

סקירה שנתית

1995 - 1994



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית

1994 - 1995

ריכזה וערכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, כסלו התשנ"ו

ISSN 0333-8649

פ ת ת ד ב ר

סקירה שנתית זו היא תוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. הסקירה פותחת בתיאור מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנת 1994 ובהצגת אומדנים לגבי המגמות הצפויות בשנת 1995 (לפי תשלומי הגמלאות והגבייה שבוצעו בפועל בשמונת החודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו במרוצת השנתיים ברמת הגמלאות ובהיקף האוכלוסייה, אשר לה הן הוענקו - כשבמוקד עומדות השלכותיהם של השינויים התחיקתיים ושל ההתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות על רמת הגמלאות ועל דרכי מימוןן. בהמשך מוצגים ממצאים בנושא העוני הנוגעים לממדי העוני ולאי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית השכירה והלא-עובדת בישראל בשנת 1994. עוד עוסקת הסקירה בוועידת הפסגה העולמית לפיתוח חברתי שהתכנסה במרץ 1995 בקופנהגן. הפרק שהוקדש לכך מציג את העקרונות ואת קווי הפעולה לפיתוח החברתי כעתיד, כפי שכאו לידי ביטוי בהצהרת הפסגה וכתכנית הפעולה שאושרה על ידה, וכן את עיקרי המסרים החברתיים שעלו מן הדו"ח הלאומי של מדינת ישראל שהוכן לקראת דיוני הפסגה. כמו כן נדון בסקירה חוק הבריאות הממלכתי, ומודגש תפקידו של המוסד לביטוח לאומי בעיצובה של מדיניות גביית מס הבריאות וביישומו של החוק הלכה למעשה. הסקירה מסתיימת בנספת הפרסומים - תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים, שמינהל המחקר והתכנון הוציא לאור בשנים 1994-1995.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר עסקו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד ללאה אחדות אשה ריכזה, עיבדה וערכה את החומר הרב ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציון עבודתן של שרה גרג'י - בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית, של חיה רבין - בסיוע לעריכה הצורנית ושל אני כהן ואורלי אבוטבול, שחזרו והדפיסו טיוטות רבות של הסקירה במסירות רבה.

שלמה כהן

סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב א

הסקירה הנוכחית, שהיא החמש-עשרה במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי, מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת השנים 1994-1995. זאת - בזיקה למדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והמיסים הישירים ולהתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות במשק.

בפעילותו של המוסד לביטוח לאומי ניכרה רישומה של חקיקה חדשה רבת חשיבות: במערך הגמלאות בלט הגידול ברמת הקצבאות המשולמות למשפחות מעוטות יכולת מכוח החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) ומכוח החוק לצמצום העוני - צעדים משלימים (יוני 1995). בינואר 1994 הוחל בביצוע מדיניותה של הממשלה להבטחת רמה אחידה של קצבות הילדים, בלא קשר לשירות הצבאי של אחד מבני המשפחה, ובנובמבר 1994 הוגדל סכום דמי הלידה. השפעת שינויים אלה הורגשה בעיקר ב-1995.

במערך הגבייה הונהגה בינואר 1995 רפורמה שהביאה להרחבת בסיס ההכנסה החייב בדמי ביטוח לאומי ולחלוקה צודקת יותר של נטל התשלומים. במקביל הוחל בביצועו של חוק ביטוח הכריאות הממלכתי, ועל המוסד לביטוח לאומי הוטלה האחריות לגביית מס הבריאות, הן מהאוכלוסייה העובדת והן מהאוכלוסייה הלא-עובדת, ולחלוקתו לקופות החולים. היעד של השגת יתר פרוגרסיביות בחלוקת נטל המיסים הנחתה אותנו גם בקביעת שיטת המימון של מערכת הבריאות. השינויים שהונהגו בשיטה זו ובמערך דמי הביטוח הלאומי אמורים להעלות את רמת ההכנסה הפנויה של שכירים בעלי שכר נמוך, בעיקר של אלה שהכנסתם נמוכה מסף המס, וכך להגדיל את הפרוגרסיביות כהתחלקות כל המיסים הישירים.

ב-1995 המשיכה הממשלה במדיניותה שנועדה להפחית את עלות העבודה באמצעות הורדת שיעור המס המקביל, המוטל על המעסיקים ועל המבוטחים הלא-שכירים, ובאמצעות ביטול הגבייה לענף המילואים. שינוי זה הגדיל את חלקה של הממשלה במימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות.

הממצאים בתחום העוני ודפוס התחלקות ההכנסות ב-1994 מעידים על גידול בממדי העוני ועל התרחקות הפערים בהכנסה הפנויה במשק. מאז 1993 ועד ל-1994 גדל חלקו של העשירון העליון בהכנסה הפנויה - על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים. בעוד ההכנסה הפנויה של חמשת העשירונים העליונים גדלה ריאלית בשיעורים בני 7%-12%, זו של חמשת העשירונים הראשונים גדלה בשיעורים בני 4%-6%. הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה מעידים על גידול בולט יותר בפערי ההכנסה של אוכלוסייה זו. בצד התפתחות זו הסתמנה ב-1994 יציבות באחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני, אך חלה עלייה באחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני. הממצאים לגבי שנה זו שוב חושפים בייחוד את פגיעותם הכלכלית של הקשישים. אמנם רמת הקצבאות המוענקות להם לא נשחקה, אך לא היה בהן כדי להדביק את הגידול הריאלי בהכנסה הפנויה במשק.

אנו מקווים, שהגדלת רמת הקצבאות מכוח החוקים השונים לצמצום העוני, שכבר שיפרה את מצבן הכלכלי של האוכלוסיות החלשות ונתנה את אותותיה בחיי היום-יום שלהן, תבוא לידי ביטוי גם בממצאים שיפורסמו בשנה הבאה. אנו מודעים לכך, שמפאת אילוצים תקציביים אין ביכולתנו לתת מענה ממצה לבעיית העוני בתקופת זמן קצרה, אלא עלינו להסתפק בשינויים הדרגתיים, נדבך על גבי נדבך. המשימה העומדת לפנינו - הדרכת העוני בחברה והשגת יתר צדק ושוויוניות - דורשת פעולה רב ממדית בכל תחומי החיים המרכיבים את רווחת המשפחה. זו משימה קשה שאינה מסתיימת אף פעם, והיא דורשת יוזמות חדשניות, משאבים נוספים ויותר מכול - חיזוק ההכרה בכך שצמיחה כלכלית לכשעצמה אין בה די להשגת שקט חברתי, אלא אם כן כל שכבות האוכלוסייה נהנות מפירותיה, שכבה שכבה כראוי לה.

המוסד לביטוח לאומי ימשיך לעשות כמיטב יכולתו להשגת יעד נכסף זה.

יוסי תמיר

המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1994-1995 1 - 36

- א. התפתחויות עיקריות
- ב. רמת קצבות הביטוח הלאומי
- ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

(הפרק בתרגומו לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות

בישראל: 1994

37 - 89

- א. מבוא
- ב. הגדרת העוני ומדידתו
- ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים
- ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני באוכלוסייה כולה
- ה. עוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכבה של האוכלוסייה הענייה
- ו. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני
- ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות
- ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים
- ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא קשישה שאינה עובדת

- יא. העוני בקרב העולים החדשים
- יב. העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית
- יג. תחלת העוני לפי יישובים
- יד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שוויון התחלקות ההכנסות

176- 91

**פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים
1995-1994**

- א. זיקנה ושאיירים
- ב. ילדים
- ג. אימהות
- ד. נכות
- ה. אבטלה
- ו. נפגעי עבודה
- ז. סיעוד

196-177

פרק 4 - הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

- א. מכוא
- ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות
- ג. נשים המקבלות דמי מזונות
- ד. האוכלוסייה השירותית

עמוד

214-197 פרק 5 - פיתוח חברתי - בעקבות ועידת הפסגה העולמית
בקופנהגן

- א. מבוא
- ב. תפיסות עולם ועקרונות לפיתוח חברתי
- ג. הדו"ח הלאומי בנושא הפיתוח החברתי -
עיקרי הדברים

245-215 פרק 6 - חוק ביטוח בריאות ממלכתי - רקע, עקרונות וביצוע

- א. כללי
- ב. אינדיקטורים להיקף ההוצאה הלאומית לבריאות
- ג. שיקולים שהשפיעו על הנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי
- ד. עקרונות החוק החדש
- ה. משמעות החוק מבחינת הפרט המבוטח
- ו. תפקיד המוסד לביטוח לאומי ביישום חוק
הבריאות הממלכתי
- ז. דמי ביטוח בריאות
- ח. תלוקת הכספים לקופות החולים
- ט. ניהול קובץ בריאות
- י. המערך הכספי של ביטוח הבריאות
- יא. סיכום

264-247 נספח פרסומים

294-267 נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1994–1995

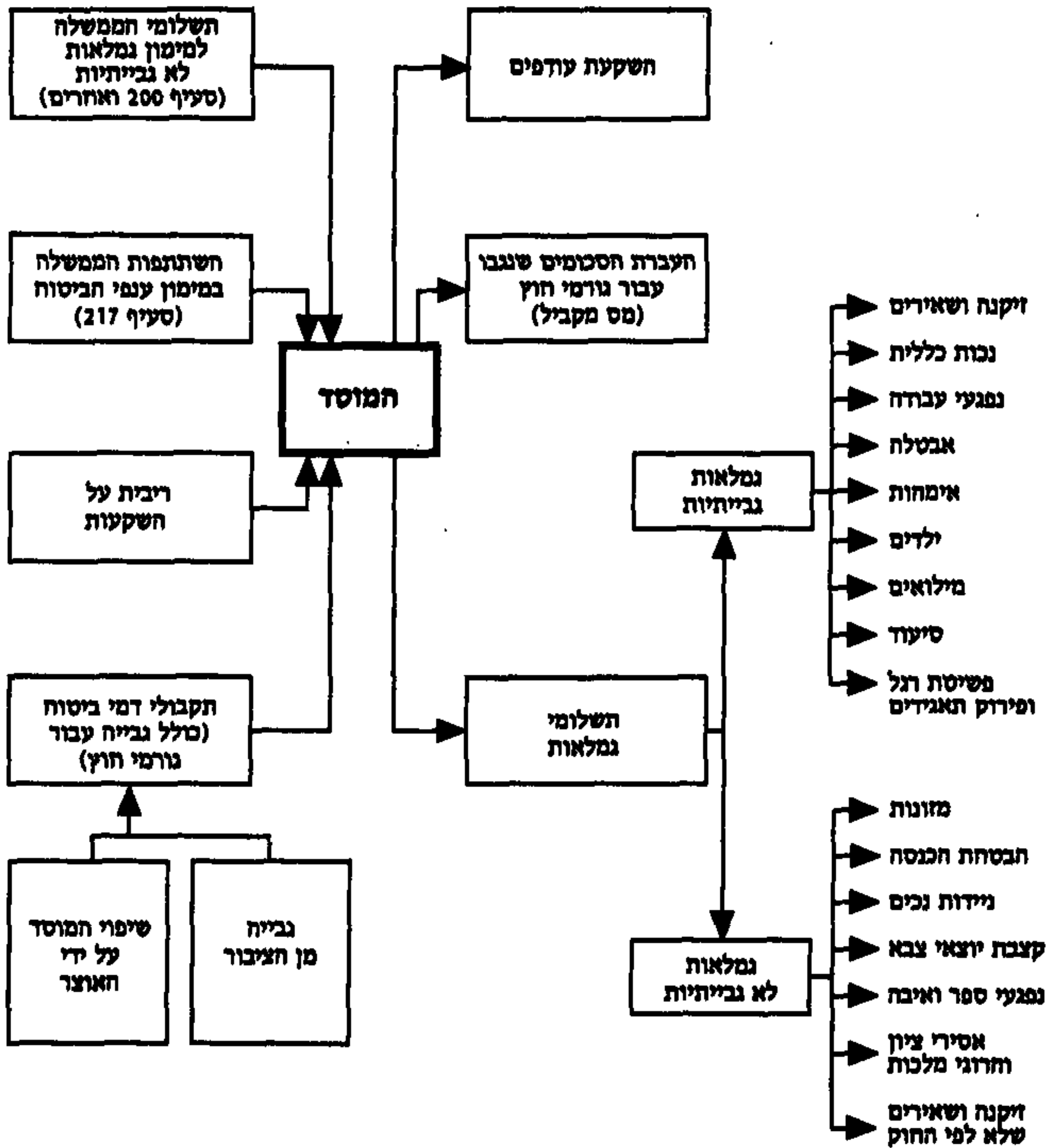
לאה אחדות

א. התפתחויות עיקריות

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1994-1995 עמדה בסימנם של מספר שינויים תחיקתיים משמעותיים. במערך הגמלאות בלטו הגידול ברמת הקצבאות המשולמות למשפחות מעוטות הכנסה מכוחם של החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) ושל החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), יישום החלטת הממשלה לשלם באופן הדרגתי קצבות ילדים ברמה אחידה בלא תלות בשירות צבאי והגדלת סכום דמי הלידה. השפעת שינויים אלה הורגשה בעיקר ב-1995. במערך הגבייה הונהגה בינואר 1995 ריפורמה שהביאה להרחבת בסיס ההכנסה התייב בדמי ביטוח לאומי ולחלוקה צודקת יותר של נטל התשלומים. במקביל הוחל בביצועו של חוק הבריאות הממלכתי, ועל המוסד לביטוח לאומי הוטלה גביית מס הבריאות וחלוקתו לקופות החולים השונות. ב-1995 נמשכו מאמצי הממשלה להפחית את עלות העבודה באמצעות הורדת שיעור המס המקביל המוטל על המעסיקים ועל המבוטחים הלא-שכירים ובאמצעות ביטול הגבייה לענף המילואים. הריפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי - כלילת כל מרכיבי השכר בהכנסה התייבת בדמי ביטוח והעלאת תקרת ההכנסה לארבע פעמים השכר הממוצע - הגדילה את רמתן של הגמלאות המחליפות הכנסה: דמי אבטלה, דמי לידה, גמלאות נפגעי עבודה ותגמולי מילואים, ואילו השינויים התחיקתיים בתחום הגמלאות הובילו, בין היתר, להגדלת חלקו של אוצר המדינה במימון גמלאות הביטוח הלאומי.

היקף פעולתו של המוסד לביטוח לאומי בתחומי הגמלאות בשנים 1994-1995 הושפעה, מטבע הדברים, גם מן ההתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות במשק. על אלו נמנות בראש ובראשונה התחדשות עלייתו של השכר הריאלי במשק והימשכות מגמת הירידה בממדי האבטלה שהחלה ב-1993. ב-1994 השכר הממוצע במשק גדל ריאלית בשיעור בן 2.6%, וב-1995 הוא צפוי לעלות ב-3.2%. השכר הממוצע המחושב על פי חוק הביטוח הלאומי לצורך עדכון הגמלאות הצמודות לו והפרמטרים של הגבייה עלו בשיעורים קטנים יותר, בייחוד ב-1994. זאת בשל שיטת האומדן ותכיפות חישובו. מגמת הירידה בממדי האבטלה התחזקה ב-1994 ונמשכה גם ב-1995, אך בקצב איטי יותר. שיעור הבלתי מועסקים מכוח העבודה ירד מכ-10% ב-1993 ל-7.8% ב-1994, ולפי אומדן ב-1995 הוא צפוי לרדת לכ-7%. מספר המועסקים במשק -

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקודות ושימושים



הנותן את רישומו בעיקר בהיקף הגבייה ובמספר המקבלים גמלאות מחליפות שכר - גדל ב-1994, בכ-6% והוא צפוי לגדול בשיעור דומה גם ב-1995. ולכסוף, בשנים 1994-1995 ניכרה השפעת גידולה הטבעי של האוכלוסייה. במקביל חלה התייצבות במספר העולים שהגיעו לארץ, ולפיכך התייצב גם מספר העולים שהצטרפו למערך מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, בייחוד בענפים המרכזיים - זיקנה ושאיירים וילדים - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם הגיעם לישראל.

תשלומי המוסד לביטוח לאומי עבור גמלאות הסתכמו ב-1994 בכ-17.5 מיליארד ש"ח. בשנה זו הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור כן 5.1%. זאת - לעומת 9% ב-1993. ב-1995 תשלומי הגמלאות צפויים לגדול בשיעור ריאלי כן 10.7% ולהסתכם ב-21.3 מיליארד ש"ח. סכומי הגמלאות המצוינים לעיל אינם כוללים את התשלום ששילם המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון ב-1994 (0.95 מיליארד ש"ח), ואף לא את זה שישולם עד לסוף 1995 (0.3 מיליארד ש"ח) בגין חיסכון במספר ימי המילואים. בחינת היקף תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) מעלה, כי ב-1994 היו הגמלאות 8% מן התמ"ג, והן צפויות להישאר ברמה זו גם ב-1995.

הגידול הריאלי שחל ב-1994 בהיקף תשלומי הגמלאות משקף בראש וראשונה את גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים, למעט המקבלים בענף אבטלה. ב-1994 הסתמנו שיעורי גידול גבוהים, יחסית, בעיקר של המקבלים קצבות נכות לסוגיהן, דמי פגיעה או דמי לידה ושל המשפחות המקבלות קצבות ילדים. על פי הערכה בלבד, כ-65% מהגידול הריאלי בענף הזיקנה והשאיירים - המרכזי שבענפים - וכ-85% מהגידול הריאלי בענף הנכות נזקפים לגידול מספר המקבלים. הגידול הריאלי בהיקף תשלומי ענף הילדים - השני בגודלו בענפים - נזקף במלואו לגידול מספר הילדים הזכאים לקצבה. ב-1994 נצפתה עלייה ריאלית ניכרת רק ברמתן של הגמלאות, שאליהן התייחס החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות. מדובר בעיקר בקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים הזכאים להבטחת הכנסה, למשפחות נכים עם ילדים ולהורים יחידים לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות. שאר הקצבאות המשולמות על ידי המוסד - שהן חלק הארי של הקצבאות - גדלו ריאלית בשיעור קל (כ-1%), או חלה שחיקה בכוח הקנייה שלהן.

לוח מס. 1: תופעות משלומי גמלאות הביטוח הלאומי*, 1980-1995

שנה	סה"כ המשלומים**	זיקנה ושאי"ר***	נכות כללית	גמלות ופערולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים**	הבטחת הכנסה	סיעוד ואחר
-----	-----------------	-----------------	------------	--------------------------	--------	-------	-------	-----------------	-------------	------------

מיליוני ש"ח (מחירי שוטפים)

1992	12,249.4	4,630.3	4,189.6	783.3	624.6	2,202.4	982.8	872.5	563.9	400.0
1993	14,807.7	5,419.0	5,427.2	915.0	734.9	3,160.4	3,160.5	855.8	783.1	502.9
1994	17,491.5	6,424.7	6,424.7	1,179.1	907.7	3,728.9	3,728.9	930.0	918.4	638.7
1995	21,299.6	7,726.7	7,726.7	1,509.8	1,202.5	4,279.6	4,279.2	1,122.3	1,138.6	803.6

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1980	11.0	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	-
1985	4.9	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	-
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1991	1.6	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	17.5
1992	6.5	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	-23.1	65.6	15.7
1993	9.0	5.5	8.2	5.3	6.1	29.4	-7.4	-11.6	25.2	13.4
1994	5.1	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	-11.8	-3.3	4.4	13.0
1995	10.7	9.3	16.9	16.4	20.4	4.3	13.5	9.7	12.7	14.3

* גמלאות. כולל הוצאות מיוחדות. נתוני השנים 1980-1991 מתייחסים לשנה הקציבית.

** הנתונים לשנים 1994-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון בניין היסטוריון נמספר ימי הביטוחאים (950 מיליון ש"ח ב-1994 ו-300 מיליון ש"ח ב-1995).

*** כולל משלומים עבור השלמת הכנסה.

ב-1995 יסתמנו, ככל הנראה, שיעורי גידול נמוכים יותר מאלה של 1994 במספר המקבלים קצבאות מן המוסד, והגידול הריאלי בתשלומי הקצבאות בשנה זו ייזקף במידה רבה יותר להעלאת רמתן של הגמלאות. ההאטה הצפויה בקצב גידולו של מספר המקבלים בולטת בענפי הילדים והנכות הכללית ובענפים המעניקים גמלאות מחליפות שכר - דמי פגיעה ודמי לידה. לעומת זאת, ירידת שיעור האבטלה במשק בשני הרבעים הראשונים של 1995 עדיין לא נתנה את אותותיה במספר המקבלים דמי אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה. על פי הערכה, מספרם של אלה יגדל אף בכ-5%-6%.

לוח מס. 2: תשלומי הגמלאות ותקבולי הגבייה* (יחסית לתמ"ג),
**1995-1980

שנה	תשלומי גמלאות (יחסית לתמ"ג)		גמלאות גביתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	תקבולים מגבייה (יחסית לתמ"ג)		גביית דמי ביטוח לאומי מסך כל תקבולי הגבייה
	כלל הגמלאות	גמלאות גביתיות		דמי ביטוח לאומי	סך כל התקבולים	
1980	6.09	4.98	81.0	6.77	5.15	76.1
1985	7.14	5.51	77.1	6.57	4.45	67.7
1990	8.36	7.04	84.6	7.21	5.28	73.1
1991	7.41	6.14	82.7	6.75	5.00	73.1
1992	7.39	5.98	80.9	6.73	4.93	73.3
1993	7.80	6.30	80.2	7.00	5.12	73.5
1994	8.07	6.67	82.6	7.13	5.23	73.3
1995	8.05	6.30	78.3	8.41	4.70	55.8

* תקבולי הגבייה כוללים תקבולים מגביית דמי ביטוח לאומי וממיסי בריאות.

** נתוני השנים 1990-1980 מתייחסים לשנה תקציבית.

ב-1995, משהורגש מלוא רישומה של העלאת רמת הקצבאות המשולמות למשפחות מעוטות יכולת מכוח החוק לצמצום העוני, שנכנס לתוקף באוגוסט 1994, ועם הנהגת הצעדים המשלימים ביוני 1995, הסתמנה עלייה ריאלית

משמעותית ברמתן של מרבית הקצבאות המוענקות לאוכלוסיות החלשות. רמתן הריאלית של קצבאות אלו ושל קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות הושפעה גם מעליית השכר הריאלי במהלך שנה זו. שיעורי הגידול של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע גדלו ריאלית בשיעורים בני 3%-30%, בהתאם לסוג הקצבה. גם ברמתן של קצבאות אחרות - כגון אלו המוענקות במסגרת ענפי האימהות ונפגעי העבודה - חלה עלייה ריאלית. בעיקר יש לציין את עליית ערכם הריאלי של דמי הלידה עקב הגדלת שיעור התחלופה ל-100%. לעומת זאת, ב-1995 תימשך, ככל הנראה, הישחקות כוח הקנייה של נקודת קצבת ילדים, וערכה ביחס לשכר הממוצע ירד ל-2.8% משכר זה.

תקבולי המוסד לביטוח לאומי מדמי הביטוח הלאומי (אלה הנגבים ישירות מן הציבור ואלה שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים במסגרת מדיניותה להפחתת עלות העבודה במשק) הסתכמו ב-1994 בכ-11.7 מיליארד ש"ח. זה אפוא שיעור גידול ריאלי בן כ-9.3%. 5.3 מיליארד מסכום זה (45%) העבירה הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים. חלקם של תקבולי דמי הביטוח בכלל מקורות המימון שעמדו לרשות ענפי המוסד לביטוח לאומי ירד מ-58.3% ב-1993 ל-56.8% ב-1994. לעומת זאת גדל חלקה של הממשלה; השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח (לפי סעיף 217 לחוק) והמימון הממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות גם יחד היו 32.5% מכל מקורות המימון. זאת - לעומת 30% ב-1993. חלקם של התקבולים מריבית נשאר בלא שינוי - 10.4%.

ב-1995 צפויים להימשך גידול חלקה של השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי ובמקביל גם ירידת חלקם של התקבולים מדמי ביטוח. כתוצאה מהחלטת הממשלה לבטל את הגבייה לענף המילואים, התקבולים מדמי ביטוח לאומי צפויים לרדת ירידה ריאלית, וחלקם בכלל המקורות יפחת ל-51.7%. לעומת זאת, חלקם של השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח ושל המימון הממשלתי עבור הגמלאות הלא גבייתיות יגדל לכ-37.6%. גידול חלקה של הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי בשנים 1994-1995 נובע גם מהשתתפות ההולכת וגדלה במימון ענף הילדים (עם נקיטת המדיניות של תשלום קצבות ילדים לכל המשפחות בישראל) וגם מגידול שחל ברמתן של הגמלאות הלא-גבייתיות מכוח החוקים לצמצום ממדי העוני.

חלקה של הממשלה במימון פעולות ענפי הביטוח הלאומי על כל צורותיה - כולל דמי הביטוח שהיא משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים - הגיע ב-1994 ל-58.6%. ב-1995 הוא צפוי לעלות ל-60%.

נוסף על גביית דמי הביטוח הלאומי עבור ענפי הביטוח המוסד גובה את המס המקביל, ומאז 1995 גם את מס הבריאיות. לפי אומדן, ב-1995 המיסים שיגבה המוסד עבור מערכת הבריאיות יסתכמו בכ-6.5 מיליארד ש"ח. סכום זה כולל גם את התשלומים (1.6 מיליארד) שהעבירה הממשלה בגין הפחתת המס המקביל המוטל על המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים. ההוצאה הממשלתית בגין הפחתת עלות העבודה באמצעות הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי ושיעור המס המקביל תסתכם ב-1995 בכ-7 מיליארד ש"ח.

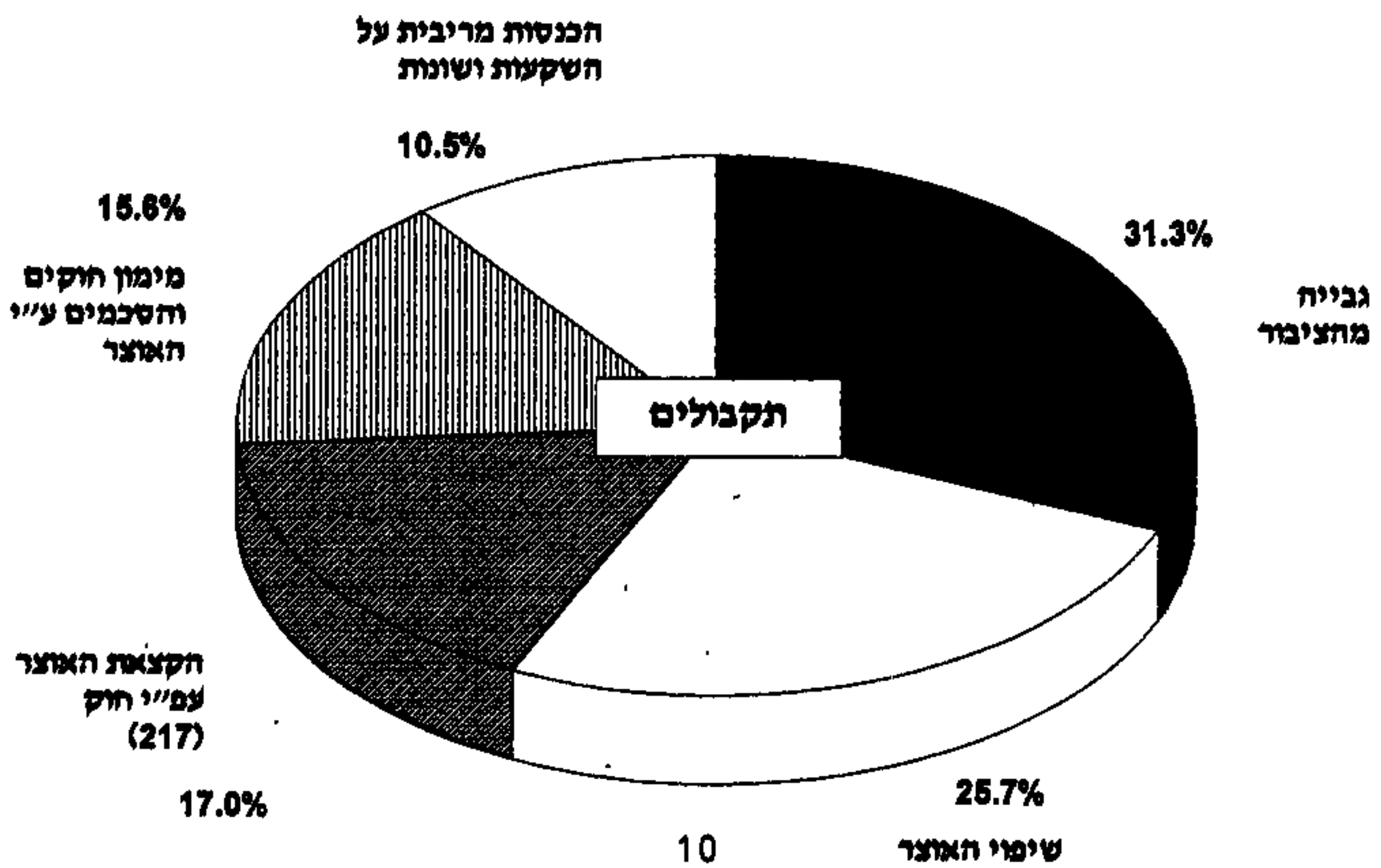
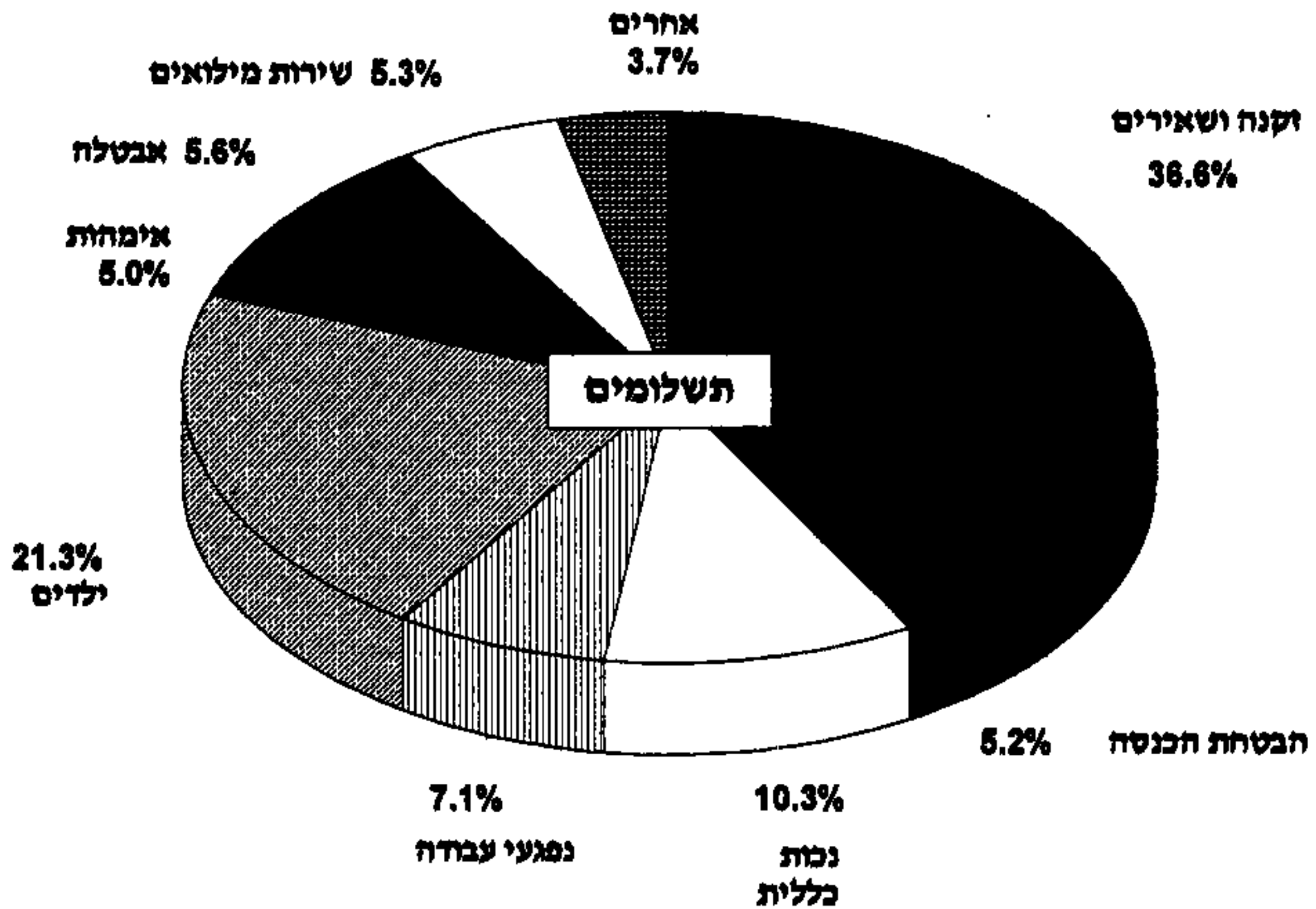
כ. רמת קצבות הביטוח הלאומי

בשנים 1994-1995 הונהגו מספר שינויים תחיקתיים ברמת הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות שנכנס לתוקף באוגוסט 1994 והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים שנכנס לתוקף ביוני 1995 העלו את רמת הקצבאות המשולמות למרבית המשפחות מעוטות היכולת. השינויים העיקריים שהונהגו באוגוסט 1994 הם:

א. הקצבאות לקשישים ולשירים הזכאים להשלמת הכנסה (לרמת הכנסת המינימום המובטחת בחוק הבטחת הכנסה) גדלו בשיעור בן 7%, כפיצוי על השחיקה שחלה בכוח הקנייה שלהן במהלך השנים 1989-1992. זאת - מעל לעדכון השוטף. כ-180 אלף משפחות של קשישים ושירים נהנו מהעלאת רמתן של הקצבאות.

ב. התוספת, שמקבלות משפחות עם ילדים במערכת הגמלאות המוענקות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה - נכות, מזונות, זיקנה ושירים והורים יתידים (לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות) - בגין הילד הראשון והשני, הוגדלה. התוספת בעד כל אחד משני הילדים הראשונים גדלה מ-5% מהשכר הממוצע במשק, או מ-7.5% ממנו (בהתאם לסוג האוכלוסייה) ל-10%. מספר המשפחות שזכו לתוספת מוגדלת זו הוא כ-50,000.

תרשים מס. 2: התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 1994, אומדן



ג. אדם כגיל 46 ויותר שהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה החל לקבל את השיעור המוגדל, גם אם טרם מלאו שנתיים לשהותו במערכת הבטחת הכנסה. משפחותיהם של זכאים אלה, שמספרן כ-9,000, קיבלו אפוא תוספת בת כ-25% לקצבתם. שינוי זה נועד לסייע למחוסרי תעסוקה מבוגרים, שסיבוייהם להשתלב במעגל העבודה קטנים, יחסית.

ביוני 1995 הונהגו שני שינויים נוספים. קצבות הנכות (נכות כללית, שירותים מיוחדים וילד נכה) המשולמות לכ-90,000 משפחות הוגדלו גם הן ב-7%, ורמת הקצבאות הניתנות למשפחות חד-הוריות שאינן מוגדרות כהורים יחידים לפי חוק משפחות חד-הוריות (כגון, נשים נפרדות ונטושות ונשים שבעליהן במעצר או במאסר) הושוותה לזו של הורים יחידים. שינוי שני זה פירושו, שכל המשפחות החד-הוריות, פורמליות כלא פורמליות, תקבלנה גמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל, והתוספת בעד כל אחד משני הילדים הראשונים תהיה 10% מן השכר הממוצע במשק. במסגרת שינוי זה הוגדלה הגמלה להבטחת הכנסה המשולמת לכ-3,000 משפחות חד-הוריות. אלו שהיו זכאיות קודם לכן לשיעור הרגיל בלבד נהנות מתוספת בת כ-50% לקצבתם, ואילו אלו שהיו זכאיות לשיעור המוגדל (מאחר ששהו במערכת יותר משנתיים) זוכות לתוספת בת כ-15% - 22%, בהתאם למספר הילדים.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות שינה באוגוסט 1994 גם את דמתן של קצבות הילדים. כמקור חלקי למימון הקצבאות המוגדלות הוחלט לשחוק את ערכה של נקודת קצבת ילדים. על מנת לא לפגוע במשפחות הגדולות, שלהן ארבעה ילדים ויותר, ניתן פיצוי כדלקמן: קצבת הילדים לילד הרביעי הוגדלה ב-0.3 נקודת קצבה, לילד החמישי - ב-0.15 נקודת קצבה וילד השישי - ב-0.25 נקודת קצבה. יש להדגיש, שמשפחות עם ילדים המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, שלא נהנו מהגדלת התוספת בגין ילדים באוגוסט 1994 או ביוני 1995, זכו לתוספת בת 1%-2% מהשכר הממוצע במשק לגמלתם.

שינוי בעל חשיבות גדולה יותר שהונהג במערכת קצבות הילדים הוא זה שנקבע במסגרת מדיניותה של הממשלה להעניק קצבות ילדים ברמה אחידה לכל המשפחות באחד, בלא תלות בשירות הצבאי. במרוצת ביצועו של שינוי

זה, שיימשך ארבע שנים, יושווה מספר נקודות הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת יוצאי צבא למספר הנקודות של המשפחות המקבלות אותה. ביצוע התכנית, שהשלב הראשון שלה החל בינואר 1994, אמור להסתיים בראשית 1997, בשעה שכל המשפחות עם ילדים תקבלנה קצבת ילדים אך ורק לפי גודל המשפחה. קצבות הילדים תמומנה על ידי השתתפות מוגברת של האוצר במימון ענף ילדים. במסגרת המדיניות החדשה הוגדלו קצבאותיהם של כ-220 משפחות עם שלושה ילדים ויותר.

בשנים 1994-1995 גם רמתן של הגמלאות היחסיות לשכר השתנתה כתוצאה מהתחיקה החדשה. בנובמבר 1994 הוגדל שיעור דמי הלידה, שמשלם ענף אימהות, עד למלוא השכר החייב בדמי ביטוח (במקום 75% ממנו), אך מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי ייגבו מהם במקור. חקיקה זו אמורה להגדיל את דמי הלידה שישולמו למרבית הנשים היולדות, שכן רק הכנסתו של חלק קטן, יחסית, מהנשים היולדות חייבת כמס הכנסה. יש להדגיש, שהיקף התשלומים לדמי הלידה ברמתם החדשה, המוצגים בסקירה זו, משקפים את ההוצאה בלא ניכוי המיסים הישירים. נוסף על כך, הרחבת בסיסי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי במסגרת הריפורמה שהונהגה בינואר 1995 - באמצעות כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה זו והעלאת תקרת ההכנסה של שכירים לארבע פעמים השכר הממוצע - הגדילה את רמתן של הגמלאות היחסיות לשכר. מדובר בדמי פגיעה, בדמי לידה, בדמי אבטלה וכתגמולי מילואים, שסכומם נקבע לפי גובה השכר החייב בדמי ביטוח.

רמת הקצבאות ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנים 1994-1995 הושפעה, מטבע הדברים, גם מהשינויים שחלו בשכר הריאלי, בקצב האינפלציה כמרוצת חודשי השנה, במספר המועדים שבהם שולמה תוספת יוקר ובשיעורה של תוספת זו. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת מכוח חוק הבטחת הכנסה וקצבות הנכות מתעדכנות על פי השינויים החלים בשכר הממוצע במשק. מועדי העדכון הם ראשית השנה (ינואר) וכל עת שמשולמת (או צריכה להיות משולמת) תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. קצבות הילדים מעודכנות באותם מועדים, אך במלוא עליית מדד המחירים לצרכן. כ-1994-1995 קצבאות אלו עודכנו שלוש פעמים בשנה.

לוח מס. 3 מציג את התפתחותן של קצבות הזיקנה והשאיירים הכסיסיות המשולמות להרכבי משפחה נבחרים ושל רמת הכנסת המינימום המובטחת (בתוספת קצבות הילדים), ואילו לוח מס. 4 מציג את התפתחותן של קצבות הנכות הכללית ושל הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל.

ב-1994 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הכסיסיות גדלה במונחים ריאליים בכמתצית האחוז בלבד. שיעור זה נמוך משיעור עלייתו של השכר הריאלי במשק (השכר הממוצע שנאמד על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך עדכון הגמלאות, עלה בכ-1%)¹, ולפיכך רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע במשק ירדה. אולם רמת הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה עלתה ריאלית בשיעורים גדולים יותר. זאת - עקב הגדלתן מכוח החוק לצמצום ממדי העוני באוגוסט 1994. קצבת הזיקנה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד ולזוגות בלא ילדים גדלה ריאלית בכ-3.7%, ואילו קצבת השאיירים בתוספת השלמת הכנסה (וכתוספת קצבות הילדים) המוענקת לאלמנה עם שני ילדים גדלה בכ-8%. רמת ההכנסה המינימלית המובטחת להורה יחיד (כהגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות) עם שני ילדים גדלה בכ-5%, ואילו זו המובטחת למשפחות (זוגות) עם שני ילדים המקבלות קצבת נכות כללית גדלה בכ-28%. עם זאת יש לציין, שב-1994 לא חלה עלייה של ממש ברמתן הריאלית של הגמלאות המשולמות למרבית המשפחות הנמנות על האוכלוסייה השוורית. הכנסת המינימום המובטחת למקבלי גמלה להבטחת הכנסה שהם יחידים, יחידים עם ילדים (למעט הורים יחידים, כהגדרת חוק משפחות חד-הוריות), זוגות וזוגות עם ילדים גדלה ריאלית בכ-1% - 2%.

1. אומדן השכר הממוצע לצורך העדכון מתבסס על נתוני השכר משלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים. בתוקף הסכם עם האוצר, מאוגוסט 1991 ועד לינואר 1992, ומאז - מכוח חוק, לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע, רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון: מענקים בגין ביגוד וחדאה המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר המשולמים בסוף השנה) נפרסים על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע, שכולל את חלקם היחסי של התשלומים החריגים, מונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות וכן בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומי שכר תצמודים לשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המיינימום המובטחת למקבילתו (מתירי קבועים ואתו
 מתשכר הממוצע), 1995-1975

הכנסת המיינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קטישה/ה, אלמן/ה יחידים		קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות		קטישה/ה, אלמן/ה יחידים		שנה
אלמן/ה עם 2 ילדים	אלמן/ה עם 2 ילדים	קטישה/ה, אלמן/ה יחידים	אלמן/ה עם 2 ילדים	אלמן/ה עם 2 ילדים	קטישה/ה, אלמן/ה יחידים	קטישה/ה, אלמן/ה יחידים		
48.1	307.8	25.5	163.7	24.8	143.3	14.9	95.0	1975
48.2	373.2	23.8	184.2	26.3	203.4	13.8	104.9	1980
61.2	473.3	30.5	236.0	29.7	229.3	15.3	118.3	1985
50.5	474.4	25.0	237.1	30.6	290.2	15.8	149.9	1990
50.0	458.7	24.6	226.2	30.5	280.2	15.8	144.7	1991
49.0	454.2	24.1	223.9	29.9	277.3	15.4	143.1	1992
49.5	461.8	24.4	227.9	30.5	282.6	15.7	145.8	1993
51.9	499.0	24.6	236.4	29.6	284.3	15.3	146.7	1994
57.2	558.5	25.9	252.8	30.1	292.8	15.5	151.1	1995

* השכר הממוצע למשרת סנייר, כפי שנתון על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 4: הכנסת המיינימום המובטחת למקבלי קצבת נכות כללית ולמקבלי גמלה להבטחת הכנסה (מחירי קבועים ואתרי מחשב הממוצע), 1985 - 1995

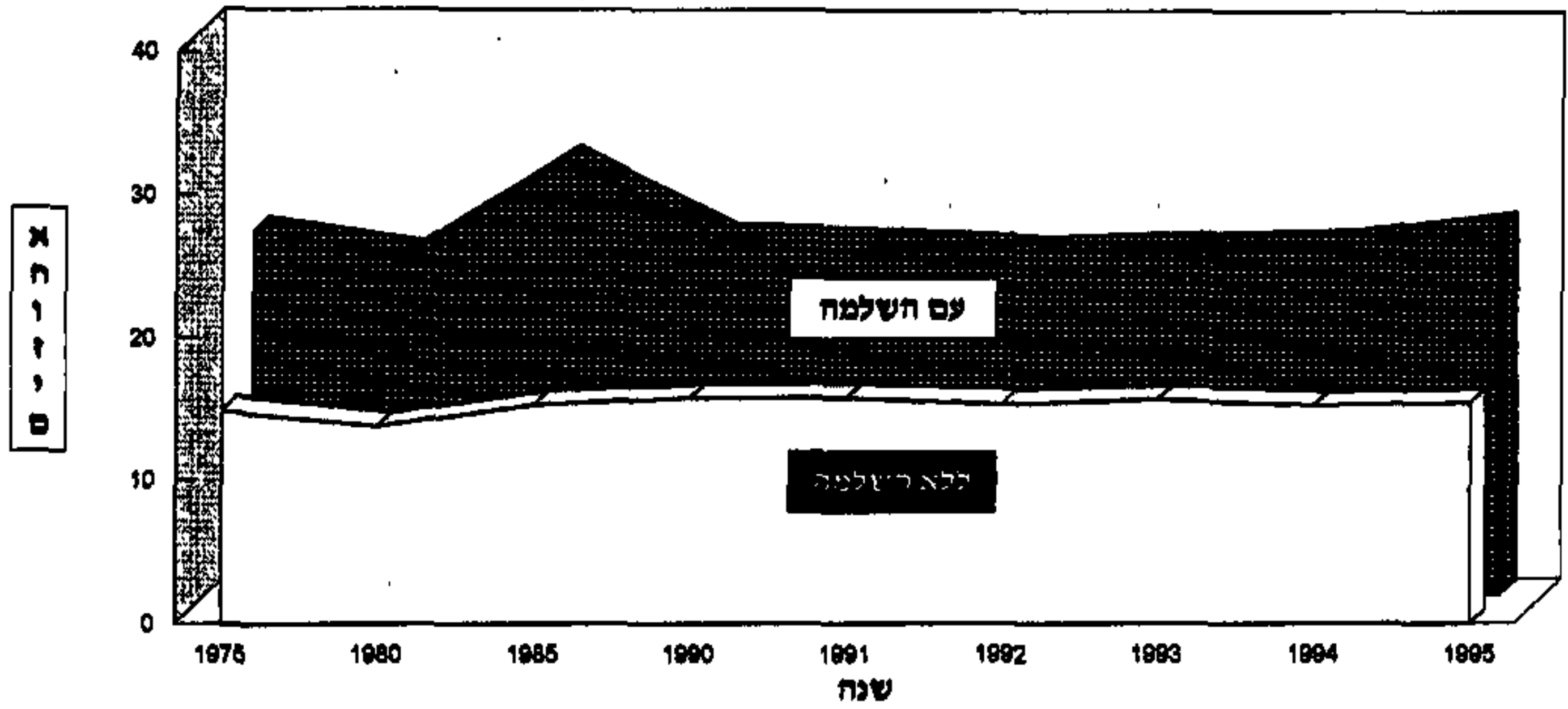
הכנסת הכנסה (שיעור רגיל)				קצבת נכות כללית				שנה		
יחיד עם 2 ילדים כולל קצבות ילדים		זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)		יחיד		יחיד עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				
אתרי מחשב הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אתרי מחשב הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אתרי מחשב הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אתרי מחשב הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)			
43.4	335.0	55.1	426.1	24.5	189.2	55.1	425.7	30.5	236.0	1985
38.1	357.3	46.0	431.8	20.0	187.3	45.4	426.5	25.0	237.1	1990
38.2	350.7	45.3	415.7	19.6	179.4	44.6	409.6	24.6	226.2	1991
36.9	342.4	44.9	416.2	19.3	178.9	44.2	409.4	24.1	223.9	1992
37.3	348.0	45.3	422.5	19.6	182.3	44.6	415.6	24.4	227.9	1993
36.8	353.2	45.0	431.4	19.1	183.4	55.6	532.6	23.9	229.2	1994
47.1	459.2	46.5	453.0	19.4	188.9	63.7	621.0	25.3	245.9	1995

נוסף על השפעתה של עליית השכר הריאלי על רמת הקצבאות הורגשה ב-1995 במלואה גם השפעתו של החוק לצמצום העוני, שנכנס לתוקף באוגוסט 1994. אולם רישומיהם של הצעדים המשלימים שהונהגו ביוני 1995 באו לידי ביטוי חלקי בלבד. כתוצאה מכך נמשכה מגמת העלייה הריאלית ברמתן של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, בייחוד של אלו שהוגדלו מכוח התחיקה החדשה. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות צפויות לגדול ריאלית בכ-3%. קצבת הזיקנה בתוספת השלמת הכנסה לקשישים יחידים ולזוגות תגדל בכ-7%, ואילו רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לאלמנה עם שני ילדים תגדל בכ-12%. רמת ההכנסה המינימלית שתובטח לנכים תעלה בכ-7%, כשמדובר ביחידים ובזוגות ללא ילדים, ובכ-17% כשמדובר במשפחה עם שני ילדים.

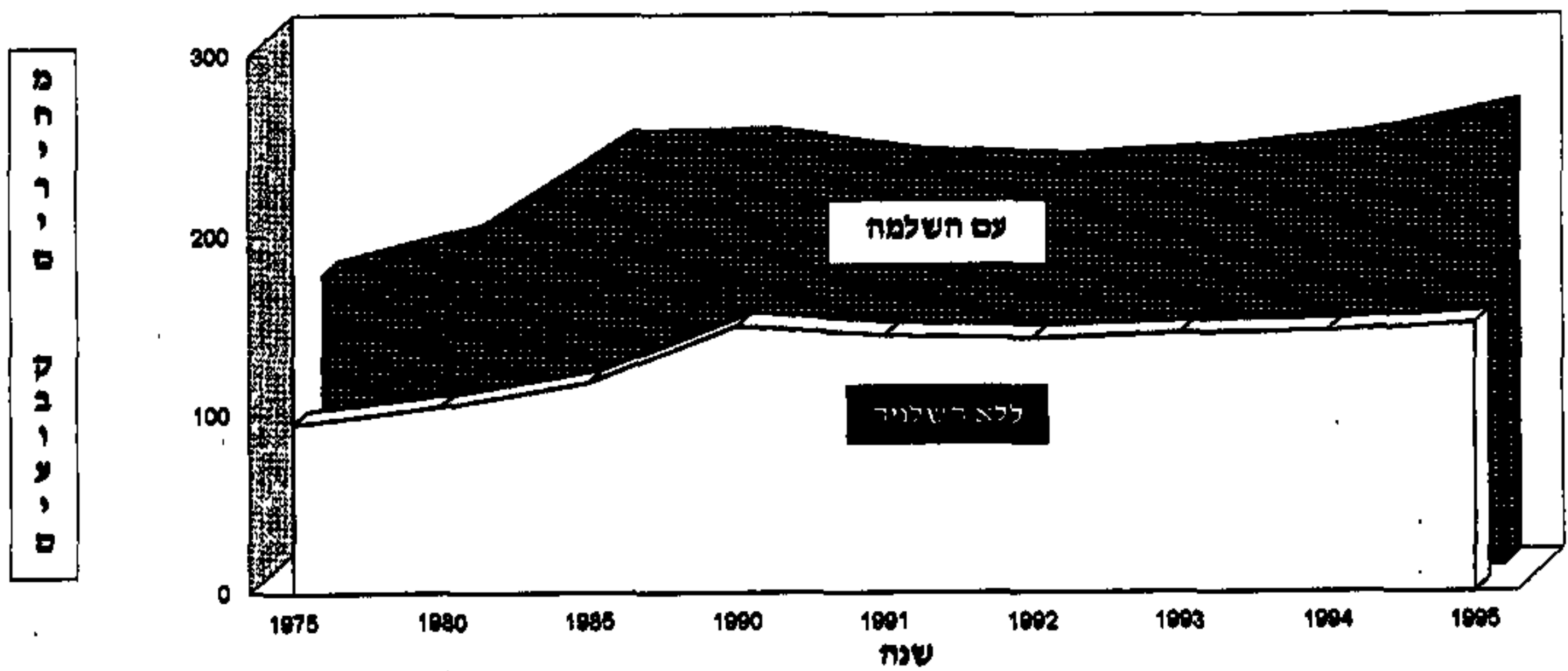
הגמלה להכטחת הכנסה המוענקת למשפחות הנמנות על האוכלוסייה השירותית, למעט המשפחות החד-הוריות שזכו בתוספת לקצבה במסגרת החוקים לצמצום העוני, תגדל בשיעור דומה לשיעור עליית השכר הריאלי במשק, בכ-3%. רמת הגמלה למשפחות חד-הוריות תגדל ריאלית בשיעורים גבוהים יותר. יש לציין בייחוד את הגידול בן כשלושים האחוז ברמת הגמלה בשיעור הרגיל ליחידים עם ילדים (כגון, נפרדות ונטושות).

התפתחות ערכן של קצבות הילדים מוצגת בלוח מס. 5. בניגוד לכוח הקנייה של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, ב-1994 נשחק כוח הקנייה של נקודת הקצבה (בשיעור בן 1.5%), וערכה של זו ביחס לשכר הממוצע ירד מ-3.1% ב-1993 ל-2.9% ב-1994. בעקבות השתיקה היזומה שחלה בערכה של נקודת הקצבה מאז אוגוסט 1994 (כחלק מן האמצעים שננקטו לשם גיוס מימון הגמלאות המוגדלות המשולמות למעוטי יכולת במסגרת החוק לצמצום העוני), ערכה של נקודת קצבה צפוי להישחק גם ב-1995 ולרדת ל-2.8% מהשכר הממוצע. עם זאת יש להדגיש, שרמת הקצבאות המוענקות למשפחות הגדולות, עם ארבעה ילדים ויותר, צפויה לשמור ב-1995 על ערכה הריאלי (אך לא על ערכה ביחס לשכר הממוצע), הודות להגדלת מספר נקודות הקצבה המגיעות לילדים הרביעי, החמישי והשישי. לבסוף יש לציין את העלאת רמת קצבות הילדים המוענקות למשפחות עם שלושה ילדים ויותר, שאינן זכאיות לקצבות יוצאי צבא: כך, לדוגמה,

**תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
(אחוז מהשכר הממוצע), 1975 - 1995**



**תרשים מס. 4: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
(מחירים קבועים), 1975 - 1995**



לוח מס. 5: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע**), לפי מספר היילדים, 1975-1995

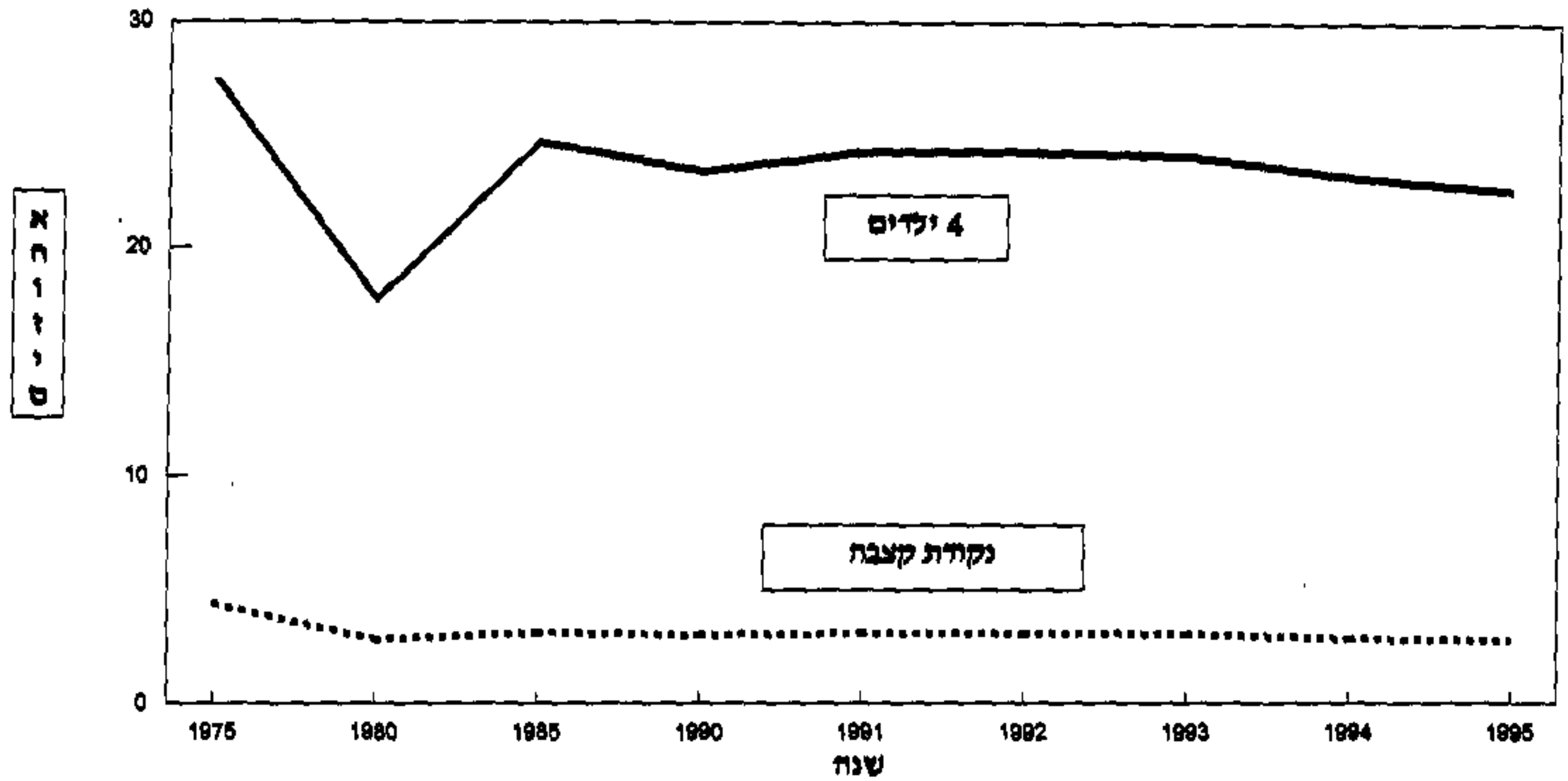
שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים**	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	תמישה ילדים	
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)							
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3	238.7
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0	185.7
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1	272.2
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2	314.9
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5	315.8
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5	320.0
1993	29.1	3.1	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2	320.1
1994	28.2	2.9	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9	315.6
1995	27.8	2.8	55.6	5.6	223.7	22.6	318.2	32.2	318.2

* כולל קצבת יוצאי צבא.

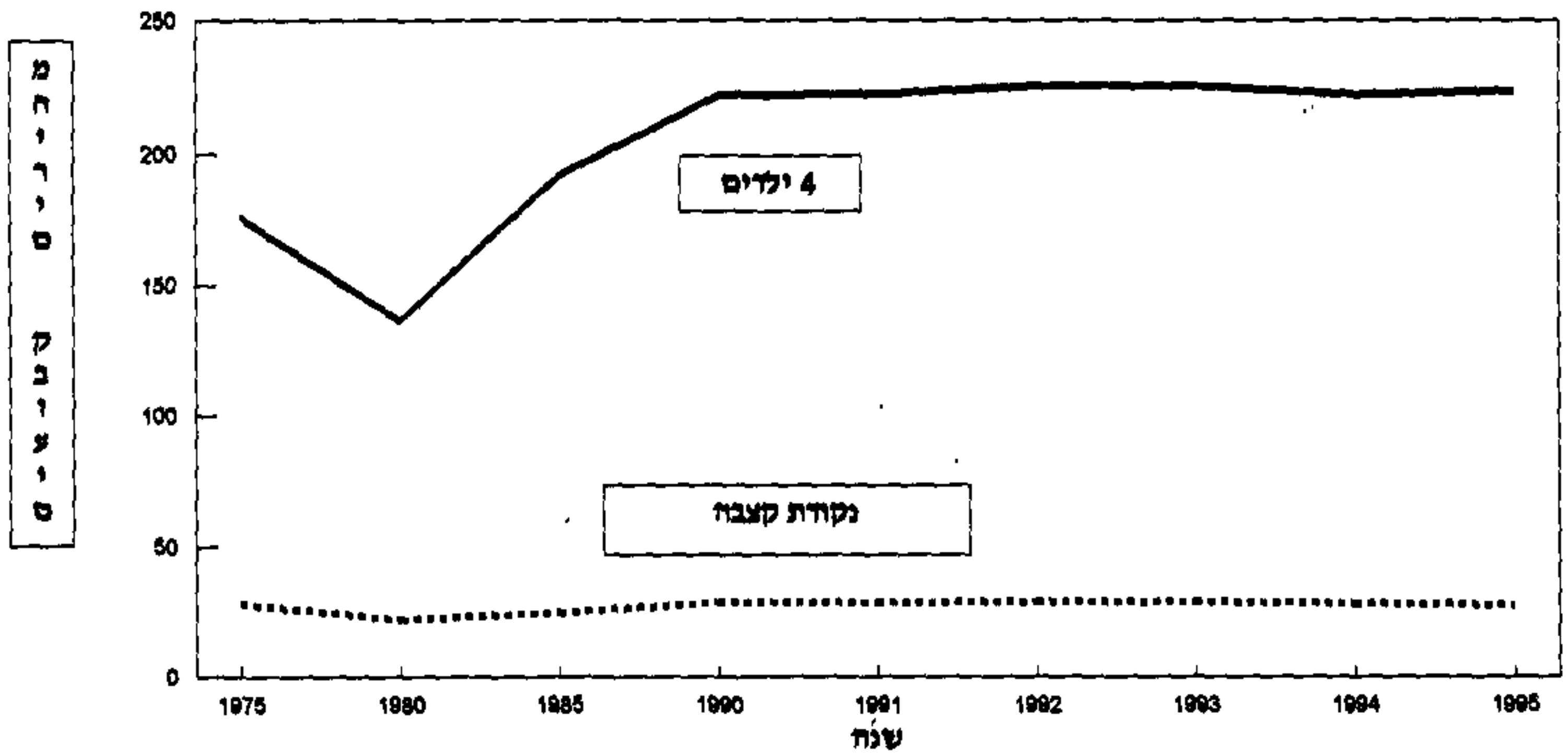
** השכר הממוצע למשורת שכיר, כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** הקצבה הממוצעת בשנים 1985-1993 מתייחסת למשפחה שלא הייתה זכאית לקצבת היילד הראשון, ומאז אוקטובר 1990 - גם לקצבת היילד השני. במרץ 1993 חודש המשלום האוניברסלי של קצבות היילדים.

תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע, לפי מספר הילדים, 1975 - 1995



תרשים מס. 6: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, לפי מספר הילדים, 1975 - 1995



לאחר שהושלמו שני שלביו הראשונים של ביצועה של מדיניות זו הקצבה המשולמת למשפחה עם ארבעה ילדים גדלה בכ-33% (מ-600 ש"ח בחודש לכ-800 ש"ח).

ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידולה של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1994 היה הגורם העיקרי לגידול הריאלי שחל בשנה זו בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. למרות שקצב העלייה לארץ נחלש, השפעת העולים על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות עדיין מורגשת: ענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות מעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה, ואילו זכויותיהם של העולים במערכות האחרות של הביטוח הלאומי מבשילות רק לאחר שהותם כארץ תקופה מסוימת (שנה - כשמדובר בגמלה להבטחת הכנסה, ושנתיים - כשמדובר בקצבת נכות), או לאחר השתלבותם בשוק העבודה (דמי אבטלה, גמלאות נפגעי עבודה, דמי לידה ודמי מילואים).

משהתייצב מספרם של העולים לארץ, התייצב גם קצב גידולו של מספר המקבלים גמלאות מן הענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים. בדומה ל-1993, גם ב-1994 מספרם גדל ב-3.5%. גידול זה שנצפה ב-1994 משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (4.4%), שכן מספר המקבלים קצבות שאירים נשאר כמעט בלא שינוי (גדל בפחות מ-1%). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-3.2%, ואילו מספרם של המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות מן העולים החדשים גדל ב-8.8%.

מספר העולים הקשישים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות במהלך 1994 היה כ-14,000. לפי הערכה, עד סוף 1995 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבאות עוד כ-8,000 עולים, ומספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגיע לכ-84,000 בממוצע לחודש. ב-1995 תימשך, ככל הנראה, היציבות בשיעור הגידול של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, ומספרם יגיע לכ-555 אלף בממוצע לחודש. מספר המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק צפוי לגדול ב-3.1%, ומספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות צפוי לגדול בכ-9.5%.

בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1994 גידול בן 10% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול בן 6% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. נוסף על השפעת הגידול הטבעי של האוכלוסייה ועל רישומי העלייה, ב-1994 עדיין השפיע על גידול אוכלוסיית המקבלים חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות באורח אוניברסלי (במרץ 1993), בלא מבחן הכנסות. ב-1995 יגדל מספר מקבלי הקצבות מענף זה בשיעורים שיאפיינו את גידולה של האוכלוסייה: מספר המשפחות שתקבלנה קצבות ילדים יגדל ב-2.3% (לכ-814 אלף), ואילו מספר הילדים שבגינם תשולם קצבה - בכ-1.6% (לכ-1.93 מיליון). בשנים 1994-1995 נקלטו בענף הילדים כ-20,000 משפחות נוספות, ומספר משפחות העולים שתקבלנה קצבה ב-1995 צפוי להגיע לכ-103 אלף במוצע לחודש.

ב-1994 נצפו, זו השנה השלישית, שיעורי גידול גבוהים, יחסית, במספר המקבלים גמלאות מענף הנכות. מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-6.7%, ומספרם של המקבלים קצבת שירותים מיוחדים ושל המקבלים קצבת ילד נכה עלה בשיעורים גבוהים אף יותר: 13.3% ו-10.4%, בהתאמה. בדומה לשנתיים הקודמות, יותר ממחצית הגידול במספר המקבלים קצבות אלו נזקפת לכניסתם של העולים למעגל המקבלים קצבות מהענף. מגמה זו צפויה להתמתן ב-1995, בעיקר מפני שזכויותיהם של העולים שעלו בשנים 1990-1993 לקצבת נכות כללית ולקצבת שירותים מיוחדים כבר מוצו. מספר המקבלים קצבת נכות כללית צפוי לגדול בכ-5%, ומספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה - בשיעורים בני כ-6%-7%.

בקבוצת המקבלים גמלאות מחליפות שכר - דמי פגיעה מענף נפגעי עבודה ודמי לידה מענף אימהות - נצפו ב-1994 שיעורי גידול גבוהים: 8.6% ו-6.8%, בהתאמה, אולם ב-1995 יואט, ככל הנראה, קצב גידולו של מספר המקבלים גמלאות אלו (ל-2.6% ול-4%, בהתאמה). מספר המקבלים גמלאות אחרות מענפים אלה עלה בשנים 1994-1995 עלייה קלה, או אף נשאר בלא שינוי. ב-1994 נמשכה, זו השנה השנייה, הירידה במספר המקבלים דמי אבטלה. הצטמצמות ממדי האבטלה במשק בשנים 1993-1994 באה לידי ביטוי בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה לכ-61 אלף במוצע לחודש, לעומת 81 אלף ב-1992. ירידה זו בלטה בעיקר בקרב החיילים המשוחררים; בשנים 1992-1993 ירד מספרם בכ-45%. לעומת זאת, בשנים 1992-1994 מספר

העולים המקבלים דמי אבטלה נשאר בלא שינוי - כ-14,000 במוצע לחודש. הימשובות מגמת הירידה בממדי האבטלה במשק ב-1995 לא נתנה עדיין את אותותיה במספר המקבלים דמי אבטלה, ומספרם של אלה אף צפוי לגדול בכ-6% ולהגיע לכ-65 אלף במוצע לחודש. יש להדגיש, שמספר המקבלים דמי אבטלה מן החיילים המשוחררים ימשיך לרדת במידה ניכרת גם ב-1995 (בשיעור בן כ-30%), אך מספרם של המקבלים מקרב אלו שהיו שייכים לכוח העבודה צפוי לגדול בכ-10%. יש לציין שבשנים 1994-1995 הונהגו שני שינויים תחיקתיים בכללי הזכאות לדמי אבטלה, אך לפי הערכה, לשינויים אלה היתה השפעה שולית בלבד על מספר המקבלים במרוצת 1994 או 1995. ראשית, במסגרת החוק לצמצום ממדי העוני והפערים הכלכליים הוחמרו כללי הזכאות לקבלת דמי אבטלה כשמדובר במוכטלים מתחת לגיל 35. מאז אוגוסט 1994 מובטלים אלה חייבים לקבל כל עבודה, גם אם היא "לא מתאימה" כהגדרת החוק, כתנאי לקבלת דמי אבטלה. שנית, בינואר 1995 קוצרה תקופת הזכאות המרכזית לדמי אבטלה המשולמים לחייל משוחרר מ-138 ימים ל-70. (קיצור זה נועד ליצור מקור מימון נוסף להטבות שהוענקו מכוח חוק החיילים המשוחררים). פירוט השינויים שחלו בכללי הזכאות מוצג בסקירה זו בפרק הסוקר את מגמות ההתפתחות בענפי הביטוח הלאומי במרוצת השנים 1994-1995.

הצטמצמות ממדי האבטלה בשנים 1994-1995 והאטת קצב העלייה לארץ הביאו לירידה משמעותית בשיעור גידולה של האוכלוסייה בגיל העבודה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורית). ב-1994 גדל המספר החודשי הממוצע של מקבלי גמלה זו בכ-3% בלבד (לעומת כ-20% ב-1993 ו-74% ב-1992), והוא צפוי לגדול ב-1995 בכ-5%. בשנה זו יגיע מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה לכ-74.5% אלף במוצע לחודש. מספר העולים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה היה ב-1994 כ-26 אלף במוצע לחודש, וככל הנראה הוא יגדל ב-1995 לכ-29 אלף.

בשנים 1994-1995 הואט גם קצב הגידול במספר הקשישים המקבלים גמלת סיעוד; ב-1994 הוא גדל בכ-13%, וב-1995 הוא צפוי לגדול בשיעור דומה. ב-1995 יגיע מספר המקבלים גמלת סיעוד לכ-58 אלף קשישים.

לוח מס. 6: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, בממוצע לחודש, 1985-1995

שנה	נכות כללית		נפגעי עבודה		אימרות		ילדים משפחות המקבלות קצבות ילדים**	מטות הבטחה הכנסה לאוכלוסייה השירותית	סייעוד	
	קצבת ניידות	קצבת נכות	קצבת נכות צמיתה	זמי פגיעה*	קצבת זמי	קצבת נכות				קצבת זמי	קצבת זמי
1985	10.6	4.0	9.9	56.9	10.6	4.0	4.6	63.5	390.2	1985
1990	11.4	5.8	11.6	59.1	11.4	5.8	6.5	73.1	442.6	1990
1991	11.6	6.1	12.1	64.3	11.6	6.1	6.9	74.5	477.3	1991
1992	11.9	7.2	12.8	74.2	11.9	7.2	7.5	77.8	499.8	1992
1993	12.2	8.6	13.4	74.7	12.2	8.6	8.3	82.9	517.7	1993
1994	12.8	9.5	13.6	81.2	12.8	9.5	9.4	88.5	535.8	1994
1995	13.4	10.2	14.1	83.1	13.4	10.2	10.0	93.0	555.3	1995
מספר המקבלים (אלפים)	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	
מספר המקבלים (אלפים)	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	
58.3	54.1	54.1	54.1	54.1	54.1	54.1	54.1	54.1	54.1	
52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	
45.8	48.7	48.7	48.7	48.7	48.7	48.7	48.7	48.7	48.7	
37.7	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	
30.0	43.5	43.5	43.5	43.5	43.5	43.5	43.5	43.5	43.5	
25.0	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	40.3	
-	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	
24.6	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3	
19.6	546.9	546.9	546.9	546.9	546.9	546.9	546.9	546.9	546.9	
50.6	532.5	532.5	532.5	532.5	532.5	532.5	532.5	532.5	532.5	
34.0	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	471.7,	
81.2	481.6	481.6	481.6	481.6	481.6	481.6	481.6	481.6	481.6	
70.6	723.6	723.6	723.6	723.6	723.6	723.6	723.6	723.6	723.6	
61.2	795.6	795.6	795.6	795.6	795.6	795.6	795.6	795.6	795.6	
74.5	814.1	814.1	814.1	814.1	814.1	814.1	814.1	814.1	814.1	

מ

גידול שנתי (אחוזים)

1985	2.9	5.3	5.9	-4.7	2.9	5.3	4.5	1.7	2.8	1985		
1990	1.8	9.4	4.9	-0.5	1.8	9.4	8.3	2.2	5.1	1990		
1991	1.8	5.2	4.6	13.4	1.8	5.2	6.2	1.9	7.8	1991		
1992	2.6	18.0	3.9	14.9	2.6	18.0	8.7	4.8	4.7	1992		
1993	1.7	19.4	4.7	0.7	1.7	19.4	14.7	5.8	3.6	1993		
1994	4.9	10.4	1.5	8.6	4.9	10.4	13.3	6.7	3.5	1994		
1995	4.7	7.4	3.7	2.6	4.7	7.4	6.4	5.1	3.6	1995		
72.0	-12.0	-0.1	1.5	2.2	5.9	-4.7	2.9	5.3	4.5	1.7	2.8	1985
14.1	-2.0	1.0	3.9	1.3	4.9	-0.5	1.8	9.4	8.3	2.2	5.1	1990
8.5	-11.4	-0.5	3.8	0.6	4.6	13.4	1.8	5.2	6.2	1.9	7.8	1991
73.6	1.3	3.4	1.9	1.7	3.9	14.9	2.6	18.0	8.7	4.8	4.7	1992
19.9	-13.1	8.2	5.5	0.0	4.7	0.7	1.7	19.4	14.7	5.8	3.6	1993
2.9	10.0	6.8	0.9	2.7	1.5	8.6	4.9	10.4	13.3	6.7	3.5	1994
5.1	2.3	4.0	0.3	0.0	3.7	2.6	4.7	7.4	6.4	5.1	3.6	1995

* מספר המקבלים השונים במסך השנה.
 ** נתוני השנים 1985-1993 כוללים את המשפחות שקצבות הילד הואשן והילד השני הוחזרו לתן נאמנות המעבידים.
 *** הנתון של שנת 1985 מתייחס למספר המשלמים הממוצע בחודש. החל ב-1990 - למספר המקבלים.

ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים

בדיקת ההתפלגות של תשלומי הגמלאות לפי ענפי ביטוח ושל שיעורי גידולם הריאלי בכל אחד מהענפים מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה. ב-1994 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי גדלו ריאלית ב-5.1%, לעומת 9% ב-1993. שיעורי הגידול הגבוהים ביותר נצפו בענפי הנכות הכללית, נפגעי עבודה, אימהות וסיעוד. בענף הזיקנה והשאיירים ובענף הילדים - שני הענפים המרכזיים - גדלו התשלומים בשיעור דומה לזה של כלל תשלומי הגמלאות. לעומת זאת, בענף האבטלה היקף התשלומים ירד ריאלית.

בדומה ל-1993, גם ב-1994 גדלו תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאיירים בשיעור ריאלי בן 5.5%. לזכות הגידול בתשלומי הענף נזקפים כ-40% מסך כל הגידול בתשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. התרומה היחסית של הענף לגידול כלל תשלומי הגמלאות גבוהה אך במעט מחלקו של הענף בסך כל התשלומים (37%). תמונה דומה נצפתה בענף הילדים. התשלומים עבור קצבות ילדים גדלו ריאלית ב-5%, ולגידול זה יש לזקוף כ-21% מהגידול בכלל תשלומי הגמלאות.

תשלומי ענף נכות כללית, שהם כ-11% מכלל התשלומים, גדלו ריאלית בשיעור גבוה, יחסית - כ-10% (פי שניים משיעור הגידול שנרשם בכלל תשלומי הגמלאות). לפיכך, לזכות הגידול הריאלי בתשלומי ענף הנכות נזקפים כ-20% מהגידול בכלל תשלומי הגמלאות של המוסד. תשלומי הענפים נפגעי עבודה ואימהות - ענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר - גדלו גם הם בשיעורים גבוהים: 14.7% ו-9.9%, בהתאמה. העלייה הגבוהה, יחסית, בתשלומי ענף נפגעי עבודה ב-1994 היא פועל יוצא לא רק מן הגידול במספר המקבלים, אלא גם מתשלומים רטרואקטיביים שהועברו לקופות החולים בגין ההוצאות הכרוכות בריפויים של נפגעי עבודה בשנים קודמות. כ-18% מגידול כלל תשלומי הגמלאות יש לזקוף לגידול בענף נפגעי עבודה, וכ-10% - לגידול בענף האימהות. לעומת זאת, תשלומי ענף אבטלה - המעניק גם הוא גמלת מחליפת שכר - ירדו ריאלית בשיעור בן כ-12%. אלולא ירידה זו היה כלל תשלומי הגמלאות גדל ריאלית בעוד 0.8 נקודת האחוז.

לוח מס. 7: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי, לפי ענפי הביטוח (אחוזים), 1980-1995

שנה	זיקנה ושאר ימים	נכות כללית	נפגעי עבודה ופעולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הבטחת הבנסה	סיעוד ואחר	סך הכול
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100
1993	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4	100
*1994	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7	100
*1995	36.2	10.9	7.1	5.6	20.0	5.8	5.3	5.3	3.8	100

* לא כולל התשלומים, שהמוסד שילם ב-1994 למשך הביטוח בגין החיסכון נמסר ימי הפיקולאים או צפוי לשלם ב-1995.

חלקם של תשלומי כל הגמלאות המחליפות שכר (כולל תגמולי מילואים) ככלל תשלומי הביטוח הלאומי הגיע ב-1994 ל-23.8%.

ב-1995 סך כל תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 10.7%. בשנה זו נצפו שיעורי גידול גבוהים, יחסית, בתשלומי כל הענפים, למעט ענף הילדים. לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים - בשיעור בן 9.3% - נזקפים כ-32% מהגידול בכלל תשלומי הגמלאות. לזכות תשלומי ענף הילדים, שגדלו ריאלית בשיעור של 4.3%, נזקפים רק 9% מהגידול בכלל התשלומים. התרומה הניכרת של ענף הנכות הכללית לגידול הכולל בתשלומי הגמלאות תימשך גם ב-1995 (כ-16%). לתשלומי הגמלאות המחליפות שכר, שיעלו בשיעורים ריאליים בני כ-10%-20%, ייזקפו כ-32% מכלל הגידול בכלל תשלומי הגמלאות.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

בשנת 1994 הושפע היקף הגבייה בעיקר מן ההתפתחויות הכלכליות כמשק: עליית השכר הריאלי ועליית מספר המועסקים ומספר משרות השכיר. השינוי המבני היחיד שהונהג במערך הגבייה היה ביטול תובת המעסיקים לשלם דמי ביטוח לאומי לענף ביטוח שירות מילואים החל מאוקטובר 1994. כתוצאה מכך שיעור דמי הביטוח המוטל על המעסיקים פחת ב-0.47 נקודת האחוז, ובמקביל גדלו סכומי דמי הביטוח הלאומי ששולמו על ידי הממשלה כמסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה.

הסדר זה היה בתוקף במשך שלושה חודשים בלבד - עד לסוף 1994, שכן בינואר 1995 ענף שירות המילואים חדל להיות ענף ביטוחי, ומאז מועד זה תגמולי המילואים ממומנים במלואם על ידי הממשלה בלבד. בינואר 1995 הופחתו גם שיעורי דמי הביטוח המוטלים על השכירים ועל המבוטחים הלא שכירים ב-0.45 נקודת האחוז. זאת - כמגמה להפחית גם את נטל המיסוי הישיר על העובדים במשק. זאת ועוד, כמסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה (והפעם כתחליף לפיתוח, שהממשלה נמנעה מלבצע) הופחתו בפברואר 1995 שיעורי המס המקביל המוטלים על המעסיקים ועל

המבוטחים הלא-שכירים ב-1.95 נקודות האחוז (מ-4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-3% ממנה). הממשלה קיבלה על עצמה להשלים גם את החסר, שנבע מהפחתה זו, ממלוא תשלומי המס המקביל שהיו נגבים מן המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה.

שנת 1995 ועמדה גם בסימנן של שתי ריפורמות מרחיקות לכת: האחת-בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי, והשנייה - בתחום מערכת הבריאות. בחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות עוגנה הריפורמה שנעשתה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי משכירים. זו נועדה להבטיח חלוקה צודקת יותר של נטל תשלומי דמי הביטוח ואת חיזוק הפרוגרסיביות שלהם. הריפורמה בוצעה הלכה למעשה בינואר 1995. במסגרתה הורחב בסיס ההכנסה החייבת בדמי הביטוח הלאומי. זאת - על ידי כלילת כל רכיבי השכר, שהיו פטורים עד אז מתשלום דמי ביטוח לאומי, בהכנסה החייבת במס והעלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי משלוש פעמים השכר הממוצע כמשק לארבע פעמים. מרביתה של הגבייה הנוספת, שמקורה הכסיס המורחב של ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, אפשרה להפחית את שיעור דמי הביטוח של העובדים ל-2.9% (מ-5.35%) על חלק השכר השווה למחצית השכר הממוצע במשק. על חלק השכר הגבוה ממחצית השכר הממוצע במשק הוטל השיעור הרגיל - 5.35%. הגבייה הנוספת, שמקורה הכסיס המורחב, הוחזרה לעובדים השכירים בלבד, ואילו המעסיקים המשיכו לשלם דמי ביטוח (לענפי הביטוח הלאומי) עבור עובדיהם בשיעור בן 2.4% משכר העובד. במקביל נקבע גם שיעור מופחת למס המקביל, שמשלמים המעבידים בגין עובדיהם השכירים (2.93% מחלק השכר השווה למחצית השכר הממוצע ו-4.95% מיתרת השכר). יש לציין, שעם ביטולה של הגבייה לענף ביטוח שירות מילואים ועם הפחתתו של שיעור המס המקביל המוטל על המעבידים במסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה, חלו שינויים בשיעורים דלעיל. שיעורי דמי הביטוח ומסי הבריאות, שהיו בתוקף מאז ינואר 1995, מוצגים בלוח מס. 8.

הריפורמה שבוצעה בינואר 1995 הפחיתה את נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי שהיה מוטל על בעלי שכר נמוך, אך הכבידה את זה המוטל על בעלי שכר גבוה (אלה שהכנסתם גדולה יותר מפי שניים מהשכר הממוצע). העקרונות שהנחו את הריפורמה שנעשתה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי

לוח מס. 8: שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ומס הבריאות,
ינואר 1995*

מס בריאות		מס מקביל*		דמי ביטוח לאומי		
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	
3.1	4.8	2.93	4.95	8.06	12.05	עבור שכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	1.78	3.00	1.93	1.93	מעביד
		1.15	1.95	3.47	5.22	ממשלה
3.1	4.8	2.40	4.95	5.89	11.70	עבור עצמאי
3.1	4.8	1.45	3.00	3.82	6.62	מזה: עצמאי
-	-	0.95	1.95	2.57	5.08	ממשלה

* הפחתת שיעורי המס המקביל הונהגה בפברואר 1995.

שימשו בסיס גם לקביעת מדיניות הגבייה של מס הבריאות במסגרת חוק הבריאות הממלכתי, שנכנס לתוקף בינואר 1995. גביית המס, הן מהאוכלוסייה העובדת והן מהאוכלוסייה הלא-עובדת - לרבות מקבלי הקצבאות, וחלוקתו לקופות החולים השונות הוטלו על המוסד לביטוח לאומי. השיעור הרגיל של מס הבריאות הוא 4.8% מההכנסה התייבת בדמי ביטוח לאומי, ואילו השיעור המופחת הוא 3.1%. בסקירה זו מוקדש פרק נפרד למדיניות גביית מס הבריאות ולהיערכות המוסד ליישומה.

לוחות מס. 9 ו-10 מציגים נתונים על תקבולי המוסד לביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח, מס מקביל ומס בריאות ועל מאפיינים שונים של הגבייה. ב-1994 הסתכמו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) בכ-11.7 מיליארד ש"ח. כ-45% מסכום זה - 5.3 מיליארד - העבירה הממשלה למוסד לביטוח הלאומי בגין הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי

לוח מס. 9: תקבולי המוסד לביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח לאומי,
 מס מקביל ומס בריאות (מיליון ש"ח), 1995-1993

שיעור גידול ריאלי (אחוזים)					תקבולים מגבייה
1995 לעומת 1994	1994 לעומת 1993	1995	1994	1993	

דמי ביטוח לאומי

-3.8	10.3	10,890	10,302	8,312	שכירים
-3.5	(-)0.6	1,440	1,358	1,216	לא שכירים
-3.8	8.9	12,330	11,660	9,528	סך הכול
-9.1	10.4	**5,342	**5,346	4,310	מזה: שיפוי*

מס מקביל

4.2	10.2	4,290	3,744	3,025	שכירים
9.2	2.6	600	500	434	לא שכירים
4.8	9.2	4,890	4,244	3,459	סך הכול
		1,610	-	-	מזה: שיפוי*

מס בריאות

		3,760	-	-	שכירים
		1,100	-	-	לא שכירים
		4,860	-	-	סך הכול

סך הכול

22.7	10.3	18,940	14,046	11,337	שכירים
53.7	0.2	3,140	1,858	1,650	לא שכירים
26.3	9.0	22,080	15,904	12,987	סך הכול
18.3	10.4	6,952	5,346	4,311	מזה: שיפוי*

* כגין חורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (או המס המקביל) המוטלים על המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים.

** כולל השיפוי כגין ביטול הגבייה ממעסיקים עבור ענף מילואים בחודשים אוקטובר-דצמבר 1994. סכום זה שולם בחלקו ב-1994 (104 מיליון ש"ח) ובחלקו ב-1995 (52 מיליון ש"ח).

לוח מס. 10: מאפייני גבייה שונים, 1993-1995

1995	1994	1993	מאפייני הגבייה
------	------	------	----------------

אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):

3.2	2.6	0.4	שכר ממוצע ריאלי לעובד
6.0	7.4	5.8	מספר משרות שכיר
13.0	13.4	12.8	שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי
9.9	12.4	10.9	מדד המחירים לצרכן

סך כל הגבייה (כולל שיפוי במחירים קבועים) 26.3 9.0 7.4

אחוז הגבייה למערכת הבריאות מסך כל הגבייה (לענפי הביטוח ולמערכת הבריאות) 44.2 26.7 26.6

אחוז הגבייה עבור שכירים מסך כל הגבייה (לענפי הביטוח ולמערכת הבריאות) 85.8 88.3 87.3

ממעבידים וממבוטחים לא-שכירים. נוסף על כך גבה המוסד מס מקביל בסכום של 4.2 מיליארד ש"ח. המס המקביל שנגבה עבור קופות החולים היה כ-27% מכל הגבייה שגבה המוסד לביטוח לאומי. ב-1994 סכום הגבייה המבוצעת על ידי המוסד גדל ריאלית בכ-9%. גידול זה נבע הן מעליית השכר הריאלי בכ-2.6% והן מעליית מספר המועסקים במשק (ומספר משרות השכיר) - בשיעור כן כ-7.5%. סכום הגבייה הכוללת עבור שכירים (מהעובדים וממעבידיהם, כולל השתתפות הממשלה) גדל ריאלית ב-10.3%, ואילו סכום הגבייה מלא-שכירים לא גדל כלל במונחים ריאליים.

ב-1995 תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי צפויים לרדת בשיעור ריאלי בן כ-3.8% ולהסתכם ב-12.3 מיליארד ש"ח. ירידה ריאלית זו נובעת רובה

ככולה מביטולה של הגבייה עבור ענף ביטוח שירות מילואים (שהיתה 0.92% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי), שכן ב-1995 המשיכו לגדול השכר הממוצע הריאלי ומספר המועסקים במשק. לעומת זאת, כפועל יוצא מן ההתפתחויות שחלו בשכר וכתעסוקה, סכומי הגבייה של המס המקביל צפויים לגדול במונחים ריאליים בכ-5%, ולהסתכם בכ-4.9 מיליארד ש"ח. ב-1995 גדלה ההוצאה הממשלתית במסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה; הממשלה שיפתה את המוסד לביטוח לאומי בסכום כן כ-7 מיליארד ש"ח בגין הפחתת שיעוריהם של דמי הביטוח הלאומי ושל המס המקביל המוטלים על המעסיקים ועל המכוטחים הלא-שכירים. סכום זה גבוה כמונחים ריאליים בכ-17% מהסכום שהועבר ב-1994. כמו כן, סכום השיפוי הוא כ-40% מכלל תקבולי המוסד מדמי הביטוח הלאומי ומהמס המקביל, ואילו שישים האחוזים הנותרים הם גבייה ישירה מן הציבור. ולבסוף, לפי אומדן ב-1995 יגבה המוסד לביטוח לאומי מס בריאות בשווי 4.9 מיליארד ש"ח, וסך כל תקבולי המוסד מדמי הביטוח הלאומי ומהמיסים שהוא גובה עבור מערכת הבריאות (מס מקביל ומס בריאות) יסתכמו בכ-22 מיליארד ש"ח.

2. מקורות המימון לפעולות הביטוח הלאומי

המימון לתשלומי הגמלאות של ענפי המוסד לביטוח לאומי נובע מארבעה מקורות:

א. תקבולים מדמי ביטוח לאומי (אלה הנגבים ישירות מן הציבור ואלה שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמכוטחים הלא-שכירים מאז 1986, עת הוחל בביצוע המדיניות להפחתת עלות העבודה).

ב. השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח. על פי סעיף 217(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של ארבעה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק. השיעורים שהיו בתוקף בשנת 1994 הם: 15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 115% מהגבייה לענף ילדים (כמרץ 1993, עם חידוש תשלום קצבות הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות, שיעור ההשתתפות הוגדל מ-80% ל-100%, ומשהחל בינואר 1994 השלב הראשון של ההאחדה ההדרגתית של קצבות הילדים המשולמות לאלה שאינם זכאים לקצבות יוצאי צבא, שיעור זה שוב הוגדל ל-115% מהגבייה), 50%

מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלות לעולים חדשים בענף סיעוד. ב-1995, עם ביצוע השלב השני של מדיניות ההאחדה ההדרגתית של קצבות הילדים, גדל סכום השתתפותה של הממשלה בענף הילדים עד ל-130% מהגבייה. בינואר 1997, לכשתושלם מדיניות ההאחדה, קצבות הילדים (כולל קצבות יוצאי הצבא הנוכחיים) תמומנה במלואן מכוח סעיף 217 לחוק.

ג. מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות. אלה הן גמלאות המשולמות על פי חוקי מדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשותרים) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: קצבות זיקנה ושאיירים לעולים - שתשלומן מעוגן בסעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי - גמלאות נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי איבה), ואשר המוסד לביטוח לאומי מפקד על הענקתן. כלומר, אלה הן גמלאות שעבורן לא נגבים דמי ביטוח, והן ממומנות במלואן על ידי אוצר המדינה.

ד. תקבולי המוסד לביטוח לאומי מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד באג"ח, הצמודות למדד והנושאות ריבית בת 5.25% בממוצע.

לוח מס. 9 מציג את התפלגות תקבולי ענפי הביטוח הלאומי, לפי מקורות המימון. כאמור, ב-1994 תקבולי המוסד מדמי הביטוח הלאומי גדלו ריאלית בכ-9%. סך כל הקצבותיו של האוצר על פי סעיף 217 גדל גידול ניכר - בשיעור בן כ-49%. זאת - בעיקר עקב הגדלת סכום השתתפותה של הממשלה במימון תשלומי קצבות הילדים. סכום תשלומי הממשלה עבור גמלאות לא גבייתיות לא השתנה במונחים ריאליים. יציבות זו משקפת בעיקר שתי התפתחויות מנוגדות: תשלומי הממשלה עבור קצבות הילדים המוענקות ליוצאי צבא פחתו ריאלית בשיעור ניכר, בן כ-25%. זאת - עקב ההחלטה לממן באופן הדרגתי את תשלומי קצבות יוצאי הצבא מכוח סעיף 217, ולא מכוח חוק חיילים משותרים. לעומת זאת, תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים המוענקות לעולים חדשים ותשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה גדלו בשיעורים ריאליים בני כ-13% וכ-5%, בהתאמה. ולבסוף, ב-1994 תקבולי המוסד מריבית גדלו ריאלית בכ-3.5%.

התפתחויות אלו הגדילו את חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח (מ-12.4% ב-1993 ל-16.8% ב-1994) ובמקביל הקטינו את חלקם של מקורות המימון האחרים. סכום השתתפותה של הממשלה במימון הגמלאות המשולמות על ידי המוסד - הגבייתיות והלא גבייתיות - הגיע ל-32.5% מכלל תקבולי ענפי הביטוח. אם לוקחים בחשבון גם את סכומי השיפוי בגין הפחתת עלות העבודה, הרי חלקה של הממשלה בכלל תקבולי ענפי הביטוח הוא 58.7%.

ב-1995 צפוי להימשך הגידול בחלקה של הממשלה במימון הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. תקבולי ענפי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח פחתו ריאלית בשיעור בן כ-3.8%, וחלקם בכלל מקורות המימון צפוי לקטון ל-51.7% (לעומת 56.8% ב-1994). לעומת זאת, הקצבות האוצר לפי סעיף 217 לחוק גדלו ריאלית בשיעור בן 12.3%, והסכום המועבר על ידי הממשלה עבור הגמלאות הלא-גבייתיות עלה ריאלית אף בשיעור גבוה יותר - כ-33% (עקב הגדלת סכום הגמלאות הניתנות למעוטי יכולת מכוח החוקים לצמצום ממדי העוני). סכום השתתפותה של הממשלה במימון הגמלאות - הגבייתיות והלא גבייתיות - צפוי להגיע ל-37.6% מכלל התקבולים (ואם לוקחים בחשבון גם את סכומי השיפוי - ל-60%).

3. 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 1993 ועד ל-1994 גדלו הגרעונות השוטפים של ענף אימהות, אך בייחוד של ענף נפגעי עבודה. גם מצבו של ענף ביטוח שירות-מילואים הורע (לאחר שהועבר למשרד הביטחון סכום של כ-1 מיליארד ש"ח בגין החיסכון במספר ימי המילואים), ולכן לאחר העודף השוטף שנרשם בו ב-1993 נרשם ב-1994 גרעון. בענף הנכות הכללית נמשכה, זו שנה שנייה, ירידה בעודף השוטף, ואילו בענף אבטלה לא רק נבלם, לראשונה מאז 1988, הגידול בגירעון, אלא הוא אף קטן. השתפר מצבם הכספי של ענף הזיקנה והשאיירים, ובעיקר של ענף הילדים; בענף הזיקנה והשאיירים נרשם עודף שוטף (לעומת גרעונות בשנים הקודמות), והעודף השוטף בענף הילדים גדל כמעט פי שניים וחצי.

לוח מס. 11: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,
1995-1985

שנה	סך כל התקבולים של ענפי הביטוח הלאומי*	תקבולי ענפי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח לאומי	השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח	תשלומי הממשלה למימון גמלאות לא-גבייתיות**	תקבולים מריבית על השקעות
-----	---------------------------------------	--	-----------------------------------	---	--------------------------

מספרים (מיליון ש"ח)

1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1990	9,240.8	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,364.4	9,528.0	2,068.9	2,841.7	1,885.4
1994	20,528.6	11,660.3	3,454.5	3,218.4	2,142.9
1995	23,837.9	12,330.0	4,267.6	4,684.2	2,522.0

התפלגות מקורות המימון (אחוזים)

1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100.0	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100.0	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6

* כולל דמי הביטוח ששולמו על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים.

** כולל הוצאות מינחל של גורמי חוץ.

לוח מס. 12: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליון ש"ח), 1995-1993

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ענף ביטוח
1995	1994	1993	1995	1994	1993	
2,238.2	2,128.7	1,566.8	-283.8	-14.2	-328.6	סך הכול
1,228.8	857.0	554.5	314.4	90.2	-117.6	זיקנה ושאיירים
125.4	202.9	199.7	-40.6	64.4	82.4	נכות כללית
-481.5	-337.7	-189.8	-664.5	-477.0	-330.3	נפגעי עבודה
-162.8	-40.5	-22.8	-237.8	-112.1	-89.0	אימהות
2,630.7	2,092.9	1,058.3	1,939.7	1,544.5	621.6	ילדים
-768.9	-560.0	-588.0	-955.9	-759.2	-800.9	אבטלה
-150.1	35.1	617.7	-303.1	-101.1	512.7	שירות מילואים
-183.4	-121.0	-72.9	-336.0	-263.9	-207.5	אחר

לוח מס. 13: נכסי המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח (אחוזים), 1995-1993*

רמת כיסוי בפועל (מספר שנים)			סך כל נכסי המוסד			ענף ביטוח
1995	1994	1993	1995	1994	1993	
			55.1	49.0	41.2	סך הכול (מיליארד ש"ח)
3.23	3.24	3.24	36.7	35.9	35.7	זיקנה ושאיירים
1.70	1.87	1.87	6.6	6.6	6.4	נכות כללית
2.46	2.43	3.19	6.6	7.7	6.9	נפגעי עבודה
1.30	1.78	2.04	2.7	3.2	3.4	אימהות
4.03	4.00	3.82	29.6	25.8	24.3	ילדים
2.74	3.85	3.98	6.4	8.2	9.9	אבטלה
..	..	3.06	5.7	6.3	6.6	שירות מילואים
-	-	-	5.7	6.3	6.8	אחר
			100.0	100.0	100.0	סך הכול

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

ב-1994 סך כל התקבולים השוטפים של הניטוח הלאומי וסך כל התשלומים השוטפים היו פחות או יותר מאוזנים, והגרעון השוטף של המוסד לניטוח לאומי על כל ענפיו היה כ-14 מיליון ש"ח בלבד. כאשר כוללים בחשבון גם את הריבית שהתקבלה ב-1994 מהשקעות המוסד, עולה, כי את הענפים נפגעי עבודה, אבטלה ואימהות ציין גרעון, ואילו בשאר הענפים נמצא עודף. העודף בתוספת הריבית, שהניבו כל ענפי המוסד לניטוח לאומי, הסתכמו ב-2.13 מיליארד ש"ח. ב-1995, לעומת זאת, צפוי להתחדש גידולו של הגרעון השוטף. זאת בעיקר עקב הימשכות גידולו בענפים המעניקים גמלאות מחליפות שכר - נפגעי עבודה, אימהות, אבטלה ומילואים. גם העודף השוטף שציין ב-1994 את ענף הנכות ייעלם, ונהיה עדים לגרעון שוטף במקומו, אך בענפי הזיקנה והשאיירים והילדים העודף השוטף יגדל כשיעור ניכר.

בלוח מס. 12 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לניטוח לאומי, לפי ענפי הניטוח. יש להדגיש את הימשכות ירידת חלקם של נכסי ענף אבטלה בכלל נכסי הניטוח הלאומי, עד ל-8.2% בדצמבר 1994 (לעומת 21% ב-1987). גם חלקם של נכסי הענפים נפגעי עבודה ואימהות המשיך לקטון ב-1994, ואילו חלקם של הענפים, שמצבם הכספי שופר ב-1994, גדל. מגמת הירידה בחלקם של נכסי הענפים המעניקים גמלאות יחסיות לשכר בכלל נכסי המוסד תימשך גם ב-1995.

בחינת רמת הביסוי של כל אחד מענפי הניטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות הענף, שמאפשר היקף נכסיו, מעלה שבענף הנכות הכללית היתה בסוף 1994 רמת כיסוי בת 1.87 שנים (לעומת 1.97 בדצמבר 1993). רמה זו עדיין קטנה מהמינימום שנקבע כרזרבה בענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים הספיקו בסוף 1994 ל-3.24 שנות הוצאה (בדומה לסוף 1993), ואלו של ענף הילדים הספיקו ל-4.00 שנות הוצאה (לעומת 3.82 בסוף 1993), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת. הרזרבות של ענף אבטלה הספיקו בסוף 1994 ל-3.85 שנות הוצאה (לעומת 3.98 ב-1993).

פרק 2

ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1994

לאה אחדות
יאסר עוואד
יעקב שאול
נירית ישראלי

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואת אי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1994 בהשוואה לשנה הקודמת, והוא בוחן את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים הוא נתוני סקרי הכנסות 1993-1994, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים¹, שראש משק הבית בהם היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים, שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-85% מכלל משקי הבית העירוניים בישראל, וכ-80% מכלל משקי הבית בישראל².

ההתפתחויות שחלו ב-1994 בממדי העוני ובדפוסי התחלקות ההכנסה במשק נובעות בעיקר מעלייתו הריאלית הגדולה, יחסית, של השכר³. ב-1994 ההכנסה ברוטו של משפחה - לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני המיסים הישירים - גדלה ריאלית ב-8.5% לעומת השנה הקודמת. זאת - לעומת ירידה בת 1.7% ב-1993. גידולה הריאלי של ההכנסה ברוטו, הממוצעת למשפחה, משקף אך ורק את הגידול הריאלי של הכנסות מעבודה בשיעור בן כ-10%, שכן ההכנסה הממוצעת של משפחה מתשלומי ההעברה, כמעט לא השתנתה (גדלה ב-0.2%). נטל המס גדל אך במעט, ולפיכך גם ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה גדלה ריאלית בכ-8.5%, לעומת ירידה בת 1.6% ב-1993.

1. ביישובים עירוניים יהודיים ומעורבים בני 2,000 תושבים ויותר וכיישובים עירוניים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (להוציא מזרח ירושלים).

2. כלי מזרח ירושלים.

3. יש להדגיש, ששיעור עליית השכר הממוצע לשכיר, שנצפה בנתוני סקר הכנסות 1994, גבוה משיעור עלייתו של השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שמתפרסם באורח שוטף על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (7.7% לעומת 2.3%). הפער בין שני סוגי אומדני שכר אלה, הן גורמים המוחלטים והן כשיעורי השינוי ביניהם משנה לשנה, אינם מאפיינים את שנת 1994 בלבד. על הסיבות העשויות להסביר פער זה ר' "ההבדל בין השכר הממוצע לשכיר לבין השכר הממוצע למשרת שכיר", נירית ישראלי, מחקר מס. 57, המוסד לביטוח לאומי, 1995.

ניתוח גורמיו של גידול ההכנסה הממוצעת של משפחה מעבודה בשיעור בן כ-10% מעלה, שגידול זה נובע בעיקר מעליית השכר הממוצע לשכיר (בשיעור בן 7.7%). בין 1993 ל-1994 אמנם גדלו במקצת מספר המפרנסים במשפחה (בעיקר עקב הצטרפותן של בנות זוג לשוק העבודה) ומספר שעות העבודה, אך תרומתם לגידול הכנסות המשפחה מעבודה היתה שולית למדי - כנקודת אחוז אחד מכל הגידול שחל בהכנסות המשפחה מעבודה. היציבות שהסתמנה בתשלומי ההעברה הריאליים הממוצעים של משפחה היא פועל יוצא משתי התפתחויות מנוגדות: גידול ריאלי של תשלומי קצבות הביטוח הלאומי כממוצע למשפחה בשיעור בן כ-1% וירידה ריאלית של תשלומי העברה אחרים מהמשלה וממוסדות ציבוריים בכ-3.5%.

אינדיקטור ההכנסה הרלבנטי לניתוח ממצאי העוני והתחלקות ההכנסות הוא ההכנסה המותאמת לגודל המשפחה, שהיא ההכנסה של מבוגר סטנדרטי. ב-1994 ההכנסה הכלכלית (בעיקר מעבודה) של מבוגר סטנדרטי גדלה ריאלית בשיעור בן כ-11%, ואילו ההכנסה הפנויה של מבוגר סטנדרטי גדלה בשיעור בן 8.5%. גידולה הריאלי של ההכנסה הפנויה נצפה בכל העשירונים, אולם שיעורה היה גבוה יותר בעשירונים העליונים: 7%-12% בחמשת העשירונים העליונים, לעומת 4%-6% בחמשת העשירונים הנמוכים. הכנסתו של העשירון העליון גדלה בשיעור הגבוה ביותר. חציון ההכנסה הפנויה הריאלית של מבוגר סטנדרטי עלה אף הוא בשיעור גבוה - כמעט ב-8%, ולפיכך עלה גם קו העוני הנגזר ממנו.

ב-1994 התרחבו פערי ההכנסה. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה באוכלוסייה כולה עלה מ-0.3290 ב-1993 ל-0.3441 ב-1994, כלומר ב-4.6%. מאז 1993 עד 1994 גדל רק חלקו של העשירון העשירי בכל ההכנסה הפנויה - על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים. ב-1994 גדלה הכנסתו של העשירון העליון ב-1.3% מכל ההכנסה הפנויה.

4. הגידול הקל בתשלומי המוסד לביטוח לאומי, שהסתמן בנתוני סקר הכנסות 1994, עולה בקנה אחד עם חמגמה שחסתמנה בנתוני המוסד לביטוח לאומי בעניין הגידול נחיקף התשלומים. על פי נתונים אלה מכלול תשלומי המוסד לגמלאות גדל ריאלית בכ-5%, ובניכוי הגידול במספר המקבלים (בשיעור בן 3%-4%) התשלום הממוצע של מקבל גדל ריאלית בכ-1%-2%.

התגברות מיזת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה נובעת הן מהתרחבות פערי ההכנסה הכלכלית (מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בכ-1.5%) והן מירידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום פערים אלה. התרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית נגרמה מכך ששכרו של העשירון העליון גדל בשיעור גבוה יותר משיעור עליית שכרם של שאר העשירונים, בייחוד של עשירוני הביניים (השלישי עד התשיעי), ואילו צמצום תרומתם של תשלומי ההעברה, שהם מרכיב נכבד בהכנסת העשירונים הנמוכים, נבעה מכך שגידולם פיגר מאוד אחרי עליית השכר.

הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה חושפים גידול בולט יותר כפערי ההכנסה של אוכלוסייה זו. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית, הנובעת בעיקר משכר, עלה בשיעור בן 5.2%, ואילו המדד המתייחס להכנסה הפנויה עלה בשיעור בן 6.7%. גם בקרב השכירים חלקו של העשירון העליון בכל ההכנסה הפנויה גדל על תשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים.

בצד התפתחויות אלו הסתמנה ב-1994 יציבות באחוז המשפחות, שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני, אך חלה עלייה באחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני. ב-1994 ל-34.2% מכל המשפחות היתה הכנסה כלכלית נמוכה מקו העוני; זאת - לעומת 34.6% ב-1993. יציבותה של תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית נזקפת לזכות הצטמצום של ממדי האבטלה במשק. יש לשער, שאילולא הגידול הניכר, יחסית, בהכנסת קו העוני, שיפור מצב התעסוקה במשק היה בא לידי ביטוי בירידה של ממש בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית. זאת ועוד, מאחר שתשלומי ההעברה הריאליים הממוצעים של משפחה נשארו יציבים, לא היה בהם כדי להדביק את קצב גידולה של הכנסת קו העוני. לפיכך פחתה תרומתם לצמצום ממדי העוני, ותחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות עלתה כמעט.

ב-1994 הכנסתם הפנויה של כ-205 אלף משפחות היתה נמוכה מקו העוני. אלו מנו 18% מכל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים; זאת - לעומת 16.7% ב-1993. לעומת ההתרחבות בתחולת העוני בקרב המשפחות, נצפתה יציבות באחוז הנפשות והילדים העניים: הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו 18% מכל הנפשות באוכלוסייה (17.6% ב-1993), ואילו

הילדים שחיו במשפחות העניות מנו 22.8% מכל הילדים באוכלוסייה (22.1% ב-1993). זאת ועוד, בעוד שאחוז המשפחות שנחלצו מהעוני הודות לתשלומי העברה (בניכוי המיסים הישירים) ירד מ-52% ב-1993 ל-47% ב-1994, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הנפשות והילדים כמעט לא השתנתה.

העלייה שנצפתה בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה בלטה במיוחד במשפחות, שבראשן עומד קשיש, ובמשפחות העולים החדשים. התרחבות תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב העולים החדשים נבעה אף היא בעיקר מגידול ממדי העוני בקרב הקשישים באוכלוסייה זו. מספר המשפחות הקשישות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני, היה ב-1994 25% מכל המשפחות הקשישות (לעומת 21% ב-1993). בקרב העולים החדשים תחולת העוני גדלה מ-20% ב-1993 ל-24% ב-1994. התרחבות תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בשתי קבוצות אלו נבעה אך ורק מפחיתת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני: אחוז משפחות הקשישים שנחלצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה ירד מ-68% ב-1993 ל-61% ב-1994, ואילו אחוז משפחות העולים שנחלצו מהעוני לאחר קבלת תשלומי העברה ותשלום המיסים הישירים ירד מ-57% ל-49%, בהתאמה. שלא כבאוכלוסיית הקשישים, תרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני באוכלוסיית המשפחות עם ילדים פחתה ב-1994 אך במעט (כ-35% מהמשפחות נחלצו מעוני), ולפיכך גם ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה כמעט לא השתנו. יציבות זו נזקפת לזכות הגדלתן של קצבות הילדים.

בסיכום יש לציין, שהממצאים המוצגים בפרק זה מעידים על התרחבות הפערים בהכנסה הפנויה במשק ועל גידול בממדי העוני בכלל האוכלוסייה. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני פחתה, וכן פחתה תרומתם לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה. הממצאים המתייחסים ל-1994 שוב חושפים את פגיעותם הכלכלית של הקשישים. אמנם רמת הקצבאות המוענקות להם לא נשחקה, אך לא היה ככך כדי להדביק את הגידול הריאלי בהכנסה הפנויה במשק. החוק "לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות", שבא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר זה, איפשר לשמור על הרמה הממוצעת של הקצבאות לקשישים בתקופת הסקר, אך לא לשפרה. חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות, שבא לידי

ביטוי מלא בנתוני הסקר, וביצוע השלב הראשון בהאחדת רמת הקצבאות המשולמות לכל המשפחות, כלא קשר לשירות צבאי, תרמו ליציבות יחסית של ממדי העוני באוכלוסיית המשפחות עם ילדים.

ב. הגדרת העוני ומדידתו

כמסגרת הפעילות המחקרית המתכצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית. הגדרה זו משקפת גישה יחסית לעוני – על פי המצוקה היחסית ומידת אי השוויון. מצוקה יחסית, לפי ההגדרה, היא מצבם של פרט או של משפחה החסרים את האמצעים הדרושים כדי להשיג לעצמם את תנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרתבה והרכ ממדית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה להתעורר במישורי חיים שונים: הכנסה, דיור, תינוך ועוד, ועל כן מדיניות הרווחה חייבת להתמודד עם כל היבטי המצוקה. המאפיין השני הוא הערכת המצוקה יחסית לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נמוכה במידה רבה מרמת הרווחה בחברה שבה היא חיה, מוגדרת כמשפחה במצוקה. קו העוני היחסי בישראל חושב ברוח תפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שאין מדד אחיד המשקף את המצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת, חישוב קו העוני מוגבל להיבט ההכנסה הכספית. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף לכולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות.

בישראל שיטת חישוב קו העוני עומדת על שני היסודות הבאים:

1. קביעת ההכנסה התציונית כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. ההכנסה התציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, או הפחותה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני, כלומר רמת ההכנסה הנמוכה במידה ניכרת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, מוגדר כרמת ההכנסה השווה

ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (כתוספת תשלומי העברה, אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת ההכנסה החציונית הפנויה, יש להתאים את קו העוני לרמת החיים הגבוהה יותר⁵.

יש להדגיש בבירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות בהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת בלא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, לפי סל צרכים מינימלי, שכל מי שהכנסתו אינה מספקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת החיים הסבירה. גם ההכנסה המינימלית צריכה, לפי הגדרה זו, להספיק לא רק לצרכים פיסיולוגיים, אלא גם לצרכים חברתיים מינימליים.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזו מידה יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חיה הנוכחית. התאמת קו העוני לגודל המשפחה מניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. לפי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת, כל אימת שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" (סולם שקילות), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה. בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות סטנדרטיות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם נתפסים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות סטנדרטיות), אינם כפולים מצורכי משפחה בת שתי נפשות (בת ערך של 2

5. לצורך החישוב, ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, מפני שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בחתפלות החכנסות, כלומר מחכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד.

נפשות סטנדרטיות) אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.6) (ר' לוח מס. 1).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המחולקת למספר הנפשות הסטנדרטיות, שהיא מונה, נמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש סטנדרטית במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה. קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1994, היה 758 ש"ח לחודש, לעומת 630 ש"ח ב-1993 (במחירים השוטפים של תקופת הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1994 היתה גבוהה בכ-7% ממונחים

לוח מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה*, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1994

קו העוני למשפחה		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
24.6	948	1.25	1
39.4	1,516	2.00	2
52.2	2,009	2.65	3
63.1	2,426	3.20	4
73.9	2,843	3.75	5
83.7	3,222	4.25	6
93.6	3,601	4.75	7
102.5	3,942	5.20	8
110.3	4,245	5.60	**9

* מחירי תקופת סקר הכנסות 1994, לפי מדד המחירים של 112.4 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשורת שכיר בחודשים אוקטובר 1993 - נובמבר 1994. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהתקבלו עבורו נתוני הכנסות.

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

ריאליים מזו שנצפתה ב-1993. מאחר שהשכר הממוצע במשק בין שתי התקופות, שבמרוצתן נערכו סקרי ההכנסות גדל בכ-2.5% במונחים ריאליים, הכנסת קו העוני עלתה מ-18.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1993 ל-19.9% ממנו ב-1994.

בפרק זה נציג ממצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני כמונחים של שיעור העניים בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין הכנסת קו העוני (המתאימה לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקנן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס שבין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן יחס פער העוני).

ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים

לוח מס. 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1991-1995⁶. בשנת הסקר 1994 רמת האינפלציה במשק עלתה, והמחירים עלו מדי חודש ב-1.1% (לעומת 0.9% ב-1993). השכר הממוצע של משרת שכיר גדל במונחים ריאליים בכ-2.6%, אך רמת שכר המינימום עלתה כשיעור נמוך יותר. לפיכך, רמתו היחסית של שכר המינימום המשיכה לרדת זו השנה השלישית, אם כי בקצב איטי יותר מאשר בשנים 1992-1993. ב-1994

6. האינדיקטורים לשנים המוצגות בלוח חושבו בהתאם לתקופות, שנתוני סקרי ההכנסות מתייחסים אליהן. כך, למשל, נתוני סקר הכנסות 1994 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1993 - נובמבר 1994.

שכר המינימום היה 40.3% מהשכר הממוצע, לעומת 40.7% ב-1993 ו-43.6% ב-1991. ב-1994 נמשכה הירידה בממדי האבטלה במשק; שיעור הבלתי מועסקים נכוח העבודה ירד מ-10% ב-1993 ל-7.8% ב-1994. ירידה זו השתקפה גם בנתוני סקר הכנסות, אם כי שיעורה בו היה נמוך יותר. חלקם של הפרטים בלא הכנסה מעבודה כסך כל הפרטים בגיל העבודה (בניכוי אוכלוסיית הקשישים, שרובה פרש מעבודה) ירד בשיעור בן כ-10%. שיעור ירידה זה אפיון גם את חלקם של ראשי משקי בית לא עובדים בכלל ראשי משקי הבית הלא-קשישים (הוא ירד מ-17.7% ב-1993 ל-16.0% ב-1994). מאחר שכ-80% מכל המשפחות שראשיהן (הלא-קשישים) לא עובדים מצויים בשני העשירונים הראשונים, ירידת ממדי האבטלה הביאה לעלייה בהכנסה משכר של שני עשירונים אלה, במיוחד של העשירון השני. הנתונים המוצגים בהמשך הפרק מורים, שב-1994 חלקם של שלושת העשירונים הראשונים בכל ההכנסה הכלכלית אף גדל במקצת, וכי את התרחבות פערי ההכנסה, שאפיינה את השנה הנסקרת, יש לזקוף אך ורק לגידול הניכר ביותר שחל בשכרו הריאלי של העשירון העליון. זאת ועוד, אילו לא העלייה הגדולה, יחסית, בהכנסת קו העוני, ירידת ממדי האבטלה היתה מותירה את רישומה גם בצמצום ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית.

להלן ההתפתחויות שנצפו במערך קצבות הביטוח הלאומי: ראשית, הגדלת רמת הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, להורים יחידים ולנכים עם ילדים מכוח החוק ל"צמצום העוני והפערים בהכנסות" (אוגוסט 1994), כמעט לא הורגשה בנתוני סקר הכנסות 1994. ייאמר, שהקצבאות גדלו רק ברבעון האחרון של תקופת הסקר, וברבעון זה רק כרבע מהאוכלוסייה הנחקרת נתבקש לדווח על הכנסותיו. בהעלאת רמת קצבאות אלו ברבע האחרון של תקופת הסקר היה כדי לפצות על השחיקה שחלה בהן קודם לכן, ולפיכך רמת הקצבאות (בממוצע לחודש) ביחס לשכר הממוצע במשק נשמרה, אך לא עלתה. שנית, רמתן של שאר קצבות הביטוח הלאומי - קצבות הזיקנה והשאיירים הכסיסיות, הגמלה להשלמת הכנסה (למעט זו המוענקת להורים יחידים), קצבות הנכות לבוזדים ולזוגות והגמלאות מחליפות השכר - עלתה בשיעור נמוך יותר משיעור עלייתו של השכר הממוצע במשק. בכוח הקנייה של חלקן אף הסתמנה שחיקה.

מנתוני לוח מס. 2 עולה, שרמתה של הכנסת המינימום לקיום, שהובטחה במרוצת תקופת סקר 1994 לקשיש בודד ולאמנה עם שני ילדים, נשמרה ביחס לשכר הממוצע במשק; אולם עקב עליית קו העוני בשיעור גבוה יותר משיעור עלייתו של השכר הממוצע במשק, לא היה בהכנסות המינימום כדי להבטיח הכנסה גבוהה מקו העוני. ב-1994 הובטחה לקשיש בודד הכנסה השווה ל-99% מקו העוני המתאים לנפש אחת, ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם שני ילדים (באמצעות הגמלה בשיעור המיוחד וקצבות הילדים) היתה 95% מקו העוני המתאים לשלוש נפשות.

הפער בין הגמלה להבטחת הכנסה, ששולמה למשפחות הנמנות על האוכלוסייה השירית (למעט הורים יחידים), במיוחד לאלה שהיו זכאיות לגמלה בשיעור הרגיל, לבין הכנסת קו העוני היה אף גבוה יותר. כך, למשל, רמת הכנסת המינימום בשיעור הרגיל, שהובטחה לבודד, היתה נמוכה בכ-22% מקו העוני, ואילו הגמלה שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-30%.

שלישית, ב-1994 נשחק כוח הקנייה של נקודת קצבת ילדים, וערכה היחסי ירד מ-3.0% מהשכר הממוצע במשק ב-1993 ל-2.9% ממנו ב-1994. הימשכות מגמת השתיקה בערכה היחסי של נקודת הקצבה נובעת לא רק משיטת עדכון (בשיעור עליית מדד המחירים), אלא גם משחיקתה המכוונת של נקודת הקצבה לשם מימון הגדלת הקצבאות המשולמות למעוטי יכולת, כמתחייב מהחוק לצמצום העוני. יש לציין בצד מגמה זו, שחידוש תשלום קצבת הילד הראשון לכל המשפחות הקטנות (במרץ 1993), שבא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1993 (במתצית השנייה של תקופת הסקר), הורגש במלואו בנתוני סקר הכנסות 1994. בנתוני הסקר באה לידי ביטוי, כמו כן, התוספת הראשונה ששולמה מאז ינואר 1994 למשפחות שאינן זכאיות לקי"ץ במסגרת מדיניות הממשלה להבטיח שוויון ברמת הקצבאות. ב-1994 שולמה תוספת השווה לרבע בלבד מסכום קצבות יוצאי הצנא, ולפיכך תרומתה של מדיניות זו לצמצום ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית תורגש במלואה רק לכשיושלם ביצועה ב-1997.

בהנחה שב-1995 רמת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע במשק (כפי שתיגזר מנתוני סקר הכנסות 1995) לא תהיה גבוהה מזו שנצפתה ב-1994, לאור

לוח מס. 2: התפתחויות מקרו-כלכליות, קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישיריים: אינדיקטורים נחרטים, 1991-1994

	1995	1994	1993	1992	1991	
שיעור השינוי במדד המתיריים לצרכן, כממוצע לחודש (אחוזים)	0.7	1.1	0.9	0.7	1.5	שיעור השינוי במדד המתיריים לצרכן, כממוצע לחודש (אחוזים)
שיעור האבטלה (אחוזים)	7.5	7.8	10.0	11.2	10.3	שיעור האבטלה (אחוזים)
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע	46.5	45.2	41.6	41.8	33.2	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: ליחיד	40.1	40.3	40.7	42.2	43.6	שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: ליחיד
קצבת הזיקנה או השאיריים הנוספית לנווד, כאחוז מקו עם 2 ילדים	163.0	163.4	172.9	179.8	186.3	קצבת הזיקנה או השאיריים הנוספית לנווד, כאחוז מקו עם 2 ילדים
קצבת הזיקנה או השאיריים הנוספית לנווד, כאחוז מהשכר הממוצע	72.6	73.3	77.8	80.7	83.2	קצבת הזיקנה או השאיריים הנוספית לנווד, כאחוז מהשכר הממוצע
הגמלה להבטחת הכנסה (כולא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד	15.4	15.3	15.6	15.5	15.8	הגמלה להבטחת הכנסה (כולא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד
הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: לקשיש בודד	25.8	24.4	24.4	24.3	24.7	הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: לקשיש בודד
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: ליחיד	47.8	43.7	43.2	42.9	43.9	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: ליחיד
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	104.7	98.9	103.7	103.3	105.6	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	102.4	95.1	99.1	98.9	101.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	78.3	77.7	82.9	82.6	84.6	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	73.2	70.6	74.7	75.0	76.4	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	2.8	3.0	3.1	3.2	3.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	22.8	23.4	24.1	24.4	24.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	2.8	2.9	3.0	3.2	3.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	61.4	62.0	63.1	65.2	64.4	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	152.9	154.0	155.0	154.4	147.8	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים	267.7	227.4	252.4	256.1	252.5	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים עם 2 ילדים

מדרגת המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק

* הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת):

כאחוז מהשכר הממוצע

כאחוז משכר המינימום

* משנים 1993-1991 כולל גם הזיקניים המיוחדים הניתנים מאז יולי 1990.

ההתפתחויות שציינו את שנת 1995 יש לשער, כי ב-1995 לא רק תיעצר מגמת העלייה בממדי העוני, אלא אף תחול בהם ירידה. הגדלת הקצבאות מכוח החוק לצמצום העוני והפערים הכלכליים תבוא לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הכנסות 1995. כמו כן תבוא לידי ביטוי, אם כי חלקי בלבד, השפעת הצעדים המשלימים לצמצום העוני שביצועם הוחל ביוני 1995, ותורגש ביתר שאת השפעת המדיניות להאחדת רמת הקצבאות, משבוצע השלב השני שלה בינואר 1995. רמת הכנסת המינימום, שהובטחה ב-1995 לקשישים, למשפחות חד-הוריות ולנכים, וכן רמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות גדלו ריאלית אף יותר מעליית השכר הממוצע במשק. לעומת זאת, ב-1995 החריפה הישחקות ערכה של נקודת קצבת ילדים, ושיעורה ביחס לשכר הממוצע ירד ל-2.8%. שתיקה זו תבוא לידי ביטוי ברמת הקצבאות המשולמות למשפחות הקטנות, ואילו הקצבאות המשולמות למשפחות גדולות תשמורנה לפחות על כוח הקנייה שלהן הודות להגדלת מספר נקודות הקצבה, שזכאיות להן משפחות אלו מכוח החוק לצמצום העוני.

ולבסוף, בשנים 1994-1995 הונהגה רפורמה במערכת מס ההכנסה. ב-1994 בוטלו הזיכויים המיוחדים, שיעור המס ההתחלתי הופחת מ-20% ל-15%, שיעור המס השולי המרבי הוגדל מ-48% ל-50%, והיטל הקליטה בוטל. בינואר 1995 בוטלה מדרגת המס של 35%, ואילו מדרגות המס האחרות, להוציא זו הראשונה, הורחבו. המדיניות המכוונת להורדת נטל המס, בעיקר של בעלי הכנסה גבוהה, נמשכה גם בשלהי 1995. במקביל ב-1995 הונהגה הרפורמה כמערך דמי הביטוח הלאומי הנגבים מן העובדים השכירים, המעוגנת ב"חוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות". רפורמה זו, שמתוארת ביתר פירוט במבוא לסקירה, הפחיתה את נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי של בעלי שכר נמוך אך הגבירה את זה של בעלי שכר גבוה. כמו כן, ב-1995 נגבה לראשונה מס הבראות, פחות או יותר בהתאם לכללים שלפיהם נגבים דמי הביטוח הלאומי.

מס ההכנסה הוא מס פרוגרסיבי במידה רבה, ולהפחתתו של נטל מס פרוגרסיבי עלול להיות "מתיר" - היחלשות תרומת המס לצמצום אי שוויון ההכנסות. לעומת זאת, לרפורמה בדמי הביטוח הלאומי ובמימון מערכת הבראות אמורה להיות השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסה. בממצאים

המוצגים במחקר שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי⁷ יש כדי ללמד, שתרומת מס ההכנסה לצמצום אי השוויון בהכנסה פנויה תפתח ב-1995, ואילו זו של דמי הביטוח הלאומי תגדל. הערכה זו בוצעה על בסיס נתוני השכר של 1993. אולם מאחר שדפוס השינוי בהתחלקות ההכנסה הפנויה תלויים בראש וראשונה במה שמתרחש במערכת השכר - רמתו והתפלגותו - לפי שעה קשה להעריך האם ב-1995 תגדל או תקטן מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק.

ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני באוכלוסייה כולה

ניתוח תרומתן של מדיניות תשלומי ההעברה ושל מדיניות המיסים הישירים לצמצום ממדי העוני יתייחס תחילה להשפעתם של תשלומי ההעברה כלכד, ולאחר מכן - להשפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים גם יחד. תשלומי העברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שתשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות העניות - באופן מוחלט ויחסית לשאר המשפחות באוכלוסייה, וככל שהחלק היחסי של סך כל תשלומי ההעברה המועברים לאוכלוסייה הענייה גדל, כך הם מצמצמים את ממדי העוני. כמו כן, ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות קטן יותר, כך הכנסתן הפנויה גדולה יותר, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדולים יותר.

ב-1994 כ-55% מתשלומי ההעברה - הכוללים את קצבות המוסד לביטוח לאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מחו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ - הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-79% בממוצע מההכנסה ברוטו של משפחה ענייה לפי הכנסתה הנקייה (לעומת כ-71% ב-1993), אך רק כ-12% בממוצע מההכנסה ברוטו של משפחה שאינה ענייה.

ב-1994 הסתמנה עלייה באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, אך התייצב אחוז הנפשות

7. ואח פרק 5, סקירה שנתית 1993-1994.

לוח מס. 3: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994

מ	ד	ד	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
האוכלוסייה מתחת לקו העוני					
משפחות	388,400	199,700	205,200		
נפשות	1,162,000	649,800	671,500		
ילדים	431,000	275,300	284,600		
מדד תחולת העוני (%)					
משפחות	34.2	17.6	18.0		
נפשות	31.1	17.4	18.0		
ילדים	34.5	22.0	22.8		
מדד יחס פער העוני (%)*					
מדד ג'יני	64.2	27.8	28.0		
להתחלקות הכנסות העניים*	0.5571	0.1677	0.1664		

* המשקל שניתן לכל משפחה נחישוב המדד שווה למספר הנפשות תחיות בה.

לוח מס. 4: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993

מ	ד	ד	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
האוכלוסייה מתחת לקו העוני					
משפחות	380,600	176,100	183,900		
נפשות	1,150,000	611,900	648,000		
ילדים	416,700	262,300	279,300		
מדד תחולת העוני (%)					
משפחות	34.6	16.0	16.7		
נפשות	31.2	16.6	17.6		
ילדים	33.0	20.8	22.1		
מדד יחס פער העוני (%)*					
מדד ג'יני	66.9	27.3	26.8		
להתחלקות הכנסות העניים*	0.5924	0.1665	0.1643		

* ראה הערה ללוח מס. 3.

והילדים העניים. בשנה זו הכנסתם הפנויה של כ-205 אלף משפחות היתה נמוכה מקו העוני. אלו מנו 18.0% מכל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא עובדים. זאת - לעומת 16.7% ב-1993. ב-1994 חיו כ-671 אלף נפשות במשפחות העניות, שבהן היו כ-285 אלף ילדים. הנפשות העניות מנו 18% מכל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 17.6% ב-1993, ואילו הילדים העניים מנו 22.8% מכל הילדים באוכלוסייה - לעומת 22.1% ב-1993. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) נשאר פחות או יותר שווה לזה שהיה בשנים הקודמות, כ-28% מהכנסת קו העוני. דהיינו, ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה היתה כ-72% מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני באוכלוסייה כולה, לפי מדדים נבחרים, 1992-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה			מדד
1994	1993	1992	1994	1993	1992	
מדד תחולת העוני (%)						
47.2	51.7	52.1	48.6	53.8	54.4	משפחות
42.2	43.6	44.2	44.1	46.8	48.1	נפשות
34.0	33.0	33.2	36.1	37.0	39.5	ילדים
56.4	59.9	59.1	56.7	59.2	57.8	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

הגידול בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה של המשפחות משקף אך ורק את פחיתת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני, שכן תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, מפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה) נשארה בלא שינוי. ב-1994 34.2% מכל המשפחות היו משפחות עניות לפי הכנסתן הכלכלית (לעומת 34.6% ב-1993). סביר להניח, שאילולא הגידול הניכר בהכנסת קו העוני (בעקבות עליית השכר),

ירידת ממדי האבטלה כמשק היתה באה לידי ביטוי בצמצום של ממש בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית.

ב-1994 תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-49% מהמשפחות העניות. זאת - לעומת כ-54% ב-1993. כאשר גם המיסים הישירים מובאים בחשבון, מסתכר שכ-47% מכל המשפחות נחלצו מהעוני ב-1994, לעומת כ-52% ב-1993. יש להדגיש, שתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיית הנפשות העניות פחתה בשיעור נמוך יותר מהשיעור המקביל באוכלוסיית המשפחות, והיא כמעט לא השתנתה כשמדובר בילדים העניים. ב-1994 תשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע של משפחה בכ-56%; פער העוני הממוצע של משפחה לפני תשלומי ההעברה היה כ-64% מהכנסות קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע של משפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי העברה ומיסים היה כ-28% מקו העוני.

פער העוני הממוצע של משפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי שוויון התפלגות הכנסותיהם של העניים. כמלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקותן של הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.557 ב-1994), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות עם הכנסה, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. ב-1994 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים (0.166) היה נמוך בכ-70% מזה שלפני תשלומי ההעברה והמיסים. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שוויון התחלקותן של הכנסות העניים - ירד ב-1994 מ-0.2615 לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ל-0.0718 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זו אפוא ירידה בת כ-73%.

ה. עוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכבה של האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 6 מציג את רמת העוני בישראל בקבוצות ספציפיות באוכלוסייה - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשלושת מדדי העוני, ואת מדד ריכוזיות העוני המלמד מהי שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין רמת העוני בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות הלא קשישות, שראשן לא עבד ב-1994; היתה הגבוהה ביותר - כ-60%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה כמעט פי שלושה וחצי מזו שנצפתה בכל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה כסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים, אשר 38% בקירוב מהן עניות. תחולת עוני זו היתה כפולה מזו שבכל האוכלוסייה. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחותה מזו שבכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות שראשן שכיר היתה 7.2% - תחולה השווה לפחות ממחצית תחולת העוני בכל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב הקשישים היתה גבוהה בכשליש מזו שבכל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני במשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה בכ-20% מזו שבכל האוכלוסייה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי מדד פער העוני מורה, שההבדלים בין פערי העוני בקבוצות השונות קטנים יותר מאלו שאפיינו את תחולת העוני. פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ופער העוני השני בגודלו נמצא במשפחות עם ילדים (קטנות וגדולות כאחד). פער העוני הממוצע במשפחות הלא קשישות, שראשן לא עבד ושהיו עניות, היה 35% מהכנסת קו העוני, כלומר - גדול בכ-25% מפער העוני בכל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, פער העוני במשפחות עם ילדים היה דומה לזה שבכל האוכלוסייה הענייה. בשאר הקבוצות פער זה היה קטן יותר. בעיקר יש לציין את משפחות הקשישים. פער העוני במשפחות הקשישות הוא רק 18% מהכנסת קו העוני (כ-60% מפער העוני בכל האוכלוסייה), וקטן אף מזה שבאוכלוסיית השכירים.

לוח מס. 7 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1994 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי קבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מורים, שלמספחות עם 4 ילדים ויותר ולמספחות (הלא קשיות) שראשן לא עבד יש ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן בכל האוכלוסייה הענייה גדול מחלקן בכל האוכלוסייה.

לוח מס. 7: חלקן של קבוצות ספציפיות באוכלוסייה כולה ובאוכלוסייה הענייה (אתוזים), 1994

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה
נפשות	מספחות	נפשות	מספחות	נפשות	מספחות	
15.2	31.6	21.8	42.4	11.1	22.7	קשישים
26.0	52.6	33.9	61.8	30.8	51.7	מספחות ללא ילדים
74.0	47.4	66.1	38.2	69.2	48.3	מספחות עם ילדים
40.6	32.6	36.9	26.6	53.8	41.2	1-3 ילדים
33.5	14.8	29.3	11.6	15.4	7.1	4 ילדים ויותר
34.3	26.9	41.0	27.7	77.1	67.6	שכירים
						מספחות לא קשיות
50.7	41.8	38.0	30.9	13.7	12.5	שראשן לא עבד
16.4	18.4	18.6	19.0	13.2	13.7	עולים

ב-1994 כ-42% מכל המספחות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על מספחות לא קשיות שראשן לא עבד, ואילו חלקן של המספחות שנמנו על מספחות אלו בכל המספחות באוכלוסייה היה כ-12.5% בלבד. בעוד המספחות הגדולות מנו כ-7% בלבד מכל המספחות באוכלוסייה, המספחות העניות הגדולות מנו כ-15% מכל המספחות באוכלוסייה הענייה. גם למספחות הקשיות יש ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה.

המשפחות הקשישות מונות 23% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך המשפחות הקשישות העניות מונות כ-32% מכל המשפחות העניות. עם זאת יש להדגיש, שלעומת 1993 ב-1994 גדל חלקם של הקשישים באוכלוסיית העניים, אך לעומת זאת ירד חלקן של המשפחות שראשן (הלא קשיש) לא עבד. לכסוף, גם לעולים החדשים יש ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה. משפחות העולים היו 13.7% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך 18% מכל המשפחות העניות.

ו. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

כדי להעריך את השלכותיהם של שינויים שחלו בהכנסת קו העוני - ריאלית ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה וכדי לאמוד את גודל האוכלוסייה המצויה על סף העוני, לוח מס. 8 מציג את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה כמעט מהכנסת קו העוני או גבוהה ממנה כמעט (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של כ-7.4% מכל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם הפנויה של 18.0% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, כמעט לשלוש חמישיות מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. כמו כן אפשר לראות, שהכנסתה של כעשירית מכל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסתם של 16.1% מכל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסתם של 18.0% מהן היתה נמוכה ממלוא הכנסת קו העוני). למעשה, התפלגות המשפחות העניות לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני באה לידי ביטוי כולל במדד פער העוני הממוצע.

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך כמעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 21.9% מכל המשפחות אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

לוח מס. 8: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) באוכלוסייה כולה ובקבוצות ספציפיות, 1994

אחוז ההכנסה מהכנסת קו העוני							קבוצת האוכלוסייה
125	110	105	100	95	90	75	
27.3	21.9	20.4	18.1	16.1	13.3	7.4	כל האוכלוסייה
14.3	9.4	8.2	7.2	6.3	5.0	2.9	שכירים
38.1	32.7	30.7	25.1	20.4	15.5	5.0	ראש משפחה קשיש
54.7	44.1	40.7	37.8	34.5	31.0	16.3	עם 4 ילדים ויותר

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר באוכלוסייה הקשישה. לכ-80% מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה, ולחמישית בקירוב מן הקשישים העניים יש הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מהכנסת קו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 30.7% מהמשפחות הקשישות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני; והכנסתם הפנויה של 32% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. יתר על כן, בדומה ל-1993, גם ב-1994 לכ-38% מכל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני, המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העוני (זאת - לעומת כ-27.3% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות קשישות סביב הכנסת קו העוני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום לקיום מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת נמוכה ממנו. לעומת זאת, שיפור - ולו רק קל - ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

נתוני לוח מס. 9, המציג את רמת העוני בשנים 1993 ו-1994 באוכלוסיית המשפחות הקשישות, מעידים על הימשכות מגמת הגידול בממדי העוני בה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, אף בשיעור גבוה מזה שנצפה ב-1993.

לוח מס. 9: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד העוני
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
51,400	51,200	161,200	משפחות
85,900	85,300	251,600	נפשות
מדד תחולת העוני (%)			
20.8	20.7	65.2	משפחות
21.7	21.6	63.7	נפשות
16.2	16.2	77.6	מדד יחס פער העוני (%)*
1 9 9 4			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
64,800	64,500	164,500	משפחות
102,000	101,700	253,200	נפשות
מדד תחולת העוני (%)			
25.1	25.0	63.7	משפחות
24.5	24.5	60.9	נפשות
17.7	17.6	78.4	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

כ-64% מכל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי ההעברה, כלומר - הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסתן העונית. פער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לפי ההכנסה הכלכלית היה כ-78% מקו העוני. רמת העוני באוכלוסיית המשפחות הקשישות לפני תשלומי ההעברה היתה גבוהה, מאחר שרק לכ-13% מהן היתה הכנסה מעבודה ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכל המשפחות הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר קטן, יחסית. ב-1994 לכ-48% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-45% בלבד מהשכר הממוצע במשק (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-22% בלבד מהשכר הממוצע במשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה באוכלוסיית המשפחות הקשישות העניות היה אף נמוך יותר - כ-28% בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-6% בלבד מהשכר הממוצע. ממצאים אלה דומים פחות או יותר לאלו שעלו בשנים 1990-1993.

לוח מס. 10: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1994	1993	1994	1993	
מדד תחולת העוני (%)				
60.6	68.1	60.8	68.3	משפחות
59.7	65.9	59.8	66.1	נפשות
77.5	79.1	77.5	79.1	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

בדומה ל-1993, גם ב-1994 כ-35% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות הקשישות, וכ-23% - למשפחות הקשישות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשישות בכללותן ושל המשפחות הקשישות העניות בפרט. הם מנו כ-84% מכל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות. כתוצאה מכך גם ב-1994 הצטמצמו ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה בשיעור גבוה יותר מזה שציין כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות. עם זאת, ב-1994 המשיכה לפחות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 61% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני (לעומת 68% ב-1993). שלא כבשנים הקודמות, ב-1994 ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיית הקשישים לא נבעה משחיקת רמת הקצבאות, אלא מהפיגור שפיגר הגידול בהכנסתם של הקשישים אחר גידולה של ההכנסה המאפיינת את כל האוכלוסייה (כפי שזו באה לידי ביטוי בהגדרת קו העוני). לפיכך תחולת העוני לאתר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו גדלה במידה ניכרת, מ-20.8% ב-1993 ל-25% ב-1994. אולם פער העוני הממוצע של משפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, לא השתנה שינוי של ממש, והוא המשיך להיות כ-17% מהכנסת קו העוני.

ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים

לוח מס. 11 מציג את ממדי העוני בשנים 1993 ו-1994 באוכלוסיית כל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמיסים. ולאחריהם, ואילו לוח מס. 12 מציג את ממדי העוני בשנים אלה במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1994 27% מכל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים. זאת - לעומת 26% ב-1993. עלייה זו בת נקודת האחוז אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית, ולפיכך ניתן לומר שב-1994 הסתמנה יציבות בתחולת העוני. יציבות זו מאפיינת הן את המשפחות הקטנות והן את המשפחות הגדולות. בדומה לשנים קודמות, גם ב-1994 תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית היתה גדולה יותר מאשר במשפחות הקטנות במשפחות הגדולות ביותר מפי שניים וחצי (56% לעומת 22%). גם פער העוני הממוצע של משפחה ענייה

גדולה היה גדול מזה של משפחה ענייה קטנה, כ-62% מהכנסת קו העוני וכ-57% ממנו, בהתאמה.

לוח מס. 11: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

ממד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	141,800	84,800	91,100
נפשות	749,000	453,800	485,700
ילדים	416,700	262,300	279,300
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	25.8	15.4	16.6
נפשות	28.8	17.4	18.6
ילדים	33.0	20.8	22.1
מדד יחס פער העוני (%)*	62.4	27.7	27.0
1 9 9 4			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	148,300	93,900	97,300
נפשות	768,300	480,000	497,100
ילדים	431,000	275,300	284,600
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	27.0	17.1	17.7
נפשות	29.7	18.5	19.2
ילדים	34.5	22.0	22.8
מדד יחס פער העוני (%)*	59.3	28.8	29.1

* ראה הערה ללוח מס. 3.

מאז מרץ 1993, עת חידוש תשלום קצנת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות, גדל חלקם של תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות עם ילדים בכל תשלומי ההעברה. ב-1994 המשפחות עם ילדים קיבלו 45% מכל תשלומי ההעברה. כ-25% מתשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-35% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים. הן מנו כמעט 60% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 18% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות.

לוח מס. 12: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

לאחר תשלומי העברה ומיסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	

1 9 9 3

מדד תחולת העוני (%)

36.1	13.1	34.5	12.1	53.8	20.9	משפחות
37.6	13.1	36.1	11.9	56.8	20.5	נפשות
39.3	14.1	37.8	12.8	58.7	21.0	ילדים
24.7	29.0	24.9	30.2	65.8	59.6	יחס פער העוני (%)*

1 9 9 4

מדד תחולת העוני (%)

37.8	14.3	36.9	13.7	55.9	22.1	משפחות
38.9	13.5	37.9	13.0	58.9	21.3	נפשות
40.4	14.7	39.2	14.1	60.7	22.5	ילדים
25.7	32.0	25.3	31.8	62.3	56.8	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 13 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1993 ו-1994. מנתוני לוחות מס. 11-13 עולה תמונה זו: ראשית, ב-1994 גם תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים כמעט לא השתנתה. הכנסתם הפנויה של 17.7% מהן היתה נמוכה מקו העוני, לעומת 16.6% ב-1993. במקביל הסתמנה יציבות גם בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1994 תולצו ממעגל העוני, לאחר תשלומי העברה ומיסים, כ-35% מכל המשפחות העניות עם ילדים (לעומת כ-36% ב-1993).

לוח מס. 13: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1993 ו-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה			מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	

1 9 9 3

מדד תחולת העוני (%)

32.9	37.3	35.7	35.9	42.1	40.3	משפחות
33.8	36.1	35.4	36.4	42.0	39.6	נפשות
33.0	32.9	33.0	35.6	39.0	37.0	ילדים
62.5	51.3	56.7	62.2	49.3	55.6	יחס פער העוני (%) *

1 9 9 4

מדד תחולת העוני (%)

32.4	35.3	34.4	34.1	37.8	36.7	משפחות
33.9	36.4	35.3	35.7	39.0	37.5	נפשות
33.5	34.6	34.0	35.3	37.2	36.1	ילדים
58.8	43.7	50.8	59.5	44.1	51.4	יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ב-1994 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים היתה כ-70% בממוצע מהכנסת קו העוני. כלומר, פער העוני הממוצע של משפחה ענייה לפי ההכנסה הפנויה היה כ-30% מהכנסת קו העוני.

שנית, היציבות היחסית שנצפתה מאז 1993 ועד ל-1994 בתחלת העוני לפי ההכנסה הפנויה ציינה במיוחד את המשפחות הגדולות. ב-1994 תחלת העוני היתה 14.3% באוכלוסיית המשפחות הקטנות (לעומת 13.1% ב-1993) ו-37.8% באוכלוסיית המשפחות הגדולות (לעומת 36% ב-1993).

ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

לוח מס. 14 מציג את רמת העוני באוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1994 הן תחלת העוני לפני תשלומי ההעברה והן זו שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים התרחכה. 14% מן המשפחות, שראשן עובד שכיר, היו עניות לפני תשלומי ההעברה (לעומת 12.7% ב-1993). הכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-34% בממוצע מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים תחלת העוני קטנה ל-7.2% (לעומת 6.0% ב-1993). לוח מס. 15 מלמד, כי ב-1994 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-53% ממשפחות השכירים (לעומת 60% ב-1993). כאשר גם המיסים הישירים המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים נלקחים בחשבון, עולה כי תחלת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-49% (לעומת כ-53% ב-1993). המשפחות, שראשן שכיר, מנו 27% מכל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-35% בממוצע מהכנסת קו העוני.

העלייה בתחלת העוני בקרב משפחות השכירים משקף בראש וראשונה את הגידול בהפרשיות השכר; בעוד שכרם הריאלי של בעלי שכר בינוני וגבוה עלה ב-1994 בשיעור ניכר, שכרם הריאלי של בעלי שכר נמוך עלה בכ-2%-3%. שנית, יש להדגיש שהרפורמה לכשעצמה במס ההכנסה, שהשלב הראשון שלה בוצע ב-1994, לא הגדילה את ההכנסה הפנויה של בעלי השכר הנמוך. השלב השני של הרפורמה שבוצע ב-1995 יגדיל גם הוא בעיקר את

הכנסת העשירונים העליונים, ורק הרפורמה בזמי הביטוח הלאומי אמורה להפחית את נטל המס על בעלי שכר נמוך. החשיבות של הפחתת נטל המס על בעלי שכר נמוך מתגברת לאור העובדה, שהכנסתם של כ-10% ממשפחות השכירים העניות ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים.

לוח מס. 14: רמת העוני באוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

מזד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	92,700	37,600	44,000
נפשות	422,200	176,600	207,300
ילדים	202,000	87,000	102,600
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	12.7	5.1	6.0
נפשות	15.0	6.3	7.4
ילדים	19.6	8.4	9.9
מדד יחס פער העוני (%)*	35.0	22.0	21.4
1 9 9 4			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	107,600	50,200	55,100
נפשות	475,900	209,500	230,400
ילדים	224,400	101,300	110,700
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	14.0	6.5	7.2
נפשות	16.5	7.3	8.0
ילדים	21.8	9.9	10.8
מדד יחס פער העוני (%)*	34.4	21.1	21.9

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 15: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני באוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1994	1993	1994	1993	
מדד תחולת העוני (%)				
48.8	52.8	53.3	59.8	משפחות
51.6	50.7	56.0	58.0	נפשות
50.7	49.5	54.8	57.1	ילדים
36.4	38.9	38.8	37.1	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י. רמת העוני באוכלוסייה הלא קשישה שאינה עובדת

השיפור שחל ב-1994 במצב התעסוקה כמשק השתקף בירידת מספר המשפחות, שראשיהן לא היו קשישים (מתחת לגיל הפרישה: גבר בן 65 ואישה בת 60) אך לא עבדו בשנה זו. ב-1994 מספרן של משפחות אלו באוכלוסייה קטן בכ-10%, ולכן חלקן בכלל המשפחות קטן מ-13.8% ב-1993 ל-12.5% ב-1994. במשפחות אלו חיו 13.7% מכל הנפשות (15.0% ב-1993) ו-17.2% מכל הילדים באוכלוסייה. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודלה של המשפחה הממוצעת באוכלוסייה כולה - 3.6 נפשות לעומת 3.3, בהתאמה. ב-1994 15% מאוכלוסיית הלא קשישים שלא עבדו היו משפחות גדולות. כמו כן, ראשי משפחות אלו היו ב-1994 מבוגרים יותר מאשר ב-1993: כ-11% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 11% ב-1993), 52% - בגיל 25-45 (לעומת 55% ב-1993), וכ-36% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 34% ב-1993). בחינת התפלגות משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-56% מראשי משפחות אלו היו נשואים (לעומת 55% ב-1993), 24% - רווקים (לעומת 26% ב-1993), והשאר (כ-20%) - אלמנים, גרושים ואחר. מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית

אחרים. מקורם של 65% מכל ההכנסה ברוטו היה תשלומי ההעברה, ו-45% מההכנסה ברוטו היו קצבות הכיטוח הלאומי בלבד.

לוח מס. 16: רמת העוני במשפחות שראשן הלא קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994

מזד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
-----------	-------------------	-------------------	--------------------------

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	120,100	85,300	85,700
נפשות	441,800	340,100	340,600
ילדים	199,700	168,500	168,500
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	84.6	60.1	60.4
נפשות	86.1	66.3	66.4
ילדים	92.7	78.2	78.2
מדד יחס פער העוני (%)*	87.9	35.1	35.4

אחוז הירידה בעוני הנובע מתשלומי העברה ומיסים

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	-	29.0	28.7
נפשות	-	23.0	22.9
ילדים	-	15.6	15.6
מדד יחס פער העוני (%)*	-	60.1	59.8

* ראה הערה ללוח מס. 3.

השיפור שחל במצב התעסוקה השתקף בירידת מספר הלא-עובדים, אולם תחולת העוני בקרב אלה שלא עבדו נשארה גבוהה גם ב-1994, כפי שהיתה ב-1993. לאור מאפייניה של אוכלוסייה זו ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית באוכלוסיית משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואמנם,

כ-85% מכל המשפחות, שראשיהן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה מאוד - כ-12% בלבד מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-24% מכל תשלומי ההעברה וכ-17% מכל קצבות הכיטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אנטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו. הם העלו את הכנסתם של 30% מהן אל מעל לקו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו ירדה ל-60%. פער העוני הממוצע של משפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-35% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 16). משפחות עניות אלו מנו כ-42% מכל המשפחות העניות (לעומת 48% ב-1993).

יא. העוני בקרב העולים החדשים

על פי נתוני סקר הכנסות 1994, משקי הבית של העולים החדשים - אלו שעלו במשך השנים 1990-1994 - מנו 13.7% מכל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים באוכלוסייה העירונית בישראל, הנפשות החיות בהן מנו 13.1% מכל הנפשות באוכלוסייה זו, אך ילדיהן מנו כ-10% מכל הילדים באוכלוסייה זו. למרות שמשפחות העולים (הגרעיניות) קטנות ממשפחות האוכלוסייה הוותיקה, מספר הנפשות הממוצע במשק בית, שבראשו עומד עולה, היה קטן אך במעט מזה שבכלל האוכלוסייה - 3.2, לעומת 3.3, בהתאמה. זאת-מאחר שהתופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד שכיחה באוכלוסיית העולים יחסית יותר. כמו כן יש לציין, שאוכלוסיית העולים מכוונת מהאוכלוסייה הוותיקה, וכי שיעור הקשישים בקרב העולים היה ב-1994 כ-17.5%, ואילו באוכלוסייה הוותיקה שיעורם היה כ-13%.

ב-1994 ההכנסה ברוטו הממוצעת של משפחת עולים גדלה ריאלית בכ-4.5%, ואילו הכנסתם הפנויה גדלה בכ-2%. כמו כן חלו שינויים בהרכב ההכנסה של העולים החדשים. בשנה הנסקרת נמשכה מגמת הצטרפותם ההדרגתית של העולים למעגל העבודה (69% מכל ראשי משקי הבית של עולים היו שכירים), ולפיכך נמשך גם הגידול בהכנסותיהם מעבודה. לעומת זאת, ב-1994 מרבית העולים שעלו בשנים 1990-1993 לא היו זכאים עוד לקבלת תמיכות מיוחדות מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים, כגון הסוכנות

היהודית. לפיכך הכנסותיהם מתשלומי העברה אלה קטנו. מנתוני לוח מס. 17 עולה, שההכנסה ברוטו הממוצעת של משפחת עולים שווה ל-65% מההכנסה ברוטו הממוצעת של כל האוכלוסייה, ואילו יחס ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים) הוא 72%. ב-1994 כ-71% מההכנסה ברוטו של עולים היו הכנסה מעבודה, לעומת כ-67% ב-1993 וכ-47% בלבד ב-1991. לעומת זאת, חלקה של ההכנסה מתמיכות ומקצבאות בהכנסה ברוטו כולה קטן מ-53% ב-1991 ל-35% ב-1993 ול-29% ב-1994.

לוח מס. 17: ההכנסה של עולים ושל כל האוכלוסייה לפי מקור ההכנסה, 1994

אחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת של משפחה (ש"ח)*		מקור ההכנסה
כל האוכלוסייה	עולים	כל האוכלוסייה	עולים	
77.8	70.8	4435.1	2627.9	עבודה
14.9	28.5	852.5	1059.8	תשלומי העברה
11.4	19.7	647.6	731.0	קצבות הביטוח הלאומי
2.0	7.5	114.2	280.1	תמיכות ממשלה
1.6	1.3	90.7	48.7	תמיכות מפרטים ומחול"ל
				הכנסה אחרת
7.3	0.7	417.1	26.2	(רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	5,703.4	3714.0	סך כל ההכנסה ברוטו
82.2	91.3	4,688.1	3392.1	סך כל ההכנסה נטו

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1994.

לוח מס. 18 מציג את רמת העוני באוכלוסיית העולים החדשים. בניגוד לשנתיים הקודמות, ב-1994 נצפתה התרחבות בתחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים. לכ-37,000 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 24% ממשפחות העולים שנפקדו בסקר. זאת - לעומת כ-20% ב-1993. גידול תחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים

לוח מס. 18: רמת העוני באוכלוסיית העולים, לפי מדדים נבחרים,
1993 ו-1994

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	67,100	27,800	28,700
נפשות	203,800	88,500	92,200
ילדים	52,000	28,500	29,400
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	47.4	19.7	20.3
נפשות	43.3	18.8	19.6
ילדים	41.6	22.8	23.5
מדד יחס פער העוני (%)*	73.1	29.9	29.7
1 9 9 4			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	73,600	37,000	37,700
נפשות	216,200	107,500	110,200
ילדים	59,800	36,600	37,900
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	47.3	23.8	24.3
נפשות	43.8	21.8	22.3
ילדים	46.7	28.6	29.5
מדד יחס פער העוני (%)*	66.5	27.0	27.4

* ראה הערה ללוח מס. 3.

מאז 1993 ועד ל-1994 נצפה גם באוכלוסיית הנפשות והילדים. ב-1994 מנו הנפשות שחיו במשפחות העולים העניות 22% מכל הנפשות במשפחות העולים, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות מנו 29.5% מכל ילדי העולים. זאת - לעומת 19.6% ו-23.5%, בהתאמה, ב-1993. התרחקות ממדי העוני באוכלוסיית העולים נצפתה ב-1994 ככל טיפוס המשפחה, במיוחד באוכלוסיית הקשישים, שמקור הכנסתם הבלעדי הוא קצכות המוסד לכיטוח לאומי.

גם כשמדובר בעולים, עליית ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה נובעת אך ורק מהתמעטות השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום ממדי העוני, שכן תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית לא השתנתה.

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב העולים, 1993 ו-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד עוני
1994	1993	1994	1993	
מדד תחולת העוני (%)				
48.8	57.2	49.7	58.4	משפחות
49.0	54.7	50.3	56.6	נפשות
36.7	43.5	38.8	45.2	ילדים
58.9	59.4	59.5	59.1	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י.ב. העוני באוכלוסייה הלא-יהודית

מכוח ההגדרה שלפיה נקבע מי היא האוכלוסייה הנחקרת בסקר הכנסות, האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל מיוצגת בו רק חלקית. כ-5.5% בלבד ממשקי הבית הכלולים בסקר הכנסות 1994 הם משקי בית לא-יהודיים. משקי הבית הלא-יהודיים שנפקדו בסקר מנו רק כ-45% ממשקי הבית העירוניים

הלא-יהודיים וכ-42% מכל משקי הבית הלא-יהודיים (בלי מזרח ירושלים). לפיכך הנתונים המופיעים בלוח מס. 20 מציגים תמונה חלקית בלבד על ממדי העוני באוכלוסייה לא-יהודית.

לוח מס. 20: רמת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים נבחרים, 1993 ו-1994

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד העוני
1 9 9 3			
21,500	20,000	29,100	האוכלוסייה מתחת לקו העוני משפחות
109,600	102,700	144,000	נפשות
60,000	56,400	74,600	ילדים
35.3	32.8	47.7	מדד תחולת העוני (%) משפחות
36.6	34.3	48.0	נפשות
43.9	41.3	54.7	ילדים
28.4	28.6	59.7	מדד יחס פער העוני (%)*
1 9 9 4			
24,500	23,600	33,000	האוכלוסייה מתחת לקו העוני משפחות
119,600	114,500	166,300	נפשות
62,600	60,000	85,100	ילדים
38.5	37.0	51.9	מדד תחולת העוני (%) משפחות
37.5	35.9	52.2	נפשות
42.9	41.2	58.4	ילדים
36.6	36.5	56.1	מדד יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

הנתונים מורים, כי ב-1994 לכ-38% מכל משקי הבית הלא-יהודיים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני (לעומת 35% ב-1993), ובדומה ל-1993 במשפחות אלו חיו כ-37% מאוכלוסיית הנפשות וכ-43% מאוכלוסיית הילדים. ההכנסה הממוצעת של משקי הבית הלא-יהודיים שהיו עניים

הילדים. ההכנסה הממוצעת של משקי הבית הלא-יהודיים שהיו עניים ב-1994 היתה כ-72% מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים היתה נמוכה בכ-26% כלכד מזו שלפני תשלומי העברה ומיסים. תרומתם של תשלומי העברה לצמצום העוני באוכלוסייה קטנה, יחסית, בין היתר בגלל ממדי העוני הגבוהים לפי ההכנסה הכלכלית. הכנסתם של כ-52% מהמשפחות הלא-יהודיות מעבודה היתה נמוכה מקו העוני. חלקן של המשפחות העניות הלא-יהודיות בכל המשפחות העניות (לפי ההכנסה הפנויה) כפול מחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות (12.0% לעומת 5.6%, בהתאמה). יש לציין, שממדי העוני הגבוהים באוכלוסייה הלא-יהודית משקפים את השכיחות הגבוהה, יחסית, של משפחות עם ילדים, בעיקר של משפחות עם 4 ילדים ויותר. ממדי עוני דומים מציינים גם יישובים יהודיים, שמאפיינת אותם שכיחות גבוהה של משפחות עם ילדים, כגון ירושלים, בני ברק ובאר שבע.

לוח מס. 21: השפעת תשלומי העברה והמיסים על רמת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, 1993 ו-1994

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1994	1993	1994	1993	

מדד תחולת העוני (%)

25.8	26.0	28.6	31.2	משפחות
28.1	23.8	31.1	28.5	נפשות
26.4	19.7	29.5	24.5	ילדים
34.8	52.4	35.0	52.1	מדד יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י.ג. תחולת העוני לפי יישובים

לוח מס. 22 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה (במונחי הכנסה למבוגר סטנדרטי) ככל יישוב ביחס להכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה בכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות תחולת העוני היא הגבוהה ביותר בירושלים, ובמונחים של נפשות ילדים היא כמעט פי 1.5 מזו שבכל האוכלוסייה: ב-1994 ל-20% מכל המשפחות שחיו בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני. הנפשות החיות במשפחות העניות מנו כ-25% מכל הנפשות, ואילו הילדים החיים במשפחות אלו מנו כ-34% מכל הילדים החיים בעיר. תחולת העוני בתל אביב-יפו וכחיפה דומה לזו שבכל האוכלוסייה. 17.7% מכלל המשפחות החיות בחיפה ו-16.8% בתל אביב-יפו הן עניות.

תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים אחוז המשפחות הגדולות גבוה כמיוחד. עם זאת, כאשר בוחנים את ההכנסה הממוצעת של משפחה בכל אחת מן הערים הגדולות ביחס להכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה עולה, שגם לפי אינדקטור זה המצב בירושלים הוא הגרוע ביותר, אם כי לפיו הפער בינה לבין תל אביב וחיפה קטן יותר. הכנסה הממוצעת בירושלים היא 101.8% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 124% כתל אביב וכ-110.3% בחיפה.

כשמדובר בערים הנמנות על אגד הערים תל-אביב: בני ברק, בת-ים, תולון, פתח-תקווה, ראשון לציון ורמת-גן, שכיחות העוני היא הגבוהה ביותר בבני-ברק. תחולת העוני בה במונחים של משפחות, נפשות וילדים גבוהה אף מזו שבירושלים. ההכנסה הממוצעת בבני-ברק שווה לכ-70% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. כשאר הערים תחולת העוני נמוכה מהממוצע הארצי: 18.0%. בפתח-תקווה וברמת גן תחולת העוני נמוכה במיוחד. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (להוציא בת-ים) גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה, או שווה לה. בעיר הדרום, כאר שבע, נצפתה תחולת עוני גבוהה במונחים של משפחות -כ-27%. כדבר אחרון יש לציין, שתחולת העוני במונחים של משפחות באזורי הפיתוח (אזורי המסווגים כאזורי

לוח מס. 22: מדדי העוני לפי יישוב, 1994

ההכנסה הפנויה הממוצעת שלמשפחה כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת בכל האוכלוסייה	תחולת העוני			יישוב
	ילדים	נפשות	משפחות	
100.0	22.8	18.0	18.0	כל האוכלוסייה
				<u>ערים:</u>
101.8	33.9	24.7	20.3	ירושלים
124.0	25.3	17.7	16.8	תל אביב-יפו
110.3	22.0	16.6	17.7	חיפה
69.2	40.4	35.5	32.8	בני-ברק
93.9	11.9	12.5	14.8	נת-ים
105.4	13.4	12.2	13.7	חולון
110.0	6.1	7.1	8.8	פתח-תקוה
101.9	4.4	8.9	14.7	ראשון לציון
116.6	8.8	8.4	11.1	רמת-גן
89.0	32.4	19.6	18.0	נתניה
88.4	17.8	20.7	27.1	באר-שבע
				<u>מחוזות:</u>
101.0	33.9	25.0	20.9	ירושלים
79.8	26.1	21.9	22.8	הצפון
97.3	24.3	19.0	19.6	חיפה
104.6	14.7	12.0	12.8	המרכז
112.7	21.4	16.0	15.9	תל אביב
80.9	24.6	22.4	24.5	הדרום
80.6	24.1	20.6	21.4	אזורי פיתוח

פיתוח 1 ו-2 על ידי רכז ההכוונה לאזורי פיתוח⁸ גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה (21.4%), וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 81% בלבד מהממוצע הכללי.

יד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי שוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, ואת הפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים: סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, וסכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית גדל עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח מס. 23 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בכל תשלומי ההעברה ובכל המיסים הישירים. כמו כן, הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בכל עשירון.

כתוצאה מן הגידול הניכר, יחסית, של הכנסות המשפחה משכר ומן היציבות היחסית שהסתמנה בתשלומי ההעברה הממוצעים של משפחה, ירד ב-1994 השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה בהכנסה הכלכלית. בשנה הנסקרת תשלומי ההעברה היו 17.6% מההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה באוכלוסייה, לעומת 19.2% ב-1993. ירידת שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית נצפתה כמעט בכל העשירונים, אך היא בלטה פחות

8. אלה כוללים יישובים כגון אופקים, יקנעם עילית, ירוחם, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, וחצור הגלילית דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עכו, עפולה, צפת ונית שאן.

לוח מס. 23: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כל האוכלוסייה (אחוזים), 1994*

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון**
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
***	***	0.0	18.3	תחתון
4.3	434.8	0.2	24.6	2
5.2	65.1	0.8	11.5	3
7.6	36.0	1.7	9.4	4
9.4	24.8	2.8	8.9	5
11.8	15.4	4.8	7.4	6
14.6	11.0	7.3	6.6	7
17.5	7.3	11.3	5.6	8
22.5	4.1	19.6	4.2	9
31.5	1.9	51.5	3.5	עליון
20.9	17.6	100.0	100.0	סך הכול

* הנתונים המקבילים המתייחסים ל-1993 מופיעים בלוח מס. 2 בנספח.

** לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית של מבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

*** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הנלעדי הוא תשלומי העברה.

בעשירוני הביניים. לפיכך, חלקם של העשירון הרביעי עד השמיני בכל תשלומי ההעברה גדל. זאת - בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון השני, וכמידה קטנה יותר גם של השלישי. יש להדגיש, שחלקו של העשירון הראשון בכל תשלומי ההעברה גדל, ואילו חלקם של שני העשירונים העליונים נשאר כפי שהיה. ב-1994 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 42.9% מכל תשלומי ההעברה (לעומת 44% ב-1993), ואילו שני העשירונים

העליונים קיבלו 7.7% מהם (בדומה ל-1993). גידול חלקם של עשירוני הביניים בכל תשלומי ההעברה נובע, ככל הנראה, מכך שחידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות הותיר את מלוא רישומו בנתוני סקר הכנסות 1994.

בהתייחס למיסים הישירים עולה, ששיעור המס הממוצע גדל במקצת, מ-20.1% ב-1993 ל-20.9% ב-1994. גידול זה ציין את כל העשירונים, והוא נובע, ככל הנראה, מהגידול שנצפה בשכר הריאלי, שכן הרפורמה שהונהגה ב-1994 במערכת מס ההכנסה היתה אמורה להקל כמעט את נטל המסים, לא להכבידו. חלקם של שבעת העשירונים הראשונים בכל המיסים הישירים כמעט לא השתנה. לעומת זאת, שיעור המס הממוצע בעשירונים השמיני והתשיעי ירד, על חשבון עלייתו בעשירון העשירי. ב-1994 שילם העשירון העשירי 51.5% מכל המיסים הישירים, לעומת 50.2% ב-1993. שני העשירונים הנמוכים, שרובם אינו עובד, כמעט לא שילמו מיסים. יש לציין, שמגמות השינוי שנצפו בהתחלקות תשלומי ההעברה ובנטל המס דומות באוכלוסייה השכירה לאלו שנאוכלוסייה כולה. (ראה לוחות מס. 3 ו-4 בנספח לפרק).

לוחות מס. 24 ו-25 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1994 ו-1993, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו ולפי ההכנסה הפנויה. לפי הנתונים, ב-1994 הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו; חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי בהכנסה הכלכלית כולה קטן, ובמקביל עלה חלקם של העשירון השני, אך בעיקר - חלקו של העשירון העשירי. ב-1994 נטל העשירון העליון 33.2% מכל ההכנסה הכלכלית, לעומת 31.8% ב-1993. בגידול חלקו של העשירון השני בהכנסה הכלכלית כולה מתבטאת, בלא ספק, השפעת הצטמצמותם של ממדי האבטלה ב-1994, ואילו גידול חלקו של העשירון העליון נובע מהגידול הכולט שחל בשכרו הריאלי. בעוד ההכנסה הכלכלית של העשירונים השלישי עד התשיעי גדלה ריאלית בשיעורים בני 7%-11%, זו של העשירון העליון גדלה בשיעור בן כ-17%. כפועל יוצא מדפוסי שינוי אלה, מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-1.5%: מ-0.4941 ב-1993 ל-0.5019 ב-1994.

לוח מס. 24: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות באוכלוסייה כולה (אתוזים), 1994

חלקו של כל עשירון בכל ההכנסה**			העשירון*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.57	2.13	0.00	תחתון
4.14	3.46	1.01	2
5.29	4.58	3.28	3
6.41	5.66	4.82	4
7.73	6.93	6.42	5
9.22	8.54	8.53	6
10.96	10.43	10.85	7
12.93	12.66	13.68	8
15.73	16.43	18.21	9
25.06	29.18	33.20	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
6.08	8.16	50.90	מדד ג'יני
0.3441	0.3994	0.5019	% הירידה במדד ג'יני
31.44	20.42	-	

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

בד בבד עם גידול זה פחתה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה, ולפיכך אי השוויון בהתחלקותה של ההכנסה הפנוייה גדל אף יותר מאי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית. ב-1994 תשלומי ההעברה והמיסים הקטינו את מדד ג'יני להתחלקות ההכנסות ב-31.4%, לעומת 33.4% ב-1993. בעיקר פחתה תרומתם של תשלומי ההעברה, וזאת כתוצאה מכך שתשלומי ההעברה ב-1994 היו מרכיב קטן יותר בהכנסה הפנוייה וכתוצאה מגידול חלקם של עשירוני הביניים בכל תשלומי ההעברה.

מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3290 ב-1993 ל-0.3441 ב-1994. זו אפוא עליה בת 4.6%. היא משקפת את גידול חלקו של העשירון העשירי בלבד בהכנסה הפנויה כולה על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים. ב-1994 נטל העשירון העליון 1.3% נוספים מכל ההכנסה הפנויה כמשק, וכך הגיע חלקו ל-25.1% (לעומת 23.8% ב-1993).

לוח מס. 25: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בכל האוכלוסייה (אחוזים), *1993

חלקו של כל עשירון בכל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.68	2.25	0.00	תחתון
4.29	3.62	0.77	2
5.44	4.74	3.30	3
6.66	5.91	5.04	4
7.96	7.21	6.71	5
9.34	8.63	8.59	6
10.94	10.41	11.00	7
13.04	12.95	14.12	8
15.89	16.63	18.70	9
23.76	27.64	31.77	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.69	7.54	65.55	מדד ג'יני
0.3290	0.3829	0.4941	% הירידה במדד ג'יני
33.40	22.51	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24.

הגידול בפערי ההכנסה בולט עוד יותר באוכלוסיית השכירים. (ראה לוחות מס. 5 ו-6 בנספח). ב-1994 חלקו של העשירון העליון בהכנסה הכלכלית

גדל במידה משמעותית (מ-27.5% ב-1993 ל-29.4%) על חשבון ירידת חלקם של שאר כל העשירונים (ההכנסה הכלכלית של ארבעת העשירונים גדלה ריאלית בכ-2%-5%, זו של עשירוני הביניים - ב-8%-9%, ואילו זו של העשירון העליון - בכ-18%). מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בשיעור בן 5.2%: מ-0.3892 ב-1993 ל-0.4096 ב-1994. זאת ועוד, עקב הירידה שהסתמנה כמידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון, פערי-ההכנסה הפנויה התרחבו יותר מפערי ההכנסה הכלכלית. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב השכירים עלה בשיעור בן 6.7%, מ-0.2898 ב-1993 ל-0.3092 ב-1994.

נ ס פ ח ל ו ח ו ת

לוח מס. 1: רמת העוני באוכלוסיית הוותיקים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993 ו-1994

ממד העוני	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
-----------	-------------------	-------------------	--------------------------

1 9 9 3

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	313,500	148,300	155,300
נפשות	946,200	523,400	555,700
ילדים	364,800	233,800	249,900

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	32.7	15.5	16.2
נפשות	29.4	16.3	17.3
ילדים	32.1	20.6	22.0

1 9 9 4

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	314,800	162,700	167,500
נפשות	945,900	542,300	561,200
ילדים	371,200	238,600	246,700

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	32.1	16.6	17.1
נפשות	29.1	16.7	17.3
ילדים	33.1	21.3	22.0

לוח מס. 2: חלקו של כל עשירון בכל תשלומי ההעברה ובכל המיסים
 הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס
 להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה
 (אחוזים), 1993

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	16.4	תחתון
3.8	713.8	0.1	27.6	2
4.7	74.6	0.7	12.3	3
6.9	36.5	1.7	9.3	4
9.1	24.4	3.0	8.3	5
11.0	16.6	4.6	7.2	6
13.8	10.5	7.4	5.9	7
17.1	7.1	12.0	5.2	8
21.8	4.3	20.4	4.2	9
30.7	2.0	50.2	3.5	עליון
20.1	19.2	100.0	100.0	סך הכול

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית של מבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שהמשפחות המצויות בעשירון התחתון חסרות כל הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הנלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח מס. 3: חלקו של כל עשירון בכל תשלומי ההעברה ובכל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1993

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.2	100.3	0.4	18.8	תחתון
6.9	38.3	1.1	14.0	2
9.1	22.5	1.9	11.1	3
10.4	18.5	2.8	11.8	4
11.8	12.5	3.9	9.7	5
14.6	9.5	5.9	9.0	6
16.3	6.4	8.2	7.5	7
20.2	4.4	12.6	6.5	8
23.9	3.1	19.3	5.8	9
32.0	1.8	43.8	5.8	עליון
21.0	9.0	100.0	100.0	סך הכול

* ראת הערה ראשונה ללוח הקודם.

לוח מס. 4: חלקו של כל עשירון בכל תשלומי ההעברה ובכל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אתוים), 1994

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.3	100.6	0.4	18.5	תחתון
7.1	38.0	1.0	13.1	2
9.1	23.9	1.7	11.3	3
11.1	17.5	2.8	11.0	4
12.9	11.9	4.1	9.6	5
15.3	9.8	5.9	9.4	6
16.8	7.4	7.9	8.7	7
20.3	4.6	11.9	6.7	8
24.6	3.2	18.9	6.3	9
32.4	1.5	45.5	5.4	עליון
21.9	8.7	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 2 בנספח.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התלקות
ההכנסות של משפחות השכירים (אתוזים), 1993*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.44	2.90	1.84	תחתון
4.97	4.31	3.54	2
6.05	5.33	4.70	3
7.13	6.39	5.89	4
8.23	7.51	7.17	5
9.43	8.80	8.75	6
10.89	10.45	10.65	7
12.62	12.67	13.17	8
15.09	15.89	16.75	9
22.15	25.75	27.53	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לכין הכנסת התמישון התחתון
4.43	5.78	8.23	מדד ג'יני
0.2898	0.3435	0.3892	% הירידה במדד ג'יני
25.55	11.75	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24 בגוף הפרק.

לוח מס. 6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1994*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.30	2.75	1.74	תחתון
4.77	4.09	3.28	2
5.74	5.02	4.35	3
6.84	6.07	5.61	4
8.03	7.34	7.11	5
9.35	8.76	8.68	6
10.74	10.28	10.46	7
12.45	12.35	12.77	8
15.00	15.80	16.60	9
23.77	27.53	29.40	עליון
			היחס בין הכנסת התמישון העליון לבין הכנסת התמישון התחתון
4.80	6.33	9.16	מדד ג'יני
0.3092	0.3641	0.4096	% הירידה כמדד ג'יני
24.51	11.11	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24 בגוף הפרק.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים 1994-1995

מרים שמלצר

(זיקנה ושאימים)

תמר אליאב

(ילדים ואמהות)

שנטל ורנט

(נכות)

אסתר טולידנו

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

אלן זיפקין

(סיעוד)

א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1994 נמשכה מגמת ההאטה בקצב גידול מספרם של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים. בשנים 1990 ו-1991, בגבור גל העולים שהגיעו לישראל, גדל מאוד מספר המקבלים קצבאות אלה, וזאת - בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. בשנת 1992, לאחר שהואט קצב העלייה, הואט גם קצב גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, שהגיע לשיעור בן 4.7% בשנת 1992, לשיעור בן 3.6% בשנת 1993 ולשיעור בן 3.5% בשנת 1994. לגידול מספרם של כלל מקבלי הקצבאות ב-1994 גרמו א. גידול בן 3.2% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. (שיעור גידול זה היה גבוה מהשיעור שנצפה בשנים 1992 ו-1993, אך דומה לזה של השנים 1990 - 1991).

ב. גידול מספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות העלייה ארצה (8.8%, לעומת 27% ב-1992 ו-11.5% ב-1993). ב-1994 ירד במעט גם שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים, וב-1993-1995 הוא היה 0.8%, ו-0.9% לעומת 1.3% בשנים קודמות.

למרות הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל, שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים צפוי לעלות בשנת 1995 ל-3.6%, היות ששיעור מקבלי הקצבה לפי חוק יגדל במידה כמעט שווה לזו של שנת 1994. ב-1995 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק יהיה כ-369,000 (שיעור גידול בן 3.1%), ומספר המקבלים קצבת שאירים לפי חוק - כ-101,300 (שיעור גידול בן 0.9%). קצבה שלא לפי חוק יקבלו כ-85,000 איש (שיעור גידול בן כ-9.6%). מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים יגיע ב-1995 לכ-555,300 במוצע לחודש. כ-186,200 יקבלו קצבה בתוספת השלמת הכנסה, והם ימנו 33.5% מכלל הזכאים.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה

בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל בהדרגה, מ-31.6% ב-1990 ל-34.0% בשנת 1992. אולם עם היחלשות העלייה לארץ, שבה והתחדשה ירידת חלקם של המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים. חלק זה קטן ב-1993 ל-33.9%, ב-1994 ל-33.6%, וב-1995 הוא צפוי להיות 33.5%. מספר הזכאים לתוספת השלמת הכנסה בשנים 1990-1992 גדל מאחר שכמעט כל העולים הקשישים שהצטרפו למערכת חסרו מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך היו זכאים להשלמת הכנסה מלאה. מאחר שהעלייה התמעטה, גם שיעור הזכאים הולך ופוחת, למרות גידול מספרם המוחלט של הזכאים לקצבה הכוללת השלמת הכנסה.

חלקם של המקבלים תוספת זחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לקטון מ-16.7% ב-1993 ל-16.4% ב-1994. בעת ובעונה אחת נמשכת מגמת גידול חלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, מ-84.1% ב-1993 ל-84.5% ב-1994. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1995.

ב-1994 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור בן 0.6%, והיא ירדה כמעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.7% ב-1993 ל-15.3% ב-1994. ב-1995 ערכה הריאלי של הקצבה צפוי לגדול בכ-3.0%, וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.5% מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים היה ב-1994 דומה לזה שנצפה בשנת 1993. תשלומי הענף גדלו ב-5.4% במחירים קבועים (לעומת 5.5% בשנת 1993). התשלומים לפי חוק גדלו ריאלית בשיעור בן 3.5%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק - בכ-13.1%. זאת - בעיקר הודות לגידולו הניכר של גובה סכומי הקצבאות המשולמות מכוח החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, אשר נכנס לתוקפו באוגוסט 1994, אך גם עקב גידול מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות והשלמת הכנסה. בשנת 1995 היקף התשלומים צפוי לגדול בשיעור ריאלי בן כ-9.4%, התשלומים לפי חוק צפויים לגדול בשיעור בן כ-7.1%, והתשלומים שלא לפי חוק - בשיעור ריאלי בן כ-17.6%. זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבאות ועקב עלייה ריאלית של השכר לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור בן כ-3%.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1994 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה, ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-435.4 אלף קשישים, וקצבות שאירים - לכ-100.4 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-1994 ב-3.2% - שיעור הגבוה מזה של השנה הקודמת (2.9%), אך הדומה לשיעור בן ה-3.3% בשנים 1990 ו-1991. נוסף על כך גדל מספר המקבלים קצבאות מיוחדות - בשיעור בן 8.8%. זאת - כבשנים שחלפו, אך בשיעור נמוך יותר עקב ירידת מספר העולים שבאו לארץ. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 לכ-16.9% ב-1993 ול-17.8% ב-1994. שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה, לפי חוק ושלא לפי חוק, צפוי לגדול ב-1995 ב-4.3%. זאת - למרות שההאטה בקצב העלייה לארץ צפויה להימשך. תגרום לכך בעיקר עליית שיעורי גידולם של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק (ב-3.1%) ושל מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (ב-9.6%).

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, שנים נבחרות

אחוז גידול שנתי						מספר המקבלים		סוג הקצבה
1995	1994	1993	1992	1991	1990	1995	1994	
3.6	3.5	3.6	4.7	7.8	5.1	555,300	535,830	סך הכול זיקנה
4.3	4.4	4.3	5.7	9.6	6.5	454,000	435,430	סך כל המקבלים
3.1	3.2	2.9	2.5	3.3	3.3	369,000	357,850	לפי חוק הב"ל
9.6	8.8	11.5	27.0	84.4	46.3	85,000	77,580	קצבאות מיוחדות שאירים
0.9	0.8	0.9	1.0	1.3	1.3	101,300	100,400	סך כל המקבלים
0.3	0.6	1.1	1.1	1.5	1.4	85,380	85,107	מזה: ללא ילדים

שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים המשיך לרדת: גם בשנת 1994 שיעור זה (0.8%) היה נמוך מהשיעור המקביל בשנה הקודמת (0.9%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים גדל ב-1994 ב-3.5%, בדומה ל-1993. ב-1995 הוא צפוי לגדול בכ-3.6%, ודומה שמסתמנת התייצבות במגמות הגידול של מקבלי הקצבאות לסוגיהן.

המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. גידול מספר המקבלים השלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990 - 1994, נבע כמעט אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת העולים שעלו הן מכריה"מ והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיוניות ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך הם זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מגמת ירידתו של אחוז המקבלים השלמת הכנסה מהמקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ומהמקבלים קצבת שאירים לפי חוק, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, נמשכה גם בשנים 1994-1995.

יש לציין, שמאז שנת 1993 ניכרת מגמת ירידה כלשהי בשיעור הזכאים לתוספת השלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו השלמת הכנסה, ב-1993 - 33.9%, ובשנת 1994 - ב-33.6%. בשנת 1995 האחוז הצפוי הוא 33.5%. יש להניח, שהירידה נובעת מהתמעטות העלייה לישראל ומכך ששיעור הזכאים לתוספת זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק פחת גם הוא, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.6% ב-1995.

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק קיבלו גם השלמת הכנסה. ב-1994 שיעורם ירד ל-18.8% בלבד, וב-1995 הוא ימשיך לרדת ויגיע ל-18.3%. שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק (ללא ילדים) ירד מ-43.1% ב-1990 ל-40.2% ב-1993 ול-37.4% ב-1995. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאירים שלא לפי חוק. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992. ב-1994 צפויה ירידה בשיעור הזכאים לתוספת זו, והוא יהיה כ-94.7%.

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, 1995

נפשות ויתור	נפשות 3	נפשות 2	יחיד	סך הכול	סוג הקצבה
6,360	19,830	107,930	431,180	555,300	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
35.2	22.0	37.4	32.5	33.5	% המקבילים השלמת הכנסה
1,410	2,930	76,860	287,800	369,000	קצבת זיקנה לפי חוק
41.8	26.6	22.5	16.9	18.3	% המקבילים השלמת הכנסה
640	510	25,120	57,910	84,180	קצבת זיקנה שלא לפי חוק
98.4	92.2	86.0	98.4	94.6	% המקבילים השלמת הכנסה
4,280	6,370	5,900	84,750	101,300	קצבת שאיירים לפי חוק לאלמנה
23.6	14.0	24.1	40.8	37.4	% המקבילים השלמת הכנסה
170	360	950	2,820	4,300	קצבת שאיירים לילדים בלבד
35.9	22.8	4.2	3.9	4.0	% המקבילים השלמת הכנסה
30	20	50	720	820	קצבת שאיירים שלא לפי חוק
33.3	65.0	80.0	90.3	87.8	% המקבילים השלמת הכנסה

3. תוספת ותק ותוספת דחיתת פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מנוטחים בניטוח הלאומי כמשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום של 50% מהקצבה. ב-1994 נמשכה מגמת גידולו של אחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 84.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 84.3% ב-1994 ו-83.3% ב-1992. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן כ-1/2% בקירוב, והיא הגיעה ב-1994 לכ-25.8% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-97% לעומת 72%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 35.4% לעומת 16.2% בלבד, בהתאמה.

השינויים שחלו במגמות אלו, כלומר גידול שיעור הזכאים לתוספת הוותק הממוצעת, הן בקרב הגברים הן בקרב הנשים, נבעה בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, ממערכת המקבלים קצבות זיקנה פורשים (עקב מוות) אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשה עם תוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 1994 11,810 מ-31,060 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-38% מכל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-16% מכל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו יותר מ-71% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 12% בקירוב.

מלוח מס. 3 עולה, שתוספת הוותק הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים היא כ-30% מן הקצבה הבסיסית, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 25.8% בלבד. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 43.3% מן הקצבה הבסיסית, ואילו בכלל המקבלים היא כ-35%. בקרב הנשים גובהה 19.5% ו-16.2%, בהתאמה. יש לשים לב, שתוספת הוותק הממוצעת גדלה מדי שנה, מאחר שהולך וגדל מספר הפורשים, שתוספת הוותק שלהם בת 50%.

תוספת דחיית פרישה ניתנת למי שהגיע לגיל פרישה עבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה ממשלה-יד. שיעורה 5% מהקצבה הנסיסית לכל שנה - מגיל 65 עד 70 כשמדובר בגבר, ומגיל 60 עד 65 כשמדובר באישה (עד מקסימום של 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחיית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

לוח מס. 3: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרישה (אחוזים), שנים נבחרות

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	

תוספת ותק

7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	XII 1991
14.6	31.8	23.6	70.9	95.6	83.3	I 1992
15.1	33.0	24.4	71.4	96.0	84.1	I 1993
15.7	34.9	25.1	71.8	96.4	84.3	I 1994
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
19.5	43.3	30.0	68.3	95.7	80.4	1994 חדשים**

תוספת דחיית פרישה

2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.2	3.3	2.8	14.3	20.4	17.5	XII 1991
2.2	3.3	2.8	14.1	20.0	17.5	I 1992
2.2	3.2	2.7	14.1	19.9	17.1	I 1993
2.1	3.1	2.7	14.0	19.3	16.7	I 1994
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.2	2.7	2.4	12.6	15.1	13.7	1994 חדשים**

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

ב-1994 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה: ל-16.4% מכל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 17.1% ב-1993 ו-17.5% ב-1991. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1994 ל-2.7% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.1% ו-2.2%, בהתאמה (בדומה לשנה שעברה).

מגמת ירידתו של אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. אחוז המקבלים את תוספת דחיית הפרישה מן המצטרפים החדשים נמוך מזה שנכלל המקבלים: 18.9% מכל הגברים המקבלים זכאים לתוספת דחיית פרישה, לעומת 15.1% בלבד מכל הגברים החדשים. גם באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1992 15.6% מקבלים חדשים זכו לתוספת זו, וב-1991 - 16.2%. האחוזים המקבילים בקרב הנשים הם: 13.9% מסך כל הנשים המקבלות קצבה, לעומת כ-12.6% בלבד מן המצטרפות החדשות. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתוספת דחיית פרישה מלאה - כלומר ל-25% לאחר 5 שנות דחייה - בקרב הזכאים החדשים היה דומה לזה שבקרב כלל המקבלים, כ-6.5%.

4. העולים החדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, עולים חדשים המגיעים לארץ מאז 1967 בגיל זיקנה (שכמוכן לא צברו בארץ תקופת אלשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן שיעורה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מכריה"מ ומאתיופיה על פי רוב חסרים כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה שלא לפי חוק ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה מן המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, אשר עלו ארצה בשנת 1992, הגיע ל-98.0%. המקבלים קצבה שלא לפי חוק, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, מנו בשנת 1989 94.9% מכל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים). אחוז זה גדל ב-1992 ל-97.0%, אך הוא עומד בסימן ירידה וב-1995 הוא וצפוי להיות נמוך מ-95%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-23,000 ב-1990,

כ-21,000 ב-1991, כ-13,000 ב-1992, כ-11,000 ב-1993, ובשנת 1994 - 14,155. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1994 כ-9,200 עלו ארצה באותה שנה, וכ-4,900 עלו בשנים 1990-1993 אך הגיעו לגיל זכאות ב-1994. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-76,800 ב-1994. לפי אומדן, עד סוף 1995 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבות כ-8,000 עולים נוספים, ובשנה זו כ-84,200 איש בממוצע יקבלו קצבות שלא לפי חוק. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו כ-1,700 עולים (כולם נשים) למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, וכ-93% מהם זכאים להשלמת הכנסה. בחמש השנים האחרונות הצטרפו 7,600 איש לאוכלוסיית המקבלים קצבה לפי חוק. הקשישים העולים שמקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

סכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק בהכרח גדל מאוד. בשנת 1990 שולמו כ-430 מיליון ש"ח, ובשנת 1994 - 1,341 מיליון ש"ח. מאז 1993 ועד ל-1994 הסכום גדל נומינלית ב-27% וריאלית בכ-13.1%. בגלל גידול מספר המקבלים ובגלל העלאת סכומי הקצבות מכוח החוק לצמצום ממדי העוני.

לתכונותיה הדימוגרפיות של העלייה החדשה יש ביטוי גם במאפייניהם של המקבלים קצבה שלא לפי חוק מבחינת המין ומספר התלויים. כ-64% מן המצטרפים החדשים למערכת מאז 1990 ועד היום, המקבלים קצבה שלא לפי חוק, הם נשים. שיעור זה נמוך מהשיעור המקביל בקרב אלה שעלו לפני 1989. חלקן של הנשים בכלל המקבלים קצבה שלא לפי חוק ירד אפוא מ-64% ב-1989 לכ-60% ב-1995. שיעור הנשים בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הוא כ-50%.

רמת הקצבה לפי הרכב התלויים של מקבלי קצבה חדשים שהחלו לקבל קצבה ב-1993 שונה במעט מזה של אלו שהחלו לקבלה כשנה הקודמת. כ-67% קיבלו את הקצבה כיחידים, לעומת כ-72% מאלה שהצטרפו ב-1992. ב-1994 שיעור היחידים ירד ל-61%. זאת - עקב הצטרפות נשים, הנשואות לבעלים לא מבוטחים, לאוכלוסיית הזכאים המקבלים קצבה לפי חוק.

התפלגות הגילים של העולים החדשים שהצטרפו בשנה זו למערכת מקבלי

הקצבאות היתה דומה לזו של הקשישים הזכאים לקצבה לפי חוק. בני ה-80 ויותר מנו כ-16% מן העולים החדשים הזכאים בשנה זו וכ-17% מן הקשישים הוותיקים בארץ. עם זאת, שיעור בני ה-80 ויותר בקרב כל מקבלי הגמלה שלא לפי חוק היה גבוה מ-25%. בני גיל הביניים, 65-75, מנו כ-62% מן העולים החדשים שהצטרפו ב-1994, אך רק כ-50% מן הוותיקים ומכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק.

5. רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות היא אחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1994 הסתמנה ירידה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.3% לעומת 15.7% ב-1992). הקצבה גדלה גם במונחים ריאליים - בשיעור בן כ-0.6% (הנמוך מבשנה הקודמת). בשנת 1995 רמת הקצבה צפויה לעלות ריאלית בכ-3.0% עקב גידול השכר הריאלי המשמש בסיס לחישוב הגמלאות, ושוויה של הקצבה אמור להיות כ-15.5% מהשכר הממוצע.

סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת ההכנסה גדל ב-1994 בשיעור גבוה מזה של הקצבה בלא תוספת השלמת הכנסה: ב-3.9% כשמדובר בקצבת יחיד, ובכ-9%-10% - כשמדובר בקצבאות הכוללות תוספות לילדים, כגון הקצבה לאלמנה עם שני ילדים.

שיעורי גידול ריאליים ניכרים אלו מקורם בחוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, שהחל להתבצע באוגוסט 1994. החוק נועד להגדיל את רמת הכנסתן של אוכלוסיות חלשות, שחיות בעיקר מקצבות הביטוח הלאומי ואשר תחולת העוני בהן גבוהה. השינויים שקבע החוק ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים מפורטים במבוא לסקירה זו.

ב-1995 שווי הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ליחידה יעלה בכ-7.4%, במונחי מחירים, ואילו במונחי שכר הוא עשוי להיות כ-26.1% מהשכר הממוצע במשק (הודות להגדלת הקצבה ב-7% מכוח החוק לצמצום העוני).

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוסים משפתה נבחרים,
1995-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		ז ו ג		י ח י ד		ש נ ה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	
24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
30.6	290.0	23.7	224.8	15.8	149.9	1990
30.5	280.2	23.6	217.0	15.8	144.7	1991
20.6	277.2	23.1	214.6	15.4	143.1	1992
30.5	282.6	23.6	218.8	15.7	145.8	1993
29.6	284.3	23.0	220.1	15.3	146.7	1994
30.1	292.8	23.3	226.7	15.5	151.1	1995

* לא כולל קצבות ילדים.

ב-1994 גדל סכום התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-5.4% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע קודם כל מגידול מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, אך גם מגידול מספר המקבלים לפי חוק וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים גדל בהדרגה בארבע השנים האחרונות, מ-13.7% ב-1990 ל-18.2% ב-1991 ול-21.2% ב-1994.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק בשיעור בן 3.5% משקפת גידול במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק וגידול ריאלי בגובה הקצבה הממוצעת. העלייה הריאלית בשיעור בן 13.1% בסכום הגמלאות, ששולמו שלא לפי חוק, נבעה מגידולם של מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושל מספר המקבלים קצבה עם השלמה הכנסה (רמת ההכנסה המינימלית המוכטת) ומהגידול הריאלי ברמת הקצבה.

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות פינויים) - מחירי שווקים ומחירי 1985,
1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	------	-----------

מחירי שווקים (מיליון ש"ח)

7,619.0	6,333.7	5,349.0	4,568.8	3,904.5	3,147.7	סך כל התשלומים
5,883.9	4,992.7	4,294.1	3,693.3	3,193.1	2,712.0	לפי חוק ב"ל
1,735.1	1,341.0	1,054.9	875.5	711.4	431.4	שלא לפי חוק ב"ל

מחירי 1985 (מיליון ש"ח)

1,719.6	1,572.5	1,492.0	1,413.6	1,352.4	1,295.8	סך כל התשלומים
1,328.0	1,239.6	1,197.8	1,142.7	1,106.0	1,118.1	לפי חוק ב"ל
391.6	332.9	294.3	270.9	246.4	177.7	שלא לפי חוק ב"ל

ב-1994 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה נמוך משיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-5.4% לעומת 10.6%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד, מ-36.6% ב-1993 ל-34.9% בשנת 1994.

ב-1995 תשלומי הענף יגדלו ריאלית ב-9.3%, כלומר יותר מכפי שיגדלו ריאלית כל תשלומי המוסד, ולכן חלקו של הענף בתשלומים אלה יגדל ל-35.8%.

ב. ילדים

1. מגמות עיקריות

במרץ 1993 חודש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסלי לכל המשפחות. מדיניות זו באה לידי ביטוי מלא ב-1994.

בשנת 1994 שולמו קצבות ילדים לכ-796 אלף משפחות במוצע, כלומר בכ-10% יותר מאשר בשנת 1993. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, הגיע ב-1995 למיליון ו-892 אלף, כלומר גדל ב-6.1%. בשנים 1994 - 1995 המשיכו להיקלט בענף זה משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן של משפחות אלה היה קטן מבשנים הקודמות, עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנים האחרונות. בשנת 1994 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-16,000 משפחות עם ילדים. היו בהן כ-22,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים ב-1991). מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1995 נאמד בכ-14,000.

ב-1994 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבה היה 89,200 במוצע לחודש. זאת - לעומת כ-73 אלף ב-1993. ב-1995 המספר צפוי לגדול לכ-103 אלף.

ב-1995 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה הרביעית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. המענק משולם באופן חד-פעמית בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. זכאיות לו משפחות חד-הוריות¹, והוא משולם עבור ילדים

1. לפי חוק משפחות חד-הוריות, כלולות בהגדרה זו משפחות שבהן הורה גרוש, רווק או אלמן, ובלבד שאין עמו ידוע בציבור, וכן נשים נטושות, עגונות ומסורבות גט.

בגיל 6-11 (כיתות א'-ו' של בית הספר היסודי). שיעור המענק הוא 18% מן השכר הממוצע. ב-1994 הוחלה הזכאות גם על ילדים בני 12-14. ילדים אלה זכאים למענק כסכום כן 10% מהשכר הממוצע. בשנת 1994 קיבלו את המענק כ-39,000 משפחות חד-הוריות עבור 33,067 ילדים בגיל 6-11 ועבור 23,153 ילדים בגיל 12-14. ב-1995 זכאיות למענק כ-42,000 משפחות, וזאת עבור כ-34,200 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-25,800 ילדים בגיל 12-14.

שינוי נוסף שהוחל בכיוועו בינואר 1994 היא ההאחדה ההדרגתית של רמת קצבות הילדים המשולמות לכל המשפחות. תהליך ההאחדה אמור להימשך ארבע שנים, שנמרוצתן מספר נקודות הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת יוצאי צבא יהפוך באופן הדרגתי לשווה למספר הנקודות של המקבלים תוספת זו. לשם פירוט, רבע ממספר נקודות קצבת יוצאי הצבא הניתנת למשפחה יועבר מדי שנה כתוספת למספר נקודות קצבת הילדים, עד שבשנת 1997 כל המשפחות עם הילדים בישראל תקבלנה קצבת ילדים כלא תלות בשירות צבאי. סכומה יהיה כשל קצבת ילדים הכוללת קי"צ. משינוי זה נהנים כ-200 אלף משפחות שאינן מקבלות קי"צ. קצבת הילדים של משפחות אלה גדלה במידה ניכרת מדי שנה. כך, לדוגמא משפחה שלה ארבעה ילדים קיבלה באוגוסט 1995 799 ש"ח. בלא השינוי משפחה זו היתה מקבלת 600 ש"ח, דהיינו קצבתה גדלה ב-33%. בינואר 1997 קצבתה תגדל ב-67% ביחס לקצבה שהיתה לולא השינוי.

נוסף על אלה, במסגרת התכנית לצמצום ממדי העוני שאומצה באוגוסט 1994, נוספו נקודות קצבה לילדים הרביעי, החמישי והשישי בכל משפחה. לילד הרביעי נוספה 0.3 נקודת קצבה, לילד החמישי 0.15, ולילד השישי - 0.25 נקודות.

ב-1994 ערכה של נקודת הקצבה ירד ריאלית כ-2.8% לעומת 1993. ב-1995 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לרדת ב-1.4% ביחס ל-1994. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע ירדה ב-1993 מ-3.1% משכר זה ל-2.9% ממנו ב-1994. ב-1995 רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע תרד מ-2.9% ממנו ל-2.8%.

לוח מס. 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים במוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1980-1995

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
32.6	28.5	67.3	156.2	92.8	94.3	471.7	1991
32.2	29.2	68.5	155.8	93.7	102.0	481.4	1992
33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6	1993
33.3	30.4	71.2	157.6	245.1	257.9	795.6	1994
34.1	30.8	72.4	158.3	250.9	267.6	814.1	1995

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
6.9	6.0	14.3	33.1	19.7	20.0	100.0	1991
6.7	6.1	14.2	32.4	19.5	21.8	100.0	1992
4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0	1993
4.2	3.8	8.9	19.8	30.8	32.4	100.0	1994
4.2	3.8	8.9	19.5	31.0	32.9	100.0	1995

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.

** החל בשנת 1985 - כולל משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות חוזר באמצעות המעביד. החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שכירים עם שני ילדים (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל המשפחות עם ילדים.

לוח מס. 2: ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה,
1995-1980

מספרו הסידורי של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון*	שני**	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.0	60.2	127.6	283.7	286.0	382.3	1,204.8	1991
65.6	61.4	129.9	285.7	284.5	386.2	1,213.4	1992
66.6	62.5	132.4	305.3	519.5	696.7	1,783.0	1993
67.8	63.8	135.0	292.5	537.7	795.6	1,892.4	1994
69.3	64.9	137.3	295.7	546.6	814.1	1,927.9	1995

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
5.4	5.0	10.6	23.5	23.7	31.7	100.0	1991
5.4	5.1	10.7	23.5	23.4	31.9	100.0	1992
4.3	4.2	8.6	18.8	22.5	41.6	100.0	1993
3.6	3.4	7.1	15.5	28.4	42.0	100.0	1994
3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים חוזר באמצעות המעביד

(אומדן בלבד), ומ-1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.

** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים חוזר באמצעות המעביד

(אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל הילדים בישראל.

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסיזורי במשפחה. בשנים 1985 ו-1986 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה ירד ירידה תלולה. זאת - עקב ביטול תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות קטנות ביוני 1985. מ-1987 ועד ל-1989 הסתמנה במספר מקבלי קצבות הילדים מגמת עלייה בשיעורו של הגידול הטבעי באוכלוסייה. ב-1990 מגמה זו השתנתה משני טעמים: ראשית, עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים פחת במידה רבה; שנית, מספרם הגדול של העולים מכריה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא קטן במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נבלמה ב-1992. ב-1993, עם חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בלא מבחן הכנסה, מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים גדל מאוד (בכ-50%). ב-1994 המשיך מספר המשפחות עם ילדים לעלות לפי שיעור הגידול הטבעי והצטרפות משפחות העולים למערכת.

בשנה זו קיבלו את קצבת הילדים כ-796 אלף משפחות, המונות למעשה את כל המשפחות עם ילדים בישראל. ב-1995 צפויים לקבל את קצבת הילדים כ-814 אלף משפחות.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1994 ל-1 מיליון ו-892 אלף. ב-1995 צפויים לקבל קצבת ילדים כ-1 מיליון ו-927 אלף ילדים כממוצע לחודש.

כלוח מס. 3 מוצגים מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה משולמת למשפחות עם שלושה ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1994 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-197 אלף משפחות, עבור 347 אלף ילדים. זאת - לעומת כ-199 אלף משפחות שקיבלו אותה ב-1993 עבור מספר ילדים דומה. במספר המשפחות שקיבלו קצבת יוצאי צבא חלה אפוא ירידה בת כ-1%, ואילו מספר הילדים נשאר

יציב. ב-1995 צפויה יציבות יחסית במספר המשפחות שתקבלנה קצבות יוצאי צבא.

לוח מס. 3: משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא* (אלפים), 1995-1980

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת			שנה	סך הכול
מקומו הסידורי של הילד במשפחה				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה	סך הכול	
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985
60.1	77.7	203.8	341.7	30.1	47.6	126.1	203.8	1990
61.6	78.4	202.5	342.5	30.7	47.7	124.1	202.5	1991
64.1	79.2	201.0	343.4	31.6	47.6	120.9	200.1	1992
67.0	80.5	199.0	347.5	32.6	47.7	118.7	199.0	1993
68.9	80.8	197.4	347.2	33.2	47.6	116.6	197.4	1994
70.7	81.2	193.1	345.0	33.8	47.4	111.9	193.1	1995

* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

ב-1994 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-16,000, ומספר המקבלים בממוצע לחודש הגיע בשנה זו לכ-89,000. ב-1995 כ-103 אלף משפחות עולים בממוצע קיבלו קצבת ילדים מדי חודש. מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופה הנדונה הגיעה מאירופה (80%). 7% נוספים עלו מאסיה-אפריקה, וכ-5% מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם ילדים הן משפחות קטנות: ל-54% מהן ילד אחד, ל-37% - שני ילדים, ל-6% - שלושה ילדים, ול-3% בלבד - ארבעה ילדים ויותר. במאפיין זה הן שונות מאוכלוסיית המשפחות עם ילדים בישראל: ל-33% מהן יש ילד אחד, ל-31% - שני ילדים, ל-19% - שלושה ילדים, ולכ-17% יש ארבעה ילדים ויותר.

לוח מס. 4: ערכה הממוצע של נקודת קצבה, שנים נבחרות

1995	1994	1993	1992	1990	1985	1980	1975	
								מחירי 1985
27.8	28.3	29.1	29.1	28.7	24.7	21.9	28.1	(ש"ח)
								אחוז מהשכר החודשי הממוצע
2.8	2.9	3.1	3.1	3.0	3.1	2.8	4.4	למשרת שכיר

במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה, יחסית, של משפחות חד-הוריות: כ-1.8% אלמנים/נות, כ-10% גרושות וכ-1.2% רווקות (לעומת 1.7%, 4% וכ-0.8%, בהתאמה, בכלל האוכלוסייה).

3. שיעור קצבות הילדים

מאז 1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. ב-1994 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה כ-28.3 ש"ח, כלומר ירד ב-2.7% ביחס לערכה ב-1993. ב-1995 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לרדת בכ-1.8% ביחס ל-1994, והוא יהיה כ-27.8 ש"ח. הסיבה לירידה שנצפתה ב-1994 היא שחיקת ערכה של נקודת קצבה בכ-7% באוגוסט 1994 כמקור למימון התכנית לצמצום העוני. שחיקה זו באה על ביטויה כתמשת החודשים האחרונים של שנת 1994. הירידה הצפויה ב-1995 נזקפת אף היא לשחיקת נקודת הקצבה שממשיכה לתת את אותותיה ולתדירות העדכון. כחלק מהתכנית למלחמה בעוני נוספו נקודות לקצנת הילדים של הילדים הרביעי, החמישי והשישי. לילד הרביעי נוספה 0.3 נקודת קצבה, לחמישי - 0.15 נקודת קצבה, ולשישי - 0.25 כתוצאה מכך הקצבה למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר לא רק לא נשחקה, אלא אף גדלה ריאלית.

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1994 וב-1995 הקצבה התעדכנה, למעשה, שלוש פעמים בשנה - בינואר,

בפברואר וכאוגוסט. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר עלול לגרום לשתיקה מחודשת של ערך נקודת הקצבה.

ב-1994 ערכה של נקודת קצבה היה 2.9% מהשכר הממוצע במשק; כלומר נמוך במעט מבשנה הקודמת. ב-1995 ערכה הצפוי של נקודת הקצבה הוא 2.8% מהשכר הממוצע. ב-1994 נשחק ערכה של נקודת הקצבה, ואילו השכר הממוצע גדל ריאלית בכ-1%. ערך נקודת הקצבה כאחוז ממנו ירד בכ-6.5%.

יש לציין כי גם השנה, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד התלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מיזת השתיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1994 שיעורה היה כ-36%.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1994 התשלומים לקצבות ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא) גדלו ריאלית בכ-12.8%. גידול זה נבע מגידולם של מספר המשפחות ושל מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים, וכן מצירופן ההדרגתי של קצבות יוצאי הצבא לקצבות הילדים בכדי להשוות את התשלום הניתן לשתי קבוצות האוכלוסייה - משפחות עם ילדים ויוצאי צבא. ב-1995 היקף התשלומים צפוי לגדול בכ-11%. זאת - עקב הגידול הצפוי כמספר המשפחות והילדים, המשך צמצומן של קי"צ ושילובן בקצבות הילדים.

ב-1994 התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) קטנו ריאלית בכ-27%. ב-1994 התשלומים עבור קצבות יוצאי הצבא יהיו 3.5% מכלל תשלומי הענף, שיעור קטן ביחס לשנים קודמות. בשנת 1995 התשלומים לקי"צ צפויים לקטון בכ-34%.

כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי היו גדולים ב-1994 ב-5% מאלו ששולמו בשנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף גדל אף הוא בכ-5% ביחס לשנה הקודמת. חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי

לוח מס. 5: היקף האשלומים בנין קצבות ילדים (מיליון ש"ח, מחירי 1985),
1995-1980

מחירי 1985	מחירי שוטפים	מחירי 1985	מחירי שוטפים	קצבת ילדים		כולל		ש נ ה
				קצבת יוצאי צבא	קצבת ילדים	מחירי 1985	מחירי שוטפים	
75.0	131.7	166.1	168.2	427.1	1,955.5	502.1	2,299.3	*1980
131.7	166.1	168.2	173.8	429.0	429.0	560.7	560.7	1985
166.1	168.2	173.8	177.3	492.6	1,227.6	658.7	1,649.9	1990
168.2	173.8	177.3	177.3	480.7	1,061.7	648.9	1,433.3	**1991
173.8	177.3	177.3	177.3	494.8	1,599.0	668.8	2,173.6	**1992
177.3	177.3	177.3	177.3	690.9	2,476.9	878.8	3,130.5	**1993
8.1	32.8	129.4	129.4	779.3	3,138.7	916.8	3,692.8	1994
8.4	3.7	85.4	85.4	861.8	3,815.0	955.2	4,230.0	1995

* מיליון שקלים.

** חודשים אפריל-דצמבר בלבד.

*** בלא מענק ליומורים לסמכות חז-הוריות.

נשאר ב-1994 בלא שינוי, והוא 21.3% מסך כל התשלומים. ב-1995 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול ב-4.3%, ואילו תשלומי המוסד צפויים לגדול ב-10.7%. לפיכך חלקם של תשלומי ענף ילדים יקטן ויהיה 20% מכל התשלומים. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים.

ג. אימהות

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליוולדת הגמלאות הנאות:

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. מאז דצמבר 1993 משולם מענק אשפוז גם עבור לידת פג. מיום היכנסו של חוק ביטוח נריאות ממלכתי לתוקף, בינואר 1995, אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, הוא חלק מסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מממן אשפוז זה מהגבייה לענף אימהות. כאשר הלידה מתרחשת כח"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליוולדת המגישה תביעה. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים.

מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני לייילוד, והוא משולם ישירות ליוולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, הנשארים בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, מענק הלידה גבוה יותר: עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף - תוספת בת 50% משכר זה.

קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, הנשארים בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם בעיות כלכליות. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך תשעה חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים שלושה ילדים, 75%- כשנולדים ארבעה ילדים, ו-100% כשנולדים חמישה ילדים או יותר.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה כמשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת שהיא עובדת שכירה, עצמאית, או הנמצאת בהכשרה מקצועית, ואשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור שישה או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. מאז נובמבר 1994 דמי הלידה ליום הם 100% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), וזאת - עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר עבור מחצית התקופה אשר במרוצתה זכאית היולדת לקבלם. כתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

גמלה לשמירת הריון - גמלה זו נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות בהריון נאלצת להפסיק לעבוד כמשך יותר מ-30 יום ואיננה מקבלת עבורם תשלום ממעבידה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. גובה הגמלה הוא 25% מהשכר הממוצע, או שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה - הנמוך בשניים.

2. מקבלי גמלות אימהות

ב-1994 שולמו מענקי ציוד לכ-116,700 יולדות, ומענקי אשפוז - לכ-113,500 יולדות. לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן 1.5%. שיעור הגידול היה נמוך מזה שנצפה ב-1993. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב - 100 אלף בערך, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה. בין 1990 ל-1994 מספרן גדל בכ-13%. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנים הללו וכך מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. לפי התחזית, ב-1995 לא יחול שינוי משמעותי במספר הנשים שתקבלנה מענק לידה, והוא יהיה כ-117,000.

ב- 1994 קיבלו דמי לידה 51,000 נשים. בשנים האחרונות חל גידול במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. נראה שגל העלייה הגדול, בעיקר בשנים 1990-1991 נתן את אותותיו. ייתכן שעולות שילדו בשנים 1993-1995 כבר צברו לזכותן את תקופת האכשרה הדרושה לקבלת דמי לידה. ניתן לתלות את התופעה בשני גורמים נוספים: האחד - גידול מספר הלידות. השני - גידול מספר הנשים המשתייכות לכוח העבודה שמועסקות ושצוברות את תקופת האכשרה לקבלת דמי לידה.

ב-1992 884 עולות חדשות קיבלו דמי לידה. רובן (77%) עלו ב-1990. ב-1993 1,864 עולות קיבלו דמי לידה. 58% מהן עלו ב-1990, וכ-34% - ב-1991. ב-1994 2,986 עולות חדשות קיבלו דמי לידה, כלומר מספר העולות שקיבלו בשנה זו דמי לידה היה גבוה ב-60% מהמספר המקביל ב-1993. כמחציתן (48%) עלתה בשנת 1990, 33% עלו ב-1991, והיתר - מאז 1992.

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980-1995

שנה	מספר מענקי הלידה (אשפוז)	דמי לידה		
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור ככלל הנשים המועסקות*
1980	96,687	39,784	41.1	87.7
1985	101,329	42,755	42.1	82.6
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1991	107,512	43,512	40.5	69.0
1992	109,984	44,994	40.9	67.3
1993	115,575	48,780	42.4	67.9
1994	116,669	50,761	42.9	64.0
**1995	117,000	54,100	46.2	..

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

** מאז 1995 המספר מיוצג את מענקי הלידה ששולמו עבור ציוד לנולד.

מלוח מס. 1 עולה, כי שיעור הנשים שקיבלו זמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך וקטן. בשנת 1994 קיבלו זמי לידה כ-64 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות זמי לידה יציב, למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה גדל מדי שנה. בשנה האחרונה גדל מספר הנשים המועסקות בכ-9%, ואילו מספר הנשים שקיבלו זמי לידה גדל ב-2.5%; על כן שיעורן בכלל הנשים המועסקות ירד.

להלן מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות זמי לידה ב-1994:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.2 שנה. הגיל הממוצע של היולדות נשאר יציב במשך מספר שנים.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו זמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1994: 72% יהודיות ו-28% לא-יהודיות. הכדלים אלה משקפים את ההכדל בין שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בשתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו זמי לידה 7% נולדו באסיה-אפריקה, 15% נולדו באירופה-אמריקה, ו-78% נולדו בישראל. בשיעור הנשים שנולדו באירופה-אמריקה חל גידול לעומת לשנים הקודמות, ובמקביל ירד שיעור הנשים ילידות ישראל. לילידות ישראל היה ייצוג יתר בכלל המקבלות זמי לידה. באוכלוסיית היולדות כולה וביחס לילידות ארצות המוצא האחרות ייצוגן היה חסר.

ג. כ-94% מן הנשים שקיבלו זמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 3% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-45% מכלל הנשים שקיבלו זמי לידה היו פקידות, 23% - אקדמאיות או מורות, 23% עבדו בשירותים, כ-3% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן בחקלאות, בבנייה וכד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות זמי לידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב

מקבלות דמי הלידה גדל, ובמקביל קטן שיעורן של ילידות תו"ל (תופעה זו אפיינה את כל האוכלוסייה בישראל). בשנתיים האחרונות חל שינוי קטן, שנבע מהגעת העלייה מכריה"מ. אמנם גילן הממוצע של היולדות כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה מתחת ל-29 שנים, ב-1994 רק כ-50% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד) - ב-1995 מענק האשפוז גדל ריאלית בשיעור בן כ-9%. זאת - לאחר ירידתו בשיעור בן כ-4% ב-1994, ירידה שנבעה מכך שמאז חודש דצמבר 1993 שולמו מענקים בסכומים שונים עבור לידה רגילה ועבור לידת פג. המגבלה שהוטלה על תשלום בלתי אחיד זה היתה שעלותו לא תחרוג מהתקציב המיועד לכך. בירידה האמורה באו לידי ביטוי מצד אחד תשלום המענק לפגים, ומאידך גיסא - עליית מחירו הריאלי של יום אשפוז. שיטת התשלום עבור אשפוז בודד לא השתנתה ב-1995, למרות שהתשלום לא עוד מועבר ישירות לבתי החולים. סכום התשלום עבור אשפוז של יולדת תלוי במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות, והוא צפוי לגדול ריאלית כהתאם לעליית מחירו הריאלי של יום אשפוז. גידולו של מענק האשפוז ב-1995 משקף עלייה ריאלית זו.

המענק לרכישת ציוד לנולד קטן ב-1994 בכ-1/2% לעומת 1993. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. יציבות ערכו הריאלי של המענק נזקפת ליציבות היחסית שהסתמנה בשכר הממוצע לפי חוק. ב-1995 ערכו הריאלי של מענק הציוד צפוי לגדול בכ-6%, ואילו השכר לפי חוק צפוי לעלות בכ-3%.

ב-1994 המענק לציוד היה 18.4% מהשכר הממוצע במשק ונמוך במעט משיעורו ב-1993. הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השתיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק. ב-1995 שיעור המענק צפוי להיות 19.2% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1995

דמי לידה ליום	מענק לידה ממוצע			שנה
	ציוד לנולד	דמי אשפוז רגיל	סך הכול	

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

11.7	119.1	514.4	633.5	1980
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
14.0	182.3	802.8	985.1	1990
13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
14.6	176.2	867.1	1,057.9	1994
22.5	187.2	942.3	1,152.0	1995

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
44.3	19.2	84.8	104.0	1990
45.4	18.5	91.2	107.9	1991
45.7	19.1	96.4	115.5	1992
45.7	19.0	94.1	113.1	1993
45.5	18.4	90.5	108.8	1994
67.9	19.2	95.3	182.1	1995

דמי לידה - עד אוקטובר 1994 שיעור דמי הלידה ששולמו ליולדת היה 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. מאז נובמבר 1994 משולמים דמי לידה לפי מלוא השכר הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו ללידה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. למרות ניכוי המסים במקור, 95% מהנשים שקיבלו דמי לידה במחצית הראשונה של 1995 קיבלו יותר מכפי שהיו מקבלות בשיטת החישוב הקודמת - כ-300 ש"ח בממוצע יותר. 88% מן הנשים

1. בינואר 1995 הורחב בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, ומאז הוא כולל את מרבית רכיבי השכר. לפיכך הבסיס לתשלום דמי הלידה גדל אף הוא, וכלולה בו מרבית רכיבי שכרה של האישה.

שהפסידו מן השינוי השתכרו 6,100 ש"ח ויותר ברוטו, ושכרן הממוצע היה כ-7,900 ש"ח.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1994 היתה גבוהה בכ-2% מרמתם ב-1993. זאת - למרות שהשכר הממוצע כמעט לא גדל ריאלית. גידול זה נובע מהגדלת שיעור דמי הלידה, שהטביעה את רישומה החלקי בחודשיים האחרונים של השנה. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע נשאר דומה לזה של השנה הקודמת. ב-1995 דמי הלידה ליום צפויים להיות גבוהים בכ-54% מאלה שב-1994. היחס בין גובה דמי הלידה לבין השכר הממוצע צפוי להיות כ-68%, בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות ובין השכר הממוצע.

מלוח מס. 3. עולה, שחלקן של הנשים, שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק, גדל בין 1993 ל-1994 והגיע לכ-24%.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1994-1980

שיעור דמי הלידה ליום					סך כל המקבלות (מספרים)	שנה
מעל השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	עד 1/2 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
3.4	8.1	22.1	44.4	22.0	39,785	1980
2.2	4.0	16.8	42.8	34.2	42,755	1985
3.3	5.5	21.0	51.3	18.9	43,278	1990
3.7	5.9	22.4	49.4	18.6	43,073	1991
4.2	6.0	22.9	50.0	16.9	44,995	1992
4.1	6.5	22.4	48.9	18.1	48,733	1993
3.4	5.3	18.9	48.8	23.7	50,761	1994

חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מחציתו, נשאר יציב - 49% מהנשים שקיבלו דמי לידה. חלקן של הנשים

ברמות' השכר הגבוהות (מתצית השכר הממוצע ויותר) ירד ביחס לשנה קודמת. מן הלוח עולה, שגם השנה שכר הנשים ממשיך להיות נמוך.

בשנת 1994 כ-72% מהיולדות עדיין קיבלו דמי לידה בשיעור שלא היה גבוה ממחצית השכר הממוצע במשק (לעומת 67% ב-1993). כלומר, השכר שלפיו חושבו דמי הלידה לא עלה על 67% מהשכר הממוצע במשק. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה, כי שכר הנשים היולדות נמוך².

גובה דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דימוגרפיים ותעסוקתיים:

א. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-30% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-50% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-53% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו כממוצע 59.6 ש"ח ליום (44% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-45 ש"ח ליום (32% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

ג. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-49% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו כתעשייה ובחקלאות, או שלא היה להן משלח-יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו

2. ייתכן, ששכר היולדות ערב חלידה גבוה יותר וכולל רכיבים שאינם נלקחים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה, שחרי הבסיס לגביית דמי הביטוח הלאומי הורחב רק בינואר 1995.

ששולמו כפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו כממוצע ליום היה כ-55% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-37% מהשכר הממוצע.

ה. גובה דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה נמוך מזה של הוותיקות. העולות קיבלו כממוצע 48 ש"ח ליום (37% מהשכר הממוצע במשק), לעומת 59 ש"ח שקיבלו יתר היולדות (46% מהשכר הממוצע במשק).

4. היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1994 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן כ-6%. גידול זה נבע בעיקר מהגידול הריאלי בתשלום דמי הלידה, שנבע מגידולו הניכר של מספר הנשים שקיבלו את הגמלה וכן מהעלאת שיעור הגמלה. התשלומים ברוטו עבור דמי לידה גדלו בכ-8%. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית בכ-4.5%, והיקף התשלומים למענק ציוד נשאר יציב. הגידול הריאלי הצפוי בשנת 1995 יהיה גבוה יותר - כ-25%. זאת - עקב גידול בן כ-65%³ בדמי הלידה, כתוצאה מהעלאתם ל-100%. בסך כל התשלומים למענק ציוד לא חל שינוי. גידול היקף התשלומים למענק אשפוז נובע מהגידול הצפוי ברמת מענק האשפוז.

שיעור גידולו של סך כל תשלומי הענף ב-1994 (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) היה גבוה כמעט מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-5% לעומת 9%, בהתאמה). כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, והוא היה ב-1994 5.1%. לפי אומדן, בשנת 1995 תשלומי הענף יגדלו ב-25%, ואילו כל תשלומי המוסד יגדלו ב-10.7%. חלקם של כל תשלומי הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי יגדלו ויהיה 4.7%.

3. מתשלומים אלה נגבה ב-1995 מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי בסכום של כ-17 מיליון ש"ח לשנה שהם כ-4% מסך התשלומים עבור דמי לידה בשנה זו.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירים שוטפים ומחירי 1985, מיליון ש"ח), 1995-1980

דמי לידה	מענק לידה			סך כל תשלומי הגמלאות*	שנה
	ציוד לנולד	אשפוז			
		פגים	רגיל		
			סך הכול		

מחירים שוטפים

170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
120.3	44.3	..	189.1	233.4	353.7	***1991
176.2	66.5	..	308.8	375.3	551.5	1992
213.0	74.6	..	355.5	430.1	643.1	1993
261.2	90.4	35.4	372.0	500.0	793.4	1994
470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995

מחירי 1985

37.3	10.9	..	47.1	58.0	95.3	1980
38.3	12.8	..	53.2	66.0	104.3	1985
53.7	20.1	..	80.2	100.3	154.0	1990
53.3	20.0	..	85.3	105.3	158.4	1991
54.5	20.6	..	95.6	116.2	170.7	1992
59.4	20.8	..	99.2	118.9	179.6	1993
64.2	20.6	11.2	92.5	124.3	189.9	1994
106.2	20.3	..	111.4	131.7	237.9	1995

* לא כולל הוצאות מינהל.

** מיליון שקלים.

*** נתוני אפריל-דצמבר 1991.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

א. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימלית לקיום;

ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו;

ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;

ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

נוסף על גמלאות אלה מאפשר חוק ביטוח נכות כללית גם שיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

2. קצבת נכות כללית

קצבת נכות משולמת למבוטח, שכתוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים הנאים:

א. אין לו כושר להשתכר מהעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום השווה ל-25% מהשכר הממוצע.

ב. כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד פחת עקב הליקוי ב-50%, לפחות.

זכאותו של נכה מבוטח לקבלת קצבה מותנת באחוז הנכות הרפואית - 40%,

לפחות (למעט עקרת בית). לאחר בדיקת אחוז הנכות הרפואית נקבע דרגת נכותו של הנכה על פי מיזת יכולתו להשתכר, המכונה דרגת אי כושר להשתכרות.

דרגת אי הכושר נקבעת לפי מידת השפעתו של הליקוי הרפואי על כושרו של המבוטח לעבוד ולהשתכר בעבודתו הקודמת או בעבודה אחרת.

ב-1994 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות מנתה 88,546 איש, שהם כ-3.1% מהאוכלוסייה הכללית בגילאים הרלבנטיים (גברים בני 18-65, נשים בנות 18-60) (ר' לוח מס. 1). מספר הנכים אמנם גדל מדי שנה, אך לאחר סיום שלבי הנשלת המערכת בראשית שנות ה-80 שיעור הנכים בכלל האוכלוסייה הכללית התייצב.

עולים חדשים זכאים לקצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנתיים בארץ. בשנת 1994 מספר העולים שקיבלו קצבת נכות כללית היה 5,300, שהם 6.0% מכלל מקבלי הקצבה. יש לציין, שגל העלייה הגדול שהגיע ארצה בחמשת השנים האחרונות לא שינה במידה משמעותית את שיעור הנכים באוכלוסייה.

מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-6.7% לעומת אשתקד. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית ירד בכ-2.5%, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל בכ-8.7% (ר' לוח מס. 1). זו השנה הראשונה שמספר הזכאים לקצבת נכות זמנית יורד. אנו צופים שמגמה זו תימשך גם בשנת 1995, ושיעור הירידה בה יהיה 6.8%. מספר המקבלים קצבת נכות ב-1995 לפי אומדן הוא כ-93,000. גידול בן 5.0% זה נמוך במעט מהשיעור שנצפה בשנתיים האחרונות.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980-1995

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	כאחוז מהאוכלוסייה הכללית*	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים
1980	42,871	2.4	-	37,586	-	5,285
1985	63,500	2.9	1.7	55,500	1.4	8,000
1988	69,519	3.1	2.5	58,175	1.3	11,344
1990	73,148	3.0	2.8	62,000	2.6	11,148
1991	74,481	3.0	1.8	62,500	0.8	12,132
1992	77,793	2.9	4.4	64,644	3.4	13,149
1993	82,921	2.9	6.6	68,397	5.8	14,524
1994	88,546	2.9	6.7	74,389	8.7	11,157
1995	93,000	3.1	5.0	80,210	7.8	12,790

* גברים עד גיל 65 ונשים עד גיל 60, לפי שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, 55% מהמקבלים נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים ונמוך במיוחד בקרב הנשים המבוטחות. נתונים אלה תושפים קבוצה גדולה של נשים נכות, שלא התחננו או שנישואיהן באו על קצם.

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מין ומצב משפחתי, 1994

פרוד, גרוש, אלמן	נשוי	רווק	סך הכול		
			אחוזים	מספרים	
13.0	52.0	35.0	100.0	88,546	סך הכול
9.0	55.0	36.0	100.0	51,648	גברים
23.0	29.0	48.0	100.0	26,537	נשים מבוטחות
-	100	-	100.0	10,361	עקרות בית

לוח מס. 3 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בהתייחס

לליקוי העיקרי של הנכה עולה, שהליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. הסוג השני בשכיחות הוא הליקויים הפנימיים, ובמקום השלישי - הפיגור השכלי.

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות, לפי ליקוי עיקרי, ספטמבר 1995

ליקוי עיקרי	מספרים	אחוזים
סך הכול	94,206	100.0
נפשי	27,370	29.1
פנימי	22,243	23.6
פיגור שכלי	11,803	12.5
ניורולוגי	9,896	10.5
לוקומוטורי	6,834	7.3
ראייה	6,704	7.1
אחר/לא ידוע	9,362	9.9

התפלגות המקבלים קצבת נכות לפי דרגת אי כושר ההשתכרות (כלומר דרגת הנכות) נשארה כפי שהיתה בשנים הקודמות: דרגת נכות של 80% מן הנכים היא 100%, ושל 11% - 60%, שהיא דרגת הנכות הנמוכה ביותר (ר' לוח מס. 4).

לוח מס. 4: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת נכות (אחוזים), 1994-1980

שנה	דרגת אי כושר*				סך הכול
	100%	74%	65%	60%	
1980	86.0	2.2	3.9	7.9	100.0
1985	81.7	2.3	5.3	10.7	100.0
1990	78.7	2.5	6.9	11.8	100.0
1991	78.6	2.4	7.0	11.8	100.0
1992	78.9	2.3	6.9	11.7	100.0
1993	79.3	2.2	6.9	11.6	100.0
1994	79.6	2.2	6.8	11.4	100.0

* מידת אי-כושר החשתכרות קובעת את דרגת הנכות.

על פי החוק, תלויים הם בן-זוג של הנכה העומד במבחן הכנסות וכן כל אחד משני ילדיו הראשונים. עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעד שני ילדיה הראשונים, אבל אין היא זכאית לתוספת בעד בן-זוגה. התפלגות מקבלי הקצבה לפי מספר התלויים נשארה כפי שהיתה ב-1993 (ר' לוח מס. 5). ב-60% מן הנכים אינם מקבלים תוספת עבור תלויים, 18% מקבלים תוספת רק עבור ילדים, וכ-22% מקבלים עבור בן-זוג, או בן-זוג וילדים גם יחד.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אתוזים), 1994-1980

שנה	מספר התלויים			
	סך הכול	יחיד	1	2
1980	100.0	58.0	16.0	12.0
1985	100.0	67.0	19.0	10.0
1990	100.0	62.0	19.0	12.0
1991	100.0	61.0	16.0	13.0
1992	100.0	61.0	17.0	13.0
1993	100.0	61.0	17.0	13.0
1994	100.0	61.0	17.0	13.0

ב-1995 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות צפויה לגדול בכ-5%, ומספר המקבלים יגיע לכ-93,000 בממוצע לחודש.

רמת הקצבה

באוגוסט 1994 שיעור תוספת הקצבה עבור ילד תלוי הוכפל (מ-20% מהקצבה הבסיסית ל-40% ממנה) (פירוט התוספות עבור ילדים המוענקות מכוח החוק לצמצום העוני מופיע בפרק המבוא לסקירה). ערכה הריאלי של הקצבה הממוצעת גדל, אם כן, בין 1993 ל-1994 ב-4.7%. לעומת זאת, ערכה

הריאלי של הקצבה הבסיסית המוענקת ליחיד (בעל דרגת אי כושר השתכרות בת 100%) כמעט לא גדל מאז 1993.

במסגרת החקיקה שנועדה לצמצם את ממדי העוני, הוגדלו ביוני 1995 קצבות הנכות הכללית ב-7% יותר מן השיעורים הנקובים בחוק (בדומה לקצבות הזיקנה והשאירים בתוספת השלמת הכנסה). ב-1995 צפויים גידול ריאלי בן כ-8.5% בערכה של הקצבה הבסיסית וגידול ריאלי בן כ-12.0% בערכה של הקצבה הממוצעת.

3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלים קצבת נכות כללית, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יום-יומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות של נכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו כשמדובר בעקרות בית - 30%, 60% ו-90%. במרץ 1990 תוקנה תקנה המאפשרת להעניק קצבת שירותים מיוחדים למי שאינו זכאי לקצבת נכות, אשר כושר השתכרותו אמנם לא נפגע, אך אחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 6 מציג את מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1994 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-9,352, כלומר ב-12.0% יותר מאשר כשנה הקודמת. המקור העיקרי לגידול זה הוא הצטרפותם של נכים המקבלים קצבת נכות, אשר נעשו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הידרדרות מצבם הרפואי. נוסף על אלה הצטרפו נכים שאמנם אינם זכאים לקצבת נכות, אך אחוז נכותם הרפואית גבוה ולכן הם זכאים לגמלת שירותים מיוחדים. הרכבם של מקבלי הקצבה השתנה ב-1994 אך במעט.

כ-60% מהנכים זכאים לגמלת שירותים מיוחדים בשיעור הנמוך, מאחר שהם תלויים במידה רבה בעזרת הזולת. כ-15% בלבד תלויים לחלוטין בעזרת הזולת (לפי הקבוע בתקנות), והם זכאים לגמלה בשיעור הגבוה ביותר.

לוח מס. 6: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים,
לפי רמת הזכאות, 1994

רמת הזכאות*			סוג הנכה	
מספרים				
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>		
1,442	2,165	5,744	9,352	סך כל המקבלים
1,293	1,880	4,857	8,031	נכה מבוטח
149	285	887	1,321	עקרת בית
אחוזים				
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>		
15.4	23.2	61.4	100.0	סך כל המקבלים
16.1	23.4	60.5	100.0	נכה מבוטח
11.3	21.6	67.1	100.0	עקרת בית

* כאחוז מקצבת נכות כללית (25% מהשכר הממוצע לפי חוק).

מלוח מס. 7, המציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ומצב משפחתי, עולה כי מצב המשפחתי של מקבלי גמלה זו דומה למצב המשפחתי של המקבלים קצבת נכות, בעיקר כשמדובר באחוז הנשואים מהם. אחוז הרווקים מהמקבלים גמלת שירותים מיוחדים (32.5%) קטן במקצת מאחוז הרווקים מן המקבלים קצבת נכות כללית (35%). ניתן לראות, שמצבן של הנשים המבוטחות קשה במיוחד, כפי שנצפה גם בקבוצת המקבלים קצבת נכות. 74% מן הנשים המבוטחות רווקות או אלמנות/גרושות, לעומת 44% מן הגברים.

לוח מס. 7: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין ומצב משפחתי
(אחוזים), 1994

מצב משפחתי	סך הכול	גברים	נשים מבוטחות	עקרות בית
סך הכול (מספרים)	9,352	4,856	3,175	1,321
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
רווק	32.5	33.3	44.9	--
נשוי	52.6	57.3	26.6	99.1
אלמן/גרוש/פרוד/אחר	14.9	9.4	28.5	0.9

לוח מס. 8 מציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ולפי הליקוי העיקרי. בכלל המקבלים - בעלי הליקויים הנוירולוגיים הם הקבוצה הגדולה ביותר, כ-31%.

בעלי ליקויים נוירולוגיים שכיחים בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים (34% לעומת 27%, בהתאמה). בקרב הנשים הליקויים הלוקומוטוריים והפנימיים שכיחים יחסית יותר מאשר בקרב הגברים.

שיעורן של עקרות הבית הזכאיות לגמלת שירותים מיוחדים בשל פיגור שכלי נמוך במיוחד. זאת, מאחר שדרגת הנכות הכללית של עקרת בית שדרגת הנכות הכללית נקבעת לפי יכולתה לתפקד במשק הבית. יכולת זו איננה נפגעת על פי רוב מחמת פיגור שכלי.

לוח מס. 8: התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין וליקוי עיקרי (אחוזים), 1994

מין	ליקוי								
	ראייה	נפשי	אחר	פיגור שכלי	אורולוגי	פיזי	נוירולוגי	סך הכול	
גברים	2.6	7.7	10.7	6.2	12.0	13.6	13.2	34.0	100.0
נשים מוטות	2.2	8.5	12.0	10.1	16.6	8.8	15.1	26.7	100.0
עקריות	1.5	9.5	11.2	12.8	1.6	13.6	21.7	28.1	100.0

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, וב-1981 החלו להפעילן בהדרגה. קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה או בכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד היה בכוונת המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה, ככל האפשר. רמות הקצבה נקבעו כתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו לצורך תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במיזה 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. נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית לצורכי מתיה ולשם סיוע בלימודים. זאת - בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה כשמדובר בילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כל שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים. סכום הגמלה שווה לקצבת יחיד מלאה כאשר אין הוא לומד, או כאשר הוא לומד אך טרם מלאו לו 14 שנה. ילד נכה, אשר לומד ואשר מלאו לו 14 שנה, זכאי לגמלה חודשית בסכום השווה ל-120% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

לילדים בני 0-3, שמחלתם היא מחלה התפתחותית, נקבעו שתי רמות קצבה - קצבה בסיסית בת 60% מקצבת יחיד מלאה וקצבה בסיסית בתוספת 40% מקצבת יחיד מלאה, המוענקת כאשר מקבלים טיפול לשם קידום ההתפתחות. עד יולי 1995 גובה הקצבה היה מותנה במבחן הכנסותיהם של ההורים. במועד האמור תוקנה תקנה המבטלת את מבחן ההכנסות של הורי הילד הנכה. תקנה זו אמורה להגדיל את מספר התובעים גמלת ילד נכה וכן את מספר הזכאים לה.

בשנת 1994 9,452 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - ב-10.4% יותר מאשר בשנה הקודמת.

לוח מס. 9: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (מספרים), 1982-1995

ג י ל			סך הכול	שנה
18 - 14	7 - 3	עד 3		
-	-	-	1,613	1982
2,694	1,343	-	4,037	1985
3,004	1,593	450	4,597	1988
3,273	2,021	450	5,294	1989
3,300	2,050	350	5,700	1990
3,567	2,300	200	6,067	1991
4,283	2,385	689	7,184	1992
5,301	2,364	900	8,565	1993
5,707	2,566	1,178	9,452	1994
6,260	2,640	1,300	10,200	1995

רמת הקצבה השכיחה ביותר בכלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל שלוש) היא 100%. כ-55% מהמקבלים קיבלו ב-1994 קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-4% קיבלו קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-6% קיבלו קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד. ב-1995 מספר המקבלים גמלת ילד נכה יגיע לכ-10,200 - גידול צפוי בן כ-8% לעומת 1994.

5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם נחלק ל: א. קצבת ניידות הניתנת לנכים בעלי רכב, או לנכים חסרי רכב, כהשתתפות בהוצאות הנסיעה שלהם; ב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת בכפוף למבחן הכנסות.

לוח מס. 10: מקבלי קצבת ניידות, 1995-1991

1995	1994	1993	1992	1991	
13,400	12,866	12,169	11,928	11,607	מספר המקבלים
4.1%	5.7%	2.0%	2.8%	1.9%	שיעור הגידול
130.3	126.6	135.9	154.7	156.1	קצבה ממוצעת*
73.2	71.1	76.3	81.3	87.7	מדד קצבה 1985=100

* מחירי 1985.

קצבת ניידות - ב-1994 מספר המקבלים קצבת ניידות היה 12,866 - מספר הגבוה ב-5.7% מזה המקביל בשנה הקודמת. בשנה זו ערכה של קצבת הניידות הממוצעת המשולמת לנכה נשחקה ב-6.8%, שחיקה שנבעה מהימשכות מגמת הירידה הריאלית הרצופה בהוצאות החזקת הרכב מאז 1985 (להוציא שנת 1990). מספר המקבלים ב-1995 נאמד ב-13,400 (כלומר ב-4.1% יותר מן השנה הקודמת).

לוח מס. 11: מקבלי הלוואה עומדת וסכום ההלוואה (מחירי 1985), לפי נפת מנוע הרכב, 1995-1986

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	
מספר המקבלים				
81	1,195	1,105	2,381	1986
117	1,463	1,119	2,699	1989
54	1,067	1,067	2,188	1990
78	1,122	1,089	2,281	1991
109	1,388	1,225	*2,722	1992
136	1,649	1,242	3,027	1993
85	1,492	1,172	2,749	1994
130	1,570	1,200	2,900	1995
הלוואה עומדת (ש"ח)				
30,827	16,667	6,584	12,455	1986
26,872	13,076	5,670	10,609	1989
18,508	11,648	5,206	8,610	1990
16,342	10,492	5,094	8,038	1991
15,049	10,206	4,671	7,730	1992
14,721	9,997	4,632	7,794	1993
13,749	9,348	4,495	7,296	1994

* בחודשים יולי ואוגוסט 1992 לא חתקלו נתונים על רכישות רכב.

הלוואות עומדות - ב-1994 מספר הנכיס שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב היה נמוך ב-9.2% מהמספר שנרשם ב-1993. ירידה זו נבעה בעיקר מכך שפחת מימוש הזכות החלפת רכב - זכות שהמוגבלים בניידות רשאים לממשה אחת ל-42, או ל-48 חודשים. בשנת 1994 ערכה הריאלי של ההלוואה העומדת הממוצעת ירד ב-6.4%.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1994 היקף התשלומים גדל ריאלית ב-9.8%. גידול זה נבע בעיקר מגידול סכום התשלומים שהוקצו לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים, שגדלו בשיעורים בני 10.4%, 10.5% ו-11.7%, בהתאמה. לעומת זאת, התשלומים לקצבות ניידות פחתו ריאלית בכ-5.3%. בשנת 1995 צפוי גידול ריאלי בן כ-17.0% בהיקף התשלומים.

לוח מס. 12: סך כל תשלומי ענף נכות* וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1981-1995

שנה	תשלומי הענף (אלף ש"ח) - מחירי 1985	שיעור גידול שיעורי שנתי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1981	210.9	15.6	9.9
1985	283.1	7.6	11.6
1988	333.1	7.4	10.4
1989	338.5	1.6	10.1
1990	332.4	-1.7	9.5
1991	323.9	-2.7	12.6
1992	347.3	7.2	9.4
1993	380.9	9.7	9.4
1994	418.1	9.8	9.4
1995	489.4	17.0	10.3

* בלא חוצאות מינהל.

לוח מס. 13 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. כ-1994. גדל חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-80% מכל תשלומי הענף (לעומת 79.0% ב-1993). לעומת זאת, חלקן של גמלאות הניידות ירד ל-8.8% (לעומת 10.7% ב-1993). ב-1995 התשלומים עבור כלל גמלאות הנכות צפויים לגדול ריאלית.

לוח מס. 13: תשלומי ענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים), 1981-1995

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100.0	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100.0	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1988	100.0	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100.0	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100.0	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100.0	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100.0	79.0	10.2	4.7	5.6	0.5
1994	100.0	80.0	8.8	4.8	5.6	0.7
1995	100.0	80.3	8.5	4.9	5.6	0.7

ה. אבטלה

1. מבוא

ביטוח אבטלה מעניק זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן המקנה לו את תקופת האכשרה הדרושה (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה) וצבר זכויות ביטוח כאמצעות הפרשות משכרו, כתנאי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. דמי האבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע לפרט המבוטח "עבודה מתאימה", וזאת לאחר תקופת המתנה בת חמישה ימים ועד לתקופה מרבית בת 138 יום¹. מאז ה-1 בינואר 1993 עולה חדש (מי שטרם מלאו שנתיים מיום כניסתו לישראל) אינו זכאי עוד לקיצור תקופת האכשרה. (עד אז עולה חדש היה זכאי לדמי אבטלה גם אם עבד רק מחצית מהתקופה המזכה אזרחותיק). חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה. הוא זכאי לדמי אבטלה² עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם³, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי

-
1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של התובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% מן השכר הקודם (בהתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושת רבעי ממנו-50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.
 2. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
 3. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב, כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

העבודה הרשומים כלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. ממקורות אלה (ר' לוח מס. 1) מתברר, כי:

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1995-1980

מקבלי דמי אבטלה		דורשי עבודה		בלתי מועסקים		שנה
% מהבלתי מועסקים	מספרים	% מהבלתי מועסקים	מספרים	% מכוח העבודה	מספרים	
16.1	10,585	65.9	43,311	5.0	65,750	1980
20.5	20,894	50.0	50,853	7.0	101,750	1985
32.0	50,624	58.0	91,637	9.6	158,000	1990
29.8	55,811	68.9	128,957	10.6	187,200	1991
39.1	81,200	68.6	142,378	11.2	207,600	1992
36.2	70,574	63.9	124,696	10.0	195,000	1993
38.6	61,173	66.6	105,583	7.8	158,500	1994
40.9	65,000	66.0	105,000	7.5	159,000	1995

א. כ- 1994 מספר הבלתי מועסקים היה בממוצע 158.5 אלף לחודש (לעומת 195 אלף ב-1993), שהם 7.8% מכוח העבודה (לעומת 10% ב-1993). ב-1995 צפויה יציבות, ומספר הבלתי מועסקים נאמד בכ-159 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-7.5% מכוח העבודה החזוי.

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1994 כ-105.6 אלף (לעומת 124.7 אלף ב-1993). המספר החודשי הממוצע החזוי של דורשי העבודה ב-1995 נאמד בכ-105 אלף, ואלה ימנו כ-66% ממספר הבלתי מועסקים הצפוי, בדומה לשנת 1994.

ג. מספרם החודשי הממוצע של המקבלים דמי אבטלה ירד ב-1994 לכ-61 אלף (לעומת כ-70.6 אלף ב-1993). ירידת שיעור האבטלה כמשק ב-1995 לא

נתנה את אותותיה במספר המקבלים דמי אבטלה, אשר צפוי להגיע לכ-65 אלף. אחוז המקבלים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים גדל ברציפות בשנים האחרונות, וב-1995 אחוז זה צפוי להגיע ל-40%.

ב-1994 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 119 יום בממוצע (לעומת 132 יום ב-1993). שיעור הממצים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בכלל המקבלים הגיע ב-1994 ל-46% (לעומת 53% ב-1993). ב-1995 הוא צפוי להיות גדול מעט יותר.

מנתוני השנים 1992-1994 עולה, כי מגמת העלייה באבטלה במשק הישראלי, שהחלה להסתמן עוד בשנת 1989, נבלמה ב-1993. שיפור מצב התעסוקה שהחל להסתמן בתחילת 1993 נבע בעיקר ממקומות עבודה מידיים שנוצרו ביוזמת שרת העבודה והרווחה.

2. מקבלי דמי אבטלה

כאמור, ב-1994 חלה ירידה באבטלה, וזו משתקפת, כמוכן, גם בנתוני המוסד לביטוח לאומי. בשנת 1994 בסך הכול קיבלו דמי אבטלה כ-171 אלף מובטלים שונים - ירידה בת 14% מאז 1993. כ-87% (כ-149 אלף) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מובטלים, שקודם לכן הועסקו בכוח העבודה, וכ-13% (כ-22 אלף) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים המובטלים ירד בכ-28%, ומספר המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה ירד ב-12%.

ב-1995 האבטלה צפויה להתגבר, ומספר המובטלים השונים שיקבלו דמי אבטלה יהיה לפי אומדן כ-168 אלף. עם זאת, אחוז המובטלים מן החיילים המשוחררים צפוי להמשיך לרדת במידה ניכרת, ב-23%, לעומת גידול בן 13% באחוז המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה.

את העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990 - 1994), אשר הצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה, מציינת יציבות מסוימת. מספרם בשנים 1992-1994 נע בין 13,800 ל-14,300 בממוצע לחודש.

לוח מס. 2: מקבלי זמי אנטלה, לפי שנת אנטלה, 1980-1995

שנה	סך הכול		מקבלי זמי אנטלה			תזכירים משוחררים		
	לעומת שנת קודמת	מספרים	% לעומת שנת קודמת	מסד הכול (מספרים)	מסד הכול (מספרים)	% לעומת שנת קודמת	מסד הכול (מספרים)	מספרים
1980	236.7	37,000	76.3	28,234	205.6	76.3	8,766	401.5
1985	19.0	61,300	84.0	51,500	20.9	84.0	9,800	10.1
1990	-	140,740	86.6	121,894	-	86.6	18,846	-
1991	13.2	159,305	83.2	132,557	8.7	83.2	26,748	41.9
1992	31.2	209,047	83.5	174,585	31.7	83.5	34,462	28.8
1993	-4.2	200,171	84.6	169,345	-3.0	84.6	30,826	-10.6
1994	-14.5	171,154	87.1	149,075	-12.0	87.1	22,079	-28.4
1995	8.1	185,000	90.8	168,000	12.7	90.8	17,000	-23.0
1991	10.2	55,811	84.9	47,366	-	84.9	8,445	-
1992	45.5	81,200	85.7	69,588	46.9	85.7	11,612	35.7
1993	-13.1	70,574	86.7	61,176	-12.1	86.7	9,398	-19.1
1994	-13.3	61,173	89.5	54,753	-10.5	89.5	6,420	-31.7
1995	6.3	65,000	93.1	60,500	10.5	93.1	4,500	-30.0

ממנו תזכיר

כמו כן, שרת העבודה והרווחה יזמה שינויים תחיקתיים כמסגרת חוק ביטוח אבטלה.

ב-1 באוגוסט 1994 נכנס לתוקפו שינוי החוק הנא: כיטול רכיב השכר בהגדרת "עבודה מתאימה" לגבי מי שטרם מלאו לו 35 שנים. לפני אוגוסט 1994 עבודה מתאימה לגבי מי שטרם מלאו לו 35 שנים היתה כל עבודה שהוצעה לו על ידי שירות התעסוקה, גם אם אינה תואמת את הכשרתו המקצועית או את רמת השכלתו, או גם אם אינה מסוג העבודה העיקרית שבה עבד לפני תקופת האבטלה. שכר עבודה שהוצעה למוכטל היה צריך להיות לפחות שווה לגובה דמי האבטלה המגיעים לו.

מאז התאריך זלעיל, בעקבות חקיקת החוק לצמצום ממדי העוני, גם רכיב השכר הוצא מההגדרה של עבודה מתאימה. המובטל חייב לקבל עבודה גם אם השכר המשולם עבורה נמוך מדמי האבטלה שהיו מגיעים לו, בתנאי ששכר זה אינו נמוך משכר המינימום. עם זאת, אדם העובד בעבודה כזאת זכאי למענק.

עד ינואר 1995 חייל משוחרר היה זכאי לדמי אבטלה עבור תקופה מרבית בת 138 יום. מתאריך זה, בעקבות חקיקת החוק לחיילים משוחררים, מספר הימים המקסימלי שחייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה עבורם הופחת ל-70.

מאז ה-1 ביוני 1995 שכר המינימום הוא הבסיס המינימלי לחישוב דמי האבטלה עבור מובטל שעבד משרה מלאה.

ככל אחת מהשנים הללו הם מנו כ-20% מכלל המקבלים דמי אבטלה.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות המקבלים דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, לפי ענף כלכלי שבו הועסקו ולפי משלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1994 גדל חלקם של האקדמאים ככלל מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-7.6% ב-1990 ל-11.7% ב-1991, ל-13.9% ב-1992 ול-20% ב-1994-1995). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אנטלה שעבדו לפני אנטלתם, לפי הכשרתם
(אחוזים), 1995-1980

מחפשים עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה	סך הכול	שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול				
89.9	10.1	100.0	4.4	95.6	100.0	1980
92.9	7.1	100.0	11.4	88.6	100.0	1985
92.4	7.6	100.0	8.4	91.6	100.0	1990
88.3	11.7	100.0	8.5	91.5	100.0	1991
86.1	13.9	100.0	8.0	92.0	100.0	1992
82.3	17.7	100.0	11.2	88.8	100.0	1993
80.4	19.6	100.0	13.5	86.5	100.0	1994
79.4	20.6	100.0	12.9	87.1	100.0	1995

ממוצע חודשי

87.2	12.8	100.0	11.3	88.7	100.0	1991
82.2	17.8	100.0	12.7	87.3	100.0	1992
81.0	19.0	100.0	16.3	83.7	100.0	1993
79.6	20.4	100.0	13.7	86.3	100.0	1994
79.8	20.2	100.0	19.2	80.8	100.0	1995

בחינת התפלגותם של המקבלי דמי אנטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה, שגם בשנה 1994 הפגיעה העיקרית חלה בענף התעשייה: כשליש ממקבלי דמי האנטלה נפלטו מענף זה, שעה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק חמישית מהמועסקים היתה שייכת לענף זה. לעומת זאת, בענף השירותים הציבוריים התמונה הפוכה: כרבע ממקבלי דמי האנטלה נפלטו מענף זה, שעה שלענף זה היה שייך שליש מהמועסקים - דהיינו, האנטלה בענף זה הורגשה במידה פחותה.

לוח מס. 4 : מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1995

שנה	סך הכל*	תקלואות, ייעוץ ודייג	תעשייה	חשמל ומים	בינוי	מסחר, שירותי אוכל והארוחה	תחבורה, אסונה, תקשורת	שירותים פיננסיים ועסקיים	שירותים ציבוריים וקהילתיים	שירותים אישיים ואחר
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0
1990	100.0	2.3	32.6	1.9	5.7	14.4	4.9	6.8	25.2	4.3
1991	100.0	3.5	33.1	1.4	4.7	12.4	4.0	8.1	24.1	3.8
1992	100.0	2.5	32.3	1.3	8.5	12.0	3.1	7.5	22.9	3.4
1993	100.0	2.1	32.3	1.3	7.2	12.6	3.0	7.7	22.1	3.7
1994	100.0	2.4	32.3	0.9	5.7	12.3	3.9	9.0	23.4	3.7
1995	100.0	2.2	32.0	0.9	5.2	12.3	4.0	11.4	24.1	3.3

* כולל לא ידוע.

לוח מס. 5: מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלה-ייד (אחוזים) *, 1995-1990

שנה	סך הכול	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכרות סובביים וזבזב	עובדי שירותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1990	100.0	3.3	11.0	1.9	16.4	3.9	9.1	1.1	16.3	25.7
1991	100.0	4.1	10.8	2.4	16.8	4.3	10.3	2.0	20.7	28.5
1992	100.0	4.4	10.4	2.2	13.4	3.6	9.7	1.5	22.1	32.7
1993	100.0	4.3	8.9	2.7	13.9	3.9	9.6	1.2	20.9	34.6
1994	100.0	4.6	8.2	3.7	14.6	4.4	9.6	1.3	20.9	32.7
1995	100.0	5.1	8.8	4.6	14.8	4.5	9.2	1.1	19.8	32.1

* עקב תקלה טכנית נפלה טעות בנתוני השניים הקודמות, שנשטטו מלוח זה. כמו כן, התפלגות מקבלי זמי האבטלה לפי משלה-ייד מתבססת על דיווח התובע, והיא עשויה להיות שונה מן ההתפלגות על פי נתוני שירות התעסוקה, המתבססת על תעודת התובע.

הנתונים על משלח היז מלמדים, כי בענף התעשייה נפגעו בעיקר הפועלים הכלתי מקצועיים: כשליש ממקבלי דמי האבטלה היו בלתי מקצועיים, ואילו מכלל המועסקים בכוח העבודה רק 3% בקירוב היו פועלים מסוג זה.

3. עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

כאמור, עד סוף 1992 עולה נחשב מי, שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה בת 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה לאבטלתו. (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ממושכת כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה).

יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה אחידים לעולים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום היא 138, או 175, יום - לפי גילו של המובטל ומצבו המשפחתי בכל אחת משתי הקבוצות. יש לציין, כי מאז 1993 עולים חדשים אינם נהנים עוד מתנאים מיוחדים, והם זכאים לביטוח אבטלה בדיוק כמו כל אזרח.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה ושנת עלייה (מספרים ואחוזים), 1990-1995

שנת עלייה					סך הכול	שנת אבטלה
1994	1993	1992	1991	1990		
-	-	-	-	100.0	42	1990
-	-	-	6.8	93.2	2,828	1991
-	-	1.3	38.7	60.0	14,322	1992
-	0.2	7.6	45.6	46.6	14,132	1993
-	6.2	16.5	38.3	39.0	13,841	1994
2.5	13.3	15.6	32.9	35.7	15,000	1995

בשנת 1994 מכ-61.2 אלף המובטלים במוצע לחודש, אשר קיבלו דמי אבטלה, כ-5,400 עלו בשנת 1990, כ-5,400 נוספים עלו ב-1991, כ-2,200 אלף - כ-1992, וכ-580 - ב-1993. כלומר כ-13,800 איש, שהם 23% מכל המובטלים, היו עולים חדשים שהגיעו לישראל בגל העלייה האחרון שהחל בשנת 1990.

להלן מספר תכונות של העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1994 בהשוואה למובטלים האחרים:

- גילם הממוצע היה גבוה, יחסית - 41 לעומת 37 בקרב המובטלים האחרים. שיעור הנשואים בהם היה גבוה: כ-80% לעומת 65% מן המובטלים האחרים, ואילו מספר ילדיהם היה קטן - 0.9 בממוצע למשק בית לעומת 1.1 בקרב המובטלים האחרים.

- שיעור האקדמאים בהם היה גבוה ביותר - 38% מהעולים לעומת 10% מן האחרים. גם שיעור השתתפותם בהכשרה מקצועית במסגרת ביטוח אבטלה היה גבוה יותר - 22% לעומת 13% בלבד מן המובטלים האחרים.

4. משך תשלום דמי האבטלה

משך תשלום דמי האבטלה עומד בסימן ירידה. כלומר, מגמת גידולו של משך התשלום, שציינה את השנים האחרונות, נבלמה ב-1993. לוח מס. 7 מעלה, כי ב-1993 מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה - היה נמוך כמקצת מהמספר המקביל בשנת 1992: 104 יום לעומת 121. בשנת 1995 המספר צפוי לגדול ל-113 יום. החיילים המשוחררים מובטלים תקופה קצרה יותר מן המובטלים שהיו מועסקים קודם לכן - 68 יום לעומת 119 יום, בהתאמה.

יש לציין, כי מאז אמצע שנת 1994 החיילים המשוחררים זכאים לתשלום עבור תקופת אבטלה מרבית בת 70 יום, לעומת תקופה בת 138 יום שהיו זכאים לתשלום עבורה קודם לכן.

לוח מס. 7: מקבלי דמי אבטלה, לפי מסך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1995-1981*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		סך הכול

כלל המקבלי דמי אבטלה

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
119	46.1	9.5	11.0	8.7	8.4	8.8	7.5	100.0	1990
122	48.5	9.0	10.2	8.8	8.4	8.5	6.6	100.0	1991
127	54.1	7.7	8.1	7.6	8.0	8.1	6.5	100.0	1992
132	53.0	7.4	8.7	8.3	7.8	8.1	6.7	100.0	1993
119	46.3	6.4	8.3	9.1	9.7	11.1	9.2	100.0	1994
121	47.1	5.8	7.2	7.9	11.9	10.8	9.2	100.0	1995

עבדו קודם לאבטלתם

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
123	49.2	9.5	10.8	8.3	7.9	7.9	6.4	100.0	1990
127	52.3	8.8	9.8	8.2	7.7	7.5	5.7	100.0	1991
133	58.2	7.5	7.1	7.1	7.2	7.0	5.6	100.0	1992
138	57.6	7.1	8.3	7.6	6.8	7.0	5.6	100.0	1993
125	50.6	6.4	8.1	8.6	8.9	9.8	7.7	100.0	1994
126	51.0	6.2	7.6	8.2	9.1	9.9	8.0	100.0	1995

חיילים משוחררים

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
91	24.6	7.8	12.8	11.2	11.9	14.7	15.0	100.0	1990
97	27.9	9.8	12.1	11.7	12.2	14.1	12.2	100.0	1991
103	34.6	9.3	11.0	10.1	11.5	12.6	11.0	100.0	1992
100	29.9	8.6	10.9	11.8	12.7	13.9	12.2	100.0	1993
89	24.1	6.1	9.3	11.7	14.1	18.0	16.7	100.0	1994
77	16.5	2.9	4.4	5.7	33.7	18.0	18.8	100.0	1995

* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי האבטלה ששנת זכאותם הסתיימה בשנה התקציבית המתאימה.

לוח מס. 8: מקבלי דמי אנטלה המחפשים עבודה, לפי מסך קבלת דמי האנטלה (אחוזים)
*1995-1981

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אנטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אנטלה							שנה
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		סך הכול

כלל המקבלים דמי אנטלה

70	15.8	3.2	9.1	12.5	14.3	19.8	25.1	100.0	1981
78	19.1	4.5	11.2	12.6	14.5	18.6	19.5	100.0	1985
114	44.4	9.9	11.3	8.9	8.5	9.1	7.9	100.0	1990
117	46.9	9.4	10.4	8.9	8.6	8.8	7.0	100.0	1991
121	52.2	8.1	8.3	7.8	8.3	8.5	6.9	100.0	1992
121	49.6	7.8	9.2	8.9	8.4	8.8	7.3	100.0	1993
104	40.3	6.9	8.8	9.9	10.9	12.7	10.6	100.0	1994
113	44.6	6.0	7.3	8.2	12.6	11.5	9.8	100.0	1995

ענדו קודם לאנטלתם

72	16.2	3.4	9.3	12.7	14.5	18.5	25.4	100.0	1981
82	21.3	4.8	11.6	12.9	14.5	17.7	17.2	100.0	1985
118	47.6	9.9	11.1	8.6	7.9	8.2	6.7	100.0	1990
122	50.9	9.2	10.0	8.4	7.9	7.7	5.9	100.0	1991
127	56.6	7.7	7.7	7.3	7.4	7.5	5.9	100.0	1992
127	54.2	7.6	8.8	8.2	7.4	7.6	6.2	100.0	1993
110	45.0	7.0	8.7	9.3	9.9	11.1	8.9	100.0	1994
119	48.7	6.4	7.7	8.5	9.6	10.5	8.5	100.0	1995

חיילים משוחררים

55	10.7	2.5	5.8	10.0	15.5	23.5	32.0	100.0	1981
59	7.6	3.0	8.9	10.9	14.4	23.2	32.0	100.0	1985
85	21.2	10.2	13.1	11.4	12.4	15.5	16.2	100.0	1990
90	24.7	10.3	12.4	11.9	12.7	15.0	13.0	100.0	1991
97	31.8	9.7	11.2	10.3	12.0	13.3	11.7	100.0	1992
92	25.9	9.0	11.3	12.5	13.4	14.9	13.0	100.0	1993
73	15.7	6.4	9.5	12.6	15.8	20.7	19.4	100.0	1994
68	12.0	2.7	4.2	5.1	36.3	19.3	20.4	100.0	1995

* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי האנטלה ששנת זכאותם חסתימה בשנה התקציבית המתאימה.

במקביל, נרשמה ירידה גם בחלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי האבטלה, מ-50% ב-1993 ל-40% ב-1994. ב-1995 שיעור זה צפוי לעלות ל-45%. חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם ירד מ-54% ב-1993 ל-45% ב-1994, וחלקם של החיילים המשוחררים ירד מ-26% ב-1993 ל-16% ב-1994. השיעורים הצפויים ב-1995 הם 49% ו-12%, בהתאמה.

5. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1994 66 ש"ח ליום, שהם 42.7% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לוח מס. 9 מלמד, כי ב-1994 נמשכה הירידה בדמי האבטלה הממוצעים כאחוז מן השכר הממוצע. התפתחות זו נבעה מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה. על פי לוח מס. 9, חלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכום המגיע עד למחצית השכר הממוצע במשק גדל (מ-61% ב-1989 ל-70.0% בשנים 1991 ו-1992 ול-72% ב-1993-1994) על תשבון ירידת חלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר. בשנת 1995 צפוי שינוי בגובה דמי האבטלה, והוא נאמד בכ-45% מהשכר הממוצע במשק. הסיבות לעלייה הצפויה של דמי האבטלה ב-1995 הן:

א. הרחבת הכסיס לחישובם. כידוע, בשכר החייב בדמי ביטוח כלולים היום כל המרכיבים שכעבר היו פטורים מדמי ביטוח. כתוצאה מכך גם הכסיס לחישוב דמי האבטלה הורחב.

ב. בתודש יוני נקבע הכסיס המינימלי לחישוב דמי האבטלה.

הכסיס לחישוב דמי האבטלה המגיעים למובטל, שלפני אבטלתו השתכר פחות משכר המינימום, הוגדל לשכר מינימום.

לוח מס. 10 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, כמחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד, שב-1994 חלה ירידה ריאלית בהיקף תשלומי דמי האבטלה (12.5%). ירידה זו בהיקף התשלומים נבעה בעיקר מירידת מספר התשלומים. ב-1995 תשלומי הענף צפויים לגדול

לוח מס. 9: מקבלי דמי אגטלה שעבדו לפני אגטלתם, לפי גובה דמי האגטלה (אחוזים),
1995-1980

ממוצע דמי האגטלה כ-1% מהשכר הממוצע במשק	דמי האגטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק							סך הכויל	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	1/4 עד השכר הממוצע	עד השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980	
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985	
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990	
45.2	1.8	6.3	24.2	43.7	13.2	10.9	100.0	1991	
43.8	1.4	5.4	22.3	45.2	14.4	11.3	100.0	1992	
42.8	1.2	5.1	21.3	42.7	16.3	13.4	100.0	1993	
42.7	1.4	5.2	21.1	42.9	16.8	12.6	100.0	1994	
45.0	2.0	6.4	23.3	40.0	16.6	11.7	100.0	1995	

בכ-15% לעומת 1994. גידול זה של היקף התשלומים נבע מגידול מספר התשלומים ומגידול ריאלי של סכום דמי האבטלה היומיים, כפי שהובחר לעיל.

לוח מס. 10: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח)*, 1995-1980

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1990	490,700.0	202,308.8	-1.6
1991	599,119.0	207,523.0	2.6
1992	906,775.0	280,474.8	35.2
1993	944,755.0	265,903.5	-5.2
1994	937,048.0	232,645.1	-12.5
1995	1,180,000.0	266,570.3	14.6

* לא כולל את תשלומי משרד הביטחון עבור מובטלים שחשחררו מהשירות, שחיו בשנת 1995 כ-20 מיליון ש"ח.

ו. נפגעי עבודה

1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלה, לפי תוצאות הפגיעה, כדלהלן:

א. דמי פגיעה, המשולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, 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 הכנסתו בתקופה שקדמה לתקופת אי הכושר. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים בשכר הממוצע, ובמרוצת השנה - בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

ב. גמלאות נכות, אשר להן זכאים נפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (לתקופה 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. סכום קצבת הנכות נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100% - סכום קצבתו מחושב יחסית לדרגת נכותו.

ג. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת

עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה אף הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מן השכר בתקופה הקובעת, ואלמנה עם שלושה ילדים - ל-100%).

גמלת הנכות וגמלת התלויים מתעדכנות בדומה לדמי פגיעה, להוציא המגבלה בדבר 90 הימים הראשונים.

ד. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז הנגרמות מפגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי - לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר - אם כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2. דמי פגיעה

בשנים 1993-1994 חל גידול בהיקף פעילותו של הענף: מספר התביעות שהתקבלו, מספר התביעות שאושרו, אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק, מספר ימי אי-הכושר ומספר מקבלי דמי פגיעה. מגמת גידול זו צפויה להימשך גם בשנת 1995.

מספר התביעות שהתקבלו בשנת 1994 גדול בכ-10% מאלו שהתקבלו בשנת 1993, וכשנת 1995 הוא אמור לגדול עוד, אך נקצב איטי יותר מזה של שנת 1994 - ב-5.6%. גם מספר התביעות שאושרו גדל מאז 1993 ועד 1994 ב-5.3%, הוא צפוי לגדול עוד ב-8.8% עד סוף 1995. אחוז התובעים המאושרים מכלל המועסקים במשק, שנשנת 1993 היה 4.68%, אמנם ירד ב-1994 ל-4.62%, אך אמור לגדול בשנת 1995 ל-4.74%.

מגמת גידול מתמשכת נצפתה גם בהתייחס למספר ימי אי-הכושר של הנפגעים לעבוד: כ-2.1 מיליון ב-1993, כ-2.5 מיליון ב-1994, ובשנת 1995 מספר זה צפוי להגיע ליותר מ-2.6 מיליון.

גידול דומה צפוי גם במספר המקבלים דמי פגיעה, אם כי במידה קטנה יותר, בעוד שמספר זה גדל מאז 1993 ועד ל-1994 ב-8.6%, ב-1995 הוא צפוי לגדול ב-2.3% בלבד.

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1995-1980

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*	מספר ימי אי-כושר (אלפים)	מקבלי דמי פגיעה (אלפים)
1980	94.5	85.0	5.87	1,253.5	73.9
1985	68.6	62.4	4.63	1,133.2	56.9
1990	71.4	63.1	4.23	1,407.9	59.1
1991	79.3	70.2	4.43	1,611.8	64.3
1992	89.7	78.6	4.57	1,992.5	74.2
1993	94.8	86.4	4.68	2,109.0	74.7
1994	104.2	91.0	4.62	2,486.8	81.2
1995	110.0	99.0	4.74	2,637.0	83.1

* חלל בשנת 1985 הנתונים מבוססים על סידרה חדשה (גילאי +15, לעומת גילאי +14 עד אז).

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1995-1980

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1980	0.05	11.0	42.0	0.05	11.0	41.8
1985	12.3	12.3	47.8	14.1	14.1	54.7
1990	49.0	20.2	64.0	80.4	33.2	105.1
1991	53.5	18.5	60.8	86.0	29.8	97.7
1992	63.2	19.6	59.8	92.7	28.7	87.6
1993	75.9	21.2	68.1	110.9	30.9	99.5
1994	77.4	19.2	60.2	109.9	27.3	85.4
1995	86.2	19.5	60.0	115.8	26.1	80.6

במרוצת השנים 1992-1995 נשמרו רמתם הריאלית של דמי הפגיעה הממוצעים ליום אשר שולמו לשכירים וכן רמתם כאחוז מהשכר הממוצע ליום (כ-60%). דמי הפגיעה הממוצעים ששולמו לעצמאים פחתו באותה תקופה בכ-9%. סביר, שהשינויים שנעשו בבסיס חישוב דמי הפגיעה של שכירים (העלאת המקסימום לארבע פעמים השכר הממוצע וכלילת רכיבי שכר, כגון הנראה ורכב, בבסיס החישוב) מנעו ירידה דומה בדמי הפגיעה של השכירים.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי-הפגיעה בשנת 1994 לפי קבוצות גיל. מהשוואת ההתפלגות לזו של שנים קודמות עולה, כי התפלגות הגילים של המקבלים דמי פגיעה לא השתנתה בעיקרה, למעט תנודות קלות. כך, למשל, בשנת 1993 אחוז הנפגעים עד גיל 24 היה כ-14.4%, ובשנת 1994 - כ-15.3%. במקביל ירד במעט חלקם של הנפגעים המבוגרים בני ה-55 ויותר, מ-13.7% ב-1993 ל-13.4% ב-1994. ב-1993 הגיל הממוצע של הנפגעים היה 38.9 שנה. (הגברים הנפגעים היו מעט צעירים יותר - בני 38.2, והנשים מעט מבוגרות יותר - בנות 42.0). בשנת 1994 הגיל הממוצע של הנפגעים היה נמוך במעט מזה שבשנה הקודמת - 38.6 שנה. (גם בשנה זו הגברים הנפגעים היו קצת יותר צעירים - בני 38.0, והנשים קצת יותר מבוגרות - בנות 41.3).

לוח מס. 3: מקבלי דמי פגיעה, לפי גיל, 1994

גיל	מספר הנפגעים	אחוזים
סך הכל	78,783	100.0
עד 18	1,811	2.3
19-24	10,219	13.0
25-34	20,984	26.6
35-44	20,265	25.7
45-54	14,972	19.0
55-64	8,934	11.4
+65	1,589	2.0

לוח מס. 4 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1993 ו-1994 לפי סוג הפגיעה. בשנת 1994 רוב מקבלי דמי הפגיעה נפגעו מתבלה בעבודה (92.3%, כלומר ב-1.7% פחות מאשר ב-1993). לעומת זאת שיעור החולים במחלות מקצוע גדל בשנת 1994 ב-1.7% לעומת 1993 ומנה 7.4% מכל מקבלי דמי הפגיעה באותה שנה. מחלת המקצוע השכיחה היתה כאבי גב, אשר פגעה ב-6.3% מכל המקבלים, לעומת 5.6% בשנה שלפניה.

לוח מס. 4: מקבלי דמי פגיעה, לפי סוג פגיעה, 1994-1993

1994		1993		סוג הפגיעה
אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	
100.0	78,783	100.0	80,053	סך הכול
92.3	72,704	94.1	75,312	חבלה
7.7	6,079	5.9	4,741	מחלות מקצוע
6.3	4,974	5.6	4,467	כאב גב
0.1	41	0.1	61	התקף לב
0.9	743	0.0	16	ליקוי שמיעה
0.0	16	0.0	29	זלקת גידים
0.0	25	0.0	1	מחלה ממארת
0.0	9	0.0	7	צרידות
0.1	42	0.0	13	הרעלה
0.3	229	0.2	147	מחלות מקצוע אחרות*

* לפי רשימת המחלות המוגדרת בחוק ובתקנות.

לוח מס. 5 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1994 לפי ענף כלכלי. בשנים 1993 ו-1994 רוב המקבלים עבדו בענפי התעשייה והשירותים: ב-1994 כ-34% מהם עבדו בענף התעשייה, וכ-30% בענף

השירותים. ב-1993 רק כ-31% עבדו בתעשייה, ו-26.6% - בשירותים, ומכאן. שאחוז הנפגעים בשני ענפים אלה גדל. לעומת זאת ירד במידה ניכרת שיעור הנפגעים בענף הכנייה, מ-17.3% ב-1993 ל-11.3% ב-1994.

לוח מס. 5: מקבלי דמי פגיעה, לפי ענף כלכלי, 1994

אחוז המקבלים דמי פגיעה מהמועסקים	אחוזים		מספרים		ענף
	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים**	מקבלי דמי פגיעה*	
4.0	100.0	100.0	1,969,200	78,783	סך הכול
3.8	4.3	4.1	83,800	3,200	חקלאות
					תעשייה
6.6	20.6	33.8	404,800	26,596	(כרייה וחרושת)
5.2	8.7	11.3	171,300	8,907	כנייה
1.6	24.7	9.7	487,200	7,622	מסחר וכספים
6.5	5.5	8.9	108,900	7,051	תחבורה
3.4	34.6	29.8	682,000	23,479	שירותים
6.2	1.6	2.4	31,200	1,929	אחר

* כל הנתונים ביחס לענפים כלכליים הינם אומדנים בלבד מכוון שחסר מידע על הענף לגבי כ-50% מן המקבלים.

** כולל עובדי שטחים ועובדים זרים.

בלוח מס. 6 מוצגת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1993 ו-1994 לפי משך תקופת אי הכושר שלהם לעבוד. תקופת אי הכושר של כמחצית מהנפגעים (52% בשנת 1993 וכ-55% בשנת 1994) נמשכה עד שבועיים, ותקופת אי הכושר של פחות מרבע מהנפגעים נמשכה יותר מחודש ימים.

יש לציין, כי בנתוני 1994 כלולים גם התובעים אשר הוכרו כנפגעי עבודה, אך שטרם שולמו להם דמי פגיעה (כ-4,400 איש).

לוח מס. 6: מקבלי דמי פגיעה, לפי משך אי-הכושר, 1994-1993

אחוז מכלל המקבלים		מספר המקבלים		מספר ימי אי-הכושר
1994	1993	1994	1993	
100.0	100.0	78,783	80,053	סך הכול
5.6	-	4,408	-	0
10.9	8.6	8,593	6,894	1 - 4
22.9	25.5	18,019	20,436	5 - 9
16.0	17.9	12,598	14,326	10 - 14
20.6	22.3	16,262	17,870	15 - 30
11.6	12.8	9,160	10,257	31 - 60
4.7	4.8	3,673	3,820	61 - 90
2.4	2.6	1,890	2,088	91 - 120
3.5	3.6	2,745	2,874	121 - 181
1.8	1.9	1,435	1,488	+182

בלוח מס. 7 מוצגת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה לפי גיל ומין. כמחצית הנפגעים נמנית על שתי קבוצות הגיל 25-34 ו-35-44 במידה פחות או יותר שווה. חלקם בקבוצות המבוגרות יותר +45 הולך ופוחת. הנשים שנפגעו מיוצגות יותר דווקא בקבוצות המבוגרות יותר, 35-44 ו-45-54. ככל הנראה יש לזקוף הכדל זה לדפוס העבודה של האוכלוסייה; נשים יוצאות לעבוד בשלב מתקדם יותר של החיים, ואילו הגברים עובדים בעיסוקים בעלי סיכון גבוה יותר ככל שגילם צעיר יותר.

הגברים המקבלים דמי פגיעה מונים בסך הכול 80.4% מכלל המקבלים, ואילו הנשים מונות רק 19.6%. יחס זה מוצא את ביטויו גם בהתפלגות הנפגעים בכל קבוצת גיל. בקבוצות הגיל הצעירות יותר אחוז הגברים הוא כ-85%-90%, ואילו ככל שהגיל עולה, גדל אחוז הנשים.

לוח מס. 7: התפלגות דמי-התגייסה, לפי גיל ומין, 1994

ג' כ	מספרים			אחוזים			ג' כ
	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
19.6	15,431	63,352	78,783	100.0	100.0	100.0	סך הכל
10.7	194	1,617	1,811	2.6	2.3	1.3	18 עד
16.4	1,679	8,540	10,219	13.5	13.0	10.9	24-19
14.7	3,084	17,900	20,984	28.3	26.6	20.0	34-25
19.6	3,970	16,295	20,265	25.7	25.7	25.7	44-35
26.1	3,913	11,059	14,972	17.5	19.0	25.4	54-45
25.4	2,273	6,670	8,943	10.5	11.4	14.7	64-55
20.0	318	1,271	1,589	2.0	2.0	2.1	+65

3. גמלאות נכות

בשנת 1993 13,382 נכים כגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1994 מספרם גדל ל-14,243.

אולם בעוד ששיעור הגידול במספר המקבלים בשנת 1993 היה גדול ב-5.5% מזה שבשנת 1992, בשנת 1994 שיעור הגידול היה 6.4%. בשנת 1995 מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה צפוי לגדול לכ-14,400 איש, כלומר שיעור הגידול יהיה בן כ-1.1%.

לוח מס. 8: מקבלי קצבת נכות צמיתה, 1995-1993

1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	
14,400	14,243	13,382	12,680	12,129	11,754	9,869	סך הכול
							שיעור הגידול
1.1	6.4	5.5	4.5	3.1	4.9	5.8	(אחוזים)

בשלוש השנים 1995-1993 קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לחודש, שמקבלים נפגעי עבודה, גדלה. קצבת הנכות הצמיתה של מקבל שכיר גדלה ריאלית ב-1993 ב-0.6% לעומת 1992. בשנת 1994 היא קטנה ב-2.2%, וב-1995 היא שוב צפויה לגדול ב-8.3% (לעומת 1994).

כמו כן, אחוז קצבת הנכות הצמיתה, הן של המקבלים השכירים והן של המקבלים העצמאיים, מן השכר הממוצע במשק ירד מאז שנת 1993 ועד לשנת 1994, אך הוא צפוי לעלות בשנת 1995 ולהגיע לכ-37% כשמדובר בקצבת המקבלים השכירים ולכ-40% כשמדובר בקצבת המקבלים העצמאיים.

לוח מס. 9: רמת קצבת נכות צמיחה בממוצע לחודש, 1980-1995

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
29.3	226.4	1.0	29.2	225.6	1.0	1980
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
37.2	349.2	882.4	37.5	352.5	889.8	1990
36.2	331.4	956.5	36.0	329.7	951.6	1991
35.1	344.8	1,114.2	34.5	338.6	1,094.3	1992
38.5	353.8	1,268.3	38.8	340.8	1,221.3	1993
37.0	354.9	1,429.3	34.8	333.4	1,342.9	1994
39.9	388.1	1,719.3	37.1	360.8	1,598.4	1995

לוח מס. 10: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1985-1995

ש כ ר מ מ ו צ ע	מ ד ד מ ח י ר י ם	מ ד ד ק צ ב א ו ת	ש נ ה
255.5	225.0	210.3	1985
16.1	17.2	22.2	1990
15.5	19.0	9.4	1991
13.2	12.0	16.5	1992
11.6	11.0	12.2	1993
15.1	12.4	11.4	1994
11.8	9.9	17.0	1995

מגמת התנודות שמציינת את מדד קצנות נפגעי עבודה (המשקף את שיעורי העדכון של הקצבה), כלומר עלייה יותר מזו של המחירים ושל השכר ועלייה קטנה יותר, לסירוגין מדי שנה, נמשכה גם ב-1995. מגמה זו מוצאת ביטוייה גם כשמדובר בקצבה כאחוז מהשכר הממוצע וכמחירים קבועים. ב-1995 רמת הקצבאות של השכירים דומה לזו של 1990, אולם זו של העצמאים גבוהה מהרמה של 1990. הפערים בין השכירים לעצמאים צפויים להצטמצם בשנים הקרובות עקב הרחבת הנסיס, לגביית דמי ביטוח ולהעלאת תקרת השכר התייב בדמי ביטוח.

4. גמלאות תלויים

לוח מס. 11 מורה, כי מספר המקבלים גמלאות תלויים גדל בהתמדה בשלוש השנים 1993-1995, אך בשיעור הולך ופוחת. ב-1994 קיבלו 3,753 איש גמלת תלויים, ב-1.5% יותר מאשר בשנת 1993. מספר המקבלים ב-1995 צפוי להגיע ל-3,770, אולם שיעור גידולו יהיה 0.4% בלבד.

לוח מס. 11: מקבלי גמלאות תלויים, 1985-1995

1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	
3,770	3,753	3,696	3,598	3,533	3,512	3,286	מספר המקבלים
0.4	1.5	2.7	1.8	0.6	1.4	2.2	שיעור הגידול

אופי התנודות בקצבאות התלויים הממוצעות ששולמו לשכירים ולעצמאים כאחוז מהשכר הממוצע וכמחירים קבועים דומה לזה שמציין את קצנות הנכות, דהיינו עלייה וירידה לסירוגין. רמתן בשנת 1995 דומה לזו של שנת 1990. גם כשמדובר בקצבאות התלויים, הקצבאות שקיבלו העצמאים היו גבוהות מעט יותר מאלה של השכירים. ניתן לשער, שגם פער זה ייסגר בשנים הקרובות, עקב הרחבת בסיס הגבייה.

לוח מס. 12: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1995

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
56.1	432.5	2.0	57.3	442.6	2.0	1980
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
73.4	698.7	1,694.8	71.9	681.2	1,652.2	1990
70.6	646.4	1,865.8	68.3	625.3	1,805.0	1991
68.8	675.8	2,183.7	65.3	641.5	2,073.0	1992
73.8	683.8	2,451.4	70.0	650.0	2,330.5	1993
69.8	669.9	2,695.0	66.9	641.1	2,582.4	1994
73.1	711.1	3,150.7	68.8	669.4	2,965.9	1995

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1993 גדל גידול ריאלי בן כ-5% (לעומת זה ששולם בשנת 1992), ב-1994 הוא גדל ריאלי ב-15%, ובשנת 1995 צפוי גידול ריאלי נוסף בן כ-9%.

לוח מס. 13: היקף התשלומים*, 1985-1995

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	שנה
0.9	101,264	101,264	1985
15.2	198,820	482,240	1990
-10.7	177,647	512,779	1991
14.3	212,860	687,964	1992
5.2	221,143	792,821	1993
14.9	254,024	1,023,159	1994
9.0	277,000	1,227,000	1995

* כולל פיצויי חלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי, אך לא את תשלומי גמלאות הענף על חשבון גורמים אחרים.

לוח מס. 14 מציג את התחלקות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות הן חלק הארי של תשלומי הענף. ב-1993 הן היו 47.4% מהתשלומים, ב-1994 האחוז ירד ל-46%, וב-1995 הוא צפוי לקטון עוד ל-45.4% (בדומה לגובהו בשנת 1990).

לוח מס. 14: התחלקות מכלול התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1995-1985

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	17.3	44.7	14.3	14.3	0.6
1992	100	19.3	46.1	13.9	20.1	0.6
1993	100	21.3	47.4	13.6	17.2	0.5
1994	100	20.7	46.0	12.1	20.7	0.5
1995	100	20.1	45.4	12.4	21.5	0.6

* לא כולל תשלומים לנפגעי איבה; לפיצויי חלנה, למפעלים מיוחדים, למחקרים ולסיוע משפטי.

גם שיעור התשלומים המוקצים לדמי הפגיעה קטן במשך שלוש השנים: 21.3% ב-1993, 20.7% ב-1994, והוא צפוי לרדת ב-1995 לכ-20%. אולם חלקם של דמי הפגיעה גדל מאז שנת 1990. יש לזקוף גידול זה לגידול המתמשך במספר הנפגעים ובמספר ימי דמי הפגיעה.

הוצאות הריפוי ב-1995 יהיו, ככל הנראה, כ-21% מכל תקציבו של ענף נפגעי עבודה. גידול זה נובע הן מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים שנעשתה השנה והן מהגידול המתמיד במספר הנפגעים.

שיעור הוצאות השיקום כמעט איננו לא משתנה כמהלך השנים, והוא כ-0.5% מכל התשלומים המוקצים על ידי המוסד לביטוח לאומי לענף נפגעי עבודה.

1. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצוע

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל כתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה בגיל 60 וגבר בגיל 65, המוגבלים כתפקודם והעומדים במבחן הכנסות ובמבחן תלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיוור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו כשירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן זוגו בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת בנוסף גם הכנסת בן המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו. מבחן ההכנסות נערך על ידי פקיד התביעות, ואילו מבחן התלות נערך על ידי אחיות משרד הבריאות.

החוק בוצע בשני שלבים: בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. במרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והכריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות הסיעוד. השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

גמלת הסיעוד מיועדת לקשיש התלוי במיזה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים, אלא לארגונים שמספקים את שירותי הסיעוד לפי תכנית טיפול, שנקבעת על ידי ועדה מקצועית מקומית. סל השירותים, שאותם מכסה הגמלה, כולל: טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו, אשר אין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת נכות זו.

החוק קבע עוד, שעל שר העבודה והרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, המונות עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תכנית הטיפול בקשיש הזכאי לגמלת סיעוד: מה הם שירותי הסיעוד שיש לספק לו במסגרת הגמלה, ומי ספקי השירותים. כמו כן, מתפקיד הוועדה לדאוג שהשירותים אכן יסופקו או, לחילופין, לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים עבור אותו קשיש. כאשר אין מצליחים לאתר שירותים זמינים במשך 60 יום ממועד תחילת הזכאות, על המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה כספית (כאשר יש בן משפחה מטפל) עד אשר יימצאו השירותים.

2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1994 – שנת הביצוע השביעית של חוק ביטוח סיעוד – הוגשו למערכת כ-44,400 תביעות: כ-27,000 מהן היו תביעות חדשות, וכ-17,400 – תביעות חוזרות. מספר התביעות נשאר פחות או יותר שווה לזה שהוגש בשנים 1993.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אמנם אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות בכלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988 ל-39.1% בשנת

1994. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישונו לתבוע גמלה פעם ושוב.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1991-1994

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל ההחלטות** (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)
1991	31,004	33.0	29,410	46.5	12,825
1992	38,500	34.4	37,074	50.1	17,522
1993	43,741	35.7	41,268	49.0	19,348
1994.	44,398	39.1	43,973	48.0	20,194

* לוח זה מתייחס לתביעות המוגשות בכל שנה בנפרד, כולל תביעות חוזרות. כלומר - לא מדובר במספר התובעים, אלא במספר התביעות והחלטות המינהליות ברוטו.

** לא כולל תביעות של אנשים שנפטרו או תביעות שהושחו מסיבות שונות לפני קביעת הזכאות.

בשנת 1994 החליטו הוועדות המקומיות 20,194 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחריזות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,683 חודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

48% מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ו-52% מהן היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (ב-90% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-2% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו 8% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות נסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד מדי חודש במרוצת שנת 1994 היה 52,100 בממוצע. כפי שאפשר לראות כלוח מס. 2, ל-79% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1994 אושרה רמת זכאות נמוכה, ול-21% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית שחלה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה כמרוצת השנים מאז 1988. רק לכ-2% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. אומדן מספרם הממוצע של הזכאים ב-1995 הוא 58,000 איש.

לוח מס. 2: זכאים*, לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1994-1991

שנה	סך הכול		רמת הגמלה**			
	מספרים	אחוזים	***50%	***75%	100%	150%
1991	31,058	100	1.3	0.7	75.4	22.6
1992	37,734	100	1.4	0.8	76.2	21.6
1993	45,776	100	1.6	0.7	76.6	21.0
1994	52,067	100	1.7	0.7	77.1	20.5

* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאותם נקבעה בשנה המצוינת בלוח.

** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.

*** רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן ההכנסות, אך אשר נמצאו זכאים לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה, על פי קריטריון התפקוד.

4. תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות כמהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. 78% העדיפו לקבל טיפול אישי כלבד בבית הזכאי. תכניתם של 16% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות

נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-5% מן הזכאים (לעומת 6% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (2%), או חלק ממנה (3%), יבוצעו במרכז יום.

לוח מס. 3: תכניות טיפול, לפי רמת הגמלה, 1994

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
					סך הכול
5,332	14,132	199	531	*20,194	מספרים
100	100	100	100	100	אחוזים
66	82	81	90	78	טיפול אישי בבית בלבד
3	2	8	4	2	טיפול במרכז יום בלבד
3	3	0	1	3	טיפול בבית ובמרכז יום
27	12	9	3	16	טיפול בבית ושירותים
1	1	2	2	1	אחר

* החלטות ועדה שהוחלטו בתקופה הנדונה בלבד.

לוח מס. 4 מציג את מקבלי השירותים בשני מועדים, לפי סוג השירות ולפי העלות הממוצעת של המקבל. אפשר לראות שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש נובמבר 1994 ל-47,473 מקבלים, בעלות ממוצעת של 915 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-43.4 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 45 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 20.6 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש דצמבר 1993 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי היה כ-42,000, כלומר עד נובמבר 1994 נצפה גידול שנתי בן 14%. העלות הממוצעת הריאלית של שעת שירות לא השתנתה.

יש לציין שמספר המקבלים משדרי המצוקה הוכפל בין שתי התקופות, דצמבר 1993 עד נובמבר 1994, כחלק ממגמת התרחבות השירותים המוצעים.

לוח מס. 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1993-1994

עלות ממוצעת של שעות שירות (ש"ח)	מספר שעות ממוצע בחודש למקבל	עלות ממוצעת של מקבל בחודש (ש"ח)	עלות בחודש (אלף ש"ח)	שעות שירות בחודש (סה"כ, אלפים)	מקבלים (סך הכול)	סוג השירות
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	----------------------	--------------------------------	------------------	------------

דצמבר 1993

18.2	45.3	826	34,620	1,901	41,906	טיפול אישי*
39.7	15.8	626	2,009	-	3,197	מרכז יום**
-	-	205	691	-	3,360	מוצרי ספיגה
-	-	59	32	-	546	מכבסה ואחר
-	-	40	74	-	1,814	משדרי מצוקה

נובמבר 1994

20.6	44.5	915	43,435	2,111	47,473	טיפול אישי*
-	-	709	2,596	-	3,661	מרכז יום**
-	-	198	670	-	3,393	מוצרי ספיגה
-	-	62	36	-	579	מכבסה ואחר
-	-	44	174	-	3,921	משדרי מצוקה

* כולל עבודות בית קלות.

** העלות הממוצעת של יום שהייה במרכז יום שווה לשתי שעות טיפול בבית או לשלוש, לפי רמת הגמלה.

5. ספקי שירותים

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים, ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי.

ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע

יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים כרחכי הארץ. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי בלא מטרת רווח, כגון מט"ב או מרכז-יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד גם קיבוץ, או מושב שיתופי, נחשבים ארגונים מספקי שירותים.

לוח מס. 5: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, דצמבר 1994

תשלומים (אלף ש"ח)		שעות שירות בחודש		מקבלים*		ספק השירות
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	45,407	100.0	2,382,681	100.0	57,224	סך הכול
24.9	11,313	23.7	565,185	21.4	12,236	מט"ב
18.6	8,453	15.3	363,777	17.5	10,019	עמותה**
55.0	24,957	59.6	1,421,156	60.0	34,316	ארגון פרטי***
1.5	685	1.4	32,563	1.1	653	קיבוץ/מושב

* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.

** כולל מרכז-יום ו"הקדש".

*** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש דצמבר 1994 (ר' לוח מס. 5) מעידה, ש-60% מהזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי, (לעומת כ-56% ב-1993), 21% קיבלו אותם מארגון מט"ב (לעומת 28% בשנה הקודמת), 18% - מעמותות ציבוריות אחרות, וכ-1% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים במידה שווה על ידי ארגונים פרטיים ועל ידי ארגונים ציבוריים.

כתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

א. העברות לצורך תשלום גמלאות;

ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

בשנת 1994 הועברו 593 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-495 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות. הסכום של כ-59.8 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (ר' לוח מס. 6).

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטטוטורית, שמתפקדה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדר עדיפויות וכיו"ב. בתחום הקהילתי מתרחבים הפרויקטים להכשרת כוח אדם, אך פוחת במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום. כתחום המוסדי חוק ביטוח סיעוד משתלב בתכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת התולים הכללית, משען ואש"ל. המגמה הנוכחית היא אינה להועיל בבניית מוסדות חדשים, אך לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לציודם של המוסדות הקיימים משאבים רבים יותר. תחום חדש, שלפי התכנית יזכה לתקצוב, הוא שיפור הטיפול הניתן במוסדות הפרטיים הקטנים. תחום זה אמור להשתפר על ידי שינוי הגישות המינהליות המקובלות היום.

לוח מס. 6: העברת תשלומים למימון חוק ביטוח סיעוד (מתירי שוטפים), 1986-1994

	מאושפדים במוסדות	שירותים קהילתיים***	פיתוח שירותים	העברה לגורמי חוץ**	גמלאות סיעוד*		סך כל העלות (אלפי ש"ח)	שנה
					על חשבון האוצר	על חשבון המוסד		
-	3,983	4,054	-	-	-	-	8,037	1986
-	5,117	10,449	1,237	-	-	357	17,160	1987
2,400	14,330	4,116	2,666	3,840	3,432	23,742	54,496	1988
5,060	16,615	3,250	5,503	4,950	12,232	94,810	142,420	1989
1,890	20,149	2,380	8,321	4,958	17,282	142,500	197,480	1990
1,575	27,577	-	13,418	6,423	24,036	201,371	274,400	1991
404	38,452	-	13,506	8,019	38,149	261,386	359,946	1992
1,574	44,286	-	11,657	10,189	60,993	330,963	459,662	1993
3,022	59,843	-	16,985	17,378	87,482	408,156	592,866	1994

* תשלומים בפועל, על פי זיווח מחלקת הכספים.

** תשלומים עבור העברת מבחני תלות והשתתפות בבידודות המסוקמיות.

*** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למטרד העבודה והדוחה בלבד.

**** עד שנת 1991 סעיף זה כלל הפרשי שכר ופיצויי התייקדות. מאז 1992 סעיף זה כולל מימון עבור מתקנים.

מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.

פרק 4

הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

גדעון יניב
אלן זיפקין

האחריות להבטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מטעמי זיקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות - הבטחת תשלום (להלן: חוק המזונות) וחוק נכות כללית. הגמלאות המשולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים, שהם חוקי מדינה, ממומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המשולמות מכוח חוק הנכות של המוסד לביטוח לאומי ממומנות בעיקר מדמי הביטוח הנגבים, שכן השתתפות הממשלה בהן קטנה, יחסית (כ-15% מסכום הגבייה).

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסת מינימום מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה¹. הם מונים שתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או הכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנס חוק הבטחת הכנסה לתוקף, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאותו להבטחת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

1. חשוב להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום (שאושר בכנסת רק ב-I באפריל 1987) ושצורף לקודמו, הישן יותר (1 בינואר 1982), כנדבך נוסף בחומת החגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין ובתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע באורח אוטומאטי על ידי המעביד, בלא צורך להגיש תביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה בחובתו של המעביד להעניק לעובדיו תמורה חולמת למאמציים ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על תקופה הציבורית.

הקבוצה השנייה בגודל המכוסה בחוק הבטחת ההכנסה כוללת אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אי אפשר לאפיינם לפי מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לכיטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים כשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). זכאותו לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית נוסף על מבחן הכנסות גם במבחן תעסוקה. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק וכן גם לרמת השכר (בייחוד לרמת שכר המינימום) יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השירית.

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן, שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית: עד 1992 קשישים, אלמנות או

אלמנים עם ילדים וכמו כן נתמכים אתרים בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות היו זכאים לשיעור המוגדל, ואילו אלמנים ואלמנות היו זכאים גם לתוספת גדולה יותר מזו של שאר טיפוסי המשפחות בגין כל אחד משני הילדים הראשונים (7.5% מהשכר הממוצע כמשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד כניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות, הורחב מעגל הזכאים לשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה. משפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרוש/ה ורווק/ה, החלו לקבל גמלה בשיעור המוגדל מיד עם הצטרפותן למערכת, גם אם לא שהו כה תקופה בת שנתיים תמימות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים. עם הפעלת החוק הוענק השיעור המוגדל לכ-11,000 משפחות חד-הוריות. לעומת זאת, משפחות חד-הוריות אחרות (המקבלות גמלה להבטחת הכנסה המתאימה לגמלה המשולמת ליחידים עם ילדים, אך ההורה היחיד העומד בראשן נשוי), כמו אלו של נשים נטושות, נפרדות ונשים שבעליהן נתונים במאסר, המשיכו לקבל גמלה בשיעור הרגיל. זאת עד לאוגוסט 1994, מועד כניסתו לתוקף של החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות.

חוק ביטוח נכות כללית מגביל את הזכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת הנכות) רק לנכה שכושרו להשתכר נפגע ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אתרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האתידה המלאה, ששווה לרמת הכנסת המינימום (השיעור המוגדל, הקבוע בחוק הבטחת הכנסה); ואילו האחרים, זכאים לקצבה חלקית. יוצא אפוא, שהזכאות לקצבת נכות מותנית במבחן כושר ההשתכרות, ומבחן ההכנסות הנהוג בתכנית זו הוא ליברלי בהרבה מאלה הנהוגים בתכניות האחרות. (עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו).

חוק המזונות נכנס לתוקף ב-1972. הוא נתון לאחרייתו הפרלמנטרית של משרד המשפטים, והאחריות לביצועו מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות כציבור, שבית הדין פסק

להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין השניים. כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות (והכול בכפוף למבחן הכנסות). המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או הפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, האישה זכאית לקבל את ההפרש.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) הנהיגו שינוי באורח משמעותי את רמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת. שני עקרונות מרכזיים הנחו את החקיקה החדשה. העיקרון הראשון הוא שרמת הכנסת המינימום המובטחת בשיעור המוגדל - זו המוענקה לאלה שמצוקתם אינה זמנית - צריכה להיות שווה לפחות לרמת הכנסת קו העוני, כך שחלק גדול יותר מהאוכלוסייה הנזקקת יצליח להיחלץ ממעגל העוני. העיקרון השני משקף גישה, לפיה יש להבטיח למשפחות במצבי נזקקות דומים הכנסת מינימום ברמה שווה. עיקרון זה כבר בא לידי ביטוי בחוק משפחות חד-הוריות.

המדיניות שעוגנה בחוקים לצמצום העוני היתה נדבך נוסף לקראת מימושם של שני עקרונות אלה, אולם לאור ההוצאה הגדולה הכרוכה בהעלאת רמת הכנסת המינימום לכל המשפחות מעוטות ההכנסה, הוחלט להבטיח שיפורים באורח הדרגתי ולתת עדיפות לאוכלוסיות החלשות ביותר. באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המבוטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות, למשפחות של המקבלים קצבת נכות כללית עם ילדים ולמקבלים גמלה להבטחת הכנסה במשפחות, שגיל העומד בראשון מעל 45. ביוני 1995 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים בלא ילדים (וכן קצבת ילד נכה וקצבת שירותים מיוחדים) ולמשפחות החד-הוריות האחרות. כמועד זה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים הושוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאיירים, ולכל המשפחות

לוח מס. 1: מספר המקבילים הנמסרת הבנסת (בממוצע לחודש), לפי סוג הקצבה, 1990-1995

שנה	סך כל מקבלי הקצבות*		קצבת זקנה		מספרים	הנה			
	יחסית לכלל המועסקים	סך הכל	לפי חוק ב"ל	קצבת נכים					
1990	17.4	101,475	70,763	30,712	42,113	73,492	12,910	31,825	גמלה להבטחת הבנסת לאובדני השירות**
1991	17.8	117,741	69,396	58,345	41,486	74,481	13,780	33,986	
1992	19.4	129,301	68,167	61,134	40,625	77,713	14,617	58,187	
1993	19.5	135,446	68,095	67,351	40,269	82,921	15,067	68,749	
1994	19.0	140,291	67,684	72,607	39,558	88,546	16,153	70,888	
1995	18.8	148,200	67,500	80,700	38,000	93,000	17,000	74,450	

* יש משפחות הזכאיות לקצב קצבה פניונית מתכנית אמת. כד, לדוגמה, חלק מהנשים הזכאיות להבטחת השלום על פי חוק פזונות זמאיות להשלמת הבנסת פנוח חוק הבנסת הבנסת.

** קצבאות פניוניות משולמות ליותיקים ולעולים חדשים, שטפא נילס איים פניוטים בנסנות חוק הבנסת הלאומי.
*** אוכלוסייה זו כללה בעבר את נמסכי הסעד.

החד-הוריות הובטחה קצבה פחות או יותר אחידה (ההכנסה המובטחת לאלמנות גבוהה בכ-7% מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות). האוכלוסייה השוורית - למעט המשפחות החד-הוריות ותובעים בגיל 45 ויותר - לא זכתה בתוספת לקצבה. מדובר ביחידים ובזוגות עם ילדים ובלי ילדים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה כשיעור הרגיל או כשיעור המוגדל. הגמלה כשיעור המוגדל המובטחת למשפחות אלו נמוכה מזו המובטחת לשאר המשפחות, ככל הרכב משפחה. פירוט השינויים שהונהגו ברמת הקצבאות בעקבות החקיקה החדשה מוצג במבוא לסקירה זו.

ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות

בשנת 1994 התכניות להבטחת הכנסת מינימום של הביטוח הלאומי הקיפו כ-355 אלף משפחות (לוח מס. 1). הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-180 אלף משפחות. קבוצה זו קיבלה נוסף על קצבת זיקנה ושאיירים גם גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. 37.6% ממנה היו קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; 40.4% היו קשישים, ותיקים ועולים חדשים, אשר לא צברו תקופת אכשרה מספקת וקיבלו את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן קצבות זיקנה מיוחדות; 22.0% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים (בעיקר נשים) קיבלו קצבת שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו).

ב-1994 היו כלולים במערכת הבטחת הכנסה כ-89 אלף נכים אשר קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית, כ-16 אלף משפחות אשר קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות, וכ-71 אלף משפחות, שרובן לא נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השוורית) ואשר קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

ב-1995 מספר המשפחות שתקבלנה גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסת מינימום צפוי לגדול לכ-370 אלף. בדומה ל-1994, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים (למעט המקבלים קצבת שאירים), והוא יציין במיוחד את מקבלי קצבות הזיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

מספר המקבלים תשלום במסגרת תכנית כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה הגיע

ב-1994 ל-0.175 ביחס לכוח העבודה ול-0.190 ביחס לכלל המועסקים במשק (לעומת 0.176 ו-0.195, בהתאמה, ב-1993). בשנת 1995 הגודל הראשון צפוי לעלות קמעה - ל-0.176, והשני - לרדת ל-0.188, שכן מספר המועסקים גדל מהר יותר מכת העבודה.

לוח מס. 2 מלמד, כי ב-1994 נמשכה ההאטה בקצב הגידול של מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסת מינימום. מספרן גדל ב-3.5%, שהוא כמחצית שיעור הגידול ב-1993 (6.7%), שהיה כמחצית שיעור הגידול ב-1992 (13.8%). ב-1995 צפוי מספר המשפחות המשתתפות בתכניות אלה לגדול בשיעור בן כ-4%. הגידול החריג שנרשם ב-1992 במספר המקבלים גמלה מאחת התכניות להבטחת הכנסת מינימום נזקף בעיקר להוראת שעה לחוק הבטחת הכנסה, שנכנסה לתוקף במרץ 1992 ושהעניקה זכות לגמלה להבטחת הכנסה לתושבי ישראל כבר בתום שנים עשר חודשים מיום עלייתו ארצה (במקום בתום תקופת אכשרה בת עשרים וארבעה חודשים, ככתוב בחוק). בעקבות שינוי זה הצטרפו למערכת הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים, שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991 (וששהו בארץ פחות משנתיים) ושאינם מקבלים כל גמלה אחרת.

לוח מס. 2: שיעור הגידול במספר המקבלים הבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה, (אתוזים) 1990-1995

שנה	סך הכול	זיקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית
1990	6.3	9.3	-1.1	2.8	12.1	14.1
1991	7.5	16.0	-1.4	1.8	6.7	8.4
1992	13.8	9.8	-2.0	4.3	6.1	71.2
1993	6.7	4.7	-0.8	6.7	3.0	19.9
1994	3.5	3.6	-1.7	6.8	7.2	1.6
1995	4.2	5.6	-3.9	5.0	5.2	5.0

הגידול הניכר במספר המקבלים בלט במיוחד באוכלוסייה השיורית שצמחה ב-1992 ב-71.2%. כתוצאה מכך גדל אף חלקה בכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, מ-12.0% ב-1991 ל-18.1% ב-1992. ב-1993, בעקבות הירידה בממדי האבטלה כמשק ועקב ירידת מספר העולים שהגיעו לארץ ב-1992, הואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה ל-19.9%, וב-1994 הוא לא השתנה כמעט כלל (גידול בן 1.6% בלבד). עם זאת, חלקה של האוכלוסייה השיורית בכלל מקבלי הגמלה המשיך לעלות והגיע ב-1994 לכ-20.0%, שכן מספר המקבלים כולו גדל בשיעור נמוך יותר. ב-1995 האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה צפויה לגדול בשיעור בן כ-5%. חלקה בסך כל מקבלי הגמלה יישאר כ-20%.

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסת מינימום - משפחות הקשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - שהחלה ב-1990, נמשכה גם ב-1994, אך בשיעור מתון, יחסית. לוח מס. 2 מעיד על גידול בן 3.6% שחל באוכלוסייה זו ב-1994 (לאחר גידול בן 4.7% ב-1993 ובן 9.8% ב-1992), ועל גידול צפוי בן 5.6% ב-1995. הימשכות הגידול נבעה אך ורק מהימשכות הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מספר המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ואף השלמת הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1994 בכ-9%, וב-1995 הוא צפוי לגדול בכ-11%. חלקם בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה יגיע ב-1995 ל-43.3% (לעומת 40.4% ב-1994). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה, הנמצא כמגמת ירידה בשנים האחרונות, ירד ירידה מזערית ב-1993 וב-1994, שכמותה צפויה גם ב-1995. זאת - כתוצאה מעליית חלקם של מצטרפים חדשים לאוכלוסיית מקבלי הקצבה לפי חוק, שפרשו מעבודתם עם פנסיה מעבודה, המבטלת בשל גובהה את זכאותם להשלמת הכנסה.

לוח מס. 3 מלמד, כי שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ירד מ-20.2% ב-1992 ל-19.6% ב-1993 ול-18.9% ב-1994. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי קטן מ-96.9% ב-1992 ל-95.7% ב-1993 ול-94.7% ב-1994. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים

קצבת שאירים ירד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-1994 היה 39% - לעומת 40% ב-1993. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאים ירד כמעט, מ-33.9% ב-1993 ל-33.6% ב-1994. ב-1995 כל השיעורים דלעיל צפויים להמשיך לרדת במידה מועטה.

לוח מס. 3: מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאים, 1980-1995

קצבת שאירים	קצבת זיקנה			סך כולל	שנה
	שלא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	סך הכול		
52.5	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
44.9	95.0	24.4	29.1	32.7	1988
44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
42.0	97.2	21.1	31.7	33.4	1991
40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
38.6	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
37.5	94.5	18.3	32.6	33.5	1995

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם ב-1994. בעוד שב-1993 אוכלוסייה זאת גדלה ב-3% (לאחר גידול בן 6% ב-1992), ב-1994 היא גדלה ב-7.2%. אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבה מכח חוק נכות כללית גדלה ב-1994 ב-6.8%, בדומה לשיעור הגידול ב-1993. ב-1995 מספר הנשים המקבלות דמי מזונות וכן מספר הנכים המקבלים קצבת נכות כללית צפויים לגדול בכ-5%.

ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1994 16,153 נשים נממוצע קיבלו מזי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 7.2%. הימשכות מגמת הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובעת באופן כללי מהגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני הזוג). אולם גם למצב התעסוקה במשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות. כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות, שפסק בית הדין מתמת היעדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1994 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-67% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-30% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% - היו ידועות בציבור וכו'. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-73%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-10% בלבד היו אימהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-82%) קיבל דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבל תשלום לפי התקנות; 5% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-13% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת - על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 4 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק הדין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1994 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18.8% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 41% כשמדובר במי שקיבלה את מלוא השיעור ו-19.6% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי

התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-49% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1994 נמשכה מגמת הירידה באחוז הנשים שלא עבדו: כ-61% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-70% בשנות ה-80. הסכום הממוצע ששולם לנשים אלה היה 21% מהשכר הממוצע כמשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מכתן הכנסות, שהוא התנאי לקבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-18% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-55% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה ככ-33% מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח מס. 4: התשלום הממוצע של דמי המזונות לנשים כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכות לכוח העבודה, 1994-1980

השתייכות לכוח העבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פס"ד	לפי התקנות			
			בהפחתה	מלא		
17.2	14.2	14.5	19.7	40.2	16.2	1980
21.2	17.3	18.0	25.8	52.6	19.8	1985
21.6	16.3	17.7	20.5	43.3	19.4	1988
21.9	16.8	18.0	20.6	43.0	19.9	1989
22.1	18.3	18.8	19.7	40.8	20.8	1990
22.8	19.1	19.4	21.1	40.5	21.6	1991
22.7	17.9	19.3	18.5	39.6	20.9	1992
22.0	18.2	18.9	19.6	39.9	20.4	1993
21.2	18.5	18.8	19.6	41.1	20.1	1994

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה אשר לה נועד את הכנסת המינימום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או הכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי זכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1994 כ-5,000 נשים במוצע שקיבלו מדי חודש דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-30% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות.

ד. האוכלוסייה השוורית

הגידול המהיר שנצפה בשנים 1992-1993 במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנית על האוכלוסייה השוורית, אשר נבע בעיקר מההיתר שניתן לעולים חדשים להצטרף למערכת הבטחת הכנסה בתום שנים עשר חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה, נבלם בשנת 1994. מספר המקבלים, שגדל מ-33,986 (בממוצע לחודש) ב-1991 ל-58,187 ב-1992 ול-68,479 ב-1993, התייצב ב-1994 ברמה של 70,888 וצפוי לגדול ב-1995 ב-5% בלבד.

ההאטה הדרסטית במספר המצטרפים היא תוצאה ישירה של הירידה בממדי העלייה והאבטלה: מספר העולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה גדל ב-8.5% בלבד (לעומת גידול בן 46.5% ב-1993), ומספר הוותיקים המקבלים גמלה ירד בשיעור בן 2% (לעומת גידול בן 6.6% ב-1993). לוח מס. 5 מלמד עם זאת, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1994 והגיע לכ-13,300. מאחר שהאוכלוסייה השוורית כולה גדלה בשיעור נמוך יותר, גדל חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, מ-17.4% ב-1993 ל-18.9% ב-1994. חלקם של חסרי התעסוקה בכלל מקבלי הגמלה ירד בהתאם.

האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה להבטחת הכנסה תתואר להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים (סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה).

לוח מס. 5: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך
(ממוצע לחודש), 1990-1995

שנה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך
1990	31,326	5,798	18.2
1991	33,986	5,686	16.7
1992	58,187	7,346	12.6
ותיקים	42,067	5,883	14.0
עולים	16,120	1,463	9.1
1993	69,774	12,107	17.4
ותיקים	45,709	7,537	16.5
עולים	24,065	4,570	19.0
1994	70,888	13,370	18.9
ותיקים	44,773	7,580	16.9
עולים	26,115	5,790	22.2
1995	74,450	15,079	20.3
ותיקים	45,230	8,050	17.8
עולים	29,130	7,029	24.1

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 6 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1994 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1994 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם ואנשים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1994 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-58% מכל המשפחות המקבלות גמלה. זאת - לעומת 66% ב-1993. הירידה בחלקם של מקבלי הגמלה מחמת

חוסר תעסוקה נבעה בעיקר מירידה בחלקם של המובטלים בכלל מקבלי הגימלה, בייחוד מירידת חלקם של המובטלים בכלל העולים החדשים המקבלים גמלה, מ-32% ב-1993 ל-19% ב-1994.

לוח מס. 6: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1994

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלא ילדים	עם ילדים	בלא ילדים		
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול**
19	22	21	13	14	29	21	אבטלה
2	2	1	0	1	5	2	הכשרה מקצועית
1	3	3	1	1	4	2	אבחון
36	31	32	75	11	47	33	אי-השמה
22	17	34	9	22	7	19	שכר נמוך
17	19	5	0	49	0	18	אם לילדים
1	1	1	1	1	1	1	מחלה ואשפוז
2	5	2	1	2	6	4	אחר

* שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 5, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מחנתון המוצג בלוח זה, שחושב על פי מספר המקבלים גמלה במהלך כל השנה.

** התפלגות עילות הזכאות עשויה שלא לחסתכם ב-100% בגין עיגול הנתונים.

של ראש המשפחה ואימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). אלה מנו ב-1994 19%-ו-18% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בהתאמה, לעומת 16%-ו-13% ב-1993. חלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל מקבלי הגמלה ירד אפוא על חשבון עליית חלקם של המשתכרים שכר נמוך.

מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1993-1994. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת היחידים בלא ילדים, שחלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992, אך מאז נתון במגמת ירידה. קבוצה זו מנתה

לוח מס. 7: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1994-1993

1994			1993			הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
100	100	100	100	100	100	סך כל המשפחות
38	42	41	40	46	44	יחיד בלא ילדים
25	12	16	22	10	14	עם ילד אחד
7	8	8	6	7	7	עם 2 ילדים
2	6	5	2	5	4	עם 3 ילדים ויותר
11	4	7	12	4	7	זוג בלא ילדים
4	4	4	6	5	5	עם ילד אחד
4	7	6	5	7	6	עם 2 ילדים
7	17	13	7	16	13	עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

ב-1994 41% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 44% ב-1993 ו-45% ב-1992. זכאות היחידים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (47%) ומאבטלה (29%), ורק כמעט משכר נמוך (7%). הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות התד-הוריות (יחידים עם ילדים). על משפחות אלו נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם שהיא אלמנה, גרושה,

נפרדת, נטושה או נשואה, אשר החוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-1994 משפחות אלו היו 29% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 25% ב-1993. מרבית המשפחות החד-הוריות (49%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 22% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1994 23% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 24% ב-1993, ושחלקה בכלל המקבלים יורד בהדרגה בשנים האחרונות. נקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (34%), אך בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בה שכיחה יחסית ההזדקקות עקב אי השמה (32%) ועקב אבטלה (21%).

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1994-1993 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך תישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על עלייה בחלקם של מקבלי הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל - על ירידה בחלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1994 ל-53% מכל מקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 57% ב-1993); ל-26% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 24% ב-1993); לכ-13% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (לעומת 12% ב-1993), ול-8% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 6% ב-1993). את מקבלי הגמלה היחידים בלא ילדים מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-75% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-12% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו טוב: 34% מהן היו חסרות כל הכנסה, לכ-33% היתה הכנסה מעבודה, ול-26% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. בקרב הזוגות עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 43%. ל-35% מהם לא היתה כל הכנסה (לעומת 49% ב-1993), ול-10% מהם היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ומדמי אבטלה.

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1993-1994

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות בטוח לאומי	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		
			1	9	9	3
6	12	24	1	57	100	סך כל המשפחות
6	4	12	0	77	100	יחיד בלא ילדים
5	26	29	0	40	100	עם ילדים
7	15	24	3	51	100	זוג ללא ילדים
9	9	42	1	39	100	עם ילדים
9	14	21	1	55	100	ותיקים
2	8	30	0	60	100	עולים
			1	9	9	4
8	13	26	1	53	100	סך כל המשפחות
8	4	12	1	75	100	יחיד בלא ילדים
6	26	33	0	34	100	עם ילדים
8	15	23	3	51	100	זוג ללא ילדים
11	10	43	1	35	100	עם ילדים
10	15	22	1	51	100	ותיקים
5	7	33	0	55	100	עולים

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.

שיעור הגמלה

לוח מס. 9: מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי חלקיות הגמלה - חלקית או מלאה. מן

הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (במוצע לחודש) ירד מ-41% מכלל המקבלים ב-1993 ל-29% ב-1994, במקביל לירידת חלקם בקרב מקבלי גמלה שהם עולים חדשים - מ-36% ל-20%. חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל גדל, לפיכך, מ-59% ב-1993 ל-71% ב-1994, והוא צפוי לגדול עוד ב-1995. השינוי התריף שחל בין שתי השנים בהרכב המקבלים על פי שיעור הגמלה נובע ממימוש זכותם של השוהים שנתיים במערכת לקבל גמלה בשיעור המוגדל (וזכותם של עולים חדשים לעבור לשיעור המוגדל כבר לאחר שהות בת שנה, שכן שנת הסיוע ממשרד הקליטה נחשבת כשנת ותק במערכת), מכניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות שהתיר להן לקבל גמלה בשיעור המוגדל מיד עם הצטרפותן למערכת, ומן החוקים לצמצום העוני שהתירו מתן גמלה בשיעור המוגדל למשפחות, שגיל העומד בראשן 46 ויותר. לוח מס. 9 מלמד עוד, כי שני שלישים בקירוב מן המקבלים גמלה בשיעור הרגיל מקבלים גמלה מלאה, שעה שכמחצית בלבד מן המקבלים גמלה בשיעור המוגדל זכאים לגמלה מלאה.

לוח מס. 9: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה* וחלקיותה (אחוזים), 1994-1990

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	שנה
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
23	28	51	27	22	49	100	1990
24	28	52	29	20	48	100	1991
31	28	59	29	12	41	100	1993
25	30	55	30	15	45	100	ותיקים
42	22	64	28	8	36	100	עולים
36	35	71	20	9	29	100	1994
28	36	64	24	12	36	100	ותיקים
48	32	80	15	5	20	100	עולים

* חושב על פי מספר המקבלים הממוצע בחודש, ולא על פי אלה שקיבלו במשך השנה.

פרק 5

פיתוח חברתי – בעקבות ועידת הפסגה העולמית בקופנהגן

לאה אחדות

במרץ 1995 התכנסה בקופנהגן ועידת פסגה עולמית לפיתוח חברתי, במעמד ראשי מדינות וממשלות. הרעיון לכנס ועידה בנושא הפיתוח החברתי הוצע ביוזמת השגריר הנוכחי של צ'ילי בארגון האומות המאוחדות, מר גו'אן סומביה. העצרת הכללית של האו"ם נענתה בברכה, ובדצמבר 1992 החליטה בהחלטה מס. 47/92 על כינונה של ועידת הפסגה.

הפסגה העולמית הוקדשה לשלושה נושאים מרכזיים:

- ביעור העוני;

- הרחבת התעסוקה היצרנית וצמצום האבטלה;

- חיזוק האינטגרציה החברתית, במיוחד של קבוצות אוכלוסייה מקופחות ושל קבוצות שוליים.

התכנסותה של הוועידה היתה נבחנת נדבך נוסף בפעילותו של האו"ם ובמאמציו לקדם את הרווחה בעולם. נעשה בה מאמץ לעצב מחדש את מטרותיו החברתיות של הארגון ולאשר את העקרונות ואת כיווני הפעולה, שעליהם מושתתות הצהרותיו ואמנותיו. היתה זו חוליה נוספת בשרשרת האירועים, שקיים שהאו"ם ארגן בשנים האחרונות למען שיפור רווחתה של האנושות - כגון: הפסגה העולמית למען הילד (ניו-יורק, 1990), כנס האו"ם לסביבה ולפיתוח (ריו דה-ז'נרו, 1992), הכנס העולמי לזכויות האדם (וינה, 1993), הכנס הבינלאומי בנושא אוכלוסייה ופיתוח (קהיר, 1994) והכנס העולמי בנושא נשים (כייג'ין, 1995). כמו כן, השנים האחרונות הוקדשו לציון של מטרות חברתיות - כמו שנת המשפחה, שנת הילד, שנת הנכה והאנשים המוגבלים ו"בריאות לשנת 2000". לפי החלטת ועידת הפסגה העולמית לפיתוח חברתי שנת 1996 תוקדש לביעור העוני.

החלטת העצרת לכנס ועידת פסגה עולמית לפיתוח חברתי לוותה בהחלטה להקים ועדה מכינה לפסגה זו שתהיה פתוחה לכל המדינות החברות באו"ם, לנציגיהן של הסוכנויות המיוחדות של האו"ם ושל המוסדות הפיננסיים

הבינלאומיים ולמשקיפים של ארגונים חוץ - ממשלתיים - הפועלים במישור הלאומי והבינלאומי. הוועדה המכינה, שבראשה עמד שגריר צ'ילי באו"ם, התכנסה שלוש פעמים במרוצת השנים 1994 ו-1995, ודיוניה הוקדשו להיבטים הארגוניים של מפגש הפסגה ולגיבושן של טיוטת סדר היום של הפסגה ושל החלטותיה. טיוטת ההצהרה של הפסגה בנושא הפיתוח החברתי וטיוטת תכנית הפעולה אושרו על ידי ראשי המדינות והממשלות, או על ידי נציגיהם האישיים שהשתתפו בוועידת הפסגה העולמית. בראש המשלחת של מדינת ישראל עמדה שרת העבודה והרווחה, גב' אורה נמיר.

בו-זמנית להשתתפותם של נציגי אומות העולם בעבודת הוועדה המכינה, הומלץ בפני המדינות להקים צוות לאומי שימנה נציגים ומומחים מהממשלה, מארגונים לא ממשלתיים, מארגוני עובדים ומעבידים, מגופים פרטיים וממוסדות אקדמיים. תפקידו של צוות זה היה להכיא לידיעת הציבור את דבר כינונה של ועידת הפסגה ואת הנושאים המרכזיים שייזונו בה, לאתר את הבעיות החברתיות במישור הלאומי ולהתוות עקרונות לתכנון מדיניות חברתית וקווים מנחים לפעולה בעתיד. שרת העבודה והרווחה הטילה על המוסד לביטוח לאומי לייצג את ישראל בוועדה המכינה ולהקים את הצוות הלאומי אשר יכין את הדו"ח הלאומי של מדינת ישראל. צוות זה הורכב משלושה צוותי משנה, שכל אחד מהם יוחד לאחד משלושת הנושאים המרכזיים שעמדו על סדר יומה של ועידת הפסגה. כדי לתת כמה לקשת רחבה של דעות ושל תפיסות עולם בתחום הפיתוח החברתי ולפעולותיהם של הגופים השונים הפעילים בתחום שולבו בצוותים לא רק נציגי ממשלה (משרדי העבודה והרווחה, החוץ, הקליטה, החינוך והבריאות) אלא גם נציגים של ההסתדרות והמעסיקים, של ארגוני נשים, הגו'ינט וברוקדייל, האיגוד הישראלי לשירותי רווחה, המועצה לשלום הילד, בנק ישראל ואנשי אקדמיה. הדו"ח הסופי הוגש לאו"ם והופץ בין כל נציגי המדינות והגופים שנטלו חלק בוועדה המכינה.

בפרק זה של הסקירה בחרנו להביא בפני הקוראים את התפיסות המנחות פיתוח חברתי ואת קווי הפעולה לעתיד, אשר באו לידי ביטוי במסמך ההצהרה של הפסגה העולמית ובתכנית הפעולה, שהוסכם עליה. כמו כן יוצגו כמה נושאים מרכזיים, שהצוות הלאומי של ישראל התייחס אליהם בדו"ח.

ב. תפיסות עולם ועקרונות לפיתוח חברתי

ועידת הפסגה העולמית לפיתוח חברתי נעלה את דיוניה כאשר את שני המסמכים המרכזיים, שהוכנו על ידי הוועדה המכינה: הצהרת הפסגה בדבר פיתוח חברתי ("הצהרת קופנהגן") ותכנית הפעולה. בהצהרה שלושה חלקים. הראשון מוקדש לתיאור המצב החברתי בעולם ולסיבות כינונה של הוועידה, השני מפרט את העקרונות שעליהם יש להשתית את הפיתוח החברתי בעתיד, ואילו השלישי מציג דשימה' בת עשר מחויבויות שאימצו מנהיגי אומות העולם.

בתכנית הפעולה חמישה פרקים. הפרק הראשון מוקדש לפעולות הנדרשות ליצירת אווירה כלכלית ופוליטית לפיתוח חברתי, ואילו שאר הפרקים עוסקים בקווי הפעולה המומלצים לשם קידומן של שלוש מטרותיה של הפסגה (ביעור העוני, צמצום האבטלה וחיזוק האינטגרציה החברתית), לדרכי היישום של תוצאות ההיוועדות ולמעקב אחריהן.

מפאת היקפן הרחב של ההצהרה ושל תכנית הפעולה, נציג במסגרת זו רק את המסרים המרכזיים כלבד של הפסגה העולמית לפיתוח חברתי.

א. "הצהרת קופנהגן" מבוססת על הכרה כצורך הדחוף לפעול ברמה הלאומית ולשתף פעולה ברמה הבינלאומית לשם פתרון בעיות חברתיות. בצד ההישגים, שאליהם הגיעה האנושות במאה העשרים, חלה הסלמה במתחים החברתיים, ומתרבות העדויות להתפשטותה של תופעת העוני ברחבי העולם, הן במדינות המפותחות והן במדינות המתפתחות. על פי הערכותיהם של האו"ם ושל גופים בינלאומיים אחרים האוכלוסייה הענייה בעולם מונה היום כ-1.1 מיליארד איש. המספר הגדול ביותר של עניים חי במדינות אפריקה ואסיה, ושכיחות העוני גבוהה במיוחד באזורים כפריים. 80% מהאוכלוסייה הענייה בעולם חיים באזורים כפריים. על פי אומדנים גולמיים, כ-30% מכוח העבודה העולמי אינם מעוסקים; יותר מ-120 מיליון איש ברחבי העולם רשומים באופן רשמי כמובטלים, וכ-700 מיליון איש מועסקים בעבודות מזדמנות, ששכרן נמוך (Underemployed). במדינות המתועשות תחולת האבטלה היא כ-9% מכוח העבודה, ובמדינות אירופה המזרחית אף כ-15%. במדינות אפריקה (מדרום לסהרה), שבמשך שני

העשורים האחרונים סבלו מפגעי טבע וממשברים כלכליים חריפים, שיעור האבטלה העירונית גבוה מ- 20%, ו-60% מכוח העבודה בהן מועסקים במגזרים לא פורמליים - בעבודות מזדמנות ובשכר נמוך. שיעור האבטלה באמריקה הלטינית הוא כ-10%, ואילו במדינות צפון אפריקה והמזרח התיכון 10% - 20%.

התחדדות הקיטוב החברתי והפער ההולך וגדל ברמת החיים בתוך מדינות ובין מדינות מאיימים על הביטחון בקהילה הבינלאומית ועל השלום. לפיכך פיתוח חברתי הוא תנאי הכרחי הן להבטחת שלום וביטחון והן לפיתוח כלכלי. בוועדה המכינה ובכנס הפסגה עצמה הודגש המחיר הכבד של אי-עשייה. צוין, כי מתחים חברתיים מקומיים עלולים להתפתח למתחים לאומיים, ואילו אלה עלולים להתפשט ולעבור למישור הבינלאומי. סיומה של המלחמה הקרה והצטמצמות חילוקי הדעות האיזאולוגיים בין המערב למזרח בנושאי חברה וכלכלה יוצרים הזדמנות היסטורית לטיפול בבעיות חברתיות. העימות המתריף בין הצפון לדרום - כלומר, בין המדינות המפותחות למדינות המתפתחות, בעיקר לפחות מפותחות ככולן, והמשברים הכלכליים הפוקדים את מדינות מזרח אירופה שכלכלתן נתונה בשלב מעבר, או מדינות אשר מחוללות שינויים מבניים מרחיקי לכת בכלכלתן, מחייבים לחזק את שיתוף הפעולה הבינלאומי.

חלוקת האחריות לפיתוח החברתי בין ה"שחקנים" השונים במישורים הלאומי והבינלאומי היתה סלע מחלוקת בין המדינות המפותחות לבין המדינות המתפתחות. מדינות האיחוד האירופי וארה"ב הדגישו יותר מכול את תפקידן המכריע של המדינה ושל הממשלה בקביעת המטרות הכלכליות והחברתיות ובהוצאתן לפועל. לדעתן, במישור הלאומי האחריות משותפת לממשלה, לארגונים חוץ-ממשלתיים, לסקטור הפרטי, למשפחה ולרשתות חברתיות לא פורמליות בקהילה. על הממשלות לפעול כגורם המשלים את כוחות השוק ולסייע לשאר הגורמים הרלבנטיים במישור המקומי והלאומי במשאבים, בהכשרה ובנגישות למידע, להון ולטכנולוגיה. מדינות אלו גורסות, ששיתוף הפעולה הבינלאומי משלים את האחריות הלאומית. לעומת זאת המדינות המתפתחות, שיוצגו על ידי קבוצת המדינות G-77 ועל ידי סין, הדגישו בעיקר את שיתוף הפעולה האזורי והבינלאומי ואת הצורך להתנער מההתרכזות הפוליטית כאינטרס העצמי הצר. כל המדינות, אך

בעיקר אלו המתפתחות, חתרו להצבת שיתוף הפעולה הבינלאומי הכלכלי במקום גבוה בסדר העדיפויות העולמי. שיתוף זה צריך להתבטא במתן סיוע ישיר למדינות העניות, בהקלה על החובות הכספיים שלהן למדינות המפותחות, בזירוז הליברליזציה של המסחר הבינלאומי וביצירת מערכות פיננסיות בינלאומיות ומערכות סחר-חוץ הרגישות יותר לצרכים שלהן ולמאמצייהן להילחם בעוני. לאור ניסיונן של המדינות המתפתחות ושל המדינות, שכלכלתן נתונה בשלב מעבר, הצהרת ועדת הפסגה העלתה את הצורך לשלב בריפורמות כלכליות ובשינויים מבניים במשק גם אמצעי מדיניות חברתיים, אשר יפחיתו את הפגיעה האפשרית באוכלוסיות חלשות. בהקשר זה יצאה קריאה מפורשת למוסדות הפיננסיים הבינלאומיים לתת את הדעת - במסגרת השיקולים, הקריטריונים והתנאים להענקת סיוע כלכלי למדינות הנזקקות - גם למרכיב החברתי ואף להבטיח למדינות אלו נגישות רבה יותר לשוקי ההון והאשראי הבינלאומיים.

קשרי התלות בין פיתוח כלכלי לבין פיתוח חברתי צוינו גם בהתייחס למישור הלאומי. הצהרת קופנהגן משקפת הסכמה כללית של כל המדינות בדבר הצורך למצוא את האיזון העדין בין יעילות וצמיחה כלכלית לבין צדק חברתי ושמירה על איזון זה. בהעדר צמיחה כלכלית אמנם אי אפשר להשיג שיפור חברתי משמעותי ארוך טווח, אך אין להטיל ספק בתרומתו של הפיתוח החברתי ליצירת משאבים נוספים לפיתוח כלכלי. מבחינת יעדיה של ועידת הפסגה העולמית, זפוסה הצמיחה והפיתוח הכלכלי צריכים להיות מכוונים להרחבת הזדמנויות התעסוקה ולצמצום תחולת העוני והקטנת הפערים החברתיים.

ב. הצהרת קופנהגן מכירה בכך, שבמרכז הפיתוח החברתי עומד האדם, וכי במרכז הכלכלה עומדים הצרכים האנושיים. משום כך ועידת הפסגה כונתה "פסגת האדם" - "People Summit". פיתוח חברתי בר-קיימא (Sustainable development) מותנה ביצירת אווירה פוליטית וחברתית, המושתתת על עקרונות כיבוד זכויות האדם וכבודו, על עקרונות הדימוקרטיה ושמירת שלטון החוק, על מניעת אפליה מטעמי מין, גיל, דת ולאום ועל קידום שוויון ההזדמנויות. משמעותה של אינטגרציה חברתית היא השגת יתר הרמוניה וליכוד בין קבוצות שונות באוכלוסייה, על בסיס של מערכת ערכים ושל אינטרסים המשותפים לכול. קידום הפלורליזם

התרבותי מובנו כיבוד השונות התרבותית בתוך עמים ובין עמים וחיזוק הסובלנות והסולידריות התכרתית. בתפיסה זו מושם דגש על חשיבותם של החינוך ושל ההשקעה בהון אנושי בכל תכנית פעולה לפיתוח חברתי.

ביצירת אווירה פוליטית-חברתית המאפשרת פיתוח חברתי יש היבטים נוספים. האחד הוא חיזוק ה"חברה האזרחית" (The civil society) על ידי העצמת כוחם של האזרח הבודד, של הקהילה, של קבוצות חלשות כאוכלוסייה ושל ארגונים אזרחיים למען מימוש שאיפותיהם וקידום מטרותיהם. יש לעודד את האזרח ואת הקהילה לבצע פעולות של עזרה עצמית ולחזק את מעורבותם בתהליכי קבלת ההחלטות. זאת - בעזרת פיתוחם של מבנים ושל רשתות חברתיות בקהילה, באמצעות הגברת נגישותם למוסדות השלטון ובאמצעות קירוב הממשל אליהם על-ידי ביזור סמכויותיו. האחריות לפיתוח חברתי קולקטיבית; הממשלה אמנם נושאת באחריות העיקרית למסגרת הלאומית, אולם היא איננה הגורם הבלעדי, ועליה לדאוג לשיתופם של כל המגזרים בחברה האזרחית.

ג. תפיסות אלו משתקפות ברשימת עשר המחויבויות, שקיבלה על עצמה ועידת הפסגה, והמופיעות בהצהרתה. הנה עיקרן:

1. יצירת אווירה כלכלית, פוליטית ותחיקתית לפיתוח חברתי ברמה הלאומית והבינלאומית.

2-4 טיפול יסודי בבעיות החברתיות שעמדו במוקד דיוניה של ועידת הפיסגה: עוני, אבטלה וקיטוב חברתי, בעיקר בהתייחס לקבוצות אוכלוסייה המצויות בשולי החברה: ילדים, קשישים, נכים, פליטים ועובדים זרים.

5. שמירה על כבוד האדם ולהשגת שוויון בין נשים לגברים תוך חיזוק השתתפותן ומנהיגותן של הנשים בחיים הפוליטיים והתרבותיים ובפיתוח החברתי והכלכלי.

6. השגת שוויון ו"צדק" (equity) בנגישות לשירותי חינוך ובריאות שאיכותם גבוהה ורמתה נאותה.

7. סיוע והאצת הפיתוח הכלכלי והחברתי במדינות המתפתחות של אפריקה ובמדינות הפחות מפותחות באזורים אחרים ברחבי העולם.

8. שילוב מטרות חברתיות - במיוחד ביעור העוני, צמצום האבטלה, הרחבת התעסוקה וחיזוק האינטגרציה החברתית - בתכנון התאמות ושינויים מבניים כמשק של מדינה כלשהי ובעת ביצועם.

9. הגדלה משמעותית של המשאבים הלאומיים והבינלאומיים המוקצים לפיתוח חברתי ו/או לניצול יעיל יותר שלהם.

10. שיפור המסגרות לשיתוף פעולה בינלאומי ואזורי בתחום הפיתוח החברתי ולחיזוקן, באמצעות האו"ם וסוכנויותיו ובאמצעות מוסדות בינלאומיים אחרים.

אף על פי שרק 180 יום הפרידו בין התכנסותה של הפסגה העולמית לפיתוח חברתי בקופנהגן לבין יום פתיחתו בביג'ין של הכנס העולמי הרביעי שהוקדש לנושא הנשים, מעמד האישה בחברה ובכלכלה זכה לתשומת לב מרבית גם בדיוני הוועדה המכינה וגם בוועידת הפסגה עצמה. האישה ומעמדה הועלו על נס בכל אחד מפרקיהן של הצהרת ועידת הפסגה ושל תכנית הפעולה שאומצה על ידה, והכנס בביג'ין חזר ואישר באלו תחומים יש לפעול להסרת המכשולים בפני קידומן של הנשים.

תכנית הפעולה של ועידת הפסגה, המפרטת את האמצעים להשגת היעדים בשלושת הנושאים המרכזיים, עומדת על הצורך לתכנן מדיניות אינטגרטיבית על ידי ממשלות, בשיתוף כל הגורמים הרלבנטיים האחרים, שאחריותם ברורה ומפורשת. הומלץ בה לקבוע סדר עדיפויות ומסגרות זמן - כל מדינה כהתאם לנסיבות החברתיות והכלכליות המציינות אותה. בצד קביעת קווי המדיניות ובצד הוצאתן לפועל של תכניות רווחה, מומלץ לפתח מערכת של אינדיקטורים כמותיים ואיכותיים להערכת המצב החברתי וליצור כלים למעקב אחר ההתפתחויות. לאו"ם הועד תפקיד מרכזי יותר - הודגש הצורך לחזק את הפונקציה החברתית של המועצה לכלכלה וחברה של ארגון בינלאומי זה (ECOSOC) ולהגביר את מעורבותה של מועצת הכיטחון בנושאים החברתיים. מסמכי ועידת הפסגה משקפים הסכמה כללית בכך שיש

להרחיב את המושג "ביטחון" ולהגדירו לא רק כמונחים צנאיים, אלא גם כמונחים חברתיים. האו"ם נקרא לחזק את פעילותן של סוכנויותיו ואת התיאום ביניהן, בעיקר בין הגופים הכלכליים ובין הגופים החברתיים שלו.

ברור היה לכול, שהפסגה לכשעצמה לא תפתור את בעיות העוני ולא תפחית את האכטלה ואת הקיטוב החברתי ברחבי העולם, אך לא היה ספק כי יש ביכולתה לתת תנופה להגברתם של הפעילות הלאומית ושל שיתוף הפעולה הבינלאומי. ועידת הפסגה איננה קו הזינוק אלא נקודה באמצע הדרך, והמלצותיה לגבי סדר עדיפויות מציאותי ופרגמטי עשויות לסייע לאומות העולם להתקדם בתחומי הפיתוח החברתי.

ג. הדו"ח הלאומי בנושא הפיתוח החברתי - עיקרי הדברים

הדו"ח הלאומי אודות הפיתוח החברתי של מדינת ישראל הוכן על ידי הצוות, שמינתה שרת העבודה והרווחה. נדון בו מספר סוגיות מרכזיות בתחומים, שלהם הוקדשה ועידת הפסגה העולמית. חלקן בעיות העומדות על סדר היום הציבורי, וחלקן משקף את ניסיונה הייחודי של החברה הישראלית. הדו"ח אינו משופע בנתונים סטטיסטיים או בסקירות היסטוריות, אלא מתמקד בעקרונות ובקווי הפעולה הרצויים לפיתוח המדיניות החברתית. הדעות המוצגות בו וההדגשים הם של המחברים בלבד, ואין בהם כדי לשקף בהכרח עמדות רשמיות של הממשלה או של הגופים הציבוריים, שנציגיהם נטלו חלק בהכנתו. במסגרת פרק זה ראינו לנכון להציג רק מספר סוגיות, שהדו"ח הלאומי עסק בהן בזיקה לשלושת הנושאים שעמדו על סדר יומה של ועידת הפסגה, והקורא המעוניין במכלול הסוגיות כולו יוכל למוצאן בדו"ח המלא.

על רקע ההכרה בכך שהעוני הוא תופעה כלכלית-חברתית רב ממדית, בדומה למדינות אחרות גם ישראל אימצה גישה רב ממדית במאבקה בעוני. גישה זו התגבשה בד בבד עם התפתחותה של ישראל כמדינת רווחה. לצד המערכת להבטחת הכנסה, שהיא הגרעין המרכזי של מערכת הרווחה בישראל, פועלות מערכות אוניברסליות של שירותי חינוך ובריאות ורשת של שירותי רווחה אישיים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ולאוכלוסיות בסיכון גבוה.

למרות שמערכות אלו ממלאות תפקיד עצום בצמצומם של העוני ושל הפערים הכלכליים, ממדי העוני בישראל עדיין גבוהים ויש בהם כדי להמשיך להזין קונפליקטים בין קבוצות אתניות ובין לאומים שונים בחברה. לפיכך למלתמה בעוני דרושים לא רק משאבים נוספים, אלא גם סדר עדיפויות חדש להקצאת משאבים אלה ומדיניות המבוססת על תפיסות רווחה וצורות התערבות חדשניות.

על מנת להמחיש את האסטרטגיה המשולבת של המלתמה בעוני, הדו"ח מציג בקווים כלליים את המדיניות שננקטה בישראל בשנים האחרונות ומצביע על קווי הפעולה שיש להמשיך לאמץ גם בעתיד, בעיקר:

- חיזוק התמיכה הכלכלית בקבוצות הפגיעות ביותר באוכלוסייה והגנה עליהן, תוך שמירה על השירותים החברתיים האוניברסליים.

- מתן עדיפות גבוהה יותר מבעבר לפיתוחם של רשת השירותים האישיים לפרט ולמשפחה ושל השירותים הקהילתיים.

- הדגשת הטיפול הנקודתי בבעיית העוני והאבטלה באזורי מצוקה בערים ובפריפריה.

- חיזוק מעורבותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים בפיתוח שירותים חברתיים.

- מעקב אחר השלכותיהם של שינויים באידיאולוגיות ובצורות ארגון המנחות את פיתוח השירותים החברתיים על רמת השירותים, על איכותם ועל מידת השויוניות בנגישות אליהם.

הדו"ח אינו עוסק במישרין בסוגיית הצירוף הרצוי של יסודות אוניברסליים ושל יסודות סלקטיביים במערכות הבטחת ההכנסה והשירותים החברתיים, אך מבהיר שהמדיניות שננקטה בשנים האחרונות תרמה לחיזוקם של שני יסודות אלה. מערכת הקצבאות אמנם הבטיחה למשפחות מעוטות הכנסה, כגון: משפחות חד-הוריות, קשישים ונכים רמה גבוהה יותר של הכנסה מינימלית לקיום (מכוח חוק משפחות חד-הוריות והחוקים לצמצום

העוני (והפערים הכלכליים), אולם במקביל חודש תשלום קצבות הילדים על בסיס אוניברסלי. לקצבאות אלה נקבעה רמה אחידה אך ורק לפי גודל המשפחה. גם התפתחותה של מערכת השירותים משקפת תמונה דומה. מערכת החינוך זכתה לתוספת משאבים ניכרת, ונעשו מאמצים מיוחדים לשיפור מצבן של האוכלוסיות החלשות: הונהגו תכניות חינוך מיוחדות לילדים החיים במשפחות במצוקה וילדים שנשרו ממסגרות לימודיהם, ולאזורי מצוקה הוקצה נתח גדול יותר מהמשאבים העומדים לרשות מערכת החינוך על פי קריטריונים של נזקקות. בהקשר זה תצוין גם חקיקתו של חוק חינוך מיוחד. כשחוק ביטוח הבריאות הממלכתי נכנס לתוקף הונהגה במערכת הבריאות רפורמה מקיפה. חוק זה נועד להבטיח סל שירותי בריאות אחיד לכל אזרח וחלוקה צודקת יותר של נטל מימון השירותים. גם במערכת השירותים האישיים הסלקטיביים, שמתפקידה לתת מענה לצרכים המיוחדים של האוכלוסיות הפגיעות מבחינה כלכלית וחברתית, חלו התפתחויות חיוביות. האמת היא חוק ביטוח סיעוד. בחוק זה עוגנה לא רק זכאותו של הקשיש המוגבל לגמלה, אלא גם חובת המדינה להקצות משאבים לפיתוח תשתית מוסדית לשירותים קהילתיים לקשישים. חוק זה הוביל גם להקמת מרכזי יום רבים ברחבי הארץ כתחליף למוסדות. פיתוח השירותים בקהילה בלט גם בהתייחס לאוכלוסיית הילדים והנשים. מדובר במסגרות חינוכיות מיוחדות לילדים החיים במשפחות נזקקות או לילדים הנתונים בסיכון של הזנחה והתעללות, ובן במקלטי חירום לנערות במצוקה ובתכניות למניעת אלימות במשפחה, דוגמת מרכזי ייעוץ ומקלטים לנשים מוכות.

חיזוק הממד הסלקטיבי בא לידי ביטוי גם במישור הגיאוגרפי. במסגרת הטיפול במוקדי עוני ואבטלה הוכנו תכניות והוקצו משאבים לאוכלוסייה הענייה. זאת – לאור התפיסה, שיש להרחיב את הטיפול ולהעבירו מהפרט ומהמשפחה לקהילה כיחידת התערבות, בדומה לפרויקט שיקום השכונות. במסגרת זו הוגדרו במשרד ראש הממשלה אזורים בעלי עדיפות לאומית על פי מספר אינדיקטורים חברתיים, והוקמו ועדות ביגמשרדיות לטיפול באזורים אלה. משרד החינוך הנהיג תכנית מיוחדת הקרויה "פרויקט 30 הקהילות", שמעניקה מענקים לארגונים וולונטריים ופרטיים הפועלים לשיפור שירותי החינוך. משרד העבודה הכין תכנית ל-15 אזורי מצוקה מוכי אבטלה. תכניתו זו נועדה להכטיח יתר תיאום בין כל הגורמים המטפלים באבטלה (שירות התעסוקה, שירותי הכשרה מקצועית ולשכות

הרווחה) בכדי לייצל את הטיפול במשפחה ובקהילה ולשפרו.

מתכרי הדו"ח מצביעים על הצורך להמשיך במדיניות חיזוק השירותים החברתיים לפרט, למשפחה ולקהילה, לאחר שבמשך שנים רבות סבלה מערכת זו מקיפוח מבחינת המשאבים ובתחום התכנון. הבטחת רמת חיים מינימלית לקיום במונחי הכנסה, תעסוקה ושירותים היא קודם כל חובתה של הממשלה. אולם על הממשלה ליצור תנאים נוחים יותר להרחבת פעילותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים וולונטריים במאבק בעוני ולחזק את השותפות בינה לבין ארגונים אלה. ניסיון העבר מלמד, שלארגונים החוץ-ממשלתיים היה בישראל תפקיד מכריע בפיתוח גישות חדשניות ובמתן מענה לצרכים של אוכלוסיות מיוחדות, שלא הוכרו או לא טופלו במלואם על ידי המגזר הממשלתי. ארגונים אלה הם גם גג לפעילותם של מתנדבים, הכולטת במיוחד כשמדובר בקבוצות מיעוטים ובעולים חדשים. בהקשר זה הודגשה גם תרומתם של ארגוני הסנגור לקידום מטרותיהן של אוכלוסיות שונות. ארגונים וולונטריים נוטים להיות פתוחים ונגישים יותר להשפעת הצרכנים, כולל שיתופם בתהליכי קבלת ההחלטות.

כמו כן צוין הצורך להמשיך לפתח את מעורבותן של הקהילה ושל קבוצותיה החלשות ואת השתתפותן בתכנון תכניות חברתיות וכהוצאתן לפועל, ולחזק את יכולתן לנהל באופן אבטונומי את ענייני הקהילה. בישראל נעשו בתחום זה מספר ניסיונות, שהכולטים בהם הם התכניות לפיתוח מנהיגות מקומית ותכנית המינהלות השכונתיות.

סוגיה נוספת היא הצורך לעקוב אחר השלכותיהם של שינויים באידיאולוגיות ובצורות הארגון, המנחות את פיתוח השירותים החברתיים. בדומה למדינות מערביות רבות גם ישראל מתחבטת בשאלות אלה: באיזו מיזדה יש לזרז תהליכי הפרטה ו/או תהליכי ביזור במימון שירותים חברתיים ובאספקתם? האם יש להנהיג במערכות הציבוריות מנגנוני שוק נוספים ולזבוק בשיקולים של יעילות כלכלית (כמו תחרות)? האם יש להנהיג תשלומים עבור שימוש בשירותים כאמצעי להגבלת ההוצאה? כדוגמה למדיניות שננקטה כזיקה לשאלות אלו מתאר הדו"ח את הריפורמה המקיפה המונהגת במערכת הבריאות בארץ, שעיקריה הם הפעלתו של חוק ביטוח הבריאות הממלכתי ושינוי המבנה הארגוני של כתי החולים הממשלתיים.

ראשית, בריפורמה זאת בולטות שתי מגמות מנוגדות: ריכוזיות כמעט מוחלטת כשמדובר במימון שירותי הבריאות, שהאוכלוסייה זכאית להם מכוח החוק, ובפיקוח על אספקתם של שירותים אלה, וביזור כמעט מלא כשמדובר באספקת השירותים. למעשה, משנכנס חוק ביטוח הבריאות הממלכתי לתוקף, מערכת הבריאות בארץ הולאמה: האחראיות למימון המערכת הוטלה במלואה על הממשלה, והאחראיות לפיקוח, לבקרה ולתכנון הוטלה על משרד הבריאות בלעדית. לעומת זאת, האחראיות לאספקת השירותים, כולל שירותי בריאות מניעתיים, שירותי התחנות לטיפול באם ובילד והטיפול בחולי נפש, שקודם לכן סופקו על ידי הממשלה, בוזרה כמעט לחלוטין בין קופות החולים ובתי החולים, והאחראיות לאספקתם תועבר בהדרגה מהממשלה לקופות החולים.

שנית, מאז 1994 החל תהליך הפרטה של בתי החולים הממשלתיים והפיכתם לתאגידיים, שיפעלו כיחידות כלכליות עצמאיות. שלישית, חוק ביטוח הבריאות הממלכתי יצר תנאים לתחרות בין קופות החולים על איכות השירותים, אך לא על מתירים. יתר תחרות בלא ספק עשוי להגביר את יעילותה הכלכלית של המערכת ואת רגישותה לצרכיו של הצרכן. במקביל, על מנת למנוע אפליה בין המשתמשים ואת קיפות החלשים בהם, החוק מבטיח את זכאותו של כל תושב להיות מבוטח בביטוח בריאות ומחייב כל קופה לרשום כל פונה בלא קשר לרמת הכנסתו, לגילו או למצב בריאותו. גם נוסחת הקפיטציה, שלפיה מערכת הכריאות מקצה לקופות החולים את המשאבים העומדים לרשותה, נועדה להחליש את הימנעותן של הקופות מלקבל לשורותיהן מבוטחים קשישים ומשפחות גדולות, שמטבע הדברים צורכים שירותי בריאות רבים יותר. ולכסוף, חוק ביטוח הבריאות הממלכתי אינו מאפשר הטלת תובת תשלום על שימוש בשירותי בריאות (נוסף על זה שהיה נהוג בטרם היכנס החוק לתוקפו) בלא אישורם של שרי האוצר והבריאות.

חברי הצוות מציינים לא רק את תרומתה החיובית האפשרית של הריפורמה לתפקודה של מערכת הבריאות בארץ, אלא גם את הצורך לעקוב אחר ביצועה. יש לבחון, לדוגמה, האם נוסחת הקפיטציה אכן ממזערת את התמריץ ל"איסוף השמנת", כלומר את נטיית הקופות לבחור את המבוטחים בעלי ה"סיכונים הטובים" ולדחות את בעלי ה"סיכונים הרעים" (חולים הזקוקים לשירותי בריאות רבים יותר), והאם החקיקה החדשה תמנע היווצרות

תמריצים סמויים המרתיעים אוכלוסייה בסיכון גבוה מלפנות לקופת חולים מסוימת (כגון, "מוניטין שלילי" באשר לאספקת שירותים לבעלי סיכון גבוה) או המושכים אוכלוסייה בעלת "סיכונים טובים" (כגון, מתן שירותים רפואיים לאוכלוסייה שכריאותה טובה מהמוצע). כמו כן, יש לחקור את השלכותיה של החקיקה החדשה על מידת אי-השוויון בין קבוצות חברתיות מבחינת הנגישות לשירותים שהן מקבלות ממערכת הכריאות, על זמינותם, על איכותם ועל עלותם. ולבסוף, האמנם העדר תחרות במחירים והימנעות מהטלת תשלום על שימוש בשירותים יגרמו לגידול ההוצאה הלאומית לכריאות, והאם תחרות אך ורק בתחום איכות השירותים מביאה לבזבוז משאבים ומחזקת את הנטייה להשקיע בייצור שירותי כריאות מסוימים יותר מהדרוש מבחינת התרומה החברתית של שירותים אלה? מעקב אחר ביצועה של הריפורמה מתייב להעשיר את מאגרי המידע בהתייחס לתחלואה; להרגלי צריכת שירותי הכריאות על ידי התושבים ולשביעות הרצון של הצרכנים, וכן הוא מצריך בניית מערך מידע לציבור על איכות השירותים המסופקים על ידי ספקים שונים ועל מחירי השירותים.

לאחרונה גוברים הקולות הקוראים לזירוז תהליכי ההפרטה והביזור גם במערכת החינוך ולמתן יתר אבטונומיה ניהולית ותקציבית לבתי הספר. אך חילוקי הדעות בסוגיה זו בין העוסקים בתחום החינוך עצמם עדיין גדולים למדי. לאור חשיבותו של החינוך לקידום האינטגרציה החברתית ולשוויון ההזדמנויות ולנוכח החשש מגרימת נזק למערכת זו, מסתמנת נטייה לבחון את השפעתם של תהליכים מעין אלה בפרויקטים ניסיוניים, שהיקפם מצומצם יחסית.

הדו"ח הלאומי עסק גם בסוגיות אחדות של האינטגרציה החברתית בישראל. חברות רבות בנות זמננו ניצבות בפני האתגרים של קידום האינטגרציה החברתית ושל חיזוק תחושת הסולידריות בקרבן. ישראל דוגמה למדינה, שבה השערים התכרתיים מסכנים את הליכוד התכרתי ואת השקט האזרחי. חיים בה שני לאומים - רוב יהודי ומיעוט ערבי - שהמתיחות ביניהם ניזונה במשך שנים רבות מהסכסוך היהודי-ערבי. הרוב היהודי עצמו גם הוא עשוי טלאים טלאים, ממהגרים ומצאצאיהם השונים זה מזה בתרבותם ובמידה רבה גם במעמדם החברתי ובמצבם הכלכלי. נוסף על המתחים האתניים המאפיינים את החברה הישראלית יש בה גם מתחים על רקע דת

ואידיאולוגיה חברתית ופוליטית, ובדומה למדינות אחרות - גם לה בעיות כאשר למעמדה של האישה במשפחה וכחברה ובאשר למעמדן של אוכלוסיות נזקקות מבחינה כלכלית, או המקופחות מבחינה חברתית.

תכרי הצוות שעסק בנושא האינטגרציה החברתית בישראל בחרו להתייחס להיבטים הכאים:

- ניסיונה של ישראל כחברה של מהגרים והאתגרים הניצבים בפניה בקליטת גל העלייה האחרון שהגיע מתכר העמים לשעבר ומאתיופיה,

- סוגיות במעמדה של האישה במשפחה ובחברה,

- האזרחים הערביים של ישראל: סוגיות של שוויון, כולל השתתפות,

- האינטגרציה החברתית של נכים,

- ניסיונה של ישראל בקידום האינטגרציה החברתית באמצעות מערכת החינוך והשירות בצה"ל,

- קווים לתכנית חינוכית "להיות אזרח במאה העשרים ואחת".

כל אחד מהיבטים אלה קשור מזווית זו או אחרת למידת יכולתה של החברה הישראלית להבטיח במאה ה-21 שקט אזרחי (civil peace) בין הקבוצות השונות החיות בה ולפתח מרקם של יחסים הדדיים, הגובר על המתחים המתעוררים על רקע מוצא, לאום, מין, דת ואידיאולוגיה. הובעה הסכמה פה אחד, שהתנאי ההכרחי ליצירתו של מרקם כזה הוא תיזוק ההכרה בכך שכל האזרחים, תהא השתייכותם החברתית אשר תהיה, הם אזרחים שווי זכויות וחובות, וכי יש להעצים את כוחם של האזרחים למצות את זכויותיהם הפוליטיות והחברתיות ולמלא את חובותיהם. התכנית החינוכית לפיתוח הזהות האזרחית, המוצעת בדו"ח, מתמקדת בהקניית "כישורים אזרחיים", שהעיקריים בהם הם: שמירה על כבוד האדם, כיבוד שלטון החוק, כיבוד חופש הביטוי והביקורת, כיבוד חופש היוזמה וכיבוד תרבותו של הזולת. הקניית הכישורים האזרחיים צריכה להיעשות לא רק

ברמה הקוגניטיבית והנורמטיבית, אלא גם כמישור המעשי וההתנהגותי, לרבות חיי היום-יום של התלמידים, של המורים ושל ההורים. בתכנית אף מוצע להכין מדריך לאזרח, המפרט את זכויותיו ואת חובותיו במישורים השונים, וכן רשימה של גופים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים, שמתפקידם לסייע לאזרח לממש את זכויותיו ואת חובותיו.

הצלחת האינטגרציה החברתית מותנית גם בהתגברות על העוני, כצמצום האבטלה וביצירת יתר שוויון בהזדמנויות התעסוקה. הפרק הדין באבטלה ובתעסוקה מדגיש, שהאבטלה בהגדרתה הרחבה כוללת שני אלמנטים: בזבוז הון אנושי של אנשים לא-מועסקים וניצול בלתי יעיל של ההון האנושי הטמון באנשים המועסקים. האלמנט השני נובע מהעדר השקעה מספקת בחינוך ובהכשרה, אך גם מהשקעה בתחומים שאינם מתאימים לצורכי המשק, או מהעסקתם של עובדים כמקצועות שאינם הולמים את כישוריהם ואת ניסיונם התעסוקתי. דוגמאות אחדות ממחישות תופעה זו:

- חלק מן העולים החדשים נקלטו בשוק העבודה הישראלי מכלי שנוצלו השכלתם וניסיונם המקצועי.

- כמחצית מתלמידי בתי הספר התיכוניים לומדים במסגרות מקצועיות ספציפיות (שעלות החינוך בהן גבוהה, יחסית), אך רובם אינו מועסק כמקצועות אלה, ואין להם הכשרה מספקת להמשיך בלימודיהם בכדי להתאים עצמם לצרכים המשתנים של שוק העבודה. לפיכך הוצע להרחיב את מסגרות החינוך הכללי-עיוני ולהגדיל את מספר המכללות המציעות הכשרה מקצועית ברמה העל-תיכונית.

- אפליה בתעסוקה, בעיקר מטעמי מין ועזתיות, מונעת הזדמנות שווה מבחינת נגישות לעבודות המתאימות לכישוריהם ולהכשרתם המקצועית של המופלים לרעה. בהקשר זה הודגש הייצוג החסר של הנשים במגזר הפרטי ובדרגות הניהול הגבוהות במגזר הציבורי, וכשמדובר בערבים - במגזר הציבורי כולו.

צוינו הן החקיקה החדשה והן החלטות הממשלה המבוססות על העיקרון של "פעולה מתקנת" (affirmative action) לא רק בתחום התעסוקה, אלא גם

בתחום החינוך ופיתוח המנהיגות המקומית. כמו כן הודגשה חשיבות עידודן של יזמות ושל הקמת עסקים קטנים, בעיקר בקרב העולים, הנשים, המגזר הלא-יהודי וההתיישבות הכפרית לשם יצירת הזדמנויות רבות יותר בתעסוקה ולשם ניצול יעיל יותר של הפוטנציאל הגלום במגזרים אלה.

סוגיה נוספת בתחום התעסוקה היא קשרי הגומלין בין שוק העבודה הישראלי לשוק העבודה הפלשתיני. בטווח הקצר והבינוני תימשך, ככל הנראה, העסקתם של עובדים פלשתינים רבים בישראל. אולם בטווח הארוך, כד נבד עם הפיתוח הכלכלי הצפוי באוטונומיה הפלשתינית בסיוען של ישראל ושל המדינות התורמות, עובדי השטחים יוחלפו בהדרגה בעובדים ישראלים. הדרגתיותו של התהליך חשובה ביותר לצמצום הפגיעה בכלכלה הישראלית, אך בעיקר למניעת ירידה תלולה ברמת החיים של הפלשתינים לבל תעריס מכשולים בפני התקדמותו של תהליך השלום.

את הדו"ח חותם פרק העוסק בזיקה בין תהליך השלום במזרח התיכון לפיתוח חברתי והכלכלי של האיזור. השלום, לכשיושג, יאפשר למדינות האיזור להפנות לפיתוח חברתי וכלכלי משאבים, שהיום מושקעים בביטחון. החזון בדבר מזרח תיכון חדש כולל גבולות פתוחים, שיתוף פעולה אזרחי שיוביל לצמיחה כלכלית ולהקלת העוני והמצוקה, תנועה חופשית של אנשים, של מוצרים ושל שירותים ופיתוח יוזמות לניצול הפוטנציאל הגלום באיזור לרווחת העמים החיים בו. כל אלה יאפשרו את השגתו של שלום בר קיימא ויחזקו את המחויבות של כל הצדדים לשמירתו. בדו"ח מובעת תקווה, שיכולת ההידברות בין עמים, שיש להם היסטוריה ארוכה של עוינות ושל יחסי אלימות, תעודד גם את הדיאלוג הפנימי בתוך העמים – בין הקבוצות השונות המרכיבות אותם, וכך תתרום להפגת מתחים חברתיים ולחיזוק הלכידות החברתית.

פרק 6

חוק ביטוח בריאות ממלכתי – רקע, עקרונות וביצוע

שלמה כהן
ראובן שטיינר

עד סוף שנת 1994 רוב תושבי מדינת ישראל היה מבוטח ביטוח וולונטרי בארבע קופות חולים, אשר נתנו שירות רפואי ל-95% מן האוכלוסייה, כל קופה בתנאי כיסוי מיוחדים לה. כ-200 עד 300 אלף נפשות לא היו מבוטחים בהן, חלקם מרצונם התופשי בהעדיפם שירות רפואי פרטי, וחלקם בגלל חוסר יכולת לעמוד בתשלום התודשי. נוסף על הקופות היו קיימים שירותים רפואיים וולונטריים לנזקקים שפעלו במגזר היהודי בחוגים החרדיים ובמגזר הלא-יהודי במוסדות צדקה של הכנסיות השונות. רמת השירות הרפואי בקופות החולים השונות, היקפו וטיבו, היו שונים מקופה לקופה. סלי השירותים לא היו מוגדרים ואף לא לגמרי ברורים, וחלק מהשירותים ניתן רק לאחר הפעלת לחצים אישיים, פניות לוועדות ערר וכו', אם כי בהשפעת הדיונים על חוק ביטוח בריאות ממלכתי הוחל ברישום השירותים, שחברי הקופה שלהם זכאים, ובהגדרתם.

בינואר 1995 נכנס לתוקפו חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. החוק הנהיג שינויים מרחיקי לכת במערכת הבריאות בישראל, מעוגנים בו זכויותיו וחובותיו של המבוטח ותחומי האחריות של כל הגורמים הממשלתיים והציבוריים הנוטלים חלק בהפעלתו. הפרק מציג בקצרה את השיקולים שהביאו לחקיקתו של חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, את עקרונותיו המרכזיים ואת משמעותו מנקודת המבט של התושב המבוטח. דגש מיוחד הושם על תפקיד המוסד לביטוח לאומי בעיצובה של מדיניות גביית המיסים המיועדים למימון מערכת הבריאות ובהפעלתה הלכה למעשה.

ב. אינדיקטורים להיקף ההוצאה הלאומית לבריאות

כמבוא נציג את המסגרת הכספית של מערכת הבריאות, בדגש על התפתחויות שחלו בה במשך השנים והמגמות המסתמנות בה. הנתונים מבוססים בעיקר על חישובים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹ ושל משרד הבריאות².

1. חמוסף לירחון הסטטיסטי לישראל, מס. 5, 1995.

2. גבי בן-נון, דני בן-אורי: מגמות בהוצאה הלאומית לבריאות 1984-1993, ירושלים, יוני 1995.

לוח מס. 1: ההוצאה הלאומית לבריאות - סך הכול, כאחוז מהתל"ג ולנפש,
1993-1984

ההוצאה לנפש (מחירי 1990)		סך כל ההוצאה				שנה
		מחירי 1990		מחירים שוטפים		
אחוז שינוי	ש"ח	אחוז שינוי	מיליון ש"ח	אחוז מהתל"ג	מיליון ש"ח	
-	1,534	-	6,379	7.5	800	1984/85
-1.7	1,507	0.0	6,379	6.8	2,236	1985/86
2.4	1,543	4.0	6,634	7.0	3,224	1986/87
5.3	1,625	7.0	7,098	7.3	4,306	1987/88
1.3	1,646	3.0	7,311	7.6	5,427	1988/89
5.2	1,731	7.0	7,823	7.9	6,955	1989/90
0.8	1,746	4.0	8,136	7.8	8,510	1990/91
-3.1	1,692	3.0	8,374	7.6	10,041	1991
1.3	1,713	5.0	8,779	8.0	12,520	1992
3.0	1,765	6.0	9,286	8.2	14,913	1993

מקובל למדוד את משקל ההוצאה הלאומית לבריאות כאחוז מהתל"ג וכסכום ההוצאה הממוצעת לנפש. מבדיקת נתוני עשר השנים האחרונות בישראל עולה, כי קצב הגידול השנתי של ההוצאה הלאומית לבריאות נע בין 3% ל-7% כאשר הוא מחושב במחירים קבועים. הגידול השנתי הממוצע הוא כ-4.5%, וזאת לעומת גידול שנתי ממוצע בן כ-2.6% בלבד של כלל אוכלוסיית המדינה. לפי ההוצאה הלאומית הממוצעת לנפש במחירים קבועים (מחירי 1990) שיעור הגידול מתון יותר, והוא נע בין 3% ל-5% בשנים מסוימות אחוז הגידול אף היה שלילי.

אחוז ההוצאה הלאומית לבריאות מהתל"ג בעשר שנים אלה גדל בהדרגה, מ-7% כאמצע שנות ה-80 ל-8.2% בשנת 1993. כדי לעמוד על משקלה היחסי של ההוצאה לבריאות בישראל נערכה השוואה עם ארצות אחרות.

לוח מס. 2: אחוז ההוצאה הלאומית לכריאות מן התמ"ג במדינות נבחרות -
1992, 1982

1992	1982	מדינה
14.0	10.3	ארצות הברית
10.1	9.4	קנדה
9.4	8.0	צרפת
9.4	6.8	פינלנד
8.7	8.6	גרמניה
8.6	8.4	הולנד
8.5	6.9	איטליה
8.3	6.8	נורווגיה
8.2	7.4	בלגיה
7.9	9.6	שוודיה
7.8	7.2	ישראל
7.7	6.9	ניו-זילנד
7.1	5.9	בריטניה
7.0	6.0	ספרד
6.9	6.8	יפן
6.5	6.8	דנמרק
5.4	4.4	יוון

משקל ההוצאה הלאומית לכריאות כאחוז מהתמ"ג גדל מאז שנת 1982 ועד לשנת 1992 ברוב המדינות (מחוץ לשוודיה ולדנמרק). בראש הרשימה מבחינת אחוז זה עומדות ארצות הברית וקנדה. ישראל הקצתה לכריאות ב-1992 אחוז דומה לזה שהקצו שוודיה וניו-זילנד וגבוה מזה שהקצו מדינות מפותחות, כגון בריטניה, יפן ודנמרק.

לוחות מס. 3 ו-4 מציגים את חלקם של המגזרים השונים במימון מערכת הכריאות ובמתן השירות הרפואי, בהתאמה. הנתונים מורים, כי חלקה של הממשלה במימון הוצאות הכריאות ירד ירידה ניכרת, מ-54% בשנת 1985

ל-44% בשנת 1995, וכי כתוצאה מהגדלת חלקם של דמי החבר המשולמים לקופות החולים, הנטל המוטל על משקי הבית גדל במקביל מ-39% ל-52%, בהתאמה.

לוח מס. 3: הוצאות הבריאות, לפי מממן (אחוזים), 1985/6, 1993

שנה	משקי בית			הממשלה ורשויות מקומיות				סך הכול
	תשלומים על שירותים	דמי חבר בקופות	סך הכול	אספקת שירותים	תמיכות אחרות	מס מקביל	סך הכול	
1985/86	25	14	39	20	7	27	54	100
1993	27	25	52	17	3	24	44	100

לוח מס. 4: ההוצאה הלאומית לבריאות, לפי מגזר מכצע (אחוזים)
1993, 1985/6

שנה	סך הכול	הממשלה והרשויות המקומיות	קופות חולים	מוסדות אחרים בלא כוונת רווח	אחר
1985/86	100	24	43	12	21
1993	100	20	44	12	24

בעשר השנים האחרונות לא חלו שינויים משמעותיים בחלקם של המגזרים המספקים את השירות הרפואי, אם כי חלקו של המגזר הממשלתי קטן מ-24% ל-20%. זאת - לעומת גידול מקביל בחלקם של קופות החולים ושל גופים פרטיים ומשקי הבית.

לבסוף, כאשר משווים את מספר המועסקים במערכת הבריאות בשנת 1984

(79,500, שהם 5.8% מכל המועסקים) למספר המקביל בשנת 1993 (כ-100,000 מועסקים, שהם 5.7% מכל המועסקים) מתברר, כי מערכת זו שמרה על חלקה היחסי בתעסוקה וכי התאימה את עצמה לגלי העלייה הגדולים של השנים האחרונות.

ג. שיקולים שהשפיעו על הנהגת חוק בריאות ממלכתי

מזה עשרות שנים נעשו ניסיונות לחוקק בכנסת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הוקמו ועדות צבוריות שונות³, ואף ניתנו הכטחות מפורשות מצד רוב המפלגות הפוליטיות לסיים את החקיקה בתחום זה. להלן תיסקרנה בקצרה הסיבות העיקריות להישארותה של שאלת ביטוח הבריאות הממלכתי במוקד סדר היום התברתי עד להתחלת מימושו עם תקיקת החוק:

- הימצאם של כ-300,000 נפשות לא מבוטחות בישראל, בהן כ-70 אלף ילדים, שמצבן הקשה נחשף שוב ושוב לעיני הציבור הרחב.

- מתן שירות רפואי לא שוויוני למבוטחים כקופות השונות, לעתים אף על ידי אותה קופה עצמה. השוואת סוגי השירותים שנתנו הקופות השונות בסוף 1994 מעלה, כי קופת חולים הכללית וקופת חולים הלאומית סיפקו שירותים רפואיים ברמה פחות או יותר דומה, ואילו קופות החולים מכבי ומאוחדת סיפקו שירותים נוספים, בעיקר בתחומים של מחלות לב, השתלות, הפריה מלאכותית ועוד.

- זכות הקופה לברור את המבוטחים, כלומר לבחור את הסוגים העדיפים מבחינתה. כתוצאה מכך התפתחו התופעות של סירוב קופות מסוימות לקלוט מבוטחים בגיל גבוה או חולים במחלות קשות, בהעדיפן מבוטחים צעירים בעלי הכנסות גבוהות, זפיתוח שירותים בריכוזים העירוניים על חשבון רמת השירות ביישובים מרוחקים מהמרכז.

3. האחרונה והחשובה בהן, אשר השפיעה לא במעט, היא ועדת השופטת ש. נתניהו, שאף פרסמה את הדו"ח המקיף "ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל", ירושלים, 1990.

- העדר קשר מובן או מוצדק בין הוצאותיהן של הקופות לבין הכנסותיהן. הדבר גרם לתחושת משבר מתקרב ועורר חשש מפני קריסת מערכת השירותים. הגרעונות הכספיים שאפיינו חלק מקופות החולים הצריכו נדרך כלל התערבות ממשלתית והזרמה מאסיבית של כספים מקופת המדינה.

- הקופות הנהיגו תעריפי מס חבר דיפרנציאליים, שהיו שונים לא רק מקופה לקופה אלא לעתים אף מחבר לחבר באותה קופה. מערכת הגבייה היתה רגרסיבית מאוד באופייה, שכן בעלי הכנסות נמוכות שילמו 5%-6% משכרם, ואילו בעלי הכנסות גבוהות - כ-4% בלבד, כשנוסף על כך ההכנסה המרבית לתשלום דמי חבר לא היתה גבוהה מאוד.

- היו קופות שפעלו במסגרת של הסתדרות עובדים כזו או אחרת, אשר השפיעה על כללי הכיטוח ועל מערכת הגבייה, שכן הן גבו גם את המס המשולם למימון הפעולות של הארגון ההסתדרותי. כתוצאה מכך נכנסו למשחק שיקולים זרים וחסרי קשר ישיר לפעילותה של מערכת הבריאות וליציבותה הכספית.

לוח מס. 5: התחלקות המבוטחים בין קופות החולים ומאפיינים נבחרים, סוף 1994

התפלגות המבוטחים הלא יהודיים בין הקופות	הכנסה חודשית ממוצעת של חבר קופה כ-1993 (ש"ח)	אחוז בני ה-65+ בקופה בכלל המבוטחים	אחוז מבוטחי הקופה מכלל הנפשות המבוטחות המתוקננות	אחוז מבוטחי הקופה מכל הנפשות המבוטחות (בקופות)	הקופה
100.0	2,975	10.2	100.0	100.0	סך הכול
81.4	2,825	13.1	68.4	63.5	כללית
10.2	2,772	7.3	8.3	9.0	לאומית
4.4	3,663	4.9	16.1	18.8	מכבי
3.9	3,396	4.1	7.2	8.7	מאוחדת

מצב זה משתקף במספר המבוטחים בקופות השונות ובמאפיינים שלהם, כמוצג בלוח מס. 5.

ניתן לראות, כי קופת חולים הכללית ביטחה כ-63.5% מכל אוכלוסייתה של מדינת ישראל, אך לאחר שקלול לפי נפשות מתוקננות לפי גיל (ראה המשך הפרק, סעיף "קפיטציה") חלקה של קופה זו גדל ל-68.4%. זאת - בעיקר עקב אחוז הקשישים המבוטחים בקופה זאת, הגבוה מהאחוז המקביל בקופות האחרות. ההכנסה הממוצעת של מבוטחי קופת חולים הכללית נמוכה יותר מהכנסתם של חברי קופות החולים מכבי ומאוחדת. זאת ועוד, השיעור הגבוה של מבוטחים לא-יהודיים בקופת חולים הכללית הכביד אף הוא על מצבה הכספי של הקופה, בהיות אלה אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. בסוף שנת 1994 יותר מ-80% מכל האוכלוסייה הלא-יהודית היו מבוטחים בקופת חולים הכללית, לעומת כ-64% בלבד מכל אוכלוסיית המבוטחים בישראל.

ד. עקרונות החוק החדש

לאחר דיונים ממושכים בדרגים ממשלתיים וציבוריים שונים ובוועדה מיוחדת של הכנסת, שכללה את ועדת הכספים ואת ועדת העבודה והרווחה, גובשה הצעת החוק. זו אושרה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית ביום ה-26 ביולי 1994. עקרונותיה המרכזיים הם:

- הטלת חובה על כל תושב מדינת ישראל להיות מבוטח בביטוח בריאות. הגדרת ה"תושב" היא זו המקובלת במוסד לביטוח לאומי.

- הגדרה ברורה של "סל בריאות" אחיד לכל התושבים ברמה שהיתה מקובלת בעת אישור החוק בקופת חולים הכללית. (בחוק נקבעו כללים גם לשינויים אפשריים של הרכב הסל ולאופן עדכון עלותם של מרכיביו השונים).

- אחריות הממשלה לכיסוי "סל הבריאות" הקבוע בחוק - כלומר, במקרה שמקורות המימון המוגדרים (מס מקביל, דמי ביטוח בריאות, חלקו של משרד הבריאות, ההשתתפות העצמית של המבוטחים וכו') אינם מספיקים, אוצר המדינה חייב לממן את הפרש.

- מתן חופש לתושב לבחור בקופה המועדפת על ידו (יש כללים ברורים למעבר מקופה לקופה) והטלת איסור על קופת חולים לסרב לבטח אדם שחפץ להצטרף אליה.

- ביטול הזיקה בין חברות בקופת חולים לבין חברות בהסתדרות עובדים.

- הפקדת גביית דמי הכיטוח בידי המוסד לביטוח לאומי, שפירושה ניתוק הקשר בין הגבייה לנותן השירותים הרפואיים, על מנת להקטין את משקלו של השיקול הכספי במתן השירות הרפואי על ידי קופה.

- חלוקת כל הכספים הנגבים על-ידי המוסד לקופות לפי נוסחת קפיטציה, המבוססת על גיל הנפשות המקבלות שירות בקופות. לפי נוסחה זאת, ככל שגיל המבוטחים גבוה יותר, כך הקופה נותנת השירות מתוגמלת בסכום גבוה יותר. שיטה זו מאפשרת מתן תמורה הוגנת בהתאם לנטל הכספי, שהמבוטח מטיל על הקופה.

- איסור על מקומות עבודה להתנות העסקת עובדים בחברות בקופת חולים מסוימת.

- קביעת שיעורי דמי כיטוח בריאות בשיטה פרוגרסיבית יותר מבעבר, לפי הכללים הנהוגים במוסד לביטוח לאומי. (מכוח החוק זכאים נכים, קשישים וקבוצות אוכלוסייה מעוטות יכולת אחרות להנחות גדולות בדמי הכיטוח).

- פיקוח ממשלתי יסודי ומקיף על הקופות, בעיקר על-ידי משרד הבריאות.

ה. משמעות החוק מכחינת הפרט המבוטח

לחוק נודעת חשיבות מאחר שהוא מגדיר בצורה ברורה וגלויה מה הם תפקידיו של כל אחד מהצדדים הקשורים בהפעלתו. בניגוד למערכת הביטוחית הוולונטרית הקודמת, זכויותיו וחובותיו של הפרט מעוגנות

עתה בחוק, והוא רשאי לתבוע את מיצוי זכויותיו בהרגישו נפגע על ידי מי מן הגופים האחראים לביצועו של החוק, אחד או יותר.

גם קופות החולים פועלות למימוש התפקידים והמטרות שהוגדרו להן בחוק, ואין הן רשאיות לסטות מהם. מאידך גיסא, הן זכאיות לקבל את המשאבים הדרושים לביצוע מטלותיהן, שכן המדינה היא האחראית למימון. מכוח היות המדינה על רשויותיה הרלבנטיות - משרד האוצר, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי - אחראית למימון, היא גם בעלת האחריות הכוללת להבטחת ביצועו של החוק, כשכל רשות אחראית על תחום מוגדר. הצלתו של החוק מותנית, למעשה, בשמירה על האיזון העדין בין שלושת הגורמים העיקריים השותפים בהפעלתו: המבוטח, קופות החולים והמדינה - לרבות המוסד לביטוח לאומי. הקפדה על מילוי נאות של תפקידיו של כל אחד מהגורמים הללו היא תנאי הכרחי לביצוע החוק לפי העקרונות והרעיונות שהנחוהו.

להלן משמעות החוק מנקודת ראותו של הפרט המבוטח:

- מאחר שהעיקרון הבסיסי של החוק הוא חובתו של כל תושב במדינה להיות מבוטח באחת מקופות החולים המוכרות, ומאחר שמובטחת זכותו לבחור בקופה הרצויה לו, חל שינוי מרחיק לכת במצבו. בעבר זכות הבחירה היתה נתונה לקופות החולים, שהיו רשאיות לקבל לשירותיהן מבוטחים לפי שיקולים משלהן, בעיקר כלכליים. למעשה, החוק החדש מעביר את זכות הבחירה מהקופה לתושב. התושב הוא הבוחר בקופה, ואילו הקופות מתחרות ביניהן על "משיכת" חברים.

- מרכיב חשוב נוסף מנקודת ראותו של המבוטח הוא זכותו לקבל "סל שירותים" מוגדר, ככתוב בחוק. הסל אחיד לכל תושב וכולל מגוון שירותים ופרוצדורות רפואיות, שכאמור, הובטחו בסל השירותים של קופת החולים הכללית ערב כניסת החוק לתוקפו. מאחר שהסל גלוי ומפורט בחוק

- ולא עוד מעומעם או סמוי כבעבר - מעתה מתאפשר למבוטח לבחון מה הן הזכויות המגיעות לו. אמנם מידת הפירוט של הסל עדיין איננה מלאה, ואף יש אי-בהירות לגבי חלק מהשירותים הכלולים בו, אך למרות זאת

לפנינו שינוי ניכר לטובה בהשוואה לעבר.

- מבוטח שתפץ בביטוח נוסף על זה המוענק לו על ידי הסל הבסיסי רשאי להסדירו במסגרת הביטוח הנוסף (ביטוח משלים), על פי תכניות שתוגשנה על ידי הקופות ותאושרנה על ידי משרד הבריאות והמפקח על הכיטוח במשרד האוצר. הפעלת הביטוח המשלים על ידי המחוקק תחייב פיקוח ומעקב צמודים מצד רשויות המדינה, שאמורות להבטיח, כי השירותים שייכללו בו אכן יינתנו בנוסף על הסל הבסיסי - ולא במקום שירותים הכלולים בו.

- המעמד המשפטי של המבוטח - כלומר היות חובותיו וזכויותיו קבועות בחוק, מאפשר לו לתבוע את המגיע לו כאשר זכויותיו נשמרות כהלכה על ידי הרשויות. זאת - בפני אינסטנציות שיפוטיות שונות העומדות לרשותו. לפי החוק, כל קופה חייבת למנות אחראי לבירור תלונות החברים, ועל שר הבריאות למנות נציב, שתפקידו לטפל בקבילות הצבור. כל תושב שרואה עצמו נפגע בנוגע לרישומו בקופת חולים רשאי להשיג על כך בפני המנהל הכללי של משרד הבריאות, ותמיד שמורה לו הזכות לפנות לבית הדין לעבודה בשעה שהוא חש עצמו נפגע על ידי הרשויות או על ידי קופה.

- בצד השינויים שהונהגו במערכת הבריאות כמישור הרעיוני, עם הפעלת החוק נחוץ היה להסדיר גם את רישום החברות, שבהסדר הקודם היה גמיש, ולעתים אף פרוץ. לפי חוק ביטוח הבריאות, תושב אינו יכול להיות רשום ביותר מקופה אחת, ועליו לבחור בזו הרצויה לו. חברות בשתי קופות אמנם נבעה בעבר לא פעם מאילוצים שונים ומכפייה, אך אין זה מן הנמנע כי לא אחת היא אף שיקפה את רצונו של המבוטח. מטעמים פרקטיים, תושב שהיה מבוטח ערב כניסת החוק לתוקפו יותר מכקופה אחת נחשב, משהחל החוק להתבצע, כחבר בקופה האחרונה שבה נרשם. קביעה שרירותית זאת פגעה, בלא ספק, בחלק מהמבוטחים, ונעשו מאמצים לתקן את העיוותים במידת האפשר.

בסוגיית רישום החברות יש להתייחס לשני עניינים נוספים. האחד - ההגבלה המסוימת של המעבר מקופה אחת לרעותה. למרות הזכות הבסיסית

לבחור בקופה הרצויה, לפי החוק אופציה זו ניתנת למימוש רק אחת לשנה. התלטה זו אמנם נבעה בעיקר משיקולים מינהליים ומדאגה ליציבותה של מערכת הבריאות ולרצף במתן השירותים, אך יש בה כדי להגביל במידה מסוימת את זכות הבחירה של התושב.

השני - רישום הילדים בקופות החולים. בחוק נקבע, כי רישום הילד בקופה צריך להיעשות על ידי הוריו, וכי אין לרשום ילד בשתי קופות. כאשר שני ההורים מנוטטים בקופה אחת, רישום הילדים איננו מעורר בעיות. אולם כאשר ההורים רשומים בקופות חולים שונות מתעוררת השאלת באיזו קופה יש לרשום את הילד. כדי לפתור בעיה זו נקבע בתקנות, כי הילדים יירשמו בקופה שבה רשום ההורה המקבל את קצבת הילדים, וכדרך כלל הורה זה הוא האישה. עם זאת מותר לרשום את הילד בקופה של בן הזוג שאינו מקבל את קצבת הילדים, כאשר שני ההורים מחליטים על כך במשותף, או כאשר הילד נמצא במשמרתו של ההורה שאינו מקבל את הקצבה.

ו. תפקיד המוסד לביטוח לאומי ביישום חוק הבריאות הממלכתי

חוק ביטוח הבריאות הממלכתי מגדיר, כאמור, את תפקידיהם של הגופים המרכזיים הקשורים היום למערכת הבריאות: קופות החולים, משרד הבריאות, משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי היה קשור למערכת הבריאות עוד בטרם הופעל חוק ביטוח בריאות ממלכתי, וקשר זה עוגן בחוק. הפעילות המרכזית של המוסד בתחום הבריאות התמקדה בעבר בעיקר בדברים אלה:

- מימון ההוצאות הרפואיות של נפגעי עבודה,
- מימון ההוצאות הרפואיות הכרוכות באשפוז יולדות,
- השתתפות בכיסוי חלקי של הוצאות האשפוז של קשישים סיעודיים,
- גביית המס המקביל וחלוקתו לקופות,
- טיפול בביטוח הרפואי של המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים (הזכאים

להשלמת הכנסה), קצבות נכות כללית והבטחת הכנסה.

החוק החדש מטיל על המוסד לביטוח לאומי תפקידים רבים נוספים, ולמעשה עושה אותו לחוליה האופרטיבית העיקרית בביצוע החוק. מכוח חוק ביטוח הבריאות הממלכתי המוסד מופקד על תחומי הפעולה הבאים:

- גבייתם של דמי ביטוח הבריאות ושל המס המקביל,
- חלוקת המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות לקופות,
- המשכת ביסוי הוצאות הריפוי של נפגעי עבודה בשיטה הנהוגה היום והמשכת ההשתתפות במימון הוצאות אשפוז של קשישים סיעודיים. לעומת זאת, ההוצאות הרפואיות הכרוכות באשפוז יולדות ממומנות עתה על ידי המקורות הכלליים העומדים לרשות מערכת הבריאות.
- ניהול קובץ המבוטחים הלאומי של ביטוח הבריאות.

ז. דמי ביטוח בריאות

חוק ביטוח בריאות מחייב כל מבוטח לשלם דמי ביטוח בריאות, אך פיגור או אי תשלום אינם שוללים את הזכות לקבל שירותים רפואיים. משימת גביית דמי הביטוח הוטלה על המוסד לביטוח לאומי, לנוכח יעילות מערכת הגבייה שלו, שהוכיחה את עצמה שנים רבות בגביית דמי הביטוח הלאומי והמס המקביל. ניצולה של מערכת גבייה שמתפקדת בפועל מנעה, כמובן, צורך להקים מערך גבייה נוסף, שהיה דורש משאבים מינהליים גדולים. אולם התכסות על מערכת זו תיבה להתאים את כללי הגבייה של מס הבריאות לאלה המקובלים כמוסד לביטוח הלאומי, גם אם לא תמיד הם תאמו להיגיון הצרוף, או לכוונה המקורית של מעצבי החוק. לכן הונהגו שינויים מרחיקי לכת בדפוסי הגבייה הקודמים של דמי ביטוח הבריאות - גבייה שבוצעה ישירות על ידי קופות החולים השונות.

אלה עקרונותיה של גביית דמי ביטוח הבריאות משכר או מהכנסה:

1. שיעור דמי הביטוח שמשלמת האוכלוסייה העובדת

שיעורם של דמי הביטוח אחיד - 4.8% מהשכר, אך השיעור הנגבה מחלק השכר שעד מתצית השכר הממוצע במשק (היום כ-2,100 ש"ח) מופחת - 3.1%. ההכנסה המרבית לתשלום דמי ביטוח שווה לארבע פעמים השכר הממוצע במשק (היום 16,828 ש"ח). ההכנסה המינימלית לתשלום דמי ביטוח שווה ל-25% מהשכר הממוצע (היום כ-1,052 ש"ח). שיטה זו שונה תכלית שינוי מהשיטה שהיתה נהוגה בעבר. ראשית, היא הרבה יותר פרוגרסיבית. בעבר היה נהוג בקופות החולים "מס אחיד" מינימלי גבוה למדי (קופת חולים הכללית גבתה ערב הפעלת החוק 99 ש"ח), ושיעורי המס האחיד פחתו ככל שהכנסת החבר היתה גדולה יותר, מכ-5.6% כשמדובר בהכנסות הנמוכות עד ל-4.1% כשמדובר ברמות ההכנסה הגבוהות. שנית, בחלק מהקופות, בעיקר בקופת חולים הכללית, היה נהוג "הביטוח המשפחתי", שבמסגרתו מבוטחי שאישתו לא עבדה, היה משלם מס אחיד בשיעור גבוה יותר (לקופת חולים הכללית - 7.85%) בגלל הנטל הנוסף, שהמשפחה הטילה על המערכת. לפי כללי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי דמי הביטוח נגבים מההכנסה בשיעור אחיד, מבלי להתחשב בהרכב משפחתו של המבוטח. מאילוף זה נבעה במידה רבה ההחלטה לפטור את עקרת הבית בחוק מהחובה לשלם דמי ביטוח בריאות. שלישיית, בעוד שבמערכת הקודמת היו ניתנות הנחות בתשלום דמי הביטוח משכר ומהכנסות למגזרים מקצועיים שונים, לאישה נשואה עובדת ולקבוצות אוכלוסייה נוספות משיקולים כלכליים, סוציאליים ואחרים, בשיטת הגבייה החדשה לא עוד ניתנות הנחות. כל מבוטח חייב במלוא תשלום דמי הביטוח בשיעורים הנקובים לעיל. ולבסוף, לפי החוק, דמי הביטוח מועברים במלואם ישירות לקופות החולים בלא תיווך של הסתדרויות עובדים.

לוח מס. 6 משווה את המס האחיד, שהיה משולם ללשכת המס של ההסתדרות הכללית ערב כניסת החוק לתוקף, לדמי ביטוח הבריאות המשולמים כחוק, בצירוף "מס ארגון" בשיעור בן 0.9% מהשכר.

מהשוואה עולה, כי עובדים בעלי הכנסה נמוכה (עד כמתצית השכר הממוצע) בכל הרכב משפחתי אינם נפגעים מהחוק החדש. מרביתם אף נהנים מירידה משמעותית בגובה דמי ביטוח הבריאות הנגבים על פי חוק. שנית,

יחיד בלא משפחה או יחיד שאישתו עובדת משלם דמי ביטוח בריאות פחותים עד רמת הכנסה של 4,000 ש"ח. כשרמת ההכנסה גבוהה יותר, נטל התשלומים המוטל עליו גדל. שלישית, גבר שאישתו אינה עובדת נהנה מירידה משמעותית של סכום התשלום החודשי, למעט בעלי הכנסות הגבוהות משלוש פעמים השכר הממוצע. ולבסוף, אישה נשואה עובדת, שגם בעלה עובד, משלמת סכום קטן יותר כאשר הכנסתה איננה גבוהה ממחצית השכר הממוצע במשק. כאשר הכנסתה גבוהה מזה, היא משלמת דמי ביטוח בריאות בסכום גבוה יותר. לנוכח הפגיעה המשמעותית הנגרמת לאישה נשואה, החליטה הממשלה לפצותה החל מינואר 1995 על ידי הוספת נקודת זיכוי במערכת מס ההכנסה. נהנות ממנה, כמובן, רק נשים שהכנסתן גבוהה מסף המס¹.

לוח מס. 6: סכום המס האחיד החודשי ששולם לקופת חולים הכללית וסכום דמי ביטוח הבריאות לפי חוק* (ש"ח), ינואר 1995

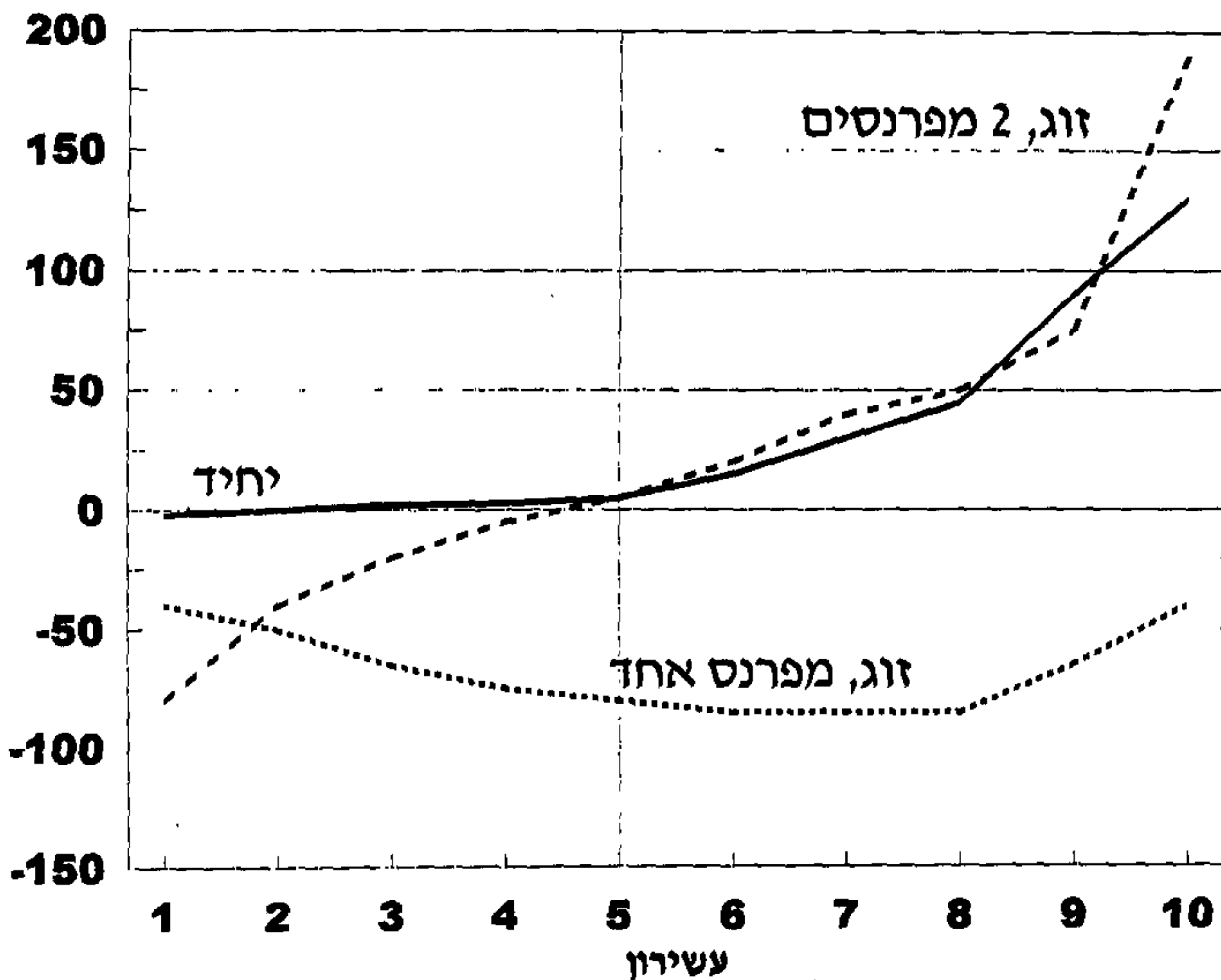
אישה נשואה עובדת		גבר שאישתו אינה עובדת		יחיד וגבר שאישתו עובדת		הכנסה חודשית (ברוטו)
דמי ביטוח בריאות	מס אחיד	דמי ביטוח בריאות	מס אחיד	דמי ביטוח בריאות	מס אחיד	
81	99	81	145	81	100	2,000
110	99	110	175	110	125	2,500
138	106	138	210	138	150	3,000
195	138	195	276	195	196	4,000
252	169	252	341	252	243	5,000
309	194	309	391	309	279	6,000
406	241	406	487	406	345	8,000
502	269	502	548	502	385	10,000
598	290	598	593	598	415	12,000
694	290	694	593	694	415	14,000
775	290	775	593	775	415	16,000

* כולל מס ארגון בשיעור בן 0.9%.

1. החל מינואר 1996, יחול כנראה שנוי בסעיף זה.

**תרשים מס' 1: השפעת חוק ביטוח בריאות
על תשלומי משקי בית של אוכלוסיית השכירים**

(הפרשי תשלום למשפחה לחודש בשקלים)



הוכן ע"י משרד האוצר, משרד הבריאות בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי
על סמך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ההשפעה הכוללת של השיטה החדשה על תשלומי משקי הבית למערכת הכריאות מוצגת בתרשים מס. 1, לפי עשירוני משפחות. כל משקי הבית עד לעשירון הרביעי משלמים עתה דמי ביטוח כריאות בסכום קטן יותר, אך ככל שהמשפחה מצויה בעשירון גבוה יותר, הנטל גדל. במיוחד בולטת ההקלה שזוכה לה מפרנס, שאישתו איננה עובדת. יצוין, כי התרשים הוכן כמהלך שלבי הכנת החוק, ואין הוא משקף שינויים ועדכונים שנעשו בשעת גיבושה הסופי של מערכת דמי הביטוח. לכן יש להתייחס לממצאיו כאל תמונה כללית בלבד.

2. גבייה מגמלאים ומאוכלוסיות מיוחדות

כאמור בחוק ביטוח בריאות, כל מכוטה חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות גם אם אינו עובד, למעט מקרים חריגים שניתן בהם פטור. הקבוצה הגדולה שפטורה מתשלום דמי הביטוח הללו היא, כאמור, עקרות הבית. נוסף עליהן פטורות קבוצות אוכלוסייה אלה:

- עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה,
 - עובדים מתחת לגיל 18,
 - עובדים עד גיל 19, שלאחר מכן מתגייסים לצבא,
 - עצירים ואסירים שנדונו ליותר מ-12 חודשי מאסר (הנהלת בתי הסוהר דואגת לטיפול הרפואי בהם),
 - אנשי הצבא הסדיר (הצבא מספק שירות רפואי),
 - נכים וחולי נפש המאושפזים תקופות ממושכות כמוסדות פנימייתיים בפיקוחם של משרד הבריאות ושל משרד העבודה והרווחה.
- ביחס לחיילים המשרתים בצבא הקבע הוסכם על פשרה, שלפיה חיילים אלו ישלמו במשך שירותם הצבאי שיעורי דמי ביטוח בריאות מופחתים, למרות שאין הם משתמשים במערכת הכריאות הציבורית בעת השירות. זאת - היוה

שלאחר שחרורם מהצבא בגיל מבוגר יותר הם מצטרפים לקופות תולים, לעתים במצב בריאות לקוי.

יודגש, כי החוק חל רק על תושבים, ולכן כל אלה אשר אינם נחשבים תושבים, לפי קביעתו של המוסד לביטוח לאומי, אינם חייבים בתשלום דמי ביטוח הבריאות וגם אינם זכאים לקבל שירותים. בעניין קביעת התושבות בחוק הביטוח הלאומי ייאמר, כי הקריטריונים של המוסד לצורך זה מבוססים בעיקר על פסקי דין שניתנו בבתי המשפט כמשך עשרות בשנים. הכלל הבסיסי הוא מיזת הקשר של התושב למדינה מבחינת מגורים (בעלות על דירה וכו'), שהיית המשפחה בארץ ולימוד הילדים כמערכת החינוך, אופי העבודה ומהותה, משך השהות בארץ, תשלום דמי ביטוח לאומי לאורך הזמן וכו'. לפיכך תושבי המדינה, שיש להם תעודת זהוי והשוהים בארץ, נחשבים אוטומטית לתושבים (למעט חריגים במזרח ירושלים), ואילו בעלי דרכונים וכן תושבים הנעדרים מהארץ תקופה ממושכת, חייבים בבדיקות מיוחדות לאימות תושבותם, כתנאי לכלילתם בביטוח הבריאות הממלכתי.

האוכלוסייה שאינה עובדת וכן מבוטחים המקבלים גמלאות שונות מהמוסד לביטוח לאומי ומגופים ממלכתיים אחרים נהנים משיעורים מיוחדים, לפי מצבם הכלכלי ולפי יכולת התשלום שלהם. להלן שיעורי דמי הביטוח של קבוצות אוכלוסייה מיוחדות:

- שיעור דמי הביטוח המינימליים לפי הקביעה הבסיסית הוא 4.8% מהכנסת המינימום הנהוגה במוסד לביטוח הלאומי, כלומר מרבע מהשכר הממוצע כמשק. בנובמבר 1995 הסכום המינימלי של דמי ביטוח הבריאות היה 50 ש"ח. שיעור זה חל על סטודנטים, על השוהים בחו"ל, על מבוטחים שאינם עובדים ושאינן להם הכנסות וכו'.

- מבוטח המקבל פנסיה מוקדמת מעבודה משלם 4.8% ממחצית הפנסיה המשולמת לו, בדומה לכלל המקובל של דמי הביטוח הלאומי המשולמים מפנסיה מוקדמת.

- גמלה המחליפה שכר, שמעניק המוסד לביטוח הלאומי, כגון: דמי פגיעה בעבודה, דמי ליזה, תגמול על שירות מילואים ודמי אבטלה, דינה

כדין הכנסה מעבודה, ולכן היא חייבת בדמי ביטוח בשיעור בן 3.1% על חלק ההכנסה שעד מתצית השכר הממוצע, ובשיעור בן 4.8% על חלק ההכנסה שמעל לרמת הכנסה זו.

- אוכלוסיות בגיל העבודה (אישה עד גיל 60 וגבר עד גיל 65), המקבלות קצבה כלשהי מהמוסד לביטוח הלאומי או מגורם ממלכתי אחר (משרד הביטחון, האוצר וכו'), שאינן עובדות, משלמות את סכום המינימום - היום 50 ש"ח לחודש. אם מקבל גמלה כזאת עובד, עליו לשלם דמי ביטוח בשיעורים המקובלים על הכנסתו מעבודה בלבד. הגמלה המשולמת לו פטורה מתשלום דמי ביטוח.

- אוכלוסיות שחיות רק על קצבת הביטוח הלאומי - אלה המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה, המקבלים קצבת נכות כללית, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה - משלמות את סכום המינימום שבנובמבר 1995 היה, כאמור, 50 ש"ח. סכום זה משולם על ידי כל משפחה בלא קשר לגודלה.

- קשישים בני 65 ויותר ואלמנות בנות 60 ויותר המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים מכוח חוק הביטוח הלאומי משלמים מעתה דמי ביטוח בריאות בשיעור אחיד, שמשתנה רק לפי הרכב המשפחה (יחיד או זוג), בלא קשר לרמת הכנסתם. דמי ביטוח הבריאות מנוכחים במקור מהקצבה, והקשיש המקבל אותה פטור מתשלום דמי ביטוח על כל הכנסה אחרת שיש לו. בנובמבר 1995 סכום זה היה 95 ש"ח ליחיד ו-137 ש"ח לזוג. לפני שהוחלט על שיטה זו הוקדשו לנושא גביית דמי ביטוח הבריאות מקשישים מחשבה ודיונים רבים. לכאורה נראה, כי קביעת שיעור אחיד בלא להתחשב בגובה ההכנסה אינה סבירה או צודקת. אולם בדיקת הנתונים אודות רמת הכנסתם של הקשישים העלתה, כי רובם המכריע מתקיים מהכנסות ברמות נמוכות. ההכנסה של יותר ממחציתם אינה גבוהה ממחצית השכר הממוצע (כ-2,100 ש"ח). רק כ-17% מהקשישים נהנים מהכנסה הגבוהה מן השכר הממוצע. לכן קביעת שיעור אחיד מתיישבת עם רמת ההכנסות של מרבית האוכלוסייה הקשישה.

זאת ועוד, אין מידע על הכנסתם של יותר מ-100 אלף קשישים שאינם מקבלים השלמת הכנסה, אך גם אינם מקבלים פנסיה כלשהי מעבודה. יש

אפוא יסוד להניח, שיש להם הכנסה ממקור אחר כלשהו, אך בהעדר אפשרות לאתר את המקור לא ניתן לגבות מהם דמי ביטוח בהתאם לרמת הכנסתם. בדיקת דפוסי הכנסותיהם של הקשישים מחד גיסא והעדר מידע על הכנסותיהם של קשישים מבוססים מאידך גיסא, הביאו אותנו אפוא לכלל מסקנה, שאין מנוס אלא להנהיג דמי ביטוח בשיעור אחיד. לדעתנו, למרות מגרעותיה, שיטה זו היא בבחינת הרע במיעוטו לעומת שיטות חילופיות אחרות. עם זאת נראה לנו, כי בכוא העת יהא נחוץ למצוא שיטות ודרכים חדשות לגבייה צודקת יותר מהקשישים, בעיקר מהמבוססים שבהם. לוח מס. 7 מציג את סכום דמי ביטוח הבריאות המוטלים על קשישים לפי החוק ולפי השיטה הקודמת.

לוח מס. 7: סכום דמי ביטוח הבריאות של קשישים, לפי כללי המס האחיד של קופת חולים הכללית ולפי החוק (דוגמאות נבחרות), נובמבר 1995

סוג הגמלאי	מס אחיד (ש"ח)	דמי ביטוח בריאות (ש"ח)
<u>מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה*</u>		
יחיד	62	50
זוג	93	50
<u>מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי חוק עם פנסיה בת 2,000 ש"ח**</u>		
יחיד	112	95
זוג	157	137
<u>מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי חוק עם פנסיה בת 3,000 ש"ח</u>		
יחיד	168	95
זוג	236	137

* בעבר המוסד לביטוח לאומי גבה את הסכום ישירות מהקצבה, על פי-הסכם מיוחד בין הממשלה לקופות החולים.

** שיעור המס, האחיד היה 5.6% מההכנסה ליחיד ו-7.85% ממנה לזוג. מס זה הוטל גם על קצבת הזיקנה עד לינואר 1994, וממועד זה היא פטורה ממנו.

ח. חלוקת הכספים לקופות החולים

החוק קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות (מס מקביל, דמי ביטוח בריאות ותקציבי מדינה) יועברו לקופות החולים השונות ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים לקופות נקבע בתקנות: כל קופה זכאית לקבל נתח "מהעוגה" הכללית בהתאם להוצאות הריאליות שלה על אספקת השירותים הרפואיים. מאחר שקשה מאוד לחשב אל נכון את הנטל שכל מבוטח מעמיס על הקופה, נחוץ היה למצוא לו אינדיקטורים. דוגמאות לאינדיקטורים כאלה הן מספר הנפשות המבוטחות במשפחה, גיל המבוטח, המרחק ממרכזי שירותים, רמת התחלואה וכו'. ועדת מומחים שישבה על המדוכה הגיעה בסופו של דבר למסקנה, כי הקריטריון הטוב ביותר למדידת הנטל היחסי של ההוצאות הרפואיות הוא גיל המבוטח, שכן צריכת שירותי הבריאות גוברת עם עליית הגיל. לכן הוחלט שחלוקת הכספים לקופות תיעשה לפי שיטת הקפיטציה, דהיינו לפי מספר הנפשות המבוטחות בכל קופה בשקלול לפי גיל. ההוצאה הרפואית לפי גיל נקבעה על סמך הנתונים שהצטברו במקורות מידע שונים, אך אלה לא תמיד היו מעודכנים די הצורך. לפיכך אין ספק, שיש להוסיף לבחון את הנתונים שימשיכו להצטבר במאגרי המידע.

עקרון חלוקה זה שעוגן בחוק הכריאות הממלכתי התבסס גם על הניסיון, שהמוסד לביטוח לאומי צבר בשנים האחרונות בגביית כספי המס המקביל ובחלוקתם לקופות השונות בשיטת הקפיטציה. חלוקה בשיטה זו הונהגה לראשונה בשנת 1991 בעקבות המלצות ועדה מקצועית, שבראשה עמד פרופ' ג'ק חביב⁴. היא היתה מקובלת עד סוף דצמבר 1994⁵, ערב כניסת חוק הבריאות לתוקפו. הנוסחה ביסוד שיטה זו היא: למי שטרם מלאו 25 שנים ניתן משקל של 0.6, למי שמלאו 25 שנים אך טרם מלאו לו 65 שנים ניתן משקל של 1.0, ולמי שמלאו 65 שנים ניתן משקל של 3.1.

4. ראה: עשרים שנה לביצוע חוק מס מקביל, ראובן שטיינר, חקירה חשנית של המוסד לביטוח לאומי 1992-1993, ירושלים.

5. ראה: דו"ח הוועדה לבדיקת החלוקה של כספי המס המקביל לקופות החולים, אוגוסט 1993.

מאחר ששיטה זו הוכיחה את עצמה לא רק מבחינת הרציונאל אלא גם מבחינת הישימות הטכנית, נעזרו בה בעת חקיקת חוק ביטוח הכריאות. צוות המומחים בהאשותו של מר ג. בן-נון, סמנכ"ל לכלכלת בריאות במשרד הכריאות, נתבקש לבדוק מתדש את הנוסחה, לעדכן את החישובים ולהציג אותם בפירוט רב יותר. השינוי היחיד שהוכנס בחישוב הוא רק כלילת הוצאות האשפוז של היולדת במכלול ההוצאות, שכן סל הבריאות מכסה, כאמור, גם את הטיפול הרפואי הניתן ליולדת. בעבר הוצאות האשפוז של יולדות מומנו מתקציבו של המוסד לביטוח לאומי והועברו ישירות לבתי החולים. המלצות הצוות לגבי המשקל היחסי של כל קבוצות הגיל, אשר עוגנו בתקנות של חוק ביטוח בריאות היו:

<u>גיל</u>	<u>נקודות</u>
עד 5	1.17
עולה על 5 עד 15	0.45
עולה על 15 עד 25	0.50
עולה על 25 עד 35	0.73
עולה על 35 עד 45	0.81
עולה על 45 עד 55	1.17
עולה על 55 עד 65	1.69
עולה על 65 עד 75	2.78
עולה על 75	3.48

על פי התומר הסטטיסטי והמחקרי, שעמד לרשות חברי הועדה, לא נמצא צידוק לכלול בנוסחת החישוב גם קריטריונים אחרים, כגון מין או מרחק ממרכזי שירותים רפואיים וממרכזי אוכלוסייה.

המקור לחישוב מספר הנפשות המבוטחות בכל קופה, הוא קובץ הכריאות הלאומי המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי (ראה פרטים בהמשך). החוק קובע, כי חישוב מספר הנפשות המבוטחות בכל קופה יתבצע ב-1 בינואר וב-1 ביולי מדי שנה, בלא אפשרות לתקן תיקונים רטרואקטיביים. כלומר, העברת הכספים לקופות במשך ששת החדשים שלאחר עריכת מפתח החלוקה נעשית על פי מספר הנפשות המשוקללות לפי גיל.

כל הכספים מועברים לקופות בשיטת הקפיטציה, למעט מספר חריגים. הראשון - מחלות קשות. משרד הבריאות מעביר ישירות לקופות סכום מסוים מדמי ביטוח הבריאות, שנגבים כהתאם למספר החולים המטופלים על ידן ושסובלים ממחלות קשות הדורשות טיפול רפואי יקר ביותר. מאחר שההוצאות בגין מחלות אלה חורגות מההוצאות הרגילות הנחזות על פי החלוקה הגילית, נוסחת הקפיטציה הכללית איננה מבטיחה תמורה נאותה לקופות בגין מחלות אלה.

החריג השני הוא הטיפול בחולי נפש. לפני כניסת החוק לתוקף טיפול זה היה נתון לאחריותו של משרד הבריאות, ועתה יעבור בהדרגה לקופות החולים. הקשר בין ההוצאות בגין מחלות נפש לבין גיל המבוטח רופף. לכן מתגבשת היום נוסחה שתבטא את הנטל היחסי שחולי הנפש מטילים על הקופות, לשם חלוקה נכונה יותר של הכספים המוקדשים לשדה זה.

יצוין, כי מאז שדמי ביטוח הבריאות נגבים באמצעות המוסד לביטוח לאומי ומועברים לקופות החולים בשיטת הקפיטציה, גדלו הסכומים המועברים לקופות החולים הכללית והלאומית המאופיינות במבוטחים מבוגרים ובעלי הכנסות נמוכות, וקטנו הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שתבריהן צעירים ומכוססים יותר מבחינה כלכלית. לוח מס. 8 מציג את חלקה של כל קופה בסך כל הכספים המועברים למימון הוצאות הבריאות של הקופות בשני המועדים הקובעים של שנת 1995.

לוח מס. 8: חלקן של קופות החולים בכספי המימון שהועברו ב-1995 (אחוזים)

קופה	ינואר-יוני 1995	יולי-דצמבר 1995
סך הכול	100.00	100.00
קופ"ח הכללית	68.44	67.61
קופ"ח לאומית	8.28	8.41
קופ"ח מכבי	16.13	16.57
קופ"ח מאוחדת	7.15	7.41

ט. ניהול קובץ בריאות

המוסד לביטוח לאומי מנהל קובץ שמי של כל המבוטחים בביטוח בריאות. קובץ הבריאות החדש, שניהולו מתחייב מכוח חוק ביטוח הבריאות, מבוסס בעיקרו על קובץ מס מקביל, שהמוסד לביטוח לאומי בנה בשנת 1990 לשם חישוב מפתח החלוקה של כספי המס המקביל לקופות השונות.

מטרתיו ושימושיו של קובץ ביטוח הבריאות שונים תכלית שינוי מאלה של קובץ מס מקביל. ראשית, על קובץ זה לשמש מקור בלעדי לחלוקתם של כל הכספים המיועדים למימון סל השירותים לקופות השונות. שנית, עליו לשמש מקום הרישום הבלעדי והמוסמך של כל תושבי המדינה בקופות התולים. כאמור, בעבר רישום החברים נוהל על ידי כל קופה בנפרד והיה מותנה בתשלום מס החבר. היעד הוא להגיע לכך, שקובץ הבריאות יהיה האסמכתא היחידה להשתייכות הקופתית של כל תושבי מדינת ישראל. כך יוכל כל תושב לדעת בוודאות כאיזו קופה הוא חבר ויוכל לתבוע את מיצוי מלוא זכויותיו מקופה שהוא שייך לה. יעד זה יושג בהדרגה ויושלם במשך מספר שנים. בשנה הראשונה בוצעו פעולות רבות וחשובות לשם קליטת כל האוכלוסייה בקובץ, לשם רישום כל הפרטים הנחוצים וכן לשם התאמת הקובץ לדרישות הרבות והשונות של החוק בעניין רישום החברות. הפעולות המרכזיות שבוצעו הן:

- צירוף הילדים לקובץ הבריאות - בקובץ ההיסטורי של המס המקביל, הרישום הפרטני התייחס לאוכלוסייה הבוגרת בלבד, והילדים נזקפו לכל מבוטח כמספר כולל. אולם בקובץ הבריאות פרטיו של כל ילד רשומים ברשומה נפרדת. לקובץ נוספו קרוב לשני מיליון רשומות של ילדים.

- רישום תושבים שאינם חברים - תושבים שערב כניסת חוק ביטוח הבריאות לתוקפו לא היו מבוטחים בקופה כלשהי צורפו כחברים לקופות השונות על ידי משרד הבריאות בפרופורציה המתחייבת מהתפלגות החברים בין הקופות. מבוטח שראה עצמו נפגע מקביעת משרד הכריאות רשאי להירשם בקופה הרצויה לו ולבטל את קביעתו של המשרד. מספר החברים שהיו בלתי מבוטחים בעבר ושצורפו לקובץ הבריאות מגיע לכ-200 אלף איש.

- רישום שוהים בחוץ לארץ - לפי החוק, תושב השוהה בחו"ל יותר משנתיים רצופות אמנם זכאי להימנות על חוג המבוטחים כביטוח הבריאות, אך הוא אינו נלקח בחשבון לצורך חלוקת הכספים לקופות. קובץ ביטוח בריאות שואב מידע שוטף מקובץ ביקורת הגבולות לשם בדיקת תנועות הנכנסים והיוצאים מהארץ. כקובץ המבוטחים היו רשומים באמצע שנת 1995 כ-75 אלף תושבים, שחברותם "הוקפאה" לעניין חישוב מפתח החלוקה ביום ה-1 ביולי 1995.

- מניעת כפל חברות - לפי חוק ביטוח הבריאות, תושב אינו רשאי להיות מבוטח יותר מבקופת חולים אחת. מאחר שבעבר לא נאסרה חברות במספר קופות, במקרה של כפל חברות הושאר בעינו רק הרישום בקופה שבה נרשם המבוטח כאחרונה. מספר המבוטחים יותר מבקופה אחת, שבוטלה חברותם בקופות הראשונות שבהן נרשמו, מגיע ל-50 אלף בקרוב.

העדכון השוטף של קובץ הבריאות נעשה על סמך פניותיהם של המבוטחים לקופות החולים בבקשה להצטרפות אליהן - להאשונה או לאחר מעבר מקופת חולים אחרת. הפנייה לקופה נעשית כאמצעות טופס רישום ומעבר, הנחתם על ידי התושב. הטופס שמועבר על ידי הקופה למוסד לביטוח לאומי נקלט בקובץ רק לאחר שנערכת שורת בדיקות בהתאם להוראות החוק, כגון: זיהויו של המבוטח במרשם התושבים, בדיקת תושבות, בחינת עמידתו בתנאי המעבר מקופה אחרת (האם חלפו 12 חודשים), בדיקת שלמות מהימנות הפרטים בטופס הבקשה וכו'. לאחר שהמבוטח נקלט בקובץ הבריאות נמסרת הודעה לקופה, שעליה לספק לו את שירותי הבריאות במועדים ובתנאים שנקבעו בחוק ובתקנות.

מספר העדכונים שנעשו בקובץ בעקבות דיווחי הקופות על מצטרפים חדשים או על מעברים מקופה לקופה היה גם ב-1994 וגם ב-1995 כ-400 אלף בשנה. בלוח מס. 9 מוצג מספר המבוטחים בקופות החולים לפי הקובץ המעודכן לסוף חודש מאי 1995, שהיה הבסיס לחישוב מפתח החלוקה מראשית יולי 1995. העדכון הבא של הקובץ יתייחס לסוף נובמבר 1995, כבסיס לחישוב המפתח החדש שיכנס לתוקף בינואר 1996.

בקובץ הכריאות נרשמים פרטים דמוגרפיים שונים של כל מבוטח, באיזו

לוח ט"ז: 9: מספר המבוססים בקובץ ביטוח בריאות, לפי קבוצת גיל וקומה*, 31 במאי 1995

מאזרחות	ה ק ו פ ה								סך הכול		קבוצת הגיל
	מבני		לאומית		כללית		נפשות הכלולות בקפיטציה	מבוססים	סך הכול		
	בחישוב קפיטציה	מבוססים	בחישוב קפיטציה	מבוססים	בחישוב קפיטציה	מבוססים					
476,100	484,200	1,022,000	1,040,600	487,400	495,300	3,370,500	3,411,000	5,356,000	5,431,100	סך הכול	5
59,500	59,700	120,400	121,000	59,500	59,700	318,400	319,100	557,800	559,500	ע"ז	5
96,300	97,700	182,300	185,600	103,600	105,000	686,400	691,200	1,068,600	1,079,500	15 - 5	
92,400	93,300	171,600	173,600	72,100	72,900	471,100	474,900	807,200	814,700	25 - 15	
82,400	84,500	207,800	213,100	77,700	79,400	391,800	400,400	759,700	777,400	35 - 25	
65,200	67,100	145,600	149,400	67,000	68,700	434,300	442,600	712,100	727,800	45 - 35	
40,700	41,700	93,200	95,100	42,400	43,400	344,300	349,200	520,600	529,400	55 - 45	
19,000	19,300	49,200	50,000	28,900	29,500	283,200	286,400	380,300	385,200	65 - 55	
12,100	12,300	32,200	32,800	22,500	22,800	259,900	263,200	326,700	331,100	75 - 65	
8,500	8,600	19,700	20,000	13,700	13,900	181,100	184,000	223,000	226,500	+75	

* הנמננים על כלל המבוססים מוצגים בלוח לצד הנתונים על האוכלוסייה הכלולה בחישוב המפתח. ההבדל בין שתי סדרות אלה נובע ממספר המבוססים השוהים בתו"ל יותר משנתיים, שאינם כלולים בחישוב המפתח.

קופת חולים הוא חבר וכן הקשר המשפחתי שלו למבוטחים אחרים. כמו כן נקלט בקובץ מידע על הכנסותיו מעבודה, המתבסס על הדיווח השנתי של המעסיק למס הכנסה ועל קובץ הגבייה מעוכדים עצמאיים, המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי. למעשה, קובץ הכריאות הוא הקובץ היחיד בישראל, שיש בו מידע זה על הכנסותיהם של הפרט ושל המשפחה מעבודה לאורך זמן.

י. המערך הכספי של ביטוח הכריאות

לפי החוק מקורות המימון של שירותי הכריאות הם:

- דמי ביטוח כריאות - הנגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי,
- המס המקביל - הנגבה על ידי המוסד לביטוח לאומי,
- תקציב אשפוז יולדות - העברה מגביית דמי הביטוח הלאומי לענף אימהות,
- השתתפות באשפוז קשישים סיעודיים - העברה מגביית דמי הביטוח הלאומי לענף סיעוד,
- תקציב משרד הכריאות למתן שירותי כריאות,
- תקציבי משרד האוצר למימון הביטוח הרפואי של קבוצות נתמכות,
- תקבולים ישירים של הקופות עבור שירותים שהחוק מתיר לגבות תשלום עבור אספקתם, כגון: תרופות, תשלום עבור ביקור אצל רופא ועוד.
- סכומים נוספים שיינתנו על ידי המדינה על מנת להשלים את המקורות השונים כדי כיסוי עלותו של סל שירותי הכריאות.
- חלק הארי של השירותים ניתן על ידי קופות החולים, ואילו מקצתם ניתנים בתקופת המעבר הנוכחית על ידי משרד הכריאות, אך יעברו בהדרגה לאחריותן של קופות החולים.

להלן המסגרת הכספית של ביצוע חוק ביטוח הבריאות, כפי שנאמדה בראשית 1995, ואמזן הביצוע בהתאם לנתוני הגבייה והתקבולים בתשעת החודשים הראשונים של שנה זו, כמוצג בלוח מס. 10. עלותם הכוללת של שירותי סל הבריאות בשנת 1995 נאמדה בכ-14.2 מיליארד ש"ח. חלקו של המוסד לביטוח לאומי במימון מערכת הבריאות, הן מגבייה מהציבור והן מהעברות מתקציבו למימון אשפוזים של יולדות ושל קשישים סיעודיים, נאמד בערב הפעלת החוק בכ-11.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-82% מכל מקורות המימון.

לוח מס. 10: תחזית תקבולי מערכת הבריאות מגביית המוסד לביטוח לאומי ואמזנם המתוקן (מיליון ש"ח), 1995

מקור	אמזן מקורי	אמזן מתוקן	הפרש
מס מקביל	5,050	4,890	160
דמי ביטוח בריאות	4,600	*4,260	340
גבייה מגמלאות	750	**600	150
אשפוז יולדות	500	**500	-
סך הכול	10,900	10,250	650

* גבייה עבור 11 חודשים בלבד, החל מפברואר 1995.

** אמזן ל-12 חודשים. בפועל כנראה יועברו לקופות סכומים עבור 11 חודש.

לאור הגבייה שבוצעה בפועל בתשעת החודשים הראשונים של שנת 1995 מסתבר, כי התחזית המוקדמת היתה גבוהה בכ-650 מיליון ש"ח מאמזן עלות הביצוע השנתי בפועל. נתונים מדויקים יותר על הביצוע בשנה זו יתקבלו לקראת אמצע חודש ינואר 1996, וקרוב לוודאי כי הפער יהיה גדול יותר.

ההסבר לפער בן 650 המיליון ש"ח בין התחזית המקורית לכין אמזן עלות הביצוע בשנת 1995 הוא כדלקמן:

1. כ-200 מיליון ש"ח נזקפים לאי-התממשות מקדמי השכר. התקציב המקורי יצא מהנחה, שהשכר הממוצע יגדל בשנת 1995 בשיעור בן 15.8%.

האמדן המתוקן לגידול השכר בשנת 1995 הוא 13.5%.

2. כ-150 מיליון ש"ח מהפער נזקפים לפיגור הטבעי בגביית דמי הביטוח, הצפוי כשמדובר בהפעלת חוק חדש.

3. 150 מיליון ש"ח הם שווי התיקונים, ההנחות וההקלות, שניתנו לגמלאים מסוגים שונים במהלך דיוניה של ועדת העבודה והרווחה בחוק ובתקנות.

4. 150 מיליון הש"ח הנותרים נזקפים לאי-השלמת מערכי הגבייה מקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כגון סטודנטים, וכן מתיקונים שונים במערך הגבייה מעובדים עצמאיים, שנכנסו לתוקף בשנת 1995.

יא. סיכום

בתום שנה להפעלת החוק עדיין מוקדם לעמוד אל נכון על תרומתו לשינוי פניה של מערכת הבריאות. כל חוק חדש ראוי לתקופת "חסד" עד להבשלתו ולמיצויו המלא, קל וחומר כאשר מדובר בחוק ביטוח בריאות, שחולל מהפכה מן הכחינות המינהלית, התקציבית והרפואית-מקצועית. עם זאת, כבר היום ניתן להצביע על מספר תופעות ומגמות, שמן הראוי לתת עליהן את הדעת:

- המערכת המקצועית והאדמיניסטרטיבית המשולבת - כולל גביית דמי הביטוח על ידי המוסד לביטוח לאומי וחלוקתם לקופות, גיבוש מערכי המטה, הכקרה והפיקוח של משרד הבריאות וכן מתן השירותים הרפואיים על ידי קופות החולים - פועלת בצורה סבירה, וניכרים בה סימני התייצבות.

- המקורות הכספיים שנועדו לממן את עלות סל השירותים נתגלו כבלתי מספיקים. מסתבר, כי יש פער גדול בין התחזית המוקדמת על היקף ההכנסות לבין ההכנסות בפועל. נראה, כי חלק מהפער לא יכוסה גם בשנים הבאות, וכי המדינה תיאלץ להקצות מתקציבה למימון מערכת הבריאות סכומים גבוהים יותר מאלה שדובר בהם בתכנון המקורי.

- אין ספק, כי הטלת גביית דמי ביטוח הבריאות על המוסד לביטוח לאומי וביטול מערכות הגבייה הנפרדות של כל הקופות מביאים לחיסכון גדול בהוצאות המינהל, שנאמד בכ-100 מיליון ש"ח לשנה.

- הניסיון שהצטבר במהלך השנה מלמד כי יש ליקויים שונים, הן במערך הזכויות והחובות של קבוצות אוכלוסייה מסוימות והן במערך התקשורת בין השותפים העיקריים לביצוע החוק. אלה טעוניהם שיפור, ייעול ושכלול. חלק מהשיפורים דורש תיקוני חקיקה, וחלקם ניתן לביצוע באמצעים טכנולוגיים ואדמיניסטרטיביים. בין הסוגיות הטעונות בחינה מחודשת ניתן לציין את היקף הזכויות של תושבים החוזרים מתו"ל לאחר היעדרות ממושכת, את שיעורי דמי הביטוח המוטלים על קבוצות אוכלוסייה מיוחדות, את קביעתם של כללים ברורים לטיפול במקרים של חריגה מהוראות החוק או ניצול לרעה של המערכת, את קיצור משך זמן התגובה ממועד רישום החבר בקופה ועד לאישור חברותו ע"י המוסד לביטוח לאומי, את תכיפות מועדי חישוב "מפתח החלוקה" של הכספים ועוד.

סוגיות אלה ואחרות תעמודנה בשנה הקרובה במוקד הדיונים על חוק ביטוח הבריאות מתוך כוונה לשפר את המערכת ולהכטיח רמת בריאות טובה ושירותים איכותיים ושוויוניים לכלל תושבי מדינת ישראל.

פרסומים

נספח

סקרים

דליה גורדון ותמי אליאב, "הכשרה מקצועית של אמהות חד הוריות המקבלות גימלה להבטחת הכנסה. מחקר – מעקב 1990-1993", סקר מס. 123, דצמבר 1994

על מנת לבדוק את יעילות ההשקעה בהכשרה המקצועית של אימהות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה יזם השירות להבטחת הכנסה בשיתוף מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי פרויקט ניסיוני. היעד המרכזי של הפרויקט היה עידודן של אימהות אלה לצאת לעבודה ולחדול לקבל תמיכה מוסדית, באמצעות הקניית מקצוע. לצורך זה נדגמה באופן מקרי קבוצת ניסוי בת 400 נשים גרושות ורווקות בארבעה סניפים של המוסד לביטוח לאומי במרכז הארץ, והוצע להן להשתתף בהכשרה מקצועית.

מחקר מעקב נועד להעריך את נכונותן של נשים אלה להיענות להצעה להשתתף בהכשרה המקצועית, וכן להעריך את השפעת רכישת המקצוע על יציאת האימהות החד-הוריות לעבודה, וכפועל יוצא – להפסיק לקבל את הגמלה להבטחת הכנסה.

נבחנו גם מאפיינים דמוגרפיים הקשורים ליציאה לעבודה, קשר בין המקצועות שנרכשו לבין יציאה לעבודה, קשר בין המקצועות שנרכשו לבין יציאה לעבודה, אופן מציאת העבודה ועמדת המשפחה הקרובה כלפי היות האם עובדת.

דליה גורדון, רפי בן-דרור ולאה ענבר, "שיקום מקצועי – אבחון באמצעות מכונים להכוון תעסוקתי", סקר מס. 124, ינואר 1994

מטרת המחקר היתה לבדוק א. מהי תרומת האבחון התעסוקתי, הנעשה באמצעות מכונים להכוון תעסוקתי, לתהליך השיקום של נכים ואלמנות ולהצלחה בו, ב. מה הם השיקולים שהנחו עובדים של המוסד לביטוח לאומי להפנות אוכלוסייה זו לאבחון במכונים אלה. הנתונים קובצו מתיקי הטיפול של המשתקמים כמוסד וכן משאלון מעקב, שהוקדש למצב התעסוקה העדכני של המשתקם, ואשר מולא בראיון טלפוני.

הממצאים מורים, כי למכונים להכוון תעסוקתי הופנו רק 10% מהנכים ומהאלמנות. מאחר שכל תכנית ספציפית, שהציע משתקם עבור עתידו שלו, אושרה בהמלצת המכון, תוספת המידע שנבעה מהאבחון לא היתה גדולה. הניבוי של המכונים באשר לסכויי הצלחת השיקום היה תקף לגבי אלמנות ונפגעי עבודה יותר מאשר לגבי נכים כלליים.

הפרסום כולל סקירת ספרות על מקומו של האבחון בתהליך השיקום התעסוקתי בכללותו.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 1994", סקר מס. 125, ינואר 1995

דו"ת זה, המתייחס לשנת 1994, מציג כמדי שנה נתונים על נשים המקבלות דמי מזונות מכוח חוק המזונות, שהמוסד לביטוח לאומי מפקד על ביצועו.

בדו"ת מופיעים נתונים אף על הבעלים החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם למוסד לביטוח לאומי. פרק בפני עצמו הוקדש לנשים המקבלות דמי מזונות ונוסף עליהם גם השלמה מהשירות להבטחת הכנסה.

בשנת 1994 16,153 נשים בממוצע לחודש קיבלו דמי מזונות, כלומר כ-7% יותר מאשר בשנת 1993. כ-30% (5,250) מהן קיבלו השלמת הכנסה מהשירות להבטחת הכנסה.

חנה וייל, "סיעוד במגזר הערבי", סקר מס. 126, ינואר 1995

המחקר נועד לבדוק את אופן יישומו של חוק ביטוח סיעוד במגזר הערבי לנוכח לחצן של משפחות הקשישים הסיעודיים לזכות באופציית התשלום הישיר, ולחילופין - למנות בת משפחה למטפלת, במקום מטפלת של החברה המספקת שירותים.

נבדק מדגם של מקבלי קצבת סיעוד במחצית הראשונה של שנת 1993, כאמצעות שאלון שכלל בעיקר שאלות פתוחות.

לפי הממצאים, העובדות במגזר זה לא הוכשרו לעבודה על ידי החברה, בדרך כלל הן עבדו שעות רבות יותר מן המכסה המוקצנת, כולל מטלות מחוץ לתכנית העבודה הרשמית, ודאגו למחליף במקרה הצורך. כמעט כל הזכאים לגמלה ומשפחותיהם היו מרוצים, וכן רוב המטפלות. למרות שביעות הרצון נמצא פער בין הוראות החוק לנעשה בפועל בשטח. תפקידי החברה, כפי שהוגדרו בהסכם בינה לבין המוסד לביטוח לאומי, נמצאו מרוקנים במיזה רבה מתוכנם, להוציא תפקיד העברת הכספים. כמו כן, ההסדר הקיים פרוץ לדיווחים כוזבים של העובד. יתרונות השיטה: הנוחיות לכל הצדדים הנוגעים בדבר וה"שקט התעשייתי".

בעיר המעורבת נמצאה התערבות רבה יותר של הגורמים המפעילים את החוק.

תמי אליאב, אלן זיפקין, אסתר טולידנו, שלמה נאון, לאה ענבר, רבקה פריאור ומרים שמלצר "עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי - 1994", סקר מס. 127, פברואר 1994

בשנים 1990-1993 עלו לישראל כ-554,000 איש, רובם ממדינות בריה"מ לשעבר. בתקופה קצרה זו הם הגדילו את אוכלוסיית המדינה ביותר מ-10%, ובהכרח הטילו עומס רב על המערכות החברתיות והכלכליות בישראל, כולל המוסד לביטוח לאומי.

בפרסום זה מתוארת אוכלוסיית העולים מבחינת מאפייניה הדמוגרפיים ומבחינת חלקה במקבלי הקצבאות השונות מהמוסד. כמו כן נסקרו שינויי החוק העיקריים וההסדרים המינהליים שבוצעו בגין העלייה על מנת להקל על קליטת העולים בכלל, ועל זו של הקבוצות החלשות בפרט.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אנטלה - 1994", סקר מס. 128, מאי 1995

דו"ח זה מציג, כמדי שנה, את היקף המקבלים דמי אנטלה ואת מאפייניהם העיקריים. הוצגו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, לכשעצמן ובהשוואה לשנים קודמות.

ב-1994 תחולת האנטלה במשק הישראלי המשיכה לקטון. מאז תחילת שנת 1993 שיעור הבלתי מועסקים ירד, מ-10.1% ב-1993 ל-78% ב-1994. ב-1994 כ-61 אלף מובטלים קיבלו דמי אנטלה בממוצע לחודש, לעומת כ-70.6 אלף ב-1993 - דהיינו כ-13% פחות.

בפרסום זה כלולים שני נושאים נוספים: 1. מובטלים שקיבלו דמי אנטלה יותר מפעם אחת במהלך ארבע השנים האחרונות, 2. תשלומי הבטחת הכנסה ששולמו למובטלים המקבלים דמי אנטלה נמוכים וכן למובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אנטלה ונשארו מובטלים.

מרים שמלצר וגדעון אלמוג, "מקבלי גמלאות לפי יישוב 1994", סקר מס. 129, אוקטובר 1995

חוברת זו מציגה את הפריסה הגיאוגרפית של מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, והוא המשך של חוברות קודמות דומות. בפרסום מופיעים נתונים דימוגרפיים על האוכלוסייה בישראל לפי גיל בכל יישוב וכן נתונים על מקבלי גמלאות במוסד לביטוח לאומי, כולל לפי מועצות אזוריות ומחוזות. זאת - כמגמה לאפיון כל יישוב מבחינה דימוגרפית וכלכלית בהתייחס למקומו של הביטוח הלאומי בתיים הכלכליים של היישוב, כפי שהם כאים לידי ביטוי בתרומתו.

אינדקטור יכול להיות, לדוגמה, ריכוז קשישים ביישוב, ריכוז מקבלי דמי אנטלה, או ריכוז משפחות ברוכות ילדים וכד'. הנתונים מוצגים כהתפלגות אחוז המקבלים קצבה מאוכלוסיית היישוב וכאחוז המקבלים קצבה ביישוב מסוים מכלל מקבלי הגמלה במדינה.

ראובן שטיינר, "שכר ממוצע, תעסוקה, חברות בקופת חולים ומעמד בעבודה לפי יישוב, 1992-1994", סקר מס. 130, נובמבר 1995

פרסום זה הוא המשכו של פרסום קודם (מס. 122) של מינהל המחקר והתכנון והוא משלים ממצאים של סקרים קודמים. מוצגים בו נתונים סטטיסטיים על השכר הממוצע, על תעסוקה, על חברות בקופת חולים ועל המעמד בעבודה, לפי יישוב, בהתייחס לאוכלוסיית העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המנוטחים במוסד לביטוח לאומי.

הפעם כלולים בו, לראשונה, עיבודים על ההכנסה הממוצעת של העובדים העצמאיים וכן מדדי אי שוויון בהכנסות מעבודה בכל יישוב.

הנתונים מתבססים על קובץ בריאות מרכזי (בעבר קובץ מס מקביל) המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לחישוב המפתח לחלוקת המס המקביל (ודמי ביטוח בריאות החל מה-1 בינואר 1995) לקופות החולים השונות. חלוקה זו - המעוגנת בחוק נעשית היום על פי מספר הנפשות (המשוקללות לפי גיל) המקבלות שירות רפואי בקופות החולים.

דפי דיון

שרית בייץ-מוראי וצכי גבעולי, תפקוד המתנדבים בזיהוי קשישים בסיכון
(באנגלית), דפי דיון מס. 10, דצמבר 1994

שינויים דמוגרפיים וחברתיים נמנים על הגורמים המדרדרים קשישים למצבי סיכון או לאי קבלת הטיפול שהם זקוקים לו, ונמקרים קיצוניים - אף להזנחה ולפגיעה מאלימות ומהתעללות מצד בני משפחה וקרובים. לאור הקשיים לאתר קשישים אלה, המוסד לביטוח לאומי פיתח שירות איתור של קשישים בסיכון באמצעות מתנדבי היעוץ לקשיש. זאת - בעת ביקור בית ראשוני, ובאמצעות שאלון מובנה, שמינהל המחקר והתכנון של המוסד כשיתוף היעוץ לקשיש סייעו בהכנתו.

המינהל אף עקב בשנים 1990/91 אתר תוצאות הביקורים. מהמעקב המחקרי עולה שלמרות החששות הראשוניים, השאלון המובנה אכן עזר למתנדבים לחשוף את הבעיות העיקריות וכך לכוון את המשך הטיפול.

בשליש מ-1,400 השאלונים שנותחו נמצא, שיש צורך בהתערבות, בהפניה לשירותים או בהמשך הטיפול בתחנות הייעוץ. השימוש בשאלון הפך לנוהל קבוע בביקור הבית הראשון, והוא נהוג היום בכל תחנות הייעוץ בארץ.

מפעלים מיוחדים - פרויקטים ומחקרי הערכה

חביבה בר, "מרכז חירום טיפולי לילדים ולהורים בקריית אתא - מעקב מחקרי", מפעל מיוחד מס. 56, מאי 1995

מרכז החירום הטיפולי לילדים ולהורים בקריית אתא הוקם כמפעל מיוחד של המוסד לביטוח לאומי בכדי לתת מענה לילדים הנתונים במצבי סיכון כתוצאה מהזנחה ומהתעללות קשה, שמחמתם יש הכרח להרחיקם מהבית. ייחודו של המרכז הוא היותו מקלט פיזי המספק טיפול מידי קצר מועד, לרבות שירותים אבחוניים וטיפוליים, לאוכלוסיית ילדים אלה בלבד. הדו"ח מסכם את שמונת תודשי פעילותו הראשוניים.

בתקופה זו התקבלו למרכז 29 ילדים, אשר טופלו על-ידי 28 תכרי צוות טיפולי ומדריכים כאחד. ההערכה נעשתה באמצעות מגוון כלים מחקרניים. היא התמקדה בדפוסי הקליטה, האבחון, ההתערבות והטיפול בילדים בעת שהייתם במרכז וכללה מעקב אחר המשך הטיפול בהם, לפחות בתקופה הראשונה לאחר עזיבתם את המרכז. כמו כן היא התייחסה לגיבוש נוהלים ודפוסי עבודה של הצוות והמרכז, על מורכבותם וייחודיותם.

בסיכום הדו"ח מובאות מסקנות יישומיות לקידום הטיפול האפקטיבי בילדים וכן לקידום סיכויי ההצלחה וההתמדה של הצוות במערכת.

דוחו"ת מחקר

גדעון יניב, "שחיקה, היעדרות ושעות נוספות" (באנגלית), מחקר מס. 55, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1994

ר' להלן מאמרים שראו אור בעיתונות מקצועית.

גדעון יניב, "שתי הערות על העלמת הכנסות" (באנגלית), מחקר מס. 56, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1994

ר' להלן מאמרים שראו אור בעיתונות מקצועית.

נירית ישראלי, "השוני בין השכר הממוצע לשכיר לשכר הממוצע למשרת שכיר" מחקר מס. 57, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1994

העבודה בוחנת את ההבדלים באומדני השכר הממוצע ובנפח השכר בהתאם למקורות הנתונים השונים המצויים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או בידי הביטוח הלאומי.

השכר הממוצע במשק הוא מרכיב עיקרי בדו"חות הפיננסיים, שמפרסמים גופים שונים. לדיווחים הללו יש מספר שימושים: אומדן רמת החיים ואומדן עלות העבודה. בשימושים השונים אפשריות הגדרות שונות בהתאם לענייניו של המשתמש. רובם נזקקים למונח השכר הממוצע מכלי לציין האם מדובר בשכר הממוצע לעובד שכיר או בשכר הממוצע למשרת שכיר.

הממצאים מורים, שיש פער בן כ-20% בין השכר הממוצע לשכיר לבין השכר הממוצע למשרת שכיר. זאת - לאחר שנלקחו בחשבון מספר המשרות הנוספות וחלקיות המשרה. פער זה חושב בנפרד בהתייחס לגברים ולנשים ולעובדים ארעיים.

גדעון יניב, "העלמת הכנסות והלבנת הון: ניתוח תיאורטי" (באנגלית), מחקר מס. 58, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1995

בניגוד להנחה רווחת בספרות הדנה בהעלמת הכנסות, רשויות המס חושפות רק לעתים רחוקות את כל ההכנסה המועלמת של נישום נחקר. במקרה של עובדים עצמאיים, המבצעים מספר רב של עסקאות כמשך שנת המס, רשויות המס אף אינן מנסות לחשוף את ההכנסה האמיתית במקור. במקום זאת, רשויות המס מעריכות את ההכנסה המועלמת על בסיס אינדיקציות כלכליות עקיפות, כמו הגידול הלא-מוסבר במלאי ההון הנקי של הנישום. טכניקת הערכה כזאת עלולה ליצור תמריץ למעלימי הכנסה לכרוך עצמם בתמרוני "הלבנה" יקרים, המכוונים להציג את הגידול במלאי ההון כנובע ממקור פטור ממס. המאמר הנוכחי בוחן את החלטת מעלים ההכנסה (האם ובאיזו מידה) להלבין את הכנסתו המועלמת, את קשרי הגומלין בין היקף ההלבנה להיקף ההעלמה ואף את המדיניות האופטימאלית של רשויות המס. הממצאים מעידים על החשיבות של שילוב אמצעים ישירים לחשיפת תמרוני הלבנה במערכת אכיפת החוק. הימנעות ממלחמה ישירה בתופעת ההלבנה עלולה להביא, בתנאים מסוימים, לאבדן מחלט של תקבולי המס מעובדים עצמאיים.

גדעון יניב, "מרמה, סטיגמה ועבודה יזומה בתכניות הבטחת הכנסה" (באנגלית), מחקר מס. 59, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1995

המאמר מציע, שמרמה וסטיגמה בתכניות להבטחת הכנסה, אף על פי שהן תופעות מנוגדות מטבען, ניתנות לניתוח במסגרת אחידה, המאפשרת בדיקה השוואתית של משך השהות בתכנית נתונה. המאמר מתמקד בסטיגמה הנובעת מחשיפה ציבורית (על ידי השתתפות בעבודה יזומה) כתנאי לקבלת גמלה ומראה, בין השאר, שלא זו בלבד שפרט שאינו זכאי להשתתף בתכנית עלול להשתתף בה ופרט שזכאי להשתתף (אך סובל מסטיגמה הכרוכה בהשתתפות) עלול שלא להשתתף בה, אלא שגם כאשר שניהם משתתפים בתכנית, הראשון עשוי לשהות בתכנית זמן רב יותר מן השני. תוצאה זו מלמדת, כי ניתן לסייע למעוטי היכולת בצורה יעילה יותר על ידי הקצאת פחות משאבים לאכיפת חובת העבודה היזומה והפניית משאבים רבים יותר לאכיפת תנאי הזכאות.

גדעון יניב, "התחמקות ממס הכנסה על-ידי הטעיית מנכי המס במקור" (באנגלית), מחקר מס. 60, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1995

המאמר עוסק בהחלטת עובד שכיר להקטין במרמה את חבות ניכויי המס שלו על-ידי פיצול זמן עבודתו בין מספר מעסיקים, מבלי לייזע אותם ביחס לעבודותיו האחרות. כאשר הניכוי במקור מתבצע על-פי סולם מס פרוגרסיבי, התנהגות מעין זו מביאה להחלת שיעורי מס נמוכים יותר על ההכנסות מעבודה. לאחר זיהוי תנאי הכניסה והאופטימום של העובד, המאמר בוחן את ההשפעה של שינויים בפרוגרסיביות המס (המבוצעים על ידי הגדלת סכום המס המנוכה או חבות המס האמיתית) על התנהגות העובד, בהראותו שאף אחד מן השינויים אינו מביא להקטנת היקף ההתחמקות ממס. המאמר מסתיים בהוכחה שניכוי מס משוער, על-פי שיעור מס אחד בלבד, עשוי להביא להתחמקות ממס במידה קטנה יותר מאשר ניכוי מס מדויק על-פי שיעורי מס פרוגרסיביים.

Gideon Yaniv, "Complaining about Non-Compliance with the Minimum Wage Law", International Review of Law and Economics 14, PP. 351-362, 1994

אכיפת תוק שכר מינימום מונעת בדרך כלל על-ידי תלונות עובדים על אי-ציות מעבידיהם לחוק. ואולם, בעוד ששאלת ההחלטה שלא לציית לחוק שכר מינימום נדונה בספרות הכלכלית בהרחבה, שאלת ההחלטה להתלונן כנגד מעביד שאינו מציית לחוק לא זכתה עדיין לתשומת לב כלשהי. המאמר הנוכחי מזהה את הגורמים הקובעים את החלטת העובד להתלונן כנגד מעביד המשלם שכר נמוך משכר המינימום ובוחר את ההשלכות של מערכת אכיפה המונעת על ידי תלונות עובדים על נטיית המעביד שלא לציית לחוק ועל שיווי המשקל בשוק העבודה, שבו נקבע שיעור המעבידים המצייתים לחוק והשכר המשולם על ידי אלה שאינם מצייתים.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion and the Income Tax Rate: A Theoretical Reexamination", Public Finance / Finances Publiques 49, PP. 107-112, 1994

המאמר הראשון בספרות הכלכלית שנחן את החלטת הפרט להעלים חלק מהכנסתו מרשויות המס (Allingham and Sandmo, 1972) קבע, כי ההשפעה של עלייה בשיעור מס ההכנסה על גודל ההכנסה המועלמת אינה ברורה, שכן כנגד הנטייה להגדיל את ההעלמה בעקבות עליית התמורה ממנה פועלת גם הנטייה להסתכן פחות בעקבות ההקטנה בהכנסה הפנויה. המאמר הנוכחי מראה, כי אי הבהירות הנוגעת לשאלת ההשפעה של עלייה בשיעור המס מתפוגגת בכיוון האינטואיטיבי (כלומר, עלייה בשיעור המס תגדיל את ההכנסה המועלמת) אם (א) הקנס החמור ביותר הצפוי לפרט במקרה של תפיסה הוא החרמת כל הכנסתו המועלמת (שיעור קנס של 100%), ו-(ב) מקדם שנאת הסיכון היחסית של הפרט קבוע וחסום בערכו מלמעלה על-ידי היפוך שיעור הקנס. תוקפן האמפירי של מגבלות אלה נדון במאמר בהרחבה.

Gideon Yaniv, "Taxation and Dirty Money Laundering", Public Finance / Finances Publiques 49 (Supplement), PP. 40-52, 1994

הספרות הכלכלית על התנהגות לא-ליגאלית התעלמה עד כה מהאילוץ העומדים בפני עבריינים המבקשים לעשות שימוש בהכנסתם ה"שחורה" ומדרישתם לערוצי הלבנה מתאימים. המאמר הנוכחי בוחן את החלטת הפרט להשתתף בפעילויות לא-ליגאליות ולהלכין את ההכנסה מפעילויות אלה כדי למנוע את גילויין בעקבות שימוש בכספים, שמקורם אינו מוסבר. שני ערוצי הלבנה חלופיים נדונים במאמר: הצהרה על ההכנסה הלא-ליגאלית בנובעת ממקור ליגאלי (ותשלום מס ההכנסה הנדרש) והברחת הכספים, שמקורם לא-ליגאלי, לחו"ל תוך החזרתם ארצה במסווה של הלוואה בנקאית מחו"ל. המאמר מתרכז בקשרי הגומלין שבין רמת הפעילות הלא-ליגאלית, היקף הלבנת ההכנסות ושיעורי מס ההכנסה וכן גם בשאלת כדאיות ההכרזה על חנינת מס, המיועדת להגדיל את תקבולי הממשלה מן המשק המחתרתי.

Gideon Yaniv, "A Note on the Tax Evading Firm", National Tax Journal 48, PP. 113-120, 1995

המאמר מפתח מודל כללי להתחמקות לא חוקית ממס על-ידי הפירמה, הישים להתחמקות מכל מס שהוא (מס רווחים, מס קנייה, מסי ביטוח לאומי, נכויי מס במקור וכו'), הן בדרך של הצהרת חסר על כסיס המס, והן בדרך של הצהרת יתר על הוצאות המנוכות ממנו. המאמר מראה, כי ההחלטה על היקף הפעילות הריאלית של הפירמה (תפוקה, העסקה וכו') נפרדת לחלוטין מהחלטה על היקף ההצהרה, ושעלייה בשיעור המס תביא תמיד להקטנת סטיית ההצהרה מהערך האמיתי של כסיס המס (או מהערך האמיתי של ההוצאות המנוכות ממנו). המאמר מראה עוד, כי עלייה בשיעור המס אינה יכולה להביא להגדלת סכום המס שהפירמה מתחמקת מלשלם. לכל היותר, במקרה של התחמקות מתשלום מס הכנסה שנוכה מן העובדים, סכום המס שאינו משולם יישאר בלא שינוי.

Gideon Yaniv, "Burnout, Absenteeism and the Overtime Decision",
Journal of Economic Psychology 16, pp. 295-307, 1995

אף שהיא גורמת לעלויות אישיות, ארגוניות וחברתיות, תסמונת השחיקה בעבודה, שהיא תוצאת עבודה אינטנסיבית בתנאי לחץ מתמשך, לא נחקרה עדיין בספרות הכלכלית. המאמר הנוכחי מציג מודל פשוט של תהליך השחיקה, שממנו נגזר קשר חיובי בין היעדרות מעבודה (בשל הידלדלות המשאבים הנפשיים) לבין העסקת יתר בתנאי לחץ. המאמר מחיל את הקשר הנגזר לבעיית הבחירה של הפירמה בין שימוש בעובדים נוספים לבין שימוש בשעות נוספות לצורך עמידה בהתחייבויות הייצור. המאמר מראה, כי היעדרות, שמקורה בשחיקה, יוצרת "שבר" בפונקציית עלות העבודה הכוללת, הגורם לפירמה לבחור ביותר עובדים ובפחות שעות נוספות לעובד מאשר היתה בוחרת במצב, שבו שחיקה והיעדרות בגינה אינן קיימות. תוצאות אלה שונות במידה ניכרת מאלה של Ehrenberg (1970), שקבע כי תגובה רציונאלית של הפירמה להיעדרות (שמקורה אינו בשחיקה) היא הגדלת השעות הנוספות לעובד, בעוד ההשפעה על מספר העובדים איננה ברורה.

לאה אחדות וגדעון יניב, "שכר מינימום והגמלה להכטחת הכנסה: יעדים, שיעורים ויחסי גומלין", הרבעון לכלכלה, עמ' 198-207, 1995

חוק הבטחת הכנסה וחוק שכר מינימום נועדו להבטיח אמצעי קיום הכרחיים לבעלי הכנסה נמוכה בישראל. הראשון (שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982) - באמצעות גמלה, והשני (שנתקף ב-1 באפריל 1987) - באמצעות שכר. אך בעוד שחוק הבטחת הכנסה נועד לסייע לכל מי שמסיבות שונות (מחלה, נכות, זיקנה, אבטלה מתמשכת) אין ביכולתו להשתתף בשוק העבודה או למי שהכנסתו מעבודה (עצמאית או שכירה) נמוכה מאוד, חוק שכר מינימום נועד לתמוך באוכלוסיית השכירים בלבד. זאת ועוד, חוק הבטחת הכנסה מבטיח שיעורי גמלה דיפרנציאליים לבעלי הכנסה נמוכה מאוד בהתאם לגילם ולמצבם המשפחתי, ואילו חוק שכר מינימום מבטיח תעריף שכר אחיד לכל העובדים בשכר נמוך.

שני החוקים דומים לא רק ברוחם אלא גם במונחיהם הלשוניים, דמיון היוצר לא אחת בלבול מושגים נציבור כולו ובאוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית בפרט. כך, לדוגמה, "השלמת שכר", שזכאי לה עובד בשכר נמוך על-פי חוק שכר מינימום, והמשולמת על-ידי המעביד, נתפסת לא אחת כשקולה ל"השלמת הכנסה", שזכאי לה מעוט הכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה, והמשולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מהו אם כן השוני המהותי בין החוקים, ובעיקר - מה הסיבה לצורך בשניהם?

מטרת המאמר להשיב על כך תוך בחינת יחסי הגומלין בין החוקים על רקע ההתרחשויות הכלכליות במשק בעשור האחרון. המאמר פותח בתיאור תנאי זכאות ושיעורי השכר/ההכנסה המובטחים על ידי שני החוקים, וממשיך בניתוח הממצאים האמפיריים.

דליה גורדון ותמי אליאב, "הכשרה מקצועית לאמהות חד-הוריות המקבלות הבטחת הכנסה", ביטחון סוציאלי, 44, עמ' 43-57, יולי 1995

המאמר מסכם פרוייקט, שנערך במוסד לביטוח לאומי בין השנים 1990-1992 ושבמסגרתו הוצעה לאמהות חד-הוריות, שיש להן ילדים קטנים ושקיבלו הבטחת הכנסה, האפשרות ללמוד מקצוע. כמו כן ניתנה להן עזרה במציאת עבודה מתאימה.

המחקר בוצע בארבעה מקומות יישוב בארץ, ונבדקו בו כ-400 נשים. הנתונים נאספו באמצעות ראיונות - קבלה וראיון מסכם לאחר כשנה וחצי בבית האישה. זאת - בקבוצה שקיבלה הכשרה מקצועית (קבוצת הניסוי) וכן בקבוצת נשים, הדומה במאפייניה שלא קיבלה את ההכשרה המקצועית (קבוצת ביקורת).

סוכמו ממצאים הקשורים ללימודים, לעבודה ולקבלת הבטחת הכנסה בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת. כן נסקרו פרוייקטים דומים שבוצעו במדינות אחרות.

Dalia Gordon, Tami Eliav , "Vocational Rehabilitation of Sole Mothers Who Receive Income Support Benefit", International Social Security Review vol 47 3-4/94, pp. 101-110

ר' לעיל דליה גורדון ותמי אליאב, "הכשרה מקצועית לאמהות חד-הוריות המקבלות הנטחת הכנסה", בטחון סוציאלי מס. 44, עמ' 43-57, יולי 1995 - מאמר המסכם את תוצאותיו של מחקר זה.

מאמרים שהתקבלו לפרסום בספרות מקצועית

Lea Achdut, "Income Inequality, Income Composition and Macroeconomic Trends", Economica, 1996 (forthcoming).

במאמר מספר הסברים למגמות השוני בהתחלקות ההכנסה הפנויה בישראל בשנים 1979-1993, על פי שני סוגי ניתוח: פירוק מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה לפי מקור ההכנסה ולפי קבוצות אוכלוסייה ואמידת הקשר בין השינויים במדד ג'יני לבין התפתחויות מקרו-כלכליות באמצעות מודל רגרסיה. הבסיס הוא נתוני סקר הכנסות לשנים אלו. למרות התמורות המשמעותיות שחלו במשק הישראלי, שבאו לידי ביטוי באינדיקטורים מקרו-כלכליים, מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה נתקופה הנחקרת עלתה אך במעט. הניתוח באמצעות מודל הרגרסיה מלמד שלעליית רמת האבטלה במשק היתה השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסה, ואילו הגידול בתשלומי ההעברה נטה להקטין את מידת אי השוויון. השפעת האינפלציה לא היתה אחידה לאורך כל התקופה הנחקרת; הקשר בין שיעור השינוי התודשי בקצב האינפלציה לבין מידת אי השוויון היה שלילי בתקופת יציבות המחירים במשק (1986-1993), אך לא בתקופת האינפלציה (1979-1985).

פירוק אי השוויון הכולל לפי מקור ההכנסה מלמד, שהעלייה הקלה במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה בשנת 1979-1993 נבעה מהשפעות מנוגדות: בעוד המיסים הישירים והפנסיה התעסוקתית תרמו לגידול אי השוויון, הכנסות ראש המשפחה מעבודה, ובעיקר הכנסת בן/בת זוגו מעבודה, תרמו לצמצום. ההכדל הבולט בין תקופת האינפלציה לבין תקופת יציבות המחירים היה בתרומת המיסים הישירים לאי השוויון; זו גדלה בתקופה הראשונה, אך פחתה בתקופה השנייה. פירוק אי השוויון הכולל לפי קבוצות השונות זו מזו במעמדו בעבודה של ראש המשפחה ובגילו מעלה, שגידול האבטלה גרם להתרחבות פערי ההכנסות בין השכירים ללא עובדים, ושצמצום אי השוויון באוכלוסייה הקשישה שפרשה מעבודה נטה לצמצם גם את אי השוויון הכולל.

לוחות

נספח

A. GENERAL

א. כללי

לוח א/1 - תקבולים ותשלומים (מחירים שווים)

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

NIS MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1995	1994	1993	1992	1991	
TOTAL RECEIPTS	33,483.5	24,680.0	19,764.5	17,003.8	13,811.1	סך כל התקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	23,733.5	20,436.1	16,303.5	14,089.8	11,357.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	12,330.0	11,660.3	9,528.0	7,979.3	6,676.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	4,267.6	3,454.5	2,068.9	2,119.5	1,455.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי ¹
INTEREST	2,522.0	2,142.9	1,885.4	1,677.1	1,421.5	ריבית
MISCELLANEOUS	34.0	52.4	40.5	30.6	36.0	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2, 3}	4,579.9	3,125.9	2,780.9	2,283.3	1,726.8	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ^{2, 3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	9,750.0	4,243.9	3,461.0	2,914.0	2,453.8	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	21,126.3	17,999.2	14,501.2	11,967.3	10,034.1	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי ²
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	16,546.4	14,873.3	11,720.3	9,684.0	8,307.3	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	4,579.9	3,125.9	2,780.9	2,283.3	1,726.8	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-283.8	-14.2	-328.6	211.7	-295.3	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR ⁵	55,120.0	48,984.7	41,166.0	35,222.6	30,596.4	נכסים בסוף השנה ⁵

- 1) Under section 217 of the National Insurance Law only. לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי כללי.
- 2) Not including administrative expenses. לא כולל הוצאות מנהל.
- 3) Including benefits under section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other Laws. וכן גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי.
- 4) Up to 1987, including parallel tax, civil defence levy and higher education levy. From 1988, including only parallel tax. עד 1987 כולל מס מקביל, היטל כולל מס מקביל וחינוך על-יסודי. מ-1988 כולל מס מקביל בלבד.
- 5) Assets for all years refer to March 31st of that year. As of 1991, assets refer to December 31 of each year. הנכסים בכל השנים מתייחסים ל-31 למרס. החל בשנת 1991 הנכסים הם ל-31 לדצמבר.

לוח א/2 - תקבולים ומשלומים (מחירי 1985)

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

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1995	1994	1993	1992	1991	
TOTAL RECEIPTS	7,557.3	6,127.4	5,513.1	5,261.1	4,784.7	סך כל התקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	5,356.7	5,073.7	4,547.6	4,359.5	3,934.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,782.9	2,895.0	2,657.7	2,468.8	2,313.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	963.2	857.7	577.1	655.8	504.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי ¹
MISCELLANEOUS	7.7	13.0	11.3	9.5	12.5	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2, 3}	1,033.7	776.1	775.7	706.5	598.2	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ^{2, 3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	2,200.6	1,053.7	965.4	901.6	850.1	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	4,768.3	4,468.7	4,045.9	3,702.8	3,476.7	סך כל המשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	3,734.6	3,692.7	3,269.2	2,996.3	2860.9	למלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	1,033.7	776.1	775.7	706.5	598.2	למלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-64.1	-3.5	-91.6	65.5	-102.3	עודף שוטף

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

ראה הערות ללוח הקודם.
 See notes to previous table.

לוח 3/א - גבייה וגמלאות - ענף זיקנה ושארית

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

MIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1995	1994	1993	1992	1991	

	AT CURRENT PRICES						מחירי שוטרם	
TOTAL BENEFITS	7,619.0	6,333.7	5,349.0	4,569.3	3,904.5		סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	5,883.9	4,992.7	4,294.1	3,693.9	3,193.1		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	5,462.8	4,474.9	3,768.2	3,072.7	2,574.5		סך כל הגבייה מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	819.4	671.3	549.3	466.5	395.8		ואשתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל	
INTEREST	914.4	766.8	672.1	608.8	522.4		ריבית	
CURRENT SURPLUS	314.4	90.2	-117.6	-199.0	-261.7		עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	1,228.8	857.0	554.5	409.8	260.6		עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	20,241.0	17,592.9	14,698.4	12,561.1	11,159.7		נכסים בטוף השנה	

	AT 1985 PRICES ¹						מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	1,719.6	1,572.5	1,492.0	1,413.8	1,352.7		סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,328.0	1,239.6	1,197.8	1,142.9	1,106.2		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,233.0	1,111.0	1,051.1	950.7	891.9		סך כל הגבייה מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	184.9	166.7	153.2	144.3	137.1		ואשתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל	
CURRENT SURPLUS	71.0	22.4	-32.8	-61.6	-90.7		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) עקב קושי טכני לחשב את הריבית הריאלית כמועד קבלתה, אין הלוח מציג נתונים על הריבית, הנכסים והעודפים במחירי קבועים.

לוח א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית

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

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1995	1994	1993	1992	1991	
	AT CURRENT PRICES					
TOTAL BENEFITS	2,168.2	1,684.1	1,365.5	1,122.4	948.1	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,981.7	1,533.4	1,225.9	993.1	834.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,962.0	1,601.4	1,308.2	1,092.2	917.1	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	55.0	49.1	45.2	43.0	40.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
INTEREST ¹	166.0	138.4	117.3	101.1	79.2	ריבית
CURRENT SURPLUS	-40.6	64.4	82.4	85.9	79.3	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	125.4	202.9	199.7	187.0	158.5	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	3,620.0	3,246.6	2,634.0	2,164.2	1,818.9	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					
	מיליוני שקלים חדשים					
TOTAL BENEFITS	489.4	418.1	380.9	347.3	328.5	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	447.2	380.7	341.9	307.3	289.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	442.8	397.6	364.9	337.9	317.7	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	12.4	12.2	12.6	13.3	14.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
CURRENT SURPLUS	-9.2	16.0	23.0	26.6	27.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 5/א - גבייה ונמלאת - ענף נפגעי עבודה

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - WORK INJURY BRANCH

NIS MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1995	1994	1993	1992	1991	
--	------	------	------	------	------	--

AT CURRENT PRICES

מחירים שוטפים

TOTAL BENEFITS	1,438.5	1,125.3	875.2	746.7	571.9	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,330.5	1,179.1	809.3	688.6	519.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	712.0	583.1	487.6	416.5	346.6	סך כל הגבייה מן המעביד
INTEREST	183.0	139.3	140.5	139.9	129.3	ריבית
CURRENT SURPLUS	-664.5	-477.0	-330.3	-283.3	-179.3	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-481.5	-337.7	-189.8	-143.3	-50.0	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	3,610.0	2,811.4	2,824.6	2,710.7	2,636.0	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	324.7	279.4	244.1	231.0	198.1	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	300.3	292.7	225.7	213.1	180.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	160.7	144.8	136.0	128.8	120.1	סך כל הגבייה מן המעביד
CURRENT SURPLUS	-150.0	-118.4	-92.1	-87.7	-62.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 7/א - גבייה ונמלאות - ענף ילדים

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

NIS MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1995	1994	1993	1992	1991	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	4,232.8	3,693.8	3,131.1	2,174.1	1,872.6	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	3,816.8	3,139.2	2,477.6	1,599.5	1,387.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	2,522.0	2,070.9	1,713.4	1,438.0	1,198.5	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	3,278.6	2,645.4	1,413.3	1,165.3	992.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
INTEREST	691.0	554.6	436.7	395.0	283.3	ריבית
CURRENT SURPLUS	1,939.7	1,544.5	621.6	976.8	783.6	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	2,630.7	2,092.9	1,058.3	1,371.8	1,066.9	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	16,335.0	13,617.3	10,004.5	8,947.0	6,921.9	נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES ¹					
TOTAL BENEFITS	955.4	917.1	873.4	672.7	648.7	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	861.5	779.4	691.1	494.9	480.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	569.2	514.2	477.9	444.9	415.2	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	740.0	656.8	394.2	360.6	343.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
CURRENT SURPLUS	437.8	383.5	173.4	302.2	271.4	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3. (1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 8/א - גבייה ונמלאת - ענף אבטלה

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1995	1994	1993	1992	1991
	AT CURRENT PRICES				
TOTAL BENEFITS	1,214.6	967.4	982.1	962.8	629.1
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,189.6	939.9	947.4	918.7	611.1
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	268.0	213.5	173.5	145.8	122.3
INTEREST	187.0	199.2	212.9	231.9	227.3
CURRENT SURPLUS	-955.9	-759.2	-800.6	-792.6	-504.3
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-768.9	-560.0	-588.0	-560.8	-277.0
ASSETS AT END OF YEAR	3,520.0	4,007.2	4,059.3	4,217.8	4,442.2
	AT 1985 PRICES ¹				
	מחירי 1985				
TOTAL BENEFITS	274.1	240.2	273.9	297.9	217.9
THEREOF: UNDER N.I. LAW	268.5	233.4	264.3	284.3	211.7
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	60.5	53.0	48.3	45.1	42.4
CURRENT SURPLUS	-215.7	-188.5	-223.3	-245.2	-174.7

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

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

Y E A R	SURVIVORS			שאיירים	OLD AGE		זיקנה	סך כולל	ש נ ח
	לא לפי חוק הנ"ל NOT UNDER N.I. LAW	לפי חוק הנ"ל UNDER N.I. LAW			סך חבול	סך חבול			
	שאיירים עולים SURVIVORS (NEW IMMIGRANTS)	מזת: דמי מחיה ליתומים THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	סך חבול TOTAL	סך חבול TOTAL			לא לפי חוק הנ"ל NOT UNDER N.I. LAW	לפי חוק הנ"ל UNDER N.I. LAW	סך כולל GRAND TOTAL

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 ¹	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	¹ 1980
1985 ²	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	² 1985
1990	1,180	4,743	96,296	97,475	26,927	318,235	345,162	442,638	1990
1991	1,076	4,559	97,630	98,706	49,654	328,889	378,543	477,249	1991
1992	1,000	4,700	98,500	99,500	60,000	337,500	397,500	497,000	1992
1992	1,004	3,757	98,649	99,653	63,070	337,062	400,132	499,785	1992
1993	958	5,100	99,617	100,574	70,349	346,826	417,175	517,749	1993
1994	879	5,187	100,412	101,291	76,702	357,856	434,558	535,850	1994
1995	820	4,830	101,300	102,120	84,180	369,000	454,180	555,300	1995

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL²

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל²

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1990	90.8	--	42.7	43.3	95.7	22.3	28.0	31.4	1990
1991	90.1	--	41.5	42.0	97.2	21.1	31.1	33.4	1991
1992	89.5	--	40.3	40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
1993	88.6	--	39.6	40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
1994	88.7	--	38.6	39.1	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
1995	89.0	--	37.4	37.8	94.6	18.3	32.3	33.5	1995

- 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 this supplement in accordance with the terms of the Income Support Law.

- (1) עד 1975, חנתונים מתייחסים לאפריל בכל שנה. מאז 1980 החנתונים הם הממוצע השנתי.
- (2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת כהשלמה לקצבה מכוח חוק חבטת הכנסה.

לוח 2/ב - מקבלי קצבת זיקנה ושאריות - לפי סוג המשפחה*

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

YEAR	CHILDREN ONLY			WIDOW/ER			אלט/ה		ELDERLY COUPLE			SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	שנת
	תמיסה ילדים וילדים	שלושה וארבעה ילדים	שני ילדים וילדים ² יותר	עם תמיסה ילדים או יותר	עם שלשה וארבעה ילדים	עם שני ילדים	עם ילד אחד	ללא ילדים	עם 2 ילדים וילדים	עם ילד אחד	ללא ילדים			
1957	-	-	50	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965 ³	-	-	438	-	-	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	-	-	683	-	-	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980	-	-	772	-	-	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1985	-	-	1,070	-	-	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1990	-	-	1,268	-	-	6,470	6,017	81,546	2,025	3,434	83,863	255,841	442,638	1990
1991	-	-	1,320	-	-	6,311	5,990	82,770	2,092	3,567	91,853	281,033	477,249	1991
1992	-	-	1,372	-	-	6,287	5,875	83,673	2,152	3,518	96,742	297,991	499,785	1992
1993	-	-	1,411	-	-	6,500	6,100	86,800	2,200	3,600	99,900	309,300	517,750	1993
1994	70	430	940	470	2,160	3,590	5,930	85,100	2,030	3,400	100,200	328,930	535,850	1994
1995	70	460	950	490	2,400	3,510	5,950	85,390	2,060	3,420	101,980	345,800	555,300	1995

1) ראת הערה 1 ללוח ב/1.
 2) עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק עבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולמו תוספות עבור כל ילד ולכן נוסף פרט לפי מספר הילדים.
 3) מקבלי קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 נוספר) כלולים ב-1985 רק ב"סך הכל". נתונים מפורטים לפי הרכב משפחה מוצגים מאז 1975.
 * data according to family composition appear as of 1975.

לוח ב/3 - מקבלי קצבת זיקנה ושאריים בתוספת הטלת הבטחה

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	CHILDREN ONLY			WIDOW/ER			אלמנה/ה		ELDERLY COUPLE		ש/ש/ה יחיד/ה	סך הכול	1966 1975 1980 ² 1985 1990 1991 1992 1993 1994 1995					
	החמישה ילדים או יותר	שלושה וארבעה ילדים	שני ילדים או יותר ¹	עם החמישה ילדים או יותר	עם שלושה וארבעה ילדים	עם שני ילדים	ללא ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	ללא ילדים				WITH 2 OR MORE CHILDREN	WITH ONE CHILD	WITHOUT CHILDREN	WITH 2 OR MORE CHILDREN	WITH ONE CHILD	WITHOUT CHILDREN	WITH 2 OR MORE CHILDREN	WITH ONE CHILD	WITHOUT CHILDREN
1966	-	-	19	66	-	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966				
1975	-	-	158	325	-	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975				
1980 ²	-	-	206	434	-	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980				
1985	-	-	90	143	-	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985				
1990	-	-	75	125	-	2,230	1,607	38,190	1,040	1,133	25,441	69,238	139,081	1990				
1991	-	-	74	113	-	2,099	1,500	38,530	1,113	1,166	32,083	82,546	159,227	1991				
1992	-	-	71	111	-	2,030	1,409	37,004	1,234	1,192	35,942	90,933	169,926	1992				
1993	-	-	68	109	-	2,100	1,450	38,300	1,260	1,200	37,200	94,100	175,800	1993				
1994	5	10	40	125	250	780	1,430	35,980	1,180	1,210	37,430	100,470	179,850	1994				
1995	4	16	40	110	240	870	1,420	35,070	1,200	1,250	38,900	106,180	186,200	1995				

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

1966	-	-	4.3	9.3	-	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	-	-	23.3	25.2	-	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	-	-	26.7	30.6	-	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1985	-	-	8.4	9.0	-	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1990	-	-	5.9	5.5	-	34.5	26.7	46.8	49.2	33.0	30.3	27.0	31.4	1990
1991	-	-	5.6	4.8	-	33.3	25.0	46.6	51.4	32.7	34.9	29.4	33.4	1991
1992	-	-	5.2	4.5	-	32.3	24.0	44.2	57.3	33.9	32.1	30.5	34.0	1992
1993	-	-	4.8	4.4	-	32.3	23.8	44.1	57.3	33.3	37.2	30.4	33.9	1993
1994	7.1	2.3	4.3	4.8	53.2	36.1	23.3	42.5	57.1	33.3	37.3	30.4	33.5	1994
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995

1) See note 2 to Table B/2.
2) See note 1 to Table B/1.

1) ראה תוקף 2 ללוח ב/2.
2) ראה הערה 1 ללוח ב/1.

לווח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאיירים (לחודש)
 TABLE B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	CHILDREN ONLY ילדים לבד		WIDOW/ER אלמן/ה		ELDERLY COUPLE זוג קשישים			קשיש/ה או אלמן/ה יחידים	ש.נ.ח
	שני ילדים או יותר TWO OR MORE CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	עם 2 ילדים WITH TWO CHILDREN	עם ילד אחד WITH ONE CHILD	עם 2 ילדים ויותר WITH 2 OR MORE CHILDREN	עם ילד אחד WITH ONE CHILD	ללא ילדים WITHOUT CHILDREN		

AT CURRENT PRICES (I.S.)² מחירים שוטפים (שקלים)²

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
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1990	454.3	227.3	703.5	533.5	772.8	659.0	545.2	363.5	1990
1991	522.0	261.0	808.9	613.3	888.1	757.2	626.3	417.6	1991
1992	578.8	289.4	896.2	679.3	983.3	838.5	693.8	462.5	1992
1993	653.2	326.6	1,013.0	767.9	1,111.3	947.8	784.2	522.8	1993
1994	672.8	336.4	1,144.9	867.8	1,255.8	1,071.2	886.6	590.8	1994
1995	836.8	418.4	1,296.2	982.5	1,420.7	1,211.8	1,002.8	668.8	1995

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
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1990	187.3	93.7	290.0	219.9	318.6	271.7	224.8	149.9	1990
1991	180.8	90.4	280.2	212.5	307.7	262.7	217.0	144.7	1991
1992	179.0	89.5	277.2	210.1	304.1	259.4	214.6	143.1	1992
1993	182.2	91.1	282.6	214.2	310.0	264.4	218.7	145.8	1993
1994	167.4	83.7	284.3	215.9	311.8	266.0	220.1	146.7	1994
1995	189.0	94.5	292.8	221.9	321.1	273.9	226.7	151.1	1995

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST נאחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

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	26.3	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1985	19.7	9.9	29.7	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985
1990	19.7	9.9	30.7	23.3	33.7	28.7	23.7	15.8	1990
1991	19.7	9.8	30.3	23.0	33.5	28.6	23.6	15.8	1991
1992	19.5	9.7	30.2	22.7	33.1	28.2	23.6	15.6	1992
1993	19.5	9.8	30.5	23.1	33.2	28.3	23.4	15.6	1993
1994	17.4	8.7	29.6	22.5	32.5	27.8	23.0	15.3	1994
1995	19.4	9.7	30.1	22.8	33.0	28.1	23.3	15.5	1995

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 הם בשקלים חדשים.

לוח ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ושאריות לחודש (כולל השלמת הכנסה)
 TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	CHILDREN ONLY ילדים לבד		WIDOW/ER אלמן/ת		ELDERLY COUPLE זוג קשישים			קשיש/ת או אלמן/ת יחידים	שנה
	שני ילדים או יותר	ילד אחד	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם 2 ילדים ויותר	עם ילד אחד	ללא ילדים		
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WITH TWO CHILDREN	WITH ONE CHILD	WITH 2 OR MORE CHILDREN	WITH ONE CHILD	WITHOUT CHILDREN	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם 2 ילדים ויותר	עם ילד אחד	ללא ילדים	קשיש/ת או אלמן/ת יחידים	שנה
1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989
1990	728.7	508.3	1,025.3	853.0	1,092.0	997.0	862.0	575.0	1990
1991	814.4	570.6	1,158.2	961.9	1,240.5	1,109.6	979.1	652.9	1991
1992	896.3	629.4	1,279.8	1,063.0	1,381.3	1,229.3	1,085.0	723.5	1992
1993	1,013.9	713.2	1,447.8	1,202.8	1,551.8	1,388.2	1,225.2	817.1	1993
1994	1,054.2	737.5	1,782.4	1,453.3	1,983.6	1,705.3	1,427.8	952.0	1994
1995	1,322.3	922.8	2,226.5	1,778.6	2,572.7	2,125.8	1,678.3	1,119.2	1995

מחירים שוטפים (שקלים)¹

AT 1985 PRICES (N.S.)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם 2 ילדים ויותר	עם ילד אחד	ללא ילדים	קשיש/ת או אלמן/ת יחידים	שנה
1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.6	1989
1990	300.4	209.6	422.7	351.7	450.2	402.8	355.4	237.1	1990
1991	282.1	197.7	401.2	333.2	429.7	384.4	339.2	226.2	1991
1992	277.4	194.7	395.9	328.8	427.3	380.2	335.6	223.8	1992
1993	282.8	198.9	403.8	335.5	432.9	387.4	341.8	227.9	1993
1994	262.3	183.5	442.5	360.8	493.5	424.3	355.2	236.8	1994
1995	298.7	208.4	502.9	401.7	581.1	480.1	379.1	252.8	1995

מחירי 1985 (ש"ח)

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם 2 ילדים ויותר	עם ילד אחד	ללא ילדים	קשיש/ת או אלמן/ת יחידים	שנה
1955	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1985	39.5	27.3	54.7	45.6	57.8	51.7	45.6	30.4	1985
1989	31.9	22.3	44.9	37.4	47.8	42.7	37.6	25.2	1989
1990	31.7	22.1	44.6	37.1	47.6	42.5	37.5	25.0	1990
1991	30.7	21.5	43.7	36.3	46.8	41.9	37.0	24.6	1991
1992	30.2	21.1	43.1	35.8	46.5	41.4	36.5	24.4	1992
1993	30.3	21.3	43.2	35.9	46.3	41.5	36.6	24.4	1993
1994	27.3	19.1	46.2	37.7	51.4	44.2	37.0	24.7	1994
1995	30.7	21.4	51.6	41.2	59.6	49.3	38.9	25.9	1995

כאחוז מחשכר חחודשי הממוצע למשרת שכיר

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 הם בשקלים חדשים.

C. WORK INJURED

לוח 1/2 - תשלום נזקקים עובדים

2 - נתוני עבודה

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF WORK INJURY BENEFITS¹

PERIOD	קצבת תלויים		קצבת נכות עבודה		קצבת נכות עובדים		דמי פגיעה		דמי פגיעה		תקופה
	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		NUMBER OF DAYS PAID FOR INJURY BENEFITS		NUMBER OF INJURED		מספר הנפגעים		
	עובדים SELF- EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF- EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF- EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF- EMPLOYED	עובדים 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 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	2-1980		
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985		
1986	455	2,883	1,258	8,760	169,035	964,250	6,472	51,351	1986		
1987	470	2,911	1,291	9,078	183,961	1,026,114	6,959	50,075	1987		
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988		
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989		
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990		
1991	502	3,031	1,508	10,621	260,440	1,351,342	8,470	55,827	1991		
1992	520	3,078	1,566	11,124	300,034	1,692,430	9,287	64,926	1992		
1993	545	3,153	1,634	11,748	300,142	1,808,848	8,973	65,728	1993		
1994	552	3,200	1,723	12,520	351,905	2,134,860	9,650	71,528	1994		
1995	570	3,260	1,760	12,600	383,500	2,400,000	9,500	73,700	1995		

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.

TABLE C/2 - AVERAGE WORK INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		דמי פגיעה ממוצעים ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		ש נ ה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

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
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986
1987	954.9	957.9	475.0	501.4	44.1	31.2	1987
1988	1,217.0	1,213.9	606.8	634.8	61.2	38.3	1988
1989	1,465.7	1,431.2	728.9	750.8	76.0	45.5	1989
1990	1,694.8	1,652.2	857.7	869.5	80.4	49.0	1990
1991	1,865.8	1,805.0	956.5	951.6	86.0	53.5	1991
1992	2,183.7	2,073.0	1,114.2	1,094.0	92.7	63.2	1992
1993	2,451.4	2,230.5	1,268.3	1,221.3	110.9	75.9	1993
1994	2,695.0	2,582.4	1,429.3	1,243.9	109.9	77.4	1994
1995	3,150.7	2,965.9	1,719.3	1,598.4	115.8	86.2	1995

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

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
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987	621.9	623.8	309.3	326.5	28.7	20.3	1987
1988	674.9	673.2	336.5	347.8	31.4	19.7	1988
1989	682.4	666.3	339.4	349.6	35.4	21.2	1989
1990	698.7	681.2	353.6	358.5	33.2	20.2	1990
1991	646.4	625.3	331.4	329.7	29.8	18.5	1991
1992	675.8	641.5	344.8	338.6	28.7	19.6	1992
1993	683.8	650.0	353.8	340.8	30.9	21.2	1993
1994	669.9	641.1	354.9	333.4	27.3	19.2	1994
1995	711.1	669.4	388.1	360.8	26.1	19.5	1995

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מחסר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1965	..	..	18.8	20.5	50.3	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
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986
1987	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1987
1988	69.3	69.0	34.0	35.5	102.8	64.4	1988
1989	70.1	68.5	34.9	35.9	109.1	65.4	1989
1990	73.4	71.9	37.3	37.9	105.1	64.0	1990
1991	70.6	68.3	36.2	36.0	97.7	60.8	1991
1992	68.8	65.3	35.1	34.5	87.6	59.8	1992
1993	73.8	70.0	38.5	38.8	99.5	68.1	1993
1994	69.8	66.9	37.0	34.8	85.4	60.2	1994
1995	73.1	68.8	39.9	37.1	80.6	60.0	1995

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה בדצמבר 1995 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN DECEMBER 1995 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

A G E	DEGREE OF DISABILITY						סך הנכל TOTAL	ג י ל
	לא ידוע NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39		

TOTAL POPULATION¹

כלל האוכלוסייה²

TOTAL	605	740	440	1,162	3,089	9,441	15,477	סך הנכל
UP TO 21	1	3	2	5	13	51	75	עד 21
22-29	17	51	35	61	162	453	779	29-22
30-39	125	120	67	179	449	1,404	2,344	39-30
40-49	259	173	112	281	720	2,379	3,924	49-40
50-59	162	180	89	260	728	2,483	3,902	59-50
60-64	39	76	66	127	399	1,406	2,113	64-60
65+	2	137	69	249	618	1,265	2,340	+65
MEN								
TOTAL	584	677	407	1,073	2,802	8,539	14,082	סך הנכל
UP TO 21	1	3	2	5	13	47	71	עד 21
22-29	17	45	31	55	148	411	707	29-22
30-39	117	109	64	166	414	1,270	2,140	39-30
40-49	251	159	100	261	642	2,127	3,540	49-40
50-59	157	162	85	236	642	2,203	3,485	59-50
60-64	39	72	63	118	370	1,308	1,970	64-60
65+	2	127	62	232	573	1,173	2,169	+65
WOMEN								
TOTAL	21	63	33	89	287	901	1,394	סך הנכל
UP TO 21	0	0	0	0	0	4	4	עד 21
22-29	0	6	3	6	14	42	71	29-22
30-39	8	11	4	13	35	134	205	39-30
40-49	8	14	12	20	78	252	384	49-40
50-59	5	18	4	24	86	280	417	59-50
60-64	0	4	3	9	29	98	143	64-60
65+	0	10	7	17	45	91	170	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

לוח ג'/4 - מקבלי קצבת תלויים בדצמבר 1995 - לפי שנת פטירה ואזור זכאות

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN DECEMBER 1995 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						שנת פטירה	
	לא ידוע NOT KNOWN	100	90	80	60	40		סה"כ TOTAL
TOTAL	18	593	260	388	2,396	189	3,844	סה"כ
1954-1960	0	5	0	0	101	0	106	1954-60
1961-1965	1	8	0	0	186	0	195	1961-65
1966-1970	0	8	0	0	291	16	315	1966-70
1971-1975	5	26	1	9	638	60	739	1971-75
1976-1980	6	73	24	105	456	50	714	1976-80
1981-1985	2	122	65	83	261	18	551	1981-85
1986	0	151	73	94	173	19	510	1986-90
1991	2	59	18	22	29	2	132	1991
1992	1	49	27	30	28	5	140	1992
1993	1	52	25	22	19	5	124	1993
1994	0	28	22	15	13	9	87	1994
1995	0	2	5	7	2	2	18	1995
NOT KNOWN	0	10	0	1	199	3	213	לא ידוע

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים²

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

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 הכול TOTAL	שנה
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1986	1,243	5,232	14,267	44,020	64,762	1986
1987	1,146	5,722	15,873	45,055	67,797	1987
1988	1,105	6,147	16,876	45,387	69,875	1988
1989	1,117	6,716	17,718	45,916	71,468	1989
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1991	6,709	9,682	12,660	45,430	74,481	1991
1992	6,901	10,027	12,984	47,881	77,793	1992
1993	7,308	10,648	14,010	50,344	82,310	1993
1994	7,630	11,190	15,675	54,051	88,546	1994
1995	8,300	11,700	16,600	56,400	93,000	1995

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה נסיגתית של מקבלי 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 (I.S.) ¹					מחירים שוטפים (שקלים) ¹
1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987
1988	858.0	767.7	677.5	452.0	1988
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
1990	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1991	1,237.1	1,160.0	975.0	652.0	1991
1992	1,136.6	1,225.0	1,079.0	714.5	1992
1993	1,553.0	1,459.0	1,225.2	817.0	1993
1994	1,866.5	1,618.3	1,370.3	913.5	1994
1995	2,503.0	2,068.1	1,632.8	1,088.9	1995
AT 1985 PRICES (N.S.)					מחירי 1985 (ש"ח)
1992					1992
1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986
1987	446.7	398.5	351.6	234.4	1987
1988	475.4	425.7	375.7	250.6	1988
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
1990	450.0	402.7	355.0	238.0	1990
1991	429.5	384.4	337.2	227.2	1991
1992	422.6	378.2	333.8	222.6	1992
1993	434.7	408.2	342.8	227.8	1993
1994	464.4	402.6	340.9	227.3	1994
1995	565.3	467.1	368.8	245.1	1995
AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST					אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987
1988	49.0	43.9	38.7	25.6	1988
1989	47.5	41.6	36.7	24.5	1989
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1991	46.0	41.2	36.5	24.6	1991
1992	45.5	40.7	35.9	23.9	1992
1993	46.4	43.6	36.6	24.4	1993
1994	48.4	42.0	35.5	23.7	1994
1995	58.0	48.0	37.9	25.2	1995

1) Until 1980 the sums are in shekels.
As of 1985 - in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.
מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח 3/4 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת אי כושר ואינר נכות נראית
 ספטמבר 1995

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
 SEPTEMBER 1995

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	מספר נכים נראים
	ללא נכות נראית	100%	74%	65%	60%	מספר נכים נראים		
TOTAL	-	75,744	1,957	6,216	10,222	94,139	לוח 3/4	
35-49	-	7,038	166	694	2,607	10,505	35-49	
50-59	-	20,890	586	2,591	4,156	28,223	50-59	
60-69	-	11,803	415	1,433	2,105	15,756	60-69	
70-74	-	6,656	198	438	458	7,750	70-74	
75-84	-	9,919	320	604	554	11,397	75-84	
85-100	-	19,429	272	456	342	20,499	85-100	
UNKNOWN	-	9	-	-	-	9	ללא נכות נראית	

לוח ה/2 - שיעורי נמלאות אימחות
TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE דמי לידה		MATERNITY GRANT מענק לידה			שנה
	ממוצע ליוולדת AVERAGE PER MOTHER	ממוצע ליום DAILY AVERAGE	מענק ציוד LAYETTE GRANT	מענק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכול TOTAL	
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) ¹
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	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1991	3,304.0	40.0	488.3	2,410.5	2,898.8	1991
1992	3,743.8	45.7	567.2	2,894.5	3,461.7	1992
1993	4,150.0	51.0	636.8	3,182.0	3,818.8	1993
1994	4,777.9	58.6	709.5	3,376.3	4,085.8	1994
1995	8,077.0	101.0	828.8	4,171.0	4,999.8	1995
AT 1985 PRICES (N.S.)						מחירי 1985 (ש"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
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1991	1,144.4	13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
1992	1,118.5	14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
1993	1,116.0	14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
1994	1,186.2	14.6	176.2	867.1	1,057.9	1994
1995	1,824.6	22.5	187.2	942.3	1,152.0	1995
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ²						אחוז מחשך החודשי הממוצע למשרת שניר ²
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1991		45.4	18.5	91.2	109.7	1991
1992		45.7	19.1	96.4	115.5	1992
1993		45.7	19.0	94.1	113.1	1993
1994		45.5	18.4	90.5	108.8	1994
1995		67.9	18.9	95.3	182.1	1995

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on monthly basis.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

F. CHILDREN

1. ילדים

לוח ו' 1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים
 TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה							סך הכול TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	3	2	1 (1)		
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	--	39,945	קצבת ילדים IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	--	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	--	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	--	402,877	IV 1975
1980 ^a	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	^a 1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ^a	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	^a 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1991	17,610	14,970	28,476	67,348	156,187	51,169	54,915	390,675	1991
1992	16,937	15,294	29,152	68,523	155,787	52,683	59,539	398,315	1992
1993 ^a	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	^a 1993
1994	17,550	15,809	30,408	71,219	157,564	245,147	257,900	795,597	1994
1995	17,882	16,208	30,843	72,389	158,325	250,924	267,535	814,106	1995
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	מזח: עם קצבת יוצאי צבא IV 1975
1980 ^a	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	^a 1980
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
1990	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	--	--	203,823	1990
1991	7,731	7,144	15,848	47,679	124,063	--	--	202,465	1991
1992	8,216	7,331	16,028	47,628	120,922	--	--	200,124	1992
1993	8,754	7,504	16,320	47,707	118,739	--	--	199,024	1993
1994	9,118	7,658	16,447	47,554	116,640	--	--	197,447	1994
1995	9,456	7,863	16,417	47,421	11,910	--	--	193,067	1995

- 1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families, and for this period there is no breakdown for the first and second child separately.

(1) מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון וחשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט עבור ילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
- 2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until 1972, since when it is paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as of 1970.

(2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד 1972 באמצעות המעבידים משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה.
- 3) From 1980, the annual number of recipients is an average.

(3) מאז 1980 מספר המקבלים חשני הוא המספר הממוצע.
- 4) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children received benefit for the first and second child, respectively, according to income test. The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed.

(4) מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות בנות 1-3 ילדים קיבלו קצבה עבור הילד הראשון וחשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ולמשפחות מובטלים שקיבלו החזר.
- 5) As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

(5) החל במרץ 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשונים ושניים (1)	סך כולל TOTAL	תקופה
	מזה: עם קצבת יוצאי צבא	סך הכול	מזה: עם קצבת יוצאי צבא ³	סך הכול ²			
	THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS	TOTAL	THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS ³	TOTAL ²	FIRST AND SECOND CHILDREN ¹	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	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	⁴ 1985
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1991
1992	143,274	256,889	200,124	285,899	492,603	1,103,195	1992
1993 ⁵	147,046	261,150	199,024	288,509	1,167,026	1,716,685	⁵ 1993
1994	149,762	266,564	197,447	292,550	1,333,294	1,892,408	1994
1995	151,903	271,596	193,067	295,647	1,360,677	1,927,920	1995

1) (1)
 2) (2)
 See notes to previous table. ראה הערות ללוח הקודם.
 3) (3)
 4) (4)
 5) (5)

לוח 3/ - גובה קצבת חודשית למשפחה בפועל - לפי מספר הילדים²
 TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN¹

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY									שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
AT CURRENT PRICES (I.S.) ³										מחירים שוטפים (שקל) ³	
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	-	1960 ⁴
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	-	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	-	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	-	1980
1985 ⁴	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	-	1985 ⁴
1990	1,735.8	1,492.8	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	-	1990
1991	2,072.3	1,782.4	1,491.7	1,201.8	911.8	642.6	165.8	-	-	-	1991
1992	2,353.3	2,023.7	1,694.0	1,381.8	1,034.7	729.4	188.2	-	-	-	1992
1993	2,601.8	2,237.3	1,872.9	1,508.5	1,144.1	806.0	382.5	174.3	87.1	-	1993
1994	2,867.8	2,470.4	2,072.9	1,675.5	1,271.1	894.9	454.3	227.4	113.7	-	1994
1995	3,162.0	2,731.3	2,300.7	1,870.0	1,408.4	990.2	492.6	246.3	121.8	-	1995
AT 1985 PRICES(N.S.)										מחירי 1985 (ש"ח)	
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
1985 ⁴	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	-	1985 ⁴
1990	715.6	615.5	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	--	-	1990
1991	717.8	617.4	516.7	416.3	315.8	222.6	57.4	--	--	-	1991
1992	728.0	625.9	524.0	427.4	320.0	225.6	58.2	--	--	-	1992
1993	727.9	625.9	524.0	422.0	320.1	225.5	107.0	48.6	24.4	-	1993
1994	712.0	613.3	514.6	416.0	315.6	222.2	112.8	56.5	28.2	-	1994
1995	714.2	616.9	519.7	422.4	318.1	223.7	111.3	55.6	27.5	-	1995
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST										אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר	
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	--	--	--	--	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	-	1965
1975	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
1985 ⁴	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	-	1985 ⁴
1990	75.5	64.9	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	--	-	1990
1991	78.4	67.5	56.5	45.5	34.5	24.3	6.3	--	--	-	1991
1992	79.2	68.1	57.0	46.5	34.8	24.6	6.3	--	--	-	1992
1993	77.8	66.9	56.0	45.1	34.2	24.1	11.4	2.6	2.6	-	1993
1994	74.2	64.0	53.7	43.4	32.9	23.2	11.8	5.9	2.9	-	1994
1995	73.3	63.3	53.3	43.4	32.7	23.0	11.4	5.7	2.8	-	1995

1) Including family allowance to veterans.

2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.

3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

4) See notes 1 and 4 to Table F/1.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) עד יולי 1975 שולמה קצבת בגין חילד הראשון וחשני למשפחות שכירים בלבד.

3) הסכומים נקובים בשקלים עד 1980. מאז 1985 - בשקלים חדשים.

4) ראה הערות 1 ו-4 בלוח F/1.

לוח ו/4 - משפחות המקבלות קצבת ילדים¹ - לפי יבשת המוצא של המבוטח

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE¹ - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSUREE

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

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1965	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)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,848)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1991	80,815	139,761	220,576	70,534	94,401	385,511	V 1991
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992
VI 1993	147,458	297,085	444,543	174,561	148,193	767,297	VI 1993
VI 1994	155,574	318,190	473,764	177,424	142,846	794,034	VI 1994
VI 1995	157,481	338,625	496,106	185,223	134,634	815,963	VI 1995

PERCENTAGES

אחוזים

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1965	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 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1991	21.0	36.3	57.2	18.3	24.4	100.0	VI 1991
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992
VI 1993	19.2	38.7	57.9	22.8	19.3	100.0	VI 1993
VI 1994	19.6	40.1	59.7	22.3	18.0	100.0	VI 1994
VI 1995	19.3	41.5	60.8	22.7	16.5	100.0	VI 1995

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year, the data also include families with 1-2 children. (1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) See note 4 to Table F/1.

(2) ר' הערה 4 ללוח ו/1.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1994-1995



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1994-1995

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, DECEMBER 1995

Forward

This Annual Survey is an additional link in the series of Annual Surveys of the National Insurance Institute. It opens with a description of the trends of development in the national insurance system in 1994 and presents estimates of the trends expected in 1995 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of the year). Emphasis is placed on the changes which occurred during these years in the level of benefits and in the scope of the population that received them – focusing on the implications of the legislative changes and of the economic and demographic developments on the level of benefits and on the means of financing them.

Subsequently, findings are presented concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution among the urban employee and non-working population in Israel in 1994. A further chapter is devoted to the World Summit for Social Development which took place in Copenhagen in March 1995, presenting the principles and courses of action for future social development as expressed in the Summit declaration, as well as the major social messages of Israel's national report prepared for the Summit. An additional chapter discusses Israel's comprehensive National Health Law, emphasizing the role of the National Insurance Institute in the formulation of policy concerning the collection of the health tax and in the law's implementation.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who worked on the preparation of the Survey and bringing it to print, and particularly to Lea Achdut, who compiled, processed and edited the vast amount of material, as well as to Ira Kahneman, who carried out the linguistics editing and to Ani Cohen and Orly Abutbul in the typing and numerous retypings of the manuscript.

**Shlomo Cohen
Deputy Director General
Research and Planning**

Introduction

This Survey, the fifteenth in the series of *Annual Surveys of the National Insurance Institute (NII)*, presents the major trends of development characterizing the national insurance system in 1994-1995, against the background of government policy in the area of benefits and direct taxes and the economic and demographic developments in the country.

The activities of the NII were marked by new, important legislation in the area of benefits: an increase in the benefit rate paid to low-income families took place, resulting from the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994) and from the Law to Reduce Poverty - Supplementary Measures (June 1995). The government policy of guaranteeing a uniform level of child allowances, without regard for the military service of any of the family members, began to be implemented in January 1995, and in November 1994 the amount of the maternity allowance was raised. The effect of these changes was felt mainly in 1995.

In the area of insurance contributions, a comprehensive reform introduced in January 1995 brought about an expansion of the income base liable for national insurance contributions, as well as a more equitable distribution of the burden of payments. At the same time, the National Health Insurance Law came into effect, and the NII was entrusted with the task of collecting the health tax from both the working and the non-working population, and with its distribution to the various sick funds. The target of achieving more progressivity in the distribution of the tax burden guided us too in the choice of the method of financing the health system. The changes inaugurated in this system and in the collection of insurance contributions were aimed at raising the level of the net income of low-wage employees, particularly those whose income is lower than the tax threshold, and thereby at increasing the progressivity in the distribution of direct taxes.

In 1995 the government continued its policy of lowering labor costs by means of reducing the rate of the parallel tax imposed on employers and on non-employees, as well as by means of cancellation of collection for the Reserve Service branch. This change increased the share of the government in the financing of both the national insurance and health systems.

The findings in the area of poverty and income distribution in 1994 testify to the growth in the scope of poverty and to the widening of the gaps in net income. From 1993 to 1994 the share in net income of the top decile rose, at the expense of a decline in the share of the other deciles. The net income of the five highest deciles increased by 7%-12% in real terms, while that of the five lowest deciles increased by 4%-6%. The findings relating to the employee population show a more notable expansion in income gaps. 1994 was characterized, however, by stability in the percentage of families having an economic income lower than the poverty line, although there was a rise in the percentage of families whose net income was lower than the poverty line. This year's findings again reveal the particular economic vulnerability of the elderly. The level of their pensions albeit was not eroded, but it was still not sufficient to catch up with the real growth in net income in the economy.

It is our hope that the rise in the level of benefits by force of the various laws to reduce poverty, which has already improved the economic situation of the weak population groups and made its mark in their daily lives, will be reflected too in the findings to be published next year. We are aware of the fact that due to budgetary constraints, we will not be able to find a comprehensive solution to the problem of poverty within a short period of time, but rather must be satisfied with gradual improvements. The challenge facing us – the eradication of poverty in our society and the achievement of equity and equality – requires multidimensional activity in all spheres of family welfare. This is a difficult and never-ending task demanding new approaches, additional resources, and most of all – a strengthening of the awareness that economic growth in itself is not sufficient to achieve social rest, unless all classes and sectors of the population enjoy the fruits of this growth.

The National Insurance Institute shall continue in its endeavors to meet this ongoing challenge.

Y. Tamir
Director General

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE
IN THE YEARS 1994-1995**

Lea Achdut

A. Introduction

The years 1994-1995 were characterized by important legislative changes. There was a sharp increase in the level of benefits paid to low-income families due to the Law to Reduce the Scope of Poverty and Income Gaps (LRPIG, August 1994), the Law to Reduce the Scope of Poverty - Supplementary Steps (LRPSS, June 1995), the implementation of the government decision to gradually pay children's allowances at a uniform level regardless of military service, and the raising of the level of the maternity allowance. The effects of these changes were felt mainly in 1995.

The reform carried out in the system of collection of insurance contributions in January 1995 led to an expansion in the income base liable for contributions and to a fairer distribution of the burden of payments. At the same time, with the implementation of the National Health Insurance Law, the National Insurance Institute (NII) was authorized to collect the new health tax and to distribute receipts among the various sick funds. In 1995 too the government continued its efforts to lower the cost of labor by reducing the parallel tax imposed on employers and non-employee insured persons, as well as by halting the collection of contributions for the Reserve Service branch. The reform in the collection system — the inclusion of all wage components in the income liable for contributions and the raising of the income ceiling to four times the average wage — increased the level of the wage-related benefits, unemployment benefits (maternity allowance, work injury benefits and reserve service benefits), while the legislative changes in the area of benefits led, *inter alia*, to an increase in the share of the Treasury in the financing of benefits.

The NII benefit payments in 1994-1995 were also influenced, in the nature of things, by economic and demographic developments in the country during this period. Among these developments, worthy of note are the renewed growth in real wages and the continued decline in the level of unemployment, a trend which began in 1993. In 1994 the average wage rose in real terms by 2.6%, and in 1995 it is expected to rise by 3.2%. The average wage estimate calculated under the National Insurance Law for purposes of adjusting the benefits linked to the average wage, as well as the collection parameters, increased at lower rates, particularly in 1994, due to the particular method of estimation used and the frequency of calculation.

The trend of decline in unemployment strengthened in 1994 and continued in 1995 as well, albeit at a slower pace. The unemployment rate went down from about 10% in 1993 to 7.8% in 1994, and according to estimate will go down further to about 7% in 1995. The number of employees in the country — reflected in the scope of collection of contributions as well as in the number of recipients of wage-replacing benefits — increased by about 6% in 1994, and it is expected to increase by a similar rate in 1995. Finally, while the effects of the natural growth of the population were felt in 1994-1995, the number of immigrants reaching the country began to stabilize in these years so that there was no major change in the number of these who began receiving benefits, particularly old-age and survivors' pensions and children's allowances — granted to entitled immigrants immediately upon their arrival in Israel.

NII benefit payments in 1994 amounted to about NIS 17.5 billion, reflecting a 5.1% growth rate, in real terms, as compared to 9% in 1993. In 1995, benefit payments are expected to grow by 10.7% in real terms, reaching the amount of NIS 21.3 billion. This does not include the payment transferred by the NII to the Ministry of Defence in 1994 (NIS 0.95 billion), nor that to be transferred by the end of 1995 (NIS 0.3 billion) for the savings in reserve service days. An examination of benefit payments in relation to the Gross National Product (GNP) reveals that in 1994, benefits constituted 8% of the GNP, and that they are expected to remain at that level in 1995 as well.

The real growth in benefit payments that began in 1994 reflects, first and foremost, the growth in the number of recipients, except those receiving unemployment benefits. In 1994 there were relatively high rates of growth,

particularly in the numbers of recipients of the various types of disability benefits, unemployment benefits and maternity allowance, as well as of families receiving children's allowance. According to estimate, about 65% of the real growth in the Old-age and Survivors insurance branch — the largest NII branch — and about 85% of the real growth in the Disability branch, were due to the increase in the numbers of recipients. The real growth in the payments of the Children branch — the second largest NII branch — is due entirely to the rise in the number of children entitled to allowance. In 1994 there was a significant real growth only in the payment of benefits the level of which was raised in August 1994 under the LRPIG. These included mainly the benefits paid to the elderly and survivors entitled to income support, to families of disabled persons, and to sole parents according to the definition in the Sole-Parent Families Law. The other benefits paid by the NII — including the vast majority of benefits — either grew in real terms very slightly (by about 1%), or even underwent erosion in their purchasing power.

In 1995 lower rates of growth than those characterizing 1994 are expected, regarding the number of benefit recipients. The real growth expected in 1995 in benefit payments will be largely due to the rise in the level of benefits. The expected slowdown in the rate of growth of recipients is particularly notable in the Children and General Disability branches, as well as in branches which provide wage-replacing benefits — injury allowance and maternity allowance. On the other hand, the decrease in unemployment rates in the first two quarters of 1995 was not yet reflected in the number of recipients of unemployment benefits or income support benefits which, according to estimate, are even expected to increase by some 5%-6%.

In 1995, when the effects of raising the level of benefits paid to low-income families under the LRPIG (enacted in August 1994), began to be felt in full, along with those of the supplementary measures introduced in June 1995, there began a significant real increase in the level of most benefits provided to the weak population groups. The real level of these benefits, as well as that of the basic old-age and survivors' pensions, was also influenced by the rise in real wages in the course of this year. Benefits linked to the average wage increased in real terms by 3%-30%, depending on the type of benefit. A real increase occurred in the level of other benefits as well, such as those granted under the Maternity and Work Injury branches. Of particular note is the rise in the real value of maternity allowances as a result of the increase in the replacement rate to 100%. On the other hand, the erosion in the

TABLE I - Development of National Insurance Payments, * 1980-1995

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service***	Income Support	Long-Term Care and Other	Total Payments
	NIS Million (in current prices)									
1992	4,630.3	1,189.6	783.3	624.6	2,202.4	982.8	872.5	563.9	400.0	12,249.4
1993	5,419.0	1,427.2	915.0	734.9	3,160.4	1,009.5	855.8	783.9	502.9	14,807.7
1994	6,424.7	1,763.4	1,179.1	907.7	3,728.9	1,000.7	930.0	918.4	638.7	17,491.5
1995	7,726.7	2,267.3	1,509.8	1,202.5	4,279.6	1,249.2	1,122.3	1,138.6	803.6	21,299.6
	Real Growth Rate Relative to Previous Year									
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	--	--	11.0
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	--	4.9
1990	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9	4.2
1991	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	17.5	1.6
1992	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	-23.1	65.6	15.7	6.5
1993	5.5	8.2	5.3	6.1	29.4	-7.4	-11.6	25.2	13.4	9.0
1994	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	-11.8	-3.3	4.4	13.0	5.1
1995	9.3	16.9	16.4	20.4	4.3	13.5	9.7	12.7	14.3	10.7

* Benefits, including administrative expenditure. Data for the years 1980-1991 relate to budgetary years.

** Includes payments for income supplement.

*** The data for the years 1994-1995 do not take into account the sums transferred to the Ministry of Defence for the savings in reserve duty days (NIS 950 million in 1994 and NIS 300 million in 1995).

**TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts*
(as percentage of GNP), 1980-1995****

Year	Benefit Payments (Percentage of GNP)		Contributory Benefits as Percentage of Total Benefit Payments	Insurance Contribution Receipts (as % of GNP)		Collection for Insurance Branches as % of Total Insurance Contribution Receipts
	Total Benefits	Contributory Benefits		Total Receipts	Collection for Insurance Branches	
1980	6.09	4.98	81.0	6.77	5.15	76.1
1985	7.14	5.51	77.1	6.57	4.45	67.7
1990	8.36	7.04	84.6	7.21	5.28	73.1
1991	7.41	6.14	82.7	6.75	5.00	73.1
1992	7.39	5.98	80.9	6.73	4.93	73.3
1993	7.80	6.30	80.2	7.00	5.12	73.5
1994	8.07	6.67	82.6	7.13	5.23	73.3
1995	8.05	6.30	78.3	8.41	4.70	55.8

* Contribution receipts include collection of national insurance contributions and health taxes.

** The data for 1980-1990 relate to budgetary years.

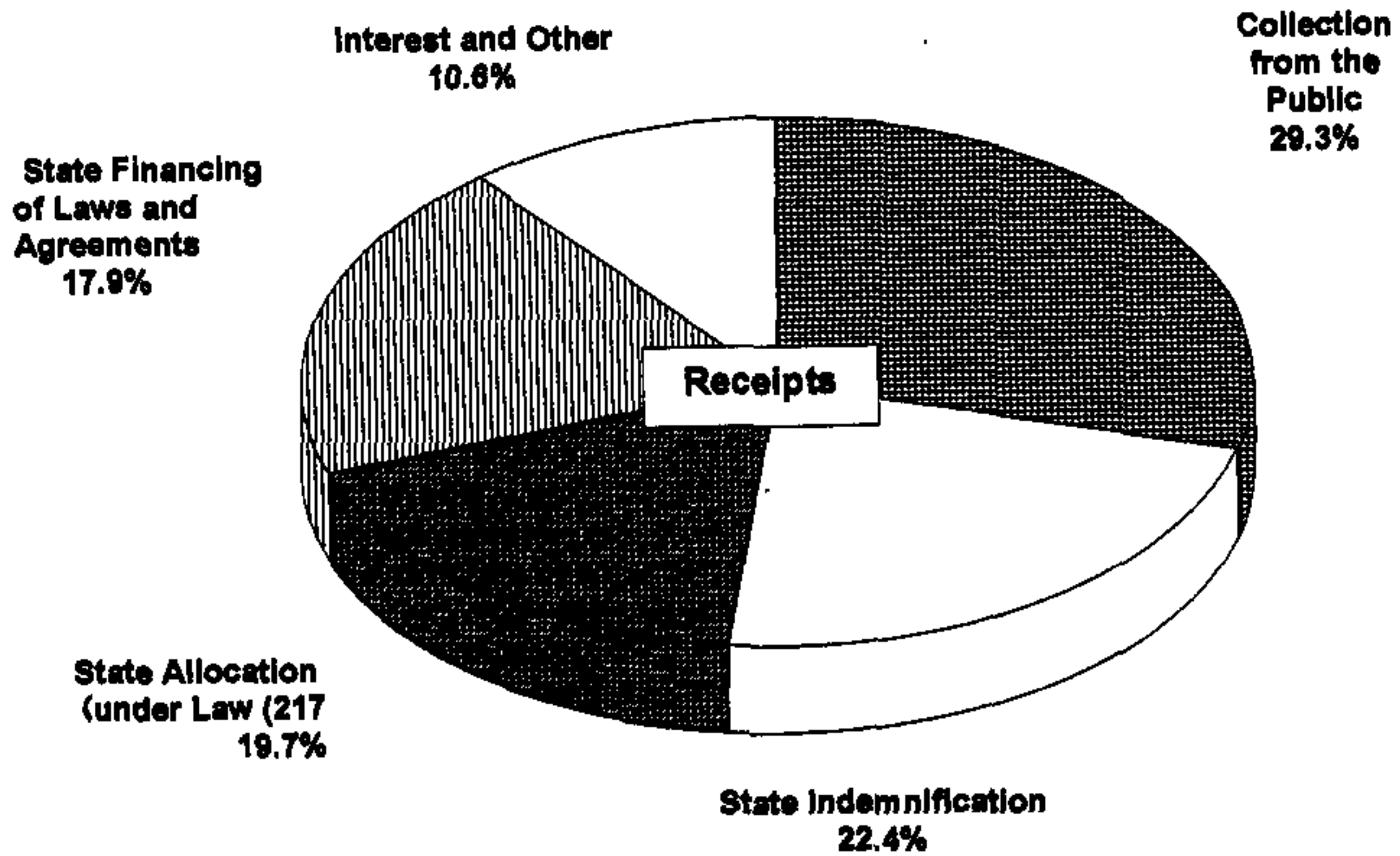
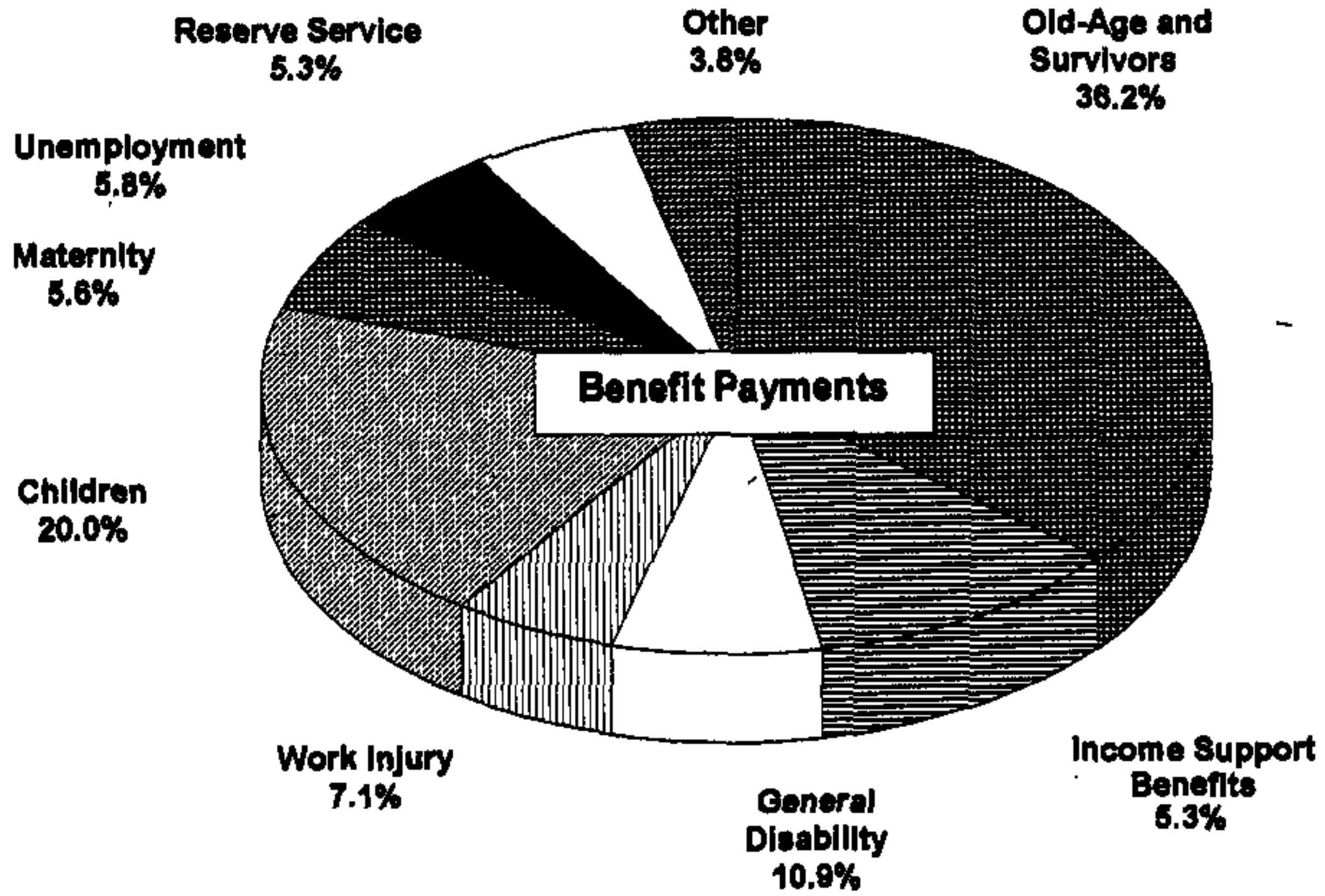
purchasing power of the child allowance point (the equivalent of a tax credit point) is expected to increase in 1995, decreasing the value of this allowance in relation to the average wage to 2.8%.

NII receipts from insurance contributions (those collected directly from the public and those paid by the government instead of employers and non-employees in keeping with the policy to lower labor costs) added up in 1994 to about NIS 11.7 billion in 1994, constituting a real growth rate of about 9%. 5.3 billion of this sum (45%) were transferred by the government instead of employers and non-employees. The share of National Insurance receipts in the total sources of financing available to NII branches decreased from 58.3% in 1993 to 56.8% in 1994, while the share of the government increased. Government participation in the financing of insurance branches (under article 217 of the National Insurance Law) as well as government financing of non-contributory benefits amounted together to 32.5% of all sources of financing, as compared to 30% in 1993. The share of receipts from interest remained the same: 10.4%.

The increase in the share of government participation in the financing of insurance branches is expected to continue in 1995, as is the parallel decrease in the share of receipts from insurance contributions. As a result of the government decision to halt collection for the Reserve Service branch, receipts from contributions are expected to decrease in real terms, and the share of these receipts in total sources will go down to 51.7%. At the same time, the share of government participation in the financing of insurance branches, together with government financing of non-contributory benefits, will rise to about 37.6%. The rise in the share of the government in the financing of insurance branches in 1994-1995 stems too from its growing participation in the financing of the Children branch (with the payment of child allowances to all families) as well as from the increase which occurred in the level of non-contributory benefits by force of the laws to reduce poverty.

The total share of the government in the financing of all activities of the national insurance branches, including the contributions it pays instead of the employers and the non-employee insurees, amounted to 58.6% in 1994, and is expected to reach 60% in 1995.

DIAGRAM 1 - The Distribution of All Benefit Payments and Receipts 1995 , Estimate



In addition to the collection of contributions for the various branches, the NII also collects the parallel tax transferred to the sick funds, and as of 1995 — health tax as well. According to estimate, the health tax to be collected by the NII in 1995 will amount to about NIS 6.5 billion. This sum includes all the payments (1.6 billion) transferred by the government as compensation for the reduction in the parallel tax imposed on employers and non-employee insurees. Government expenditure entailed by lowering the cost of labor by means of reducing contribution rates and parallel tax rates, amounted to about NIS 1.7 billion in 1995.

B. Level of National Insurance Benefits

A number of legislative changes in the level of NII benefits were implemented in 1994-1995. The LRPIG which came into force in August 1994 and the LRPSS, which came into force in June 1995 together raised the level of benefits paid to most low-income families. The principle changes introduced in August 1994 are as follows:

- a) Pensions to the elderly and survivors entitled to income support (the minimum income level guaranteed in the Income Support Law) were raised by 7%, over and beyond their regular adjustment, as a compensation for the erosion which occurred in the purchasing power of the pensions during the years 1989-1992. About 180,000 families of elderly and survivors benefited from this rise.
- b) The increment for the first and second child paid to families with children receiving benefits to low-income families — disability, alimony, old-age and survivors and sole parents (as defined in the Sole-Parent Families Law) — was raised. The increment for each one of the first two children was raised from 5% or 7.5% of the average wage (depending on the type of population) to 10%. The number of families to whom this increased increment was paid came to about 50,000.
- c) A person aged 46 or over entitled to income support benefit began to receive his benefit at the increased rate, even if two years did not elapse since he first began receiving benefit. Thus, the families of these persons, about 9,000 in number, received an increment of about 25% to their benefit. This change was meant to assist jobless adults whose chances of finding work are relatively slim.

Two additional changes were introduced in June 1995. The disability benefits (general disability pension, attendance allowance and benefit for disabled

child) paid to about 90,000 families were increased by 7%, and the level of benefits paid to sole-parent families who are not defined as such in the Sole-Parent Families Law (such as separated and abandoned women and women whose husbands are in prison or under arrest) was equated to that of the benefits paid to sole-parent families under the law. The significance of this second change is that all sole-parent families, whether formally defined as such or not, will receive the income support benefit at the increased rate, and the increment for each one of their first two children will be equivalent to 10% of the average wage. As a result of this change, about 3,000 sole-parent families will be receiving a higher income support benefit. Those who were previously entitled to benefit at the regular rate only will receive an increment of 50% to their benefit, while those who previously received the increased rate of benefit (having received benefit for over two years) will have an increment of about 15%-22%, depending on the number of children.

In August 1994, the LRPIG raised the level of children's allowances as well. As a partial source for financing these raised allowances, it was decided to erode the value of the child allowance point. In order not to hurt large families — families of four or more children — the following compensation was paid: the allowance for the fourth child was increased by 0.3 of a child allowance point, for the fifth child by 0.15 of a child allowance point, and for the sixth child by 0.25 of a child allowance point. It should be stressed that families with children which receive income support benefit (families which did not benefit from an increased increment for children in August 1994 or in June 1995) received an increment to their benefit of 1%-2% of the average wage.

A more significant change in the children's allowance scheme is the granting of a uniform level of allowance to all families, regardless of military service. This change, to be implemented gradually in the course of four years, will equalize the number of allowance points of families which do not receive the "Family Allowance for Veterans" increment to that of families which do receive this increment. This change began to be implemented in January 1994 and it is expected to be completed in early 1997, when all families with children will receive child allowance on the sole basis of family size. It will increase the level of allowances paid to about 220,000 families with children, and will be financed by increased Treasury participation in the Children branch.

The level of the wage-replacing benefits also changed in 1994-1995 as a result of new legislation. In November 1994, the level of maternity allowances paid under the Maternity insurance branch was raised to the full level of wages liable for insurance contributions (rather than 75% of these wages); however, income tax and insurance contributions are deducted from these allowances at source. This legislation is intended to raise the level of the maternity allowance paid to most women who give birth, since the income of a relatively small share of these women is liable for tax. Furthermore, the expansion of the income bases liable for insurance contributions in the framework of the January 1995 reform — by including all wage components in the bases and by raising the income ceiling of employees to four times the average wage — increased the level of wage-replacing benefits (injury allowance, maternity allowance, unemployment benefits, and reserve service allowance), determined in accordance with the level of wages liable for contributions.

The level of NII benefits paid in 1994-1995 was also influenced, of course, by the changes which occurred in real wages, in the rate of monthly inflation, in the number of times in which a cost-of-living increment was paid, and in the rate of this increment. The basic old-age and survivors' pensions, the minimum guaranteed income under the Income Support Law, and the various disability benefits, are all adjusted in accordance with changes in the average wage. The dates of adjustment are the beginning of the year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid (or should be paid) to all employees.¹ Children's allowances are adjusted on the same dates, but at the full level of the rise in the Consumer Price Index. In the years 1994-1995 these allowances were adjusted three times a year.

Table III presents the development of the basic old-age and survivors' pensions paid to selected family compositions, as well as of the minimum guaranteed

¹ The estimate of the average wage for purposes of adjustment is based on wage data from the last three months on which the Central Bureau of Statistics has data available. Under an agreement with the Treasury in force from August 1991 until January 1992 and thereafter, under law, one-time wage payments (such as: clothing and convalescence grants paid in June-July and wage back payments paid at the end of the year) are distributed over the course of the entire year for purposes of calculation of the average wage estimate. This calculation, including the relative share of the one-time payments, presents sharp fluctuations in the level of benefits, in back payments of insurance contributions and in wage payments linked to the average wage as defined in the National Insurance Law.

TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage, 1975-1995

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
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1990	149.9	15.8	290.2	30.6	237.1	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	226.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.9	24.1	454.2	49.0
1993	145.8	15.7	282.6	30.5	227.9	24.4	461.8	49.5
1994	146.7	15.3	284.3	29.6	236.4	24.6	499.0	51.9
1995	151.1	15.5	292.8	30.1	252.8	25.9	558.5	57.2

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

TABLE IV - Guaranteed Minimum Income to Recipients of General Disability Pension and to Recipients of Income Support Benefit (set prices and percentage of average wage), 1985-1995

Year	General Disability Pension				Income Support (regular rate)					
	Single		Couple with 2 Children (including children's allowance)		Single		Couple with 2 Children (including children's allowance)			
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage		
1985	236.0	30.5	425.7	55.1	189.2	24.5	426.1	55.1	335.0	43.4
1990	237.1	25.0	426.5	45.4	187.3	20.0	431.8	46.0	357.3	38.1
1991	226.2	24.6	409.6	44.6	179.4	19.6	415.7	45.3	350.7	38.2
1992	223.9	24.1	409.4	44.2	178.9	19.3	416.2	44.9	342.4	36.9
1993	227.9	24.4	415.6	44.6	182.3	19.6	422.5	45.3	348.0	37.3
1994	229.2	23.9	532.6	55.6	183.4	19.1	431.4	45.0	353.2	36.8
1995	245.9	25.3	621.0	63.7	188.9	19.4	453.0	46.5	459.2	47.1

DIAGRAM 2 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975 - 1995

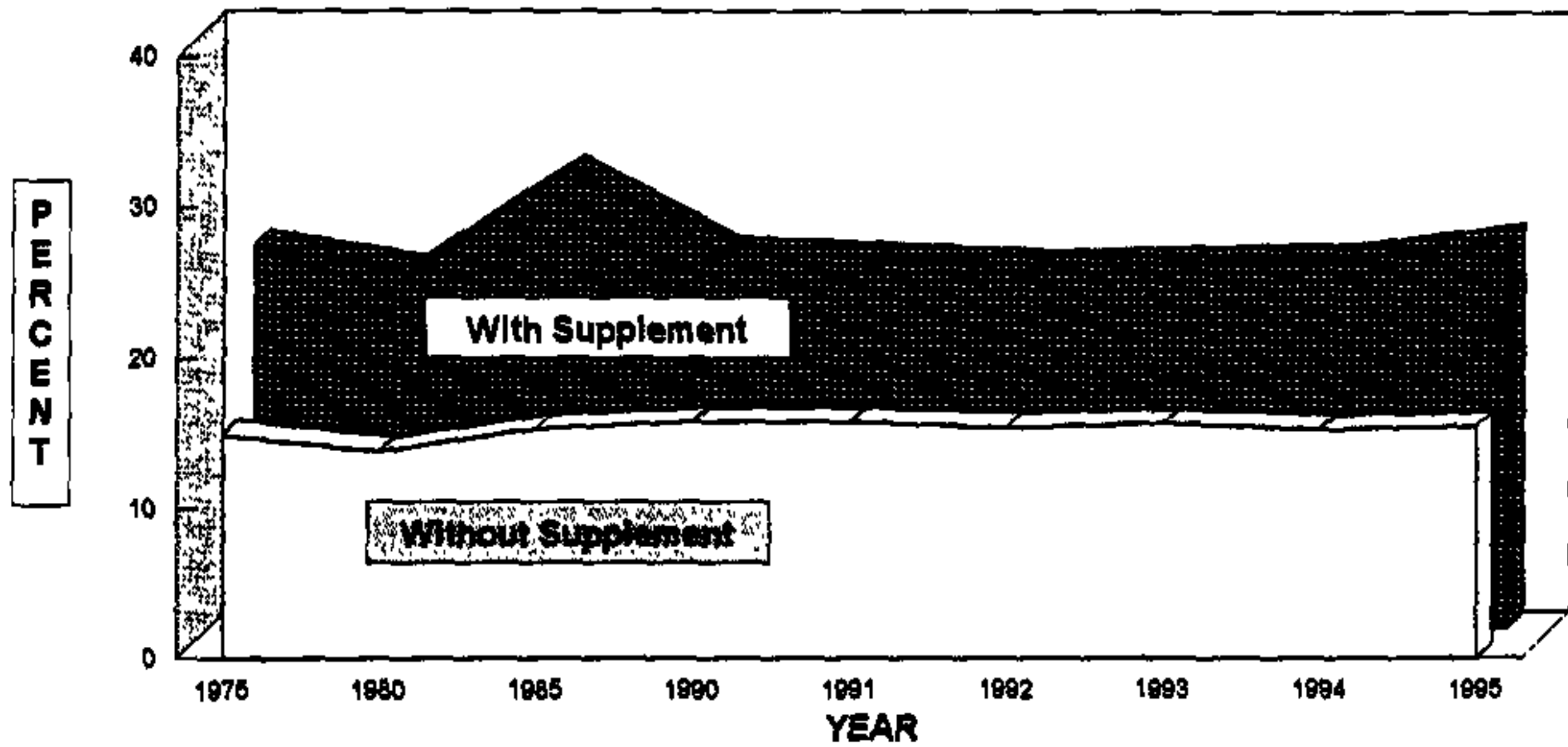
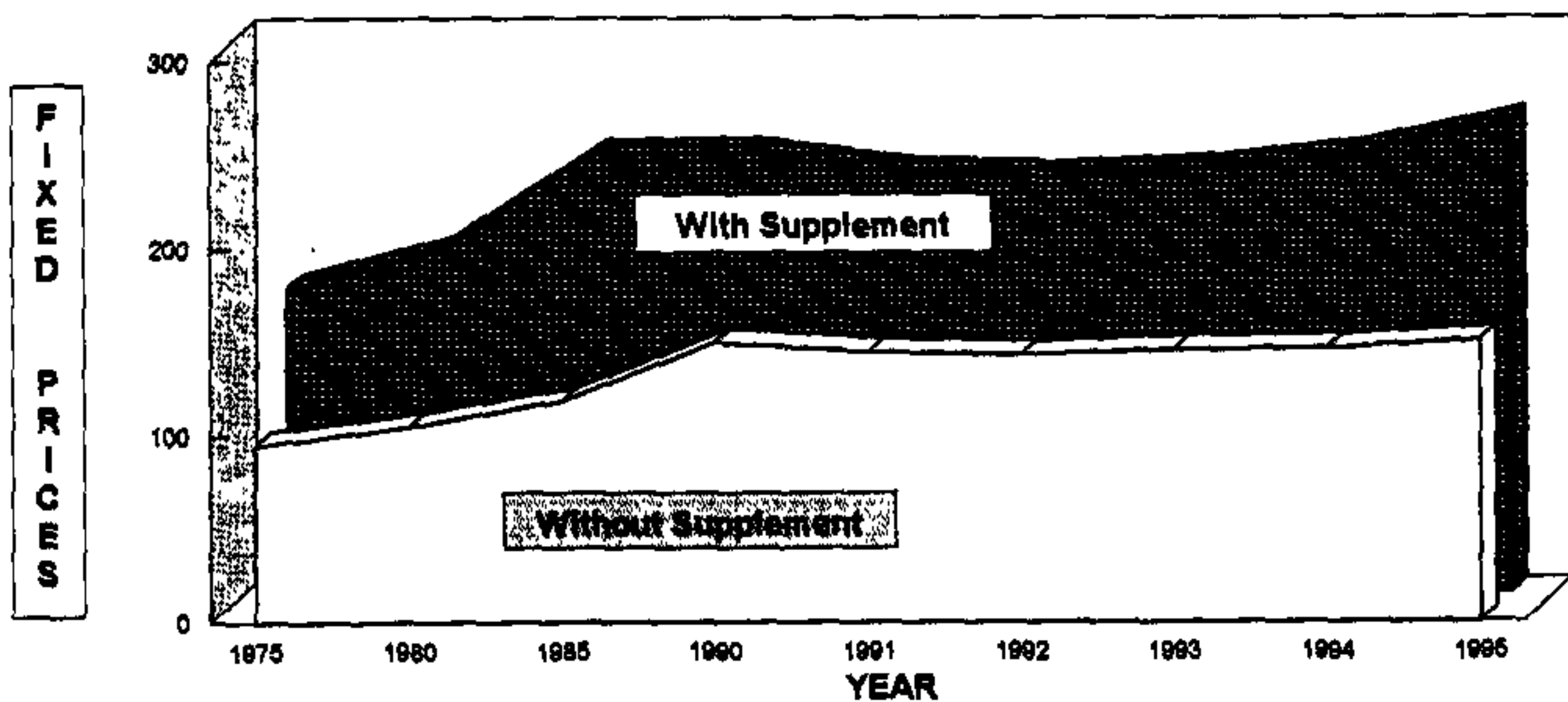


DIAGRAM 3 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975 - 1995



income (including children's allowances), while Table IV shows the development of the general disability benefit and of the income support benefit at its regular rate. In 1994 the level of the basic old-age and survivors' pensions increased in real terms by only a half of a percent, a rate lower than that of the rise in real wages (the average wage estimated by the NII for purposes of adjustment of benefits increased by about 1%), so that the level of the pensions actually declined in relation to the average wage. However, the level of the pensions paid to those elderly and survivors who are also entitled to income supplement increased in real terms at higher rates, due to the pensions having been raised in August 1994 under the LRPIG. The old-age pension plus income supplement paid to single people and to couples without children increased in real terms by about 3.7%, while the survivors' pension plus income supplement (including child allowances) to widows with two children increased by about 8%. The level of minimum income guaranteed to sole parents (as defined as such in the Sole-Parent Families Law) with two children increased by about 5%, while that guaranteed to families (couples) with two children which receive a general disability benefit increased by about 28%.

It should be noted, however, that in 1994 there was no significant rise in the real level of benefits paid to most families in residual population groups (those receiving an income support benefit). The minimum income guaranteed to recipients of income support benefit who are single, single with children, (except sole parents as so defined in the Sole-Parent Families Law), couples and couples with children — increased in real terms by about 1%-2% only.

In addition to the influence of the rise of real wages on the level of benefits, in 1995 the influence of the LRPIG, which came into effect in August 1995, was felt in full. However, the effects of the supplementary measures introduced in June 1995 were only partially felt in 1995, causing the real growth in the level of the benefits linked to the average wage to continue in this year — particularly regarding the benefits in which the level was raised under the new legislation.

The basic old-age and survivors' pensions are expected to increase in 1995 by about 3%, in real terms. The old-age pension plus income supplement to elderly single persons and couples will increase by about 7%, while the level of minimum income guaranteed to widows with two children will increase by about 12%. The

TABLE V - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowance to Veterans), 1975-1995

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
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.1	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.9	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.8	55.6	5.6	223.7	22.6	318.2	32.2

* The average allowance in 1985-1993 refers to a family not entitled to allowance for the first child, and as of October 1990 - nor to allowance for the second child. In March 1993 the allowance again began to be paid on a universal basis for all children.

DIAGRAM 4 - Average Value of Allowance Points and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975 - 1995

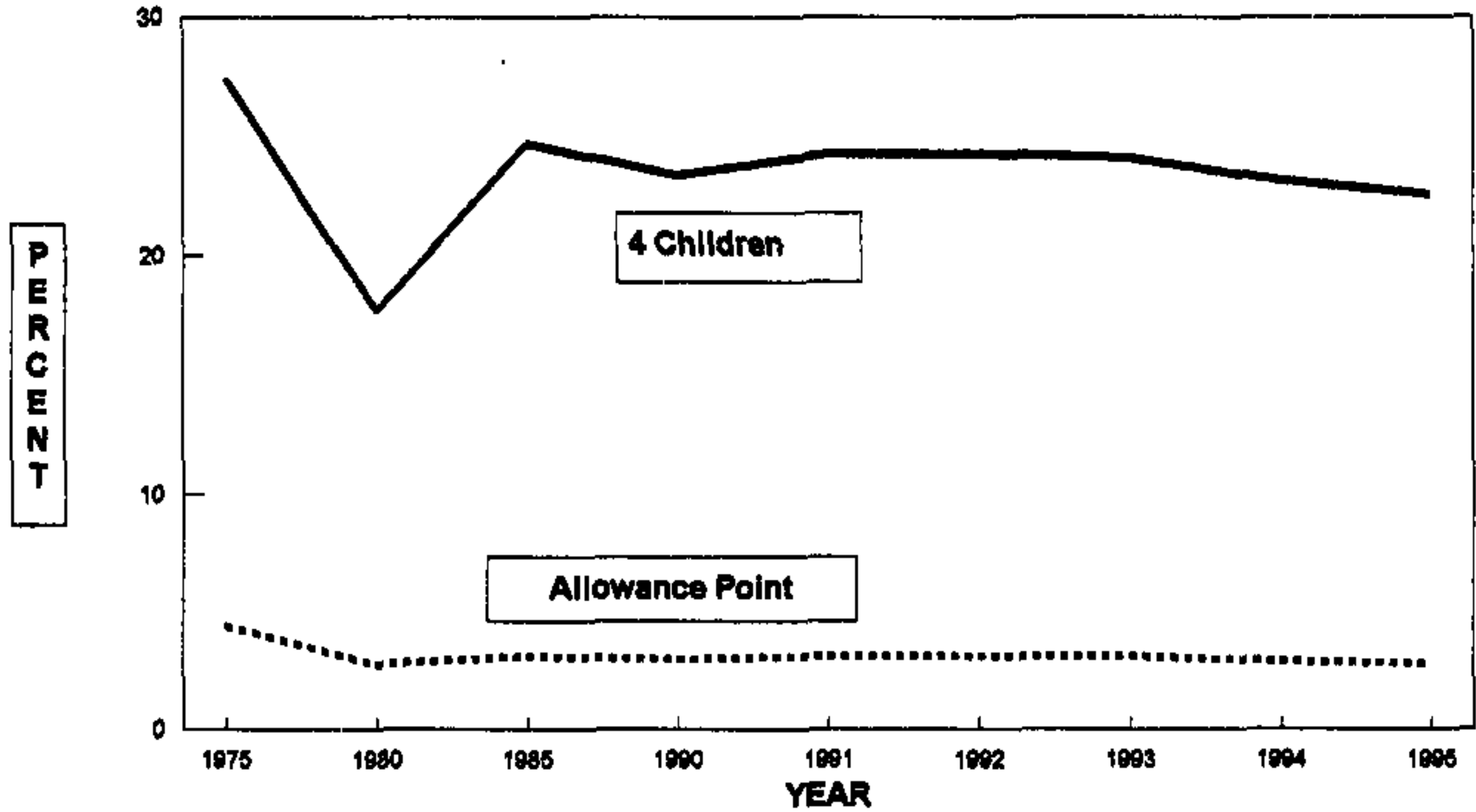
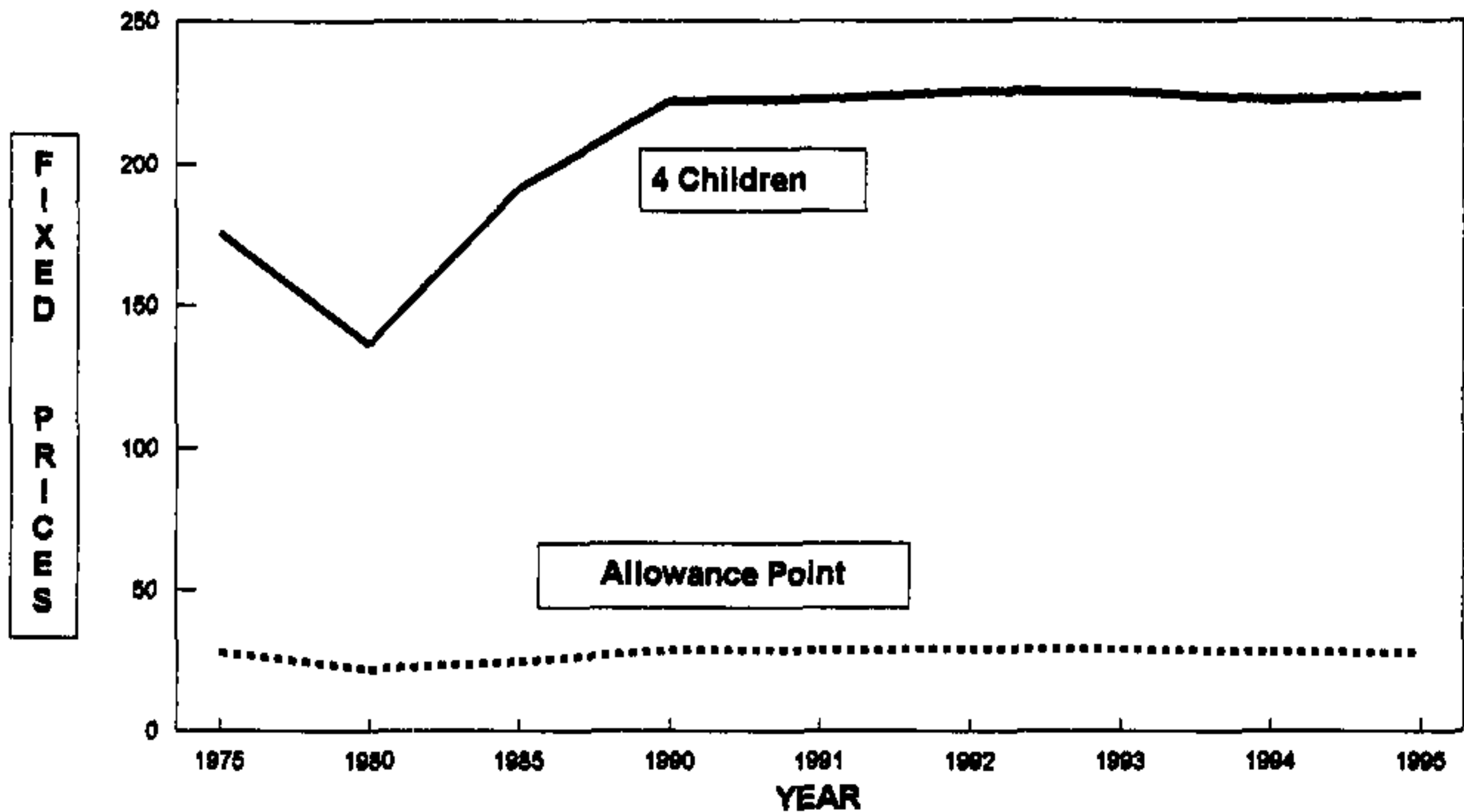


DIAGRAM 5 - Average Value of Allowance Points and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices, 1975 - 1995



level of minimum income to the disabled will rise by about 7% for single persons and for couples without children, and by about 17% for families with two children.

The income support benefit to families who belong to the residual population — except for sole-parent families who received an increment to their benefit under the laws to reduce poverty — will increase at a rate similar to the rate of growth of real wages: about 3%. The level of benefit to sole-parent families will increase at higher real rates. Of particular note is the approximately 30% rise in the regular rate of benefit to single persons with children (such as separated and abandoned women).

The development in the value of children's allowances is presented in Table V. Unlike the purchasing power of the benefits linked to the average wage, the purchasing power of the child allowance point was eroded (by 1.5%) and its value in relation to the average wage declined from 3.1% in 1993 to 2.9% in 1994. In keeping with the intentional erosion in the value of the allowance point since August 1994 (to help mobilize finances for the rise in the level of benefits paid to low-income families under the LRPIG), this value is expected to be eroded in 1995 as well, to decrease in this year to 2.8% of the average wage. At the same time it should be stressed that the level of child allowances granted to large families — with four or more children — is expected to maintain its real value in 1995 (but not its value in relation to the average wage), thanks to the raising of the number of allowance points credited to the fourth, fifth and sixth children. Finally, worthy of note is the raising of the level of the children's allowance paid to families with three or more children who are not entitled to Family Allowance for Veterans; after the first two stages of the implementation of this policy, for example, the allowance paid to families with four children was almost 33% higher than previously (having increased from NIS 600 a month to NIS 800).

C. Benefit Recipients

The increase in the number of benefit recipients in 1994 was the main factor causing the real growth in total national insurance benefit payments in this year. Despite the slowdown in the pace of immigration to the country, the influence of the immigration on the number of benefit recipients could still be felt — the Old-age and Survivors, Children and Maternity insurance branches grant benefits to new

immigrants immediately upon their arrival in the country, while the rights of immigrants in the other insurance branches mature only after their residence in the country for a certain defined period (one year for income support benefit, two years for disability pension) or after their integration in the labor force (unemployment benefits, work injury benefits, maternity allowance and reserve service allowance).

When the number of immigrants arriving in the country began to stabilize, so did the growth rate in the number of recipients of old-age and survivors' pensions. This number grew by 3.5% — similarly to the case in 1993 — reflecting mainly the increase in the number of recipients of old-age pension (4.4%), since the number of recipients of survivors' pension remained almost the same (it increased by less than 1%). The number of recipients of old-age pensions under N.I. Law rose by 3.2%, while the number of new immigrants receiving special old-age pension went up by 8.8%.

The number of elderly immigrants who began receiving pensions in 1994 was about 14,000. According to estimate, by the end of 1995 this number will increase by about 8,000, and the number of recipients of pensions not under National Insurance Law will reach an average of about 84,000 a month. In 1995 the stability in the growth rate of the number of recipients of old-age and survivors' pension is expected to continue, and this number will reach an average of about 555,000 a month. The number of recipients of old-age pensions under National Insurance Law is expected to rise by 3.1%, and the number of recipients of special old-age pension — by about 9.5%.

In the Children branch there was a 10% rise in the number of families receiving children's allowance and a 6% rise in the number of children for whom allowance was paid. In addition to the influence of the natural growth of the population and that of the immigration, in 1994 the influence of the renewal of payments of the children's allowance to all families on a universal basis (March 1993), without income tests, could still be felt as well.

The number of recipients of allowance will increase in 1995 at rates which will characterize the growth of the population at large: the number of families receiving children's allowance will increase by 2.3% (to about 814,000), while the number of children for whom an allowance is paid will grow by about 1.6% (to about

1.93 million). About 20,000 additional families were absorbed in the Children branch in the years 1994-1995, and the number of immigrant families receiving allowance in 1995 is expected to reach a monthly average of about 103,000.

Relatively high growth rates were observed in 1994 in the number of recipients in the Disability insurance branch, for the third consecutive year. The number of recipients of general disability pension increased by 6.7%, while those receiving attendance allowance and benefit for disabled child increased by even higher rates: 13.3% and 10.4%, respectively. Similarly to the case in previous years, more than half of the growth in the number of recipients of these benefits can be attributed to the addition of new immigrants. This trend is expected to become more moderate in 1995, mainly because the immigrants who arrived in 1990-1993 will have already taken up their rights to general disability pension and to attendance allowance. The number of recipients of general disability pension is expected to increase by about 5%, while those of attendance allowance and of benefit for disabled child — at rates of about 6%-7%.

High growth rates were noted in 1994 in the number of recipients of wage-replacing benefits — injury allowance (8.6%) and maternity allowance (6.8%). However, the growth rates of these benefits are expected to slow down in 1995 (to 2.6% and 4%, respectively). The number of recipients of other benefits from the Work Injury and Maternity insurance branches increased slightly or remained the same in 1994-1995. The trend of decrease in the number of recipients of unemployment benefits continued in 1994 for the second consecutive year. The reduction in the scope of unemployment in 1993-1994 was reflected in a decline in the number of recipients of unemployment benefits to a monthly average of about 61,000, as compared to 81,000 in 1992. This decline was particularly notable among unemployed demobilized soldiers; this number went down by about 45% in 1993-1994. On the other hand, the number of new immigrants receiving unemployment benefits remained the same — about 14,000, as a monthly average.

The continuation in 1995 of the downward trend in unemployment was not yet reflected in the number of recipients of unemployment benefits, which is even expected to rise by about 6%, reaching a monthly average of 65,000 in this year. It should be stressed that the number of recipients of unemployment benefits among demobilized soldiers will continue to decline notably in 1995 as well (by about 30%)

TABLE VI - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, (monthly average), 1985-1995

Year	Old-age and Survivors	General Disability			Mobility	Work Injury		
		Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child		Injury Benefit*	Permanent Disability Pension	Dependent's Pension
Number of Benefit Recipients (in thousands)								
1985	390.2	63.5	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3
1990	442.6	73.1	6.5	5.8	11.4	59.1	11.6	3.5
1991	447.3	74.5	6.9	6.1	11.6	64.2	12.1	3.5
1992	499.8	77.8	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7
1994	535.8	88.5	9.4	9.5	12.8	81.2	12.6	3.8
1995	555.3	93.0	10.0	10.2	13.4	83.1	14.1	3.8
Change Relative to Previous Year (%)								
1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-0.5	4.9	1.3
1991	7.8	1.9	6.2	5.2	1.8	13.4	4.6	0.6
1992	4.7	4.8	8.7	18.0	2.6	14.9	3.9	1.7
1993	3.6	5.8	14.7	19.4	1.7	0.7	4.7	0.0
1994	3.5	6.7	13.3	10.4	4.9	8.6	1.5	2.7
1995	3.6	5.1	6.4	7.4	4.7	2.6	3.7	0.0

TABLE VI (cont.)

Year	Maternity		Children	Unemployment***	Income Support to Residual Population	Long-term Care
	Maternity Grant*	Maternity Allowance*	Families Receiving Child Allowances**			
Number of Benefit Recipients (in thousands)						
1985	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	--
1990	103.6	43.7	532.5	50.6	31.3	25.0
1991	107.5	43.5	471.7	55.8	34.0	30.0
1992	106.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7
1993	115.5	48.7	723.6	70.6	68.9	45.8
1994	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	50.2
1995	117.0	54.1	814.1	65.0	74.5	58.3
Change Relative to Previous Year (%)						
1985	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	--
1990	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6
1991	3.8	-0.5	011.4	10.2	8.5	19.9
1992	1.9	3.4	1.3	36.2	73.6	21.2
1993	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5
1994	0.9	6.8	10.0	-13.3	2.9	13.5
1995	0.3	4.0	2.3	6.2	5.1	12.1

* Number of different recipients in the course of the year.

** The figure for 1993 includes families to whom the allowances for the first and second children were returned as of 1985 and 1990, respectively, by means of the employers.

*** The figure for 1985 refers to the average number of payments per month, and as of 1990 to the number of recipients.

but the number of recipients among those who belonged to the labor force is expected to increase by about 10%. It should be pointed out that in 1994-1995, two legislative changes were introduced in the conditions of entitlement to unemployment benefits; however, these changes are expected to have a marginal influence only on the number of recipients in 1994 and 1995. Firstly, under the LRPIG, the conditions of entitlement to unemployment benefits for unemployed persons under 35 were made more stringent. As of August 1994, these unemployed can no longer reject a job offer, even "unsuitable" as defined by law, and continue to receive unemployment benefits. Secondly, in January 1995, the maximum period of entitlement to unemployment benefits for demobilized soldiers was shortened from 138 days to 70 days (in order to create an additional source of financing for benefits granted under the Demobilized Soldiers' Law).

The reduction in unemployment in 1994-1995, together with the slowdown in the pace of immigration to the country, brought about a significant decline in the growth rate of the residual population. The average monthly number of recipients of income support benefit increased by about 3% only in 1994 (as compared to about 20% in 1993 and 74% in 1992), and it is expected to increase by about 5% in 1995. In this year the number of recipients of income support benefit will reach about 74.5%, as a monthly average. The number of immigrants receiving income support benefit per month was about 26,000, on average, in 1994, and is expected to reach about 29,000 in 1995.

The growth rate in the number of elderly persons receiving a long-term care benefit also slowed down in 1994-1995; in 1994 it grew by about 13% and in 1995 it is expected to grow by a similar rate, reaching about 58,000 elderly persons.

D. The Development of Benefit Payments in the Various Insurance Branches

An examination of the distribution of benefit payments by insurance branch, and of real growth rates in the benefit payments of each branch, enables one to measure the relative contribution of each branch to the growth in the scope of payments of the system as a whole. In 1994 NII benefit payments grew in real terms by 5.1%, as compared to 9% in 1993. The highest growth rates were observed in the General Disability, Work Injury, Maternity and Long-Term Care branches. In the

Old-age and Survivors and the Children branches, payments increased at similar rates to that of overall benefit payments. On the other hand, a real decline in the scope of payments was registered in the Unemployment branch.

Similarly to the case in 1993, benefit payments in the Old-Age and Survivors branch increased by 5.5%, in real terms. About 40% of the rise in total benefit payments can be attributed to the increase in this branch's payments. The branch's relative contribution to the rise in total benefit payments is only slightly greater than its share in total payments (37%). A similar picture can be discerned regarding the Children branch. Children's allowance payments increased by 5%, in real terms, an increase accounting for about 21% of the rise in total benefit payments.

TABLE VII - National Insurance Payments, by Insurance Branch (in Percentages), 1980-1995

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support	Long-term Care and Other	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100
1993	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4	100
1994*	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7	100
1995	36.2	10.9	7.1	5.6	20.0	5.8	5.3	5.3	3.8	100

* Including payments which the NII paid the Ministry of Defence for savings in reserve duty days in 1994 and expects to pay in 1995.

The payments of the General Disability branch, which constitute 11% of all payments, grew in real terms by a relatively high rate — about 10% (twice the growth rate for total benefit payments). The payments of this branch therefore

account for about 20% of the rise in the total benefit payments. The payments of the Work Injury and Maternity branches — which pay wage-replacing benefits as well — also grew at high rates: 14.7% and 9.9%, respectively. The relatively high rise in payments of the Work Injury branch in 1994 stems not only from the increase in the number of recipients, but also from the retroactive payments transferred to the sick funds as compensation for the costs entailed in treating the work injured of previous years.

The rise in this branch's payments accounts for about 18% of the increase in total benefit payments, while about 10% of this increase can be attributed to the rise in the Maternity branch's payments. On the other hand, payments of the Unemployment branch — which also provides wage-replacing benefits — decreased in real terms by about 12%. Were it not for this decrease, total benefit payments would have gone up by another 0.8 percentage points.

The share of the wage-replacing benefit payments (including reserve service payments) out of total national insurance benefits reached 23.8% in 1994.

Total NII benefit payments are expected to increase by 10.7% in real terms in 1995. Relatively high rates of growth are expected this year in the payments of all insurance branches with the exception of the Children branch. 32% of the increase in total benefit payments are due to the growth in the Old-age and Survivors' branch payments (at a rate of 9.3%), while only 9% of the increase are due to the growth in the Children branch's payments (at a rate of 4.3%). The notable contribution of the General Disability branch to the overall growth in benefit payments will continue in 1995 as well (about 16%). Wage-replacing benefit payments, which increased in real terms by about 10%-20%, will account for about 32% of the growth in total benefit payments.

E. Financing of NII Activities

1. Collection of Contributions

The scope of collection of insurance contributions in 1994 was influenced mainly by economic developments — the rise in real wages and the increase in the

number of employers and number of employee posts. The only structural change introduced in the collection system was the cancellation of the employers' obligation to pay insurance contributions to the Reserve Service branch, as of October 1994. As a result, the contribution rates imposed on employers were reduced by 0.47 percentage points, while an increase occurred in the sums paid by the government in the framework of its policy to lower labor costs.

This arrangement was in force for only three months — until the end of 1994 — since in January 1995 the Reserve Service branch ceased being an insurance branch, and reserve service benefits became entirely financed by the government alone. In January 1995, too, the contribution rates imposed on employees and non-employee insurees were reduced by 0.45 percentage points, in order to reduce the burden of direct taxation on workers. Furthermore, in keeping with the government policy to lower labor costs (this time instead of a devaluation, which government tries to avoid), the rates of the parallel tax imposed on employers and on non-employees were reduced in February 1995 by 1.95 percentage points (from 4.95% of income liable for contributions to 3% of this income). The government also took upon itself the responsibility to supplement whatever sums may be lacking (as a result of this reduction) from the full parallel tax payments which would have been collected from employers and non-employees were it not for the reduction.

1995 was also characterized by two significant reforms: the first in the area of collection of insurance contributions and second in the health system. The LRPIG was anchored in the reform in the collection of contributions from employees, introduced in order to guarantee a fairer distribution of the burden of contribution payments, as well as their progressivity. This reform was carried out in January 1995, with the expansion of the income base liable for contributions by the inclusion in it of all income components, including those previously exempt from contributions, and by the raising of the income ceiling liable for contributions from three to four times the average wage. Most of the additional collection resulting from the expanded income base enabled the reducing of contribution rates imposed on workers to 2.9% (from 5.35%) on the part of wages that is equivalent to half the average wage. On the part of wages that is higher than the average wage, the regular rate (5.35%) is imposed.

The remainder of the additional collection from the expanded income base was returned to employees, while employers continued to pay contributions (for

national insurance branches) for their employees at a rate of 2.4% of workers' wages. At the same time a reduced rate was determined for the parallel tax paid by employers for their employees (2.93% of the part of wages which is equivalent to up to half the average wage, and 4.95% on the remainder of wages). It should be noted that with the cancellation of collection for the Reserve Service branch, and with the reduction of parallel tax on employers in the framework of the policy to lower labor costs, changes occurred in the rates of insurance contributions and health taxes in effect as of January 1995, as shown in Table VIII.

TABLE VIII - Insurance Contribution Rates, Parallel Tax and Health Tax, January 1995

	Insurance Contributions		Parallel Tax [*]		Health Tax	
	Regular Rate	Reduced Rate	Regular Rate	Reduced Rate	Regular Rate	Reduced Rate
For Employee	12.05	8.06	4.95	2.93	4.8	3.1
thereof: worker	4.90	2.66	--	--	4.8	3.1
employer	1.93	1.93	3.00	1.78	--	--
government	5.22	3.47	1.95	1.15		
For Self-Employed	11.70	5.89	4.95	2.40	4.8	3.1
thereof : self-employed	6.62	3.82	3.00	1.45	4.8	3.1
government	5.08	2.57	1.95	0.95	--	--

^{*} The reduced rate of parallel tax was introduced in February 1995.

The January 1995 reform reduced the burden of insurance contribution payments on low-wage earners but increased the burden imposed on high-wage earners (those earning more than twice the average wage). The same principles governing the reform in the system of collection of contributions were used to determine the policy of collecting the health tax under the National Health Law of January 1995. The task of collection of this tax, from the working and non-working population alike, including benefit recipients, as well as the distribution of the sums

collected among the various sick funds, was assigned to the NII. The regular rate of the health tax was 4.8% of income liable for insurance contributions while the reduced rate was 3.1% of this income.

Tables IX and X present data on NII receipts from collection of insurance contributions, parallel tax and health tax as well as selected characteristics of the

TABLE IX -The NII's Receipts from Insurance Contributions, Parallel Tax and Health Tax (NIS million), 1993-1995

Receipts from Collection	1993	1994	1995	Rate of Real Growth (percentages)	
				1994 compared to 1993	1995 compared to 1994
Total					
Employees	11,337	14,046	18,940	10.3	22.7
Non-Employees	1,650	1,858	3,140	0.2	53.7
Total	12,987	15,904	22,080	9.0	26.3
Thereof: Indemnification*	4,311	5,346	6,952	10.4	18.3
National Insurance Contributions					
Employees	8,312	10,302	10,890	10.3	-3.8
Non-Employees	1,216	1,358	1,440	-0.6	-3.5
Total	9,528	11,660	12,330	8.9	-3.8
Thereof: Indemnification*	4,310	5,346**	5,342**	10.4	-9.1
Parallel Tax					
Employees	3,025	3,744	4,290	10.2	4.2
Non-Employees	434	500	600	2.6	9.2
Total	3,459	4,244	4,890	9.2	4.8
Thereof: Indemnification*	--	--	1,610		
Health Tax					
Employees	--	--	3,760		
Non-Employees	--	--	1,100		
Total	--	--	4,860		

* For the reduction of insurance contribution rates or parallel tax for employers and non-employee insurees.

** Including indemnification for the cancellation of collection from employers for the Reserve Service branch in October-December 1994. This sum was paid partially in 1994 (NIS 104 million) and partially in 1995 (NIS 52 million).

collection. In 1994 NII receipts from insurance contributions (direct collection from the public and government payments instead of the employers and the non-employee insurees) amounted to about NIS 11.7 billion. About 45% of this sum — 5.3 billion — were transferred by the government to the NII as compensation for the reduction of national insurance contributions from employers and non-employee insurees. Furthermore, the NII collected parallel tax of an amount of NIS 4.2 billion. The parallel tax sums collected for the sick funds amounted to about 27% of all sums collected by the NII. In 1994 the sums collected by the NII increased by about 9% in real terms, as a result both of the rise in real wages by about 2.6% and of the income in the number of employers (and in the number of employee posts) — by about 7.5%. The total sums collected for employees from workers and from their employers, including government participation, increased in real terms by 10.3%, while the sums collected from non-employees did not increase in real terms.

**TABLE X - Collection of Contributions - Selected Characteristics
1993-1995**

Contributions - Characteristics	1993	1994	1995
Percentage of change (each year as compared to the previous one)			
Average real wage per employee	0.4	2.6	3.2
Number of employee posts	5.8	7.4	6.0
Average wage as defined in the N.I. Law	12.8	13.4	13.0
Consumer price index	10.9	12.4	9.9
Total collection (including indemnification, at set prices)	7.4	9.0	26.3
Percentage of collection for health system out of total collection (for insurance branches and for health system)	26.6	26.7	44.2
Percentage of collection for employees out of total collection (for insurance branches and for health system)	87.3	88.3	85.8

In 1995 NII receipts from insurance contributions are expected to decline by about 3.8% in real terms, to a level of NIS 12.3 billion. This real decrease stems entirely from the cancellation of collection for the Reserve Service branch (which had been 0.92% of income liable for insurance contributions), since in 1995 the real average wage and the number of employers both continued to increase. On the other hand, as a result of the developments in wages and employment, the sums of collection for parallel tax are expected to increase by about 5% in real terms, reaching about NIS 4.9 billion. Government expenditure in the framework of the policy to lower labor costs increased in 1995; the government indemnified the NII with a sum of about NIS 7 billion for the reduction in rates of insurance contributions and of the parallel tax on employers and non-employees. This sum is about 17% higher, in real terms, than the sum transferred in 1994. Furthermore, the indemnification sum accounted for about 40% of all NII receipts from insurance contributions and from parallel tax, whereas the remaining 60% of receipts were from direct collection from the public. Finally, according to estimate, the NII will collect health tax of a sum of NIS 4.9 billion in 1995, and total NII receipts from insurance contributions and from the taxes collected for the health system (parallel tax and health tax) will amount to NIS 22 billion.

2. Sources of Financing of NII Activities

The financing of payments of NII benefits stems from four sources:

- a) *receipts from national insurance contributions* (those collected directly from the public and those paid by the government instead of employers and non-employee insurees as of 1986, when the policy to lower labor costs began to be implemented).

- b) *government participation in the financing of insurance branches.* Under article 217(A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in financing four insurance branches at rates prescribed by the law. The rates in effect in 1994 were: 15% of contributions collected for the Old-age and Survivors' branch, 115% of contributions collected for the Children branch (in March 1993 the rate of participation was increased from 80% of collection to 100%, with the renewal of payment of allowance for the first and second children in all small families, and in January 1994 this rate was increased again to 115% of contributions, with the implementation of the first stage of the gradual equalization of child allowances paid to those who are not entitled to the Family Allowance for Veterans),

50% of payments to "previously disabled" in the General Disability branch and the full payment of benefits to new immigrants in the Long-Term Care branch. In 1995, with the implementation of the second stage of the gradual equalization of the child allowances, the sum of government participation in the Children branch increased to reach 130% of collection. In January 1997, when the equalization policy is expected to be completed, child allowances (including the present Family Allowance for Veterans) will be totally financed under article 217 of the National Insurance Law.

c) *government financing of non-contributory benefits.* These are benefits paid under State laws (such as the Alimony Law, the Income Support Law and children's allowances under the Demobilized Soldiers Law) or under special agreements (such as: old-age and survivors' pensions to new immigrants paid under force of article 200 of the National Insurance Law, mobility allowance to the disabled, and benefits to Prisoners of Zion and to hostile action casualties) which the NII is responsible for implementing. In other words, these are benefits for which contributions are not collected, and they are fully financed by the State Treasury.

d) *receipts from interest and investments.* Under a special investment agreement, NII assets are invested in Bank of Israel bonds fully linked to the Consumer Price Index and yielding an average of 5.25% interest.

Table IX presents the distribution of the receipts of the national insurance branches, by source of financing. As stated, NII receipts from insurance contributions increased by about 9% in real terms in 1994. Total allotments of the Treasury under article 217 increased significantly, at a rate of about 49%, mainly due to the increase in government participation in the financing of child allowances. The sum of government payments for non-contributory benefits did not change in real terms. This stability mainly reflects two opposing trends: government payments for child allowances for army veterans declined notably in real terms — by about 25% — due to the decision to gradually finance the Family Allowance to Veterans by force of article 217, rather than under the Demobilized Soldiers' Law. On the other hand, the old-age and survivors' pensions paid to new immigrants as well as income support benefits increased in real terms by 13% and 15%, respectively. Finally, in 1994, NII receipts from interest rose by about 3.5% in real terms.

These developments increased the share of the Treasury in the financing of insurance branches (from 12.4% in 1993 to 16.8% in 1994), while decreasing the share of the other sources of financing. Government participation in the financing of benefits paid by the NII — both contributory and non-contributory — reached 32.5% of all insurance branch receipts. If the sums of indemnification for the lowering of labor costs are taken into account, the share of the government in total insurance branch receipts comes to 58.7%.

The increase in the government's share in the financing of NII benefits is expected to continue in 1995. Receipts of the insurance branches from contributions decreased in real terms by about 3.8%, while their share in total sources of financing is expected to decrease to 51.7% (as compared to 56.8% in 1994). On the other hand, Treasury allotments under article 217 of the National Insurance Law increased in real terms by 12.3%, and the sum transferred by the government for the non-contributory benefits went up at an even higher rate in real terms: by about 33% (due to the raising of the level of benefits paid to low-income groups under the LRPIG). Government participation in the financing of benefits — both contributory and non-contributory — is expected to reach 37.6% all receipts (and if indemnification sums are taken into account — 60%).

3. The Financial Situation of the NII Branches

Table XI presents the balance of receipts in each one of the NII branches in current annual prices. From 1993 to 1995 there was an increase in the current deficits of the Maternity branch, and a particularly notable increase in those of the Work Injury branch. The situation of the Reserve Service branch also deteriorated (after a sum of about one billion new shekels was transferred to the Ministry of Defence for savings in reserve service days), so that in 1994 there was a deficit in this branch, after the current surplus of 1993. In the General Disability branch there was a decrease in the current surplus for the second straight year, while in the Unemployment branch, not only was the increase in the deficit halted for the first time since 1988, but it was even reduced. The financial situation of the Old-age and Survivors branch improved, and the Children branch even more so; a current surplus was noted in the former (as compared to the deficits of previous years), while the current surplus in the latter rose by about two and a half times.

In 1994 NII current receipts and payments were more or less balanced, and the total current deficit of the NII was about NIS 14 million only. When the interest from investments in 1994 is taken into account, the following picture arises: the Work Injury, Unemployment and Maternity branches registered a deficit, while the other branches registered a surplus. The surplus together with the interest from all

TABLE XI - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches, 1985-1995

Year	Total Receipts of NII Branches*	Receipts from NII Contributions	Government Participation in Financing of NII Branches	Government Payments for Financing of Non-contributory Benefits**	Receipts from Interest on Investments
Absolute Numbers (NIS million)					
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1990	9,240.8	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,364.4	9,528.0	2,068.9	2,841.7	1,885.4
1994	20,528.6	11,660.3	3,454.5	3,218.4	2,142.9
1995	23,837.9	12,330.0	4,267.6	4,684.2	2,522.0
Breakdown (percentages)					
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100.0	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100.0	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6

* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees.

** Includes administrative expenditure of external factors.

national insurance branches amounted to about NIS 2.13 billion. In 1995, however, the current deficit is expected to grow once again, mainly due to the continued growth of the branches paying wage-replacing benefits — Work Injury, Maternity,

**TABLE XII - Surpluses/Deficits of National Insurance Branches
(NIS million), 1993-1995**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest			Surplus/Deficit with Interest		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Total	-328.6	-14.2	-283.8	1,566.8	2,128.7	2,238.2
Old-age and Survivors	-117.6	90.2	314.4	554.5	857.0	1,228.8
General Disability	82.4	64.4	-40.6	199.7	202.9	125.4
Work Injury	-330.3	-477.0	-664.5	-189.8	-337.7	-481.5
Maternity	-89.0	-112.1	-237.8	-22.8	-40.5	162.8
Children	621.6	1,544.5	1,939.7	1,058.3	2,092.9	2,630.7
Unemployment	-800.9	-759.2	-955.9	-588.0	-560.0	-768.9
Reserve Service	512.7	-101.1	-303.1	617.7	35.1	-150.1
Others	-207.5	-263.9	-336.0	-72.9	-121.0	-183.4

**TABLE XIII - National Insurance Assets (at end of budgetary year), and
Actual Coverage Levels, by Insurance Branch, 1993-1995***

Insurance Branch	Total Assets			Actual Coverage Levels (Years)		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
	Absolute Numbers (NIS billion)					
	41.2	49.0	55.1			
	Breakdown (percentages)					
Old-age and Survivors	35.7	35.9	36.7	3.24	3.24	3.23
General Disability	6.4	6.6	6.6	1.87	1.87	1.70
Work Injury	6.9	7.7	6.6	3.19	2.43	2.46
Maternity	3.4	3.2	2.7	2.04	1.78	1.30
Children	24.3	25.8	29.6	3.82	4.00	4.03
Unemployment	9.9	8.2	6.4	3.98	3.85	2.74
Reserve Service	6.6	6.3	5.7	3.06	--	--
Others	6.8	6.3	5.7	--	--	--

* The data relate to the end of the budgetary years.

Unemployment and Reserve Service. The current surplus which characterized the General Disability branch will disappear, and we will witness a current surplus instead; in the Old-age and Survivors and in Children branches, however, the current surplus will grow considerably.

Table XII presents the distribution of all NII assets, by insurance branch. The share of the assets of the Unemployment branch in total NII assets continued to decline, down to 8.2% in December 1994 (as compared to 21% in 1987). The share of the Work Injury and Maternity branches also contributed to the decline in 1994, while the share of the branches in which the situation improved in 1994 — increased. The downward trend in the share of the assets of the branches paying wage-replacing benefits out of total NII assets, will continue in 1995 as well.

An examination of the coverage level of each one of the NII branches, defined as the number of years' expenditure on the branch's benefits as made possible by its assets, shows that in the General Disability branch there was a coverage level of 1.87 years at the end of 1994 (as compared to 1.97 in December 1993). This level is still lower than the minimum reserve level determined as for this branch — three years. The reserves of the Old-age and Survivors' branch were sufficient at the end of 1994 for 3.24 years of expenditure (similarly to at the end of 1993), whereas those of the Children branch were sufficient for 4.00 years of expenditure (as compared to 3.82 at the end of 1993); that is, more than the minimum determined level of one year. The reserves of the Unemployment branch were sufficient at the end of 1994 for 3.85 years of expenditure (as compared to 3.98 in 1993).