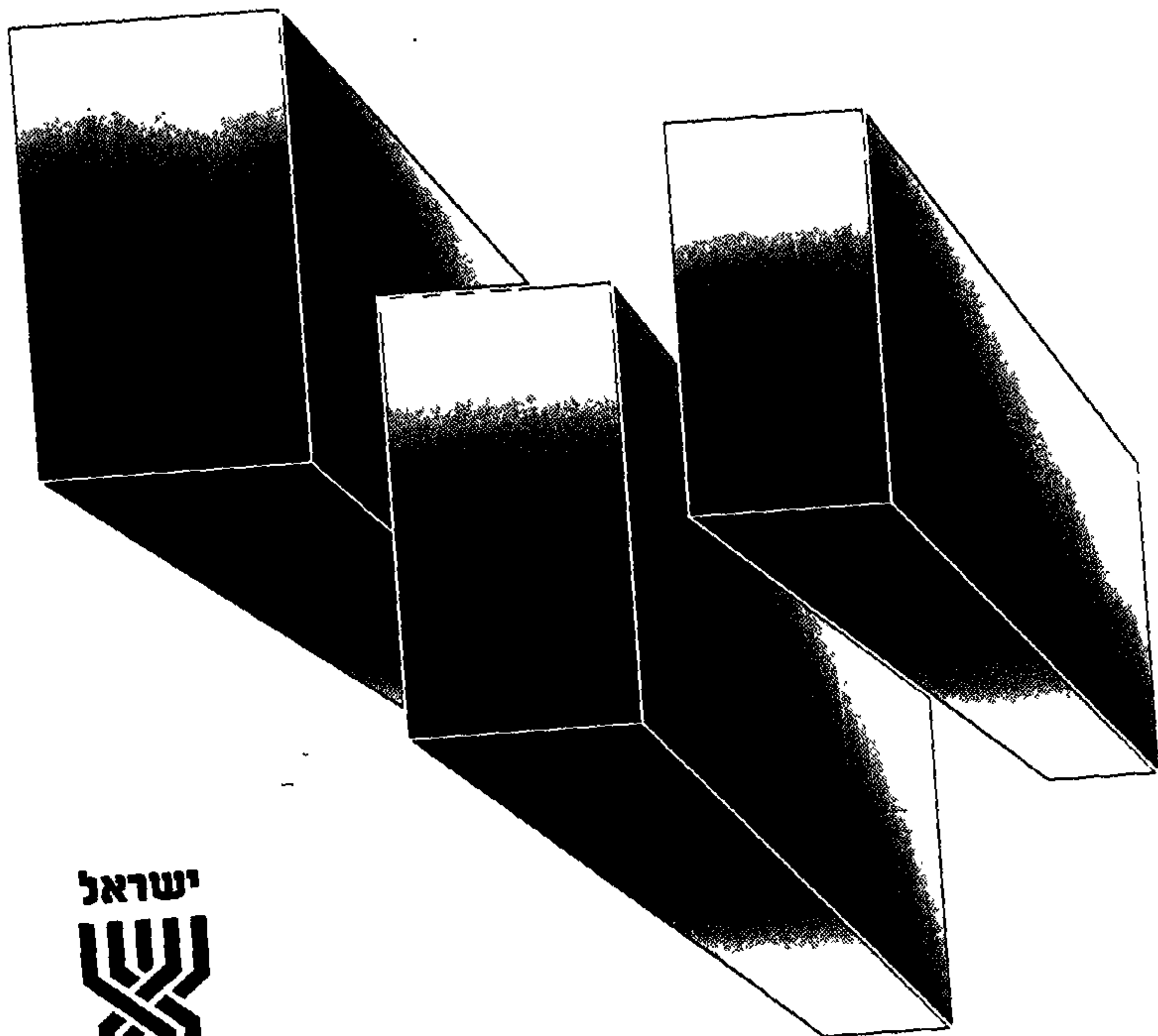


סקירה שנתית 1995/96



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1995/96

ריכוז ועריכה
גדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, טבת התשנ"ז

ISSN 0333-8649

פתח דבר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות המתפרסמות מדי שנה על פעילות המוסד לביטוח לאומי. בסקירה שני חלקים עיקריים. החלק הראשון נפתח בסקירת מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי שנצפו בשנת 1995 ואלה הצפויים בשנת 1996 (על-פי תשלומי הגמלאות והיקף הגבייה בפועל בשמונת החודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו במרוצת שנים אלו ברמת הגמלאות ובהיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו - ובעיקר על השלכותיהם של השינויים התחיקתיים ושל ההתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות על רמת הגמלאות ועל דרכי מימונן. ממצאי המוסד לביטוח לאומי על ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 1995 חותמים את חלקה הראשון של הסקירה. מן הראוי לציין, כי בשנה זו באים לראשונה לידי ביטוי התכניות למלחמה בעוני, הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי ותוק ביטוח בריאות, שהופעלו בשנתיים האחרונות. חלקה השני של הסקירה מוקדש, כבכל שנה, לסוגיות נבחרות בתחום הרווחה. השנה כלולים בו השוואה בינלאומית על ממדי העוני ואי-השוויון בתריסר מדינות באמצע שנות השמונים ובשנות התשעים הראשונות, ממצאים בעניין השפעתו של החוק לעידוד המיגור העיסקי (1991-1995), שהעניק סובסידיה למעסיקים שהרחיבו את היקף ההעסקה, ודיווח על היקף החזרה של מובטלים למעגל המקבלים דמי אבטלה. הסקירה מסתיימת בנספח הפרסומים - תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים, שמינהל המחקר והתכנון הוציא לאור בשנים 1995-1996.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר סייעו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד לד"ר גדעון יניב, שריכוז, עיבד וערך את החומר הרב, ולעירא כהנמן ששקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציין עבודתן של שרה גרגיי בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית ושל אני כהן וחיה רבין, שנרתמו לעבודה בתוכנה חדשה בלא התראה מספקת. תודה מיוחדת נתונה לאורלי אבוטבול, שנשאה בעיקר נטל ההדפסה, על עבודתה המסורה, הנכונות, היזמה וחדוות היצירה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

דבר המנהל הכללי

המוסד לביטוח לאומי מתכבד להגיש לציבור סקירה נוספת, ה-16 במניין הסקירות, הכוללת את עיקרי פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1995-1996, וכן את בחינת ההשפעה של פעילות המוסד על דפוסי העוני והתחלקות ההכנסות במשק. כבכל שנה כוללת הסקירה גם הפעם מקבץ של פרקים מיוחדים, שהם בעלי עניין מיוחד לציבור, כשבמרכזו השוואה בינלאומית של דפוסי העוני והפערים בהכנסות במדינות המערב המרכזיות.

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1995-1996 עמדה בסימנם של מספר שינויים תחיקתיים משמעותיים במערך הגמלאות והגבייה: גידול ברמת הקצבאות המשולמות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה מכוחם של החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) ושל החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), האחדה הדרגתית של קצבות הילדים לכל המשפחות, בלא תלות בשירות צבאי (החל מנובמבר 1994), הגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (נובמבר 1994), החלת ביטוח זיקנה על עקרת הבית (ינואר 1996), הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעורי דמי ביטוח מופחתים על הכנסה שאינה עולה על מחצית השכר הממוצע (ינואר 1995), הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי באמצעות גביית דמי ביטוח בריאות על-ידי המוסד לביטוח לאומי וחלוקתם לקופות החולים (ינואר 1995), ביטול הגבייה לענף מילואים ומימון התגמולים מתקציב המדינה (ינואר 1995) והורדת שיעור המס המקביל המוטל על המעסיקים והעצמאיים (פברואר 1995) - כהמשך למדיניות ההפחתה של עלות העבודה במשק.

ב-1995, לראשונה מאז 1989, חלה ירידה בתחולת העוני בישראל. ירידות בולטות בתחולת העוני נצפו בקבוצות אוכלוסייה שזכו לתוספות משמעותיות ברמת הקצבאות מכח החוקים למלחמה בעוני, בעיקר בקרב משפחות חד-הוריות, קשישים ושאיירים המקבלים השלמת הכנסה, עולים חדשים והאוכלוסייה הלא-יהודית. לעומת זאת, חלה עלייה בשכיחות העוני בקרב משפחות מרובות ילדים. קבוצת אוכלוסייה זו לא נהנתה באופן

משמעותי מהתכניות לצמצום ממדי העוני, שהופעלו בשנתיים האחרונות, ולכן לא נטלה חלק במגמה הכללית של ירידת ממדי העוני.

בשנת 1995 הצטמצמו גם הפערים בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק. הצטמצמות הפערים נבעה מההשפעה המשולבת של תרומת קצבות הביטוח הלאומי להעלאת רמת ההכנסה של העשירונים התחתונים מחד גיסא, ושל צמצום הפערים על פי ההכנסה הכלכלית מאידך גיסא. בשנת 1995 עלתה הכנסתם הממוצעת של חמשת העשירונים התחתונים ב-3% לעומת גידול בן 2.2% אצל חמשת העשירונים העליונים. צמצום הפערים בולט במיוחד בעשירונים הקוטביים: ההכנסה הממוצעת של העשירון התחתון עלתה ב-7% לעומת גידול בן 1.8% בהכנסה הממוצעת של העשירון העליון.

המוסד לביטוח לאומי שקד רבות בשנים האחרונות גם על שיפור השירות לציבור. הדבר בא לידי ביטוי בפיתוח מערך של דלפק קדמי בכל סניף, המאפשר מתן שירות מהיר ויעיל לציבור, וכן בפריסה גיאוגרפית רחבה יותר של שירותי המוסד, על-ידי פתיחת נקודות שירות רבות המקרבות ככל הניתן את מתן השירותים למקום מגוריו של המבוטח. בנוסף לכך השקיע המוסד לביטוח לאומי משאבים גדולים בפיתוח מערכות מחשב "חכמות" ומודרניות המרחיבות ומעשירות את מיגוון השירותים המסופקים לציבור.

הקרנות לפיתוח שירותים, הפועלות במסגרת ענפי הביטוח השונים, תרמו רבות בשנתיים האחרונות לשיפור איכות חייהן של קבוצות האוכלוסייה השונות. הקרנות סייעו בהקמת מרכזי יום לקשיש ברחבי הארץ, בהרחבת מספר המיטות הסיעודיות לקשישים, בפיתוח מסגרות תעסוקה לנכים בוגרים, בפיתוח והרחבת מסגרות קהילתיות לילד החרוג והמוגבל, ועוד.

למרות הפעילות הנרחבת של המוסד לביטוח לאומי בתחומים שונים, עוד רבה המלאכה העומדת לפנינו. גם לאחר הירידה בממדי העוני וצמצום אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בשנת 1995, עדיין גדולה המצוקה הכלכלית והחברתית בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות. עלינו להיאבק ללא לאות להמשך הצמצום בממדי העוני.

על-פי יוזמת שר העבודה והרווחה, מר אליהו ישי, הקימה הממשלה מועצה ציבורית לצמצום הפערים בחברה ולמלחמה בעוני, שמתפקידה לבחון את המצוקה הכלכלית והחברתית על כל היבטיה, לא רק בתחום ההכנסות, אלא גם בתחומי החינוך, הדיור, הבריאות והשרותים החברתיים - ולהציע דרכים לצמצומה.

אני מקווה כי מאבק מקיף ובלתי מתפשר בעוני, במצוקה ובנתשלות החברתית יניב פירות בשנים הבאות.

יוסי תמיר
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד	
1	חלק ראשון: התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל
35-3	1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
5	1.1 מבוא
9	1.2 התפתחויות עיקריות
13	1.3 תשלומי גמלאות
14	1.3.1 מקבלי גמלאות
17	1.3.2 רמת הגמלה
24	1.3.3 היקף התשלומים
27	1.4 מקורות המימון
27	1.4.1 גבייה מן הציבור
31	1.4.2 מימון חממשה והיקף התקבולים
33	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות
121-37	2. מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים
39	2.1 ביטוח זיקנה ושאימים
53	2.2 ביטוח ילדים
63	2.3 ביטוח נכות כללית
77	2.4 ביטוח נפגעי עבודה
89	2.5 ביטוח אבטלה
103	2.6 ביטוח אימהות
113	2.7 ביטוח סיעוד

עמוד

141-123	הבטחת הכנסה למעוטי יכולת	3.
125	3.1 מבוא	
129	3.2 מגמות עיקריות	
132	3.3 האוכלוסייה השוורית (בגיל העבודה)	
139	3.4 נשים המקבלות דמי מזונות	
206-143	עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל	4.
145	4.1 מבוא	
149	4.2 התפתחויות עיקריות	
	4.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים:	
154	כלל האוכלוסייה	
	4.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של	
160	האוכלוסייה הענייה	
163	4.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני	
166	4.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה	
168	4.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים	
172	4.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה	
174	4.9 ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת	
176	4.10 ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים	
180	4.11 ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית	
183	4.12 ממדי העוני באוכלוסייה החד-הורית	
186	4.13 ממדי העוני במחוזות ובערים	
	4.14 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	
189	על-פני זמן: 1995-1979	
	4.15 אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה	
194	והמיסים הישירים	
203	נספח לוחות	

עמוד	
207	חלק שני: סוגיות נבחרות בתחום הרווחה
238-209	5. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות: השוואה בינלאומית
211	5.1 מבוא
212	5.2 גישות למדידת עוני וסולמות שקילות
217	5.3 מגמות ההתפתחות בממדי העוני
229	5.4 מגמות ההתפתחות בממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות
232	5.5 סיכום
	6. החוק לעידוד המיגזר העיסקי: חמש שנים של תשלום תמריץ למעסיקים
265-239	
241	6.1 מבוא
243	6.2 עקרונות החוק
245	6.3 היערכות המוסד לביטוח לאומי להפעלת החוק
247	6.4 תשלומי התמריץ למעסיקים
260	6.5 בדיקות זכאות
262	6.6 סיכום ומסקנות
279-267	7. חזרה למעגל המקבלים דמי אבטלה
269	7.1 מבוא
271	7.2 ממצאים
279	7.3 מילות סיכום
281	חלק שלישי: נספחים
300-283	נספח פרסומים
328-301	נספח לוחות
I-XXVIII	חלק רביעי: מגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי (באנגלית)

חלק ראשון

התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי
העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות
בישראל

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

גדעון יניב

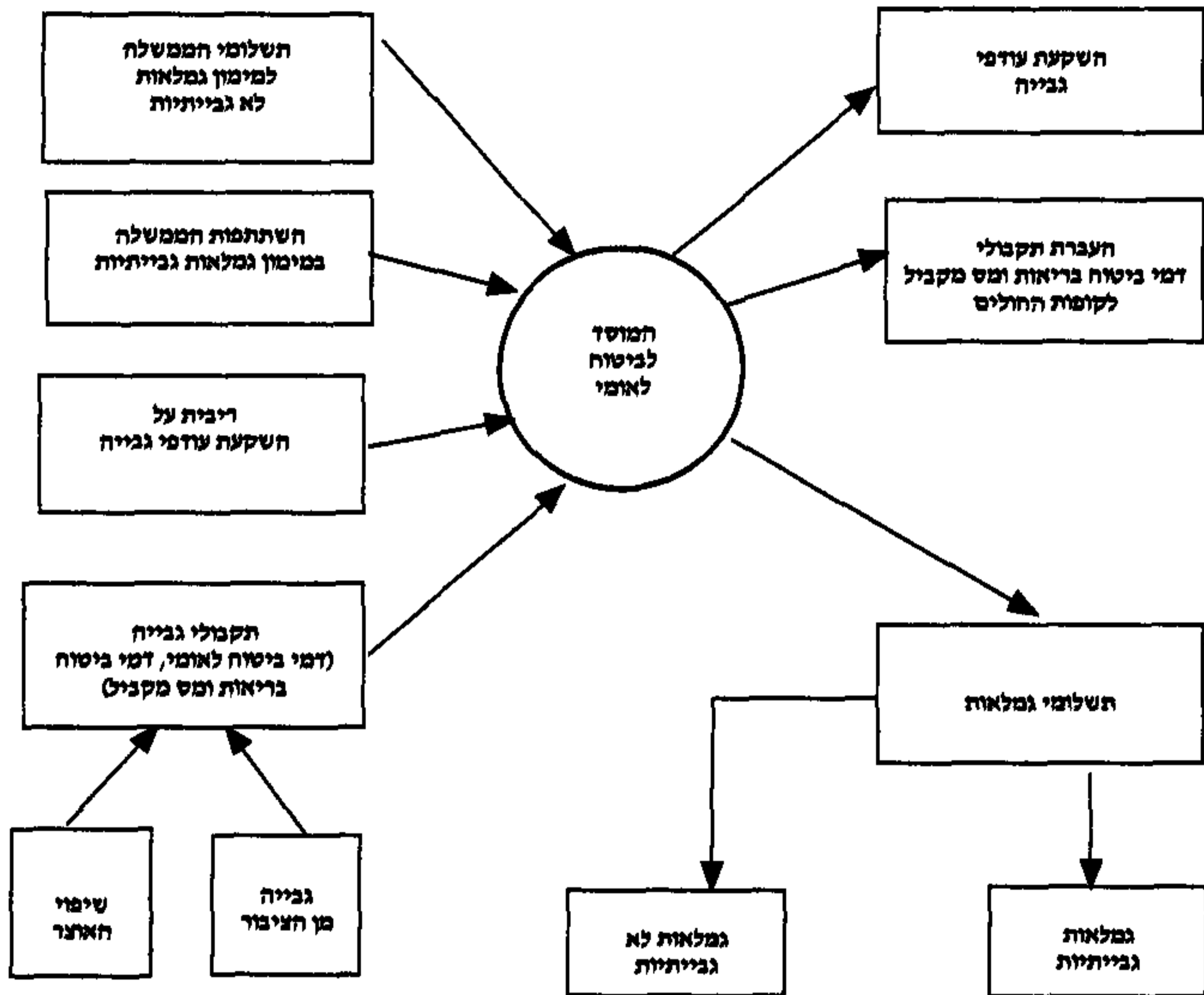
1.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי¹ וחוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות הוא קצר-מועד ונועד להחליף את שכרם של אלה, שבאורח זמני מצאו עצמם מחוץ למעגל העבודה (מחמת פיטורין, פגיעה בעבודה, לידה או שירות מילואים), אך רובן ארוך-מועד ונועד להבטיח קיום לאלה שנאלצו לפרוש לצמיתות ממעגל העבודה (בגין זיקנה או נכות), לשאירים שנותרו בלא מפרנס עיקרי ולמשפחות המתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך בגידול ילדים. הגמלאות מחליפות השכר נקבעו בשיעור (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של הזכאי טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה ורמתן משתנה בהכרח מפרט לפרט. הגמלאות ארוכות המועד, לעומת זאת, נקבעו בשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק² כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי² (למעט קצבות ילדים, הנקובות בערכים שקליים), ורמתן אחידה לזכאים בעלי הרכב משפחתי דומה. משפחות מעוטות אמצעים, שגמלתן נמוכה מאוד או אשר אינן עומדות בתנאי הזכאות לגמלה מכוח חוק הביטוח הלאומי, זכאיות לגמלה להבטחת / השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. החוק מבטיח הכנסת מינימום לכל משפחה

¹ חוק הביטוח הלאומי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 והופעל באפריל 1954, הוא הנדבך המרכזי במערכת הבטחת הכנסה בישראל. תחילה כלל החוק שלשה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאירים, אימחות ונפגעי עבודה. במשך השנים שחלפו, החוק הורחב ותוקן, והוא כולל היום ענפי ביטוח נוספים, כגון נכות כללית, ילדים, אבטלה, סיעוד, נפגעי ספר ואיבה, מילואים, פשיטת רגל ופירוק תאגידיים.

² השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (סעיף 1) הוא ממוצע חודשי של השכר הממוצע במשק (למשרת שכיר) בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים המאפשרים לחשבו. בדרך כלל יש פיגור בן חודשיים בין חודש מסוים לבין החודש האחרון, שעבורו השכר הממוצע במשק חושב על-ידי הלשכה. כך, למשל, השכר הממוצע (האחרון) במשק הידוע ב-1 בינואר הוא זה של חודש אוקטובר של השנה הקודמת. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ב-1 בינואר הוא אפוא הממוצע של השכר הממוצע במשק בחודשים אוגוסט-אוקטובר. עדכון הגמלאות ארוכות המועד על-פי השינויים שחלו בשכר הממוצע מתבצע בשנים האחרונות שלש פעמים בשנה: ב-1 בינואר ובמועדים בחם משולמת תוספת יוקר לשכירים (1 בפברואר ו-1 באוגוסט). החל מאוגוסט 1991 רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון: מענקים בגין הבראה וביגוד המשולמים בחודשים יוני-יולי וחפשי שכר המשולמים בדצמבר) נפרסים לצורך חישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי על-פני חודשי השנה כולה. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי כולל אפוא את חלקם היחסי של התשלומים החריגים ומונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות, בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומים הצמודים לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק. במקביל מחושב גם שכר ממוצע (עפ"י סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי) ללא הפריסה האמורה לעיל, המשמש למטרות אחרות כגון: עדכון שכר המינימום, שכר הבכירים וכו'.

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



- זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי
- הבטחת הכנסה
- נידחות נכים
- קצבת יוצאי צבא
- מזונות
- נפגעי ספר ואיבה
- אסירי ציון והרוגי מלכות
- מילואים

- זיקנה ושאיירים
- נכות כללית
- ילדים
- נפגעי עבודה
- אבטלה
- אימהות
- משיטת רגל ומירוק תאגידים
- סיעוד

בישראל, שהוא אחוז קבוע מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, ובשני שיעורים (שיעור רגיל ומוגדל), המשתנים בהתאם לגיל המפרנס העיקרי של המשפחה ולהרכבה. כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה).³

דמי הביטוח הלאומי נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקיהם) ומן המעסיקים (כהשתתפות במימון עלויות הביטוח של עובדיהם) וכן גם מעובדים עצמאיים ומאלה שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על רכיבי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק הופחתו בהדרגה (החל מ-1986) שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים העצמאיים. הממשלה מפצה מאז את המוסד לביטוח לאומי על אבדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה בשם "שיפוי האוצר".⁴ כמו כן, הממשלה משתתפת במימון חלק מענפי הביטוח⁵ ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות שלא על פי חוק הביטוח הלאומי, שעבורן לא נגבים דמי ביטוח.⁶ הגמלאות המשולמות בענפים הנשענים על גבייה (חלקית או מלאה) מהציבור מכונות "גמלאות

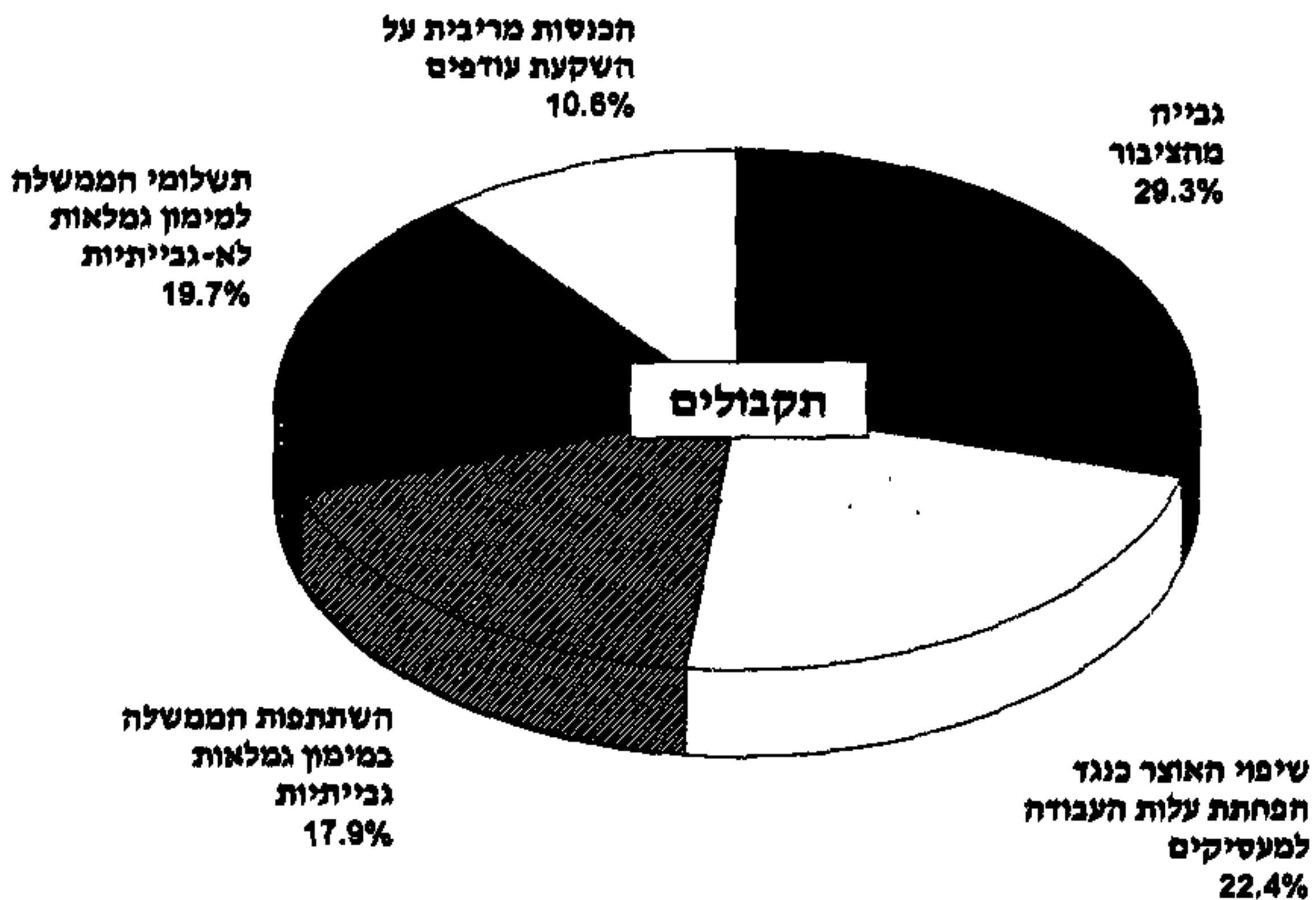
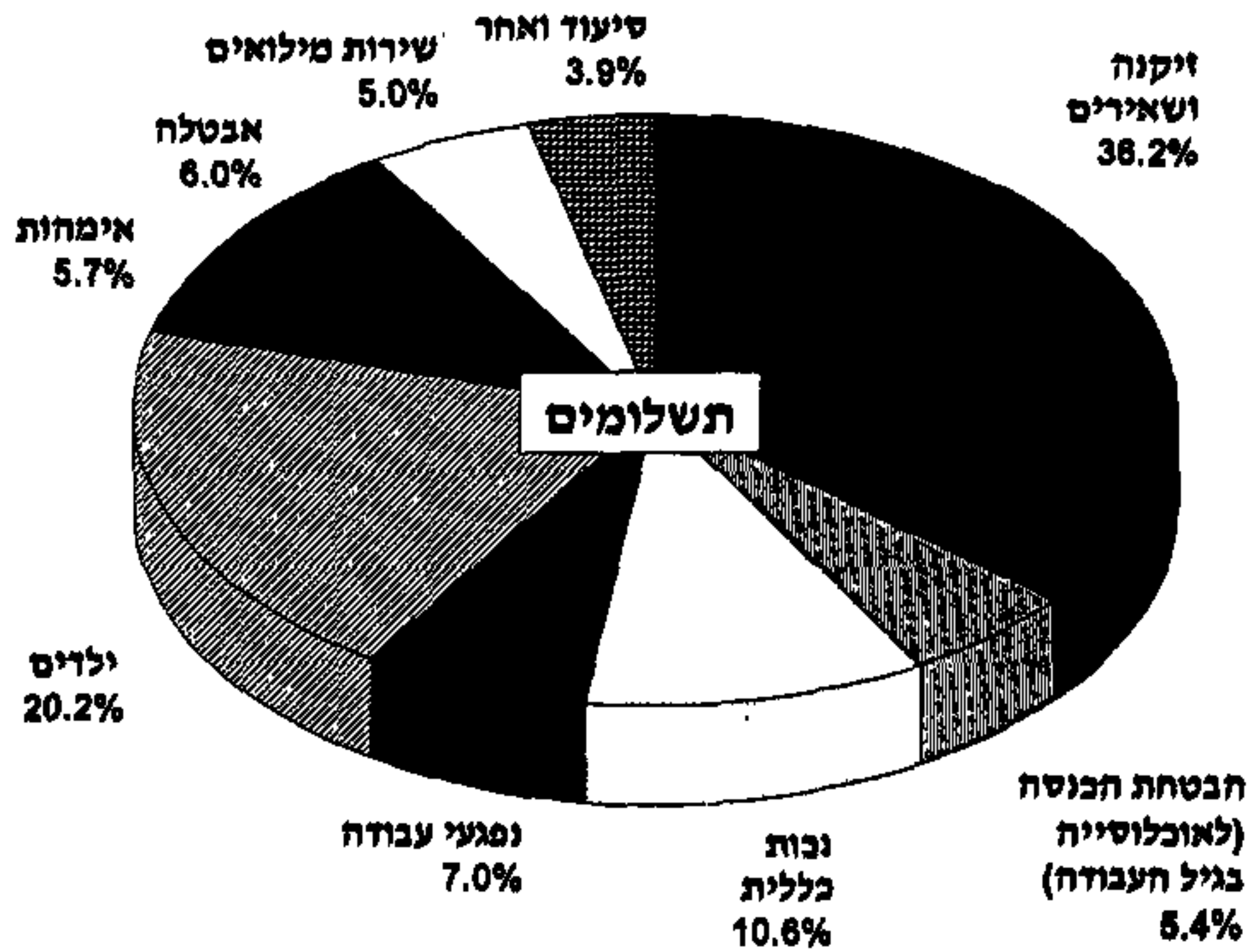
³ חוק הבטחת הכנסה, שנחקק ב-1 בינואר 1982, נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנוקדים, שמסיבה כל שהיא אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה כלשהי, שלה הם זכאים) את צרכי הקיום הבסיסיים. החוק יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה במסגרת חוק הביטוח הלאומי או למי שחכנסתו מגמלה הניתנת מכוח חוק הביטוח הלאומי נמוכה מהכנסת המינימום שנקבעה בחוק. בניגוד לגמלאות הביטוחיות, המשולמות בחתרחש האירוע הביטוחי המזכה בגמלה בלא קשר לרמת הכנסתו או לאמצעין של מקבל הגמלה, הגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן הכנסות/אמצעים. חשוב להבחין בין הכנסת המינימום המובטחת לכל משפחה בישראל מכוח חוק הבטחת הכנסה, ובין שכר המינימום, המובטח לאוכלוסיית השכירים בלבד מכוח חוק שכר מינימום, שנחקק ב-1 באפריל 1987. "השלמת הכנסה" מכת החוק הראשון מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, בעוד ש"השלמת שכר" מכוח החוק השני מוטלת על המעביד.

⁴ בשנת 1986, בטרם הופחתו שיעורי דמי הביטוח, שילם המעסיק דמי ביטוח בשיעור בן 10.25% משכר העובד, ואילו חלקו של העובד היה 3.80% משכרו. היום חלקו של המעסיק (והעובד העצמאי) הוא 1.93% בלבד, ואילו חלקו של העובד גדל ל-4.9% משכרו. מבוטחים שאינם עובדים חייבים בתשלום מינימום הקבוע בחוק.

⁵ על-פי חוק הביטוח הלאומי, הממשלה משתתפת במימון ענפי הביטוח באמצעות הוספה של 15% מסכום הגבייה לענף זיקנה ושאיירים ו-130% מסכום הגבייה לענף ילדים וכן באמצעות החזר 50% מן התשלומים לנכים ותיקים בענף נכות כללית ומלוא התשלומים לעולים חדשים בענף סיעוד.

⁶ הממשלה מממנת מימון מלא גמלאות שחמוסד מופקד על הענקתן, אך המשולמות על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: קצבות זיקנה ושאיירים לעולים, קצבות נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה), או על-פי חוקים אחרים (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, חוק חיילים משוחררים).

תרשים מס. 2: התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 1995



גבייתיות", ואילו הגמלאות המשולמות בענפים הממומנים בלעדית על-ידי הממשלה מכונות "גמלאות לא-גבייתיות". תרשים מס. 1 מתאר סכימטית את מערכת התקבולים והתשלומים של המוסד, כולל תקבולים מריבית על השקעות (באג"ח ממשלתיות צמודות מדד), גבייה עבור שירותי בריאות (דמי ביטוח בריאות ומס מקביל) וחלוקת הסכום הנגבה לקופות החולים.

תרשים מס. 2 מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 1995. התרשים מורה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, המשלם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ושאיירים הזכאים לכך) 36.2% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא הענף השני בגודל, שתשלומיו מסתכמים ל-20.2% מכלל תשלומי הגמלאות. בצרוף ענף נכות כללית מסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-67% מכלל תשלומי הגמלאות. ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה, נפגעי עבודה ושירות מילואים) תורמים, כל אחד, 5% - 7% מכלל התשלומים. זה בערך גם אחוז התשלומים של ענף הבטחת הכנסה, המשלם גמלאות למשפחות מעוטות אמצעים, שמפרנסן העיקרי בגיל העבודה. מהתפלגות תקבולי המוסד עולה, כי בשל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים הפכה הממשלה למממן העיקרי של תשלומי הגמלאות: המימון הממשלתי הוא היום 60.0% מכלל תקבולי המוסד, ואילו בלא שיפוי האוצר, הגבייה מן הציבור (מעסיקים, עצמאים ולא עובדים) היתה רוב התקבולים. לוח מס. 1 מלמד, כי ב-1995 הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) היתה 4.65% מגודל התוצר המקומי הגולמי (הגבייה הכוללת מס מקביל ודמי ביטוח בריאות היתה 8.32% מהתוצר), ואילו תשלומי הגמלאות של המוסד הסתכמו בכ-8% מגודל התוצר המקומי הגולמי (הגמלאות הגבייתיות - 6.25% מגודלו).

1.2 התפתחויות עיקריות

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1995-1996 עמדה בסימנם של מספר שינויים תחיקתיים משמעותיים שהונהגו בשנים אלה ובשלהי שנת 1994. במערך הגמלאות בלטו הגידול ברמת הקצבאות המשולמות למשפחות מעוטות הכנסה מכוחם של החוק לצמצום

לוח מס. 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוזים, יחסית לתוצר המקומי הגולמי), 1995-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	דמי ביטוח לאומיים**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.39	5.98	6.73	4.93
1993	7.80	6.30	7.00	5.12
1994	8.05	6.65	7.11	5.21
1995	7.98	6.25	8.32	4.65

* כולל גביית דמי ביטוח בריאות ומס מקביל עבור קופות החולים.
 ** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) ושל החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), ההאחדה ההדרגתית (החל מינואר 1994) של קצבות הילדים בלא תלות בשירות צבאי, החלת ביטוח זיקנה על עקרת הבית (ינואר 1996) והגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (נובמבר 1994). במערך הגבייה הונהגה ריפורמה, שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והביאה לחלוקה צודקת יותר של נטל התשלומים (ינואר 1995). הוחל בגביית דמי ביטוח בריאות ובחלוקתם לקופות החולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), ונמשך המאמץ להפחתת עלות העבודה במשק - הפעם באמצעות ביטול הגבייה לענף מילואים (ינואר 1995) ובאמצעות הורדת שיעור המס המקביל המוטל על המעסיקים ועל העצמאים כהשתתפות במימון שירותי הבריאות (פברואר 1995). הריפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי - שעיקריה כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה החייבת בדמי ביטוח, העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח עבור שכירים לפי ארבעה מן השכר הממוצע במשק

והנהגת שיעורי דמי ביטוח מופחתים - מחד גיסא הפכה את מערכת הגבייה לפרוגרסיבית יותר ומאידך גיסא הגדילה את רמתן של הגמלאות מחליפות השכר (דמי אבטלה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה, דמי מילואים). השינויים התחיקתיים שחלו במערך הגמלאות והגבייה הובילו להגדלת חלקו של אוצר המדינה במימון הגמלאות.

בשנת 1995 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-21.3 מיליארד ש"ח⁷. לעומת 1994 גדלו תשלומי הגמלאות גידול ריאלי בן 10.8%, שהוא שיעור גידול הכפול מזה של השנה הקודמת והגבוה ביותר מאז 1986. בניגוד ל-1994, שבה הגידול הריאלי שחל בהיקף התשלומים של המוסד נזקף בעיקר לגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות, הרי שב-1995 הגידול הניכר בכלל תשלומי הגמלאות משקף בראש ובראשונה את הגידול הריאלי שחל ברמת הגמלה (בממוצע למקבל). נוסף על השינויים התחיקתיים בתחום המלחמה בעוני, שהגדילו את רמת הקצבאות המשולמות למשפחות מעוטות היכולת (קשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, נכים עם ילדים ומשפחות חד-הוריות), נמשכה ב-1995 העלייה בשכר הריאלי, שהביאה לגידול ריאלי של קצבת הזיקנה והשאיירים הבסיסית, קצבת הנכות הכללית והגמלה להבטחת הכנסה, הצמודות לשכר הממוצע. יתר על כן, השכר הממוצע על-פי חוק הביטוח הלאומי, שעל-פיו מתעדכנות הקצבאות צמודות השכר, גדל במידה רבה יותר מאשר השכר הממוצע בפועל (בכ-3%, במונחים ריאליים, לעומת כ-2%). כתוצאה מכך עלתה ב-1995 רמת הקצבאות צמודות השכר גם ביחס לשכר הממוצע בפועל⁸. במקביל, הרחבת בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח (בעקבות הריפורמה במערך הגבייה) הביאה לעלייה ריאלית גדולה גם בערכן הממוצע של הגמלאות מחליפות השכר (דמי אבטלה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה ודמי מילואים). לעומת זאת, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות גדלה ב-1995 בשיעורים מתונים,

⁷ סך תשלומי הגמלאות המצוין לעיל אינו כולל תשלום ששילם המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון כהחזר חוב משנים קודמות (0.3 מיליארד ש"ח) בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

⁸ לעומת זאת, בעקבות חימשכות השחיקה חזומה בערכה של נקודת קצבת ילדים (המשמשת בסיס לקביעת קצבות הילדים עבור משפחות בעלות גודל שונה), קטנה ריאלית וכחלק מהשכר הממוצע קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות (בנות 1-2 ילדים). קצבת הילדים המשולמת למשפחות גדולות גדלה במעט ריאלית בעקבות הגדלת מספר נקודות הקצבה למשפחות אלו והאחדת רמת הקצבאות המשולמות לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי.

יחסית, בעיקר בשל ההתייצבות שחלה במספר העולים המצטרפים למערך תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח המרכזיים של המוסד (זיקנה, שאירים וילדים), המעניקים גמלאות לעולים מיד עם הגיעם לישראל.

סך תקבולי הגבייה מן הציבור של המוסד לביטוח לאומי, הכוללים בנוסף לדמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, הסתכם ב-1995 ב-21.8 מיליארד ש"ח. היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאים) הסתכם בכמחצית מסכום הגבייה הכוללת - 12.2 מיליארד ש"ח (ש-5.3 מיליארד מהם הם שיפוי האוצר). בהשוואה ל-1994 קטן היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי בן 5.1%, אף על פי שהגבייה הכוללת גדלה ריאלית בשיעור בן 24.4%. הסיבה לירידה בהיקף הגבייה של דמי הביטוח היא בעיקר ביטול הגבייה עבור ביטוח שירות מילואים, שכן השכר הריאלי במשק, וכן מספר המועסקים ומספר משרות השכיר המשיכו לגדול⁹. עלייה ריאלית משמעותית, בת 14.8%, חלה גם בהיקף השיפוי של האוצר בגין הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (והמס המקביל) של המעסיקים והעצמאים, שהיא בעיקר השפעה משולבת של הקטנה בשיפוי עקב ביטול ביטוח שירות מילואים והנהגת שיפוי גם בתשלום המס המקביל. שיפוי האוצר הגיע ב-1995 לסכום בן 6.7 מיליארד ש"ח. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה אף היא ריאלית בשיעור בן 11.2%, ותשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדלו ריאלית בשיעור גבוה במיוחד, 31.4%, הן בשל ביטול הגבייה לענף ביטוח מילואים ותשלום דמי מילואים מכספי האוצר והן בשל הגדלת סכום הגמלאות המשולמות למעוטי יכולת מכוח החוקים לצמצום ממדי העוני (שהוחלו באוגוסט 1994 ויוני 1995). בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד המיועדים למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-4.5%, במונחים ריאליים, והסתכמו ב-23.6 מיליארד ש"ח.

⁹ ההתפתחויות החיוביות בתחום השכר והתעסוקה הביאו לגידול ריאלי בן 4.6% בחיקף הגבייה של המס המקביל, ויחד עם דמי ביטוח הבריאות, שנגבו מאז פברואר 1995 הבטיחו עלייה ריאלית חדח בתקבולי הגבייה הכוללת.

בשנת 1996 צפויים תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי לגדול ריאלית בשיעור קטן יותר משיעור הגידול ב-1995 - 6.1%, שכן עיקר השינויים התחיקתיים באו לידי ביטוי בשנה הקודמת. ב-1996, בדומה ל-1994, נובע עיקר הגידול הצפוי בתשלומי הגמלאות מן הגידול במספר המקבלים. הקצבאות צמודות השכר (למעט קצבת נכות כללית) צפויות לגדול ריאלית בכמחצית האחוז, שהוא שיעור העלייה הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול בשיעור דומה במונחים ריאליים (או אף במעט פחות), כך שהקצבאות צמודות השכר צפויות לשמור על רמתן היחסית לשכר הממוצע במשק. הגבייה הכוללת צפויה לגדול ב-4.2%, ואילו סכום דמי הביטוח הלאומי שייגבו כמעט לא יגדל ריאלית (0.7%). סך כל מקורות המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור דומה לזה של 1995 (4.5%), וחלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) צפוי לגדול במעט, מ-60.0% ב-1995 ל-61.4% ב-1996.

1.3 תשלומי גמלאות

תשלומי הגמלאות בכל אחד מענפי הביטוח הלאומי נקבעים מחד גיסא על-פי מספר מקבלי הגמלה בענף, ומאידך גיסא על-פי רמת הגמלה (בממוצע למקבל). שינויים במספר המקבלים ו/או ברמת הגמלה הם שגורמים אפוא לשינויים החלים בסך כל תשלומי הגמלאות. השינויים במספר המקבלים נזקפים לשינויים בקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה ו/או לקצב העלייה לארץ (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים ילדים וזיקנה), להתפתחויות כלכליות, בעיקר בתחום התעסוקה (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים אבטלה והבטחת הכנסה) ולשינויים בתנאי הזכאות, המרחיבים את גודל האוכלוסייה הזכאית או מצמצמים אותה. שינויים ברמת הגמלה ארוכת המועד נזקפים בעיקר לשינויים ברמת השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (שאליו צמודות הגמלאות ארוכות המועד והגמלה להבטחת הכנסה), לשינויים במדד המחירים לצרכן (שעל-פיו מתעדכנות קצבות הילדים), לתדירות העדכון של הגמלאות צמודות השכר או המדד (המתבצע, בנוסף לינואר של כל שנה, במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק) ולשינויים תחיקתיים. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נזקפים לא רק

לשינויים תחיקתיים, אלא גם לשינויים בהרכבם של מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר טרם זכאותם לגמלה. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1995-1996 באוכלוסיית מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

1.3.1 מקבלי גמלאות

כבשנים קודמות, כן גם ב-1995, המשיכה לגדול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי (לוח מס. 2), אם כי בשיעורים מתונים מאלה שאפיינו את השנה הקודמת (למעט מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה ומקבלי קצבת נכות בגין פגיעה בעבודה). בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, התייצב קצב הגידול במספר המקבלים עם ההתייצבות שחלה במספר העולים לארץ. ב-1995 מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-3.4%, מעט פחות מאשר בשנים 1993-1994, והגיע לכ-554 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (4.0%), שכן מספר המקבלים קצבת שאירים נותר כמעט בלא שינוי (גדל בפחות מ-1%). עם זאת, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-3.1% בלבד, ואילו מספר העולים המקבלים קצבת זיקנה מיוחדת, שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, גדל ב-8.3% והגיע לכ-83 אלף בממוצע לחודש. ב-1996 תימשך, ככל הנראה, היציבות בשיעור הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, אשר יגיע, לפי אומדן, ל-3.2%. הנהגת ביטוח זיקנה גם לעקרת הבית אמורה לחול רק על אלה שתגענה לגיל פרישה ב-1996, והיא צפויה להגדיל את מספר המקבלים בכ-2,000 בלבד.

בענף ילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1995 גידול בן 2.4% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול בן 1.8% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. מספר המשפחות המקבלות קצבה הגיע ל-815 אלף בממוצע לחודש (מהן 105 אלף משפחות של עולים חדשים), ומספר הילדים שבגינם שולמה קצבה - ל-1,927 אלף (175 אלף מהם עולים חדשים). בניגוד ל-1994, שבה הגידול באוכלוסיית מקבלי הקצבה נבע עדיין מחידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות באורח אוניברסלי, בלא מבחן הכנסות (מרץ 1993), ב-1995 מספר מקבלי הקצבות בענף ילדים גדל בשיעור גידול האוכלוסייה (כולל עולים).

לוח מס' 2: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים במוטוץ לחדש, 1985-1996

שנה	נסות כלליות		נסות עבודה		נסות עבודה		נסות עבודה		נסות עבודה		נסות עבודה		שנה		
	קצבת ילד	קצבת נכה	קצבת נכות	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית	קצבת זמנית			
1985	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	19.6	546.9	11.6	5.8	62.1	390.2	1985
1990	6.5	5.8	11.4	59.1	11.6	3.5	103.6	43.7	31.8	532.5	12.1	6.1	73.4	442.6	1990
1991	6.9	6.1	11.6	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	34.7	471.7	12.8	7.2	74.6	477.3	1991
1992	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	109.5	45.0	37.7	481.6	13.4	8.6	77.8	499.8	1992
1993	8.3	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	45.8	723.6	13.6	9.5	82.9	517.7	1993
1994	9.4	9.5	12.8	81.2	13.6	3.8	116.6	52.0	52.0	795.6	14.6	10.3	88.5	535.8	1994
1995	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	3.8	113.4	54.6	59.0	814.7	15.3	11.6	94.0	553.9	1995
1996	11.3	11.6	13.4	92.0	15.3	3.9	113.5	56.0	65.3	829.7	15.3	11.6	104.5	571.8	1996

מספר המקבילים (אלפים)

גידול שנתי (אחוזים)

1985	2.8	1.7	4.5	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	28.5	-12.0	1.5	2.2	5.9	-4.7	2.9	5.3	4.5	1.7	2.8	1985
1990	5.1	2.2	8.3	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	18.5	-2.0	3.9	1.3	4.9	-0.5	1.8	9.4	8.3	2.2	5.1	1990
1991	7.8	1.5	6.2	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	10.2	-11.4	3.8	0.6	4.6	13.4	1.8	5.2	6.2	1.5	7.8	1991
1992	4.7	4.2	8.7	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	36.2	1.3	1.9	1.7	3.9	14.9	2.6	18.0	8.7	4.2	4.7	1992
1993	3.6	6.6	14.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	-13.1	50.2	5.5	0.0	4.7	0.7	1.7	19.4	14.7	6.6	3.6	1993
1994	3.5	6.8	13.3	8.6	1.5	2.7	0.9	6.8	10.0	10.0	0.9	2.7	1.5	8.6	4.9	10.4	13.3	6.8	3.5	1994
1995	3.4	6.2	8.5	4.6	7.4	0.0	-2.7	5.0	10.0	2.4	-2.7	0.0	7.4	4.6	3.1	8.4	8.5	6.2	3.4	1995
1996	3.2	11.2	10.8	8.4	4.8	2.6	0.0	2.5	4.0	1.8	0.0	2.6	4.8	8.4	1.5	12.6	10.8	11.2	3.2	1996

* מספר המקבילים השונים במשך השנה.
 ** נתוני השנים 1985-1993 כוללים את המשפחות, שקצבות הילד הראשון והילד השני החוזר לרן באמצעות המעבידים.
 *** הנתון לשנת 1985 מתייחס למספר החשולמים הממוצע בחדש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבילים.

ב-1996 מספר המשפחות שתקבלנה קצבות ילדים צפוי לגדול ב-1.8%, ואילו מספר הילדים שבגינם תשולם קצבה - בכ-1.6%.

ב-1995 נצפו, זו השנה הרביעית ברציפות, שיעורי גידול גבוהים, יחסית, במספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית. מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-6.2% והגיע ל-94 אלף בממוצע לחודש. מספרם של המקבלים קצבת שירותים מיוחדים ושל המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשיעורים גבוהים אף יותר, ב-8.5% וב-8.4%, בהתאמה, ואילו מספר מקבלי קצבת ניידות גדל ב-3.1% בלבד. שיעורי גידול אלה נמוכים משיעורי הגידול שנצפו ב-1994, שכן זכויותיהם של העולים שעלו בשנים 1990-1993 לקצבת נכות כללית ולקצבת שירותים מיוחדים מוצו עד תום 1994. ב-1996 שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות כללית אינו ברור סופית (ראה פרק 3.3). מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה צפוי לגדול בשיעורים דומים לאלה של 1994 (10.8% ו-12.6%), בהתאמה. מספר המקבלים קצבת ניידות צפוי לגדול בשיעור מתון מזה של השנתיים הקודמות - כ-1.5% בלבד.

אשר למקבלי גמלאות מחליפות שכר, ב-1995 הואט קצב הגידול במספר נפגעי העבודה שקיבלו דמי פגיעה. מספרם גדל בשיעור בן 4.6% (לעומת 8.6% ב-1994) והגיע לכ-85 אלף בממוצע לחודש. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה באוכלוסיית נפגעי העבודה גדל בשיעור חד בן 7.4% (לעומת 1.5% ב-1994), ואילו במספר המקבלים קצבת תלויים לא חל שינוי. בענף אימהות נצפה ב-1995 גידול במספר המקבלות דמי לידה, בשיעור בן 5.0% (הנמוך במקצת מזה של 1994). לעומת זאת, חלה ירידה בת 2.7% במספר האימהות המקבלות מענק לידה, הנובעת מכך שמ-1995 תושבות השטחים אינן זכאיות עוד למענק לידה. מספר המקבלים דמי אבטלה גדל ב-10.0%, לאחר ירידה בת כ-13% בכל אחת מן השנתיים הקודמות, והגיע ל-67.4 אלף בממוצע לחודש. זאת - למרות ירידת שיעורם של הבלתי מועסקים במשק¹⁰ ושל מספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה

¹⁰ ירידת מספרם של הבלתי מועסקים התבטאה בעיקר בירידת מספרם של הבלתי מועסקים שנה ויותר (שככל הנראה התייאשו מחיפוש עבודה ושאינם נמנים עוד בסטטיסטיקת המובטלים). במספרם של הבלתי מועסקים פחות משנה הסתמנה יציבות.

ולמרות החמרת כללי הזכאות של מובטלים מתחת לגיל 35. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה גדל מעט והגיע ל-15.6 אלף בממוצע לחודש (לאחר שהיה 13.8 אלף ב-1994).

ב-1996 צפוי מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה לחזור ולגדול בשיעור גבוה, יחסית, הדומה לזה של 1994 - 8.4%. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בכלל נפגעי העבודה צפוי, לעומת זאת, לגדול בשיעור נמוך משל 1995 - ב-4.8% בלבד, ומספר המקבלים קצבת תלויים צפוי לגדול ב-2.6%. בענף אימהות צפויים גידול בן 2.5% במספר המקבלות דמי לידה והתייצבות במספר המקבלות מענק לידה. מספר המקבלים דמי אבטלה צפוי להמשיך ולגדול, אם כי בשיעור נמוך מזה של 1995 - ב-4.0%, ולהגיע לכ-70.0 אלף בממוצע לחודש. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה יגדל אף הוא במעט ויגיע ל-16.1 אלף.

ולבסוף, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (עובדים בשכר נמוך, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, נכים שאינם זכאים לקצבת נכות, נשים חד-הוריות וכו') גדל ב-1995 ב-6.2% והגיע ל-75.3 אלף בממוצע לחודש (מהם - 29.4 אלף עולים חדשים). שיעור גידול זה נמוך בהרבה מהשיעורים שאפיינו את השנים 1992-1993 (67.5% ו-19.9% בהתאמה), שבהן באה לידי מימוש זכאותם של העולים החדשים לגמלה, אך הוא שיעור הגדול פי שלושה מזה של 1994. ב-1996 צפוי מספר מקבלי הגמלה לגדול ב-7.0% ולהגיע ל-80.6 אלף (מהם 33.4 אלף עולים חדשים).

1.3.2 רמת הגמלה

בשנת 1995 ובשלהי שנת 1994 הונהגו מספר שינויים תחיקתיים שהשפיעו (במישרין או בעקיפין) על רמות הגמלה של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1995-1996. שינויי החוק העיקריים היו:

א. באוגוסט 1994 נכנס לתוקף החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות, שהגדיל את הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה בשיעור בן

7% (מעבר לעדכון השוטף), כפיצוי על השחיקה שחלה ברמתן הריאלית בשנים 1992-1989. כ-180 אלף משפחות של קשישים ושירים נהנו מהעלאת רמת הקצבאות. בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני, שמקבלות משפחות עם ילדים במסגרת הגמלאות המוענקות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה - קשישים ושירים המקבלים השלמת הכנסה, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות והורים יחידים (לפי הגדרתם בחוק משפחות חד-הוריות) - הוגדלה: התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים גדלה מ-5%-7.5% מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (בהתאם לסוג האוכלוסייה) ל-10%. כ-50 אלף משפחות מעוטות הכנסה נהנו מתוספת הילדים המוגדלת. עוד קבע החוק, כי אדם בגיל 46 ויותר, הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה, יקבל את הגמלה בשיעורה המוגדל גם אם טרם מלאו שנתיים לשהותו במערכת הבטחת הכנסה. כ-9,000 משפחות מעוטות הכנסה נהנו מתוספת בת 25% לקצבתן בעקבות זכאותן לשיעור המוגדל.

ב. באוגוסט 1994 הורחב תשלום התוספת בגין ילד המוענקת למקבלי קצבת שאירים לכל אחד מן הילדים (ללא הגבלה במספרם). עד למועד זה שולמה התוספת רק בגין שני הילדים הראשונים.

ג. בנובמבר 1994 הוגדל שיעור דמי הלידה מ-75% ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח. כ-54 אלף אימהות נהנו מתוספת לקצבתן.

ד. בינואר 1994 החל תהליך האחדה של קצבות הילדים לכל המשפחות המקבלות קצבה, בלא תלות בשירות הצבאי. במרוצת ביצועו של שינוי זה, שיימשך עד ינואר 1997, מושווה בהדרגה רמת הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת בגין שירות צבאי לרמת הקצבה של משפחה המקבלת אותה. בעקבות תיקון זה מוגדלות קצבות הילדים של כ-100 אלף משפחות עם שלושה ילדים ויותר.

ה. בינואר 1995 הונהגה רפורמה במערך הגבייה, שעוגנה בחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) ושנועדה להבטיח חלוקה צודקת יותר של נטל דמי

הביטוח. במסגרת הריפורמה הורחב בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי. זאת - על-ידי כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה החייבת בדמי ביטוח, העלאת תקרות ההכנסה החייבת של שכירים מפי שלושה לפי ארבעה מן השכר הממוצע (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי) והנהגת שיעורי דמי ביטוח מופחתים על הכנסה שאינה עולה על מחצית השכר הממוצע. הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח הרחיבה בהכרח גם את בסיס ההכנסה, שעל-פיו משולמות הגמלאות קצרות המועד (דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה, דמי אבטלה ודמי מילואים), והגדילה את רמתן.

1. ביוני 1995 נכנס לתוקף החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שהגדיל ב-7% את קצבות הנכות (קצבת נכות כללית, קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה) המשולמות לכ-90 אלף משפחות נכים, במקביל להגדלה שחלה בקצבות הקשישים והשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה בעקבות החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994). החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים השווה, כמו כן, את רמת הקצבאות המשולמות למשפחות חד-הוריות, שאינן מוגדרות כהורים יחידים לפי חוק משפחות חד-הוריות (כגון, נשים נפרדות ונטושות ונשים שבעליהן במעצר או במאסר) לרמה הניתנת להורים יחידים, כך שכמעט כל המשפחות החד-הוריות, פורמליות כלא-פורמליות, הפכו זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל. כמו כן הוגדלה התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים, הניתנת למשפחות החד-הוריות שאינן מוגדרות כהורים יחידים, ל-10% מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. זאת - בדומה להגדלת התוספת בגין ילדים, אשר ניתנה למשפחות מעוטות הכנסה (ובכללן משפחות חד-הוריות המוגדרות כהורים יחידים) במסגרת החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994). תיקוני חוק אלו הגדילו את רמת הגמלה להבטחת הכנסה לכ-3,000 משפחות חד-הוריות נוספות. אלה שהיו זכאיות קודם לכן לגמלה בשיעור הרגיל בלבד נהנו מתוספת של עד כ-50% לגמלתן, ואילו אלו שהיו זכאיות לשיעור המוגדל (מאחר ששהו במערכת יותר משנתיים) זכו לתוספת בת כ-15% - 22% לגמלתן, בהתאם למספר הילדים.

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות הושפעו מעט מאוד מן השינויים התחיקתיים. לפיכך ב-1995 גדלו קצבאות אלה בשיעור נומינאלי בן 13.2%, שהוא שיעור הגידול של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר על-פיו מתעדכנות הקצבאות. השכר הממוצע בפועל, גדל בשיעור נמוך יותר - 12.2%. במונחים ריאליים, קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות גדלו בכ-3%, בעוד שהשכר הממוצע בפועל גדל בכ-2%. לפיכך רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע בפועל גדלה (לאחר שירדה ב-1994). לוח מס. 3 מלמד, כי רמת הקצבה הבסיסית ליחיד/ה עלתה מ-15.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1994 ל-15.5% ב-1995, וכי רמת הקצבה הבסיסית לאלמנה עם שני ילדים עלתה מ-29.6% ל-30.1%. אולם רמת הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה עלתה

לוח מס. 3: קצבת זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת למקבלת קצבה (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), 1996-1975

שנה	קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	יחיד/ה		אלמנה עם 2 ילדים		יחיד/ה		אלמנה עם 2 ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע
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	229.9	24.4	461.8	49.5
1994	146.7	15.3	284.3	29.6	236.4	24.6	499.0	51.9
1995	150.9	15.5	292.6	30.1	252.6	26.0	557.9	57.4
1996	151.4	15.1	293.8	29.2	253.1	25.2	558.3	56.9

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במידה רבה יותר, זאת - בעקבות הגדלתן מכוח החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994), שהשפעתו הורגשה במלואה ב-1995: הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמנה) יחידה גדלה ריאלית ב-7% (וביחס לשכר הממוצע במשק - מ-24.6% ל-26.0%), ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמנה עם שני ילדים גדלה ריאלית ב-12% (ויחסית לשכר הממוצע במשק מ-51.9% ל-57.4%). ב-1996 קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וכן גם הכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים צפויות לגדול ריאלית בכמחצית האחוז בלבד, שהוא שיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול בשיעור דומה (או אף במעט פחות), כך שרמת הקצבאות הבסיסיות והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים צפויות לשמור על רמתן יחסית לשכר הממוצע במשק.

רישומו של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שנכנס לתוקף ביוני 1995, הורגש היטב כבר באותה שנה: קצבת הנכות הכללית, שעבור נכים בדרגת אי-כושר השתכרות בת 75% ויותר אמורה להשתוות לרמת הכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבות זיקנה ושאירים, גדלה ריאלית ב-7%. יחד עם זאת, בשל הפיגור בפיצוי שניתן למקבלי קצבת נכות כללית לעומת מקבלי קצבת זיקנה ושאירים עם השלמת הכנסה (שקצבתם הוגדלה כבר באוגוסט 1994), קצבת הנכות הכללית נפלה ברמתה, בשנים 1994-1995, מהכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים. ב-1996 צפויה רמת הקצבאות להשתוות, כך שקצבת הנכות הכללית צפויה לגדול ריאלית בשיעור בן 3%, שהוא גבוה יותר משיעור הגידול בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. אשר לגמלה להבטחת הכנסה, הצמודה אף היא לשינויים בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי - זו הושפעה גם מן ההטבות למקבלי הגמלה שהוענקו במסגרת שני החוקים לצמצום ממדי העוני: לוח מס. 4 מורה כי ב-1995 הגמלה הממוצעת ליחיד ללא ילדים (בממוצע למקבלי הגמלה בשיעור הרגיל ובשיעור המוגדל, גמלה חלקית ומלאה) גדלה ריאלית ב-9.6% (יחסית לשכר הממוצע במשק - מ-21.6% ל-21.9%), בעוד שהגמלה הממוצעת ליחיד עם שני ילדים גדלה ריאלית ב-14.3% (יחסית לשכר הממוצע במשק - מ-35.9% ל-38.0%). ב-1996 צפויה הגמלה הממוצעת לגדול מעט במונחים ריאליים, אך להשאר קבועה (למעט הגמלה ליחיד עם שני ילדים, שתגדל מעט) יחסית לשכר הממוצע במשק.

בניגוד לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע אשר רמתן עלתה, ב-1995 המשיך להשחק ערכה הריאלי של נקודת קצבת ילדים, המשמשת בסיס לקביעת קצבות הילדים המשולמות למשפחות בעלות גודל שונה (והנקובה בערכים שקליים): ערכה של נקודת קצבה קטן ריאלית בשיעור בן 1.3%, ורמתה ירדה מ-2.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1994 ל-2.8% ב-1995 (לוח מס. 5). זאת במסגרת מדיניות השחיקה בערכה של נקודת הקצבה מאז אוגוסט 1994, שניזומה כחלק מן האמצעים לגיוס המימון הנדרש לגמלאות המוגדלות המשולמות למעוטי יכולת. לפיכך קצבת הילדים המשולמת למשפחות הקטנות (1-2 ילדים) ירדה ריאלית (וביחס לשכר הממוצע במשק). לעומת זאת, בעקבות הגדלת מספר נקודות הקצבה למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר, גדלה מעט ריאלית (וביחס לשכר הממוצע במשק), הקצבה המשולמת למשפחות אלה. כן עלתה רמת הקצבה המשולמת למשפחות בנות שלושה ילדים ויותר שאינן זכאיות לקצבת יוצא צבא, ושקצבתן מושווית בהדרגה לזו של המשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. ב-1996 צפוי ערכה הריאלי של נקודת הקצבה להמשיך לקטון ב-1.4%, ורמתה ביחס לשכר הממוצע במשק

לוח מס. 4: הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), 1975-1996

רמת הגמלה (בממוצע למקבל, כולל קצבות ילדים)						
יחיד עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		יחיד/ח		שנה
מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	
19.6	176.2	23.9	214.3	12.7	113.9	1990
24.7	211.3	28.5	243.8	17.3	148.3	1991
32.5	276.4	34.0	289.4	20.2	172.3	1992
34.4	202.1	33.0	289.9	20.6	181.0	1993
35.9	307.5	32.9	281.4	21.6	184.7	1994
38.0	351.7	33.8	212.4	21.9	202.4	1995
38.2	352.3	33.8	312.9	21.9	202.8	1996

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

צפויה לרדת ל-2.7%. קצבות הילדים, המשולמות למשפחות קטנות כגדולות, צפויות לרדת הן בערכן הריאלי והן בערכן ביחס לשכר הממוצע במשק.

אשר לגמלאות מחליפות השכר, ב-1995 דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית ב-8.6% והגיעו ל-45.0% מן השכר היומי הממוצע במשק, לעומת 42.7% ב-1994. זאת - בעיקר בשל הרחבת בסיס השכר החייב בדמי ביטוח, שהרחיבה גם את בסיס השכר לחישוב דמי האבטלה, ובשל קביעת שכר המינימום כבסיס המינימלי לחישוב דמי האבטלה של מובטל שעבד במשרה מלאה. עלייה ריאלית חדה, בת 53%, חלה בדמי הלידה (בממוצע ליום) בעקבות הגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (במקום 75% ממנו). יחסית לשכר היומי הממוצע במשק גדלו דמי הלידה מ-45.5% ב-1994 לכ-70% ב-1995. דמי הפגיעה בעבודה (בממוצע ליום) ששולמו לשכירים גדלו

לוח מס. 5: נקודות קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק**), לפי מספר הילדים, 1975-1996

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים***		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מחשכר חממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מחשכר חממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מחשכר חממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מחשכר חממוצע
1975	28.1	4.4	175.5	8.8	238.7	27.4	37.3	
1980	21.9	2.8	136.6	5.6	185.7	17.7	24.0	
1985	24.7	3.1	191.6	3.6	272.2	24.7	35.1	
1990	28.7	3.0	222.0	1.5	314.9	23.4	33.2	
1991	28.8	3.1	222.6	-	315.8	24.3	34.5	
1992	29.1	3.1	225.6	-	320.0	24.3	34.5	
1993	29.1	3.1	225.5	5.2	320.1	24.1	34.2	
1994	28.2	2.9	222.2	5.9	315.6	23.2	32.9	
1995	27.8	2.8	223.7	5.8	318.2	23.4	33.4	
1996	27.4	2.7	220.6	5.4	313.8	21.7	30.9	

* כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** רמת הקצבה (בממוצע לחודש) בשנים 1985-1993 מתייחסת למשפחה שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאז אוקטובר 1990 - גם לקצבת הילד השני (במשפחות עד שלשה ילדים). במרץ 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבות הילדים.

ריאלית ב-6.8%, והגיעו ל-61.4% מן השכר הממוצע במשק לעומת 60.2% ב-1994. ב-1996 צפויים דמי האבטלה הממוצעים לגדול ריאלית ב-9.7%, דמי הלידה - ב-4%, בעוד שדמי הפגיעה בעבודה צפויים לקטון ריאלית בכחוז אחד.

1.3.3 היקף התשלומים

ב-1995 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-21.3 מיליארד ש"ח¹¹. בהשוואה ל-1994 גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 10.8%, שהוא כפול בגודלו משיעור הגידול בשנה הקודמת והגבוה ביותר מאז 1986. לוח מס. 6 מלמד, כי שיעורי הגידול הגבוהים יותר נצפו בענפים אימהות (20.8%), אבטלה (16.2%), נכות כללית (16.1%), מילואים (16.1%), נפגעי עבודה ופעולות איבה (14.6%), הבטחת הכנסה (13.7%) וסיעוד (13.5%). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור נמוך במקצת (8.6%) משיעור הגידול בסך התשלומים, ואילו תשלומי ענף הילדים, השני בגודלו במוסד, גדלו בשיעור הנמוך ביותר - ב-4.5% בלבד. שקלול שיעורי הגידול הענפיים בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים כ-29% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה במעט מחלקו של הענף בסך כל התשלומים (36.2%). לגידול בענף תשלומי ילדים נזקפים, לעומת זאת, רק כ-8% מהגידול בסך כל התשלומים - תרומה קטנה במיוחד, יחסית לחלקו של הענף בסך כל התשלומים (20.2%). ענף נכות כללית תרם כ-16% מהגידול בסך כל התשלומים - יותר מחלקו בכלל התשלומים (10.6%), ואילו לענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה, נפגעי עבודה ומילואים), שתשלומיהם עלו בשיעורים ריאליים בני כ-14%-20%, נזקפים כ-37% מכלל הגידול בתשלומי הגמלאות - תרומה הגדולה בהרבה מחלקם בכלל התשלומים (23.7%, כ-5% - 7% לענף).

בניגוד ל-1994, שבה הגידול הריאלי שחל בהיקף תשלומי הגמלאות נזקף בעיקר לגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות, ב-1995, שבה נרשמו שיעורי גידול מתונים יותר במספר

¹¹ סך כל תשלומי הגמלאות חמצוין לעיל אינו כולל תשלום, ששילם המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון כחוזר חוב משנים קודמות (0.3 מיליארד ש"ח) בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

לוח מס. 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הזאת מיוחדת), 1985-1996

שנה	התשלומים התשלומים	זיקת רשמיים	נכות כללת	גמעי עבודה והעלות ספר ואינה	אימות	ילדים	אובסלה	שרות מילואים	זבנות הכנסה	סיעד ואחר
-----	----------------------	----------------	--------------	---	-------	-------	--------	-----------------	----------------	--------------

מיליוני ש"ח (מתורגם שוויטים)

1993	19,807.7	5,419.0	1,427.2	915.0	734.9	3,160.4	1,009.5	855.8	783.1	502.9
1994	17,491.6	6,424.7	1,763.4	1,179.1	907.7	3,728.9	1,000.7	930.0	918.4	638.7
1995	21,323.1	7,674.9	2,253.7	1,487.0	1,206.4	4,286.7	1,280.1	1,187.7	1,148.7	797.9
1996	25,246.1	8,963.2	2,793.6	1,795.6	1,450.2	4,989.0	1,590.0	1,380.3	1,369.8	914.4

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

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	8.1	5.3	6.0	29.3	-7.4	-11.6	25.2	13.3
1994	5.1	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	11.8	-3.3	43.4	13.0
1995	10.8	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	16.1	13.7	13.5
1996	6.1	4.6	11.0	8.2	7.7	4.3	11.3	4.1	6.8	2.7

התפלגות עפ"י נתונים

1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1993	100.0	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4
1994	100.0	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.9
1996	100.0	35.5	11.1	7.1	5.7	19.8	6.3	5.5	5.4	3.6

* התנתנים לשנים 1994-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח כדחוז חוב בנין חיסכון במספר ימי המילואים

** כולל תשלומים עבור השלמת הכנסה

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

המקבלים, הגידול הניכר בכלל תשלומי הגמלאות משקף בראש ובראשונה את הגידול הריאלי שחל ברמות הגמלה. השוואת שיעורי הגידול בתשלומי הגמלאות (לוח מס. 6) לשיעורי הגידול במספר המקבלים (לוח מס. 2) מעידה על הפער הגדול בין השניים (כפליים ויותר) במרבית ענפי הביטוח: כך, למשל, בעוד תשלומי ענף זיקנה ושאיירים גדלו ריאלית ב-8.6%, מספר המקבלים בענף גדל ב-3.4% בלבד. הפער בולט במיוחד בענפים אימהות ונפגעי עבודה, שבהם היקף התשלומים גדל ריאלית ב-20.8% וב-14.6%, בהתאמה, ואילו מספר המקבלים גדל בשיעורים שאינם גבוהים מ-7.0%. החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שהיטיבו עם המשפחות מעוטות היכולת, האחדת רמת קצבות הילדים בלא קשר לשירות הצבאי (החל מינואר 1994), העלאת סכום דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (נובמבר 1994) והריפורמה במערך הגבייה שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (ינואר 1995) - כל אלה הביאו להעלאת רמת הגמלה הממוצעת המשולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי ולגידול החריג בסך כל תשלומי הגמלאות שעלה בהרבה על הגידול במספר המקבלים.

ב-1996 צפויים תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי לגדול ריאלית בשיעור קטן מזה של 1995 - 6.1%. שיעורי הגידול הגבוהים יותר צפויים בענפים אבטלה (11.3%) ונכות כללית (11.0%), ואילו בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים שוב צפויים שיעורי גידול נמוכים, יחסית (4.6% ו-4.3%, בהתאמה). בשנה זו, בדומה ל-1994, נובע עיקר הגידול הצפוי בתשלומי הגמלאות מן הגידול במספר המקבלים, שכן קצבות הזיקנה והשאיירים צפויות לגדול ריאלית בכ-1%, לכל היותר (שהוא שיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי). קצבת נכות כללית צפויה לגדול ריאלית בכ-3% (בעקבות ההשפעה המיטיבה של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שלא באה לידי ביטוי מלא ב-1995) וקצבות הילדים, המשולמות למשפחות קטנות כגדולות, צפויות לקטון בערכן הריאלי. לגידול הצפוי בתשלומי ענפי זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים יש לזקוף כ-60.0% מן הגידול הצפוי בסך תשלומי הגמלאות ב-1996.

1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע, כזכור, מארבעה מקורות¹²: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר כנגד הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים העצמאים במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות באגרות חוב ממשלתיות. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1995-1996 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

1.4.1 גבייה מן הציבור

מספר שינויים תחיקתיים השפיע על היקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים) בשנים 1995-1996:

א. בינואר 1995 חדל ענף שירות מילואים להיות ענף ביטוחי. לרגל זאת הופחת כבר באוקטובר 1994 שיעור דמי הביטוח המוטל על המעסיקים ב-0.47 נקודות אחוז. בינואר 1995 הופחתו גם שיעורי דמי הביטוח המוטלים על שכירים ועל המבוטחים הלא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז. ממועד זה תגמולי המילואים ממומנים על-ידי הממשלה בלבד.

ב. בינואר 1995 נעשתה ריפורמה במערך הגבייה, שבמסגרתה הורחב בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי על-ידי כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה החייבת בדמי ביטוח והעלאת תקרת ההכנסה החייבת של שכירים לפי ארבע מן השכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח אפשרה לקבוע לשכירים שיעור דמי ביטוח מופחת בן 2.66%, עבור חלק השכר שאינו גבוה

¹² ראה "מבוא" (1.1).

ממחצית השכר הממוצע¹³. עבור חלק השכר הגבוה ממחצית השכר הממוצע נשמר השיעור הרגיל, שלאחר ביטול הגבייה לענף מילואים פחת ל-4.9% (לוח מס. 7)¹⁴.

ג. בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. דמי ביטוח הבריאות נקבעו בשיעור רגיל בן 4.8% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, ובשיעור מופחת (על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי) בן 3.1%. גביית דמי ביטוח הבריאות, הן מהאוכלוסייה העובדת והן מהאוכלוסייה הלא-עובדת (לרבות מקבלי קצבאות), הוטלה על המוסד לביטוח לאומי¹⁵.

לוח מס. 7: שיעורי דמי ביטוח לאומי, מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, פברואר 1995

דמי ביטוח 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	3.32	6.62	מזה: עובד
-	-	0.95	1.95	2.57	5.08	ממשלה

¹³ לעובדים עצמאיים נקבע שיעור מופחת של דמי ביטוח (על חלק ההכנסה מעבודה שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע) עוד בשנת 1971.

¹⁴ ביטול הגבייה לענף מילואים הפחית את שיעור דמי הביטוח המוטל על מעסיקים ל-1.93%.

¹⁵ על מדיניות גביית דמי ביטוח בריאות והיערכות המוסד ליישומה, ראו פרק 6 בסקירה השנתית של המוסד לשנים 1994-1995.

ד. בפברואר 1995 הופחתו שיעורי המס המקביל המוטלים על המעסיקים ועל העצמאים ב-1.95 נקודות האחוז (מ-4.95% ל-3%). צעד זה, שנעשה במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה, לווה בהתחייבות ממשלתית לממן מתקציבה את הסכום שנגרע מקופות החולים. קודם לכן, במסגרת הריפורמה במערך הגבייה נקבע למעסיק גם שיעור תשלום מופחת למס מקביל - 2.93% - עבור חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. בפברואר 1995 הופחת גם השיעור המופחת ל-1.78% (לוח מס. 7), כחלק ממדיניות הממשלה להתמיד בהפחתת עלויות העבודה במשק.

ב-1995 הסתכם סך תקבולי הגבייה של המוסד מהציבור, הכוללים בנוסף לדמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, ב-21.8 מיליארד ש"ח (לוח מס. 8). היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאים) הסתכם בכמחצית מסכום הגבייה הכוללת - 12.2 מיליארד ש"ח (ש-5.3 מיליארד ש"ח מהם הם שיפוי האוצר). לעומת 1994, פחת היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי בן 5.1%, אף על פי שהגבייה הכוללת גדלה ריאלית בשיעור בן 24.4%. הסיבה לירידה בהיקף גביית דמי הביטוח הלאומי נובעת בעיקר מביטול הגבייה עבור ביטוח שירות מילואים (שהיתה 2.00% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח - כולל שיפוי האוצר), שכן השכר הריאלי במשק וכן גם מספר המועסקים ומשרות השכיר המשיכו לגדול. ההתפתחויות החיוביות בתחום השכר והתעסוקה הביאו לגידול ריאלי בן 4.6% בהיקף גביית המס המקביל וביחד עם גביית דמי ביטוח בריאות, שהחלה בפברואר 1995, הבטיחו עלייה ריאלית חדה בתקבולי הגבייה הכוללת. עלייה ריאלית משמעותית, בת 14.8%, חלה גם בהיקף השיפוי של האוצר בגין הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי והמס המקביל למעסיקים ולעצמאים, שהיא תוצאה של שתי השפעות מנוגדות: מצד אחד חלה ירידה בשיפוי האוצר בגין ביטול הגבייה לענף ביטוח שירות מילואים (1.08% מהשכר), ומצד שני חלה עלייה בשיפוי האוצר בשל הנהגת שיפוי גם בתשלום המס המקביל (1.95%). שיפוי האוצר הגיע ב-1995 לסכום בן 6.7 מיליארד ש"ח. ב-1996 הגבייה הכוללת של המוסד לביטוח לאומי צפויה לגדול ריאלית בשיעור נמוך בהרבה מזה של 1995 - ב-4.2% בלבד, ואילו היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי כמעט

לוח מס. 8: תקבולי גבייה של המוסד לביטוח לאומי, 1994-1996

שנה	1994	1995	1996	1995	1996	גידול שנתי ריאלי (אחוזים)
דמי ביטוח לאומי						
שכירים	10,302	10,714	12,200	-5.5	2.0	
לא שכירים	1,358	1,457	1,300	-2.5	-20.1	
סך הכול	11,660	12,171	13,500	-5.1	0.7	
מזה שיפוי*	**5,346	**5,275	5,850	-10.3	0.7	
מס מקביל						
שכירים	3,744	4,273	5,030	3.7	5.4	
לא שכירים	500	610	550	10.9	-19.2	
סך הכול	4,244	4,883	5,580	4.6	2.3	
מזה שיפוי*	-	1,482	2,180	-	31.7	
דמי ביטוח בריאות						
שכירים	-	3,759	4,920	-	17.2	
לא שכירים	-	953	1,320	-	24.1	
סך הכול	-	4,712	6,240	-	18.6	
סך הכול						
שכירים	14,046	18,754	22,150	21.3	5.8	
לא שכירים	1,858	3,020	3,170	47.7	-6.0	
סך הכול	15,904	21,765	25,320	24.4	4.2	
מזה שיפוי*	5,346	6,757	8,030	14.8	6.4	

* בגין חורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (וחמס המקביל) חמוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים הלא-שכירים.

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

*** בהנחה שמדד המחירים לצרכן גדל בין שתי התקופות ב-11.6%.

ב-4.2% בלבד, ואילו היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי כמעט לא יגדל ריאלית (0.7%). גביית המס המקביל צפויה לגדול ריאלית ב-2.3%, וגביית דמי ביטוח בריאות - ב-18.6%. שיעור גידול חריג זה נובע מהעובדה כי גביית דמי ביטוח בריאות בשנת 1996 תהיה עבור שנה שלמה לעומת גבייה עבור 11 חודשים בלבד בשנת 1995.

1.4.2 מימון הממשלה והיקף התקבולים

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-1995 ב-23.6 מיליארד ש"ח (לוח מס. 9). בהשוואה ל-1994 גדל סך כל מקורות המימון של ענפי הביטוח ב-4.5% במונחים ריאליים. כאמור בסניף הקודם, ב-1995 חלה ירידה ריאלית בת 5.1% בהיקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי. לעומת זאת, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית ב-11.2%. תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדלו ריאלית אף בשיעור גבוה יותר, בן 31.4%, עקב הגדלת הגמלאות המשולמות למעוטי יכולת מכוח החוקים לצמצום ממדי העוני, ובעקבות תשלום תגמולי מילואים מתקציב האוצר, ותקבולי הריבית על השקעות גדלו ריאלית ב-6.3%. כתוצאה מכך קטן חלקה של גביית דמי הביטוח בסך כל מקורות המימון ל-51.7% (לאחר שהיה 56.8% ב-1994), וגדל חלקה של הממשלה (בגין מימון הגמלאות הלא-גבייתיות והשתתפותה במימון הגמלאות הגבייתיות) ל-37.6% (לאחר שהיה 32.5% ב-1994). אם לוקחים בחשבון גם את שיפוי האוצר בגין הפחתת עלות העבודה, הרי שחלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון הגיע ב-1995 ל-60.0%. ב-1996 צפוי סך כל תקבולי המוסד לגדול ריאלית בשיעור דומה לזה של 1995. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות צפויה לגדול בשיעור גבוה קצת יותר (17.2%), אך תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות צפויים לגדול בשיעור נמוך בהרבה מזה של 1995 (7.7%). חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) צפוי לגדול במעט ולהגיע ל-61.4%.

לוח מס. 9: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-1996

שנה	סך כל התקבלים	גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה מתציבור ושיפוי חאוצר)	חשונות חממשלה במימון גמלאות גבייתיות	מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות	תקבולי ריבית על השקעות
-----	---------------	--	--------------------------------------	------------------------------------	------------------------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

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	23,580.5	12,171.4	4,222.3	4,650.2	2,504.4
1996	27,528.8	13,500.0	5,524.7	5,592.1	2,860.0

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1991	3.3	3.2	-5.6	13.3	2.0
1992	11.2	6.8	30.1	17.8	5.4
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	4.6	0.7	17.2	7.7	2.3

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
1996	100.0	49.0	20.1	20.3	10.4

1.5 עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס. 10)¹⁶ מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר, ב-1995 הועמק הגרעון השוטף בענפי הגמלאות מחליפות השכר, אשר סיימו בגרעון גם את שנת 1994: נפגעי עבודה, אימהות, אבטלה ושירות מילואים. בענף נכות כללית, שבו חלה בשנתיים האחרונות ירידה הדרגתית בעודף השוטף, נרשם ב-1995 גרעון, ואילו בענף זיקנה ושאימים ובענף ילדים נמשכה מגמת הגידול בעודף השוטף, שאפיינה את השנתיים הקודמות. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 1995 בגרעון שוטף בסכום בן 246.9 מיליון ש"ח.

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי 1994-1996

עודף/גרעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גרעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
1996	1995	1994	1996	1995	1994	

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

2,030.0	2,257.5	2,128.7	-820.0	-246.9	-14.2	סך הכול
1,018.0	1,108.4	857.0	-31.0	207.9	90.2	זיקנה ושאימים
-204.0	26.3	202.9	-382.0	-137.4	64.4	נכות כללית
-518.0	-433.7	-337.7	-793.0	-618.1	-477.0	נפגעי עבודה
-335.0	-215.2	-40.5	-402.0	-289.8	-112.1	אימהות
3,448.0	2,662.8	2,092.9	2,698.0	1,983.9	1,544.5	ילדים
-1,113.0	-812.9	-560.0	-1,264.0	-1,000.0	-759.2	אבטלה
-80.0	116.6	35.1	-260.0	-44.9	-101.1	שירות מילואים
-186.0	-194.8	-121.0	-386.0	-347.5	-263.9	אחר

¹⁶ שיעורי דמי הביטוח הלאומי המצוינים בלוח מס. 7 נתלקים בשיעורים דיפרנציאליים (חקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח. כל ענף נבחן אפוא על-פי העודף/גרעון בתקציבו.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר משפרת את התמונה: הגרעון בענפי הגמלאות מחליפות השכר קטן יותר, ובענף שירות מילואים אף מסתמן עודף. ענף נכות כללית נחלץ אף הוא מן הגרעון, והעודף בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים גדל במידה ניכרת. ההתחשבות בהכנסות מריבית מניבה בחשבון כולל עודף תקציבי בן 2,257 מיליון ש"ח בשנת 1995. ב-1996 הגרעון השוטף בענפים שהיו גרעוניים ב-1995 צפוי להעמיק, ובהתעלם מהכנסות מריבית, ענף זיקנה ושאיירים צפוי אף הוא להפוך לגרעוני. הגרעון הכולל של המוסד, בהתעלם מהכנסות מריבית, צפוי לגדול ל-820 מיליון ש"ח, והעודף הכולל, בהתחשב בהכנסות מריבית, צפוי לקטון ל-2,030 מיליון ש"ח.

העודף/הגרעון התקציבי משפיע, כמובן, על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. לוח מס.

לוח מס. 11: רזרבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי, לפי ענפי הביטוח, 1994-1996*

ענף ביטוח	סך כל הרזרבות			רמת כיסוי (שנים)		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
	מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)					
סך הכול	49.0	55.5	64.3			
	התפלגות ענפית (אחוזים)			שנות כיסוי		
זיקנה ושאיירים	35.9	36.5	36.9	3.24	3.25	3.26
נכות כללית	6.6	6.4	6.0	1.87	1.65	1.42
נפגעי עבודה	7.7	6.6	9.0	2.43	2.53	3.32
אימהות	3.2	2.6	2.0	1.78	1.27	0.93
ילדים	25.8	29.6	28.9	4.00	4.07	3.77
אבטלה	8.2	6.2	4.2	3.85	2.62	1.65
שירות מילואים	6.3	6.4	6.1	-	-	-
אחר	6.3	5.7	6.9	-	-	-
סך הכול	100.0	100.0	100.0			

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

11 מורה, כי ב-1995 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר (למעט ענף שירות מילואים) בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד קטן, ובמיוחד קטן חלקו של ענף אבטלה - מ-8.2% מכל הרזרבות ב-1994 ל-6.2% ב-1995. חלקם של ענף זיקנה ושאיירים ושל ענף ילדים בכלל הרזרבות גדל, ובמיוחד גדל חלקו של ענף ילדים, מ-25.8% מכל הרזרבות ב-1994 ל-29.6% ב-1995. לעומת זאת, חלקו של ענף נכות כללית קטן במעט. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל מ-49.0 מיליארד ש"ח ב-1994 ל-55.5 מיליארד ש"ח ב-1995, והוא צפוי להמשיך לגדול ל-64.3 מיליארד ש"ח ב-1996.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תשלומי גמלאות שמאפשר היקף הרזרבות הכספיות של הענף, מעלה כי הרזרבות בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים הספיקה בסוף 1995 ל-3.25 ול-4.07 שנות הוצאה, בהתאמה. רמת הכיסוי בפועל בענף זיקנה ושאיירים גבוהה במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה עבורו - 3 שנים, בעוד שרמת הכיסוי בפועל בענף ילדים גבוהה בהרבה אף מרמת הכיסוי המכסימלית שנקבעה לענף - שנתיים. לעומת זאת, רמת הכיסוי בענף נכות כללית היא 1.87 שנים, הנמוכה עדיין מרמת המינימום שנקבעה לענף זה - שלוש שנים. ירידה משמעותית חלה ברזרבות הכספיות של ענף אבטלה, שהספיקו בסוף 1995 ל-2.62 שנות הוצאה (לאחר רמת כיסוי בת 3.85 שנים בסוף 1994). בשנת 1996 צפויה רמת הכיסוי בענף זיקנה ושאיירים להישאר בעינה, בענפי ילדים ונכות כללית - לרדת במעט (ל-3.77 ול-1.42 שנים, בהתאמה) ובענף אבטלה להמשיך לרדת בשנה תמימה (ל-1.65 שנים).

פרק 2

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

תמי אליאב
(ילדים ואימהות)

שנטל ורנט
(נכות כללית)

אלן זיפקין
(סיעוד)

אסתר טולדנו
(אבטלה)

רבקה פריאור
(נפגעי עבודה)

מרים שמלצר
(זיקנה ושאימים)

2.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

2.1.1 מגמות עיקריות

ב-1995 נמשכה מגמת ההאטה בקצב הגידול של מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים. בשנים 1990 ו-1991, בגבור גל העולים שהגיעו לישראל, גדל מאוד מספר המקבלים קצבאות אלה, וזאת בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. משנת 1992 ואילך, לאחר שהואט קצב העלייה, הואט גם שיעור הגידול של המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים: 4.7% ב-1992, 3.5% ב-1994 ו-3.2% ב-1995. גידול כלל מקבלי הקצבאות ב-1995 נובע הן מגידול בן 3.1% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שיעור גידול הדומה לזה של השנה הקודמת וכן לשיעור בשנים 1990-1991) והן מגידול בן 9.6% במספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות העלייה ארצה (שיעור גידול הגבוה במקצת משיעור הגידול בשנת 1994 - 8.8%). ב-1995 שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים היה 0.9%, בדומה לשנים 1993-1994.

מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים צפוי לגדול בשנת 1996 ב-3.2%, למרות ששיעור מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל במידה רבה יותר מאשר בשנת 1995. זאת - עקב הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל, המקטינה את שיעור הגידול של מקבלי קצבה אלו ואת שיעור הגידול של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. ב-1996 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי יהיה כ-382,000 (ב-3.5% יותר מאשר ב-1995), ומספר המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי יהיה כ-101,600 (ב-0.6% יותר מאשר ב-1995). קצבה מיוחדת שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יקבלו כ-88,000 איש (שיעור גידול בן כ-5.2% בלבד). מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים יהיה ב-1996 כ-571,900 במוצע לחודש. כ-188,700 יקבלו קצבה בתוספת השלמת הכנסה, והם ימנו 33.0% מכל 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-1994-1995 ל-33.5%, וב-1996 הוא צפוי להיות 33.0% בלבד. 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 הידלדלה, 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 ול-16.1% ב-1995. בעת ובעונה אחת התייצב חלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, שבשנים 1994 ו-1995 מנו 84.5% מכלל המקבלים. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1996.

ב-1995 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור בן 2.9%, והיא אף עלתה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.3% מהשכר הממוצע ב-1994 ל-15.5% ממנו ב-1995. ב-1996 ערכה הריאלי של הקצבה צפוי לגדול במעט (בכ-0.3%), וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.1% בלבד מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים היה ב-1995 גבוה מזה שנצפה בשנת 1994. תשלומי הענף גדלו ב-8.5% במחירים קבועים (לעומת 5.5% בשנת 1994). התשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי גדלו ריאלית בשיעור בן 6.5%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - בכ-15.9%. זאת - בעיקר הודות לגידול הניכר בסכום הקצבאות המשולמות מכוח החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, אשר נכנס לתוקפו רק באוגוסט 1994, ואשר לידי ביטוי מלא ב-1995. תרם לגידול זה גם גידול מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות והשלמת הכנסה. בשנת 1996 היקף התשלומים צפוי לגדול בשיעור ריאלי בן כ-4.3% בלבד, התשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי צפויים לגדול בשיעור ריאלי בן כ-3.8%, והתשלומים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - בשיעור ריאלי בן

כ-5.9%. כל זאת - בעיקר עקב גידול מספר המקבלים קצבאות, שכן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי כמעט לא גדל ריאלית.

2.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1995 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה, ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-553.9 אלף קשישים, וקצבות שאירים - לכ-101 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-1995 ב-3.1%. שיעור זה דומה לשיעור שנצפה בשנה הקודמת (3.2%), אך הגבוה מזה שנצפה בשנת 1993 (2.9%). נוסף על כך גדל מספר המקבלים קצבאות מיוחדות - בשיעור בן 9.6%. זאת - כבשנים שחלפו (אולם בשיעור נמוך מזה שנצפה בשנות גאותה של העלייה). חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל בהתמדה, מ-8.4% ב-1990 לכ-16.9% ב-1993, ל-17.8% ב-1994 ול-18.2% ב-1995. כלל המקבלים קצבות זיקנה, לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו, צפוי לגדול ב-1996 ב-3.9%, כלומר בשיעור נמוך מהשיעור המקביל בשנים הקודמות. שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי אמנם יגדל (3.5% - שהוא שיעור גידול גבוה במעט מבשנים שעברו), חלקית בגלל צירופה של עקרת הבית למערכת¹. אולם מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל רק ב-5.2% לעומת גידול בן כ-9% בשנים קודמות. לשיעור גידול נמוך זה יש לזקוף את ירידת שיעור הגידול של כלל המקבלים קצבת זיקנה.

שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת שאירים דומה לזה שנצפה בשנים קודמות (0.9%). ב-1996 הוא צפוי לרדת ל-0.6%. מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-1995 ב-3.6%, בדומה ל-1993 ול-1994, אולם ב-1996 הוא צפוי לגדול בכ-3.2% בלבד.

¹ ב-1996 נכנס לתוקפו תיקון חוק, שלפיו עקרת בית בגיל 65, שאינה זכאית לקצבה בזכות היותה עובדת מבוטחת, זכאית לקצבה בזכות עצמה בלא תוספות ותק ותלויים. תיקון חוק זה חל רק לגבי עקרות בית שהגיעו לגיל 65 לאחר 31 בדצמבר 1995.

זאת - למרות ששיעור הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה עלה, אך כפועל יוצא מירידת שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת שאירים ושל המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או הכנסתם 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 מברית המועצות והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיוניות ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך היו זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מגמת הירידה באחוז המקבלים השלמת הכנסה מהמקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ומהמקבלים קצבת שאירים לפיו, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, נמשכה גם בשנים 1995-1996.

יש לציין, שמאז שנת 1993 ניכרת מגמת ירידה בשיעור הזכאים לתוספת השלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו השלמת הכנסה, ב-1993 - 33.9%, ובשנת 1994 - כ-33.5% גם

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

סוג הקצבה	מספר המקבלים		אחוז גידול שנתי			
	1995	1996	1990	1991	1993	1994
סך הכול זיקנה	553,890	571,900	5.1	7.8	3.6	3.5
סך כל המקבלים לפי חוק הבי"ל	452,050	469,500	6.5	9.6	4.3	4.4
קצבאות מיוחדות שאירים	83,900	88,300	46.3	84.4	11.5	8.8
סך כל המקבלים מזה: ללא ילדים	101,000	101,600	1.3	1.3	0.9	0.8
	84,800	84,900	1.4	1.5	1.1	0.6

בשנת 1995 קיבלו 33.5%, והאחוז הצפוי ב-1996 הוא 33%. יש להניח, שסיבות הירידה הן התמעטות העלייה לישראל וירידת שיעור הזכאים לתוספת זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.6% ב-1995.

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם השלמת הכנסה. ב-1995 אחוז זה ירד ל-18.3% בלבד, וב-1996 הוא ימשיך לרדת ויגיע ל-17.7%. שיעור

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה ומספר תלויים, 1996

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	571,900	449,500	110,050	7,130	5,220
% המקבלים השלמת הכנסה	33.0	32.1	37.2	26.9	27.0
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	382,000	300,700	77,000	2,900	1,400
% המקבלים השלמת הכנסה	17.7	16.2	22.7	24.1	42.8
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	87,500	60,300	26,100	500	600
% המקבלים השלמת הכנסה	95.0	98.8	86.6	90.0	91.7
קצבת שאירים לאלמנה					
לפי חוק הבי"ל	101,600	87,800	6,900	3,700	3,200
% המקבלים השלמת הכנסה	36.6	38.4	19.7	24.3	29.4
קצבת שאירים לילדים					
לפי חוק הבי"ל	4,450	2,900	950	500	100
% המקבלים השלמת הכנסה	5.2	5.2	3.0	6.0	-
קצבת שאירים					
שלא לפי חוק הבי"ל	800	700	50	30	20
% המקבלים השלמת הכנסה	81.0	84.3	64.0	46.7	80.0

המקבלים תוספת השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד מ-43.1% ב-1990 ל-40.2% ב-1994, ל-37.6% ב-1995 ול-36.6% ב-1996. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן וב-1996 הוא צפוי להיות כ-94.6%.

2.1.3 תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום בן 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת גידולו של אחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, והוא נשאר, כב-1994, 84.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן כ-1/2% בקירוב, והיא הגיעה ב-1995 לכ-26.5% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-97% לעומת 73%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 36.5% לעומת 16.8% בלבד, בהתאמה.

השינויים שחלו במגמות אלו, כלומר גידול שיעור תוספת הוותק הממוצעת, הן של הגברים והן של הנשים, נבעו 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 1995 12,300 מ-31,580 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-39% מכל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-19% מכל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו יותר מ-71% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 13% בקירוב.

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

שנה	אחוז המקבלים תוספת*			תוספת ממוצעת למקבל קצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
IV 1980	73.8	87.0	56.5	11.8	15.2	7.3
IV 1985	78.5	91.4	62.7	16.5	21.6	10.4
XII 1990	83.5	95.2	70.3	22.6	30.2	14.7
XII 1991	83.8	95.4	70.2	23.5	31.6	14.6
I 1992	83.3	95.6	70.9	23.6	31.8	14.6
I 1993	84.1	96.0	71.4	24.4	33.0	15.1
I 1994	84.3	96.4	71.8	25.4	34.9	15.7
I 1995	84.5	96.7	72.3	25.8	35.4	16.2
**1995	83.3	96.7	72.9	30.4	43.1	20.2
I 1996	84.5	96.8	72.8	26.5	36.5	16.8
תוספת דחיית פרישה						
IV 1980	22.0	27.0	15.4	3.5	4.3	2.4
IV 1985	21.1	26.2	15.0	3.4	4.2	2.3
IV 1990	18.3	21.4	14.7	2.9	3.4	2.3
I 1992	17.5	20.0	14.1	2.8	3.3	2.2
I 1993	17.1	19.9	14.1	2.7	3.2	2.2
I 1994	16.7	19.3	14.0	2.7	3.1	2.1
I 1995	16.4	18.9	13.9	2.7	3.1	2.2
1995 חדשים**	13.9	14.0	13.9	2.4	2.4	2.3
I 1996	16.1	18.3	13.8	2.6	3.0	2.2

* כלל המקבלים.
** המצטרפים החדשים.

מלוח מס. 3 עולה, שתוספת הוותק הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים היא כ-30% מן הקצבה הבסיסית, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 26.5%. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 43.1% מן הקצבה הבסיסית, ואילו כשמדובר בכלל המקבלים הגברים היא כ-37%. בקרב הנשים גובהה 20.2% ו-16.8%, 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 ממשלח-יד. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה - מגיל 65 עד 70 כשמדובר בגבר, ומגיל 60 עד 65 כשמדובר באישה (עד מקסימום בן 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחיית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

ב-1995 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה, והוא הגיע ל-16.1% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (בסוף השנה), לעומת 16.7% ב-1994, 17.1% ב-1993 ו-17.5% ב-1991. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה ב-1995 2.6% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.0% ו-2.2%, בהתאמה (בדומה לשנה שעברה).

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. אחוז המקבלים ב-1995 את תוספת דחיית הפרישה מן המצטרפים החדשים היה נמוך מזה שבכלל המקבלים: 18.3% מכל הגברים המקבלים זכאים לתוספת דחיית פרישה, לעומת 14.0% בלבד מכל הגברים החדשים. גם באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1991 16.2% מן המקבלים החדשים זכו לתוספת זו, וב-1994 15.1%. בקרב הנשים המצב היה שונה: 13.8%, הן מן המצטרפים החדשות המקבלות קצבה והן מסך כל מקבלות הקצבה, היו זכאיות לתוספת זו. שיעור הזכאים החדשים לתוספת דחיית פרישה

מלאה - כלומר ל-25% מן הקצבה לאחר חמש שנות דחייה - היה דומה לשיעור המקביל בקרב כלל המקבלים, כ-6.0%.

2.1.4 עולים חדשים

לפי הסכם גשי"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, עולים חדשים המגיעים לארץ מאז 1967 בגיל זיקנה (אשר לא יכלו לצבור בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן שיעורה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מברית המועצות ומאתיופיה על פי רוב חסרים כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה מיוחדת ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה מן המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר עלו ארצה בשנת 1992, היה באותה שנה 98.0%. המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, 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 מאז הוא עמד בסימן ירידה, וב-1995 היה 94.6%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-23,000 ב-1990, כ-21,000 ב-1991, כ-13,000 ב-1992, ובשנת 1995 - 14,050. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1995 כ-8,300 עלו ארצה באותה שנה, וכ-6,300 עלו בשנים 1990-1994 אך הגיעו לגיל זכאות ב-1995. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-84,000 ב-1995. לפי אומדן, עד סוף 1996 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבאות כ-8,000 עולים נוספים, ובשנה זו כ-88,300 איש בממוצע יקבלו קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו כ-2,400 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. בשנת 1995 למערכת מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי נכנסו זה לראשונה גם גברים. זאת - היות שהגברים המבוטחים שטרם מלאו להם 60 הגיעו רק ב-1995 לגיל 65, שהוא הגיל המזכה גברים בקצבת זיקנה. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה ב-1995 80% בלבד, לעומת כ-90% בשנת

1994. בחמש השנים האחרונות הצטרפו 10,800 איש לאוכלוסיית המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

סכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בהכרח גדל מאוד. בשנת 1990 שולמו כ-178 מיליון ש"ח במונחים ריאליים, ובשנת 1995 - 386 מיליון ש"ח. מאז 1994 ועד ל-1995 הסכום גדל נומינלית ב-27% וריאלית בכ-16%. זאת - בגלל גידולו של מספר המקבלים ובגלל גידולם הריאלי של סכומי הקצבאות, שנבע גם מגידול סכום הקצבאות ששולמו מכוח החוק לצמצום ממדי העוני.

2.1.5 רמת הקצבאות והיקף התשלומים

קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס. 4 מורה, כי ב-1995 הסתמנה עלייה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל (15.5% לעומת 15.3% ב-1994). הקצבה גדלה גם במונחים ריאליים - בשיעור בן כ-2.9% (הגבוה מבשנה הקודמת). בשנת 1996 רמת הקצבה צפויה לעלות ריאלית בכ-0.3% בלבד, בהתאם לגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, המשמש בסיס לחישוב הגמלאות. שוויה של הקצבה צפוי להיות כ-15.1% מהשכר הממוצע במשק.

סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1995 בשיעור גבוה מזה של הקצבה בלא תוספת השלמת הכנסה: ב-6.6% כשמדובר בקצבת יחיד, ובכ-9%-10% כשמדובר בקצבאות הכוללות תוספות לילדים, כגון הקצבה לאלמנה עם שני ילדים. יחסית לשכר הממוצע במשק הקצבה ליחיד הגיעה ל-26% ב-1995, לעומת 24.7% ב-1994. 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-1996 סכום הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד יעלה ריאלית בכ-0.2%, בדומה לקצבה הבסיסית, וצפוי להגיע לכ-25.2% בלבד מהשכר הממוצע במשק.

ב-1995 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים ב-8.6% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע מגידול מספר המקבלים קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, מגידול מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים גדל בהדרגה בשנים האחרונות, מ-13.7% ב-1990 ל-18.2% ב-1991 ל-19.7% ב-1993 ול-22.6%

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי טיפוסי משפחה נבחרים, 1995-1975

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	95.0	14.9	143.3	22.3	143.3	24.8
1980	104.9	13.8	157.4	20.4	203.4	26.3
1985	118.3	15.3	177.4	23.0	229.3	29.7
1990	149.9	15.8	224.8	23.7	290.0	30.6
1991	144.7	15.8	217.0	23.6	280.2	30.5
1992	143.1	15.4	214.6	23.1	277.2	20.6
1993	145.8	15.7	218.8	23.6	282.6	30.5
1994	146.7	15.3	220.1	23.0	284.3	29.7
1995	150.9	15.5	226.4	23.3	292.6	30.1
1996	151.4	15.1	227.1	22.6	295.0	29.3

* לא כולל קצבות ילדים.

ב-1995. בשנת 1996 קצב גידולם קטן יותר, והם מונים 23.0% מכלל התשלומים.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור בן 6.5% משקפת גידול במספר מקבלי הקצבאות לפי החוק וגידול ריאלי בגובה הקצבה הממוצעת. העלייה הריאלית בשיעור בן 16.0% בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי נבעה מגידולו של מספר המקבלים קצבה שלא לפיו. מקבלים אלה בדרך כלל זכאים לקצבה עם השלמת הכנסה (רמת ההכנסה המינימלית המובטחת), אשר גדלה גידול ריאלי ניכר.

ב-1995 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה נמוך משיעור הגידול בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-8.5% לעומת 10.8%, בהתאמה). לפיכך חלקם של

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל) - מחירים שוטפים ומחירי 1985, 1996-1990

1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	------	------	-----------

מחירים שוטפים (מיליון ש"ח)

8,830.0	7,565.1	6,333.7	5,349.0	4,568.8	3,904.5	3,147.7	סך כל התשלומים
6,800.0	5,852.9	4,992.7	4,294.1	3,693.3	3,193.1	2,712.0	לפי חוק בי"ל
2,030.0	1,712.2	1,341.0	1,054.9	875.5	711.4	431.4	שלא לפי חוק בי"ל

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,779.7	1,706.9	1,572.5	1,492.0	1,413.6	1,352.4	1,295.8	סך כל התשלומים
1,370.5	1,320.6	1,239.6	1,197.8	1,142.7	1,106.0	1,118.1	לפי חוק בי"ל
409.1	386.3	332.9	294.3	270.9	246.4	177.1	שלא לפי חוק בי"ל

תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד, מ-36.7% ב-1994 ל-36.2% בשנת 1995. ב-1996 תשלומי הענף יגדלו ריאלית ב-4.3%, כלומר פחות מכפי שיגדלו ריאלית כל תשלומי המוסד. לכן חלקו של ענף זיקנה ושארים בתשלומים אלה ירד ל-35.5%.

2.2 ביטוח ילדים

2.2.1 מגמות עיקריות

במרץ 1993 חודש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות באורח אוניברסלי. מדיניות זו באה לידי ביטוי מלא ב-1994. בשנת 1995 שולמו קצבות ילדים לכ-830 אלף משפחות בממוצע, כלומר בכ-4.3% יותר מאשר בשנת 1994. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, הגיע ב-1995 למיליון ו-928 אלף, כלומר גדל ב-1.9%. בשנים 1995 - 1996 המשיכו להיקלט בענף ילדים משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן של משפחות אלה היה קטן מבשנים הקודמות עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנים האחרונות. בשנת 1995 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-14,000 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-20,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים ב-1991). מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1996 נאמד בכ-15,000. ב-1995 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-105,000 בממוצע לחודש. זאת - לעומת כ-89 אלף ב-1994. ב-1996 המספר צפוי לגדול לכ-115 אלף.

ב-1996 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה החמישית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. המענק משולם באופן חד-פעמי בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. זכאיות לו משפחות חד-הוריות¹, והוא משולם עבור ילדים בגיל 6-11 (גיל כיתות אי-וי 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 בסכום בן 10% מהשכר הממוצע. בשנת 1995 קיבלו את המענק כ-41,400 משפחות חד-הוריות עבור 34,300 ילדים בגיל 6-11 ועבור 24,900 ילדים בגיל 12-14. ב-1996 זכאיות למענק כ-44,000 משפחות, וזאת עבור כ-35,300 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-27,300 ילדים בגיל 12-14.

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

שינוי נוסף שהוחל בביצועו בינואר 1994 הוא ההאחדה ההדרגתית של רמת קצבות הילדים המשולמות לכל המשפחות. תהליך ההאחדה אמור להימשך ארבע שנים, שבמרוצתן מספר נקודות הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת יוצאי צבא יהפוך בהדרגה לשווה למספר הנקודות של המקבלים תוספת זו. לשם פירוט, רבע ממספר נקודות קצבת יוצאי הצבא הניתנת למשפחה מועבר מדי שנה כתוספת למספר נקודות קצבת הילדים, עד שבשנת 1997 כל המשפחות עם הילדים בישראל תקבלנה קצבת ילדים בלא תלות בשירות צבאי. סכומה יהיה כשל קצבת ילדים הכוללת ק"צ. משינוי זה נהנים כ-100 אלף משפחות שאינן מקבלות ק"צ. קצבת הילדים של משפחות אלה גדלה במידה ניכרת מדי שנה. כך, לדוגמה, משפחה אשר ארבעה ילדים קיבלה באוגוסט 1996 קצבת ילדים בסכום בן 1,015 ש"ח. בלא השינוי משפחה זו היתה מקבלת 677 ש"ח, דהיינו קצבתה גדלה ב-50%. בינואר 1997 קצבתה תגדל ב-67% ביחס לקצבה שהיתה מקבלת ללא 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-1995 ערכה של נקודת הקצבה ירד ריאלית ב-1.8% לעומת 1994. ב-1996 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לקטון ב-1.4% לעומת 1995. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נשארה ב-1995 כפי שהיתה ב-1994: 2.9% ממנו. ב-1996 רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע תרד מ-2.9% ממנו ל-2.7%.

2.2.2 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי 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

לוח מס. 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לחודש, לפי גודל המשפחה,
1996-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

1980	579.3	156.8	182.8	120.1	54.4	26.1	3.1
1985	546.9	80.1	202.9	144.0	59.7	26.2	33.7
1990	532.5	73.6	178.6	154.6	66.2	27.8	31.7
1991	471.7	94.3	92.8	156.2	67.3	28.5	32.6
1992	481.4	102.0	93.7	155.8	68.5	29.2	32.2
1993	723.6	218.9	213.5	157.3	70.7	30.1	33.1
1994	795.6	257.9	245.1	157.6	71.2	30.4	33.3
1995	814.7	268.3	251.0	158.2	72.2	30.8	34.2
1996	829.7	276.0	255.8	159.0	72.6	31.4	34.9

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

1980	100.0	27.1	31.6	20.7	9.4	4.5	6.7
1985	100.0	14.7	37.1	26.3	10.9	4.8	6.2
1990	100.0	13.8	33.5	29.0	12.4	5.2	5.9
1991	100.0	20.0	19.7	33.1	14.3	6.0	6.9
1992	100.0	21.8	19.5	32.4	14.2	6.1	6.7
1993	100.0	30.3	29.6	21.7	9.8	4.2	4.6
1994	100.0	32.4	30.8	19.8	8.9	3.8	4.2
1995	100.0	32.9	31.0	19.5	8.9	3.8	4.2
1996	100.0	33.3	30.8	19.2	8.8	3.8	4.2

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.
** החל בשנת 1985 - כולל משפחות שכירים 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, 1996-1980

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

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	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
70.6	66.2	139.0	298.0	553.7	829.7	1,957.2	1996

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
3.6	3.4	7.1	15.2	28.3	42.4	100.0	1996

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים תחור באמצעות מעביד (אומדן בלבד), ומשנת 1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.
 ** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים תחור באמצעות מעביד (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל הילדים בישראל.

הגידול הטבעי באוכלוסייה. ב-1990 מגמה זו השתנתה משני טעמים: ראשית, כתוצאה מביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים פחת במידה רבה; שנית, מספרם הגדול של העולים מבריה"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%). בשנים 1994-1995 מספר המשפחות עם ילדים המשיך לגדול בהתאם לשיעור הגידול הטבעי ועקב הצטרפות משפחות העולים למערכת.

ב-1995 קיבלו את קצבת הילדים כ-814 אלף משפחות, המונות למעשה את כל המשפחות עם ילדים בישראל. ב-1996 צפויים לקבל את קצבת הילדים כ-830 אלף משפחות. מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1995 ל-1 מיליון ו-928 אלף. ב-1996 צפויים לקבל קצבת ילדים כ-1 מיליון ו-957 אלף ילדים בממוצע לחודש.

בלוח 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-1995 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-194 אלף משפחות עבור 345 אלף ילדים. זאת - לעומת כ-197 אלף משפחות שקיבלו אותה ב-1994 עבור מספר ילדים דומה. ב-1996 מספר המשפחות שקיבלו קצבת יוצאי צבא גדל לכ-200 אלף בממוצע לחודש. זהו גידול בן כ-3%. גידול זה הוא תוצאת מבצע שערכה מחלקת ילדים במוסד לביטוח לאומי לשם הבטחת מיצוי הזכויות לקבלת קי"ץ.

ב-1995 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-15,000, ומספר המקבלים בשנה זו הגיע לכ-105,000 בממוצע לחודש. ב-1996 צפוי להצטרף מספר דומה של משפחות, וכ-98 אלף משפחות עולים בממוצע יקבלו קצבת ילדים מדי חודש. מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופת הנדונה הגיעה מאירופה (80%). 7% נוספים עלו מאסיה-אפריקה, וכ-5% - מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם

לוח מס. 3: משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא (אלפים), 1980-1996

ילדים				משפחות			סך הכול	ש.נ.ח.
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	81.0	193.8	345.5	33.7	47.3	112.8	193.8	1995
73.2	81.5	200.0	354.7	34.6	46.9	118.5	200.0	1996

* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

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.

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).

2.2.3 ערך נקודת קצבה

מאז 1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. לוח מס. 4 מלמד כי

ב-1995 ערכה הריאלי של נקודת קצבה (במחירי 1985) היה כ-28 ש"ח, כלומר ירד ב-1.8% ביחס לערכה ב-1994. ב-1996 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לרדת בכ-1.4% ביחס ל-1995, והוא יהיה כ-27.4 ש"ח. הירידה שנצפתה ב-1995 נובעת בעיקר מתדירות העדכון; בעוד המדד עולה מדי חודש, הקצבה נשארת קבועה במשך מספר חודשים - בין מועדי העדכון. השחיקה איננה נמשכת לאורך זמן, שכן בינואר מדי שנה נקודת הקצבה מתעדכנת במלוא שיעור עליית המדד בשנה שחלפה. הירידה הצפויה ב-1996 נזקפת אף היא לתדירות העדכון. כחלק מהתכנית למלחמה בעוני נוספו נקודות לקצבת 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. בשנים האחרונות הקצבה התעדכנה, למעשה, שלוש פעמים בשנה - בינואר, בפברואר ובאוגוסט. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר עלול לגרום לשחיקה מחודשת של ערכה של נקודת הקצבה, כפי שקרה בשנתיים האחרונות.

ב-1995 ערכה של נקודת קצבה היה 2.9% מהשכר הממוצע במשק, בדומה לערכה ב-1994. ב-1996 ערכה הצפוי של נקודת הקצבה הוא 2.8% מהשכר הממוצע. ב-1996 נשחק ערכה של נקודת הקצבה, ואילו השכר הממוצע גדל ריאלית בכ-1%. ערך נקודת הקצבה כאחוז ממנו ירד בכ-2.2%. יש לציין כי גם השנה, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת

לוח מס. 4: ערך ממוצע של נקודת קצבה, שנים נבחרות

1996	1995	1994	1993	1992	1990	1985	1980	1975	
27.4	27.8	28.3	29.1	29.1	28.7	24.7	21.9	28.1	מחירי 1985 (ש"ח)
2.7	2.9	2.9	3.1	3.1	3.0	3.1	2.8	4.4	אחוז מהשכר החודשי הממוצע

קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1994 שיעורה היה כ-36%.

2.2.4 היקף התשלומים

ב-1995 התשלומים לקצבות ילדים גדלו ריאלית ב-10.6%. בדומה לשנה הקודמת, 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-1996 היקף

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

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985
1980*	2,299.3	502.1	1,955.5	427.1	343.8	75.0		
1985	560.7	560.7	429.0	429.0	131.7	131.7		
1990	1,649.9	658.7	1,227.6	492.6	422.6	166.1		
1991**	1,433.3	648.9	1,061.7	480.7	371.8	168.2		
1992***	2,173.6	668.8	1,599.0	494.8	574.6	173.8		
1993***	3,130.5	878.8	2,476.9	690.9	653.6	177.3		
1994	3,692.8	916.8	3,138.7	779.3	521.3	129.4	8.1	32.8
1995	4,247.3	952.3	3,816.5	861.1	393.3	88.7	8.5	37.5
1996	4,932.0	994.0	4,650.0	937.2	236.0	47.6	9.2	46.0

* מיליון שקלים.

** חודשים אפריל-דצמבר בלבד.

*** בלא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.

התשלומים צפוי לגדול בכ-9%. זאת - עקב הגידול הצפוי במספר המשפחות והילדים ועקב המשך צמצומן של קיי"צ ושילובן בקצבות הילדים. ב-1995 התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) קטנו ריאלית ב-30%. ב-1996 התשלומים צפויים לקטון בכ-45%.

כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי היו גדולים ב-1995 ב-10.8% מאלו ששולמו בשנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף גדל ב-1995 בכ-3.9% ביחס לשנה הקודמת. חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה כ-20.2% מסך כל התשלומים. ב-1996 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול ב-4.3%, ואילו תשלומי המוסד צפויים לגדול ב-6.1%. לפיכך חלקם של תשלומי ענף ילדים יקטן במעט ויהיה 19.8% מכל התשלומים. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים.

2.3 ביטוח נכות כללית

2.3.1 סוגי גמלאות

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

- א. קצבת נכות כללית, המיועדת להבטיח הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו;
- ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדו הנכה בבית;
- ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

חוק ביטוח נכות כללית מקנה זכות לא רק לגמלאות אלה אלא גם לשיקום. זאת - לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

2.3.2 קצבת נכות כללית

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

א. אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על ל-25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

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

זכאותו של נכה מבוטח לקבלת קצבה מותנית באחוז הנכות הרפואית - 40% לפחות (למעט עקרת בית). לאחר בדיקת אחוז הנכות הרפואית נקבעת דרגת נכותו של הנכה על פי מידת 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-1995 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות מנתה 94,038 איש, שהיו כ-3.2% מהאוכלוסייה הכללית בגילים הרלבנטיים (גברים בני 18-65, נשים בנות 18-60) (ר' לוח מס. 1). מספר הנכים אמנם גדל מדי שנה, אך לאחר סיום שלבי הבשלת המערכת בראשית שנות השמונים שיעור הנכים בכלל האוכלוסייה התייצב.

עולים חדשים זכאים לקצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנתיים בארץ. בשנת 1995 מספר העולים שקיבלו קצבת נכות כללית היה 5,500, שהם 5.8% מכלל מקבלי הקצבה. יש לציין, שגל העלייה הגדול שהגיע ארצה בתחילת השנים האחרונות לא שינה במידה משמעותית את שיעור הנכים באוכלוסייה.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980-1996

שנת	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	אחוז מחאוכלוסייה חכללית*	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)
1980	42,871	2.4	37,586	-	5,285	-
1985	63,500	2.9	55,500	1.4	8,000	4.0
1988	69,519	3.1	58,175	1.3	11,344	9.4
1990	73,148	3.0	62,000	2.6	11,148	0.6
1991	74,481	3.0	62,500	0.8	12,132	8.8
1992	77,793	2.9	64,644	3.4	13,149	8.3
1993	82,921	2.9	68,397	5.8	14,524	10.5
1994	88,546	2.9	74,389	8.7	14,157	-2.5
1995	94,038	3.2	80,904	8.8	13,183	-6.9
1996	104,000	3.2	91,470	13.1	12,530	-5.0

* גברים עד גיל 65 ונשים עד גיל 60, לפי שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** בנובמבר 1995 התגלתה טעות במניין מספר מקבלי קצבת נכות כללית. הטעות, שבאה לידי תיקון בתוספת של כ-6,000 נכים למספר מקבלי קצבת נכות כללית, לא חובאה בחשבון ביחס לחודשים הקודמים של 1995. כתוצאה מכך, הממוצע החדשי של מקבלי קצבת נכות כללית ל-1995 נמוך מערכו האמיתי. לפיכך, לא חושב השנה שיעור הגידול במספר מקבלי הקצבה לשנת 1996.

מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1995 גדל ב-6.2% מאז 1994. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית ירד בכ-6.9%, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל בכ-8.8% (ר' לוח מס. 1). זו השנה הראשונה שמספר הזכאים לקצבת נכות זמנית יורד, מגמה זו צפויה להימשך גם בשנת 1995. שיעור הירידה בה יהיה 6.8%. לפי אומדן, מספר המקבלים קצבת נכות ב-1996 הוא כ-104,000.

כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, 51% מהמקבלים נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים המבוטחות שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-30%. אולם בכלל הנשים שיעור זה הוא כ-48.6%, כלומר, נמוך יותר משיעור הגברים הנשואים.

לוח מס. 3 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בהתייחס לליקויו העיקרי של הנכה עולה, שהליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. הסוג השני בשכיחות הוא הליקויים הפנימיים, ובמקום השלישי - הפיגור השכלי.

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

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מין ומצב משפחתי, 1995

פרוד, גרוש אלמן	רווק	נשוי	סך הכול		
			אחוזים	מספרים	
14.0	35.0	51.0	100.0	94,038	סך הכול
10.0	36.0	54.0	100.0	54,523	גברים
24.0	47.0	29.0	100.0	28,597	נשים מבוטחות
-	-	100.0	100.0	10,918	עקרות בית

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, 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

לוח מס. 4: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת נכות (אחוזים), 1980-1995

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	78.9	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
1995	80.3	2.1	6.6	11.0	100.0

* דרגת אי-כושר ההשתכרות קובעת את דרגת הנכות

על פי התוק, תלויים בנכה הם בן-זוג של נכה 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 כמעט לא השתנתה מאז 1994 (לוח מס. 5). כ-60% מן הנכים אינם מקבלים תוספת עבור תלויים, 18% מקבלים תוספת רק עבור ילדים, וכ-22% מקבלים אותה עבור בן-זוג, או עבור בן-זוג וילדים גם יחד.

ב-1996 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות כללית צפויה לגדול בכ-10%, ומספר המקבלים הממוצע בחודש יגיע לכ-104,000. בעקבות החוקים שנועדו לצמצם את ממדי העוני הוגדלו ביוני 1995 קצבות הנכות הכללית לשיעור הגבוה ב-7% מן השיעורים הנקובים בחוק (שיעור דומה לזה של קצבות הזיקנה והשאירים בתוספת השלמת הכנסה). ב-1995 ערכה הריאלי של הקצבה הבסיסית המוענקת ליחיד (בעל דרגת אי-כושר השתכרות בת 100%) גדל, אם כן, ב-7% לעומת 1994. גידול זה חל לאחר ארבע שנות יציבות. ערכה הריאלי של הקצבה הממוצעת גדל ב-14.4% לעומת אשתקד.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים), 1980-1995

שנה	מספר התלויים			סך הכול	בלא תלויים
	3	2	1		
1980	13.0	12.0	16.0	58.0	100.0
1985	5.0	10.0	19.0	67.0	100.0
1990	7.0	12.0	19.0	62.0	100.0
1991	9.0	13.0	16.0	61.0	100.0
1992	9.0	13.0	17.0	61.0	100.0
1993	9.0	13.0	17.0	61.0	100.0
1994	9.0	13.0	17.0	61.0	100.0
1995	9.0	12.0	18.0	61.0	100.0

2.3.3 קצבת 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 בעזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות של נכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע, 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

לוח מס. 6: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1995

רמת הזכאות*			סוג הנכה	
מספרים				
150%	100%	50%		
1,630	2,386	6,180	10,197	סך כל המקבלים
1,462	2,071	5,237	8,770	נכה מבוטח
168	316	943	1,427	עקרת בית
אחוזים				
150%	100%	50%		
16.0	23.4	60.6	100.0	סך כל המקבלים
16.7	23.6	59.7	100.0	נכה מבוטח
11.8	22.1	66.1	100.0	עקרת בית

* אחוז מקצבת הנכות המלאה ליחיד (25% מהשכר הממוצע לפי חוק).

ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1995 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-10,197, כלומר ל-9.0% יותר מאשר בשנה 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-1995 אך במעט.

כ-60% מהנכים זכאים לגמלת שירותים מיוחדים בשיעור הנמוך, מאחר שהם תלויים במידה רבה בעזרת הזולת. כ-16% בלבד תלויים לחלוטין בעזרת הזולת (לפי הקבוע בתקנות), והם זכאים לגמלה בשיעור הגבוה ביותר.

מלוח מס. 7, המציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ומצב משפחתי, עולה כי מצבם המשפחתי של מקבלי גמלה זו דומה למצבם המשפחתי של המקבלים קצבת נכות, בעיקר כשמדובר באחוז הנשואים מהם. אחוז הרווקים מהמקבלים גמלת שירותים מיוחדים (32.7%) קטן במקצת מאחוז הרווקים מן המקבלים קצבת נכות כללית (36%). בדומה לממצא שנמצא בהתייחס לקבוצת המקבלים קצבת נכות, גם באוכלוסיית המקבלים שירותים מיוחדים שיעור הנשואים בקרב הנשים (עקרות בית או מבוטחות) קטן משיעור הנשואים בקרב הגברים (49% מהנשים לעומת כ-56%

לוח מס. 7: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), 1995

מצב משפחתי	סך הכול	גברים	נשים מבוטחות	עקרות בית
סך הכול (מספרים)	10,197	5,723	3,047	1,427
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
רווק	32.7	33.8	44.2	-
נשוי	51.7	56.3	26.5	96.8
אלמן/גרוש/פרוד/אחר	15.6	9.9	29.3	3.2

מהגברים).

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 (35% לעומת 28%, 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 נקבעת לפי יכולתה לתפקד במשק הבית, ויכולת זו על פי רוב איננה נפגעת מחמת פיגור שכלי.

2.3.4 קצבת ילד נכה

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 בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו לצורך תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

א. ילד נכה התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת יחיד מלאה. שהיא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק ועד ל-1% ממנו. נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית לצורכי מחייה ולשם סיוע בלימודים. זאת - בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה כשמדובר בילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% כשמדובר בילד שמלאו לו 14 שנה.

לוח מס. 8: התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין וליקוי עיקרי (אחוזים), 1995

מין	ליקוי עיקרי								
	סך הכל	עיוולוגי	פינמי	אוזולוגי	פיגור שכלי	לקונוטורי	ראייה	נפשי	אחר
סך הכל	100.0	31.2	15.6	11.4	12.1	8.6	11.1	8.4	1.6
גברים	100.0	34.7	13.8	13.2	12.3	6.1	10.6	7.7	1.6
נשים מבוססות	100.0	27.8	15.4	8.1	16.2	10.6	11.8	8.5	1.6
עקרות בית	100.0	26.6	23.1	13.2	1.5	12.5	11.3	10.7	1.1

ב. 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 הנכות המלאה ליחיד וקצבה בסיסית בתוספת 40% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, 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.

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

שנה	סך הכול	ג' י ל'		
		עד 3	3-7	8-18
1982	1,613	-	-	-
1985	4,037	-	1,343	2,694
1988	4,597	450	1,593	3,004
1989	5,294	450	2,021	3,273
1990	5,700	350	2,050	3,300
1991	6,067	200	2,300	3,567
1992	7,184	689	2,385	4,283
1993	8,565	900	2,364	5,301
1994	9,452	1,178	2,566	5,707
1995	10,257	1,307	2,642	6,309
1996	11,650	1,480	3,000	7,170

בשנת 1995 10,257 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות, כלומר כ-8.5% יותר מאשר בשנה הקודמת (לוח מס. 9).

רמת הקצבה השכיחה ביותר בכלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל שלוש) היא 100%. ב-1995 כ-55% מהמקבלים קיבלו קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה והמשולמת ליחיד. כ-4% קיבלו קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-6% קיבלו קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד. ב-1996 מספר המקבלים גמלת ילד נכה יגיע לכ-11,650. גידול צפוי זה הוא בן כ-13% לעומת 1995.

2.3.5 קצבת 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.

קצבת ניידות - ב-1995 מספר המקבלים קצבת ניידות היה 13,227, שהוא מספר הגבוה ב-2.8% מזה המקביל בשנה הקודמת. בשנה זו ערכה של קצבת הניידות הממוצעת המשולמת לנכה גדל ב-13.7%. גידול זה, ראשון מאז שנת 1990, נובע מהתייקרות בת יותר

לוח מס. 10: מקבלי קצבת ניידות, 1991-1996

1996	1995	1994	1993	1992	1991	
13,400	13,227	12,866	12,169	11,928	11,607	מספר המקבלים
1.3	2.8	5.7	2.0	2.8	1.9	שיעור הגידול
156.9	144.0	126.6	135.9	154.7	156.1	קצבה ממוצעת*
88.1	80.1	71.1	76.3	81.3	87.7	מדד קצבה 1985=100

* מחירי 1985.

מ-12% של כל מרכיבי הקצבה (כפי שסוכם עם משרד האוצר). ב-1996 ערך הקצבה הממוצעת צפוי לגדול עוד - מספר המקבלים ב-1996 יהיה, לפי אומדן, 13,400 (כלומר בכ-1.3% יותר מבשנה הקודמת) (לוח מס. 10).

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

שנה	גודל ההכב (סמ"ק)		
	2,000	1,800	1,300

מספר המקבלים

1986	2,381	1,105	1,195	81
1989	2,699	1,119	1,463	117
1990	2,188	1,067	1,067	54
1991	2,281	1,089	1,122	78
1992	*2,722	1,225	1,388	109
1993	3,027	1,242	1,649	136
1994	2,794	1,172	1,492	85
1995	2,900	1,200	1,570	130

הלוואה עומדת (ש"ח)

1986	12,455	6,584	16,667	30,827
1989	10,609	5,670	13,076	26,872
1990	8,610	5,206	11,648	18,508
1991	8,038	5,094	10,492	16,342
1992	7,730	4,671	10,206	15,049
1993	7,794	4,632	9,997	14,721
1994	7,296	4,495	9,348	13,749

* בתודשים יולי ואוגוסט 1992 לא התקבלו נתונים על רכישות רכב.

הלוואה עומדת

ב-1995 מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב היה גבוה ב-3.8% ממספר ב-1994 (לוח מס. 11). אין בידנו נתונים מעודכנים ביחס לסכום ההלוואה העומדת ב-1995.

2.3.6 היקף התשלומים

לוח מס. 12 מלמד כי ב-1995 היקף התשלומים גדל ריאלית ב-16.8%. גידול זה נבע בעיקר מגידול סכום התשלומים שהוקצו לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים, שגדלו בשיעורים בני 19%, 12.9% ו-14.7%, בהתאמה. התשלומים לקצבות ניידות עלו ריאלית בכ-4.2%. בשנת 1996 צפוי גידול ריאלי בן כ-8.0% בהיקף התשלומים.

לוח מס. 12: סך כל תשלומי ענף נכותי וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1996-1981

שנה	תשלומי הענף (אלף ש"ח) - מחירי 1985	שיעור גידול 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	488.5	16.8	10.4
1996	529.0	8.3	10.9

* בלא הוצאות מינהל.

לוח מס. 13 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1995 חלקן של גמלאות הנכות והשיקום נשאר כ-80% מכל תשלומי הענף, והוא צפוי להשאר ברמה דומה גם ב-1996.

לוח מס. 13: תשלומי ענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים) 1981-1996

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרה 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	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1996	100.0	82.0	7.5	4.1	5.5	0.9

2.4 ביטוח נפגעי עבודה

2.4.1 סוגי גמלאות

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלה או סיוע מוגדר אחר, לפי תוצאות הפגיעה. הגמלאות והסיוע הם:

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 (במשך תקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5%, לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20%, לפחות; מענק נכות, הניתן לאלה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו: סכום קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. סכום קצבתו של נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, מחושב יחסית לדרגת נכותו.

ג. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה - באם 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% מ-75% מן השכר בתקופה הקובעת, ואלמנה עם שלושה ילדים - ל-100%).

ד. הוצאות טיפול רפואי או תשלום בגין הוצאות הנגרמות מפאת פגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי הניתן לנכה, שדרגת נכותו הצמיחה היא 10% ויותר, אשר כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2.4.2 דמי פגיעה

מראשית שנות השמונים ועד היום, עלה בהדרגה מספר התביעות לדמי פגיעה (מ-94 אלף ב-1980 ל-112 אלף בשנת 1995). מספר התביעות המאושרות ומספר מקבלי דמי הפגיעה

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1980-1996

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	112.3	99.5	5.00	2,782.0	88.3
1996	112.3	98.4	4.70	3,030.0	91.6

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

עלה אף הוא (במניין התביעות המאושרות נכללות גם תביעות אשר אינן מזכות בתשלום של דמי פגיעה אלא רק באישור עקרוני על היעדרות בת יום או יומיים). לוח מס. 1 מלמד כי ב-1995 נחלשה במידה מסוימת מגמת הגידול במספר התביעות שהתקבלו ובמספר התביעות המאושרות, אשר ציינה את השנים 1993 ו-1994. מגמה זו אמורה להבלם ב-1996, שבה מספר התביעות לדמי פגיעה יהיה דומה לזה של 1995 ומספר התביעות המאושרות אף ירד מעט. מגמה דומה, מסתמנת גם באשר למספר ימי אי הכושר של הנפגעים בעבודה: מספרם הצפוי ב-1996 הוא כ-3.0 מיליון ימים, לעומת כ-2.8 מיליון ב-1995 וכ-2.5 מיליון ב-1994.

לוח מס. 2 מעלה כי, במרוצת השנים 1992-1995 נשמרה 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

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1980-1996

שנה	שכירים		
	מחירי שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)*	אחוז מהשכר הממוצע**
1980	0.05	11.0	42.0
1985	12.3	12.3	47.8
1990	49.0	20.2	64.0
1991	53.5	18.5	60.8
1992	63.2	19.6	59.8
1993	75.9	21.2	68.1
1994	77.4	19.2	60.2
1995	88.2	19.9	61.4
1996	97.7	19.7	60.2

* בפרק זה מדד מחירי 1985 מחושב לפי מדד של 443.2 ב-1995, ושל 496.16 ב-1996.
 ** בפרק זה השכר הממוצע מחושב לפי מדד של 4,308.9 ב-1995, ושל 4,865.2 ב-1996.

שנעשו בבסיס חישוב דמי הפגיעה של שכירים (העלאת תקרת השכר המזכה לפי ארבעה מן השכר הממוצע במשק וכלילת רכיבי שכר, כגון דמי הבראה והחזקת רכב, בבסיס החישוב) מנעו ירידה דומה בדמי הפגיעה של השכירים. זאת ועוד, בשנת 1996 ככל הנראה יקטן הפער בין השכירים לעצמאים מבחינת סכום דמי הפגיעה המשולמים ליום. זאת - בשל הביטוי המלא שקיבל לאורך כל השנה ביטול ההבדלים בין בסיסי חישוב דמי הפגיעה לשתי קבוצות העובדים הללו.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי-הפגיעה בשנת 1995 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 1994 אחוז הנפגעים עד גיל 24 היה כ-15.3%, ובשנת 1995 כ-12.4%. במקביל גדל חלקם של הנפגעים המבוגרים בני ה-55 ויותר, מ-13.4% ב-1994 ל-14.8% ב-1995. ב-1994 הגיל הממוצע של הנפגעים היה 38.6 שנה, ואילו ב-1995 הגיל הממוצע היה גבוה קצת יותר - 39.9 שנה. הגברים הנפגעים היו צעירים קצת יותר - בני 39.1 בממוצע, והנשים מבוגרות קצת יותר - בנות 42.4 בממוצע, כפי שהיה גם בשנים עברו.

לוח מס. 3: מקבלי דמי פגיעה, לפי גיל, 1995

גיל	1995		1994
	מספר הנפגעים	אחוזים	אחוזים
סך הכול	88,344	100.0	100.0
עד 18	813	0.9	2.1
19-24	10,181	11.5	12.8
25-34	23,545	26.7	26.8
35-44	22,540	25.5	25.9
45-54	18,218	20.6	19.0
55-64	10,606	12.0	11.3
+65	2,441	2.8	2.1

לוח מס. 4: מקבלי דמי פגיעה, לפי סוג פגיעה, 1994-1995

סוג הפגיעה	1995		1994	
	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים
סך הכול	88,344	100.0	78,783	100.0
תאונה/חבלה	81,181	91.9	72,704	92.3
כאב גב	6,809	7.7	4,974	6.3
התקף לב	99	0.1	41	0.1
פגיעות שאינן מחלות				
מקצוע	80	0.0	835	1.0
מחלות מקצוע*	175	0.2	229	0.3

* לפי רשימת המחלות המוגדרת בחוק ובתקנות.

לוח מס. 4 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1995 לפי סוג הפגיעה. בשנת 1995 רוב מקבלי דמי הפגיעה נפגעו מחבלה בעבודה (91.9%). חלקם של כאבי הגב בכלל סוגי הפגיעה גדל במידה ניכרת, מ-6.3% ב-1994 ל-7.7% ב-1995. חלק מהנפגעים שהוכרו כסובלים ממחלת מקצוע זכאי לקבל קצבת נכות מיד, בלא דמי פגיעה, כך שבפועל יתכן שמספר הסובלים ממחלת מקצוע גבוה מן המצויין בלוח.

לוח מס. 5 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1995 לפי ענף כלכלי. בשנים 1993 ו-1994 רוב המקבלים עבדו בענפי התעשייה והשירותים. ב-1995 כ-33% מהנפגעים עבדו בענף התעשייה, וכ-30% בענף השירותים. חלקם של הנפגעים שעבדו בענף הבנייה הצטמצם ל-12% בקירוב. יש לציין כי בנתוני שנת 1995 כלולים גם התובעים אשר הוכרו כנפגעי עבודה, אך שטרם שולמו להם דמי פגיעה (כ-4,400 איש).

לוח מס. 6 מוצגת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1994 ו-1995 לפי משך תקופת אי הכושר שלהם לעבוד. ב-1995 תקופת אי הכושר של כמחצית מהנפגעים נמשכה עד

לוח מס. 5: מקבלי דמי פגיעה, לפי ענף כלכלי, 1995

אחוז המקבלים דמי פגיעה מהמועסקים	אחוזים		מספרים		ענף
	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים**	מקבלי דמי פגיעה*	
4.2	100.0	100.0	2,092,900	88,344	סך הכול
5.4	4.2	5.3	86,929	4,695	חקלאות
6.9	19.8	32.4	414,127	28,596	תעשייה
4.6	10.9	11.9	228,579	10,503	בנייה
6.9	0.9	1.5	19,100	1,325	חשמל ומים
1.7	23.5	9.6	***492,600	8,517	מסחר, כספים
6.2	5.5	8.0	****114,900	7,082	תחבורה
3.7	34.5	30.4	723,000	26,836	שירותים
	0.0	1.0	14,700	959	אחר
	0.6		13,400		לא ידוע

- * כל הנתונים המתייחסים לענפים הכלכליים הם אומדנים בלבד, חיות שלא ידוע באיזה ענף עבדו 9% ממקבלי דמי הפגיעה.
- ** כולל עובדי שטחים ועובדים זרים. עובדים זרים צורפו למועסקים בענפים בנייה וחקלאות.
- *** כולל מסחר ותיקון כלי רכב, בנקאות, ביטוח וכספים, שירותים עסקיים.
- **** כולל שירותי אירוח והסעדה, מינהל צבורי, הינד, שירותי בריאות, שירותי רווחה וסעד, שירותים קהילתיים, שירותים למשק הבית, ארגונים חוץ מדינתיים.

לוח מס. 6: מקבלי דמי פגיעה, לפי משך אי-הכושר, 1995-1994

אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים		מספר ימי אי-הכושר	
	1995	1994		
100.0	100.0	88,344	78,783	סך הכול
	5.6		4,408	0
8.3	10.9	7,308	8,593	4-1
24.0	22.9	21,196	18,019	9-5
17.3	16.0	15,245	12,598	14-10
22.8	20.6	20,132	16,262	30-15
13.5	11.6	11,888	9,160	60-31
5.1	4.7	4,530	3,673	90-61
2.8	2.4	2,485	1,890	120-91
4.1	3.5	3,607	2,745	181-121
2.2	1.8	1,953	1,435	+182

לוח מס. 7: התפלגות דברי-הפגיעה, לפי גיל וזמן, 1995

מין	אחוזים		מספרים		גיל		
	נשים	גברים	נשים	גברים			
19.8	80.2	100.0	100.0	17,531	70,813	88,344	סך הכול
8.4	91.6	0.4	1.0	69	744	813	18 עד
16.2	83.8	9.4	12.0	1,647	8,534	10,181	19-24
14.5	85.5	19.5	28.4	3,415	20,130	23,545	25-34
19.3	80.7	24.9	25.8	4,358	18,182	22,540	35-44
25.7	74.3	26.7	19.1	4,687	13,531	18,218	45-54
27.3	72.7	16.5	10.9	2,898	7,708	10,606	55-64
18.7	81.3	2.6	2.8	457	1,984	2,441	65+

שבועיים, לעומת 52% בשנת 1993 ו-55% בקירוב בשנת 1994; ותקופת אי הכושר של כ-28% מהפגעים נמשכה יותר מחודש ימים.

הגברים המקבלים דמי פגיעה מונים 80.4% מכל המקבלים, ואילו הנשים מונות רק 19.6% מהם. יחס זה מוצא את ביטוייו 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).

2.4.3 גמלאות נכות

בשנת 1995 14,650 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1996 מספרם הצפוי הוא 15,287 (לוח מס. 8).

בשלוש השנים 1994-1996 קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לחודש, הן של השכירים והן של העצמאים, גדלה במחירים שוטפים. הקצבה הצמיתה של השכירים היתה ב-1994 קטנה מזו ששולמה ב-1993 ב-2.2% במונחים ריאליים. ב-1995 היא היתה גדולה מב-1994 ב-8.2%, וב-1996 היא צפויה לקטון ב-4.8% לעומת 1995. הקצבה הצמיתה המשולמת לעצמאים היתה גדולה ב-1994 ב-1% מזו ששולמה ב-1993, ב-1995 היא היתה גדולה ב-9.3% מזו ששולמה ב-1994, וב-1996 היא צפויה לקטון ב-4.3% לעומת 1995 (לוח מס. 9).

לוח מס. 8: מקבלי קצבת נכות צמיתה, 1985-1996

1996	1995	1994	1993	1992	1990	1985	
15,287	14,650	14,243	13,382	12,680	11,754	9,869	מספר המקבלים
4.3	2.9	6.4	5.5	4.5	4.9	5.8	אחוז הגידול

לוח מס. 9: רמת קצבת נכות צמיתה בממוצע לחודש, 1980-1996

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים בשי"ח	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים בשי"ח	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1980	1.0	225.6	29.2	1.0	226.4	29.3
1985	226.8	226.8	29.3	217.2	217.2	28.1
1990	889.9	352.5	37.5	882.4	349.2	37.2
1991	951.6	329.7	36.0	956.5	331.4	36.2
1992	1,094.3	338.6	34.5	1,114.2	344.8	35.1
1993	1,221.3	340.8	38.8	1,268.3	353.8	38.5
1994	1,342.9	333.4	34.8	1,429.3	354.9	37.0
1995	1,598.4	360.8	37.1	1,719.3	388.1	39.9
1996	1,704.0	343.4	35.0	1,842.0	371.4	37.9

בשנת 1995 שיעור גידולו של מדד הקצבאות היה 17%, ואילו שיעור הגידול של מדד המחירים ושל השכר הממוצע במשק שהיה 10.0% ו-11.4%, בהתאמה. כלומר - סכומן של קצבות נפגעי העבודה גדל הן גידול ריאלי והן ביחס לשכר הממוצע. בשנת 1996 המגמה צפויה להתהפך: הקצבאות תגדלנה בשיעור בן 9.8%, ואילו מדד המחירים והשכר הממוצע במשק צפויים לגדול בשיעורים בני 11.6% ו-11.8%, בהתאמה. קצבות נפגעי העבודה צפויות אפוא לקטון ריאלית וביחס לשכר הממוצע במשק.

2.4.4 גמלאות תלויים

לוח מס. 10 מורה, כי מספר המקבלים גמלאות תלויים גדל באורח מתמיד במרוצת שלוש השנים 1994-1996.

אופי התנודות בסכום קצבת התלויים הממוצעת ששולמה לשכירים ולעצמאים כאחוז מהשכר הממוצע ובמחירים קבועים דומה לאופי התנודות שציין את קצבות הנכות, דהיינו הוא עלה וירד לסירוגין. רמת הקצבאות בשנת 1996 תהיה דומה לרמה ששולמה לשכירים ב-1992 ולרמה ששולמה לעצמאים ב-1993. גם בהתייחס לקצבות התלויים עולה, שהקצבאות שקיבלו העצמאים היו גבוהות מעט יותר מאלה של השכירים. ניתן לשער, שגם פער זה ייסגר בשנים הקרובות עקב הרחבת בסיס הגבייה (לוח מס. 11).

לוח מס. 10: מקבלי גמלאות תלויים, 1985-1996

1996	1995	1994	1993	1992	1990	1985	
3,900	3,770	3,753	3,696	3,598	3,512	3,286	מספר המקבלים
3.4	0.4	1.5	2.7	1.8	1.4	2.2	אחוז הגידול

לוח מס. 11: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1996

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1980	2.0	442.6	57.3	2.0	432.5	56.1
1985	439.3	439.3	56.8	440.9	440.9	57.1
1990	1,652.2	681.2	71.9	1,694.8	698.7	73.4
1991	1,805.0	625.3	68.3	1,865.8	646.4	70.6
1992	2,073.0	641.5	65.3	2,183.7	675.8	68.8
1993	2,330.5	650.0	70.0	2,451.4	683.8	73.8
1994	2,582.4	641.1	66.9	2,695.0	669.9	69.8
1995	2,965.9	669.4	68.8	3,150.7	711.1	73.1
1996	3,172.2	639.3	63.6	3,401.2	685.5	68.2

2.4.5 היקף התשלומים

סך כל התשלומים ששולמו ב-1995 על ידי ענף נפגעי עבודה גדל גידול ריאלי בכ-12% (לעומת זה ששולם בשנת 1994), ובשנת 1996 צפוי גידול ריאלי נוסף בן כ-9% (לוח מס. 12).

לוח מס. 13 מציג את התפלגות 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-1995 הן היו 44.9% מהתשלומים, וב-1996 אחוז זה צפוי לעלות ל-45.4%. כפי שאפשר לראות, שיעור התשלומים המוקצים לדמי פגיעה גדל בהתמדה למעט בשנת 1994 (שנה בה היה גידול חריג בהוצאות הריפוי עקב התחשבות רטרואקטיבית). יש לזקוף גידול זה לגידול המתמשך של מספר הנפגעים ושל מספר ימי דמי הפגיעה.

הוצאות הריפוי ב-1995 היו כ-21% מכל תקציבו של ענף נפגעי עבודה כתוצאה מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים. ב-1996 שיעור הוצאות הריפוי צפוי להיות נמוך יותר מאשר ב-1995.

לוח מס. 12: היקף התשלומים*, 1985-1996

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	101,264	101,264	0.9
1990	482,240	198,820	15.2
1991	512,779	177,647	-10.7
1992	687,964	212,860	14.3
1993	792,821	221,143	5.2
1994	1,023,159	254,024	14.9
1995	1,265,400	285,514	12.4
1996	1,541,000	310,585	8.8

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח מס. 13: התפלגות מכלול התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1996-1985

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	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	22.7	45.4	10.8	18.2	2.9

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

2.5 ביטוח אבטלה

2.5.1 מגמות עיקריות

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן המבטיח לו את רכישת תקופת האכשרה הדרושה (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה), שבמסגרתה צבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו. זאת - בתנאי 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 או 175 יום¹ (בהתאם לגילו של המובטל ולמצבו המשפחתי). 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 העבודה הרשומים בלשכות 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:

א. ב-1995 מספר הבלתי מועסקים היה, בממוצע חודשי, 132.3 אלף (לעומת 158.3 אלף ב-1994), שהם 6.3% מכוח העבודה (לעומת 7.8% ב-1994). כלומר, ב-1995 נרשמה

¹ דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו 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 לשלושה רבעים ממנו - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע לפי שלושה מן השכר הממוצע - 40%.

² גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר חמינימום.

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.

ירידה בת כ-16% במספר הבלתי מועסקים לעומת מספרם בשנה הקודמת. ירידה זו משקפת ירידה בת 29% במספר הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים וירידה קלה בת 2% במספר הבלתי מועסקים שעבדו בשנה האחרונה. ב-1996 צפויה יציבות, ומספר הבלתי מועסקים נאמד בכ-138.3 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-6.5% מכוח העבודה החזוי. עם זאת, חלקם של אלה שעבדו בשנה האחרונה בכלל הבלתי מועסקים צפוי לגדול.

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1995, בממוצע חודשי, כ-106.5 אלף (לעומת כ-105.6 אלף ב-1994). ב-1996 צפוי מספרם להגיע לכ-110 אלף, ובדומה לשנת 1995 הם ימנו כ-80% ממספר הבלתי מועסקים הצפוי.

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1996-1980

מקבלי דמי אבטלה		דורשי עבודה		בלתי מועסקים		שנה
אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	
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	64.0	124,696	10.0	194,900	1993
38.6	61,173	66.7	105,583	7.8	158,300	1994
50.9	67,383	80.5	106,473	6.3	132,300	1995
50.6	70,000	79.5	110,000	6.5	138,300	1996

ג. מספרם החודשי הממוצע של המקבלים דמי אבטלה גדל ב-1995 לכ-67 אלף (לעומת 61.2 אלף ב-1994). ירידת שיעור האבטלה במשק בשנים 1995 ו-1996 לא נתנה את אותותיה במספר המקבלים דמי אבטלה, אשר צפוי להגיע לכ-70 אלף ב-1996. ההסבר לסתירה זו, כביכול, הוא שכאמור לעיל שיעור הבלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים האחרונים קטן ב-1995 רק במעט, וב-1996 הוא צפוי לגדול. אחוז המקבלים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים גדל ברציפות בשנים האחרונות, וב-1996 הוא צפוי להגיע ל-50%.

ב-1995 התקבלו דמי אבטלה עבור 121 יום, בממוצע למקבל (לעומת 119 יום ב-1994). שיעור הממצים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בכלל המקבלים הגיע ב-1995 ל-47% (בדומה לשנת 1994). ב-1995 לא צפויים שינויים מבחינה זו.

2.5.2 מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1995 קיבלו דמי אבטלה כ-185 אלף תובעים שונים (לוח מס. 2). בסך הכול - גידול בן 8% מאז 1994. כ-90% (כ-167.5 אלף) מכל מקבלי דמי האבטלה נכללו קודם לכן בכוח העבודה, וכ-10% (כ-17.5 אלף) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד בכ-21%, ומספר המקבלים שחיו מועסקים בכוח העבודה ירד ב-12%. ב-1996 האבטלה צפויה להתגבר במעט, ומספר מקבלי דמי אבטלה יהיה לפי אומדן כ-192 אלף. עם זאת, אחוז המקבלים מן החיילים המשוחררים צפוי לחמשיך לרדת ב-6%, לעומת גידול בן 5% באחוז המקבלים שחיו מועסקים בכוח העבודה.

את העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990-1995), אשר הצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה, מציינת יציבות מסוימת. מספרם בשנים 1992-1995 נע בין 14 אלף ל-15.5 אלף בממוצע לחודש. ב-1996, מספרם צפוי להגיע לכ-16 אלף. בכל אחת מהשנים הללו הם מנו כ-23% מכלל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס. 2: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה, 1980-1996

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	מספרים	
401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985
-	13.4	18,846	-	86.6	121,894	-	140,740	1990
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	1991
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	1992
-10.6	15.4	30,826	-3.0	84.6	169,345	-4.2	200,171	1993
-28.4	12.9	22,079	-12.0	87.1	149,075	-14.5	171,154	1994
-21.3	9.4	17,370	12.3	90.6	167,426	8.0	184,796	1995
-6.2	8.5	16,300	4.9	91.5	175,700	3.9	192,000	1996

ממוצע חודשי

-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	1992
-19.1	13.3	9,398	-12.1	86.7	61,176	-13.1	70,574	1993
-31.7	10.5	6,420	-10.5	89.5	54,753	-13.3	61,173	1994
-26.0	7.0	4,750	93.0	14.4	62,633	10.2	67,383	1995
-11.6	6.0	4,200	94.0	5.1	65,800	3.9	70,000	1996

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות המקבלים דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו ולפי משלת ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1995 גדל חלקם של האקדמאים בכלל מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-7.6% ב-1990 ל-11.7% ב-1991, ל-13.9% ב-1992 ול-20% בשנים 1994 - 1996). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

בחינת התפלגותם של המקבלים דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה, שגם בשנת 1995 הפגיעה העיקרית חלה בענף התעשייה: כשליש ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף התעשייה, שעה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק חמישית מהמועסקים היתה שייכת לענף זה. לעומת זאת, בענף השירותים הציבוריים התמונה הפוכה: כרבע ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שהיה שייך לו שליש מהמועסקים - כלומר, האבטלה בענף זה הורגשה במידה פחותה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1996-1980

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				סך הכול	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	89.9
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	92.9
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	92.4
1991	100.0	88.7	11.3	100.0	87.2
1992	100.0	87.3	12.7	100.0	82.2
1993	100.0	83.7	16.3	100.0	81.0
1994	100.0	86.3	13.7	100.0	79.6
1995	100.0	86.7	13.3	100.0	79.5
1996	100.0	86.8	13.2	100.0	79.5

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1996

שנת	סך הכולל	חקלאות, ייעור ודיג	תעשייה	חשמל ומים	בניי	מסחר, שירותי אוכל והארחה	תחבורה, אחסנה, 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	2.3	31.9	0.9	4.6	12.3	3.8	11.1	24.4	3.6
1996	100.0	2.1	30.3	1.0	4.5	13.8	3.1	11.5	23.3	4.1

• כולל לא ידוע.

לוח מס. 5: מקבלי זמי אנטלה שעבדו לפני אנטלתם, לפי משלה-יז (אחוזים), 1980-1996

שנה	סך הכול	בעלי מקצועות מדעיים ומקצועיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומותיהם	עובדי מכרות סוכנים וזבנים	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	5.3	9.8	4.6	14.3	4.4	8.9	1.1	18.9	32.7
1996	100.0	5.3	11.8	4.7	13.7	4.8	8.0	1.0	18.1	32.6

מן הנתונים על משלח היד ניתן ללמוד, כי בענף התעשייה נפגעו בעיקר הפועלים הבלתי מקצועיים: כשליש ממוקבלי דמי האבטלה היו בלתי מקצועיים, ואילו מכלל המועסקים בכוח העבודה רק 4% בקירוב היו פועלים מסוג זה.

2.5.3 עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

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, 1990-1996

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה					
		1990	1991	1992	1993	1994	1995
1990	42	100.0	-	-	-	-	-
1991	2,828	93.2	6.8	-	-	-	-
1992	14,322	60.0	38.7	1.3	-	-	-
1993	14,132	46.6	45.6	7.6	0.2	-	-
1994	13,841	39.0	38.3	16.5	6.2	-	-
1995	15,622	34.5	31.6	14.7	13.8	5.3	-
1996	16,100	31.2	28.7	12.7	13.3	12.0	2.1

בשנת 1995 מכ-67.4 אלף המובטלים בממוצע לחודש, אשר קיבלו דמי אבטלה, כ-5,400 עלו בשנת 1990, כ-4,900 נוספים עלו ב-1991, כ-2,300 אלף - ב-1992, כ-2,200 - ב-1993 וכ-890 ב-1994. כלומר כ-15,600 איש, שהם 23% מכל המובטלים, היו עולים חדשים שהגיעו לישראל בגל העלייה האחרון שהחל בשנת 1990 (לוח מס. 6).

להלן מספר תכונות של העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1995 בהשוואה למובטלים האחרים:

- שיעור האקדמאים בהם היה גבוה ביותר - 36% לעומת 13% מן האחרים. גם שיעור השתתפותם בהכשרה מקצועית הניתנת במסגרת ביטוח אבטלה היה גבוה יותר - 20% לעומת 12% בלבד מן המובטלים האחרים.
- דמי האבטלה הממוצעים ליום שקיבלו העולים נמוכים, יחסית: 73 ש"ח לעומת 82 ש"ח שקיבלו המבטלים האחרים.

2.5.4 משך תשלום דמי אבטלה

כאמור, על פי חוק ביטוח אבטלה תובע דמי אבטלה זכאי לקבלת דמי אבטלה עבור תקופה מרבית בת 138 יום, או בת 175 יום, בהתאם לגילו ולמספר ילדיו. הוא רשאי למצות את זכותו למספר ימים זה במשך שנה מיום התחלת אבטלתו. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה במשך תקופה מרבית בת 70 יום. הגבלה זו במספר ימי הזכאות אינה חלה על מי שנשלח לקורס הכשרה מקצועית.

למרות גידול מספרם של מקבלי דמי האבטלה ב-1995, במשך קבלת דמי אבטלה לא חל שינוי בהשוואה לשנה קודמת - משך הזמן שנדרש לחיפוש העבודה היה ב-1995 104 יום - בדומה לשנת 1994 (לוח מס. 7).

לוח מס. 7: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1996-1981*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שעברו שזלמו דמי אבטלה						עד 25	סך הכול	ש.ח.
	+138	137-124	123-101	100-74	73-51	50-26			
סך הכול									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
119	46.3	6.4	8.3	9.1	9.7	11.1	9.2	100.0	1994
121	46.8	5.6	7.2	7.6	12.2	11.1	9.5	100.0	1995
120	47.4	5.5	7.2	7.5	11.7	11.7	9.1	100.0	1996
עבדו קודם לאבטלתם									
125	50.6	6.4	8.1	8.6	8.9	9.8	7.7	100.0	1994
127	51.0	6.1	7.7	8.1	9.2	9.8	8.1	100.0	1995
126	51.3	5.9	7.7	7.9	8.9	10.4	7.9	100.0	1996
חיילים משוחררים									
89	24.1	6.1	9.3	11.7	14.1	18.0	16.7	100.0	1994
73	14.8	2.3	3.3	4.1	35.3	20.1	20.1	100.0	1995
65	9.6	1.2	2.4	3.8	38.4	23.8	20.7	100.0	1996
מחפשי עבודה									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
104	40.3	6.9	8.8	9.9	10.9	12.7	10.6	100.0	1994
104	40.4	6.1	7.6	8.2	13.9	12.8	11.1	100.0	1995
111	44.1	5.7	7.5	7.8	12.6	12.6	9.8	100.0	1996
עבדו קודם לאבטלתם									
110	45.0	7.0	8.7	9.3	9.9	11.1	8.9	100.0	1994
110	45.0	6.7	8.3	8.9	10.4	11.3	9.4	100.0	1995
117	48.1	6.2	8.1	8.4	9.6	11.2	8.5	100.0	1996
חיילים משוחררים									
73	15.7	6.4	9.5	12.6	15.8	20.7	19.4	100.0	1994
53	-	-	-	-	52.2	23.8	24.0	100.0	1995
56	-	-	-	-	51.8	25.8	22.4	100.0	1996
בהכשרה מקצועית									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
207	80.9	3.2	5.2	4.5	3.1	2.2	0.9	100.0	1994
212	80.5	3.1	5.2	4.7	3.3	2.1	1.2	100.0	1995
210	80.0	3.0	5.2	4.8	3.5	2.4	1.1	100.0	1996
עבדו קודם לאבטלתם									
213	83.4	2.9	4.6	4.0	2.6	1.9	0.7	100.0	1994
220	83.9	2.6	4.6	3.7	2.5	1.8	0.8	100.0	1995
220	84.0	2.4	4.6	3.8	2.5	1.9	0.8	100.0	1996
חיילים משוחררים									
175	69.2	4.6	8.4	7.2	5.3	3.5	1.9	100.0	1994
161	59.6	5.8	8.5	10.6	7.9	4.3	3.4	100.0	1995
160	60.0	6.5	8.5	10.0	8.0	4.0	3.0	100.0	1996

* הנתונים מתייחסים למקבלים דמי אבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה המתאימה.

משך קבלת דמי אבטלה של אלה שהיו בהכשרה מקצועית היה ב-1995 212 יום בממוצע. זאת - מאחר שאבטלתם של אלה נמשכת, למעשה, לפחות כל משך זמן הקורס, ואילו משך האבטלה של המובטלים האחרים הוא משך זמן חיפוש העבודה. 80% מכל המקבלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה יותר מ-138 יום, שהם מספר הימים המרבי שאלה שאינם משתתפים בקורסים להכשרה מקצועית רשאים לקבל עבורו דמי אבטלה.

החיילים המשוחררים שנמנו על מקבלי דמי האבטלה שחיפשו עבודה קיבלו דמי אבטלה במשך כ-53 יום בממוצע, לעומת 37 יום ב-1994. התקצרות מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה נבעה בעיקר מהשינוי שהונהג בחוק, אשר צמצם את מספר ימי זכאותו של חייל משוחרר מ-138 ל-70, כאמור לעיל.

מקבלי דמי האבטלה שלא נמנו על החיילים המשוחררים קיבלו ב-1995 דמי אבטלה עבור כ-110 יום בממוצע, בדומה לשנת 1994.

2.5.5 גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כ-70% ממקבלי דמי האבטלה בשנת 1995 קיבלו דמי אבטלה יומיים בסכום שלא עלה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק. היתר - כ-30% - קיבלו דמי אבטלה בסכום גבוה ממחצית השכר הממוצע במשק. רק -2% מהם קיבלו יותר מן השכר היומי הממוצע (לוח מס. 9).

בשנה הנסקרת חלה עלייה בגובה דמי האבטלה הממוצעים ליום כאחוז מהשכר הממוצע במשק, מ-42.7% ב-1994 ל-45.5% ב-1995. סיבותיו של גידול זה הן הרחבת הבסיס לחישוב דמי האבטלה וקביעת דמי אבטלה מינימליים.

לוח מס. 9: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אחוזים), 1996-1980

ממוצע דמי האבטלה כ- % מחשכר חממוצע במשק	דמי האבטלה ליום כחלק מחשכר היומי חממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל חשכר חממוצע	מ-2/3 עד מלוא חשכר חממוצע	מ-1/2 עד 2/3 חשכר חממוצע	מ-1/3 עד 1/2 חשכר חממוצע	מ-1/4 עד 1/3 חשכר חממוצע	עד 1/4 חשכר חממוצע		
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
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
47.0	2.5	7.6	25.2	42.8	13.4	8.5	100.0	1996

לוח מס. 10: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח), 1996-1980

שיעור גידול ריאלי	מחירים קבועים (1985)	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	שנה
651.2	25,676.6	117.6	1980
27.8	51,380.0	51,380.0	1985
-1.6	202,308.8	490,700.0	1990
2.6	207,523.0	599,119.0	1991
35.2	280,474.8	906,775.0	1992
-5.2	265,903.5	944,755.0	1993
-12.5	232,645.1	937,048.0	1994
14.2	265,779.0	1,177,932.0	1995
12.2	298,290.9	1,480,000.0	1996

* לא כולל את תשלומי משרד הביטחון עבור מובטלים שרשתחררו מהשירות, שהיו בשנת 1995 כ-27 מיליון ש"ח.

לוח מס. 10 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד, שב-1995 חל גידול ריאלי בהיקף תשלומי דמי האבטלה (14.2%). גידול זה נבע מגידול במספר המקבלים ובדמי האבטלה הממוצעים ליום. ב-1996 תשלומי הענף צפויים לגדול בכ-12% לעומת שנת 1995.

2.6 ביטוח אימהות

2.6.1 סוגי גמלאות

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות לילדת הגמלאות הבאות:

מענק לידה - מענק זה כולל שני מרכיבים:

א. 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 בריאות ממלכתי לתוקף, בינואר 1995, אשפוזים של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, הוא חלק מסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מממן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אימהות. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים.

ב. מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם ישירות ליולדת. 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.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת 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. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

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.

גמלה לשמירת הריון - גמלה זו נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות להריון נאלצת להפסיק לעבוד במשך יותר מ-30 יום ואיננה מקבלת עבורם תשלום ממעבידה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה הוא שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ועד לתקרה בגובה 70% מהשכר הממוצע.

2.6.2 מקבלי גמלאות

ב-1995 שולמו מענקי לידה לכ-13,400 יולדות. לעומת השנה הקודמת היתה זו ירידה בת 2.8%. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה היה יציב - 100 אלף בערך, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה. מ-1990 ועד ל-1994 מספרן גדל בכ-13%. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנים הללו וכן מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. זוהי השנה הראשונה בה נצפית ירידה במספר היולדות שקיבלו מענקי לידה. הירידה מוסברת בכך שהחל בשנה זו תושבות השטחים אינן זכאיות עוד למענק לידה. שנת 1996 צפויה יציבות במספר הנשים שתקבלנה את מענק הלידה.

ב-1995 קיבלו דמי לידה 55,597 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 האחרונות כבר צברו לזכותן את תקופת האכשרה הדרושה לקבלת דמי לידה. ניתן לתלות את התופעה בגורם נוסף והוא גידול מספר הנשים המשתייכות לכות העבודה, שמועסקות ושבירות 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. ב-1995 4,629 עולות קיבלו דמי לידה. זהו גידול בן 55% ביחס לשנה הקודמת. ההסבר לכך נעוץ במשך זמן ההתאקלמות בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל. מספר העובדות גדל, וכך גם הזכאות לדמי לידה. אף

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980-1996

שנה	מספר מענקי הלידה	דמי לידה		
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור בכלל 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	42.2	67.9
1994	116,669	50,761	43.5	64.0
1995	113,892	55,597	49.0	66.1
1996	115,000	56,000	48.7	64.4

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

יתכן שהתערות בחברה הישראלית והשתפרות המצב הכלכלי מגדילות את מספר הלידות של העולות.

מלוח מס. 1 עולה, כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות היה יציב בשנים 1992-1993. בשנת 1994 שיעורן קטן: 64 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות קיבלו דמי לידה. בשנת 1995 שיעורן גדל ל-66 נשים מכל 1,000, כלומר בכ-3%. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות דמי לידה יציב, למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה גדל מדי שנה. ב-1996 מספר הנשים המועסקות גדל בכ-5%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל בפחות מ-1%; על כן שיעורן בכלל הנשים המועסקות ירד.

להלן מאפיינים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי הלידה ב-1995:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.6 שנה. הגיל הממוצע של היולדות נשאר יציב במשך מספר שנים. בשנים האחרונות נשמרת מגמת גידולו של חלקן של הנשים בנות ה-40+ בקרב מקבלות דמי הלידה. כך ב-1995 4.1% היו נשים בגיל 40+ לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא-יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1995: 70.5% יהודיות ו-29.5% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בין שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בשתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. בשנה האחרונה גדל חלקן של הנשים ילידות אירופה-אמריקה בקרב הנשים שקיבלו דמי לידה, וזאת עקב העלייה ממדינות חבר העמים והשתלבות הנשים העולות במעגל העבודה.

ג. כ-94% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 3% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-45% מכלל הנשים שקיבלו דמי 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 דמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות דמי הלידה גדל, ובמקביל קטן שיעורן של ילידות חו"ל (תופעה זו אפיינה את כל האוכלוסייה בישראל). בשנתיים האחרונות חל שינוי קטן, שנבע מהגעת העלייה מבריה"מ.

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-1995 רק כ-50% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

2.6.3 רמת הגמלאות

מענק לידה - ב-1995 מענק האשפוז גדל ריאלית בשיעור בן כ-7%. 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, שעלות מימונו 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 בהתאם לעליית מחירו הריאלי של יום אשפוז. גידולו של מענק האשפוז ב-1995 משקף עלייה ריאלית זו. ב-1996 מענק האשפוז נשאר בכ-1995.

המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ב-1995 בכ-6% לעומת 1994. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. גידול ערכו הריאלי של המענק

נזקף לגידול שהסתמן בשכר הממוצע לפי חוק. ב-1996 ערכו הריאלי של מענק הציוד צפוי לקטון בכ-1% בהתאם לתנודות בשכר הממוצע.

ב-1995 המענק לציוד היה 19.3% מהשכר הממוצע במשק וגבוה משיעורו ב-1994. הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק. ב-1996 שיעור המענק צפוי להיות 18.9 מהשכר הממוצע במשק.

דמי לידה - עד אוקטובר 1994 שיעור דמי הלידה ששולמו לילדת היה 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. מאז נובמבר 1994 משולמים דמי לידה לפי מלוא השכר הממוצע של האישה¹ בשלושת החודשים שקדמו ללידה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. למרות ניכוי המסים במקור, 96% מהנשים שקיבלו דמי לידה ב-1995 קיבלו יותר מכפי שהיו מקבלות בשיטת החישוב הקודמת - כ-1,170 ש"ח בממוצע יותר לכל תקופת התשלום. 75% מן הנשים שהפסידו מן השינוי השתכרו 6,100 ש"ח ויותר ברוטו, ושכרן החודשי הממוצע היה כ-8,300 ש"ח. סכום ההפסד במשך כל התקופה היה כ-1,100 ש"ח, וזהו הפסד בן כ-8% בממוצע. גביית מיסים במקור הביאה לכך ש-47% מן הנשים שקיבלו דמי לידה שילמו מס הכנסה. סכום המס הכולל שנגבה נאמד בכ-14 מיליון ש"ח. נוסף על כך נגבו דמי ביטוח לאומי בסכום של 3.2 מיליון ש"ח ומס בריאות בסכום דומה.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1995 היתה גבוהה בכ-53% מרמתם ב-1994. גידול זה נובע מהגדלת שיעור דמי הלידה - למלוא שכר האישה. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע גדל לכ-70% מהשכר הממוצע. זאת - בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות לבין השכר הממוצע. ב-1996 צפויים דמי הלידה לגדול ריאלית בכ-4% ביחס ל-1995.

¹ בינואר 1995 חורתב בסיס הגביית של דמי הביטוח הלאומי, ומאז הוא כולל את מרבית רכיבי השכר. לפיכך חבסיס לתשלום דמי הלידה גדל אף הוא, וכלולים בו מרבית רכיבי שכרה של האישה.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1996

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
22.3	187.1	941.1	1,128.2	1995
23.3	185.5	945.1	1,130.5	1996

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.4	15.4	66.5	81.9	1980
40.4	16.4	68.9	85.3	1986
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
69.0	19.3	96.8	116.1	1995
71.4	18.9	96.4	115.3	1996

מלוח מס. 3 עולה, שב-1995 שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה עד 1/4 מהשכר הממוצע קטן משמעותית, וחלקן של אלה שדמי הלידה שלהן היו מחצית מהשכר הממוצע או יותר גדל מאוד. גובה דמי הלידה בשנה זו הוא בבואה של שכרן של הנשים היולדות. לכן שיעור דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע במשק תואם להתפלגות השכר הידועה של הנשים.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דימוגרפיים תעסוקתיים:

א. דמי הלידה גדלים עם הגיל. בעוד דמי 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.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1980-1995

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום				מעל השכר הממוצע
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/4 עד 1/2 השכר הממוצע	1/2 עד 3/4 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1	3.4
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0	2.2
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5	3.3
1991	43,073	18.6	49.4	22.4	5.9	3.7
1992	44,995	16.9	50.0	22.9	6.0	4.2
1993	48,733	18.1	48.9	22.4	6.5	4.1
1994	50,761	23.7	48.8	18.9	5.3	3.4
1995	55,596	9.3	30.3	25.8	16.6	17.9

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו ב-1994² בממוצע 54 ש"ח ליום (42% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-41 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 בתעשייה ובחקלאות, או שלא היה להן משלח-יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-85% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-58% מהשכר הממוצע.

ה. גובה דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה נמוך מזה של הוותיקות. העולות קיבלו 60% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת 74% מהשכר הממוצע במשק שקיבלו יתר היולדות.

2.6.4 היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1995 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן כ-27%. 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-65%. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית

² חנתונחם על גובה דמי לידה לפי לאום ומוצא חסרים ב-1995.

בכ-8%, והיקף התשלומים למענק ציוד גדל בכ-11%. ב-1996 צפויה עלייה ריאלית בת
כ-4%.

שיעור גידולו של סך כל תשלומי הענף ב-1995 (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) היה
גבוה מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-5% לעומת 27%, בהתאמה). כתוצאה
מכך גדל חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-5.1%
ב-1994 ל-5.9% ב-1995. ב-1996 צפוי גידול ריאלי בן כ-4% בסך כל תשלומי של ענף
אימהות.

2.7 ביטוח סיעוד

2.7.1 תנאי זכאות

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאימים, 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 בתפקודם 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 בדיור 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.

גמלת הסיעוד מיועדת לקשיש התלוי במידה 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, עזרת 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.

2.7.2 תביעות לגמלה והחלטת פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1995 - שנת הביצוע השמינית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-47,560 תביעות (לוח מס. 1): כ-28,751 מהן היו תביעות חדשות, וכ-18,809 - תביעות חוזרות. מספר התביעות גדל ב-7.1% לעומת שנת 1994.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1995-1991

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל החלטות פקידי התביעות** (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	19,438
1994	44,398	39.1	43,973	48.0	20,194
1995	47,560	39.6	46,180	50.6	21,531
1996	48,600	39.9	43,800	52.5	22,200

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

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

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-39.6% בשנת 1995. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה פעם ושוב.

בשנת 1995 החליטו הוועדות המקומיות 21,531 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחריות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע התקבלו כ-1,794 החלטות בחודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

51% מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ו-49% מהן היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (ב-89% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-2% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו 9% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

בשנת 1996, מספר התביעות צפוי לעלות במקצת ל-48,600, ואחוז האישורים ל-52.5.

2.7.3 זכאים לגמלה ורמת הגמלה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד מדי חודש במרוצת שנת 1995 היה 59,023 בממוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-78% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1995 אושרה רמת זכאות נמוכה, ול-22% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית שחלה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה במרוצת השנים מאז 1988. רק לכ-3% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משני רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. ב-1996 המספר החודשי

לוח מס. 2: זכאים לגמלה, לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1995-1991

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
1995	59,023	100	1.9	0.8	76.4	20.9
1996	65,785	100	1.9	0.8	75.9	21.4

* כולל מספר הזאים 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%, בחתאמה, על פי קריטריון התפקוד.

הממוצע של הזכאים לגמלה צפוי לגדול ל-65,780 איש. שיעור מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה של 150% צפוי לעלות במעט על חשבון ירידת שיעור מקבלי הגמלה ברמה של 100%.

2.7.4 תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. 76% העדיפו לקבל טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תכניתם של 18% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיקה או כביסה. בהתייחס ל-6% מן הזכאים (לעומת 5% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (3%), או חלק ממנה (3%), יבוצעו במרכז יום (לוח מס. 3).

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 1995 ל-52,589 מקבלים, בעלות ממוצעת של 954 ש"ח לחודש

לוח מס. 3: תכניות טיפול של מקבלים חדשים, לפי רמת הגמלה, 1995

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
5,994	15,367	249	584	22,008	סך הכול - מספרים
100	100	100	100	100	אחוזים
63	80	82	88	76	טיפול אישי בבית בלבד
3	2	6	5	3	טיפול במרכז יום בלבד
3	3	0	0	3	טיפול בבית ובמרכז יום
29	14	10	5	18	טיפול בבית ושירותים
1	1	2	1	1	אחר

* החלטות ועדה שהוחלטו בתקופה הנדונה בלבד.

לוח מס. 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1995-1994

עלות ממוצעת לשעת שירות (ש"ח)	מספר שעות ממוצע למקבל בחודש	עלות ממוצעת למקבל בחודש (ש"ח)	עלות חודשית (ש"ח)	מספר מקבלים	סוג התכנית
------------------------------	-----------------------------	-------------------------------	-------------------	-------------	------------

נובמבר 1995

21.4	44.5	954	50,181	52,589	טיפול אישי*
46.6	15.7	730	3,124	4,277	מרכז יום**
-	-	207	797	3,849	מוצרי ספיגה
-	-	66	40	600	מכבסה ואחר
-	-	46	293	6,438	משדרי מצוקה

נובמבר 1994

20.6	44.5	915	43,435	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 שחייה במרכז יום שווה לשתי שעות טיפול בבית או לשלוק, לפי רמת הגמלה.

המקבל, ובעלות כללית של 50.2 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 45 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 21.4 ש"ח לשעת טיפול.

יש לציין שמספר המקבלים משדרי מצוקה גדל מאז נובמבר 1993 ועד לנובמבר 1995 ביותר מ-50%. זאת - כחלק ממגמת הרחבתם של השירותים המוצעים.

2.7.5 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 ברחבי הארץ.

לוח מס. 5: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, נובמבר 1995

תשלומים (אלף ש"ח)		שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	54,389	100.0	2,710,673	100.0	65,783	סך הכול
23.0	12,516	22.4	606,935	19.5	12,791	מט"ב
19.5	10,603	16.1	437,757	17.9	11,794	עמותה**
56.0	30,440	60.1	1,628,107	61.5	40,416	ארגון פרטי***
1.5	829	1.4	37,874	1.1	737	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.

מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי בלא מטרות 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.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש נובמבר 1995 (לוח מס 5) מעידה, ש-61.5% מהזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי (לעומת 60% ב-1994), 19.5% קיבלו אותם מארגון מט"ב (לעומת 21.4% 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.

2.7.6 תשלומי הענף

בתשלומי 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 מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

בשנת 1995 הועברו 744 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-617 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות. הסכום של כ-78.7 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס. 6). בשנת 1996 צפוי סכום המימון של חוק סיעוד לעלות ל-837 מיליון ש"ח.

לוח מס. 6: העברת תשלומים למימון חוק ביטוח סיעוד (מחיריים שוטפים), 1986-1995

שנה	סך כל העלות (אלפי ש"ח)	גמלאות סיעוד*		העברה לגורמי חוץ**	פיתוח שירותים	שיקורים קהילתיים***	מאגפזים במוסדות	אחר****
		על חשבון המוסד	על חשבון האוצר					
1986	8,037	-	-	-	-	4,054	3,983	-
1987	17,160	357	-	-	1,237	10,449	5,117	-
1988	54,496	23,742	3,432	3,840	2,666	4,116	14,330	2,400
1989	142,420	94,810	12,232	4,950	5,503	3,250	16,615	5,060
1990	197,480	142,500	17,282	4,958	8,321	2,380	20,149	1,890
1991	274,400	201,371	24,036	6,423	13,418	-	27,577	1,575
1992	359,946	261,386	38,194	8,019	13,506	-	38,452	404
1993	459,662	330,963	60,993	10,189	11,657	-	44,286	1,574
1994	592,866	408,156	87,482	17,378	16,985	-	59,843	3,022
1995	743,801	502,283	114,865	28,473	15,580	-	78,719	3,881
1996	880,975	613,600	146,000	30,000	17,000	-	71,518	4,600

* תשלומים בפועל, על פי דיווח מתקנת הכספים.

** תשלומים עבור העברת מבתני תלות והשתתפות בוועדות המקומיות.

*** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למשרד העבודה והרווחה בלבד.

**** עד שנת 1991 סעיף זה כלל הפרשי שכר ופיצויי התגקרות. מאז 1992 סעיף זה כולל מימון עבור מחקרנים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקדה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדר עדיפויות וכיו"ב. בתחום הקהילתי מתרחבים הפרויקטים להכשרת כוח אדם, אך פותח במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום. בתחום המוסדו 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 החולים הכללית, משען ואש"ל. המגמה בשנים האחרונות היא אינה להועיל בבניית מוסדות חדשים, אך לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לצידום 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.

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

**גדעון יניב
אלן זיפקין**

3.1 מבוא

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) וחוק ביטוח נכות. הגמלאות המשולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים ממומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המשולמות מכוח חוק ביטוח נכות ממומנות בעיקר מגביית דמי ביטוח, שכן השתתפות הממשלה במימון קטנה, יחסית.

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסה מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקף ב-1 לינואר 1982¹. הם נחלקים לשתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (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 תכנית 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.

הקבוצה השנייה בגודל המכוסה בחוק הבטחת ההכנסה כוללת פרטים 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).

¹ חשוב להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום (שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987) וצורך לקודמו כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שאיננו נמוך משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכל לפי עניין ובחתיאם 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 הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים לחישען על חכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופח הציבורית.

מדובר בעיקר באוכלוסייה שיווית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח 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 ביטוח נכות, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשירים, שקצבת הזיקנה והשאירים 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 השיווית.

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל². 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

² כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה). שיעורי הגמלה המלאה (הכנסת המינימום) קבועים כאחוז מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי וחם כדלקמן:

הרכב המשפחה	השיעור הרגיל	השיעור המוגדל
יחיד	20.0%	25.0%
זוג	30.0%	37.5%
זוג + ילד	36.0%	43.5%
זוג + 2 ילדים לפחות	42.0%	49.5%
הורה יחיד + ילד	40.0%	40.0%
הורה יחיד + 2 ילדים לפחות	47.5%	47.5%

* לפי הגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות.

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 אחרים 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 במשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד כניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות, הורחב מעגל הזכאים לשיעור המוגדל גם למשפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרושה או רווקה, גם אם לא שהו במערכת תקופה בת שנתיים תמימות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים. באוגוסט 1994 תנאי הזכאות המיטיבים הוענקו, במסגרת החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, גם למשפחות חד-הוריות, שאינן מוגדרות ככאלה בחוק משפחות חד-הוריות.

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 לינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, 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 ובכפוף למבחן הכנסות³. 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.

³ שיעור דמי המזונות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה לאלמנות, לפי מספר הילדים בהחזקתה של האישה: לאישה שיש עמה ילד - 40% בניכוי נקודת קצבה, לאישה שיש עמה 2 ילדים ויותר - 47.5% בניכוי נקודת קצבה.

חוק ביטוח נכות מעניק זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) 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 אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה מלאה, שרמתה שווה לרמת הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה) - ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית בכפוף למבחן הכנסות. עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שינו באורח משמעותי את רמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת. שני עקרונות מרכזיים הנחו את החקיקה החדשה: העיקרון הראשון הוא שרמת הכנסת המינימום בשיעור המוגדל - זו המובטחת לאלה שמצוקתם אינה זמנית - צריכה להיות שווה לפחות לרמת קו העוני, והעיקרון השני, שבא כבר לידי ביטוי בחוק משפחות חד-הוריות, הוא שיש להבטיח למשפחות במצבי נזקקות דומים הכנסת מינימום ברמה שווה. 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 להנהיג שיפורים באורח הדרגתי תוך מתן עדיפות לאוכלוסיות החלשות ביותר. באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות, למשפחות של מקבלי קצבת נכות כללית עם ילדים ולמקבלי גמלה להבטחת הכנסה במשפחות, שגיל העומד בראשן מעל 45. ביוני 1995 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים בלא ילדים ולמשפחות החד-הוריות האחרות. רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים הושוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאיירים, ולכל המשפחות החד-הוריות הובטחה קצבה פחות או יותר אחידה (ההכנסה המובטחת לאלמנות גבוהה בכ-7% מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות). האוכלוסייה השירית - למעט המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן בגיל 45 ויותר - לא זכתה

בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים ובלא ילדים, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או בשיעור המוגדל. הגמלה בשיעור המוגדל המובטחת למשפחות אלה נמוכה כיום מזו המובטחת למשפחות המכוסות בחוקים לצמצום ממדי העוני.

3.2 מגמות עיקריות

בשנת 1995 הקיפו התכניות להבטחת הכנסה מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-372 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס. 1). רובם המכריע של המשתתפים בתכניות אלה, כ-261 משפחות, קיבל גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הגדולה באוכלוסיית המשתתפים היתה קבוצת הקשישים והשאיירים, שמנתה כ-186 אלף משפחות בממוצע לחודש. קבוצה זו קיבלה, נוסף על קצבת זיקנה ושאיירים, גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה בגודל היתה קבוצת הנכים, שמנתה כ-94 אלף משפחות בממוצע לחודש ואשר קיבלה קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-75 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינו נמנה על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, וכ-17 אלף משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס. 1 מלמד עוד, כי ב-1995 גדל מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסת מינימום בשיעור בן 4.7%, הגבוה במקצת מזה של 1994 (3.5%). שיעורי גידול אלה נמוכים במידה משמעותית משיעור הגידול שאפיין את שנת 1992 (12.7%), עת הצטרפו למערכות הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים, שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991. הגידול הניכר במספר המקבלים בלט אז במיוחד באוכלוסייה השיורית שצמחה ב-1992 ב-67.5%. ב-1993, בעקבות הירידה בממדי האבטלה במשק ועקב ירידת מספר העולים שהגיעו לארץ, הואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה ל-19.9%, וב-1994 הוא לא השתנה כמעט כלל (גידול בן 1.6% בלבד). ב-1995 גדלה האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה בשיעור בן 6.2%, וב-1996 היא צפויה לגדול ב-7.0%.

לוח מס. 1: מספר המשתתפים בתכניות להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג התוכנית (החוק), 1990-1995

חוק	תק	תק המזונות (הבטחת תשלום)	חוק הבטחת הכנסה				סך כל המשתתפים*	שנה
			אוכלוסייה שוקרית (בגיל העבודה)	שאינים	קשישים	סך הכל		
73,492	12,910	31,818	42,113	101,475	175,406	261,808	1990	
74,632	13,885	34,725	41,328	119,911	195,964	284,481	1991	
77,793	14,604	58,187	40,625	129,301	228,113	320,510	1992	
82,921	15,067	69,774	40,269	135,446	245,489	343,477	1993	
88,546	16,153	70,888	39,558	140,291	250,737	355,436	1994	
94,038	17,252	75,311	37,890	147,900	261,101	372,391	1995	
104,500	18,200	80,600	37,200	151,500	269,300	392,000	1996	

שיעור גידול שנתי (אחוזים)

1.5	7.6	9.1	-1.8	18.2	11.7	8.6	1991
4.2	5.2	67.5	-1.7	7.8	16.4	12.7	1992
6.6	3.2	19.9	-0.8	4.7	7.6	7.2	1993
6.8	7.2	1.6	-1.7	3.6	2.1	3.5	1994
6.2	6.8	6.2	-4.2	5.4	4.1	4.7	1995
11.1	5.5	7.0	-1.8	2.4	3.1	5.2	1996

* סך כל המשתתפים מטה מעט כלפי מעלה, שכן יש משפחות הזכאיות לקבל גמלה מיותר מתכנית אחת. כך, לדוגמה, חלק מהגישים הזכאיות להבטחת תשלום על-פי חוק המזונות זכאיות להשלמת הכנסה מכה חוק הבטחת הכנסה.

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסה - משפחות קשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה גם ב-1995, אך בשיעור מתון יחסית, בן 5.4%, הגבוה במקצת מזה של השנתיים הקודמות. ב-1996 צפוי גידול קטן יותר, בן 2.4%. הימשכות הגידול נובעת אך ורק מהמשך הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה: מספר המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יחד עם השלמת הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1995 ב-8.2%, וב-1996 הוא צפוי לגדול ב-6.0% לעומתם, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה יורד ירידה קלה בשנים האחרונות. זאת - עקב עליית חלקם של מצטרפים חדשים לאוכלוסיית מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי, שפרשו מעבודתם עם פנסיה מעבודה, המבטלת בשל גובהה את זכאותם להשלמת הכנסה.

לוח מס. 2 מלמד, כי שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי נתון בירידה מתמדת, והוא המשיך וירד מ-18.9% ב-1994 ל-18.3% ב-1995. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי קטן אף הוא במעט מאז 1992 (לאחר עלייה קלה בשנים 1991-1990), אף כי שיעורו עדיין גבוה מאד (מעל 94%). שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-1995 היה 37.5%. בשל מגמות אלה שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים יורד מאז 1993 וב-1995 הגיע ל-33.4%. ב-1996 כל השיעורים דלעיל, למעט שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, צפויים להמשיך לרדת במידה מועטה.

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם ב-1995. בעוד שב-1994 אוכלוסייה זאת גדלה ב-7.2% (לאחר גידול בן 3.2% ב-1993), ב-1995 היא גדלה ב-6.8%. אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות גדלה ב-1995 ב-6.2%, הקרוב לשיעורי הגידול של השנתיים הקודמות ובדומה לשיעור הגידול

לוח מס. 2: מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים,
1996-1980

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
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
40.4	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
38.6	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
37.5	94.6	18.3	32.3	33.4	1995
36.6	95.0	17.7	32.1	33.0	1996

באוכלוסייה השיורית. ב-1996 מספר הנשים המקבלות דמי מזונות וכן מספר הנכים המקבלים קצבת נכות כללית צפויים לגדול ב-5.5% וב-11.1%, בהתאמה. מספר כל המשפחות שתקבלנה גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסה צפוי לגדול ב-5.2%, ולהגיע ל-392 אלף, בממוצע לחודש. בדומה ל-1995, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים, למעט המקבלים קצבת שאירים. בסעיפים הבאים מתואר מספר תכונות דימוגרפיות וכלכליות של האוכלוסייה השיורית ושל אוכלוסיית הנשים המקבלות דמי מזונות. אוכלוסיית הנכים המקבלת קצבת נכות כללית מתוארת בפירוט בפרק 3.3.

3.3 האוכלוסייה השיורית (בגיל העבודה)

הגידול המהיר שנצפה בשנים 1992-1993 באוכלוסייה השיורית הנמנית על מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, אשר נבע בעיקר מההיתר שניתן לעולים חדשים להצטרף למערכת

הבטחת הכנסה בתום שנים עשר חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה, נכלם בשנת 1994. מספר המקבלים, שגדל מ-34,725 בממוצע לחודש ב-1991 ל-58,187 ב-1992 ול-69,774 ב-1993, התייצב ב-1994 ברמה של 70,888. ב-1995 גדל מספר המקבלים ל-75,311 אלף, וב-1996 הוא צפוי להגיע ל-80,600.

העלייה הקטנה, יחסית, במספר המצטרפים נובעת במישרין מהצטמצמות ממדי העלייה ומן הירידה בהיקף האבטלה: ב-1995 מספר העולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה גדל ב-11.3% בלבד (לעומת גידול בן 46.5% ב-1993), ומספר הוותיקים המקבלים גמלה גדל בשיעור בן 2.4% (לעומת גידול בן 6.6% ב-1993). לוח מס. 3 מלמד עם זאת, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1995 והגיע לכ-15,038. מאחר שהאוכלוסייה השוורית כולה גדלה בשיעור נמוך יותר, גדל חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, מ-18.9% ב-1994 ל-20.2% ב-1995. ב-1996 צפוי מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך להגיע ל-16,523, וחלקם בכלל מקבלי הגמלה - לעלות ל-20.5%.

לוח מס. 4 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1995 בזיקה להרכב המשפחה, הקובע את גובה הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1995 המשפחות הזכאיות לקבלת גמלה בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, פרטים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם ופרטים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1995 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-59% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בדומה ל-1994. זאת לאחר שחלקם של מקבלי הגמלה מחמת חוסר תעסוקה ירד מ-66% ב-1993, כתוצאה מירידת חלקם של המובטלים בכלל העולים החדשים המקבלים גמלה. שתי הקבוצות השניות בגודל הן משפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ואימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). אלה מנו ב-1995 19% ו-17% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בהתאמה, בדומה ל-1994.

לוח מס. 3: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (בממוצע לחודש), 1996-1990

שנה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז המקבלים מפאת שכר נמוך
1990	31,818	5,798	18.2
1991	34,725	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	75,311	15,038	20.2
ותיקים	45,868	7,998	17.5
עולים	29,443	7,040	23.9
1996	80,600	16,523	20.5
ותיקים	47,200	8,260	17.5
עולים	33,400	8,263	24.7

לוח מס. 5 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1994-1995. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת היחידים בלא ילדים, שתלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992, אך מאז נתון במגמת ירידה. קבוצה זו מנתה ב-1995 38% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 41% ב-1994 ו-44% ב-1993. זכאות היחידים בלא ילדים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (50%) ומאבטלה (23%), ורק במעט משכר נמוך (8%). הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות החד-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

לוח מס. 4: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1995

עילת הזכאות של ראש המשפחה	סך כל המשפחות	יחיד		זוג		ותיקים	עולים
		עם ילדים	בלא ילדים	עם ילדים	בלא ילדים		
סך הכול**	100	100	100	100	100	100	100
חסר תעסוקה:	59	82	25	89	58	59	57
אבטלה	17	23	10	9	18	19	13
הכשרה מקצועית	3	5	1	1	2	3	2
אבחון	2	4	1	0	2	3	1
אי-השמה	37	50	13	79	36	34	41
שכר נמוך	19	8	26	8	31	16	23
אם לילדים	17	0	47	0	6	17	15
מחלה ואשפוז	2	4	1	2	3	3	2
אחר	4	6	2	1	2	5	2

* שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 3, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח זה, שחושב על פי מספר המקבלים גמלה במחלף כל השנה.

** התפלגות עילות הזכאות עשויה שלא להסתכם ב-100% בגלל עיגול הנתונים.

מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מתוך ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה).
ב-1995 משפחות אלו היו 32% כלל מקבלי הגמלה, לעומת 29% ב-1994. מרבית המשפחות החד-הוריות (47%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 26% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1995 24% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 23% ב-1994. בקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (31%), אך בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בה שכיחה יחסית ההזדקקות עקב אי השמה (36%) ועקב אבטלה (18%).

לוח מס. 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1994-1995 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על הימשכות גידול חלקם של מקבלי

לוח מס. 5: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1994-1995

הרכב המשפחה	1994			1995		
	סך הכול	ותיקים	עולים	סך הכול	ותיקים	עולים
סך כל המשפחות	100	100	100	100	100	100
יחיד בלא ילדים	41	42	38	38	38	37
עם ילד אחד	16	12	25	18	13	27
עם 2 ילדים	8	8	7	9	9	8
עם 3 ילדים ויותר	5	6	2	5	6	3
זוג בלא ילדים	7	4	11	7	5	11
עם ילד אחד	4	4	4	4	5	3
עם 2 ילדים	6	7	4	6	7	3
עם 3 ילדים ויותר	13	11	7	14	18	7

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

לוח מס. 6: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים), 1994-1995

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות בטוח לאומי	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		

1994

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

1995

10	13	27	1	49	100	סך כל המשפחות
10	5	13	1	72	100	יחיד בלא ילדים
8	26	36	0	30	100	עם ילדים
9	14	20	2	54	100	זוג ללא ילדים
13	10	41	1	35	100	עם ילדים
12	17	23	1	47	100	ותיקים
7	8	34	0	52	100	עולים

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

הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל - על הימשכות ירידת חלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1995 ל-49% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 53% ב-1994); ל-27% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 26% ב-1994); לכ-13% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (בדומה ל-1994), ול-10% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 8% ב-1994). את מקבלי הגמלה היחידים בלא ילדים מציין העדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-72% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-13% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו טוב: 30% מהן היו חסרות כל הכנסה, ל-36% 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 בעלי הכנסה מעבודה - 41%. ל-35% מהם לא היתה כל הכנסה, ול-10% מהם היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ונפגעי עבודה ומדמי אבטלה.

ולבסוף, לוח מס. 7 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 (בממוצע לחודש) ירד מ-41% מכלל המקבלים ב-1993 ל-29% ב-1994 ול-19% ב-1995, במקביל לירידת חלקם בקרב מקבלי גמלה שהם עולים חדשים. חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל גדל, לפיכך, מ-59% ב-1993 ל-71% ב-1994 ול-81% ב-1995. השינויים החריפים שחלו בשנים 1993-1995 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. 7 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. 7: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים),*
1995-1990

שנה	סך כל ההרכבים	שיעור רגיל			שיעור מוגדל		
		סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה	סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה
1990	100	49	22	27	51	28	23
1991	100	48	20	29	52	28	24
1993	100	41	12	29	59	28	31
1994	100	29	9	20	71	41	40
ותיקים	100	36	12	24	64	43	31
עולים	100	20	5	15	80	39	52
1995	100	19	7	12	81	41	40
ותיקים	100	26	9	17	74	43	31
עולים	100	8	3	5	91	39	52

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

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1995 17,252 נשים בממוצע לחודש קיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 6.8%. 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, מחמת העדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1995 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-68% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-29% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% - היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-72%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 64% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-11% בלבד היו אימהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-79%) קיבל דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבל תשלום לפי התקנות; 6% מהנשים קיבלו את

לוח מס. 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות לנשים כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי המצב התעסוקתי, 1980-1995

שנה	סך הכול	סוג התשלום			מצב תעסוקתי	
		לפי התקנות		לא עובדות	עובדות	
		מלא	מופחת			לפי פסקי-דין
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2
1988	19.4	43.3	20.5	17.7	16.3	21.6
1989	19.9	43.0	20.6	18.0	16.8	21.9
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1
1991	21.6	40.5	21.1	19.4	19.1	22.8
1992	20.9	39.6	18.5	19.3	17.9	22.7
1993	20.4	39.9	19.6	18.9	18.2	22.0
1994	20.1	41.1	19.6	18.8	18.5	21.2
1995	19.6	40.1	17.9	18.4	17.7	20.9

מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-16% 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. 8 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1995 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18.4% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 40% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-17.9% 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-1995 נמשכה מגמת הירידה באחוז הנשים שלא עבדו: כ-57% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-70% בשנות ה-80. הסכום הממוצע ששולם לנשים אלה היה 21% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-18% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן הגיעה לכ-54% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בכ-35% מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

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 ושאין 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 ותנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1995 כ-6,000 נשים בממוצע, שקיבלו מדי חודש דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-35% מן הנשים המקבלות דמי מזונות.

פרק 4

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל

**יאסר עוואד
נירית ישראלי
יעקב שאול
גדעון יניב**

4.1 מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני והתחלקות ההכנסות גובשה בראשית שנות ה-70 גישה יחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים הטיפוסית לחברה: משפחה נחשבת ענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה משמעותית מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך, ובשירותים הציבוריים הזמינים לנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה הכספית, שהמכנה המשותף להן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות במשק. ביסודה של כל שיטה עומדת קביעתו של "קו עוני" כשיעור כלשהו של ההכנסה הטיפוסית לחברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. כל הנאמר הוא שמשפחה היא ענייה כאשר הכנסתה נמוכה במידה משמעותית מן ההכנסה "המייצגת" של החברה.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שני העקרונות הבאים:

א. העיקרון הראשון המנחה את מדידת העוני בישראל הוא ראיית ההכנסה החציונית של האוכלוסייה כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים הטיפוסית לחברה¹. ההכנסה

¹ החכנסה החציונית עדיפה על פני החכנסה הממוצעת, כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן האחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר, מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, או הפחותה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (שהיא ההכנסה הכלכלית בתוספת תשלומי העברה ובניכוי המיסים הישירים). משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה עולה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני - עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ב. עיקרון שני המנחה את מדידת העוני בישראל הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ביסוד התאמה זו עומדת ההנחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. לפי הנחה זו, גדילתה של משפחה בנפש נוספת אינה מגדילה את צרכיה בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר. כלומר, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויבאלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. סולם השקילות מאפשר לתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות "התקניות" (או למספר "המבוגרים הסטנדרטיים") שבה (לוח מס. 1). בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות), אינם כפולים מצורכי משפחה בת שתי נפשות שלה ערך של 2 נפשות תקניות) אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני,

כאשר הכנסתה המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות שבמשפחה.

כאמור, נתוני ההכנסות המשמשים בסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים, הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הנסקרת כוללת את משקי הבית, שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (משקי בית שהעומד בראשם עצמאי אינם כלולים בסקר) ביישובים עירוניים יהודיים ומעורבים בני 2,000 תושבים ויותר. אשר לאוכלוסייה הלא-יהודית, עד לשנת 1994 (ועד בכלל) כללו סקרי ההכנסות ישובים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). בשנת 1995 הורחב סקר ההכנסות גם לישובים לא-יהודיים בני 2,000 - 10,000 תושבים. האוכלוסייה הנסקרת ב-1995 הקיפה כ-88% מכלל משקי הבית בישראל (לעומת כ-80% ב-1994).

לוח מס. 1: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה^{*}, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1995

קו העוני למשפחה		מספר נפשות תקניות	מספר נפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
24.6	1,058	1.25	1
39.3	1,693	2.00	2
52.0	2,243	2.65	3
62.8	2,709	3.20	4
73.7	3,174	3.75	5
83.5	3,598	4.25	6
93.3	4,021	4.75	7
102.1	4,402	5.20	8
110.0	4,740	5.60	**9

* במחירי תקופת סקר הכנסות 1995, לפי מדד המחירים של 123.7 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שתושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1994 - נובמבר 1995.
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה בת 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

קו העוני לנפש תקנית ב-1995 היה 846 ש"ח לחודש, לעומת 758 ש"ח ב-1994 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים גדל קו העוני לנפש תקנית בכ-1.4% לעומת 1994. מאחר שהשכר הממוצע במשק בין שתי התקופות, שבמרוצתן נערכו סקרי ההכנסות, גדל בכ-1.7% במונחים ריאליים, קו העוני לנפש תקנית ירד מ-19.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1994 ל-19.6% ממנו ב-1995. לוח מס. 1 מציג את קווי העוני למשפחות בעלות גודל שונה, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק.

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת התחלקות ההכנסות בישראל ב-1995 בהשוואה ל-1994, ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות. ממדי העוני מיוצגים בפרק על ידי שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער העוני"). ממדי אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל, מיוצגים אף הם על-ידי שני מדדים: מדד GINI, המודד את אי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה, ומדד SEN, המודד את אי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה הענייה. ההבדל בין שני המדדים הוא במשקל שכל מדד מייחס ליחידת המדידה (משפחות או נפשות). בעוד שהמדד הראשון מתחשב במיקום המשפחה במסדר ההכנסות וברמת הכנסתה בלבד, המדד שני מתחשב גם בפערי העוני של המשפחות העניות. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשק, ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה. ניתוח אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות מתייחס לכלל המשק ולאוכלוסייה השכירה בלבד.

4.2 התפתחויות עיקריות

ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בישראל בשנת 1995 היו כדלקמן:

א. ב-1995, לראשונה מאז 1989, חלה ירידה בתחולת העוני בישראל. שיעור המשפחות העניות ירד מרמה של 18.0% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1994 ל-16.8% ב-1995. ירידה זו נצפתה למרות שב-1995 צורפה לאוכלוסייה הנחקרת בסקר הכנסות גם האוכלוסייה הלא-יהודית ביישובים בני 2,000 עד 10,000 תושבים, שהכנסותיה נמוכות יחסית. גם מדידה על-פי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) העלתה ירידה בתחולת העוני: אחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני ירד מ-34.2% ב-1994 ל-33.8% ב-1995.

ב. מספר המשפחות המצויות מתחת לקו העוני הסתכם ב-1995 בכ-208 אלף, לעומת 205 אלף ב-1994. הגידול המועט במספר המשפחות העניות למרות הירידה המשמעותית באחוז המשפחות העניות נובע מגידול מספרן המוחלט של המשפחות שנכללו בסקר הכנסות 1995 (כ-44,000 משפחות נוספות), בעקבות הרחבתו גם ליישובים לא-יהודיים בני 2,000 עד 10,000 תושבים.

ג. שיעור הנפשות העניות בכלל הנפשות ושיעור הילדים העניים בכלל הילדים נשאר ב-1995 פחות או יותר יציב בהשוואה ל-1994. אחוז הנפשות העניות פחת במקצת מ-18.0% ב-1994 ל-17.8% ב-1995, ואילו אחוז הילדים העניים גדל במקצת מ-22.8% ל-23.2%. הגורם ליציבות שנצפתה בממדי העוני בקרב נפשות וילדים היא הרחבת האוכלוסייה הנחקרת על ידי כלילתן של משפחות לא-יהודיות רבות, שאופייניות להן משפחות גדולות בהרבה מאלה של האוכלוסייה העירונית שנחקרה בעבר.

ד. מספר הנפשות העניות היה ב-1995 כ-738 אלף (לעומת כ-671 אלף ב-1994), שבהן 329 אלף ילדים (לעומת 285 אלף ילדים ב-1994).

ה. פער העוני היחסי (המוגדר כהפרש בין קו העוני לבין ההכנסה הממוצעת של העניים - יחסית לקו העוני) הצטמצם מ-28% ב-1994 ל-24.7% ב-1995. כלומר, בד בבד עם קטינתו של אחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני, גדלה ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו.

ו. ב-1995 גדלה תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות ל-50.2%, לעומת 47.2% ב-1994. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים היתה קטנה יותר, 43.1% ו-34.1% בהתאמה, וכן כמו גם העלייה בתרומתם בהשוואה ל-1994, שבה תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את תחולת העוני ב-42.2% ו-34.0% בהתאמה. תרומת תשלומי ההעברה בלבד (בלא המיסים הישירים) לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות היתה גדולה יותר מתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד, 56.5% לעומת 48.6% ב-1994. דמי ביטוח בריאות, שהם חלק בלתי נפרד מתשלומי החובה, קיזזו במידה מסוימת את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני הנמדד על-פי ההכנסה הפנויה.

ההתפתחויות שחלו בממדי העוני בשנת 1995 היו בעיקר תוצאה של החוקים למלחמה בעוני, שנחקקו בשנים 1994-1995: החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), וכן של ביצוע השלב השני (מתוך ארבעה שלבים) בהשוואת קצבות הילדים למשפחות לא-יהודיות עם שלושה ילדים ויותר לקצבות שמקבלות משפחות יהודיות (שלב ראשון בוצע בינואר 1994, שני השלבים הנותרים יתבצעו בינואר 1996 ו-1997). שני החוקים למלחמה בעוני הגדילו את קצבאותיהם של הקשישים ושל השאירים הזכאים להשלמת הכנסה וכן את קצבות הנכות הכללית בשיעור בן 7% (בנוסף על העדכון הרגיל), וכך גם את התוספות המוענקות בגין ילדים לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה. עוד הוגדלו, בשיעורים גבוהים במיוחד (עד 50%), הקצבאות המשולמות למשפחות החד-הוריות. עם זאת, התכנית למלחמה בעוני, שעמדה ביסודם של חוקים אלה, עוצבה על-פי דפוסי העוני ועל פי הפערים בהכנסות שנצפו בשנת 1993, בהנחה שאלה ישארו בעינם גם בשנים הבאות. בפועל הסתבר כי כבר ב-1994 חלה

החרפה בפערי ההכנסות ששחקה (יחסית לגידול ריאלי בן 7.6% בקו העוני) חלק ניכר מן התוספות המיוחדות לקצבאות שהוענקו מכוח החוקים. כתוצאה מכך פחתה תרומתם לצמצום ממדי העוני בישראל. התרומה בלטה בקבוצות האוכלוסייה שזכו לתוספות ריאליות גדולות במיוחד במסגרת התכנית, כגון משפחות חד-הוריות.

שיעור הירידה בתחולת העוני לא היה דומה בכל קבוצות האוכלוסייה. ירידות בולטות בתחולת העוני נצפו בשכבות האוכלוסייה שזכו לתוספות משמעותיות ברמת הקצבאות מכוח החוקים למלחמה בעוני, ובעיקר בקרב משפחות חד-הוריות, בקרב קשישים, ובקרב לא-יהודים ועולים חדשים. ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות היו כדלקמן:

א. משפחות קשישים - תחולת העוני בקרב משפחות קשישים ירדה מ-25.1% ב-1994 ל-23.5% ב-1995. מספר המשפחות העניות שבראשן עמד קשיש היה כ-65 אלף ב-1995, בדומה למספרם ב-1994. פער העוני היחסי בקרב משפחות קשישים ירד מ-17.7% ב-1994 ל-15.5% ב-1995. דהיינו, חל שיפור ברמת ההכנסה של משפחת קשישים ענייה, למרות שהמשפחה עדיין לא נחלצה ממעגל העוני. אף על פי שמכוח החוקים למלחמה בעוני, קשישים הזכאים להשלמת הכנסה נהנו מתוספת לקצבתם בשיעור בן 7% (בנוסף על העדכון הרגיל), הממצאים מלמדים כי תרומת התוספת לצמצום העוני בקרבם היתה קטנה, יחסית, ופחותה מהצפוי. הסיבה העיקרית לכך היא הגידול המשמעותי שחל ברמת קו העוני ב-1994, אשר קיזז את מרביתה של התוספת הריאלית שניתנה במסגרת התכנית למלחמה בעוני.

ב. משפחות חד-הוריות - הירידה התלולה ביותר בממדי העוני בשנת 1995 חלה בקרב המשפחות החד-הוריות. תחולת העוני בהן ירדה מ-36.8% ב-1994 ל-25.7% בלבד ב-1995, דהיינו, ירידה בשליש בערך. הגורם העיקרי לכך הם התוקים למלחמה בעוני, שהיטיבו במיוחד עם קבוצת אוכלוסייה זו, שנהנתה מתוספת ריאלית לקצבתה בשיעורים גבוהים, עד כדי 50%.

ג. משפחות מרובות ילדים - תחולת העוני בקרב משפחות מרובות ילדים (בנות ארבעה ילדים ויותר) עלתה מ-37.8% ב-1994 ל-40.0% ב-1995, כהמשך למגמה מתמדת שהחלה לפני שנים רבות. לעלייה זו תרמו כלילתה בסקר ההכנסות של האוכלוסייה הלא-יהודית ביישובים בני 2,000 - 10,000 תושבים, שאופייניות לה משפחות גדולות, וכן אי-כלילתה של אוכלוסייה זו בתכניות למלחמה בעוני (למעט ההשוואה ההדרגתית של קצבות הילדים המוענקות ליהודים וללא-יהודים).

ד. משפחות שכירים - תחולת העוני בקרב משפחות שכירים גדלה במידה קטנה, מ-7.2% ב-1994 ל-7.8% ב-1995. הסיבה העיקרית לגידול זעום זה בתחולת העוני היא צרופה של האוכלוסייה הלא-יהודית ביישובים בני 2,000 - 10,000 תושבים, המאופיינת ברמת שכר נמוכה, לאוכלוסיית סקר ההכנסות. האוכלוסייה השכירה לא נהנתה מההטבות שהוענקו מכוח החוקים למלחמה בעוני, למעט מן השיעור המופחת של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות, כך שלא היה מקום לצפות לשיפור משמעותי במצבה.

ה. משפחות לא-יהודיות - תחולת העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות ירדה במידה ניכרת, מ-38.5% ב-1994 ל-31.2% ב-1995. לירידת תחולת העוני בקרב משפחות אלה תרמו במיוחד החוקים למלחמה בעוני, שהיטיבו עם שכבות האוכלוסייה החלשות, וכן המשך המדיניות החותרת להשוואה הדרגתית של קצבות הילדים לכל האוכלוסייה (במשך ארבע שנים) בלא תלות בשירות צבאי.

ו. משפחות עולים - תחולת העוני בקרב משפחות עולים ירדה מ-24.3% ב-1994 ל-22.1% ב-1995. הגורם העיקרי לירידת תחולת העוני בקרב משפחות אלה הם החוקים למלחמה בעוני, שהגדילו את קצבאותיהן של משפחות חד-הוריות ושל מקבלי הבטחת הכנסה בגיל מבוגר, ששכיחותם בקרב העולים גבוהה במיוחד.

אשר להתפתחויות העיקריות בתחום התחלקות ההכנסות בישראל, אלה היו כדלקמן:

א. ב-1995 הצטמצמו פערי ההכנסות במשק. מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (מדד ג'יני) ירד מ-0.3441 ב-1994 ל-0.3365 ב-1995, כלומר ב-2.2%. ב-1995 קטן חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה, וגדל חלקו של העשירון התחתון. חלקו של העשירון העליון קטן מ-25.1% ב-1994 ל-24.4% ב-1995. לעומת זאת, חלקו של העשירון התחתון גדל מ-2.5% ב-1994 ל-2.8% ב-1995.

ירידת מידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה נובעת הן מהצטמצמות פערי ההכנסה הכלכלית (מדד ג'יני לאי-שוויון ההכנסה הכלכלית ירד בכ-1.0%) והן מגדילת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום פערים אלה. הצטמצמות הפערים בהכנסה הכלכלית נבעה מכך שחלקם של העשירונים העליונים (השביעי עד העשירי) בהכנסה הכלכלית קטן, בעוד שחלקם של העשירונים התחתונים ושל עשירוני הביניים (השני עד השישי) גדל. גדילת תרומתם של תשלומי ההעברה, שהם מרכיב נכבד בהכנסת העשירונים הנמוכים, נבעה מהעלאת קצבאותיהם מכוח החוקים למלחמה בעוני. גדילת תרומתם של המיסים הישירים נבעה מהורדת נטל המס על העשירונים הנמוכים, המשלמים כיום דמי ביטוח לאומי בשיעור מופחת.

ב. בקרב האוכלוסייה השכירה הסתמנה ב-1995 מגמה הפוכה מן המגמה הכללית שציינה את השינויים בפערי ההכנסות. מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית (הנובעת בעיקר משכר מעבודה) עלה בשיעור בן 1.9%, מ-0.4095 ב-1994 ל-0.4173 ב-1995, ואילו המדד המתייחס להכנסה הפנויה ירד בשיעור קטן בן 0.2%, מ-0.3092 ב-1994 ל-0.3085 ב-1995. גם בקרב השכירים חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה קטן מ-23.7% ב-1994 ל-23.1% ב-1995. חלקו של העשירון התחתון לא השתנה ונשאר ברמה של 3.0%.

ג. ב-1995 חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הכלכלית היה גבוה פי 34.3 מחלקו של העשירון התחתון, לעומת פי 47.8 ב-1994. לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים היה חלקו של העשירון העליון בשנת 1995 גבוה פי 8.7 בלבד מחלקו של העשירון התחתון, לעומת פי 9.8 ב-1994.

לסיכום, ההתפתחויות העיקריות בתחום העוני והתחלקות ההכנסות מעידות על הצטמצמות ממדי העוני באוכלוסייה ועל בלימת ההתרחבות של פערי ההכנסות. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני התחזקה, וכן גדלה תרומתם לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה. הממצאים המתייחסים ל-1995 חושפים, שוב, את פגיעותם הכלכלית של הקשישים: רמת הקצבאות שהוענקה להם מכוח החוקים למלחמה בעוני אמנם עלתה ריאלית ב-7% (בנוסף לעדכון השוטר בן 2.1%) אולם רובה של התוספת לקצבאות קוזז כבר בשנת 1994 כאשר הכנסת קו העוני גדלה ריאלית ב-7.6%. לפיכך, החוקים למלחמה בעוני, שהשפעתם באה לידי ביטוי בנתוני סקר הכנסות 1995, הביאו לגידול מתון בלבד בהכנסתם היחסית של הקשישים בתקופת הסקר. חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות, שבא לידי ביטוי מלא בנתוני הסקר, וביצוע השלב השני, דהיינו האחדת רמת הקצבאות המשולמות לכל המשפחות בלא קשר לשירות צבאי, תרמו במידה רבה לירידת ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים.

4.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה

בשנת 1995, לראשונה מאז 1989, חלה ירידה בתחולת העוני בישראל: אחוז המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה (זו הנותרת לאחר קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים ישירים) ירד מ-18.0% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1994 ל-16.8% ב-1995 (לוחות מס. 2 ו-3). ירידה זאת נצפתה למרות שב-1995 נוספה לאוכלוסייה הנחקרת בסקר ההכנסות האוכלוסייה הלא-יהודית החיה בישובים בני 2,000 - 10,000 תושבים, שהכנסותיה נמוכות יחסית. מספר המשפחות העניות הסתכם ב-1995 ב-208 אלף, לעומת 205 אלף ב-1994. הגידול הזעום במספר המשפחות העניות למרות ירידתו המשמעותית של אחוז המשפחות העניות נובע מתוספת 44,000 משפחות לאוכלוסיית סקר ההכנסות שנערך ב-1995.

בהשוואה ל-1994 אחוז הנפשות העניות ואחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה נשאר ב-1995 פחות או יותר יציב. אחוז הנפשות העניות קטן במעט מ-18.0% ב-1994 ל-17.8% ב-1995, ואילו אחוז הילדים העניים גדל במקצת מ-22.8% ל-23.2%. הסיבה ליציבות של

לוח מס. 2: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995

ממד	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	417,200	181,700	207,800
נפשות	1,292,400	659,700	737,300
ילדים	498,000	299,100	328,300
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.8	14.7	16.8
נפשות	31.1	15.9	17.7
ילדים	35.2	21.2	23.2
יחס פער העוני (%)*	61.8	24.9	24.7
מדד גייני			
להתחלקות הכנסות העניים*	0.5266	0.1450	0.1425

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שוות למספר הנפשות החיות בה

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

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

* ראה הערה ללוח מס. 2.

ממדי העוני בקרב נפשות וילדים נעוצה גם היא בהרחבת האוכלוסייה הנחקרת למשפחות לא יהודיות, שרבות מהן מעוטות הכנסה ואשר מונות משפחות גדולות בהרבה מאלה שבכלל האוכלוסייה (5.0 נפשות ו-2.3 ילדים בממוצע למשפחה, לעומת 3.4 ו-1.1, בהתאמה). מספר הנפשות העניות ב-1995 היה 738 אלף, לעומת 671 אלף ב-1994, בהן 329 אלף ילדים - לעומת 285 אלף ב-1994.

לוחות מס. 2 ו-3 מעידים עוד, כי במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסייה תעסוקתית - לפני קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים ישירים) ב-1995 תחולת העוני בקרב המשפחות היתה כפולה מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 33.8% לעומת 16.8% בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית היה 417 אלף, לעומת 208 אלף כנמדד לפי הכנסתן הפנויה. ואולם, בהשוואה ל-1994 תחולת העוני פחתה במקצת גם לפי ההכנסה הכלכלית, מ-34.2% ב-1994 ל-33.8% ב-1995, אף על פי שמספר המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית גדל (בשל כלילת אוכלוסיות שהכנסתן נמוכה יחסית בסקר ההכנסות) מ-388 אלף ב-1994 ל-417 אלף ב-1995. הסיבה העיקרית לירידת תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית היא הצטמצמות ממדי האבטלה במשק: שיעור הבלתי-מועסקים בכות העבודה פחת מ-7.8% ב-1994 ל-6.9% ב-1995. במקביל פחת גם שיעור ראשי משק-בית שאינם עובדים בכלל ראשי משקי הבית הלא-קשישים מ-16.0% ב-1994 ל-13.1% ב-1995. מאחר שכ-83% מכל המשפחות, שהעומדים בראשן בגיל העבודה אך אינם עובדים מצויים בשני העשירונים הנמוכים - הצטמצמות ממדי האבטלה הביאה לגידול ההכנסה משכר של שני עשירונים אלה (במיוחד של העשירון השני) ולירידת תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית. הצטמצמות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית תרמה, כמובן, להצטמצמות תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה.

לעיקר הצטמצמותה של תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה גרמו, עם זאת, תשלומי ההעברה למשפחות העניות, שביחד עם המיסים הישירים "מתקנים" את ההכנסה הכלכלית: תשלומי ההעברה (שרובם קצבות הביטוח הלאומי) מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר המשולם

על-ידי משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדולה יותר וסיכוייה להיחלץ ממעגל העוני גוברים. ככל שתשלומי ההעברה הניתנים למשפחה ענייה גדולים יותר - באופן מוחלט ויחסית לשאר המשפחות באוכלוסייה - הכנסתה הפנויה גדולה יותר וסיכוייה להיחלץ ממעגל העוני גוברים. החוקים למלחמה בעוני, שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995, נועדו להגדלת קצבות הביטוח הלאומי המשולמות לאוכלוסיות העניות במיוחד: משפחות קשישים ושאיירים המקבלות השלמת הכנסה, משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ומשפחות נכים עם ילדים.

באוגוסט 1994 נכנס לתוקף החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות, שהגדיל את הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה (לרמת הכנסת המינימום המובטחת בחוק הבטחת הכנסה) בשיעור בן 7% (נוסף על העדכון השוטף), כפיצוי על השחיקה שחלה ברמתן הריאלית בשנים 1989-1992. כ-180 אלף משפחות של קשישים ושאיירים נהנו מהעלאת רמת הקצבאות. בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני, שמקבלות משפחות עם ילדים במסגרת הגמלאות המוענקות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה² הוגדלה: התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים גדלה מ-5%-7.5% מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (בהתאם לסוג האוכלוסייה) ל-10%. כ-50 אלף משפחות מעוטות הכנסה נהנו מתוספת הילדים המוגדלת. עוד קבע החוק, כי אדם בגיל 46 ויותר הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה יקבל את הגמלה בשיעורה המוגדל גם אם טרם מלאו שנתיים לשהותו במערכת הבטחת הכנסה. כ-9,000 משפחות מעוטות הכנסה נהנו מתוספת בת 25% לקצבתן בעקבות זכאותן לשיעור המוגדל.

ביוני 1995 נכנס לתוקף החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, אשר הגדיל ב-7% את קצבות הנכות המשולמות לכ-90 אלף משפחות נכים, במקביל לתוספת שניתנה לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה במסגרת החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994). החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים השווה, כמו כן, את רמת הקצבאות המשולמות למשפחות חד-הוריות, שאינן מוגדרות כהורים

² משפחות אלה כוללות קשישים ושאיירים המקבלים השלמת הכנסה, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות וחורים יחידים (לפי הגדרתם בחוק משפחות חד-הוריות).

יחידים לפי חוק משפחות חד-הוריות (כגון, נשים נפרדות ונטושות ונשים, שבעליהן נתונים במעצר או במאסר) לרמת הקצבאות הניתנות להורים יחידים, כך שכל המשפחות החד-הוריות, פורמליות כלא-פורמליות, הפכו זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל. כמו כן התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים, הניתנת למשפחות החד-הוריות שאינן מוגדרות כהורים יחידים, הוגדלה ל-10% מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. זאת - בדומה לתוספת המוגדלת בגין ילדים, אשר ניתנה למשפחות מעוטות הכנסה (בכללן משפחות חד-הוריות המוגדרות כהורים יחידים) מכוח החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994). תיקוני חוק אלו הגדילו את רמתה של הגמלה להבטחת הכנסה המשולמת לכ-3,000 משפחות חד-הוריות. המשפחות שהיו זכאיות קודם לכן לגמלה בשיעור הרגיל בלבד נהנו מתוספת בת כ-50% לגמלתן, ואילו אלו שהיו זכאיות לשיעור המוגדל (מאחר ששהו במערכת יותר משנתיים) זכו לתוספת בת כ-15% - 22% לגמלתן, לפי מספר הילדים.

ב-1995 גדלה תרומתם של תשלומי ההעברה בישראל (הכוללים את קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מחו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ) לצמצום ממדי העוני: תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני 56.5% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית - לעומת 48.6% ב-1994 (לוח מס. 4). 56% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי

לוח מס. 4: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	
50.2	47.2	56.5	48.6	תחולת העוני (%)
43.1	42.2	48.9	44.1	משפחות נפשות
34.1	34.0	39.9	36.1	ילדים
60.1	56.4	59.7	56.7	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

ההעברה היו כ-65.5% בממוצע מן ההכנסה ברוטו (לפני תשלום מיסים) של משפחה שהיתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (לעומת כ-70% ב-1994), אך רק כ-12% בממוצע מן ההכנסה ברוטו של משפחה שלא היתה ענייה. כאשר גם המיסים הישירים מובאים בחשבון, מסתבר שב-1995 מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני כ-50.2% מן המשפחות, לעומת כ-47.2% ב-1994. דמי ביטוח בריאות, שהם חלק בלתי נפרד מתשלומי החובה, קיזזו במידה מסוימת את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני כנמדד על-פי ההכנסה הפנויה, שכן גם בעלי הכנסה נמוכה חוייבו בסכום מינימלי. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים היתה קטנה יותר מתרומתם לצמצום העוני בקרב משפחות, 43.1% ו-34.1%, בהתאמה, וכן גם הגידול בתרומתם לעומת השנה הקודמת, שבה תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את תחולת העוני בקרב נפשות וילדים ב-42.2% ו-34.0%, בהתאמה.

ב-1995 הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה קטן באורח משמעותי והגיע ל-24.7% יחסית לקו העוני, לעומת 28.0% ב-1994 (לוחות 2 ו-3). במלים אחרות, ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה גדלה ב-1995 לכ-75.3% מקו העוני, לעומת 72.0% ב-1994. בד בבד עם ירידת אחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני גדלה אפוא ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו. לוח מס. 4 מלמד, שתשלומי ההעברה הקטינו ב-1995 את פער העוני היחסי ב-59.7%, לעומת הקטנה בת 56.7% ב-1994. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-1995 את פער העוני היחסי ב-60.1%, לעומת הקטנה בת 56.4% ב-1994.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד גייני לאי-שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה נמוך השנה יחסית לשנה הקודמת (0.527 ב-1995 ו-0.557 ב-1994). האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה

הטרוגניות בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות בעלות 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-1995 מדד גייני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (0.142) היה נמוך בכ-73% מזה שלפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ובהשוואה ל-1994 חלה ירידה בת 17% במדד גייני להתחלקות הכנסות העניים לפי ההכנסה הפנויה.

התכנית לצמצום ממדי העוני, שעמדה בבסיס שני החוקים למלחמה בעוני, עוצבה על-פי דפוסי העוני והפערים בהכנסות שנצפו בשנת 1993, בהנחה שאלה יישארו בעינם בשנים הבאות. בפועל הסתבר כי ב-1994 קו העוני גדל גידול ריאלי בן 7.6%, ואילו קצבות הביטוח הלאומי הבסיסיות, המתעדכנות על-פי השינויים החלים בשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, גדלו ריאלית ב-2.1% בלבד. כלומר, הקצבאות הבסיסיות התרחקו מקו העוני בכ-5.5% במונחים ריאליים, כך שהתוספות שניתנו למקבלי הקצבאות מכוח החוקים למלחמה בעוני נשחקו במידה רבה (יחסית לקו העוני). כתוצאה מכך פחתה תרומתם של החוקים לצמצום ממדי העוני בישראל. התרומה בלטה במיוחד בקבוצות אוכלוסייה שזכו לתוספות ריאליות גדולות, כגון המשפחות החד-הוריות. ב-1995 קו העוני גדל ריאלית בכ-1.4% בלבד והקצבאות הבסיסיות ב-1.1%, כך שההשפעה של שיעורי הגידול הדיפרנציאליים (בקו העוני ובקצבאות הבסיסיות) כמעט ולא הורגשה.

4.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 5 מציג את רמת העוני בישראל בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשני מדדי העוני, מדד אי-השוויון בקרב אוכלוסיית העניים (מדד SEN) ומדד ריכוזיות העוני המלמד מהי שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין רמת

העוני בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ב-1995, היתה הגבוהה ביותר - כ-59%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה פי ארבעה מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים, אשר 40% מהן היו עניות. תחולת העוני בקרבה היתה גבוהה פי שניים ויותר מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. הקבוצה השלישית בדירוג תחולת העוני מונה את המשפחות הלא-יהודיות, אשר 31% מהן היו עניות. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב משפחות השכירים היתה פחותה מזו שבכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן שכיר, היתה 7.8% - תחולה השווה לפחות ממתצית תחולת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב הקשישים, 23.5%, היתה גבוהה בכשליש מזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני במשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה בכשליש מזו שבכלל האוכלוסייה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי יחס פער העוני מורה, שההבדלים בין יחס פערי העוני בקבוצות השונות קטנים מאלו שאפיינו את תחולת העוני. יחס פער העוני הגדול

לוח מס. 5: רמת העוני לפי ההכנסה הפנויה ושכיחותו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995

קבוצת אוכלוסייה (משפחות)	תחולת עוני	מדד הריכוזיות	יחס פער העוני	מדד חריכוזיות	מדד SEN	מדד הריכוזיות
כלל האוכלוסייה	16.8	1.00	24.7	1.00	0.0629	1.00
קשישים	23.5	1.30	16.3	0.66	0.0559	0.89
עם ילדים:	16.5	1.08	24.5	0.99	0.0661	1.05
1-3 ילדים	12.1	0.68	27.2	1.10	0.0465	0.74
4 ילדים ויותר	40.0	2.33	22.0	0.89	0.1266	2.01
שכירים	7.8	0.57	20.6	0.83	0.0297	0.47
לא עובדים						
(בגיל העבודה)	58.9	3.85	31.8	1.29	0.3012	4.79
לא יחודים	31.2	1.86	23.1	0.93	0.1089	1.73

* ראה הערה ללוח מס. 2.

ביותר נמצא במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד; יחס פער העוני השני בגודלו נמצא במשפחות עם ילדים (קטנות וגדולות כאחד), שלאחריהן בדירוג נמצאות המשפחות הלא יהודיות. יחס פער העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, היה כ-32% מקו העוני, כלומר - גבוה בכשליש מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, יחס פער העוני במשפחות עם ילדים היה נמוך במקצת מזה שבכלל האוכלוסייה הענייה - כ-25%. בשאר הקבוצות יחס פער העוני היה קטן יותר. בעיקר יש לציין את משפחות הקשישים, שיחס פער העוני בקרבן היה רק כ-16% מקו העוני (כ-66% מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה), וקטן אף מזה שבאוכלוסיית השכירים.

לוח מס. 6: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1995

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה	
	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות		
13.8	31.2	20.6	41.9	10.7	22.3	קשישים
24.0	51.7	32.7	61.8	29.6	50.9	ללא ילדים
76.0	48.3	67.3	38.2	70.4	49.1	עם ילדים:
36.5	29.9	34.3	25.1	53.3	41.4	1-3 ילדים
39.5	18.4	33.1	13.1	17.0	7.7	4 ילדים ויותר
45.5	32.4	49.3	31.8	80.4	69.9	שכירים
						לא עובדים (בגיל העבודה)
41.0	36.9	31.1	27.8	10.7	10.5	עולים
14.3	17.7	19.4	21.2	14.5	15.4	לא יהודים
29.2	19.9	24.3	14.9	15.7	10.7	חד-הוריים
10.4	9.1	13.2	9.9	7.4	5.9	

לוח מס. 6 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1995 לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 4 ילדים ויותר, למשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ולמשפחות לא-יהודיות היה ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן באוכלוסייה הענייה היה גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה. כ-37% מכל המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות, שהעומדים בראשן היו בגיל העבודה אך לא עבדו, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-10.5% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות מנו כ-8% בלבד מכל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות מנו כ-18% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-11%, בעוד הן מונות כ-20% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. המשפחות החד-הוריות היו כ-6% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך 9% מכל המשפחות העניות. המשפחות הקשיות מנו 22% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך המשפחות הקשיות העניות מנו כ-31% מכל המשפחות העניות. לעומת 1994, ב-1995 גדל חלקן של המשפחות מרובות הילדים ומשפחות השכירים באוכלוסיית העניים, וקטן חלקן של המשפחות שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ושל משפחות העולים.

4.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני

כדי להעריך את השלכותיהם של שינויים שחלו בקו העוני - ריאלית ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה וכדי לאמוד את גודל האוכלוסייה המצויה על סף העוני, לוח מס. 7 מציג את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט מקו העוני או גבוהה ממנה במעט (75% מקו העוני עד 125% ממנו).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של כ-6.6% מכל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 16.8% מהמשפחות היתה נמוכה מקו העוני. כלומר, כמעט לשלוש חמישיות מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מקו העוני עד מלוא קו העוני. כמו כן אפשר לראות, שהכנסתם של כ-20% מכל

המשפחות העניות היתה נמוכה מקו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסתם של 13.4% מכל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מקו העוני, ואילו הכנסתם של 16.8% מהן היתה נמוכה ממלוא 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 במעט מקו העוני. הכנסתם הפנויה של 21.3% מכל המשפחות אינה עולה על 110% מקו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה או, לחילופין, שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

מהנתונים המתאיחים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב קו העוני בולטת בעיקר באוכלוסייה הקשישה. הישוב קל בעזרת נתוני לוח מס. 7 מגלה, כי לכ-78% מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ולכ-33% מהן יש הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מקו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 28.9% מהמשפחות הקשישות אינה

לוח מס. 7: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1995

	אחוז ההכנסה מקו העוני						
	125	110	105	100	95	90	75
קבוצת האוכלוסייה							
כלל האוכלוסייה	26.2	21.3	19.5	16.8	13.4	11.6	6.6
שכירים	15.1	10.6	9.3	7.8	6.4	5.4	3.0
קשישים	36.8	31.6	28.9	23.5	15.7	12.5	5.0
עם 4 ילדים ויותר	58.5	49.5	44.4	40.0	34.7	30.2	15.3
לא-יהודים	50.8	40.4	36.7	31.2	26.2	22.4	11.1
חד-הורים	39.5	32.5	29.8	25.7	22.5	20.9	14.7

עולה על 105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 32% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% ממנו. יתר על כן, בדומה ל-1994, גם ב-1995 לכ-37% מכל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת "סף העוני", המוגדרת כרמה השווה ל-125% מקו העוני (זאת - לעומת כ-26% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות קשישות סביב קו העוני נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקששים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקששים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קששים 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.

המשפחות העניות מרובות הילדים (4 ילדים ויותר) מרוכזות ברובן סביב קו העוני. לכ-62% מן המשפחות הללו יש הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנה, וליותר מעשירית מהן יש הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מקו העוני. הכנסתם הפנויה של כ-44% מהמשפחות מרובות הילדים אינה עולה על 105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של כ-50% מהמשפחות הללו אינה עולה על 110% ממנו. התכנית להשוואת קצבות הילדים בלא קשר לשירות צבאי באה לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר הכנסות 1995, שכן שני שלביה הבאים של התכנית נועדו להתבצע בינואר 1996 ובינואר 1997. המגמות בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית היו דומות למגמות שנצפו במשפחות מרובות הילדים, שכן כ-37% מהאחרונות הם משפחות לא-יהודיות - ייצוג יתר בהשוואה לחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה (כ-10%).

לעומת זאת, המשפחות החד-הוריות נהנו מהחוקים למלחמה בעוני שהעלו את הכנסתן בכ-20% - 50% ריאלית. לכ-43% מן המשפחות החד-הוריות העניות היתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ולכעשירית בקירוב היתה הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מקו העוני. הכנסתם הפנויה של כ-30% מהמשפחות החד-הוריות לא עלתה על 105% מקו

העוני, והכנסתם הפנויה של כ-40% ממשפחות אלו לא עלתה על 125% מקו העוני (סף העוני).

4.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה

נתוני לוח מס. 8, המציג את ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה, מעידים על הצטמצמותה של תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו ב-1995 לעומת 1994: תחולת העוני בקרב משפחות קשישים (כנמדד לפי ההכנסה הפנויה) הצטמצמה מ-25% ב-1994 ל-23.5% ב-1995,

לוח מס. 8: רמת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי ממדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1994			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	164,500	64,500	64,800
נפשות	253,200	101,700	102,000
תחולת העוני (%)			
משפחות	63.7	25.0	25.1
נפשות	60.9	24.5	24.5
יחס פער העוני (%)*	78.4	17.6	17.7
1995			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	174,800	49,500	64,700
נפשות	266,700	78,200	101,700
תחולת העוני (%)			
משפחות	63.6	18.0	23.5
נפשות	60.3	17.7	23.0
יחס פער העוני (%)*	78.7	16.3	16.3

* ראה הערה ללוח מס. 2.

ובקרוב נפשות החיות במשפחות קשישים מ-24.5% ל-23.0%, בהתאמה. במקביל, יחס פער העוני בקרב משפחות קשישים קטן מ-17.6% ב-1995 ל-16.3% ב-1994. כ-64% מכל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי ההעברה, כלומר - הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מקו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפי ההכנסה הכלכלית היה כ-79% מקו העוני. רמת העוני באוכלוסיית המשפחות הקשישות לפני תשלומי ההעברה נשארה קבועה, למרות שרק לכ-12% מהן היתה הכנסה מעבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכל המשפחות הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך ב-1995 הוא ירד לכ-47%, מכ-48% ב-1994. רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-53% בלבד מהשכר הממוצע במשק (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-24% בלבד מהשכר הממוצע במשק).

בדומה ל-1994, גם ב-1995 כ-35% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות הקשישות, וכ-22% - 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-88% מכל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות (ראה לוח מס. 2 בנספח לפרק). כתוצאה מכך גם ב-1995 הצטמצמו מאוד ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה. ב-1995 תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום

לוח מס. 9: השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	

תחולת העוני (%)				
63.0	60.6	71.7	60.8	משפחות
61.9	59.7	70.7	59.8	נפשות
79.2	77.5	79.2	77.5	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה גדלה במידה משמעותית. לוח מס. 9 מלמד כי בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 72% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני (לעומת 61% ב-1994). ב-1995 גדלה תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסייה הקשישה כתוצאה מהחוקים למלחמה בעוני, שהגדילו את קצבות הזיקנה המוענקות למקבלים השלמת הכנסה ב-7% (נוסף על העדכון השוטף בן ה-2.1%). עם זאת, ב-1994 קו העוני עלה ב-7.6% ריאלית, כך שהתוספת לקצבה נשחקה (יחסית לקו העוני), ותרומת החוקים למלחמה בעוני היתה קטנה מהצפוי.

4.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים

לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני בשנים 1994 ו-1995 באוכלוסיית כל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם, ואילו לוח מס. 11 מציג את ממדי העוני בשנים אלה במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1995, 26.3% מכל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זאת - לעומת 27.0% ב-1994. ירידה זו בת פחות מנקודת האחוז אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית, ולפיכך ניתן לומר שב-1995 הסתמנה יציבות בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים על פי הכנסתן הכלכלית. יציבות זו מציינת הן את המשפחות הקטנות והן את המשפחות הגדולות. בדומה לשנים קודמות, גם ב-1995 תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה ביותר מפי שניים וחצי מאשר במשפחות הקטנות (57.4% לעומת 20.5%). גם יחס פער העוני בקרב המשפחות העניות הגדולות היה גדול מזה שבקרב המשפחות העניות הקטנות (58.8% לעומת 53.6%, בהתאמה). חלקם של תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות עם ילדים בכל תשלומי ההעברה גדל מאז מרץ 1993, עת חודש תשלום קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות, וכן מאז נובמבר 1994, עת החלו להשוות את קצבות הילדים המוענקות לכל המשפחות בלי קשר לשירות צבאי. ב-1995 המשפחות עם ילדים קיבלו 46% מכל תשלומי ההעברה. כ-24% מתשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-36% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים. הן

לוח מס. 10: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

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

1994

האוכלוסייה הענייה משפחות	148,300	93,900	97,300
נפשות	768,300	480,000	497,100
ילדים	431,000	275,300	284,600
תחולת העוני (%) משפחות	27.0	17.1	17.7
נפשות	29.7	18.5	19.2
ילדים	34.5	22.0	22.8
יחס פער העוני (%)*	59.3	28.8	29.1

1995

האוכלוסייה הענייה משפחות	159,400	91,400	100,200
נפשות	870,000	510,000	560,200
ילדים	498,000	299,100	328,300
תחולת העוני (%) משפחות	26.3	15.1	16.5
נפשות	29.8	17.5	19.2
ילדים	35.2	21.2	23.2
יחס פער העוני (%)*	56.2	24.5	24.5

* ראה הערה ללוח מס. 2.

מנו כמעט 63% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 15% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות. תשלומי ההעברה מנו כ-8.8% מן ההכנסה ברוטו של משפחה קטנה וכ-18.7% מן ההכנסה ברוטו של משפחה גדולה (ראה לוח מס. 2 בנספח לפרק).

לוח מס. 11: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

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

1994

						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 (%)*

1995

						תחולת העוני (%)
40.0	12.1	35.9	11.2	57.4	20.5	משפחות
41.2	12.1	37.3	11.1	60.5	20.0	נפשות
42.3	13.2	38.5	12.1	62.1	21.1	ילדים
22.0	27.2	22.2	26.9	58.8	53.6	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 12 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1994 ו-1995. מנתוני לוחות מס. 10-12 עולה, כי ב-1995 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בכלל המשפחות עם ילדים ירדה: הכנסתם הפנויה של 16.5% מהן היתה נמוכה מקו העוני, לעומת 17.7% ב-1994. יחס פער העוני בקרב משפחות עם ילדים ירד אף הוא לכ-25% מקו העוני, לעומת כ-30% ב-1994. במקביל גדלה תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1995

לוח מס. 12: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1994 ו-1995

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

1994

						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
58.5	43.7	50.8	59.5	44.1	51.4	יחס פער העוני (%)*

1995

						תחולת העוני (%)
30.4	40.6	37.1	37.5	45.4	42.7	משפחות
31.8	39.3	35.6	38.3	44.4	41.4	נפשות
31.8	37.5	34.1	38.0	42.8	39.9	ילדים
62.6	49.3	56.4	62.2	49.8	56.4	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

חולצו ממעגל העוני, לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, כ-37% מכל המשפחות העניות עם ילדים, לעומת כ-34% ב-1994. ניתן לזקוף זאת לתחילת תהליך השוואת קצבות הילדים ולעלייה הריאלית בת ה-1.7% שחלה בתקופת הסקר בערך נקודת הקצבה - לעומת העלייה הריאלית בת ה-1.4% שחלה בקו העוני.

תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות גדלה מ-37.8% ב-1994 ל-40.0% ב-1994. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות הצטמצמה מ-14.3% ב-1994 ל-12.1% ב-1995. יחס פער העוני בקרב משפחות עניות גדולות ירד ל-22% (מ-26% ב-1994) ובקרב משפחות עניות קטנות - ל-27% (מ-32% ב-1994).

4.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה

לוח מס. 13 מציג את רמת העוני בקרב האוכלוסייה השכירה בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1995 תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים התרחבה: 15.4% מן המשפחות, שהעומד בראשן עובד שכיר, היו עניות על-פי הכנסתן הכלכלית, לעומת 14.0% ב-1994. הכנסתה הכלכלית (בעיקר מעבודה) של משפחה ענייה, שהעומד בראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-36% בממוצע מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים תחולת העוני ב-1995 קטנה ל-7.8%, לעומת 7.2% ב-1994. לוח מס. 14 מלמד, כי ב-1995 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-58% ממשפחות השכירים (לעומת 53% ב-1994). כאשר גם המיסים הישירים (המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים) נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים קטנה פחות - ב-49% (בדומה ל-1994). המשפחות, שהעומד בראשן שכיר, מנו 27% מכלל המשפחות העניות.

התרחבות תחולת העוני בקרב משפחות השכירים משקפת מחד גיסא את כלילתם של שכירים, ששכרם הריאלי נמוך ושמשפחותיהם מרובות ילדים, בסקר הכנסות 1995 ומאידך גיסא - את אי-כלילתם באוכלוסיות היעד של החוקים למלחמה בעוני, שהיטיבו עם אוכלוסיות ספציפיות אחרות. עם זאת, התחלת השוואתן של קצבות הילדים במיגזר

לוח מס. 13: רמת העוני באוכלוסייה השכירה, לפי מדדי עוני נחברים, 1994 ו-1995

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

1994

אוכלוסייה ענייה			
משפחות	107,600	50,200	55,100
נפשות	475,900	209,500	230,400
ילדים	224,400	101,300	110,700
תחולת העוני (%)			
משפחות	14.0	6.5	7.2
נפשות	16.5	7.3	8.0
ילדים	21.8	9.9	10.8
יחס פער העוני (%)*	34.4	21.1	21.9

1995

אוכלוסייה ענייה			
משפחות	132,900	56,400	67,200
נפשות	637,200	281,500	335,700
ילדים	311,600	142,800	171,900
תחולת העוני (%)			
משפחות	15.4	6.5	7.8
נפשות	19.1	8.4	10.1
ילדים	25.5	11.7	14.1
יחס פער העוני (%)*	35.9	20.6	20.6

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 14: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני באוכלוסייה השכירה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	
49.4	48.8	57.8	53.3	תחולת העוני (%)
47.1	51.6	56.0	56.0	משפחות
44.8	50.7	54.1	54.8	נפשות
42.5	36.4	42.6	38.8	ילדים
				יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

הלא - יהודי לאלה של המיגזר היהודי גרמה לכך שתשלומי העברה לכשעצמם חילצו מן העוני כ-58% מן המשפחות השכירות, לעומת כ-53% ב-1994.

4.9 ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת

השיפור שחל ב-1995 במצב התעסוקה במשק השתקף בירידת אחוז המשפחות באוכלוסייה, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד: חלקן של המשפחות הללו בכלל המשפחות באוכלוסייה קטן מ-12.5% ב-1994 ל-10.5% ב-1995. במשפחות אלו חיו 10.7% מכל הנפשות (13.7% ב-1994) ו-13.2% מכל הילדים באוכלוסייה. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה זהה לגודלה של המשפחה הממוצעת באוכלוסייה כולה - 3.4 נפשות. ראשי משפחות אלו היו ב-1995 מבוגרים יותר מאשר ב-1994: כ-12% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 11% ב-1994), 49% - בגיל 25-45 (לעומת 52% ב-1994), וכ-38% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 36% ב-1993). בחינת התפלגותן של משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-49% מראשי משפחות אלו היו נשואים (לעומת 56% ב-1994), 24% - רווקים, והשאר - 27% - אלמנים, גרושים ואחרים. הכנסתן העיקרית של משפחות אלו היתה תשלומי העברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים (ראה לוח מס. 2 בנספח לפרק). תשלומים אלה גדלו ב-1995: מקורם

של כ-74% מן ההכנסה ברוטו היה בשנה זו תשלומי העברה (לעומת 65% ב-1994), ו-51% מההכנסה ברוטו היו קצבות הביטוח הלאומי (לעומת 45% ב-1994).

למרות ירידת אחוז המשפחות באוכלוסייה שהעומד בראשן היה בגיל העבודה (אך לא עבד), תחולת העוני בקרבן גדלה ב-1995. לאור מאפייניה של אוכלוסייה זו ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית באוכלוסיית משפחות אלו תהיה גבוהה

לוח מס. 15: רמת העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה 222	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1994			
אוכלוסייה ענייה	120,100	85,300	85,700
משפחות	441,800	340,100	340,600
נפשות	199,700	168,500	168,500
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	84.6	60.1	60.4
נפשות	86.1	66.3	66.4
ילדים	92.7	78.2	78.2
יחס פער העוני (%)*	87.9	35.1	35.4
1995			
אוכלוסייה ענייה	115,800	76,300	76,700
משפחות	401,900	301,500	302,200
נפשות	180,800	153,100	153,100
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	89.0	58.6	58.9
נפשות	90.7	68.0	68.2
ילדים	96.6	81.8	81.8
יחס פער העוני (%)*	91.4	31.1	31.8

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	
33.8	28.7	34.2	29.0	תחולת העוני (%)
24.8	22.9	25.0	23.0	משפחות
15.3	15.6	15.3	15.6	נפשות
65.2	59.8	66.0	60.1	ילדים
				יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

מאוד. ואמנם, לוח מס. 15 מלמד שכ-89% מכל המשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה מאוד - כ-18% בלבד מקו העוני. ההסבר לעלייה זו הוא, שמספר המפרנסים (בממוצע למשפחה) בקרב המשפחות שנוספו לסקר קטן יותר ממספר המפרנסים (בממוצע למשפחה) בסקר הכנסות 1994. לפיכך, מספר המפרנסים (בממוצע למשפחה) בסקר 1995 היה קטן מזה שבסקר 1994. המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית קיבלו כ-19% מכל תשלומי ההעברה וכ-17% מכל קצבות הביטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות), שהעלו את הכנסתם של 34% מהן אל מעל לקו העוני (לוח מס. 16). תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו ירדה ל-58.6%. פער העוני הממוצע בקרב משפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה היה כ-32% בלבד מקו העוני. משפחות עניות אלו מנו כ-42% מכל המשפחות העניות, בדומה ל-1994.

4.10 ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים

משקי בית של עולים חדשים, אשר עלו לישראל במשך השנים 1990-1995, מנו ב-1995 15.3% מכל משקי הבית באוכלוסייה. הנפשות החיות בהן מנו 14.5% מכל הנפשות באוכלוסייה, אך ילדיהן מנו 11.5% מכל הילדים. 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 3.4, בהתאמה. זאת - מאחר שהתופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד שכיחה באוכלוסיית העולים יותר מאשר באוכלוסייה הוותיקה. כמו כן יש לציין, שאוכלוסיית העולים מבוגרת מהאוכלוסייה הוותיקה; שיעור הקשישים בקרב העולים החדשים היה ב-1995 כ-17%, ואילו באוכלוסייה הוותיקה שיעורם היה כ-12.1%.

ב-1995 ההכנסה ברוטו הממוצעת של משפחות העולים החדשים גדלה ריאלית בכ-14%, ואילו הכנסתן הפנויה הממוצעת גדלה בכ-10%. גידול משמעותי זה מקורו במשפחות החד-הוריות ובמשפחות הקשישים, שחלקיהן באוכלוסיית העולים גדולים, ושהיו הנהנים העיקריים מההטבות שניתנו מכוח החוקים למלחמה בעוני. כמו כן חלו שינויים בהרכב ההכנסה של העולים החדשים. בשנה הנסקרת נמשכה מגמת הצטרפותם

לוח מס. 17: הכנסות של עולים חדשים ושל כלל האוכלוסייה לפי מקור ההכנסה, 1995

אחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת של משפחה (ש"ח)		מקור הכנסה
כלל האוכלוסייה	עולים חדשים	כלל האוכלוסייה	עולים חדשים	
78.0	73.1	5,166.7	3,399.2	עבודה
14.9	26.5	988.8	1,233.1	תשלומי העברה
11.5	19.4	764.3	901.9	קצבות הביטוח הלאומי
1.8	5.9	121.7	275.3	תמיכות מהממשלה
1.6	1.2	102.9	56.0	תמיכות מפרטים ומחוו"ל
7.0	0.3	466.7	16.0	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	6,622.2	4,648.3	סך כל ההכנסה ברוטו
80.0	88.0	5,295.1	4,090.6	הכנסה פנויה

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1995.

ההדרגתית של העולים למעגל העבודה (70% מכל ראשי משקי הבית של עולים היו שכירים), ולפיכך גם הכנסותיהם מעבודה המשיכו לגדול. לעומת זאת, ב-1995 מרבית העולים שעלו בשנים 1990-1994 לא היו זכאים עוד לקבל תמיכות מיוחדות מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים, כגון הסוכנות היהודית. לפיכך הכנסותיהם מתשלומי העברה אלה קטנו. ההכנסה ברוטו הממוצעת של משפחות העולים החדשים גדלה מ-65% מההכנסה ברוטו הממוצעת בכלל האוכלוסייה ב-1994 ל-70% ב-1995. ההכנסה הפנויה הממוצעת גדלה מ-72% מזו של כלל האוכלוסייה ב-1994 ל-77% ב-1995. לוח מס. 17 מורה, כי ב-1995 כ-73% מההכנסה ברוטו של עולים היו הכנסה מעבודה, לעומת כ-70% ב-1994 וכ-47% בלבד ב-1991. לעומת זאת, חלקה של ההכנסה מתמיכות ומקצבאות בהכנסה ברוטו קטן עם השנים מ-53% ב-1991 ל-29% ב-1994 ול-26.5% ב-1995.

לוח מס. 18 מציג את רמת העוני באוכלוסיית העולים החדשים (רמת העוני באוכלוסייה הוותיקה מוצגת בלוח מס. 1 בנספח לפרק); בניגוד ל-1994, שבה תחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים התרחבה, ב-1995 חלה בה הצטמצמות. לכ-29,000 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת כ-37,000 ב-1994. אלו מנו 22% ממשפחות העולים שנפקדו בסקר - לעומת כ-24% ב-1994. הצטמצמות בתחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים נצפתה ב-1995 גם באוכלוסיית הנפשות והילדים: ב-1995 מנו הנפשות שחיו במשפחות העולים העניות 21% מכל הנפשות במשפחות העולים, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות מנו 27.4% מכל ילדי העולים - לעומת 22.3% ו-29.5% ב-1994, בהתאמה. הצטמצמות ממדי העוני באוכלוסיית העולים נצפתה ב-1995 בכל טיפוסי המשפחה, במיוחד במשפחות הקשישים ובמשפחות החד-הוריות, שמקור הכנסתן הבלעדי הוא קצבות המוסד לביטוח לאומי, שגדלו בעקבות החוקים למלחמה בעוני. לוח מס' 19 מגלה, כי תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני כ-63% משפחות העולים החדשים (לעומת 50% ב-1994), כ-61% מהנפשות העולות (לעומת 50% ב-1994) ו-50% מילדי העולים (לעומת 39% ב-1994).

לוח מס. 18: דמת העוני באוכלוסיית העולים החדשים, לפי מדדים נבחרים, 1994 ו-1995

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

1994

אוכלוסייה ענייה משפחות	73,600	37,000	37,700
נפשות	216,200	107,500	110,200
ילדים	59,800	36,600	37,900
תחולת העוני (%)			
משפחות	47.3	23.8	24.3
נפשות	43.8	21.8	22.3
ילדים	46.7	28.6	29.5
יחס פער העוני (%)*	66.5	27.0	27.4

1995

האוכלוסייה ענייה משפחות	68,900	25,300	29,600
נפשות	204,100	79,300	88,300
ילדים	60,800	30,400	31,700
תחולת העוני (%)			
משפחות	51.5	18.9	22.1
נפשות	48.1	18.7	20.8
ילדים	52.6	26.3	27.4
יחס פער העוני (%)*	68.8	25.9	25.1

ראה הערה ללוח מס. 3

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסיית העולים החדשים, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	
57.1	48.8	63.2	49.7	תחולת העוני (%)
56.7	49.0	61.2	50.3	משפחות
47.9	36.6	50.0	38.8	נפשות
63.5	58.9	62.4	59.5	ילדים
				יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

4.11 ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית

בשונה מבשנים הקודמות, האוכלוסייה הלא-יהודית מיוצגת בסקר ההכנסות 1995 ייצוג דומה לזה של האוכלוסייה היהודית: בשנים הקודמות, האוכלוסייה הלא-יהודית נסקרה רק בישובים בני 10,000 תושבים ויותר, אך ב-1995 היא נסקרה גם בישובים בני 2,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). כ-10.7% ממשקי הבית הכלולים בסקר הכנסות 1995 הם משקי בית לא-יהודיים. משקי הבית הלא-יהודיים, שנפקדו בסקר מנו 88% ממשקי הבית בישובים המונים יותר מ-2,000 תושבים.

לוח מס. 20 מציג את התפלגות ההכנסות של המשפחות הלא יהודיות, לפי מקורות ההכנסה. תשלומי ההעברה של משפחות אלה, שמקורם העיקרי הוא קצבות הביטוח הלאומי, מונים 20.5% מההכנסה ברוטו לעומת 14.9% באוכלוסייה כולה, שכן חלק גדול מהמשפחות הלא יהודיות הן משפחות חלשות מבחינה כלכלית (שכירים בעלי שכר נמוך, משפחות ברוכות ילדים וקשישים החיים על קצבת ביטוח לאומי בלבד). תרומת ההכנסה מעבודה של המשפחות הלא יהודיות להכנסה המשפחתית אחרי תשלומי העברה ולפני מיסים דומה לתרומתה של ההכנסה מעבודה להכנסה המשפחתית של כל האוכלוסייה

לוח מס. 20: הכנסות האוכלוסייה הלא-יהודית והכנסות כלל האוכלוסייה, לפי מקור ההכנסה, 1995

אחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת של משפחה (ש"ח)		מקור הכנסה
כלל האוכלוסייה	לא יהודים	כלל האוכלוסייה	לא יהודים	
78.0	76.1	5,166.7	3,764.2	עבודה
14.9	20.5	988.8	1,011.8	תשלומי העברה
11.5	19.2	764.3	948.4	קצבות הביטוח הלאומי
1.8	1.2	121.7	57.4	תמיכות מהממשלה
1.6	0.1	102.9	5.9	תמיכות מפרטים ומחוייל
7.0	3.4	466.7	168.5	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	6,622.2	4,944.4	סך כל ההכנסה ברוטו
80.0	86.8	5,295.1	4,293.7	הכנסה פנויה

(76.1% לעומת 78%, בהתאמה). מספר המפרנסים הממוצע במשפחות הלא-יהודיות דומה למספר הממוצע בכלל האוכלוסייה (כ-1.2), אך לראשונים אופייני שכר נמוך מעבודה.

לוח מס. 21 מורה, כי ב-1995 לכ-31.2% מכל משקי הבית הלא-יהודיים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני (לעומת 38.5% ב-1994). חלקן של המשפחות הלא-יהודיות העניות בכלל המשפחות העניות כפול מתלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות באוכלוסייה (19.8% לעומת 10.7%, בהתאמה). בניגוד ל-1994, ב-1995 הצטמצמה תחולת העוני הן בקרב הנפשות באוכלוסייה זו, והן בקרב הילדים: מ-37.5% ב-1994 ל-33.0% ב-1995, ומ-42.9% ב-1994 ל-40.6% ב-1995, בהתאמה. להצטמצמותה של תחולת העוני בקרב משפחות לא-יהודיות תרמו במיוחד החוקים למלחמה בעוני, ששיפרו את מצבן של השכבות החלשות וכן המשכת ביצועה של מדיניות ההאחדה ההדרגתית של כל קצבות הילדים המוענקות לכלל האוכלוסייה, בלא תלות בשירות צבאי. יש לשים לב, שסקר הכנסות 1995 הקיף כ-90% מן האוכלוסייה הלא-יהודית, בעוד שסקר הכנסות 1994 הקיף כ-45% בלבד מאוכלוסייה זו. האוכלוסייה שנוספה לסקר ב-1995 מאופיינת, בממוצע, ברמת שכר נמוכה יותר וברמת קצבה גבוהה יותר מאשר האוכלוסייה הקודמת.

לוח מס. 21: רמת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים נבחרים, 1994 ו-1995

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

1994

האוכלוסייה הענייה			
משפחות	33,000	23,600	24,500
נפשות	166,300	114,500	119,600
ילדים	85,100	60,000	62,600
תחולת העוני (%)			
משפחות	51.9	37.0	38.5
נפשות	52.2	35.9	37.5
ילדים	58.4	41.2	42.9
יחס פער העוני (%)*	56.1	36.5	36.6

1995

האוכלוסייה הענייה			
משפחות	62,200	35,900	41,300
נפשות	313,900	186,400	215,200
ילדים	170,600	104,200	121,100
תחולת העוני (%)			
משפחות	47.0	27.1	31.2
נפשות	48.1	28.6	33.0
ילדים	57.2	34.9	40.6
יחס פער העוני (%)*	50.2	23.5	23.0

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 22: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1995	1994	1995	1994	
33.6	25.8	42.3	28.6	תחולת העוני (%)
31.4	28.1	40.6	31.1	משפחות
29.0	26.4	38.9	29.5	נפשות
54.1	34.8	53.2	35.0	ילדים
				יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 22 מלמד, כי ב-1995 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות בכ-34%, לעומת 26% בלבד ב-1994. ב-1995 תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני כ-42.3% מהמשפחות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, ובתוספת המיסים הישירים חולצו כ-33.6% מהן ממעגל העוני, לעומת כ-28.6 ו-25.8, בהתאמה, ב-1994. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני היתה ב-1995 גדולה פי 1.5 מזו שב-1994 (כ-42% לעומת כ-28%, בהתאמה). תרומתם לצמצום יחס פער העוני היתה בת כ-53% ב-1995 לעומת כ-35% ב-1994. במלים אחרות, המרחק בין ההכנסה הפנויה הממוצעת לבין הכנסת קו העוני הצטמצם מאוד.

4.12 ממדי העוני באוכלוסייה החד-הורית

החוקים למלחמה בעוני היטיבו עם המשפחות החד-הוריות לסוגיהן. הקצבאות המשולמות להן עלו בשיעורים ריאליים בני 20% - 50%. כך, למשל, קצבתו של הורה יחיד עם ילד אחד לפני כניסת החוקים לתוקף היתה 86% מקו העוני, וזו של הורה עם שני ילדים - 78% מקו העוני; ב-1995, למרות העלייה בקו העוני, קצבתם של הורים אלה

לוח מס. 23: הכנסות של משפחות חד-הוריות ושל כלל האוכלוסייה, לפי מקור ההכנסה, 1995

כאחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת של משפחה (ש"ח)		מקור הכנסה
כל האוכלוסייה	חד הוריות	כל האוכלוסייה	חד הוריות	
78.0	61.1	5,166.7	2,971.1	עבודה
14.9	34.9	988.8	1,695.8	תשלומי העברה
11.5	27.1	764.3	1,317.0	קצבות הביטוח הלאומי
1.8	4.6	121.7	226.0	תמיכות מהממשלה
1.6	3.1	102.9	152.9	תמיכות מפרטים ומחוי"ל
				הכנסה אחרת
7.0	4.1	466.7	198.8	(רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	6,622.2	4,865.6	סך כל ההכנסה ברוטו
80.0	90.3	5,295.1	4,395.9	הכנסה פנויה

הגיעה ל-115.7% ול-113.5% מקו העוני, בהתאמה. קצבתם של הורים יחידים המקבלים הבטחת הכנסה, אשר להם ילד אחד, היתה בשנת 1995 108.2% מקו העוני, ואילו קצבתם של הורים אלה אשר להם שני ילדים היתה 106.4% מקו העוני.

לוח מס. 23 מציג את התפלגות ההכנסה הממוצעת של המשפחות החד-הוריות לפי מקורות ההכנסה. הממצאים מורים, כי 34.9% מההכנסה הממוצעת מקורם בתשלומי העברה (27.1% מקצבאות ביטוח לאומי). לעומת זאת, בכלל האוכלוסייה מקורם של 14.9% מההכנסה הממוצעת הם תשלומי העברה. חלקה של ההכנסה מעבודה בהכנסתן של משפחות חד-הוריות נמוך מזה שבכל האוכלוסייה, 61% לעומת 78%, בהתאמה.

לוח מס. 24 מלמד, כי ב-1995 חלה ירידה תלולה בממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות. אחוז המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה ירד מ-40.7% ב-1994 ל-25.7% ב-1995 - כלומר ביותר משליש. אותה מגמה נצפתה גם בקרב הנפשות והילדים. לעומת

זאת, חלה הרעה במצב המשפחות העניות (שנותרו מתחת לקו העוני): יחס פער העוני לפי ההכנסה הפנויה גדל מ-28.2% ב-1994 ל-30.5% ב-1995.

לוח מס. 24: רמת העוני בקרב האוכלוסייה החד-הורית, לפי מדדים נבחרים, 1994 ו-1995

ממד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1994			
האוכלוסייה הענייה משפחות	27,900	16,700	17,200
נפשות	95,800	58,100	59,300
ילדים	54,200	35,400	36,100
תחולת העוני (%) משפחות	66.1	39.5	40.7
נפשות	69.6	42.2	43.1
ילדים	73.1	47.7	48.7
יחס פער העוני*	73.9	28.2	28.2
1995			
האוכלוסייה הענייה משפחות	41,100	18,400	18,800
נפשות	171,100	75,800	77,000
ילדים	81,200	36,200	36,800
תחולת העוני (%) משפחות	56.3	25.2	25.7
נפשות	55.7	24.7	25.1
ילדים	62.6	27.9	28.3
יחס פער העוני*	62.6	29.4	30.5

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 25: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה החד-הוריות, 1994 ו-1995

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד עוני
1995	1994	1995	1994	
54.3	38.5	55.3	40.2	תחולת העוני (%)
55.0	38.1	55.7	39.4	משפחות
54.7	33.3	55.4	34.7	נפשות
51.3	61.8	53.0	61.8	ילדים
				יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 25 מורה כי ב-1995 גדלה מאד תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות: ב-1995 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות אלה ב-54.3% - לעומת הקטנה בת 38.5% ב-1994. מגמה דומה נצפתה גם בקרב משפחות וילדים. לעומת זאת, תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להקטנת יחס פער העוני היתה ב-1995 קטנה מזו שב-1994: 51.3% לעומת 61.8%, בהתאמה. למרבה הצער, רוב המשפחות שנותרו מתחת לקו העוני (למרות התוספות שקיבלו מכוח החוקים למלחמה בעוני) התרחקו ממנו, שכן הן הרכיבו את 'הגרעין הקשה' של אוכלוסייה זו.

4.13 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס. 26 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל ישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות תחולת העוני הגבוהה ביותר היא בירושלים. במונחים של נפשות וילדים תחולת העוני בירושלים גדולה

לוח מס. 26: תחולת העוני, לפי ישוב, 1995

ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בישוב נתון כאחוז מזו שבאוכלוסייה כולה	תחולת העוני (%)			ישוב
	ילדים	נפשות	משפחות	
100.0	23.2	17.8	16.8	כל האוכלוסייה
				<u>עיר</u>
102.1	37.0	24.8	19.5	ירושלים
121.7	16.8	13.4	13.8	תל אביב-יפו
111.1	16.3	12.8	12.0	חיפה
77.2	46.1	37.7	28.7	בני-ברק
93.2	10.9	9.2	11.4	בת-ים
111.1	6.7	7.3	9.7	חולון
118.7	13.1	8.8	8.7	פתח-תקוה
99.5	10.9	14.4	15.7	ראשון לציון
125.4	6.6	7.0	9.7	רמת-גן
94.9	13.1	14.3	17.3	נתניה
85.7	16.0	20.2	26.4	באר-שבע
112.7	16.2	11.7	13.3	רחובות
				<u>מחוז</u>
102.8	34.6	23.4	19.0	ירושלים
74.6	28.7	23.2	21.1	הצפון
98.2	24.4	18.3	17.0	חיפה
106.8	16.7	13.9	14.4	המרכז
115.3	19.3	13.3	12.9	תל אביב
83.1	20.8	20.6	22.8	הדרום
82.6	17.4	17.4	18.3	אזורי פיתוח

כמעט פי 1.5 מזו שבכל האוכלוסייה: ב-1995, כב-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-37% מכל הילדים החיים בעיר (לעומת 1994, שבה מנו כ-34%). תחולות העוני בתל-אביב-יפו ובחיפה פחותות מאלה שבכל האוכלוסייה: 12.0% מכל המשפחות החיות בחיפה ו-13.8% מכל המשפחות החיות בתל אביב-יפו הן עניות, לעומת 16.8% מכל משפחות האוכלוסייה.

תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים אחוז המשפחות הגדולות גבוה במיוחד. עם זאת, כאשר בוחנים את ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל אחת מן הערים הגדולות ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה עולה, שגם לפי אינדיקטור זה המצב בירושלים הוא הגרוע ביותר, אם כי לפיו הפער בינה לבין תל אביב וחיפה קטן יותר. הכנסה הממוצעת בירושלים היא 102.1% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 122% בתל אביב וכ-111% בחיפה.

כשמדובר בערים הנמנות על אגד הערים תל-אביב: בני ברק, בת-ים, חולון, פתח-תקווה, ראשון לציון, רחובות 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 ל-77% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בשאר הערים תחולת העוני נמוכה מהממוצע הארצי: 16.8%. בפתח-תקווה, בחולון וברמת גן תחולת העוני נמוכה במיוחד. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (להוציא בת-ים) גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה, או שווה לה. בעיר הדרום, באר שבע, נצפתה תחולת עוני גבוהה במונחים של משפחות - כ-26%. כדבר אחרון יש לציין, שתחולת העוני במונחים של משפחות באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח 1 ו-2 על ידי רכז ההכוונה לאזורי פיתוח⁹ גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה (18.3%), וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא כ-83% בלבד מהממוצע הכללי.

⁹ אלה כוללים ישובים כגון אופקים, ירוחם, מגדל העמק, שדרות, קרית מלאכי, נצרת עילית, חצור הגלילית, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קרית גת, יבנה, קרית שמונה, טבריה, עפולה, צפת ובית שאן.

4.14 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על-פני זמן: 1979 - 1995

לוח מס. 27 מציג את תחולות העוני בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, ואת אחוז הירידה בתחולות העוני הנובע מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1995. בחינת ממדי העוני על-פני זמן מעלה, כי תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) הצטמצמה בהדרגה מאז סוף שנות ה-70 ועד לשנת 1982 (מ-17.2% ל-10.8%). בשנים 1983 ו-1984 חלה עלייה בתחולת העוני (ל-12.5% ול-14.6%, בהתאמה). ב-1985 שבה תחולת העוני והצטמצמה (ל-11.4%). ב-1988 עלתה תחולת העוני (ל-14.3%)¹⁰, והצטמצמה ב-1989 (ל-12.8%). ב-1990 תחולת העוני עלתה (ל-14.3%), ומאז היא המשיכה והתרחבה בהתמדה עד שנת 1994 (שבה הגיעה ל-18.0%). ב-1995 הצטמצמה תחולת העוני (ל-16.8%). בסיכום, למעט ארבע השנים 1979-1982, שבהן תחולת העוני הצטמצמה בהדרגה, ולמעט השנים 1994-1989, שבהן תחולת העוני עלתה בהדרגה, לא מסתמנת מגמה אחידה בהתנהגות תחולת העוני על-פני זמן. לעומת זאת, התנהגות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) הרבה יותר ברורה: תחולת העוני עלתה בהדרגה מאז 1979 ועד ל-1991 (מ-27.9% ל-35.1%), והצטמצמה בהדרגה מ-1991 ועד 1995 (מ-35.1% ל-33.7%).

לוח מס. 27 מלמד עוד, כי חל שינוי משמעותי בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בין שתי התקופות, 1979-1985 ו-1986-1995. שינוי זה הוא תוצאה הן של שינויים תחיקתיים במערכת המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה והן של המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה בתקופה הראשונה לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופה השנייה. ניתן לומר, באופן כללי, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה הן השפעתם של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני והן השפעת המיסים הישירים (הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי שבין שני הטורים האחרונים בלוח מס. 27). תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני שיעור גדול יותר של משפחות: כ-41.1% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית

¹⁰ בשנת 1986 לא נערך סקר הכנסות ולכן לא ניתן היה לחשב את ממדי העוני. כמו כן, בנתוני סקר הכנסות 1987 התגלה שיבוש, שבעטיו חושמטה שנת 1987 מסדרת הנתונים בלוח מס. 27.

ב-1979, כ-69.5% ב-1982 וכ-67.1% ב-1985. בנוסף, מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה קטנה במרוצת התקופה הראשונה: ב-1980 המיסים הישירים צמצמו את השפעת תשלומי ההעברה ב-12.8%, לעומת צמצום בן 5.4% ב-1985. התחזקות השפעתם של תשלומי ההעברה בתקופה הראשונה נובעת משינויים שהממשלה הנהיגה מסוף שנות השבעים ועד למחצית הראשונה של 1985 במגנוני העדכון

לוח מס. 27: תחולת העוני בקרב משפחות לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים (אחוזים), 1979-1995

שנה	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1979	27.9	16.4	17.2	41.1	38.4
1980	28.1	13.9	15.7	50.6	44.1
1981	28.8	14.2	15.7	50.8	45.4
1982	29.8	9.1	10.8	69.5	64.0
1983	29.5	11.1	12.5	62.4	57.7
1984	30.7	12.9	14.6	58.0	52.5
1985	31.3	10.3	11.4	67.1	63.5
1988	32.6	13.3	14.3	59.2	56.0
1989	33.0	11.7	12.8	64.5	61.2
1990	34.3	13.4	14.3	60.9	58.2
1991	35.1	14.2	14.9	59.5	57.5
1992	34.7	16.4	17.2	52.7	50.4
1993	34.6	16.0	16.7	53.8	51.7
1994	34.2	17.6	18.0	48.5	47.2
1995	33.7	14.7	16.8	56.4	50.1

של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלת תכיפות העדכון ושיעורו, בעיקר של קצבאות הניתנות לקשישים ולשאיירים ולמקבלים קצבת נכות, דמי מזונות והבטחת הכנסה. לעומת זאת, קצבות הילדים האוניברסאליות עודכנו רק פעם אחת - ב-1984. לפיכך, ערכן של קצבות הילדים נשחק במשך התקופה הראשונה בכ-50% במונחים ריאליים - יחסית לערכן ב-1979. הפיצוי שניתן לחלק מהמשפחות הגדולות (משפחות עם ארבעה ילדים ויותר) - הגדלת קצבות יוצאי צבא - שמר חלקית על ערכן הריאלי של קצבות הילדים בשנים 1981 - 1983, אך לא ב-1984, עת האינפלציה הגיעה לרמתה הגבוהה ביותר. במחצית השנייה של 1985 נכנסה לתוקף תוכנית ייצוב המחירים. בעוד מקבלי קצבות הביטוח הלאומי נהנו מעלייה ריאלית ברמת הקצבאות הודות למנגנוני העדכון המיוחדים, השכירים סבלו משחיקה מכוונת של השכר הריאלי כחלק ממדיניות הייצוב. לפיכך נצפתה באותה שנה ירידה תלולה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה.

כאמור, פגיעתם של המיסים הישירים התמתנה במרוצת התקופה הראשונה. מנגנוני העדכון של מדרגות המס ונקודות הזיכוי נותרו במשך התקופה הראשונה ללא שינוי. מדיניות אי-ההתאמה של מדרגות המס לרמת האינפלציה הביאה לשחיקת ההכנסה הפנויה במונחים ריאליים, אך בעיקר של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה (לדוגמה, הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת ירדה מרמה של 41% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-1979 ל-31% ממנו ב-1984). בנוסף, ביולי 1982 הוטל מלווה שלום הגליל, שהיה בתוקף עד ליוני 1983; מס זה אמנם הכביד את נטל המס על כל שכבות האוכלוסייה, אך בכדי להפחית את נטל המס על בעלי שכר נמוך, הופחת ב-1984, בימי שיאה של האינפלציה הגבוהה במשק, שיעור המס השולי ההתחלי מ-25% ל-20%, והוספה מדרגת מס של 30%. שינוי זה נועד בעיקר להעלות את הכנסת סף המס של בעלי שכר נמוך, שנשחקה עקב האינפלציה הגבוהה במשק.

במרוצת התקופה השנייה ועד לשנת 1994, השפעת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני פחתה באופן כללי, אך עדיין התגברה השפעת המיסים הישירים. תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-59.2% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית ב-1988 וכ-48.5% ב-1994. כמו כן, פגיעת המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה

המשיכה לקטון (אם כי במידה מתונה יותר) גם במהלך התקופה השנייה: ב-1988 המיסים הישירים צמצו את השפעת תשלומי ההעברה ב-5.4%, לעומת צמצום בן 2.6% ב-1994. ירידת השפעתם של תשלומי ההעברה בתקופה השנייה (עד שנת 1994) היתה תוצאה של שלושה גורמים: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב, שהופעלה במחצית השנייה של שנת 1985, הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות (עד 3 ילדים), למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה, אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעביד או ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק לא מבוטל מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעביד לא מימשו את זכאותן. שלישית, ב-1991 מדיניות ביטול קצבת הילדים הורחבה גם לקצבת הילד השני. צירופם של שלושת הגורמים האלה, יחד עם התחדשות השחיקה של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, הפחיתה את השפעת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני.

הרמה הנמוכה, יחסית, של תחולת העוני בתקופה השנייה וההשפעה הגדולה של תשלומי ההעברה בשנים 1989-1991 משקפים את הגידול שחל בהוצאות המוסד לביטוח לאומי על תשלום גמלאות להבטחת הכנסה ודמי אבטלה, המשולמים בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה. גידול זה נבע מהתרחבות ממדי האבטלה מאז 1989 ומהתגברות העלייה לישראל מאז סוף 1989. הצטמצמותה של תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ב-1993 נובעת מחידוש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי.

כאמור, גם בתקופה השנייה היתה למיסים הישירים השפעה מתונה על התרחבות ממדי העוני. מאז 1986 חלה ירידה הדרגתית בשיעור המס הממוצע: ראשית, ערכן הריאלי של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי גדל עם הירידה הדרסטית ברמת האינפלציה, וזאת - בשעה שהשכר הריאלי נשחק כחלק ממדיניות הייצוב של הממשלה. שנית, במסגרת הריפורמה במס הכנסה שהונהגה ב-1987 נקבע, כי שיעור המס השולי הגבוה ביותר יהיה 48%, ובוטלו שיעורי המס השוליים של 50% ו-60%. על מנת לצמצם את ההשפעה הרגרסיבית של ריפורמה זו הונהגו ב-1990 זיכויי מס מיוחדים, שנקבעו כאחוז מסוים

מתשלום המס. אחוז זה הלך ופחת עם עליית ההכנסה (מ-4.3% ל-1.7%). לפיכך, בעלי הכנסה גבוהה מאוד לא היו זכאים כלל לזיכויים המיוחדים. מדיניות זו הביאה להעלאת סף המס של גבר, שאישתו אינה עובדת, עד ל-53% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. ירידת חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה הפנויה מאז 1986 לוותה בירידת מספר משלמי המיסים. בהמשך למדיניות של הפחתת נטל המס המוטל על בעלי שכר נמוך, שונו בראשית 1993 שיעורי הזיכויים המיוחדים (אלה שניתנו לבעלי שכר נמוך הוגדלו, ואלה שניתנו לבעלי שכר גבוה הוקטנו - מ-4.8% ל-0.4%). הענקת הזיכוי המיוחד החדש הגדילה את הכנסת סף המס ל-65% מהשכר הממוצע במשק. שלישית, בינואר 1994 בוצע השלב הראשון של הריפורמה במס הכנסה, שבמסגרתו בוטלו הזיכויים המיוחדים, שיעור המס השולי ההתחלי הופחת מ-20% ל-15%, ושיעור המס השולי המירבי הועלה מ-48% ל-50%. השפעתם המצרפית של שני השינויים הראשוניים הותירה את הכנסת סף המס כפי שהיתה ערב השינוי.

ב-1995, לראשונה מאז 1989, חלה הצטמצמות משמעותית בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה ואף לאחר תשלומי ההעברה ומיסים הישירים. כמו כן, חלה עלייה משמעותית בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני. לעומת זאת, למיסים הישירים היתה השפעה שלילית: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ירדה מ-17.6% ב-1994 ל-14.7% ב-1995, ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים גם יחד - מ-18.0% ל-16.8%. תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-56.4% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. פגיעתם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה גברה במידה ניכרת, מ-2.6% ב-1994 ל-11.1% ב-1995.

התחזקות השפעתם של תשלומי ההעברה ב-1995 נובעת בעיקר מן החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995), וכן מתחליף השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות הצבאי. ההשפעה השלילית של המיסים הישירים נובעת בעיקר מהנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר הגדיל את נטל המיסים המוטלים על האוכלוסייה כולה, ובמיוחד על האוכלוסייה, שמקור הכנסתה

היחיד הוא קצבות הביטוח הלאומי, שכן גם אוכלוסייה זו חויבה בתשלום דמי ביטוח בריאות, אם כי בשיעור מופחת.

בינואר 1995 יושם השלב השני של הריפורמה במס הכנסה, שביצועה החל בינואר 1994. במסגרת השלב השני בוטלה מדרגת המס השולי של 35%, והורחבו במידה ניכרת מדרגות המס של 30%, 40% ו-45%. במדרגת המס הראשונה לא חל שום שינוי, ועילו על בעלי הכנסות גבוהות הוטל שיעור מס שולי בן 50%. לפיכך, המשך הריפורמה במס הכנסה היטיבה עם שכבות הביניים ועם השכבות הגבוהות בלבד, בכך שהורידה את נטל המס הממוצע המוטל עליהן. הריפורמה בדמי ביטוח לאומי קיזזה חלקית את ההשפעה השלילית של חוק ביטוח בריאות ממלכתי. ריפורמה זו הכבידה את נטל דמי הביטוח הלאומי על השכבות החזקות והיטיבה עם בעלי שכר נמוך. זאת - על-ידי הרחבת בסיס השכר החייב בדמי ביטוח, העלאת תקרת ההכנסה לשכירים מפי שלושה מן השכר הממוצע לפי ארבעה ממנו, ביטול הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי שחל על רכיבי שכר שלא היו כלולים בשכר החייב בתשלום זה (ביגוד, הבראה) והנחגת שיעור מופחת של דמי ביטוח המוטלים על בעלי שכר נמוך.

4.15 אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה: בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים ובין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים: שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה 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 ישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח מס. 28: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון: כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1995*

עשירון**	החלק בסך הכול (%)		שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	20.3	0.4	***(-)	***(-)
2	23.4	0.5	11.0	353.3
3	10.8	1.0	8.1	62.3
4	9.8	1.9	9.8	37.2
5	8.4	3.2	12.0	23.2
6	6.3	4.9	13.9	13.4
7	6.2	7.0	15.9	10.3
8	5.6	11.4	19.9	7.2
9	5.1	19.3	24.5	4.9
עליון	4.2	50.3	34.7	2.2
סך הכול	100.0	100.0	23.6	17.6

* הנתונים המקבילים המתייחסים ל-1994 מופיעים בלוח מס. 2 בנספח.
 ** לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מכל הנפשות התקניות באוכלוסייה.
 *** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח מס. 28 (בהתייחס לשנת 1994 מקביל לו לוח מס. 3 בנספח) מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים. כמו כן, הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בכל עשירון.

למרות צירופן לסקר של משפחות לא-יהודיות שעומד בראשן שכיר ואשר מאפיין אותן

שכר נמוך, חל גידול מתון, יחסית (בן כ-5.8% ריאלית), בהכנסה הממוצעת משכר באוכלוסייה כולה. כן גדלו בשיעור דומה תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה באוכלוסייה כולה. עם זאת, ב-1995 חלה יציבות בשיעור הממוצע של תשלומי ההעברה כאחוז מההכנסה הכלכלית. בשנה הנסקרת תשלומי ההעברה היו 17.6% מההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה באוכלוסייה. עליית שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית נצפתה בבירור בעשירון התחתון, מ-18.3% ב-1994 ל-20.3% ב-1995. כמו כן, נצפתה עלייה קטנה בעשירונים התשיעי והעליון, אך היא בלטה פחות בעשירוני הביניים. לפיכך, חלקם של העשירון הרביעי עד השמיני בכל תשלומי ההעברה גדל. זאת - בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון השני, ובמידה קטנה יותר גם של השלישי. ב-1995 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 43.3% מכל תשלומי ההעברה (לעומת 42.9% ב-1994), ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו 9.3% מהם (לעומת 7.7% ב-1994). ככל הנראה, יש לזקוף את גידול חלקם של העשירונים הגבוהים בכל תשלומי ההעברה לחידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות אשר הותיר את מלוא רישומו בנתוני סקר הכנסות 1995.

בהתייחס למיסים הישירים עולה, ששיעור המס הממוצע גדל מ-20.9% ב-1994 ל-23.6% ב-1995. גידול זה ציין את כל העשירונים, והוא נבע, בעיקרו מכך שתרומו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לצמצום הפערים בהכנסות מוגבלת, שכן גם העניים חייבים בתשלום דמי ביטוח, גם אם בשיעורים מופחתים. לעומת זאת, הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי מצמצמת את הפער, שכן היא מגדילה את הנטל על העשירונים הגבוהים ומיטיבה עם בעלי שכר נמוך. זאת ועוד, הגידול שנצפה בשכר הריאלי והריפורמה שהונהגה ב-1995 במערכת מס ההכנסה, היתה אמורה להקל במעט את נטל המסים, לא להכבידו. התרומה הספציפית של כל אחד מן הגורמים דלעיל אינה ברורה, אף שהשפעתם המשולבת ניכרת לעין. בולט במיוחד גידול חלקו של העשירון השני בכ-6.7% נקודות האחוז (11.0% ב-1995, לעומת 4.3% ב-1994) וחלקם של העשירון השלישי עד השישי בכ-2.45% נקודות האחוז בממוצע. חלקו של העשירון העליון גדל בכ-3.2% נקודות האחוז (מ-31.5% ב-1994 ל-34.7% ב-1995). מסתבר, שהריפורמה שהנהיגה תשלום דמי ביטוח בריאות פגעה בעשירונים הנמוכים, ואילו הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי היטיבה במקצת עם עשירוני

בעשירונים הנמוכים, ואילו הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי היטיבה במקצת עם עשירוני הביניים. לעומת זאת, העשירונים הגבוהים נהנו יותר מהריפורמה במס הכנסה, שהונהגה בינואר 1995, ואשר הרחיבה את מדרגות המס, וחלק נכבד מהשפעתן של הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי ושל הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי "נגס" על ידה. לעומת זאת, שיעור המס הממוצע, המוטל על העשירונים השמיני והתשיעי עלה בכ-2.2 נקודות האחוז בממוצע, על חשבון ירידת המס המוטל על העשירון השביעי. ב-1995 שילם העשירון העשירי 50.3% מכל המיסים הישירים, לעומת 51.5% ב-1994. שני העשירונים הנמוכים, שרובם אינו עובד, שילמו כ-1.0% מיסים (דמי ביטוח בריאות).

לוחות מס. 29 ו-30 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1995 ו-1994, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו ולפי ההכנסה הפנויה. הלוחות מלמדים, כי ב-1995 הפערים בהכנסה הכלכלית הצטמצמו; חלקם של העשירונים השלישי, הרביעי, השישי, השביעי והעליון בהכנסה הכלכלית כולה קטן, ובמקביל גדל חלקם של העשירון החמישי, השמיני והתשיעי, אך בעיקר - חלקו של העשירון השני. ב-1995 נטל העשירון העליון 32.7% מכל ההכנסה הכלכלית, לעומת 33.2% ב-1994. בגידול חלקו של העשירון השני בהכנסה הכלכלית כולה מתבטאת, בלא ספק, השפעת הצטמצמותם של ממדי האבטלה ב-1995, ואילו ירידת חלקו של העשירון העליון נובע מהגידול המתון שחל בשכרו הריאלי, וכן מהכבדת נטל המס, שהתבטאה בדמי הביטוח הלאומי ובביטוח הבריאות. בעוד ההכנסה הכלכלית של העשירונים השביעי עד התשיעי, שחלקם בהכנסה הכלכלית גדל, גדלה ריאלית בשיעורים בני 1.6%-5.5%, זו של העשירון העליון גדלה בשיעור בן כ-3.6%. כפועל יוצא מדפוסי שינוי אלה, מדד גיני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בכ-1%: מ-0.5019 ב-1994 ל-0.4972 ב-1995, והיחס בין הכנסתו של החמישון העליון לבין הכנסתו של החמישון התחתון ירד מפי 51 ב-1994 לפי 41 ב-1995.

בד בבד עם ירידה זו גדלה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה, ולפיכך אי השוויון בהתחלקותה של ההכנסה הפנויה פחת אף יותר מאי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית. ב-1995 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

לוח מס. 29: השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1995

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**				עשירון*
הכנסה פנויה	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	הכנסה נטו	
2.81	2.31	0.00		תחתון
4.23	3.51	1.25		2
5.29	4.55	3.25		3
6.51	5.71	4.84		4
7.76	6.94	6.51		5
9.15	8.38	8.49		6
10.81	10.20	10.66		7
12.88	12.64	13.67		8
16.11	16.80	18.58		9
24.47	28.97	32.74		עליון
				היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.76	7.86	41.6		מדד ג'יני
0.3366	0.3965	0.4972		% הירידה במדד ג'יני
32.30	20.24	-		

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

הקטינו את מדד ג'יני להתחלקות ההכנסות ב-32.3%, לעומת 31.4% ב-1994. בעיקר גדלו תרומתם של המיסים להורדת חלקם של העשירונים העליונים ותרומתם של תשלומי העברה להעלאת חלקם של העשירונים הנמוכים.

מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.3441 ב-1994 ל-0.3366 ב-1995. זו אפוא ירידה בת 2.2%. היא משקפת את ירידת חלקם של העשירונים השישי עד העשירי בהכנסה

לוח מס. 30: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1994

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)			עשירון*
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	10.58	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
6.08	8.16	50.90	התחתון
0.3441	0.3994	0.5019	מדד גייני
31.44	20.42	-	% הירידה במדד גייני

* ראה הערות ללוח מס. 27.

הפנויה כולה, ואת גידול חלקם של העשירונים הנמוכים. ב-1995 הפסיד העשירון העליון 0.5% מכל ההכנסה הפנויה במשק, וכך הגיע חלקו ל-24.47% (לעומת 25.06% ב-1994).

לוח מס. 31 (בהתייחס לשנת 1994 מקביל לו לוח מס. 4 בנספח) מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בכל תשלומי ההעברה ובכל המיסים הישירים באוכלוסיית השכירים. כלילתן של משפחות לא-יהודיות, שהעומד בראשון שכיר ואשר אופייניים להם רמת שכר נמוכה ומספר ילדים גדול, וכן תהליך

האחדותן של קצבות הילדים, זבד בבד עם הריפורמה שהונהגה בדמי הביטוח הלאומי ובביטוח הבריאות הממלכתי הביאו לגידול חלקם של העשירונים הראשון, השני והשלישי בתשלומי ההעברה ולהתייצבותו של חלקם במיסים הישירים. לעומת זאת, חלקם של עשירוני הביניים (הרביעי עד השמיני) בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים קטן.

חלקם של העשירון התשיעי והעשירי במיסים הישירים גדל. תשלומי ההעברה יחסית להכנסה הכלכלית גדלו בארבעת העשירונים הנמוכים ופחתו בשאר העשירונים. לעומת זאת, נטל המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית (רובה הכנסה מעבודה) המוטל על ארבעת העשירונים הנמוכים גדל (בכ-1.6 נקודות אחוז בממוצע) בגלל דמי ביטוח

לוח מס. 31: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון: אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1995*

העשירון**	החלק בסך הכול (%)		שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	19.3	0.4	122.3	6.9
2	13.2	1.0	42.9	8.6
3	12.4	1.8	27.8	10.7
4	10.8	2.8	18.3	12.8
5	8.5	3.9	11.2	14.2
6	8.1	5.4	8.8	15.8
7	6.6	7.9	5.8	18.6
8	8.1	11.8	5.7	22.0
9	6.8	19.3	3.5	27.0
עליון	6.3	45.8	1.8	35.9
סך הכול	100.0	100.0	9.0	24.3

* הנתונים המקבילים המתוייחסים ל-1994 מופיעים בלוח מס. 3 בנספח.

** ראה הערות ללוח מס. 26.

הבריאות, וזה המוטל על העשירונים הגבוהים (השביעי עד העליון) ב-1.8-3.5 נקודות האחוז. נטל המס הממוצע המוטל על השכירים גדל, יחסית להכנסה הכלכלית, מ-21.9% ב-1994 ל-24.3% ב-1995. זאת בשל דמי ביטוח הבריאות, שכן הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי לא הכבידה את נטל המס הכללי.

לוחות מס. 32 ו-33 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסיית השכירים בשנים 1994 ו-1995, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו ולפי ההכנסה הפנויה. הנתונים מעידים על מגמה הפוכה מזו שנצפתה בסך כל האוכלוסייה. במלים אחרות, הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו, ולעומת זאת הפערים בהכנסה הפנויה הצטמצמו במעט.

ב-1995 חלקו של העשירון העליון בהכנסה הכלכלית לא השתנה, ואף קטן (מ-29.4%

לוח מס. 32: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1995

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)				עשירון
הכנסה פנויה	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	הכנסה פנויה	
				תחתון
3.27	2.67	1.59		2
4.66	3.95	3.03		3
5.77	4.99	4.30		4
6.88	6.06	5.56		5
8.01	7.19	7.01		6
9.26	8.50	8.49		7
10.73	10.19	10.43		8
12.65	12.55	12.99		9
15.60	16.37	17.22		עליון
23.17	27.54	29.38		היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.89	6.63	10.09		מדד ג'יני
0.3086	0.3699	0.4174		% הירידה במדד ג'יני
26.06	11.37	-		

* ראה הערות ללוח מס. 27.

ב-1994 ל-29.38%). גם חלקו של העשירון התחתון קטן מ-1.79 ב-1994 ל-1.59 ב-1995, ובחלקם של שאר העשירונים הסתמן גידול קל. עם זאת, חלה ירידה ריאלית בהכנסה הכלכלית של שבעת העשירונים הראשונים (ב-1%-2%) וגידול בהכנסתם של העשירונים השמיני עד העליון (ב-1.5%-3.5%), כנראה בגלל כלילת שכירים לא-יהודיים בעלי שכר נמוך בסקר. מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בשיעור בן 1.9%: מ-0.4096 ב-1994 ל-0.4174 ב-1995. זאת ועוד, עקב הגידול שהסתמנה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון, תרומת תשלומי ההעברה והמיסים גדלה מ-24.5% ב-1994 ל-26% ב-1995. פערי ההכנסה הפנויה הצטמצמו, ובניגוד לכך התרחבו הפערים בהכנסה הכלכלית. מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב השכירים ירד בשיעור מזערי בן 0.2%, מ-0.3092 ב-1994 ל-0.3086 ב-1995.

לוח מס. 33: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחזים), 1994

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

* ראה הערות ללוח מס. 27.

נספח לוחות

לוח מס. 1: רמת העוני בקרב אוכלוסיית הוותיקים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1994-1995

ממד עוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
----------	-------------------	-------------------	--------------------------

1994

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

ממד תחולת העוני

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

1995

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	348,300	156,300	178,100
נפשות	1,088,300	580,500	649,000
ילדים	437,100	268,700	296,600

ממד תחולת העוני

משפחות	31.6	14.2	16.2
נפשות	29.2	15.6	17.4
ילדים	33.7	20.7	22.8

לוח מס. 2: ההכנסה של קבוצות אוכלוסייה שונות, לפי מקור ההכנסה, 1995

מספחות שראשן בגיל העבודה אחד איש עובד	הכנסה ממוצעת לנשפחה (בש"ח)				מספחות שראשן בגיל העבודה אחד איש עובד	הכנסה ממוצעת לנשפחה (בש"ח)				מקור ההכנסה
	מספחות עם 4 ילדים וייותר	מספחות עם 3-1 ילדים	מספחות קשישים	סך כל האוכלוסייה		מספחות עם 4 ילדים וייותר	מספחות עם 3-1 ילדים	מספחות קשישים	סך כל האוכלוסייה	
11.5	69.7	89.2	18.7	78.0	298.6	4,411.7	7,604.6	624.5	5,166.7	עבודה
73.8	28.7	6.8	46.6	14.9	1,908.6	1,819.7	752.0	1,555.8	986.8	תשלומי העברה
50.9	25.3	6.8	37.6	11.5	1,315.9	1,602.9	580.8	1,255.1	764.3	קצבות הגיטות הלאומי
14.4	3.0	1.5	2.6	1.8	373.5	188.2	128.6	87.7	121.7	תמיכות מהממשלה
8.5	0.5	0.5	6.4	1.6	219.3	28.6	42.7	213.0	102.9	תמיכות מפרטים ומחז"ל
הכנסה אחרת										
14.6	1.6	2.0	34.8	7.0	378.3	99.5	171.7	1,161.9	466.7	(רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	2,585.5	6,330.8	8,528.3	3,342.2	6,622.2	סך כל ההכנסה ברוטו
96.5	85.0	77.4	91.5	80.0	2,494.6	5,378.4	6,600.8	3,059.3	5,295.1	סך כל ההכנסה נטו

לוח מס. 3: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון: כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1994

עשירון*	החלק בסך הכול		שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	18.2	0.0	**(-)	**(-)
2	24.6	0.2	434.8	4.3
3	11.5	0.8	65.1	5.2
4	9.4	1.7	36.0	7.6
5	8.9	2.8	24.8	9.4
6	7.4	4.8	15.4	11.8
7	6.6	7.3	11.0	14.6
8	5.6	11.3	7.3	17.5
9	4.2	19.6	4.1	22.5
עליון	3.5	51.5	1.9	31.5
סך הכול	100.0	100.0	17.6	20.9

* לצורך קביעת העשירונים, המשפחות דורגו לפי הכנסה בלבד לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

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

לוח מס. 4: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון: אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1994

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירון*
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 הקודים.

חלק שני

סוגיות נבחרות בתחום הרווחה

פרק 5

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות: השוואה בינלאומית

**יאסר עוואד
נירית ישראל**

5.1 מבוא

בשנים האחרונות הולכת וגוברת מודעותם של מעצבי מדיניות ושל מקבלי החלטות למצוקתן הכלכלית של השכבות החלשות. לאור התפתחות זו נערכו מחקרים רבים בישראל ובעולם, חלקם השוואתיים, העוסקים במדידת תחולת העוני והפערים בהכנסות, תוך בחינת דרכים לצמצומם. מחקר השוואתי של ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות כרוך בבעיות רבות, הנוגעות לטיבם של קבצי הנתונים המשמשים בסיס למדידה (ראה נספח), לסולמות השקילות האמורים לאפיין את דפוסי הצריכה במדינות השונות¹ ולשיטות המדידה הנקוטות.

מאגר הנתונים שהוקם בלוקסמבורג במסגרת פרויקט מחקרי ההכנסות (Luxembourg Income Study, ובקיצור: LIS) הנערך שם באורח שוטף, מנסה להתמודד עם חלק מבעיות אלו על-ידי יצירת בסיסי נתונים על-פי הגדרות אחידות להכנסות (שאינן בחכרן זהות להגדרות המקובלות בכל מדינה) ועל ידי האחדת שיטות המדידה לצורך עריכת השוואות בינלאומיות. המחקר ההשוואתי האחרון שנערך בנושאי עוני ואי-שוויון במסגרת LIS, שכלל גם את ישראל, היה זה של Smeeding ו-Rainwater (1995)². מחקר זה לא ערך השוואה בינלאומית לאורך זמן, אלא נערכה בו השוואה בינלאומית בין מדינות בשנות התשעים (ארה"ב 1991, אוסטרליה 1990, בלגיה 1992, קנדה 1991, דנמרק 1991, פינלנד 1991, גרמניה 1989, איטליה 1991, הולנד 1991, נורווגיה 1991 ושוודיה 1992) ובשנות השמונים (ספרד 1984, אירלנד 1987, ישראל 1986, לוקסמבורג 1985, שוויץ 1982 ובריטניה 1986). המחקר הוגבל לממדי העוני בקרב ילדים, בכלל האוכלוסייה ובקרב קבוצות ספציפיות, תוך שימוש באחד מסולמות השקילות המקובלים בארגון האירופי לפיתוח כלכלי (OECD). במחקרנו הנוכחי נעשה שימוש במאגרי LIS (הכוללים נתונים על משקי בית שהעומד בראשם שכיר, עצמאי ולא עובד), לצורך בדיקה

¹ סולם השקילות נועד לאפשר התאמה של קווי עוני למשקי בית בגודל שונה, תוך התחשבות ביתרונות לגודל הגלומים בצריכת משק חבית (ראה לחלק : 5.2.2).

² Rainwater, L., and T.M. Smeeding, 1995, "Doing Poorly: the Real Income of American Children in a Comparative Perspective", LIS working paper No. 127.

השוואתית של ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה, בשנות השמונים לעומת שנות התשעים, בשנים עשרה מדינות (ארה"ב, ישראל, קנדה, אוסטרליה, שוודיה, איטליה, הולנד, נורווגיה, בלגיה, גרמניה, צרפת ובריטניה)³, ותוך שימוש בסולמות שקילות חלופיים.

קיימות גישות שונות למדידת עוני: הגישה המוחלטת, הרואה עוני כתופעה של מצוקה מוחלטת והקובעת סל צרכים מינימאלי הדרוש לקיום; הגישה היחסית, הרואה עוני כתופעה של מצוקה יחסית בהשוואה לרמת החיים האופיינית לחברה; והגישה הסובייקטיבית, התופסת עוני כמצוקה התלויה בתחושה אינדיבידואלית, שאינה קשורה בהכרח לרמת החיים הכללית או לצרכים מספיקים לקיום. חלקו הראשון של פרק זה מתאר בקצרה את שלוש הגישות למדידת העוני ואת סולמות השקילות המשמשים למדידת עוני בישראל, ב-LIS ובמדינות ה-OECD. סולמות אלה שונים מבחינת הערכתם את תוספת ההכנסה הדרושה כדי לפצות משק בית על עלייה במספר הנפשות החיות בו, כך שרמת החיים של בני משק הבית תישאר קבועה. חלקו השני של הפרק מציג את תוצאות ההשוואה הבינלאומית של מדידת העוני ואי-השוויון.

5.2 גישות למדידת עוני וסולמות שקילות

5.2.1 מדידת עוני

קיימות שלוש גישות להגדרת עוני ולמדידתו:

א. הגישה המוחלטת (Absolute or Budget Approach) - לפיה, משק-בית עני הוא זה שהכנסתו נמוכה מן ההכנסה הדרושה לרכישת סל מצרכים בסיסי הנחשב כסל הכרחי

³ ההשוואה נערכה על בסיס נתונים שנאספו במדינות השונות בשנים שדלחן: בשנות השמונים - ארה"ב 1986, ישראל 1986, קנדה 1987, אוסטרליה 1985, שוודיה 1987, איטליה 1986, הולנד 1987, נורווגיה 1986, בלגיה 1985, גרמניה 1984, צרפת 1984 ובריטניה 1986; בשנות התשעים - ארה"ב 1991, ישראל 1992, קנדה 1991, אוסטרליה 1989, שוודיה 1992, איטליה 1991, הולנד 1991, נורווגיה 1991, בלגיה 1992, גרמניה 1989, צרפת 1989 ובריטניה 1991. מדינות אלה נוטלות כיום חלק פעיל במחקרי LIS. חלקן, בהן ישראל, נמנו עם שבע המדינות, שיזמו את הפרויקט כבר בראשית שנות השבעים.

לקיום.

ב. הגישה היחסית (Economic Distance or Relative Approach) - לפיה, משק-בית עני הוא זה שהכנסתו נמוכה במיוחד יחסית להכנסות של שאר משקי הבית באוכלוסייה.

ג. הגישה הסובייקטיבית (Subjective Approach) - לפיה, משק בית עני הוא זה הסבור שהכנסתו בלתי מספקת.

א. הגישה המוחלטת

הגישה המוחלטת רואה עוני כתוסר יכולת לרכוש סל מצרכים בסיסי (מזון, הלבשה, דיור וכיו) הדרוש לקיום. משקי בית או פרטים, שאין ברשותם מקורות ההכנסה הדרושים למימון סל כזה, נחשבים לעניים. באופן כללי, ההכנסה הדרושה לרכישת הסל ההכרחי לקיום מוגדרת כקו העוני. מספר מדינות (כגון: שוודיה, גרמניה, אוסטריה וארצות הברית) אימצו את הגישה המוחלטת למדידת העוני, והן מתבססות עליה לשם תכנון תכניות לשיפור מצבם של העניים.

יתרונות הגישה

1. שיטת עדכון הסל קלה, בדרך-כלל על-פי השינויים החלים במדד המחירים לצרכן.
2. ניתן לחשב במדויק את עלותה של תכנית מוצעת לשיפור מצבם של משקי בית או של פרטים הנתונים במצוקה כלכלית, כפונקציה של גודל האוכלוסייה הנזקקת ושל משך התכנית.

חסרונות הגישה

1. סל המצרכים הבסיסי נקבע על ידי מומחים (כגון: סוציולוגים או כלכלנים), שלא תמיד תמימי דעים ביחס להרכבו, או על פי סקר צרכנים. קשה לקבוע איזו דרך עדיפה.
2. קביעת המצרכים הכלולים בסל תלויה במשתנים כלכליים, חברתיים ודימוגרפיים ובמערכת הסיוע הסוציאלי ומותאמת לצרכיה של המדינה הספציפית. היעדרו של סל

- מצרכים בסיסי סטנדרטי המקובל על כל המדינות מקשה על עריכת השוואות בינלאומיות.
3. יש לעדכן את סל המצרכים הבסיסי על-פי שינויים מאקרו-כלכליים וחברתיים המתרחשים על-פני זמן.
4. קביעת סל מצרכים בסיסי אינה רגישה לשינויים בפערי ההכנסות החלים במשק.

ב. הגישה היחסית

הגישה היחסית רואה עוני כחוסר יכולת לקיים את רמת החיים ה"אופיינית" לחברה. משקי בית או פרטים, שהכנסתם נמוכה במידה משמעותית מן ההכנסה האופיינית לחברה, נחשבים לעניים. הגישה היחסית מאומצת על-ידי רוב מדינות מערב אירופה. שתי שאלות עקרוניות עולות ממנה: מהי ההכנסה האופיינית לחברה (הממוצעת, השכיחה, התציונית)? באיזו מידה אמורה הכנסת משפחה להיות נמוכה מן ההכנסה האופיינית כדי שהמשפחה תיחשב לענייה, או, במלים אחרות, מהו קו העוני? מספר מדינות (כגון בלגיה או נורווגיה) רואות בהכנסה הממוצעת את ההכנסה האופיינית לחברה. קו העוני מוגדר בהן כאחוז כלשהו מן ההכנסה הממוצעת (50%, בדרך כלל). מדינות אחרות (בהן ישראל) רואות בהכנסה התציונית את ההכנסה האופיינית לחברה. קו העוני מוגדר בהן כאחוז כלשהו מן הכנסה התציונית (50%, בדרך כלל). במספר מדינות קו העוני מוגדר כגבול העליון של העשירון השני בהתפלגות ההכנסות. על-פי גישה זאת, שיעור העניים באוכלוסייה אינו יכול להשתנות על-פני זמן, אלא הוא נשאר תמיד קבוע ברמה של 20% מן האוכלוסייה.

יתרונות הגישה

1. מתחשבת בשינויים החלים בהתחלקות ההכנסה הכלכלית במשק, במערכות המיסים ותשלומי ההעברה ובגודל האוכלוסייה.
2. מאפשרת השוואה בינלאומית, שכן החוקר יכול לקבוע את קו העוני באופן אחיד לכל המדינות (כולל למדינות המאמצות את הגישה המוחלטת).

חסרונות הגישה

1. קביעת קו העוני כאחוז ממדד מרכזי (חציון או ממוצע) של התפלגות ההכנסות באוכלוסייה היא קביעה שרירותית; תיאורטית מספר העניים באוכלוסייה עשוי להיות אפס.
2. אינה מביאה בחשבון את תרומת ההבדלים בין המדינות לאי-השוויון או לעוני הכללי.

ג. הגישה הסובייקטיבית

הגישה הסובייקטיבית רואה עוני כחוסר יכולת סובייקטיבי, הנקבע על-פי הערכת משק-הבית או על ידי הפרט עצמו, לחיות ברמת חיים סבירה. על-פי גישה זאת, קו העוני נקבע על-פי תשובתו של משק הבית או של הפרט לשאלה כגון: "מהי ההכנסה המינימלית שמשפחתך זקוקה לה כדי לחיות ברמה סבירה" או כגון: "כיצד אתה מדרג את מצבך הכלכלי היום בסולם בעל שש דרגות קושי שונות (1 - קשה ביותר, 6 - נוח ביותר)", או על-פי תשובתו של משק הבית או של הפרט לשאלות בלתי-ישירות, שעל פיהן ניתן לאמוד את קו העוני בצורה עקיפה.

יתרונות הגישה

1. הערכת ההכנסה המינימלית מתבצעת על-ידי משקי הבית עצמם, על-פי תפיסתם הם את מצבם יחסית לסביבה הכלכלית-חברתית, שבה הם פועלים.
2. קביעת קו העוני מתמקדת בפרט, בניגוד לשתי הגישות הראשונות המביאות בחשבון מימדים נוספים הנוגעים לאוכלוסייה כולה.

חסרונות הגישה

1. סקרי ההכנסות וההוצאות בדרך כלל אינם כוללים שאלות בדבר הערכת משק הבית עצמו את מצבו, וכאשר מופיעות בהם שאלות כאלה, הן עלולות להיות שונות במדינות שונות ולהקשות על עריכת השוואה בינלאומית.
2. קיימת הנחה בסיסית סמויה, כי אין חילוקי דעות בין ראש משק הבית לבין שאר הפרטים במשק הבית ביחס להכנסה המינימלית.

לכל גישה יש אפוא חסרונות ויתרונות, הן במישור הרעיוני והן במישור האמפירי (בעיות חישוב), כך שאין גישה אחת העדיפה על פני האחרות. לפיכך, האסטרטגיה הנבונה ביותר היא להיעזר בכל הגישות בעת ובעונה אחת ולהעריך את המצב על פי התוצאות העולות מניתוח כזה.

5.2.2 סולמות שקילות

סולם השקילות נועד לאפשר התאמה של קווי עוני למשקי בית בגודל שונה, תוך התחשבות ביתרונות לגודל הגלומים בצריכת משק הבית בהשוואה לצריכה פרטנית (כלומר, בהתחשב בעובדה, שגידול במספר הנפשות במשק הבית אינו מגדיל את צרכיו באותה מידה, אלא במידה פחותה יותר). באורח פרקטי, סולם השקילות "מתרגם" את מספר הנפשות במשק הבית למספר "נפשות תקניות", הקטן יותר ממספר הנפשות בפועל. קו העוני באוכלוסייה מחושב לנפש תקנית. הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות

לוח מס. 1: שלושה סולמות שקילות

סולם OECD (נפשות תקניות)	סולם LIS (נפשות תקניות)	סולם ישראל (נפשות תקניות)	גודל משק בית (נפשות)
1.42	1.33	1.25	1
2.00	2.00	2.00	2
2.45	2.67	2.65	3
2.84	3.33	3.20	4
3.18	4.00	3.75	5
3.48	4.67	4.25	6
3.76	5.33	4.75	7
4.01	6.00	5.20	8
4.26	6.67	5.60	9
4.48	7.33	6.00	10
4.71	8.00	6.40	11
4.91	8.00	6.80	*12

* משקלה של כל נפש נוספת בסולם המקובל בישראל שווה ל-0.4, ובסולם של LIS היא שווה ל-0.0.

התקניות במשק הבית קובעת את קו העוני למשק בית בכל גודל נתון.

שלושה סולמות שקילות מקובלים במדידת עוני ואי-שוויון:

- א. סולם אנגל (Engel), שהוא סולם השקילות הוותיק ביותר, המתחשב בהוצאות משק הבית למוצרי מזון בלבד.
- ב. סולם ברטן (Barten), המתחשב בכל המוצרים הנצרכים על ידי משק הבית.
- ג. סולם רוטבארט (Rothbart), המתחשב רק במוצרים הנצרכים על ידי מבוגרים (כגון: בגדי מבוגרים, משקאות חריפים ומוצרי טבק).

סולם השקילות הנהוג בישראל הוא מטיפוס אנגל. סולם זה נאמד לראשונה בשנת 1971 במוסד לביטוח לאומי על סמך נתוני סקר הוצאות המשפחה 1968/69, והוא הפך להיות הסולם הרשמי של המוסד עד עצם היום הזה [אף על פי שאחדות, שאול ושמואלי (1989) אמדו מחדש את סולם השקילות על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87].⁴ בעבודה זו התמקדנו בשלושה סולמות שקילות מטיפוס אנגל, המוצגים בלוח מס. 1. שניים מהסולמות נאמדו על בסיס אמפירי (הסולם המקובל בישראל וזה של LIS), ואילו השלישי נגזר על ידי מומחים מסולם שנאמד בשנת 1976 ב-OECD.

5.3 מגמות ההתפתחות בממדי העוני

ההשוואה הבינלאומית של ממדי העוני נעשתה על פי הגישה היחסית. קו העוני הוגדר, כמקובל בישראל, כשווה ל-50% מההכנסה התציונית⁵ הפנויה לנפש תקנית (לפי הסולם הישראלי), כאשר האוכלוסייה הנחקרת היא אוכלוסיית הנפשות האמיתיות. אחד האלמנטים החשובים בהשוואה של עוני ואי-שוויון בין מדינות הוא הגדרת יחידת

⁴ אחדות, ל., י. שאול וע. שמואלי, 1989, "סולמות שקילות וחשימוש בהם", סקירה שנתית 1989, פרק 6.

⁵ חכנסה התציונית היא חכנסה אשר ל-50% מן האוכלוסייה יש חכנסה נמוכה ממנה או חכנסה גבוהה ממנה.

ההכנסה, שבמקרה הנוכחי נבחרה להיות נפש תקנית. שלושה סוגי הכנסות משמשים את הניתוח בפרק זה: הכנסה כלכלית (הכוללת הכנסה מעבודה, הכנסה מרכוש ופנסיה), הכנסה ברוטו (שהיא ההכנסה הכלכלית יחד עם תשלומי העברה) והכנסה נטו (שהיא ההכנסה ברוטו בניכוי מיסים ישירים). סולם השקילות שנבחר לכל המדינות הוא זה המקובל בישראל (ראה לוח מס. 1), וזאת - על מנת להשתמש בישראל כבמדינת בסיס להשוואה הבינלאומית, דבר שלא נעשה עד היום (נתוני השוואה ביחס לסולמות שקילות אחרים, סולם LIS וסולם OECD, מופיעים בלוח מס. 2 בנספח לפרק). ממצא ראשוני בולט העולה מן ההשוואה הבינלאומית הוא הבדלים גדולים בתחולת העוני לפי ההכנסה נטו (כלומר, באחוז הנפשות החיות במשפחות עם הכנסה נטו נמוכה מקו העוני) בין המדינות השונות ובין שתי התקופות הנסקרות (שנות השמונים ושנות התשעים).

לוח מס. 2: תחולת העוני בקרב נפשות, לפי סוג הכנסה, והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים, שנות השמונים והתשעים (אחוזים)

מדינה	שנות השמונים			שנות התשעים		
	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו
ארה"ב	25.2	17.5	19.8	26.7	17.5	19.7
ישראל	27.3	13.4	16.2	27.0	12.2	14.0
קנדה	23.5	12.2	13.7	27.5	11.6	12.8
אוסטרליה	23.5	11.9	13.4	25.5	12.0	13.0
איטליה	29.3	-	11.4	19.3	6.1	8.0
בריטניה	31.5	7.7	9.4	28.5	9.6	13.2
צרפת	33.6	8.6	8.7	38.8	15.0	15.5
הולנד	28.8	2.8	7.0	23.4	4.5	6.8
גרמניה	25.1	5.3	6.7	27.5	11.5	14.7
בלגיה	32.7	4.7	4.7	28.9	3.8	4.6
שוודיה	26.1	2.4	3.8	34.8	4.0	5.4
נורווגיה	19.2	3.0	3.7	20.6	3.7	4.1

לוח מס. 2 מציג את תחולות העוני לפי ההכנסה הכלכלית, ההכנסה ברוטו וההכנסה נטו בשתי התקופות הנסקרות, שנות השמונים ושנות התשעים, ואת השינוי בתחולות העוני כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים ישירים. בשנות השמונים תחולת העוני בארה"ב היתה גבוהה יותר מפי תמישה מזו שנמצאה בשוודיה ובנורווגיה, 19.8% לעומת 3.8% ו-3.7%, בהתאמה. לעומת זאת, תחולת העוני בישראל, בקנדה ובאוסטרליה היתה דומה יותר לתחולת העוני בארה"ב, 16.2%, 13.7% ו-13.4%, בהתאמה, וגדולה פי שלושה עד ארבעה מזו של שוודיה, של נורווגיה ושל בלגיה. בשנות התשעים ההבדלים בתחולות העוני בין המדינות הצטמצמו נוכח הירידה בתחולת העוני בארה"ב, בישראל, בקנדה ובאוסטרליה ועליית תחולת העוני במדינות האחרות. תחולת העוני בישראל ירדה בכשתי נקודות האחוז, לרמה של 14.0%⁶, ואילו בארה"ב ובאוסטרליה תחולת העוני ירדה במעט מאוד. לעומת זאת, בנורווגיה ובשוודיה תחולת העוני עלתה בכשתיים וחצי נקודות האחוז, ובגרמניה, בצרפת ובבריטניה תחולת העוני גדלה כמעט פי שניים.

בשנות השמונים תשלומי העברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני בארה"ב ובישראל כ-21% וכ-40%, בהתאמה, מהנפשות העניות לפי הכנסתן הכלכלית. הירידה הגדולה ביותר בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים נמצאה בשוודיה, בנורווגיה ובבלגיה - כ-85%. זאת - לעומת הולנד, גרמניה, צרפת ובריטניה, שבהן תשלומי העברה והמיסים הישירים חילצו כ-70% מן הנפשות העניות. בשנות התשעים השפעתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים עלתה בארה"ב, בישראל, בקנדה ובאוסטרליה לרמה של 26.2%, 48.0% ו-53.6% ו-49.2%, בהתאמה. זאת - ככל הנראה בשל הגידול שחל

⁶ נתון זה שונה מתחולת העוני לפי הכנסה נטו בקרב נפשות, שחושבה על-ידי המוסד לביטוח לאומי על-פי נתוני סקר הוצאות המשפחה 1992/93 - 15.0%. הסיבה להבדל בין ממצאי תחולת העוני בישראל על-פי אותו סקר היא, שנתוני LIS כוללים בהגדרת הכנסה נטו גם 'הכנסה בעין' (שאיננה כספית). כמו כן על-פי חנתונים שפורסמו בסקירה השנתית 1992/93, תחולת העוני לפי הכנסה נטו בקרב נפשות היתה 17.2%. ההבדל בין תחולה זו ל-14.0% נובע מ:

א. תחולת העוני הראשונה מתייחסת לסקר הכנסות 1992, הכולל ראשי משק בית שכירים ולא עובדים בלבד, ואילו תחולת העוני השנייה מתייחסת לסקר הוצאות המשפחה 1992/93, הכולל ראשי משק בית שכירים, עצמאים ולא עובדים.

ב. סקר הוצאות המשפחה כולל ישובים עירוניים, יהודיים ולא יהודיים, בני 2,000 תושבים ויותר, ואילו סקר הכנסות כולל ישובים עירוניים יהודיים בני 2,000 תושבים ויותר וישובים לא יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר.

במדינות אלה בחלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה ברוטו ובשל הירידה שחלה בנטל המס הממוצע בין שתי התקופות הנסקרות. לעומת זאת, בשאר המדינות הסתמנה יציבות או ירידה קטנה. הירידה הבולטת ביותר בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נמצאה בגרמניה, בצרפת ובבריטניה - לרמה של 46.5%, 60.1% ו-53.8%, בהתאמה, בשנות התשעים - לעומת 73.3%, 74.1% ו-70.1%, בהתאמה, בשנות השמונים. העלייה בתחולת העוני בגרמניה נובעת, ככל הנראה, מירידת חלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה ברוטו בכלל האוכלוסייה (מ-19.0% בשנות השמונים ל-16.4% בשנות התשעים) ובמיוחד בקרב האוכלוסייה הענייה (מ-57.0% בשנות השמונים ל-31.0% בשנות התשעים). למרות גידול חלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה ברוטו וירידת נטל המס הממוצע, נצפתה בצרפת עלייה תלולה בתחולת העוני, וזאת כתוצאה מהעלייה שחלה בין שתי התקופות בקו העוני כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת (כ-7%). ככל הנראה, השכבות החלשות (קשישים, משפחות ברוכות ילדים), שרוב הכנסתן מקורו בתשלומי העברה, לא הצליחו להדביק את שיעור העלייה בקו העוני: חלקן של הנפשות החיות במשפחות קשישות עניות בסך כל הנפשות העניות באוכלוסייה גדל מ-3.9% בשנות השמונים ל-13.8% בשנות התשעים. כמו כן, חלקן של הנפשות העניות החיות במשפחות ברוכות ילדים (ארבעה ילדים ויותר) נשאר גדול פי 2.5 מחלקן בכלל האוכלוסייה. בדומה לגרמניה, גם בבריטניה חלה ירידה בתשלומי ההעברה כחלק מההכנסה ברוטו (מ-20.1% בשנות השמונים ל-14.5% בשנות התשעים). בד בבד, חלה ירידה גם בנטל המס הממוצע - בכ-4.5%. זאת ועוד, הקבוצה העיקרית שנפגעה בבריטניה היתה הנפשות החיות במשפחות, שהעומד בראשן קשיש. חלקן של נפשות אלו בסך כל הנפשות העניות באוכלוסייה גדל מ-3.9% בשנות השמונים לכ-15.8% בשנות התשעים.

לוח מס. 2 מדרג את המדינות לפי תחולת העוני כנמדד על-פי ההכנסה נטו (המדינה המדורגת במקום הראשון היא בעלת תחולת העוני הגבוהה ביותר). ישראל מופיעה במדרג זה במקום השני (מלמעלה) לאחר ארה"ב. תחולת העוני לכשעצמה משקפת את המבנה הדימוגרפי של האוכלוסייה הנחקרת ואת שכחותן של הקבוצות החלשות (משפחות קשישות ומשפחות ברוכות ילדים) באוכלוסייה כולה ובאוכלוסייה הענייה. יש בין המדינות הנסקרות הבדל גדול במבנה הדימוגרפי של האוכלוסייה, במיוחד בין ישראל

לוח מס. 3: תחולת העוני לפי ההתפלגות הדמוגרפית בישראל, שנות השמונים ושנות התשעים (אחוזים)

מדינה	תחולת עוני מקורית	דירוג מקורי	תחולת עוני לפי ההתפלגות הדמוגרפית בישראל	דירוג לפי ההתפלגות הדמוגרפית בישראל
-------	-------------------	-------------	--	-------------------------------------

שנות השמונים

ארה"ב	19.8	1	26.9	1
קנדה	13.7	3	19.4	2
איטליה	11.4	5	17.2	3
אוסטרליה	13.4	4	17.2	4
ישראל	16.2	2	16.2	5
בריטניה	9.4	6	14.7	6
גרמניה	6.7	9	13.8	7
הולנד	7.0	8	12.0	8
צרפת	8.7	7	11.5	9
בלגיה	4.7	10	6.3	10
נורווגיה	3.7	12	4.8	11
שוודיה	3.8	11	2.6	12

שנות התשעים

ארה"ב	19.7	1	25.3	1
בריטניה	13.2	5	19.2	2
צרפת	15.5	2	19.2	3
קנדה	12.8	7	17.7	4
אוסטרליה	13.0	6	16.6	5
איטליה	8.0	8	15.8	6
גרמניה	14.7	3	15.2	7
ישראל	14.0	4	14.0	8
הולנד	6.8	9	8.7	9
בלגיה	4.6	11	5.9	10
שוודיה	5.4	10	5.4	11
נורווגיה	4.1	12	5.2	12

לבין שאר המדינות. בשנות השמונים אחוז המשפחות בישראל, שבהן חיות חמש נפשות ויותר, הגיע ל-29.5% בקירוב מסך כל המשפחות באוכלוסייה, ואילו בשאר המדינות אחוז זה נע בין 4.0% ל-11.0%. אחוז המשפחות ברוכות הילדים בישראל הגיע לכ-10.3%, לעומת כ-0.4% - 2.3% בשאר המדינות. בשנות התשעים התמונה אינה משתנה. על מנת להמחיש את עוצמת חשיבותם של הבדלים במבנה הדימוגרפי של האוכלוסייה בקביעת היקף תחולת העוני, תחולת העוני של המדינות השונות חושבה מחדש לפי ההתפלגות הדימוגרפית בישראל (במלים אחרות: החישוב נעשה בהנחה, שהתפלגות המשפחות לפי מספר ילדים דומה בכל המדינות להתפלגות המשפחות לפי מספר הילדים בישראל). לוח מס. 3 מציג את המידרג של תחולת העוני לפי ההכנסה נטו, כפי שחושבו על סמך ההתפלגות הישראלית בשתי התקופות הנסקרות. ממצאי הלוח מורים, כי מקומה של ישראל במידרג ביחס למדינות אחרות משתנה כתוצאה מתקנון זה. בשנות השמונים ישראל ירדה מהמקום השני למקום החמישי (אל מתחת לארה"ב, לקנדה, לאיטליה ולאוסטרליה). לעומת זאת, בשנות התשעים ישראל יורדת מהמקום הרביעי למקום השמיני (אל מתחת לארה"ב, לבריטניה, לצרפת, לקנדה, לאוסטרליה, לאיטליה ולגרמניה). דהיינו, מקומה של ישראל במידרג המדינות על-פי תחולת העוני השתפר.

לוח מס. 4 מציג את תחולת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי ההכנסה הכלכלית ולפי ההכנסה נטו (תחולת העוני בקרב אוכלוסיות ספציפיות לפי סולמות שקילות חלופיים מוצגות במפורט בלוח מס. 3 בנספח לפרק). בשנות השמונים תחולת העוני בקרב משפחות, שהעומד בראשן קשיש, היתה הגבוהה ביותר בארה"ב, בישראל ובאוסטרליה - כ-21%, כ-17% וכ-13%, בהתאמה. לעומת זאת, בשוודיה, בהולנד, בנורווגיה, בצרפת ובבריטניה תחולת העוני בקרב קבוצה זו היתה נמוכה במיוחד, כ-0.5% עד 2.5%. בשנות התשעים חל שיפור בתחולת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה בארה"ב, בישראל ובאוסטרליה, והוא הצטמצם ל-17.2%, 14.8% ו-11.5%, בהתאמה. לעומת זאת, תחולת העוני עלתה בשוודיה ובהולנד, ובמיוחד בגרמניה, בצרפת ובבריטניה (בפי שניים עד חמישה). בבריטניה ובצרפת חלקן של הנפשות העניות הנמנות על משפחות, שבראשן עומד קשיש, בסך כל הנפשות העניות באוכלוסייה זהה לחלקן של הנפשות

לוח מס. 4: תחילת עוני בקרב נפשות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי סוג הבגסה, בשנות השמונים ובשנות התשעים (מחוזים)

מחוז	עם 4 ילדים ויותר		עם 3-1 ילדים		עם 1-0 ילדים		ללא ילדים		שנות התשעים		שנות השמונים		קטגוריית מדינה			
	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו	הבגסה כלכלית	הבגסה נטו				
ארד"י	51.2	53.5	57.3	57.4	22.4	24.4	21.0	21.6	12.7	25.9	13.2	24.9	17.2	53.4	20.8	53.8
מערות	33.2	48.1	37.3	53.2	9.7	18.7	11.2	6.1	9.1	28.6	8.7	29.0	14.8	49.1	16.9	50.6
קצה	39.1	45.7	40.5	43.8	14.5	21.9	15.6	19.6	8.8	31.9	9.4	26.2	3.9	69.0	7.9	59.9
אסטרוגיה	33.1	40.6	30.9	35.0	14.7	19.2	15.8	18.4	8.7	30.9	8.3	28.2	11.5	71.3	13.0	61.1
שודרה	10.0	48.6	1.0	24.1	3.0	17.7	2.0	7.7	6.9	47.0	5.3	39.9	2.0	88.5	0.6	83.6
איטליה	41.0	44.2	38.0	50.8	12.5	12.6	12.8	18.1	4.6	23.5	8.7	42.1	3.3	47.7	12.5	76.2
הולנד	15.6	20.7	31.6	26.7	8.2	14.5	7.3	13.8	5.0	32.3	5.1	34.7	3.6	62.1	0.9	61.0
נורווגיה	10.2	21.2	9.2	17.9	4.1	11.0	3.7	8.3	3.8	30.0	3.4	31.5	1.5	59.7	2.4	65.5
בלגיה	14.4	47.3	13.2	52.1	3.6	12.7	4.3	23.1	4.6	42.9	4.6	40.2	7.2	86.0	7.6	85.9
גרמניה	18.6	24.8	40.6	42.8	14.1	14.9	6.8	9.7	15.0	36.0	5.9	37.7	14.6	71.1	8.0	83.2
צרפת	38.8	73.5	23.8	77.2	15.0	27.8	9.0	23.0	13.6	47.0	6.4	41.0	13.7	82.2	2.5	80.3
בריטניה	43.6	57.1	33.3	55.0	16.0	23.5	12.2	26.8	8.4	30.9	3.9	34.4	12.0	61.3	2.3	67.1

הנמנות על משפחות, שבראשן עומד קשיש, בסך כל הנפשות באוכלוסייה. זאת - בשונה משנות השמונים, שבהן חלקם של הראשונים היה כשליש מחלקם של האחרונים.

הירידה התלולה ביותר בתחולת העוני נטו (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) נצפתה בשנות השמונים בהולנד ובשוודיה - כ-99.0%. בנורווגיה, בקנדה ובגרמניה הירידה בתחולת העוני הצטמצמה לכ-90.0%. לעומת זאת, בארה"ב ובישראל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני כ-66.0% מהנפשות החיות במשפחות, שהעומד בראשן קשיש. בשנות התשעים השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על תחולת העוני היתה דומה, חוץ מאשר בגרמניה, בצרפת, ובבריטניה, שבהן נצפתה עלייה תלולה בתחולת העוני (לפי 2 עד פי 5.5).

מגמות התנהגותה של תחולת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים לאורך זמן דומה למגמה שנמצאה בכלל האוכלוסייה גם בשנות השמונים וגם בשנות התשעים. ברוב המדינות אחוז המשפחות ברוכות הילדים (ארבעה ילדים ויותר) נמוך למדי. לפיכך נתייחס בהמשך רק למדינות, שבהן הנפשות החיות במשפחות ברוכות ילדים מונות לפחות 6% מסך כל הנפשות באוכלוסייה. תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות ברוכות ילדים בשנות השמונים נמצאה בארה"ב - כ-57.0% (חלקן בסך כל הנפשות העניות גדול פי שלושה מחלקן בסך כל האוכלוסייה). לעומת זאת, תחולת העוני בקרב קבוצה זו הגיעה בישראל לכ-37.3% (חלקה בסך כל הנפשות העניות גדול פי שניים מחלקה בסך כל האוכלוסייה), ואילו באוסטרליה ובבריטניה - לכ-31.0% וכ-33.0%, בהתאמה (חלקה בסך כל הנפשות העניות גדול פי שניים ופי שלושה מחלקה בסך כל האוכלוסייה, בהתאמה). תחולת העוני הנמוכה ביותר נמצאה בצרפת - כ-24.0%. בשנות התשעים חל שיפור במצב הנפשות החיות במשפחות ברוכות ילדים בארה"ב ובישראל. לעומת זאת, באוסטרליה, בצרפת ובבריטניה חלה הרעה במצבן של נפשות אלה. בשנות השמונים הירידה הגדולה ביותר בתחולת העוני בקרב נפשות החיות במשפחות ברוכות ילדים לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים נצפתה בצרפת (כ-70.0%), בבריטניה (כ-60.0%), בישראל (כ-30.0%) ובאוסטרליה (כ-11.0%). לעומת זאת, בארה"ב תחולת העוני בקבוצה זו לא הצטמצמה. בשנות התשעים השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים היתה דומה, חוץ מאשר בארה"ב, שבה

תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים הצטמצמה במקצת. זאת כתוצאה מהירידה שחלה בין שתי התקופות בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית.

לוח מס. 5 מציג את מדדי פער העוני בסך כל האוכלוסייה בשנות השמונים ובשנות התשעים⁷, לפי ההכנסה ולפי אחוז השינוי שחל בהם כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים ישירים. הנתונים מלמדים, כי בשנות השמונים המדינות נחלקו לשלוש קבוצות לפי רמת פער העוני: הקבוצה הראשונה, שבה פער העוני הגבוה ביותר (38.4% - 46.8%), כללה את

לוח מס. 5: פער העוני בכלל האוכלוסייה, לפי סוג הכנסה, בשנות השמונים ובשנות התשעים (אחוזים)

מדינה	שנות השמונים			שנות התשעים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים
	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	
ארצ"ב	63.7	39.4	39.0	38.7	62.0	38.0	40.3
ישראל	56.7	23.4	22.4	60.5	56.7	22.7	61.3
קנדה	59.5	32.4	31.9	46.3	61.4	32.2	49.7
אוסטרליה	71.3	33.1	30.7	57.0	70.9	34.6	53.4
שוודיה	70.3	44.2	38.4	45.4	70.5	39.7	47.6
איטליה	68.3	-	26.8	60.8	59.6	45.6	57.5
חולנד	85.0	65.2	44.6	47.5	77.1	50.7	48.2
נורווגיה	69.4	34.8	33.7	52.2	64.8	33.2	49.3
בלגיה	76.0	35.2	35.7	53.7	86.6	41.0	58.3
גרמניה	80.4	22.5	21.2	73.7	78.9	45.9	51.5
צרפת	63.4	38.0	40.3	36.4	67.5	41.9	33.6
בריטניה	77.4	39.5	46.8	39.5	75.9	24.6	65.3

⁷ מדד פער העוני מוגדר כמרחק הממוצע של ההכנסה נטו הממוצעת של האוכלוסייה הענייה - יחסית לקו העוני.

בריטניה, הולנד, צרפת, ארה"ב ושוודיה. הקבוצה השנייה כללה את בלגיה, נורווגיה, קנדה ואוסטרליה (31.9% - 35.2%), והקבוצה האחרונה, שבה פער העוני הנמוך ביותר, כללה את איטליה, ישראל וגרמניה (21.2% - 26.8%). בשנות התשעים נצפתה ירידה בפער העוני בכל המדינות, למעט אוסטרליה, בלגיה, צרפת וגרמניה. בשלוש המדינות הראשונות פער העוני גדל ב-1.5-4 נקודות האחוז בקירוב, ואילו בגרמניה הפער גדל ב-17 נקודות האחוז בקירוב (מ-21.2% ל-38.3%). יש לציין, שבבריטניה פער העוני הצטמצם במידה דרסטית (בכ-20 נקודות האחוז) בין שתי התקופות הנסקרות.

מידרג המדינות לפי פערי העוני בשנות השמונים מעלה, שישראל נמצאת במקום האחד עשר, ואילו גרמניה, שבה פער העוני הוא הנמוך ביותר, נמצאת במקום האחרון. לעומת זאת, בשנות התשעים ישראל מדורגת במקום השניים עשר, כשפער העוני בה הנמוך ביותר (כ-21.9%). זאת - הודות לגידול חלקם של תשלומי ההעברה (מ-45.0% בשנות השמונים ל-55.1% בשנות התשעים) ולירידת חלקם של המיסים הישירים כתוצאה ממדיניות ההפחתה של נטל המס הממוצע. למרות תחולת העוני הגבוהה, לכאורה, בישראל (בלא תקנון על-פי המבנה הדימוגרפי), מידרג המדינות לפי פער העוני מלמד, שבהשוואה לארה"ב ולמדינות אירופה מערכת תשלומי ההעברה (במיוחד הביטוח הלאומי) והמיסים הישירים בישראל יעילה מאוד בטיפול באוכלוסייה הענייה.

הירידה התלולה ביותר בפער העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ציינה בשמות השמונים את גרמניה, את ישראל ואת איטליה - כ-73.7%, כ-60.5% וכ-60.8%, בהתאמה. הירידה הקטנה ביותר ציינה את צרפת - כ-36.4%. בשנות התשעים תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום פער העוני גדלה במידה רבה ברוב המדינות, במיוחד בבריטניה (מ-39.5% בשנות השמונים ל-65.3% בשנות התשעים). גידול זה יש לתלות בגידול חלקם של תשלומי ההעברה ובירידת חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה ברוטו בקרב האוכלוסייה הענייה. לפיכך, חלקה של ההכנסה נטו בסך כל ההכנסה ברוטו גדל מ-78.4% בשנות השמונים ל-86.7% בשנות התשעים. לעומת זאת, בגרמניה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים היתה הפוכה מזו שבבריטניה (ירידה מ-73.7% בשנות השמונים ל-51.5% בשנות התשעים). תרומה זו יש לזקוף לירידת חלקם של תשלומי

ההעברה ולעליית חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה ברוטו בקרב האוכלוסייה הענייה.

התפלגות פער העוני של משפחות קשיות וברוכות ילדים שונה מזו שנמצאה בכלל האוכלוסייה. לוח מס. 6 מציג את פערי העוני באוכלוסיות ספציפיות (משפחות קשיות, משפחות ללא ילדים, משפחות עם 1-3 ילדים ועם ארבעה ילדים ויותר), לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה נטו בשתי התקופות הנסקרות. בשנות השמונים פער העוני הגדול ביותר לפי ההכנסה נטו באוכלוסייה הקשישה נצפה בבריטניה - כ-47.7%, והקטן ביותר נצפה בישראל - כ-19.6%. בשנות התשעים התמונה משתנה: פער העוני הקטן ביותר נמצא בנורווגיה - כ-11.4%, והגדול ביותר - בצרפת, כ-48.0%. לעומת זאת, פער העוני בישראל גדל בשנות התשעים במידה מזערית - לרמה של 21.0%, וישראל נמצאת במקום השביעי במידרג, ואילו צרפת נמצאת במקום הראשון. בבריטניה חלה ירידה של ממש בפער העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, בדומה לירידה שהתגלתה בכלל האוכלוסייה.

בהתייחס למשפחות ברוכות הילדים, נתמקד במדינות הבאות: ארה"ב, ישראל, אוסטרליה, צרפת ובריטניה, שבהן אחוז הנפשות החיות במשפחות ברוכות ילדים הוא לפחות 6% מסך כל הנפשות באוכלוסייה. בשנות השמונים פער העוני הקטן ביותר בקבוצה זו נמצא בישראל - כ-23.5%, והגדול ביותר - בארה"ב, כ-42.4%. בשנות התשעים חלה הצטמצמות או התייצבות בפער העוני במדינות הנסקרות, למעט אוסטרליה, שבה פער העוני בקבוצה זו גדל במקצת (מ-30.1% בשנות השמונים ל-32.8% בשנות התשעים). פער העוני הקטן ביותר נמצא הפעם בבריטניה - כ-20.9%, אף על פי שפער העוני בישראל נשאר ברמה שציינה אותו בשנות השמונים.

לוח מס. 6: מער העוני בקרב נמשות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי סוג הבנייה, בשנות השמונים ובשנות התשעים (אחוזים)

מדינת	עם 4 ילדים ויותר		עם 3 ילדים		עם 1-2 ילדים		ללא ילדים		קשישים		שנות התשעים		מדינת			
	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו	הבנייה כלכלית	הבנייה נטו				
ארדה"ב	40.1	63.7	42.4	63.4	35.2	56.8	38.3	58.2	38.9	67.0	38.4	69.3	27.7	68.0	28.4	70.8
ישראלי	23.6	57.6	23.5	52.6	19.1	47.5	22.2	51.4	23.6	67.6	18.6	69.6	21.0	64.9	19.6	71.9
קנדה	28.5	58.8	29.2	56.1	29.8	57.0	32.1	54.7	33.6	65.5	32.6	64.0	15.4	68.7	20.0	68.1
אוסטרליה	32.8	56.0	30.1	59.9	32.8	65.8	31.2	67.3	33.6	77.1	30.0	76.7	23.6	80.8	20.1	79.4
שוודיה	21.9	58.0	34.8	51.9	30.0	57.7	24.0	55.0	40.4	74.9	42.2	72.8	17.0	78.3	22.5	75.2
איטליה	40.0	74.0	27.4	36.1	27.0	52.4	28.5	46.8	23.1	54.8	23.6	81.0	18.4	67.2	23.9	87.3
הולנד	46.3	76.3	23.7	89.1	36.3	80.4	32.5	85.1	44.6	75.6	71.7	84.7	56.8	72.4	18.4	78.0
נורווגיה	24.4	41.2	16.1	35.7	25.3	64.7	30.8	57.1	41.7	65.7	38.3	73.9	11.4	63.5	28.0	76.8
בלגיה	14.8	56.7	31.5	65.2	26.0	67.2	37.1	53.1	50.8	95.7	34.0	87.6	39.8	96.5	21.2	93.6
גרמניה	37.6	63.2	22.9	61.5	42.8	69.8	19.9	59.2	33.2	81.8	22.2	85.5	32.8	84.2	20.2	90.0
צרפת	22.7	54.2	28.6	54.1	41.7	49.2	36.1	41.3	54.9	81.2	53.3	80.9	48.6	83.4	30.0	86.1
בריטניה	20.9	79.9	26.0	80.2	27.8	77.9	42.4	76.4	25.8	73.9	79.6	77.9	13.4	72.0	47.7	74.5

5.4 מגמות ההתפתחות של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות

ניתוח מגמות השינוי בהתחלקות ההכנסות בשנות השמונים והתשעים נעשה באמצעות מדד גייני לפי הכנסה נטו בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה⁸. לוח מס. 7 מציג את ערכי מדד גייני במדינות השונות בשנות השמונים ובשנות התשעים. הממצאים מלמדים, שבשנות השמונים ניתן לחלק את המדינות לשלוש קבוצות: האחת - המדינות בעלות אי-השוויון הגדול ביותר (ארה"ב, ישראל, איטליה ואוסטרליה), השנייה - המדינות שבהן

לוח מס. 7: מדד גייני, לפי סוג הכנסה, והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים, בשנות השמונים והתשעים

מדינה	שנות השמונים			שנות התשעים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים
	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	
ארה"ב	0.4481	0.3894	0.3467	0.4571	0.3916	0.3501	23.4
ישראל	0.4701	0.3875	0.3241	0.4621	0.3721	0.3180	31.2
קנדה	0.4037	0.3284	0.2929	0.4197	0.3290	0.2881	29.6
אוסטרליה	0.4344	0.3551	0.3012	0.4447	0.3629	0.3131	31.4
שוודיה	0.4383	0.2577	0.2144	0.4694	0.2586	0.2252	21.5
איטליה	0.4342	-	0.3107	0.3313	0.2747	0.2600	52.0
חולנד	0.4550	0.3147	0.2621	0.4265	0.2985	0.2755	39.9
נורווגיה	0.3610	0.2625	0.2289	0.3816	0.2704	0.2293	35.4
בלגיה	0.4266	0.2291	0.2291	0.4655	0.2921	0.2295	50.7
גרמניה	0.4387	0.2977	0.2533	0.4474	0.3250	0.2714	39.3
צרפת	0.4763	0.3368	0.2980	0.5149	0.3705	0.3528	31.5
בריטניה	0.4887	0.3421	0.2983	0.4580	0.3734	0.3412	25.2

⁸ מדד גייני הוא המדד השכיח ביותר לאמידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. ערכיו נעים בין 0 ל-1, 1 מייצג אי-שוויון מוחלט, ו-0 מייצג שוויון מוחלט.

התחלקות ההכנסות שוויונית יותר (בריטניה, צרפת, קנדה, הולנד וגרמניה) והשלישית - המדינות שבהן התחלקות ההכנסה היא השוויונית ביותר (בלגיה, נורווגיה ושוודיה). התחלקות המדינות לשלוש קבוצות היא במידה רבה פועל יוצא מן הקשר בין תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לבין דפוסי אי-השוויון. בשנות השמונים מערכת תשלומי ההעברה (הכוללים פנסיה) ומערכת המיסוי הישיר באוסטרליה ובארה"ב היו פחות פרוגרסיביות מאלו שנמצאו בבלגיה ובשוודיה. ואכן, חלקם של תשלומי ההעברה בכל ההכנסה ברוטו הגיע רק לכ-12% בשתי המדינות הראשונות, לעומת כ-30% באחרונות, ואילו חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה ברוטו הגיע לכ-20% בראשונות לעומת כ-40% באחרונות.

בשנות התשעים התחלקות המדינות לקבוצות משתנה במידת מה: לקבוצה הראשונה מצטרפות צרפת ובריטניה, לקבוצה השנייה מצטרפת איטליה, ואילו הקבוצה השלישית נשארה כפי שהיתה. הגידול במדד גייני בבריטניה נובע מירידת השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: בעוד שבשנות השמונים הם הקטינו את מדד גייני בכ-39%, בשנות התשעים הם הקטינו אותו בכ-25% בלבד. הירידה במדד גייני באיטליה נובעת מהתחזקות ההשפעה של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: בעוד שבשנות השמונים הם הקטינו את מדד גייני בכ-28%, בשנות התשעים הם הקטינו אותו בכ-52%.

בנוסף, ניתן להתייחס למאפיינים דימוגרפיים כמשפיעים אל אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. מדד המשקף את מצבן של האוכלוסיות החלשות, הכוללות בעיקר משפחות מרובות ילדים וקשישים, הוא יחס התלות⁹. בשתי התקופות יחס התלות הגבוה ביותר נמצא בישראל. החסבר לכך הוא, שמשפחות עם ילדים מונות כ-50% מסך כל האוכלוסייה ואחוז הקשישים מגיע לכ-20%. באיטליה חלה ירידה ביחס התלות בכ-29%, ויש בכך חסבר לירידה במדד גייני בכ-16%, ואילו העלייה בת כ-6% בקירוב ביחס התלות בגרמניה היא חסבר לעלייתו של מדד גייני בכ-7%.

⁹ יחס התלות הוא אחוז הקשישים וחיילדים באוכלוסייה יחסית לכוח העבודה שבה.

לוח מס. 8 מציג את מדד ג'יני באוכלוסייה הענייה. הממצאים מורים, כי בשנות השמונים ניתן לחלק את המדינות לשלוש קבוצות ביחס למידת אי-השוויון באוכלוסייה הענייה: האחת - הקבוצה הפחות שוויונית ביותר, שבראשה עומדת שוודיה ואחריה ארה"ב, אוסטרליה, בריטניה, הולנד ונורווגיה; הקבוצה השנייה - הכוללת את צרפת, בלגיה, קנדה ואיטליה, והקבוצה השלישית - השוויונית ביותר, הכוללת את ישראל ואת גרמניה. ערכי המדד הגבוהים בשוודיה ובהולנד הם פועל יוצא ממערכת תשלומי ההעברה הרגרסיבית, בניגוד למערכת המיסוי הישיר הפרוגרסיבית. ערכי המדד הנמוכים נובעים בעיקר ממערכת תשלומי העברה פרוגרסיבית וממערכת מיסוי ישיר רגרסיבית. בישראל ערך המדד הנמוך נובע בעיקר ממערכת תשלומי ההעברה הפרוגרסיבית, המביאה להתפלגות הכנסה הומוגנית באוכלוסייה הענייה.

בשנות התשעים בגרמניה גדלה מידת אי השוויון באוכלוסייה הענייה, כתוצאה מהפיכת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר לרגרסיביות. בהולנד ובצרפת העלייה במידת אי-השוויון באוכלוסייה הענייה, בכ-19% ובכ-35%, בהתאמה, נבעה בעיקר מעליית הרגרסיביות במערכת המס הישיר.

לוח מס. 8: מדד ג'יני באוכלוסייה הענייה לפי הכנסה נטו, בשנות השמונים ובשנות התשעים

שנות התשעים	שנות השמונים	
0.2342	0.2213	ארה"ב
0.1108	0.1183	ישראל
0.1623	0.1768	קנדה
0.2245	0.2174	אוסטרליה
0.2358	0.2499	שוודיה
0.1328	0.1573	איטליה
0.2567	0.2157	הולנד
0.2054	0.2127	נורווגיה
0.1469	0.1920	בלגיה
0.2707	0.1251	גרמניה
0.2337	0.1980	צרפת
0.1406	0.2169	בריטניה

5.5 סיכום

בחלקה הראשון של עבודה זו תוארו שלוש הגישות החלופיות למדידת העוני (הגישה המוחלטת, הגישה היחסית והגישה הסובייקטיבית), וכן סולמות השקילות המשמשים למדידת העוני בישראל, ב-LIS ובמדינות החברות בארגון האירופי לפיתוח כלכלי (OECD). בחלקה השני של העבודה הוצגו תוצאות ההשוואה הבינלאומית של מדידת העוני על-פי הגישה היחסית ותוצאות ההשוואה הבינלאומית של מדידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות.

בחינתם של התפתחות ממדי העוני, של התחלקות ההכנסות ושל השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על ממדי העוני ועל התחלקות ההכנסות בישראל, בארה"ב ובמדינות נבחרות באירופה, בין שנות השמונים לשנות התשעים, חושפת הבדלים גדולים בין המדינות ובין שתי התקופות הנסקרות בממדי העוני (תחולה ופער עוני) ובהתחלקות ההכנסות, וכן גם בהשפעתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים. בשנות השמונים תחולת העוני, כנמדד לפי ההכנסה נטו בקרב נפשות, היתה גבוהה בארה"ב פי חמישה ויותר מאשר בשוודיה ובנורווגיה. לעומת זאת, תחולת העוני בישראל, בקנדה ובאוסטרליה היתה פחות או יותר דומה לתחולת העוני בארה"ב. תחולת העוני בארה"ב היתה הגבוהה בתיותר ובמקום השני אחריה עמדה תחולת העוני בישראל. הירידה הגדולה ביותר בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים נמצאה בשוודיה, בנורווגיה ובבלגיה. בשנות התשעים ההבדלים בתחולת העוני בין המדינות הצטמצמו, נוכח הירידה בתחולת העוני בארה"ב, בישראל, בקנדה ובאוסטרליה ועלייתה של תחולת העוני במדינות האחרות. מיקומה של ישראל במידרג השתפר, והיא עברה מהמקום השני, שבו היתה בשנות השמונים, למקום הרביעי (אחרי ארה"ב, צרפת וגרמניה). תרומתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני גדלה בארה"ב, בישראל, בקנדה ובאוסטרליה, וקטנה בגרמניה, בצרפת ובבריטניה.

על מנת להמחיש את חשיבותם של ההבדלים במבנה הדימוגרפי של האוכלוסייה לקביעת תחולת העוני, חושבה מחדש תחולת העוני של המדינות השונות על-פי התפלגות המשפחות

לפי מספר הילדים בישראל. כתוצאה מתקנון זה מיקומה של ישראל השתפר בשנות השמונים: היא ירדה מהמקום השני למקום החמישי (אחרי ארה"ב, קנדה, איטליה ואוסטרליה). בשנות התשעים מיקומה של ישראל השתפר עוד יותר, והיא ירדה למקום השמיני.

התפתחותו של פער העוני, כנמדד לפי ההכנסה נטו בקרב נפשות, שונה במדינות השונות בשתי התקופות הנסקרות. בשנות השמונים המדינות נחלקו לשלוש קבוצות לפי רמת פער העוני: הקבוצה הראשונה, שבה פער העוני היה הגבוה ביותר, כללה את בריטניה, הולנד, צרפת, ארה"ב ושוודיה. הקבוצה השנייה כללה את בלגיה, נורווגיה, קנדה ואוסטרליה, והקבוצה האחרונה, שבה פער העוני היה הנמוך ביותר, כללה את איטליה, ישראל וגרמניה. מידרג המדינות לפי פער העוני מלמד, כי ישראל נמצאה במקום האחד-עשר (כמעט הנמוך ביותר). הירידה התלולה ביותר בפער העוני לאתר תשלומי העברה ומיסים ישירים נמצאה בגרמניה, בישראל ובאיטליה. בשנות התשעים פער העוני ירד בכל המדינות, למעט אוסטרליה, בלגיה, צרפת וגרמניה. ישראל מדורגת במקום השנים עשר, ובה פער העוני הוא הקטן ביותר. ברוב המדינות תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום פער העוני גדלה במידה רבה, ובמיוחד בבריטניה.

ניתוח מגמות השינוי בהתחלקות ההכנסות בסך כל האוכלוסייה בשנות השמונים והתשעים נעשה באמצעות מדדי ג'יני של התחלקות ההכנסה נטו בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בשנות השמונים ניתן לחלק את המדינות לשלוש קבוצות: האחת - המדינות בעלות אי-השוויון הגדול ביותר, ארה"ב, ישראל, איטליה ואוסטרליה, השנייה - המדינות שבהן התחלקות ההכנסות שוויונית יותר, בריטניה, צרפת, קנדה, הולנד וגרמניה והשלישית - המדינות שבהן התחלקות ההכנסות היא השוויונית ביותר, בלגיה, נורווגיה ושוודיה. הירידה הגדולה ביותר במדד ג'יני כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים ישירים נמצאה בשוודיה, והירידה הקטנה ביותר נמצאה בארה"ב. בשנות התשעים התחלקות המדינות לקבוצות משתנה במידה מסוימת: לקבוצה הראשונה נוספות צרפת ובריטניה, לקבוצה השנייה נוספת איטליה, ואילו בקבוצה השלישית לא חל שינוי. התרומה הגדולה ביותר של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי-השוויון נמצאה באיטליה,

והתרומה הקטנה ביותר נמצאה בשוודיה. לא חל כל שינוי בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בין שתי התקופות הנסקרות.

ניתוח מגמות ההתפתחות בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה הענייה שנצפו בשנות השמונים מאפשר לחלק את המדינות לשלוש קבוצות מבחינת מידת אי-השוויון: האחת - הקבוצה הפחות שוויונית בכולן, שבראשה עומדת שוודיה ואחריה ארה"ב, אוסטרליה, בריטניה, הולנד ונורווגיה; השנייה - זו הכוללת את צרפת, בלגיה, קנדה ואיטליה, והשלישית - השוויונית ביותר, שנמנות עליה ישראל וגרמניה. בישראל ערכו של המדד נמוך בעיקר הודות למערכת תשלומי ההעברה הפרוגרסיבית, שמביאה להתפלגות הכנסה הומוגנית באוכלוסייה הענייה. בשנות התשעים מידת אי-השוויון באוכלוסייה הענייה גדלה בגרמניה, בהולנד ובצרפת כתוצאה מעליית הרגרסיביות במערכת תשלומי העברה ובמערכת המיסוי הישיר.

לוח מס. 1: הגדרות מערך הסקר והאוכלוסייה הכלולה בגביס נחוני LIS בארצות השונות, בשנת השמונים*

	גרמניה 1984	אנגליה 1986	איטליה 1987	קנדה 1987	אוסטרליה 1985	ישראל 1986	
משקי בית פרטיים כולל אנשי צבא במשק חובית (לא כולל מוסדות ואנשי צבא במוסדות צבאיים)	משקי בית פרטיים (לא כולל מוסדות)	משקי בית (לא כולל מוסדות ואנשי צבא במוסדות צבאיים)	משקי בית כולל מוסדות צבאיים (לא כולל מוסדות)	משקי בית ומוסדות ללא מוסדות צבאיים	משקי בית פרטיים כולל אנשי צבא (לא כולל מוסדות)	משקי בית פרטיים כולל אנשי צבא (לא כולל מוסדות)	אוכלוסיית הסקר
98.9	לא ידוע	92.3	90.1	80	90	מאחז האוכלוסייה המבוססה	
כמות משק בית במקס המותרים	כמות משק בית	כמות משק בית	כמות משק בית	כמות משק בית	כמות משק בית	כמות משק בית	ייחידת הדגימה
פרטים במשק חובית מעל גיל 15	פרטים במשק חובית מעל גיל 15	פרטים שקיבלו הכנסה כלשהי בשנת הסקר	פרטים במשק חובית מעל גיל 14	פרטים במשק חובית מעל גיל 14	פרטים במשק חובית מעל גיל 14	פרטים במשק חובית מעל גיל 14	האוכלוסייה הנתקרת
5,174	7,045	8,022	11,518	8,407	5,000	גודל מדגם סופי	
2.8	יש, לא ידוע	אין	20.5	אין	אין	אחוז תוסקים שלא עו על שאלות הכנסה	
כן	לא	כן	כן	כן	כן	שקלל לסד כל האוכלוסייה	
German Socio Economic Panel Study	Family Expenditure Survey	The Bank of Italy Income Survey	Survey of Consumer Finances	Income Distribution Survey	Family Expenditure Survey	LIS-1	שם הסקר

(תמשיך)

	ארה"ב 1986	צרפת 1984	בלגיה 1985	הולנד 1987	נורווגיה 1986	שוודיה 1987	
מסקי בית פרטיים (לא כולל מוסדות צבא)	מסקי בית ראשי משק בית פרטיים כולל אנשי צבא (לא כולל מוסדות וראשי משק בית שתייכים בתשלום מס)	מסקי בית פרטיים (לא כולל מוסדות)	מסקי בית פרטיים (לא כולל אנשי צבא)	מסקי בית פרטיים כולל אנשי צבא (לא כולל מוסדות)	מסקי בית פרטיים כולל אנשי צבא (לא כולל מוסדות)	מסקי בית פרטיים כולל אנשי צבא שלא לומדים (לא כולל מוסדות ואנשי צבא)	אוכלוסיית חסרן
90	98.5	98	90	98	80.4		אתר האוכלוסייה תמיכית
כתובת משק בית	כתובת משק בית מקובץ משלמי תמיכים	כתובת משק בית	כתובת משק בית	כתובת משק בית	כתובת משק בית ופרטים משלמי תמיכים	כתובת משק בית ופרטים מקובץ משלמי תמיכים	יחידת חדג'מט
פרטים במשק הבית מעל גיל 14	ראשי משק הבית ובקבת זוג	ראשי משק הבית	פרטים במשק הבית מעל גיל 17	פרטים במשק הבית מעל גיל 14	מסקי בית משלמי מיסים מעל גיל 17 ומעמדת לגיל 75	מסקי בית משלמי מיסים מעל גיל 17 ומעמדת לגיל 75	האוכלוסייה הנחקרת
11,614	33,134	6,471	6,771	4,975	9,412		מדל מדגם סופי
15.0	0.9	7.4	איך	איך	איך		אתר הסקר לא עת על שאלות תכנסת
כן	כן	לא	כן	כן	כן		סקלר לסך כל האוכלוסייה
The March Current Population Survey (CPS)	The Franch Survey of Income From Income Tax	Belgian Household Panel Study - CSP	AVO Norwegian Income Survey	Income Distribution Survey (HINK)	LIS-1		סקר

* התענים המעגים בלח מת'יחסיים לשעות השעונים בלבד; אין בידוע מלא המידע על שנת התענים.

לוח מס. 2: תחולת עוני בקרב נפשות בכלל האוכלוסייה ומדד ג'יני, לפי הכנסה נטו
 וסולמות שקילות שונים בשנות התשעים

מדד ג'יני			תחולת עוני			מדינה
הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)	הכנסה נטו (LIS)	הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)	הכנסה נטו (LIS)	
0.3418	0.3501	0.3548	17.9	19.7	20.1	ארצות הברית
0.3055	0.3180	0.3260	10.7	14.0	15.3	ישראל
0.2851	0.2881	0.2919	11.6	12.8	13.0	קנדה
0.3087	0.3131	0.3171	8.6	13.0	12.5	אוסטרליה
0.2279	0.2252	0.2131	5.7	5.4	5.6	שוודיה
0.2549	0.2600	0.2634	6.2	8.0	8.5	איטליה
0.2669	0.2755	0.2804	6.4	6.8	6.9	הולנד
0.2330	0.2293	0.2324	5.1	4.1	4.5	נורווגיה
0.2300	0.2295	0.2327	3.6	4.6	4.8	בלגיה
0.2684	0.2714	0.2739	13.5	14.7	14.8	גרמניה
0.3458	0.3528	0.3575	13.9	15.5	16.7	צרפת
0.3381	0.3412	0.3450	12.6	13.2	13.6	בריטניה

לוח מס. 3: התולת העוני בקרב נפשות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי הכנסה נטו, לפי סלמות שקילות שונים, בשנות התשעים

מדינה	עם 4 ילדים ויותר		עם 1-3 ילדים		ללא ילדים		קשישים		מדינת מוצא				
	הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)	הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)	הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)	הכנסה נטו (OECD)	הכנסה נטו (ישראל)					
ארחה"ב	41.0	51.2	56.7	18.6	22.4	22.6	14.1	12.7	12.5	19.5	17.2	16.8	
ישראל	19.3	33.2	39.0	7.3	9.7	10.0	11.5	9.1	9.0	17.7	14.8	15.1	
קנדה	26.7	39.1	43.8	11.9	14.5	14.8	10.1	8.8	8.7	5.8	3.9	3.8	
אוסטרליה	16.0	33.1	35.6	9.0	14.7	14.1	7.2	8.7	8.0	9.4	11.5	10.6	
שוודיה	5.3	10.0	11.2	2.2	3.0	3.0	8.3	6.9	7.2	4.2	2.0	2.7	
איטליה	35.6	41.0	54.0	8.7	12.5	13.6	4.2	4.6	4.6	4.2	3.3	3.4	
הולנד	9.4	15.6	18.8	6.8	8.2	8.2	5.9	5.0	4.9	3.8	3.6	3.6	
נורווגיה	6.4	10.2	20.2	3.2	4.1	3.9	6.9	3.8	4.3	7.8	1.5	2.3	
בלגיה	5.2	14.4	15.9	2.0	3.6	3.7	5.0	4.6	4.7	8.3	7.2	7.2	
גרמניה	9.4	18.6	31.3	11.1	19.1	13.9	15.3	15.0	14.8	15.6	14.6	14.4	
צרפת	20.5	38.8	51.7	12.4	15.0	16.3	14.8	13.6	13.6	16.9	13.7	13.8	
בריטניה	23.2	43.6	53.9	13.4	16.0	16.0	11.1	8.4	8.5	17.5	12.0	12.0	

פרק 6

**החוק לעידוד המיגזר העסקי:
חמש שנים של תשלום תמריץ למעסיקים**

ז'ק בנדלק

6.1 מבוא

במסגרת מדיניותה של הממשלה להגביר את התעסוקה במשק ננקטו בישראל מאז אמצע שנות השמונים מספר צעדים, שמטרתם ליצור מקומות עבודה חדשים. אחד הצעדים הוא עידוד המעסיקים לקלוט עובדים נוספים. תכניות "סובסידיה לעבודה" רבות נהוגות היום ברוב ארצות המערב¹. הסיוע הניתן למעסיקים לשם הורדת עלות העבודה יכול ללוש צורות שונות נכגון: הענקת תשלום בסכום קבוע עבור כל עובד נוסף, תשלום אחוז מסוים משכרו של העובד, זיכויים ממס הכנסה, הפחתת שיעורי המס הנלווים לשכרו וכו', והוא עשוי להיות מיועד לקבוצות ייחודיות של כוח העבודה או לכלל העובדים באורח אוניברסלי. גם בישראל אומצה שיטת הסיוע, ובשנים האחרונות נעשו צעדים שונים להורדת עלות העבודה. הפעולות העיקריות היו בהפחתת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ולעובדים העצמאים וכן בתשלום תמריץ פרטני עבור העסקת כל עובד נוסף.

בחודש יוני 1986 החליטה הממשלה לעשות שימוש בדמי הביטוח הלאומי כאמצעי להפחתת עלויות העבודה. המטרה המוצהרת היתה שמירה על יציבות המחירים ועידוד רווחיות היצוא, שתביא גם להגדלת מספר המועסקים. במסגרת זו הוקטנו שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל העובדים העצמאים. כדי למנוע פגיעה כלשהי בהכנסותיה של מערכת הביטוח הלאומי, בעקבות הקטנה זו, מעביר אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי את סכום התשלום שהופחת מהמעסיקים ומהעצמאים. במהלך השנים 1986-1990 ההפחתה נעשתה הן ע"י הקטנת שיעורי דמי הביטוח והן באמצעות ביטול חלק מן המקדמות החודשיות. זאת - על פי הסכמים בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר. מאז אפריל 1990 ההפחתה במלואה באה לידי ביטוי בשיעורי דמי הביטוח המופחתים כחוק. מאז יוני 1986 ועד לסוף שנת 1995 עלות העבודה המופחתת (כולל מס מקביל) הסתכמה בערכים נומינליים ב-30.6 מיליארד ש"ח, ובמחירי אוגוסט 1996 - ב-49.0 מיליארד ש"ח בקירוב (43.1 מיליארד ש"ח כשמדובר במעסיקים ו-5.9 מיליארד

¹ ר' ג. יניב, "סובסידיה לעבודה: מטרות, בעיות וניסיון ארצות אחרות", סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 1989, עמ' 175-185.

ש"ח כשמדובר בלא-שכירים). התעצמות ממדי האבטלה בשנים 1989-1991 וכן התגברות העלייה החל משנת 1990 חייבו את הממשלה למצוא פתרונות נוספים להרחבת התעסוקה.

כחלק מתכניות הממשלה לתמוך תמיכה ישירה בתעסוקה הנהיגה נציבות מס הכנסה באפריל 1991 הסדר מינהלי, שכונה "תמריץ מעסיקים בגין העסקת עובדים נוספים בתעשייה". ההסדר חל על מעסיקים בענף התעשייה, אשר בחודשים ינואר-מרס 1991 העסיקו לפחות 20 עובדים בממוצע בחודש. התמריץ שולם בגין העובדים הנוספים שנקלטו בעבודה מאז ה-1 באפריל 1991 ועד ל-13 באוקטובר 1991. שיעורו היה 33% משכרו של העובד הנוסף עד לתקרה של 1,000 ש"ח לחודש. זאת - במשך 10 חודשים לכל היותר. במאי 1992 הסתיים הסדר זה. לפי נתונים שנתקבלו מן הרישומים של מס הכנסה, תשלומי התמריץ מאז הפעלת ההסדר באפריל 1991 הסתכמו בכ-25 מיליון ש"ח (כ-40 מיליון ש"ח במחירי אוגוסט 1996).

במאי 1991 התקבל בכנסת "החוק לעידוד המגזר היצרני (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991". חוק זה קבע כי, למעסיק במגזר היצרני - דהיינו בענפי התעשייה, החקלאות, הבניין והמלונאות - אשר העסיק ביום הקובע חמישה עובדים, יינתן תמריץ בגין העסקתם של עובדים נוספים. כמו כן נקבע, כי שיעור התמריץ יהיה כשליש מן השכר ששולם לעובד, אך לא יותר מ-800 ש"ח לחודש, וכי הוא ישולם במשך תקופה שלא תעלה על תשעה חודשים. עוד נקבע בחוק, כי התמריץ ישולם כקיצוז של התשלום, שהמעסיק זכאי לו, מסכומי הניכויים למס הכנסה; כלומר, כל מעסיק יוכל לקזז מתשלומיו למס הכנסה את סכום התמריץ המגיע לו. מיד לאחר אישורו של החוק התברר, כי שיטת תשלום התמריץ אינה מאפשרת מעקב אחר סכומי התמריץ שישולמו, וכי היא לא תמנע תשלומים למעסיקים שאינם זכאים לכך. הצורך להתאים את החוק למערכת המס הקיימת הביא לאישור חוק חדש - "החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים)" - אשר התקבל כתיקון לחוק לעידוד המגזר היצרני והמבטל אותו.

6.2 עקרונות החוק

ביוני 1991 התקבל בכנסת החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, שתחולתו ביום 1 ביולי 1991. החוק קובע, כי מעסיק זכאי לקבל תמריץ כספי מאוצר המדינה בתנאים הבאים:

א. העסיק יותר מחמישה עובדים (בממוצע חודשי) בתקופה שתחילתה ביום ה-1 בינואר 1991 וסופה ביום ה-30 ביוני 1991 (להלן "תקופת הבסיס").

ב. פועל במגזר העסקי, למעט:

- פעילויות שמבצעת המדינה או רשות מקומית,

- מוסדות ללא כוונת רווח,

- גוף שהמדינה או רשות מקומית משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין,

בשיעור בן 30% או יותר,

- עבודות בנייה ציבוריות²,

- שירותים ציבוריים³.

ג. העסיק עובד נוסף מעל מספר העובדים הממוצע שהעסיק "בתקופת הבסיס", שהתקבל לעבודה מאז ה-1 ביולי 1991 - עובד שהוא אזרח או תושב ישראל, ושעבד לפחות במשך רבעון קלנדרי מלא.

על מנת למנוע ניצול לרעה של התמריץ נקבעו בחוק המקורי ובתקנותיו מספר סייגים. העובד הנוסף חייב להתקבל לעבודה כדין, להיות מועסק לפחות שש שעות ביום, ועל מעסיקו לנכות מס הכנסה משכרו כנדרש. כמו כן, מעסיק אינו זכאי לתמריץ עבור עובד נוסף שהוא:

- קרובו של המעסיק או קרובו של מנהל התאגיד,

² בצו לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים, עבודות בנייה) נקבע, כי המגזר העסקי יכלול עבודות בנייה פרטיות בלבד. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, כ-250 חברות בנייה אשר קיבלו סיוע מחממשלה בשנים 1990-1991 לא היו זכאיות לתמריץ.

³ בצו לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (שירותים ציבוריים) שפרסם שר האוצר כלולים 34 שירותים ציבוריים, שחוק איננו חל עליהם.

- עובד המבצע עבודה שבוצעה קודם לכן על-ידי קבלן עצמאי,
- עובד שעבד קודם לכן בעסק אחר של אותו מעסיק,
- חבר אגודה שיתופית ומי שמחליף אותו בעבודה.

בתחילה נקבע, כי משך התשלום עבור כל עובד נוסף יהיה עשרה חודשים, אולם במרץ 1992 הוארכה תקופת תשלום התמריץ לשנתיים. החוק קבע, ששיעור התמריץ יהיה שליש מהשכר החודשי ששולם לעובד בפועל בשנת העסקתו הראשונה, אך לא יותר מ-1,000 ש"ח לחודש, ובשיעור של רבע מהשכר החודשי ששולם לעובד בפועל בשנת העסקתו השנייה, אך לא יותר מ-750 ש"ח לחודש. תקרות אלו מתעדכנות מדי רבעון על פי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

במהלך השנים 1992 ו-1993 התקבלו בכנסת שלושה תיקונים לחוק זה אשר מטרתם היתה, בין היתר, להאריך את תחולת החוק, להוציא מכלל הזכאים קבוצות מעסיקים מסוימות וכן להרחיב את הזכאות למעסיקים, אשר נמנע מהם לקבל את התמריץ עד אז:

א. החוק המקורי קבע, כי מסכום התמריץ ינוכה כל תשלום אחר המשולם למעסיק או לעובד מאוצר המדינה בשל הכשרה מקצועית או כסיוע לקליטה בעבודה. סעיף זה מנע ממעסיקים להעסיק עובדים שקיבלו תשלומים שונים מהמדינה, בעיקר חיילים משוחררים. בפברואר 1992 תוקן החוק, שלפיו מנוכה מהתמריץ רק תשלום שהמעסיק קיבל בשל העובד הנוסף.

ב. בהגדרת ה"מעסיק" בחוק המקורי כלולות גם חברות כוח אדם. נוסח זה נוגד את מטרת החוק שהיא כאמור, עידוד קליטת עובדים חדשים ותשלום תמריץ למעסיק, שאצלו מועסק העובד הנוסף. סוגיה זו נפתרה בתיקון מס. 2 לחוק, אשר נתקבל בכנסת במרץ 1992. התיקון מוציא קבלני כוח אדם מכלל הגדרת "מעסיק" וקובע, כי התמריץ ל"עובד קבלן" ישולם ישירות למעסיק אשר שכר שירותים מחברות כוח אדם, שמירה או ניקיון. תיקון זה האריך, כמו כן, את תקופת תשלום התמריץ עבור כל עובד נוסף מ-10 ל-24 חודשים.

ג. לפי תנאי הזכאות בחוק המקורי, מעסיקים אשר בתקופת הבסיס מספר עובדיהם היה קטן מחמישה או אשר לא העסיקו עובדים כלל, אינם זכאים לקבלת התמריץ, גם אם מספר עובדיהם גדל לאחר ה-1 ביולי 1991. הארכה נוספת של תחולת החוק חייבה לעדכן את תקופת הבסיס על מנת לאפשר למעסיקים נוספים ליהנות מן התמריץ. תיקון מס. 3 לחוק שהתקבל בכנסת באוגוסט 1993 הרחיב את מעגל הזכאים לתמריץ, כדלקמן:

- המועד האחרון לקבלת עובד נוסף שבגינו ישולם התמריץ הוא עד ה-31 בדצמבר 1993.

- הגדרת "עובד נוסף" הורחבה, כך שמעסיק זכאי לקבלת תמריץ בעד עובד גם אם לא השלים את מכסת ימי העבודה ברבעון, ובלבד שעבד 135 שעות לפחות בחודש בכל אחד מתודשי הרבעון.

- נקבעה "תקופת בסיס חדשה" מיולי עד דצמבר 1992, או כל תקופה אחרת בת שישה חודשים רצופים ושלמים לאחר חודש יולי 1992 ולפני הרבעון, שבעדו נתבע התמריץ.

יתר על כן, תיקון מס' 3 לחוק מונע ממעסיק להחליף "עובד נוסף" בעובד אחר בתום תקופת זכאותו לתמריץ (24 חודשים). התיקון קובע, כי מספרם של העובדים שבעדם שולם תמריץ ואשר חלפו 24 חודשים מיום שהתמריץ עבורם שולם לראשונה, יצורף למספר הממוצע של העובדים בתקופת הבסיס. כך לאחר תום 24 חודשי תשלום, התמריץ משולם עבור העובדים הנוספים על העובדים הנוספים שהתמריץ כבר שולם בעבורם.

6.3 היערכות המוסד לביטוח לאומי להפעלת החוק

בהסכם שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין הממשלה בספטמבר 1991 הוטל ביצוע החוק על המוסד לביטוח לאומי, והאוצר התחייב לממן את כל הסכומים שידרשו לתשלום

התמריץ ואת ההוצאות המינהליות הנובעות מביצוע החוק ותקנותיו. היערכות המוסד לביצוע החוק כללה:

א. הקמת "יחידת התמריץ": לצורך ביצוע החוק הוקמה במוסד יחידה מיוחדת - במסגרת מינהל הביטוח והגבייה - שעליה הוטלה האחריות לקשר עם המעסיקים הזכאים ולטיפול בבקשות לתמריץ. יחידת התמריץ פעלה במשרד הראשי בירושלים, וסניפי המוסד ברחבי הארץ לא לקחו כל חלק בתשלומי התמריץ.

ב. בניית קובץ מעסיקים הזכאים לתמריץ: לשם הפעלת החוק נבנה קובץ תמריץ, הכולל מעסיקים שהעסיקו לפחות חמישה עובדים בתקופת הבסיס. זאת בהתבסס על טפסי 102, שמגישים המעסיקים למוסד מדי חודש, ונוסף על נתונים שנתקבלו ממעסיקים שפנו למוסד ביוזמתם בעקבות פרסומים, שיזם המוסד בנושא. קובץ זה כלל כ-27,600 מעסיקים שעמדו בתנאי "תקופת הבסיס" - זו שמינואר עד יוני 1991 - ועוד כ-17,300 מעסיקים אשר נוספו בעקבות תיקון מס. 3 לחוק, שקבע תקופת בסיס חדשה.

ג. הסכם עם לשכת רואי החשבון: באוקטובר 1991 נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין לשכת רואי החשבון בכל הקשור לנוהל הבדיקה ולאישור טופסי הבקשה לתמריץ, המוגשים על ידי המעסיקים, ואף לאופן הגשת הצהרותיהם בעניין מספר העובדים המועסקים ב"תקופת הבסיס".

ד. פניית המוסד לביטוח לאומי למעסיקים הזכאים: בסוף חודש דצמבר 1991 החל המוסד לשלוח טופסי בקשה לתמריץ למעסיקים הזכאים, לכאורה, - באם מתקיימים בהם כל התנאים שנקבעו בחוק. מאותו מועד ועל לתפוגת תוקפו של החוק בדצמבר 1995 שלח המוסד בתחילת כל רבעון טופסי בקשה בהתייחס לרבעון הקודם, וכמו כן נשלחו למעסיקים אגרות לעדכון תנאי הזכאות וכללים להגשת הטפסים.

ה. פרסום באמצעות התקשורת: המוסד פרסם באמצעי התקשורת הכתובה והאלקטרונית הודעות בדבר קיומו של החוק, וכן הפעיל תיבה קולית (טלמסר) שבאמצעותה ניתן היה לקבל מידע על החוק. זאת - במטרה לעודד את המעסיקים לממש את הזכות המוקנית להם בחוק וכן לאתר מעסיקים נוספים העומדים בתנאי הזכאות, אשר לא הופיעו בקובץ התמריץ.

ו. התחלת ביצוע החוק: התקנות לביצוע החוק פורסמו ב-22 בנובמבר 1991, ותחולתן היתה מה-1 ביולי 1991, ולכן, המוסד יזם, כאמור, רק במהלך חודש דצמבר 1991 פנייה ישירה למעסיקים, שהיה סביר להניח כי יימצאו זכאים לתמריץ. לאחר קבלת התביעות הראשונות וקליטת הנתונים במחשב החלו תשלומי התמריץ להתבצע ב-3 בינואר 1992.

6.4 תשלומי התמריץ למעסיקים

מטרת פרק זה להציג נתונים על תשלומי התמריץ למעסיקים ועל מספר העובדים הנוספים, שבגינם שולם התמריץ עבור השנים 1991 עד 1995. הניתוח מתמקד בעיקר מאפייניהם הדימוגרפיים, הכלכליים, התעסוקתיים, הכספיים וכו' של המעסיקים ושל העובדים הנוספים⁴. הנתונים המוצגים מעודכנים לסוף אוגוסט 1996. יש להדגיש, כי בקשה לתמריץ עבור הרבעון האחרון של שנת 1995 ניתן להגיש עד ל-30 בספטמבר 1996, ולכן ייתכנו שינויים קלים בנתונים הסופיים שיתקבלו בסוף שנת 1996.

⁴ ממצאים ראשוניים לאחר הפעלת החוק פורסמו על ידי י. זילבר, "חוק לעידוד המגזר העסקי: ממצאים ראשוניים", סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 1991-1992, עמ' 149-263. כמו כן פורסם בנושא סקר מעקב מקיף על ידי ז. בנדלק, "הפעלת חוק לעידוד המגזר העסקי - תמריץ למעסיקים, 1995-1991, מוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 138, יולי 1996.

6.4.1 כללי

עד סוף חודש אוגוסט 1996 שילם המוסד לביטוח לאומי סכום בן 1.8 מיליארד ש"ח בקירוב כתמריץ למעסיקים שהיו זכאים ליהנות מחוק זה. במחירי אוגוסט 1996 מדובר בסכום בן 2.5 מיליארד ש"ח בקירוב ששולמו במהלך חמש השנים מאז החלת החוק (1995-1991). מספר המעסיקים שקיבלו תשלומי תמריץ מגיע ל-11,656. התמריץ שולם בגין העסקתם של כ-239 אלף עובדים נוספים, בהיקף של כ-13,000 - 60,000 עובדים בממוצע לרבעון בשנה.

מן המספר הממוצע של כ-133,500 מעסיקים במשק בשנים 1991-1993 (הרשומים כפעילים בקובץ המעבידים של המוסד), אותרו כ-45,000 מעסיקים במגזר העסקי שעמדו בכל תנאי זכאות. אחוז המעסיקים המכוסים על-ידי החוק הגיע אפוא לכ-34% מכלל המעסיקים הפעילים שהופיעו בקובץ מעבידים. מספר המעסיקים שקיבלו בפועל תמריץ בגין העסקת עובדים נוספים הגיע ל-11,656, שהם כ-26% מכלל המעסיקים המכוסים על-ידי החוק, וכ-9% בלבד מכלל המעסיקים במשק. התפלגות המעסיקים לפי ענף כלכלי מעידה על אחוז גבוה של מקבלי תמריץ בענף הבינוי - כ-43% מכל הזכאים. בענפי התעשייה, חשמל ומים, אחוז זה הגיע לכ-34%; בענפים מסחר, תחבורה ופיננסים - לכ-23%-26%, ואילו בענף השירותים הציבוריים והקהילתיים אחוז המעסיקים מקבלי התמריץ היה כ-10% בלבד מכלל הזכאים בענף (ר' לוח מס. 1).

עבור הרבעון הראשון מיום הפעלת החוק (יולי-ספטמבר 1991) התמריץ ניתן לכ-2,480 מעסיקים. מספר זה הלך וגדל עד לרבעון הראשון של שנת 1994, שבו הגיע ל-6,640 מעסיקים בקירוב. לאחר השנתיים הראשונות מאז החלת החוק, מספר המעסיקים מקבלי התמריץ התחיל לקטון. ירידה זו נבעה מתנאי הזכאות, שלפיהם תשלומי התמריץ מצטמצמים לאחר 24 חודשי העסקת העובד הנוסף. כמו כן, מספר העובדים שבגינם ניתן התמריץ גדל מ-6,300 בקירוב ברבעון הראשון של שנת 1991 ל-77,000 בקירוב ברבעון האחרון של שנת 1993. מאז תחילת שנת 1994 מספר העובדים הזכאים לתמריץ הולך וקטן, וזאת - עד למועד סיום תשלום התמריץ (ר' לוח מס. 2).

התמריץ הממוצע לעובד היה 588 ש"ח ברבעון הראשון של שנת 1991 והגיע לכ-900 ש"ח לחודש בסוף שנת 1995 במחירי דצמבר 1995. מדובר בתשלום ממוצע ברמה קבועה. מאחר ששיעור התמריץ יורד משליש השכר בשנה הראשונה לרבע משכרו של העובד בשנת העסקתו השנייה, מדובר בגידול ריאלי בהכנסה המזכה בתמריץ. בהשוואה לתקרת התמריץ הממוצעת לחודש נראה כי גובה התמריץ הממוצע לעובד בשנים 1992-1995 נשאר יציב: בין 72% ל-76% מתקרת התמריץ הממוצעת.

לוח מס. 1: מעסיקים פעילים, מעסיקים הזכאים לתמריץ לפי חוק ומעסיקים שקיבלו תמריץ בפועל, לפי ענף כלכלי, 1991-1995

מעסיקים שקיבלו תמריץ		מעסיקים הזכאים לפי חוק		מעסיקים פעילים	ענף כלכלי
אחוז מהזכאים	סך הכול	אחוז מכל המעסיקים	סך הכול		
25.9	11,656	33.7	44,952	133,500	סך הכול
22.3	477	29.3	2,140	7,300	חקלאות, ייעור ודייג
33.5	3,852	52.7	11,493	21,800	תעשייה (כרייה וחרושת)
34.1	60	44.0	176	400	חשמל ומים
42.8	795	10.6	1,859	17,500	בינוי (בנייה ועבודות ציבוריות)
23.5	2,732	36.0	11,616	32,300	מסחר, שירותי אוכל והארתח
24.8	673	31.6	2,714	8,600	תחבורה, אחסנה ותקשורת
25.9	1,952	35.1	7,522	21,400	פיננסים ושירותים עסקיים
9.6	362	30.7	3,776	12,300	שירותים ציבוריים וקהילתיים
20.6	753	30.7	3,656	11,900	שירותים אישיים ואחרים

לוח מס. 2: אוכלוסיית מקבלי התמריץ ותשלומי התמריץ, לפי חודשי העסקה,
יולי 1991 - דצמבר 1995

תשלומי התמריץ (בש"ח)			אוכלוסיית מקבלי התמריץ		דבוען
סכום ממוצע			עובדים	מעסיקים	
לעובד (לחודש)	למעסיק (לדבוען)	סך הכול (אלפי ש"ח)			
588	4,489	11,146	6,316	2,483	9-7/91
639	9,552	37,369	19,490	3,912	12-10/91
672	13,372	58,248	28,911	4,346	3-1/92
714	17,083	84,218	39,320	4,930	6-4/92
744	20,280	95,559	42,803	4,712	9-7/92
750	23,142	111,013	49,327	4,797	12-10/92
768	25,129	131,476	57,028	5,232	3-1/93
795	27,635	159,762	66,997	5,781	6-4/93
817	29,664	188,112	76,710	6,278	9-7/93
844	29,833	194,957	77,042	6,535	12-10/93
861	28,844	191,637	74,173	6,644	3-1/94
870	25,676	169,463	64,953	6,600	6-4/94
880	22,907	144,521	54,779	6,309	9-7/94
848	19,368	108,596	42,669	5,607	12-10/94
835	15,403	73,474	29,312	4,770	3-1/95
868	12,860	52,210	20,042	4,060	6-4/95
914	9,576	18,651	10,442	2,992	9-7/95
901	3,925	5,660	2,094	1,442	12-10/95
-	-	1,846,572	238,669	11,656	סך הכול*

* סך כל המעסיקים והעובדים אינו מתאים לכום מספרם בכל הרבעונים מאחר הם מופיעים יותר מפעם אחת במחלף תקופת הזכאות

6.4.2 מעסיקים מקבלי תמריץ

כ-9,360 מעסיקים (כ-80% מכלל מקבלי התמריץ) היו זכאים לתמריץ בהתחשב בתקופת הבסיס שתחילתה ביום 1 בינואר 1991 וסופה ב-30 ביוני 1991. שינוי בחוק, אשר קבע תקופת בסיס ניידת, איפשר לכ-2,290 מעסיקים נוספים לקבל תשלומי תמריץ לפי תקופת בסיס מאוחרת יותר: התמריץ לכ-1,500 מעסיקים חושב לפי תקופת הבסיס יולי-דצמבר 1992, ולכ-790 מעסיקים נוספים התמריץ שולם לפי תקופת בסיס בת שישה חודשים רצופים, שתחילתה באוגוסט 1992.⁵

לוח מס. 3 מציג את המעסיקים מקבלי התמריץ ואת סכום התמריץ ששולם לפי גודל המעסיק. כ-31% מהתמריצים שולמו למעסיקים אשר העסיקו עד 24 עובדים בתקופת הבסיס. אלה מונים כ-74% מכל המעסיקים מקבלי התמריץ. שליש נוסף מתשלומי התמריץ ניתן למעסיקים שהעסיקו 25-99 עובדים בתקופת הבסיס (19.4% מכל מקבלי התמריץ). לעומת זאת, המפעלים הגדולים המעסיקים 100 עובדים ויותר (6.6%

לוח מס. 3: המעסיקים מקבלי התמריץ וסכום התמריץ ששולם, לפי גודל המעסיק, 1991-1995

גודל המעסיק	מספר מעסיקים		סכום התמריץ	
	מספרים	אחוזים	אלפי שקלים	אחוזים
סך הכל	11,656	100.0	1,846,572	100.0
9-5 עובדים	4,496	38.6	214,202	11.6
10-24 עובדים	4,128	35.4	363,775	19.7
25-49 עובדים	1,509	12.9	289,912	15.7
50-99 עובדים	758	6.5	276,986	15.0
100+ עובדים	765	6.6	701,697	38.0

⁵ "תקופת הבסיס" המאוחרת ביותר היא יוני-נובמבר 1993, שכן נקבע כי המועד האחרון לקלוט "עובד נוסף" הוא סוף דצמבר 1993.

לוח סט. 4: מעסיקים מקבלי תמריץ, לפי ענף כלכלי ומספר הרבוענים שעבודים שולם התמריץ, 1991-1995

ענף כלכלי	מספרים						סך הכל	ענף כלכלי					
	18-13 רבוענים	12-9 רבוענים	8-5 רבוענים	4-3 רבוענים	2 עד רבוענים	סך הכל							
סך הכל	16.8	21.9	28.6	16.8	15.9	100.0	1,956	2,556	3,334	1,953	1,857	11,656	סך הכל
חקלאות, ייעור ודיג	27.9	17.0	24.3	16.6	14.2	100.0	133	81	116	79	68	477	
תעשייה (כרייה וחריש)	17.6	23.0	28.6	15.9	14.9	100.0	679	885	1,099	614	575	3,852	
חשמל ומים	21.7	15.0	31.7	18.3	13.3	100.0	13	9	19	11	8	60	
ביערי (בנייה ועבודות ציבוריות)	11.3	22.3	37.1	14.7	15.6	100.0	90	177	295	117	116	795	
מסחר, שירותי אוכל והארוחה	14.3	22.1	29.0	17.1	17.5	100.0	392	604	792	467	477	2,732	
תחבורה, אחסנה ותקשורת	20.8	19.8	26.9	16.0	16.5	100.0	140	133	181	108	111	673	
פיננסים ושירותים עסקיים	18.4	22.6	25.2	17.8	16.0	100.0	359	441	492	347	313	1,952	
שירותים ציבוריים וקהילתיים	14.4	23.7	32.3	20.0	11.6	100.0	52	86	117	65	42	362	
שירותים אישיים ואחרים	13.0	18.6	29.6	19.3	19.5	100.0	98	140	223	145	147	753	

מכלל המעסיקים מקבלי התמריץ) קיבלו כ-38% מסך כל תשלומי התמריץ.

מבדיקת משך זמן קבלת התמריץ (ר' לוח מס. 4) עולה, כי קרוב לשליש מהמעסיקים מקבלי התמריץ קיבלו תמריץ במשך שנה או פחות (עד 4 רבעונים) כ-29% קיבלו תמריץ במשך 5-8 רבעונים, 22% קיבלו תמריץ במשך 9-12 רבעונים, ו-17% בקירוב קיבלו תמריץ במשך 13-18 רבעונים. ההתפלגות לפי ענפי כלכלה מורה, כי בענפי המסחר וכן בענפי השירותים האישיים שיעור מיצוי הזכאות לתמריץ היה נמוך, יחסית: בין 35%-40% מהמעסיקים בענפים אלה קיבלו תמריץ במשך לא יותר מארבעה רבעונים, ורק כ-13% 14% מהם קיבלו תמריץ במשך 13-18 רבעונים.

לוח מס. 5 מציג את מספר העובדים הנוספים שהועסקו, לפי גודל המעסיק בתקופת הבסיס. מהנתונים עולה, כי 990 מעסיקים (שהם כ-8.5% מכל המעסיקים מקבלי התמריץ) העסיקו כל אחד יותר מ-50 עובדים נוספים. 706 מהם העסיקו יותר מ-50 עובדים עוד לפני מתן התמריץ. כמו-כן, מ-367 מעסיקים אשר העסיקו יותר מ-100 עובדים נוספים, כ-257 (יותר משני שלישים) הם מעסיקים גדולים שהעסיקו יותר מ-100 עובדים לפני מתן התמריץ. לעומת זאת, כ-62% מהמעסיקים הקטנים (עד 9 עובדים בתקופת הבסיס)

לוח מס. 5: מעסיקים מקבלי תמריץ, לפי גודל המעסיק לפני מתן התמריץ ולפי מספר העובדים הנוספים שבגינם ניתן התמריץ, 1991-1995

מספר עובדים נוספים	סך הכל	9-5 עובדים	10-24 עובדים	25-49 עובדים	50-99 עובדים	100+ עובדים
סך הכל	11,656	4,496	4,128	1,509	758	765
עד 4	4,767	2,801	1,592	290	56	28
5-20	4,195	1,490	1,886	543	179	97
21-50	1,704	182	551	514	273	184
51-100	623	20	81	137	186	199
100+	367	3	18	25	64	257

העסיקו פחות מחמישה עובדים נוספים, ועוד 33% מהם העסיקו 5-20 עובדים נוספים.

נתונים אלה מעידים על הקשר ההדוק בין גודל המעסיק לפני תשלום התמריץ לבין מספר העובדים, שבגינם ניתן התמריץ: ככל שהמעסיק גדול יותר, מספר העובדים הנוספים שהועסקו מאז החלת החוק הולך וגדל.

6.4.3 העובדים הנוספים שבגינם שולם התמריץ

מאז החלת החוק ועד לסוף אוגוסט 1996, התמריץ שולם למעסיקים בגין העסקתם של כ-238,670 עובדים נוספים שונים. כשני שלישים מהעובדים הנוספים שהועסקו היו גברים (לוח מס. 6). אחוז זה גבוה במיוחד לאור חלקם של הגברים בסך כל השכירים במשק (כ-56%). גילם של כ-35% מן העובדים הנוספים היה נמוך מ-25 שנה - 31.4% מהגברים ו-40.4% מהנשים, אולם רק 6.8% מן העובדים הנוספים היו בני 50 ויותר (8.6% מהגברים ו-4.1% מהנשים).

לוח מס. 6: עובדים נוספים שבגינם ניתן התמריץ, לפי גיל ומין, 1991-1995

קבוצת גיל	מספרים			אחוזים		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול	238,669	14,997	90,672	100.0	100.0	100.0
עד 18	9,522	6,278	3,244	4.0	4.2	3.6
18-24	73,564	40,230	33,334	30.9	27.2	36.8
25-29	45,093	28,995	16,098	18.9	19.6	17.7
30-39	58,066	36,730	21,336	24.3	24.8	23.5
40-49	36,083	23,084	12,999	15.1	15.6	14.3
50-59	12,506	9,351	3,155	5.2	6.3	3.5
60-65	2,501	2,150	351	1.0	1.5	0.4
65+	1,334	1,179	155	0.6	0.8	0.2

לוח מס. 7: עולים חדשים שבגינום ניתו התמורץ, לפי גיל ומין, 1991-1995

קבוצת גיל	סך הכול		נשים		גברים		סך הכול		קבוצת גיל
	אחוז מתעובדים	סך הכול	אחוז מתעובדים	סך הכול	אחוז מתעובדים	סך הכול	אחוז מתעובדים	סך הכול	
100.0	100.0	100.0	23.9	21,676	24.1	35,556	24.0	57,232	סך הכול
18 עד 24	1.3	1.7	1.5	289	9.3	585	9.2	874	18 עד 24
25-29	16.6	13.2	14.5	3,601	11.7	4,700	11.3	8,301	25-29
30-39	15.7	14.8	15.2	3,408	18.2	5,269	19.3	8,677	30-39
40-49	36.2	32.4	33.9	7,845	31.4	1,509	33.4	19,354	40-49
50-59	24.0	24.1	24.0	5,199	37.2	8,576	38.2	13,775	50-59
60-65	5.9	11.8	9.6	40.5	44.9	4,195	43.8	5,477	60-65
65+	0.2	1.5	1.0	10.1	25.6	545	23.4	581	65+
	0.1	0.5	0.3	9.9	15.4	177	14.8	193	

לוח מס. 7 מציג בנפרד את העולים החדשים⁶ שבגינם שולם התמריץ, לפי גיל ומין. כ-24% מהעובדים הנוספים, שבגינם שולם התמריץ, היו עולים חדשים. השיעורים המתייחסים לגברים ולנשים היו פחות או יותר שווים.

התפלגות הגילים של העולים החדשים חושפת אחוז גבוה יותר של עובדים מבוגרים: רק גילם של 16% מהם היה נמוך מ-25 שנים (לעומת 35% בממוצע כללי) לעומת כ-11% בני 50 ויותר (לעומת 6.8% בממוצע כללי). חלקם של העולים בכלל העובדים הנוספים גדל עם הגיל: מ-11% בקירוב בקבוצות הגיל עד 24 ועד לכ-93% בקירוב בקבוצות הגיל 50 ויותר. ממצא זה מתייחס לשני המינים כאחד.

התפלגות העובדים הנוספים לפי תאריך התחלת העבודה מורה (ר' לוח מס. 8), כי 53% מהם נקלטו בשנה וחצי הראשונה להפעלת החוק (עד דצמבר 1992), וכי 47% הנותרים גויסו במהלך שנת 1993. הגידול שחל בגיוס עובדים נוספים במחצית השנייה של שנת 1993 נזקף לכך, שמעסיקים הזדרזו לגייס עובדים חדשים עד תום תקופת הזכאות (13 בדצמבר 1993) על מנת לקבל בגינם תמריץ. לעומת זאת, ב-18 החודשים הראשונים לתשלומי התמריץ העסקת עולים חדשים היתה שכיחה יותר: כ-58% מכל העולים החדשים, שבגינם שולם התמריץ, נקלטו בעבודה עד סוף דצמבר 1992. נתון זה מלמד, כי בחודשים הראשונים לתשלומי התמריץ נוצל יותר באופן יחסי להעסקת עולים חדשים, זאת - יותר מאשר בהשוואה לשנה האחרונה ויותר מאשר בהשוואה ליתר העובדים הנוספים. יש בעובדה זו כדי להעיד על יעילותה של התכנית לשילובם של עולים חדשים בעבודה, שאילולא הסובסידיה הממשלתית היה קשה מאוד לשלבם. כמו כן, ההתפלגות לפי גודל המעסיק מעידה כי המעסיקים הגדולים (יותר מ-50 עובדים) גייסו אחוז יחסי גבוה יותר של עובדים נוספים בשנה הראשונה להפעלת החוק, ואילו המעסיקים הקטנים התחילו רק במחצית השנייה של שנת 1992 לגייס עובדים נוספים בשיעור ניכר.

⁶ עד שלוש שנים בארץ ביום התחלת עבודתם.

התפלגות העובדים הנוספים לפי משך זמן קבלת התמריץ (ר' לוח מס. 9) מורה, כי התמריץ ניתן ל-70% בקירוב מהעובדים הנוספים במשך תקופה שלא עלתה על 12 חודשים; זאת - לעומת 30% מהעובדים שבגינם ניתן התמריץ במשך תקופה בת 12-24 חודשים. נתונים אלה מעידים על ניצול חלקי של הזכאות לתמריץ, הנובע מכך שהעובד הפסיק לעבוד לפני תום 24 חודשי העסקה, או בשל אי-הגשת תביעה מתאימה. שיעור נמוך, יחסית, של מיצוי

לוח מס. 8: עובדים נוספים שבגינם ניתן התמריץ, לפי תאריך התחלת עבודתם ולפי גודל המעסיק, 1991-1995

גודל-המעסיק	סך הכל	1.7.91 - 31.12.91	1.1.92 - 30.6.92	1.7.92 - 31.12.92	1.1.93 - 30.6.93	1.7.93 - 31.12.93
סך הכול						
סך הכול	238,669	42,724	42,204	42,454	52,482	58,805
9-5 עובדים	29,397	4,195	4,435	4,613	7,081	9,073
24-10 עובדים	50,471	7,973	8,502	8,779	11,824	13,396
49-25 עובדים	37,099	6,428	6,488	6,312	8,388	9,483
99-50 עובדים	34,492	6,188	6,454	6,195	7,397	8,258
100+ עובדים	87,207	17,940	16,325	16,555	17,792	18,595
מזה: עולים חדשים						
סך הכול	57,232	11,686	11,331	10,192	12,304	11,719
9-5 עובדים	5,365	926	861	880	1,287	1,411
24-10 עובדים	11,149	2,050	2,149	1,956	2,572	2,422
49-25 עובדים	9,795	1,959	1,936	1,596	2,180	2,124
99-50 עובדים	8,673	1,831	1,721	1,585	1,749	1,787
100+ עובדים	22,250	4,920	4,664	4,175	4,516	3,975

לוח מס. 9: עובדים נוספים שבוגנים ניתן התמריץ, לפי ענף כלכלי ומספר חודשי השלום, 1995-1991

מספר חודשי השלום	מספר עובדים					סך הכול	ענף כלכלי					
	24-19 חודשים	18-13 חודשים	12-7 חודשים	6-4 חודשים	3 חודשים							
15.3	15.1	24.7	21.4	23.5	100.0	36,544	36,080	59,044	51,058	55,943	238,669	סך הכול
12.1	12.6	25.8	24.7	25.8	100.0	1,581	1,654	3,376	3,236	3,251	13,098	חקלאות, ייעור ודיג
16.6	16.1	24.5	20.1	22.7	100.0	14,276	13,853	21,070	17,234	19,435	85,868	תעשייה (נכרייה וחרושת)
14.0	17.5	23.4	20.3	24.8	100.0	172	214	287	248	304	1,225	תשלול ומים
14.0	15.3	25.3	22.2	23.2	100.0	2,245	2,445	4,057	3,553	3,705	16,005	בינוי (בנייה ועבודות ציבוריות)
13.0	14.4	25.0	23.0	24.6	100.0	6,705	7,433	12,845	11,828	12,667	51,478	מסחר, שירותי אוכל והארחה
18.9	17.3	25.6	19.8	18.4	100.0	2,636	2,404	3,580	2,759	2,560	13,939	תחבורה, אספקה ותקשורת
17.1	14.2	23.8	20.5	24.4	100.0	6,415	5,321	8,945	7,688	9,164	37,533	פיננסים ושירותים עסקיים
13.5	14.1	25.2	23.1	24.1	100.0	958	1,000	1,791	1,641	1,719	7,109	שירותים ציבוריים וקהלתיים
12.5	14.2	24.9	23.1	25.3	100.0	1,556	1,756	3,093	2,871	3,138	12,414	שירותים אישיים ואחרים

הזכאות לתמריץ נמצא אצל העובדים המועסקים בענפי החקלאות, המסחר והשירותים. ל-48%-50% מהם התמריץ ניתן לתקופה בת פחות משישה חודשים (לעומת ממוצע ארצי בן 45%). לעומת זאת ל-33%-35% מהעובדים המועסקים בענפי התעשייה והתחבורה התמריץ ניתן לתקופה בת 13-24 חודשים (לעומת כ-30% מהעובדים בממוצע ארצי).

כ-33% מהעובדים הנוספים, שבגינם שולם התמריץ, הועסקו במפעלים שהעסיקו עד 24 עובדים בתקופת הבסיס, כ-30% - במפעלים שהעסיקו 25-99 עובדים וכ-37% - במפעלים שהעסיקו 100 עובדים ויותר (לוח מס. 10). התפלגות העולים החדשים לפי גודל המעסיק חושפת אחוז גבוה יותר של עובדים שהועסקו במפעלים המעסיקים יותר מ-100 עובדים (כ-39%) ואחוז נמוך יותר של עובדים שהועסקו על ידי המעסיקים הקטנים (כ-29% אצל המעסיקים עד 24 עובדים). נתונים אלה מאשרים את דבר קיום הקשר בין גודל המעסיק לבין מספר העובדים הנוספים: כ-65,600 עובדים נוספים (כ-27% מכל העובדים הנוספים) הועסקו במפעלים אשר כל אחד מהם העסיק יותר מ-100 עובדים לפני מתן התמריץ ואשר גייס יותר מ-100 עובדים נוספים בעקבות קבלת התמריץ.

לוח מס. 10: עובדים נוספים שבגינם ניתן התמריץ, לפי גודל המעסיק, 1991-1995

אחוז מהעובדים הנוספים	מזה: עולים חדשים		עובדים נוספים		גודל המעסיק
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
24.0	100.0	57,232	100.0	238,669	סך הכול
17.9	9.4	5,365	12.3	29,397	9-5 עובדים
22.1	19.5	11,149	21.1	50,474	10-24 עובדים
26.4	17.1	9,795	15.6	37,099	25-49 עובדים
25.1	15.1	8,673	14.5	34,492	50-99 עובדים
25.5	38.9	22,250	36.5	87,207	100+ עובדים

6.4.4 קיזוזי התמריץ

כאשר למעסיק יש יתרת חוב בחשבונו במוסד לביטוח הלאומי או במס הכנסה, נערך במחשב קיזוז אוטומטי מכספי התמריץ המגיעים לו על חשבון החוב. סכום הקיזוזים שנערכו לסילוק חובות הביטוח הלאומי וחובות מס הכנסה מגיע ל-54.8 מיליוני ש"ח בקירוב במחירים שוטפים. במונחים ריאליים מדובר ב-68.5 מיליון ש"ח בקירוב (במחירי אוגוסט 1996), שהם כ-2.8% מסך כל התמריץ שניתן למעסיקים בשנים 1992-1995. כ-5,400 קיזוזים נערכו לכ-1,640 מעסיקים שונים, דהיינו התמריץ הניתן לכל אחד מהם קוזז בממוצע כ-3.3 פעמים. קיזוזי התמריץ הלכו וגדלו עם השנים: כ-2.1% מהתמריץ שאושר קוזזו בשנת 1992, לעומת יותר מ-9% מהתמריץ שאושר בשנת 1995. כ-96% מסכומי התמריץ שקוזזו הועברו לסילוק חובות הביטוח הלאומי, לעומת 4% בלבד על חשבון חובות מס הכנסה.

התפלגות הקיזוזים לפי ענף כלכלי דומה מאוד להתפלגות תשלומי התמריץ: כ-38% מהקיזוזים נערכו בענפי התעשייה (המונים כ-37% מסך כל תשלומי התמריץ), כ-17% - לענפי הפיננסים (המונים כ-17% מסך כל התמריץ) וכ-16% - לענפי המסחר שחלקם בסך כל התמריץ כ-19%. לעומת זאת, כ-14% מקיזוזי התמריץ נערכו לענף הבינוי, שחלקו כ-7% מסך כל תשלומי התמריץ. נתון זה מעיד, כנראה, על מצבו הכספי הקשה של הענף בשנים האחרונות.

6.5 בדיקות זכאות

תביעה לתשלום תמריץ מוגשת על גבי טופס "הצהרה על התקופה הקודמת" וכן על גבי טופס "בקשה לתמריץ". טופס הבקשה כולל את פרטי הזכאות של העובדים הנוספים וכן את כל הפרטים הנדרשים לחישוב התמריץ (שכרו של העובד, תאריך התחלת עבודתו, סך כל עובדים ברבעון וכו'). המעביד מצהיר על נכונות הנתונים ומעביר את טופס הבקשה לאישור מייצגו (רואה חשבון או יועץ מס). עם התקבל טופס הבקשה במוסד, נערכת במחשב סדרת בדיקות לוגיות, כגון: קיום תיק במערכת הממוחשבת של התמריץ, הפגשת

פרטי העובדים עם קובץ אוכלוסין, סיכומים כספיים וכו'. בזמן אישור תשלום התמריץ לא נערכת ביקורת נוספת לאימות הנתונים הכלולים בטופס הבקשה, כגון: תאריך התחלת עבודתו של העובד, השכר ששולם לו בפועל, מספר ימי העבודה בחודש וכו'. זאת - בכדי לא לעכב את תשלום התמריץ, אשר מועבר למעסיק בסמוך לתאריך העסקת העובד הנוסף והגשת התביעה.⁷

אולם בדיעבד נערכות בדיקות ממוחשות וכן ביקורות בספרי המעסיק על-מנת לאשר את זכאותו לתמריץ וכן על מנת לאמת את הנתונים שהוגשו על גבי התביעה. לדוגמה, נערכת בדיקה לוגית של מספר העובדים "בבקשה לתמריץ" ושל מספר העובדים שדוות עליהם בטופס 102 לאותו חודש. אולם מאחר שכללי הדיווח שונים - בבקשה לתמריץ יש לדווח על עובדים שאינם מופיעים בטופס 102, כגון עובדי חוץ, תושבי שטחים, ועובדי קבלן - לא ניתן לפסול תביעה בגלל אי התאמה בין הדיווחים השונים. בדיקה זו מאפשרת לאתר מעסיקים, אשר יש עילה לבצע לגביהם בדיקה נוספת ומעמיקה יותר, בעיקר באמצעות ביקורת בספרי המעסיק.⁸

בחודש פברואר 1992 החלה המחלקה לביקורת ניכויים לערוך ביקורות אצל המעסיקים מקבלי התמריץ כדי לוודא, האם התמריץ אכן שולם כדין. בשנים 1992-1995 נערכו 1,274 ביקורות אצל מעסיקים שונים, דהיינו - כ-11% מכל המעסיקים מקבלי התמריץ נבדקו במהלך שנות זכאותם. מקצת הביקורות נעשו אצל מעסיקים שקיבלו תמריץ בשיעור בן 20,000 ש"ח ויותר. מספר הביקורות הלך וגדל, מ-137 ביקורות בשנת 1992 ל-254 ב-1993 (גידול בן כ-85%) ול-495 ביקורות ב-1994 (גידול בן כ-95% לעומת השנה הקודמת). בשנת 1995 נרשמה ירידה במספר הביקורות אשר הגיע ל-388, זאת - בעקבות ירידה בהיקף תשלומי התמריץ. אחוז הדיווחים הלקויים הממוצע הוא כ-46% מסך כל הביקורות. דהיינו, התמריץ (בחלקו או במלואו) לא שולם כדין לכמחצית המעסיקים מקבלי התמריץ

⁷ על פי תיקון מס. 3 לחוק, סכום התמריץ יועבר למעסיק בתוך 45 ימים מיום הגשת הבקשה, ואם הועבר לאחר המועד האמור תיווסף עליו ריבית.

⁸ בתקנות נקבע, כי המוסד יבדוק את זכאות המעסיק לתמריץ, ולעובדי המוסד תחיינה סמכויות הקירה ופיקוח, כאמור בסעיפים 136 ו-136א לחוק הביטוח הלאומי.

שנבדקו. רוב הליקויים נצפה בדיווח על עובדים נוספים שלא עבדו חודש מלא (כ-44% מהליקויים ב-1993 ויותר מ-78% ב-1995). הליקויים האחרים נתגלו בעיקר בסעיפי הדיווח על השכר, תאריך התחלת עבודה ותאריך סיום שגויים וכן במספר העובדים שהועסקו בתקופת הבסיס וברבעונים השוטפים. ראוי לציין, כי הליקויים גרמו הן לתשלומי יתר והן לתשלומי חסר של התמריץ.

כמו כן, במהלך השנים 1992-1995 נערכו הפגשות שוטפות בין פרטי העובדים, שבגינם שולם התמריץ למעסיקהם, עם המידע על המקבלים דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה. זאת - על מנת למנוע כפל תשלומים (תמריץ - גמלאות). בהפגשות ממוחשבות אלה אין די על מנת לקבוע בוודאות כי המעסיק אינו זכאי לתמריץ⁹, ויש צורך לאמת את הנתונים על ידי ביקורת בספרי המעסיקים. מאז שנת 1993 נערכו ביקורות אצל מעסיקים על מנת לוודא, שלא שולם להם תמריץ בגין עובדים אשר קיבלו דמי אבטלה עבור אותה תקופה; זאת - על סמך מידע שהתקבל ממחלקת אבטלה. בשנת 1993 נערכו 72 ביקורות "תמריץ אבטלה", בשנת 1995 - 358, ובשנת 1995 - 337. ברוב המקרים נמצא, כי המעסיק אינו מעורב ולא תרם לליקוי.

6.6 סיכום ומסקנות

לאחר חמש שנים שבהן שולם תמריץ למעסיקים מן הדין להתייחס לשאלות המרכזיות הבאות: האם מטרת החוק ליצור מקומות עבודה חדשים במשק אכן הושגה, ומהי מידת היעילות של תשלומים אלו לעומת יעילותן של תכניות אחרות לעידוד תעסוקה. ניתן למדוד את רמת היעילות של התמריץ המשולם למעסיקים באמצעות בדיקת השפעתם של התשלומים על שוק העבודה. מן האפשר הוא, שירידת מספר הבלתי מועסקים באמצע שנת 1992, במקביל לקליטת "עובדים נוספים" על ידי מעסיקים, אשר קיבלו בעבורם תמריץ, נבעה אולי במידה זו או אחרת גם מתכנית התמריץ, אך, כמובן, אין לכך הוכחה חד משמעית (ר' לוח מס. 11).

⁹ על פי סעיף 31(ג) לחוק, זכאי לתמריץ עובד אשר עבד לפחות 135 שעות בחודש; לפיכך עובד יכול להיות זכאי לדמי אבטלה עבור מספר הימים באותו חודש, שבגינו מעסיקו היה זכאי לתמריץ.

מהנתונים עולה, כי בו-זמנית לתשלומי התמריץ אכן חלה ירידה במספר המובטלים ובשיעור האבטלה. התפלגות העובדים הנוספים לפי ענף כלכלי יכולה להעיד גם על תרומתם להרחבת מעגל התעסוקה בענפים מסוימים. בין השנים 1991-1993 השפעת "העובדים הנוספים" על הרחבת התעסוקה היתה גדולה במיוחד בענפי הייצור: חלקם של העובדים הנוספים ב-1993 (7.3% מכל השכירים) היה גבוה פי 5.2 מחלקם בשנת 1991 (1.4% מכל השכירים).

קשר אפשרי בין הצטמצמות ממדי האבטלה במשק לבין תשלומי התמריץ עולה גם מנתוני הסקר שנערך בסוף שנת 1995 בקרב המעסיקים מקבלי התמריץ. רוב הנשאלים בסקר זה ענו, שמבלי התמריץ היו מעסיקים פחות "עובדים נוספים": 18% מהם השיבו, שלא היו מעסיקים אף אחד מהם או רק חלק קטן בלבד, ועוד 34% ענו שבלא התמריץ היו מעסיקים רק פחות ממחציתם. סוגיה אחרת בשאלת יעילותו של התמריץ היא הגבלת התשלומים לתקופה בת שנתיים בלבד עבור כל "עובד נוסף". יעילותו של החוק נמדדת גם לפי מידת המשך העסקתו של העובד בתום זכאותו לתמריץ. 83% מהנשאלים בסקר ענו, כי הם ממשיכים להעסיק את כל העובדים הנוספים, או את רובם, גם לאחר הפסקת התשלומים. 14% השיבו, כי הם ממשיכים להעסיק חלק קטן בלבד מעובדים אלה, ו-3%

לוח מס. 11: בלתי מועסקים ועובדים נוספים, שבגינם שולם התמריץ, 1990-1995

שנה	בלתי מועסקים		עובדים נוספים באמצעות התמריץ	
	מספרים	אחוז מכות עבודה אזרחי	מספרים	אחוז מכות עבודה אזרחי
1990	158,000	9.6	-	-
1991	187,200	10.6	12,903	0.7
1992	207,600	11.2	40,090	2.2
1993	195,000	10.0	69,444	3.6
1994	158,500	7.8	59,144	2.9
1995	145,000	6.9	15,473	0.7

בלבד דיווחו שחדלו לגמרי להעסיק את העובדים הנוספים בתום זכאותם לתמריץ.

כאמור, החל מיוני 1986 ננקטו בישראל צעדים להורדת עלות העבודה באמצעות הפחתה הדרגתית של שיעורי דמי הביטוח. ההבדלים בין שתי התכניות לעידוד התעסוקה מאפשרים למדוד את היעילות היחסית של תשלומי התמריץ:

א. התמריץ למעסיקים ניתן לתוספת מוכחת של עובדים בלבד, ואילו הפחתת שיעורי דמי הביטוח חלה על כלל המעסיקים, באורח אוניברסלי, בלא זיקה להגדלת תעסוקה בפועל.

ב. הפחתת שיעורי דמי הביטוח הונהגה גם בהתייחס למבוטחים עצמאיים, שאינם מעסיקים עובדים, ואשר לכן אין מצופה מצדם השפעה על היקף התעסוקה.

ג. התמריץ למעסיקים שולם בדיעבד, כלומר רק לאחר בדיקת הגידול במספר המועסקים; ואילו הפחתת שיעורי דמי הביטוח, שהונהגה מראש, לא הותנתה בהגדלת היקף התעסוקה.

יש ענין בהשוואת העלות התקציבית של שתי התכניות יחסית להשפעתן על היקף התעסוקה:

א. בשנים 1991-1995 תשלומי התמריץ למעסיקים בגין העסקת כ-237 אלף עובדים נוספים הסתכמו ב-2.5 מיליארד ש"ח בקירוב, במחירי 1996. דהיינו, פחות מ-10,000 ש"ח בממוצע שולמו עבור עובד נוסף, רובם הגדול של עובדים נוספים אלה זכה להשיג כתוצאה מכך מקום עבודה לטווח הארוך.

ב. מאז יוני 1986 ועד לסוף שנת 1995 עלות העבודה הופחתה בכ-49 מיליארד ש"ח בקירוב במחירי 1996, כלומר בקצב שנתי של כ-8 מיליארד ש"ח, אך בלא שום ידיעה לגבי השפעתה על הרחבת היקף התעסוקה.

מכאן, שתשלומי תמריץ למעסיקים תורמים ככל הנראה להרחבת מעגל תעסוקה, יותר מתכנית השיפוי בגין הפחתת עלות העבודה, הניתנת כאמור לכל מבוטח, בלא חובת הוכחה כי הסיוע אכן תורם להרחבת שוק העבודה. מכל מקום, אין בידינו נתונים אמפיריים היכולים ללמד מהי תרומתה של תכנית זו לרמת התעסוקה. לעומת זאת, יתרונותיה של תכנית התמריץ בתוספת העסקה ובהצטמצמות ממדי האבטלה במשק, ברורים יותר.

פרק 7

חזרה למעגל המקבלים דמי אבטלה

אסתר טולדנו

7.1 מבוא

מאז נחקק חוק ביטוח אבטלה (בשנת 1973), דמי האבטלה והמובטלים המקבלים אותם מעוררים מדי פעם ביקורת ציבורית (בעיקר בעת אבטלה גוברת), לא אחת בטענה, סמויה או גלויה, שביטוח האבטלה הוא הגורם העיקרי לאבטלה. מאחר שדמי אבטלה משולמים עבור אי עבודה, יש בהם אמנם כדי לעודד זכאים פוטנציאליים ליזום את אבטלתם או להאריך את משך היותם מובטלים יותר מכפי הצורך. עם זאת, מחקרים אמפיריים שנערכו במדינות שונות, לרבות ישראל, מלמדים שההשפעה השלילית של דמי האבטלה על הרצון לעבוד מזערית למדי. חוק ביטוח אבטלה כולל, למעשה, אף מספר תנאים וסייגים המצמצמים במידה רבה את האפשרות לנצל לרעה את דמי האבטלה:

- א. **תקופת אכשרה**: ביטוח אבטלה אינו תכנית סעד הפתוחה לכול, אלא תכנית ביטוח המפצה מבוטחים בלבד. דמי אבטלה משולמים רק למי שהועסק טרם אבטלתו במשך זמן מסוים, שבמרוצתו שולמו בגינו דמי ביטוח המקנים זכויות ביטוח. משך זמן זה הוא 180 יום בשנה שקדמה לאבטלה, או 270 יום בשנה וחצי שקדמו לה.
- ב. **פיטורין מרצון**: דמי אבטלה משולמים בעיקרון רק למי שפוטר מעבודתו. מי שהתפטר מעבודתו מרצון זכאי לדמי אבטלה רק לאחר תקופת המתנה בת 90 יום מיום התפטרותו.
- ג. **נכונות לעבוד**: דמי אבטלה משולמים רק למי שמגלה נכונות לעבוד. נכונות זו יש להוכיח על ידי חיפוש עבודה בפועל והתייצבות סדירה בשירות התעסוקה. רק כאשר אין בידי שירות התעסוקה הצעת עבודה מתאימה, זכאי המובטל לדמי אבטלה. מובטל הדוחה הצעת עבודה מתאימה, זכאותו לקבלת דמי אבטלה נדחית ב-90 יום.
- ד. **הגבלת משך תשלום דמי אבטלה**: דמי האבטלה משולמים במשך תקופה מוגבלת בלבד - 138 או 175 יום, בהתאם לגיל המובטל ולמצבו המשפחתי.

ה. גובה התשלום: דמי האבטלה תלויים בשכרו של המובטל ערב אבטלתו, אך מחושבים בשיעורים שוליים יורדים והולכים של רמת השכר. שיעור החלפת השכר של המובטל (היחס: דמי אבטלה/שכר קודם) קטן אפוא מ-1.

תנאים מגבילים אלה אינם גורעים מייעודו החשוב של חוק ביטוח אבטלה. אבטלה לא-רצונית היא אחד הסיכונים החמורים ביותר, הצפויים לפרט במהלך חייו. מטרת חוק ביטוח אבטלה היא לתמוך כלכלית בפרט המובטל מאונס, במשך פרק זמן סביר - עד שימצא מקום עבודה חדש במקצועו. דמי האבטלה נועדו אפוא מצד אחד לשמש משענת למובטל להיסמך עליה בימי המשבר הנובע מאובדן עבודה, הכנסה וסטטוס; ומצד שני - לאפשר תקופת הסתגלות לקראת שינוי תעסוקתי העלול להידרש בגלל אילוצי שוק העבודה. מטרה נוספת של חוק ביטוח אבטלה היא הקצאה יעילה של כוח העבודה במשק. מטרה זו מושגת על ידי כך שהחוק נותן למובטל שהות למצוא עבודה המתאימה במידת האפשר למקצועו ולמיומנותיו.

חוק ביטוח אבטלה אינו יכול, עם זאת, למנוע כליל ניצול לרעה של דמי אבטלה. ניצול לרעה אפשרי בצורות שונות, שהעיקריות בהן הן תביעת דמי אבטלה על-ידי מי שאינו מובטל וחיפוש עבודה שלא בתום לב (כלומר, דחיית הצעות עבודה מתאימות שהמובטל נחשף להן שלא באמצעות שירות התעסוקה, בכדי לנצל את זכאותו לדמי אבטלה). ממדי שתי התופעות קשים מאד להערכה, וניסיון להתמודד עמו מצריך ביצוע חקירות מדגמיות באורח שוטף וכן מעקב אחר אנשים המעוררים את חשדם של פקידי התביעות וחקירתם.

אחת התופעות המעניינות המאפיינות את מערכת ביטוח אבטלה היא חזרתם של פרטים שחדלו לקבל דמי אבטלה למעגל המקבלים. הפרק הנוכחי בוחן את הפרופיל הדימוגרפי של מקבלים חוזרים של דמי אבטלה ואת שיעורם בכלל המקבלים דמי אבטלה. הבדיקה הקיפה את כל מקבלי דמי האבטלה שהיו מובטלים בשנת 1995. לגבי אלה נבדק האם קיבלו דמי אבטלה גם בעבר - בשנים 1990-1994 (אין נתונים ממוכנים על מובטלים נוכחיים שקיבלו דמי אבטלה לפני שנת 1990). לא נכללו באוכלוסיית הנבדקים מי שהשתתפו בהכשרה מקצועית, שכן מובטלים אלה (המונים כ-10% - 15% מכלל

המקבלים דמי אבטלה) אינם מחפשים עבודה בפועל, ומשך זכאותם לדמי אבטלה בדרך כלל ארוך יותר מזה של מובטלים אחרים. להלן מספר הגדרות:

חוזר - מי שחדל לקבל דמי אבטלה, אך חזר למעגל המקבלים כעבור שלושה חודשים לפחות מאז הפסקת התשלום בגין תקופת האבטלה הראשונה. זאת - מאחר שהפסקה בת חודש או חודשיים יכולה לנבוע לאו דווקא מהיקלטות חוזרת ונשנית בשוק העבודה והיפלטות ממנו, אלא מסיבות אחרות כגון: מילואים, מחלה, נסיעות לחו"ל וכו'. ניתן לשער, שהפסקה בת שלושה חודשים, לפחות, נובעת משיבה למעגל העבודה שמסתיימת ביציאה מחודשת (יש לציין, כי לעתים קרובות הפסקה בת שלושה חודשים מאפשרת לחדש את תשלום דמי האבטלה מכוח תקופת העבודה הקודמת, שכן שהזכאות לדמי אבטלה מוקנית בחוק לתקופה בת 12 חודש מיום הפסקת העבודה).

משך קבלת דמי האבטלה - מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה. (יש לציין, כי בהתייחס לתקופת האבטלה האחרונה נלקחו בחשבון גם הימים בשנת 1996, שעבורם שולמו דמי אבטלה).

מובטל כרוני - מובטל שחדל לקבל דמי אבטלה אך חזר למעגל המקבלים דמי האבטלה בתדירות גבוהה ולמשך תקופות ארוכות.

7.2 ממצאים

7.2.1 מקבלי דמי אבטלה

במרוצת שנת 1995 קיבלו דמי אבטלה 184,796 איש. 56,423 מהם (30%) קיבלו דמי אבטלה גם קודם לכן, כלומר הם בבחינת חוזרים לפי ההגדרה דלעיל. על החוזרים נמנו 14,751 איש שהיו בהכשרה מקצועית לפחות באחת מהתקופות שבהן קיבלו דמי אבטלה. כאמור, הבדיקה מתייחסת רק למובטלים החוזרים שלא היו כלל בהכשרה מקצועית, והם

אפוא 41,672 איש במספר, אשר מנו כ-23% מכלל המקבלים דמי אבטלה שהיו מובטלים לפחות יום אחד בשנת 1995.

7.2.2 מספר תקופות האבטלה

65% מן המובטלים החוזרים ב-1995 קיבלו במרוצת שש השנים 1990-1995 דמי אבטלה במשך שתי תקופות. 24% קיבלו במשך שלוש תקופות, והיתר (11%) קיבלו דמי אבטלה ארבע תקופות בממוצע.

7.2.3 משך ההשתתפות בתכנית ביטוח אבטלה

התקופה שבין תחילת האבטלה הראשונה לבין תחילת האבטלה האחרונה נמשכה אצל 9% לא יותר מ-12 חודשים. אצל 17% נוספים תקופה זו נמשכה שנה עד שנתיים. אצל הרוב (62%) היא נמשכה 2 - 5 שנים. 12% מן החוזרים קיבלו דמי אבטלה מספר תקופות, שהתפרסו על פני יותר מחמש שנים.

לוח מס. 1: חוזרים בשנת 1995, לפי מספר תקופות קבלת דמי האבטלה

מספר תקופות הקבלה של דמי אבטלה	מספרים	אחוזים
סך הכול	41,672	100.0
2	27,249	65.4
3	9,880	23.7
4	2,895	7.0
5	934	2.2
6	597	1.4
+7	117	0.3

לוח מס. 2: חוזרים בשנת 1995, לפי משך הזמן בין תחילת תקופת האבטלה הראשונה לבין תחילת תקופת האבטלה האחרונה

מספר השנים בין תחילת אבטלה ראשונה לבין תחילת אבטלה אחרונה	מספרים	אחוזים
סך הכול	41,672	100.0
עד 1	3,675	8.8
1 - 2	6,985	16.8
2 - 3	9,036	21.7
3 - 4	8,440	20.3
4 - 5	8,395	20.0
+5	5,138	12.3

לוח מס. 3: חוזרים בשנת 1995, לפי מספר ימי קבלת דמי אבטלה בכל תקופת הזכאות

מספר ימי קבלת דמי אבטלה בכל תקופת הזכאות גם יחד	מספרים	אחוזים
סך הכול	41,672	100.0
עד 100	4,126	9.9
101-200	10,540	25.3
201-300	13,717	32.9
301-450	10,357	24.9
451-600	2,168	5.2
601-750	508	1.2
+751	256	0.6

7.2.4 משך תשלום דמי אבטלה

כ-10% מן החוזרים, שנבדקו בהתייחס לתקופה בת שש שנים, צברו במרוצת שנים אלה יותר ממאה ימי קבלת דמי אבטלה בסך הכול. עוד 25% צברו 100-200 יום, 33% נוספים צברו 200-300 יום. כלומר, כ-70% צברו בכל תקופות האבטלה שלהם גם יחד פחות מ-300 יום, שבגינם קיבלו דמי אבטלה. כ-7% מ-30% הנותרים צברו יותר מ-450 יום.

7.2.5 מקבלי דמי אבטלה כרוניים

המובטלים החוזרים לקבל דמי אבטלה נחלקים לשתי קבוצות. הקבוצה האחת היא מי שהאבטלה היא אורח חייה - המקבלים דמי אבטלה בשנים רצופות ובמשך תקופות ארוכות. אלה, למעשה, מובטלים כרוניים. בקבוצה השנייה, לעומת זאת, האבטלה היא בדרך כלל תופעה נדירה. נמנים עליה, לדוגמה, אנשים שהיו מובטלים בשנת 1990 ואשר חזרו להיות מובטלים רק לאחר חמש שנים, ובמשך תקופות קצרות.

לצורך בדיקת שיעור המובטלים "הכרוניים" בקרב החוזרים למעגל המקבלים דמי אבטלה נמדדו שני פרמטרים:

1. משך הזמן הממוצע שעבר בין כל שתי תקופות אבטלה רצופות של כל מובטל,
2. משך תשלום דמי האבטלה הממוצע לכל מובטל בכל תקופת אבטלה.

נמצא, כי כמחצית מן המובטלים ב-1995 שהיו מובטלים גם בעבר, דהיינו חוזרים, חזרו לקבל דמי אבטלה לאחר תקופה שאינה עולה על שנתיים בממוצע. המחצית השנייה קיבלה דמי אבטלה בפעם השנייה לאחר יותר מ-24 חודשים. מאלה שחזרו למעגל מקבלי דמי האבטלה בתדירות גבוהה (תוך פחות משנתיים בממוצע בין תקופת אבטלה אחת לשנייה), 20% קיבלו דמי אבטלה במשך יותר מ-130 יום, דהיינו הם מיצו כמעט את מלוא משך זכאותם לדמי אבטלה בכל תקופת אבטלה.

קבוצת המובטלים שחזרו והיו מובטלים בתדירות גבוהה ואשר מיצו בכל פרק אבטלה כמעט את מלוא תקופת הזכאות מנתה 4,225 איש. 2,469 מהם הם מובטלים שהיו פעמיים (שתי תקופות) במעגל המקבלים דמי אבטלה. עוד 1,023 היו מובטלים שלש פעמים, 436 - ארבע פעמים, 140 - חמש פעמים, ו-157 - היו במעגל המקבלים דמי אבטלה יותר מחמש פעמים בשש השנים שנבדקו.

4,225 המובטלים שחזרו למעגל האמור בתדירות גבוהה ולתקופות הממושכות ביותר מנו כ-10% מכלל המובטלים החוזרים או כ-2.5% מכלל המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1995. גם אם לא נראה במובטלי הקבוצה הראשונה מובטלים כרוניים, וזאת מאחר שלמרות היותם מובטלים ברציפות ותקופות ארוכות היו מובטלים בסך הכול פעמיים, ניתן לומר, כי המובטלים שחזרו בשנים 1990-1995 לקבל דמי אבטלה לפחות שלוש פעמים ובמשך תקופות ארוכות הם מובטלים, שהאבטלה היא חלק נכבד מחייהם התעסוקתיים. הם מונים 1,756 איש, או 4% מכלל המובטלים החוזרים ו-1% מכלל המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-1995.

לוח מס. 4: חוזרים בשנת 1995, לפי מספר ימי קבלת דמי האבטלה בכל תקופת אבטלה ולפי פער הזמן בין תקופת אבטלה אחת לשנייה

מספר ימי האבטלה ששולמו עבורם דמי אבטלה				סך השנים בין תחילת תקופת אבטלה אחת לשנייה
אחוז מסך הכל		סך הכול		
עד 130 יום	131-150	+151		
68.4	15.3	16.4	41,672	סך הכול
96.9	2.3	0.8	5,180	עד שנה
72.2	13.6	14.3	14,607	1 - 2
60.0	18.7	21.2	11,271	2 - 3
52.1	22.4	25.5	4,975	3 - 4
63.4	18.3	18.3	5,639	+4

7.2.6 פרופיל המובטלים החוזרים

המובטלים החוזרים מבוגרים יותר מן האחרים: גילם הממוצע של המובטלים הכרוניים 45, ואילו גילם הממוצע של החוזרים האחרים ושל מובטלים שלא נמנו עם החוזרים - 36. רמת ההשכלה של החוזרים היא בדרך כלל זו הנמוכה ביותר או זו הגבוהה ביותר: 13% מן המובטלים החוזרים למדו פחות מ-8 שנים, לעומת כ-20% מן המובטלים הכרוניים ו-10% מן המובטלים שקיבלו דמי אבטלה רק פעם אחת. 18% מן המובטלים הכרוניים למדו יותר מ-15 שנים, לעומת 15% מן המובטלים האחרים. במובטלים הכרוניים בעלי ההשכלה הגבוהה כלולים, כנראה, העולים החדשים. ואכן חלקם של העולים במובטלים הכרוניים היה גבוה, יחסית: כ-15% מהמובטלים הכרוניים היו עולים שעלו לישראל בשנים 1990-1991. לעומת זאת, העולים מנו רק 7% מן המובטלים החוזרים האחרים ומן המובטלים זה לראשונה.

אחוז המובטלים הכרוניים בענף החקלאות גבוה למדי בהשוואה לאחוז שאר המובטלים בענף זה - כ-8% מן המובטלים הכרוניים נפלטו מענף החקלאות, לעומת 2.5% מן המובטלים החוזרים האחרים ו-1.7% מן המובטלים שלא חזרו למעגל המקבלים דמי אבטלה. תופעת האבטלה הכרונית בענף החקלאות צפויה, מפני שבענף זה העבודה עונתית. ביתר הענפים הכלכליים לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין המובטלים החוזרים והמובטלים האחרים.

החוזרים היו בעלי הכנסה נמוכה, יחסית למובטלים שקיבלו דמי אבטלה רק פעם אחת: המובטלים הכרוניים השתכרו ערב אבטלתם 105 ש"ח בממוצע ליום, לעומת 116 ש"ח שהשתכרו החוזרים האחרים ו-133 ש"ח שהשתכרו המובטלים שב-1995 קיבלו דמי אבטלה לראשונה.

לא נמצא הבדל משמעותי בהתפלגות המובטלים החוזרים והכרוניים, לפי מין. בהשוואה למובטלים שקיבלו דמי אבטלה רק פעם אחת, יש לציין כי כל ההבדלים שנמצאו צפויים, מאחר שעולים, מבוגרים ובעלי הכנסה נמוכה היו בדרך כלל הפחות יציבים בשוק העבודה. כל אימת שחל זעזוע בשוק זה הם הנפלטים הראשונים.

לוח מס. 5: תכונות המקבלים דמי אבטלה, לפי מידת אבטלתם (אחוזים), 1995

מובטלים אחרים	מובטלים חוזרים אחרים	מובטלים כרוניים	
100.0	100.0	100.0	סך הכול
			<u>מין</u>
47.8	43.4	48.3	גברים
52.2	56.6	51.7	נשים
			<u>גיל</u>
24.6	16.3	4.9	עד 25
27.7	33.8	16.8	26-35
23.0	25.4	27.0	36-45
15.2	16.5	30.5	46-55
9.5	8.1	20.8	+56
35	45	36	גיל ממוצע
			<u>סוג לשכה</u>
19.8	15.6	22.2	אקדמאים
80.2	84.4	77.8	מבוגרים
			<u>מספר שנות לימוד</u>
9.9	13.0	20.3	עד 8
58.0	59.7	44.8	9-12
17.1	14.7	16.5	13-15
15.0	12.6	18.4	+16

לוח מס. 5 (המשך)

מובטלים אחרים	מובטלים חוזרים אחרים	מובטלים כרוניים	
<u>משלח יד</u>			
5.2	4.9	4.7	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים
9.6	9.2	7.1	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים
4.4	3.8	2.2	מנחלים
12.1	18.3	10.8	עובדי פקידות ודומיהם
4.0	5.0	4.0	עובדי מכירות וסוכנים
7.7	9.2	11.2	עובדי שירותים
8.0	1.1	4.0	עובדי חקלאות
16.4	18.6	19.7	עובדים מקצועיים
39.8	29.9	36.3	עובדים לא-מקצועיים ולא ידוע
<u>ענף כלכלי</u>			
1.7	2.5	7.6	חקלאות
28.0	29.1	29.4	תעשייה
0.8	1.0	1.0	חשמל ומים
3.7	5.4	2.5	בינוי
11.2	12.7	12.3	מסחר, שירותי אוכל וחארה
3.3	3.8	2.6	תחבורה, אחסנה ותקשורת
9.5	12.1	11.4	פיננסים ושירותים עסקיים
22.7	23.9	18.8	שירותים ציבוריים וקהילתיים
3.4	3.6	4.3	שירותים אישיים ואחרים
<u>שכר יומי ערב חאבטלה (ש"ח)</u>			
5.5	6.4	6.8	עד 50
44.0	45.7	52.3	100-51
24.7	27.9	27.9	150-101
11.0	10.8	7.5	200-151
14.8	9.2	5.5	+201
133	116	105	שכר יומי ממוצע

7.3 מילות סיכום

בדיקת אחוז המובטלים החוזרים מכלל מקבלי דמי אבטלה בשנת 1995, בתוכם המובטלים הכרוניים, העלתה כי 70% מסך כל המקבלים דמי אבטלה קיבלו בשנה הנדונה דמי אבטלה לראשונה. כלומר, חלק הארי של מקבלי דמי האבטלה לא היו מובטלים ותיקים. מתוך 30% הנותרים - שהם המובטלים החוזרים - רק 1% קיבלו דמי אבטלה מספר פעמים בשנים רצופות ובמשך תקופות ארוכות - כלומר, היו בחזקת מובטלים כרוניים. על 1% זה נמנים המובטלים העונתיים, הזכאים לדמי אבטלה על פי החוק, וכן אלה המנצלים את המערכת: עובדים כל שנה תקופה מינימלית וממצים את מלוא תקופת התשלום המגיעה כחוק. קבוצה זו, כפי שאפשר לראות, זניחה.

חלק שלישי

נספחים

נספח פרסומים

סקרים

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 1995",
סקר מס. 131, ינואר 1996

הפרסום מציג את תכונותיהן הדימוגרפיות, התעסוקתיות והכלכליות של נשים שקיבלו דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הנתונים מעודכנים לשנת 1995 ומושווים לשנים קודמות. כמו כן מוצג בדו"ח מידע כללי על החייבים בדמי מזונות: כמה מהם משלמים את דמי המזונות באופן שוטף, כמה אינם משלמים כלל, ומה גודל החוב המצטבר?

בשנת 1995 כ-17,500 נשים קיבלו דמי מזונות, וכ-27.4 אלף איש היו רשומים במוסד לביטוח לאומי כחייבים בדמי מזונות. התקבולים מהחייבים היו כ-45% מסך כל התשלומים המשולמים לזכאים לדמי מזונות. היתר מומן על ידי האוצר.

שנטל ורנט ושלמה נאון, "מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי גמלת שירותים מיוחדים",
סקר מס. 132, פברואר 1996

פרסום זה סוקר את מגמת הגידול במספר המקבלים קצבות נכות מאז הפעלת החוק בשנת 1975. הוא מתאר את תהליך העבודה של בדיקת הזכאות וקביעתה וכן את אוכלוסיות מקבלי קצבות הנכות ומקבלי גמלה לשירותים מיוחדים בשנים 1994-1995. מוצגים נתונים דימוגרפיים של הנכים וכן נתונים על הכנסתם ועל סוגי הליקויים שלהם ואף אחוז הנכות הרפואית ודרגת הנכות.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה - 1995", סקר מס. 133, מרס 1996

מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-1995 בהשוואה לשנים קודמות, מפורטות תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, ומוצגים מספר אפיונים

של האבטלה; כמו כן מובאים נתונים על פרויקט הכשרה לעבודה במקצועות בניין. ב-1995 נמשכה הירידה במספר הבלתי מועסקים, אך מספר דורשי העבודה ומספר המקבלים דמי אבטלה גדלו.

ב-1992 הוחל בפרויקט הכשרה לעבודה במקצועות בניין. בשנים 1992-1995 הוכשרו כ-16 אלף מובטלים למקצועות אלה בארבעה מחוזות. במעקב שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי ובמעקב שנערך על ידי רשות תכנון כוח אדם נמצא, כי כ-20% מאלה שהשתתפו במחזורי הראשון והשני של פרויקט הבניין עבדו בענף הבניין לאחר סיום הקורס. אחוז העובדים בבניין (על פי סקר הרשות הני"ל) מגומרי המחזור השלישי והרביעי היה גבוה בהרבה.

מקור הנתונים הוא קובץ התביעות לדמי אבטלה של מובטלים שתביעתם אושרה. יש בו פרטים על התשלום, על תכונות דימוגרפיות של המקבלים וכן היסטוריה תעסוקתית שלהם.

לאה ענבר, "שיקום נכים - מסיימי טיפול שיקומי 1993-1994", סקר מס. 134,

מרס 1996

פרסום זה בוחן, כמדי שנתיים, את הצלחתו של הטיפול השיקומי הניתן לנכים כלליים, לנפגעי עבודה ולנפגעי איבה על ידי מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי. הקריטריון העיקרי לבחינת הצלחתו של התהליך הטיפולי הוא השתלבותם של הנכים הללו בעבודה בשוק החופשי והשתלבותם של הנכים המוגבלים במיוחד במסגרת מוגנת. הממצאים מורים, כי 48% מכל הנכים שסיימו את הטיפול השיקומי - המשתקמים בשנים 1993-1994 - עבדו בגמר הטיפול. בתקופה זו סיימו את הטיפול במסגרת מחלקת השיקום של המוסד 3217 איש בסה"כ. כמו כן, נבחנו הקשר בין מאפיינים דימוגרפיים ואחרים להשתלבות בעבודה וכן הקשר בינה לבין דרכי הטיפול שננקטו על ידי עובדי השיקום.

נבחנה גם שאלת השתחררותם של נכים כלליים, שעברו תהליך טיפול שיקומי, מהזדקקות לקצבת נכות, במלואה או בחלקה. נמצא, כי חמישית מאלה שהיו זכאים לקצבה מלאה בתחילת הטיפול, הפסיקו לקבלה שנה לאחר סיום הטיפול, וכי קצבתם של 8% נוספים הופחתה.

ראובן שטיינר, "ממוצעי שכר והכנסה והתפלגותם לפי משתנים כלכליים שונים, 1993-1992", סקר מס. 135, מרס 1996

בפרסום זה מוצגים נתונים מפורטים על התפלגויות השכר וההכנסה (בציון הממוצעים לחודש ולשנה), לפי משתנים דימוגרפיים וכלכליים שונים בהתייחס לשנים 1993-1992. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי.

חוברת זו היא השלמה והרחבה של פרסום קודם (סקר מס. 130) של מינהל המחקר והתכנון, שהציג נתונים סטטיסטיים על השכר הממוצע לפי יישוב. הנתונים מתבססים בעיקר על קובץ הבריאות המרכזי המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש לעריכת חישוביו לצורך חלוקת מקורות המימון של חוק ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות.

תמר אליאב, "גימלאות אמהות 1992-1995", סקר מס. 136, יוני 1996

בפרסום זה נסקרות ההתפתחויות שחלו בחוק ביטוח אימהות מאז נחקק ב-1986, ונבדקת משמעותן מבחינת רווחת הנשים. מוצג מידע השוואתי על כללי הזכאות לגמלת דמי לידה ועל תשלומיה בישראל ובמדינות מערב אירופה בשלוש נקודות זמן: 1960, 1987 ו-1995.

כמו כן נסקרו מאפיינים דימוגרפיים ותעסוקתיים של נשים שקיבלו דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי בשנים 1992-1995. נבחנה במיוחד אוכלוסיית העולות החדשות שקיבלו דמי לידה, ונבדקה השפעת השינוי בחוק, שלפיו דמי הלידה הועלו ל-100% משכרה של היולדת בשלושת החודשים שקדמו ללידה.

ישראל ערד, "תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה, 1990-1994", סקר מס. 137, יולי 1996

נבחנה שאלת מידת ההצלחה של המוסד לביטוח לאומי בקליטה ובטיפול בעולים, תוך הבחנה בין אוכלוסיות שהאחריות לטיפול בהן היתה בידי המוסד מיד עם עלייתן, לבין אוכלוסיות שהועברו לטיפול המוסד לאחר שקודם לכן טופלו על ידי רשויות אחרות.

כמו כן נבחנו התארגנות המוסד לקליטת העולים; השינויים הטכנולוגיים בקליטת המידע, אגב ציון המערכת הממוכנת שהוכנה ל"יתשלו"ם אבטומטי" של קצבות זיקנה וילדים; פעולות ההסברה וההתייחסות לאוכלוסיות מיוחדות על פי אפיוניהן הספציפיים; גילוי הרגישות והגמישות לגבי הגשת תביעות או התייצבות בשירות התעסוקה וכיו"ב.

צוינו תרומת שינוי החקיקה להקדמת הטיפול בנכים קשים וסיעודיים ובזכאים לגמלת הבטחת הכנסה והבטחת זכויות העולים בתחומים נלווים, לרבות בתחום הביטוח הרפואי; תרומת תשלומי ההעברה לסך כל הכנסות העולים ותרומת המוסד לשילוב העולים במעגל העבודה, מבלי שנוצרה תלות בהבטחת הכנסה ובדמי האבטלה ומבלי שהיה בהם תמריץ שלילי לעבודה.

ז'ק בנדלק, "הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי - תמריץ למעסיקים, 1991-1995 (סקר מעקב)", סקר מס. 138, יולי 1996

בפרסום זה מתוארת התפתחות תשלומי התמריץ למעסיקים מאז הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי ביולי 1991 ועד לסיומו בסוף שנת 1995. כמו כן מוצגות בדו"ח תוצאותיו של סקר עמדות שנערך בקרב המעסיקים מקבלי התמריץ, אשר מטרתו היתה לקבלת מידע נוסף על יעילות התמריץ להרחבת מעגל התעסוקה.

הממצאים מורים, כי תשלומי התמריץ למעסיקים תרמו, ככל הנראה, להפחתת ממדי האבטלה וליצירת מקומות עבודה חדשים במשק. זאת, לעומת תכניות אחרות - כגון הפחתת עלות העבודה - אשר תרומתן להרחבת שוק העבודה מצומצמת יותר.

דליה גורדון ואסתר טולידנו, "העסק הזעיר - עצמאים במוסד לביטוח לאומי", סקר מס. 139, אוגוסט 1996

פרסום זה מציג זה לראשונה נתונים על התפתחותו של סקטור העצמאים הרשומים במוסד לביטוח לאומי בעשר השנים האחרונות. יש בו תיאור קצר של מקומו של סקטור העסקים הקטנים לעומת מקומו של סקר העסקים הגדולים בישראל, ומושגים שיעורי הגידול היחסיים שלהם. חלקו העיקרו של הפרסום מוקדש לניתוח תכונותיהם הדימוגרפיות והכלכליות של העצמאים וכן לניתוח התמדתם ורציפות עבודתם כעצמאים. מקור הנתונים - מינהלי.

מפעלים מיוחדים - פרויקטים ומחקרי הערכה

ד"ר הנק הבסי ובלהה ג'סלין, "תב"ל - תעסוקת בית למרותקים של אגודת יד-שרה", מפעל מיוחד מס. 57, מאי 1996.

מוצגים ממצאי המחקר, שליווה את פרויקט תב"ל. מטרתו של פרויקט זה הן להכשיר מתנדבים וכן עריכת ביקורים סדירים אצל המרותק לביתו (שתיים עד ארבע פעמים בחודש), כדי להדריכו כיצד לבצע תעסוקה, שיש ביכולתו לבצע ושהוא יכול למצוא בה הנאה ועניין. הפרויקט הציע מגוון תעסוקות, שניתן להתאימן לאישיותו, להשכלתו ולכישוריו של המרותק לביתו. הפרויקט הופעל בראשון לציון, בנתניה וביפו מאז אוקטובר 1994 במשך שנה. בשנה ניסיונית זו הופעלו 59 מתנדבים שעבדו עם 67 מרותקי בית.

המחקר העלה שביעות רצון גבוהה של הלקוחות ושל המתנדבים מן הפרויקט. הלקוחות היו מרוצים מאוד הן מהתעסוקה והן מביקורי המתנדבים. כמו כן הוכח, שניתן להפעיל שירות של תעסוקת בית למרותקים באמצעות מתנדבים וכך לשפר את איכות חייו של המרותק לביתו.

דבי עובדיה-יוסף, "ליווי תעסוקתי לאסירים משוחררים", מפעל מיוחד מס. 58, מאי 1996

מפעל הליווי התעסוקתי לאסיר המשוחרר הוקם על ידי הרשות לשיקום האסיר בעקבות מחקרים שהעלו, כי יש קשר סיבתי בין אבטלה לחזרה לפשע. הפרויקט הופעל מאז דצמבר 1993 ועד לאפריל 1995. הליווי התעסוקתי כלל לא רק שילוב של האסיר המשוחרר בתעסוקה, אלא בעיקר תמיכה בו בחודשי העסקתו הראשונים. זאת - באמצעות הקצאת פקידי השמה בלשכת התעסוקה, הצמדת מתנדב לכל אסיר משוחרר (כחבר תומך) והקמת קבוצת תמיכה בהנחיית פסיכולוג תעסוקתי.

במשך הפעלת הפרויקט פנו 152 אסירים משוחררים בבקשה להצטרף אליו. הרקע של רובם היה מאסרים חוזרים בגין עבירות סמים, אלימות ועבירות רכוש. כמחציתם שולבה בתעסוקה או בהכשרה מקצועית. הם הועסקו עשרה חודשים בממוצע, וכמחציתם התמידה בתעסוקה עד תום המעקב המחקרי. הממצאים מעידים על קושי להפעיל את המודל, אך לא ברור האם קושי זה נובע מכך שהמודל אינו ניתן ליישום, או שמא הנהגתו של שירות זה בקרב הגורמים הטיפוליים ובקרב האסירים המשוחררים הצריכה זמן רב יותר מן המתוכנן. בתום התקופה הניסיונית ניתן היה להבחין בניצנים של שיתוף פעולה בין הגורמים הטיפוליים בקהילה לבין מפעילי הפרויקט.

ד"ר ג'ולי צוויקל, "מניעה וטיפול בנפילות קשישים בבאר שבע", מפעל מיוחד מס. 59, יוני 1996

הפרויקט "מניעת נפילות קשישים בבאר שבע" הופעל במשך שנתיים (1994-1995) על ידי מרפאה קהילתית בשכונה א' של קופת חולים הכללית בבאר שבע, אש"ל ובית החולים סורוקה בבאר שבע. מטרתו היתה לפתח גישה קהילתית למניעת נפילות של אוכלוסיית הקשישים בבאר שבע ולטיפול בנפילות אלה. בפרויקט נבדקו 361 קשישים, ועל פי התוצאות הקשישים שהיו מעוניינים בכך הופנו לתכנית התערבות. לקבוצה הנתונה בסיכון נמוך הוצעו תכניות של חינוך לבריאות והתעמלות. לקבוצה הנתונה בסיכון גבוה הוצעו בדיקה רפואית מקיפה וטיפול פרטני בהתאם לתוצאות הבדיקה, ועבור חלק מקבוצה זו נעשתה הערכת סיכונים בביתם. במקביל, נעשתה עבודה קהילתית כדי למסד את תכניות המניעה.

תוצאות המחקר מורות, ששיעור הנפילות אצל קשישים גבוה. נמצא קשר מובהק בין נפילות לדיכאון, אשר הצוות במרפאה לא היה מודע לו. מספרם הקטן של המשתתפים בחוגי ההתעמלות והחינוך לבריאות והתקופה הקצרה של המעקב לא איפשרו להעריך מהי מידת ההשפעה של ההתערבות על מידת הסיכון לנפילות.

דו"חות מחקר

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 במשך 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

ר' להלן מאמרים שהתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית.

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 ליידע 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.

גדעון יניב, "שתי הערות נוספות על העלמת הכנסות" (באנגלית), מחקר מס. 61, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1995

ר' להלן מאמרים שהתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית.

גדעון יניב, "הפרעה פובית, הוצאות טיפול והימנעות מסיכון: הסתכלות כלכלית" (באנגלית), מחקר מס. 62, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1995

הפרעות פוביות זוכות לתשומת לב רבה בפרקטיקה הפסיכיאטרית המודרנית, שכן הן שכיחות, מגבילות את התפקוד היומיומי, וניתנות לטיפול. אגורפוביה, ההפרעה השכיחה והמגבילה יותר מכל ההפרעות הפוביות, כרוכה בסיכון ללקות בהתקף חרדה במקומות ציבוריים, ולפיכך בהימנעות מהשתתפות מלאה בשוק העבודה. המאמר הנוכחי מחיל את כלי הניתוח הכלכלי של קבלת החלטות רציונלית במצבים של אי-ודאות לבעיית האגורפוביה על מנת להגיע להבנה טובה יותר לא של הסיבה להפרעה הפובית, אלא של מידת הסטייה מפעילות עבודה נורמאלית (העשויה להגיב לתמריצים כלכליים) ושל מידת

יעילותו של טיפול נפשי (פסיכותרפיה) כמגביר את ההשתתפות בשוק העבודה. המאמר מראה, שאגורפוביה מצמצמת את התחייבויות התעסוקה של הפרט, וכי הוא יקדיש פחות זמן לעבודה (ויותר זמן לפעילויות פנאי בבית) ככל שההסתברות להתרחשות התקף במקום ציבורי גדולה יותר, ככל שההפסד הכספי הנגרם בשל אי-היכולת לעמוד בהתחייבותיו (בעקבות התקף) גדול יותר, וככל שזמן ההתאוששות מהתקף ממושך יותר. המאמר מערער על הטענה הפופולרית, שלפיה העלות הכספית של הטיפול הנפשי הוא גורם מסייע להצלחת הטיפול, ומראה שבעוד שטיפול מפחית את הסיכון ללקות בהתקף, עלות הטיפול מפחיתה את הנטייה להסתכן. ההשפעה הבלתי-צפויה של עלות הטיפול דומיננטית יותר במקרים קלים של אגורפוביה (שבהם ההימנעות מעבודה קטנה יותר). היא מביאה למסקנה, שמקרים קלים עשויים להיות מטופלים ביתר יעילות במרפאות ציבוריות, אשר הטיפול הניתן בהן אינו כרוך בתשלום.

יעקב קונדור, "אומדן ההעלמות של עצמאים בסקר הוצאות המשפחה 1992/93", מחקר מס. 63, המוסד לביטוח לאומי, פברואר 1996

ידיעותינו על התחלקות ההכנסות ועל העוני בישראל עדיין מקוטעות. סקרי ההכנסות של הלמ"ס, ובעקבותיהם 'דו"חות העוני' השנתיים של המוסד לביטוח לאומי, אינם מתייחסים לעצמאים ולכפריים ומשמיטים כד 30% מאוכלוסיית ישראל, בהם שכבות עניות ביותר, אך גם עשירים רבים. סקרי הוצאות המשפחה, הנערכים גם בקרב עצמאים, מתבצעים רק אחת לחמש שנים. אולם גם תוספת זאת של נתונים אודות הוצאות והכנסות לוקה בחסר, מחמת העלמת הכנסות רבתי (שאינה אופיינית רק לארצנו). במחקר הנוכחי נעשה ניסיון לאמוד את ממדיו של חסר זה כשלב ראשון במערכת מחקרים לאומדן התחלקות ההכנסות הכוללת בישראל.

נירית שמש-ישראלי, "השפעת שינויים בחינוך על אי שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל 1986/87 ו-1992/93", מחקר מס. 64, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1996

במחקר זה נבדק כיצד גידול במספר שנות הלימוד השפיע על אי השוויון בהכנסה הפרמנטית של משקי הבית בישראל בשנים 1986/87 ו-1992/93, תוך התמקדות בשילוב משוואת השכר באי השוויון בהתחלקות ההכנסה, כפי שעשו Slotte, Yitzhaki and Zandvakili בהתייחס לארה"ב. המדד שבעזרתו חושב אי השוויון הוא מדד גייני להוצאות על צריכה. הוא הוצג בשתי שיטות: האחת - פירוק אי השוויון לפי מרכיבי ההוצאה לתצרוכת, והשנייה - בדיקת השפעת גודל השינוי ברמת ההשכלה על אי השוויון בהכנסה הפרמנטית הממוצעת.

בשיטה הראשונה מדד גייני, המתייחס למרכיבי ההכנסה של ראשי משק הבית, גדל בין השנים הנבדקות, ואילו זה המתייחס לבנות הזוג ירד (מגמות אלו דומות למגמות שנמצאו בארה"ב). בשיטה השנייה נבדקו השפעת השינויים הבאים על אי השוויון: א. השינוי האדטיבי המלמד כיצד תוספת של שנת לימוד אחת משפיעה על אי השוויון, וב. השינוי המכפלתי שמתייחס להגדלת התשואה לחינוך. הממצאים מעידים על ירידה במדד גייני של ההוצאה לצריכה לאורך זמן ועל עלייה בגמישות ההכנסה של השינוי האדטיבי ושל השינוי המכפלתי. זאת - גם בקרב ראשי משקי הבית וגם בקרב בני/בנות הזוג. מכאן, שלמרות ירידת אי השוויון אי השוויוניות שנגרמה על ידי שינוי בהשכלה גדלה; וכמו כן, תוספת ההשכלה של בנות הזוג הגדילה את אי השוויון יותר מאשר תוספת השכלה של ראש משק הבית.

גדעון יניב, רפאלה כהן, יאסר עוואד, ויעקב שאול, "אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל", מחקר מס. 65, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1996

חוק שכר מינימום, שנכנס לתוקף באפריל 1986, מחייב את המעסיק לשלם לעובדיו שכר שאיננו נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. עבודות קודמות, שבדקו את מידת הציות של

מעסיקים לחוק, העלו שהיא קטנה למדי. המאמר הנוכחי מציג מספר היבטים תיאורטיים של ההחלטה לציית (או לא לציית) לחוק שכר מינימום, מודד את מידת הציות לחוק בשנים האחרונות ובודק אמפירית את הקשר בין מידת הציות לבין גורמים מסבירים שונים, כגון הפער בין שכר המינימום לשכר הממוצע המשולם לבעלי שכר נמוך, שיעור האבטלה ומשתנים דימוגרפיים.

פרסומים שראו אור או שהתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

Gideon Yaniv, "A Note on the Tax Evading Firm, National Tax Journal 48, pp. 113-120, 1995

המאמר מפתח מודל כללי של התחמקות לא חוקית של פירמה מתשלום מס אמת, הישים להתחמקות מכל מס שהוא (מס רווחים, מס קנייה, מסי ביטוח לאומי, נכויי מס במקור וכו'), הן בדרך של הצהרת חסר על בסיס 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 מההחלטה על היקף ההצהרה, ושעלייה בשיעור המס תביא תמיד להקטנת סטיית ההצהרה מהערך האמיתי של בסיס 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 על בעיית 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 מכפי שהיתה 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 שהשפעה על מספר העובדים איננה ברורה.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion and Monopolistic Output Decision: Note", Public Finance Quarterly 24, pp. 501-505, 1996

מאמרים שעסקו בקשר בין העלמת הכנסות על-ידי הפירמה לבין היקף הייצור העלו, בדרך כלל, שההחלטה על היקף הייצור אינה תלויה בפעילות ההעלמה של הפירמה. מאמר חדש, יחסית, בנושא טוען, עם זאת, שאם הסיכוי של הפירמה להיתפס בהעלמת הכנסות אינו בלתי תלוי בהיקף ההעלמה, כפי שהניחו עבודות קודמות, אלא משתנה (חיובית) עם היקף ההעלמה, כי אז ההחלטה על היקף הייצור מושפעת מפעילות ההעלמה. המאמר הנוכחי חושף טעות בבסיס הטענה האחרונה ומראה, שהיקף הייצור אינו תלוי בפעילות ההעלמה של הפירמה גם כאשר הסיכוי להיתפס מותנה בהיקף ההעלמה.

Gideon Yaniv, "Welfare Fraud and Welfare Stigma", Journal of Economic Psychology, 1996 (Forthcoming)

קבלת קצבה במרמה והכתמה (סטיגמה) הנובעת מקבלת קצבה, הן, במבט ראשון, שתי תופעות מנוגדות מטבען: האחת עלולה למנוע פרטים מלהשתתף בתכנית למרות שהם זכאים להשתתף בה, בעוד שהאחרת כרוכה בהשתתפות פרטים בתכנית למרות שאינם זכאים להשתתף בה. המאמר מציע, שמרמה והכתמה בתכניות הבטחת הכנסה ניתנות בכל זאת לניתוח במסגרת אחידה, המאפשרת בדיקה השוואתית של משך השהות בתכנית. המאמר מתמקד בהכתמה חברתית (להבדיל מהכתמה שמקורה בתחושות הפרט עצמו), המתאפשרת בעקבות חשיפה ציבורית (כתוצאה מזרישות התייצבות או השתתפות בעבודה יזומה כתנאי לקבלת קצבה). המאמר מראה, תחת הנחות סבירות על הפרמטרים של התכנית, שהכתמה מרתיעה מהשתתפות בתכנית במידה רבה יותר מאשר העונש הצפוי על השתתפות שלא כדין (הן באשר לעצם ההשתתפות בתכנית והן באשר למשך

ההשתתפות). תוצאה זו (המתיישבת עם טענת סוציולוגים כי איום בעונש לא-פורמאלי הוא בעל השפעה גדולה יותר על התנהגות הפרט מאשר איום בעונש פורמאלי) מלמדת, כי ניתן לסייע למעוטי היכולת בצורה יעילה יותר על ידי הקצאת פחות משאבים לאכיפת חובת ההתייצבות או העבודה היזומה והפניית משאבים רבים יותר לאכיפת תנאי הזכאות.

לאה אחדות וגדעון יניב, "שכר מינימום והגמלה להבטחת 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 (שנחקק ב-1 באפריל 1987) - באמצעות שכר. אך בעוד חוק 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 בציבור 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.

Lea Achdut, "Income Inequality, Income Composition and Macroeconomic Trends", *Economica* 63, pp. F1-F27, 1996

במאמר מספר הסברים למגמות השוני בהתחלקות ההכנסה הפנויה בישראל בשנים 1993-1979, על פי שני סוגי ניתוח: פירוק מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסה לפי מקור ההכנסה ולפי קבוצות אוכלוסייה ואמידת הקשר בין השינויים במדד גייני 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 בתקופה הנחקרת גדלה 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 החודשי 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 גייני 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 לצמצומו. ההבדל 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.

נספח לוחות

A. General

א. כללי

לוח 1/A – תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים)
 Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
Total receipts	38,939.7	33,051.4	24,680.0	19,764.5	17,003.8	סך כל התקבולים מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Thereof: to N.I. branches	27,119.7	23,457.5	20,436.1	16,303.5	14,098.8	
Contributions to N.I. branches	13,500.0	12,171.4	11,660.3	9,528.0	7,979.3	גביית לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	5,524.7	4,222.3	3,454.5	2,068.9	2,119.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	2,860.0	2,504.4	2,142.9	1,885.4	1,677.1	ריבית
Miscellaneous	52.0	32.4	52.4	40.5	30.6	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	5,183.1	4,527.1	3,125.9	2,780.9	2,283.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	11,820.0	9,594.0	4,243.9	3,461.0	2,914.0	גביית לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	24,666.8	20,867.7	17,999.2	14,501.2	11,967.3	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	19,483.7	16,340.6	14,873.3	11,720.3	9,684.0	למלאות גבייתות
For non-contributory benefits	5,183.1	4,527.1	3,125.9	2,780.9	2,283.3	למלאות לא גבייתיות
Current surplus	-827.6	-246.9	-14.2	-328.6	211.7	עודף שוטף
Assets at end of year	64,333.0	55,495.8	48,984.7	41,166.0	35,222.6	נכסים בסוף השנה

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל התוצאות מנהל.

לוח 2/A – תקבולים ותשלומים (מחירי 1985)
 Table A/2 – Receipts and Payments (at 1985 Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
Total receipts	7,873.0	7,457.4	6,127.4	5,513.1	5,261.1	סך כל התקבולים
Thereof: to N.I. branches	5,483.2	5,292.8	5,073.7	4,547.6	4,359.5	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	2,729.5	2,746.3	2,895.0	2,657.7	2,468.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	1,117.0	952.7	857.7	577.1	655.8	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Miscellaneous	10.5	7.3	13.0	11.3	9.5	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	1,047.9	1,021.5	776.1	775.7	706.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	2,389.8	2,164.7	1,053.7	965.4	901.6	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	4,987.2	4,708.4	4,468.7	4,045.9	3,702.8	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	3,939.3	3,687.0	3,692.7	3,269.2	2,996.3	לגמלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	1,047.9	1,021.5	776.1	775.7	706.5	לגמלאות לא גבייתיות
Current surplus	-167.3	-55.9	-3.5	-91.6	65.5	עודף שוטף

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל התוצאות מנהל.

לוח א/3 – גבייה ומלאות – ענף זיקנה ושארית
 Table A/3 – Contributions and Benefits – Old-Age and Survivors Branch

NIS Million	מילוני שקלים חדשים				
	1996	1995	1994	1993	1992
	מחירים שוטפים				
At Current Prices					
Total benefits	8,823.4	7,565.2	6,333.7	5,349.0	4,569.3
Thereof: under N.I. Law	6,813.4	5,852.9	4,992.7	4,294.1	3,693.9
Total contributions from the public	6,013.7	5,312.6	4,474.9	3,768.2	3,072.7
Government participation under N.I. Law	871.5	829.7	671.3	549.3	466.5
Interest	1,049.4	900.5	766.8	672.1	608.8
Current surplus	-31.2	207.9	90.2	-117.6	-199.0
Surplus including interest	1,018.2	1,108.4	857.0	554.5	409.8
Assets at end of year	23,723.3	20,239.1	17,592.9	14,698.4	12,561.1
	מחירי 1985 ¹				
At 1985 Prices ¹					
Total benefits	1,783.9	1,706.9	1,572.5	1,492.0	1,413.8
Thereof: under N.I. Law	1,377.6	1,320.6	1,239.6	1,197.8	1,142.9
Total contributions from the public	1,215.9	1,198.7	1,110.0	1,051.1	950.7
Government participation under N.I. Law	176.2	187.2	166.7	153.2	144.3
Current surplus	-6.3	46.9	22.4	-32.8	-61.6

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 בזמן קבלתה, אין הליח מוצג בטורים על המחירים, הנכסים והעודפים במחירים קבועים.

לוח א/4 - גביית וגמלאות - ענף נכות כללית
 Table A/4 - Contributions and Benefits - General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,680.6	2,164.7	1,684.1	1,365.5	1,122.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,472.9	1,989.9	1,533.4	1,225.9	993.1	מזה: לפי חוק הגביעות הלאומי
Total contributions from the public	2,110.0	1,863.2	1,601.4	1,308.2	1,092.2	סך כל הגביעה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	60.5	55.8	49.1	45.2	43.0	השתתפות מממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	178.0	163.7	138.4	117.3	101.1	ריבית
Current surplus	-382.4	-137.4	64.4	82.4	85.9	עודף שוטף
Surplus including interest	-204.4	26.3	202.9	199.7	187.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	3,843.0	3,559.2	3,246.6	2,634.0	2,164.2	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					מחירי 1985 ¹
Total benefits	542.0	488.4	418.1	380.9	347.3	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	500.0	449.0	380.7	341.9	307.3	מזה: לפי חוק הגביעות הלאומי
Total contributions from the public	426.8	420.4	397.6	364.9	337.9	סך כל הגביעה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	12.2	12.6	12.2	12.6	13.3	השתתפות מממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-77.3	-31.0	16.0	23.0	26.6	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 5/א - תגובה ותגלמות - ענף נפגעי עבודה
 Table A/5 - Contributions and Benefits - Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
	At Current Prices					
	מתורגמים שווייטרים					
Total benefits	2,888.7	1,422.8	1,125.3	875.2	746.7	סך כל התגלמות
Thereof: under N.I. Law	1,583.7	1,315.7	1,179.1	809.3	688.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	833.0	737.7	583.1	487.6	416.5	סך כל התגבייה מן הציבור
Interest	276.0	184.5	139.3	140.5	139.9	ריבית
Current surplus	-793.0	-618.1	-477.0	-330.3	-283.3	עודף שוטף
Surplus including interest	-517.8	-433.7	-337.7	-189.8	-143.3	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	5,784.0	3,644.5	2,811.4	2,824.6	2,710.7	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					
	מתורגמי 1985					
Total benefits	584.0	321.0	279.4	244.1	231.0	סך כל התגלמות
Thereof: under N.I. Law	320.2	296.9	292.7	225.7	213.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	168.4	166.4	144.8	136.0	128.8	סך כל התגבייה מן הציבור
Current surplus	-104.7	-97.9	-118.4	-92.1	-87.7	עודף שוטף

¹ See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/6 – תרומות וגמלאות – ענף אימנות
 Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	1,408.2	1,173.5	880.1	715.1	607.8	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,293.0	1,077.0	793.2	643.8	522.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	915.0	806.5	696.4	566.4	468.8	סך כל התרומות מעד הציבור
Interest	67.0	74.6	71.6	66.3	64.0	ריבית
Current surplus	-402.5	-289.8	-112.1	-89.0	-94.0	עודף שוטף
Surplus including interest	-335.5	-215.2	-40.5	-22.8	-30.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	1,284.0	1,457.5	1,542.4	1,398.1	1,262.7	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					
	מחירי 1985					
Total benefits	284.7	264.8	218.5	199.4	188.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	261.4	243.0	196.9	179.6	171.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	185.0	182.0	172.9	158.0	145.0	סך כל התרומות מעד הציבור
Current surplus	-67.8	-48.6	-27.8	-24.8	-29.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/7 - תרומות ונזילות - ענף ילדים
 Table A/7 - Contributions and Benefits - Children Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1996	1995	1994	1993	1992	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	4,941.1	4,248.8	3,693.8	3,131.1	2,174.1	סך כל הנזילות
Thereof: under N.I. Law	4,652.1	3,817.0	3,139.2	2,477.6	1,599.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,950.0	2,612.2	2,070.9	1,713.4	1,438.0	סך כל התרומות מן הציבור
Government participation under N.I. Law	4,446.0	3,224.4	2,645.4	1,413.3	1,165.3	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	750.0	679.0	554.6	436.7	395.0	ריבית
Current surplus	2,698.8	1,983.9	1,544.5	621.6	976.8	עודף שוטף
Surplus including interest	2,448.8	2,662.8	2,092.9	1,058.3	1,371.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	18,610.0	16,417.2	13,617.3	10,004.5	8,947.0	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					
	מחירי 1985					
Total benefits	999.0	958.7	917.1	873.4	672.2	סך כל הנזילות
Thereof: under N.I. Law	940.6	861.2	779.4	691.1	494.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	596.4	589.4	514.2	477.9	444.9	סך כל התרומות מן הציבור
Government participation under N.I. Law	898.9	727.5	656.8	394.2	360.6	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	545.7	447.6	383.5	173.4	302.2	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 8/א - תוצאות תרומות - ענף האבטלה

Table A/8 - Contributions and Benefits - Unemployment Branch

NIS Million	תקופת שנים תרומות					
	1996	1995	1994	1993	1992	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	1,542.0	1,242.6	967.4	982.1	962.8	סך כל התשלומים
Thereof: under N.I. Law	1,511.0	1,218.7	939.9	947.4	918.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	294.0	254.9	213.5	173.5	145.8	סך כל התרומות מע הציבור
Interest	152.0	188.1	199.2	212.9	231.9	ריבית
Current surplus	1,264.8	-1,001.0	-759.2	-800.6	-792.6	עודף שוטף
Surplus including interest	-1,112.8	-812.9	-560.0	-588.0	-560.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	2,703.0	3,445.4	4,007.2	4,059.3	4,217.8	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					מחירי 1985
Total benefits	311.8	280.4	240.2	273.9	297.9	סך כל התשלומים
Thereof: under N.I. Law	305.5	275.0	233.4	264.3	284.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	59.4	57.5	53.0	48.3	45.1	סך כל התרומות מע הציבור
Current surplus	-225.0	-183.4	-188.5	-223.3	-245.2	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

B. Old Age and Survivors

ב. זיקנה ושאירים

לוח 1/2 - קבלני קצבת זיקנה ושאירים

Table B/1 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors		Old Age		Total		Grand Total	1966
	Not Under N.I. Law	Under N.I. Law	Not Under N.I. Law	Under N.I. Law	Total	Total		
	Survivors (New Immigrants)	Thereof Special Orphans Benefit						
	שארירי (חדשים) עולים (חדשים)	מבין שארירי מבין יתומים	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	סה"כ	סה"כ	סה"כ	שנת
			Not Under N.I. Law	Under N.I. Law	Total	Total	Grand Total	
1966	-	-	-	83,270	97,870	120,466	1966	
1975	816	2,335	34,451	175,833	210,284	271,320	1975	
1980 ¹	2,130	3,596	32,737	234,571	267,308	343,359	1980	
1985 ²	1,837	4,094	25,492	275,598	301,081	390,226	1985	
1990	1,151	4,743	31,899	321,132	353,031	450,829	1990	
1992	1,004	3,757	63,070	337,062	400,132	499,785	1992	
1993	958	5,100	70,349	346,826	417,175	517,749	1993	
1994	879	5,187	76,702	357,856	434,558	535,850	1994	
1995	820	5,100	83,080	863,970	452,050	553,890	1995	
1996	800	5,300	87,500	382,000	469,500	571,900	1996	

All pension recipients

כל מקבלי הקצבה

Year	Survivors	Old Age	Total	Percentage of Total ²	Year
1966	-	14,600	22,569	36.0	1966
1975	816	34,451	61,036	46.5	1975
1980 ¹	2,130	32,737	76,051	55.4	1980
1985 ²	1,837	25,492	89,145	47.2	1985
1990	1,151	31,899	97,798	43.1	1990
1992	1,004	63,070	99,653	40.8	1992
1993	958	70,349	100,574	40.0	1993
1994	879	76,702	101,291	39.1	1994
1995	820	83,080	101,840	37.9	1995
1996	800	87,500	102,400	37.1	1996

מקבלי השלמת תביעה כאחוז מסך הכולל

Year	Survivors	Old Age	Total	Percentage of Total ²	Year
1966	-	-	36.0	40.9	1966
1975	94.4	91.2	45.9	40.9	1975
1980	93.1	95.2	51.3	36.0	1980
1985	91.7	94.4	46.2	28.1	1985
1990	90.6	96.3	42.5	22.0	1990
1992	89.5	96.9	40.3	20.2	1992
1993	88.6	95.7	39.6	19.6	1993
1994	88.7	94.7	38.6	18.9	1994
1995	89.0	94.6	37.5	18.3	1995
1996	95.6	95.0	36.6	17.7	1996

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.

השנתית

2) As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive this supplement in accordance with the terms of the Income Support Law.

12 מאז 1 בינואר 1982 השלמת תביעה ניתנת בהשלמה לקצבת מכרה חוק הביטוח הלאומי.

לוח 2/2 - מקבלי קצבת זקנה ושאריים, לפי סוג המשפחה
Table B/2 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family¹

Year	Children Only			Widow/er			אלמנות			Elderly Couple			קשישים Single Elderly Person	סך הכל Total	שנת 1957
	4 ילדים וייותר 5 or More Children	4-1 3 ילדים Children	2 ילדים ² Children ²	5 עם ילדים או יותר With 5 or More Children	4-1 3 עם ילדים With 3 or 4 Children	2 עם ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	ללא ילדים Without Children	2 עם ילדים וייותר With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child	ללא ילדים Without Children	קשישה ת/ת Single Elderly Person			
1957	-	-	50	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	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	-	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990	
1992	-	-	1,327	-	-	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	440	930	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995	
1996	70	450	960	500	2,380	3,500	6,090	88,400	2,000	3,400	104,900	356,400	571,900	1996	

1) ראה הערה 1 ללוח 1/1.
 2) עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק עבור שני הילדים הראשונים. מסתריך זה שולמו תוספות עבור כל ילד ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.
 3) מקבלי קצבאות לפי חוקי נ-14,800 במספר) כליליים ב-1965 רק ב"סך הכל". נתונים מספורטים לפי חוקי משפחה מוצגים מאז 1975.

מס' 3/2 - קצבת קצבת זקנה ושיקום מוטות השלם המזכה

Table B/3 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

Year	Children Only			Widow/er				Elderly Couple		Single Elderly Person	Total	Total %				
	4 or more Children	3 or 4 Children	2 Children	5 or more Children	4 or 3 Children	2 Children	1 Child	2 or more Children	1 Child							
1966	-	-	19	66	-	-	-	845	586	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 ¹	-	-	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	2,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1990	-	-	75	125	-	-	-	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,359	143,588	1990
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	940	940	1,430	35,980	1,180	1,210	37,430	100,470	179,850	1994
1995	5	15	40	120	240	770	880	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1996	5	15	50	130	250	780	900	900	1,450	35,980	1,190	1,250	39,500	107,200	188,700	1996

As percentage of total old age and survivors pension recipients

כאחוז מכלל מקבלי קצבת זקנה ושיקום

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	5.6	-	-	-	34.2	26.3	46.6	54.7	32.7	31.4	27.6	31.8	1990
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	4.5	-	-	-	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	30.8	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	25.6	36.2	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
1996	7.3	3.4	5.2	4.6	50.0	32.8	25.7	32.8	23.8	40.7	59.5	36.8	37.7	30.1	33.0	1996

1) See note 2 to Table B/2.
2) See note 1 to Table B/1.

1) ראו הערה 2 לטבלה B/2.
2) ראו הערה 1 לטבלה B/1.

חוק 4/2 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקקת ושימורים (לחודש)

Table B/4 - Old Age and Survivors' Basic Pension Rates (Per Month)

Year	ילדים בלבד		Widow/er			אלמנה		Elderly Couple		אלמנה קדומה		Year
	2 or More Children	One Child	With 5-6 Children	With 3-4 Children	With 2 Children	With One Child	With 2 or More Children	With One Child	Without Children	Single Elderly Person or Widow/er		
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	117.4	118.3	1985	
1990	470.7	235.3			728.8	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990	
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	1,017.2	886.6	590.8	1994	
1995	838.7	419.4	2,550.8	1,923.5	1,296.2	982.5	1,421.5	1,212.5	1,003.5	668.8	1995	
1996	938.5	469.3	2,880.3	2,171.9	1,463.6	1,109.4	1,595.9	1,361.3	1,126.6	751.1	1996	

At current prices (I.S.)¹⁾

מחירים שוטפים (שקלים)

At 1985 prices (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ש)

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	186.3	93.1			288.4	218.7	316.8	270.2	223.5	149.0	1990
1992	179.0	89.5			277.2	210.1	309.1	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	189.2	94.6	575.8	434.2	292.6	221.8	320.7	273.6	226.4	150.9	1995
1996	211.8	105.9	580.5	437.7	295.0	223.6	321.7	274.4	227.1	151.4	1996

כאשר מחירים הנתונים המופיעים למחירי 1985

As percentage of average monthly wage per employee post

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	19.8	9.9			30.7	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990
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	19.5	9.7	59.2	44.7	30.1	22.8	33.0	28.2	23.3	15.5	1995
1996	21.8	10.9	57.7	43.5	29.3	22.2	32.0	27.3	22.6	15.1	1996

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

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	ילדים לבד		אלמנה		זוג קשישים			קשישה או אלמנה יחידים	שנה
	Children Only	ילד אחד	Widow/er	עם ילד אחד	Elderly Couple	עם ילד אחד	ללא ילדים	Single Elderly Person or Widow/er	

At current prices (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

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
1990	749.6	523.5	1,053.2	875.9	1,123.3	1,005.0	886.7	591.5	1990
1991	814.4	570.6	1,138.2	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
1996	1,487.9	1,037.2	2,500.6	1,988.1	2,887.3	2,384.8	1,883.2	1,255.6	1996

At 1985 prices (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

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
1990	396.6	207.2	416.8	346.6	444.5	397.7	350.9	234.1	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	580.5	479.6	378.7	252.6	1995
1996	299.9	209.0	504.0	402.7	581.9	480.6	379.5	253.1	1996

As percentage of average monthly wage per-employee post

כאחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

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
1990	31.6	22.1	44.4	36.9	47.4	42.4	37.4	24.9	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	59.7	49.4	39.0	26.0	1995
1996	29.8	20.8	50.1	40.1	57.9	47.8	37.7	25.2	1996

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 - חסכומים חדשים בשקלים חדשים.

C. Work Injured

ג. נפגעי עבודה

לוח 1/ג - מקבלי נזילות נפגעי עבודה
Table C/1 - Recipients of Work Injury Benefits¹

Period	קצבת תלויים Dependants' Pensions		קצבת נכות עתידה Permanent Disability Pensions		דמי פגיעה Injury Benefits				תקופה
	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	מספר הימים ששולם שולמו Number of Paid-For Days		מספר הנפגעים Number of Injured		
					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
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
1996	561	3,320	1,850	13,441	409,104	2,558,805	10,173	79,743	1996

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.

בתד"ש.

לוח ג/2 - גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

Table C/2 - Average Work Injury Benefit

Year	קצבת תלויים ממוצעת לחודש		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש		דמי פגיעה ממוצעים ליום		שנה
	Average Dependants' Pension per Month		Average Permanent Disability Pension per Month		Average Injury Benefit per Day		
	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	
At current prices (I.S.) ¹							מחירים שוטפים (שקלים)
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
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
1996	3,401.2	3,172.2	1,842.0	1,704.0	..	97.7	1996
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
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
1996	685.5	639.3	371.4	343.4	..	19.7	1996
As percentage of average monthly per employee post							אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1965	..	..	18.0	20.5	50.3	56.8	1965
1975	53.9	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
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
1996	68.2	63.6	37.9	35.0	..	60.2	1996

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 ביולי 1996, לפי מין, גיל ואחוז נכות
Table C/3 - Recipients of Permanent Disability Pension in July 1996, by Sex, Age and Degree of Disability

Age	Degree of Disability						אחוז נכות	
	לא ידוע Not Known	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל Total	גיל
Total Population¹								כלל האוכלוסייה ¹
Total	178	780	417	1,249	3,123	9,354	15,101	סך הכול
Up to 21	4	3	3	8	11	42	71	עד 21
22-29	4	48	37	50	148	402	689	29-22
30-39	20	134	64	196	456	1,345	2,215	39-30
40-49	66	176	99	288	717	2,275	3,621	49-40
50-59	64	190	94	279	744	2,502	3,873	59-50
60-64	19	73	58	145	416	1,413	2,124	64-60
65+	1	156	62	283	631	1,375	2,508	+65
Men								גברים
Total	168	715	388	1,144	2,827	8,426	13,668	סך הכול
Up to 21	4	3	3	8	11	38	67	עד 21
22-29	4	44	33	44	133	365	623	29-22
30-39	18	121	61	181	423	1,216	2,020	39-30
40-49	60	160	90	262	639	2,010	3,221	49-40
50-59	63	173	90	251	651	2,214	3,442	59-50
60-64	18	69	54	134	383	1,310	1,968	64-60
65+	1	145	57	264	587	1,273	2,327	+65
Women								נשים
Total	10	65	29	105	296	928	1,433	סך הכול
Up to 21						4	4	עד 21
22-29	2	4	4	6	15	37	66	29-22
30-39	6	13	3	15	33	129	195	39-30
40-49	1	16	9	26	78	265	400	49-40
50-59	1	17	4	28	93	288	431	59-50
60-64		4	4	11	33	103	156	64-60
65+		11	5	19	44	102	181	+65

1) "Total population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

לוח 4/א - קבלת קצבת תלוית גילוי 1996, לפי שנת פטירה ותאריך
Table C/4 – Recipients of Dependants Pension in July 1996, by Year of Death and Degree of Entitlement

Year of Death	Degree of Entitlement						Total	Total	שנת מות
	Other	100	90	80	60	40			
Total	61	307	300	470	2,567	174	3,879	לוח 4	
1961-65	8			3	223	1	235	1961-65	
1966-70	6				366	13	385	1966-70	
1971-75	8			7	595	58	668	1971-75	
1976-80	9	2	15	105	507	52	690	1976-80	
1981-85	9	42	71	109	309	9	549	1981-85	
1986-90	6	83	89	112	237	12	539	1986-90	
1991-95	10	173	125	132	190	29	659	1991-95	
Not Known	5	7		2	140		154	לוח 4	

D. Disability

ד. נכות

לוח ד/1 – מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר תלויים¹

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
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	8,208	11,760	16,930	57,139	94,038	1995
1996	9,100	13,000	18,700	63,200	104,000	1996

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 משולמת תוספת תלויים עבור בן/בת זוג ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 – שיעורי קצבה בסיסית למקבלי נכות כללית בעל זרגת כושר של 100%

Table D/2 – Basic Disability Benefit Rates for Those Having 100% Degree of Disability¹

Year	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים Disabled with Spouse and Two Children	נכה עם בן/בת זוג וילד Disabled with Spouse and One Child	נכה עם בן/בת זוג Disabled with Spouse	נכה יחיד Single Disabled	שנה
At current prices (I.S.) ²					מחירים שוטפים (שקלים)
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
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	2,485.0	2,052.5	1,620.5	1,080.7	1995
1996	2,786.7	2,302.7	1,817.7	1,211.7	1996
At 1985 prices (N.S.)					מחירי 1985 (ש"ח)
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
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	560.6	463.0	365.6	263.8	1995
1996	567.1	486.6	369.9	266.6	1996
As percentage 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
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	57.5	47.5	37.5	25.0	1995
1996	57.3	47.3	37.4	24.9	1996

1) From July 1975 to March 1984, the dependants' allowance was paid for spouse, for parents and for the first two children. In April 1984 the increment for parents was abolished.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

1) מיולי 1975 עד מרס 1984, תוספת תלויים שולמה עבור בן/בת זוג, חורים ושני ילדים ראשונים. החל מאפריל 1984, בוטלה תוספת התלויים עבור חורים.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים, מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ד/3 – מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית – ספטמבר 1996
 Table D/3 – Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of Medical Disability – September 1996

Medical Disability Percentages	Degree of Disability				דרגת אי הכושר סך הכול Total	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
Total	86,341	2,138	6,543	10,681	105,703	סך הכול
35-49	8,313	179	736	2,772	12,000	49-35
50-59	23,075	618	2,726	4,321	30,740	59-50
60-69	13,621	469	1,542	2,185	17,817	69-60
70-74	7,510	212	449	454	8,625	74-70
75-84	11,444	341	612	576	12,973	84-75
85-100	22,378	319	478	373	23,548	100-85

E. Maternity

ה. אימהות

לוח ה/1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות
 Table E/1 - Number of Recipients of Maternity Benefits

Year	Maternity Allowance	דמי לידה	מענק אשפוז Hospitalization Grant	שנה
	אחוז מסך כל הילדות As Percentage of Total Number of Mothers	מספר המקבלות Number of Recipients		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1990	42.2	43,711	103,582	1990
1995	49.0	55,597	113,392	1995
1996	48.7	56,000	115,000	1996

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות
Table E/2 - Maternity Benefit Rates

Year	Maternity Allowance		Maternity Grant		מענק לידה סך הכול Total	שנה
	ממוצע ליוולדות Average per Mother	דמי לידה ממוצע ליום Daily Average	מענק ציוד Layette Grant	מענק אשפוז Hospitalization Grant		
At current prices (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל)
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	23.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	103.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
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	7,983.3	99.0	829.2	4,171.0	5,000.3	1995
1996	9,379.8	115.8	920.3	4,688.8	5,609.1	1996
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	857.3	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
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	1,801.3	22.3	187.1	941.1	1,128.2	1995
1996	1,890.5	23.3	185.5	945.1	1,130.5	1996
As percentage of average monthly wage per employee post ²						אחוז מחשכר התודשי הממוצע למשרת שכיר ²
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965		46.0	14.9	33.8	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
1992		45.7	19.1	96.4	115.5	1992
1993		43.7	19.0	94.1	113.1	1993
1994		45.5	18.4	90.5	108.8	1994
1995		69.0	19.3	96.8	116.1	1995
1996		71.4	18.9	96.4	115.3	1996

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.

2) Maternity allowance was calculated on a monthly basis.

2) דמי הלידה הודשו על בסיס חודשי.

F. Children

ו. 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		
Child Allowance									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	-	-	-	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	-	120,100	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	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 ³	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	³ 1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ⁴	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	⁴ 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,963	493,505	1990
1992	16,937	15,294	29,152	68,523	155,787	52,683	59,539	398,315	1992
1993 ⁵	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	⁵ 1993
1994	17,550	15,809	30,408	71,219	157,564	245,147	257,900	795,597	1994
1995	17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
1996	18,133	16,661	31,450	72,157	158,962	255,762	275,963	829,688	1996

Thereof: with Family Allowance to Veterans

מזה: עם קצבת יוצאי צבא

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	IV 1975
1980 ¹	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	¹ 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
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	119,910	-	-	193,067	1995
1996	9,821	8,213	16,556	46,913	118,512	-	-	200,015	1996

1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and 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 קצבת בגין הילד הראשון והשני 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 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 השנתי הוא המספר הממוצע.

4) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children receive allowance 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 והשני, בתנאי הכנסות. הכנסות. בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות 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.

לוח 2/1 - ילדים שבגינם שולמו קצבאות

Table F/2 - Children for Whom Allowances are Paid

Period	ילדים רביעיים ואילך Fourth and Subsequent Children		ילדים שלישיים Third Children		ילדים ראשונים ושניים First and Second Children	סך כולל Total	תקופה
	מזה : עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans	סך כולל Total	מזה : עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans	סך כולל 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
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,445	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
1996	154,426	275,864	200,015	297,963	1,383,413	1,957,240	1996

1)

2)

See notes to previous table.

3)

4)

5)

(1)

(2)

ראח הערות ללוח הקודם.

(3)

(4)

(5)

לוח F/3 - גובה קצבה חודשית למשפחה בפועל, לפי מספר הילדים¹

Table F/3 - Monthly Child Allowance Rates Per Family, by Number of Children¹

Year	מספר הילדים במשפחה									שנה
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
At current prices (I.S.) ³ מחירים שוטפים (שק"ל)										
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
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
1990	1,735.8	1,492.8	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990
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	123.2	1995
1996	3,492.6	3,016.8	2,541.1	2,065.3	1,555.9	1,094.0	543.8	272.2	136.1	1996
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	53.3	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
1990	715.6	615.5	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	-	1990
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	28.1	1994
1995	717.6	615.7	518.0	421.9	317.8	223.4	111.1	55.6	27.8	1995
1996	703.9	608.0	512.2	416.3	313.6	220.5	108.8	54.5	27.4	1996
As percentage of average monthly wage per employee post אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר										
1960 ⁴	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
1990	75.5	64.9	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	-	1990
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	74.0	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	2.9	1995
1996	71.8	62.0	52.2	42.5	32.0	22.5	11.2	5.6	2.8	1996

1) Including Family Allowance to Veterans.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.

2) עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד.

3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

3) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

4) See notes 1 and 4 to Table F/1.

4) ראה הערות 1 ו-4 בלוח F/1.

לוח 4/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים¹, לפי יבשת המוצא של המבוטח
 Table F/4 - Families Receiving Child Allowance¹, by Continent of Origin of the Insured

Period	Israel		סך הכול Total	אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	סך הכול Total ²	תקופה
	לא יהודי Non-Jewish	יהודי Jewish					
Absolute numbers							
IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1965	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1965
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,130	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 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	185,233	134,634	815,963	VI 1995
VI 1996	158,850	353,361	511,211	189,306	129,261	829,688	VI 1996
Percentages							
IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.0	100.0	IV 1960
I 1965	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1965
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 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	41.3	60.8	22.7	16.5	100.0	VI 1995
VI 1996	19.1	42.5	61.6	22.8	15.6	100.0	VI 1996

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) חנתונים 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.

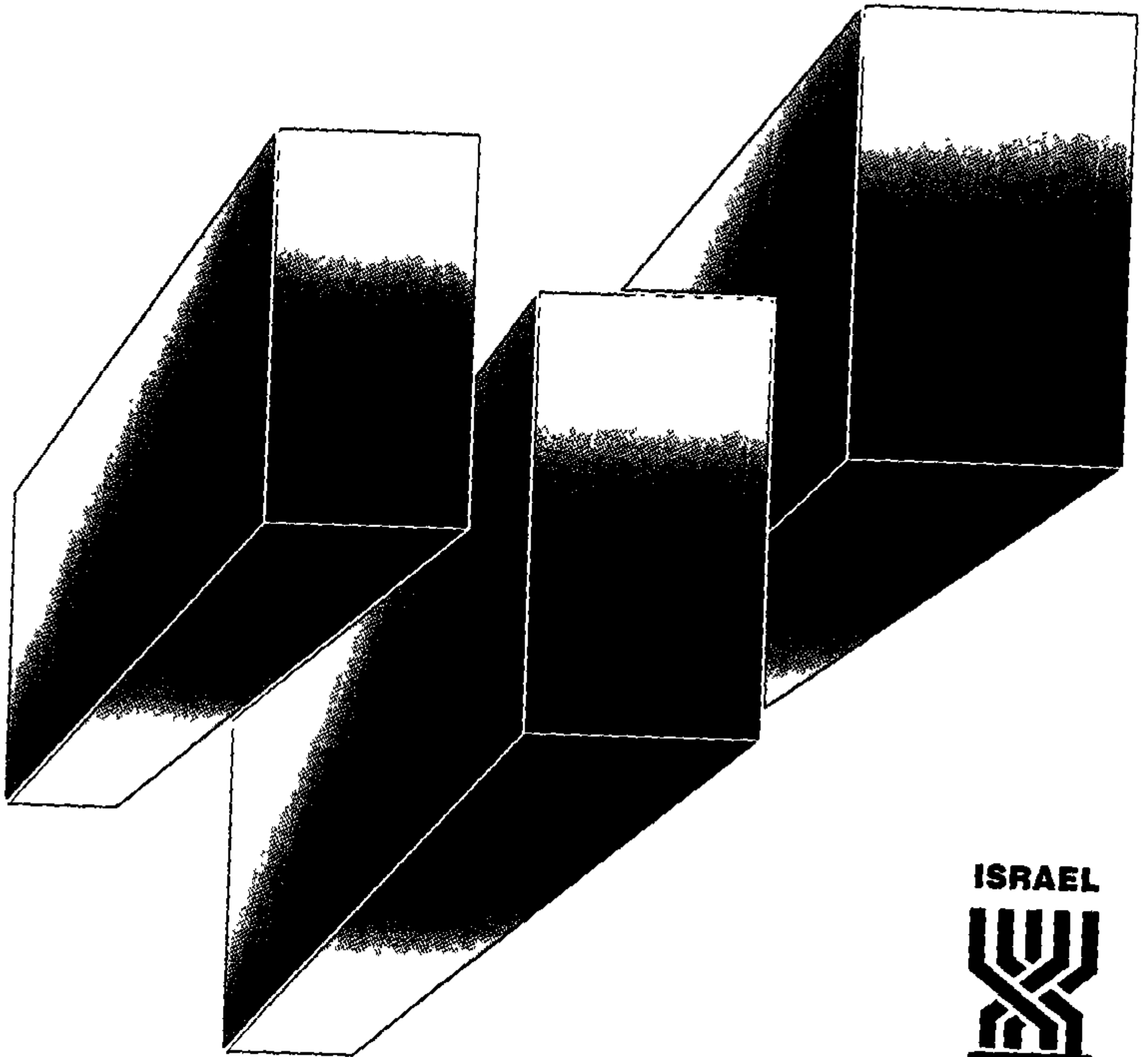
2) See note 4 to Table F/1.

2) ר' הערה 4 ללוח 1.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1995/96



ISRAEL



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1995/96

**EDITED BY
GIDEON YANIV**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, DECEMBER 1996

Forward

This Annual Survey is an additional link in the series of Annual Surveys of the National Insurance Institute of Israel. The Survey has two main Parts. The first Part opens with a review of the trends of development in the national insurance system noted in 1995 and expected for 1996 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of this year). Emphasis is placed on the changes which occurred during these years in the level of benefits and in the scope of the population which 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. The findings of the National Insurance Institute concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution in 1995 close the first Part of the Survey. It should be noted that the programs to combat poverty, the reform in national insurance contributions and the Health Insurance Law, all of which began operating in the past two years, give their expression this year for the first time.

The second Part of the Survey is devoted, as every year, to selected topics in the field of welfare. This year these topics include an international comparison on the scope of poverty and income inequality in twelve countries in the mid-1980's and early 1990's, findings on the influence of the Law to Encourage the Business Sector (1991-1995), which granted subsidies to employers who increased their level of employment, and a report on the phenomenon of the return of unemployed persons to the circle of unemployment benefit recipients. The Survey closes with an Appendix of Publications – a summary of research reports and surveys published by the Research and Planning Administration in 1995-1996.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in the preparation of the Survey and in bringing it to print, and particularly to Dr. Gideon Yaniv, who compiled, processed and edited the vast amount of material, to Irah Kahneman, who carried out the linguistic editing, and to Ani Cohen and Haya Rabin, who lent a willing hand in work on the new software without due notice. A special thanks is due to Orly Abutbul, who bore the main burden of the typing, for her work carried out with willingness, initiative and devotion.

Shlomo Cohen
Deputy Director General for Research and Planning

Preface

The National Insurance Institute of Israel is honored to present to the public an additional Survey, the sixteenth in the series of Annual Surveys, presenting the Institute's major activities in 1995-1996, as well as an examination of the effects of these activities on the patterns of poverty and income distribution. As in previous years, the Survey includes a collection of special chapters of particular interest to the public, most notably an international comparison of poverty and income gaps in major Western countries.

The Institute's activities in 1995-1996 were marked by a number of legislative changes in the systems of benefit and collection systems: an increase in the level of benefits paid to low-income families by force of the Law to Reduce the Scope of Poverty and Income Gaps (August 1994) and the Law to Reduce the Scope of Poverty - Supplementary Steps (June 1995), a gradual unification of child allowances to all families, irrespective of military service (as of November 1994), a rise in the rate of the maternity allowance to 100% of wages liable for insurance contributions (November 1994), expansion of coverage of old-age insurance to include the housewife (January 1996), an expansion of the income base liable for insurance contributions and the introduction of reduced rates of contributions on income not exceeding half the average wage (January 1995), the implementation of the national Health Insurance Law by collection of health insurance contributions by means of the Institute and their distribution among the sick funds (January 1995), the cancellation of collection for the military reserve branch and the funding of the branch's benefits from the State Treasury (January 1995) and the lowering of the rates of the parallel tax imposed on employers and on the self-employed (February 1995) – as a continuation of the policy of reducing labor costs in the economy.

In 1995, for the first time since 1989, a decrease occurred in the incidence of poverty in Israel. Notable decreases in the incidence of poverty were observed in those population groups which benefited from significant increases in the level of the benefits paid them by force of the laws to reduce poverty, and particularly among single-parent families, elderly and survivors who receive an income supplement, new immigrants and the non-Jewish population. On the other hand, an increase occurred in the incidence of poverty among large families. This population group did not benefit significantly from the recently-implemented

programs to reduce poverty and therefore did not share the general trend of decrease in poverty.

In 1995 the gaps in the distribution of disposable income were also reduced, as a result of the combined influence of national insurance benefits to raising the income level of the lower deciles, on the one hand, and of the reduction of gaps in the distribution of the economic income, on the other hand. In 1995 the average income of the five lower deciles rose by 3%, as compared to a 2.2% rise in the five upper deciles. The reduction of gaps is particularly notable in the polar deciles: the average income of the lowest decile rose by 7% as opposed to a 1.7% rise in the average income of the highest decile.

The National Insurance Institute invested much effort in recent years in improving its service to the public. These efforts were manifested, for example, in the development of a network of *front desks* in every local branch, enabling the provision of quick and efficient service to the public, and in a wider geographic dispersion of the Institute's services by the opening of many *service stations* as close as possible to the insured person's place of residence. In addition, the Institute invested many resources in the development of *smart* and modern computer systems, which expand and enhance the diversity of services provided to the public.

The Funds to Develop Services, operating in the framework of the various insurance branches, contributed a great deal in the past two years to improving the quality of life of different population groups. The Funds assisted in the establishment of day centers for the elderly throughout the country, in the expansion of the number of nursing beds for the elderly, in the development of job opportunities for disabled youth, in the expansion of community facilities for handicapped children, etc.

Despite the extensive activities of the National Insurance Institute in many fields, the tasks awaiting us are still great. Even after the reduction in the scope of poverty and income inequality in 1995, the economic and social distress of a large number of population groups is still acute. We must continue to struggle relentlessly to further alleviate the scourge of poverty.

At the initiative of the Minister of Labor and Social Affairs, Mr. Eliyahu Eishai, the government has set up a Public Council for reducing gaps in the economy and for combating poverty, one of whose tasks it is to examine economic and social

distress in all its aspects, not only that of income, but also of education, housing, health and social services – and to propose ways of reducing it.

It is my hope that this comprehensive and uncompromising war on poverty, distress and social backwardness, shall yield fruit in the coming years.

Y. Tamir
Director General

Trends of Development in National Insurance

Gideon Yaniv

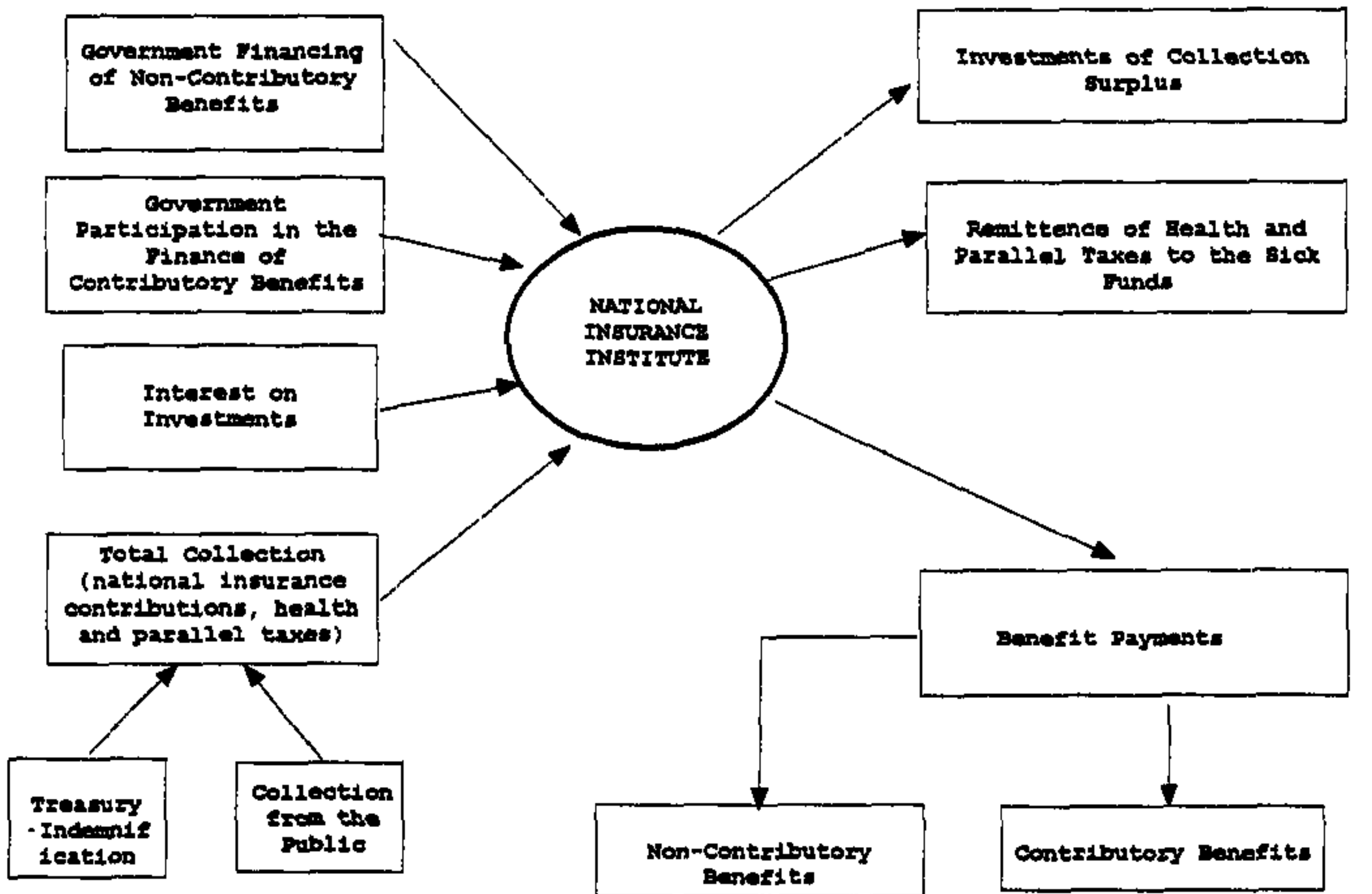
1.1 Introduction

The National Insurance Institute (NII) is the administrative body responsible for implementing the National Insurance (NI) Law¹ and other State laws which guarantee a basic income to all Israeli residents. The NII collects insurance contributions from the public and pays benefits to those entitled under law. Some of the benefit payments are short-term and aim to replace the wages of those who find themselves temporarily out of the labor cycle (due to dismissal, work injury, giving birth or military reserve service), but most benefit payments are long-term, aiming to guarantee subsistence to persons who are forced to leave the labor cycle permanently (due to old age or disability), to survivors who remain without a main breadwinner, and to families facing the economic burden of raising children. The wage-replacing benefits are calculated as a (constant or progressive) percentage of the entitled person's wages prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit, and their level necessarily varies from one individual to the next. The long-term benefits (except for child allowances, which are nominated in monetary values) are set, on the other hand, as a given percentage of the average wage in the economy as defined in the NI Law², and they are uniform for all entitled persons having the same family composition. Low-income families whose benefit is very low or who do not meet the conditions of entitlement to a benefit under the NI Law are eligible for an income guarantee/supplement under the Income Support Law. This law guarantees a minimum income to every family in Israel, determined as a given percentage of the average wage as defined in the NI Law, at two rates (a regular rate and an increased rate), in accordance with age and family

¹ The NI Law, passed by the Knesset (Israeli Parliament) in November 1953, and implemented in April 1954, constitutes the core of the income maintenance system in Israel. At first the law included only three insurance branches: old-age and survivors, maternity and work injury. Over the years the law was expanded and amended and today it includes additional insurance branches such as general disability, children, unemployment, long-term care, hostile and border action casualties, reserve service, bankruptcy and breaking-up of companies.

² The average wage as defined in the NI Law is a monthly average of the average wage in the economy for the last three months on which the Central Bureau of Statistics (CBS) has data enabling its calculation. Usually, there is a lag of three months between any determined month and the last month for which the CBS calculated the average wage in the economy. Thus, for example, the (last) average wage in the economy known on the 1st of August is that of May. The average wage under the NI Law on the 1st of August will therefore be an average of the average wage in the economy for March-May. As of August 1991, one-time wage components (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 under the NI Law. This average wage thus includes the relative share of the one-time payments and prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in back payments of insurance contributions and in payments linked to the average wage as defined in the NI Law.

Diagram 1: The National Insurance Institute - Resources and Uses



- Old-Age and Survivors not under the NI Law
- Income Support
- Mobility
- Alimony
- Hostile Actions
- Prisoners of Zion
- Military Reserve

- Old-Age and Survivors
- General Disability
- Children
- Work Injury
- Unemployment
- Maternity
- Bankruptcy
- Long-Term Care

composition. Each rate can be paid in full (income guarantee) or partially (income supplement).³

National insurance contributions are collected from employees and from their employers, as well as from the self-employed and from persons who are not working, at different rates imposed on income components liable for insurance contributions. In the framework of the policy to reduce labor costs in the economy, the rates of insurance contributions imposed on employers and self-employed insureds were gradually lowered (as of 1986). Since this date the government compensates the NII for the loss of receipts from collection, a compensation known as *Treasury indemnification*.⁴ Furthermore, the government participates in the financing of some insurance branches⁵, and fully finances the benefits paid not under the NI Law, for which contributions are not collected.⁶ The benefits paid in branches relying on (partial or full) collection from the public are known as *contributory benefits*, whereas the benefits paid in branches fully financed by the government are known as *non-contributory benefits*. Diagram 1 schematically describes the system of receipts and payments of the NII, including receipts from interest on investments (in index-linked government bonds, carrying an interest of 5.25%, on average), collection for health services (health insurance

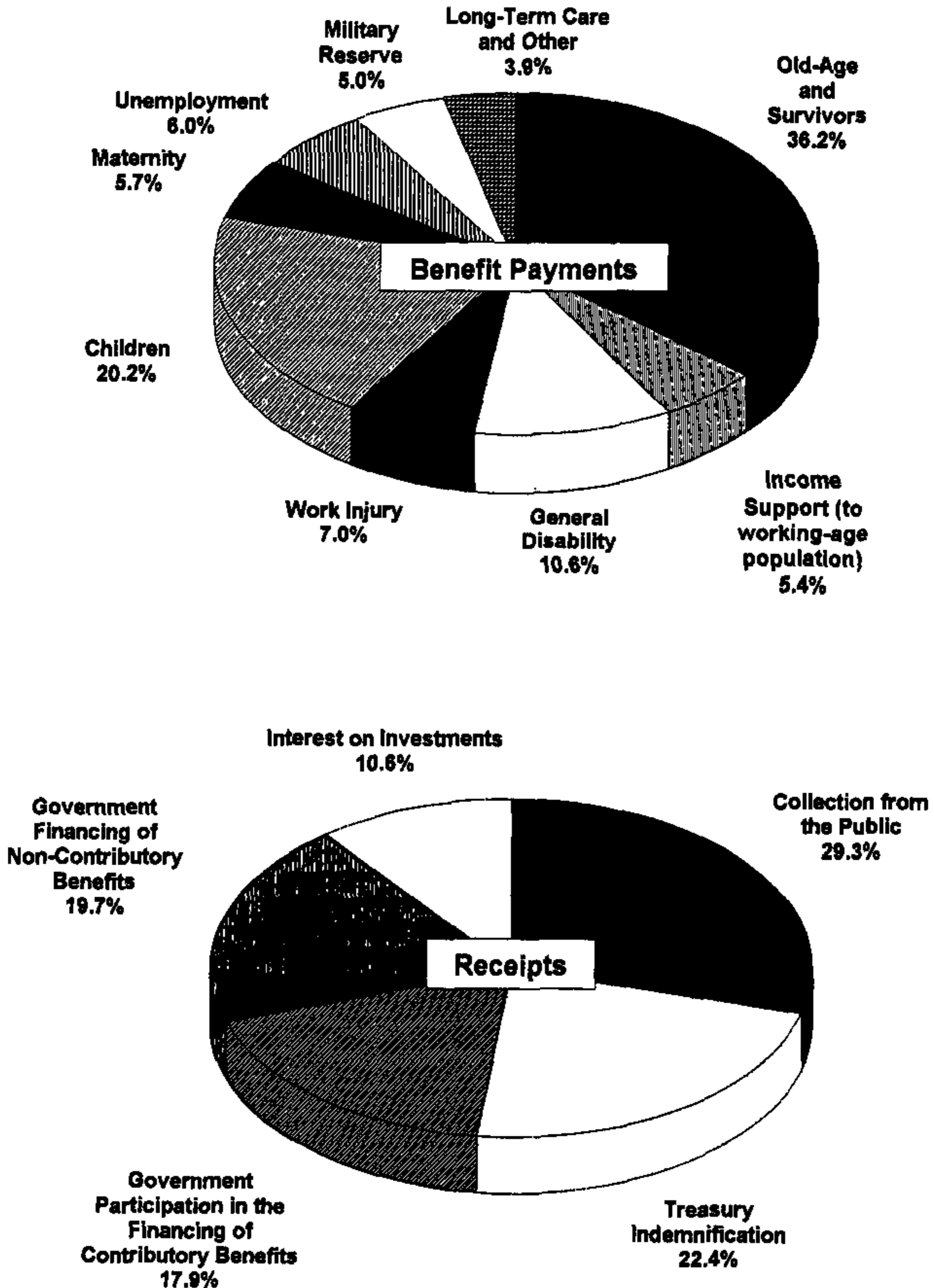
³ The Income Support Law, enacted on January 7, 1982, was meant to serve as an economic protection net for the needy, who for one reason or another are not able to provide on their own (or by means of any benefit for which they may be eligible) for their basic needs of subsistence. The law created a continuum of entitlement to payment from the social insurance system, since it constituted a last refuge for whoever was not covered by the NI Law, or whoever had an income from benefit granted by force of the NI Law which was lower than the minimum income determined by law. In contrast to insurance benefits, paid at the occurrence of the insurance contingency entitling one to benefit, regardless of his income level or means, the income support benefit is dependent on an income/means test.

⁴ In 1986, before insurance contribution rates were reduced, the employer paid contributions at a rate of 10.25% of the worker's wages, while the share of the worker was 3.80% of his wages. Today the share of the employer (the worker and the self-employed) amounts to only 1.93%, while the share of the worker rose to about 4.9% of his wages. Insured persons who do not work pay a minimum payment determined by Law.

⁵ Under the NI Law, the government participates in the financing of insurance branches by adding 15% of total collection for the old-age and survivors' branch, and 130% of collection for the children branch, and by a reimbursement of 50% of payments to "previously disabled" in the general disability branch, and all payments to new immigrants in the long-term care branch.

⁶ The government fully finances the benefits which the NII is responsible for providing, but which are paid by force of special agreements (such as old-age and survivors' pensions to new immigrants, mobility allowances to disabled persons, and benefits to Prisoners of Zion and to hostile action casualties) or under other laws (such as the Alimony-Guarantee of Payment Law, the Income Support Law and the Demobilized Soldiers Law).

Diagram 2 - The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts - 1995



contributions and *parallel tax* imposed on employers) and the distribution of the amount collected among the sick funds.

Diagram 2 presents the "pie" of the NII's receipts and payments for 1995. The diagram shows that the old-age and survivors' branch is the central insurance branch of the NII, paying (together with income supplement to those elderly and survivors who are entitled to it) 36.2% of total benefit payments. The children branch is the second largest in size, its payments reaching 20.2% of total benefit payments. Together with the general disability branch, the long-term benefits amount to two-thirds (67.0%) of total benefit payments. Wage-replacing benefit branches (maternity, unemployment, work injury and reserve service) each constitutes 5%-7% of total payments. This is also the approximate share in payments of the income support branch, which pays benefits to low-income families whose main breadwinner is of working age. The distribution of the NII's receipts reveals that the Treasury indemnification (due to lowering the insurance contribution rates paid by employers and non-employee insurees) caused the government to become the main source of financing of benefit payments: government financing today constitutes 60% of all NII receipts; without the indemnification, collection from the public (workers, non-workers and employers) would have constituted the majority of receipts. Table 1 shows that in 1995 collection for insurance branches (including Treasury indemnification) amounted to about 4.65% of the size of the Gross Domestic Product (the collection including parallel tax and health insurance contributions reached 8.32% of the GDP's size), while the NII's benefit payments amounted to about 8% of the GDP's size (contributory benefit – 6.25% of its size).

1.2 Main Developments⁷

The NII activity in 1995 was characterized by significant legislative changes introduced both in this year and towards the end of 1994. Notable changes in the benefit system included a rise in the level of allowances paid to low-income families by force of the Law to Reduce the Scope of Poverty and Income Gaps (LRSPIG, August 1994) and of the Law to Reduce the Scope of Poverty - Supplementary Steps (LRSPSS, June 1995), a gradual unification (beginning in January 1994) of child allowances, with no linkage to military service, expansion of coverage of old-age insurance to include the housewife

⁷ The trends and developments in national insurance are verbally described in this summary (and in the rest of this chapter) for 1995 only. The tables provide data for 1996 as well.

(January 1996) and a rise in the rate of maternity allowance up to 100% of wages liable for insurance contributions (November 1994). In the collection system a reform was introduced which led to an expansion of the income base liable for insurance contributions and to a more equitable distribution of the burden of payments (January 1995). Further, under the National Health Insurance Law (January 1995), health insurance contributions began to be collected and distributed among the sick funds, and efforts to lower the cost of labor continued – this time by reducing the rate of parallel tax imposed on employers and self-employed insurees (as participation in the financing of health services) and by canceling collection for the military reserve service branch. The reform in the collection system – the inclusion of all wage components in the income liable for insurance contributions, the raising of the income ceiling liable for employees' contributions to four times the average wage in the economy and the introduction of reduced rates – increased the progressivity of the collection system as well as the level of the wage-replacing benefits (unemployment, maternity, work injury, military reserve service). The legislative changes in the of benefit and collection systems led to a rise in the share of the government in the financing of benefits.

Table 1: Benefit Payments and Collection from the Public (percentages relative to the Gross Domestic Product), 1980-1995

Year	Benefit Payments		Collection from the Public	
	Total	Contributory Benefits	Total*	National Insurance Contributions**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.39	5.98	6.73	4.93
1993	7.80	6.30	7.00	5.12
1994	8.05	6.65	7.11	5.21
1995	7.98	6.25	8.32	4.65

* including collection of health insurance contributions and parallel tax for the sick funds.

** including Treasury indemnification for the reduction of national insurance contributions to employers and self-employed.

In 1995 NII benefit payments amounted to NIS 21.3 billion.⁸ Compared to 1994, NII payments grew by 10.8% in real terms, which is twice as much as the rate of growth in the previous year, and the highest rate since 1986. In contrast to 1994, in which the real growth in NII payments was due mainly to the increase in the number of benefit recipients, the sharp growth in benefit payments in 1995 reflects first and foremost the real rise in the (average) benefit level. In addition to the legislative changes aimed at reducing poverty, which increased the level of benefits paid to low-income families (elderly and survivors eligible for income supplement, disabled persons with children and single-parent families), the continuing rise in real wages in 1995 led to a real increase in the level of the basic old-age and survivors' pension, the general disability pension and the income support benefit, all linked to the average wage. Furthermore, the average wage under the NI Law, by which the wage-linked benefits are adjusted, increased by a higher rate (about 3% in real terms) than did the actual average wage (about 2% in real terms). As a result, the level of wage-linked benefits relative to the actual average wage grew as well⁹. The number of benefit recipients increased by relatively moderate rates in 1995, mainly due to the stabilization in the number of new immigrants who began receiving benefits from the NII's major insurance branches (old-age and survivors and children) – which grant benefits to new immigrants immediately upon their arrival in Israel.

NII total collection from the public (of national insurance contributions, parallel tax and health insurance contributions) amounted in 1995 to NIS 21.8 billion. The collection of national insurance contributions (including the Treasury indemnification) amounted to half the total collection – NIS 12.1 billion (of which 5.3 billion are Treasury indemnification). In comparison to 1994, the collection of national insurance contributions decreased by 5.1% in real terms, despite a real increase of 23.9% in total collection. This decrease was due mainly to the cancellation of collection for military reserve service insurance, since real wages, as well as the number of employers and

⁸ This does not include the payment transferred by the NII to the Ministry of Defense as reimbursement of the debt from previous years (NIS 0.3 billion), due to the savings in reserve service days.

⁹ However, following the continued erosion in the value of the child-allowance point (which serves as a basis for determining children's allowances for families of various sizes), the child allowance paid to small families (1-2 children) declined both in real terms and relative to the average wage. The child allowance paid to large families rose slightly in real terms following the increase in the number of allowance points to these families and the equalization of the level of allowances paid to all families regardless of military service.

employee posts, continued to rise.¹⁰ A notable real increase – of 14.8% – occurred also in the Treasury indemnification for the reduction of insurance contribution (and parallel tax) rates to employers and self-employed insurees, which reached an amount of NIS 6.7 billion in 1995. Government participation in the financing of contributory benefits also increased in real terms, at a rate of 11.2%, and government payments for the financing of non-contributory benefits increased in real terms at a particularly high rate, 31.4%, due to the increase in benefits paid to low-income groups under the laws to reduce poverty (implemented in August 1994 and June 1995). Due to the above-mentioned developments, NII receipts for the financing of national insurance benefits (i.e. total receipts net of collection for the sick funds) grew in real terms by 4.5%, reaching NIS 23.6 billion.

1.3 Benefit Payments

Benefit payments in each one of the NII branches are determined, on the one hand, by the number of benefit recipients in the branch and, on the other hand, by the (average) benefit level. Changes in the number of recipients and/or benefit level therefore explain the changes that occur in total benefit payments. Changes in the number of recipients are explained, in turn, by changes in the natural growth rate of the population and/or in the rate of immigration to the country (which affect mainly payments of the children and old-age branches), in economic developments – mainly in employment (which affect the payments of the unemployment and income support branches), and in the conditions of entitlement, which either expand or reduce the size of the eligible population. Changes in the level of the long-term benefits are explained mainly by changes in the average wage as defined in the NI Law (to which the long-term benefits and the income support benefit are linked), in the Consumer Price Index (according to which child allowances are adjusted), in the frequency of adjustment of benefits linked to the average wage or to the price index (carried out, in addition to once a year in January, whenever a cost-of-living increment is paid to employees) and in legislation. Changes in the level of the wage-replacing benefits are explained not only by legislative changes, but also by changes in the composition of benefit recipients by their wages prior to the reception of benefits. The changes which occurred in 1995 in the

¹⁰ The favorable developments in wages and employment led to a real increase of 4.6% in collection of the parallel tax, which together with collection of health insurance contributions (since February 1995), guaranteed a sharp real increase in total collection.

population of benefit recipients, in benefit levels and in total benefit payments, will be described below.

1.3.1 Benefit Recipients

As in previous years, in 1995 the number of NII benefit recipients continued to rise, albeit (apart from recipients of unemployment and income support benefits and recipients of disability pension due to work injury) at more moderate rates than those characterizing the previous year (Table 2). In the central NI branch, old-age and survivors, the rate of growth in the number of recipients remained steady, with the stabilization in the number of immigrants to the country. In 1995 the number of recipients of old-age and survivors' pensions increased by 3.4%, slightly less than in the years 1993-1994, reaching about 554,000 as a monthly average. This increase reflects mainly the rise in the number of recipients of old-age pension (4.0%), since the number of recipients of survivors' pension remained almost without change (increased by less than 1%). At the same time, the number of recipients of old-age pension under the NI Law increased by only 3.1%, while the number of immigrants receiving the special old-age pension, not under the NI Law, grew by 8.3%, reaching about 83,000 as a monthly average.

In the children branch, the second largest NII branch, there was in 1995 a 2.4% increase in the number of families receiving child allowance and a 1.8% increase in the number of children for whom allowance was received. The number of families receiving allowances reached 815,000 (including 105,000 new immigrants) and the number of children for whom an allowance was received – 1,927,000 (including 175,000 new immigrants). In contrast to 1994, in which the increase in the number of allowance recipients was still influenced by the renewed payment of child allowances to all families on a universal basis without a means test (March 1993), in 1995 the number of allowance recipients increased at the rate of the population growth (including new immigrants).

Relatively high rates of growth were noted in 1995 in the number of benefit recipients from the general disability branch. The number of recipients of general disability pension grew by 6.2% and reached 94,000, as a monthly average. The number of recipients of attendance allowance and of benefit for disabled child increased at even higher rates – 8.5% and 8.4%, respectively – while the number of recipients of mobility allowance grew by 3.1% only. These rates of growth are lower than those which

characterized 1994, since the rights to general disability benefit and attendance allowance of the immigrants who arrived in 1990-1993 were fully realized by 1994.

As to recipients of wage-replacing benefits, in 1995 there was a slowdown in the rate of growth of work-injured who received injury allowance. Their number increased at a rate of 4.6% (compared to 8.6% in 1994), reaching a monthly average of 84,900. The number of recipients of a permanent disability pension among the work-injured increased sharply, by 7.4% (as compared to 1.5% in 1994), while the number of recipients of dependents' pension remained stable. In the maternity branch, in 1995 there was a rise in the number of recipients of maternity allowance, at a rate of 5.0% (slightly lower than that of 1994). On the other hand, there was a decline of 2.7% in the number of mothers receiving maternity grant, stemming from the fact that as of 1995, occupied territories' residents are no longer entitled to maternity grant. The number of recipients of unemployment benefit increased by 10.0%, after a 13% decrease in each of the previous two years, reaching a monthly average of 67,400. This is in spite of the decrease in the number of unemployed¹¹ and in the number of demobilized soldiers who receive unemployment benefits, and despite the tightening of the eligibility conditions for unemployed under the age of 35. The number of new immigrants receiving unemployment benefit increased slightly, reaching 15,600, as a monthly average (after it had been 13,800 in 1994).

Finally, the number of income support benefit recipients who are of working age (low-wage earners, unemployed who are not entitled to unemployment benefits, disabled persons not entitled to disability pension, single-parent women, etc.) increased by 6.2% in 1995, reaching a monthly average of 75,300 (of which 29,400 were new immigrants). This is a much lower rate of growth than that characterizing the years 1992-1993 (67.5% and 19.9%, respectively), in which the entitlement to benefits of the new immigrants matured, but is three times higher than the rate of 1994.

1.3.2 Benefit Level

In late 1994 and in 1995 a number of legislative changes were introduced which affected (directly or indirectly) the NII benefit levels in 1995. The main amendments were as follows:

¹¹ Most of the decline in the number of unemployed occurred among those unemployed for a year or more (who apparently gave up looking for work and no longer appear in the unemployment statistics). The number of those unemployed for less than a year remained steady.

- A. In August 1994, the Law to Reduce the Scope of Poverty and Income Gaps (LRSPIG) came into effect. This law increased the level of pensions paid to elderly and survivors entitled to income supplement by 7%, as compensation for the erosion which occurred in their real level in 1989-1992. About 180,000 families of elderly and survivors benefited from a rise in the level of their pension. Furthermore, the increment for each of the first and second children paid to low-income families (old aged and survivors receiving income supplement, disabled persons, women receiving alimony and single parents as so defined in the Single-Parent Families Law) was raised from 5%-7.5% of the average wage (depending on the type of population) to 10% of this wage as defined in the NII Law. About 50,000 low-income families benefited from this augmented increment for children. The law further stated that a person aged 46 or over, entitled to income support benefit, will receive this benefit at the increased rate even if receiving benefits for less than two years. About 9,000 low-income families benefited from a 25% increment to their benefit following their new entitlement to the increased rate.
- B. In November 1994, the rate of the maternity allowance was increased from 75% to 100% of wages liable for insurance contributions. About 54,000 mothers benefited from this increase to their allowance.
- C. In January 1995, a reform in the NII collection system anchored in the LRSPIG (August 1994), and aimed at ensuring a more equitable distribution of the burden of insurance contributions, was implemented. In the framework of the reform, the income liable for national insurance contributions was expanded – by including all wage components in the liable income as well as by raising its ceiling for employees from three to four times the average wage - and reduced rates for income not exceeding half the average wage were introduced. The widening of the liable income base necessarily expanded the income base for payment of short-term benefits (work injury, maternity, unemployment and military reserve service), thus increasing the benefit level.
- D. In June 1995, the Law to Reduce the Scope of Poverty-Supplementary Steps (LRSPSS) came into effect. This law raised by 7% the disability benefits (general disability pension, attendance allowance and benefit for disabled child) paid to about 90,000 families of disabled persons, similar to the increase in the pensions of the elderly and survivors entitled to income supplement – which was initiated in the LRSPIG (August 1994). Moreover, the LRSPSS equalized the level of benefits paid to single-parent families who are not so defined in the Single-Parent Families Law (such as separated and abandoned women and women whose husbands are in prison or under arrest) to the level granted to single parents, so that all single-parent

families – both formal and non-formal – became eligible for income support benefit at the increased rate. Further, single-parent families not so defined were granted an increase to their increment for each of their first two children, up to 10% of the average wage, similar to the increased increment for children given to low-income families (including single-parent families defined as such) under the LRSPIG (August 1994). These amendments increased the income support benefit paid to 3,000 single-parent families. Those previously eligible for the benefit at its regular rate received a 50% increment to their benefit, while those previously eligible for the benefit at its increased rate (having been in the system for over two years) received a 15%-22% increment to their benefit, depending on the number of children.

- E. In January 1994 began the process of equalization of the level of children's allowance to all families, irrespective of their military service. In the course of this process, which will continue until the beginning of 1997, the number of child-allowance points of a family that does not receive Special Increment for Veterans is being gradually equalized to the number of points of a family that does receive this increment. This amendment led to a rise in the level of the children's allowance paid to about 220,000 families with three or more children.

The basic old-age and survivors' pensions were not affected by the legislative changes. Therefore, in 1995, these benefits rose in nominal terms by 13.2%, which was the rate of growth in the average wage under the NI Law, according to which benefits are adjusted. The actual average wage rose at a lower rate – 12.2%. In real terms, the basic old-age and survivors' pensions went up by about 3%, while the actual average wage increased by about 2%. Therefore, the pension level increased relative to the actual average wage (after a decrease in 1994). Table 3 shows that the level of the basic pension paid to a single person went up from 15.3% of the average wage in 1994 to 15.5% in 1995, and that the level of the basic pension to a widow/widower with two children increased from 29.6% to 30.1%. However, the level of pensions granted to elderly and survivors entitled to income supplement went up at a much higher rate, following their rise by force of the LRSPIG (August 1994), the influence of which was fully felt in 1995: the minimum income guaranteed to single elderly persons (or widows) grew by 7% in real terms (and relative to the actual average wage – from 24.6% to 26.0%), whereas the minimum income guaranteed to a widow/widower with two children grew in real terms by 12% (and relative to the actual average wage – from 51.9% to 57.4%).

Table 3: The Old-Age and Survivors' Pension and the Minimum Income Guaranteed to Pension Recipients (constant prices and percentage of average wage*), 1975-1996

Year	Basic Old-Age & Survivors' Pension				Minimum Guaranteed Income (including child allowances)			
	Single person		Widow/er with 2 children		Single person		Widow/er with 2 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
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	229 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	150 9	15 5	292 6	30 1	252 6	26 0	557 9	57 4
1996	151 4	15 1	293 8	29 2	253 1	25 2	558 3	56 9

* as measured by the Central Bureau of Statistics

Table 4: The Income Support Benefit to the Working-Age Population (constant prices and percentage of the average wage *), 1975-1996

Year	Benefit Level (average per recipient, including child allowances)					
	Single person		Couple with two children		Single with two children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1990	113 9	12 7	214 3	23 9	176 2	19 6
1991	148 2	17 3	243 8	28 5	211 3	24 7
1992	172 3	20 2	289 4	34 0	276 4	32 5
1993	181 0	20 6	289 9	33 0	302 1	34 4
1994	184 7	21 6	281 4	32 9	307 5	35 9
1995	202 4	21 9	312 4	33 8	351 7	38 0
1996	202 8	21 9	312 9	33 8	352 3	38 2

* as measured by the Central Bureau of Statistics

The LRSPSS, which came into effect in June 1995, left its trace already that very year: the general disability pension, which for disabled persons having a disability degree of 75% or more should be the same as the minimum income guaranteed to old-age and survivors' pension recipients, increased by 7% in real terms. However, because of the lag in compensating recipients of general disability benefits as compared to recipients of old-age and survivors' pensions with income supplement (whose pension had already been increased in August 1994), the general disability benefit was lower, in 1994-1995, than the minimum income guaranteed to old-age and survivors' pension recipients. As for the income support benefit to persons of working age, which is also linked to changes in the average wage, its level was affected by the two anti-poverty laws as well. Table 4 shows that in 1995 the average benefit per single recipient with no

Table 5: Child-Allowance Point and Child Allowances* (constant prices and percentage of the average wage **), by number of children, 1975-1996

Year	Value of child allowance point		Allowance for two children***		Allowance for four children		Allowance for five children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
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	28.2	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	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.4	2.7	54.8	5.4	220.6	21.7	313.8	30.9

* including Special Allowance for Veterans.

** as measured by the Central Bureau of Statistics.

*** the allowance level (as a monthly average) in 1985-1993 relates to a family that was not eligible for the first child allowance, and since October 1990 – for the second child allowance as well. In March 1993 the payment of child allowance on a universal basis was renewed.

children rose by 9.6% in real terms (relative to the average wage – from 21.6% to 21.9%), whereas the average benefit per single person with two children rose by 14.5% in real terms (relative to the average wage – from 35.9% to 38.0%).

Unlike the rise in the benefits linked to the average wage, in 1995 the real value of the child-allowance point which serves as a basis for determining child allowance paid to families of various sizes (and specified in shekels), continued to erode: the value of the child allowance point declined in real terms, as compared to 1994, at a rate of 1.3%, and its level went down from 2.9% of the actual average wage to 2.8% (Table 5). This occurred in the framework of the policy to erode the value of the child-allowance point since August 1994, initiated as one of the means to mobilize the funding required for the increased benefits paid to low-income groups. Therefore the children's allowance paid to small families (1-2 children) declined in real terms (and relative to the actual average wage). In contrast, the allowance paid to families having four or more children rose slightly (and relative to the average wage) due to the raising of the number of child-allowance points granted to those families. An increase occurred too in the level of allowance paid to families of three or more children not entitled to Special Allowance for Veterans, whose allowance is being gradually equalized to that of entitled families.

As to wage-replacing benefits, in 1995 there was a real increase in the (daily average) level of unemployment benefit, which reached 45% of the actual average wage, as compared to 42.7% in 1994. This was mainly due to the expansion in the wage base liable for insurance contributions, which in turn widened the wage base for calculation of the unemployment benefit, and to the determination of the minimum wage as a minimal base for calculating unemployment benefits to an unemployed person who had previously worked full time. A sharp real increase of 53% occurred in the (daily average) level of maternity allowance, as a result of the legislative change which had raised the allowance rate to 100% of wages liable for insurance contributions (rather than 75%). Relative to the actual average wage the maternity allowance grew from 45.5% in 1994 to about 70% in 1995. The (daily average) level of work injury allowance paid to employees rose in real terms by 6.8%, and reached 61.4% of the actual average wage, as compared to 60.2% in 1994.

1.3.3 Scope of Benefit Payments

The NII total benefit payments amounted in 1995 to NIS 21.3 billion¹². Compared to 1994, NII payments grew by 10.8% in real terms, which is twice as much as the rate of growth in the previous year, and the highest rate since 1986. Table 6 shows that the highest rates of growth were noted in the following branches: maternity (20.8%), unemployment (16.2%), general disability (16.1%), military reserve service (16.1%), work injury and hostile action casualties (14.6%), income support (13.7%) and long-term care (13.5%). In the central branch of the NII, old-age and survivors, benefit payments went up at a rate slightly lower (8.6%) than the rate of growth in total payments, whereas in the children branch, the second largest insurance branch, the rate of growth of payments was the lowest – 4.5% only. Weighting the rates of growth in the various branches by the share of the branch in total payments reveals that the growth in the payments of the old-age and survivors' branch accounts for 29% of the growth in total benefit payments – a slightly smaller contribution than the share of the branch in total payments (36.2%). In contrast, only about 8% of the growth in total payments can be attributed to the increase in payments of the children branch – a particularly small contribution in relation to the share of this branch in total payments (20.2%). The general disability branch contributed about 16% of the growth in total payment – more than its share in total payments (10.6%), while the payments of the wage-replacing branches (maternity, unemployment, work injury and military reserve service), which rose in real terms by 14%-20%, accounted for about 37% of the total increase in benefit payments – a much higher contribution than their share in total payments (23.7%, about 5%-7% per branch).

In contrast to 1994, during which the real growth in benefit payments is attributed mainly to the increase in the population of benefit recipients, in 1995, when the number of recipients grew more moderately, the sharp rise in total benefit payments reflects first and foremost the real increase in benefit level. A comparison of the rates of growth of payments (Table 6) with the rates of growth of the number of recipients (Table 2) indicates a wide gap between the two (twice or more) in most insurance branches: for example, payments of the old-age and survivors' branch increased by 8.6% in real terms, while the number of recipients in the branch rose by only 3.4%. Particularly notable are the gaps in the maternity and work injury branches, in which the benefit payments rose in real terms by 20.8% and 14.6%, respectively, while the number of

¹² The total benefit payments indicated above do not include the sum transferred by the NII to the Ministry of Defense to pay back a debt from previous years (NIS 0.3 billion) regarding a saving in reserve duty days.

Table 6: National Insurance Benefit Payments (including administrative costs), 1985-1996

Year	Total Payments*	Old-Age & Survivors**	General Disability	Work Injury, Hostile and Border Actions	Maternity	Children	Unemployment	Military Reserve Service*	Income Support***	Long-Term Care & Other
1993	14,807.7	5,419.0	1,427.2	915.0	734.9	3,160.4	1,009.5	855.8	783.1	502.9
1994	17,491.6	6,424.7	1,763.4	1,179.1	907.7	3,728.9	1,000.7	930.0	918.4	638.7
1995	21,323.1	7,674.9	2,253.7	1,487.0	1,206.4	4,286.7	1,289.1	1,187.7	1,148.7	797.9
1996	25,246.1	8,963.2	2,793.6	1,795.6	1,450.2	4,989.0	1,590.0	1,380.3	1,369.8	914.4
NIS million (current prices)										
Real Annual Growth (percentages)										
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	8.1	5.3	6.0	29.3	-7.4	-11.6	25.2	13.3
1994	5.1	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	-11.8	-3.3	43.4	13.0
1995	10.8	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	16.1	13.7	13.5
1996	6.1	4.6	11.0	8.2	7.7	4.3	11.3	4.1	6.8	2.7
Distribution by branch (percentages)										
1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1993	100.0	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4
1994	100.0	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.9
1996	100.0	35.5	11.1	7.1	5.7	19.8	6.3	5.5	5.4	3.6

* The data for 1994-1996 do not include the amounts transferred to the Ministry of Defense to pay back the debt for savings in reserve service days.

** Including payments for income support.

*** For the working-age population.

recipients did not increase by more than 7.0%. The LRSPIG (August 1994) and the LRSPSS (June 1995) which benefited low-income families, the equalization of the level of the children allowance to all families regardless of military service (as of January 1994), the raising of the rate of maternity allowance to 100% of wages liable for insurance contributions (November 1994) and the reform in the NII collection system which expanded the income base liable for contributions (January 1995) – all these led to a rise in the average benefit level paid by the NII and to the unusual increase in total benefit payments, over and beyond the growth in the number of recipients.

1.4 Sources of Financing

The NII benefit payments are financed by four sources¹³: collection of national insurance contributions (direct collection from the public as well as Treasury indemnification against the reduction of employers' and the self-employed contribution rates in the framework of the policy to reduce labor costs), government participation in the financing of contributory benefits, government financing of non-contributory benefits and receipts from interest on investments of surpluses in government bonds. The changes that took place in 1995 in the scope of collection from the public (for insurance branches and for the sick funds), in government financing and in total NII receipts, are described below.

1.4.1 Collection from the Public

A number of legislative changes influenced the scope of collection from the public (for the insurance branches and for the sick funds) in 1995:

- A. In January 1995 the military reserve service branch ceased to be an insurance branch. With this change in mind, already in October 1994 the insurance contribution rates imposed on employers were reduced by 0.47 percentage points. In January 1995 the contribution rates imposed on employers and non-employee insurees were similarly reduced by 0.45 percentage-points. From this date onwards reserve service benefits are financed entirely by the government.

¹³ See "Introduction" (1.1).

- B. In January 1995 a reform in the collection system was implemented. In the framework of this reform, the income base liable for insurance contributions was expanded by including all wage components in the income liable for contributions, and by raising the liable income ceiling of employees to four times the average wage as defined in the NI Law. This expansion of the income base enabled introducing a reduced rate of insurance contributions for employees – 2.66% – on the wages not exceeding half the average wage¹⁴. On the wages above the average wage, the regular rate is maintained; after the cancellation of collection for the military reserve service branch, this rate went down to 4.9% (Table 7)¹⁵.
- C. In January 1995 a national Health Insurance Law came into effect. The health insurance contributions were determined at a regular rate of 4.8% of income liable for insurance contributions, and at a reduced rate (on the part of wages not exceeding the average wage) of 3.1%. The task of collecting the health insurance contributions from both the working and the non-working population (including benefit recipients) was assigned to the NII.

Table 7: Rates of National Insurance Contributions, Parallel Tax and Health Insurance Contributions, February 1995

	National Insurance Contributions		Parallel Tax		Health Insurance Contributions	
	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate
for employee thereof:						
worker	12.05	8.06	4.95	2.93	4.8	3.1
employee	4.90	2.66	-	-	4.8	3.1
government	1.93	1.93	3.00	1.78	-	-
for self-employed thereof:						
worker	5.22	3.47	1.95	1.15		
government	11.70	5.89	4.95	2.40	4.8	3.1
worker	6.62	3.32	3.00	1.45	4.8	3.1
government	5.08	2.57	1.95	0.95	-	-

¹⁴ A reduced rate of insurance contributions was introduced for the self-employed (on the share of income not exceeding half the average wage) already in 1971.

¹⁵ The cancellation of collection for the military reserve service branch reduced the rate of insurance contributions imposed on employers to 1.93%.

D. In February 1995 the rates of the parallel tax imposed on employers and on self-employed insurees (as participation in the financing of the health system) were reduced by 1.95 percentage-points (from 4.95% to 3%). This step, introduced in the framework of government policy to reduce the cost of labor, was accompanied by a government commitment to supplement to the sick funds the amounts foregone as a result of the reduction. Previously, under the reform in the NII collection system, a reduced rate – 2.9% – had been introduced for the parallel tax as well,

on the part of wages not exceeding half the average wage. This reduced rate was further reduced to 1.78% in February 1995 (Table 7), as part of the government policy to further reduce the costs of labor in the economy.

In 1995, NII total collection (from national insurance contributions, parallel tax and health insurance contributions) amounted to NIS 21.8 billion (Table 8). Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification instead of the employers and self-employed insurees) amounted to about half of total collection. NIS 12.2 billion (out of which NIS 5.3 are Treasury indemnification). In comparison with 1994, the NII collection of national insurance contributions decreased by 5.1%, in real terms, although total collection increased in real terms by 24.4%. The decrease in collection of national insurance contributions is due mainly to the cancellation of collection for military reserve service insurance (which was 2.00% of the income liable for insurance contributions), since both real wages and the number of employers and employee posts continued to rise. The favorable developments in wages and employment led, in turn, to a real increase of 4.6% in the scope of collection of parallel tax, and together with the collection of health insurance contributions, which began in February 1995, guaranteed a sharp real growth in total collection. A significant real rise – of 14.8% – occurred too in the scope of Treasury indemnification for the reduction in the rates of National Insurance contributions and parallel tax to employers and to self-employed insurees, which amounted in 1995 to NIS 6.7 billion.

1.4.2 Government Financing and Total Receipts

Total NII receipts for financing its branches amounted in 1995 to NIS 23.6 billion (Table 9). As compared to 1994, total financing sources increased by 4.5% in real terms. As mentioned in the previous section, in 1995 a real decline of 5.11% occurred in collection of national insurance contributions. In contrast, government participation

Table 8: NII Collection Receipts, 1994-1996

Year	1994	1995	1996	1995	1996
	NIS million (current prices)			Real annual growth (percentages)	
National Insurance Contributions					
Employees	10,302	10,714	12,200	-5.5	2.0
Non-employees	1,358	1,457	1,300	-2.5	-20.1
Total	11,660	12,171	13,500	-5.1	0.7
hereof:					
indemnification*	5,346**	5,275**	5,850	-10.3	0.7
Parallel Tax					
Employees	3,744	4,273	5,030	3.7	5.4
Non-employees	500	610	550	10.9	-19.2
Total	4,244	4,883	5,580	4.6	2.3
thereof:					
indemnification*	-	1,482	2,180	-	31.7
Health Insurance Contributions					
Employees	-	3,759	4,920	-	17.2
Non-employees	-	953	1,320	-	24.1
Total	-	4,712	6,240	-	18.6
Total					
Employees	14,046	18,754	21,150	21.3	5.8
Non-employees	1,858	3,020	3,170	47.7	-6.0
Total	15,904	22,765	25,320	24.4	4.2
thereof:					
indemnification*	5,346	6,757	8,030	14.8	6.4

* for the reduction in national insurance contributions (and parallel tax) imposed on employers and on non-employee insurees.

** including Treasury indemnification for cancellation of collection from employers for the military reserve service branch in October-December 1994. This amount was paid in part in 1994 (NIS 104 million) and in part in 1995 (NIS 52 million).

*** on the assumption that the Consumer Price Index rose by 11.6% between the two periods.

Table 9: Sources of Financing of National Insurance Branches, 1985-1996

Year	Total Receipts	Collection of national insurance contributions (collection from public & Treasury indemnification)	Government participation in financing of contributory benefits	Government financing of non-contributory benefits	Receipt from interest on investments
------	----------------	--	--	---	--------------------------------------

NIS millions (current prices)

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	23,580.5	12,171.4	4,222.3	4,650.2	2,504.4
1996	27,528.8	13,500.0	5,524.7	5,592.1	2,860.0

Real annual growth (percentages)

1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1991	3.3	3.2	-5.6	13.3	2.0
1992	11.2	6.8	30.1	17.8	5.4
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	4.6	0.7	17.2	7.7	2.3

Distribution of financing sources (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
1996	100.0	49.0	20.1	20.3	10.4

in the financing of contributory benefits increased by 11.1% in real terms. Government payments for the financing of non-contributory benefits increased in real terms by an even higher rate – 31.4% – due to the rise in benefits paid to low-income groups under the anti-poverty laws, while receipts from interest on investments increased by 6.3% in real terms. As a result, the share of insurance contributions collection in total sources of finance went down to 51.7% (from 56.8% in 1994), while the share of the government (for financing non-contributory benefits and participation in the financing of contributory benefits) went up to 37.6% (from 32.5% in 1994). If Treasury indemnification for the reduction in labor costs is also taken into account, then the share of the government in all sources of financing in 1995 reaches 60.0%.

1.5 Surpluses/Deficits and Financial Reserves

A budgetary examination of NI branches (Table 10)¹⁶ reveals that in 1995 – if income from interest on past surpluses is disregarded – there was an increase in the current

Table 10: Surplus/Deficit in National Insurance Branches, 1994-1996

Insurance branch	Surplus/deficit without interest on investments			Surplus/deficit including interest on investments		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
NIS million (current prices)						
Total	-14.2	-246.9	-820.0	2,128.7	2,257.5	2,030.0
Old-age & survivors	90.2	207.9	-31.0	857.0	1,108.4	1,018.0
General disability	64.4	-137.4	-382.0	202.9	26.3	-204.0
Work injury	-477.0	-618.1	-793.0	-337.7	-433.7	-518.0
Maternity	-112.1	-289.8	-402.0	-40.5	-215.2	-335.0
Children	1,544.5	1,983.9	2,698.0	2,092.9	2,662.8	3,448.0
Unemployment	-759.2	-1,000.0	-1,264.0	-560.0	-812.9	-1,113.0
Reserve service	-101.1	-44.9	-260.0	35.1	116.6	-80.0
Other	-263.9	-347.5	-386.0	-121.0	-194.8	-186.0

¹⁶ The national insurance contribution rates indicated in Table 7 are split in differential rates (determined in the law) among the insurance branches. Each branch is thus examined by the surplus/deficit in its budget.

deficit of wage-replacing benefit branches which had registered a deficit in 1994: work injury, maternity, unemployment and military reserve service. The general disability branch, in which there had been a gradual decline in the current surplus over the past two years, registered a deficit in 1995, while in the old-age and survivors' branch and the children branch, the trend of growth in the current surplus which had characterized the past two years continued. Altogether the NII registered in 1995 a current deficit of NIS 246.9 million.

This picture is of course improved if income from interest on past surpluses is taken into account: the deficit in wage-replacing benefit branches becomes smaller, and in the military reserve service branch a surplus even becomes evident. The deficit of the general disability branch also disappears and the surplus in the old-age and survivors and children branches increases considerably. All in all, when income from interest is taken into account, there appears a budgetary surplus of NIS 2,257 million in 1995.

The budgetary surplus/deficit clearly affects the financial reserves of the NII branches. Table 11 shows that in 1995 there was a decline in the share of wage-replacing benefit

**Table 11: NII Financial Reserves and Coverage Levels by Insurance Branch
1994-1996***

Insurance Branch	Total Reserves			Coverage Levels (Years)		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
NIS billion (current prices)						
Total	49.0	55.5	64.3			
Distribution by branch (percentages)			Coverage years			
Old-age & survivors	35.9	36.5	36.9	3.24	3.25	3.26
General disability	6.6	6.4	6.0	1.87	1.65	1.42
Work injury	7.7	6.6	9.0	2.43	2.53	3.32
Maternity	3.2	2.6	2.0	1.78	1.27	0.93
Children	25.8	29.6	28.9	4.00	4.07	3.77
Unemployment	8.2	6.2	4.2	3.85	2.62	1.65
Reserve service	6.3	6.4	6.1	-	-	-
Other	6.3	5.7	6.9	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0			

* The data refer to the end of the budgetary years.

branches (with the exception of the military reserve service branch) in the total financial reserves of the NII. In particular, the share of the unemployment branch in total financial reserves went down from 8.2% in 1994 to 6.2% in 1995. The share of the old-age and survivors and children branches in total reserves increased from 25.8% in 1994 to 29.6% in 1995, and a slight decrease was noted in the share of the general disability branch. Total NII financial reserves grew from NIS 49.0 billion in 1994 to NIS 55.5 billion in 1995.

An examination of the coverage level of each one of the NII branches, defined as the number of years of benefit payments as made possible by its financial reserves, shows that the reserves in the old-age and survivors and children branches were sufficient at the end of 1995 for 3.25 and 4.07 years of payment, respectively. The actual coverage level in the old-age and survivors' branch is higher than the minimal coverage level that was determined for this branch – three years - whereas the actual coverage level in the children branch exceeds even the maximal coverage level set for that branch - two years. In contrast, the coverage level in the general disability branch is 1.87 years, still lower than the minimum determined for this branch – three years. A significant decline occurred in the financial reserves of the unemployment branch, which were sufficient at the end of 1995 for 2.62 years of payment (after a 3.85 years' coverage level at the end of 1994).