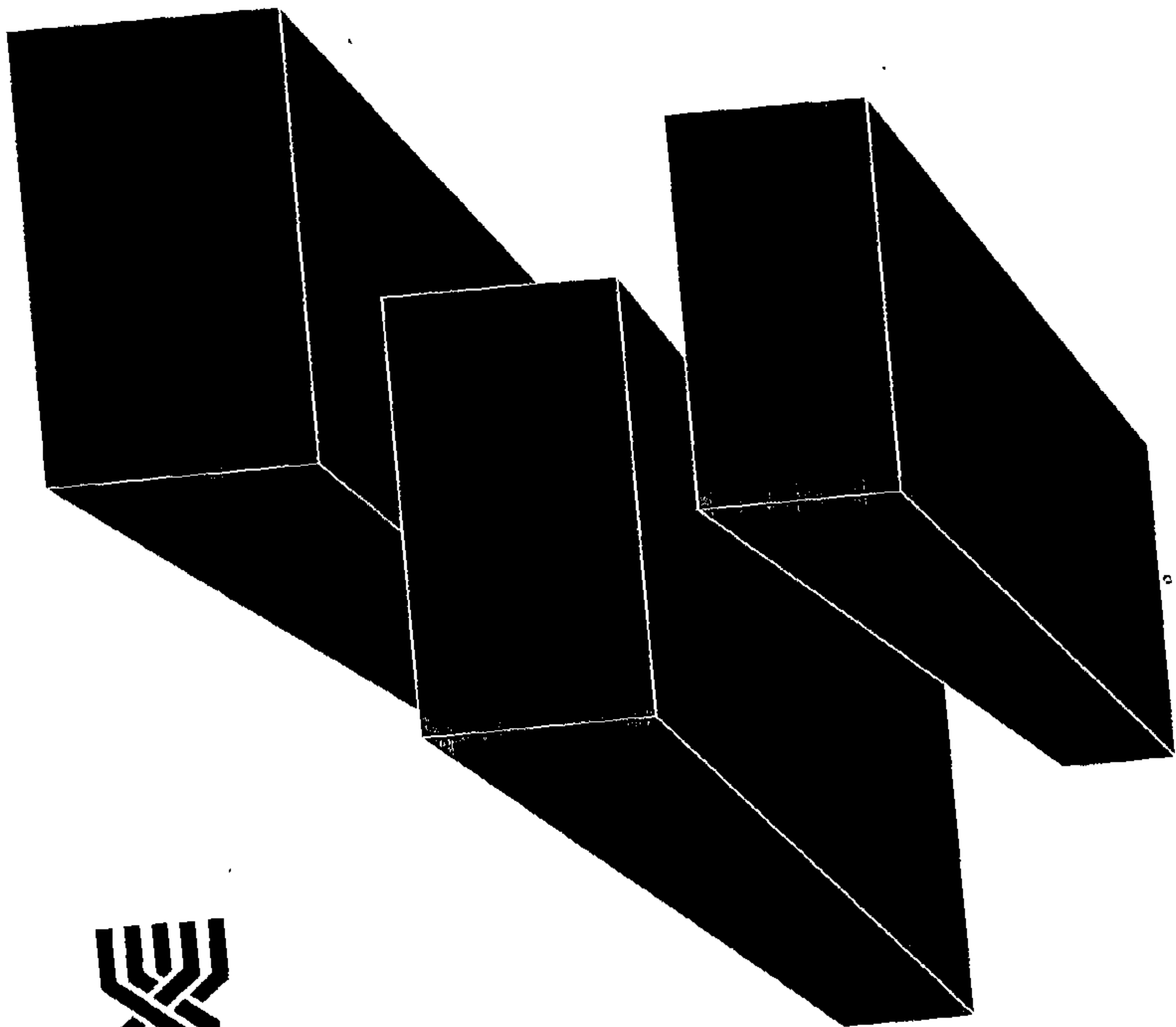


סקירה שנתית

1996/97



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1996/97

ריכוז ועריכה
גדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, כסלו התשנ"ח

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 1996 ואלה הצפויות בשנת 1997 (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 מימון. ממצאי המוסד לביטוח לאומי על ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 1996 חותמים את חלקה הראשון של הסקירה. ראוי לציין, כי בשנה זו באו לידי ביטוי מלא התכניות למלחמה בעוני, הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות, שהופעלו בשנתיים-שלוש האחרונות, וכן המשך תהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי. חלקה השני של הסקירה מוקדש, כבכל שנה, לסוגיות נבחרות בתחום הרווחה. השנה כלולים בו ניתוח השוואתי, באמצעות מדדי רווחה מתאימים, של רמת ההגנה המוענקת במדינות שונות על-ידי גמלאות מחליפות שכר, ממצאים ראשוניים של מחקר בינלאומי שהמוסד שותף בו, העוסק בשיקום נכים ובחזרתם לעבודה וכן סקירת הפעילות של שירות הייעוץ לקשיש, הפועל במסגרת המוסד, במלואת עשרים וחמש שנה להקמתו. הסקירה מסתיימת בנספח פרסומים - תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים, שמינהל המחקר והתכנון הוציא לאור בשנים 1996-1997.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד לד"ר גדעון יניב, שריכז וערך את החומר הרב, ולעירא כהנמן ששקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציון עבודתן של אורלי אבוטבול, שהדפיסה טיוטות ראשונות של הסקירה, ושל שרה גרגיי וחיה רבין, שסייעו בתהליך ההפקה. תודה מיוחדת נתונה לאני כהן, שנשאה בעיקר נטל ההדפסה, על עבודתה היעילה והמסורה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

דבר המנהל הכללי

המוסד לביטוח לאומי מתכבד להגיש לציבור סקירה נוספת - ה-17 במניין הסקירות - אשר מתארת את עיקרי פעילותו של המוסד בשנים 1996-1997 והבוחנת את השפעתה של פעילות המוסד על דפוסי העוני והתחלקות ההכנסות במשק. גם הפעם, כבכל שנה, כוללת הסקירה מקבץ של פרקים מיוחדים, בעלי עניין מיוחד לציבור, בהם סקירת התפתחותו של שירות הייעוץ לקשיש במלואת עשרים וחמש שנה להקמתו.

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1996-1997 עמדה בסימנם של מאמצים גדולים לשפר את השירות לציבור וכן של יישום שינויים תחיקתיים שהונהגו בשנים אלה. בתחום שיפור השירות לציבור המבוטחים נעשו צעדים רבים ומגוונים, כגון הפעלת דלפק קדמי לטיפול מהיר בכל סניפי המוסד, הפעלת תחנות לשירות עצמי ביחידות העבודה השונות, הנהגת מוקד טלפוני באיזור רחובות שיורחב בהדרגה גם לאזורים אחרים ברחבי המדינה והפעלת ניידת שירותים שתביא את שירותי המוסד לישובים מרוחקים ותקל על המבוטחים באזורים אלה למצוא את זכויותיהם.

בתחום השינויים בתחיקה יצוין ביטול המס המקביל בינואר 1997, שהיה מלווה בהגדלת מידת השתתפותם של המעסיקים והעובדים העצמאיים בדמי הביטוח הלאומי, תוך צמצום בשיעור דומה בחלקו של תקציב המדינה במימון מערכת הביטוח הלאומי. כמו כן, בשנה זו מענקי האשפוז בגין יולדות הוצאו מסל השירותים של קופות החולים, והם משולמים היום על-ידי המוסד לביטוח לאומי ישירות לבתי החולים, בדומה לנוהל שהיה קיים ערב הנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. לעומת זאת, החל מינואר 1997 דמי הפגיעה לנפגעי עבודה עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים אינם משולמים עוד על-ידי המוסד לביטוח לאומי, והאחריות למימנם ולתשלומם מוטלת על המעסיקים. שינויים משמעותיים חלו בהגדרת עובד עצמאי, וכן הונהגו לראשונה תיאומי דמי ביטוח למבוטחים העובדים אצל יותר ממעסיק אחד. בינואר 1997 הגיע לידי סיום תהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא זיקה לשירות צבאי. תהליך זה שהחל בינואר 1994 נתן את אותותיו בירידה המשמעותית של תחולת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית.

ב-1996 נמשכה מגמת הירידה בתחולת העוני בישראל. הירידה בלטה בעיקר בקבוצות אוכלוסייה שזכו לתוספות משמעותיות לקצבאות המשולמות להן מכוח החוקים למלחמה בעוני שנחקקו בשנים 1994 ו-1995, כגון קשישים, ומהמשך תהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות בישראל, כגון האוכלוסייה הלא-יהודית. לעומת זאת, חלה עלייה קלה בשכיחות העוני בקרב משפחות עד שלושה ילדים. קבוצת אוכלוסייה זו לא נהנתה במידה משמעותית מהתכניות לצמצום ממדי העוני, שהופעלו בשנתיים האחרונות, ולכן נגרע חלקה מן המגמה הכללית של ירידת ממדי העוני. השיפור ברמת שכר המינימום, שחל באפריל 1997, עשוי לתרום לירידת תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו.

בשנת 1996 הצטמצמו גם הפערים בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק. הצטמצמות פערים זו נבעה מהתרומה המשולבת של קצבות הביטוח הלאומי להעלאת רמת ההכנסה של העשירונים התחתונים, מחד גיסא, ושל צמצום הפערים בהתחלקות ההכנסה הכלכלית מאידך גיסא. בשנת 1996 גדלה הכנסתם הפנויה הממוצעת של חמשת העשירונים התחתונים (בכלל הנפשות, במיון לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית) ב-2.2%, לעומת ירידה בת 0.4% בקרב חמשת העשירונים העליונים. צמצום הפערים בולט במיוחד בעשירונים הקוטביים: ההכנסה הפנויה הממוצעת של העשירון התחתון גדלה ב-4.7%, לעומת ירידה בת 2.9% בהכנסה הפנויה הממוצעת של העשירון העליון.

הקרנות לפיתוח שירותים, הפועלות במסגרת ענפי הביטוח השונים, תרמו רבות בשלוש השנים האחרונות לשיפור איכות חייהן של קבוצות האוכלוסייה השונות. הקרנות סייעו להקמת מרכזי יום לקשיש ברחבי הארץ, להרחבת מספר המיטות הסיעודיות לקשישים, לפיתוח מסגרות תעסוקה לנכים בוגרים, לפיתוח מסגרות קהילתיות לילד החרים והמוגבל ולהרחבתן, ועוד.

למרות הפעילות הנרחבת של המוסד לביטוח לאומי בתחומים שונים, עוד רבה המלאכה העומדת לפנינו. גם לאחר שממדי העוני קטנו בשנת 1996 ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות הצטמצם. המצוקה הכלכלית והחברתית בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות עדיין גדולה. עלינו להיאבק בלא לאות להמשך צמצום של ממדי 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 להפחתתה. מועצה זו צפויה להגיש את המלצותיה לקראת אמצע שנת 1998.

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

יוסי תמיר
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

1	חלק ראשון: התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל
36-3	1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
5	1.1 מבוא
10	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
32	1.4.2 מימון הממשלה וסך התקבולים
34	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות
104-37	2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות
39	2.1 מבוא
43	2.2 התפתחויות עיקריות
	2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים:
49	כלל האוכלוסייה
	2.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של
53	האוכלוסייה הענייה
56	2.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני
58	2.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה
61	2.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים
64	2.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה

עמוד

66	2.9	ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת
68	2.10	ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים
70	2.11	ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית
73	2.12	ממדי העוני באוכלוסייה החד-הורית
75	2.13	ממדי העוני במחוזות ובערים
	2.14	ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
78		לאורך זמן: 1979-1996
	2.15	אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
83		והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה השכירה
	2.16	אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
92		והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1996
97		נספח לוחות ותרשימים
123-105	.3	הבטחת הכנסה למעוטי יכולת
107	3.1	מבוא
111	3.2	מגמות עיקריות
114	3.3	האוכלוסייה השיורית (בגיל העבודה)
121	3.4	נשים המקבלות דמי מזונות
205-125	.4	מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים
127	4.1	ביטוח זיקנה ושאיירים
139	4.2	ביטוח ילדים
147	4.3	ביטוח נכות כללית
161	4.4	ביטוח נפגעי עבודה
173	4.5	ביטוח אבטלה
187	4.6	ביטוח אימהות
198	4.7	ביטוח סיעוד

עמוד	
207	חלק שני: סוגיות נבחרות בתחום הרווחה
226-209	5. ניתוח השוואתי של הגנה סוציאלית בישראל ובמדינות אירופה
211	5.1 מבוא
213	5.2 המדד המצרפי
215	5.3 תכונות להשוואה והקריטריונים לבחירתן
219	5.4 מקור הנתונים
219	5.5 ניתוח הממצאים
224	5.6 סיכום ומסקנות
256-227	6. מוגבלות וחזרה לעבודה: מחקר בינלאומי השוואתי
229	6.1 מבוא
234	6.2 ביצוע המחקר בישראל
236	6.3 ממצאי המחקר שנערך בישראל
254	6.4 ישראל בהשוואה ליתר המדינות השתתפות במחקר
255	6.5 המשך המחקר
286-257	7. שירות הייעוץ לקשיש: עשרים וחמש שנות פעילות
259	7.1 מבוא
259	7.2 הרקע להקמת שירות הייעוץ לקשיש
263	7.3 התפתחות השירות
285	7.4 סיכום
287	חלק שלישי: נספחים
313-289	נספח פרסומים
342-315	נספח לוחות
	חלק רביעי: התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי העוני ואי-
e1-e50	השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל (באנגלית)

חלק ראשון

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

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

גדעון יניב

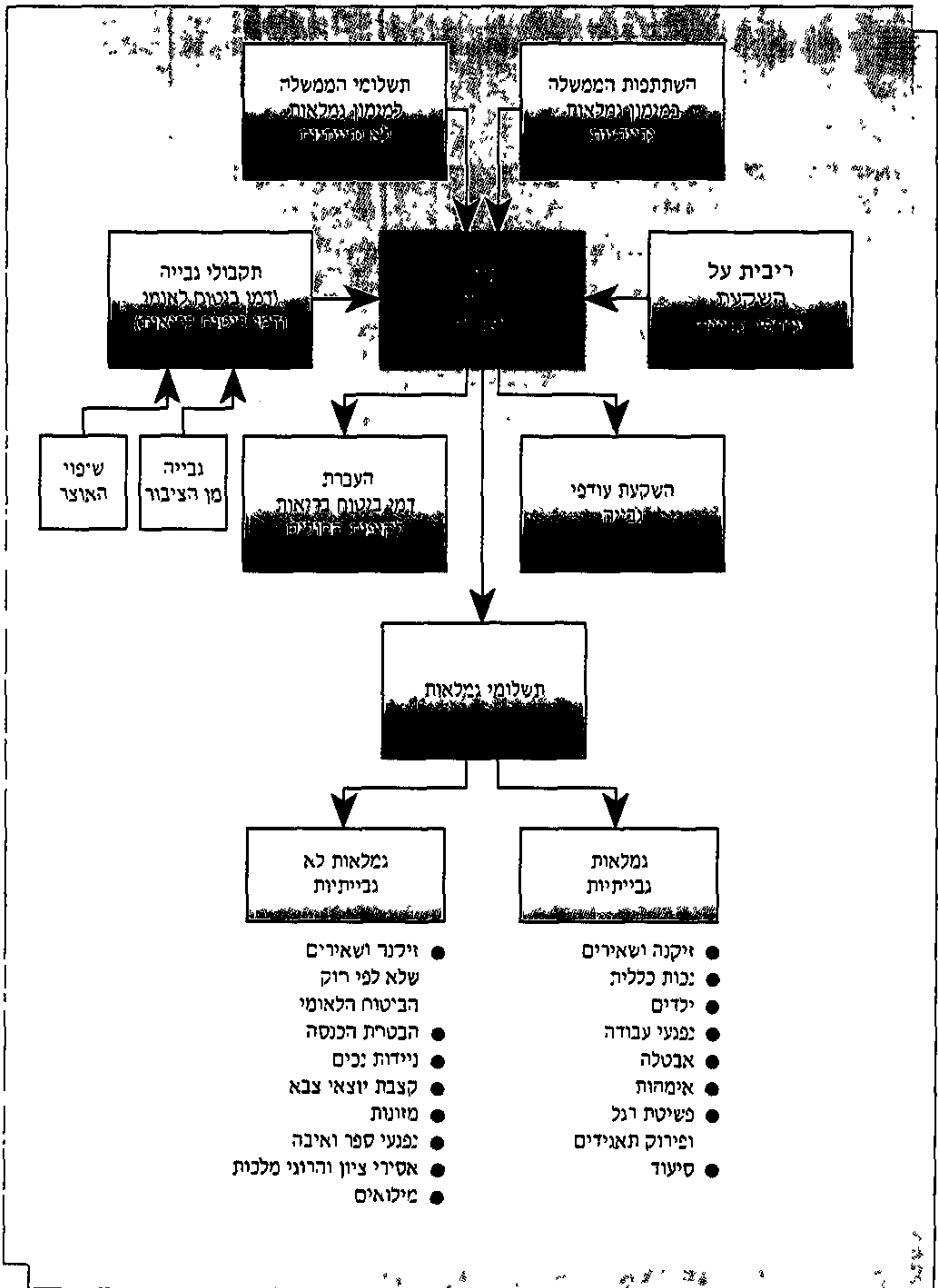
1.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי¹ ועל חוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות 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 כשיעור (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של הזכאי טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה, וסכומן משתנה בהכרח מפרט לפרט. הגמלאות ארוכות המועד, לעומת זאת, נקבעו כשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי² (למעט קצבות ילדים, הנקובות בערכים שקליים), וסכומן אחיד לזכאים בעלי הרכב משפחתי דומה. משפחות מעוטות אמצעים, שגמלתן קטנה 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 שלושה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאידיס, אימהות ונפגעי עבודה. במשך השנים החוק הורחב ותוקן, והוא כולל היום ענפי ביטוח נוספים, כגון נכות כללית, ילדים, אבטלה, סיעוד, נפגעי ספר ואיבה, מילואים, פשיטת רגל ופירוק תאגידים.

² השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי נועד לשמש בסיס לתשלום קצבאות וגביית דמי ביטוח במועד שבו השכר הממוצע בפועל אינו ידוע עדיין, ומוגדר כממוצע 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 החלים בשכר הממוצע מתבצע בשנים האחרונות שלוש פעמים בשנה: ב-1 בינואר ובמועדים שבהם משולמת תוספת יוקר לשכירים (1 בפברואר ו-1 באוגוסט). במועדים אלה מוגדלות הגמלאות ארוכות המועד גם בשיעור תוספת היוקר, כפיצוי על הפיגור בחישוב השכר הממוצע ובעדכון הגמלאות. החל מאוגוסט 1991 רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון: מענקים בגין הבראה וביגוד המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי 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 השכר הממוצע ללא הפריסה האמורה לעיל, המשמש למטרות אחרות כגון: עדכון שכר המינימום, שכר הבכירים וכו'.

תרשים א': המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



בישראל, שהוא אחוז קבוע מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בשני שיעורים (שיעור רגיל ומוגדל), הנקבעים 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.⁴ 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 אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי האוצר".⁵ כמו כן, הממשלה משתתפת במימון חלק מענפי הביטוח⁶ ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות לא על פי חוק הביטוח הלאומי, שעבורן לא נגבים דמי ביטוח.⁷ הגמלאות

³ חוק הבטחת הכנסה, שנחקק ב-1 בינואר 1982, נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנזקקים, שמסיבה כלשהי אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה כלשהי, שלה הם זכאים) את צורכי הקיום הבסיסיים. החוק יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה במסגרת חוק הביטוח הלאומי או למי שהכנסתו מגמלה הניתנת מכוח חוק זה נמוכה מהכנסת המינימום שנקבעה בחוק. בניגוד לגמלאות הביטוחיות, המשולמות בהתרחש האירוע הביטוחי המזכה בגמלה בלא קשר, בדרך כלל, לרמת הכנסתו של מקבל הגמלה או לאמצעיו, 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" מכוח החוק הראשון מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, ואילו "השלמת שכר" מכוח החוק השני מוטלת על המעביד.

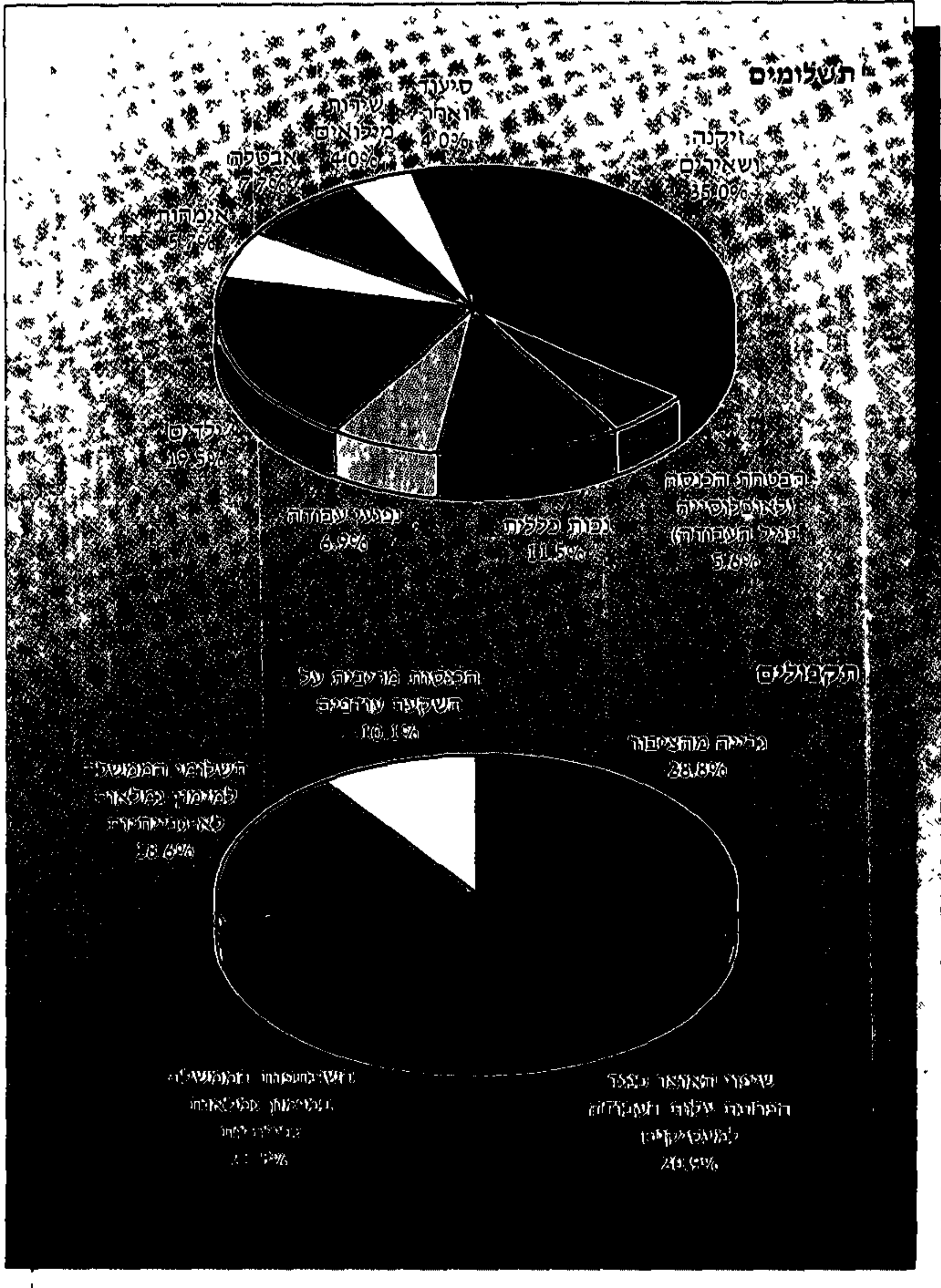
⁴ מבוטחים שאינם עובדים חייבים בתשלום מינימום הקבוע בחוק.

⁵ 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. בשנת 1997 עמד חלקו של המעסיק על 4.93% בלבד (לאחר שצנח בשנים האחרונות ל-1.93%), ואילו חלקו של העובד פחת ל-2.66% עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אך גדל ל-4.90% עבור חלק השכר העולה על מחצית השכר הממוצע.

⁶ על-פי חוק הביטוח הלאומי, הממשלה משתתפת במימון ענפי הביטוח באמצעות הוספה בת 15% מסכום הגבייה לענף זיקנה ושאיירים ובת 160% (החל מינואר 1997) מסכום הגבייה לענף ילדים וכן באמצעות החזרת 50% מן התשלומים לנכים ותיקים בענף נכות כללית והחזרת מלוא התשלומים לעולים חדשים בענף סיעוד.

⁷ הממשלה מממנת במלואן גמלאות שהמוסד 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). החל מינואר 1995 מממנת הממשלה במלואם גם את תגמולי המילואים.

תרשים ב': התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 1997



המשולמות בענפים הנשענים על גבייה (חלקית או מלאה) מהציבור מכונות "גמלאות גבייתיות", ואילו הגמלאות המשולמות בענפים הממומנים בלעדית על-ידי הממשלה מכונות "גמלאות לא-גבייתיות". בנוסף גובה המוסד דמי ביטוח בריאות מן הציבור ומחלקם לקופות החולים לפי כללים שנקבעו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תרשים א' מתאר סכימטית את מערכת התקבולים והתשלומים של המוסד, כולל תקבולים מריבית על השקעות (באג"ח ממשלתיות צמודות מדד), גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקת הסכום הנגבה לקופות החולים.⁸

תרשים ב' מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 1997. התרשים מורה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, המשלם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים הזכאים לכך) 35.0% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא הענף השני בגודל, ותשלומיו מסתכמים ל-19.5% מכלל תשלומי הגמלאות. בצירוף ענף נכות כללית מסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-66% מכלל תשלומי הגמלאות. ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה, נפגעי עבודה ושירות מילואים) תורמים, כל אחד, 4.0% - 8.0% מכלל התשלומים. זה בקירוב 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 ב-1996 הגיע ל-61% בקירוב מכלל תקבולי המוסד, ואילו בלא "שיפוי האוצר" הגבייה מן הציבור (מעסיקים, עצמאים ולא עובדים) היתה חלק הארי של התקבולים. עם זאת, ב-1997 חלקה של הממשלה בכלל תקבולי המוסד צפוי לקטון במידה רבה מאוד, ל-49%, בעקבות הקטנתו של "שיפוי האוצר" במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. לוח מס. 1 מלמד, כי ב-1997 הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל "שיפוי האוצר") צפויה להגיע ל-4.65% מגודל התוצר המקומי הגולמי

⁸ עד דצמבר 1996 המוסד לביטוח לאומי גבה גם "מס מקביל" מן המעסיקים והעובדים העצמאיים, כחלק ממקורות המימון של שירותי הבריאות, שחועבר לקופות החולים. בינואר 1997 בוטל המס המקביל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. הממשלה מפצה מאז את קופות החולים במישרין על אובדן תקבולי המס המקביל. במקביל הוגדלו שיעורי ההשתתפות של המעסיקים ושל העובדים העצמאיים לענפי הביטוח הלאומי, והוקטן "שיפוי האוצר" לענפי הביטוח הלאומי בסכום דומה (ראה 1.4).

לוח מס. 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוזים, יחסית לתוצר המקומי הגולמי),
1996-1980

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	7.44	6.02	5.89	4.96
1993	7.84	6.34	7.02	5.15
1994	8.06	6.66	7.13	5.22
1995	7.99	6.26	8.33	4.66
1996	8.08	6.38	8.35	4.45
1997	8.40	6.73	6.94	4.61

* כולל גבייה עבור קופות החולים
** כולל "שיפוי האוצר" בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים

(הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי וקופות החולים גם יחד צפויה להיות 6.94% מהתוצר), ואילו תשלומי הגמלאות של המוסד צפויים להסתכם ב-8.40% בקירוב מגודל התוצר המקומי הגולמי (הגמלאות הגבייתיות - 6.73% מגודלו).

1.2 התפתחויות עיקריות

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1996-1997 עמדה עדיין בסימנם של מספר שינויים תחיקתיים משמעותיים שהונהגו במערכות הביטוח הסוציאלי מאז ינואר 1994: במערך הגמלאות באו לידי ביטוי מלא הגידול ברמת הקצבאות למשפחות מעוטות הכנסה, שהובטח מכוח החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995), ההאחדה ההדרגתית במשך 4 שנים (החל מינואר 1994) של קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי והגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר

החייב בדמי ביטוח לאומי (נובמבר 1994). במערך הגבייה הונהגה ריפורמה (ינואר 1995), שעיקרה כלילת כל רכיבי השכר בבסיס השכר החייב בדמי ביטוח לאומי, העלאת תקרת השכר החייב בדמי ביטוח לפי ארבעה מן השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, והנהגת שיעורי דמי ביטוח מופחתים על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע. הריפורמה הפכה את מערכת הגבייה לפרוגרסיבית יותר, והביאה, בעקבות ההרחבה בבסיס השכר לתשלום דמי ביטוח, לגידול ברמתן של הגמלאות מחליפות השכר (דמי אבטלה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה, דמי מילואים). כמו כן, בוטלה הגבייה מן הציבור לענף מילואים, והוחל בגביית דמי ביטוח בריאות (ובחלוקתם לקופות החולים) במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995). נוסף על כך, הופחתו שיעורי המס המקביל המוטל על המעסיקים ועל העצמאים כהשתתפות במימון שירותי הבריאות (פברואר 1995), ובסופו של דבר בוטלו כליל (ינואר 1997) תוך הגדלה בשיעור דומה בהשתתפות המעסיקים והעצמאים בדמי הביטוח הלאומי.

בשנת 1996 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-24.9 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים⁹. מאז 1995 גדלו תשלומי הגמלאות גידול ריאלי בן 6.0%, שהוא כמחצית בלבד משיעור הגידול בשנה הקודמת. בניגוד ל-1995, שבה הגידול הריאלי שחל בהיקף תשלומי הגמלאות נזקף בראש וראשונה לגידול ברמות הגמלה, הגידול בכלל תשלומי הגמלאות ב-1996 משקף בעיקר את גידולה של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות. השינויים התחיקתיים בשנים 1994-1995 (בעיקר החוקים למלחמה בעוני והריפורמה במערך הגבייה), שהגדילו ב-1995 את רמת הקצבאות ארוכות המועד המשולמות למשפחות מעוטות יכולת והרחיבו את בסיס ההכנסה לחישוב הגמלאות מחליפות השכר, קבעו, כמו בן, גם את רמות הגמלה ב-1996, אך לא תרמו כמעט כלל לשינויים שחלו ברמות הגמלה בין 1995 ל-1996. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים שחיים על קצבתם (אשר ב-1995 גדלה ריאלית ב-7% - 12%) גדלו ב-1996 בשיעור ריאלי בן 0.8% בלבד, שהוא שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. מאחר שהשכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר (כ-2%), קטנו ב-1996 הקצבאות הבסיסיות והכנסת המינימום יחסית לשכר

⁹ סך כל תשלומי הגמלאות המצוין לעיל אינו כולל תשלום ששילם המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון, כהחזר חוב משנים קודמות בגין חיטובן במספר ימי המילואים.

הממוצע בפועל. כמו כן, בעקבות הימשכות השחיקה בערכה של נקודת קצבת ילדים (המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות בגודל שונה), קטנה קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות כגדולות בערכה הריאלי וכחלק מהשכר הממוצע במשק. לעומת זאת, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות גדלה ברוב הענפים בשיעורים הקרובים לשיעורי הגידול בהיקף התשלומים.

סך כל תקבולי הגבייה מן הציבור, הכוללים נוסף על דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, הסתכם ב-1996 ב-25.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאיים) הסתכם בכמחצית מסכום הגבייה הכוללת - 13.5 מיליארד ש"ח (ש-5.7 מיליארד מהם הם שיפוי האוצר). לעומת 1995, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ירד במקצת במונחים ריאליים, עובדה המשקפת עלייה ריאלית בת 2.2% בגבייה מן השכירים (שיעור גידול זהה, פחות או יותר, לזה של השכר הממוצע במשק), אך בעיקר ירידה ריאלית בת 18.3% בגבייה מן הלא-שכירים (כתוצאה ממעבר למערכת גבייה ממוכנת חדשה, שבגינו לא בוצעו פעולות גבייה שוטפות במשך מספר חודשים). עלייה ריאלית חלה, עם זאת, בתקבולי המס המקביל (בעקבות גביית חובות עבר) ובדמי ביטוח הבריאות (שנגבו ב-1996 עבור שנה שלמה, ולא עבור 11 חודשים בלבד כב-1995), בשיעורים בני 6.6%-ו-17.4%, בהתאמה, שהביאה לעלייה ריאלית בת 4.8% בתקבולי הגבייה הכוללת. עלייה ריאלית בת 6.0% חלה גם בהיקף השיפוי של האוצר, כתוצאה מהפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים, ב-1.25 נקודות האחוז והגדלה מקבילה בשיפוי האוצר בשיעור זה. השיפוי הכולל הגיע ב-1996 לסכום בן 7.9 מיליארד ש"ח. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה אף היא ריאלית בשיעור בן 17.8%, בעיקר בשל הגדלת קצבות נכות כללית מתוקף החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995). תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדלו ריאלית בשיעור בן 2.5% בלבד - לאחר העלייה החדה בת ה-31.4% שאפיינה את השנה הקודמת, עת הגמלאות המשולמות למעוטי היכולת הוגדלו מכוח החוקים למלחמה בעוני, והחל תשלום תגמולי מילואים מתקציב משרד הבטחון. בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד המיועדים למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-3.9% במונחים

ריאליים, והסתכמו ב-27.3 מיליארד ש"ח. חלקה של הממשלה בסך כל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) הגיע ל-60.6%.

בשנת 1997 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור גבוה במקצת מזה של 1996 - 7.2%. כמו כן צפוי, שבדומה ל-1996 עיקר הגידול בתשלומי הגמלאות ינבע מן הגידול במספר המקבלים. הקצבאות ארוכות המועד, הצמודות לשכר הממוצע, צפויות לגדול ריאלית ב-1.2%, שהוא שיעור גבוה במעט משיעור העלייה הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן כ-2%, כך שהקצבאות ארוכות המועד צפויות להמשיך לקטון מעט יחסית לשכר הממוצע במשק. בעקבות ביטול המס המקביל, הגבייה הכוללת מן הציבור צפויה לקטון ריאלית ב-15.2%, ואילו היקף דמי הביטוח הלאומי עצמו צפוי לגדול ריאלית ב-6.6%. סך כל מקורות המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 5.7%, וחלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) צפוי לקטון במידה ניכרת מאוד ל-49.0%, כתוצאה מהפחתת שיפוי האוצר בדמי הביטוח הלאומי וביטול המס המקביל (הכולל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה.

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 המגדילים את 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, נוסף על ינואר מדי שנה גם במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק) ולשינויים תחיקתיים. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נזקפים לא רק לשינויים תחיקתיים, אלא גם לשינויים החלים בהתפלגות מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר טרם זכאותם לגמלה. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1996-1997 במספר מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

1.3.1 מקבלי גמלאות

כבשנים קודמות, כך גם ב-1996, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי המשיכה לגדול (לוח מס. 2). בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל מספר המקבלים ב-3.5%, בדומה לשנים 1993-1994, והגיע לכ-574 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (כ-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-3.5% (הנהגת ביטוח זיקנה גם לעקרות בית שהגיעו לגיל 65 החל מה-1 בינואר 1996 הגדילה את מספר המקבלים בכ-3,500 בלבד), לעומת מספר העולים המקבלים קצבת זיקנה מיוחדת, שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שגדל ב-5.2% והגיע לכ-88 אלף בממוצע לחודש. ב-1997 תימשך, ככל הנראה היציבות בשיעור הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, הצפוי להגיע ל-3.7% - מעט יותר מאשר בשנים 1993-1996. בענף סיעוד, המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקודם שאינם מתגוררים במוסדות סיעודיים, גדל מספר מקבלי הגמלה ב-11% (מעט פחות מאשר ב-1995) והגיע לכ-66 אלף בממוצע לחודש. ב-1997 צפוי מספר המקבלים גמלת סיעוד לגדול ב-8.0%.

בענף ילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1996 גידול בן 1.9% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול בן 1.6% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. בניגוד לשנים קודמות, שבהן השינוי בגודל אוכלוסיית מקבלי הקצבה הושפע משינויים תכופים בתנאי הזכאות, הרי שבשנים 1995-1996 הגידול במספר המקבלים משקף בעיקר את שיעור הגידול באוכלוסייה (כולל עולים חדשים). מספר המשפחות המקבלות קצבה הגיע ב-1996 ל-831 אלף בממוצע לחודש (114 אלף מהן משפחות של עולים חדשים), ומספר הילדים

לוח מס' 2: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים במועצת לחודש, 1985-1997

שנת	זיקמה ושאינים	קצבת נכות	נכות כללית			נפגע עבודה			אימהות			ילדים משפחות המקבלות קצבות ילדים**	אבטלה***	הגנתה הנוסח (לאאוולטיקה נויל העבודה)	סייעד
			קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת	קצבת קצבת קצבת						
1985	390.2	62.1	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	25.0	-	
1990	442.6	73.4	5.8	11.4	59.1	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	30.0	-	
1991	477.3	74.6	6.1	11.6	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.7	37.7	-	
1992	499.8	77.8	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	45.8	-	
1993	517.7	82.9	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	52.0	-	
1994	535.8	88.5	9.5	12.8	81.2	13.6	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	59.0	-	
1995	553.9	94.0	10.3	13.2	84.9	14.6	3.8	111.7	55.2	814.7	67.3	75.3	65.9	-	
1996	573.5	104.5	11.6	13.4	92.1	15.3	3.9	118.1	58.0	830.7	74.3	81.3	71.2	-	
1997	595.4	110.2	12.4	13.5	80.0	15.7	3.9	120.5	59.8	850.0	92.0	89.0		-	

מספר המקבליים (אלפים)

גידול שנתי (אחוזים)

1985	2.8	1.7	4.5	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	29.6	-
1990	5.1	2.2	8.3	1.8	0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6	-
1991	7.8	1.5	6.2	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	9.1	19.9	-
1992	4.7	4.2	8.7	2.6	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	67.5	21.2	-
1993	3.6	6.6	14.7	1.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5	-
1994	3.5	6.8	13.3	4.9	8.6	1.5	2.7	0.9	6.8	10.0	-13.3	1.6	13.5	-
1995	3.4	6.2	8.5	3.1	4.6	7.4	0.0	-4.2	6.1	2.4	10.0	6.2	13.5	-
1996	3.5	11.2	10.8	1.5	8.5	4.8	2.6	5.7	5.1	1.9	10.3	7.9	11.6	-
1997	3.8	5.5	7.1	0.7	-13.1	2.6	0.0	1.7	3.1	2.3	23.8	9.5	8.0	-

* מספר המקבליים השונים במשך השנה
 ** נתוני השנים 1985, 1993 וכוללים את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לזן באמצעות המעבידים
 *** הנתון לשנת 1985 מתייחס למספר החשולומים הממוצע בחודש נטוי שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבליים

שבגינם שולמה קיצבה - ל-1,959 אלף (188 אלף מהם עולים חדשים). ב-1997 מספר משפחות שתקבלנה קצבת ילדים צפוי לגדול ב-2.3%, ואילו מספר הילדים שבגינם תשולם קצבה - ב-1.8% בקירוב.

ב-1996 נצפו שיעורי גידול גבוהים, יחסית, במספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית. מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-11.2% והגיע לכ-105 אלף בממוצע לחודש¹⁰. מספרם של המקבלים קצבת שירותים מיוחדים ושל המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשיעורים דומים, ב-10.8% וב-12.6%, בהתאמה, ואילו מספר מקבלי קצבת ניידות גדל ב-1.5% בלבד. ב-1997 מספר מקבלי הגמלאות מענף נכות כללית צפוי לגדול בשיעורים נמוכים יותר: מספר המקבלים קצבת נכות כללית צפוי לגדול ב-5.5%, מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה - ב-7.1% וב-6.9%, בהתאמה, ומספר המקבלים קצבת ניידות - ב-0.7% בלבד.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכר, ב-1996 הואץ קצב הגידול במספר נפגעי העבודה שקיבלו דמי פגיעה. מספרם גדל בשיעור בן 8.5% (לעומת 4.6% ב-1995) והגיע לכ-92 אלף בממוצע לחודש. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה באוכלוסיית נפגעי העבודה גדל בשיעור בן 4.8% (גידול מתון יותר בהשוואה ל-7.4% ב-1995), ואילו מספר המקבלים קצבת תלויים גדל ב-2.6% (לעומת היציבות שאפיינה את 1995). בענף אימהות חל ב-1996 גידול בן 5.1% במספר המקבלות דמי לידה (שיעור גידול נמוך במקצת מזה של 1995), אך גם גידול בן 5.7% במספר האימהות המקבלות מענק לידה (לעומת ירידה בת 2.7% ב-1995, שנבעה מכך שתושבות השטחים חדלו להיות זכאיות למענק לידה). מספר המקבלות דמי לידה הגיע ל-58 אלף, ומספר המקבלות מענק לידה - ל-118 אלף (פי שניים ממספר המקבלות דמי לידה). מספר המקבלים דמי אבטלה גדל ב-10.3%, שיעור הנמוך אך במעט מזה של 1995, והגיע ל-74.3 אלף בממוצע לחודש. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה גדל מעט והגיע ל-17.8 אלף בממוצע לחודש (לאחר שהיה 15.6 אלף ב-1995).

¹⁰ שיעור הגידול הגבוה יחסית במספר מקבלי קצבת נכות כללית ב-1996 נובע, ברובו, מתיקון טכני בשיטת המדידה, ולא רק מגידול בפועל באוכלוסיית המקבלים.

ב-1997 צפוי מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה לקטון בשיעור חד בן 13.1%, המוסבר בחלקו בביטול תשלום דמי הפגיעה עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים (ראה 1.3.2). לעומת זאת, מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה מקרב נפגעי העבודה צפוי לגדול, אם כי בשיעור נמוך מזה של 1996 - ב-2.6% בלבד, ומספר המקבלים קצבת תלויים צפוי להישאר כפי שהוא. בענף אימהות צפויים גידול בן 3.1% במספר המקבלות דמי לידה וגידול בן 1.7% במספר המקבלות מענק לידה. מספר המקבלים דמי אבטלה צפוי לגדול בשיעור חד במיוחד, 23.8%, בשל התגברות ממדי האבטלה במשק, ולהגיע לכ-92.0 אלף בממוצע לחודש. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה יגדל אף הוא במעט ויגיע ל-22.0 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-1996 ב-7.9% והגיע לכ-81 אלף בממוצע לחודש (33.2 אלף מהם עולים חדשים). שיעור גידול זה נמוך עדיין בהרבה מהשיעורים שאפיינו את השנים 1992-1993 (67.5% ו-19.9%, בהתאמה), שבהן באה לידי מימוש זכאותם של העולים החדשים לגמלה, אך הוא גדול פי שלושה מזה של 1994 וגבוה במעט מזה של 1995. ב-1997 מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה צפוי לגדול בשיעור גבוה יותר, 9.5%, ולהגיע לכ-89 אלף (37.0 אלף מהם עולים חדשים).

1.3.2 רמת הגמלה

רמת הגמלה ארוכת המועד נקבעת כשיעור מסוים מן השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי) ומשתנה בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע ולמועדי העדכון שנקבעו בחוק. רמת הגמלה מחליפת השכר נקבעת כשיעור (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של מקבל הגמלה טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה. רמת כל הגמלאות משתנה בהכרח גם בעקבות שינויים תחיקתיים, המשנים את שיעורי הגמלה או את בסיס השכר לחישובה. השינויים התחיקתיים שהונהגו בשנים 1996-1997 לא התייחסו לרמות הגמלה כמעט כלל, אך אלה שהונהגו בשנים 1994-1995 קבעו, כמובן, גם את רמות הגמלה בשנים 1996-1997 (אף על פי שלא היתה להם השפעה על השינויים שחלו ברמות הגמלה בין 1996

ל-1997). להלן שינויי החוק העיקריים שנעשו בשנים 1994-1997, ואשר השפיעו על רמות הגמלה ו/או על היקף התשלומים ב-1996-1997:

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 השוטר), כפיצוי על השחיקה שחלה ברמתן הריאלית בשנים 1989-1992. כ-180 אלף משפחות של קשישים ושאיירים נהנו מהעלאת רמת הקצבאות. נוסף על כך, התוספת בגין הילד הראשון והשני, שמקבלות משפחות עם ילדים במסגרת הגמלאות המוענקות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, הוגדלה 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 הוחל תשלום התוספת בגין ילד המוענקת למקבלי קצבת שאירים על כל אחד מן הילדים (ללא הגבלת מספר). 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, שנמשך עד ינואר 1997, הושוותה בהדרגה רמת הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת בגין שירות צבאי לרמת הקצבה של משפחה המקבלת אותה (הפער בין השניים הצטמצם מדי שנה ברבע מגודלו המקורי). בעקבות תיקון זה הוגדלו קצבות הילדים של כ-100 אלף משפחות שיש להן שלושה ילדים ויותר.

ה. בינואר 1995 הונהגה ריפורמה 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 תקרת ההכנסה של שכירים החייבת בדמי ביטוח 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.

ו. ביוני 1995 נכנס לתוקף החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שהגדיל ב-7% את קצבת הנכות הכללית המשולמות ל-90 אלף משפחות נכים בקירוב, במקביל להגדלה בשיעור דומה שחלה בקצבות הקשישים והשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה מכוח החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994). כמו כן, החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים השווה 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, נעשו זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל. נוסף על כך, 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 רמת הגמלה להבטחת הכנסה ל-3,000 משפחות חד-הוריות בקירוב. אלה שהיו זכאיות קודם לכן לגמלה בשיעור הרגיל בלבד נהנו מתוספת לגמלתן שהגיעה עד ל-50% בקירוב, ואילו אלו שהיו זכאיות לשיעור המוגדל (מאחר ששהו במערכת יותר משנתיים) זכו לתוספת בת כ-15% - 22% לגמלתן, בהתאם למספר הילדים.

ז. בינואר 1996 נכנס לתוקף חוק ביטוח עקרת הבית, שהקנה זכאות לקצבת זיקנה גם לאישה נשואה שלא צברה תקופת אכשרה בזכות עצמה (שעד אז היתה צפויה לקבל קצבה בשיעור 50% בלבד מקצבתו של בעלה, אשר הוספה לקצבתו). החוק חל רק על מי שהגיעה לגיל 65 לא לפני ה-1 בינואר 1996 כ-3,500 נשים נשואות נהנו מן החוק ב-1996, ומספר כפול צפוי להינות ממנו ב-1997.

ח. בינואר 1997 הונהג חוק ההסדרים במשק המדינה, שקבע, בין השאר, כי תשעת ימי הזכאות הראשונים לדמי פגיעה בעבודה של שכירים לא ישולמו עוד על-ידי המוסד לביטוח לאומי אלא ימומנו על-ידי המעסיק. תיקון זה צפוי להביא להקטנת היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה ב-80 מיליון ש"ח בקירוב לשנה.

לוח מס. 3: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים שחיים על קצבתם (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), 1975-1997

שנה	קצבת זיקנה ושאיירים בסוסיית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים) **			
	אלמנה עם 2 ילדים		יחידה		אלמנה עם 2 ילדים		יחידה	
	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר 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	152.3	15.4	295.1	29.8	254.6	25.8	562.2	56.9
1997	153.5	15.2	297.3	29.5	256.7	25.4	566.8	56.2

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (שאינן כוללות תוספות ותק, דחיית פרישה והשלמת הכנסה) לא הושפעו מן השינויים התחיקתיים. לפיכך ב-1996 קצבאות אלה גדלו בשיעור ריאלי בן 0.8%, שהוא שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר על-פיו מתעדכנות הקצבאות. השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר - 2.0%. לפיכך רמת הקצבאות הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל ירדה במעט (לאחר שעלתה ב-1995). לוח מס. 3 מלמד, כי רמת הקצבה הבסיסית ליחיד/ה ירדה מ-15.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1995 ל-15.4% ב-1996, וכי רמת הקצבה הבסיסית לאלמן/ה עם שני ילדים ירדה מ-30.1% ל-29.8%. גם הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, אשר ב-1995 גדלו ריאלית ב-7% - 12% בעקבות החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994), גדלו ב-1996 בשיעור ריאלי בן 0.8% בלבד. לפיכך, הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמן/ה) יחיד/ה ירדה מ-26.0% מהשכר הממוצע במשק ב-1995 ל-25.8% ב-1996, ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמן/ה עם שני ילדים ירדה מ-57.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1995 ל-56.9% ב-1996. ב-1997 קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וכן גם הכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים צפויות לגדול ריאלית בשיעור בן 1.2%, שהוא שיעור הגבוה במקצת משיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי¹¹. השכר הממוצע בפועל צפוי להמשיך לגדול בשיעור ריאלי בן 2.0%, כך שרמת הקצבאות הבסיסיות והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאירים צפויות להמשיך לקטון במעט יחסית לשכר הממוצע במשק.

השפעתו של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שנכנס לתוקף ביוני 1995, באה לידי ביטוי ברובה כבר באותה שנה, עת קצבת הנכות הכללית גדלה ריאלית בכ-0.7%. ב-1996 עדיין הורגשה השפעת מה של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים, שכן קצבת הנכות הכללית (אשר זהה לרמת הכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבת זיקנה ושאירים כאשר היא משולמת לנכים בדרגת אי כושר השתכרות בת 75% ויותר) גדלה ריאלית בשיעור בן 3.6%, שהוא שיעור גבוה יותר משיעור הגידול

¹¹ שיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי הוא 1.0% בלבד. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים צפויות לגדול ריאלית בשיעור גבוה במעט יותר (1.2%), שכן בחודשים פברואר-יוני 1997 השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ירד, אולם רמת הקצבאות לא הותאמה לירידה זו.

הריאלי בן ה-0.8% בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. ב-1997 קצבת הנכות הכללית צפויה לגדול בשיעור בן 1.2%, בדומה לקצבאות ארוכות המועד האחרות. אשר לגמלה להבטחת הכנסה המוענקת לאוכלוסייה בגיל העבודה שאיננה נכה והצמודה אף היא לשינויים בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי - זו הושפעה ב-1996 מן השינויים שחלו בשכר הממוצע בלבד, למעט הגמלה למשפחות חד-הוריות שהושפעה גם מן החוק לצמצום ממדי העווי - צערים משלימים (יוני 1995).

לוח מס. 4 מורה כי ב-1996 הגמלה הממוצעת להבטחת הכנסה (בממוצע למקבלי גמלה בשיעור הרגיל ובשיעור המוגדל, גמלה חלקית ומלאה) גדלה ריאלית בפחות מ-1%. יחסית לשכר הממוצע במשק הגמלה הממוצעת ירדה מעט, שכן השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בכ-2%. ב-1997 הגמלה הממוצעת צפויה לקטון במעט גם במונחים ריאליים, למרות העלייה הריאלית הקלה הצפויה בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. זאת - בשל גידול חלקם של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל יחסית למקבלים גמלה בשיעור המוגדל ו/או גידול חלקם של המקבלים גמלה חלקית יחסית למקבלים גמלה מלאה.

לוח מס. 4: הגמלה להבטחת הכנסה המוענקת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), לפי הרכב משפחה, 1975-1997

רמת הגמלה (בממוצע למקבל, כולל קצבות ילדים)						
שנה	יחיד/ח		יחיד עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	113.9	12.1	176.2	18.7	214.3	22.7
1991	148.3	16.5	211.3	23.5	243.8	27.1
1992	172.3	18.6	276.4	29.8	289.4	31.2
1993	181.0	19.3	202.1	32.3	289.9	31.0
1994	184.7	19.6	307.5	32.6	281.4	29.8
1995	202.4	20.8	351.7	36.1	312.4	32.0
1996	203.2	20.5	354.4	35.8	312.7	31.6
1997	201.1	20.1	346.6	34.6	313.3	31.3

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בניגוד לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, אשר רמתן הריאלית עלתה במידת מה, ב-1996 המשיך להישחק במעט ערכה הריאלי של נקודת קצבת ילדים, המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות בעלות גודל שונה (והנקובה בערכים שקליים): ערכה של נקודת קצבה קטן ריאלית בשיעור בן 0.7% (שכן היא מתעדכנת רק שלוש פעמים בשנה על-פי העלייה ברמת המחירים במשק), ורמתה ירדה מ-2.92% מהשכר הממוצע במשק ב-1994 ל-2.80% ב-1995 ל-2.78% ב-1996 (לוח מס. 5). לפיכך, קצבת הילדים המשולמת למשפחות הקטנות ולמשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא קטנה ריאלית (ואף ביחס לשכר הממוצע במשק). זאת - לאחר שב-1995 הקצבה המשולמת למשפחות אלה גדלה מעט ריאלית (וביחס לשכר הממוצע במשק) בעקבות הגדלת מספר נקודות הקצבה למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר. עם זאת, כמו בשנים 1994-1995, גם ב-1996 גדלה רמת הקצבה המשולמת למשפחות בנות שלושה ילדים ויותר שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא, ואשר קצבתן מושווית בהדרגה לזו של המשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. ב-1997 ערכה של נקודת הקצבה, ושל קצבת הילדים

לוח מס. 5: נקודת 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 המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז המשכר הממוצע
1975	28.1	4.40	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.80	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1985	24.7	3.10	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	2.92	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.45	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.18	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.08	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.92	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.80	55.6	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.6	2.76	55.2	5.6	221.8	22.5	315.5	32.0

* כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

המשולמת למשפחות קטנות כגדולות, צפוי להמשיך לרדת הן ריאלית והן יחסית לשכר הממוצע במשק.

אשר לגמלאות מחליפות השכר, ב-1996 דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית ב-7.4% והגיעו ל-47.6% מן השכר היומי הממוצע במשק, לעומת 45.5% ב-1995. זאת, ככל הנראה, בשל הצטרפות בעלי שכר גבוה יותר למעגל המובטלים במשק, אך גם בשל השפעת הריפורמה במערכת הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס השכר לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. דמי הלידה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית בשיעור בן 7.2% בלבד, בהשוואה לעלייה הריאלית החדה (בת ה-53%) שנצפתה בדמי הלידה ב-1995 בעקבות הגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (במקום 75% ממנו). יחסית לשכר היומי הממוצע במשק דמי הלידה גדלו מ-69.0% ב-1995 ל-72.7% ב-1996. דמי הפגיעה בעבודה (בממוצע ליום) ששולמו לשכירים עלו ריאלית ב-2.0% בקירוב והגיעו ל-61.6% מן השכר היומי הממוצע במשק, לעומת 63.3% ב-1995. ב-1997 דמי האבטלה הממוצעים צפויים לגדול ריאלית ב-5.0% בקירוב, דמי הלידה - ב-1.0% בקירוב, ואילו דמי הפגיעה בעבודה צפויים לקטון ריאלית ב-4.9% בקירוב.

1.3.3 היקף התשלומים

ב-1996 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-25.0 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 6)¹². בהשוואה ל-1995 תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור בן 6%, שהוא כמחציתו של שיעור הגידול בשנה הקודמת. שיעורי הגידול הגבוהים נצפו בענפים אבטלה (14.1%), נכות כללית (10.9%), אימהות (8.8%), נפגעי עבודה ופעולות איבה (8.1%) והבטחת הכנסה (7.3%). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור קטן במקצת (4.6%) משיעור הגידול של סך כל התשלומים, בדומה לשיעור הגידול של תשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודלו (4.5%). שקלול שיעורי הגידול הענפיים בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים כ-27% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה

¹² סכום זה אינו כולל תשלום ששילם המוסד לביטוח לאומי למשרד הביטחון כהחזר חוב בגין היסכון במספר ימי המילואים.

לוח מס. 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל התאמות מיוחדות), 1985-1997

שנת שירות	התשלומים סך כל התשלומים	זיקנות ושאלות ושאלות	נכות כללית	נפטני עבודה ופטלות ספר ואומה	אומות	ילדים	אנטלה	מולאים שרות	הנחת הכנסות	סעיף ואחר
1993	14,808	5,419	1,427	915	735	3,160	1,010	856	783	503
1994	17,492	6,425	1,763	1,179	908	3,729	1,001	930	918	639
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
1996	24,996	8,937	2,783	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	932
1997	29,337	10,242	3,386	2,004	1,730	5,717	2,271	1,173	1,644	1,160
מידות שישה (מחירים שוטפים)										
גידול שנת 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	0.2	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	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.2	5.1	11.1	3.3	5.4	4.9	27.6	-3.7	9.4	13.4

התפלגות ענפית (אחוזים)

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	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.5	6.9	5.7	19.5	7.7	4.0	5.6	4.0

* נתוני השנים 1994-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי חוב בגין חיובון נמסר ימי המילואים

** כולל תשלומים עבור השלמת הכנסה

*** לאפליסייה בגיל העבודה

מחלקו של הענף בסך כל התשלומים (35.8%). גם ענף ילדים, שלגידול בתשלומיו נזקפים 15% מהגידול בסך כל התשלומים - תרם תרומה קטנה בהשוואה לחלקו בסך כל התשלומים (19.9%). ענף נכות כללית תרם, לעומת זאת, כ-20% מהגידול בסך כל התשלומים - כמעט כפליים מחלקו בכלל התשלומים (11.1%), ואילו ענף אבטלה, שתשלומיו גדלו בשיעור הריאלי הגבוה ביותר (14.1%), תרם כ-15% מהגידול בסך כל תשלומי המוסד - פי שניים ויותר מחלקו של הענף בכלל התשלומים (6.5%). לגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, נפגעי עבודה ומילואים) נזקפים כ-15% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה במעט מחלקם בכלל התשלומים (17.5%).

בניגוד ל-1995, שבה הגידול הריאלי שחל בהיקף תשלומי הגמלאות נזקף בראש וראשונה לגידול ברמות הגמלה, ב-1996, שבה חלה עלייה ריאלית מתונה למדי ברמות הגמלה, הגידול בכלל התשלומים משקף בעיקר את הגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות. השוואת שיעור הגידול בתשלומי הגמלאות (לוח מס. 6) לשיעור הגידול במספר המקבלים (לוח מס. 2) מגלה קירבה גדולה, יחסית, בין השניים במרבית ענפי הביטוח: כך, לדוגמה, תשלומי ענף זיקנה ושאיירים גדלו ריאלית ב-4.6%, בשעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-3.5%, ואילו תשלומי ענף אבטלה גדלו ב-14.1%, בשעה שמספר המקבלים גדל ב-9.3%. החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995), שהגדילו את הגמלה המשולמת למשפחות מעוטות היכולת, וכן הריפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995) שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ולכן גם את בסיס ההכנסה לתשלום גמלאות מחליפות שכר, השפיעו ב-1995 בעיקר על רמות הגמלה. הם הביאו באותה שנה לגידול החריג בסך כל תשלומי הגמלאות, שעלה בהרבה על הגידול במספר המקבלים. ב-1996 השינויים התחיקתיים כמעט לא השפיעו כלל על רמות הגמלה (למעט על קצבת נכות כללית), כך ששיעורי הגידול בהן יחסית ל-1995 היו מתונים במיוחד.

ב-1997 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור גבוה במקצת מזה של שנת 1996 - 7.2%. שיעורי הגידול הגבוהים יותר צפויים בענפים אבטלה (27.6%), סיעוד (13.4%) ונכות כללית (11.1%), ואילו בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים שוב צפויים שיעורי גידול נמוכים, יחסית (5.1% ו-4.9% בהתאמה). בענף נפגעי עבודה צפוי שיעור הגידול הנמוך ביותר (3.3%). זאת - כפועל יוצא מן הירידה בשיעור הגידול של מקבלי קצבאות מן הענף ומחוק ההסדרים 1997, שהטיל על המעסיק (לא עוד על המוסד

כבעבר) את מימון תשעת ימי הזכאות הראשונים לדמי פגיעה בעבודה. בדומה ל-1996, גם ב-1997, עיקר הגידול הצפוי בתשלומי הגמלאות נובע מן הגידול במספר המקבלים, היות שקצבות הזיקנה והשאיירים וקצבות הנכות והבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה צפויות לגדול ריאלית לכל היותר בשיעור בן 1.2% (הגבוה במעט משיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי), ואילו קצבות הילדים המשולמות למשפחות קטנות כגדולות צפויות לקטון במעט ריאלית. לגידול הצפוי בתשלומי ענפי זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים יש לזקוף כ-57% מן הגידול הצפוי בסך כל תשלומי הגמלאות ב-1997.

1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע, כזכור, מארבעה מקורות¹³: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי של מעסיקים ומבוטחים עצמאיים 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 יתוארו השינויים שחלו ב-1996-1997 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

1.4.1 גבייה מן הציבור

מספר שינויים תחיקתיים שהונהגו בשנים 1995-1997 השפיע על היקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים) בשנים 1996-1997:

א. בינואר 1995 ענף שירות מילואים חדל להיות ענף ביטוחי. עקב 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 השכירים ועל

¹³ ראה "מבוא" (1.1).

המבוטחים הלא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז. ממועד זה תגמולי המילואים ממומנים על-ידי משרד הביטחון.

ב. בינואר 1995 הונהגה ריפורמה במערך הגבייה, שבמסגרתה הורחב בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי. זאת - על-ידי כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה החייבת בדמי ביטוח והעלאת תקרת ההכנסה החייבת של שכירים לפי ארבעה מן השכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח איפשרה לקבוע לשכירים שיעור דמי ביטוח מופחת, בן 2.66%, עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע¹⁴. עבור חלק השכר העולה על מחצית השכר הממוצע נשמר השיעור הרגיל, שלאחר ביטול הגבייה לענף מילואים קטן ל-4.9%¹⁵.

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 לאומי¹⁶. המוסד מחלק לקופות החולים את דמי הבריאות שנגבו, על-פי נוסחה שנקבעה בתקנות לחוק.

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 שנעשתה במערך הגבייה, נקבע למעסיק גם שיעור תשלום מופחת למס מקביל - 2.93% - עבור חלק השכר שאינו גבוה

¹⁴ לעובדים עצמאיים נקבע עוד בשנת 1971 שיעור מופחת של דמי ביטוח (על חלק ההכנסה מעבודה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע).

¹⁵ ביטול הגבייה לענף מילואים הפחית את שיעור דמי הביטוח המוטל על מעסיקים ל-1.93%.

¹⁶ על מדיניות גביית דמי ביטוח בריאות והיערכות המוסד ליישומה ראה פרק 6 בסקירה השנתית של המוסד לשנים 1994-1995.

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

דמי ביטוח בריאות		מס מקביל		דמי ביטוח לאומי		
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	

1996

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

1997

3.1	4.8	-	-	8.06	12.05	עבור שכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	-	-	4.93	4.93	מעביד
-	-	-	-	0.47	2.22	ממשלה
3.1	4.8	-	-	5.89	11.70	עבור עצמאי
3.1	4.8	-	-	5.72	9.62	מזה: עובד
-	-	-	-	0.17	2.08	ממשלה

* מכוח חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב לשנת 1997) בוטל חוק מס מקביל

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.

ה. בינואר 1997 התקבל חוק ההסדרים במשק המדינה, שביטל לחלוטין את חוק המס המקביל. המעסיקים, ששילמו עד כה 3.0% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי כמס מקביל (ושיעור מופחת בן 1.78% על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), חוייבו להעביר למוסד סכומים אלו (ללא שיעור מופחת) כדמי ביטוח לאומי. הגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי איפשרה להקטין את שיפוי האוצר בשיעור דומה (לוח מס' 7). נוסף על כך, חסך האוצר את התשלום למס מקביל בשיעור בן 1.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, שהתחייב לו בפברואר 1995. החיסכון הכולל, בשיעור בן 4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, אפשר לאוצר להתחייב לשפות את קופות החולים ישירות מתקציב המדינה בסכום דומה בגין אובדן תקבולי המס המקביל. בעקבות ההסדר החדש הממשלה נעשתה מעורבת יותר במימון שירותי הבריאות ומעורבת פחות במימון גמלאות הביטוח הלאומי.

ב-1996 הסתכם סך כל תקבולי הגבייה של המוסד מהציבור, הכוללים נוסף על דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, ב-25.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 8). היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאים) הסתכם בכמחצית מסכום הגבייה הכוללת - 13.5 מיליארד ש"ח (ש-5.7 מיליארד ש"ח מהם הם שיפוי האוצר). בהשוואה ל-1995, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ירד במקצת במונחים ריאליים, עובדה המשקפת גידול ריאלי בן 2.2% בגבייה מן השכירים (שיעור גידול הזהה, פחות או יותר, לזה של השכר הממוצע במשק), אך גם ירידה ריאלית בת 18.3% בגבייה מן הלא-שכירים (כתוצאה ממעבר למערכת גבייה ממוכנת חדשה, שבגינה לא בוצעו פעולות גבייה שוטפות במשך מספר חודשים). עלייה ריאלית חלה, עם זאת, בתקבולי המס המקביל (בעקבות גביית חובות מן העבר) ובדמי ביטוח הבריאות (שנגבו ב-1996 עבור שנה שלמה, לא עבור 11 חודשים בלבד כב-1995) בשיעורים בני 6.6% ו-17.4%, בהתאמה, שהביאה לעלייה

לוח מס. 8: תקבולי גבייה של המוסד לביטוח לאומי 1995-1997

שנה	1995	1996	1997	1996	1997	1997***
	דמי ביטוח לאומי					
שכירים	10,714	12,189	14,150	2.2	6.6	
לא שכירים	1,457	1,324	1,520	-18.3	5.5	
סך הכול	12,171	13,512	15,670	-0.2	6.6	
מזה שיפוי	5,275	5,762	2,850	-1.8	-54.5	
	מס מקביל					
שכירים	4,273	5,069	550	6.6	-90.0	
לא שכירים	610	546	180	-19.6	-69.7	
סך הכול	4,883	5,615	730	3.3	-88.1	
מזה שיפוי	1,482	2,206	220	33.8	-99.1	
	דמי ביטוח בריאות					
שכירים	3,759	4,910	6,200	17.4	16.1	
לא שכירים	953	1,342	1,730	26.5	18.5	
סך הכול	4,712	6,252	7,930	19.2	16.6	
	סך הכול					
שכירים	18,754	22,167	20,350	6.2	-15.6	
לא שכירים	3,020	3,212	3,250	-4.4	-7.0	
סך הכול	21,765	25,379	23,600	4.8	-15.2	
מזה שיפוי	6,757	7,968	3,070	6.0	-64.5	

* בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (והמס המקביל) המוטלים 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 השנים ב-8.8%.

ריאלית בת 4.8% בתקבולי הגבייה הכוללת. עלייה ריאלית, בת 6.0%, חלה גם בהיקף השיפוי של האוצר, כתוצאה של שתי השפעות מנוגדות: מצד אחד חלה ירידה ריאלית בת 1.8% בשיפוי האוצר לענפי הביטוח הלאומי, ומצד שני חלה עלייה ריאלית בת 33.8% ב-1997 הגבייה הכוללת של המוסד לביטוח לאומי צפויה לקטון ריאלית במידה ניכרת מאוד - 15.2% - אך זאת בשל ביטול המס המקביל. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית ב-6.6%. שיפוי האוצר צפוי לקטון ריאלית ב-64.5% עקב הקטנת השיפוי לענפי הביטוח הלאומי ולמס המקביל כאחד (מכוח חוק ההסדרים 1997), ואילו דמי ביטוח בריאות צפויים לגדול ריאלית ב-16.6%.

1.4.2 מימון הממשלה וסך התקבולים לענפי הביטוח הלאומי

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-1996 ב-27.3 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 9). בהשוואה ל-1995 סך כל מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי גדל ב-3.9% במונחים ריאליים. כאמור בסעיף הקודם, ב-1996 לא השתנה ריאלית היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי. לעומת זאת, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית ב-17.8%, בעיקר בשל הגדלת קצבות נכות כללית מתוקף החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995). בתשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות חלה עלייה ריאלית בת 2.5% בלבד (לאחר העלייה החדה בת ה-31.4% שאפיינה את השנה הקודמת, בעקבות הגדלת הגמלאות למעוטי היכולת מתוקף החוקים למלחמה בעוני והתחלת תשלום תגמולי המילואים מתקציב משרד הביטחון), ואילו תקבולי הריבית על השקעות המוסד גדלו ריאלית ב-3.1%. בעקבות התפתחויות אלו המשיך לקטון חלקה של גביית דמי הביטוח בסך כל מקורות המימון, והגיע ל-49.5% (לאחר שהיה 51.7% ב-1995 ו-56.8% ב-1994), וגדל חלקה של הממשלה (בגין מימון הגמלאות הלא-גבייתיות והשתתפותה במימון הגמלאות הגבייתיות) ל-39.8% (לאחר שהיה 37.6% ב-1995 ו-32.5% ב-1994). כאשר לוקחים בחשבון גם את שיפוי האוצר בגין הפחתת עלות העבודה, הרי חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון הגיע ב-1996 ל-60.6%. ב-1997 סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 5.7%, הגבוה במקצת מזה של 1996. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות צפויה לגדול בשיעור כפול

לוח מס. 9: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-1997

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה מחציבור ושיסוי האוצר)	השתתפות הממשלה במימון גמלאות גבייתיות	מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות	תקבולי רזיבות על השקעות
-----	----------------	--	---------------------------------------	------------------------------------	-------------------------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1991	11,357	6,676	1,455	1,768	1,422
1992	14,138	7,979	2,120	2,332	1,677
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,529	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,550	15,670	6,789	5,855	3,180

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	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.7	6.6	12.1	0.8	1.1

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	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.5	18.6	10.1

(12.1%), אך תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות צפויים לגדול בשיעור בן 0.8% בלבד. עם זאת, חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון צפוי לקטון במידה ניכרת ל-49%, בשל הפחתת שיפוי האוצר בדמי הביטוח הלאומי וביטול המס המקביל (שכלל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה.

1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס. 10)¹⁷ מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר, ב-1996 הועמק עוד הגרעון השוטף של ענפי הגמלאות מחליפות השכר, אשר סיימו בגרעון גם את השנים 1994-1995: נפגעי עבודה, אימהות, אבטלה ושירות מילואים, כן הועמק הגרעון בענף סיעוד ובענף נכות כללית, אשר בשנים 1993-1994 חלה ירידה הדרגתית בעודף השוטף שלו (וב-1995 נרשם בו לראשונה גרעון), ואילו בענף זיקנה ושאיירים העודף השוטף שאפיין את 1995 הצטמצם במידה ניכרת. ענף הילדים הוא הענף היחיד ששמר על מגמת גידול בעודף השוטף. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 1996 בגרעון שוטף בסכום בן 708 מיליון ש"ח.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר משפרת את התמונה: הגרעון בענפי הגמלאות מחליפות השכר, בענף סיעוד ובענף נכות כללית קטן יותר, והעודף בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים גדל במידה ניכרת. התחשבות בהכנסות מריבית מניבה בחשבון כולל עודף תקציבי בן 2,166 מיליון ש"ח בשנת 1996. ב-1997 הגרעון השוטף בענפים שהיו גרעוניים ב-1996 צפוי להעמיק, למעט ענף מילואים, שבו מסתמן עודף. העודף השוטף בענף זיקנה ושאיירים צפוי לגדול. הגרעון הכולל של המוסד, בהתעלם מהכנסות מריבית, צפוי לגדול ל-944 מיליון ש"ח והעודף הכולל, בהתחשב בהכנסות מריבית, צפוי לגדול ל-2,286 מיליון ש"ח.

העודף/הגרעון התקציבי משפיע, כמובן, על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. לוח מס. 11 מורה, כי ב-1996 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד קטן, ובמיוחד קטן חלקו של ענף אבטלה - מ-6.2% מכל הרזרבות ב-1995

¹⁷ שיעורי דמי הביטוח הלאומי המצוינים בלוחות מס. 7 נחלקים בשיעורים דיפרנציאליים (הקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח. כל ענף נבחן אפוא על-פי העודף/גרעון בתקציבו.

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 1995-1997

עודף/גרעון כולל היבית על השקעות			עודף/גרעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
1997	1996	1995	1997	1996	1995	

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

סך הכול	1997	1996	1995	1997	1996	1995
2,286	2,166	2,258	-944	-708	-247	זיקנה ושאיירים
1,312	1,058	1,108	108	4	208	נכות כללית
-369	-176	26	-551	-355	-137	נפגעי עבודה
-567	-519	-434	-840	-798	-618	אימהות
-458	-341	-215	-512	-409	-290	ילדים
4,249	3,411	2,663	3,243	2,668	1,984	אבטלה
-1,793	-1,144	-81.3	-1,845	-1,302	-1,00	שירות מילואים
208	-60	117	4	-122	-45	סיעוד
-521	-375	-343	-657	-523	-452	אחר
225	191	153	145	129	105	

ל-4.0% ב-1996. חלקם של ענף זיקנה ושאיירים ושל ענף ילדים בכלל הרזרבות גדל, וחלקם של ענף סיעוד ושל ענף נכות כללית קטן במעט. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל מ-55.5 מיליארד ש"ח ב-1995 ל-63.9 מיליארד ש"ח ב-1996. ב-1997 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר בכלל הרזרבות הכספיות צפוי להמשיך ולקטון, למעט חלקו של ענף נפגעי עבודה, שצפוי לגדול בשל העברת רזרבות מענף ילדים. חלקם של ענף זיקנה ושאיירים ושל ענף סיעוד יגדל מעט, חלקו של ענף ילדים יקטן חדות, וחלקו של ענף נכות כללית יוכפל - גם זאת בגין העברת רזרבות מענף ילדים. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד צפוי להמשיך לגדול ל-72.3 מיליארד ש"ח.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תשלומי גמלאות שמאפשר היקף הרזרבות הכספיות של הענף, מעלה כי הרזרבות בענף

לוח מס. 11: רזרבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי, לפי ענפי הביטוח, 1995-1997

ענף ביטוח	סך כל הרזרבות			רמת כיסוי (שנים)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
סך הכול	55.5	63.9	72.3			
מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)						
	התפלגות ענפית (אחוזים)			שנות כיסוי		
זיקנה ושאיירים	36.5	37.0	37.6	3.25	3.26	3.0
נכות כללית	6.4	6.0	13.5	1.65	1.42	3.3
נפגעי עבודה	10.2	9.0	10.6	2.53	3.32	3.9
אימהות	2.6	2.0	1.3	1.27	0.93	0.6
ילדים	24.2	28.9	20.8	4.07	3.77	2.6
אבטלה	6.2	4.0	1.3	2.62	1.65	0.4
שירות מילואים	6.4	6.3	6.4	-	-	-
סיעוד	5.4	4.6	6.5	-	-	-
אחר	2.1	2.2	2.0	-	-	-
סך הכול	100.0	100.0	100.0			

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

זיקנה ושאיירים ובענף ילדים הספיקה בסוף 1996 ל-3.26 ול-3.77 שנות הוצאה, בהתאמה. רמת הכיסוי בפועל בענף זיקנה ושאיירים גבוהה במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה עבורו - 3 שנים, ואילו רמת הכיסוי בפועל בענף ילדים גבוהה בהרבה אף מרמת הכיסוי המכסימלית שנקבעה לענף - שנתיים. לעומת זאת, רמת הכיסוי בענף נכות כללית היא 1.42 שנים, הנמוכה עדיין מרמת המינימום שנקבעה לענף זה - שלוש שנים. ירידה משמעותית חלה ברזרבות הכספיות של ענף אבטלה, שהספיקו בסוף 1996 ל-1.65 שנות הוצאה (לאחר רמת כיסוי בת 3.85 שנים בסוף 1994). בשנת 1997 רמת הכיסוי בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים צפויה לקטון ל-3.0 ול-2.6 שנות הוצאה, בהתאמה, בענף נכות כללית היא צפויה לעלות במידה ניכרת - ל-3.3 שנים, ובענף אבטלה - להמשיך לרדת ביותר משנה תמימה - ל-0.4 שנות הוצאה בלבד.

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

**יאסר עוואד
נירית ישראל
רפאלה כהן
יעקב שאול
גדעון יניב**

2.1 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 ניכרת 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" כאחוז כלשהו מן ההכנסה "המייצגת" את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. אמור בכך אך ורק, שהכנסתה נמוכה במידה משמעותית מן ההכנסה המייצגת.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושת העקרונות הבאים:

א. העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (זו המתקבלת מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (המתקבלים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומפרטים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה¹. ההכנסה 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 הפנויה החציונית. 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 גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני - עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ג. העיקרון השלישי הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. התאמה זו יוצאת מההנחה, 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 אקוויוואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות "התקניות" (או למספר "המבוגרים הסטנדרטים") 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 של משפחה בת נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים 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).

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

לוח מס. 1: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1996

מספר נפשות במשפחה	מספר נפשות תקניות	קו העוני למשפחה	
		ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע
1	1.25	1,173	24.2
2	2.00	1,876	38.7
3	2.65	2,486	51.3
4	3.20	3,002	62.0
5	3.75	3,518	72.6
6	4.25	3,987	82.3
7	4.75	4,456	92.0
8	5.20	4,878	100.7
**9	5.60	5,253	108.4

* במחירי תקופת סקר הכנסות 1996, לפי מדד המחירים של 137.6 על בסיס 100-1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1995 - נובמבר 1996.
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה בת 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה הפנויה, 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, בישובים עירוניים בני 2,000 תושבים ויותר (משקי בית שהעומד בראשם עצמאי אינם כלולים בסקר). אשר לאוכלוסייה הלא-יהודית, עד לשנת 1994 (ועד בכלל) כללו סקרי ההכנסות ישובים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). מאז 1995 הורחב סקר ההכנסות גם לישובים לא-יהודיים בני 2,000 - 10,000 תושבים. האוכלוסייה הנסקרת ב-1996 הקיפה כ-85% מכלל משקי הבית בישראל.

קו העוני לנפש תקנית ב-1996 היה 938 ש"ח לחודש, לעומת 846 ש"ח ב-1995 (במהירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים קו העוני לנפש תקנית ירד ב-0.4% בקירוב, יחסית ל-1995. מאחר שהשכר הממוצע במשק בין שתי התקופות, שבמרוצתן נערכו סקרי ההכנסות, גדל ב-1.0% בקירוב במונחים ריאליים, קו העוני לנפש תקנית ירד מ-19.6% מהשכר הממוצע במשק ב-1995 ל-19.4% ממנו ב-1996. לוח מס. 1 מציג את קווי העוני למשפחות בעלות גודל שונה, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק.

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ב-1996 בהשוואה ל-1995, ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי השוויון. 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, המשמש בפרק זה למדידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה או באוכלוסייה הענייה ומדד SEN, המשמש למדידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה בלבד. ההבדל בין שני המדדים הוא במשקל שכל מדד מייחס למשפחות השונות. בעוד המדד הראשון מותחב אך ורק במיקום המשפחות במסדר ההכנסות וברמת הכנסתן, המדד השני מתחשב גם בפערי העוני של המשפחות העניות.

הפרק פותח בסיכום ההתפתחויות העיקריות שחלו בממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל (2.2). בחלקו השני מוצג ניתוח מפורט יותר של השינויים שנצפו בממדי העוני בין השנים 1995 ו-1996 באוכלוסייה כולה ובאוכלוסיות ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה (2.3 - 2.12). כמו כן

מתוארים בו ממדי העוני במחוזות ובעריט (2.13) בשני העשורים האחרונים (2.14). חלקו השלישי של הפרק מתמקד בניתוח השינויים שחלו באי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל המשק ובאוכלוסייה השכירה בשנתיים האחרונות (2.15) ובמרוצת הזמן (2.16).

2.2 התפתחויות עיקריות

ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בישראל בשנת 1996 היו כדלקמן:

א. ב-1996 נמשכה, זו השנה השנייה ברציפות, הירידה בתחולת העוני בישראל. שיעור המשפחות העניות, כנמדד על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים), ירד מ-16.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1995 (ו-18.0% ב-1994), ל-16.0% ב-1996. מדידה על-פי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) העלתה, עם זאת, עלייה קלה בתחולת העוני: אחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני גדל מ-33.8% ב-1995 ל-34.3% ב-1996. זאת - כתוצאה מהיציבות שהסתמנה ברמת קו העוני, מצד אחד, ומן הירידה הריאלית שחלה בהכנסה הכלכלית הממוצעת, מצד שני. הגידול בממדי העוני על-פי ההכנסה הכלכלית רק מבליט את ההישג שבירידת העוני ב-1996 על-פי ההכנסה הפנויה, לאחר התערבות הממשלה במערכת תשלומי העברה והמיסוי הישיר.

ב. מספר המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני הסתכם ב-1996 ב-202,000 בקירוב, לעומת 208,000 ב-1995. ממדי העוני, במדידה לפי ההכנסה הפנויה, ירדו אפוא לא רק באופן יחסי, אלא גם באופן מוחלט.

ג. שיעור הנפשות העניות בכלל הנפשות באוכלוסייה ושיעור הילדים העניים בכלל הילדים באוכלוסייה ירד אף הוא ב-1996 בהשוואה ל-1995: אחוז הנפשות העניות פחת מ-17.8% ב-1995 ל-16.5% ב-1996, ואילו אחוז הילדים העניים פחת מ-23.2% ל-21.4%. הסיבה לירידת תחולת העוני בכלל הנפשות ובכלל הילדים באוכלוסייה נעוצה בירידה הדרסטית שחלה בתחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (4 ילדים ויותר) - בעיקר בשל התמשכות תהליך ההשוואה של קצבות הילדים לכל המשפחות,

בלא תלות בשירות צבאי. תהליך זה הושלם בינואר 1997, ותוצאותיו תבואנה לידי ביטוי מלא בנתוני העוני לשנת 1997.

ד. מספר הנפשות העניות ירד ב-1996 ל-693,000 בקירוב (לעומת 738,000 ב-1995), כשבהן כ-301,000 ילדים (לעומת 328,000 אלף ילדים ב-1995). כלומר, הירידה בממדי העוני ב-1996 באה לידי ביטוי גם במספרם המוחלט של הנפשות ושל הילדים העניים.

ה. פער העוני היחסי (המוגדר כהפרש בין קו העוני לבין ההכנסה הממוצעת למשפחה ענייה - יחסית לקו העוני) הצטמצם מ-24.7% ב-1995 ל-23.0% ב-1996. כלומר, בד בבד עם ירידת אחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני, ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנתרו מתחתיו גדלה. זאת - נוסף על השיפור הניכר שהושג בשנת 1995.

ו. ב-1996 גדלה תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני: תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני 53.4% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת 50.3% ב-1995 ו-47.2% בשנת 1994. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים גדלה גם היא ב-1996, אך בשיעור קטן יותר, והסתכמה ב-45.5% בקרב הנפשות (לעומת 43.1% ב-1995) וב-35.9% בקרב הילדים (לעומת 34.1% ב-1995). תרומת תשלומי ההעברה בלבד (בלא המיסים הישירים) לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות היתה גדולה יותר מתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד: 60.3% ב-1996 לעומת 56.5% ב-1995.

הירידה בממדי העוני בשנת 1996 נבעה בעיקר מהבשלת החוקים למלחמה בעוני, שנחקקו בשנים 1994-1995: החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), וכן מביצוע השלב השלישי (מבין ארבעה שלבים) של השוואת קצבות הילדים בלא תלות בשירות צבאי (השלב הראשון בוצע בינואר 1994, והשלב האחרון - בינואר 1997). שני החוקים למלחמה בעוני הגדילו את קצבאותיהם של הקשישים ושל השאירים הזכאים להשלמת הכנסה וכן את קצבות הנכות הכללית בשיעור בן 7% (נוסף על העדכון הרגיל). כמו כן, הוגדלו התוספות המוענקות

לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה בגין ילדים, ובשיעורים גבוהים במיוחד (עד 50%) הוגדלו הקצבאות המשולמות למשפחות החד-הוריות.

שיעור הירידה בתחולת העוני לא היה דומה בכל קבוצות האוכלוסייה. ירידות בולטות בתחולת העוני נצפו בקרב משפחות שראשן קשיש, בקרב משפחות ברוכות ילדים ובקרב משפחות לא-יהודיות. בקבוצות האוכלוסייה האחרות הסתמנו יציבות, או ירידה קלה, בתחולת העוני. הקבוצה היחידה שתחולת העוני גדלה בה במעט היא אוכלוסיית המשפחות הקטנות, שלהן עד שלושה ילדים.

ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות היו כדלקמן:

א. משפחות שבראשן קשיש - תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש ירדה מ-23.5% ב-1995 ל-19.9% ב-1996. מספר המשפחות העניות שבראשן קשיש ירד ב-1996 ל-56,000, לעומת כ-65,000 ב-1995. לעומת זאת, פער העוני היחסי בקרב משפחות שבראשן קשיש גדל מ-16.3% ב-1995 ל-19.7% ב-1996. דהיינו, חלה הרעה ברמת ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה שבראשה קשיש. הסיבה לכך היא הירידה שחלה בשנת 1996 הן בחלקה של הפנסיה התעסוקתית בהכנסה הממוצעת של אוכלוסייה זו (מ-31.6% ב-1995 ל-29.1% ב-1996), והן באחוז המקבלים פנסיה תעסוקתית מכלל המשפחות שראשן קשיש (מ-46.5% ב-1995 ל-42.5% ב-1996). עם זאת, קשישים יחידים זכו לגמלת הבטחת הכנסה בשיעור גבוה מקו העוני, והותירו במעגל העוני משקי בית שבהם יש מבוגרים לא עובדים נוספים, אשר הכנסתם הממוצעת רחוקה יותר מקו העוני.

ב. משפחות חד-הוריות - תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות הצטמצמה במקצת ב-1996, בעקבות המשך השפעתו של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), שהיטיב עם המשפחות החד-הוריות. תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות ירדה מ-25.7% ב-1995 ל-25.3% ב-1996, לאחר ירידה תלולה ב-1995.

- ג. משפחות ברוכות ילדים - לראשונה מאז 1989, ב-1996 תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (בנות ארבעה ילדים ויותר) הצטמצמה במידה ניכרת, מ-40.0% ב-1995 ל-33.9%. גרמו לכך, מצד אחד, הירידה שחלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (כתוצאה מגידול ריאלי של ההכנסה הכלכלית של משפחות אלה ומגידול מספר המפרנסים למשפחה), ומצד שני, המשך תהליך ההשוואה של קצבות הילדים לכל המשפחות, בלא תלות בשירות צבאי.
- ד. משפחות שבראשן שכיר - תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן שכיר הצטמצמה במידה מועטת, מ-7.8% ב-1995 ל-7.2% ב-1996 (שהיתה רמתה אף ב-1994). הצטמצמות תחולת העוני בקבוצה זו נובעת ברובה מהצטמצמות תחולת העוני כנמדד לפי ההכנסה הכלכלית, ובחלקה מן התרומה המוגברת של תשלומי ההעברה למשפחות אלה בעקבות תהליך ההשוואה של קצבות הילדים.
- ה. משפחות לא-יהודיות - תחולת העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות הצטמצמה במידה ניכרת, מ-31.2% ב-1995 ל-28.3% ב-1996. זאת - לאחר שב-1994 עמדה על 38.5%. תחולת העוני המשיכה לרדת בעיקר בגלל תהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות ובגלל השפעת התכניות למלחמה בעוני שהופעלו בשנתיים האחרונות, אך גם עקב גידול ההכנסה הכלכלית הממוצעת של המשפחות הלא-יהודיות.
- ו. משפחות עולים (שעלו ארצה מ-1990 ואילך) - ב-1996 תחולת העוני בקרב משפחות עולים לא השתנתה והיתה כמעט 19.4%, בדומה ל-1995. בשנת 1994 נצפתה תחולת עוני גבוהה, בת 24.3%. הסיבה העיקרית ליציבות שהסתמנה בתחולת העוני בקרב משפחות אלה היא החוקים למלחמה בעוני, ששמרו על רמת הקצבאות של משפחות חד-הוריות ושל מקבלי הבטחת הכנסה בגיל מבוגר, ששכיחותם בקרב העולים גבוהה במיוחד. תרומת תשלומי ההעברה קיזזה את הגידול בתחולת העוני שנצפה באוכלוסייה זו כנמדד על-פי ההכנסה הכלכלית.
- ז. משפחות בנות 1 - 3 ילדים - תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות גדלה במקצת, מ-12.1% ב-1995 ל-12.4% ב-1996, גידול שנבע ברובו מהירידה הריאלית בהכנסתן

הכלכלית ומהשחיקה הריאלית שחלה במדרגות המס ובנקודות הזיכוי במערכת המס בשנת 1996.

הבדלים גדולים נצפו בממדי העוני בפריסה גיאוגרפית ולפי ישוב. המחוזות המאופיינים בתחולת עוני גבוהות היו: ירושלים, הצפון והדרום, שבהם אחוז המשפחות העניות הגיע ל-20%. לעומת זאת, תחולת העוני במחוזות תל-אביב, המרכז וחיפה נעה בין 12% ל-14%. העיר בני ברק נשארה הענייה בערי ישראל המונות 80,000 תושבים ויותר: כ-28% מכלל המשפחות וכ-36% מכלל הנפשות בבני ברק היו עניים. אחריה צועדת ירושלים, שמציינת אותה תחולת עוני בת 21% בקירוב בקרב משפחות ובת 27.4% בקרב נפשות. ירידה מרשימה בתחולת העוני נצפתה בבאר-שבע, מ-26% ב-1995 ל-18.4% ב-1996. לעומת זאת, בנתניה נצפתה עלייה בממדי העוני, מ-17.3% ב-1995 ל-20.3% ב-1996.

ההתפתחויות העיקריות בתחום התחלקות ההכנסות בישראל היו כדלקמן:

א. ב-1996 הצטמצמו פערי ההכנסות במשק. מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (מדד GINI) ירד מ-0.3365 ב-1995 ל-0.3285 ב-1996, כלומר ב-2.4%. ב-1996 קטן חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה, וגדל חלקו של העשירון התחתון. חלקו של העשירון העליון קטן מ-24.4% ב-1995 ל-24.0% ב-1996, בעוד חלקו של העשירון התחתון גדל מ-2.8% ב-1995 ל-3.0% ב-1996.

ירידת מידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה נובעת הן מהצטמצמות קלה בפערי ההכנסה הכלכלית (מדד GINI לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית ירד ב-0.3% בקירוב), והן מגידול תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום פערים אלה. ההצטמצמות הקלה בפערי ההכנסה הכלכלית נבעה מכך, שחלקם של העשירונים העליונים (התשיעי והעשירי) בהכנסה הכלכלית קטן במעט, ואילו חלקם של שאר העשירונים גדל. גדילת תרומתם של תשלומי ההעברה, שהם מרכיב נכבד בהכנסת העשירונים הנמוכים (הראשון והשני), נבעה הן מעליית ערכן הריאלי של הקצבאות מכוח החוקים למלחמה בעוני שהופעלו בשנתיים האחרונות, והן מתהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי. גדילת

תרומתם של המיסים הישירים נבעה מהישמרות יציבותו של נטל המס על העשירונים הנמוכים, המשלמים כיום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בשיעורים מופחתים, כמתחייב מהריפורמה בדמי הביטוח הלאומי שהונהגה בשנת 1995, ומהנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי באותה שנה.

ב. בניגוד ל-1995 (שבה התרחבו פערי ההכנסות באוכלוסייה השכירה), ב-1996 הסתמנה בקרב האוכלוסייה השכירה מגמה דומה למגמה הכללית: מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית (הנובעת בעיקר משכר מעבודה) ירד בשיעור בן - 2.1%: מ-0.4173 ב-1995 ל-0.4088 ב-1996, ואילו מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה ירד בשיעור בן 0.3%: מ-0.3085 ב-1995 ל-0.2996 ב-1996. גם בקרב השכירים חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה קטן מ-23.1% ב-1995 ל-22.8% ב-1996, ואילו חלקו של העשירון התחתון גדל מ-3.3% ב-1995 ל-3.4% ב-1996.

לסיכום, ההתפתחויות העיקריות בתחום העוני והתחלקות ההכנסות מעידות על המשך הצטמצמות ממדי העוני באוכלוסייה ובלימת התרחבותם של פערי ההכנסות. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני התחזקה, וכן גדלה תרומתם לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה. הממצאים המתייחסים ל-1996 חושפים, שוב, את פגיעותם הכלכלית של הקשישים: רמת הקצבאות שהוענקה להם מכוח החוקים למלחמה בעוני אמנם עלתה ריאלית ב-7% (נוסף על העדכון השוטף), אולם רובה של התוספת לקצבאות קוזז כבר בשנת 1994, כאשר קו העוני גדל ריאלית ב-7.6%. לפיכך, החוקים למלחמה בעוני, שהשפעתם באה לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הכנסות 1996, הביאו לגידול מתון בלבד בהכנסתם היחסית של הקשישים בתקופת הסקר, ואף לעלייה בפער העוני ובתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית. ביצוע השלב השלישי של האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא קשר לשירות צבאי תרם במידה רבה לירידת ממדי העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (עם ארבעה ילדים ויותר), אך לא סייע למשפחות הקטנות, שממדי העוני בקרבן עלו מחמת השחיקה הריאלית שחלה במדרגות המס ובנקודות הזיכוי במערכת המס.

2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה

בשנת 1996 נמשכה, זו השנה השנייה ברציפות, הירידה בתחולת העוני בישראל: שיעור המשפחות העניות, כנמדד על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים), ירד מרמה של 16.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1995 (ו-18.0% ב-1994) ל-16.0% ב-1996 (לוח מס. 2). מספר המשפחות העניות הסתכם ב-1996 ב-202,000, לעומת 208,000 ב-1995, כך שממדי העוני הצטמצמו לא רק באופן יחסי, אלא גם באופן מוחלט, למרות הגידול הטבעי של האוכלוסייה בישראל בין 1995 ל-1996. אחוז הנפשות העניות ואחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה קטן אף הוא, הן באופן יחסי והן באופן מוחלט: אחוז הנפשות העניות קטן מ-17.8% ב-1995 ל-16.5% ב-1996, ואילו אחוז הילדים העניים קטן מ-23.2% ב-1995 ל-21.4% ב-1996. מספר הנפשות העניות קטן מ-737,000 ב-1995 ל-693,000 ב-1996, ומספר הילדים העניים - מ-328,000 ב-1995 ל-301,000 ב-1996. סיבת הצטמצמותם של ממדי העוני בקרב נפשות וילדים נעוצה בירידה הדרסטית שחלה בתחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (4 ילדים ויותר), בעיקר בשל המשך תהליך ההשוואה של קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי. בשתי השנים הילדים מנו כ-43% מכלל הנפשות העניות.

לוח מס. 2 מעיד עוד, כי במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - לפני קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים ישירים) תחולת העוני בקרב המשפחות היתה ב-1996 גדולה בקצת יותר מכפליים מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 34.3% לעומת 16.0%, בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות, כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית, היה 433,000 לעומת 202,000, כנמדד לפי הכנסתן הפנויה. זאת ועוד, תחולת העוני בקרב משפחות לפי ההכנסה הכלכלית התרחבה במקצת מ-33.8% ב-1995 ל-34.3% ב-1996, וכן גדל מספר המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, מ-417,000 ב-1995 ל-433,000 ב-1996. זאת - כתוצאה מהיציבות שהסתמנה בהכנסת קו העוני מצד אחד, ומהירידה הריאלית שחלה בהכנסה הכלכלית הממוצעת מצד שני. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה הצטמצמה אפוא למרות שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית התרחבה.

לוח מס. 2: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	מדד העוני
---------------------------------------	---------------------------	------------------------------------	-----------

1995

			האוכלוסייה הענייה
207,800	181,700	417,200	משפחות
737,300	659,700	1,292,400	נפשות
328,300	299,100	498,000	ילדים

תחולת העוני (%)

16.8	14.7	33.8	משפחות
17.7	15.9	31.1	נפשות
23.2	21.2	35.2	ילדים

יחס פער העוני (%)

24.7	24.9	61.8	מדד GINI לאי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
0.1425	0.1450	0.5266	

1996

			האוכלוסייה העניה
202,100	171,500	432,900	משפחות
693,000	592,100	1,276,400	נפשות
301,000	258,800	469,000	ילדים

תחולת העוני (%)

16.0	13.6	34.3	משפחות
16.5	14.1	30.3	נפשות
21.4	18.4	33.4	ילדים

יחס פער העוני (%)

23.0	24.1	64.5	מדד GINI לאי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
0.1334	0.1364	0.5604	

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הנידד שווה לניספר הנפשות הכלולות בה

הצטמצמותה של תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היתה פועל יוצא של תשלומי ההעברה למשפחות העניות, שביחד עם המיסים הישירים "תיקנו" 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. באוגוסט 1994 וביוני 1995 נכנסו לתוקף שני חוקים למלחמה בעוני שהביאו להגדלת קצבות הביטוח הלאומי המוענקות לאוכלוסיות העניות במיוחד: משפחות קשישים ושאיירים המקבלות גמלה להשלמת הכנסה, משפחות נכים עם ילדים ומשפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה². השפעתם של חוקים אלה לצמצום ממדי העוני, שהורגשה כבר ב-1995, באה לידי ביטוי מלא ב-1996: חלקן של קצבות הביטוח הלאומי בהכנסה המשפחתית הממוצעת לפני מס גדל מ-11.5% ב-1995 ל-12.1% ב-1996 (נספחים א' ו'ב). המשך האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות, בלא תלות בשירות צבאי, והריפורמה בגביית דמי ביטוח לאומי (ינואר 1995), שהנהיגה תשלום מופחת של דמי ביטוח על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), תרמו אף הם לצמצום ממדי העוני.

לוח מס. 3 מלמד, כי ב-1996 גדלה תרומתם של תשלומי ההעברה בישראל לצמצום ממדי העוני: תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני 60.3% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית - לעומת 56.5% ב-1995. 57% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-66% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (לעומת כ-65% ב-1995), אך רק כ-13.5% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה לא ענייה. מסתבר, כי כאשר גם המיסים הישירים מובאים בחשבון, ב-1996 מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני כ-53.4% מן המשפחות, לעומת כ-50.2% ב-1995. דמי ביטוח בריאות, שהם חלק בלתי נפרד מתשלומי החובו, קיזזו במידה מסוימת את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני כנמדד על-פי ההכנסה הפנויה, שכן גם בעלי הכנסה

² לתיאור החוקים למלחמה בעוני ראה פרק 1.3.2 בסקירה השנתית.

לוח מס. 3: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי ממדי עוני נבחרים, 1995-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1996	1995	1996	1995	
53.4	50.2	60.3	56.5	תחולת העוני (%)
45.7	43.1	53.5	48.9	משפחות
35.9	34.1	44.9	39.9	נפשות
64.3	60.1	62.6	59.7	ילדים
				יחס פער העוני (%) ¹

¹ ראה הערה ללוח מס 2

נמוכה, שהכנסתם נמוכה מסף המס, חויבו בסכום מינימלי. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים היתה קטנה יותר מתרומתם לצמצום העוני בקרב משפחות, 45.7% ו-35.9%, בהתאמה, אך גדולה יותר מתרומתם בשנה הקודמת, שבה תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את תחולת העוני בקרב נפשות וילדים ב-1% וב-34.1%, בהתאמה.

ב-1996 הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה קטן והגיע ל-23% יחסית לקו העוני, לעומת 24.7% ב-1995 (לוח מס. 2) בד בבד עם ירידת אחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני גדלה אפוא ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו לוח מס. 3 מלמד, שתשלומי ההעברה הקטינו ב-1996 את פער העוני היחסי ב-62.6%, לעומת הקטנה בת 59.7% ב-1995. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-1996 את פער העוני היחסי ב-64.3%, לעומת הקטנה בת 60.1% ב-1995.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים במילים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה, שהיה ב-1996, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, גבוה יותר מאשר ב-1995 (0.5604 לעומת 0.5266). האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה:

מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה כלכלית ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות בעלות הכנסה כלכלית, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שלפני תשלומי ההעברה. ב-1996 מדד GINI לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (0.1334) ירד לרבע מערכו לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ובהשוואה ל-1995 חלה בו ירידה בת 6.4% (מ-0.1425 ל-0.1334).

2.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 4 ותרשים ג' (בנספח לפרק) מציגים את רמת העוני בישראל בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשני מדדי העוני, מדד SEN לאי-השוויון בקרב אוכלוסיית העניים ומדד ריכוזיות העוני, המודד את שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין תחולת העוני בקבוצה מסוימת לבין תחולת העוני בכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ב-1996, היתה הגבוהה ביותר - 58.5%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה כמעט פי שלושה וחצי מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות ברוכות הילדים, אשר כ-34% מהן היו עניות. תחולת העוני בקרבן היתה גבוהה ביותר מפי שניים מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. הקבוצות השלישית והרביעית בדירוג תחולת העוני מונות את המשפחות הלא-יהודיות והחד-הוריות, אשר 28.3% ו-25.3% מהן, בהתאמה, היו עניות. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב משפחות השכירים היתה פחותה מזו שבכלל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן שכיר, היתה 7.2% - תחולה השווה לפחות ממחצית תחולת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב הקשישים ובקרב העולים היתה גבוהה ב-25% בקירוב מזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני במשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה ב-25% בקירוב מזו שבכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 4: ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה ושכיחותו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996

ממד הריכוזיות	מדד SEN	ממד הריכוזיות	יחס פער-העוני	ממד הריכוזיות	תחולת העוני	קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
1.00	0.0548	1.00	23.0	1.00	16.0	כלל האוכלוסייה
1.10	0.0605	0.86	19.7	1.24	19.9	קשישים
1.01	0.0554	0.95	21.8	0.99	15.8	עם ילדים:
0.76	0.0415	1.03	23.6	0.78	12.4	1-3 ילדים
1.80	0.0984	0.86	19.8	2.12	33.9	4 ילדים ויותר
0.42	0.0235	0.80	18.4	0.45	7.2	שכירים
						לא עובדים
4.77	0.2615	1.24	28.5	3.66	58.5	(בגיל העבודה)
1.42	0.0777	0.83	19.2	1.77	28.3	לא יהודים
1.15	0.0628	1.05	24.1	1.21	19.4	עולים
1.60	0.0877	1.06	24.4	1.58	25.3	חד-הורית

* ראה הערה ללוח מס. 2.

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 ביותר נמצא במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד; יחס פער העוני השני בגודלו נמצא בקבוצת המשפחות עם 1-3 ילדים, במשפחות העולים ובמשפחות החד-הוריות; אחריהן בדירוג נמצאות קבוצת המשפחות הלא יהודיות, משפחות הקשישים והמשפחות ברוכות הילדים. יחס פער העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, היה כ-28% מקו העוני, כלומר - גבוה ב-25% בקירוב מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. בקבוצת המשפחות שבהן יחס פער העוני היה שני בגודלו, יחס זה היה גבוה במעט מזה שבכלל האוכלוסייה הענייה, ואילו בשאר הקבוצות יחס פער העוני היה קטן יותר.

לוח מס. 5 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1996

לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 1-3 ילדים ולמשפחות שהעומד בראשן היה שכיר היה ייצוג חסר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן באוכלוסייה הענייה היה קטן מחלקן בכלל האוכלוסייה. בשאר קבוצות האוכלוסייה ייצוגן היה דומה (משפחות עם ילדים) ואף גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה. כ-41% 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-11% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות מנו כ-8% בלבד מכל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות מנו כ-16% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-11%

לוח מס. 5: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחזים), 1996

קבוצת האוכלוסייה: משפחות	כלל האוכלוסייה		עניים לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות
קשישים	22.4	10.9	42.7	22.6	27.9	13.6
ללא ילדים	51.8	30.8	63.4	35.1	52.3	25.0
עם ילדים:	48.2	69.2	36.6	64.9	47.7	75.0
1-3 ילדים	40.5	52.5	24.7	34.8	31.4	38.9
4 ילדים ויותר	7.7	16.7	11.8	30.1	16.3	36.2
שכירים	69.0	79.7	29.4	45.1	31.1	42.4
לא עובדים (בגיל העבודה)	11.3	11.1	29.3	33.3	41.4	44.4
עולים	17.6	16.2	24.2	21.3	21.4	17.8
לא יהודים	11.3	16.0	15.3	23.3	20.1	26.6
חד-הוריות	5.9	7.2	9.8	13.2	9.3	11.0

סך כל חלקן של הקבוצות הספציפיות אינו מסתכס ב-100%, שכן חלקן חופפות זו לזו.

בקירוב, בעוד הן מונות כ-20% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. המשפחות החד-הוריות מנו כ-6% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-9% מכל המשפחות העניות. משפחות הקשישים מנו כ-22% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך משפחות הקשישים העניות מנו כ-28% מכל המשפחות העניות. משפחות העולים מנו כ-18% מכלל המשפחות המשפחות באוכלוסייה, אך משפחות העולים העניות מנו כ-21% מכלל המשפחות העניות. לעומת 1995, ב-1996 גדל חלקן בכלל המשפחות העניות של משפחות שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ושל משפחות העולים, וקטן חלקן של משפחות הקשישים.

2.5 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. 6 מציג את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט מקו העוני או גבוהה ממנה במעט (75% מקו העוני עד 150% ממנו). נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 6.2% מכל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 16% 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 19.6% מכל המשפחות העניות לא עלתה על 105% מקו העוני (הכנסתם של כ-13% מכל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מקו 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 (המוגדר ב-125% מקו העוני) - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך במעט מקו העוני: הכנסתם הפנויה של 26.1% מכל המשפחות אינה עולה על סף העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה או, לחלופין, שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

לוח מס. 6: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1996

קבוצת האוכלוסייה: משפחות	אחוז ההכנסה מקו העוני							
	150	125	110	105	100	95	90	75
כלל האוכלוסייה	34.9	26.1	21.2	19.6	16.0	13.3	11.2	6.2
שכירים	22.5	14.7	9.9	8.6	7.2	5.8	4.6	2.3
קשישים	46.7	35.4	30.8	29.3	19.9	14.7	12.0	5.9
עם 4 ילדים ויותר	67.3	55.1	44.1	39.1	33.9	28.7	23.5	10.1
לא-יהודים	61.5	49.5	38.2	33.3	28.3	22.7	18.5	8.1
חד-הוריות	53.4	39.8	31.9	29.7	25.3	21.8	19.0	10.2

לוח מס. 6 מלמד עוד, שהתפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד שכיר דומה זו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, התפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד קשיש, מרוכזת יותר מאשר באוכלוסייה כולה. חישוב קל בעזרת נתוני לוח מס. 6 מעלה, כי ל-70% בקירוב ממשפחות הקשישים העניות יש הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-26% בקירוב יש הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב מקו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 29.3% ממשפחות הקשישים אינה עולה על 105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 30.8% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% ממנו. יתר על כן, ב-1996 ל-35% בקירוב מכל משפחות הקשישים 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 קשישים סביב קו העוני נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום מצרפת למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת נמוכה ממנו. לעומת זאת, שיפור - ולו רק קל - ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

המשפחות העניות ברוכות הילדים (4 ילדים ויותר) מרוכזות ברובן סביב קו העוני. לכ-70% מן המשפחות הללו יש הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו (לעומת 62% ב-1995), ול-15% בקירוב יש הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב מקו העוני. הכנסתם הפנויה של כ-40% מהמשפחות מרובות הילדים אינה עולה על 105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של כ-44% מהמשפחות הללו אינה עולה על 110% ממנו. התכנית להשוואת קצבות הילדים בלא תלות בשירות צבאי לא באה עדיין לידי ביטוי מלא בסקר הכנסות 1996, שכן השלב האחרון של התכנית נועד להתבצע בינואר 1997. המגמות שנצפו 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-11%).

לעומת זאת, המשפחות החד-הוריות נהנו מהבשלת החוקים למלחמה בעוני שהעלו את הכנסתן ב-20% - 50% במונחים ריאליים. ל-60% בקירוב מן המשפחות החד-הוריות העניות היתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-14% מהן היתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב 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 "סף העוני" (125% מקו העוני).

2.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה

נתוני לוח מס. 7, המציג את ממדי העוני במשפחות שבראשן עומד קשיש (להלן: משפחות קשישים), מעידים על המשך הצטמצמותה של תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו: תחולת העוני בקרב משפחות קשישים, כנמדד לפי ההכנסה הפנויה, הצטמצמה מ-23.5% ב-1995 ל-19.9% ב-1996, ובקרב נפשות החיות במשפחות קשישים - מ-23% ל-20.6%, בהתאמה. לעומת זאת, יחס פער העוני בקרב משפחות קשישים עלה מ-16.3% ב-1995 ל-19.7% ב-1996. כ-65% מכל משפחות הקשישים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים; כלומר, הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישים היתה נמוכה מקו העוני. פער העוני הממוצע למשפחת קשישים ענייה לפי ההכנסה הכלכלית היה כ-81% מקו העוני.

תחולת העוני בקרב משפחות הקשישים, לפני תשלומי ההעברה ומיסים ישירים, התרחבה במעט, למרות של-13% מהן בקירוב היתה הכנסה מעבודה, לעומת 12% ב-1995. חלקן של משפחות הקשישים עם פנסיה מעבודה בכלל משפחות הקשישים אמנם גדל בעשור האחרון, אך ב-1996 הוא קטן ל-42.5%, מ-46.5% ב-1995. במקביל, חלה ירידה בחלקן של הפנסיה התעסוקתית וההכנסה מרכוש בהכנסה הממוצעת לפני מס של משפחה קשישה, מ-34.8% ב-1995 ל-32.3% ב-1996 (נספחים א' ובי'). רמת הפנסיה הממוצעת של משפחת קשישים עם הכנסה מפנסיה היתה כ-50% בלבד מהשכר הממוצע במשק (רמת הפנסיה

לוח מס. 7: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1995			
האוכלוסייה הענייה	174,800	49,500	64,700
משפחות	266,700	78,200	101,700
נפשות			
תחולת העוני (%)	63.6	18.0	23.5
משפחות	60.3	17.7	23.0
נפשות	78.7	16.3	16.3
יחס פער העוני (%)*			
1996			
האוכלוסייה הענייה	184,700	42,200	56,400
משפחות	288,800	72,900	94,400
נפשות			
תחולת העוני (%)	65.1	14.9	19.9
משפחות	63.1	15.9	20.6
נפשות	81.5	19.9	19.7
יחס פער העוני (%)*			

* ראה הערה ללוח מס 2

הממוצעת של משפחת קשישים - עם ובלי פנסיה - היתה כ-22% בלבד מהשכר הממוצע (במשק). עם זאת, קשישים יחידים זכו לקצבת זקנה עם השלמת הכנסה בשיעור העולה על קו העוני, והותירו במעגל העוני בעיקר משקי בית שבהם מבוגרים לא עובדים נוספים, שהכנסתם, בממוצע, רחוקה יותר מקו העוני.

ב-1996 כ-35% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות קשישים, וכ-24% - למשפחות קשישים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. חלקם של תשלומי ההעברה בהכנסה הממוצעת לפני מס של משפחת קשישים גדל מ-46.6% ב-1995 ל-50.3% ב-1996 (נספחים א' ו'ב). תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של משפחות הקשישים בכללותן ושל משפחות הקשישים העניות בפרט. הם מנו כ-91% מכל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות משפחות הקשישים העניות לפי הכנסתן הכלכלית. כתוצאה מכך גם ב-1996 הצטמצמו מאוד ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה ב-1996 תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה גדלה במידה משמעותית. לוח מס 8 מלמד, כי בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של כ-77% ממשפחות הקשישים העניות אל מעל לקו העוני (לעומת 72% ב-1995).

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מזדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1996	1995	1996	1995	
69.4	63.0	77.1	71.7	תחולת העוני (%)
67.4	61.9	74.8	70.7	משפחות נפשות
75.8	79.2	75.6	79.2	יחס פער העוני (%) [*]

* ראה הערה ללוח מס 2

2.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים

לוח מס. 9 מציג את ממדי העוני בשנים 1995 ו-1996 באוכלוסיית כל המשפחות עם ילדים, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, ואילו לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני בשנים אלה במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1996 26.0% מכל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים. זאת - לעומת 26.3% ב-1995. לפיכך ניתן לומר, שב-1996 הסתמנה יציבות בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים על פי הכנסתן הכלכלית. יציבות

לוח מס. 9: ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
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
1996			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	158,300	83,200	96,500
נפשות	828,700	447,300	519,800
ילדים	469,000	258,800	301,000
תחולת העוני (%)			
משפחות	26.0	13.7	15.8
נפשות	28.5	15.4	17.9
ילדים	33.4	18.4	21.4
יחס פער העוני (%) [*]	58.0	22.8	21.8

* ראה הערה ללוח מס 2

זו משקפת, עם זאת, עלייה קלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הקטנות, וירידה גדולה יותר במשפחות הגדולות - מ-57.4% ב-1995 ל-52.5% ב-1996. ירידה זו נובעת מכך, שמספר המפרנסים במשפחות הגדולות גדל מ-1.4 ב-1995 ל-1.46 ב-1996. נוסף על כך, השכר הריאלי למשרת שכיר גדל בשיעור בן 1%. גידול זה נצפה בסקטורים עתירי ההשכלה וגם בסקטורים המסורתיים³, שבהם מועסקים כ-58% מהשכירים במשפחות הגדולות. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה ביותר מפי שניים וחצי מאשר במשפחות הקטנות (52.5% לעומת 20.9%). גם יחס פער

לוח מס. 10: ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

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

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 (%)*

1996

תחולת העוני (%)

33.9	12.4	28.9	10.8	52.5	20.9	משפחות
35.6	12.2	30.9	10.4	54.6	20.1	נפשות
36.6	13.7	31.7	11.7	56.4	21.7	ילדים
19.8	23.6	20.8	24.8	61.9	54.6	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס 2

³ הענפים מזון, טקסטיל, עץ ומוצריו בתעשייה, שירותי אוכל ואירוח מסחר, בנייר וחקלאות

העוני בקרב המשפחות העניות הגדולות, כנמדד לפי ההכנסה הכלכלית, היה גדול מזה שבקרב המשפחות העניות הקטנות (61.9% לעומת 54.6%, בהתאמה) ב-1996 המשפחות עם ילדים קיבלו 47% מכל תשלומי ההעברה כ-43% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית הועברו למשפחות עם ילדים כ-40% מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכ-60% - למשפחות קטנות

מנתוני לוחות מס. 9-10 עולה עוד, כי ב-1996 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בכלל המשפחות עם ילדים ירדה. הכנסתם הפנויה של 8% 15 מהן היתה נמוכה מקו העוני, לעומת 16.5% ב-1995. יחס פער העוני על פי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים ירד אף הוא והגיע ל-21.8% מקו העוני, לעומת 24.5% ב-1995 תחולת העוני על פי ההכנסה

לוח מס. 11: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1995 ו-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד			מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכל	+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	
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 (%)*
1996						
תחולת העוני (%)						
35.4	40.7	39.2	45.0	48.3	47.3	משפחות
34.8	39.3	37.2	43.4	48.3	46.0	נפשות
35.1	36.9	35.9	43.8	46.1	44.9	ילדים
68.0	56.8	62.4	66.4	54.6	60.7	יחס פער העוני (%)*

* ראה הערה ללוח מס 2

הפנויה בקרב המשפחות הגדולות גם כן קטנה מ-40.0% ב-1995 ל-33.9% ב-1996. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות התרחבה במעט, מ-12.1% ב-1995 ל-12.4% ב-1996. פער העוני בקרב המשפחות הגדולות העניות ירד ל-19.8% (מ-22.0% ב-1995), ובקרב המשפחות הקטנות העניות - ל-23.6% (מ-27.2% ב-1995).

לוח מס. 11 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים ישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנים 1995 ו-1996. הלוח מלמד, כי לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים חולצו ב-1996 ממעגל העוני כ-39.2% מכל המשפחות העניות עם ילדים, לעומת כ-37.1% ב-1995. ניתן לזקוף זאת להמשך תהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי, לתשלומי ההעברה שגדלו ריאלית ב-6% בקירוב, ובמיוחד לקצבות הביטוח הלאומי שגדלו ב-4% בקירוב (נספחים א' וב').

2.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה

לוח מס. 12 מציג את ממדי העוני בקרב המשפחות שהעומד בראשן שכיר (להלן: משפחת שכירים) בשנים 1995-1996, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1996 תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים הצטמצמה: 14.6% ממשפחות השכירים היו עניים על-פי הכנסתם הכלכלית, לעומת 15.4% ב-1995. הכנסתה הכלכלית של משפחת שכירים ענייה היתה נמוכה בכ-36%, בממוצע, מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ישירים תחולת העוני ב-1996 קטנה ל-7.2%, לעומת 7.8% ב-1995, ויחס פער העוני קטן ל-18.4% לעומת 20.6% ב-1995. הצטמצמות תחולת העוני בקרב משפחות השכירים היא תוצאה של היציבות, שהסתמנה בהכנסה המשפחתית הממוצעת מעבודה (נספחים א' וב') לעומת הירידה הריאלית הקטנה בהכנסת קו העוני בין השנים 1995 ו-1996, וכן של המשך תהליך האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות - במגזר הלא-יהודי כבמגזר היהודי. לוח מס. 13 מלמד, כי ב-1996 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-62% ממשפחות השכירים העניות על פי הכנסתן הכלכלית, לעומת 58% ב-1995. כאשר גם המיסים ישירים (המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים) נלקחים בחשבון, פוחתת מידת השיפור הנצפה בתרומת תשלומי ההעברה בין שתי השנים: 51% ממשפחות השכירים חולצו ממעגל העוני ב-1996 לעומת 49% ב-1995.

לוח מס. 12: ממדי העוני באוכלוסייה השכירה, לפי ממדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1995			
משפחות	132,900	56,400	67,200
נפשות	637,200	281,500	335,700
ילדים	311,600	142,800	171,900
מדד תחולת העוני (%)	15.4	6.5	7.8
משפחות	19.1	8.4	10.1
נפשות	25.5	11.7	14.1
ילדים	35.9	20.6	20.6
יחס פער העוני (%)*			
1996			
משפחות	127,400	48,700	62,800
נפשות	576,000	221,700	293,500
ילדים	273,700	108,600	149,000
מדד תחולת העוני (%)	14.6	5.6	7.2
משפחות	17.2	6.6	8.8
נפשות	22.8	9.0	12.4
ילדים	35.6	19.9	18.4
יחס פער העוני (%)*			

* ראה הערה ללוח מס 2

לוח מס. 13: השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על ממדי העוני באוכלוסייה השכירה, לפי ממדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

ממד העוני	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד	
	1996	1995	1996	1995
תחולת העוני (%)				
משפחות	50.7	49.4	61.6	57.8
נפשות	48.8	47.1	61.6	56.0
ילדים	45.6	44.8	60.5	54.1
יחס פער העוני (%)*	48.3	42.5	44.1	42.6

* ראה הערה ללוח מס 2

2.9 ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת

עליית שיעור האבטלה במהלך שנת 1996 השתקפה בעליית אחוז המשפחות באוכלוסייה, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד: חלקן של המשפחות הללו בכלל המשפחות באוכלוסייה גדל מ-10.5% ב-1995 ל-11.3% ב-1996. במשפחות אלו חיו 11.1% מכל הנפשות (10.7% ב-1995) ו-14.0% מכל הילדים באוכלוסייה. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה זהה לגודלה של המשפחה הממוצעת באוכלוסייה כולה - 3.3 נפשות. ראשי משפחות אלו היו ב-1996 פחות מבוגרים מאשר ב-1995: כ-17% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 12% ב-1995), 46% - בגיל 25-45 (לעומת 49% ב-1995), וכ-37% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 38% ב-1995). בחינת התפלגותן של משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-50% מראשי משפחות אלו היו נשואים (49% ב-1995), 26% - רווקים, והשאר - 24% - אלמנים, גרושים ואחרים. מקור ההכנסה העיקרי של משפחה כזאת היה תשלומי העברה ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים, שהגיעו ב-1996 ל-77% בקירוב מן ההכנסה הממוצעת לפני מס, לעומת כ-73% ב-1995 (נספחים א' ו'ב).

למרות שגדל אחוז המשפחות באוכלוסייה, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, תחולת העוני בקרבן לפי ההכנסה הכלכלית נשארה ב-1996 קבועה. לאור מאפייניה של אוכלוסייה זו ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואמנם, לוח מס. 14 מלמד, ש-89% בקירוב מכל המשפחות שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. משפחות אלה קיבלו כ-20% מכל תשלומי העברה (וכ-17% מכל קצבות הביטוח הלאומי, בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות), שהעלו את הכנסתם של 36% מהן אל מעל לקו העוני (לוח מס. 15). תחולת העוני בקרבן לאחר תשלומי העברה ירדה מ-58.6% ב-1995 ל-56.9% ב-1996, אף על פי שתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים נשארה קבועה - כ-58%. פער העוני הממוצע של משפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי העברה ירד מ-32% בקירוב מקו העוני ב-1995 ל-29% בקירוב ב-1996. חלקן של משפחות עניות אלו בכלל המשפחות העניות גדל מ-42% ב-1995 ל-47% ב-1996.

לוח מס. 14: ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1995			
אוכלוסייה ענייה			
משפחות	115,800	76,300	76,700
נפשות	401,900	301,500	302,200
ילדים	180,800	153,100	153,100
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
1996			
אוכלוסייה ענייה			
משפחות	126,900	81,200	83,600
נפשות	425,600	299,800	307,600
ילדים	189,200	146,500	148,200
תחולת העוני (%)			
משפחות	88.9	56.9	58.5
נפשות	90.8	63.9	65.6
ילדים	96.3	74.6	75.4
יחס פער העוני (%)*	91.9	28.2	28.5

* ראה הערה ללוח מס 2

לוח מס. 15: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1995 ו-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1996	1995	1996	1995	
34.2	33.8	36.0	34.2	תחולת העוני (%)
27.8	24.8	29.6	25.0	משפחות
21.7	15.3	22.5	15.3	נפשות
69.0	65.2	69.3	66.0	ילדים
				יחס פער העוני (%) ¹

¹ ראה הערה ללוח מס 2

2.10 ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים

תופעה שכיחה בקרב אוכלוסיית העולים החדשים היא מגורים משותפים של מספר משפחות תחת קורת גג אחת. משק בית של עולים חדשים עשוי אפוא לכלול מספר משפחות. משקי בית של עולים חדשים, אשר עלו לישראל במשך השנים 1990-1996, מנו ב-1996 17.6% מכל משקי הבית באוכלוסייה. הנפשות החיות בהם מנו 16.2% מכל הנפשות באוכלוסייה, אך ילדיהן מנו 12.8% מכל הילדים. למרות שמשק בית של עולים חדשים עשוי לכלול יותר ממשפחה אחת, מספר הנפשות הממוצע במשק בית שבראשו עומד עולה היה קטן מזה שבכלל האוכלוסייה - 3.1, לעומת 3.3, בהתאמה.

לוחות מס. 16 ו-17 מורים, כי תחולת העוני בקרב משפחות העולים לפי ההכנסה הכלכלית התרחבה מ-46.6% ב-1995 ל-47.1% ב-1996, וכך גם יחס פער העוני - מ-68.8% ב-1995 ל-72.7% ב-1996. לעומת זאת, תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה נשארה יציבה, כ-19%, וזאת כתוצאה מגידול חלקן של קצבות הביטוח הלאומי בהכנסה הממוצעת לפני מס של משפחת עולים, מ-19% בקירוב ב-1995 ל-20% בקירוב ב-1996 (נספחים א' ו-ב'), בעקבות גידול חלקם של הלא עובדים בגיל העבודה, שהצטרפו למקבלי קצבות הביטוח הלאומי, מ-30% בקירוב ב-1995 ל-33% בקירוב ב-1996. לעומת זאת, ב-1996 מרבית העולים

לוח מס. 16: ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים, לפי מדדים נבחרים, 1995 ו-1996

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

1995

אוכלוסייה ענייה משפחות	88,500	29,600	36,700
נפשות	250,300	89,800	105,400
ילדים	71,400	34,200	37,800

תחולת העוני (%)

משפחות	46.6	15.6	19.3
נפשות	41.7	15.0	17.6
ילדים	44.0	21.1	22.7
יחס פער העוני (%)*	68.8	25.5	23.6

1996

האוכלוסייה ענייה משפחות	105,000	36,500	43,300
נפשות	272,300	105,400	123,100
ילדים	71,100	38,600	42,800

תחולת העוני (%)

משפחות	47.1	16.4	19.4
נפשות	39.9	15.4	18.0
ילדים	39.6	21.5	23.9
יחס פער העוני (%)*	72.7	26.1	24.2

ראה הערך ללוח מס 2

לוח מס. 17: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים, 1995 ו-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני תחולת העוני (%)
1996	1995	1996	1995	
58.8	58.5	65.2	66.6	משפחות
54.8	57.8	61.3	64.1	נפשות
39.7	48.5	45.7	52.2	ילדים
66.8	65.8	64.1	62.9	יחס פער העוני (%) ¹

* ראה הערה ללוח מס. 2.

שעלו בשנים 1990-1995 לא היו זכאים עוד לקבל תמיכות מיוחדות מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים, כגון הסוכנות היהודית. ההכנסה הממוצעת לפני מס של משפחת עולים חדשים גדלה מ-70% מההכנסה הממוצעת לפני מס בכלל האוכלוסייה ב-1995 ל-72% ב-1996. ההכנסה הפנויה הממוצעת גדלה מ-77% מזו של כלל האוכלוסייה ב-1995 ל-78% ב-1996.

אף על פי שתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות העולים החדשים נשארה יציבה, מספרה המוחלט של אוכלוסיית העולים הענייה גדל: ל-43,300 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 36,700 ב-1995. יציבות בתחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים נצפתה ב-1996 גם באוכלוסיית הנפשות - כ-18%. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב הילדים שחיו במשפחות העניות התרחבה מ-23% בקירוב ב-1995 ל-24% בקירוב ב-1996. לוח מס. 17 מגלה, כי תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני כ-65% ממשפחות העולים החדשים (לעומת 67% ב-1995), כ-61% מנפשות העולים (לעומת 64% ב-1995) וכ-45.7% מילדי העולים (לעומת 52.2% ב-1995).

2.11 ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית

האוכלוסייה הלא-יהודית מיוצגת בסקר ההכנסות ייצוג דומה לזה של האוכלוסייה היהודית. לפני שנת 1995. האוכלוסייה הלא-יהודית נסקרה רק ביישובים בני 10,000

תושבים ויותר, אך מאז שנת 1995 היא נסקרת גם בישובים בני 2,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). כ-11.3% ממשקי הבית הכלולים בסקר הכנסות 1996 הם משקי בית לא-יהודיים. האוכלוסייה הלא-יהודית שנסקרה ב-1996 מנתה 85% ממשקי הבית בכלל האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל, בדומה לשיעור הכיסוי בסקר של האוכלוסייה היהודית.

תשלומי ההעברה למשפחות הלא-יהודיות מנו 23.7% מההכנסה הממוצעת לפני מס של משפחה לא-יהודית, לעומת 15.9% מההכנסה הממוצעת לפני מס באוכלוסייה כולה (נספח ב'), 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 להכנסה המשפחתית לפני מס במשפחות הלא-יהודיות קטנה מתרומתה של ההכנסה מעבודה להכנסה המשפחתית לפני מס בכלל האוכלוסייה, 74.0% לעומת 77.8%, בהתאמה (נספח ב'). מספר המפרנסים הממוצע במשפחות הלא-יהודיות קטן ממספר המפרנסים הממוצע בכלל האוכלוסייה (1.5% לעומת 1.7%, בהתאמה), ושכר המפרנס נמוך יותר.

לוח מס. 18 מורה, כי מגמת הירידה בממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, שהחלה ב-1995, נמשכה גם ב-1996: ל-28.3% בקירוב מכל המשפחות הלא-יהודית היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 31.2% ב-1995. תחולת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית הצטמצמה לא רק בקרב משפחות, אלא גם בקרב נפשות וילדים: מ-33.0% ב-1995 ל-27.3% ב-1996, ומ-40.6% ב-1995 ל-32.6% ב-1996, בהתאמה. הסיבה להמשך הצטמצמותה של תחולת העוני בקרב משפחות לא-יהודיות נעוצה בעיקר בתהליך השוואת קצבות הילדים לכל המשפחות ובהשפעת התכניות למלחמה בעוני שהופעלו בשנתיים האחרונות, אך גם בגידול הריאלי בהכנסה הכלכלית הממוצעת של המשפחות הלא-יהודיות. עם זאת, חלקן של המשפחות הלא-יהודיות העניות בכלל המשפחות העניות כמעט כפול מחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות באוכלוסייה (20.1% לעומת 11.3%, בהתאמה).

לוח מס. 19 מלמד, כי ב-1996 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת

לוח מס. 18: ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים נבחרים, 1995 ו-1996

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

1995

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

1996

			האוכלוסייה הענייה
40,600	31,900	66,400	משפחות
184,200	135,600	297,600	נפשות
95,500	65,500	148,300	ילדים
			תחולת העוני (%)
28.3	22.2	46.3	משפחות
27.3	20.1	44.1	נפשות
32.6	22.4	50.6	ילדים
19.2	22.3	52.0	יחס פער העוני (%)*

* ראה רערה ללוח מס 2

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, 1995 ו-1996

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני תחולת העוני (%)
1996	1995	1996	1995	
38.8	33.6	52.1	42.3	משפחות
38.1	31.4	54.5	40.6	נפשות
35.6	29.0	55.8	38.9	ילדים
63.0	54.1	57.1	53.2	יחס פער העוני (%) [*]

* ראה הערה ללוח מס 2

העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות ב-39% בקירוב, לעומת 34% בקירוב ב-1995. ב-1996 תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני כ-52.1% מהמשפחות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית אך מערכת המיסוי קוזה, כאמור, חלק מתרומת תשלומי ההעברה. כמו כן, נמשך גידולה הניכר של תרומת תשלומי ההעברה לחילוף ילדים ממעגל העוני, מ-38.9% ב-1995 ל-55.8% ב-1996, וזאת הודות להמשך תהליך השוואת קצבות הילדים למשפחות ברוכות ילדים באי תלות בשירות צבאי. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום יחס פער העוני היתה בת כ-63% ב-1996 לעומת כ-54% ב-1995. במילים אחרות, המרחק בין ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה לא-יהודית ענייה לבין הכנסת קו העוני הצטמצם במידה ניכרת.

2.12 ממדי העוני באוכלוסייה החד-הורית

לוח מס. 20 מלמד, כי ב-1996 תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות הצטמצמה רק במעט וזאת עקב הימשך השפעתו של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), שהיטיב עם המשפחות החד-הוריות. אחוז המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה ירד מ-25.7% ב-1995 ל-25.3% ב-1996 (לאחר הירידה התלולה שנצפתה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות - מ-40.7% ב-1994 ל-25.7% ב-1995). מגמה דומה נצפתה גם בקרב הנפשות והילדים. עם זאת, חל שיפור גדול במצב המשפחות

העניות (שנותרו מתחת לקו העוני) יחס פער העוני לפי ההכנסה הפנויה ירד מ-30.5% ב-1995 ל-24.4% ב-1996.

לוח מס. 20: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה החד-הורית, לפי מדדים נבחרים, 1995 ו-1996

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
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
1996			
האוכלוסייה הענייה משפחות	42,300	17,800	18,800
נפשות	168,800	70,900	76,100
ילדים	81,200	35,700	37,400
תחולת העוני (%) משפחות	56.9	23.9	25.3
נפשות	55.4	23.3	25.0
ילדים	61.7	27.2	28.4
יחס פער העוני	62.0	24.5	24.4

* ראה הערה ללוח מס 2

לוח מס. 21: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה החד-הוריות, 1995 ו-1996

אחוז חירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז חירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד		מדד עוני
1996	1995	1996	1995	

				תחולת העוני (%)
55.6	54.3	57.9	55.3	משפחות
54.9	55.0	58.0	55.7	נפשות
54.0	54.7	56.0	55.4	ילדים
60.6	51.3	60.5	53.0	יחס פער העוני (%) ¹

* ראה הערה ללוח מס 2

לוח מס. 21 מורה, כי ב-1996 גדלה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות (לעומת תרומה גדולה במיוחד ב-1995, עת נכנסו לתוקף החוקים לצמצום ממדי העוני): ב-1996 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות אלה ב-55.6%, לעומת הקטנה בת 54.3% ב-1995. מגמה דומה נצפתה גם בקרב נפשות וילדים. גידול משמעותי יותר נצפה, עם זאת, בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להקטנת יחס פער העוני - מ-51.3% ב-1995 ל-60.6% ב-1996. במילים אחרות, המשפחות שנותרו מתחת לקו העוני נהנו מהכנסה פנויה ממוצעת גבוהה יותר כתוצאה מגידול תרומתם של תשלומי ההעברה שניתנו לאוכלוסייה החד-הורית.

2.13 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס. 22 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות ונפשות) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל ישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות ונפשות היא בירושלים. ב-1996

לוח מס. 22: תחולת העוני, לפי ישוב, 1996

הכנסה פנויה ממוצעת לנפש תקנית כאחוז מההכנסה הפנויה חממוצעת באוכלוסייה כולה	תחולת העוני (%) לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		ישוב
	נפשות	משפחות	
100.0	16.5	16.0	כל האוכלוסייה
			<u>עיר</u>
103.4	27.4	20.9	ירושלים
116.8	14.3	13.2	תל אביב-יפו
110.5	9.7	15.2	חיפה
68.4	36.4	28.0	בני-ברק
90.4	15.1	17.7	בת-ים
113.4	9.4	10.2	חולון
111.9	7.1	8.1	פתח-תקוה
102.0	8.2	10.1	ראשון לציון
121.1	5.6	9.3	רמת-גן
91.7	19.3	20.3	נתניה
92.2	16.5	18.4	באר-שבע
131.7	6.5	6.7	רחובות
			<u>מחוז</u>
102.0	27.6	21.4	ירושלים
82.5	19.3	20.0	הצפון
101.3	10.6	14.4	חיפה
106.0	12.2	12.3	המרכז
113.9	14.0	13.2	תל אביב
85.3	19.7	19.8	הדרום
82.9	17.8	19.2	אזורי פיתוח

ל-21.9% מכל המשפחות שחיו בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 19.5% ב-1995. הנפשות החיות במשפחות העניות מנו 27.4% מכלל הנפשות בעיר, לעומת 24.8% ב-1995. במונחים של נפשות, תחולת העוני בירושלים היתה גדולה כמעט פי 1.7 מזו שבכל האוכלוסייה. תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים אחוז המשפחות הגדולות גבוה במיוחד. זאת ועוד, 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. ההכנסה הממוצעת בירושלים היא 103.4% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 116.8% בתל אביב-יפו וכ-110.5% בחיפה.

תחולת העוני בתל-אביב-יפו ובחיפה פחותות מאלה שבכל האוכלוסייה: ב-1996 15.2% מכל המשפחות החיות בחיפה (לעומת 12.0% ב-1995) ו-13.2% מכל המשפחות החיות בתל אביב-יפו (לעומת 13.8% ב-1995) היו עניות, לעומת 16.0% בכלל האוכלוסייה. עם זאת, בחיפה נצפתה ירידה בתחולת העוני בקרב נפשות מ-12.8% ב-1995 ל-9.7% ב-1996, ואילו בתל אביב-יפו - עלייה קטנה, מ-13.4% ב-1995 ל-14.3% ב-1996.

כשמדובר בערי גוש דן למעט תל-אביב: (בני ברק, חולון, פתח-תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת-גן), שכיחות העוני הגבוהה ביותר נצפתה בבני-ברק. תחולת העוני בה במונחים של משפחות ונפשות גבוהה אף מזו שבירושלים. ההכנסה הממוצעת בבני-ברק שווה ל-68.4% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בשאר הערים תחולת העוני בקרב המשפחות נמוכה מהממוצע הארצי (16.0%). בפתח-תקווה, בחולון וברמת גן תחולת העוני נמוכה במיוחד, והיא נעה בין 8% - 10%. לעומת זאת, בבת-ים חל גידול ניכר בתחולת העוני בקרב משפחות - מ-11.4% ב-1995 ל-17.7% ב-1996, ובקרב נפשות - מ-9.2% ב-1995 ל-15.1% ב-1996, בהתאמה. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (להוציא בת-ים) גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה. בעיר הדרום, באר שבע, נצפתה ב-1996 תחולת עוני בת 18.4% בקרב משפחות, הנמוכה מזו שנצפתה ב-1995 - כ-26.4%. כדבר אחרון יש לציין, שתחולת העוני במונחים של משפחות באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח 1

ו-2) גבוהה מזו שבכל האוכלוסייה (19.2% ב-1996 לעומת 18.3% ב-1995), וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 82.6% בלבד מהממוצע הכללי.

2.14 ממדי העוני והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979 - 1996

לוח מס. 23 ותרשים ד' (בנספח לפרק) מציג את תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, ואת אחוז הירידה בתחולת העוני הנובע מתשלומי העברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1996. בחינת ממדי העוני על-פני זמן מעלה, כי תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) משתנה חליפות. מאז סוף שנות ה-70 ועד לשנת 1982 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-17.2% ל-10.8%). בשנים 1983 ו-1984 היא התרחבה (ל-12.5% ול-14.6%, בהתאמה), וב-1985 שבה והצטמצמה (ל-11.4%). ב-1988 שוב התרחבה (ל-14.3%)⁵, וב-1989 הצטמצמה (ל-12.8%). ב-1990 תחולת העוני התרחבה (ל-14.3%) והמשיכה להתרחב בהתמדה עד 1994 (ל-18.0%). בשנים 1995 ו-1996 תחולת העוני הצטמצמה (ל-16.8% ול-16.0%, בהתאמה). בסיכום, בשנים 1979-1982 תחולת העוני הצטמצמה בהדרגה, בשנים 1982-1989 היא התרחבה והצטמצמה לסירוגין, בשנים 1989-1994 התרחבה בהדרגה, ומאז 1995 מסתמנת בה מגמת ירידה. לעומת זאת, התנהגות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) ברורה יותר: מאז 1979 ועד ל-1991 תחולת העוני התרחבה בהדרגה (מ-27.9% ל-35.1%), ומ-1991 ועד ל-1995 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-35.1% ל-33.7%). ב-1996 היא שבה והתרחבה (ל-34.3%).

לוח מס. 23 מלמד עוד, כי בין שתי התקופות, 1979-1985 ו-1988-1996, חל שינוי משמעותי

⁴ אלה כוללים ישובים כגון אופקים, ירוחם, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, חצור הגלילית, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עפולה, צפת ובית שאן.

⁵ בשנת 1986 לא נערך סקר הכנסות, ולכן לא ניתן היה לחשב את ממדי העוני. כמו כן, בנתוני סקר הכנסות 1987 התגלה שיבוש, שבעטיו הושמטה שנת 1987 מסדרת הנתונים בלוח מס. 23.

בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. 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 בתקופות השנייה והשלישית. באופן כללי ניתן לומר, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה הן השפעתם של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני והן השפעתם של המיסים הישירים (הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי שבין שני הטורים השמאליים בלוח מס. 23). תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני שיעור גדול יותר של משפחות. כ-41.1% מהמשפחות העניות לפי

לוח מס. 23: תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979-1996

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד
1979	27.9	16.4	41.1	38.4
1980	28.1	13.9	50.6	44.1
1981	28.8	14.2	50.8	45.4
1982	29.8	9.1	69.5	64.0
1983	29.5	11.1	62.4	57.7
1984	30.7	12.9	58.0	52.5
1985	31.3	10.3	67.1	63.5
1988	32.6	13.3	59.2	56.0
1989	33.0	11.7	64.5	61.2
1990	34.3	13.4	60.9	58.2
1991	35.1	14.2	59.5	57.5
1992	34.7	16.4	52.7	50.4
1993	34.6	16.0	53.8	51.7
1994	34.2	17.6	48.5	47.2
1995	33.7	14.7	56.4	50.1
1996	34.3	13.6	60.3	53.4

הכנסתן הכלכלית ב-1979, כ-69.5% ב-1982 וכ-67.1% ב-1985. נוסף על כך, מידת כרסומם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה קטנה במרוצת התקופה הראשונה: ב-1980 המיסים הישירים צמצמו את תרומת תשלומי ההעברה ב-12.8%, לעומת צמצום בן 5.4% ב-1985.

התחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה בתקופה הראשונה נבעה משינויים שהממשלה הנהיגה מאז סוף שנות השבעים ועד למחצית הראשונה של שנת 1985 במנגנוני העדכון של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלת תכיפות העדכון ושיעורו - בעיקר של קצבאות המוענקות לקשישים ולשאיירים ולמקבלי קצבת נכות כללית והגמלה להבטחת הכנסה, הצמודות לשכר הממוצע. לעומת זאת, קצבות הילדים האוניברסאליות, הצמודות למדד המחירים, עודכנו רק אחת לשנה. לפיכך, ערכן של קצבות הילדים נשחק במשך התקופה הראשונה ב-50% בקירוב ביחס לשכר הממוצע. 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 מגידול ריאלי של רמת 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, השפעתם השלילית של המיסים הישירים קטנה 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 מ-41% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-1979 ל-31% ממנו ב-1984). נוסף על כך, הופחת ב-1984, בימי שיאה של האינפלציה הגבוהה במשק, שיעור המס השולי ההתחלי, מ-25% ל-20%, והוספה מדרגת מס בת 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, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני פחתה באופן כללי, אך גם פגיעתם של המיסים הישירים. ב-1988 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-59.2% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית וב-1994 - כ-48.5%. המיסים הישירים צמצמו ב-1988 את השפעת תשלומי ההעברה ב-5.4%, לעומת צמצום בן 2.6% ב-1994. ירידת השפעתם של תשלומי ההעברה בתקופה השנייה נבעה משלושה 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 זניח מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעביד לא מימשו את זכאותן. שלישית, ב-1991 מדיניות ביטול קצבת הילדים הוחלה גם על קצבת הילד השני. צירופם של שלושת הגורמים האלה, בד בבד עם התחדשות שחיקתן של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, הפחית את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני, למעט השנים 1989-1991, שבהן חל גידול בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה, שנבע מהתרחבות ממדי האבטלה ומהתגברות העלייה לישראל. הצטמצמותה של תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ב-1993 נבעה מחידוש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי.

כאמור, השפעתם השלילית של המיסים הישירים קטנה גם בתקופה השנייה. מאז 1986 חלה ירידה הדרגתית בשיעור המס הממוצע: ראשית, ערכן הריאלי של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי גדל עם ירידתה הדרסטית של רמת 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 בני ה-50% ו-60%. שלישית, על מנת לצמצם את ההשפעה הרגרסיבית של ריפורמה זו הונהגו ב-1990 זיכויי מס מיוחדים, שנקבעו כאחוז מסוים מחבות המס. אחוז זה הלך וקטן עם עליית ההכנסה (מ-4.3% ל-1.7%), כאשר 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.

רביעית, בראשית 1993, בהמשך למדיניות של הפחתת נטל המס על בעלי שכר נמוך, הוגדלו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר נמוך והוקטנו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר גבוה (טווח השיעורים הורחב ל-4.8% - 0.4% מחבות המס). בעקבות זאת עלתה הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת ל-65% מהשכר הממוצע במשק. חמישית, 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 העברה ואף לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, שנמשכה גם ב-1996. כמו כן, תרומת תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני גדלה מאוד. לעומת זאת, חלה עלייה בהשפעה השלילית של המיסים הישירים: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ירדה מ-14.7% ב-1995 ל-13.6% ב-1996, ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים גם יחד - מ-16.8% ב-1995 ל-16.0% ב-1996. ב-1995 וב-1996 תשלומי העברה חילצו ממעגל העוני כ-56.4% וכ-60.3% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, בהתאמה. פגיעתם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי העברה גברה במידה ניכרת, מ-2.6% ב-1994 ל-11.1% ב-1995 ול-11.4% ב-1996.

התחזקות השפעתם של תשלומי העברה ב-1995 וב-1996 נובעת בעיקר מן החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מתהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות הצבאי. תהליך זה הושלם בינואר 1997, ותוצאותיו תבואנה לידי ביטוי מלא בנתוני העוני ב-1997. העלייה בהשפעה 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 בת ה-35%, והורחבו במידה ניכרת מדרגות המס בנות ה-30%, 40% ו-45%. במדרגת המס הראשונה לא חל כל שינוי, ואילו על בעלי הכנסות גבוהות הוטל שיעור מס שולי בן 50%. לפיכך, המשך הריפורמה במס הכנסה היטיב עם שכבות הביניים ועם השכבות הגבוהות בלבד, בכך שהפחית את נטל המס הממוצע המוטל עליהן. הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי קיזזה חלקית את ההשפעה השלילית של דמי ביטוח הבריאות. ריפורמה זו הכבידה את נטל דמי הביטוח הלאומי על השכבות החזקות והקלה בנטל על השכבות החלשות. 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) והנהגת שיעור מופחת של דמי ביטוח לבעלי שכר נמוך.

2.15 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה השכירה

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים, שכן 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.

לוחות מס. 24 ו-25 ותרשים הי (בנספח לפרק) מציגים את חלקו של כל עשירון (בדרוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 1996 ו-1995, בהתאמה. כמו כן, הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון.

ב-1996 חלה בכלל האוכלוסייה ירידה ריאלית בת 1.3% בהכנסה המשפחתית הממוצעת משכר (שהגיעה ל-85% מההכנסה הכלכלית הממוצעת), לעומת עלייה ריאלית בת 5.8%

לוח מס. 24: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1996

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
(-)**	(-)**	0.4	19.7	תחתון
14.4	501.6	0.6	26.3	2
8.7	61.6	1.2	10.4	3
11.1	34.7	2.2	8.7	4
12.3	24.8	3.3	8.4	5
14.9	16.6	5.2	7.3	6
16.9	10.8	7.5	6.0	7
19.6	7.1	11.5	5.2	8
24.8	4.7	19.2	4.5	9
34.4	1.9	48.9	3.4	עליון
23.7	18.8	100.0	100.0	סך הכול

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הרכנסה הכלכלית לנפש תקנית כל עשירון מונה 10% מכל הנפשות התקניות באוכלוסייה
 ** לא ניתן לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון רתחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי רעבר

ב-1995. לעומת זאת, ב-1996 תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה באוכלוסייה כולה גדלו ריאלית בשיעור בן 5.1%, לאחר יציבות ב-1995. לפיכך, השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית גדל ב-1996 בהשוואה ל-1995: בשנה הנסקרת שיעור תשלומי ההעברה היה 18.8% ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה באוכלוסייה לעומת 17.6% ב-1995. חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל תשלומי ההעברה גדל מ-43.7% ב-1995 ל-46.0% ב-1996, ואילו חלקם של שני העשירונים העליונים קטן מ-9.3% ב-1995 ל-7.9% ב-1996. לפיכך, חלקם של העשירון השלישי עד השמיני בכלל תשלומי ההעברה קטן מ-47.0% ב-1995 ל-46.1% ב-1996.

לוח מס. 25: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים 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	353.3	11.0
3	10.8	1.0	62.3	8.1
4	9.8	1.9	37.2	9.8
5	8.4	3.2	23.2	12.0
6	6.3	4.9	13.4	13.9
7	6.2	7.0	10.3	15.9
8	5.6	11.4	7.2	19.9
9	5.1	19.3	4.9	24.5
עליון	4.2	50.3	2.2	34.7
סך הכול	100.0	100.0	17.6	23.6

* ראה הערות ללוח מס. 24.

בהתייחס למיסים הישירים עולה, ששיעורם הממוצע גדל במעט, מ-23.6% ב-1995 ל-23.7% ב-1996. גידול זה ציין את כל העשירוניים ובפרט את העשירון השני, השלישי והרביעי. מאחר שהריפורמה בדמי הביטוח הלאומי, שהכבידה את הנטל על העשירוניים הגבוהים והיטיבה עם בעלי שכר נמוך, שמרה על שיעור קבוע של דמי ביטוח לאומי ממוצעים, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שחייב גם את העניים בתשלום דמי ביטוח, הוא שהביא לעלייה (הקטנה) בשיעור המס הממוצע. זאת ועוד, אף על פי שהירידה שנצפתה בשכר הריאלי ב-1996 והריפורמה שהונהגה ב-1995 במערכת מס ההכנסה היו אמורות להביא להקלה בנטל המס, לא להכבדה, התוצאה היתה הפוכה. במילים אחרות, ב-1996 נמשכו הכבדת נטל המס על העשירוניים הנמוכים ועל עשירוני הביניים, אך בעיקר הקלת

הנטל על העשירון העליון. מסתבר אפוא, שהעשירונים התחתונים נפגעו מחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ואילו עשירוני הביניים אמנם נהנו במקצת מהריפורמה בדמי ביטוח לאומי, אך נפגעו מהריפורמה במס הכנסה. לעומת זאת, העשירונים העליונים נהנו יותר מעשירוני הביניים מהריפורמה במס הכנסה (שהרחיבה את מדרגות המס), למרות השפעת הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי והנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ש"נגסו" בהשפעתה של הריפורמה במס הכנסה. לכן שיעור המס הממוצע בשלושת העשירונים העליונים ירד על חשבון העשירונים הנמוכים ועשירוני הביניים, שנטל המס עליהם הוכבד. ב-1996 שילם העשירון ה-1 (העשירי) 48.9% מסך כל המיסים הישירים, לעומת 50.3% ב-1995. שני העשירונים התחתונים, שרוב הנמנים עליהם אינו עובד, שילמו ב-1996 כ-1.0% מסך כל המיסים, לעומת כ-0.9% ב-1995 (דמי ביטוח בריאות בלבד).

לוחות מס. 26 ו-27 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1996 ו-1995, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה לפני מס ולפי ההכנסה הפנויה. הלוחות מלמדים, כי ב-1996 הפערים בהכנסה הכלכלית הצטמצמו במעט מאוד; חלקם של העשירונים השני, התשיעי והעשירי בכלל ההכנסה הכלכלית קטן, ובמקביל גדל חלקם של העשירונים השלישי עד השמיני. ב-1996 נטל העשירון העליון 32.4% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 32.7% ב-1995. הגידול בחלקם של העשירונים השלישי עד השמיני בכלל ההכנסה הכלכלית נבע, מצד אחד, מירידת שיעור האבטלה ב-1996, ומצד שני, מן הירידה הריאלית (ב-2.0% בקירוב) של ההכנסה הכלכלית הממוצעת בעשירונים התשיעי והעשירי ומגידולה הריאלי של ההכנסה הכלכלית הממוצעת (ב-0.3% בקירוב - 3%) בעשירונים השלישי עד השמיני. כפועל יוצא מדפוסי שינוי אלה, מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד ב-0.3% בקירוב: מ-0.4972 ב-1995 ל-0.4956 ב-1996.

בד בבד עם הצטמצמות הקטנה שנצפתה במידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית במשק, גדלה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה, ולפיכך אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה פחת אף יותר מאשר אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית. ב-1996 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את מדד GINI להתחלקות ההכנסות ב-33.7%, לעומת 32.3% ב-1995. בעיקר גדלו תרומתם של המיסים הישירים להקטנת חלקם של העשירונים העליונים ותרומתם

לוח מס. 26: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1996

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**			עשירון*
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
2.96	2.44	0.00	תחתון
4.32	3.62	1.05	2
5.35	4.64	3.33	3
6.57	5.79	4.92	4
7.86	7.05	6.59	5
9.25	8.56	8.53	6
10.89	10.31	10.85	7
12.99	12.77	13.86	8
15.78	16.52	18.41	9
24.03	28.29	32.44	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.47	7.39	48.43	
0.3285	0.3868	0.4956	מדד GINI
33.72	21.95	-	% הירידה במדד GINI

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

של תשלומי ההעברה להגדלת חלקם של העשירונים הנמוכים. מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.3366 ב-1995 ל-0.3285 ב-1996 - ירידה בת 2.4%, המשקפת את ירידת חלקם של העשירונים התשיעי והעליון בהכנסה הפנויה כולה ואת גידול חלקם של העשירונים האחרים. ב-1996 חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה קטן ב-0.5 נקודות האחוז והגיע ל-24.0% (לעומת 24.5% ב-1995).

לוח מס. 27: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחזים), 1995

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)			עשירון
הכנסה נטו	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
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	41.06	
0.3366	0.3965	0.4972	מדד GINI
32.30	20.24	-	% הירידה במדד GINI

* ראה הערות ללוח מס. 26.

לוחות מס. 28 ו-29 מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים באוכלוסיית השכירים בשנים 1995 ו-1996, בהתאמה. המשך תהליך ההאחדה של קצבות הילדים בד בבד עם המשך השפעתו של החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995), הביאו לגידול חלקם היחסי של העשירונים השלישי עד השביעי בכלל תשלומי ההעברה, לירידה קטנה בחלקם של העשירונים הראשון, השני והתשיעי, ולירידה גדולה בחלקו של העשירון העליון. הריפורמה במס הכנסה שהונהגה בינואר 1995, בד בבד עם הריפורמה שהונהגה בדמי ביטוח לאומי

וביטוח בריאות, הביאו לעליית חלקם של העשירונים הראשון עד השמיני בכלל המיסים הישירים ולירידת חלקם של העשירונים התשיעי והעליון (כמו בכלל האוכלוסייה).

יחסית להכנסה הכלכלית, תשלומי ההעברה גדלו בעשירונים השלישי עד השביעי ופחתו בשאר העשירונים. לעומת זאת, נטל המס הישיר ביחס להכנסה הכלכלית (שהיא ברובה הכנסה מעבודה) המוטל על העשירונים השלישי עד השביעי גדל (בכ-4.8 נקודות האחוז בממוצע), וזה המוטל על העשירונים הגבוהים (השמיני עד העליון) ירד ב-0.4 נקודות האחוז. נטל המס הממוצע המוטל על כלל השכירים נשאר ב-1996 יציב יחסית להכנסה הכלכלית, וברמה של 24.3%.

לוח מס. 28: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1996

עשירון*	החלק בסך הכול (%)		שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	18.9	0.5	116.4	7.1
2	12.9	1.1	41.4	9.2
3	12.8	2.1	29.3	12.2
4	11.2	2.9	19.7	13.2
5	10.1	4.4	14.1	15.7
6	8.6	5.8	9.7	16.9
7	7.3	8.1	6.6	18.9
8	7.1	11.9	5.1	22.1
9	6.2	18.6	3.5	26.8
עליון	4.9	44.7	1.5	35.6
סך הכול	100.0	100.0	9.4	24.3

* ראה הערות ללוח מס. 24

לוח מס. 29: חלקו של כל עשירון בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1995

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

* ראה הערות ללוח מס 24

לוחות מס. 30 ו-31 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסיית השכירים בשנים 1995 ו-1996, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה לפני מס ולפי ההכנסה הפנויה הנתונים מעידים על מגמה דומה למגמה שנצפתה בכלל האוכלוסייה. במילים אחרות, הפערים בהכנסה הכלכלית הצטמצמו, אם כי בשיעור גדול יותר מזה שבכלל האוכלוסייה. כמו כן, הפערים בהכנסה הפנויה הצטמצמו במעט.

חלקו של העשירון העליון של אוכלוסיית השכירים בהכנסה הכלכלית קטן מ-29.4% ב-1995 ל-29.0% ב-1996. לעומת זאת, חלקו של העשירון התחתון גדל מ-1.59% ב-1995 ל-1.69% ב-1996. בשאר העשירונים הסתמן גידול קל. עם זאת, נצפו עלייה ריאלית

לוח מס. 30: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1996

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)			
עשירון*	הכנסה כלכלית	הכנסה לפני מס	הכנסה פנויה
תחתון	1.69	2.82	3.43
2	3.20	4.05	4.73
3	4.40	5.11	5.85
4	5.65	6.19	7.01
5	7.05	7.37	8.14
6	8.64	8.70	9.38
7	10.52	10.31	10.86
8	13.06	12.59	12.65
9	16.79	15.91	15.16
עליון	29.01	26.95	22.79
היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון	9.37	6.24	4.65
מדד GINI	0.4088	0.3586	0.2996
% הירידה במדד GINI	-	12.28	26.71

* ראה הערות ללוח מס. 26.

בהכנסה הכלכלית של שמונת העשירונים הראשונים (ב-1%-6%) וירידה ריאלית בהכנסתם של העשירונים התשיעי והעליון (ב-2% וב-1.5%, בהתאמה). זאת - כתוצאה מהגידול הריאלי שנצפה בשכר העבודה (כ-1.0% בשכר למשרת שכיר ב-1996), במיוחד בענפים הכלכליים המסורתיים (ענפי המזון, טקסטיל, עץ ומוצריו בתעשייה, שירותי אוכל ואירוח, מסחר, בנייה וחקלאות). כמו כן, חלה עלייה ריאלית קטנה בשכר המינימום. מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית בקרב השכירים ירד בשיעור בן 2.0%: מ-0.4174 ב-1995 ל-0.4088 ב-1996. הפערים בהכנסה הפנויה הצטמצמו, בדומה לפערים בהכנסה הכלכלית. מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב השכירים ירד בשיעור בן 2.9%, מ-0.3086 ב-1995 ל-0.2996 ב-1996. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון גדלה מ-26.0% ב-1995 ל-26.7% ב-1996.

לוח מס. 31: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1995

חלקן של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)				עשירון
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	הכנסה	
				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 GINI
0.3086	0.3699	0.4174		% הירידה במדד GINI
26.06	11.37	-		* ראה הערות ללוח מס. 26.

2.16 אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1996

לוח מס. 32 ותרשים ו' (בנספח לפרק) מציג את מדדי GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, ואת אחוז הירידה במדד GINI הנובע מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1996. בחינת מגמת אי-השוויון בהכנסות על פני זמן מעלה, כי מדד GINI להתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) הצטמצם בהדרגה בשנים 1979 עד 1983 (מ-0.3181 ועד 0.3005), להוציא שנת 1980, שבה המדד עלה (ל-0.3239). ב-1984 שב מדד GINI ועלה (ל-0.3267), אך ב-1985 חזר וירד (ל-0.3119, שהיה ערכו ב-1982). ב-1988 מדד GINI עלה (ל-0.3221)⁶, ומאז המשיך לעלות בהתמדה עד לשנת 1992. ב-1993 מדד GINI

⁶ ראה הערה 5 בפרק 2.14.

שוב ירד (ל-0.3290, שהיה ערכו ב-1991), וב-1994 הרקיע עד לשיא, ל-0.3441 - הערך הגבוה ביותר שאליו הגיע אי פעם בתקופה הנסקרת. ב-1995 וב-1996 חלה ירידה במדד GINI (ל-0.3365 ו-0.3285, בהתאמה). בסיכום, למעט השנים 1984-1985 ו-1993-1994, שבהן לא הסתמנה מגמה אחידה בכיוון השינוי של מדד GINI, בשנים 1979-1983 המדד התייצב או ירד בהדרגה, בשנים 1988-1992 עלה בהדרגה, ובשנים 1995-1996 הסתמנה ירידה במדד. התנהגות מדד GINI לפי ההכנסה הכלכלית (כלומר, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) כמעט דומה להתנהגותו לפי ההכנסה הפנויה, מחוץ לשנים 1979-1982, שבהן מדד GINI לפי ההכנסה הכלכלית עלה בהדרגה (מ-0.4318 ל-0.4441).

לוח מס. 32: מדד GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, 1979-1996

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים	% הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1979	0.4318	0.3181	15.2	26.3
1980	0.4337	0.3239	14.9	25.3
1981	0.4390	0.3185	15.4	27.4
1982	0.4441	0.3122	17.3	29.7
1983	0.4392	0.3005	17.9	31.6
1984	0.4723	0.3267	15.8	30.8
1985	0.4678	0.3119	20.2	33.3
1988	0.4574	0.3221	19.1	29.6
1989	0.4741	0.3252	20.3	31.4
1990	0.4799	0.3263	21.7	32.0
1991	0.4901	0.3272	23.1	33.2
1992	0.4977	0.3391	21.1	31.9
1993	0.4940	0.3290	22.5	33.4
1994	0.5019	0.3441	20.4	31.4
1995	0.4971	0.3365	20.2	32.3
1996	0.4956	0.3285	22.0	33.7

לוח מס. 32 מלמד עוד, כי יש הבדל משמעותי במידת השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשלוש התקופות, 1979-1985, 1986-1994 ו-1995-1996. הבדל זה נובע מן השינויים התחיקתיים שחלו במערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה (שהשפעתם על אי-השוויון בהכנסות לפעמים היתה מנוגדת) ושל המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה בתקופה הראשונה לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופות השנייה והשלישית. ניתן לומר באופן כללי, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה השפעתם הן של תשלומי ההעברה והן של המיסים הישירים לצמצום מדד GINI (הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי שבין שני הטורים השמאליים בלוח 32). בתקופה זו תשלומי ההעברה עצמם צמצמו את מדד GINI הרבה יותר מכפי שעשו זאת המיסים הישירים. ב-1979 תשלומי ההעברה צמצמו את מדד GINI ב-15.2%. שיעור זה הלך וגדל בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1984), עד שהגיע ב-1985 ל-20.2%. המיסים הישירים עצמם צמצמו את מדד GINI ב-12.2% ב-1980, ומידת השפעתם המיטיבה גדלה בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1985), והגיעה ב-1984 ל-17.9%. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לצמצום מדד אי השוויון גדלה מ-25.3% ב-1980 ל-33.3% ב-1985 (למעט שנת 1984). הסיבות לגידול בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופה הראשונה מתוארות בפרק 2.14.

במרוצת התקופה השנייה ועד לשנת 1994 הסתמנה מגמה לא אחידה במידת השפעתם של תשלומי ההעברה על מדד GINI, כתוצאה מנקיטת מדיניות בעלת השפעות מנוגדות. עם זאת, השפעת תשלומי ההעברה היתה גדולה מזו שנצפתה בתקופה הראשונה. ההשפעה המועטה ביותר נצפתה ב-1988 (כ-19%), ואילו הגדולה ביותר - ב-1991 (כ-23%). ההשפעה המיטיבה של המיסים הישירים על מדד GINI הצטמצמה במרוצת אותה תקופה, יחסית לתקופה הראשונה, אם כי במידות משתנות. השפעתם המועטה ביותר נצפתה ב-1988 (כ-13%), וזו הרבה ביותר - ב-1993 (כ-14%).

התנוודות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה במרוצת התקופה השנייה נבעו מחמישה גורמים בעלי השפעות מנוגדות על מדד GINI: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב שנקטו במחצית השנייה של 1985, הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד

הראשון למשפחות קטנות (עד שלושה ילדים), למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה, אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעביד או ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעביד לא ממשו את זכאותן. שלישית, ב-1991 ביטול קצבת הילדים הוחל גם על קצבת הילד השני עד למרס 1993.⁷ רביעית, מאז שנת 1989 ועד לשנת 1992 תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה גדלו כתוצאה מהתגברות העלייה לישראל ומהתרחבות האבטלה, שהגיעה לשיאה בשנים 1991 ו-1992 (כ-10.6% ו-11.2% מכוח העבודה, בהתאמה). חמישית, במרס 1993 חודש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי. כאמור, שלושת הגורמים הראשוניים הגדילו העלו את מדד האי-שוויון ואילו שני הגורמים האחרונים הורידו אותו. ההשפעה המצרפית של כל הגורמים גם יחד גרמה להתחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מדד GINI בשנים 1988-1991, להתמעטות השפעתם בשנת 1992, ושוב לעלייה ולירידה בשנים 1993 ו-1994, בהתאמה. למיסים הישירים היתה, לעומת זאת, השפעה מתונה על מדד אי-השוויון בכלל האוכלוסייה, בשל ההשפעות המנוגדות לעתים של מדיניות המס, כמתואר בפרק 2.14. השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים גם יחד גברה מאז 1988 ועד ל-1991 (מ-29.6% עד ל-33.2%), בעוד שבשנים 1992 - 1994 חלו תנודות בהשפעתם המשותפת.

בתחילת התקופה השלישית (1995) הסתמנה יציבות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה על מדד אי-השוויון, אך בהמשכה (1996) גברה מאוד תרומתם לצמצום אי-השוויון (מ-20.2% ב-1995 ל-22.0% ב-1996). בעיקר בשל הבשלתם של החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מהימשך תהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות צבאי. לעומת זאת, בתחילת התקופה (1995) התחזקה תרומתם של המיסים הישירים לצמצום אי-השוויון (מ-13.8% ב-1994 ל-15.1% ב-1995) והתייצבה בהמשך התקופה (1996). הסיבות להתחזקות תרומתם של המיסים הישירים ב-1995 מתוארות בפרק 2.14. בשנת 1996 לא חל שום שינוי במערכת מס ההכנסה ובדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. לפיכך, תרומת

⁷ יש להדגיש, שנתוני סקרי ההכנסות לשנים 1988-1993 אינם כוללים מידע ביחס להחזרי קצבת ילד ראשון ושני מן המעביד. במקרים רבים קצבה זו מדווחת כחלק מן ההכנסה מעבודה. לפיכך יש להניח, שאומדן מידת תרומתן של קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי-השוויון הכולל בשנים אלו מוטה במידה מסוימת כלפי מטה.

נספח א' : חכיסת ממוצעת למשפחה בסך כל האוכלוסייה והקבוצות אוכלוסיות שונות, לפי מקור החכיסה, 1995

מקור החכיסה*										
חכיסת ממוצעת	חכיסת אחרת (ובני ובנינות)	חכיסת לפני מס	מקור :				סך כל תשלומי העברה	עבודה		
			מזון	תמיכה	תמיכה ממוצעת ומחיל	קצבאות ביטוח לאומי				
5,295	6,622	467	103	122	764	989	5,167	חכיסה ממוצעת	קבוצת אוכלוסייה	
								חלק בחכיסה		
80.0	100.0	7.1	1.6	1.8	11.5	14.9	78.0	הממוצע לפי מס	חכיסה ממוצעת	
3,059	3,342	1,162	213	88	1,255	1,556	625	חכיסה ממוצעת	משפחה שותפת	
								חלק בחכיסה	בדאשת קשיש	
91.5	100.0	34.8	6.4	2.6	37.6	46.6	18.7	הממוצע לפי מס	חכיסה ממוצעת	
6,409	8,183	160	40	138	742	920	7,102	חלק בחכיסה	משפחה	
								הממוצע לפי מס	משפחה עם ילדים	
78.3	100.0	2.0	0.5	1.7	9.1	11.2	86.8	הממוצע לפי מס	משפחה עם ילדים 3-1	
6,601	8,528	172	43	129	581	752	7,605	חכיסה ממוצעת	משפחה עם ילדים ויותר	
								חלק בחכיסה		
77.4	100.0	2.0	0.5	1.5	6.8	8.8	89.2	הממוצע לפי מס	משפחה עם ילדים ויותר	
5,378	6,331	100	29	188	1,603	1,820	4,412	חכיסה ממוצעת	משפחה עם ילדים ויותר	
								חלק בחכיסה		
84.9	100.0	1.6	0.5	3.0	25.3	28.7	69.7	הממוצע לפי מס	משפחה שותפת	
6,467	8,318	292	55	93	538	686	7,340	חכיסה ממוצעת	בדאשת שכיר	
								חלק בחכיסה		
77.7	100.0	3.5	0.7	1.1	6.5	8.2	88.2	הממוצע לפי מס	משפחה שותפת	
2,495	2,586	378	219	374	1,316	1,909	299	חכיסה ממוצעת	בדאשת בוגר העבודה	
								חלק בחכיסה		
96.5	100.0	14.6	8.5	14.5	50.9	73.8	11.6	הממוצע לפי מס	משפחה עם ילדים	
4,091	4,648	16	56	275	902	1,233	3,399	חכיסה ממוצעת	משפחה עם ילדים	
								חלק בחכיסה		
88.0	100.0	0.3	1.2	5.9	19.4	26.5	73.1	הממוצע לפי מס	משפחה	
4,294	4,944	169	6	57	948	1,012	3,764	חכיסה ממוצעת	משפחה לא יחידית	
								חלק בחכיסה		
86.9	100.0	3.4	0.1	1.2	19.2	20.5	76.1	הממוצע לפי מס	משפחה	
4,396	4,866	199	153	226	1,317	1,696	2,971	חכיסה ממוצעת	משפחה חד-הורית	
								חלק בחכיסה		
90.3	100.0	4.1	3.1	4.6	27.1	34.9	61.1	הממוצע לפי מס	משפחה חד-הורית	

* מקור: אמצעי תקופת סקר תכיסות 1995

נספח ב' : הכנסה ממוענת לנקמתה בסך כל האוכלוסייה ונקמתה אוכלוסייה שונות, לפי מקור הכנסה, 1996

מקור הכנסה*										
הכנסה פנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רצוי ופנסיה)	מזו :			סך כל תשלומי העברה	עבודה	מקור הכנסה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחיייל	תמיכות ממעלות	קצבות ביטוח לאומי			הכנסה ממוענת	הכנסה ממוענת	
5,843	7,299	467	118	154	885	1,157	5,675	הכנסה ממוענת	סך הכל	
80.1	100.0	6.4	1.6	2.1	12.1	15.9	77.8	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה שהשכר בראשה קשיש	
3,307	3,600	1,161	257	140	1,412	1,809	630	הכנסה ממוענת	משפחה שהשכר בראשה קשיש	
91.9	100.0	32.3	7.1	3.9	39.2	50.3	17.5	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה עם ילדים	
7,153	9,101	166	67	168	890	1,125	7,810	הכנסה ממוענת	משפחה עם ילדים	
78.6	100.0	1.8	0.7	1.8	9.8	12.4	85.8	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה עם 1-3 ילדים	
7,323	9,436	178	77	146	708	931	8,327	הכנסה ממוענת	משפחה עם 1-3 ילדים	
77.6	100.0	1.9	0.8	1.5	7.5	9.9	88.2	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה עם ילדים יותר	
6,262	7,344	102	13	288	1,847	2,148	5,093	הכנסה ממוענת	משפחה עם ילדים יותר	
85.3	100.0	1.4	0.2	3.9	25.1	29.2	69.3	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה שהשכר בראשה שכיב	
7,207	9,263	300	48	113	639	799	8,164	הכנסה ממוענת	משפחה שהשכר בראשה שכיב	
77.8	100.0	3.2	0.5	1.2	6.9	8.6	88.1	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה שהשכר בראשה שכיב	
2,718	2,812	335	307	414	1,439	2,159	317	הכנסה ממוענת	משפחה שהשכר בראשה נגיל העבודה	
96.7	100.0	11.9	10.9	14.7	51.2	76.8	11.3	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	אך אינו עובד	
4,576	5,223	20	78	304	1,053	1,435	3,769	הכנסה ממוענת	משפחה עולים	
87.6	100.0	0.4	1.5	5.8	20.2	27.5	72.2	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה	
4,847	5,544	128	72	123	1,116	1,311	4,101	הכנסה ממוענת	לא יהודית	
87.4	100.0	2.3	1.3	2.2	20.1	23.6	74.0	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה	
4,891	5,426	305	161	278	1,484	1,923	3,198	הכנסה ממוענת	משפחה חד-הורית	
90.1	100.0	5.6	3.0	5.1	27.3	35.4	58.9	חלק בהכנסה הממוענת לאמי מס	משפחה חד-הורית	

* מקור: אמצעי תקופת סקר הכנסות 1996

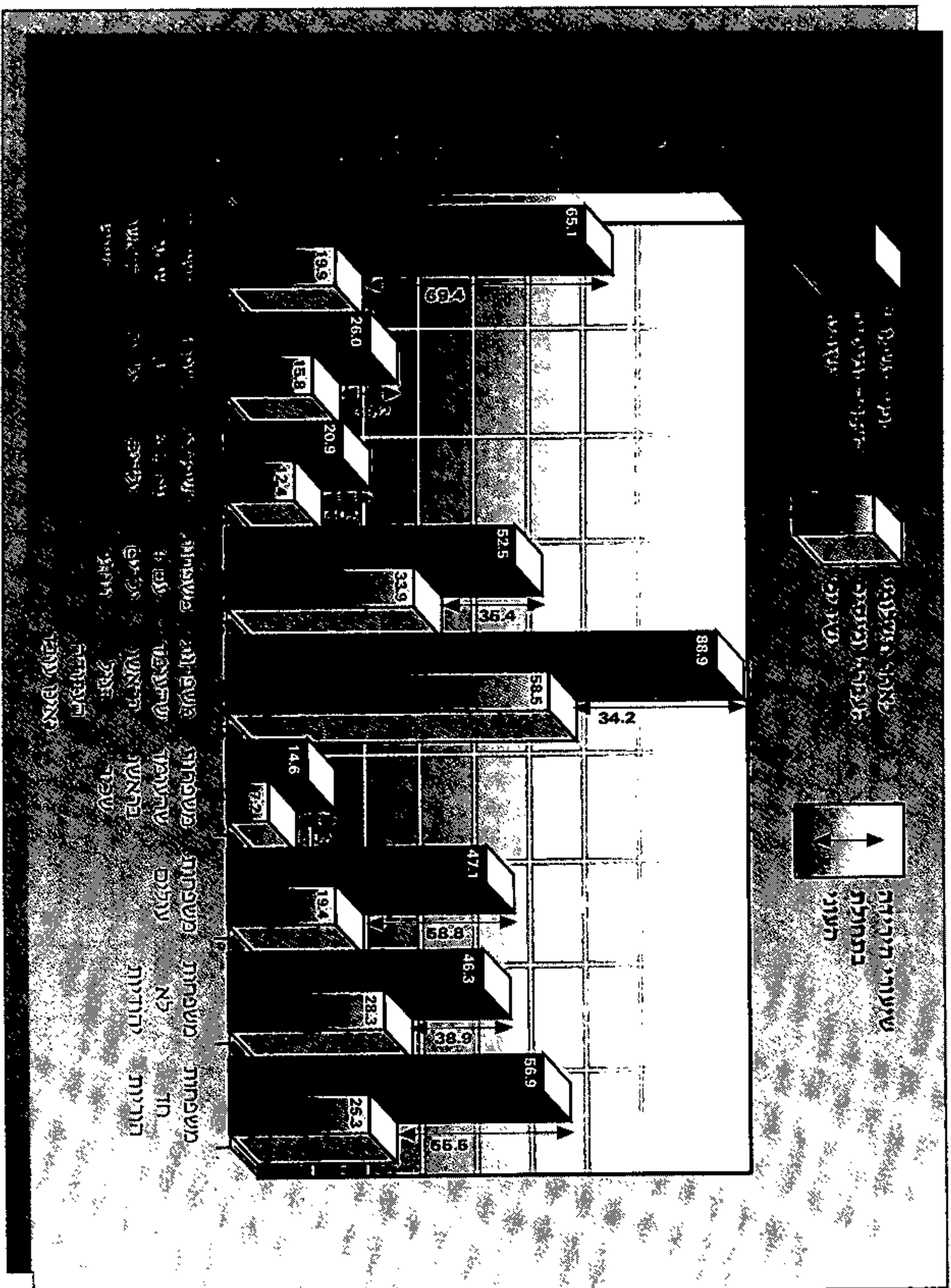
נספח ג: תחולת עוני בקרב משפחות, לפי טיפוס המשפחה: 1992-1996

	שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים (אחוזים)					הכנסה פנויה					הכנסה כללית					
	1996	1995	1994	1993	1992	1996	1995	1994	1993	1992	1996	1995	1994	1993	1992	
53.4	50.3	47.2	51.7	52.1	16.0	16.6	18.0	16.7	16.4	34.3	33.8	34.2	34.6	34.2	סך כל האוכלוסייה	
69.4	63.0	60.6	68.1	71.0	19.9	23.5	25.1	20.8	18.5	65.1	63.6	63.7	65.2	63.8	קשישים	
39.2	37.1	34.4	35.7	35.2	15.8	16.5	17.7	16.6	16.6	26.0	26.3	27.0	25.8	25.6	משפחות עם ילדים	
40.7	40.6	35.3	37.3	36.4	12.4	12.1	14.3	13.1	13.6	20.9	20.5	22.1	20.9	21.4	1-3 ילדים	
35.4	30.4	32.4	32.9	31.9	33.9	40.0	37.8	36.1	34.3	52.5	57.4	55.9	53.8	50.4	4 ילדים ויותר	
50.7	49.5	48.8	52.8	48.8	7.2	7.8	7.2	6.0	6.4	14.6	15.4	14.0	12.7	12.5	שכירים	
34.2	33.8	28.7	31.7	33.0	58.5	58.9	60.4	58.4	56.2	88.9	89.0	84.6	85.5	83.9	לא עובדים (כולל העובדים)	
58.8	58.5	48.8	57.2	48.4	19.4	19.3	24.3	20.3	29.5	47.1	46.6	47.3	47.4	57.2	עולים (משנת 1990)	
38.9	33.6	25.8	26.0	24.4	28.3	31.2	38.5	35.3	37.2	46.3	47.0	51.9	47.7	49.2	לא יחידים	
55.5	54.3	38.4	45.2	45.8	25.3	25.7	40.7	29.1	28.1	56.9	56.3	66.1	53.2	51.9	חד הוריות	

נספח ד: יחס מעורבות האזרחים בקרב מועצות, לפי טיפוס המועצה: 1992-1996

שנת הירידה ביחס מעורבות לאחר תשלומי העברה ופיקדים (אחוזים)	שנת הירידה ביחס מעורבות					הכנסה מנויה					הכנסה כללית					
	1996	1995	1994	1993	1992	1996	1995	1994	1993	1992	1996	1995	1994	1993	1992	
64.3	60.0	56.4	59.9	59.1	23.0	24.7	28.0	26.8	27.1	64.5	61.8	64.2	66.9	66.2	סך כל האוכלוסייה	
75.8	79.3	77.4	79.1	79.7	19.7	16.3	17.7	16.2	15.7	81.5	78.7	78.4	77.6	77.2	קשישים	
62.5	56.4	50.9	56.7	55.9	21.8	24.5	29.1	27.0	27.3	58.0	56.2	59.3	62.4	61.9	משפחות עם ילדים	
56.8	49.3	43.7	51.3	53.0	23.6	27.2	32.0	29.0	27.0	54.6	53.6	56.8	59.6	57.5	1-3 ילדים	
68.0	62.6	58.7	62.5	59.3	19.8	22.0	25.7	24.7	27.7	61.9	58.8	62.3	65.8	68.1	4 ילדים ויותר	
48.5	42.6	36.3	38.9	45.0	18.4	20.6	21.9	21.4	19.3	35.6	35.9	34.4	35.0	35.1	שכירים	
69.0	65.2	59.7	63.4	60.2	28.5	31.8	35.4	32.5	34.4	91.9	91.4	87.9	88.8	86.5	לא שובדים (בגיל העבודה)	
66.8	65.7	58.8	59.4	60.4	24.1	23.6	27.4	29.7	28.2	72.7	68.8	66.5	73.1	71.2	עולים	
63.0	54.2	34.8	52.4	42.9	19.2	23.0	36.6	28.4	27.2	52.0	50.2	56.1	59.7	47.6	לא יחידים	
60.6	51.3	61.8	57.5	56.1	24.4	30.5	28.2	29.3	28.9	62.0	62.6	73.9	68.8	65.9	חד הוריות	

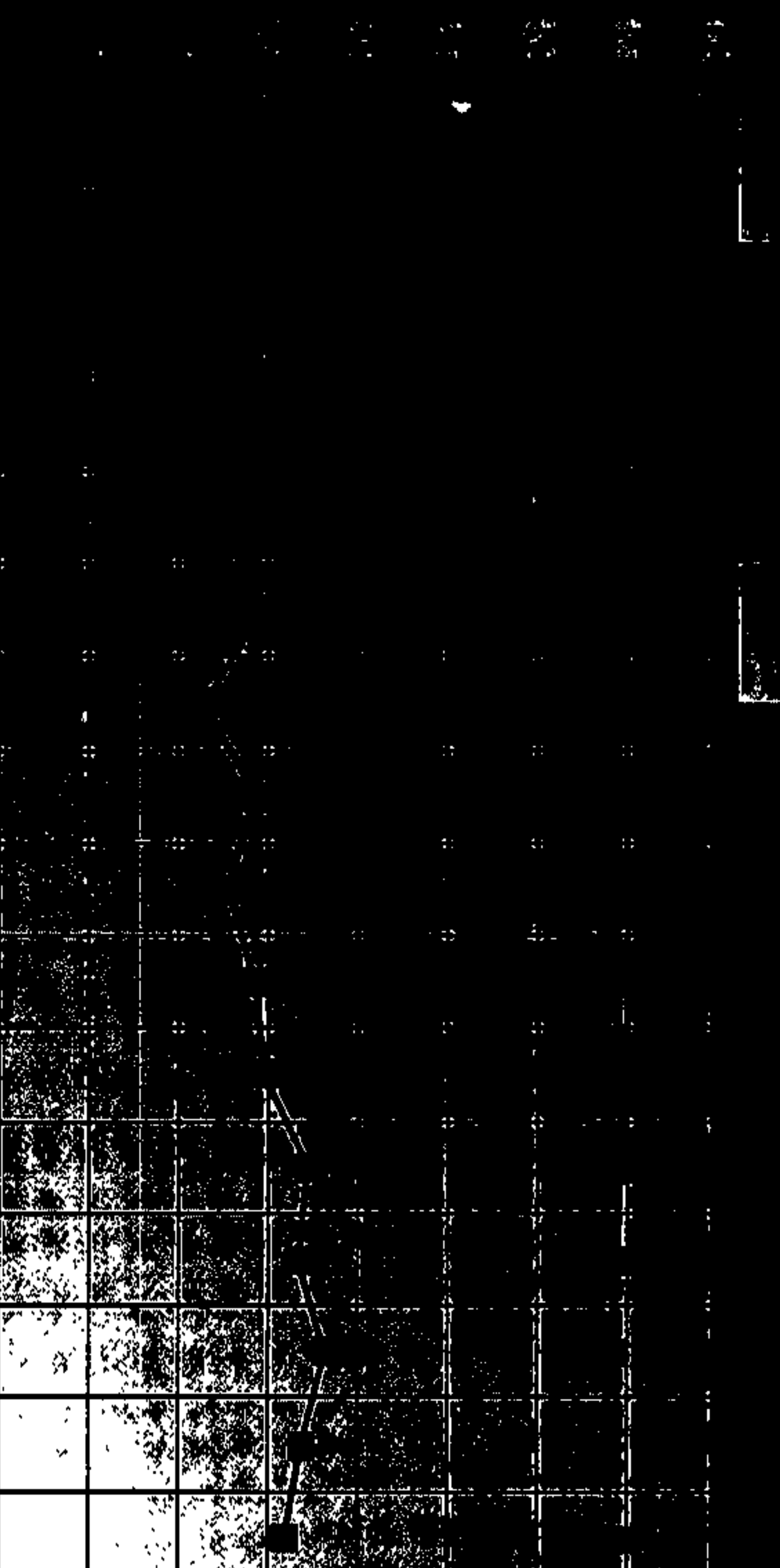
תרשים ג': תחולת עוני בקרב משפחות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 1996



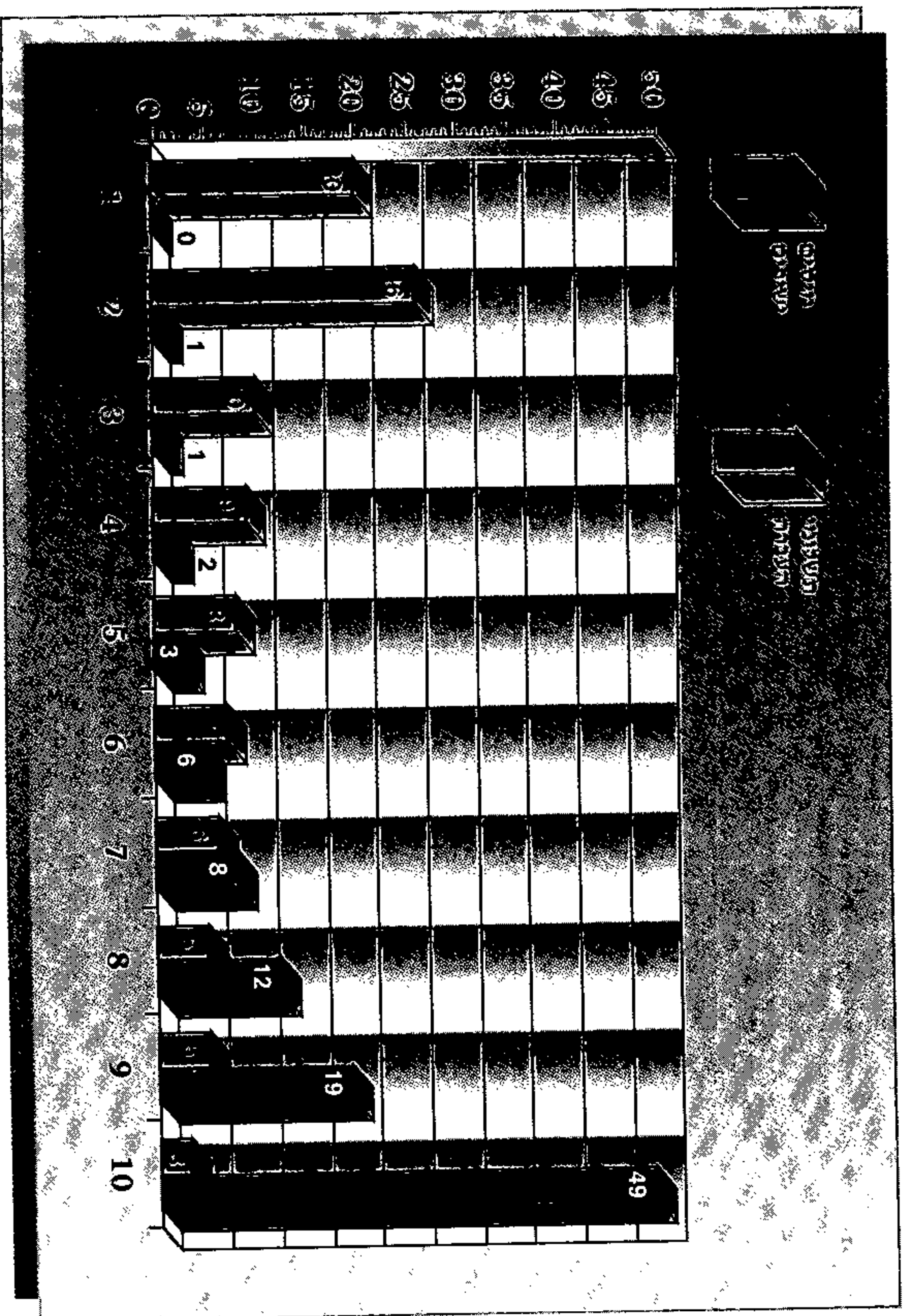
תרשים 4: תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומיסים ישרים ולאחריהם: משפחות (אחוזים), 1979-1996

לפני תשלומי
העברה
ומיסים ישרים

לאחר תשלומי
העברה
ומיסים ישרים



תרשים ה': התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישרים בכלל האוכלוסייה, לפי עשירונים (באחוזים מעוילים), 1996



תרשים ו': מודל GINI בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, 1979-1996

לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים

לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
1979		
1980		
1981		
1982		
1983		
1984		
1985		
1986		
1987		
1988		
1989		
1990		
1991		
1992		
1993		
1994		
1995		
1996		

מקור: מחלקת המבחן, משרד המבחן, 1997, עמ' 107.

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 לנואר 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). מדובר בעיקר באוכלוסייה שיורית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת

¹ יש להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום, שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987 וצורף 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, הכול לפי העניין ובהתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע באורח אוטומאטי על ידי המעביד, בלא צורך להגיש תביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה בחובתו של המעביד להעניק לעובדיו תמורה חולמת למאמציהם ומיועד לעודד פרטים לחישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופח הציבורית.

חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או אשר מיצו 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 ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). זכאותו לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית נוסף על מבחן הכנסות גם במבחן תעסוקה. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק וכן גם לרמת השכר (בייחוד רמת שכר המינימום) יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיורית.

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 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

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, והם 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.

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 במשך שנתיים תמימות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים. באוגוסט 1994 הוענקו תנאי הזכאות המיטיביים, 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, היא זכאית לקבל את ההפרש.

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

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

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 לידי ביטוי כבר 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 ולשאימים, ולכל המשפחות החד-הוריות הובטחה קצבה פחות או יותר אחידה (ההכנסה המובטחת לאלמנות גבוהה ב-7% בקירוב מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות). האוכלוסייה השיורית - 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 1996 הקיפו התכניות להבטחת הכנסה מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-393 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס. 1). רובם המכריע של המשתתפים בתכניות אלה, כ-270 אלף משפחות, קיבל גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הגדולה באוכלוסיית המשתתפים היתה קבוצת הקשישים והשאיירים, שמנתה כ-185 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-105 אלף משפחות בממוצע לחודש ואשר קיבלה קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-81 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינו נמנה על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, וכ-18 אלף משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס. 1 מלמד עוד, כי ב-1996 גדל מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסה מינימום בשיעור בן 5.8%, הגבוה במקצת מזה של 1995 (4.4%). שיעורי גידול אלה נמוכים במידה משמעותית משיעור הגידול שנצפה בשנת 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 וב-1996 גדלה האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה בשיעורים בני 6.2% ו-8.0%, בהתאמה, וב-1997 היא צפויה לגדול ב-8.7%.

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסה - משפחות קשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה גם ב-1996, אם כי בשיעור נמוך כמעט מזה של השנה הקודמת - 3.5% (לעומת 4.2% ב-1995). ב-1997 צפוי גידול קטן יותר, בן 2.2%. 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 בתוספת השלמת

לוח מס. 1: מספר המשתתפים בתכניות להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג התוכנית (החוק), 1990-1997

חוק בטוח נכות	חוק המזונות (הבטחת השלום)	חוק הבטחת הכנסה			סך הכול	סך כל המשתתפים*	שנה
		אוכלוסיית שקדית (בגיל העבודה)	שאינים	לשישים			
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	38,614	146,164	260,089	371,379	1995
104,540	18,283	81,340	37,541	151,212	270,093	392,916	1996
		88,450	36,850	154,550	279,850		1997

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	-2.4	4.2	3.7	4.4	1995
11.2	6.0	8.0	-2.8	3.5	3.8	5.8	1996
		8.7	-1.8	2.2	3.6		1997

* סך כל המשתתפים מוטה מעט כלפי מעלה, שכן יש משמעות הזכאיות לקבל גמלה מיותר מתכנית אחת כד, לדוגמה, חלק מהנשים הזכאיות להבטחת השלום על-פי חוק המזונות זכאיות להשלמת הכנסה מבח חוק הבטחת הכנסה

הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1996 ב-6.3%, וב-1997 הוא צפוי לגדול ב-6.0%. לעומתם, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה נשאר, פחות או יותר, קבוע.

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-18.3% ב-1995 ל-17.7% ב-1996. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, הפוחת אף הוא בהתמדה מאז 1992, אף כי שיעורו עדיין גבוה מאוד (מעל 93%), גדל מעט ב-1996 ל-94.6%. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-1996 הגיע ל-36.7%. בשל מגמות אלה שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים יורד מאז 1993, וב-1996 הגיע ל-32.9%. ב-1997 כל השיעורים דלעיל, למעט שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, צפויים להמשיך לרדת במידה מועטה.

לוח מס. 2: מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, 1997-1980

שנה	סך כולל	קצבת זיקנה		
		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי	שלא לפי חוק הביטוח הלאומי
1980	45.3	43.2	36.0	95.2
1985	36.8	33.8	28.1	95.0
1990	31.8	28.7	22.0	96.3
1991	33.4	31.7	21.1	97.2
1992	34.0	32.3	20.2	96.9
1993	33.9	32.5	19.6	95.7
1994	33.6	32.3	18.9	94.7
1995	33.3	32.2	18.3	93.8
1996	32.9	32.1	17.7	94.6
1997	32.1	31.4	17.1	94.5

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם ב-1996, ובקצב פחות או יותר קבוע: ב-1995 אוכלוסייה זאת גדלה ב-6.8% (לאחר גידול בן 7.2% ב-1994), וב-1996 היא גדלה ב-6.0%. אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות גדלה ב-1996 ב-11.2%, שהוא שיעור גידול כמעט כפול מזה של השנים הקודמות, אך המייצג, למעשה, תיקון טכני בשיטת המדידה יותר מאשר גידול ממשי משמעותי באוכלוסיית המקבלים.

ב-1997 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 מתוארות תכונות דימוגרפיות וכלכליות של אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (האוכלוסייה השיורית) ושל אוכלוסיית הנשים המקבלות דמי מזונות. אוכלוסיית הנכים המקבלת קצבת נכות כללית מתוארת בפירוט בפרק 2.3.

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 12 חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה, נבלם 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, ב-1996 - ל-81,340, וב-1997 הוא צפוי להמשיך לגדול ל-88,450 בעקבות התרחבות ממדי האבטלה במשק. לוח מס. 3 מלמד, כי בעוד שב-1996 כשני שלישים מן הגידול במספר מקבלי הגמלה נזקף לגידול במספר המקבלים שהם עולים חדשים בגיל העבודה, הרי שב-1997 הגידול במספר מקבלי הגמלה צפוי להיתרם על-ידי ותיקים ועל ידי עולים במידה שווה.

לוח מס. 3 מורה עוד, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך

לוח מס. 3: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (בממוצע לחודש), 1990-1997

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	81,340	16,349	20.1
ותיקים	47,819	8,177	17.1
עולים	33,521	8,179	24.4
1997	88,450	17,170	19.4
ותיקים	51,320	8,150	15.9
עולים	37,130	8,920	24.0

(עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1996 והגיע ל-16,350. חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה נשאר פחות או יותר קבוע, כ-20%, אם כי בקרב העולים מקבלי הגמלה גדל במעט חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך (מ-23.9% ב-1975 ל-24.4% ב-1996), ואילו בקרב הוותיקים מקבלי הגמלה ירד בהתאם חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך (מ-17.5% ב-1995 ל-17.1% ב-1996). ב-1997 צפוי מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך לגדול ל-17,170, אך חלקם בכלל מקבלי הגמלה צפוי לרדת, ל-19.4%, שכן כלל מקבלי הגמלה צפוי לגדול בשיעור גבוה יותר.

לוח מס. 4 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1996 בזיקה להרכב המשפחה, הקובע את גובה הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1996 המשפחות הזכאיות לקבלת גמלה בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי

לוח מס. 4: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים), 1996

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלא ילדים	עם ילדים	בלא ילדים		
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול**
58	58	59	90	24	83	59	חסר תעסוקה:
13	19	20	9	10	22	17	אבטלה
2	2	1	0	1	4	2	הכשרה מקצועית
1	3	2	1	1	4	2	אבחון
41	34	36	80	12	53	37	אי-השמה
23	16	30	7	27	8	19	שכר נמוך
16	18	6	0	47	0	17	אם לילדים
1	3	3	2	1	4	2	מחלה ואשפוז
2	5	2	1	2	6	4	אחר

* 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 במהלך כל השנה.

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

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-1996 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-59% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בדומה ל-1995. 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-1996 19% ו-17% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בהתאמה, בדומה ל-1995.

לוח מס. 5 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1996-1995. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת

לוח מס. 5: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1996-1995

הרכב המשפחה	1995			1996		
	סך הכול	ותיקים	עולים	סך הכול	ותיקים	עולים
סך כל המשפחות	100	100	100	100	100	100
יחיד בלא ילדים	38	38	37	38	38	37
עם ילד אחד	18	13	27	19	13	28
עם 2 ילדים	9	9	8	9	9	9
עם 3 ילדים	5	6	3	5	7	3
ויותר						
זוג בלא ילדים	7	5	11	7	4	11
עם ילד אחד	4	5	3	4	5	3
עם 2 ילדים	6	7	3	5	7	3
עם 3 ילדים ויותר	14	18	7	13	17	6

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

היחידים בלא ילדים, שחלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992, אך מאז נתון במגמת ירידה. קבוצה זו מנתה ב-1996 38% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, בדומה ל-1995, לעומת 41% ב-1994. זכאות היחידים בלא ילדים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (53%) ומאבטלה (22%), ורק במעט משכר נמוך (8%). הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על משפחות אלו נמנות משפחות, שהחורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם שהיא אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, אשר החוק מכיר בה כחורה יחיד מאחר שכן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-1996 משפחות אלו היו 33% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 32% ב-1995. מרבית המשפחות החד-הוריות (47%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 27% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1996 22% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 24% ב-1995. בקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (30%), אך בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בה שכיחה יחסית ההזדקקות עקב אי השמה (36%) ועקב אבטלה (20%).

לוח מס. 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1995-1996 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 הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל - על הימשכות ירידת חלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1996 ל-47% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 49% ב-1995 ו-53% ב-1994); ל-29% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 27% ב-1995); ל-13% בקירוב היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (בדומה ל-1995), ול-10% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (בדומה ל-1995). 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, רק ל-37% היתה הכנסה מעבודה, ול-24% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. בקרב הזוגות עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלי גמלה בעלי הכנסה מעבודה

לוח מס. 6: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1995-1996

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

1996

10	13	29	1	47	100	סך כל המשפחות
10	4	13	1	72	100	יחיד בלא ילדים
9	24	37	0	30	100	עם ילדים
9	13	22	2	54	100	זוג ללא ילדים
14	9	41	1	35	100	עם ילדים
13	18	24	1	44	100	ותיקים
7	7	36	0	51	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 השנה. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.

- 41%. ל-35% מהם לא היתה כל הכנסה, ול-9% 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, ל-19% ב-1995 ול-17% ב-1996, 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, ל-81% ב-1995 ול-83% ב-1996. השינויים החריפים שחלו בשנים 1995-1993 בהרכב המקבלים על פי שיעור הגמלה נובעים ממימוש זכותם של השוהים שנתיים במערכת לקבל גמלה בשיעור המוגדל (וזכותם של עולים חדשים לעבור

לוח מס. 7: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים), 1996-1990

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
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
1996	100	17	6	11	83	44	39
ותיקים	100	24	8	16	76	45	31
עולים	100	7	3	4	93	41	52

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

לשיעור מוגדל 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 הצטרפן 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.

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1996 18,283 נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול לעומת 1995 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-1996 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-69% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-28% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% - היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-71%) 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; 5% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-15% 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-1996 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18.8% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גודל הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 41% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-18.8% 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-48% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1996 נמשכה מגמת הירידה באחוז הנשים שלא עבדו. כ-56% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-70% בשנות ה-80 הסכום הממוצע ששולם לנשים

לוח מס. 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות לנשים כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי המצב התעסוקתי, 1980-1996

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
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
1996	19.9	41.3	18.8	18.8	18.3	21.2

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 ל-18% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן הגיעה רק ל-55% בקירוב מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בשליש בקירוב 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 תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1996 כ-5,600 נשים בממוצע, שקיבלו מדי חודש דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-30% מן הנשים המקבלות דמי מזונות.

פרק 4

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

תמי אליאב

(ילדים ואימהות)

שולי בר

(נפגעי עבודה)

שנטל זרנט

(נכות כללית)

אלן זיפקין

(סיעוד)

אסתר טולדנו

(אבטלה)

מרים שמלצר

(זיקנה ושאימים)

4.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

4.1.1 מגמות עיקריות

ב-1996 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 - בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. משנת 1992 ואילך, לאחר שהואט קצב העלייה, הואט גם שיעור הגידול של המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. שיעור זה היה 4.7% ב-1992, 3.5% ב-1994, 3.6% ב-1995 ו-3.5% ב-1996. גידול כלל מקבלי הקצבאות ב-1996 נבע מגידול בן 3.7% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שהוא שיעור גידול גבוה מזה של כל השנים הקודמות) ומגידול בן 5.2% במספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות העלייה ארצה (שיעור הנמוך משיעור הגידול בשנים 1994-1995, שהיה 8.8% - 9.6%). ב-1996 שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים היה 0.6%, בדומה לשנת 1995.

מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים צפוי לגדול בשנת 1997 ב-3.8%, למרות שיעור מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל במידה רבה יותר מאשר בשנת 1996. זאת - עקב הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל, שתקטין את שיעור הגידול של מקבלי קצבה אלו ואת שיעור הגידול של כלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. ב-1997 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ב-4.9%, מספר המקבלים קצבה מיוחדת שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - ב-2.9% בלבד, ומספר המקבלים קצבת שאירים - ב-0.6%, בדומה לשנת 1996.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל בהדרגה, מ-31.6% ב-1990 ל-34.0% בשנת 1992. אולם עם היחלשות העלייה לארץ, שבה והתחדשה ירידת חלקם של המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים. חלק זה קטן ב-1993 ל-33.9%, ב-1994 ל-33.5%, ב-1996 ל-33% וב-1997 הוא צפוי להיות 32.1% 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 דחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לקטון מ-16.7% ב-1993 ל-16.1% ב-1995 ול-15.6% ב-1995. בעת ובעונה אחת קטן חלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר בשנים 1994 ו-1995 מנו 84.5% מכלל המקבלים ובשנת 1996 מנו 83.7% מהם.

ב-1996 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור בן 0.9%, והיא ירדה אך במעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.5% מהשכר הממוצע ב-1995 ל-15.4% ממנו ב-1996. ב-1997 ערכה הריאלי של הקצבה צפוי לעלות ב-1.2% בקירוב, וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.3% בלבד מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים היה ב-1996 נמוך מזה שנצפה בשנת 1995. תשלומי הענף גדלו ב-4.5% במחירים קבועים (לעומת 8.5% בשנת 1995). בשנת 1997 היקף התשלומים צפוי לגדול בשיעור ריאלי בן 4.9% בקירוב. כל זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבאות, וכן עקב גידול ריאלי של השכר הממוצע אשר לפיו שולמו קצבאות, ב-1.2% בקירוב.

4.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1996 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות (המיועדות לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) ל-471.0 אלף קשישים בקירוב וכן קצבאות ל-102.4 אלף שאירים בקירוב, בממוצע לחודש. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-1996 ב-3.7%. שיעור זה גבוה מהשיעור שנצפה בשנה הקודמת (3.1%), ובשנים שקדמו לה (3.2%), ומתחילה להסתמן בו מגמת עלייה שבאה לידי בטוי גם ב-1997 (4.9%). מספר המקבלים קצבאות מיוחדות גדל בשיעור בן 5.2%. זאת - בשיעור נמוך מזה שנצפה בשנים הקודמות

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאירים בממוצע לחודש, שנים נבחרות

סוג הקצבה	מספר המקבלים		אחוז גידול שנתי					
	1996	1997	1990	1991	1994	1995	1996	1997
סך הכול	573,500	595,400	5.1	7.8	3.5	3.6	3.5	3.8
זיקנה								
סך כל המקבלים	471,070	492,400	6.5	9.6	4.4	4.3	4.2	4.5
לפי חוק הבייל	382,770	401,500	3.3	3.3	3.2	3.1	3.7	4.9
קצבאות מיוחדות	88,300	90,900	46.3	84.4	8.8	9.6	5.2	2.9
שאירים								
סך כל המקבלים	102,400	103,000	1.3	1.1	0.7	0.5	0.6	0.6
לפי חוק הבייל	101,660	102,300	1.4	1.2	0.8	0.6	0.6	0.6
שאירים עולים	770	700	-9.2	-7.4	-8.2	-6.5	-6.3	-9.1

ובוודאי גם מזה שנצפה בשנות גאותה של העלייה. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-16.9% בקירוב ב-1993, ל-17.8% ב-1994 ול-18.7% ב-1996. כלל המקבלים קצבות זיקנה, לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו, צפוי לגדול ב-1997 ב-4.5%, כלומר בשיעור גבוה מזה שציין את השנים הקדומות. ככל הנראה, שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שיעור בן 4.9%, שהוא שיעור גידול גבוה מזה שנצפה בשנים שעברו) הוא תוצאה מכך שלמערכת צורפו עקרות בית ועולים חדשים לאחר שהייה בת חמש שנים בארץ, אשר צברו במשך תקופה זו תקופת אכשרה לקבלת קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל רק ב-2.9% לעומת גידול בן כ-5.2% ויותר בשנים קודמות. יש, אם כן, לזקוף את שיעור הגידול הגבוה של כלל המקבלים קצבת זיקנה לעלייתו הגדולה של שיעור הגידול של המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי.

שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת שאירים דומה לזה שנצפה בשנה הקודמת (0.6%). גם ב-1997 הוא צפוי להישאר בלא שינוי. מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים

גדל ב-1996 ב-3.5%, בדומה ל-1994 ול-1995, אולם ב-1997 הוא צפוי לגדול ב-3.8% בקירוב. זאת - בעיקר מפני שמספר המקבלים קצבת זיקנה גדל בשיעור גבוה ביותר.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או הכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים גמלה להשלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1994-1990, נבע כמעט אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת. העולים שעלו הן מברית המועצות והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיה 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 1996-1997.

יש לציין, שמאז שנת 1993 ניכרת מגמת ירידה בשיעור הזכאים לגמלה להשלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו גמלה להשלמת הכנסה, ב-1993 - 33.9%, ובשנים 1994 - 1995 - כ-33.5%. בשנת 1996 קיבלו אותה 33.0%, והאחוז הצפוי ב-1997 הוא 32.1%. יש להניח, שסיבות הירידה בשיעור מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה הן התמעטות העלייה לישראל וירידת שיעור הזכאים לגמלה זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.6% ב-1996. זאת בנוסף לירידה ההדרגתית בשיעור הזכאות לגמלה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי (מ-22% בשנת 1990 ל-17% בקירוב ב-1997).

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם גמלה להשלמת הכנסה. ב-1996 אחוז זה ירד ל-17.7% בלבד, וב-1997 הוא ימשיך לרדת ויגיע ל-17.1%. שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד מ-43.1% ב-1990 ל-37.6% ב-1995, ל-36.6% ב-1996 ול-35.4% ב-1997. כאמור, אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. הוא גדל מ-94.9% ב-1989

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בממוצע לחודש, לפי סוג קצבה ומספר תלויים, 1997

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	595,400	475,550	107,660	6,720	5,470
% המקבלים השלמת הכנסה	32.1	30.5	39.2	30.6	37.7
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	401,500	323,590	73,820	2,670	1,420
% המקבלים השלמת הכנסה	17.1	15.2	24.4	26.2	45.8
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	90,900	62,950	26,850	530	570
% המקבלים השלמת הכנסה	94.5	98.4	85.3	90.6	96.5
קצבת שאירים לאלמנה					
לפי חוק הבי"ל	102,300	88,400	6,950	3,500	3,450
% המקבלים השלמת הכנסה	35.4	37.6	18.7	24.6	24.3
קצבת שאירים לילדים					
לפי חוק הבי"ל	4,490	2,970	950	490	80
% המקבלים השלמת הכנסה	5.3	5.6	4.4	4.5	-
קצבת שאירים					
שלא לפי חוק הבי"ל	700	610	40	20	30
% המקבלים השלמת הכנסה	92.9	95.1	87.5	75.0	66.7

ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, וב-1997 הוא צפוי להיות כ-94.5%.

4.1.3 תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

4.1.3.1 תוספת ותק

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. בשנת 1996 אף חלה בו ירידה קלה, ל-83.7% בקירוב, ככל הנראה כפועל יוצא מירידת שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב המצטרפים החדשים. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן 1/2% בקירוב, והיא הגיעה ב-1996 ל-26.9% בקירוב מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-96.6% לעומת 72.6%, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק). גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 37.3% לעומת 17.1% בלבד, בהתאמה.

שינויי המגמה שנצפו הם אפוא אלה:

(1) גידול בתוספת הוותק הממוצעת: גידול שיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות) ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או אף מקסימלית. בשנת 1996 12,900 מ-38,900 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-35% מכל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-21% מכל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו כ-71% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 12% בקירוב.

(2) ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם ירידה זו נזקפת להצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 3, למצטרפים בשנת 1996 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של המצטרפים בשנה הקודמת: תוספת הוותק הממוצעת שלהם דומה לתוספת הוותק של כלל המקבלים (27%), הן כשמדובר בגברים והן כשמדובר בנשים, ואילו בעבר התוספת הממוצעת שלהם היתה גבוהה יותר. שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 93.3% לעומת 96.6%, בהתאמה, ואילו כשמדובר בנשים השיעור הוא 62% מן הזכאיות החדשות לעומת כ-73% בממוצע כללי. זאת - בשונה מן השנים הקודמות, שבהן שיעור הזכאים

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

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספתי			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	XII 1991
14.6	31.8	23.6	70.9	95.6	83.3	I 1992
15.1	33.0	24.4	71.4	96.0	84.1	I 1993
15.7	34.9	25.4	71.8	96.4	84.3	I 1994
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
16.8	36.5	26.5	72.8	96.8	84.5	I 1996
17.4	42.1	27.3	62.1	93.3	74.6	**1996
17.1	37.3	26.9	72.6	96.6	83.7	1997
תוספת דחיית קצבה						
2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.2	3.3	2.8	14.1	20.0	17.5	I 1992
2.2	3.2	2.7	14.1	19.9	17.1	I 1993
2.1	3.1	2.7	14.0	19.3	16.7	I 1994
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.2	3.0	2.6	13.8	18.3	16.1	I 1996
1.8	2.2	2.0	10.7	13.2	11.7	**1996
2.2	2.9	2.5	13.5	18.0	15.6	1997

בקרב המצטרפים החדשים היו: דומה לזה שנצפה בקרב כלל המקבלים. ירידה זו בשיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק ובשיעורה של תוספת הוותק הממוצעת נבעה בעיקר מכניסתן למערכת של עקרות בית אשר אינן זכאיות לתוספות ותק וכן מהצטרפותן של עולות חדשות, שגם הן אינן זכאיות כמעט לכל תוספת ותק. גם כשמדובר בגברים יש להניח, שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק. הצטרפותם של העולים ושל עקרות הבית ניכרת כשמדובר במצטרפים חדשים, שכן היא מורידה את שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב המצטרפים החדשים מ-83% ל-75%, אך משקלם של מצטרפים אלה בכלל המקבלים קטן יותר, שכן הם מורידים את שיעור הזכאים רק מ-84.5% ל-83.7%.

4.1.3.2 תוספת דחיית פרישה

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-1996 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה, והוא הגיע ל-15.6% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (בסוף השנה), לעומת 16.1% ב-1995, ו-17.5% ב-1991. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה ב-1996 2.5% מן הקצבה הבסיסית. התוספת ששולמה לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.9% ו-2.2%, בהתאמה (בדומה לשנה שעברה).

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. ב-1996 אחוז המקבלים את תוספת דחיית הקצבה מן המצטרפים החדשים היה קטן מזה שבכלל המקבלים: 18.0% מכל הגברים המקבלים היו זכאים לתוספת דחיית קצבה, לעומת 13.2% בלבד מכל הגברים החדשים. גם באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1995 14% מן המקבלים החדשים זכו לתוספת זו, וב-1994 - 15.1%.

בקרוב הנשים המצב דומה: 13.5% מסך כל מקבלות הקצבה זכאיות לתוספת זו, ורק 10.7% זכאיות לכך מן המצטרפות החדשות. גם התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הפרישה היתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 2.0% לעומת 2.5%, בהתאמה והיתה אף קטנה מזו של השנה הקודמת - 2.4%. בניגוד לשנים הקודמות שיעור הזכאים החדשים לתוספת מלאה בגין דחיית פרישה - כלומר ל-25% מן הקצבה לאחר חמש שנות דחייה (5.3%) היה נמוך מהשיעור המקביל בקרב כלל המקבלים (6.3%).

4.1.4 עולים חדשים

לפי הסכם גש"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 עומד בסימן ירידה, וב-1996 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 1996 - 14,300. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1996 כ-7,100 עלו ארצה באותה שנה, וכ-7,200 עלו בשנים 1990-1995 אך הגיעו לגיל זכאות ב-1996. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-21,800 ב-1989 ל-88,300 בקירוב ב-1996. לפי אומדן, עד סוף 1997 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבאות כ-8,000 עולים נוספים, ובשנה זו כ-90,900 איש בממוצע יקבלו קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו כ-3,800 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: כ-730 גברים וכ-3,100 נשים. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה ב-1996 כמו ב-1995 - 80%. מאז 1993

הצטרפו 15,000 עולים לאוכלוסיית המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

4.1.5 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-1996 חלה ירידה קלה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל (15.4% ליחיד לעומת 15.5% ב-1995). לעומת זאת, רמת הקצבאות הקצבאות הבסיסיות גדלה מעט במונחים ריאליים - בשיעור בן כ-0.9% (הנמוך מבשנה הקודמת). בשנת 1997 רמת הקצבאות הבסיסיות צפויה לעלות ריאלית ב-1.2% בקירוב, אף שהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לעלות ב-1% בלבד, שכן בחודש פברואר 1997 ירד השכר הממוצע מבלי שהקצבאות הבסיסיות הוקטנו בהתאם. עדיין, רמת הקצבה הבסיסית ליחיד צפויה להגיע רק ל-15.3% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1996, בשעור דומה לזה של הקצבה הבסיסית. הקצבה ליחיד, הכוללת השלמת הכנסה, הגיעה ל-25.8% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 26.0% ב-1995. ב-1997 סכום הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד יגדל ריאלית, בדומה לסכום הקצבה הבסיסית, ב-1.2% בקירוב, אולם הוא צפוי להגיע רק ל-25.5% בקירוב מהשכר הממוצע במשק.

ב-1996 סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים גדל ב-4.5% 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 (הכוללים גם את תשלומי הגמלה להשלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים גדל בהדרגה בשנים האחרונות, מ-13.7% ב-1990 ל-19.7% ב-1993 ול-22.6% ב-1995. ואולם, בדומה לשנים 1994-1995, גם בשנים 1996 ו-1997 חלקם של התשלומים שלא על פי חוק הביטוח הלאומי בסך כל התשלומים הוא כ-22.7% בקירוב. זאת - עקב קצב גידול

לוח מס. 4: קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית, לפי טיפוס משפחה נבחרים, 1975-1997

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	152.3	15.4	228.4	23.1	295.0	29.3
1997	154.1	15.3	231.2	22.9	298.5	29.6

* לא כולל קצבות ילדים.

קטן יותר של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ועקב שיעורם הקטן והולך של המקבלים גמלה להשלמת הכנסה.

עלייתו של סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור בן 4.5% משקפת גידול במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק זה וגידול ריאלי בגובה הקצבה הממוצעת. בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי חלה עלייה דומה. ב-1996 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה קטן משיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-4.5% לעומת 6.0%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד, מ-36.2% ב-1995 ל-35.8% בשנת 1996. ב-1997 תשלומי הענף יגדלו ריאלית ב-4.9%, כלומר בפחות מכפי שיגדלו ריאלית כל תשלומי המוסד. לכן חלקו של ענף זיקנה ושאיירים בתשלומים אלה צפוי לרדת ל-35%

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

1997	1996	1995	1994	1992	1991	1990	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (מיליון ש"ח)							
10,101.2	8,795.3	7,565.1	6,333.7	4,568.8	3,904.5	3,147.7	סך כל התשלומים
7,809.2	6,793.8	5,852.9	4,992.7	3,693.3	3,193.1	2,712.0	לפי חוק בי"ל
2,292.0	2,001.5	1,712.2	1,341.0	875.5	711.4	431.4	שלא לפי חוק בי"ל
מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)							
1,871.0	1,783.3	1,706.9	1,572.5	1,413.6	1,352.4	1,295.8	סך כל התשלומים
1,446.4	1,377.5	1,320.6	1,239.6	1,142.7	1,106.0	1,118.1	לפי חוק בי"ל
424.5	405.8	386.3	332.9	270.9	246.4	177.1	שלא לפי חוק בי"ל

4.2 ביטוח ילדים

4.2.1 מגמות עיקריות

בשנת 1996 שולמו קצבות ילדים לכ-831 אלף משפחות בממוצע לחודש, כלומר בכ-2% יותר מאשר בשנת 1995. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, הגיע ב-1996 למיליון ו-959 אלף בממוצע לחודש, כלומר גדל ב-1.7%. בשנת 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 שלפניה. בשנה זו הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-10,000 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-15,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים ב-1991). ב-1996 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-114,000 בממוצע לחודש. זאת - לעומת כ-105,000 ב-1995. ב-1997 מספרן צפוי לגדול ל-123,000 בקירוב.

ב-1997 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה השישית, 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 א'-ו' של בית הספר היסודי). שיעור המענק הוא 18% מן השכר הממוצע. ב-1994 הוחלה הזכאות גם על ילדים בני 12-14. ילדים אלה זכאים למענק בסכום בן 10% מהשכר הממוצע. בשנת 1996 קיבלו את המענק כ-45,300 משפחות חד-הוריות עבור 35,940 ילדים בגיל 6-11 ועבור 26,800 ילדים בגיל 12-14. ב-1997 זכאיות למענק כ-48,000 משפחות, וזאת עבור כ-37,800 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-29,500 ילדים בגיל 12-14.

שינוי נוסף שהוחל בביצועו בינואר 1994 הוא ההאחדה ההדרגתית של רמת קצבות הילדים המשולמות לכל המשפחות. תהליך ההאחדה הסתיים בינואר 1997 לאחר שנמשך ארבע שנים, שבמרוצתן מספר נקודות הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת יוצאי צבא הפך בהדרגה לשווה למספר הנקודות של המקבלים תוספת זו. לשם פירוט, רבע

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

ממספר נקודות קצבת יוצאי הצבא הניתנת למשפחה מועבר מדי שנה כתוספת למספר נקודות קצבת הילדים. בשנת 1997 כל המשפחות בישראל שבהן ילדים מקבלות קצבת ילדים בלא תלות בשירות צבאי. סכומה הוא כשל קצבת ילדים הכוללת קצבת יוצאי צבא. משינוי זה נהנים כ-98 אלף משפחות שאינן מקבלות ק"י"צ. קצבת הילדים של משפחות אלה גדלה במידה ניכרת מדי שנה. כך, לדוגמה, משפחה אשר לה ארבעה ילדים קיבלה באוגוסט 1997 קצבת ילדים בסכום בן 1,240 ש"ח. בלא השינוי משפחה זו היתה מקבלת 770 ש"ח, דהיינו, קצבתה גדלה ב-60%.

ב-1996 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה, נשמר ביחס לשנת 1995. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע קטנה ב-1996 ב-1.5% בקירוב ביחס ל-1995 והיתה 2.8% ממנו ב-1995, לעומת 2.76% ב-1996.

4.2.2 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.

ב-1990 השתנתה מגמת הגידול במספר המקבלים קצבות ילדים אשר נצפתה בשנים שקדמו לה. זאת - משתי סיבות: ראשית, קצבת הילדים האוניברסלית ששולמה לילדים שניים במשפחות קטנות בוטלה, וכתוצאה מכך מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים קטן במידה ניכרת; 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 (ב-50% בקירוב). בשנים 1994-1995 מספר המשפחות עם ילדים המשיך לגדול בהתאם לשיעור הגידול הטבעי וכתוצאה מהצטרפות משפחות העולים למערכת.

לוח מס. 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1997-1980

שנה	מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות*
	+6	5	4	3	**2	1	
מספרים מוחלטים (אלפים)							
1980	3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3
1985	33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9
1990	31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5
1991	32.6	28.5	67.3	156.2	92.8	94.3	471.7
1992	32.2	29.2	68.5	155.8	93.7	102.0	481.4
1993	33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6
1994	33.3	30.4	71.2	157.6	245.1	257.9	795.6
1995	34.2	30.8	72.2	158.2	251.0	268.3	814.7
1996	34.9	31.4	72.9	158.9	256.0	276.7	830.8
1997	35.5	32.2	73.5	160.0	260.9	287.2	849.3
אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים							
1980	6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0
1985	6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0
1990	5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0
1991	6.9	6.0	14.3	33.1	19.7	20.0	100.0
1992	6.7	6.1	14.2	32.4	19.5	21.8	100.0
1993	4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0
1994	4.2	3.8	8.9	19.8	30.8	32.4	100.0
1995	4.2	3.8	8.9	19.5	31.0	32.9	100.0
1996	4.2	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0
1997	4.2	3.8	8.7	18.8	30.7	33.8	100.0

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.
 ** החל בשנת 1985 - כולל משפחות שכירים עם ילד אחד המקבלות החזר 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, 1997-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.0	60.2	127.6	283.7	286.0	382.3	1,204.8	1991
65.6	61.4	129.9	285.7	284.5	386.2	1,213.4	1992
66.6	62.5	132.4	305.3	519.5	696.7	1,783.0	1993
67.8	63.8	135.0	292.5	537.7	795.6	1,892.4	1994
69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
70.7	66.3	139.1	298.1	554.1	830.8	1,959.1	1996
72.2	67.7	141.2	301.2	562.1	849.3	1,993.7	1997

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
3.6	3.4	7.1	15.1	28.2	42.6	100.0	1997

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

ב-1996 קיבלו את קצבת הילדים כ-831,000 משפחות בממוצע לחודש, המונות למעשה את כל המשפחות עם ילדים בישראל. ב-1997 צפויים לקבל את קצבת הילדים כ-850,000 משפחות בממוצע לחודש. מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1995 ל-1,959,000 בממוצע לחודש. ב-1997 צפויים לקבל קצבת ילדים כ-1,199,000 ילדים בממוצע לחודש.

לוח מס. 3 מציג את מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה שולמה עד סוף שנת 1996 למשפחות עם שלושה ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1996 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-200,000 משפחות עבור 355,000 ילדים. זאת - לעומת כ-194,000 משפחות שקיבלו אותה ב-1995 עבור 345,000 ילדים. זהו גידול בן כ-3%. גידול זה הוא תוצאת מבצע, שערכה מחלקת ילדים במוסד לביטוח לאומי, לשם הבטחת מיצוי הזכויות לקבלת קצבת יוצאי צבא. כאמור, מאז ינואר 1997 לא עוד משולמת קצבת יוצאי צבא.

ב-1996 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-10,000, ומספר המקבלים הגיע בשנה זו לכ-114,000 בממוצע לחודש. ב-1997 צפוי להצטרף מספר דומה של משפחות, וכ-123,000 אלף משפחות עולים בממוצע יקבלו מדי חודש קצבת ילדים. מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופה הנדונה הגיעה מאירופה (85% 10% נוספים עלו מאסיה-אפריקה, וכ-5% מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם ילדים הן משפחות קטנות: ל-56% מהן ילד אחד, ל-31% שני ילדים, ל-7% שלושה ילדים, ול-6% 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, ול-17% בקירוב יש ארבעה ילדים ויותר. בשנה האחרונה חל שינוי מסוים בהתפלגות מספר הילדים במשפחות העולים. שיעור המשפחות שבהן 1-2 ילדים קטן, ושיעור המשפחות שבהן 3 ילדים ויותר עלה.

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

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

שנה	משפחות							סך הכול
	ילדים				משפחות			
	מספר הילדים במשפחה	מקומו הסידורי של הילד במשפחה	סך הכול	שלישי	רביעי	חמישי	ואילך	
1980	179.5	103.8	42.5	33.2	320.7	179.5	65.5	75.7
1985	192.0	120.0	44.1	27.9	317.1	192.1	53.1	72.0
1990	203.8	126.1	47.6	30.1	341.7	203.8	60.1	77.7
1991	202.5	124.1	47.7	30.7	342.5	202.5	61.6	78.4
1992	200.1	120.9	47.6	31.6	343.4	201.0	64.1	79.2
1993	199.0	118.7	47.7	32.6	347.5	199.0	67.0	80.5
1994	197.4	116.6	47.6	33.2	347.2	197.4	68.9	80.8
1995	193.8	112.8	47.3	33.7	345.5	193.8	70.7	81.0
1996	199.8	118.3	46.9	34.6	354.6	199.8	73.3	81.5

* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

4.2.3 ערך נקודת קצבה

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.

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-1996 ערכה הריאלי של נקודת קצבה (במחירי 1985) היה 27.6 ש"ח בקירוב, כלומר נשאר דומה לערכה ב-1995. גם ב-1997 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי להישמר או לרדת במעט. הירידה המתונה מאוד שנצפתה ב-1996 נובעת בעיקר מתדירות העדכון; מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק. 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

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

1997	1996	1995	1994	1992	1990	1985	1980	1975	
									מחירי 1985
27.6	27.6	27.8	28.3	29.1	28.7	24.7	21.9	28.1	(ש"ח)
									אחוז מהשכר
2.7	2.8	2.9	2.9	3.1	3.0	3.1	2.8	4.4	החודשי הממוצע

שיעור עליית המדד בשנה שחלפה. כחלק מהתכנית למלחמה בעוני הוספו נקודות לקצבת הילדים של הילדים הרביעי, החמישי והשישי. לילד הרביעי הוספה 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.

ב-1996 ערכה של נקודת קצבה היה 2.8% מהשכר הממוצע במשק. זו ירידה בת כ-3.5% ביחס ל-1995. ב-1997 ערכה הצפוי של נקודת הקצבה הוא 2.7% מהשכר הממוצע. ב-1996 נשחק ערכה של נקודת הקצבה, ואילו השכר הממוצע גדל ריאלית ב-1.6% בקירוב. ערך נקודת הקצבה כאחוז ממנו ירד ב-2.2% בקירוב. יש לציין כי גם ב-1996, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת 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-1996 שיעורה היה נמוך בכ-36%.

4.2.4 היקף התשלומים

ב-1996 תשלומי קצבות הילדים גדלו ריאלית ב-4.5% (לוח מס. 5). הגידול בשנת 1995 היה ניכר יותר: בן כ-11%. גידול זה נבע מגידולם של מספר המשפחות ושל מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים, וכן מצירופן ההדרגתי של קצבות יוצאי הצבא לקצבות הילדים במסגרת האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות באוכלוסייה. ב-1997 היקף התשלומים צפוי לגדול ב-5% בקירוב. זאת - עקב הגידול הצפוי במספר המשפחות והילדים. ב-1996 התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) קטנו ריאלית ב-46%. ב-1997 לא ישולמו עוד קצבות יוצאי צבא. הסכום שישולם מיועד לתשלומים רטרואקטיביים.

לוח מס. 5: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליון ש"ח, מחירי 1985), 1980-1997

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירי שוטפים	מחירי 1985	מחירי שוטפים	מחירי 1985	מחירי שוטפים	מחירי 1985	מחירי שוטפים	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	32.8	8.1
1995	4,247.3	952.3	3,816.5	861.1	393.3	88.7	37.5	8.5
1996	4,933.3	1000.4	4,654.4	943.8	232.6	47.2	46.3	9.4
1997	5,657.0	1047.9	5600.0	1037.3	2.0	0.37	55.0	10.2

* מיליון שקלים.

** חודשים אפריל-דצמבר בלבד.

*** בלא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.

סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1996 גדל ב-6% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף גדל ב-1996 ב-4.5% בקירוב ביחס לשנה הקודמת, וחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה כ-20%. ב-1997 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול ב-4.9% ותשלומי המוסד צפויים גם הם לגדול באותו שיעור. לפיכך חלקם של תשלומי ענף ילדים צפוי להשאר ברמה של 20% מכל תשלומי המוסד.

4.3 ביטוח נכות כללית

4.3.1 סוגי הגמלאות

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 בילדן 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.

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

ב-1996 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות מנתה 104,540 איש במוצע לחודש, שהיו כ-3.5% מהאוכלוסייה הכללית בגילים הרלבנטיים (גברים בני 18-65, נשים בנות 18-60) (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 1996 מספר העולים שקיבלו קצבת נכות כללית היה 4,100, במוצע לחודש, כלומר 3.9% מכלל מקבלי הקצבה. מדובר בעולים ששהו בארץ עד חמש שנים יש לציין שב-1996 חלה ירידה ניכרת במספר מקבלי הקצבה מקרב העולים החדשים יחסית לשנת 1995, והדבר משקף יציבות במספר העולים המגיעים ארצה מאז הגל הגדול של תחילת שנות התשעים

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית במוצע לחודש, לפי סוג הקצבה, 1980-1997

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	אחוז מהאוכלוסייה הכללית*	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)
1980	42,871	2.4	37,586	-	5,285	-
1985	63,500	2.9	55,500	1.7	8,000	4.0
1988	69,519	3.1	58,175	2.5	11,344	9.4
1990	73,148	3.0	62,000	2.8	11,148	0.6
1991	74,481	3.0	62,500	1.8	12,132	8.8
1992	77,793	2.9	64,644	4.4	13,149	8.3
1993	82,921	2.9	68,397	6.6	14,524	10.5
1994	88,546	2.9	74,389	6.7	14,157	-2.5
1995	94,038	3.2	80,904	6.2**	13,183	-6.9
1996	104,540	3.5	90,595	(-)**	13,945	5.8
1997	111,800	3.5	97,800	6.9	14,000	0.4

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

** בנובמבר 1995 התגלתה טעות במניין מספר מקבלי קצבת נכות כללית רטעות, שבאה לידי תיקון על ידי הוספה של כ-6,000 נכים למספר מקבלי קצבת נכות כללית לא הובאה בחשבון ביחס לחודשיה הקודמים של שנת 1995 כתוצאה מכך, המספר רחודשי הממוצע של מקבלי קצבת נכות כללית ב-1995 קטן מהמספר ראמיתי

מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1996 גדל ב-11.2% לעומת 1995. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל בכ-5.8% בקירוב, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל ב-12.0% בקירוב (לוח מס. 1). לפי אומדן, מספר המקבלים קצבת נכות ב-1997 יגדל בכ-7% ויגיע ל-111,800 בקירוב בממוצע לחודש.

לוח מס. 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי 51% בקירוב ממקבלי קצבת נכות כללית 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 49.0% בקירוב; כלומר, נמוך יותר משיעור הגברים הנשואים.

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

התפלגות הליקויים לפי מין מורה:

1. אצל עקרות הבית שיעור הפיגור השכלי קטן מהממוצע, ואילו שיעור הליקויים הפנימיים, הלוקומוטוריים וליקויי הראייה גדול מהממוצע.

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי מין ומצב משפחתי, 1996

פרוד, גרוש אלמן	רווק	נשוי	סך הכול		
			אחוזים	מספרים	
13.7	35.1	51.2	100.0	104,540	סך הכול
10.2	36.2	53.6	100.0	59,738	גברים
24.0	45.9	30.1	100.0	32,672	נשים מבוטחות
-	-	100.0	100.0	12,130	עקרות בית

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות בממוצע לחודש, לפי מין וליקוי עיקרי (דצמבר 1996)

מין	סך הכול		נפש	נשים	מגורים	פינוך שכלי	ניידולוגי	ראייה	לקו-מוסרי	אורונגילי	אחר
	מספרים	אחוז									
סך הכול	107,220	100 0	28 9	24 0	12 6	11 1	7 0	7 6	2 7	6 1	6 1
גברים	61,298	100 0	29 8	25 4	11 8	11 0	7 1	6 5	2 2	6 1	6 1
נשים	33,473	100 0	28 5	18 9	17 3	10 9	6 4	8 1	2 9	7 0	7 0
עקרות בית	12,449	100 0	25 5	30 8	3 5	12 1	8 5	11 7	4 3	3 8	3 8

• ליקוי פיזי - בעיקר בתחום הקרדיולוגי ובריאות
 • מחלות בדרכי השתן, הכליות, מערכות המין והשדיים

2. בקרב הנשים המבוטחות שיעור הליקויים הפנימיים קטן, יחסית, ואילו שיעור הפיגור השכלי גבוה, יחסית.

התפלגות המקבלים קצבת נכות לפי דרגת אי כושר ההשתכרות (כלומר דרגת הנכות) נשארה כפי שהיתה בשנים הקודמות: דרגת נכותם של כ-80% מן הנכים היא הגבוהה ביותר - 100%, ואילו של 10% מהנכים היא הנמוכה ביותר - 60% (לוח מס. 4).

על פי החוק, תלויים בנכה הם בן-זוג שלו 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 1995 (לוח מס. 5). כ-61% מן הנכים אינם מקבלים תוספת עבור תלויים, 18% מקבלים תוספת רק עבור ילדים, ו-22% בקירוב מקבלים אותה עבור בן-זוג, או עבור בן-זוג וילדים גם יחד.

לוח מס. 4: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי דרגת נכות (אחוזים), 1996-1980

שנה	דרגת אי כושר				סך הכול
	100%	74%	65%	60%	
1980	86.0	2.2	3.9	7.9	100.0
1985	81.7	2.3	5.3	10.7	100.0
1990	78.7	2.5	6.9	11.8	100.0
1991	78.9	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
1996	81.4	2.0	6.2	10.4	100.0

* דרגת אי-כושר ההשתכרות קובעת את דרגת הנכות.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי מספר התלויים (אחוזים), 1996-1980

שנה	סך הכול	מספר התלויים			
		בלא תלויים	1	2	3
1980	100.0	58.0	16.0	12.0	13.0
1985	100.0	67.0	19.0	10.0	5.0
1990	100.0	62.0	19.0	12.0	7.0
1991	100.0	61.0	16.0	13.0	9.0
1992	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1993	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1994	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1995	100.0	61.0	18.0	12.0	9.0
1996	100.0	61.0	18.0	13.0	8.0

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 והשאיירים בתוספת השלמת הכנסה). ב-1996 ערכה הריאלי של הקצבה הבסיסית המוענקת ליחיד (בעל דרגת אי-כושר השתכרות בת 100%) גדל, אם כן, ב-3.6% לעומת 1995. ערכה הריאלי של הקצבה הממוצעת גדל ב-4.0% לעומת אשתקד.

4.3.3 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 ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1996 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-11,239 בממוצע לחודש, כלומר ל-10.2% 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-1996 אך במעט. כ-60% מהנכים זכאים לגמלת שירותים מיוחדים בשיעור הנמוך, מאחר שהם תלויים במידה רבה בעזרת הזולת. כ-17% בלבד תלויים לחלוטין בעזרת הזולת (לפי הקבוע בתקנות), והם זכאים לגמלה בשיעור הגבוה ביותר.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת שירותים מיוחדים בממוצע לחודש, לפי רמת הזכאות, 1996

רמת הזכאות*			סוג הנכה	
מספרים				
150%	100%	50%		
1,885	2,658	6,697	11,239	סך כל המקבלים
1,702	2,321	5,725	9,748	נכה מבוטח
183	337	972	1,491	עקרת בית
אחוזים				
150%	100%	50%		
16.8	23.6	59.6	100.0	סך כל המקבלים
17.5	23.8	58.7	100.0	נכה מבוטח
12.2	22.6	65.2	100.0	עקרת בית

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

לוח מס. 7, המציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד 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 (32.8%) קטן במקצת מאחוז הרווקים מן המקבלים קצבת נכות כללית (35.1%). בדומה לממצא שנמצא בהתייחס לקבוצת המקבלים קצבת נכות, גם באוכלוסיית המקבלים שירותים מיוחדים שיעור הנשואות בקרב הנשים (עקרות בית או מבוטחות) קטן משיעור הנשואים בקרב הגברים (46% מהנשים לעומת כ-56% 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-32%. בעלי ליקויים נוירולוגיים שכיחים בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים (35% לעומת 29%, 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.

לוח מס. 7: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים בממוצע לחודש, לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), 1996

מצב משפחתי	סך הכול	גברים	נשים מבוטחות	עקרות בית
סך הכול (מספרים)	11,239	595,7	3,791	1,491
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
רווק	32.8	33.7	43.6	-
נשוי	51.5	56.4	27.3	95.6
אלמן/גרוש/פרוד/אחר	15.6	9.7	29.1	4.4

לוח מס. 8: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין וליקוי עיקרי (אחוזים), 1996

מין	עיוורנות	פגמים שמיעה	אוזנולוגי	פגמים ראייה	ראיקה	גמלי	נפשית	אחר	סך הכל	מספר מקבלי
גברים	12.0	12.4	13.0	11.2	10.5	8.5	8.4	1.2	84	סך הכל
נשים	15.3	7.8	16.9	7.8	11.7	10.4	8.2	1.2	82	נשים מבוטחות
עקרות בית	1.6	12.9	24.4	27.0	10.7	12.0	10.6	0.8	10.6	עקרות בית

4.3.4 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. גמלה זו היא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת יחיד מלאה, שהיא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק, ועד ל-100% ממנה. 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.

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, כגון שתוק מוחין, 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.

בשנת 1996 11,593 ילדים נכים בממוצע חודשי קיבלו קצבת נכות, שהם כ-13.0% יותר

לוח מס. 9: מקבלי קצבת ילד נכה בממוצע לחודש, לפי גיל 1982-1997

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	11,593	1,709	3,025	6,859
1997	12,500	1,680	3,270	7,570

מאשר בשנה הקודמת (לוח מס. 9). רמת הקצבה השכיחה ביותר בכלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל שלוש) היא 100%. ב-1996 כ-53% מהמקבלים קיבלו קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-4% קיבלו קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-6% קיבלו קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד. ב-1997 מספר המקבלים גמלת ילד נכה יגיע לכ-12,500. גידול צפוי זה הוא בן כ-8% לעומת 1996.

4.3.5 קצבה למוגבלים בניידות

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

לוח מס. 10: מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש וסכומה (ש"ח), 1985-1997

1997	1996	1995	1994	1993	1985	
13,600	13,390	13,227	12,866	12,169	10,602	מספר המקבלים
1.6	1.3	2.8	5.7	2.0	-	שיעור גידול (אחוזים)
						קצבה ממוצעת
784.3	686.0	551.0	510.0	487.4	178.0	(מחירים שוטפים)
148.0	139.0	144.0	126.6	135.9	178.0	קצבה ממוצעת* (מחירי 1985)
83.1	78.1	80.9	71.1	76.3	100	מדד קצבה

קצבת ניידות - ב-1996 מספר המקבלים קצבת ניידות היה 13,390 בממוצע לחודש (לוח מס. 10), הגבוה ב-1.2% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. ערכה של קצבת הניידות הממוצעת המשולמת לנכה קטן ב-3.5%. ב-1997 ערך הקצבה הממוצעת צפוי לגדול. מספר המקבלים ב-1997 יהיה, לפי אומדן, 13,600 בממוצע לחודש (כלומר, בכ-1.6% יותר מבשנה הקודמת).

הלוואה עומדת - ב-1996 מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב הגיע ל-3,044 בממוצע לחודש (לוח מס. 11), הגבוה ב-5.0% ממספר המקבלים ב-1995.

4.3.6 היקף התשלומים

לוח מס. 12 מלמד, כי ב-1996 היקף התשלומים בענף נכות כללית גדל ריאלית ב-10.9%. גידול זה משקף את גידול סכום התשלומים שהוקצו לכל ענפי נכות כללית, דהיינו לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה, לקצבת שירותים מיוחדים, ולקצבת ניידות, שגדלו בשיעורים בני 11.4%, 11%, 11.4% ו-14.9% בהתאמה. בשנת 1997 צפוי גידול ריאלי בן 11.0% בקירוב בהיקף התשלומים.

לוח מס. 11: מקבלי הלוואה עומדת בממוצע לחודש, לפי נפח מנוע הרכב, 1986-1996

שנה	גודל הרכב (סמ"ק)			סך הכול
	2,000	1,800	1,300	
מספר המקבלים				
1986	81	1,195	1,105	2,381
1989	117	1,463	1,119	2,699
1990	54	1,067	1,067	2,188
1991	78	1,122	1,089	2,281
1992	109	1,388	1,225	2,722
1993	136	1,649	1,242	3,027
1994	85	1,492	1,172	2,794
1995	130	1,570	1,200	2,900
1996	162	1,706	1,176	3,044

לוח מס. 12: סך כל תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1981-1997

שנה	תשלומים (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	541.9	10.9	10.9
1997	600.0	10.7	11.3

* בלא הוצאות מינהל

לוח מס 13 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות כללית, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1996 חלקן של גמלאות הנכות והשיקום נשאר כ-80% מכל תשלומי הענף, והוא צפוי להישאר ברמה דומה גם ב-1997

לוח מס. 13: תשלומי ענף נכות כללית, לפי סוג התשלום (אחוזים), 1981-1997

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100.0	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100.0	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1988	100.0	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100.0	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100.0	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100.0	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100.0	79.0	10.2	4.7	5.6	0.5
1994	100.0	80.0	8.8	4.8	5.6	0.7
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1996	100.0	81.4	7.4	4.8	5.4	1.0
1997	100.0	82.0	6.8	4.9	5.5	0.8

4.4 ביטוח נפגעי עבודה

4.4.1 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.

בחוק ההסדרים במשק המדינה 1996, שהתקבל ב-1 1997, נקבעו הוראות הנוגעות לתשלום דמי פגיעה לעובדים שנפגעו בעבודה. לפי הוראות אלה, המוסד לביטוח לאומי לא ישלם בגין תאונות עבודה שאירעו מאז ה-1 בינואר 1997 דמי פגיעה בעד תשעה הימים הראשונים שנפגע עבודה זכאי להם. דמי פגיעה אלה ישולמו לעובד שכיר על ידי מעבידו. על מנת להבטיח את מיצוי זכויותיהם של העובדים לדמי פגיעה ובכדי להסיר מעל המועסקים את הנטל המינהלי הכרוך בחישוב דמי הפגיעה בעד תשעת ימי הזכאות הראשונים ובתשלומם, החוק תוקן בשנית, ולפי תיקון זה המוסד לביטוח לאומי ימשיך לשלם לעובד שנפגע את דמי הפגיעה כבעבר ויגבה מהמעסיק את הסכום ששילם בעד תשעת ימי הזכאות הראשונים.

דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים החלים 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% מקצבת התלויים המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים - ל-100% מקצבה זו).

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

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

4.4.2 דמי פגיעה

מאז ראשית שנות השמונים ועד לשנת 1996 גדל בהדרגה מספר התביעות לדמי פגיעה - מ-94,000 בשנת 1980 ל-111,000 בשנת 1996. בשנת 1997 צפויה ירידה, ל-97,000 תביעות בקירוב (במניין התביעות המאושרות כלולות גם תביעות אשר אינן מזכות לתשלום דמי פגיעה, אלא רק לאישור עקרוני על היעדרות בת יום או יומיים).

בשנת 1997 הוחל החוק בדבר תשלום דמי הפגיעה לשכירים בעד תשעת הימים הראשונים על ידי המעסיק וספיגתם על ידי העצמאים. אותותיו של החוק ניכרות בהתמעטותם של

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1980-1997

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשקי	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	108.2	96.0	4.6	2,782.0	88.3
1996	110.9	98.4	4.7	3,031.9	92.3
1997	97.4	91.3	4.2	3,094.7	79.0

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

מספר התביעות שהתקבלו בכ-12% בקירוב, של מספר התביעות שאושרו ב-7% בקירוב, של מספר ימי אי-הכושר (ב-7% בקירוב) ושל מספר המקבלים דמי פגיעה (ב-15% בקירוב).

לוח מס. 1 מלמד, כי ב-1996 נחלשה במידה רבה מגמת הגידול במספר התביעות שהתקבלו ובמספר התביעות המאושרות אשר ציינה את השנים 1993 ו-1994 מגמה דומה מסתמנת גם באשר למספר ימי אי הכושר של הנפגעים בעבודה: בשנת 1996 אחוז הגידול ירד במספר ימי אי הכושר מ-12% בקירוב ל-7.5%.

לוח מס. 2 מעלה, כי במרוצת השנים 1992-1997 נשמרה רמתם הריאלית של דמי הפגיעה הממוצעים ליום אשר שולמו לשכירים, ואילו רמתם כאחוז מהשכר הממוצע ליום (כ-57%) ירדה ב-1997 במידת מה

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1980-1997

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	20.3	61.6
1997	104.3	19.3	57.4

* בפרק זה מדד מחירי 1985 מחושב לפי מדדי השנים 1977 (539 89) ו-1996 (493 175)

** בפרק זה השכר הממוצע מחושב לפי מדדי השנים 1997 (5,446 1) ו-1966 (4,865 2)

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי-הפגיעה בשנים 1996 ו-1995 לפי קבוצת 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 ובשנת 1996 אחוז הנפגעים עד גיל 24 היה קצת יותר מ-15%, ובשנת 1995 - כ-12.4%. במקביל ירד חלקם של הנפגעים המבוגרים בני ה-55 ויותר, ל-14.8% ב-1995 ול-12.9% ב-1996. ב-1996 הגיל הממוצע של הנפגעים היה 38.6 שנה, אך ב-1995 הגיל הממוצע היה גבוה קצת יותר - 39.9 שנה. הגברים הנפגעים היו צעירים קצת יותר - בני 38 בממוצע, והנשים מבוגרות קצת יותר - בנות 41 בממוצע.

לוח מס. 4 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1996 לפי סוג הפגיעה. בשנת 1996 רוב מקבלי דמי הפגיעה נפגעו מחבלה בעבודה (91%). חלקם של כאבי הגב בכלל סוגי הפגיעה גדל במידה ניכרת, מ-6.3% ב-1994 ל-8.6% ב-1996. חלק מהנפגעים שהוכרו

כסובלים ממחלת מקצוע זכאי לקבל קצבת נכות מיד, בלא דמי פגיעה, לכן אין זה מן הנמנע שמספר הסובלים ממחלת מקצוע גדול מן המצוין בלוח.

לוח מס. 3: מקבלי דמי פגיעה, לפי גיל, 1996

1995	1996		גיל
	אחוזים	מספר הנפגעים	
100.0	100.0	92,274	סך הכול
0.9	0.9	793	עד 18
11.5	14.7	13,550	19-24
26.7	26.5	24,428	25-34
25.5	24.8	22,892	35-44
20.6	20.2	18,605	45-54
12.0	10.8	10,020	55-64
2.8	2.1	1,986	+65

לוח מס. 4: מקבלי דמי פגיעה, לפי סוג פגיעה, 1995-1996

1995		1996		סוג הפגיעה
אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	
100.0	88,344	100.0	92,258	סך הכול
91.9	81,181	90.9	83,885	תאונה/חבלה
7.7	6,809	8.6	7,964	כאב גב
0.1	99	0.1	106	התקף לב
				פגיעות שאינן מחלות
0.0	80	0.1	80	מקצוע
0.2	175	0.3	223	מחלות מקצועי*

* לפי רשימת המחלות המוגדרת בחוק ובתקנות

לוח מס. 5 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1996 לפי סעיף הסיכון הנקוב בחוק הביטוח הלאומי לגבי שכירים בלבד. ניתן לראות בהתפלגות זו אומדן נאות להתפלגות הנפגעים לפי ענף כלכלי. בשנת 1996 32% בקירוב מהמקבלים דמי פגיעה עבדו בענף התעשייה, 30% בקירוב - בענף השירותים, ו-13% בקירוב - בענף הבנייה. ההתפלגות דומה לזו שנצפתה ב-1995.

לוח מס. 6 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1995 מ-1996 לפי משך תקופת אי הכושר לעבוד. אי כושר לעבוד במשך תקופה בת שבועיים ימים ציין ב-1996 48% בקירוב מהנפגעים וב-1995 כמחצית מהנפגעים. ב-1996 תקופת אי הכושר של כ-29% מהנפגעים נמשכה יותר מחודש ימים, לעומת 28% ב-1995.

הגברים המקבלים דמי פגיעה מונים 80.4% מכל המקבלים, ואילו הנשים מונות רק 20% מהם. בקבוצות הגיל הצעירות יותר אחוז הגברים הוא כ-85%-90%, אך ככל שהגיל עולה, גדל אחוז הנשים (לוח מס. 7).

4.4.3 גמלאות נכות

בשנת 1996 15,300 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1997 מספרם הצפוי הוא 15,800 (לוח מס. 8).

בשש השנים 1992-1997 קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לחודש, הן של השכירים והן של העצמאים, גדלה במחירים שוטפים. הקצבה הצמיתה של השכירים היתה ב-1995 גדולה ב-8.2% מזו ששולמה ב-1994, וב-1996 היא קטנה ב-3% לעומת 1995. הקצבה הצמיתה המשולמת לעצמאים היתה גדולה ב-1994 ב-1% מזו ששולמה ב-1993, וב-1995 היא היתה גדולה ב-9.3% מזו ששולמה ב-1994, וב-1996 היתה קטנה ב-2.2% מזו של 1995 (לוח מס. 9).

בשנת 1997 שיעור גידולו של מדד הקצבאות היה 11.3%, ואילו שיעור הגידול של מדד המחירים ושל השכר הממוצע במשק היה 9.4% ו-11.9%, בהתאמה. כלומר, סכומן של קצבות נפגעי העבודה גדל גידול ריאלי ביחס לשכר הממוצע.

לוח מס. 5: מקבלי דמי פגיעה, לפי סעיף סיכון, 1996

אחוז המקבלים דמי פגיעה מכלל המועסקים	אחוזים		מספרים		סעיף סיכון
	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים*	מקבלי דמי פגיעה*	
4.4	100.0		2,115,500	92,289	סך הכול
		100.0		81,856	שכירים (סה"כ)
7.0	3.4	6.2	72,000	5,050	חקלאות
6.3	19.5	32.0	413,300	26,200	תעשייה
5.1	9.8	13.0	206,800	10,634	בנייה
		1.2		1,013	חשמל ומים
		9.6		7,827	מסחר, כספים
		7.1		5,791	תחבורה
		29.9		24,455	שירותים
		1.1		886	אחר
				10,433	עצמאיים (סה"כ)

* הנתונים לגבי המועסקים נלקחו מלקט נתונים סטטיסטי, "שוק רעבודה בישראל" משרד העו"ר הרשות לתכנון כח אדם כלול בדם מידע גם על תושבי רשתיים, על רעובדים הזרים בריתר ועל עובדים מלבנון אין בידונו פירוט מלא של המועסקים לפי ענף

לוח מס. 6: מקבלי דמי פגיעה, לפי משך אי-הכושר, 1996-1995

אחוז מכלל המקבלים		מספר המקבלים		מספר ימי אי-כושר
1996	1995	1996	1995	
100.0	100.0	92,473	88,344	סך הכול
				0
7.9	8.3	7,332	7,308	4-1
23.5	24.0	21,692	21,196	9-5
16.9	17.3	15,615	15,245	14-10
23.1	22.8	21,398	20,132	30-15
13.6	13.5	12,580	11,888	60-31
5.3	5.1	4,928	4,530	90-61
2.9	2.8	2,692	2,485	120-91
4.2	4.1	3,854	3,607	181-121
2.6	2.2	2,382	1,953	182

לוח מס. 7: התפלגות דמוי-הפניעה, לפי גיל ועין, 1996

מין	אחוזים				מספרים				גיל
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
202	79.8	100.0	100.0	100.0	18,675	73,599	92,274	סך הכול	
9.5	90.5	0.4	1.0	0.9	75	718	793	18 עד	
16.7	83.3	12.1	15.3	14.7	2,266	11,284	13,550	19-24	
15.4	84.6	20.2	28.0	26.5	3,773	20,655	24,428	25-34	
19.9	80.8	24.2	24.9	24.8	4,560	18,332	22,892	35-44	
26.7	73.3	26.6	18.5	20.2	4,959	13,646	18,605	45-54	
30.2	69.8	11.2	6.9	7.8	2,082	5,105	7,187	55-64	
20.0	80.0	5.1	5.4	5.1	960	3,859	4,819	65+	

לוח מס. 8: מקבלי קצבת נכות צמיתה, 1985-1997

1997	1996	1995	1994	1992	1990	1985	
15,794	15,303	14,650	14,243	12,680	11,754	9,869	מספר המקבלים
3.3	4.5	2.9	6.4	4.5	4.9	5.8	אחוז הגידול

לוח מס. 9: רמת קצבת נכות צמיתה בממוצע לחודש, 1980-1997

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"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	1,726	350.0	35.5	1,871.9	379.6	38.5
1997	1,944.5	360.2	35.7	2,146.7	397.6	39.4

4.4.4 גמלאות תלויים

לוח מס. 10 מורה, כי מספר המקבלים גמלאות תלויים גדל באורח מתמיד, בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה

אופי התנודות בסכום קצבת התלויים הממוצעת ששולמה לשכירים ולעצמאים כאחוז מהשכר הממוצע ובמחירים קבועים דומה לאופי התנודות שציין את הצבות הנכות, דהיינו

לוח מס. 10: מקבלי גמלאות תלויים, 1985-1997

1997	1996	1995	1994	1992	1990	1985	
3,965	3,881	3,770	3,753	3,598	3,512	3,286	מספר המסבלים
2.2	2.9	0.4	1.5	1.8	1.4	2.2	אחוז הגידול

לוח מס. 11: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1997

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (שי"ח)	מחירים שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (שי"ח)	מחירים שוטפים	
56.1	432.5	2.0	57.3	442.6	2.0	1980
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
73.4	698.7	1,694.8	71.9	681.2	1,652.2	1990
70.6	646.4	1,865.8	68.3	625.3	1,805.0	1991
68.8	675.8	2,183.7	65.3	641.5	2,073.0	1992
73.8	683.8	2,451.4	70.0	650.0	2,330.5	1993
69.8	669.9	2,695.0	66.9	641.1	2,582.4	1994
73.1	711.1	3,150.7	68.8	669.4	2,965.9	1995
70.3	694.2	3,423.5	65.8	649.7	3,204.0	1996
69.2	698.4	3,770.8	65.5	660.5	3,565.8	1997

הוא עלה וירד לסירוגין. רמת הקצבאות בשנת 1997 גבוהה במקצת מזו של שנת 1996. 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)

4.4.5 היקף התשלומים

סך כל התשלומים ששולמו ב-1996 על ידי ענף נפגעי עבודה גדל גידול ריאלי ב-9% בקירוב יחסית לשנת 1995, ובשנת 1997 צפוי גידול ריאלי נוסף בן 2% בקירוב (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 גדל ל-46.5%. ב-1997 חלקן של גמלאות הנכות צפוי לגדול ל-49% בקירוב. כפי שאפשר לראות, חלקם של דמי הפגיעה בכלל תשלומי הענף גדל בהתמדה כמעט עד לשנת 1996.

ב-1997 שיעור התשלומים המוקצים לדמי פגיעה צפוי לקטון במעט עקב תיקון החוק לפיו תשלום דמי הפגיעה לשכירים עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים ישולמו על-ידי המעביד.

הוצאות הריפוי ב-1995 היו כ-21% מכל תקציבו של ענף נפגעי עבודה כתוצאה מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים. ב-1996 שיעור הוצאות הריפוי היה קטן יותר מאשר ב-1995, והוא צפוי לעלות במעט ב-1997.

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	1,539,411	312,143	9.3
1997	1,715,000	317,657	1.8

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

לוח מס. 13: התפלגות מכלול התשלומים, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-1997

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	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.9	48.9	11.0	16.3	2.9

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

4.5 ביטוח אבטלה

4.5.1 מגמות עיקריות

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן ממושך דיו לרכישת תקופת האכשרה הדרושה (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה), שבמרוצתה 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 אכשרת. הוא זכאי לדמי אבטלה² עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות (לוח מס. 1): 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 מתברר, כי שנת 1996 נחלקה לשני חלקים מבחינת היקף האבטלה: במחצית הראשונה של השנה הסתמנה מגמה של ירידה באבטלה ואילו במחצית השנייה - מגמת עלייה. מגמות אלה משתקפות בנתוני האבטלה כדלקמן:

א. שיעור הבלתי מועסקים בכח העבודה ירד מ-7.3% בסוף 1995 ל-6.0% בסוף המחצית

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 ועד לפי שלושה מן השכר הממוצע - 40%.

² סכום דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.

³ מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב בסקר כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

הראשונה של שנת 1996, ואילו במחציתה השנייה עלה שיעור זה ל-7.3%, כלומר, מאז נקודת השפל בשנת 1996 ועד לנקודת השיא בה שיעור הבלתי מועסקים גדל ב-20% בקירוב. מספר הבלתי מועסקים הגיע ב-1996 ל-144.1 אלף איש בממוצע לחודש (לעומת 145 אלף ב-1995), שהם 6.7% מכוח העבודה (לעומת 6.9% ב-1995). כלומר, ב-1996 נרשמה במספר הבלתי מועסקים ירידה קלה בת 1% לעומת מספרם בשנת 1995. שינוי זה נובע מירידה בת 4% במספר הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים ומגידול בן 4% במספר הבלתי מועסקים שעבדו בשנה האחרונה. ב-1997 מספר הבלתי מועסקים צפוי לגדול, והוא נאמד בכ-165 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-7.6% מכוח העבודה החזוי. עם זאת, חלקם של אלה שעבדו בשנה האחרונה בכלל הבלתי מועסקים צפוי להמשיך לגדול.

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1997-1980

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
47.3	68,609	73.4	106,443	6.9	145,000	" 1995
52.2	75,408	78.2	114,571	6.7	144,100	" 1996
57.6	95,000	87.9	145,000	7.6	165,000	" 1997

(1) לפי החגדרה החדשה מיהו בלתי מועסק

ב. מספר דורשי העבודה הגשומים בלשכות התעסוקה הגיע בשנת 1996 ל-114 אלף בממוצע לחודש, שהוא גידול בן 8% לעומת השנה הקודמת. חלקם בכלל הבלתי מועסקים עלה מכ-73% ב-1995 לכ-78% ב-1996. מספר דורשי העבודה ירד מכ-114 אלף בתחילת שנת 1996 ל-110 אלף בסיום מחציתה הראשונה. בסוף מחציתה השנייה של 1996 מספר דורשי העבודה עלה לכ-130 אלף. ב-1997 צפוי מספר דורשי העבודה לגדול לכ-145 אלף בממוצע לחודש. חלקם בכלל הבלתי מועסקים צפוי לגדול ל-88% בקירוב.

ג. מספר התובעים דמי אבטלה ירד מ-72.7 אלף בתחילת שנת 1996 ל-69.4% אלף בקירוב בסוף מחציתה הראשונה. בסוף השנה מספרם הגיע לשיא בן כ-85 אלף. מספר המקבלים דמי אבטלה הגיע ב-1996 לכ-75.4 אלף בממוצע לחודש, שהוא גידול בן 10% לעומת 1995. ב-1997 צפוי מספר המקבלים דמי אבטלה להגיע ל-95 אלף בקירוב. אחוז המקבלים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים גדל ברציפות בשנים אחרונות, והגיע ב-1996 לכ-52%. ב-1997 הוא צפוי להגיע ל-58% בקירוב.

4.5.2 מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1996 קיבלו דמי אבטלה כ-201 אלף תובעים שונים (לוח מס. 2) - כלומר, גידול בן 9% מאז 1995. כ-92% (185 אלף איש בקירוב) מכל מקבלי דמי האבטלה השתייכו קודם לכן לכוח העבודה, וכ-8% (16 אלף איש בקירוב) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד ב-7% בקירוב, ומספר המקבלים שהיו מועסקים בכוח העבודה גדל ב-10%. ב-1997 האבטלה צפויה להתגבר, ומספר מקבלי דמי אבטלה יהיה, לפי אומדן, כ-250 אלף. עם זאת, אחוז המקבלים מן החיילים המשוחררים צפוי להמשיך לרדת ל-7% בקירוב מסך כל המקבלים דמי אבטלה, לעומת 8% ב-1996, כאמור לעיל.

יציבות מסוימת מציינת את מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990-1996), אשר הצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה. מספרם בשנים 1992-1996 נע בין 14 אלף

לוח מס. 2: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה, 1997-1980

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה 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
-7.2	8.0	16,118	10.7	92.0	185,364	9.0	201,482	1996
13.2	7.3	18,250	25.0	92.7	231,750	24.1	250,000	1997
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	14.4	93.0	62,633	10.2	67,383	1995
-5.6	6.0	4,486	11.5	94.0	69,851	10.3	74,337	1996
20.4	5.7	5,400	28.3	94.3	89,600	27.8	95,000	1997

ל-18 אלף בקירוב בממוצע לחודש. ב-1997 מספרם צפוי להגיע ל-22 אלף בקירוב. בכל אחת מהשנים הללו הם מנו כ-23% מכלל הזמקבלים דמי אבטלה.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות המקבלים דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו ולפי משלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1996 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 - 1997). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1997-1980

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול
1980	100.0	95.6	4.4	89.9	10.1	100.0
1985	100.0	88.6	11.4	92.9	7.1	100.0
1990	100.0	91.6	8.4	92.4	7.6	100.0
1991	100.0	88.7	11.3	87.2	12.8	100.0
1992	100.0	87.3	12.7	82.2	17.8	100.0
1993	100.0	83.7	16.3	81.0	19.0	100.0
1994	100.0	86.3	13.7	79.6	20.4	100.0
1995	100.0	86.7	13.3	79.5	20.5	100.0
1996	100.0	87.1	12.9	79.0	21.0	100.0
1997	100.0	89.7	10.3	79.8	20.2	100.0

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1997

שנות	סך הכול*	קלאות, יעור ודינג	תעשייה	חשמל	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	2.0	29.4	0.9	4.6	13.8	3.1	11.5	23.4	4.4
1997	100.0	1.9	28.9	0.9	5.9	13.4	3.2	11.9	22.6	5.3

* כולל לא ידוע.

לוח מס. 5: מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלה-יז (אחוזים), 1980-1997

שנה	סך הכול	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכירות 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	5.6	11.4	4.5	13.6	4.7	8.1	1.0	18.4	32.7
1997	100.0	5.9	9.5	5.0	13.3	4.5	7.9	1.1	20.7	32.1

בחינת התפלגותם של המקבלים דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעלה, שגם בשנת 1996 הפגיעה העיקרית ציינה את ענף 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. מן הנתונים על משלח היד ניתן ללמוד, כי בענף התעשייה נפגעו בעיקר הפועלים הבלתי מקצועיים: כשליש ממקבלי דמי האבטלה היו בלתי מקצועיים, ואילו מכלל המועסקים בכוח העבודה רק 10% בקירוב היו פועלים מסוג זה.

4.5.3 עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

עד סוף 1992 עולה חדש 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 חדשים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום היא 138 או 175 יום - לפי גילו של המובטל בכל אחת משתי הקבוצות ולפי מצבו המשפחתי. יש לציין, כי מאז 1993 עולים חדשים אינם נהנים עוד מתנאים מיוחדים, והם זכאים לביטוח אבטלה בדיוק כמו כל אזרח.

בשנת 1996 כ-5,400 מ-74.3 אלף מקבלי דמי האבטלה בממוצע לחודש, עלו בשנת 1990, כ-5,000 נוספים עלו ב-1991, כ-2,200 אלף - ב-1992, כ-2,200 - ב-1993, כ-2,300 - ב-1994, וכ-700 - ב-1995. כלומר, כ-17,800 איש, שהם 24% מכל המובטלים, היו עולים חדשים שהגיעו לישראל בגל העלייה האחרון שהחל בשנת 1990 (לוח מס. 6).

בהשוואה למובטלים האחרים, שיעור האקדמאים בקרב העולים שקיבלו דמי אבטלה ב-1996 היה גבוה ביותר - 34% לעומת 13% בקרב האחרים. גם שיעור השתתפותם של

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה ושנת עלייה, 1990-1997

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה				
		1990	1991	1992	1993	1994
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	17,813	30.1	27.6	12.2	12.6	12.7
1997	22,000	26.5	24.9	11.3	11.5	12.6

העולים בהכשרה מקצועית הניתנת במסגרת ביטוח אבטלה היה גבוה יותר - 10% לעומת 12% בלבד מן המובטלים האחרים. דמי האבטלה הממוצעים ליום שקיבלו העולים נמוכים, יחסית: 88 ש"ח לעומת 95 ש"ח שקיבלו המובטלים האחרים.

4.5.4 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 לממש את זכאותו למספר ימים זה במשך שנה מיום שהחלה 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-1996, במשך קבלת דמי אבטלה לא חל שינוי בהשוואה לשנת 1995: משך הזמן שנדרש לחיפוש העבודה ב-1996 היה 108 יום, לעומת 106 יום ב-1995 (לוח מס. 7). אלה שהיו בהכשרה מקצועית ב-1996 קיבלו דמי אבטלה במשך 220 יום בממוצע, שכן אבטלתם נמשכת, למעשה, במשך הקורס כולו, בעוד שמשך האבטלה של המובטלים האחרים הוא משך זמן חיפוש העבודה. 85% מכל

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

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
							סך חכול	סך הכל	
	כלל המקבלים דמי אבטלה								
121	46.8	5.6	7.2	7.6	12.2	11.1	9.5	100.0	1995
123	48.3	5.5	7.1	7.4	11.7	11.2	8.8	100.0	1996
121	49.0	6.2	7.2	7.4	11.7	10.6	7.9	100.0	1997
	עבדו קודם לאבטלתם								
127	51.0	6.1	7.7	8.1	9.2	9.8	8.1	100.0	1995
129	52.3	5.9	7.6	7.8	8.8	9.9	7.6	100.0	1996
126	52.5	6.6	7.7	7.8	8.8	9.7	6.9	100.0	1997
	חיילים משוחררים								
73	14.8	2.3	3.3	4.1	35.3	20.1	20.1	100.0	1995
6.6	10.2	1.1	2.4	3.2	39.1	23.3	20.8	100.0	1996
64	9.0	1.2	2.0	2.7	44.7	21.3	19.0	100.0	1997
	מתפשי עבודה								
	כלל המקבלים דמי אבטלה								
104	40.4	6.1	7.6	8.2	13.9	12.8	11.1	100.0	1995
106	41.9	6.0	7.6	8.0	13.4	12.9	10.3	100.0	1996
108	43.6	6.7	7.6	7.9	13.2	12.0	9.0	100.0	1997
	עבדו קודם לאבטלתם								
110	45.0	6.7	8.3	8.9	10.4	11.3	9.4	100.0	1995
112	46.2	6.5	8.2	8.7	10.0	11.5	8.8	100.0	1996
113	48.5	6.3	8.0	7.5	10.0	11.0	8.7	100.0	1997
	חיילים משוחררים								
53	-	-	-	-	52.2	23.8	24.0	100.0	1995
56	-	-	-	-	49.3	26.7	24.0	100.0	1996
50	-	-	-	-	54.5	23.9	21.6	100.0	1997
	בהכשרה מקצועית								
	כלל המקבלים דמי אבטלה								
212	80.5	3.1	5.2	4.7	3.3	2.1	1.2	100.0	1995
220	83.7	2.8	4.6	3.9	2.5	1.7	0.9	100.0	1996
200	84.7	3.0	4.8	3.3	2.0	1.3	0.9	100.0	1997
	עבדו קודם לאבטלתם								
220	83.9	2.6	4.6	3.7	2.5	1.8	0.8	100.0	1995
225	85.7	2.7	4.2	3.2	2.1	1.4	0.7	100.0	1996
225	86.3	2.8	4.4	3.1	1.8	1.1	0.6	100.0	1997
	חיילים משוחררים								
161	59.6	5.8	8.5	10.6	7.9	4.3	3.4	100.0	1995
166	63.5	4.0	8.3	10.9	6.8	4.1	2.6	100.0	1996
168	65.0	4.0	8.0	9.0	7.5	4.0	2.5	100.0	1997

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

המקבלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה יותר מ-138 יום, שהוא מספר הימים המרבי שמי שאינו משתתף בקורסים להכשרה מקצועית רשאי לקבל עבורו דמי אבטלה

החיילים המשוחררים שנמנו על מקבלי דמי האבטלה אשר חיפשו עבודה קיבלו דמי אבטלה במשך כ-50 יום בממוצע 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-1996 דמי אבטלה עבור כ-113 יום בממוצע.

4.5.5 סכום דמי האבטלה והיקף התשלומים

לוח מס. 8 מלמד כי כ-60% ממקבלי דמי האבטלה בשנת 1996 קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שלא עלה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק, לעומת -0% ב-1995. חלקם של מי שקיבלו דמי אבטלה בסכום העולה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק גדל מ-30%

לוח מס. 8: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אחוזים), 1997-1980

ממוצע דמי האבטלה כ- % מחשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42 0	10	8 2	17 4	31 0	21 4	20 9	100 0	1980
37 1	10	5 1	13 0	30 7	21 8	28 3	100 0	1985
46 8	17	8 4	19 9	44 7	13 6	11 7	100 0	1990
45 2	18	6 3	24 2	43 7	13 2	10 9	100 0	1991
43 8	14	5 4	22 3	45 2	14 4	11 3	100 0	1992
42 8	12	5 1	21 3	42 7	16 3	13 4	100 0	1993
42 7	14	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 6	2 6	8 1	26 8	41 9	12 4	8 2	100 0	1996
49 5	3 2	10 6	32 2	39 2	8 3	6 5	100 0	1997

ב-1995 ל-40% ב-1996. נתון זה מלמד, כי ב-1996 מספר בעלי ההכנסות הגבוהות שפוטרו ממקום עבודתם והצטרפו למקבלים דמי אבטלה היה גדול מבשנת 1995 - זאת בעקבות גידול ממדי האבטלה במשק.

לוח מס. 9 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד, שב-1996 חל גידול ריאלי בהיקף תשלומי דמי האבטלה (ב-14.9%). גידול זה נבע מגידולם של מספר המקבלים ושל דמי האבטלה הממוצעים ליום. ב-1997 תשלומי הענף צפויים לגדול ב-33% בקירוב לעומת שנת 1996.

לוח מס. 9: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח), 1980-1997

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1990	490,700.0	202,308.8	-1.6
1991	599,119.0	207,523.0	2.6
1992	906,775.0	280,474.8	35.2
1993	944,755.0	265,903.5	-5.2
1994	937,048.0	232,645.1	-12.5
1995	1,177,932.0	265,779.0	14.2
1996	1,506,342.8	305,437.8	14.9
1997	2,200,000.0	405,530.0	32.8

4.6 ביטוח אימהות

4.6.1 כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת 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 בשיעור מוגדל עבור לידת פג. במשך שנתיים מיום היכנסו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקף, בינואר 1995, אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה חלק מסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אימהות. מאז ינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה.

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 בארבעה 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.

4.6.2 מקבלי גמלאות

ב-1996 שולמו מענקי לידה ל-118,000 יולדות בקירוב בממוצע לחודש (לוח מס. 1). לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן כ-3.7%. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב - 100,000 בערך בממוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה. מ-1990 ועד ל-1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנים הללו וכן מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. בשנת 1996 שוב נצפה גידול במספר מענקי הלידה, לאחר ירידה בשנת 1995. ירידה זו נזקפת לכך, שהחל בשנה זו תושבות השטחים אינן זכאיות עוד למענק לידה. הגידול ב-1996 נובע מהגידול הטבעי. בשנת 1997 צפויה ירידה מתונה במספר הנשים שתקבלנה את מענק הלידה, והוא יהיה 117,000 בקירוב בממוצע לחודש.

ב-1996 קיבלו דמי לידה 58,100 נשים בממוצע לחודש. בארבע השנים האחרונות חל גידול ניכר בן 33%, במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. מ-43,000 ב-1992 ל-58,000 בממוצע לחודש ב-1996, ב-1997 צפויים לקבל דמי לידה כ-60,000 נשים בממוצע לחודש. נראה שגל העלייה הגדול, שהגיע ארצה בעיקר בשנים 1990-1991, נותן את אותותיו, ועולות שילדו בשנים האחרונות כנראה כבר צברו לזכותן את תקופת האכשרה הדרושה לקבלת דמי לידה. ניתן לתלות את התופעה בגורם נוסף - גידול מספר הנשים השייכות לכוח העבודה, שמועסקות ושצוברות את תקופת האכשרה לקבלת דמי לידה.

ב-1996 כ-5,600 עולות (שעלו מאז שנת 1990) קיבלו דמי לידה בממוצע לחודש. זהו גידול בן 22% ביחס לשנת 1995. מאז 1992 המספר החודשי הממוצע של העולות החדשות שמקבלות דמי לידה מדי שנה גדל בהתמדה: מ-880 בקירוב ב-1992 ל-3,000 בקירוב ב-1994 (יותר מפי שלושה תוך שנתיים). ההסבר לכך נעוץ במשך זמן ההתאקלמות

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה בממוצע לחודש, 1980-1997

שנה	מספר מענקי הלידה (אשפוז)	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	118,051	58,097	48.7	69.1
1997	117,000	59,800	50.5	..

* ל-1,000 נשים מקור. שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
 ** מאז 1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו עבור ציוד לנולד

בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל, מספר העובדות גדל וכן מספר הזכאיות לדמי לידה. זאת ועוד, ייתכן שהתערות בחברה הישראלית והשתפרות המצב הכלכלי מגדילות את מספר הלידות של העולות.

מלוח מס. 1 עולה, כי מאז שנת 1994, שבמרוצתה שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות קטן והיה 64 ל-1,000, שיעור זה גדל מדי שנה במידה מתונה: ב-1995 ב-3% בקירוב (והשיעור היה 66 ל-1,000), וב-1996 ב-4.5% בקירוב.

להלן מאפיינים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי הלידה ב-1996:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. גיל זה דומה לגיל הממוצע של יולדות באוכלוסייה היהודית - 29 שנה. הגיל הממוצע של היולדות נשאר יציב במשך מספר שנים. בשנים האחרונות נשמר חלקן הגדול, יחסית, של הנשים בנות ה-40 ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה: ב-1996 הן היו 4.1% לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

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-1996 רק כ-50% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא-יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1996: 70.5% יהודיות ו-29.5% לא-יהודיות. הבדלים אלה בהתפלגות 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, 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.

4.6.3 רמת הגמלאות

מענק לידה - ב-1996 מענק האשפוז גדל ריאלית בשיעור בן 1/2% בקירוב. זאת - לאחר גידול משמעותי בשיעור בן כ-7% ב-1995. שיטת התשלום עבור אשפוז בודד לא השתנתה ב-1996, למרות שהתשלום לא הועבר 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. ב-1997 מענק האשפוז לא השתנה ביחס ל-1996.

המענק לרכישת ציוד לנולד קטן ב-1996 ב-1% בקירוב לעומת 1995. ירידת ערכו הריאלי של המענק נזקפת לתנודות בשכר הממוצע שנצפו בשנת 1996. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. ב-1997 ערכו הריאלי של מענק הציוד צפוי לגדול ב-1.5% בקירוב, בהתאם לתנודות בשכר הממוצע.

ב-1996 המענק לציוד היה 18.9% מהשכר הממוצע במשק ונמוך משיעורו ב-1995 (לוח מס. 2). 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-1997 שיעור המענק צפוי להיות דומה לשיעורו ב-1996.

דמי לידה - עד אוקטובר 1994 שיעור דמי הלידה ששולמו ליולדת היה 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. מאז נובמבר 1994 משולמים דמי לידה לפי מלוא השכר הממוצע של האישה¹ בשלושת החודשים שקדמו ללידה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. בבדיקה שנערכה לאחר שנה מיום תיקון החוק נמצא, שלמרות ניכוי המסים במקור 96% מהנשים קיבלו יותר מכפי שהיו מקבלות בשיטת החישוב הקודמת: ההפרש היה כ-1,170 ש"ח בממוצע (במחירים שוטפים 1995) 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

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

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1997

דמי לידה ליום	מענק לידה (ממוצע ליוולדת)			שנה
	מענק ציוד	מענק אשפוז	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
24.7	188.6	946.8	1,135.4	1997

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	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
73.4	18.7	93.7	112.4	1997

ההפסד במשך כל התקופה היה כ-1,100 ש"ח, שהוא 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 ב-14 מיליון ש"ח בקירוב, נוסף על כך נגבו דמי ביטוח לאומי בסכום בן 3.2 מיליון ש"ח ומס בריאות בסכום דומה.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1996 היתה גבוהה ב-4.5% בקירוב מרמתם ב-1995. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע גדל ל-71% בקירוב מהשכר הממוצע. זאת - בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות לבין השכר הממוצע. ב-1997 רמת דמי הלידה ליום צפויה לגדול ב-6% בקירוב.

מלוח מס. 3 עולה, שב-1996 שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה עד רבע מהשכר הממוצע קטן ביחס ל-1995 זאת - לאחר ירידה משמעותית שנצפתה ב-1995. חלקן של הנשים, אשר דמי הלידה שלהן היו שווים למחצית השכר הממוצע או ליותר ממנו, גדל. סכום 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.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו ב-1996 119 ש"ח ליום בממוצע (73% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-90 ש"ח ליום בממוצע (55% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1980-1996

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום				מעל השכר הממוצע
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/4 - 1/2 השכר הממוצע	1/2 - 3/4 השכר הממוצע	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
1996	58,097	7.1	28.8	26.6	17.7	20.0

ג. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-90% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף עפולה, לדוגמה, כ-63% מהשכר הממוצע

ד. סכום דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה נמוך מזה של הוותיקות. העולות קיבלו 62% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת 73% מהשכר הממוצע במשק שקיבלו יולדות ותיקות.

4.6.4 היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1996 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן 8.8%. ב-1997 צפויה עלייה ריאלית בת 4% בקירוב.

חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה 5.7% ב-1995 ו-5.8% ב-1996. ב-1997 צפוי חלקם של תשלומי ענף אימהות להישאר ללא שינוי ולהיות 5.7% מסך התשלומים.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירים שוטפים ומחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1980-1997

שנה	סך תשלומי הגמלאות כלי	מענק לידה			סך הכול
		מענק ציוד	מענק אשפוז		
			פגים	רגיל	

מחירים שוטפים

170.7	50.0	.	215.7	265.7	436.4	1980
38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
120.3	44.3	..	189.1	233.4	353.7	1991
176.2	66.5	..	308.8	375.3	551.5	1992
213.0	74.6	..	355.5	430.1	643.1	1993
261.2	90.4	35.4	372.0	500.0	793.4	1994
470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995
580.1	115.4	..	584.7	700.1	1,280.2	1996
690.0	132.0	..	680.0	812.0	1502.0	1997

מחירי 1985

37.3	10.9	.	47.1	58.0	95.3	1980
38.3	12.8	..	53.2	66.0	104.3	1985
53.7	20.1	..	80.2	100.3	154.0	1990
53.3	20.0	..	85.3	105.3	158.4	1991
54.5	20.6	..	95.6	116.2	170.7	1992
59.4	20.8	..	99.2	118.9	179.6	1993
64.2	20.6	11.2	92.5	124.3	189.9	1994
106.2	20.3	.	111.4	131.7	237.9	1995
117.6	23.4	..	118.6	142.0	259.6	1996
127.8	24.4	..	126.0	150.4	278.2	1997

* לא כולל תשלומים לגימלה לשמירת רריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות והוצאות מינהל
 ** מיליוני שקלים ישנים
 *** נתוני אפריל-דצמבר 1991.

4.7 ביטוח סיעוד

4.7.1 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 ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה בגיל 60 וגבר בגיל 65, המוגבלים 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, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו, אשר אין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת נכות זו.

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

4.7.2 תביעות לגמלה והחלטת פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1996 - שנת הביצוע התשיעית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-48,626 תביעות (לוח מס. 1): כ-29,167 מהן היו תביעות חדשות, וכ-20,691 - תביעות חוזרות. מספר התביעות גדל ב-4.8% לעומת שנת 1995.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה, לפי שנת הגשת התביעה, 1996-1991

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	48,626	41.5	51,586	51.5	23,300
1997	51,000	46.0	53,000	52.0	24,500

* 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 נדחת (כאשרחלה 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-33.0% בשנת 1991 ל-41.5% בשנת 1996. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישונו לתבוע גמלה פעם ושוב.

בשנת 1996 החליטו הוועדות המקומיות 23,300 החלטות ראשונות 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-1,942 החלטות בחודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

51.5% מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ו-48.5% מהן היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (ב-91% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1% מן התביעות נדחה לאחר מבחן הכנסות, ואילו 8% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

בשנת 1997, מספר התביעות צפוי לגדול במקצת, ל-51,000 ואחוז האישורים ל-52.0%.

4.7.3 זכאים לגמלה ורמת הגמלה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד מדי חודש במרוצת שנת 1996 היה 65,995 בממוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-78.5% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1996 אושרה רמת זכאות נמוכה, ול-21.9% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית שחלה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה במרוצת השנים מאז 1988. רק ל-3% בקירוב מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. ב-1997 המספר החודשי הממוצע של הזכאים לגמלה צפוי לגדול ל-72,000 איש בקירוב. שיעור

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

שנה	רמת הגמלה**				סך הכול	
	150%	100%	***75%	***50%	אחוזים	מספרים
1991	22.6	75.4	0.7	1.3	100	31,058
1992	21.6	76.2	0.8	1.4	100	37,734
1993	21.0	76.6	0.7	1.6	100	45,776
1994	20.5	77.1	0.7	1.7	100	52,067
1995	20.9	76.4	0.8	1.9	100	59,023
1996	21.1	76.1	0.8	2.0	100	65,995
1997	21.0	76.1	0.8	2.1	100	72,000

* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאותם נקבעה בשנה המצוינת בלוח.
 ** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.
 *** רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן ההכנסות, אך אשר נמצאו זכאים לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה, על פי קריטריון התפקוד

מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה בת ה-150% עלה ב-1996 במעט על חשבון ירידת שיעור מקבלי הגמלה ברמה של 100%.

4.7.4 תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. 77% העדיפו לקבל טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תכניתם של 17% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-5% מן הזכאים (לעומת 6% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (2%), או חלק ממנה (3%), יבוצעו במרכז יום (לוח מס. 3).

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 אוקטובר 1996 ל-58,689 מקבלים, בעלות ממוצעת של 1,125 ש"ח לחודש

לוח מס. 3: תכניות טיפול של מקבלים חדשים, לפי רמת הגמלה, 1996

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
6,114	16,125	259	673	23,171	סך הכול - מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	
63	82	85	90	77	טיפול אישי בבית בלבד
3	2	6	2	2	טיפול במרכז יום בלבד
2	3	0	0	3	טיפול בבית ובמרכז יום
31	13	9	6	17	טיפול בבית ושירותים אחר
1	1	0	1	1	

לוח מס. 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1995-1996

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

נובמבר 1995 (מספר מקבלים = 55,744)

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

אוקטובר 1996 (מספר מקבלים = 61,706)

24.3	46.6	1,125	66,025	58,689	טיפול אישי*
-	-	860	4,175	4,855	מרכז יום**
-	-	234	1,069	4,569	מוצרי ספיגה
-	-	71	48	618	מכבסה ואחר
-	-	51	418	8,204	משדרי מצוקה

* כולל עבודות בית קלות

** העלות רממוצעת של יום שהייר במרכז יום שווה לשתי שעות טיפול בבית או לשלוש, לפי רמת הגמלה

למקבל, ובעלות כללית של 66.0 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 46.6 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 24.3 ש"ח לשעת טיפול.

יש לציין שמספר המקבלים משדרי מצוקה גדל מאז נובמבר 1995 ועד לאוקטובר 1996 ביותר מ-27%. זאת - כחלק ממגמת הרחבתם של השירותים המוצעים.

4.7.5 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 1996

תשלומים (אלף ש"ח)		שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	84,638	100.0	3,509,601	100.0	69,732	סך הכול
20.8	17,621	20.0	703,599	18.3	12,793	מט"ב
19.8	16,828	16.4	575,291	18.5	12,913	עמותה**
58.1	49,141	62.6	2,191,125	62.4	43,443	ארגון פרטי***
1.2	1,048	1.1	39,586	0.8	583	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 1996 (לוח מס 5) מעידה, ש-62.4% מהזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי (לעומת 61.5% ב-1995), 18.3% קיבלו אותם מארגון מט"ב (לעומת 19.5% בשנה הקודמת), 19% - 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.

4.7.6 היקף התשלומים

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

א. העברות לצורך תשלום גמלאות;

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

בשנת 1996 הועברו 880 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-759.4 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות. הסכום של כ-71.5 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס. 6). בשנת 1997 צפוי סכום המימון של חוק סיעוד לעלות ל-1,036 מיליון ש"ח.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדר

לוח מס. 6: העברת תשלומים למימון חוק ביטוח סיעוד (מתירי שוטפים), 1986-1997

שנה	סך כל העלות (מלפי ש"ח)	גמלאות סיעוד		העברה לנרמכי חוץ	פיתוח שירותים	שילומים קהילתיים	מאמצים במוסדות	אחר
		על תשנ"ו המוסד	על תשנ"ז 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	880,070	608,950	150,400	28,390	16,250	-	71,520	4,560
1997	1,035,917	729,391	180,147	31,617	18,000	-	71,300	5,462

* תשלומים במועל, על פי דיווח מחלקת הכספים
 ** תשלומים עבור העברת מבתי תלות והשתתפות בוגדות המקומיות
 *** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למשרד העבודה והרווחה בלבד
 **** עד שנת 1991 סעיף זה כלל הפרשי שכר ופיצויי התביעות מאז 1992 סעיף זה כולל מימון עבור מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי

עדיפויות וכיו"ב. בתחום הקהילתי פוחת במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום ומושם דגש רב יותר על שיפוצים במתקנים קיימים בתחום המוסד. 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 אינה להועיל בבניית מוסדות חדשים, אלא לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לצידום של המוסדות הקיימים משאבים רבים יותר. תחום נוסף שפיתוחו נמשך בשנת 1997 הוא שיפור הטיפול הניתן במוסדות הפרטיים הקטנים. תחום זה אמור להשתפר על ידי שינוי הגישות המינהליות המקובלות היום.

חלק שני

סוגיות נבחרות בתחום הריוחה

פרק 5

**ניתוח השוואתי של הגנה סוציאלית בישראל
ובמדינות אירופה**

**רפאלה כהן
יעקב שאול**

5.1 מבוא

אחד היעדים המרכזיים של מערכות הביטחון הסוציאלי הוא מניעת פגיעה דרסטית ברמת החיים של פרטים שנאלצו להינתק זמנית מעבודתם. זאת, באמצעות גמלאות מחליפות שכר, כגון דמי אבטלה, קצבת לידה ודמי פגיעה בעבודה. אלה גמלאות קצרות מועד המאפשרות לפרט לקבל, במשך תקופת זמן מוגבלת, שבה אינו עובד, תשלום כלשהו, בדרך כלל, שיעור מסוים משכרו לפני שנפרד מעבודתו. תשלום זה נועד לאפשר לעובד לעבור את תקופת הביניים הזו תוך שמירה מסוימת על היכולת לספק את צרכיו הכלכליים.

עבודה זו מציגה ניתוח השוואתי של רמות ההגנה שמעניקות מערכות הביטחון הסוציאלי לגבי גמלאות מחליפות שכר ב-16 מדינות מערב אירופאיות ובישראל¹. ישראל אינה חברה באיחוד האירופי. אולם, מאחר שכמדינה היא שואפת להגיע לסטנדרטים של העולם המערבי בתחומי החברה והכלכלה, יש עניין לבחון את רמת ההגנה שמערכת הביטחון הסוציאלי שלה מעניקה לתושביה בהשוואה לזו הרווחת במדינות מערביות אחרות, ולו רק בכדי להעריך את מידת הצלחתה בתחום זה².

אתגר חשוב שמולו עומד האיחוד האירופי הוא תיאומה של המדיניות החברתית והכלכלית והתאמת המערכות השונות לסטנדרטים שקבעו לעצמן המדינות החברות באיחוד. לפיכך, בשנים האחרונות התעורר עניין לגבש שיטה שתאפשר להשוות את רמות ההגנה, שמעניקות המערכות לביטחון סוציאלי של המדינות השונות. זאת אינה מלאכה פשוטה בגלל השוני הקיים בתכונות המאפיינות את המערכות, התלוי בתפיסות שונות של המדינות השונות ובמציאות הכלכלית והחברתית שכל אחת מהן נתונה בה. כך, למשל, מדינה הדוגלת בעיקרון הביטוחי, נוטה לקבוע את שיעור הפיצוי של הגמלאות יחסית לגובה ההכנסות שקדמו לאירוע המזכה בקבלת גמלה על מנת להבטיח לפרט רמת חיים שהורגל בה. ולעומת זאת, מדינה הדוגלת בעיקרון של ביטחון סוציאלי אוניברסלי

¹ המדינות הכלולות בניתוח הן: אוסטריה, איטליה, אירלנד, אנגליה, בלגיה, גרמניה, הולנד, יוון, ישראל, לוקסמבורג, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, שוודיה ושווייץ.

² גם נורווגיה ושווייץ שאינן מדינות חברות באיחוד האירופי כלולות בניתוח השוואתי זה; לעומת זאת, דנמרק, החברה באיחוד, אינה כלולה בו בגלל קושי באיסוף המידע הרלוונטי.

וסולידרי נוטה לקבוע רמת גמלאות אחידה ובלתי תלויה בגובה ההכנסות שקדמו לאירוע המזכה בקבלת גמלה. מדינה המעוניינת לקלוט מהגרים נוטה לקבוע תנאי זכאות לגמלאות נוקשים פחות מאלה שמציבה מדינה הדוחה מהגרים. מדינה המעוניינת לעודד ילודה נוטה להיטיב עם יולדות ועם משפחות מרובות ילדים. אלה רק דוגמאות של תכונות שונות המאפיינות מערכות שונות, שמתאימות את עצמן לפרמטרים הבסיסיים השונים שמנחים כל מערכת.

בדרך כלל, מערכות וגמלאות שונות נותנות מענה לצרכים של האוכלוסיה והחברה לפי שלושה עקרונות המונחים ביסוד הביטחון הסוציאלי: בהתאם לחסר הכלכלי (what you lack), בהתאם לתרומות העבר (what you have done) ובהתאם להשתייכות הדמוגרפית (what you are). העיקרון הראשון מחייב מבחן הכנסות כתנאי לקבלת גמלה, העיקרון השני מחייב יחס כלשהו בין רמת הגמלה לבין גובה דמי הביטוח ששולמו והוותק במערכת, והעיקרון השלישי מתעלם מן הדרישות האמורות המתחייבות משני העקרונות האחרים ומתחשב רק במצב הדמוגרפי של העובד. שילוב של העקרונות השונים במערכת אחת הוא דבר מקובל, ולעיתים גם מקובל שילוב שני העקרונות הראשונים בגמלה מסוימת.

כדי להתגבר על הקשיים שצויינו לעיל, וגם על קשיים בניתוח השוואתי הנובעים מחוסר אחידותם של הנתונים ומטיפול בנתונים שאינם בני השוואה, יש לקבוע קריטריונים מסוימים באשר לתכונות ולכלים הרלוונטיים להשוואת גמלאות הניתנות במדינות שונות. על מנת להעריך אל נכון את רמת ההגנה שמעניקה מערכת הביטחון הסוציאלי, תוך שילוב נכון של התכונות המאפיינות אותה, יש צורך במדד מיצרפי (אגרגטיבי) הנותן משקל מתאים לכל תכונה והמביא לידי ביטוי את מידת הדגש השונה הניתנת בכל מדינה לתכונה נתונה.

מדד מיצרפי להערכת מידת ההגנה המוענקת על ידי מערכת הביטחון הסוציאלי הותאם

על ידי קבוצת חוקרים בלגית³ להשוואת רמת ההגנה המובטחת על ידי קצבאות ארוכות מועד במדינות שונות. המאמר הנוכחי מציע מדד דומה להשוואת רמות ההגנה, שמעניקות גמלאות קצרות מועד בישראל ובמדינות אירופיות, תוך קביעת קריטריונים להשוואה הרלוונטיים למערכות של רוב המדינות.

5.2 המדד המיצרפי

נוסף על ההיבטים המתודולוגיים המקשים על עריכת ניתוח, שצוינו קודם לכן, מן הראוי להתייחס להיבטים טכניים בטרם ניגש להגדרה הפורמלית של המדד המצרפי המשמש את הניתוח ההשוואתי במחקר זה.

על פי קריטריונים עקרוניים ויישומיים ניתן לבחור תכונות רלוונטיות להשוואה, המעידות על רמת ההגנה, שמעניקות גמלאות מערכות הביטחון הסוציאלי. לאחר איתור יחידות המאפשרות למדוד תכונות אלה ודירוגן לפי סדר עדיפויות, יש צורך לתקן אותן על מנת להגיע ליחידות מדידה אחידות לכל התכונות. צירוף היחידות המתוקנות וסקלולן בביטוי המשקף את החשיבות היחסית של כל תכונה, יוצרים מדד מצרפי מייצג עבור גמלה מסוימת.

קיים ויכוח היסטורי בדבר החשיבות היחסית של תכונות שונות במדדים מצרפיים מסוג זה. אחד הפתרונות המקובלים בשנים האחרונות הוא בחירה ב"סקלול ניטרלי", שהוא סקלול המבוסס על סטיית התקן המחושבת עבור כל תכונה. גישה זו נפוצה במדדים מצרפיים למדידת רמת רווחה המבוססים על העיקרון של חסר יחסי (relative deprivation)⁴, והיא נבחרה על ידנו לחישוב המדד המיצרפי.

3 Guillaume Y., Meulders D. and Vanhuynegem P., 1995. Comparison of the social protection for Old age, Health-care and Unemployment systems in twelve countries of the European Union, (Universite Libre de Bruxelles).

4 Delhousse B, Lutgens A. and Perelman S., 1993. Comparing Measures of Poverty and Relative Deprivation, journal of Population Economy. 6(1), 83-102.

שלבי בניית המדד ההשוואתי של רמות ההגנה, שמעניקות מערכות שונות של ביטחון סוציאלי באמצעות גמלאות שונות, הוצגו על ידי הקבוצה הבלגית כדלקמן:

השלב הראשון: בחירת תכונות המעידות על רמת ההגנה. כל תכונה מיוצגת באמצעות וקטור, C_i , כאשר i מציין תכונה נתונה מתוך n תכונות נבחרות.

השלב השני: עיבוד הנתונים על מנת לדרג כל תכונה לפי סדר העולה עם רמת ההגנה החברתית. הערכים של כל תכונה במדינות השונות חייבים להיות בני השוואה.

לכל וקטור C_i איברים, C_{ij} , כאשר j מציין מדינה נתונה מתוך m מדינות נבחרות. איברים אלו מבוטאים ביחידות זהות, כך ש $C_{ij} > C_{ik}$ כאשר מאפייני התכונה במדינה j עדיפים מבחינת רמת ההגנה על אלו שבמדינה k ; ו- $C_{ij} = C_{ik}$ כאשר המאפיינים במדינה j זהים מבחינת רמת ההגנה לאלו שבמדינה k .

בשלב זה ניתן לחשב ערך ממוצע לכל תכונה i בכל המדינות (המבוטא כ- MC_i), כדלקמן:

$$MC_i = \sum_{j=1}^m P_j C_{ij}$$

כאשר P_j הוא מקדם השקלול למדינה j ומתקיים:

$$\sum_{j=1}^m P_j = 1$$

השלב השלישי: על מנת לצרף ערכים של תכונות שונות, שאינם בני השוואה, מפני שנמדדו ביחידות שונות, מתקנים כל וקטור C_i לוקטור חדש, N_i , כדלקמן:

$$N_i = (100C_i)/MC_i$$

לכל וקטור N_i יש איברים N_{ij} , ממוצע 100 וסטיית תקן S_i , כאשר:

$$S_i = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{j=1}^m (N_{ij} - 100)^2}$$

השלב הרביעי: מחשבים את המדד המצרפי לכל מדינה בהתייחס לגמלה מסוימת (IND_j) כסכום משוקלל של וקטור התכונות המתוקן לאותה מדינה (N_{ij}), כאשר המשקל הניתן לתכונה במדד הוא ההיפוך של סטית התקן S_i . המדד המיצרפי מוגדר כדלקמן:

$$IND_j = \sum_i^n (N_{ij} / S_i)$$

ניתן לחשב את המדד המצרפי באופן ישיר כצירוף משוקלל של כל אחת מהתכונות, או לחשבו בשני שלבים, כאשר השלב הראשון הוא הצירוף של קבוצת תכונות מסוימות בתת-מדד שמתייחס להיבט מסוים של הגמלה והשלב השני הוא צירוף של תתי-המדדים (בשיטת ההיפוך של סטיות התקן) למדד אחד. שתי השיטות נותנות כמובן תוצאות שונות עקב השקלול הקבוצתי הנוסף שכל תכונה מקבלת כאשר החישוב נעשה בשני שלבים.

5.3 תכונות להשוואה והקריטריונים לבחירתן

שלושה עקרונות בסיסיים מנחים את בחירת התכונות הרלוונטיות להשוואת רמת ההגנה, שמעניקות הגמלאות מחליפות השכר שנבדקו (גמלת אימהות, גמלת נפגעי עבודה וגמלת אבטלה):

1. כפיסוי- ככל שאוכלוסיית העובדים המכוסה על ידי גמלה מסוימת גדולה יותר, רמת ההגנה גבוהה יותר.
2. תנאי זכאות- ככל שתקופת האכשרה לזכאות קצרה יותר ותנאי הזכאות האחרים גמישים יותר, רמת ההגנה גבוהה יותר.
3. פיצוי- ככל שסכום הפיצוי גדול יותר ומשך הפיצוי ארוך יותר, רמת ההגנה גבוהה יותר.

אפשר להתייחס לכל עיקרון כהיבט מסוים של הגמלה. לבחור את התכונות הרלוונטיות להשוואה, ולקבץ את התכונות שעונות על אותו עיקרון בתת-מדד אחד כפי המוסבר בתיאור הליך חישוב המדד. (אפשרות היישום מחייבת שרק אותן תכונות הניתנות למדידה ולהשוואה יילקחו בחשבון בבניית המדד).

5.3.1 כיסוי

סוג התוכנית: תכונה זו משמעותה האם הביטוח הוא חובה המעוגנת בחוק, או האם ההצטרפות אליו היא עניין ברשות הנעשה על פי בחירה. ביטוח חובה פירושו רמת הגנה גבוהה יותר. במרבית המדינות, הביטוח בשלושת הענפים שנבדקו הוא אכן חובה. רק בפינלנד ובשוודיה ביטוח אבטלה איננו חובה. לכן תכונה זו רלוונטית להשוואה רק בענף האבטלה.

שלוש התכונות הבאות מתייחסות לסוגי המבוטחים והן מאפשרות להגדיר את קבוצות האוכלוסייה, המכוסות במערכות הביטוח הנבחנות, על פי מעמד בעבודה:

ביטוח שכירים: בכל המדינות תוכנית הביטוח מיועדת לשכירים, למרות שבחלק מהן לא כל השכירים כלולים בו. התכונה הנבדקת היא האם קיים ביטוח עבור כל אוכלוסיית השכירים, עבור חלקם בלבד, או שמא אין כל ביטוח כזה. בכל המדינות שנבדקו יש כיסוי לאוכלוסיית השכירים, אם כי במספר מדינות יש כיסוי לחלק מאוכלוסיית השכירים בלבד. כך ביוון, שבה הכיסוי בשלושת ענפי הביטוח האמורים חלקי, וכך גם בספרד בענפי האימהות והאבטלה, ובאיטליה ובאירלנד בענפי הפגיעה בעבודה והאבטלה, בהתאמה. אין מדינה שאין בה כלל קבאות מחליפות שכר לשכירים.

ביטוח עצמאים: תכונה נוספת הנוגעת לסוגי המבוטחים מתייחסת לאוכלוסיית העצמאים. העצמאים מכוסים במערכת הביטוח הלאומי רק בחלק מן המדינות. רוב המדינות אינן כוללות עצמאים בענף ביטוח אבטלה, אך רובן כוללות עובדות עצמאיות בענף ביטוח אימהות.

תוכניות מיוחדות: במדינות אחדות יש בענף ביטוח אבטלה גם תוכניות מיוחדות לענפי התעשייה השונים, המעניקות תנאים משופרים. למדינות אלה ניתנה נקודת זכות במדד.

5.3.2 תנאי הזכאות

תקופת אכשרה: בענפי הביטוח אבטלה ואימהות נדרשת תקופת אכשרה (פרק זמן שבעבורו שולמו דמי ביטוח)⁵ כתנאי לזכאות לקצבה. תקופת אכשרה קצרות מיטיבות עם העובד ומשפיעות באופן חיובי על רמת ההגנה בחישוב המדד.

גיל מירבי: בענף ביטוח אבטלה קבוע גיל מירבי לקבלת דמי אבטלה. למרות שהגיל המירבי הקבוע לגברים שונה משל נשים, בחרנו להתמקד בהבדלים בין הגילים המגבילים את זכות הגברים לקבלת התשלום.

פנסיה מוקדמת: כמחצית מן המדינות מאפשרות לצאת לפנסיה מוקדמת ומזכות בקצבת זיקנה למובטלים מבוגרים. במדינות כגון בלגיה ולוקסמבורג (ועוד) המובטלים המבוגרים יוצאים ממערך ביטוח האבטלה ומועברים למערכת ביטוח זיקנה המבטיחה קצבה קבועה לתקופה בלתי מוגבלת. לעומת זאת, במדינות שבהן אין אפשרות לצאת לפנסיה מוקדמת, למובטלים המבוגרים אין, לאחר תום תקופת קבלת דמי האבטלה, סיכוי למצוא עבודה בשל גילם והם נותרים בלא עבודה ובלא הכנסה מפצה. למדינות המאפשרות למובטלים לצאת לפנסיה מוקדמת ניתנה נקודת זכות במדד.

5.3.3 פיצוי

רמת הפיצוי: ההתייחסות לרמת הפיצוי⁶ בעבודה זו מביאה בחשבון הן את התקופה המקסימלית האפשרית לקבלת התשלום מחליף השכר והן את גובה התשלום. גובה

⁵ התכונה תקופת האכשרה חושבה כדלקמן: מספר הימים (שבועות) שבעדם שולמו דמי ביטוח ביחס למספר הימים שקדמו לתאריך הקובע לקבלת הגמלה (מחושב כהיפוך על מנת לדרג את המדינות בסדר יורד). תוצאה זו מוכפלת ביחס בין מספר הימים (שבועות) שבעדם שולמו דמי ביטוח לבין המספר הממוצע של ימים (שבועות) אלה במדינות. הישוב זה מאפשר לדרג את המדינות תוך התחשבות בשתי התקופות, זו שנדרש לשלם עבורה וזו הנדרשת להתייחסות לצורך תקופת האכשרה.

⁶ רמת הפיצוי מחושבת כמשך הפיצוי המקסימלי כפול גובה הפיצוי.

התשלום במרבית המדינות הוא אחוז מסוים משכר העובד בתקופת העבודה האחרונה. העובד הטיפוסי שנבחר לצורך השוואה הוא רווק המועסק בענף התעשייה והמקבל שכר השווה לשכר הממוצע המקובל בענף.⁷ כשמדובר בדמי אבטלה, במספר מדינות משך הפיצוי וגובה התשלום שונים ממבוטח למבוטח בהתאם למשך התקופה שבמרוצתה שולמו דמי ביטוח. לפיכך רמת הפיצוי חולקה לפי שלוש קטגוריות של משך תשלום דמי הביטוח: למשלמים במשך שנתיים, למשלמים במשך חמש שנים ולמשלמים במשך עשר שנים.

במספר מדינות גובה הפיצוי בשלושת ענפי הביטוח משתנה במשך תקופת הזכאות. במדינות אלה רמת הפיצוי חושבה בהתחשב בשינויים אלה, בהתאם לתקופת הזכאות.

מיסוי: לצורך השוואת רמת הפיצוי נבחנה השאלה האם הפיצוי נתון למיסוי. במדינות שבהן התשלום איננו ממוסה המערכת הוערכה כמיטיבה יותר.

תוספת תלויים: מדינות אחדות מוסיפות על דמי האבטלה ועל דמי הפגיעה הנגרמת מתאונת עבודה תוספת בגין תלויים. גם במקרה זה מדינה המעניקה תוספת תלויים הוערכה כמיטיבה יותר.

פיצוי בלתי מוגבל בזמן: בבלגיה, בצרפת, באיטליה, בפורטוגל, בשוודיה ובשווייץ משך התקופה לקבלת דמי פגיעה בלתי מוגבל.⁸ למדינות אלה ניתנה נקודת זכות בחישוב המדד.

לצורך חישוב המדד ההשוואתי המתייחס לגמלאות אימהות ופגיעה בעבודה ניתן משקל נייטרלי לכל אחת מן התכונות (הרלוונטיות) לעיל. לצורך חישוב המדד ההשוואתי

⁷ כאשר מקסימום הסכום לתשלום שנקבע (התקרה) נמוך מן התשלום שהיה מתקבל כמכפלת גובה התשלום (באחוזים מהשכר) והשכר, חושב מהו האחוז שמהווה התקרה מן השכר וזה הוא אחוז מהשכר לתשלום. במדינות בהן התשלום נקבע כסכום קבוע, חושב מה אחוז סכום זה מן השכר של העובד הטיפוסי.

⁸ לצורך השוואה יוחס למדינות אלה משך תקופת פיצוי הזוהה לזה הניתן למדינה המיטיבה ביותר (משך תקופה מקסימלי). בתכונה "פיצוי בלתי מוגבל" ניתן ערך 1 לשש מדינות אלה, ואילו למדינות האחרות ניתן ערך 0.

המתייחס לקבלת דמי אבטלה חושבו תחילה תת-מדדים, לפי המשקל הנייטרלי של כל תכונה, בהתאם לקבוצות: 1. כיסוי, 2. תנאי הזכאות, 3. פיצוי. שלושת תת-המדדים שוקללו לצורך קבלת המדד המיצרפי.

5.4 מקור הנתונים

מקור מידע על מערכות הביטחון הסוציאליות במדינות השונות, בשנים 1994/1995, שימשו לנו, בעיקר, שני פירסומים:

Social Security Programs Throughout the World - 1995

Social Protection in the Member States of the European Union - 1995

לגבי ישראל מקור נוסף הוא חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה - 1995.

מקדמי השקלול למדינות (Pj) הם שיעור האוכלוסייה הרלוונטית בכל מדינה בכלל האוכלוסייה הרלוונטית בכל המדינות יחדיו. האוכלוסייה הרלוונטית מוגדרת באופן שונה בהתייחס לכל גמלה: האוכלוסייה העובדת היא הרלוונטית לנפגעי העבודה, כלל כוח העבודה רלוונטי לאבטלה והנשים המועסקות רלוונטיות לאימהות. המקור לנתונים אלה הוא פרסום של ה-I.L.O.: Yearbook of Labour Statistics - 1995.

5.5 ניתוח הממצאים

5.5.1 גמלת אימהות

המדד המתייחס לגמלת אימהות מבוסס על חמש תכונות: כיסוי לשכירים, כיסוי לעצמאים, משך תקופת ההכשרה הנדרשת, רמת הפיצוי, המיסוי.

הטבלה להלן מציגה את המדד המצרפי לרמת ההגנה שמעניקה גמלת האימהות במדינות השונות⁹:

⁹ בחישוב מדד השוואתי זה שויץ הוצאה מן הניתוח.

1.02	גרמניה	0.51	יוון
1.11	פינלנד	0.63	ספרד
1.12	פורטוגל	0.78	בלגיה
1.16	אוסטריה	0.83	לוקסמבורג
1.17	צרפת	0.84	אירלנד
1.17	איטליה	0.88	אנגליה
1.18	שוודיה	0.90	הולנד
1.19	נורווגיה	0.92	ישראל

הביטוח הניתן רק לחלק מן העובדות השכירות ביוון ובספרד, בניגוד למדינות האחרות, מביא למיקומן של השתיים בתחתית הסולם. הביטוח הניתן רק לחלק מן העובדות העצמאיות, כפי שאמנם קורה גם במספר מדינות אחרות, תורם גם הוא למיקומן זה.

המדינות בלגיה ולוקסמבורג ואירלנד, שגם מיקומן בדירוג נמוך יחסית, מאופיינות בתקופת אכשרה ארוכה המזכה בגמלה, ובכיסוי של חלק בלבד מן העצמאיות. נציין גם את רמת הפיצוי הנמוכה במדינות אנגליה ואירלנד.

בראש הדירוג ניצבות שוודיה ונורווגיה, המאופיינות ברמת פיצוי גבוהה במיוחד, שכן משך הפיצוי בהן ארוך פי שניים לפחות מהממוצע של המדינות המשתתפות בניתוח, כאשר גובה הפיצוי הינו 100% מהשכר האחרון של היולדת, כמצוי בישראל ובגרמניה (עד לתקרה מסויימת).

ישראל מדורגת, בהשוואה הנוכחית, במקום השמיני, כלומר באמצע סולם הדירוג. ראוי לציין, שיש שונות גדולה במידת ההגנה שמעניקה גמלת האימהות לנשים העובדות בישראל, לפי התכונות השונות המאפיינות את הגמלה: מצד אחד היא מיטיבה מאוד כשמדובר בגובה התשלום ובאחוז הכיסוי, אולם כשמדובר בהיבטים האחרים של תנאי הזכאות ובמשך הפיצוי המערכת מקשה בהרבה יותר. כלומר, מצד אחד רמת הכיסוי מלאה (גם השכירות וגם העצמאיות כלולות בתוכנית הביטוח) וגובה הפיצוי הוא 100% מהשכר האחרון, בכפוף למיסוי המקובל במדינה. אך מצד שני, משך הפיצוי הוא 84 יום בלבד, שהוא המשך הקצר ביותר בכל המדינות שנבדקו. לפיכך רמת הפיצוי בינונית. בנוסף, תקופת האכשרה הנדרשת ממושכת, יחסית.

5.5.2 גמלת נפגעי עבודה

המדד המתייחס לגמלת נפגעי עבודה מבוסס על שבע תכונות: כיסוי לשכירים, כיסוי לעצמאים, כיסוי לנפגעים בדרך לעבודה, רמת הפיצוי, המיסוי, תוספת לגובה הפיצוי בגין תלויים ופיצוי בלתי מוגבל או מוגבל בזמן.

הטבלה שלהלן מציגה את המדד המיצרפי המתייחס לרמת ההגנה, שמעניקה גמלת נפגעי עבודה במדינות השונות:

0.99	נורווגיה	0.67	אנגליה
1.08	ישראל	0.79	איטליה
1.11	בלגיה	0.80	הולנד
1.20	גרמניה	0.81	יוון
1.22	שוודיה	0.81	ספרד
1.24	שוויץ	0.84	פינלנד
1.37	פורטוגל	0.90	לוקסמבורג
		0.92	אירלנד

בתחתית הדירוג בולטת אנגליה כמדינה המיטיבה עם עובדיה פחות מכל האחרות. הפיצוי שמעניקה מדינה זו קטן במיוחד, אין כיסוי ביטוחי לנפגעים בדרכם לעבודה ובחזרה ממנה (הטבה שקיימת בכל המדינות האחרות) ואף לא לעצמאים.

לאיטליה, להולנד, ליוון ולספרד מקום דומה בדירוג, ונמוך יחסית. באיטליה מבוטח רק חלק מכוח העבודה ויש כיסוי לפגיעה בדרך לעבודה וממנה במקרים מסוימים בלבד. שלוש המדינות האחרות מצטיינות בהיעדר כיסוי ביטוחי לעצמאים.

רמת הגנה גבוהה במיוחד מעניקות צרפת, פורטוגל, שוויץ ושוודיה. מדינות אלה מיטיבות עם עובדיהן בכל התכונות הנבדקות כשמדובר בגמלת נפגעי עבודה (למעט תכונת המיסוי בשוודיה ובשוויץ). בולטת התכונה של הפיצוי הבלתי מוגבל בזמן הכמעט ייחודית למדינות אלה (ראה הערה 5).

גמלת נפגעי עבודה בישראל מיטיבה עם העובדים מבחינת רוב התכונות הנבדקות. למרות

זאת, מקומה של ישראל בהשוואה הנוכחית הוא בקבוצת המדינות האמצעית, הסיבה לכך היא רמת הפיצוי הנמוכה.

5.5.3 גמלת אבטלה

המדד המתייחס לגמלת אבטלה מורכב משלושה תת-מדדים: מידת הכיסוי, תנאי הזכאות והפיצוי.

הלוח להלן מציג את המדד המיצרפי ואת ותת-המדדים לרמת ההגנה, שמעניקה גמלת אבטלה במדינות השונות:

מידת הכיסוי	תנאי הזכאות	הפיצוי	מדד מצרפי	
0.65	1.05	0.72	0.81	אירלנד
0.95	1.03	0.55	0.85	הולנד
0.95	1.06	0.56	0.87	אנגליה
0.95	0.98	0.70	0.88	ישראל
1.17	0.93	0.55	0.90	איטליה
0.88	0.96	1.01	0.95	שוודיה
0.88	0.98	1.02	0.96	יוון
0.95	0.98	1.07	1.00	שוויץ
1.11	1.03	0.99	1.05	פינלנד
0.88	1.03	1.30	1.06	ספרד
1.17	1.03	1.10	1.10	אוסטריה
1.17	1.04	1.16	1.12	צרפת
0.95	1.03	1.51	1.15	פורטוגל
0.95	1.03	1.56	1.17	גרמניה
1.17	1.09	1.25	1.17	נורווגיה
1.17	1.03	1.37	1.18	בלגיה
1.23	1.03	1.4	1.21	לוקסמבורג

תת-מדד מידת הכיסוי מבוסס על ארבע תכונות: סוג התוכנית, כיסוי לשכירים, כיסוי לעצמאים, תוכניות מיוחדות.

בהתייחס לתת-מדד זה נמצא בתחתית הדירוג את אירלנד, יוון, ספרד ושוודיה. באירלנד

יוון וספרד יש כיסוי ביטוחי לחלק מן השכירים בלבד. בשוודיה הכיסוי מלא, אולם החשתתפות בתוכנית הביטוח, באופן חריג, איננה חובה (בדומה לפינלנד).

לוקסמבורג בולטת בראש סולם הדירוג כמדינה המטיבה עם עובדיה במידת הכיסוי בתכונות הכיסוי השונות, למעט תוכניות מיוחדות.

תת-מדד תנאי הזכאות מבוסס על שלוש תכונות: אפשרות היציאה לפנסיה מוקדמת, גיל מירבי לקבלת הגמלה ותקופת האכשרה.

איטליה ושוודיה מאופיינות בכך שערכיהן המחושבים בשלוש התכונות המרכיבות את תת-המדד נמוכים, ולכן הן מופיעות בתחתית הדירוג. בצמוד להן נמצאות ישראל, שוויץ ויוון, שבהן לעומת זאת הגיל המירבי איננו נמוך.

בנורווגיה הגיל המירבי גבוה במידה חריגה ונוסף על כך לא נדרשת תקופת אכשרה לקבלת הגמלה. לכן נורווגיה מופיעה בראש הסולם. גם באנגליה לא נדרשת תקופת אכשרה, תכונה חריגה שממקמת אותה בדירוג מיד אחרי נורווגיה¹⁰.

אירלנד וצרפת צמודות לאנגליה ומאפיינת אותן אפשרות לצאת לפנסיה מוקדמת. בצרפת תקופת האכשרה הדרושה קצרה ובאירלנד הגיל המירבי גבוה.

תת-מדד הפיצוי מבוסס על שלוש תכונות: רמת הפיצוי לשלוש תקופות תשלום שונות, תוספת לקצבה בגין תלויים, ומיסוי.

בהולנד, באיטליה, באנגליה, בישראל ובאירלנד רמת הפיצוי נמצאה נמוכה בשלוש תקופות התשלום הנבדקות. לעומת זאת בגרמניה, בפורטוגל ובלוקסמבורג בשלוש תקופות אלה הפיצוי היה גבוה וממושך. לכן, שתי קבוצות אלו נמצאות בשני קצוותיו של

¹⁰ תקופת האכשרה בנורווגיה ובאנגליה מותנית בגובה השכר השנתי הממוצע. גובה השכר הנדרש חמוכה בגמלה נמוך מהשכר הממוצע לשכיר בסקטור התעשייה, ולכן לעינינו לא נדרשת תקופת אכשרה במדינות אלו.

הדירוג. בפורטוגל ובאוסטריה הקצבה איננה ממוסה, תכונה שמעניקה נקודות זכות ומעלה את מקומם בדירוג.

מדד מצרפי לגמלת אבטלה:

שלושת תת-המדדים אמורים, צורפו למדד אחד: המדד המצרפי לגמלת אבטלה.

בתחתית הדירוג נמצאות מדינות אירלנד, הולנד, אנגליה וישראל שבהן מידת הכיסוי נמוכה עד בינונית ורמת הפיצוי נמוכה. אנגליה ואירלנד מופיעות במקום גבוה כשמדובר בתת-המדד תנאי הזכאות. אולם, לתת-מדד זה יש השפעה מועטה על המדד המצרפי. הוא מאפיין בטווח ערכים מצומצם, יחסית, כלומר, בשונות קטנה, ולכן מיקומן היחסי של אנגליה ושל אירלנד לפי המדד המצרפי נמוך.

צירוף של ערכים גבוהים ובינוניים בשלושת תת-המדדים מעלה את המדינות לוקסמבורג, בלגיה, נורווגיה, גרמניה ופורטוגל לראש סולם הדירוג.

בישראל מידת הכיסוי כשמדובר בגמלת האבטלה בינונית, אולם רמת הפיצוי נמצאה נמוכה בשלוש תקופות התשלום הנבדקות כתוצאה ממשך פיצוי קצר יחסי, גורם המוריד את ערך המדד המצרפי המתייחס לישראל למקום נמוך בדרוג. בכיוון זה של המדד המצרפי, אם כי בעוצמה פחותה, משפיעה גם חומרתה היחסית של תנאי הזכאות לגמלת אבטלה בישראל בגלל תקופת האכשרה הארוכה הנדרשת.

5.6 סיכום ומסקנות

ניתוח השוואתי של הערכת רמת ההגנה, שמעניקות מדינות מערב אירופה וישראל באמצעות גמלאות אימהות, נפגעי עבודה ואבטלה העלה הבדלים גדולים בין מדינה למדינה ובין גמלה לגמלה.

טווח הערכים במדד המיצרפי של גמלת אימהות וגמלת נפגעי עבודה גדול. ערך המדד

במדינה המיטיבה במידה הרבה ביותר עם עובדיה גבוה ביותר מפי שניים מערך המדד במדינה שמיטיבה פחות מכולן, והערכים המתאימים במדינות האחרות פרוסים על פני כל הטווח. כשמדובר בגמלת האבטלה, טווח הערכים המתקבל במדד המיצרפי מצומצם יותר, והערך העליון גבוה ב-50% בקירוב מהערך התחתון.

מיקום המדינות בדירוג, המבוסס על המדד, משתנה לפי הגמלאות השונות. אין מגמה ברורה ביחס לרמת ההגנה שמעניקות המדינות השונות בכלל מערכת הגמלאות מחליפות השכר, ולכן לא ניתן להסיק מסקנות לגבי רמת ההגנה הכוללת של המערכות.

הקבוצה הבלגית שבדקה ב-12 מדינות במערב אירופה¹¹ את המצב בתחומי ביטוח הזיקנה, הבריאות והאבטלה¹² מצאו תופעה דומה לזו שנמצאה בעבודה הנוכחית ביחס לפיזור הערכים ולהיעדר המגמה. בהתייחס למדד לביטוח האבטלה מצאו החוקרים האמורים טווח ערכים רחב יותר מזה שנמצא בהשוואה שהוצגה בפרק זה. הממצאים שלהם תואמים לממצאים שלנו באשר למדינות הממוקמות בראש סולם הערכים של המדד המיצרפי לביטוח האבטלה, אך כשמדובר במדינות שבתחתית הדירוג ההתאמה חלקית בלבד. מיקומן של המדינות באמצע סולם הערכים שונה. הבדלים אלה היו צפויים מכמה סיבות: מספר המדינות שנכללו בניתוח ההשוואתי אינו זהה בשני המחקרים ואין חפיפה מלאה בין המדינות הנכללות ובתכונות שנבדקו. כמו כן, והנתונים בשני המחקרים מתייחסים לשנים שונות.

הניתוח ההשוואתי של רמת ההגנה, שמעניקות מערכות הביטחון הסוציאלי, נוגע לרווחת הפרט כמשתמע מזכאותו לגמלאות ולרווחת הכלל כנובעת מתרומת המערכות לשמירת היציבות החברתית והפוליטית. יציבות זו נודעת כגורם חיוני להתפתחות כלכלית במשק המבוסס על כלכלת השוק. אין להסיק מהניתוח מסקנות על יעילות המערכות, היות שאין בו התחשבות בעלויות, בדרכי מימון ובהשלכות של המערכות על גורמים כלכליים וחברתיים אחרים, שבסופו של דבר משפיעים על רווחתם של הפרט ושל הכלל. הניתוח

¹¹ מחוץ לדנמרק, כל המדינות שנכללו בניתוח כללות גם בעבודתנו.

¹² ההשוואה נערכה בהתייחס לשנים 1984, 1991.

מתעלם, לדוגמה, מן הטענה המקובלת על כלכלנים כי גמלאות בכסף יוצרות תמריץ שלילי לעבודה או כי חיוב המעסיקים להשתתף במימון הביטחון הסוציאלי פוגע בביקוש לעובדים. דוגמה אחרת, היא ההשפעה של המערכות על תקציב הממשלה, גודלו וחלוקתו, בשעה שזו נדרשת להשתתף במימון מערכת הביטחון הסוציאלי. דוגמה נוספת של גורמים אשר לא באים לידי ביטוי בניתוח היא העובדה שמקורות המימון של המערכות ואופן המימון, וכן אופן החלוקה של הגמלאות, גורמים לחלוקה מחדש של ההכנסות. אלה הן דוגמאות בלבד לגורמים חשובים, שיש לתת להם את הדעת כאשר בוחנים את מערכות הביטחון הסוציאלית בכללותן.

בעבודה זו בחנו היבט אחד של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בהשוואה למדינות מערב אירופה: רמת ההגנה שמעניקה המערכת בתחום הגמלאות מחליפות השכר מנקודת ראותו של הפרט. ישראל אינה חריגה במדיניותה ביחס לתגמול העובדים הנוזקים לביטוח סוציאלי הנאלצים להיפרד זמנית מעבודתם. בדירוג המתייחס לגמלאות אימהות ופגיעה בעבודה היא מופיעה באמצע, ואילו בדירוג המתייחס לגמלה אבטלה היא מופיעה במקום נמוך, יחסית.

פרק 6

**מוגבלות וחזרה לעבודה:
מחקר בינלאומי השוואתי**

דליה גורדון

6.1 מבוא

6.1.1 כללי

הבטחת קיומם של נכים, במיוחד של מי שנפגעו בעבודה, היתה אחד התחומים הראשונים שזכו להתייחסות בתהליך התפתחותו של הביטחון הסוציאלי בעולם. במרבית המדינות תחום זה היה מאבני היסוד של התכניות הסוציאליות. ערבותה של המדינה להבטחת קיומם של נכים זכתה ללגיטימציה רחבה עוד בראשית התפתחותה של החשיבה בתחום הביטחון הסוציאלי. בשלב הראשון התפתחו תכניות לביטוח נפגעי עבודה, ולאחר מכן - לסובלים מנכות כללית. בשלב מאוחר יותר תשומת הלב ניתנה להחלפת שכר במקרי מחלה או אי יכולת זמנית לעבוד.

כיום יש בכל המדינות המפותחות וברבות מן האחרות תכניות להבטחת קיומם של נכים. יש, כמובן, הבדלים גדולים למדי בין המדינות השונות בהגדרת הנכות או אי-היכולת לעבוד, בכללי הזכאות, במידת הנגישות לקצבה, בשיעור החלפת השכר, בסידורים המינהליים הכרוכים בהפעלת התכניות וכיו"ב. הבדלים אלה הם פועל יוצא מהתפתחותה ההסטורית של החקיקה הסוציאלית בכל מדינה וממאפיינים תרבותיים, מוסדיים ואחרים. התכניות המיועדות לנפגעי עבודה על פי רוב נדיבות מאלו המיועדות לנכים כלליים. (יוצאת מכלל זה היא הולנד בלבד, שאינה מבחינה בין סיבות הנכות, כלומר האם מקורה בעבודה, או בגורם אחר). יש תכניות נדיבות יותר ופחות מבחינת הגדרת אוכלוסיית הזכאים ושיעור החלפת השכר.

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של מי שנפגעו בבריאותם מושפעים ממצב הבריאות של האוכלוסייה העובדת, מהסדרי החלפת השכר, מתכניות השיקום והמניעה ויעילותן ומן המבנה של מערכת הבריאות ושל השירותים הרפואיים, כולל שיקום רפואי. מספר מקבלי קצבות הנכות תלוי גם בחוקי החלפת השכר בתחומים האחרים, כגון האבטלה והזיקנה, ובמידת הנגישות אליהם. לפיכך יש הבדלים גדולים בין המדינות השונות גם בשיעור מקבלי קצבות הנכות למיניהן. עם זאת, את כל המדינות מאחדת החשקפה, כי מקור הפרנסה העיקרי צריך להיות עבודה, וכי החברה צריכה להבטיח את קיומו של הפרט רק במקרה של אי יכולת לעבוד.

לחזרתו לעבודה של מי שיוצא ממנה יש חשיבות רבה לא רק מהבחינה הכלכלית - האישית (מחיה) והכלל חברתית (הוצאה ציבורית). השתלבות בעבודה היא, למעשה, הדרך העיקרית להשתלבותו של הפרט בחברה, ונוסף על הכנסה היא מספקת לפרט גם הזדמנויות לקשרים חברתיים, תחושת ביטחון, כבוד עצמי וכוח. לכלל היא מבטיחה לכידות (קוהזיה) ומונעת אנומיה. לכן נודעת חשיבות רבה לשמירה על המוטיבציה לעבוד ועל שוויון ההזדמנויות לתעסוקה. הבעיה העיקרית בהקשר זה היא אפוא מציאת "שביל הזהב" בין הבטחת קיום הוגן למי שאינו יכול להשיגו בכוחות עצמו, ובין הימנעות ממתן קצבאות הזדמנות ברמתן לשכר בר ההשגה, כדי לא להכחיד את המוטיבציה לעבוד ולהבטיח נגישות תוך הקטנת האפשרות לניצול לרעה.

התפתחותה המואצת של מדיניות הרווחה בשלושים עד ארבעים השנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הביאה ברוב מדינות הרווחה להישגים חברתיים חשובים, ובהתאם גם לגידול ניכר של ההוצאה הציבורית בתחום זה. ברוב המדינות התעורר צורך דחוף בחיסכון ובריסון גידולה של ההוצאה. יתר על כן, נראה שנוצר חוסר איזון מסוים בין התרחבות מעגל הסיכונים המבוטחים, עליית רמתן של הקצבאות וההקלה בתנאי הזכאות, מצד אחד, לבין הצורך לשמור על הנכונות לעבוד ולרסן את עלות העבודה הפוגעת בכדאיות ההעסקה, מצד שני. קיימת תחושה, שההישגים הסוציאליים עצמם פועלים במידה מסוימת כבומרנג. העובדים בני השכבות הנמוכות נלכדים במצב של אי כדאיות להשתלב בעבודות, שהשכר עבורן דומה לרמת הקצבאות הפתוחות בפניהם, ועל-ידי כך פוחתות נכונותם להתאמץ ותקוותם להתקדם בסולם הכלכלי-חברתי, אפילו בפרספקטיבה רב-דורית. זאת ועוד, קשיחויות ההעסקה ועלותה מקטינות את הביקוש לעבודה ומגבירות את האבטלה ואת היציאה משוק העבודה. התעצמות האבטלה מגדילה גם את מספר מקבלי הגמלאות האחרות - נכות, פרישה מוקדמת ודומיהן. ברוב מדינות הרווחה אכן נצפית בשנים האחרונות ירידה בשיעור המשתתפים בכוח העבודה, הן בשל אבטלה גוברת והן בשל ההסדרים החברתיים המאפשרים יציאה משוק העבודה תוך שמירה על רמת מחיה מתקבלת על הדעת. היום עומדת על סדר היום הדאגה לכך שהיוצאים משוק העבודה, הנשענים על מי שנשארים בו, יהיו רק מי שבאמת אינם יכולים לעבוד.

עד אמצע שנות ה-70 מחקרים בעניין גידול מספרם של הנכים ושל החולים ובעניין הקשר בינם להיעדרות מעבודה התמקדו בתכונות העבודה (מעבר לסיבות הבריאות), כגון - תנאי עבודה, סגנון ניהול, השפעת הטכנולוגיות החדשות. מאז אמצע שנות ה-70 נוספו לאלה מחקרים על השפעתם של הביטוח הסוציאלי ושל הטיפול הרפואי על מספרי החולים והנכים.¹

השוואה בינלאומית בתחומים הללו עשויה לעזור לזיהוי אלמנטים של מדיניות, שיש בהם כדי להשפיע על מיתון גידולה של אוכלוסיית הנסמכים על קצבאות. השוואת ההוצאה על קצבאות נכות בשש מדינות באירופה מורה, כי אכן יש הבדלים בין המדינות השונות בתחום זה. ההוצאה על קצבות נכות למיניהן היתה ב-1988 2%-3.5% מהתוצר הלאומי הגולמי בבלגיה, בדנמרק, בצרפת, בגרמניה ובבריטניה, ואילו בהולנד היא הגיעה ל-6%. זאת - כאשר ההוצאה לביטחון הסוציאלי בכללותה הגיעה ל-28%-29% בארבע המדינה הראשונות, בבריטניה - ל-24%, ובהולנד - ל-31%. ב-1989 ירדו לטמיון בתעשייה עקב מחלה (העדרות קצרה) בהולנד - 9% מזמן העבודה, בדנמרק - 6%, בבלגיה ובבריטניה - 7%, ובצרפת ובגרמניה - 8%. 15% מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה בדנמרק ו-13% בהולנד קיבלו קצבת נכות, בבריטניה - 11%, בגרמניה - 6%, ובבלגיה - 7% (1987).

קשה מאוד לאתר את הסיבות להבדלים בין מדינות בשיעור הנכים, ובמיוחד לעמוד על חלקה של מדיניות הרווחה ושל מבנה מערכת הבריאות בקביעת שיעור זה. זאת - מפני שהמדינות השונות נבדלות זו מזו במשתנים נוספים בעלי השפעה על התחום, כגון - אחוז האנשים בגיל העבודה מכלל האוכלוסייה, אחוז הצעירים בה, התפלגותם לפי ענפי כלכלה, שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בכלל ולפי מין, שיעורי האבטלה, מספר שעות העבודה, רמת הבריאות ועוד. למרות קשיים אלה נערכו השוואות בינלאומיות אשר ממצאיהן מורים, כי למדיניות ולהסדרים המנהליים יש השפעה לא מעטה על שיעורי הנסמכים על קצבת נכות. מחקר שהשווה את שיעורי הגידול והיעדרות מעבודה בהולנד, בבלגיה

¹ Soeters, I., and R. Prins, 1985, "Health care facilities and work incapacity: A comparison of the situation in the Netherlands with that in six other West European countries", International Social Security Review 2

ובגרמניה העלה, כי שיעור ההיעדרויות הגבוה ביותר ציין את הולנד, והנמוך - את בלגיה². זאת - גם כאשר הגיל, המין ושיעור עובדי-הכפיים נשאר קבוע. הבדלים אלה נובעים ממספר אלמנטים בהסדרי קצבות הנכות בהולנד. במדינה זו אין הבדל בין נכים כלליים לנפגעי עבודה, והמעבר מקבלת קצבת מחלה לקבלת קצבת נכות הוא אוטומטי לאחר 12 חודשי היעדרות. רופא מטפל איננו רשאי לתת אישור להעדר מעבודה או לקבל קצבה. כתוצאה מכך יש כפילות בבדיקות הרפואיות, ותקופות ההמתנה ארוכות. גורמים אלה, מביאים לדעת החוקרים לשיעורים גבוהים, יחסית, של מקבלי קצבת נכות.

הגידול המואץ באוכלוסית הנסמכים על הקופה הצבורית, הצורך הדוחק במציאת דרכים לקידום תעסוקתם של נכים, וחוסר האפשרות להסיק מסקנות מנתונים קיימים הביאו את ארגון הביטוח הסוציאלי הבינלאומי (ISSA) ליזום מחקר בינלאומי פרואקטיבי, שמטרתו תהיה לעמוד על ההסדרים הרלבנטיים במדינות השונות ולבדוק את יעילותם למניעת יציאה משוק העבודה, כלומר:

1. אילו פעולות והסדרים בתחומים הרפואי, הטיפולי, השיקומי והמינהלי משפיעים על חזרה לעבודה של נכים,
2. אילו תוצאות מתקבלות מבחינת שיפור מצב הבריאות וחזרה לעבודה,
3. מה הקשר בין 1 ל-2,
4. הבדלים בין המדינות המשתתפות במחקר בני"ל.

השוואה בינלאומית לכשעצמה יש בה כדי לשפוך אור חדש לכל מדינה על הסדריה שלה. בעיות העבודה והבריאות במדינות העולם המתועש דומות, אך הפתרונות שונים. המחקר נועד לחשוף את האפקטיביות היחסית שמגיעות אליה המדינות השונות ואת הגורמים המביאים לה, כ"מניעה משנית". המשתנים התלויים במחקר זה הם משך תקופת ההבראה, משך תקופת אי-היכולת לעבוד (וקבלת גמלה), אופן היציאה משוק העבודה (לנכות, אבטלה או פרישה) והחזרה אליו. הושו מערכות החוק, אך בעיקר נאספו נתונים פרואקטיביים, מאחר שניסיונות להשוות נתונים רטרוספקטיביים נכשלו (מחמת ההבדלים הגדולים במבנה המערכות ובסוגי הנתונים בין המדינות השונות).

² ראה הערה קודמת.

מאחר שסוג המחלה משפיע מאוד על תהליכי השיקום והחזרה לעבודה ומאחר שלא ניתן (מסיבות מובנות) לחקור מדגם גדול מספיק כדי שיהיה משמעותי לגבי מספר גדול של מחלות, הוחלט לבחור קבוצת מחלות אחת, שהיא שכיחה ובעלת דיאגנוזה אחידה פחות או יותר ואשר יש לחולים בה סיכוי טוב לחזור לעבודה.

6.1.2 היוזמה המחקר וארגונו

היוזמה לעריכת המחקר הנדון היתה כאמור, של ארגון הביטחון הסוציאלי הבינלאומי (ISSA). בפגישת ועדת המחקר של ארגון זה בווינה ב-1992 הוצע למדינות החברות בו להשתתף במחקר בינלאומי בנושא. בפברואר 1993 נערכה פגישת הכנה של נציגי המדינות שהביעו עניין להשתתף במחקר. השתתפו בה נציגי אוסטרליה, קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, הולנד, שוודיה, ארה"ב וישראל. בשלב הראשון כל אחת מהמדינות ערכה בדיקת היתכנות לביצוע המחקר במתכונת שהוצעה. לאחר שבוצעו בדיקות אלה שש מדינות ביקשו להשתתף במחקר: שוודיה, דניה, גרמניה, הולנד, ארה"ב וישראל. בשלב מאוחר יותר הצטרפה גם נורווגיה.

המחקר מנוהל על ידי ועדת היגוי, שחברים בה נציגי המוסדות המממנים את המחקר במדינות השונות, ועל ידי ועדת חוקרים, נציגי המדינות המשתתפות. האחרונים תכננו את המחקר במשותף, והם מבצעים אותו במדינותיהם. הניהול הבינלאומי והתיאום מתבצעים על ידי חברה מסחרית, שעבודתה ממומנת מכספי המדינות המשתתפות. בשלב מאוחר יותר נשכרה גם חברת עיבוד נתונים לשם בניית מסד הנתונים המשותף, ארגונו ובדיקתו.

אוכלוסיית המחקר הבינלאומי הוגדרה כדלקמן: שכירים עובדים בגיל 18-59, שנפגעו בגבם התחתון,³ ואשר עקב פגיעה זו נעדרו מעבודתם שלושה חודשים לפחות. לא נכללו במחקר חולים במחלה ממארת, מי שנותחו בגבם ב-12 החודשים שקדמו להיעדרות מהעבודה ומי שפגיעתם היא שבר. נקבע, כי בכל מדינה ייבחר מדגם נחקרים בן 300 איש לפחות, אשר ירואיינו שלוש פעמים: בחודש הרביעי לאחר הפגיעה, בחודש השניים-עשר ובחודש העשרים וארבעה. כמו כן נקבע, שהראיונות ייערכו פנים אל פנים, בטלפון או

³ סוגי הפגיעות המפורטים נקבעו על פי הגדרת ICD 9, ומספריכם: 721,722,724.

באמצעות שאלון שיישלח בדואר. השאלונים שישמשו בכל שלושת סוגי הראיון הללו יכללו שאלות זהות שתישאלנה בכל המדינות, כאשר כל מדינה רשאית להוסיף שאלות כרצונה.

6.2 ביצוע המחקר בישראל

בישראל הבעיה העיקרית היתה מציאת מסגרת דגימה מתאימה. מסגרת הדגימה הטובה ביותר במדינות שבהן הדבר אפשרי היא רישום מרכזי של דמי המחלה. בישראל אין רישום כזה. זאת - מפני שלפי החוק דמי המחלה משולמים על ידי המעסיק, שמותר לו להיות מבוטח באחת הקרנות המבטחות לעניין זה (בעיקר המעבידים הגדולים עושים זאת). בשירות הציבורי מימון דמי המחלה על פי רוב תקציבי.

בהיעדר רישום מרכזי של דמי המחלה בארץ הוחלט לחפש מסגרת דגימה חלופית. נשקלו מספר אפשרויות:

- א. דגימת מכוני רנטגן ו/או מכוני פיזיותרפיה ו/או מרפאות אורתופדיות, וחקירת הפונים אליהם,
- ב. דגימה של מבוטחי "מבטחים" - הקרן הגדולה ביותר לביטוח דמי מחלה בארץ,
- ג. דגימה של מקבלי קצבת נכות כללית,
- ד. דגימה של תובעי דמי פגיעה בעבודה.

האפשרות הרביעית לעיל אמנם תואמת לדרישות המחקר, אך זו קבוצה חלקית בלבד של כלל הנפגעים, בהתאם להגדרת אוכלוסיית המחקר. לאחר תהליך ארוך וממושך, שנעשו במרוצתו ניסיונות מסוגים שונים, המסקנה היתה שמסגרת הדגימה האפשרית היחידה היא בכל זאת זו של הפונים לקבלת דמי פגיעה בעבודה, והוחלט להסתפק באלה. יוער, כי בסופו של דבר בכל אחת מהמדינות מסגרת הדגימה נקבעה בהתאם לאפשרויות. כשיסוכם המחקר ההשוואתי הבינלאומי תפורטנה מסגרות הדגימה השונות.

בישראל מסגרת האוכלוסייה שנדגמה היא, כאמור, התובעים דמי פגיעה בעבודה. במדגם כלולים כל התובעים דמי פגיעה בגין פגיעה בגב (היינו לא רק גב תחתון, ראה לעיל), שגילם עד 59. כמו כן כלולים בו עצמאים, לא רק שכירים, כמוסכם במחקר הבינלאומי.

הסיכומים שיוצגו להלן מתייחסים לכלל מדגם זה, ואילו לצורכי המחקר הבינלאומי נכללו מאלה רק המתאימים להגדרת האוכלוסייה במחקר הבינלאומי בלבד.

אוכלוסיית המחקר בישראל כללה, אם כן, את כל מי שנפגעו בגבם ופנו למוסד לביטוח לאומי בתביעה לקבלת דמי פגיעה בחודשים אוגוסט 1994 - אוקטובר 1995. משך התקופה הוכתב על ידי צורכי המדגם. שיטת איסוף הנחקרים היתה כדלקמן: נתונים המופיעים בטופס התביעה מספיקים לבדיקת התאמתו של כל פונה להשתתף במחקר מכל בחינה, להוציא את משך ההיעדרות, שאמור להיות, כזכור, שלושה חודשים. לכן, בראשיתו של כל חודש במשך התקופה שצוינה לעיל הופקה מקובץ תובעי דמי פגיעה של המוסד לביטוח לאומי רשימה של מי שנפגעו בגבם ואשר עבדו 70-120 יום ממועד הפגיעה (זאת - מאחר שאם עבדו יותר מ-120 יום ממועד הפגיעה, האיחור בהגשת התביעה לא יאפשר עוד לראינם). (מדי חודש כ-10% היו כאלה). פוקד פנה בטלפון לכל המופיעים ברשימה על מנת לברר מהו משך היעדרותם מעבודתם. מי שנעדרו לפחות שלושה חודשים להכלל באוכלוסיית המחקר.

יוער, כי באוכלוסיית המחקר נכללו גם מי שתביעתם נדחתה, באם עקב הפגיעה בגבם לא עבדו (על פי הצהרתם) שלושה חודשים לפחות. כאמור, במחקר שנערך בישראל נכללו גם עובדים עצמאיים (17%), שלא השתתפו במחקר הבינלאומי.

בתקופה הנדונה 5,569 איש בסך הכול נפגעו בגבם ותבעו דמי פגיעה. עם 63% מהם נוצר קשר על מנת לבדוק האם הם מתאימים לדרישות המחקר על פי התהליך שתואר לעיל. 2% מאלה סירבו לענות, ו-35% לא אותרו. נמצאו מתאימים למחקר 514 איש. ראיון ראשון נערך עם 85% מהם (435 איש). 9% סירבו להתראיין, 1% לא אותרו, ו-5% נמצאו לא מתאימים.

ראיון שני נערך עם 384 איש, שהם 88% מאלה שרואיינו בראיון הראשון. 6% סירבו להיענות לראיון השני, 4% לא אותרו, ו-2% נמצאו לא מתאימים בשלב זה. סיכום הנתונים שיוצג להלן מתייחס ל-384 נחקרים אלה.

ראיון שלישי ואחרון נערך עד כה עם 90% מן המרואיינים בראיון השני. 4% נוספים נמצאים בטיפול. ה-6% הנותרים סירבו, או לא אותרו.

6.3 ממצאי המחקר שנערך בישראל

6.3.1 מצב העבודה במועד הראיון השני - שנה לאחר הפגיעה

51% מהנחקרים (196 איש) שנה לאחר הפגיעה עבדו במועד הראיון השני. באלה היו כלולים 33% (128 איש) שעבדו באותו מקום שבו עבדו לפני הפגיעה, עוד 16% (63 איש) שעבדו במקום אחר, ו-1% שהיו בעבר שכירים (5 אנשים) אך פתחו עסק עצמאי. 49% (188 איש) לא עבדו במועד זה, כולל 4% (15 איש) שחיפשו עבודה ו-8% (30 איש) שעבדו בזמן כלשהו לאחר הפגיעה, אך לא במועד הראיון.

מנתונים ראשוניים המתייחסים למועד זה בהולנד עולה, כי 73% חזרו לעבודה, כולל 8% שעבדו חלקית וקיבלו בו זמנית קצבת מחלה חלקית (בישראל הסדר כזה אינו קיים כשמדובר בדמי פגיעה או בדמי מחלה, אלא רק כשמדובר בקצבות נכות). עוד 9%, כמו בישראל, עבדו בזמן כלשהו לאחר הפגיעה, אך לא במועד הראיון. בשוודיה עבדו במועד הראיון השני 32%, לא כולל מי שעבדו חלקית וקיבלו כהשלמה קצבת מחלה.

57% מאלה שלא עבדו שנה לאחר הפגיעה בישראל אמרו שיחזרו לעבוד. באלה היו 8% (15 איש) שהתכוונו לחזור לעבודה בתחום עבודתם הקודם ועוד 49% (91 איש) שאמרו, כי ייאלצו להחליף את תחום העבודה. רוב המתעתדים לחזור לעבודה לא ידעו מתי יחזרו (77%). 20% (38 איש) מאלה שלא עבדו במועד הראיון השני השיבו, שלא יעבדו יותר, ו-23% (43 איש) השיבו שאינם יודעים מה יהיה עתידם בשוק העבודה. סיבת אי עבודה במועד הראיון השני לגבי 84% מכל הנחקרים היתה הפגיעה בגבם. ל-6% היתה סיבה בריאותית אחרת ו-8% (שהם 4% מכלל הנחקרים) חיפשו עבודה. בהולנד 71% נמנעו מעבודה מחמת הפגיעה בגבם, ל-5% היתה בעיה רפואית אחרת, ול-24% היו סיבות אחרות.

6.3.2 התכונות שנבדקו בראיון השני והקשר ביניהן

6.3.2.1 תכונות דמוגרפיות

77% מהנחקרים היו גברים. שיעור העובדים בקרב הגברים במועד הראיון השני היה מעט גבוה מזה שבקרב הנשים (53% לעומת 45%, בהתאמה - הבדל לא מובהק). במחקרים אחרים נמצא, כי אחוז הגברים החוזר לעבודה גדול פי 1.5 מזה של הנשים. הגיל הממוצע היה 39. קצת יותר מרבע היו בגיל 25-34 וקצת פחות מרבע - בגיל 45-54. 35% היו גילאי 35-44. במועד הראיון השני עבדו בעיקר גילאי ה-25-34 (60%) וגילאי ה-35-44 (52%). הצעירים (עד 24) וגילאי 45-54 עבדו פחות (42%-43%). מעניין לציין, ששיעור העובדים בגיל 55-59 היה גבוה מהשיעור בקרב גילאי 45-54 (49%).

89% מהנחקרים היו נשואים. שיעור העובדים בהם במועד הראיון השני היה גבוה משל האחרים. ככל שמספר הילדים היה גדול יותר, כן היה גבוה שיעור העובדים (הבדל מובהק - T Test, $T = 0.000$). לשני שלישים מהלא רווקים היו עד שלושה ילדים. ל-19% היו 4 ילדים. יש לציין, שגיל הילד הצעיר לא השפיע על שיעור העובדים במועד הראיון השני, גם לא על זה של הנשים. יותר משני שלישים גרו בבית עם בן זוג וילדים. 14% לא גרו עם קרובי משפחה. הנחקרים גרו בבית שבו 3.7 נפשות בממוצע.

60% מהנחקרים נולדו בישראל, 23% - במדינות אסיה ואפריקה, 14% - במדינות ברית המועצות לשעבר, ו-4% ביתר מדינות אירופה ואמריקה. קרוב לשלושת רבעי מהעולים מברח"מ עלו בשנים האחרונות. יתר העולים עלו ברובם עד 1965. במועד הראיון השני שיעור העובדים בקרב ילידי אסיה-אפריקה היה נמוך משל האחרים.

ל-31% מהנחקרים היתה השכלה תיכונית חלקית, ל-29% השכלה תיכונית מלאה, אולם רק ל-8% היתה תעודת בגרות מלאה. 9% למדו במוסד על-תיכוני - לפחות ממחציתם גם היה תואר. עוד 9% למדו במוסד אקדמי, ולמרביתם היה תואר (ראשון ל-4%, שני או שלישי - ל-3%). 57% למדו 10-12 שנים, ו-18% - 13 שנים או יותר. יש לציין, שמן הנשים 27% למדו 13 שנים או יותר, לעומת 14% מן הגברים. מספר שנות הלימוד הממוצע היה 10.9. ככל שגבוה מספר שנות הלימודים, כן גבוה שיעור העובדים במועד הראיון השני.

ל-21% היתה תעודת מקצוע. לשליש מהם בקירוב במקצועות המכונאות, החשמל וכד'. לעוד 15% - במקצועות הבניין, ולאחוז דומה - במקצועות שירות. ל-70% היה מקצוע (לאו דווקא עם תעודה). 40% רכשו אותו תוך כדי עבודה, ועוד 20% - בקורס. שיעור בעלי המקצוע שחזרו לעבודה היה מעט גבוה משל היתר (54% לעומת 43%).

עברית היא שפת האם של כמחצית מהנחקרים. מן היתר - 32% אינם יהודים, ו-68% לא נולדו בישראל. מי ששפת אמם עברית חזרו לעבודה יחסית יותר מן האחרים (58% לעומת 45%).

6.3.2.2 תכונות העבודה ערב הפגיעה

קרוב לשליש מהנחקרים עבד ערב הפגיעה בגב במקצועות הבניין (15%) והחרושת. עוד 17% עבדו בהפעלת מכונות ובנהיגה (12%). 19% היו פועלים בלתי מקצועיים, 13% - עובדי שירותים, והיתר - טכנאים (6%), פקידים (5%), פרופסיונלים ומנהלים (4.5%). כצפוי, בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל, חלקם של העובדים בעבודה גופנית בנחקרים היה גדול.

הטכנאים וההנדסאים וכן המנהלים והפרופסיונלים חזרו לעבודה יחסית יותר מאשר הפקידים, הבלתי מקצועיים ועובדי השירותים (70%-76% לעומת 38%-40%, בהתאמה). כמחצית מעובדי התעשייה חזרו לעבודה, ומעובדי הבניין קצת יותר מזה. תמונה זו מלמדת, כי השפעת משלח היד על החזרה לעבודה כנראה קשורה בעיקר ברמת העבודה וההכנסה, ופחות בדרישות הפיזיות הכרוכות בעבודה. ואמנם, ההכנסה הממוצעת של המנהלים ושל הפרופסיונלים היתה גבוהה, יחסית, ואילו של עובדי השירותים ושל הבלתי מקצועיים - נמוכה; לעומת זאת המדדים המאפיינים את העבודה בתחום הלחץ הפיזי לא העלו הבדלים חד משמעיים בין משלחי היד השונים (ראה להלן).

18% עבדו ערב הפגיעה בענף הבינוי, 27% - בתעשייה, 11% - במסחר, 10% - בתחבורה, ו-9% - בבריאות וברוחה. לעומת האוכלוסייה הכללית, ההתפלגות לפי ענף חשפה ייצוג גבוה של עובדים בבניין, בתעשייה ובנהיגה.

94% עבדו במשרה מלאה 51 שעות בשבוע בממוצע. הגברים עבדו 55 שעות בשבוע בממוצע, והנשים - 42. 27% עבדו במשמרות. מספר שעות העבודה הממוצע לא נמצא קשור לחזרה לעבודה, אך העובדים במשמרות חזרו לעבודה בשיעור גבוה מן היתר (60% לעומת 48%, בהתאמה).

15% היו עצמאים ומעסיקים, היתר - 85% - היו שכירים, כולל 54% בעלי עבודה קבועה. 45% אמרו, שמקום העבודה יישמר להם עד שיבריאו. 35% לא ידעו האם מקום העבודה יישמר להם. העצמאים והשכירים הקבועים חזרו לעבודה בשיעור גבוה מן השכירים, שמקום עבודתם לא היה קבוע (54% לעומת 42%, בהתאמה).

11% פוטרו מאז הפגיעה בגבם ועד למועד הראיון הראשון (3-4 חודשים). 9% התפטרו; אצל מרביתם הפסקת העבודה היתה קשורה לפגיעה בגבם. 10% דיווחו על צמצומים שהיו במקום עבודתם בשנה שקדמה לפגיעה. 3% סברו, שבשנה שלאחר מכן יהיו צמצומים. 2% חששו שהם עצמם עלולים להיות בין המפוטרים.

3% עבדו בעבודה נוספת 25 שעות בשבוע בממוצע. אלה חזרו לעבודה, כצפוי, בשיעור גבוה מן האחרים (67%-ו-51%, בהתאמה).

הוותק הממוצע במקום העבודה העיקרי האחרון היה שבע שנים. כמחצית עבדו בו עד שלוש שנים, עוד רבע - ארבע עד עשר שנים, והיתר - יותר מעשר שנים. דהיינו, חלק ניכר מהנחקרים היו יציבים במקום עבודתם. ואמנם, בשנתיים שקדמו לפגיעה 86% מהנחקרים עבדו ברציפות במשרה מלאה. עוד 5% עבדו ברציפות במשרה חלקית. היתר עבדו בחלק מתקופה זו, ואילו בחלק אחר נעדרו עקב מחלה (8%), חיפוש עבודה (4%), או לימודים (2%).

היציבות בעבודה ניכרת גם בכך, ש-42% עבדו בכל השנים מאז גיל 20 ועד למועד הראיון. כצפוי, מאז גיל 20 עבדו כל השנים 57% מן הגברים ו-21% מן הנשים. עוד כרבע עבד 76% - 95% מהתקופה מאז מלאות להם עשרים שנה ועד למועד הראיון. 14% עבדו 50%-75% מתקופה זו, ו-12% עד 50%. אחוז העצמאים שעבדו ברציפות מאז גיל 20 היה יחסית

גבוה יותר (58%). רציפות העבודה בקרב השכירים חסרי הקביעות היתה מועטת יותר (42%), כצפוי.

ככל שהוותק במקום העבודה האחרון היה רב יותר ומספר שנות העבודה שעבדו מאז גיל 20 גדול יותר - כן גבוה היה שיעור העובדים במועד הראיון השני. דהיינו, ליציבות בעבודה יש השפעה חשובה על החזרה לעבודה.

כדי לבדוק את היחס הבסיסי לעבודה הוצגו לנחקרים ארבעה משפטים, המבטאים עמדות שונות כלפי עבודה. הם נתבקשו לציין באם הם מסכימים, מתנגדים, או חסרי דעה ביחס לכל אחד מהם. משפטים אלה נלקחו ממחקר הערכים הארופיים שנערך ב-1990 על ידי אוניברסיטת TILBURG בהולנד (בגרסה המקורית הנחקרים נתבקשו לבחור באחד מהמשפטים שהוצגו).

נמצא, כי 58% השיבו, כי הם "עושים תמיד כמיטב יכולתם בלי שים לב לגובה התשלום שהם מקבלים". 50% התנגדו לקביעה כי "עבודה היא כמו עסקה מסחרית - ככל שאתה מקבל יותר אתה משקיע יותר". 48% גרסו, ש"העבודה היא הדבר החשוב ביותר בחייהם", ו-62% שללו את המשפט: "אם לא הייתי מוכרח - לא הייתי עובד". 74% ענו, כי הם "נהנים לעבוד, אך לא מניחים לעבודה להפריע ליתר עיסוקיהם". הציון הממוצע על אינדקס שנבנה ממשפטים אלה במשולב בסולם בן שלוש דרגות היה 1.7 (3 = יחס "חיובי" לעבודה). אולם גם ההתייחסות לכל אחד מן המשפטים בנפרד וגם האינדקס לא הבחינו בין מי שחזרו לבין מי שלא חזרו לעבודה עד למועד הראיון השני.

רוב הנחקרים לא סברו, שיש בציבור נטייה להשתמט מעבודה בתואנות בריאות. כך, 27% בלבד סברו, כי "אנשים מביאים פתק מחלה יותר מדי בקלות בארץ הזו". 36% שללו את האפשרות. היתר - לא הסכימו ולא הזימו. מעניין, שדווקא מי שהסכימו למשפט זה, חזרו לעבוד בשיעור גבוה יותר מאחרים.

אחד הגורמים החשובים המשפיעים על חזרה לעבודה הוא אופי העבודה, כלומר - באיזו מידה כלולות בדרישות התפקיד מטלות, שהפגיעה מקשה על ביצוען. על מנת לאפיין

מבחינה זו את העבודות שבהן עבדו הנחקרים אומצו ארבעה סולמות, המתייחסים לדרישות התפקיד. כל סולם בנוי ממספר שאלות, המתייחסות לאספקטים רלבנטיים בעבודתו של הנחקר. הנחקר נתבקש לדרג בסולם בן ארבע דרגות תדירות באיזו מידה כל אחת מהן מתארת את תפקידו בעבודה ("לעיתים קרובות"). הסולמות שנבחרו היו: מרווח החלטה (Decision Latitude), דרישות פסיכולוגיות (Psychological Demands) דרישות פיזיות (Physical Demands) ותמיכה חברתית בעבודה (Work Social Support).

הציונים שנתקבלו מורים (לוח מס. 1), כי הנחקרים עבדו בעבודות שבהן תחושת התמיכה החברתית בעבודה היתה גבוהה, הלחץ הפסיכולוגי ואף מירווח ההחלטה היו די גבוהים, ואילו הלחץ פיזי היה בינוני בממוצע. מחוץ לתמיכה החברתית כל המדדים הבחינו באופן מובהק בין מי שחזרו לעבודה במועד הראיון השני למי שלא חזרו.

6.3.2.3 תכונות העבודה - שנה לאחר הפגיעה

גם מי שחזרו לעבודה עשו שינויים בעבודתם על מנת להתאימה למצבם לאחר הפגיעה: 74% מהעובדים דיווחו כי שינו את תוכן עבודתם, או את תפקידם. מאלה שאמרו, כי הם ממשיכים לעבוד באותו התחום 70% אמרו כי שינו את תפקידם. ל-16% נעשו התאמות פיזיות במקום עבודתם. 56% דיווחו שהם מרווחים בעבודתם החדשה פחות מאשר לפני הפגיעה. 6% אמרו, שהם מרווחים יותר, והיתר - אותו הדבר. אולם אם נשווה את ההכנסה ערב הפגיעה, כפי שדווחה במועד הראיון הראשון, להכנסה במועד הראיון השני,

לוח מס. 1: ממוצע ציוני דרישות התפקיד בראיון הראשון, לפי מצב העבודה במועד הראיון השני

סולם	סך הכול	עבודה במועד הראיון השני	
		עובדים	לא עובדים
מרווח החלטה	2.5	2.6	2.4
דרישות פסיכולוגיות	2.8	2.7	2.9
דרישות פיזיות	1.9	2.0	1.8
תמיכה חברתית בעבודה	3.4	3.5	3.4

נראה כי אין התאמה מלאה בין הפרש זה לבין הדיווח על הפרשי ההכנסה בין שני מועדים אלה, לא כשמדובר בסכומים, ואף לא כשמדובר בכיוון ההפרש - תוספת/הפסד.

54% טענו, ששנה לאחר הפגיעה הם עובדים פחות שעות מאשר קודם לכן. 7% דיווחו כי הם עובדים שעות רבות יותר. (גם כאן השוואת הדיווח במועד הראיון הראשון לזה במועד השני לא העלתה התאמה מלאה באשר לשנוי המוצהר במספר שעות העבודה).

בהולנד 29% בלבד שינו את תוכן עבודתם, ל-23% נעשו התאמות פיזיות, 10% אמרו במועד הראיון השני כי הם מרוויחים פחות מאשר בעבודתם הקודמת, ו-13% עבדו פחות שעות.

השוואת משלח היד ערב הפגיעה ובמועד הראיון השני מעלה תמונה דומה למדי: אחוז הבנאים ירד במעט, וכך גם אחוז הפועלים הבלתי מקצועיים והמקצועיים, ואילו אחוז הפקידים גדל במעט. כך, כצפוי, בעלי משלחי היד הבולטים נשארו הנהגים (15%), הבנאים (14%) ועובדי הניקיון והטיפול (11%). 20% עבדו כפועלים בתעשייה, כטכנאים (10%), כפקידים (7%), או כמנהלים וכפרופסיונלים (6%). היתר (17%) עבדו בשירותים, חקלאות וכפועלים לא מקצועיים.

בהתייחס לענף כלכלי, במועד הראיון השני 14% עבדו בבניין, 12% - בתחבורה, 27% - בתעשייה ו-26% בשירותים ציבוריים, עסקיים ואחרים, 15% במסחר והארוחה, והיתר בחקלאות ובשירותים פרטיים.

16% היו עצמאים, ו-84% - שכירים, כולל 46% שהיתה להם קביעות בעבודתם.

כרבע עבדו במקומות עבודה קטנים, שיש בהם עד ארבעה עובדים. באלה כלול, כמובן, רוב העצמאים (70%). עוד כרבע עבדו במקום שבו עובדים עד כ-15 איש, וכמספר הזה במקומות עבודה גדולים שבהם יותר ממאה עובדים.

70% עבדו בשעות העבודה הרגילות, 27% עבדו במשמרות, ו-3% עבדו באופן קבוע אחה"צ או בלילה.

מספר שעות העבודה הממוצע היה 39. 20% עבדו עד 25 שעות בשבוע, 35% - 20-45 שעות בשבוע. היתר (כרבע) עבדו יותר. כצפוי, 34% מן הנשים עבדו עד 25 שעות בשבוע, ומן הגברים - 17%. בהתאם, 28% מן הגברים עבדו יותר מ-45 שעות בשבוע, ואילו מן הנשים - 11%. בניגוד לצפוי, 17% מן העצמאים עבדו יותר מ-45 שעות בשבוע, לעומת 26% מן השכירים; ו-43% מהעצמאים עבדו עד 25 שעות, לעומת 16% מן השכירים.

זמן ההגעה מהבית למקום העבודה היה 26 דקות בממוצע. הוותק במקום העבודה היה עד שנה אצל 39% מהעובדים. כמעט כולם התחילו, כמובן, לעבוד לאחר הפגיעה במקום חדש. ל-31% היה ותק בן 2-10 שנים בעבודה, ול-10% ותק של יותר מ-20 שנה.

6.3.2.4 הציפיות לחזור לעבודה במועד הראיון הראשון

קרוב לשלושת רבעי מהנחקרים סברו במועד הראיון הראשון שיחזרו לעבודה, בהם כרבע שסברו כי יוכלו לחזור לתחום בו עבדו, וכמחצית שסברו כי יחזרו לעבודה אך בתחום אחר. 11% סברו שלא יחזרו לעבודה, ו-17% לא ידעו מה יהיה גורלם. מאלה שהשיבו כי מקום עבודתם נשמר להם, 41% אמרו שיחזרו לעבוד בתחום בו עבדו לפני הפגיעה. כ-10% כבר חזרו לעבודה עד למועד הראיון הראשון, דהיינו 3-4 חודשים מיום הפגיעה. עד לראיון השני חזרו כמחצית, כאמור לעיל.

אם נבחן את החזרה לעבודה במועד הראיון השני על פי הציפיות לכך במועד הראיון הראשון ניווכח, כי מי שציפו לחזור לעבודה בתחומם, חזרו לעבודה בשיעור גבוה ממי שציפו לחזור לעבודה, אך בתחום אחר (71% ו-51%, בהתאמה). מאלה שציפו לא לחזור כלל לעבודה במועד הראיון הראשון - רק קצת יותר מרבע עבדו במועד הראיון השני.

ככל שקרוב היה מועד החזרה הצפוי לעבודה (על פי הציפיות במועד הראיון הראשון), כן גבוה אחוז העובדים במועד הראיון השני. כך גם באשר לאלה שכבר עבדו במועד הראיון הראשון - 86% מהם עבדו גם במועד הראיון השני. מאלה שציפו לחזור לעבודה תוך חודש

73% עבדו; מאלה שציפו לחזור תוך 1-3 חודשים 61% עבדו, ומאלה שציפו לחזור תוך יותר משלושה חודשים 48% עבדו. בהתאם, 75% מאלה שציפו שלא יחזרו לעבודה אמנם לא חזרו. מאלה שלא ידעו במועד הראיון הראשון מה יהיה גורלם 41% עבדו במועד הראיון השני.

הנתונים מורים באופן כללי, כי הציפיות לגבי מועד החזרה לעבודה ניבאו חזרה לעבודה טוב יותר מאשר ההצהרה הכללית על הכוונה לחזור לעבודה, וכי הציפייה לחזור התממשה פחות מהציפייה לא לחזור לעבודה.

לרבע בקירוב מאלה שלא עבדו במועד הראיון השני היה מקום עבודה לחזור אליו. רובם קיים גם בתקופת ההיעדרות קשר עם המעסיק ו/או עם חברים לעבודה. אולם רק 14% מהם חשבו לחזור לעבוד במקום זה. 36% חשבו להחליף את תחום העבודה, 13% חשבו שלא יחזרו לעבוד, ו-36% נוספים לא ידעו מה יהיה.

6.3.2.5 הכנסה מעבודה

ההכנסה הממוצעת מעבודה במועד הראיון הראשון היתה 3,468 ש"ח (מחירים שוטפים). השכר הממוצע למשרת שכיר ב-1995 היה 4,312 ש"ח. במועד הראיון השני ההכנסה הממוצעת מעבודה של כלל הנחקרים ירדה ל-2,983 ש"ח. עם זאת, ההכנסה הממוצעת של מי שחזרו לעבודה היתה גבוהה (3,813 ש"ח) מזו של מי שלא חזרו לעבודה (3,113 ש"ח), ומזו של כלל הנחקרים בראיון הראשון. דהיינו, ככל שהכנסה מעבודה ערב הפגיעה היתה גבוהה, כן גבוה היה שיעור החזרה לעבודה.

6.3.2.6 מצב הבריאות הכללי

ל-12% מהנחקרים היתה מחלה כרונית נוסף על הפגיעה בגב, אך רק חמישית מהם סברו שמחלה זו מפריעה לחזרתם לעבודה.

מחקרים רפואיים שונים מורים, כי לעישון יש השפעה על מצב הבריאות הכללי. לכן נבדקו במחקר זה הרגלי העישון של הנחקרים. נמצא, כי כמחציתם עישנו בקביעות, עוד חמישית

עישנה בעבר. המעשנים עישנו 21 סיגריות בממוצע ליום, ובממוצע עישנו 15 שנים - כולל מי שהפסיקו לעשן. התנהגות העישון לא נמצאה קשורה לחזרה לעבודה.

6.3.2.7 הפגיעה בגב

אצל 86% מהנחקרים בעיות הגב החלו עד שבוע לפני התחלת היעדרותם מהעבודה. דבר זה צפוי, מאחר שמדובר בפגיעה בעבודה.

13% נעדרו מעבודתם בשנתיים האחרונות מסיבת מחלה כלשהי, כולל 9% שהמחלה שבה מדובר היתה בגבם. מי שנעדרו מחמת הבעיות בגבם, נעדרו בממוצע 4.2 שבועות בשנה שקדמה להיעדרות הנוכחית, שהצטברו ל-1.2 תקופות העדרות בממוצע.

כאמור, הבעיה בגב שגרמה להיעדרות מהעבודה התעוררה רק זמן קצר ביותר לפני התחלת ההיעדרות. לכן במרבית המקרים הנחקרים לא נקטו, על פי דיווחם, בפעולות מיוחדות של התמודדות עם הבעיה בגבם בשנה שקדמה להתחלת היעדרותם הנוכחית מהעבודה. רק 6% עבדו בתקופה זו לאט מהרגיל. כמספר הזה נחו יותר מן הרגיל, העבירו עבודה לעמיתיהם, או עשו הפסקות רבות מן הרגיל בעבודתם. 9% מצאו דרכים חדשות, פחות מכאיבות, לביצוע עבודתם, וכמספר הזה התייעצו עם חברים ועם קרובים או ממונים, או נמנעו מתנוחות מסוימות בזמן עבודתם. כמצופה, ככל שהבעיה התחילה זמן רב יותר לפני התחלת ההיעדרות הנוכחית, כן רבים היו מי שנקטו דרכי התמודדות.

6.3.2.8 הערכת מצב הבריאות ויכולת התפקוד

הספרות המקצועית קובעת כי קשה מאוד לאבחן מהו הבסיס הפיזיולוגי של כאבי הגב, ולכן יש חשיבות רבה לתלונות החולה. כמו כן יש הבדלים לא קטנים בין שיטות האבחון הנקוטות במדינות השונות. לכן, נוסף על הנתון האבחוני שקבע את אוכלוסיית המחקר, חומרת הפגיעה, מצב הבריאות ויכולת התפקוד נמדדו על פי מספר מדדי הערכה סובייקטיביים, אשר נבנו ותוקפו במחקרים קודמים. מידת הכאב במועד הראיון הוערכה באמצעות סולם בן 11 דרגות (0 = אין כאב). יכולת העבודה במועד זה נבדקה באמצעות סולם בן 10 דרגות (1 = יכולת גרועה). במועד הראיון הראשון הציון הממוצע בסולם

הכאב היה 6.1 ולא השתנה הרבה במועד הראיון השני. ציון הערכת יכולת העבודה גם הוא לא השתנה בהרבה (3.0 בממוצע במועד הראשון ו-3.5 בשני).

גם הערכת עוצמת הכאב וגם הערכת יכולת העבודה במועדי הראיון הראשון והשני נמצאו קשורות באופן מובהק (מבחן T Test) לעבודה במועדים הראשון והשני. כצפוי, אצל העובדים עוצמת הכאב פחתה בין הראיון הראשון לשני, ויכולת העבודה גברה, ולהיפך אצל הלא-עובדים. זאת - כאשר הפער בין העובדים ללא עובדים נשאר דומה מבחינת עצמת הכאב, אך גדל מבחינת יכולת העבודה.

נוסף על כך נעשה ניסיון לבדוק האם הפגיעה בגב מקרינה גם כאב (סכימטי) ברגליים. לשם כך נשאלו הנחקרים האם יש להם כאב ברגל אחת או בשתיים. 84% ענו על כך בחיוב במועד הראיון הראשון. כמו כן, הנחקרים נתבקשו לסמן בציור גוף את מקום הכאב. פענוח הסימונים על פי הנחיות רופא העלה, כי רק אצל כמחציתם של מי שאמרו כי יש להם כאב ברגל הכאב כנראה היה סכימטי.

במועד הראיון השני נשארה כלולה בשאלון רק השאלה הראשונה בשתיים. 43% ענו עליה בחיוב. דהיינו, שיעור מי שעדיין סבלו מכאב ברגל ירד באופן ניכר. אולם מי שעדיין סבלו מכך עבדו בשיעור נמוך מן האחרים.

השפעת הפגיעה בגב על מוגבלותם של הנחקרים נבדקה באמצעות הערכה סובייקטיבית של יכולת התפקוד הפונקציונלית בחיי היום-יום (כגון: יכולת להוריד ספר ממדף גבוה, להתרומם מהמיטה ממצב שכיבה וכד'). כלי המדידה שנבחר לשם כך היה מבחן ADL Hannover. מבחן זה מציג מבחר של פעולות יום-יום. הנחקר נתבקש להעריך לגבי כל אחת מהן את מידת יכולתו לבצע בסולם בן שלוש דרגות - יכול ללא קושי, יכול עם קושי מסוים, לא יכול או יכול רק עם עזרה. סולם זה שוקלל לסולם בן 100, כאשר 100 = אין מגבלה פונקציונלית. הציון הממוצע שהתקבל במועד הראיון הראשון היה 34.2. במועד הראיון השני הוא עלה ל-42.0.

לוח מס. 2: ממוצע ציון ADL, כאב ויכולת עבודה בשני הראיונות, לפי עבודה במועד הראיון השני

סולם	מועד הראיון	סך הכול	עבודה במועד הראיון השני	
			עובדים	לא עובדים
ADL	I	34.2	37.5	30.7
ADL	II	42.0	52.5	31.1
כאב	I	6.1	5.7	6.4
כאב	II	6.3	5.5	7.1
יכולת עבודה	I	3.0	3.3	2.7
יכולת עבודה	II	3.5	4.4	2.5

כצפוי, ציון ADL, הן במועד הראיון הראשון והן בשני, הבחין באופן מובהק בין מי שחזרו לעבודה במועד הראיון השני לבין מי שלא חזרו, והפער בציון ADL בין העובדים לאחרים גדל בין מועד הראיון הראשון לשני. כמו כן, ציון ה-ADL של כלם, ובמיוחד של העובדים עלה, כצפוי, בין שני הראיונות (לוח מס. 2).

טיב תפיסת מצב הבריאות והמגבלה, מבחינת השפעתם על יכולת התפקוד בעבודה ובחברה והמצב הפסיכולוגי הכללי של הנחקרים, נבדקו גם על פי ה-Rand 36 Item Health Survey. מכשיר מדידה זה מתייחס לשמונה מושגי בריאות: פונקציונליות פיזית, כאב גופני, מוגבלות-תפקוד עקב בעיות בריאות פיזית, מוגבלות-תפקוד עקב בעיות אישיות או נפשיות, רווחה רגשית, פונקציונליות חברתית, ויטאליות, תפיסת בריאות כללית ונוסף על כך תפיסת שינוי בבריאות. סולמות מדידה אלה נבנו עבור "מחקר תוצאות רפואיות" (MOS), שנבדקו בו וריאציות בסגנונות של פרקטיקה פיזית ותוצאות רפואיות במערכות שונות של מתן שירותי בריאות. ממכלול הסולמות אימץ המחקר הנוכחי את הבאים: בריאות כללית, רווחה רגשית, ויטאליות, פונקציונליות חברתית ותפיסת שינוי בבריאות. הציונים בכל הסולמות לאחר שקלול נעים מ-1 (= נמוך) - 100.

אינדקס הערכת "בריאות כללית" ממועד הראיון הראשון לא נמצא קשור במובהק לחזרה לעבודה. כאשר הוא נמדד במועד הראיון השני הוא כן הבחין בין חוזרים לעבודה לבין מי שלא חזרו. כנראה, שהערכת הבריאות הכללית של הלא-עובדים הושפעה ממצב הבריאות

בשנה שחלפה מאז הפגיעה. ואמנם, ציון הבריאות הכללית הממוצע (של כלל הנחקרים) במועד הראיון הראשון היה דומה לזה שנתקבל לגבי מי שחזרו לעבודה במועד הראיון השני.

סולמות ה"ויטאליות", "רווחה רגשית" "תפקוד חברתי" הבחינו בין חוזרים לעבודה ללא חוזרים הן במועד הראיון הראשון והן בשני, והפער בין ציוני העובדים לציוני הלא עובדים גדל במועד הראיון השני. ושוב, ציונם של העובדים עלה בראיון השני, אך ציונם של הלא עובדים נשאר דומה. תופעה זו בולטת במיוחד כשמדובר בסולם "התפקוד החברתי" (לוח מס. 3).

6.3.2.9 תמיכה חברתית

גורם נוסף המשפיע על נכונות לחזור לעבודה הוא התמיכה החברתית שמקבל אדם מהסובבים אותו - משפחה, חברים, חברים לעבודה וכד'. נושא זה נבדק באמצעות שבע שאלות שהתייחסו למידת ההבנה והעזרה שהנחקר קיבל מכל אחד מהגורמים החברתיים בסביבתו (על סולם בן שלוש ואפשרות תשובה "לא רלבנטי").

לוח מס. 3: ממוצע ציון הערכת מצב הבריאות, ויטאליות, רווחה רגשית ותפקוד חברתי בשני הראיונות, לפי מצב העבודה במועד הראיון השני

סולם	מועד הראיון	סך הכול	עבודה במועד הראיון השני	
			עובדים	לא עובדים
בריאות כללית	I	61.2	62.5	59.8
בריאות כללית	II	53.7	57.8	49.4
ויטאליות	I	30.0	31.6	28.4
ויטאליות	II	35.1	41.5	28.5
רווחה רגשית	I	32.8	35.2	30.2
רווחה רגשית	II	38.8	47.0	30.4
תפקוד חברתי	II	43.6	54.0	32.7

שלושת רבעי מהנחקרים דיווחו, כי כשמתעוררות בעיות בחייהם, הם מקבלים תמיכה מספקת מהאנשים סביבם. 18% סברו, שאינם מקבלים תמיכה מספקת, ו-6% - כלל לא מספקת. כמעט כל הנחקרים (93%) זכו להבנה וקיבלו בתקופת היעדרותם מהעבודה עזרה מבני משפחתם הגרים אתם (כולל שני שלישים שזכו להבנה רבה ושליש שזכה להבנה מסוימת). רק 4% סברו שאינם זוכים כלל להבנה. היתר (2%) לא גרו עם בני משפחה. 75% זכו להבנה ולעזרה בתחום זה מבני משפחה שאינם גרים אתם. 21% - לא קיבלו הבנה ועזרה כלל. ל-4% אין קרובים או שלא נזקקו לכך.

קצת יותר ממחצית זכו בתקופת היעדרותם להבנה ולעזרה מחבריהם לעבודה. 40% לא זכו לכך. כצפוי, המעסיק גילה הבנה פחותה להיעדרות: 45% זכו להבנה וקיבלו עזרה מן המעסיק, אך 46% - לא. קרוב ל-70% זכו לכך מחבריהם, ו-45% - משכניהם.

כל אלה לא הבחינו בין מי שחזרו למי שלא חזרו לעבודה.

6.3.2.10 טיפולים רפואיים

כצפוי, כמעט כל הנחקרים היו בטיפול רפואי במהלך השנה שלאחר הפגיעה: אצל רופא כללי (92%), או אורתופד (95%), וכן דיווחו על צילום (96%), קבלת תרופות להקלת כאבים (97%) וטיפול פיזיותרפי (85%). אצל רופא במקום העבודה ביקרו רק 9%, שכן שירות זה אינו רווח בישראל. 37% אף היו בתקופה זו באשפוז בבית חולים (כזכור, מדובר בפגיעה שריתקה את הנפגעים לביתם לפחות למשך שלושה חודשים). 18% עברו ניתוח בגבם.

21% פנו גם למטפלים אחרים העובדים בשיטות משלימות ואלטרנטיביות (כגון כירופרקט, הומיאופט וכו'). ברוב המקרים (90%) הסתפקו פונים אלה רק בביקור אחד או שניים אצל מרפאים אלה. עוד 15% קבלו טיפול באקופונקטורה (דיקור). 66% קיבלו טיפול טרמי, 58% - טיפול חשמלי, 47% - מסגי, 50% - מתיחות ו-7% - אמבטיות בוך. 26% טופלו בעזרת התעמלות מיוחדת. 70% נעזרו במחוך, ו-18% - במקל. בסך הכול רק 8% אמרו שהטיפולים "עזרו להם במידה רבה", ועוד 50% אמרו שהטיפולים "עזרו". 42% השיבו שהטיפולים "לא כל כך עזרו", או "לא עזרו כלל".

על השאלה איזה ממכלול הטיפולים היה היעיל ביותר 22% ציינו תרופות, 17% - פזיותרפיה, 14% - המנוחה במיטה, 9% - ניתוח שעברו (הם היו מחצית מכלל הנחקרים שעברו ניתוח), ו-20% ענו שדבר לא עזר.

82% השיבו במועד הראיון הראשון, כי הם מרוצים "מאוד" (33%) או "למדי" (49%) מיחסם של גורמי הטיפול הרפואי השונים. הגורמים העיקריים לאי - שביעות רצון היו: חוסר יחס, "לא מאמינים" (כמחצית), סחבת/בירוקרטיה (24%), והעובדה שהטיפולים לא עזרו (18%).

6.3.2.11 התערבויות לא-רפואיות

כהתערבויות לא-רפואיות הוגדרו כל הפעולות שנקטו על ידי הגורמים השונים בסביבה, או על ידי הנחקרים, ואשר קשורות לחזרה לעבודה. כאמור, אחת המטרות החשובות של מחקר זה היא לבדוק באיזו מידה ההתערבויות היוזמות והאישיות השונות, בעיקר הלא-רפואיות משפיעות במדינות השונות על החזרה לעבודה. השאלון כלל מספר רב של שאלות על התערבויות לא-רפואיות, שמטבע הדברים הרפרטואר שלהן שונה ממדינה למדינה. עקב השוני הרב לא היה קל ליצור רשימה כזו, ועדיין יש צורך לבדוק באיזו מידה מה שכלול בכל שאלה שייך לעולם תוכן דומה במידה מספקת במדינות השונות. בהקשר זה יש אף להעיר, כי ברוב המדינות המשתתפות במחקר החוק דורש התערבות שיקומית מידית, הן כשמדובר בחולים רגילים ובוודאי כשמדובר בנפגעי עבודה. בישראל ובארה"ב התערבות שיקומית ניתנת על פי החוק רק למי שהוכרו כנכים (לא כחולים או מוגבלים זמנית), וגם לאלה רק מאחזי נכות מסוים ומעלה. לכן מרבית ההתערבויות הכלולות בשאלון, בעיקר אלה שעל השלטון (המרכזי או המקומי) לספקן, היו נדירות יחסית בישראל. כך, פחות מ-1% מהנחקרים אמרו שבמהלך השנה מאז הפגיעה ועד לראיון השני הם היו בקורס להסבה מקצועית, קיבלו הסעה מיוחדת לעבודה, הוכנה עבורם תכנית שיקום, קיבלו ייעוץ או עזרה בהשמה בעבודה, או טיפול על ידי שירותים חברתיים.

עבודה מוגנת, "גויב קלאב" או היוון הקצבה לצורך הקמת עסק - לא קיבל איש. בקורס להשכלה כללית ובבדיקה במכון אבחון השתתפו 2%-3%, ל6%-7% נעשו התאמות במקום העבודה, פנו לשיקום, או מעבידם איים עליהם בפיטורים. 35% שינו את תוכן תפקידם,

31% שינו את מספר שעות עבודתם, 26% פוטרו, 22% חיפשו עבודה, ו-63% נבדקו לצורך קבלת קצבה.

6.3.2.12 הקשר עם המוסד לביטוח לאומי

כאמור (ראה הגדרת האוכלוסייה), אוכלוסיית המחקר כללה את מי שתבעו דמי פגיעה בתקופה המצוינת לעיל, בתנאי שכתוצאה מפגיעה זו נעדרו מעבודתם לפחות שלושה חודשים. נתוני מערכת דמי הפגיעה במוסד לביטוח לאומי מורה, כי 26% מהנחקרים לא קיבלו דמי פגיעה כלל. כנראה, לא הצליחו להוכיח קשר בין פגיעתם לעבודה. באלה היו כוללים 16% שחזרו לעבודה ו-9% שלא חזרו לעבודה כלל עד למועד הראיון השני. 15% נעדרו מעבודתם בדיוק כמספר הימים שעבורם קיבלו דמי פגיעה. 35% קיבלו דמי פגיעה תקופה כלשהי, אך לא חזרו לעבודה כלל. עוד 24% קיבלו דמי פגיעה, חזרו לעבודה אך נעדרו משך זמן ארוך ממספר ימי התשלום שקיבלו.

נתוני מערכת קצבת נכות כללית של המוסד מורים, כי 76 איש מן הנחקרים תבעו קצבת נכות כללית מ-1994 (מועד תחילת המחקר) ואילך, עוד 12 תבעו קצבה זו לפני כן. בתשובה לשאלה בענין זה שנשאלה בראיון השני, 53 איש (14%) אמרו שתבעו קצבת נכות כללית. 29 מהם אמנם נמצאו במערכת נכות כללית, אך לא היתר.

גם מצב התביעה (אושרה/נדחתה) שונה על פי דיווח הנחקרים ועל פי נתוני המערכת. ההסבר להבדל זה נעוץ בחלקו בהפרשי מועדים, ובחלקו כנראה באי-הבנה בעת מילוי השאלון. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, 19 אנשים מקבלים קצבת נכות כללית (רובם זמנית), תשעה ממתנינים לתשובה, והיתר (48 איש) נדחו (נכון למועד עיבוד הנתונים - אמצע 1997).

על פי דיווחם בשאלון, 48% מהנחקרים פנו בתביעה לקצבת נכות מעבודה. על פי נתוני מערכת נפגעי עבודה של המוסד - 60% מאלה אמנם פנו. חלק מהתביעות אומנם הוגש לאחר מועד הראיון. זאת ועוד, על פי נתוני המוסד במועד העיבוד (אמצע 1997), 8% קיבלו קצבה, שני שלישים מהם - צמיתה. 14% קיבלו קצבה זמנית. כאחוז הזה קיבלו קצבה

זמנית ולאחר מכן מענק, עוד 9% קיבלו מענק (הניתן למי שנמצאו לו עד 19% אחוזי נכות צמיתה מעבודה). 14% נדחו.

מי שקיבלו קצבה זמנית קיבלו אותה עבור 276 יום בממוצע, ואחוז הנכות הרפואית שלהם היה 32% בממוצע. גם למי שקיבלו קצבה צמיתה היה אחוז נכות רפואית ממוצע דומה.

67% ממי שלא תבעו קצבת נכות מעבודה עבדו במועד הראיון השני. 25% מאלה שקיבלו קצבה קבועה עבדו פחות. כ-4% עבדו מאלה שקיבלו קצבה זמנית בלבד או קיבלו קצבה זמנית עם מענק לאחריה, או שנדחו עבדו כ-40% מאלה שקיבלו מענק בלבד עבדו מחצית.

כל הנחקרים נשאלו האם פנו למוסד לביטוח לאומי בבקשה לקבל שיקום מקצועי, למרות שרק הזכאים לקצבת נכות (כללית או נפגעי עבודה), או נפגעי עבודה בעלי נכות רפואית בת 10% ויותר ובעלי נכות כללית בת 20% ויותר זכאים לקבל טיפול זה. 26 איש בסך הכול אמרו, שפנו בבקשה לקבל שיקום. הפנייה נבדקה גם במערכת המשתקמים של המוסד. רק 17 מן ה-26 הנ"ל נמצאו במערכת זו. תשעת הנותרים כנראה נדחו על הסף, ואמנם שמונה מהם דיווחו בראיון המחקר כי אינם בטיפול מכיוון שאחוז נכותם נמוך.

כצפוי, רוב אלה שפנייתם לקבלת שיקום נדחתה לא היה מרוצה משירותי מחלקת השיקום. רוב אלה שטופלו היה מרוצה. בסך הכול 38% בלבד מטיפולי של המוסד לביטוח לאומי היו מרוצים במועד הראיון הראשון. הסיבה העיקרית לאי שביעות רצון היתה סחבת ובירוקרטיה (82%). שביעות הרצון במועד הראיון השני היתה אף נמוכה יותר: רק 32% היו מרוצים. הפעם 36% התלוננו על סחבת, על חוסר יחס וכד', ו-55% התלוננו כי בקשותיהם לא נענו.

בסך הכול 51 מהנחקרים נמצאו במערכת הטיפול של מחלקת השיקום של המוסד. כאמור, 17 מהם אף דיווחו על כך בשאלון ואילו 34 לא דיווחו. מרבית האחרונים (מחוץ ל-3) למעשה פנו למחלקת השיקום האמורה לאחר מועד הראיון השני, ולכן לא דיווחו בו על פנייתם זו. כל אלה שנמצאו במערכת השיקום פנו לראשונה לקבלת שיקום בעקבות הפגיעה שבגינה צורפו למחקר זה. היינו, גם אם קיבלו קצבת נכות קודם - לא היו

בשיקום. ארבעה פנו למחלקת השיקום פעמיים מאז פגיעה זו, והיתר - פעם אחת. 13 מהם (כרבע) סיימו את הטיפול בלא השגת היעד, ו-5 הוכשרו לעבודה בשוק החופשי. 15 קיבלו חוות דעת על כושרם להשתכר, ו-23 (45%) עדיין נמצאו בטיפול במועד עיבוד הנתונים (כשנה לאחר הראיון השני). מטרת הטיפול ב-14 מאלה היא השמה בעבודה בשוק החופשי. שמונה נתונים עדיין בשלב האבחון, ואחד מיועד להשמה בעבודה מוגנת.

6.3.2.13 סיכום

הנתונים שהוצגו מורים, כי במועד הראיון השני עבדו בעיקר הגברים, גילאי 25-44, נשואים, בעלי מספר גדול יחסית של ילדים, שאינם ילידי אסיה-אפריקה. ככל שגדול מספר שנות הלימוד כן גדול היה אחוז העובדים. בעלי מקצוע ויודעי עברית עבדו בשיעור גבוה מן האחרים. טכנאים והנדסאים וכן מנהלים ובעלי מקצועות חופשיים חזרו לעבודה יחסית יותר מן האחרים. עובדים בלתי מקצועיים, פקידים ועובדי שירותים חזרו במידה פחותה. בעלי הקביעות בעבודה והעצמאים עבדו יותר. מי שעבדו רוב שנותיהם מאז גיל 20 והוותק שלהם במקום העבודה עד ערב הפגיעה היה ממושך, יחסית, חזרו לעבודה בשיעור גבוה מן האחרים.

נמצא, כמו כן, קשר בין ההכנסה לחזרה לעבודה: ככל שההכנסה בעבודה ערב הפגיעה היתה גבוהה יותר, כן גבוה שיעור החוזרים לעבודה עד למועד הראיון השני - שנה לאחר הפגיעה.

כמעט כל מדדי הבריאות, התפקוד, הערכת הכאב והערכת יכולת העבודה שנבדקו נמצאו קשורים לחזרה לעבודה, הן כשהם נמדדו במועד הבדיקה הראשון והן בשני. גם מדדי התפקוד החברתי נמצאו קשורים לחזרה לעבודה. כמו כן, הציפיות לחזרה לעבודה שנבדקו במועד הראיון הראשון (שלושה חודשים לאחר הפגיעה) ניבאו במידה רבה חזרה לעבודה: חזרו לעבודה במיוחד מי שציפו במועד הראיון לחזור אליה במועד קרוב.

6.4 ישראל בהשוואה ליתר המדינות המשתתפות במחקר

כאמור, לפי שעה יש נתונים בינלאומיים שנצברו בראיון הראשון בלבד, כלומר - הנתונים בעיקר תיאוריים. התכונות העיקריות המייחדות את הנחקרים בישראל ביחס ליתר המדינות המשתתפות במחקר הן: גיל הנחקרים בישראל צעיר יחסית, ואחוז הגברים גבוה. כצפוי, בישראל נמצא שיעור גבוה, יחסית, של מי ששפת הארץ אינה שפת אמם (בדומה לארה"ב). שיעור הגרים עם בן זוג וילדים גדול מביתר המדינות, ובהתאמה - שיעור הגרים לבד, או רק עם בן זוג - קטן, ומספר הנפשות במשק הבית גדול.

בדומה לממצאים שעלו לפי גיל - הוותק בעבודה בכלל, ובמקום העבודה האחרון בפרט, קצר יחסית למדינות האחרות ובהתאם - שיעור בעלי הקביעות קטן. שיעור העובדים חלקית קטן, בהתאם להתפלגות לפי מין (ראה לעיל). מספר שעות העבודה השבועיות בישראל גדול.

בעיות הגב של הנחקרים בישראל החלו לרוב רק עם הפגיעה; זאת - בנגוד ליתר המדינות. הסיבה, כאמור, היא שבישראל משתתפים במחקר נפגעי עבודה בלבד.

הערכת מצב הבריאות הכללית היתה בישראל בדרך כלל גבוהה יחסית ליתר המדינות, ואילו הציונים הנוגעים להשפעת הפגיעה עליה היו נמוכים, כנראה מפני שמדובר בפגיעה טראומטית ראשונית, ולא במחלה מתמשכת. בישראל גם ציוני הרווחה הרגשית, הויטאליות והתפקוד החברתי בעת המחלה היו נמוכים, יחסית. גם ציון ה-ADL (יכולת תפקוד יום-יומית) לאחר הפגיעה בגב היה נמוך. זאת אולי משום שמידת הנכות המזכה בקצבה בישראל גבוהה יחסית לזו שביתר המדינות המשתתפות במחקר.

יש לציין בהקשר זה, כי עוצמת הכאב הממוצע במועד הראיון היתה דומה בכל המדינות. לעומת זאת, היתה שונות גדולה בהערכת יכולת העבודה: אחוז מי שסברו שלא יוכלו לעבוד יותר היה גבוה בגרמניה (30%) ונמוך ביותר בהולנד (1%) (ישראל נמצאת באמצע - 11%). גם אחוז אלה שסברו שיחזרו לעבודה תוך חודש היה גבוה, יחסית, (30%). בישראל ובהולנד אחוז זה היה 20%.

בדיקת אופי העבודה באמצעות הסולמות שפורטו העלתה תמונה זומה למדי במדינות השונות. מאידך גיסא, היתה שונות גבוהה למדי במידת ההזדקקות לטיפולים הרפואיים והאחרים.

6.5 המשך המחקר

בימים אלה מסתיים בישראל הראיון השלישי. כמו כן, נערכים ניתוחים להתאמת מודל לניבוי החזרה לעבודה על סמך נתוני הראיון השני.

בהשוואה הבינלאומית, במחצית השנייה של 1998 ייעשו עיבודים משולבים של נתונים בכל המדינות המשתתפות במחקר לגבי הראיון השני על מנת להתאים מודל שיזהה את המהלכים המשפרים את סיכוי החזרה לעבודה במדינות השונות. לפי המתוכנן, כעבור שנה ייעשו העיבודים הסופיים על נתוני הראיון השלישי.

אנו מקווים, כי המידע שייאסף במחקר זה יאפשר להסיק מסקנות ולהרחיב את הידע לגבי התהליכים המוצלחים לעומת אבני הנגף בתהליכי הטיפול והשיקום התעסוקתי שעוברים החולים. זאת - על מנת למנוע את הפיכתם לנכים ולשפר את סיכוייהם לחזור לעבודה. בעקבות מחקר זה ניתן יהיה אף להפיק לקחים בדבר תהליכי הביצוע של מחקר חברתי בינלאומי ולגבי המגבלות, שכופים ההבדלים בין המדינות והאילוצים הארגוניים והתקציביים בכל אחת מהן על מחקר מסוג זה.

**שירות הייעוץ לקשיש:
עשרים וחמש שנות פעילות**

צבי גבעולי

7.1 מבוא

במדינת ישראל פועלים ארגוני מתנדבים רבים המספקים שירותים חברתיים באמצעות מתנדבים. קצתם פועלים במשרדי ממשלה כארגונים ממשלתיים או ממוסדים, והם חלק אינטגרלי מהמשרד הממשלתי המפעיל אותם. למרות שארגוני המתנדבים הממוסדים פועלים זה עשרים וחמש שנים, הם טרם נחקרו בצורה יסודית. הארגונים עצמם פרסמו עבודות מועטות בלבד על היקף השירותים שהם מספקים, על סוגיהם, אוכלוסיות היעד מקבלות השירותים, סגנון הניהול והפעלת המתנדבים, ובעיקר לא על האפקטיביות המוערכת של עבודת המתנדבים. עקב זאת אין ידע עדכני על היקף עבודתם ועל מגוון השירותים שהם מספקים, ולפיכך אין בציבור הרחב ובחוגי האקדמיה מודעות לתרומתם הנרחבת של אלפי מתנדבים. מטרתה של עבודה זו לתאר את התפתחותו של שירות הייעוץ לקשיש, הפועל במסגרת המוסד לביטוח הלאומי מאז 1972 ואשר מציין השנה עשרים וחמש שנים לפעילותו. המגמה היא להידרש לתהליכי ההתפתחות של ארגון מתנדבים כמוסד הפועל במסגרת מערכת בירוקרטית תוך התמקדות במספר היבטים מרכזיים בתחום ההתנדבות. הדיון יתבסס על הידע ועל הניסיון שהצטברו בניהול המתנדבים בשירות ובהפעלתם.

7.2 הרקע להקמת שירות הייעוץ לקשיש

בתחילת שנות ה-70 תנועת הפנתרים השחורים הביאה לכלל מודעות ציבורית את קיומם של פער חברתי ועדתי הגורם מתח. הממשלה חשה מאוימת וחששה מפני התפרצויות חברתיות ואתניות שתפגענה במירקם החברתי, ובכדי לייצב את אי השקט החברתי החליטה לערוך רפורמה חברתית. אחד מיעדי הרפורמה היה לעודד פעילות התנדבותית מאורגנת, כהמלצת ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, שהקימה בשעתו ראש הממשלה, גבי גולדה מאיר.

* תודה למר שלמה בהן, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי ולגבי מרים שמלצר על עזרתם לכתיבת הפרק ועל הערותיהם.

בכדי לממש את כוונתה לעודד התנדבות מאורגנת נקטה הממשלה במספר צעדים משמעותיים:

1. הוקם מרכז ארצי להתנדבות במימון הממשלה ובעידודה. על המרכז הוטל התפקיד לעודד אזרחים להתנדב, להגביר את מודעות הציבור לפעילות המתנדבים ולסייע לארגוני המתנדבים;

2. במשרד העבודה והרווחה הוקמה יחידת מתנדבים במטרה להפעיל יחידות מתנדבים בלשכות לשירותים חברתיים;

3. הממשלה עודדה את משרדי הממשלה להקים במסגרתם יחידות מתנדבים בכדי לספק שירותים מסייעים ומשלימים. מספר משרדי ממשלה נענו לקריאה זו והקימו יחידות מתנדבים הפועלות עד היום;

4. ב-1979 נחקק חוק ביטוח המתנדבים כאחד מחוקי הביטוח הלאומי. החוק נועד להבטיח את זכויות המתנדבים העוסקים בעזרה לזולת (פרק י"ג, חוקי הביטוח הלאומי, עמ' 271-273).

בסקרים שנערכו על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1970 בבאר שבע, בפתח-תקווה ובקריית גת נחשפו עוני, ניכור ובדידות בקרב הקשישים. כמו כן נמצא, שלקשישים אלה חסר שירות הולם שיענה לצרכים המיוחדים שלהם. ההשערה היתה שמצב דומה שורר בשאר חלקי הארץ. ניתוח דימוגרפי העלה, שחלה עלייה תלולה במספר הקשישים. בשנת 1970 הם מנו 6.8% מכלל האוכלוסייה, לעומת 4% ב-1948. לפי צפי, הגידול אמור היה להימשך. תשומת לב מיוחדת הופנתה לעובדה, שהפרישה מעבודה מלווה בפגיעה כלכלית ולעתים גם בירידה במעמד החברתי המלווים במשבר חברתי ופסיכולוגי. עובדי המוסד לביטוח לאומי מטפלים בכל הקשור בקצבות הזיקנה המבטיחות קיום כלכלי, אך לא יותר מזה. מסיבות אלה ומן הסיבות שכבר הזכרנו, הוחלט ב-1972 להקים בעזרת הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי תחנות ייעוץ בסניפיו בירושלים וברמת גן,

שימשו כתובת למתן סיוע וייעוץ לקשישים. הוחלט, שבשלב הראשון תחנות הייעוץ תפעלנה במתכונת ניסיונית במשך תקופה מוגבלת.

ההחלטה להנהיג את השירות בכל סניפי המוסד התקבלה לאחר בדיקה שיטתית של האפקטיביות של הייעוץ ושל תרומתו לרווחתם של הקשישים (מורגנשטיין וכהן, 1975; כרמי ובלומנזון, 1983). המשימה להקים את התחנות הוטלה על ליאו בלומנזון ז"ל, אשר ניהל מאז את השירות במשך 15 שנים. בלומנזון הכין הצעה מפורטת ומנומקת להפעלתן של תחנות הייעוץ. זו התבססה על מספר הנחות בסיסיות, אשר הפכו לבסיס הרעיוני והאידאולוגי של השירות ושל מטרותיו. ראוי לציין, שרוח החיים שהפיח בלומנזון ומסירותו תרמו רבות להתפתחות השירות ולרוח ההתנדבות המפעמת בו. להלן הנחותיו:

1. קיימת קבוצה גדולה של קשישים בעלי קשיים אישיים וצרכים, הזקוקים לייעוץ ולסיוע מעשי וחברתי. קשישים אלה זקוקים לכתובת בלתי פורמלית ונטולת נוהלים בירוקרטיים שבה הם יכולים להרגיש בנוח, ללא כל סטיגמה, ולדון באווירה נינוחה ואוהדת במכלול בעיותיהם ומצוקותיהם.
2. ישנה קבוצה לא קטנה של גמלאים צעירים, שניתן לגייס אותם ולהכשירם על ידי הדרכה מתאימה למלא בהתנדבות תפקיד של יועצים. זאת - על סמך השערה, שלהפעלת גמלאים כיועצים יש מספר יתרונות. מאחר שהם עצמם נתונים בתהליכי הזדקנות ופרישה, הפעלתם תסייע להם להבין את הקשישים הנועצים בהם ואת בעיותיהם תוך הזדהות עמו, גילוי פתיחות, הבנה ונכונות לסייע. בעת ובעונה אחת, הקשישים הזקוקים לייעוץ עשויים לקבל ביתר חופשיות ייעוץ מיועץ הקרוב לגילם ולמצוא אתו שפה משותפת.
3. המתנדבים-היועצים ייצאו נשכרים מפעילותם ההתנדבותית מאחר שזו תספק להם תפקיד חשוב ובעל ערך, עיסוק, מפגש עם מתנדבים אחרים ואפשרות למתן סיוע ממשי לזולת.
4. מיקומה של תחנת הייעוץ בסניף המוסד לביטוח הלאומי נבע מהטעמים הבאים:

א. קשישים רבים פונים ממילא למוסד לביטוח הלאומי בעת הגשת התביעה לקיצבת זיקנה או שאירים, וכן לצורך בירורים והבהרות. לכן אפשר יהיה ליצור איתם בהזדמנות זו קשר בלתי אמצעי ובלתי פורמלי.

ב. המוסד לביטוח לאומי נהנה מתדמית חיובית, אשר יש בה כדי לסייע הן לגייס מתנדבים לשירות והן לעודד את הקשישים הזקוקים לייעוץ ולסיוע לנצל את הייעוץ המוצע בסניף.

ג. הזיקה למוסד מאפשרת לתת לשירות אופי אוניברסלי, כמו במרבית השירותים שהמוסד מספק.

הנחות אלו הוכיחו את עצמן כבר בתחילת דרכו של השירות. כפי שנראה בהמשך, עם הזמן השירות הרחיב את תפקידי המתנדב כדי להרחיב את קשת השירותים המסופקים לקשישים באמצעות המתנדבים.

בתקופת הניסוי הוצב בתחנת הייעוץ עובד מקצועי בשכר שהיה אחראי על ניהול התחנה והפעלתה, על גיוס המתנדבים, הכשרתם, הדרכתם והפעלתם ועל מתן סיוע מקצועי בהתאם לצורך. מבנה ארגוני התחלתי זה השתנה במשך הזמן, אבל כפי שנראה בהמשך, הוא חסם במידה מסוימת את התפתחותו של השירות.

בשלב הראשון היועצים נחלקו לבעלי שני תפקידי-משנה: יועצים כלליים ויועצים מקצועיים. עיקר עיסוקם של הראשונים היה קבלת קהל, מסירת מידע והפניית קשישים לפי הצורך ליועצים המקצועיים שעסקו במתן ייעוץ אישי וסוציאלי ובסיוע במיצוי זכויות, בייעוץ משפטי ובענייני תעסוקה. ברוב המקרים היועץ המקצועי היה מתנדב אשר בעבר עסק בתחום הייעוץ שהוא נתן. זמן קצר לאחר הפעלת התחנות התברר, שהקשישים הזקוקים ביותר לייעוץ ולסיוע אינם מגיעים לסניפים. לכן הוחלט להביא את הייעוץ לביתם באמצעות ביקורי בית. במשך הזמן מטרות ביקורי הבית השתנו, ואלה הפכו לביקורי בית ממושכים וידידותיים אצל קשישים בודדים, עזובים ומרותקים לבית.

ההפעלה הניסיונית של שתי התחנות לווונה במחקר הערכה, שממצאיו פורסמו ב-1975. המסקנה העיקרית של המחקר היתה, ששירותי הייעוץ עונים לצורכי האוכלוסייה הקשישה. נמצא, כי הקשישים שפנו לקבל ייעוץ העריכו את השירות בחיוב. ההצלחה בפתרון בעיות היתה גבוהה ככל שהיועץ היה מעורב יותר ועקב אחרי כל הפניה לגורם אחר. הדו"ח גם המליץ על הרחבת ביקורי הבית. ככלל, מן המחקר עלה רושם חיובי על שירותי הייעוץ, והומלץ להרחיבם.

לאור מסקנות המחקר הוחלט להמשיך לפתח את השירות. אבל החלטה זו לא הביאה בעקבותיה להקצאת המשאבים וכח האדם הדרושים לפיתוח השירות בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי ובסניפי המשנה. כתוצאה מכך השירות התפתח והתרחב באיטיות, ורק כעבור יותר מחמש עשר השנים הוא היכה שורש בכל סניפי המוסד ובמרבית סניפיו המשניים (ראה לוח מס. 1).

7.3 התפתחות השירות

את תהליכי התפתחותו של השירות במשך עשרים וחמש שנות קיומו ניתן יהיה להציג בהתייחס לנושאים הבאים: א. היקף פעילותו של השירות, ב. פיתוח תפקידי המתנדבים, ג. מקבלי השירות, ד. גיוס המתנדבים, ה. תגמול המתנדבים, ו. ניהול המתנדבים והפעלתן.

7.3.1 היקף פעילותו של השירות

נכון לאפריל 1977 השירות מספק שירותי ייעוץ, ביקורי בית ראשוניים (יזומים) וביקורי בית מתמשכים באמצעות כ-3,600 מתנדבות ומתנדבים, רובם ככולם מעל גיל 60. מתוך כלל המתנדבים כ-3,000 עוסקים בביקורי בית, 400 עוסקים בייעוץ ו-170 ממלאים תפקידים של מרכזי נושאים, כשחלקם עוזרים במינהל וארגון. הפעילות המרכזית של השירות מתמקדת, אם כן, בעריכת ביקורי בית יזומים חוזרים ונישנים, מגמה השונה לגמרי מהמטרה הראשונית שהוצבה לשירות בעת הקמתו.

לוח מס. 1: היקף עבודת המתנדבים (מספריים), 1977-1997

שנה	הסניפים הפועלים	ביקורי הבית הממושכים (ממוצע לחודש)	הקשישים המטופלים	פניות לייעוץ	נשארו בטיפול ממושך	ביקורי בית ממושכים שהותחלו
1977	5	1,750	430	1,200	170	30
1987	17	14,500	4,000	3,500	190	150
1997	19	34,500	2,300	7,200	184	157

נוסף על כך, בשנות ה-90 נערכות קבוצות תמיכה לאלמנות, שמיועדות לסייע להן ללמוד לחיות עם האובדן. יש אלמנות המצטרפות לשירות כמתנדבות. כמו כן מופעלים פרויקטים שונים, חלקם מסורתי וחלקם ניסיוני וחדשני, עם או בלי שיתוף גורמים קהילתיים כד, לדוגמה, במספר סניפים נערכים ביקורי בית אצל נכים כלליים שמתחילים לקבל קצבת זיקנה. קבוצת מתנדבים החלה לערוך ביקורי בית אצל קשישים הגרים בבתי אבות, שאיש איננו מבקר אותם. קבוצת קשישים מקבלת עזרה לצאת להבראה מדי קיץ. לאחרונה נערכו ביקורי בית מיוחדים אצל קשישים שסירבו לקבל את קצבת הזיקנה על מנת להניע אותם לקבל את הקצבה או עזרה אחרת. אלה הם רק חלק מהפרויקטים שמתבצעים בשירות, ויש כוונה ליישם אותם באוכלוסיות יעד נוספות, ובו זמנית גם להרחיב את תפקידו של מבקר הבית ואת עבודתו.

היקף עבודת המתנדבים הולך וגדל בהתמדה (לוח מס. 1), בעקבות גידול משמעותי של מספר המתנדבים, יכולתם של המתנדבים להרחיב את המטלות ולהגדיל את מידת השקעתם, ותהליכי המקצוע שעברו המתנדבים באמצעות הכשרה והדרכה מתמדת. המתנדבים מנוהלים על-ידי 19 מנהלי מחלקות (בסניפים המרכזיים), 23 מרכזות ו-15 מתאמות (מזכירות). רוב המרכזות והמתאמות עובדות בחצי משרה. מטה השירות מונה מנהל ארצי, סגן מנהל ומזכירה. הסגל המקצועי מורכב בעיקר מעובדים סוציאליים וממספר אנשי חינוך ופסיכולוגים.

לוח מס. 2: התפתחות השירות בסניפים ובסניפי המשנה ובשכונות (מספרים), 1992-1997

שנה	סניפים מרכזיים	סניפי משנה ושכונות	מתנדבים	עובדים
1972	2	-	35	3
1980	9	33	1,200	24
1990	17	37	3,360	37
1997	19*	52	3,540	44

* ב-1997 שני סניפי משנה הפכו להיות סניפים עצמאיים.

בסניפים אחרים פועלת מרכזת אחת, ובשאר אין כל מרכזת. על פי רוב המרכזות מפעילות את השירות בסניפי המשנה ובשכונות. המבנה הארגוני של השירות הוא פועל יוצא ממספר גורמים. בסניפים הגדולים, שבהם השירות פועל מספר שנים ניכר, יש מרכזות רבות יותר, ואילו בסניפים שבהם השירות פועל שנים מעטות בלבד יש רק מרכזות ספורות, אם בכלל. משתמע מכך, שהשירות במספר סניפים עדיין צריך להתרחב, אך הדבר יוכל להתבצע אם יוקצה כוח האדם המקצועי הנדרש. בכל מקרה, השירות שואף להגיע למבנה אחיד המבוסס על צורכי הקהילות, שבהן פועלים הסניפים.

לכל הדעות, היקף העבודה שהשירות מספק באמצעות מתנדבים רחב ביותר. המתנדבים נותנים סיוע מעשי וחברתי לאלפי קשישים. בהרבה מאוד מקרים סיוע זה משפר את חיי הזקנים הגרים בקהילה. כשמדובר בקשישים האחרים, ביקור המתנדב משנה את חייו שינוי משמעותי ביותר, ועוד אחרים נעזרים במתנדבים כדי למצות זכויות ולנצל שירותים. שירות חברתי זה מיוחד במינו, כי הוא מתבצע על ידי מתנדבים בעלי אכפתיות, מסירות ורצון לסייע. השירות החברתי שהמתנדבים מספקים איננו מחליף שום גורם אחר, אדרבא - מהותו, עבודתו ואופיו הם כאלה שגורם אחר אינו מספק.

לוח מס. 2 מלמד, שהתרחבות השירות בסניפים המרכזיים ובסניפי המשנה היתה תהליך איטי. כמו כן אפשר לראות בו שיש קשר ישיר, אם גם לא בלעדי, בין התרחבות השירות ומספר המתנדבים המופעלים בו לבין מספר העובדים המקצועיים (לא כולל מזכירות) המנהלים את השירות. מאז הוקם השירות תנאי בסיסי להתרחבותו היה קבלת כוח אדם

מקצועי בשכר. מגמה זו הושגה, כאמור, במרוצת תהליך ממושך שעדיין לא הסתיים. הסיבה העיקרית לכך היא הקושי המתמיד של המוסד לביטוח לאומי להשיג את כוח האדם הדרוש לו בכדי לעמוד במשימותיו הרבות שהלכו וגדלו. על כל פנים, בסוף שנות ה-80 הקצאת כוח האדם לשירות קיבלה תנופה בעקבות שתי התפתחויות משמעותיות: ב-1989 שר העבודה והרווחה, מר משה קצב, חתם על תקנות המגדירות את פעילותו של השירות במסגרת המוסד לביטוח לאומי. התקנה המרכזית קובעת, בין היתר, שהשירות יפעל בסניפי המוסד באמצעות מתנדבים אשר יספקו ייעוץ ותמיכה חברתית ומעשית ויערכו ביקורי בית. בו-זמנית, השירות היה מוכן לקבל על עצמו מטלות חדשות, ובעיקר התרחבה ההתמקצעות של הסגל המקצועי, שבאה לידי בטוי בניהול המתנדבים ובהפעלתם. התפתחויות אלו יצרו בסניפים אווירה מתאימה ועוררו נכונות לנצל כל הזדמנות כדי להפריש כוח אדם להרחבת השירות. ואכן, במשך העשור האחרון השירות גדל והתרחב וקנה לו אחיזה בכל סניפי המוסד.

7.3.2 פיתוח תפקידי המתנדבים

פיתוח תפקידי המתנדבים בשירות מתבסס על מספר עקרונות:

1. מאז היווסדו קיימת בשירות, האמונה החזקה שהמתנדב המבוגר מסוגל ללמוד, לרכוש ידע ומיומנויות ולהתפתח במידה מספקת כדי למלא תפקיד מוגדר ומתמשך. כדי לחזק תכונות אלה יש להדריך, להעשיר ולאתגר אותו בהתמדה.
2. תפקיד המתנדב והמטלות שעליו לבצע צריכים להיות מוגדרים, ברורים ובעלי ערך וחשיבות חברתית בכדי להבטיח את נכונותו להשקיע השקעה מתמדת.
3. לשירות יש מטרות חברתיות ברורות המתייחסות לאוכלוסיות יעד מוגדרות, והוא עוסק במה שהוא מגדיר כשליחותו ויעודו.
4. על עבודת ההתנדבות להיות תכליתית ומכוונת לאוכלוסייה קשישה בעלת קשיים וצרכים, שלחלק מהם המתנדב יכול לספק מענה אפקטיבי.

5. השירות, כחלק אינטגרלי של המוסד לביטוח לאומי מחויב למתן שירות מתמיד, אמין, נגיש ואיכותי. דבר זה מחייב הן את המתנדב והן את הסגל המקצועי של השירות לשמור על רמת שירות מקצועי ותכליתי. אם כי המתנדבים עובדים בלא לקבל שכר מתייחסים אליהם כאל עובדים, על כל הכרוך בכך. מכאן נובע, שיש לדרוש מהם השקעה מתמדת על פי כללים, נוהלים וסטנדרטים ברורים הקשורים "שידות" לאופי עבודתם ולתכניו. באותה מידה יש לוודא, שהמתנדבים יהיו מתוגמלים ויזכו למערכת יחסים ולקשר משמעותי בכדי לחזק את המניעים להשקיע בעבודה ואת הרצון להתמיד ולהתפתח כמתנדב. עקרונות אלה באים לידי בטוי הן בהנהלת השירות בסניפים והן בהפעלת המתנדבים.

מתנדב הרוצה להתקבל לשירות עובר ראיון ראשון בכדי לבחון האם הוא מתאים, והאם יש לו התכונות והיכולת המתאימות למלא תפקיד ולבצע את המטלות שיטילו עליו. מתנדב פוטנציאלי שמתקבל מתבקש לעבור קורס בסיסי בעריכת ביקורי בית. לאחר תקופת הקורס, שהיא פרק הזמן המתאים לבדיקה הדדית לגבי התאמה לתפקיד, מרגע שהדבר מוסכם המתנדב מתחיל לעבור תהליכי הכשרה, לימוד והתפתחות המציידים אותו במיומנויות ובידע למלא את תפקידו. מבקר הבית המתמיד בביקוריו לומד כיצד לזהות צרכים, ליצור קשר, לתת סיוע מעשי כמו ליווי, איך לגשר או לתווך, או איך לתת סיוע חברתי כמו תמיכה, עידוד ואזון קשבת. הוא גם רוכש הבנה ומודעות לצורך בביקור מתמיד וקבוע.

תפקידי המתנדב שפותחו ודרישות התפקיד הם:

ייעוץ - יועץ שוהה בסניף בחדר המותאם לנוחיותו של קהל הקשישים. הוא לומד בדרך בלתי פורמלית להקשיב ולמסור מידע דרוש עדכני, מסייע לאנשים למצות את זכויותיהם ולנצל שירותים קיימים, מחליט מתי יש צורך להפנות לגורם אחר וכיצד לעקוב אחרי הפניה כזאת ומתי לעסוק בתיווך ובסינגור. היועץ גם רוכש ידע ומיומנויות לסיוע בפתרון קשיים אישיים, משפחתיים או סביבתיים. כמו כן הוא לומד לזהות קשישים החיים במצוקה שאינם מסוגלים לדבר על בעיותיהם בחופשיות ויוזם ביקור בביתם במגמה להבטיח התערבות מסייעת מיידית.

עריכת ביקור בית ראשוני - עורך הביקור רוכש ידע ומיומנויות לעריכת ביקורי הבית על מנת לזהות מצבי מצוקה של הקשיש. זיהוי הצרכים נעשה על ידי המתנדב על פי קריטריונים ברורים המפורטים בשאלון שהוא נעזר בו, כגון: ניקיונו האישי של הקשיש וסביבתו, הטיפול הרפואי בו ותזונתו. כמו כן נבדק האם הקשיש מקבל ביקורים וטיפול רפואי, והאם הוא אוכל באופן מסודר. היות שביקורי הבית היוזמים נערכים אצל אוכלוסיות יעד מוגדרות - אלמנות ואלמנים, קשישים מעל גיל 80, קשישים שמונה להם מקבל קיצבה ונכים - מן הראוי לציין, שביקורי הבית הראשוניים אצל קשישים הנזקקים לסיעוד נושאים אופי של בקרה במגמה לוודא שהקשיש הסיעודי אכן מקבל שירותי סיעוד, כפי שנקבע בתקנות. במקרים רבים מאוד הונערבותו של המתנדב סייעה להחליף מטפלת או שירותים, בהתאם לצורכי הקשיש הסיעודי.

ריכוז תחום - מרכז תחום הוא, למעשה, ראש צוות אשר רוכש את המיומנות הדרושה לניהול צוות. הוא עורך ביקורי בית ראשוניים, או מסייע למנהל או למרכזת להפעיל קבוצת מתנדבים. מגמתה של הכשרת מרכזי התחומים היא לשתף את המתנדבים המתאימים בארגון עבודת השירות ובהפעלתה.

המתנדב מתחיל באחד התפקידים, שתוארו לעיל בקצרה, רק לאחר שהוא עובר קורס מיוחד המכשיר אותו לתפקיד המיועד. בדרך כלל נשלחים לקורס הייעוץ, או לקורס מרכזי תחום, מתנדבים שהתמחו בעריכת ביקורי בית. מטרת הקורסים להקנות למתנדב ידע בסיסי ומיומנויות שמאפשרים לו להתחיל לעסוק בתפקידו. לפיכך הקורסים וסדנאותיהם מתמקדים בהקניית מיומנויות וכלים יותר מאשר בהגשת חומר פרונטלי.

השתתפות בקבוצה משימתית - לקבוצה המשימתית שלוש פונקציות: ידע ומיומנויות, הצבת דרישות מן המתנדב לעבוד ולהשקיע, ואינטראקציה חברתית. בקבוצה זו נעשים עיקר ההכשרה, הקניית הידע והמיומנויות, ההכוונה וההדרכה, ההעשרה, אתגור המתנדבים ושימורם. כל מתנדב חייב להשתתף במפגשי הקבוצה הנערכים אחת לשבועיים. מדי חודש מתקיימות 270 קבוצות מתנדבים בממוצע.

כחלק מעבודתו המתנדב נדרש לדווח, להתייעץ, להתחלק עם חבריו בקבוצה ולסייע להם.

בתהליך זה מנחה הקבוצה בוחן האם הסיוע ניתן על ידי המתנדב על פי אמות המידה והנוהלים הקבועים ועל פי צרכיו של הנעזר, הוא מאתר את צורכי הקבוצה ואת צורכי חבריה, נותן משוב, וכמובן מייעץ, מכוון ומדריך. המנחה בעיקר מספק מידע חדש, לרבות בדבר שינויים בכל הקשור לזכויות ולשירותים בתחום הזיקנה. בעוד הקבוצה דנה בעבודה שכבר נעשתה על ידה, המנחה מטיל מטלות חדשות על חבריה. המטלות נקבעות על פי צרכיו של הקשיש, שיש לבקרו או לסייע לו. זאת - כמובן בהתאם ליכולתו של המתנדב, לרקע שלו ולתכונותיו.

תהליך הקניית הידע והמיומנויות קשור לדרישה מעבודת המתנדב. בזמן שמתמקדים בהצגת מקרה, לדוגמה, או בהתייעצות לגבי סיטואציה מסוימת, המנחה מזהה ידע ומיומנויות שחסרים לקבוצה ואשר יש להקנותם לה. תהליך זה הוא בעל חשיבות מרכזית לכל קבוצת מתנדבים בראשית פעולתה. גם לקבוצות ותיקות המנחה מביא תכנים מעשירים ומאתגרים במטרה לחזק את מידת מיומנותו של המתנדב ואת הידע שלו ולאפשר לו להתפתח כמתנדב וכאדם. בתהליך זה חבר הקבוצה מתנסה בקשר חברתי, בהתייחסות אישית ובעיקר בקשר משמעותי עם המנחה. חלק מהאינטראקציה החברתית מתפתח בעת המפגש סביב שתיית כוס הקפה. במרבית הקבוצות מציינים בזמן הפסקת השתייה ימי הולדת, או מתחלקים בנושאים אישיים.

שלוש הפונקציות הקבוצתיות שתוארו כאן בקצרה הן תהליכים מתמידים המתרחשים בתמהילים שונים לפי הצורך של חברי הקבוצה בעלי הוותק השונה. הניסיון מראה, שהדרכה מתמדת ועניינית המתבססת על צורכיהם של המתנדב ושל הנעזר שומרת על רצונו של המתנדב להשקיע ועל התמדתו בעבודה. היא בעיקר מקדמת וממריצה את התפתחותו של המנדב כ"עובד" וכאדם, ובתמורה הוא רואה בהתנדבות שלו פעילות כדאית. במשך השנים העבודה בקבוצה הלכה והתרחבה היות שתפקידי המתנדבים לא נשארו סטאטיים, אלא הלכו גם הם והתרחבו. להתפתחות זו היו מספר גורמים שנוכיר בקצרה:

1. נעשה שימוש במידע שנאגר במוסד לביטוח לאומי על האוכלוסייה הקשישה. על סמך

- מידע זה נערכים ביקורי בית בצורה מתמדת ומסודרת אצל קשישים, שלפי הנתונים מצויים במצבי מצוקה.
2. לאחר החלת חוק ביטוח הסיעוד, השירות החל לערוך ביקורי בית אצל מקבלי גמלת הסיעוד לצורך בקרה. במשך הזמן ביקורי בית אלה הורחבו לאוכלוסיות היעד הנוספות, שכבר הזכרנו.
3. מבקרי הבית הראשונים והיועצים מזהים צרכים וקשיים, שבעבר לא היתה קיימת מודעות לגביהם, לדוגמה פגיעה והזנחה במשפחה, תאונות בית ואי תזונה מתאימה. בנוסף לכך הולך ומצטבר מידע על תהליכי הזיקנה שעוברים על הקשישים, במיוחד הקשישים-קשישים.
- כל האינפורמציה הזו מביאה באופן טבעי להתרחבות תכני התפקידים של המתנדבים.
4. במשך השנים הסגל המקצועי צבר ניסיון וידע מקצועי רב בניהול מתנדבים ובהפעלתם. להתפתחות זו היתה השפעה ישירה הן על הכשרת המתנדבים והן על ארגון השירות וניהולו בשדה. לחלק מהיבטים אלה נידרש גם בהמשך, אבל כבר כאן ניתן לקבוע, שהגורמים שהוזכרו ואופן פיתוחם של תפקידי המתנדבים תורמים להרחבת קשת השירותים, שהמתנדבים מספקים, ולהעמקתם.

7.3.3 מקבלי השירות

- במשך השנים סוג לקוחותיו של השירות ואפיוניהם השתנו במידה מסוימת, אבל בעיקר השתנו צורכיהם. מספר גורמים תורמים לשינויים אלה:
1. תוחלת החיים עולה בהתמדה, וכתוצאה מכך מבוקרי הבית הם זקנים יותר מאשר בעבר.
2. אמנם חל גידול משמעותי במגוון השירותים הניתנים לקשישים בקהילה, אבל רובם מתאים לקשישים עצמאיים וניידים, ופחות לזקנים מאוד, לחולים ולמרותקים.

3. בעקבות העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנות ה-90 נתווספה לאוכלוסייה הקשישה בארץ קבוצה לא קטנה של קשישים בעלי צרכים מיוחדים, שמציינים אותם קשיי שפה, בעיות הסתגלות ובעיות משפחתיות, כלכליות וחברתיות.

4. עקב הרחבת ביקורי הבית היוזמים חל גידול באיתור הקשישים הנתונים במצוקה והחיים בתנאי סיכון, שזקוקים להתערבות מיידית.

5. מודעות גוברת למצבם של קשישים החיים בקהילה ולצורכיהם.

גורמים אלו משפיעים במידה רבה על הקשישים הבאים לקבל ייעוץ.

ממחקרים שנערכו על השירות עולה, כי את לקוחות השירות מאפיינים מצוקה כלכלית, בעיות דיור ובריאות לקויה, ועקב כך גם קשיים בתפקוד היומיומי, בדידות, שעמום ומצב רוח ירוד. כמו כן נמצא, שהמערכת המשפחתית התומכת חלשה ואינה עונה על צורכי הקשיש. אפיונים אלה לא רק ממשיכים לציין את מבוקרי הבית, אלא כפי שעולה מדיווחי המתנדבים - הם החמירו עוד, שכן אוכלוסיית היעד הרבה יותר מבוגרת. עם זאת, מתגלות גם תופעות קשות יותר מבעבר. כך, לדוגמה, יש עתה כבר לא מעט משפחות שיש בהן ארבעה דורות (סב - בן - נכד - ניין). במשפחות אלה פוחתות התמיכה והעזרה הניתנות לסב. המספר הגלוי של מקרי ההתעללות והפגיעה בקשישים הולך וגדל בהתמדה. אצל קשישים עולים מתגלים קשיי הסתגלות, קשיים משפחתיים ובדידות חברתית. רוב מבוקרי הבית סובלים ממחלות, מבדידות עמוקה, ובמקרים רבים אין להם עם מי להתחלק, לשוחח ולקבל התייחסות, גילויי דאגה, תמיכה וסיוע מעשי. בשנים האחרונות רוב הפונים לייעוץ הם עולים חדשים, אשר באים בעיקר לקבל מידע ועזרה לשם מיצוי זכויות וניצול שירותים מוצעים. מן הראוי לציין, שהקשיים הללו מתגלים גם באוכלוסיות הערבית והדרוזית.

למגוון הקשיים שנימנו מתלווה קשת צרכים, שלא לכולם יכול המתנדב לספק מענים. לכן לעתים קרובות ביותר המתנדב מפנה נזקקים לגורם קהילתי, כמתווך וכמסנן. למקרים מסוג זה מקדיש איש המקצוע העובד בשירות לקשיש זמן רב בניסיון ליצור שיתוף פעולה

עם גורמים שונים בקהילה, במיוחד עם הלשכות לשירותים חברתיים, ולהבטיח התערבות טיפולית מצדם. עם זאת, כפי שכבר הזכרנו, איתור צרכים ומודעות לקשיים של האוכלוסייה הקשישה - קשישה מחייבים להרחיב את הידע ואת המיומנויות של המתנדבים במגמה לאפשר להם לספק מענים אפקטיביים, כנדרש לצורכי האוכלוסייה הקשישה.

באופן כללי ניתן לומר, כי בעזרתם של מבקרי הבית, שלמעשה מבצעים חיזור (Reaching out) אפקטיבי, מצליחים לאתר קשישים במצוקה ולהפנות אותם לכתובת המתאימה. לאיתור זה מסייע גם המידע על האוכלוסייה הקשישה, שנאגר במוסד לביטוח לאומי. כך נענים רבים מצרכיה של האוכלוסייה הקשישה הזקוקה לסיוע ולהתערבות מיידית. בחוברות "מתנדבים מספרים", שהשירות מוציא לאור, ניתן למצוא סיפורי מתנדבים רבים שיש בהם הד לנאמר כאן.

7.3.4 גיוס מתנדבים

אחת המשימות המרכזיות של השירות היא לשמר את היקף השירותים שהוא מספק וכן את איכותם ולהרחיב אותם בהתמדה. כוונה זו מחייבת השקעה מתמדת בגיוס מתנדבים, בהכשרתם ובשימורם. בשנים הראשונות לקיומו של השירות משימה זו היתה קלה יותר, יחסית, שכן היו בנמצא גמלאים שנמשכו לתפקיד היועץ, או ראו בעריכת ביקורי בית הזדמנות לבטא רגשות אלטרואיסטיים חזקים. מציאות זו השתנתה: גיוס מתנדבים הפך להיות משימה מורכבת, המחייבת השקעת זמן, היערכות ארגונית מתמדת וחיפוש אחר דרכי גיוס חדשות ויצירתיות. בחלק זה נידרש לדרכים, שהשירות נקט בהן בכדי להתמודד עם נושא גיוס המתנדבים.

על פי בקשת המרכז להתנדבות ערכה ד"ר מינה צמח בשנת 1993 סקר שנועד לבחון את היקפה של ההתנדבות בישראל. היא מצאה, ש-21% מהנמנים על מידגם מייצג של האוכלוסייה דיווחו על פעילות התנדבותית הנעשית על ידם, וכי רק שליש מהם מתנדבים במסגרת ארגון כלשהו. היא גם העלתה, ששיעור העובדים בהתנדבות גדל עם הגיל: מ-12% בקרב גילאי 21-30 ל-36% בקרב גילאי 61+. מבלי להיכנס לדיון בממצאיה של

די"ר צמח נראה, שיש לכוון את המאמצים לגייס מתנדבים לפלח קטן של גמלאים שרוצה ומוכן להתנדב. איך מגיעים לפלח הזה בקרב אלפי הגמלאים הצעירים? כיצד ניתן להציע למתנדבים פוטנציאליים תפקיד התנדבותי אטרקטיבי מתגמל וראוי? כיצד אפשר להניע אותם להשקיע השקעה מתמדת בעריכת ביקורי בית בשעה שאנו יודעים מראש, כי זו עבודה קשה מבחינה פיזית ונפשית ואף מחייבת? שאלות אלה הולכות ומחריפות, היות שאנו עדים לשתי תופעות חברתיות מנוגדות:

מצד אחד אנו עדים לכך, שלאט לאט חברתנו הפכה לחברה המחפשת נהנתנות. אינדיבידואליזם והישגים חומריים הפכו לנורמות מקובלות יותר מן הנורמות של עזרה לזולת ואכפתיות. אנשים התורמים לזולת ולכלל נתפסים כ"פראירים", וקשה יותר למצוא מקומות רבים שבהם ניתן לאנשים תגמול על נכונות לויתורים למען הכלל. נוסף על כך, בשנים האחרונות התפתחו תוכניות ופעילויות מגוונות ואטרקטיביות, המאפשרות לגמלאים צעירים לבלות זמן פנוי בעיסוק מהנה ומעשיר תמורת השקעה קטנה ביותר בכל מובן שהוא. מציאות זו יוצרת באופן טבעי תחרות חריפה בין ארגוני המתנדבים המעוניינים לגייס גמלאים לעבודה התנדבותית.

מצד שני, אנו עדים לגידול משמעותי של מספר ארגוני המתנדבים ושל מספר הגמלאים המוכנים להצטרף אליהם. תופעה זו נובעת ממספר גורמים.

1. חל גידול משמעותי במספר הגמלאים.
2. גידול מספרם של ארגוני המתנדבים והתרחבותם של ארגוני המתנדבים הוותיקים הרחיב את הידע, את התפקידים ואת המטרות, והמתנדב הפוטנציאלי יכול לבחור מהם את התפקיד הנראה לו מתאים ואטרקטיבי.
3. לא מעט ארגוני מתנדבים, במיוחד הגדולים והמבוססים שבהם, רכשו ניסיון וידע בגיוס מתנדבים.

4. הניסיון מלמד, כי לאחר שגימלאים רבים ניצלו במשך מספר שנים עד תום את התוכניות המוצעות לבילוי הזמן הפנוי, הם מחפשים עתה אתגר או עיסוק משמעותי שיתן מענה הן לאסיפרציות אלטרואיסטיות לעזור לזולת והן לצרכים אגואיסטיים. כלומר, הגמלאי או הגמלאים הפוטנציאליים המוכנים להתנדב הם על פי רוב גמלאי בן 69 וגמלאית בת 62, המחפשים עיסוק מעניין ואטרקטיבי. השאלה היא אפוא איך ליצור עם גימלאי זה קשר ולגייס אותו.

השירות פיתח דרכים שונות לגיוס מתנדבים. לאנשים רבים המגיעים לייעוץ והנראים על פניו מתאימים לעבודה התנדבותית מוצע להצטרף לשירות. כך גם לאלמנות מבוגרות שהשתתפו בקבוצות תמיכה, ואשר לא מעט מהן מוצאות בעבודה התנדבותית דרך לחזור בה לפעילות משמעותית ומסייעת. לגמלאים צעירים, יחסית, נשלחות הזמנות לבוא לשיחה אישית או להשתתף בסדנה מיוחדת בכדי לעניין אותם לעסוק בעבודה התנדבותית. על מנת לגייס עולים חדשים נערכו קורסים מיוחדים, שכללו את לימוד השפה העברית. כך גויסה בנצרת עילית קבוצה גדולה של עולים מאתיופיה. מדי פעם הוצאו לאור פרסומים בעיתונים. בעזרת שיטות אלה גויסו לא מעט מתנדבים.

השיטה המוכיחה את עצמה כיעילה ביותר לגיוס מתנדבים היא "חבר מביא חבר". שוב ושוב מתברר, כי מתנדב אשר התנסה בעבודה התנדבותית בשירות הייעוץ לקשיש יודע את מידת התועלת שהוא מפיק מעבודתו זו, ולכן הוא הופך למשווק הטוב והאפקטיבי ביותר של השירות, וכנראה אף מצליח לשכנע את חבריו ואת ידידיו להצטרף לשירות.

הפנייה אל הגימלאי והראיון האישי הנערך עמו עדיין אינם מבטיחים, שהגימלאי אכן יצטרף לשירות ויהיה מוכן לקבל על עצמו תפקיד מוגדר. בכדי להשיג יעד זה יש להכשיר אותו לתפקיד ולתת לו ולמגייס אותו זמן מספיק כדי לבחון את סיכוייה של ההתקשרות ההדדית. במרוצת שנים רבות השירות נהג לערוך קורסי הכשרה למתנדבים חדשים במשך ארבעה ימים. מזה שש שנים השירות מקיים קורסים למתנדבים חדשים בכל האוניברסיטאות בארץ ובמכללת העמק. משך הקורס הוא 12 ימי לימוד, המשתרעים על פני כשלושה חודשים. תלמיד בקורס חייב לעסוק במקביל בעבודה מעשית ולהשתתף במפגשי הקבוצה בסניף.

הלימודים בקורס מתחלקים לשניים. בזלקו הראשון המשתתפים מאזינים להרצאות בנושאים כגון אוריינטציה בעניין השירות ותפקידו, תהליכי זיקנה והזדקנות, ביטחון סוציאלי - תוך התמקדות מיוחדת בזכויותיהם של הקשישים לפי חוקי הביטוח הלאומי, לרבות שירותים חברתיים בקהילה. בחלקו השני מתמקד הקורס בהקניית ידע ומיומנויות הדרושים למתנדב החדש למלא את תפקידו. ציוד המתנדב "בארגז כלים" נעשה בסדנאות קטנות.

במשך שנת לימודים לומדים בקורסים כ-400 מתנדבים חדשים. בתום הקורס כל מתנדב מקבל תעודת סיום, הניתנת מטעם של האוניברסיטה ושל השירות. בשנים האחרונות למדנו, שפרסום דבר הקורסים בעיתונות הכללית והמקומית מושך לא מעט גימלאים המחפשים דרך להתנדב.

הקורס משיג מספר יעדים:

1. תקופת הקורס היא בבחינת תקופת חיברות ארוכה, יחסית, המאפשרת למתנדב החדש להסתגל לתפקידו החדש ולהתנסות בו.
2. במשך הקורס המתנדב נוכח לדעת שמכינים אותו ברצינות רבה ומתוך מחויבות מפורשת לתפקידו החשוב, ובמרוצתו מבהירים לו מדוע זקוקים לו, מה הם התפקידים והמטלות שיטילו עליו, מה מצפים ממנו, איזה תגמולים יקבל, ומהן הזכויות שלו. כמו כן הוא מקבל הסבר מלא על מטרותיו של השירות, על הסטנדרטים שלו, נוהלי העבודה ועקרונות האתיקה, שעל פיהם פועל השירות.
3. במשך תקופת הקורס המתנדב בוחן האם התפקיד המיועד לו אמנם מתאים לו ואם אכן הוא מספק את התגמולים שציפה לקבלם. בקבוצת ההדרכה ניתנים לו האפשרות והעידוד להתמודד עם קשיי ההסתגלות הראשוניים ובעת ובעונה אחת אף לבחון איזו תועלת מעשית וחברתית הוא מביא למבוקר הבית שלו.

4. היות שכל סניף שולח לקורס מתנדבים, קבוצה זו מתגבשת במרוצתו, ונוצרים קשרים חברתיים אשר מחזקים את המניע להשקיע בשירות ולהישאר בו.

5. עבור מתנדבים רבים, חסרי השכלה ובעלי השכלה כאחד, הלימודים באוניברסיטה הם חוויה עמוקה המרוממת את הרוח והמביאה גאווה וכבוד. הגורמים הללו תורמים בעיקר להכשרתו של המתנדב החדש לתפקידו הבסיסי כמבקר בית¹. זו הכשרה יסודית המאפשרת לו להכיר את מטרותיו של השירות ולהבין מדוע זקוקים לו. ביעד חשוב זה הושקע רבות מאז היווסדו של השירות. להערכתנו, הקורס תורם גם לחיזוק הנכונות הראשונית של המתנדב החדש להשקיע. ממעקב שערכנו אחר המשתתפים בקורסים מתברר, כי רק מתנדבים חדשים מעטים פורשים מהקורס וכי יותר כ-90% ממסיימי הקורס נקלטים בשירות וממשיכים להתנדב (לוח מס. 3).

ראוי לציין, שבמשך השנים אוכלוסיית המתנדבים העובדים בשירות השתנתה. בשנים הראשונות שיעור הנשים (בעיקר אלמנות) היה גבוה, רוב המתנדבים היו מוותיקי הארץ, משכילים, מבוססים מבחינה כלכלית, ולרובם היתה התנסות קודמת בעבודה עם אנשים ובהגשת עזרה לזולת. העובדים הוותיקים בשירות מציינים, שלמתנדבים משנות ה-70 וה-80 היו מניעים זולתניים חזקים, וכי הם ראו בהתנדבות שליחות. בשנים האחרונות שיעור הנשים בקרב המתנדבים העובדים בשירות פוחת, ומספר הגברים הולך וגדל. לרבים מהמתנדבים יש השכלה תיכונית ויותר, אבל בעת ובעונה אחת יש מתנדבים רבים ללא השכלה. הדבר חל במיוחד על מתנדבים הפועלים בשכונות ובעיירות קטנות. חלק מהמתנדבים בא מהמעמד הכלכלי-החברתי הגבוה או הבינוני, אבל רבים שייכים למעמד הנמוך, ולא מעט מהם חיים מקצבת זיקנה עם השלמת הכנסה. אחוז המתנדבים שהיתה להם התנסות קודמת בעבודה עם אנשים ובהושטת עזרה לזולת הולך וקטן. כך, למשל, רבות מהנשים (שחלק מהן אלמנות) הפועלות בשירות הן עקרות בית. בשירות המתנדבים יש לא מעט עולים חדשים, וכבר הזכרנו ניסיון מוצלח ויפה לגייס קבוצה של עולים מאתיופיה. בהשוואה למתנדבים של שנות ה-80, למתנדבים של שנות ה-90 אמנם יש מניעים זולתניים, אבל המניעים האנוכיים חזקים יותר, והדבר ניכר במיוחד אצל מבקרי

¹ לתפקידים אחרים בשירות נערכים קורסים מיוחדים, חלקם באוניברסיטאות וחלקם בסניף רמת-גן ובסניף חיפה במסגרת פעולותיה של מחלקת החדרכה של המוסד לביטוח לאומי.

לוח מס. 3: התפלגות המתנדבים, לפי הוותק בשירות הייעוץ לקשיש

שנות ותק	3-0	6-3	9-6	12-9	15-12	יותר מ-15	סה"כ
מספר המתנדבים	1,634	968	635	625	203	70	3,547
אחוזים	37.9	27.2	17.9	9.1	14.0%	4.0%	100.0

הבית. השינויים הללו דורשים השקעה רבה יותר בגיוס מתנדבים, במיוחד בתחילת דרכם, אך גם בהמשך - באמצעות תגמול, העשרה ואתגור. יש לציין, שהמאמצים אשר השירות עושה בגיוס המתנדבים, בהכנתם, בלימודיהם האוניברסיטאיים ובהדרכתם בקבוצות המשימתיות מביאים לתוצאות מרשימות, וכראיה אפשר להצביע על אחוז גבוה של מתנדבים המאריכים ימים בשירות (לוח מס. 3).

7.3.5 תגמול מתנדבים

כבר צוין, שהרצון להתנדב הוא שילוב של מניעים זולתניים ושל מניעים אישיים. המתנדבים חוזרים ואומרים, כפי שהעלו גם מחקרים מספר, כי הם מתנדבים מתוך רצון לסייע לאחרים, ובעת ובעונה אחת הם אף מחפשים לעצמם עיסוק מתאים ומשמעותי, בעל ערך אתגרי, המעורר עניין והגורם להם סיפוק ושביעות רצון. באם מניעים אלה לא יבואו על סיפוקם, סביר שהמתנדב יחפש מסגרת התנדבותית אחרת או יחדל לגמרי להתנדב. לפיכך, בכדי לשמור את עניינו של המתנדב להתמיד בעבודתו ולהבטיח את המשכו של שירות המתנדבים, יש לתגמל את המתנדב באופן קבוע. השירות לייעוץ לקשיש פיתח שלושה סוגי תגמולים. הסוג האחד סמלי, השני נועד לחזק מניעים זולתניים, ואילו השלישי הוא זה הנובע מהעבודה בהתנדבות.

תגמול סמלי

התגמולים הסמליים הניתנים למתנדבים הם בעיקר תגמולים מוחשיים, שמטרתם העיקרית לתת ביטוי להערכה ולהוקרה, שהם ראויים לה, ולחזק את תחושת שייכותם לשירות ואת "גאוות היחידה" שלהם. לכל מתנדב ניתנת תעודת מתנדב, המאשרת את

שייכותו לשירות לייעוץ לקשיש, וכי פעולתו נעשית מטעם המוסד לביטוח לאומי. הוא אף מקבל סיכת שירות, שאותה הוא יכול לענוד בגאווה. אחת לשנה נערך טיול משותף למתנדבים בכל סניף. הטיול מגבש את המתנדבים ומאפשר להם להכיר איש את רעהו. כמו כן, אחת לשנה נערך בסניף יום עיון למתנדבים. בתחילתו המתנדבים בדרך כלל זוכים לשמוע דברי ברכה מאחד הסמנכ"לים של המוסד, ממנהל הסניף, ממנהל השירות ולעתים גם מראש העיר. בהזדמנות זו מוענק למתנדבים בעלי ותק של שבע שנים מגן מיוחד, ויש מתנדבים שאף מקבלים תעודת הערכה מיוחדת. לאחר הפתיחה נישאת הרצאה, ובסניפים שיש בהם מתנדבים ערבים ודרוזים נערך מפגש משותף נוסף. בראש השנה ובחג הפסח כל מתנדב מקבל שי צנוע. במשך השנה השירות מוציא לאור שלוש חוברות בשם **מתנדבים מספרים**. בחוברות אלו המתנדבים מספרים על עבודתם. החוברות עשירות בסיפורים אנושיים, המשקפים את מסירותם ואת דאגתם לקשישים הנעזרים על ידם המלווה בדוגמאות הסיוע הניתן על ידם. החומר הרב - כתבות, שירים ורשמים - שמצטבר לפני יציאתה של חוברת לאור מלמד, שהמתנדבים רואים בה במה לביטוי גאווה על יכולתם לשפר את חייהם של זקנים רבים.

התגמולים האלה חשובים ביותר למתנדב ובוודאי תורמים לו רבות, אך אי אפשר לומר שהם חזקים במידה מספקת להביא את המתנדב להמשיך להשקיע מכוחותיו בשירות.

תגמול בגין זולתיות

ידוע, שהתנדבות נעשית מתוך בחירה חופשית ומתוך נכונות לסייע לזולת בלא לקבל תמורה (שכר). אבל האם באמת ובתמים מי שעוסק בסיוע לזולת איננו מצפה לכל תמורה? שאלה זו נחקרה בהתייחס למספר תחומים. ממצאי מחקרים שעסקו בשאלה זו מורים, כי המתנדבים מצפים לתגמול על תרומתם לזולת, נוסף על תגמולים סמליים ועל אלה הנובעים ישירות מהעבודה. תגמול כזה אינו יכול להיות מוחשי, ויש לתת אותו באופן מילולי - חיזוקים, משוב חוזר ופירושים - וזאת במפגשי הקבוצות ובהזדמנויות מיוחדות שמשותפים בהם בכירים במוסד לביטוח לאומי ומנהל השירות.

בשלב שבו המתנדב מקבל את הכשרתו הראשונית, המסר הברור המועבר אליו הוא, שבנכונותו לסייע לקשיש החי במצוקה, בבדידות ובלא הגנה הוא ממלא, למעשה, תפקיד

אלטרואיסטי ממדרגה ראשונה. כמו כן מבהירים ומדגישים, שלפעילות של המתנדבים כולם יש השפעה כללית מתמדת על החברה בכך שהם מחזקים ערכים של עזרה לזולת, הדדיות, איכפתיות, אחריות, מעורבות חברתית וחיים דימוקרטיים. מסרים אלה מושרשים בערכים חברתיים, מוסריים, דתיים ואישיים, שהיו מאז ומתמיד אבני יסוד בערכים היהודיים והישראליים. את שני המסרים הללו חוזרים ומדגישים, שבים ומפרשים, בייחוד בכל עת שהמתנדבים מדווחים על עבודתם במפגשי הקבוצות המשימתיות.

תמורה אלטרואיסטית למתנדבים ניתנת במידה רבה במפגשים התדירים של מנהל השירות עם קבוצות המתנדבים בסניפים. במפגשים אלה המתנדבים מספרים על עבודתם או מעלים סוגיות לשם קבלת התייחסות ומידע. בתמורה, העשייה של המתנדבים מתורגמת לעשייה ערכית בוואריציות שונות, ומודגשת חשיבותה ליצירת שינוי באיכות חייהם של הקשישים הזקוקים לסיוע ולשיפורם. כמו כן מודגש, שהמתנדב עוסק בנתינה מיוחדת ששום גורם אחר, לעתים אף לא בני משפחה, איננו מספק. בעיקר מובהר למתנדבים, בעיקר למבקרי הבית, שמילוי תפקידם כמסייעים, הקשר המתמיד שהם יוצרים, האהבה, הדאגה והאיכפתיות שהם מגלים גורמים גם לכך, שהקשיש המסתייע נכנס לתפקיד של נעזר. תפקיד זה מחייב אותו לשתף פעולה - לחלק את הרהוריו ולבטאם, לשוחח ולהחזיר למתנדב גילויים של איכפתיות והתייחסות. (בהקשר זה ניתן לומר, כי תמיד נמצא מתנדב המספר; שאם אחר להגיע לבית הקשיש או לא הגיע כלל עקב מחלה, מיד קיבל טלפון ממבוקר הבית הדואג לשלומם). מילוי תפקיד זה מחזיר למסתייע גאווה, תחושת ערך עצמי וחשיבות וכבוד עצמי. לתוצאה זו, מודגש, יש ערך אנושי המבליט את מהותה של נתינה ואת חשיבותה. כאשר חיזוקים ופירושים אלה ניתנים מפי מנהל השירות בצורה אינטימית וישירה, הם מקבלים משמעות מיוחדת, ונראה שהם מחזקים את המניעים האלטרואיסטיים. דבר זה ניכר מיד על פני המתנדבים בעת המפגש עצמו וכן מתבטא בתגובות של הסכמה, בהרמת ראש ובתחושת גאווה. ההכרה החד-משמעית והמחייבת בכך, שיש צורך לתגמל את המתנדבים על תרומה זולתנית ולתת תמורה מחזקת את רוח המתנדב ואת רוח ההתנדבות בשירות ומחוץ לו.

תגמול מעבודה התנדבותית

את התגמול החזק והמשמעותי ביותר מקבל המתנדב מעבודתו ההתנדבותית שהוא מבצע. גדרון ולוי במאמר על שילוב מתנדבים בשירותי רווחה ציינו בין השאר: "ההחלטה לחזור ולהתנדב מדי שבוע אינה מתקבלת תחת לחץ של זמן ואינה ספונטנית. היא קשורה בהערכת האלטרנטיבות המצויות בידי המתנדב באותו זמן, ובחירה באלטרנטיבה שתביא לו, להערכתו, את התגמולים הרבים ביותר... שלא כמו התנדבות חד פעמית, התנדבות קבועה אינה רק פעילות שיש בצידה תמורה לפרט העוסק בה אלא שהיא מתבצעת בגלל אותה תמורה"². כלומר, המתנדב מוכן להשקיע בהתמדה במידה שהוא מקבל תמורה מוחשית ברורה עבור השקעתו. הניסיון מלמד, שתמורה זו מורכבת משרשרת של מענים לצרכים אישיים.

כפי שראינו, כבר בשלב הראשוני המתנדב נדרש לעבוד על פי נהלים וסטנדרטים קבועים ולעמוד בדרישות ספציפיות, כמו מילוי משימות מוגדרות והשתתפות במפגשי הקבוצה. דרישות אלה הן עמלניות באופיין ואינן שונות מדרישות מעובד בשכר. המתנדב מוכן להשקיע, אם בתמורה הוא יקבל "שכר". מהו שכרו?

1. הדרישה מהמתנדב להשקיע את כוחו ומרצו באופן רציונאלי ותכליתי כדי להשיג מטרות ברורות (מתן ייעוץ, או עריכת ביקורי בית) משדרת לו, כי זקוקים לו וסומכים עליו, מוכנים להפקיד בידיו תפקיד אחראי וחשוב ומוכנים להשקיע בו בהתמדה.
2. המתנדב לומד מהר מאוד, שמילוי תפקידו נותן מענה לצורכי הזמן הפנוי שלו ותורם למעמדו, מעניק לו תחושת שייכות ומשמש לו מקור סיפוק ושביעות רצון, אפשרות לקיים קשר עם אנשים, אפשרות ללמוד ולהתפתח וקשר מיוחד ומשמעותי עם איש מקצוע, המוכן לסייע לו הן באופן אישי והן במילוי תפקידו.
3. השתייכותו לקבוצה נותנת הזדמנות לאינטרקציה חברתית, לרכישת ידע ומיומנויות

² ראה: גדרון, ב., וחנה לוי (עורכים), 1980, שילוב מתנדבים בשירותי רווחה, בית הספר לחינוך ובית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.

ספציפיות, ובמיוחד מאפשרת העשרה, פיתוח עצמי ותפקיד קבוע בגיל, שבו נפרדים לאט לאט מתפקידים רבים.

המתנדבים אינם מסתירים את העובדה שהם מקבלים תגמולים אלה. אדרבא, הם מציינים בשיתות קבוצתיות ואישיות, ש"השכר" שהם מקבלים תמורת השקעתם עוזר להם להתגבר על קשיים לא מעטים בחייהם ועל בעיות בריאות ומספק עניין לחייהם. תגמולים אלה, כאמור, מחזקים ומבטיחים את השקעתו המתמדת של המתנדב, ויש לכך סימוכין בעבודות ובמחקרים שנעשו בתחום.

כאשר מתבוננים ברמת שימור המתנדבים מתקבלת תמונה מעניינת, אשר מחזקת את הנאמר לעיל. לוח מס. 3 מלמד כי קרוב ל-38% מסך כל המתנדבים הם מתנדבים חדשים, או בעלי ותק של עד שלוש שנים. קבוצה זו כוללת מספר לא קטן של מתנדבים שסיימו לאחרונה את קורס המתנדבים החדשים. ל-45% מכלל המתנדבים ותק בן 4-9 שנים, וכ-17% מתמידים בפעילותם יותר משמונה שנים. זהו שימור גבוה, יחסית, בהתחשב בגילם, בשינויים במצב בריאותם ובתוחלת החיים שלהם בעת כניסתם למעגל ההתנדבות. בכל מקרה, התמונה הכללית של התמדת המתנדבים מעידה, לכל הדעות, על השקעה מתמדת, ממושכת ומרשימה של המתנדבים אשר מבטיחה מתן שירות רציף ואפקטיבי לאוכלוסייה הקשישה. סביר ביותר, שמימושה של מטרה זו הוא פועל יוצא מכלל הנושאים שנדרשו להם עד כאן וכן מסגנון ניהולם של המתנדבים והפעלתם שהתפתח בשירות. סגנון זה יידון בהמשך.

7.3.6 ניהול המתנדבים והפעלתם

מנהל שירות מתנדבים עוסק בתחומים דומים לאלו שעוסק בהם כל מנהל ארגון המספק שירותים חברתיים. עם זאת, עליו להיעזר בידע, במומחיות ובמיומנויות נוספים שהם ייחודיים לתחום ההתנדבות. כך, לדוגמה, כל מנהל עוסק בגיוס משאבי אנוש ובפיתוחם, אבל ניהול מתנדבים ופיתוחם שונים לגמרי מניהול עובדים בשכר ומפיתוחם; וכדוגמה נוספת, תכנון ארגון וניהול אספקת שירות חברתי אשר ניתן מכוח חוק, או תמורת תשלום ישיר או עקיף, שונה לגמרי מתכנון של ארגון לאספקת שירותים חברתיים הניתן בלא תשלום באמצעות מתנדבים. נוסף על כך, כפי שראינו, חלק גדול מצרכני השירות אותרו

באמצעות ביקורי בית יזומים, דבר המחייב ארגון אספקת שירותים שונה לגמרי מזה של ארגון, שצרכניו פונים אליו לקבל ממנו את שירותו. בספרות המקצועית העוסקת בהתנדבות רווחת הסכמה, שניהול מתנדבים הוא מקצוע בפני עצמו, כמו כל מקצוע אחר. בישראל טרם התגבשה הכרה מפורשת וברורה במעמדם של מנהלי ארגוני מתנדבים ובתפקידם המקצועי. העמדה הלא ברורה כלפי מנהלי שירות המתנדבים השפיעה על מעמדם ועל תפקידם וכן על התפתחות השירות ועל מבנהו הארגוני.

גם לאחר שהשירות התבסס במספר סניפים, מבנהו הארגוני נשאר כפי שהיה בראשית דרכו, בלא להביא בחשבון התפתחויות והשלכות עתידיות. רוב האנרגיה הושקע בביסוסו של השירות בסניפים ובהרחבתו. השירות בסניפים כונה "תחנת שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר", והעומד בראשה כונה מנהל תחנה. נדרש מאמץ רב להטמיע את "היצור" החריג הזה בתוך המוסד ובתודעת עובדיו. לכך היו השלכות על מעמדה של מנהלת התחנה בהירארכיה המינהלית של המוסד.

ראשית, אף על פי שמנהלת התחנה שהיתה איש מקצוע נעזרה בידע, במומחיות ובמיומנויות שהיו לה, וזאת במספר תחומים, בסביבה הארגונית שלה לא ניכרה כל מודעות לדבר. שנית, מנהלת התחנה היתה בשלב הראשוני העובדת היחידה, והיה עליה למלא גם את תפקיד המנהל וגם את תפקיד העובד. כפילות זו לא רק יצרה עומס מקצועי ועוררה סתירה וקונפליקט אישי ומקצועי, אלא גם פגעה בהבנת תפקידה אצל הסובבים אותה. שלישית, במשך הזמן נוספו למנהלות התחנה גם מרכזות, אשר הוטל עליהן לרכז את השירות בסניפי המשנה ובשכונות. המרכזות טענו, כי הן עושות עבודה דומה לזו של מנהל תחנה, על כל האחריות המקצועית והמינהלית הכרוכה בכך, ולכן דרשו שישתפו אותן בקבלת החלטות ויצמצמו את הפער בינן לבין המנהלים. מובן מאליו, שקשיים אלה לא תרמו לחיזוק מעמדן או זהותן המקצועית והארגונית של מנהלות התחנה. כצפוי, מציאות זו נשארה ללא שינוי זמן רב, במיוחד נוכח הגידול במספר אנשי המקצוע בשירות.

ואכן, באמצע שנות ה-80 גברו אצל מנהלות התחנות המודעות והשאיפה להשיג הכרה במעמדן, כראוי לתפקיד שהן ממלאות כמנהלי מחלקות. המאמץ להשגת יעד זה היה ממושך ולווה במתיחות ובמשברים ארגוניים ומקצועיים. בשנת 1995 המאבק נשא פרי,

ונתקבלה החלטה להכיר במעמדן של המנהלות כמנהלות מחלקה, והתחנות הפכו למחלקות שירות הייעוץ לקשיש. בעיית מעמדן של המרכזות עדיין לא באה על פתרונה.

ההכרה בתפקיד מנהלי המחלקות ובמעמדם חיזק את הזדהותם המקצועית והארגונית, למרות שכפילות התפקיד נמשכה. התפתחות זו זכתה לתגובה חיובית מצד הסביבה הארגונית של המנהלות אשר חיזקה אותה. אבל מעבר לכך, ההכרה במעמד המנהלות תיעל את האנרגיה, שהיתה מכוונת למאבק פנימי, לכיוון חיצוני חדש - תנופה והאצה של תהליכי ההתמקצעות שהשפיעו על אופיו של ניהול השירות, על המתנדבים ועל סגנונו. זרעיה של תנופה זו כבר נשתלו בזמן המאבק שהזכרנו לעיל.

המאבק הממושך על מעמדם של מנהלי התחנות אף הביא תועלת בלתי צפויה, בחינת "מעז יצא מתוק". הצוות הבכיר עמל על הכנת ניירות עמדה בדבר טיב תפקידם ועל פעולתם. כתוצאה מכך התבהרו העמדות והגישות מקצועיות בנושאים כגון: תפקיד מנהל השירות בסניף, תחומי עבודתו, המומחיות, הידע והמיומנויות שהוא נזקק להם; ניהול המתנדבים, גיוסם הכשרתם ותגמולם. כן עלו שאלות כגון: האם יש לדרוש מהמתנדבים תפוקות ברורות, והאם דבר זה יפגע באיכות עבודתם וברוח ההתנדבות; כמה מתנדבים ניתן לנהל כדי לשמור על שירות איכותי ואפקטיבי וכד'. הדיונים בשאלות אלה הביאו לפיתוח מושגים, מונחים ושפה מקצועית משותפת שתורם להתמקצעות גם של הסגל המקצועי ושל המתנדבים.

הדיונים הרבים שנערכו בשאלות ובנושאים מקצועיים עודדה את הנהלת השירות להכין סידרת תדריכים ועזרי הוראה שהתבססו על הידע והניסיון שהצטברו בשירות. מדריכים אלה מתייחסים כמעט לכל נושא הקשור לניהול מתנדבים. למעשה, הם מהווים מודל בתחום של ניהול שירות מתנדבים והפעלתו. כל עובד חדש שהצטרף לשירות מצא במדריכים אלה מקור ידע וכלי עזר שסייעו לו להשתלב בשירות ולנהל את המתנדבים.

כאמור, לתהליכים שתוארו היתה השפעה ישירה על סגנון ניהולם של המתנדבים ועל אופי הפעלתם. כך, למשל, גברה ההכרה שיש לראות במתנדבים נותני שירות מיוחד, איכותי ואפקטיבי. לכן יש צורך להקנות להם בהתמדה ידע ומיומנויות ולהעשיר אותם כמתנדבים

וכבני אדם. כמו כן, יש לראות בהם חלק בלתי נפרד מתפקיד המוסד ויעדיו. באותה מידה גברה המודעות לכך, שהמנהלים מנהלים שירות תכליתי. לכן יש להחליט על סדר עדיפויות, להכין תוכניות עבודה, להעריך ולבחון את תפקודם מול השקעות, ובמיוחד - לאמוד את התוצאות המושגות, והאם המתנדבים אכן נותנים מענה לצרכים של הקשישים, אשר להם הם אמורים לסייע. ביקורי הבית היוזמים קיבלו תנופה, וכתוצאה מכך הורחבו תפקידי הייעוץ וביקורי הבית החוזרים ונישנים. נוצרה נכונות רבה יותר לערוך פרויקטים חדשניים. השימוש במאגר המידע שהצטבר על אוכלוסיית הקשישים במוסד הלך והתרחב. אף הוכנו תוכניות למחשב את פעילותו של השירות שיתרום לשיפור ניהול עבודת השירות. פעילויות אלה הגבירו את המעורבות הקהילתית של מנהלי המחלקה. המנהלים אף גילו נכונות גוברת להסביר את טיב עבודתם ואת תפקידם בתוך המוסד ומחוצה לו. במקביל, הצוות המקצועי גילה נכונות רבה יותר להיות מעורב בהשתלמויות ובהדרכה מקצועית.

יש לציין, שההתפתחות שתוארה לעיל נבעה לא במעט מכך שהשירות חי, פועל ונושם במסגרת מוסד מוסדר, המאורגן היטב ואשר עובר בהתמדה תהליך שיפור בתחומים המינהלי והמקצועי. כמו כל ענף במוסד לביטוח לאומי, גם השירות חייב למסור דו"ח חודשי על כל פעילויותיו. דיווח שוטף על הפעילות מאפשר לבחון את עבודת השירות באופן כללי וברמת הסניף ולהעריך אותה. תהליכי המחשוב בענפי המוסד מרתקים את הצוות המקצועי ומדרבנים אותו לחקות את השימוש בהם ולדרוש תהליכים דומים. שיפור השירות הנעשה במוסד בהתמדה מחלחל גם לשירות הייעוץ לקשיש ומשפיע על עבודת המתנדבים. אימוץ תהליכים אלה נעשה תוך התאמה לסביבת המשימה של השירות, מבלי לפגוע ברוח ההתנדבות.

ההכרה במעמדם של מנהלי המחלקות והתהליכים שהתלוו להשגת מטרה זו תרמו לשינוי מינהלי, ארגוני ומקצועי משמעותי בשירות. למעשה, השינוי הביא לתהליך התמקצעות בשירות בכל המישורים. לכך, כפי שראינו, היתה השפעה ישירה על התפתחות השירות החברתי, שהמתנדבים מספקים, ועל התרחבותו.

7.4 סיכום

ניסינו להציג תיאור כללי של התפתחותו של שירות הייעוץ לקשיש, הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי זה עשרים וחמש שנים. לאור תיאור זה ניתן לציין מספר מסקנות מרכזיות:

- מקובל לומר, שמתנדבים תורמים לחיים הדימוקרטיים. הם תורמים למעורבות של אזרחים בחיי החברה, משמרים ערכים נעלים של עזרה לזולת, נותנים מענה לבעיות הנובעות ממגבלת המשאבים המוקצים לתוכניות רווחה ותורמים לתל"ג הלאומי. כמו כן, הם מדגישים ערכים של עזרה הדדית, נתינה לשמה וכבוד לאדם. לתרומות אלה אכן יש ערך רב, אולם מניתוח שירות הייעוץ לקשיש עולה, שהמתנדבים ממלאים בראש וראשונה תפקיד חברתי ברור ומוגדר, מספקים שירותים חברתיים ומשלימים שירותים הנחוצים לאוכלוסיות יעד מוגדרות, שאינם ניתנים על ידי גורם אחר. המתנדב מעניק סיוע בצורות שונות ומגוונות ועל פי רוב משפר את רווחתו של הזקוק לכך. באמצעות סיוע זה נהנים הנותן והמקבל - כל אחד מתוך כבוד הדדי.

- את המתנדבים יש לנהל ולהפעיל בצורה מקצועית ותכליתית, היות שהתנדבות הפכה, כפי שכנען מציין, "מקור נדיר לשימוש - אמצעי שחייב להיות מאורגן היטב ומנוהל בחכמה, סיסטמתי ודורש השקעה מתוכננת היטב. זהו מימד חדש של שימוש במתנדבים ותמצית המושג אספקה משותפת". פירוש הדבר הוא, שניהול עבודתם של מתנדבים מצריך ידע, מומחיות ומיומנויות לא רק בתחום ההתנדבות, אלא גם בתחומים אחרים. מכאן, שיש לראות בניהול מתנדבים מקצוע כמו כל מקצוע אחר בתחום החברתי.

- את המתנדב המבוגר, הגמלאי, ניתן להכשיר ולהקנות לו באופן מתמיד ידע ומיומנויות, אשר יש בהם כדי להפוך אותו למוסמך למלא תפקיד מסוים המוגדר היטב. את המתנדב המבוגר ניתן לאתגר בהתמדה ולשמר את השקעתו. זאת - במידה שאכן ממשיכים להעשיר אותו כאדם וכנותן שירות ומתגמלים אותו בהתאם לצרכיו ולציפיות שלו.

- ארגון מתנדבים הפועל במסגרת מוסד ממלכתי יכול להצליח לשמור במידה רבה על

עצמאותו באספקת שירותים חברתיים אשר משלימים בצורה מיוחדת את השירותים, שמספק המוסד בו פועל ארגון המתנדבים.

- בהקדמה לספרו של בן מאיר³, ד"ר ישראל כץ טוען בין היתר, כי "כיום דוקא הצלחתה, כוחה וגבולותיה של מדינת הרווחה המודרנית, שבה התרחב והתעצם המיגזר הציבורי בקולטו רבים מן השירותים והמוסדות הרצוניים, הם שסייעו לזהות מחדש, ביתר שאת, את חיונותיה של ההתנדבות במעשה וההתאגדות הרצונית של הפרט, של הקהילה ושל המדינה. ברם, הנימוקים והטיעונים המעודכנים למרכזיותה של ההתנדבות שנתגלו בימינו ובתנאי חיינו כיום והצפויים בעתיד, חייבים לחדור לתודעת הכלל, כדי שיאיצו את צמיחתה של "התנדבות רווחה" לא כתחליף ל"מדינת הרווחה" אלא לצידה, בהשלמה לה, ולתגבורן ההדדי של זו וזו".

תיאור התפתחותו של שירות הייעוץ לקשיש הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי זה עשרים וחמש שנים מאיר את אחד מארגוני המתנדבים הממוסדים הפועלים בחברה הישראלית. אנו מקווים, שפרק זה יעורר דיון מקצועי וציבורי על תפקידם ועל מעמדם של ארגוני המתנדבים הממוסדים והאחרים במדינת הרווחה המודרנית ויגביר את השימוש במאגר האנושי האדיר, שרובו חדור יכולת ורצון להוסיף לתרום לפרט ולחברה.

³ בן מאיר, ד., 1988, העבודה ההתנדבותית בישראל להלכה ולמעשה, כרטא, ירושלים.

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 ומושויים 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-27,400 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-16,000 מובטלים למקצועות אלה בארבעה מחזורים. במעקב שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי ובמעקב שנערך על ידי רשות תכנון כוח אדם נמצא, כי כ-20% מאלה שהשתתפו במחזורים 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 על ההיסטוריה התעסוקתית 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 3,217 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, 1992-1993", 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 1992-1993. 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"תשלום אוטומטי" של קצבות זיקנה וילדים; פעולות ההסברה וההתייחסות לאוכלוסיות מיוחדת 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 לקבל 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, ומושויים שיעורי הגידול היחסיים שלהם. חלקו העיקרו של הפרסום מוקדש לניתוח תכונותיהם הדימוגרפיות והכלכליות של העצמאים וכן לניתוח התמדתם ורציפות עבודתם כעצמאים. מקור הנתונים - מינהלי.

ז'ק בנדלק, "שכר ממוצע, תעסוקה, חברות בקופות חולים ומעמד בעבודה לפי ישוב, 1995-1996", סקר מס. 140, אוקטובר 1996

דו"ח זה מציג נתונים סטטיסטיים על השכר הממוצע, על תעסוקה, על חברות בקופות החולים ועל המעמד בעבודה לפי ישוב, בהתייחס לאוכלוסיית העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. כמו כן כלולים בו עיבודים על השכר הממוצע של העולים השכירים וכן מדדי אי שיויון בהכנסות מעבודה בכל ישוב.

הנתונים מתבססים על קובץ בריאות מרכזי המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חישוב המפתח לחלוקת דמי ביטוח בריאות לקופות החולים השונות.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 1996", סקר מס. 141, ינואר 1997

הפרסום מציג את תכונותיהן הדימוגרפיות, התעסוקתיות והכלכליות של נשים שקיבלו דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הנתונים מעודכנים לשנת 1996 ומושויים 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 1996 כ-18,300 נשים קיבלו דמי מזונות, וכ-29,800 איש היו רשומים במוסד לביטוח לאומי כחייבים בדמי מזונות. התקבולים מהחייבים היו כ-50% מסך כל התשלומים המשולמים לזכאים לדמי מזונות. היתר מומן על ידי האוצר.

כמו כן מוצגים בדו"ח נתונים על הכנסה מעבודה של נשים גרושות המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. מתברר, כי רמת ההכנסה של נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי היתה נמוכה מזו של הנשים הגרושות האחרות.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה והתפלגותם לפי משתנים כלכליים שונים, 1993-1994", סקר מס. 142, פברואר 1997

בפרסום זה מוצגים נתונים מפורטים על התפלגויות השכר וההכנסה (בציון הממוצעים לחודש ולשנה), לפי משתנים דימוגרפיים וכלכליים שונים בהתייחס לשנים 1993 ו-1994. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי.

חוברת זו היא השלמה והרחבה של פרסום קודם (סקר מס. 140) 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 חישובים לצורך חלוקת כספי ביטוח בריאות לקופות החולים השונות.

שנטל ורנט ורבקה פריאור, "פרוייקט מימון התקנת אביזרים ברכב וואן", סקר מס. 143, מאי 1997

בשנת 1990 החל המוסד לביטוח לאומי להעניק סיוע חלקי למימון אביזרים לנהיגה ברכב וואן למוגבלים המתקשים בניידות.

בסקר מיוחד נבדק האם נהיגה עם אביזרים מקנה לנכים עצמאות מרבית בחיי היום-יום,

והאם היא מגבירה את מידת מעורבותם בחיי הקהילה, החברה, והמשפחה, תורמת ליכולתם לעבוד או משפרת את איכות חייהם.

לפי דברי הנכיס הנוהגים, רכב וואן מאובזר מסייע להם מאוד מכל הבחינות שנבדקו, וניתנו הערות מועילות לשיפור תהליך קביעת הזכאות והתקנת האביזרים.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה, 1996", סקר מס. 144, אפריל 1997

במחצית הראשונה של שנת 1996 הסתמנה מגמת ירידה בהיקף האבטלה, אך במחציתה השנייה היקפה גדל.

מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-1996 בהשוואה לשנים קודמות, מפורטות תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים המקבלות דמי אבטלה, ומוצגים מספר אפיונים של המובטלים.

בדו"ח פרק קצר על השפעת משך קבלת דמי האבטלה על רמת השכר לאחר האבטלה. הכנסתם של כ-45% מהמובטלים שעבדו לאחר אבטלתם עלתה לאחר שסיימו לקבל דמי אבטלה היתה גבוהה מהכנסתם מן העבודה שעסקו בה לפני אבטלתם. האחרים - 55% - עבדו תמורת שכר נמוך יותר מזה ששולם להם ערב אבטלתם.

ברנדה מורגנשטיין, תמר הרון, אלן זיפקין, "תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה, 1988-1995", סקר מס. 145, מאי 1997

בדו"ח זה מתפרסמים לראשונה נתונים מקיפים על כלל אוכלוסיית תובעי הבטחת הכנסה מאז 1988, זכאים ונידחים. הנתונים מתייחסים למאפייניהם הסוציו-דימוגרפיים, ולמשך שהותם במערכת. הפרסום מכיל נתונים על מספר התובעים והזכאים, על הכניסות אליה והיציאות ממנה וכן נתונים על שינויים בעילות הזכאות במשך שהיית הזכאים במערכת הבטחת הכנסה.

מרים שמלצר, ברנדה מורגנשטיין, שאול נמרודי, "תובעים חדשים של קצבאות זיקנה ושאיירים לפי חוק, 1993", סקר מס' 146, מאי 1997

בשנת 1978 נערך לראשונה סקר על הכנסות של מגישי תביעות חדשים למוסד לביטוח לאומי לקבלת קצבת זיקנה ושאיירים לפי חוק. עקב שינויים שחלו מאז במשק ובאפיוני התובעים החדשים נערך סקר בקרב תובעים חדשים. הוא נועד לבדוק האם במהלך השנים חלו שינויים בהבשלת זכויות פנסיה וצבירת ותק פנסיוני, הן לצורך קצבת זיקנה והן לצורך פנסיה מעבודה, ומה הם דפוסי ההשתתפות בעבודה וההבדלים ברמות ההכנסה הכלליות מאז הסקר הראשון. זאת - בהנחה שהבשלת זכויות פנסיה והשתתפות בשוק העבודה תעלינה את רמת הכנסתם של הפורשים בשנים מאוחרות יותר. מצבם הכלכלי של התובעים החדשים הושווה למצבו של כלל הקשישים ולמצבם של הקשישים שפרשו מעבודה בשנים קודמות.

בפרסום זה מוצגות תוצאות הסקר בהשוואה לנתונים הקודמים.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995", סקר מס' 147, מאי 1997

בדו"ח זה שני חלקים: 1. סקירה של הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה במהלך שנת 1995. 2. התמורות שחלו באוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה בחמש השנים 1991-1995. לאוכלוסייה שקיבלה גמלה לפחות חודש אחד במהלך שנת 1995 יש שתי תכונות אשר לכאורה סותרות זו את זו: מצד אחד, ליותר מרבע מן המשפחות היתה הכנסה מעבודה; מצד שני, משך השהייה של המשפחות במערכת הבטחת הכנסה גדל. ההסבר לכך טמון באבחנה בין שתי קבוצות מקבלים שונות: אלה אשר יכולים למצוא עבודה אף בשכר נמוך, ואלה אשר מתקשים למצוא עבודה.

השינוי המהותי ביותר שחל במערכת בשנים 1991-1995 הוא גידול מספר המקבלים בשנת 1992, עקב כניסתם של רבבות עולים חדשים למערכת. במרוצת השנים קטן במידה רבה חלקם של המקבלים בגין בעיות תעסוקה, וגדל חלקם של מי שאינם ניתנים להשמה

בעבודה כלשהי. בעיה זו החריפה בקרב העולים, מחמת גילם הממוצע המבוגר בהגיעם לארץ ובגלל הסיכוי הנמוך למצוא עבודה בגיל זה.

מבחינת הרכב המשפחות שקיבלו גמלאות בתקופה הנדונה צוין גידול משמעותי בחלקן של המשפחות החד-הוריות, הן בכלל אלה שעלו לאחר 1989, והן בכלל הוותיקים.

מפעלים מיוחדים

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 לבצעה 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 גוילי 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.

שמעון שפירו ודפנה פרומר, "היחידה לדרי רחובות תל-אביב יפו, מחקר הערכה - שלב א", מפעל מיוחד מס. 60, נובמבר 1996

בשנים 1993-1996 המוסד לביטוח לאומי השתתף באמצעות המחלקה למפעלים מיוחדים

במימון ובפיתוח שירות שיקומי לטיפול בדרי רחוב בת"א-יפו. פיתוח השירות גובש על ידי העיריה על רקע הגידול המשמעותי במספר דרי הרחוב בעיר והיווצרותן של בעיות אישיות וחברתיות קשות שדרשו מענה הולם. המוסד מימן כמו כן, את ביצוע ההערכה המחקרית לתוכנית.

מטרת היחידה שהוקמה לצורך השירות לאתר דרי רחוב ולמצוא להם מענים בתחום הדיור והבטחת הכנסה. פיתוח המודל ההתערבותי בת"א הביא לגיבוש נוהלי עבודה בין משרדיים בנושא דרי הרחוב ולהקמתן של יחידות נוספות במקומות אחרים בארץ.

א. כרמלי, נ. הררי, ט. בראל, "הכשרת מתמכרים לשעבר כמדריכי גמילה", מפעל מיוחד מס. 61, מאי 1997

המוסד לביטוח לאומי תמך באמצעות הקרן למפעלים מיוחדים בפרויקט מיוחד להכשרת מתמכרים לשעבר כמדריכי גמילה. הפרויקט הופעל על ידי האיגוד הירושלמי למאבק בסמים בשיתוף בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים. מטרת התוכנית הייתה להכשיר קבוצת מתמכרים לשעבר, הגרים בירושלים, לשמש כמדריכי גמילה במסגרות טיפוליות שונות בבירה. התוכנית שנמשכה שנה וחצי כללה א. לימודים אקדמיים במשך שלושה סמסטרים בהיקף של שש שעות שבועיות, ב. הכשרה מעשית במסגרת טיפולית בהיקף של כחצי משרה או יותר. 17 מדריכים מכורים נקיים החלו את התוכנית בספטמבר 1994, וכעבור שנה וחצי סיימו אותה 15 מדריכים.

דבי יוסף, "טיפול קבוצתי לנפגעי פגיעה מינית ולבני משפחותיהם", מפעל מיוחד מס. 62, מאי 1997

פרויקט הקבוצות הטיפוליות נועד לקורבנות של פגיעות מיניות ולהוריהן ונערך במסגרת המחלקה למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי בחודשים דצמבר 1994 - פברואר 1996. הוא ניזון והופעל על ידי עמותת מיט"ל - מרכז ישראלי לטיפול בפגיעות מיניות בילדים ובבוגרים שנפגעו בילדותם. זו ראתה במודל המיושם מודל מתאים גם לשבירת "קשר השתיקה" שמאפיין את ההתייחסות להתעללות המינית בילדים וגם ללמידת דרכי

התמודדות בהשלכותיה של הפגיעה על חיי הקורבנות, תוך תמיכה הדדית של חברי הקבוצה.

חמש קבוצות טיפוליות נוהלו בשני מחזורים: במחזור א' - קבוצות של ילדות, נשים ואמהות, ובמחזור ב' - קבוצות של מתבגרות ונשים. למרות הקושי לגייס משתתפים לקבוצות הטיפול, סיימו את הטיפול 16 קורבנות של פגיעה מינית ושש אימהות של קורבנות אלה. כל הקורבנות סבלו מאז הפגיעה מסיוטים וגילו הערכה עצמית נמוכה, הסתגרות וחוסר אמון בבני אדם, שהתבטאו במישורי חיים שונים, כגון: הקשר עם בן הזוג, יחסים עם ילדיהן, התפקוד החברתי ומסגרת העבודה.

עיקר תרומתו של הטיפול הקבוצתי הוא יצירת פתיחות בקרב המשתתפות ונכונות לדבר על הפגיעה בהן ועל הרגשתן מאז הפגיעה ועד היום. פתיחת "הסוד האפל" של חייהן והדגשת הדומה והשווה ביניהן לבין האוכלוסייה הכללית שברו את המעגל הסגור, שבו הקורבנות היו נתונות בו במשך זמן ממושך, ותרמו להפחתת החרדה ורגשות האשמה שלהן.

דבי יוסף, "ליווי תעסוקתי לאסירות משוחררות", מפעל מיוחד מס. 63, 1997

השירות "ליווי תעסוקתי לאסירות משוחררות" באמצעות אנשי מקצוע ומתנדבים הוקם על ידי הרשות לשיקום האסיר. למרות שהפרייקט תוכנן עבור אסירים משוחררים משני המינים, הפעלתו כמפעל מיוחד עבור אסירות משוחררות נדחתה בעשרה חודשים, והיא נמשכה מאוקטובר 1994 - מרס 1996.

בתקופה הניסיונית טופלו 31 אסירות משוחררות, שענו על הקריטריונים המפורשים. רובן היו בשנות השלושים לחייהן, גרושות ואימהות לילד אחד או לשניים. לכולן, למעט אחת, היה רקע של שימוש בסמים ושל מאסרים בגין עבירות רכוש, סמים ואלימות. עברן התעסוקתי היה דל ביותר. 21 מן האסירות המשוחררות שובצו במשרות שתאמו את דרישותיהן. השאר נשרו מן הפרייקט עוד בטרם שובצו בעבודה, רובן עקב חזרתן לשימוש בסם. כשליש מן המשתתפות בפרייקט שהו במסגרת תעסוקתית כלשהי עד תום התקופה

הניסיונית. שש מהן הועסקו על ידי מעסיק אחד במשך כשנה בממוצע, וארבע הועסקו על ידי מספר מעסיקים במשך כחצי שנה בממוצע. בתום התקופה הניסיונית 11 אסירות משוחררות היו מועסקות, אסירה נוספת היתה בהכשרה, ואילו אחרת המתינה לשיבוץ תעסוקתי.

העסקת האסירות המשוחררות, שהצטרפו לפרוייקט למודות אכזבות ותסכול מהחברה הנורמטיבית בכלל ומגורמי הטיפול בפרט, מלמדת כי ניתן להתגבר על חרדות ולהשתלב במסגרת הרוטינית וחסרת הריגושים של העבודה. כל זאת, באמצעות לקיחת אחריות על חייהן וקבלת החלטה שלא לתת לעברן הקשה להכתיב את עתידן.

דו"חות מחקר

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 כך 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 (שאופיינית לא 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-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל, 1986/87 ו-1992/93", מחקר מס. 64, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1996

המחקר בודק כיצד גידול במספר שנות הלימוד השפיע על אי-השוויון בהכנסה הפרמננטית של משקי הבית בישראל בשנים 1986/87 ו-1992/93, תוך התמקדות בשילוב משוואת השכר באי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, כפי שנעשה במחקרים שהתייחסו 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 הפרמננטית הממוצעת.

על-פי השיטה הראשונה, מדד גייני, המתייחס למרכיבי ההכנסה של ראשי משק הבית, גדל בין השנים הנבדקות, ואילו זה המתייחס לבנות הזוג שלהם ירד (מגמות דומות נמצאו בארה"ב). על-פי השיטה השנייה נבדקה השפעת השינויים הבאים על אי-השוויון: א. השינוי האדטיבי, המלמד כיצד תוספת של שנת לימוד אחת משפיעה על אי-השוויון, וב. השינוי המכפלתי, המתייחס 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 שינויים בהשכלה גדלה. כמו 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

ר' להלן מאמרים שראו אור בעיתונות מקצועית.

גדעון יניב, "כוונת התאבדות ומניעתה: מודל כלכלי אינטראקטיבי של יחסי מטפל-מטופל" (באנגלית), מחקר מס. 66, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1997

התאבדות היא בעייה מרכזית בתחום בריאות הציבור. אף על פי שכוחם של אמצעי מדיניות להשפיע על הנסיבות המובילות פרטים למצבי משבר הינו קטן ביותר, יש בהם כדי למנוע התאבדות, הן באמצעות טכניקות מודרניות של טיפול במשבר, המבטלות את הדחף להתאבד (באם הטיפול מסתיים בהצלחה), והן באמצעות אשפוז מונע המבטל, בראש ובראשונה, את ההזדמנויות להתאבד. תנאי הכרחי להפעלת כל אחד מן האמצעים הללו הוא פנייה של הפרטים השוקלים התאבדות לקבלת עזרה מקצועית. המאמר הנוכחי בוחן את בעיית הפרט האם לפנות לעזרה במקרה של מחשבות אובדניות, וכן את בעיית המטפל האם לאשפז פרט הפונה לעזרה. בעוד שפרט שאיננו מעוניין להתאשפז עומד בפני הסיכון של אשפוז כפוי, מטפל, שיטפל בפרט במרפאתו במקום לאשפוז, עומד בפני הסיכון של התאבדות. מאחר שמגבלת המשאבים הכלכליים של המשק אינה מאפשרת לאשפוז כל פרט השוקל התאבדות, על המטפל לקבל החלטה על סמך הערכתו כי איום ההתאבדות הוא מוחשי, בהתחשב בעלות הכוללת למשק של ההתאבדות האפשרית ושל מאמציו למנעה. במאמר מיושמת טכניקה פשוטה של תורת המשחקים לניתוח אינטראקטיבי של יחסי המטפל-מטופל, נגזרות אסטרטגיות שיווי המשקל של שני הצדדים, ונבחנות

ההשלכות של המודל האינטראקטיבי על מדיניות ציבורית המכוונת ליצירת תמריצים לפנייה לעזרה.

גדעון יניב, "דחייה רציונאלית של פנייה לאבחון רפואי קריטי (בפוטנציה)" (באנגלית), מחקר מס' 67, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1997

הגילוי העצמי של סימפטום חשוד, גופני או נפשי, בדרך כלל, מחולל, מערבולת רגשית: למרות ההכרה בחשיבות האבחון המידי, על פי רוב פרטים דוחים את הפנייה לאבחון, בתוששם לשמוע שלקו במחלה קשה (ובתקווה שהסימפטום ייעלם מעצמו). מצד אחד, דחיית האבחון מביאה תועלת במונעה ידיעה ודאית שאדם לקה במחלה קשה ובאפשרה להימנע מטיפול יקר ומכאיב. מצד שני, דחיית האבחון כרוכה בסיכון - החמרת מצב הבריאות או אף מוות טרם עת - ובוויתור על תחושת ההקלה הנובעת מידיעה ודאית שהסימפטום איננו מצביע על מחלה קשה.

המחבר מציע גישה רציונאלית-כלכלית להסבר דחיית הפנייה לאבחון, השוקלת את העלות והתועלת הכרוכות בדחייה, או, במלים אחרות, את החשש מאישוש החשד המוקדם - למול החשש מן ההשלכות הבריאותיות המזיקות הטמונות בדחייה. בהנחה שהעלויות הריאליות של אבחון וטיפול רפואי מכוסות על-ידי ביטוח רפואי, המאמר מציג מודל רב-תקופתי של השאת תוחלת התועלת לפרט, כדי לזהות את התנאים הקובעים את רציות הדחייה של אבחון הסימפטום ולקבוע את משך הדחייה האופטימאלי, במקרה שדחיית האבחון אכן רצויה. התוצאות מאפשרות להסביר מגוון רחב של התנהגויות נצפות ביחס לתגובת פרטים לסימפטומים השונים בסיכוייהם להצביע על מחלה קשה ובמידת הנזק הצפוי כתוצאה מדחיית הפנייה לאבחון. באמצעות מודל רב-תקופתי של מזעור תוחלת העלות לחברת הביטוח, נבחנת בהמשך רציות הדחייה של אבחון סימפטום חשוד מבחינת חברת הביטוח, תוך השוואת ההשלכות המשתמעות משני המודלים. החלטת הדחייה של הפרט מעומתת לבסוף כנגד הפתרון הרצוי למשק, תוך שקבלת אמצעי מדיניות המכוונים להמריץ את הפרט לבחור במידת הדחייה האופטימאלית מבחינה חברתית.

פרסומים שראו אור או התקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

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 1979-1993, 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 בתקופה שהיתה יציבות מחירים 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.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion and Monopolistic Output Decision", Public Finance Quarterly 24, pp. 501-505, 1996

מאמרים שעסקו בקשר בין העלמת הכנסות על-ידי הפירמה לבין היקף הייצור העלו כמעט בלא יוצא מהכלל, שההחלטה על היקף הייצור אינה תלויה בפעילות ההעלמה של הפירמה. מאמר חדש, יחסית, בנושא קובע עם זאת, שאם הסיכוי של הפירמה להיתפס בהעלמת הכנסות אינו בלתי תלוי בהיקף ההעלמה, כפי שהניחו קודמים, 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, "Wage Bill Underreporting and the Withholding Tax Rate: An Interactive Perspective", Public Finance /Finances Publiques 51, 128-131, 1996

אחת מדרכי ההשתמטות ממס הכנסה הנדונות בספרות הכלכלית היא הצהרת המעסיק על תשלומי שכר נמוכים מאלה ששולמו בפועל, על מנת להעביר לרשויות המס תקבולי מס נמוכים מאלה שניכה מעובדיו במקור. ממצא ידוע בהקשר זה הוא שכאשר ביקורת המס אקראית (אינה תלויה בדיווח המעסיק), עלייה בשיעור המס המנוכה במקור גורמת למעסיק הרציונאלי להצהיר על תשלומי שכר גבוהים יותר, כך שסך כל תקבולי המס שיימנע מלהעביר לרשויות יישאר בלא שינוי. המאמר הנוכחי מראה, שגובה מס אינטליגנטי יכול להסתייע במידע הגלום בתגובתו הצפויה של המעסיק להעלאת שיעור המס, כדי להעריך את תשלומי השכר האמיתיים של המעסיק, ובעקבות זאת - לסטות ממדיניות הביקורת האקראית שלו. המעסיק הרציונאלי, המביא בחשבון אפשרות זאת, יבחר שלא לשנות כלל את היקף הצהרתו בעקבות עלייה בשיעור המס, ובאופן פרדוקסאלי - להסוות את התחמקותו ממס על-ידי הגדלת סך כל תקבולי המס שאינו מעביר לרשויות.

Gideon Yaniv, "Welfare Fraud and Welfare Stigma", Journal of Economic Psychology 18, pp. 435-451, 1997

קבלת קצבה במרמה והכתמה (סטיגמה) הנובעת מקבלת קצבה הן, במבט ראשון, שתי תופעות מנוגדות מטבען: האחת עלולה להרתיע פרטים מלהשתתף בתכנית למרות שהם זכאים להשתתף בה, ואילו האחרת כרוכה בהשתתפות פרטים בתכנית למרות שאינם זכאים להשתתף בה. המחבר מציע, שלמרות זאת מרמה והכתמה בתכניות הבטחת הכנסה ניתנות לניתוח במסגרת אחידה, המאפשרת בדיקה השוואתית של משך השהות בתכנית. המאמר מתמקד בהכתמה חברתית (בגודל מהכתמה שמקורה בתחושות הפרט עצמו), העולה מחשיפה ציבורית בעקבות דרישה להתייצב או להשתתף בעבודה יזומה כתנאי לקבלת קצבה. המחבר מראה, בהנחות סבירות על הפרמטרים של התכנית, שהכתמה מרתיעה מהשתתפות בתכנית יותר מן העונש הצפוי על השתתפות שלא כדין. (הן כשמדובר בעצם ההשתתפות בתכנית והן כשמדובר במשך ההשתתפות). תוצאה זו - המתיישבת עם טענת סוציולוגים, כי איום בעונש לא-פורמאלי משפיע על התנהגות הפרט יותר מאשר איום בעונש פורמאלי - מלמדת, כי ניתן לסייע למעוטי היכולת ביתר יעילות על ידי הקצאה פחותה של משאבים לאכיפת חובת ההתייצבות או חובת העבודה היזומה ועל ידי הפניית משאבים רבים יותר לאכיפת תנאי הזכאות.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion by Misinforming Withholding Agents", Public Finance Quarterly (forthcoming)

המאמר עוסק בהחלטת עובד שכיר להקטין במרמה את חבות ניכויי המס שלו על-ידי פיצול זמן עבודתו בין מספר מעסיקים, מבלי ליידע אותם בדבר עבודתו האחרות. כאשר הניכוי במקור מתבצע על-פי סולם מס פרוגרסיבי, התנהגות מעין זו מביאה להחלת שיעורי מס נמוכים יותר על ההכנסות מעבודה. המחבר מאפיין את תכונות ההקצאה האופטימאלית של זמן העבודה של הפרט בין מספר מעסיקים, ומשווה את היקף המס המועלם כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי המס המדויקים (כבישראל) להיקפו כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי מס נמוכים יותר (כבארה"ב). המאמר מראה

שניכוי מס מדויק, הנחשב ליקר להפעלה יותר מאשר ניכוי מס חלקי, עלול אף להביא, להעלמה גדולה יותר, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת.

Gideon Yaniv, "Phobic Disorder, Psychotherapy, and Risk-Taking: An Economic Perspective", Journal of Health Economics (forthcoming)

הפרעות פוביות זוכות לתשומת לב רבה בפרקטיקה הפסיכיאטרית המודרנית, שכן הן שכיחות, מגבילות את התפקוד היומיומי וניתנות לטיפול. אגורפוביה, השכיחה בהפרעות הפוביות והמגבילה ביותר, כרוכה בסיכון ללקות בהתקף חרדה במקומות ציבוריים, ולפיכך בהימנעות ממחויבות מלאה לעבודה. המאמר הנוכחי מחיל את כלי הניתוח הכלכלי של קבלת החלטות רציונאלית במצבים של אי-ודאות לבעיית הפרט האגורפובי, לא על מנת להגיע להבנה טובה יותר של הסיבה להפרעה הפובית, אלא כדי לעמוד על מידת הסטייה ממחויבות "נורמאלית" לעבודה (העשויה להגיב לתמריצים כלכליים) ועל מידת יעילותו של טיפול נפשי (פסיכותרפיה) כמגביר את המחויבות לעבודה. המחבר מראה, שהפרט האגורפובי יקדיש, לעבודה פחות זמן (וזמן רב יותר לפעילויות פנאי בבית) ככל שההסתברות להתרחשות התקף במקום ציבורי גדולה יותר, ככל שההפסד (הכספי והנפשי) הנגרם בשל אי-היכולת לעמוד בהתחייבותו בעקבות התקף גדול יותר, וככל שזמן ההתאוששות מהתקף ממושך יותר. המחבר מערער על הטענה הפופולרית, שהעלות הכספית של הטיפול הנפשי היא גורם המסייע להצלחת הטיפול ומראה שבעוד שטיפול מפחית את הסיכון ללקות בהתקף, עלות הטיפול מפחיתה את הנטייה להסתכן. השפעה זו של עלות הטיפול מתגלה כדומיננטית יותר במקרים קלים של אגורפוביה (שבהם ההימנעות מעבודה קטנה יותר). נובע ממנה, שמקרים קלים עשויים להיות מטופלים ביתר יעילות במרפאות ציבוריות, אשר הטיפול הניתן בהן אינו כרוך בתשלום.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion, Risky Laundering, and Optimal Deterrence Policy", International Tax and Public Finance (forthcoming)

בניגוד להנחה רווחת בספרות הדנה בהעלמת הכנסות, רשויות המס חושפות רק לעתים רחוקות את כל ההכנסה המועלמת של נישום נחקר. כשמדובר בבתי עסק קטנים או

בעובדים עצמאיים, המבצעים מספר רב של עסקות במשך שנת מס, רשויות המס אף אינן מנסות לחשוף את ההכנסה האמיתית במקור. במקום זאת, הן מעריכות את ההכנסה המועלמת על פי אינדיקציות כלכליות עקיפות, כמו הגידול הלא-מוסבר במלאי ההון הנקי של הנישום. טכניקת הערכה כזאת עלולה ליצור תמריץ למעלימי הכנסה לבצע תמרוני "הלבנה", שיאפשרו להציג את הגידול במלאי ההון כנובע ממקור פטור ממס.

המאמר הנוכחי פותח את המודל הבסיסי של העלמת הכנסות לאפשרויות של הלבנה, במטרה לבחון את החלטת מעלים ההכנסה (האם ובאיזו מידה) להלבין את הכנסתו המועלמת, את קשרי הגומלין בין היקף הלבנה להיקף ההעלמה ואת מדיניות האכיפה האופטימאלית של רשויות המס. הלבנה, מלבד שיש לה עלות ישירה, מוצגת כפעילות לא-ליגאלית הכרוכה בסיכון להיתפס ולהיענש. המאמר מניח כי רשויות המס מקצות משאבים לביקורת מס ראשונית, העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שלא הולבנה, ולחקירה מעמיקה יותר, העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שהולבנה. המחבר מצביע על חשיבות השילוב של אמצעים ישירים לחשיפת תמרוני הלבנה במערכת אכיפת חוקי מס ההכנסה, ומנסח כללים לעיצוב אופטימאלי של מדיניות מרתיעה משולבת.

גדעון יניב, רפאלה כהן, יאסר עוואד, ויעקב שאול, "אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל", רבעון לכלכלה, עמ' 193-211, 1997.

הספרות הכלכלית הצביעה רק לאחרונה על האפשרות, שבהעדר תמריצים מספיקים מעסיקים רציונאליים עלולים שלא לציית לחוק שכר מינימום, שכן ציות לחוק מקטין את הרווח מפעילות הייצור. המאמר הנוכחי סוקר מספר היבטים תיאורטיים של החלטת אי-הציות ובוחר אמפירית את הקשר בין מידת אי-הציות בישראל לבין מספר משתנים מסבירים, בהתבסס על תצפיות שנאספו בתשעה ענפי הכלכלה העיקריים בשנים 1988-1994. פעולה מקדימה לבדיקת הקשר האמפירי היא, כמובן, מדידת רמת אי-הציות לחוק שכר מינימום בישראל. אף על פי שחוק שכר מינימום תרם לעלייה במידת הציות לעומת הסכם "הכנסת המינימום" שקדם לו, הממצאים מורים כי רק כמחצית מן השכירים העירוניים הזכאים על-פי החוק לקבל את שכר המינימום אמנם מקבלים אותו.

גדעון יניב, "הכתמה וניצול לרעה בתכניות רווחה", בטחון סוציאלי 50, עמ' 59-74, 1997.

ר' פרסום ב-Journal of Economic Psychology.

נספח לוחות

A. General

א. כללי

לוח א/1 – תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים)
Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
Total receipts	39,342.7	39,002.4	33,051.4	24,680.0	19,764.5	סך כל התקבולים מזוה: לענפי הביטוח הלאומי
Thereof: to N.I. branches	31,412.7	27,135.3	23,457.5	20,436.1	16,303.5	
Contributions to N.I. branches	15,670.0	13,512.2	12,171.4	11,660.3	9,528.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	6,789.4	5,533.7	4,222.3	3,454.5	2,068.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	3,230.0	2,873.9	2,504.4	2,142.9	1,885.4	ריבית
Miscellaneous	55.0	53.5	32.4	52.4	40.5	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	5,668.2	5,162.1	4,527.1	3,125.9	2,780.9	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	7,930.0	11,867.1	9,594.0	4,243.9	3,461.0	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	28,574.0	24,552.4	20,867.7	17,999.2	14,501.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	22,905.8	19,390.3	16,340.6	14,873.3	11,720.3	למלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	5,668.2	5,162.1	4,527.1	3,125.9	2,780.9	למלאות לא גבייתיות
Current surplus	-944.3	-708.3	-246.9	-14.2	-328.6	עודף שוטף
Assets at end of year	72,350.0	63,912.0	55,495.8	48,984.7	41,166.0	נכסים בסוף השנה

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מנהל.

לוח 2/A – תקבולים ותשלומים (מחייבי 1985)
 Table A/2 – Receipts and Payments (at 1985 Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
Total receipts	7,285.0	7,908.0	7,457.4	6,127.4	5,513.1	סך כל התקבולים
Thereof: to N.I. branches	5,816.6	5,501.9	5,292.8	5,073.7	4,547.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	2,901.6	2,739.7	2,746.3	2,895.0	2,657.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	1,257.2	1,122.0	952.7	857.7	577.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Miscellaneous	10.2	10.8	7.3	13	11.3	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	1,049.7	1,046.7	1,021.5	776.1	775.7	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	1,468.5	2,406.1	2,164.7	1,053.7	965.4	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	5,291.5	4,978.2	4,708.4	4,468.7	4,045.9	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	4,241.8	3,931.5	3,687.0	3,692.7	3,269.2	למלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	1,049.7	1,046.7	1,021.5	776.1	775.7	למלאות לא גבייתיות
Current surplus	-174.9	-143.6	-55.7	-3.5	-91.6	עודף שוטף

1) Not including administrative expenses.

א לא כולל הוצאות מנהל.

לוח א/3 – גבייה וגמלאות – ענף זיקנה ושארית
 Table A/3 – Contributions and Benefits – Old-Age and Survivors Branch

מיליוני שקלים חדשים

NIS Million	מחירים שוטפים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
At Current Prices						
Total benefits	10,067.2	8,795.3	7,565.2	6,333.7	5,349.0	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	7,785.2	6,793.8	5,852.9	4,992.7	4,294.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	6,981.4	6,035.6	5,312.6	4,474.9	3,768.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,047.2	870.9	829.7	671.3	549.3	השתתפות ממסלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	1,203.4	1,053.2	900.5	766.8	672.1	ריבית
Current surplus	108.2	4.3	207.9	90.2	-117.6	עודף כולל ריבית
Surplus including interest	1,311.6	1,057.5	1,108.4	857.0	554.5	נכסים בסוף השנה
Assets at end of year	27,225.0	23,619.9	20,239.1	17,592.9	14,698.4	
	At 1985 Prices ¹					מחירי 1985 ¹
Total benefits	1,864.3	1,783.3	1,706.9	1,572.5	1,492.0	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,441.7	1,377.5	1,320.6	1,239.6	1,197.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,292.9	1,223.8	1,198.7	1,111.0	1,051.1	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	193.9	176.6	187.2	166.7	153.2	השתתפות ממסלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	20.0	0.9	46.9	22.4	-32.8	עודף שוטף

¹ עקב קושי טכני לחשב את הריבית הריאלית במיעד קבלתה, אין הלווא מצג נתונים על מחירי 1985, הנכסים והעודפים במחירי 1985 קבועים.

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.

לוח 4/א – גבייה ונמלאת – ענף נכות כללית
 Table A/4 – Contributions and Benefits – General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	3,225.4	2,673.8	2,164.7	1,684.1	1,365.5	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,958.9	2,467.8	1,989.9	1,533.4	1,225.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,452.0	2,128.3	1,863.2	1,601.4	1,308.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	63.0	61.7	55.8	49.1	45.2	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	182.0	179.1	163.7	138.4	117.3	ריבית
Current surplus	-550.8	-355.1	-137.4	64.4	82.4	עודף שוטף
Surplus including interest	-368.8	-176.0	26.3	202.9	199.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	9,766.0	3,804.7	3,559.2	3,246.6	2,634.0	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					
	מחירי 1985 ¹					
Total benefits	597.3	542.1	488.4	418.1	380.9	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	547.9	500.4	449.0	380.7	341.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	454.1	431.5	420.4	397.6	364.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	11.7	12.5	12.6	12.2	12.6	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-102.0	-72.0	-31.0	16.0	23.0	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/5 – גבייה וגמלאות – ענף נפגעי עבודה
 Table A/5 – Contributions and Benefits – Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	1,895.3	1,710.1	1,422.8	1,125.3	875.2	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,744.1	1,579.1	1,315.7	1,179.1	809.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	968.0	821.0	737.7	583.1	487.6	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	273.0	279.0	184.5	139.3	140.5	ריבית
Current surplus	-839.9	-797.9	-618.1	-477	-330.3	עודף שוטף
Surplus including interest	-566.9	-518.9	-433.7	-337.7	-189.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	7,678.0	5,721.4	3,644.5	2,811.4	2,824.6	נכסים בסוף השנה
	מחירי 1985 ¹					
Total benefits	351.0	346.7	321.0	279.4	244.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	323.0	320.2	296.9	292.7	225.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	179.3	166.5	166.4	144.8	136.0	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-105.0	-105.2	-97.9	-118.4	-92.1	עודף שוטף

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

1) See note 1 to Table A/3.

לוח 6/א – גבייה וגמלאות – ענף אימהות
Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	1,674.3	1,417.6	1,173.5	880.1	715.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,541.1	1,308.4	1,077.0	793.2	643.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,062.0	924.1	806.5	696.4	566.4	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	54.0	68.8	74.6	71.6	66.3	ריבית
Current surplus	-512.2	-409.3	-289.8	-112.1	-89	עודף שוטף
Surplus including interest	-458.2	-340.5	-215.2	-40.5	-22.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	917.0	1,273.7	1,457.5	1,542.4	1,398.1	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices ¹					
	מחירי 1985 ¹					
Total benefits	310.1	287.4	264.8	218.5	199.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	285.4	265.3	243.0	196.9	179.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	196.7	187.4	182.0	172.9	158	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-84.9	-69.0	-48.6	-27.8	-24.8	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 7/א - גביית הגמלאות - ענף ילדים
 Table A/7 - Contributions and Benefits - Children Branch

NIS Million	מחירים שוטפים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
At Current Prices						
Total benefits	5,650.9	4,935.0	4,248.8	3,693.8	3,131.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	5,592.3	4,655.3	3,817.0	3,139.2	2,477.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,423.0	2,926.3	2,612.2	2,070.9	1,713.4	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	5,476.0	4,443.3	3,224.4	2,645.4	1,413.3	השתתפות ממשלה לפי חוק הבייל ריבית
Interest	1,006.0	742.8	679.0	554.6	436.7	עודף שוטף
Current surplus	3,242.8	2,668.0	1,983.9	1,544.5	621.6	עודף כולל ריבית
Surplus including interest	4,248.8	3,410.8	2,662.8	2,092.9	1,058.3	נכסים בסוף השנה
Assets at end of year	15,070.0	18,448.4	16,417.2	13,617.3	10,004.5	
	At 1985 Prices ¹					מחירי 1985 ¹
Total benefits	1,046.5	1,000.6	958.7	917.1	873.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,035.6	943.9	861.2	779.4	691.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	633.9	593.3	589.4	514.2	477.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,014.1	900.9	727.5	656.8	394.2	השתתפות ממשלה לפי חוק הבייל עודף שוטף
Current surplus	600.5	541.0	447.6	383.5	173.4	(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

1) See note 1 to Table A/3.

לוח 8/א - גבייה ונמלאת - ענף אבטלה
 Table A/8 - Contributions and Benefits - Unemployment Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1997	1996	1995	1994	1993	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,206.8	1,581.1	1,242.6	967.4	982.1	סך כל הנמלאת
Thereof under N I Law	2,162.6	1,549.1	1,218.7	939.9	947.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	341.0	291.3	254.9	213.5	173.5	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	92.0	157.9	188.1	199.2	212.9	ריבית
Current surplus	-1,884.5	-1,302.1	-1,001.0	-759.2	-800.6	ערך שוטף
Surplus including interest	-1,792.5	-1,144.1	-812.9	-560.0	-588.0	ערך כולל ריבית
Assets at end of year	960.0	2,577.2	3,445.4	4,007.2	4,059.3	נכסים בסוף השנה
	מחירי 1985 ¹					
	מחירי 1985					
Total benefits	408.7	320.6	280.4	240.2	273.9	סך כל הנמלאת
Thereof under N I Law	400.5	314.1	275.0	233.4	264.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	63.1	59.1	57.5	53.0	48.3	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-331.9	-232.0	-183.4	-188.5	-223.3	ערך שוטף

1) See note 1 to Table A/3

1) ראה הערה 1 ללוח א/3

B. Old Age and Survivors

ב. זיקנת ושאירים

לוח ב/1 – מקבלי קצבות זיקנת ושאירים

Table B/1 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors		Total	שאירים	Old Age		Total	זיקנת	Grand Total	שנת
	לא לפי חוק הביטוח Not Under N.I. Law	לפי חוק הביטוח Under N.I. Law			לא לפי חוק תבי"ל Not Under N.I. Law	לפי חוק תבי"ל Under N.I. Law				
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975	
1980 ¹	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980	
1985 ²	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985	
1990	1,151	4,743	96,647	97,798	31,899	321,132	353,031	450,829	1990	
1992	1,004	3,757	98,649	99,653	63,070	337,062	400,132	499,785	1992	
1993	958	5,100	99,617	100,574	70,349	346,826	417,175	517,749	1993	
1994	879	5,187	100,412	101,291	76,702	357,856	434,558	535,850	1994	
1995	820	5,100	101,000	101,840	83,080	368,970	452,050	553,890	1995	
1996	770	4,177	101,660	102,430	88,300	382,770	471,070	573,500	1996	
1997	700	5,000	102,300	103,000	90,900	401,500	492,400	595,400	1997	

All pension recipients

כל מקבלי הקצבה

Recipients of income supplement as percentage of total²

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל²

1975	94.4	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	46.2	47.2	94.4	28.1	33.8	36.8	1985
1990	90.6	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
1992	89.5	40.3	40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
1993	88.6	39.6	40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
1994	88.7	38.6	39.1	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
1995	89.0	37.5	37.9	94.6	18.3	32.3	33.4	1995
1996	85.7	36.0	36.4	94.6	17.7	32.1	32.9	1996
1997	92.9	35.4	35.8	94.5	17.1	31.4	32.1	1997

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.

1) עד 1975, הנתונים מתחייבים לתאריך אפריל בכל שנה. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.

2) As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive this supplement in accordance with the terms of the Income Support Law.

2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת כהשלמה לקצבה מבנה חוק הכנסות הכנסה.

לוח 2/2 מקבלי קצבת זיקנה ושאריים, לפי סוג המשפחה
 Table B/2 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family

שנה Year	ילדים בלבד Children Only			אלמנה Widow/er			זוג קשישים Elderly Couple			קשיש/ת יחיד/ת Single Elderly Person	סה"כ Total	שנה Year		
	5 ילדים יותר 5 or More Children	4-13 ילדים 3 or 4 Children	2 ילדים 2 Children	5 עם ילדים יותר With 5 or More Children	4-13 עם ילדים With 3 or 4 Children	2 עד ילדים With 2 Children	עם ילד With One Child	ללא ילדים Without Children	2 עם ילדים יותר With 2 or More Children				עם ילד With One Child	ללא ילדים Without Children
1957	-	-	50	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	6,172	1957
1965 ²	-	-	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 ¹	-	-	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	80	480	940	500	2,350	3,400	5,900	85,950	1,900	3,200	102,500	363,450	573,500	1996
1997	80	500	970	550	2,450	3,500	6,100	89,250	2,000	3,300	106,400	377,300	595,400	1997

1) Until August 1994, increments were paid only for the first two children. As of this date, an increment is paid for every child, and data have been therefore broken down according to number of children.

2) In 1965 recipients of pensions not under N I Law (about 14,800 recipients) are included in the 'total'. Specific data according to family composition appear as of 1975.

3) See note to Table B/1.

1) עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק עבור שני הילדים הראשונים מתאריך זה שולמו תוספות עבור כל ילד ולכן נתון פירוט לפי מספר הילדים.
 2) במסגרת קצבאות לפי חוק (ב-14,800 נמספרים) בלולים ב-1965 רק ביחס הכללי.
 נתונים מסוימים לפי הדרכ משתנה מוצגים מאז 1975.
 3) ראו הערה 1 ללוח ב/1.

לוח 3/2 - מקבלי קצבת זיקנה ושאריות בתוספת השלמת הכנסה
 Table B/3 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

Year	Children Only			Widow/er		Elderly Couple		Total Recipients		Total	1975	
	4 Children or More	3 or 4 Children	2 Children	5 or More Children	4 or 3 Children	2 Children	With 2 Children or More	With 1 Child	Without Children			
1975	158	325	434	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980 ²	206	434	434	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1985	90	143	143	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1990	75	125	125	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,339	143,588	1990
1992	71	111	111	2,030	1,409	37,004	1,234	1,192	35,942	90,933	169,926	1992
1993	68	109	109	2,100	1,450	38,300	1,260	1,200	37,200	94,100	175,800	1993
1994	40	125	125	940	1,430	35,980	1,180	1,210	37,430	100,470	179,850	1994
1995	10	125	125	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1996	15	120	120	870	1,340	34,190	1,160	1,190	40,170	108,690	188,750	1996
1997	30	160	160	880	1,360	34,670	1,180	1,210	40,750	110,200	191,400	1997

באחוז מסך כל מקבלי קצבות זיקנה ושאריות

As percentage of total old age and survivors pension recipients

1975	23.3	25.2	25.2	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.7	30.6	30.6	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1985	8.4	9.0	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1990	5.9	5.6	5.6	34.2	26.3	46.6	54.7	32.7	31.4	27.6	31.8	1990
1992	5.2	4.5	4.5	32.3	24.0	44.2	57.3	33.9	32.1	30.5	34.0	1992
1993	4.8	4.5	4.5	32.3	23.8	44.1	57.3	33.3	32.1	30.4	33.9	1993
1994	7.1	4.3	4.8	30.8	23.3	42.5	57.1	33.3	37.3	30.4	33.5	1994
1995	5.7	3.9	4.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
1996	5.0	5.6	4.3	25.6	22.7	39.8	61.0	37.2	39.2	29.9	32.9	1996
1997	5.0	5.3	4.1	25.1	22.3	38.8	59.0	36.7	38.3	29.2	32.1	1997

1) ראה הערה 1 ללוח 2/2
 2) ראה הערה 1 ללוח 2/1

1) See note 1 to Table B/2.
 2) See note 1 to Table B/1.

Table B/4 - Old Age and Survivors' Basic Pension Rates (Per Month)

Year	ילדים בלבד Children Only		אלמנה עם ילד אחד Widow/er With One Child	זוג זקנים ויותר Elderly Couple With 2 or More Children		זוג זקנים ללא ילדים Elderly Couple Without Children		אלמנה זקנה Widow/er Person or Widow/er	שנת הלידה Year of Birth
	2 or More Children	One Child		With 3-4 Children	With 2 Children	With One Child	Without Children		
1980 ¹	601.6	300.8	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980	
1985	152.9	76.5	173.8	249.9	214.4	117.4	118.3	1985	
1990	470.7	235.3	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990	
1992	578.8	289.4	679.3	983.3	838.5	693.8	462.5	1992	
1993	653.2	326.6	767.9	1,111.3	947.8	784.2	522.8	1993	
1994	672.8	336.4	867.8	1,255.8	1,017.2	886.6	590.8	1994	
1995	838.7	419.4	982.5	1,421.5	1,212.5	1,003.5	668.8	1995	
1996	938.5	469.3	1,103.4	1,595.9	1,361.3	1,126.6	751.1	1996	
1997	1,039.7	519.8	1,221.7	1,767.9	1,508.0	1,248.1	832.0	1997	
At 1985 prices (N S)									
1980	131.4	65.7	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980	
1985	152.9	76.5	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985	
1990	186.3	93.1	218.7	316.8	270.2	223.5	149.0	1990	
1992	179.0	89.5	210.1	304.1	259.4	214.6	143.1	1992	
1993	182.2	91.1	214.2	310.0	264.4	218.7	145.8	1993	
1994	167.4	83.7	215.9	311.8	266.0	220.1	146.7	1994	
1995	188.8	94.6	221.7	320.7	273.6	226.4	150.9	1995	
1996	190.3	95.1	223.7	323.6	276.0	228.4	152.3	1996	
1997			226.3	327.5	279.3	231.2	154.1	1997	
As percentage of average monthly wage per employee post									
1980	17.3	8.7	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980	
1985	19.7	9.9	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985	
1990	19.8	9.9	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990	
1992	19.5	9.7	22.7	33.1	28.2	23.6	15.6	1992	
1993	19.5	9.8	23.1	33.2	28.3	23.4	15.6	1993	
1994	17.4	8.7	22.5	32.5	27.8	23.0	15.3	1994	
1995	19.4	9.7	22.8	33.0	28.2	23.3	15.5	1995	
1996	19.2	9.6	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1996	
1997	19.1	9.5	22.4	32.5	27.7	22.9	15.3	1997	

1) In 1980, the sums are in (old) shekels

מחירים 1980-כ (ש"ח) המסומנים וקובצים בשקלים (ישנים)

לוח ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ושאריות לחודש (כולל השלמת הנכסיה)
 Monthly Old Age And Survivors Pension Rates (Including Income Supplement)

Year	Children Only		Widow/er			Elderly Couple		Elderly Single Person or Widow/er		Year
	More than 2 or 3 Children	One Child	Each Additional Child	With 3 Children	With 2 Children	With One Child	With 2 or More Children	With One Child	Without Children	
	שני ילדים או יותר	ילד אחד	כל ילד נוסף	עם 3 ילדים	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם 2 ילדים ויותר	עם ילד אחד	ללא ילדים	מחירי שוויץ
1980 ¹	1,076.3	749.2								מחירי שוויץ (ש"ח)
1985	306.9	212.3								1980
1990	749.6	523.5								1985
1992	896.3	629.4								1990
1993	1,013.9	713.2								1992
1994	1,054.2	737.5								1993
1995	1,322.3	922.8								1994
1996	1,487.9	1,037.2								1995
1997	1,654.0	1,152.0								1996
At 1985 prices (N.S.)										
1980	235.0	163.6								במחירי 1985 (ש"ח)
1985	306.9	212.3								1980
1990	396.6	207.2								1985
1992	277.4	194.7								1990
1993	282.8	198.9								1992
1994	262.3	183.5								1993
1995	298.7	208.4								1994
1996	301.7	210.3								1995
1997	306.4	213.4								1996
As percentage of average monthly wage per employee post										
1980	31.0	21.6								נאחז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1985	39.5	27.3								1980
1990	31.6	22.1								1985
1992	30.2	21.1								1990
1993	30.3	21.3								1992
1994	27.3	19.1								1993
1995	30.7	21.4								1994
1996	30.7	21.2								1995
1997	30.4	21.2								1996

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

1) ב-1980 הסכומים נקובים בשקלים (ישנים).

C. Work Injured

ג. נפגעי עבודה

לוח 1/ג - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹

Table C/1 - Recipients of Work Injury Benefits¹

Period	קצבת תלויים Dependants' Pensions		קצבת נכות נצמית Permanent Disability Pensions		מספר הימים שגוּרס שולמו Number of Paid-For Days		מספר הנפגעים Number of Injured		תקופה Period
	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	עובדים Self-Employed	עובדים Employees	
IV 1965	-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	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	413,720	2,618,170	10,281	81,859	1996
1997	574	3,364	1,887	13,745	393,207	2,585,256	8,372	66,764	1997

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.

מאז 1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות נצמית הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש

לוח ג/2 – גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

Table C/2 – Average Work Injury Benefit

שנה Year	קצבת תלויים ממוצעת לחודש Average Dependants Pension per Month		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש Average Permanent Disability Pension per Month		דמי פגיעה ממוצעים ליום Average Injury Benefit per Day		שנה
	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	
	מחירים שוטפים (שי"ח) ¹						
At current prices (N.S.) ¹							
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	3,490.6	3,204.0	1,871.9	1,726.2	97.5	100.0	1996
1997	3,807.1	3,594.6	2,162.9	1,957.4	92.9	104.7	1997
מחירי 1985 (שי"ח)							
At 1985 prices (N.S.)							
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	694.2	649.7	379.6	350.0	19.8	20.3	1996
1997	699.6	660.5	397.4	359.7	17.7	19.2	1997
אתוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר							
As percentage of average monthly per employee post							
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	70.3	65.8	38.5	35.5	60.1	61.6	1996
1997	70.4	66.5	40.0	36.2	51.5	58.1	1997

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 1997, לפי מין, גיל ואחוז נכות
**Table C/3 - Recipients of Permanent Disability Pension in July 1997,
 by Sex, Age and Degree of Disability**

Age	Degree of Disability					אחוז נכות	גיל
	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל Total	

Total Population							כלל האוכלוסייה
Total	832	533	1,286	3,417	10,310	16,378	סך הכול
Up to 21	5	5	10	10	44	74	עד 21
22-29	52	40	58	176	485	811	29-22
30-39	136	85	201	498	1,526	2,446	39-30
40-49	197	130	300	804	2,552	3,983	49-40
50-59	195	119	306	819	2,784	4,223	59-50
60-64	85	58	133	430	1,483	2,189	64-60
65+	162	96	278	680	1,436	2,652	+65
Men							גברים
Total	765	498	1,187	3,098	9,265	14,813	סך הכול
Up to 21	5	5	10	10	39	69	עד 21
22-29	48	36	52	159	445	740	29-22
30-39	126	82	184	463	1,385	2,240	39-30
40-49	179	116	277	719	2,245	3,536	49-40
50-59	177	117	279	716	2,458	3,747	59-50
60-64	82	52	122	400	1,363	2,019	64-60
65+	148	90	263	631	1,330	2,462	+65
Women							נשים
Total	67	35	99	319	1,045	1,565	סך הכול
Up to 21	0	0	0	0	5	5	עד 21
22-29	4	4	6	17	40	71	29-22
30-39	10	3	17	35	141	206	39-30
40-49	18	14	23	85	307	447	49-40
50-59	18	2	27	103	326	476	59-50
60-64	3	6	11	30	120	170	64-60
65+	14	6	15	49	106	190	+65

לוח ג/4 - מקבלי קצבת תלויות ביוני 1997, לפי שנת פטירה ואחוז זכאות
 Table C/4 - Recipients of Dependants Pension in July 1997, by Year of Death and Degree of Entitlement

שנת פטירה Year of Death	מחוזות Degree of Entitlement						סה"כ Total	שנת פטירה Year of Death
	אחר Other	100	90	80	60	40		
1961-65	5			3	217	0	225	1961-65
1966-70	6			3	359	11	376	1966-70
1971-75	8			3	578	50	639	1971-75
1976-80	8		6	48	524	71	657	1976-80
1981-85	7	16	55	109	331	20	538	1981-85
1986-90	5	69	77	114	254	15	534	1986-90
1991-95	14	167	119	144	236	30	710	1991-95
1996-97	1	40	35	29	33	12	150	1996-97
Not Known	5		1	2	136	1	145	לא ידוע
Total	59	292	293	452	2,668	210	3,974	סה"כ

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

שנה 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	9,002	13,220	18,697	63,621	104,540	1996
1997	9,770	14,400	19,965	67,665	111,800	1997

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 נושר 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
מחירים שוטפים (שקלים) ²					
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
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	2,864.4	2,366.3	1,868.3	1,245.6	1996
1997	3,198.8	2,643.2	2,086.5	1,391.1	1997
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
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	580.9	479.9	378.9	252.6	1996
1997	592.5	489.6	386.5	257.7	1997
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
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	59.0	48.7	38.5	25.6	1996
1997	58.7	48.5	38.3	25.5	1997

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, הורים ושני ילדים ראשונים. החל מאפריל 1984, בוטלה תוספת התלויים עבור הורים.

(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 1997
 Table D/3 - Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of Medical Disability - September 1997

Medical Disability Percentages	Degree of Disability				סך הכול Total	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
Total	93,601	2,187	6,971	11,511	114,270	סך הכול
35-49	9,718	195	801	3,270	13,984	49-35
50-59	25,172	617	2,941	4,572	33,302	59-50
60-69	14,835	479	1,668	2,233	19,215	69-60
70-74	7,972	224	477	471	9,144	74-70
75-84	12,279	354	623	602	13,858	84-75
85-100	23,625	318	461	363	24,767	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 לידה Hospitalization Grant	שנה
	אחוז מסך כל היולדות 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
1997	51.3	60,000	117,000	1997

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות
Table E/2 - Maternity Benefit Rates

Year	Maternity Allowance	דמי לידה	Maternity Grant		מענק לידה	שנה
	ממוצע לילדת Average per Mother	ממוצע ליום Daily Average	מענק ציוד Layette Grant	מענק אשפוז Hospitalization Grant	סך הכול Total	
At current prices (I S) ¹						מחירים שוטפים (שקל)
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
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
1997	10,593.8	133.3	1,016.3	5,103	6,119.5	1997
At 1985 prices (N S)						מחירי 1985 (ש"ח)
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
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
1997	1,862.2	24.7	188.6	946.8	1,135.4	1997
As percentage of average monthly wage per employee post ²						אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר ²
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1992		45.7	19.1	96.4	115.5	1992
1993		45.7	19.0	94.1	113.1	1993
1994		45.5	18.4	90.5	108.8	1994
1995		69.0	19.3	96.8	116.1	1995
1996		71.4	18.9	96.4	115.3	1996
1997		73.4	18.7	93.7	112.4	1997

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 חושבו על בסיס חודשי.

F. Children

ו. ילדים

לוח F/1 – משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים

Table F/1 – Families Receiving Child Allowance, by Number of Children

Period	מספר הילדים במשפחה							סך הכל Total	תקופה
	7+	6	5	4	3	2	1		

Child Allowance

קצבת ילדים

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	44,965	493,505	1990
1992	16,937	15,294	29,152	68,523	155,787	52,683	59,539	398,315	1992
1993	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	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
1997	18,655	16,836	32,270	73,595	160,067	260,948	287,232	849,345	1997

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 ³	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	³ 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
1997	10,266	8,294	16,743	46,046	115,655	-	-	197,004	1997

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 קצבה 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. As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

4) מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות בנות 1-3 ילדים קיבלו קצבה עבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. גנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר. החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

לוח 2/א - ילדים שבגינם שולמו קצבאות
Table F/2 - Children for Whom Allowances are Paid

Period	ילדים רביעיים ואילך Fourth and Subsequent Children		ילדים שלושיים 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 הכול Total	מזה: עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans ¹	סך הכול ² Total			
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	147,046	261,150	199,024	288,509	1,167,026	1,716,685	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
1997	156,799	281,083	197,004	301,165	1,411,458	1,993,706	1997

1)

(1

2)

(2

See notes to previous table

ראה הערות ללוח הקודם

3)

(3

4)

(4

לוח 3/3 – 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.) ² מחירים שוטפים (שקל) ²										
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 ³	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985 ³
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
1997	3,833.9	3,311.8	2,789.6	2,267.4	1,708.0	1,200.8	596.7	298.4	149.2	1997
At 1985 prices (N.S.) מחירי 1985 (ש"ח)										
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 ³	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985 ³
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
1997	710.1	613.4	516.7	420.0	316.4	222.4	110.5	55.3	27.6	1997
As percentage of average monthly wage per employee post אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר										
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 ³	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985 ³
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
1997	70.4	60.8	51.2	41.6	31.4	22.0	11.0	5.5	2.7	1997

1) Including Family Allowance to Veterans. As of January 1997 the rate of the basic child allowance was equalized to the rate of the allowance including the Family Allowance to Veterans.

1) כולל קצבת יוצאי צבא; החל בינואר 1997 השווה גובה קצבת הילדים לגובה הקצבה הכוללת את קצבת יוצאי צבא.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

3) See note 4 to Table F/1.

3) ראה הערה 4 בלוח 1/1.

לוח 4/ - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי יבשת המוצא של המבוטח
 Table F/4 - Families Receiving Child Allowance, by Continent of Origin of the Insuree

Period	Israel		סך הכול Total	אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	סך הכול Total'	תקופה
	לא יהודי Non-Jewish	יהודי Jewish					
Absolute numbers							
X 1975 ¹	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X ¹ 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
VI 1997	160,412	371,262	531,674	194,515	123,156	849,345	VI 1997
Percentages							
X 1975 ¹	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X ¹ 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	41.5	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
VI 1997	18.9	43.7	62.6	22.9	14.5	100.0	VI 1997

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.

2) See note 4 to Table F/1.

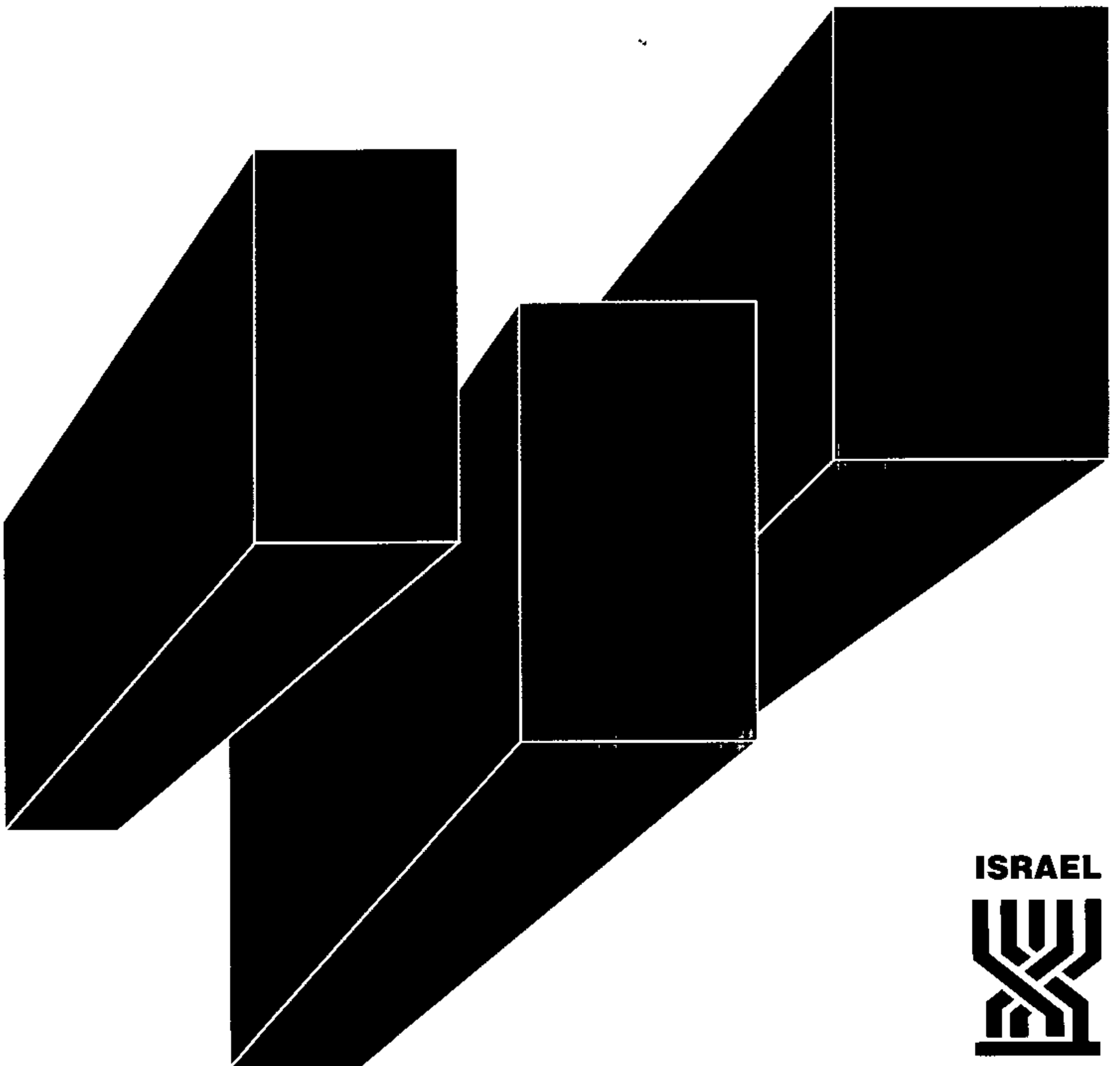
() Data based on estimation.

1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) ר' הערה 4 ללוח 4/1.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1996/97



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1996/97

**EDITED BY
GIDEON YANIV**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, DECEMBER 1997

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 1996 and expected for 1997 (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 population which received them – focusing on the implications of the legislative changes and of the economic and demographic developments on the benefit levels and the means of financing them. The findings of the National Insurance Institute concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution in 1996 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-three years, as well as the continued process of equalization of child allowances to all families, irrespective of military service, give their full expression this year.

The second Part of the Survey is devoted, as every year, to selected topics in the field of welfare. This year the topics include an international comparison of the level of protection granted by means of wage-replacing benefits in various countries, preliminary findings of an international research study, in which the Institute takes part, dealing with the rehabilitation of disabled persons and their return to work, as well as a review of the activities of the Counseling Service for the Elderly on the occasion of twenty-five years since its establishment. The Survey closes with an Appendix of Publications – a summary of research reports and surveys published by the Research and Planning Administration in 1996-1997.

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 and edited the vast amount of material and to Irah Kahneman, who carried out the linguistic editing. Worthy of note is the assistance of Orly Abutbul, who typed the first drafts of the Survey. A special thanks is due to Ani Cohen, who bore the main burden of the typing, for her efficient and devoted work.

Shlomo Cohen
Deputy Director for Research and Planning

Preface

The National Insurance Institute of Israel is honored to present to the public an additional Survey, the seventeenth in the series of Annual Surveys, presenting the Institute's major activities in 1996-1997, 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 a review of the development of the Counseling Service for the Aged, at the occasion of twenty-five years since its establishment.

The Institute's activities in 1996-1997 were marked by a strong efforts to improve the service to the public as well as by the implementation of legislative changes which were enacted in these years. In the area of improvement of service to the public, a wide variety of measures were taken, including a *front desk* for quick response in all local branches of the Institute, self-service stations in the various work units, a national telephone center in the Rehovot area, to be gradually expanded to other areas throughout the country, and a mobile service van to bring services to the rural outskirts.

In the area of legislative changes, worthy of note is the cancellation of *parallel tax* in January 1997, accompanied by an increase in the participation of employers and self-employed workers in national insurance contributions, and a parallel reduction in the share of the state budget in the financing of the national insurance system. In this year, too, hospitalization grants for women giving birth were removed from the basket of services of the sick funds, and are paid today by the National Insurance Institute directly to the hospitals, similarly to the situation existing previous to the enactment of the National Health Insurance Law in January 1995. On the other hand, injury allowance for work injured for the first nine days of their entitlement is no longer paid by the National Insurance Institute, but rather by the employers. Significant changes occurred in the definition of the self-employed worker. Also, for the first time, the insurance contributions of insured persons working for more than one employer were coordinated. In January 1997 the process of unification of child allowances to all families, irrespective of military service, which began in January 1994, was completed, and was expressed in a significant decrease in the incidence of poverty among the non-Jewish population.

In 1996 the trend of decrease in the incidence of poverty in Israel continued. 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 under the laws to reduce poverty enacted in 1994 and 1995 and the process of equalization of child allowances to all families in Israel. These groups included the elderly and the

non-Jewish population. On the other hand, a moderate increase occurred in the incidence of poverty among families with up to three children. This group did not benefit significantly from the programs to reduce the scope of poverty, and therefore was not part of the general trend of decrease in the scope of poverty. However, the improvement in the level of the minimum wage, which began in April 1997, may contribute to a decrease in the incidence of poverty in this population group.

In 1996 the gaps in the distribution of net income were also reduced, as a result of the combined influence of the contribution of national insurance benefits to raising the level of income of the lower deciles, on the one hand, and the reduction of gaps in the distribution of economic income, on the other hand. In 1996 the average net income of the five lower deciles (of all persons, classified by net income per standard person) rose by 2.2%, as compared to a 0.4% decline among the five upper deciles. The reduction of gaps is particularly notable in the polar deciles: the average net income of the lowest decile rose by 4.7%, as compared to a 2.9% decline in the average net income of the highest decile.

The Funds to Develop Services, operating in the framework of the various insurance branches, contributed a great deal in the past three years to improving the quality of life of different population groups. The Funds assisted in the establishment of day care 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 1996, 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 set up a public council for reducing gaps in the economy and for combating poverty, one of whose tasks 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. This council is due to submit its recommendations by mid-1998. It is my hope that our comprehensive and uncompromising war on poverty, distress and social backwardness, shall yield fruit in the coming years.

Y. Tamir
Director General

**Recent Developments in National
Insurance, Poverty and Income
Inequality in Israel**

Chapter 1

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 the residents of Israel. The NII collects insurance contributions from the public and pays benefits to those entitled by law. Some of the benefit payments are short-term and aim to replace the wages of those who find themselves temporarily out of the work force (due to dismissal, work injury, giving birth or military reserve service); but most benefit payments are long-term, aiming to guarantee subsistence to those who have had to leave the work force permanently (due to old age or disability), to survivors who remain without a principal 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 denominated 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

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 branches of insurance: old age and survivors, maternity and work injury. Over the years the law was expanded and amended and today it includes additional branches of insurance such as general disability, children, unemployment, long-term care, casualties of hostile and border action, reserve service, bankruptcy and liquidation of corporations.

² The average wage as defined in the NI Law (for the purpose of benefit payments and collection of insurance contributions) is a monthly average of the average wage in the economy (for an employee post) for the last three months for which the Central Bureau of Statistics (CBS) has data enabling its calculation. Usually, there is a lag of two months between any given month and the last month for which the CBS has calculated the average wage in the economy. Thus, for example, the (last) average wage in the economy known on January 1 will be that of October of the preceding year. The average wage on January 1 according to the NI Law is therefore the monthly average of the average wage in the economy for August-October. In recent years, long-term benefits are updated on the basis of changes in the average wage three times a year: on January 1, and on those dates when employees are paid a cost-of-living increment (February 1 and August 1). On these dates, the long-term benefits are also raised by the cost-of-living increment, as a compensation for the lag in calculating the average wage and updating of the benefits. As of August 1991, one-time wage components (such as clothing and convalescence grants paid in June-July and wage back payments paid in December) are distributed over the

uniform for all entitled persons having the same family composition. Families of limited means whose benefit is very low or who do not meet the conditions of entitlement to a benefit under the NI Law are eligible for 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 the age of the main breadwinner and the family composition. Each rate can be paid in full (income guarantee) or partially (income supplement)³.

National insurance contributions are collected from employees (through their employers) and from employers (as a contribution to financing their employees' insurance costs), as well as from the self-employed and from persons who are not working, at different rates imposed on the income components liable for insurance contributions⁴. In the framework of the policy of reducing labor costs in the economy,

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 advance payments of insurance contributions and in payments linked to the average wage as defined in the NI Law. At the same time, the average wage is also calculated without the above distribution, for other purposes such as updating of the minimum wage, senior civil servants' wages, etc.

³ The Income Support Law, enacted on January 1, 1982, was meant to serve as an economic safety 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 are eligible) for their basic subsistence needs. The law created a continuum of entitlement to payment from the social security system, as a last refuge for those not covered by the NI Law, or those whose income from a benefit granted by force of the NI Law is lower than the minimum income established by the law. In contrast to insurance benefits, which, in general, are paid on the occurrence of the insurance contingency entitling to a benefit regardless of the income level or means of the recipient, the income support benefit is dependent on an income/means test. It is important to distinguish between the minimum income guaranteed to every family in Israel by virtue of the Income Support Law, and the minimum wage guaranteed solely to employees by virtue of the Minimum Wage Law, enacted on April 1, 1987. "Income supplement" under the former is the responsibility of the NII, while "wage supplementation" under the latter is the responsibility of the employer.

⁴ Insured persons who do not work are liable for a minimum payment prescribed by law.

Figure A: The National Insurance Institute – Resources and Uses

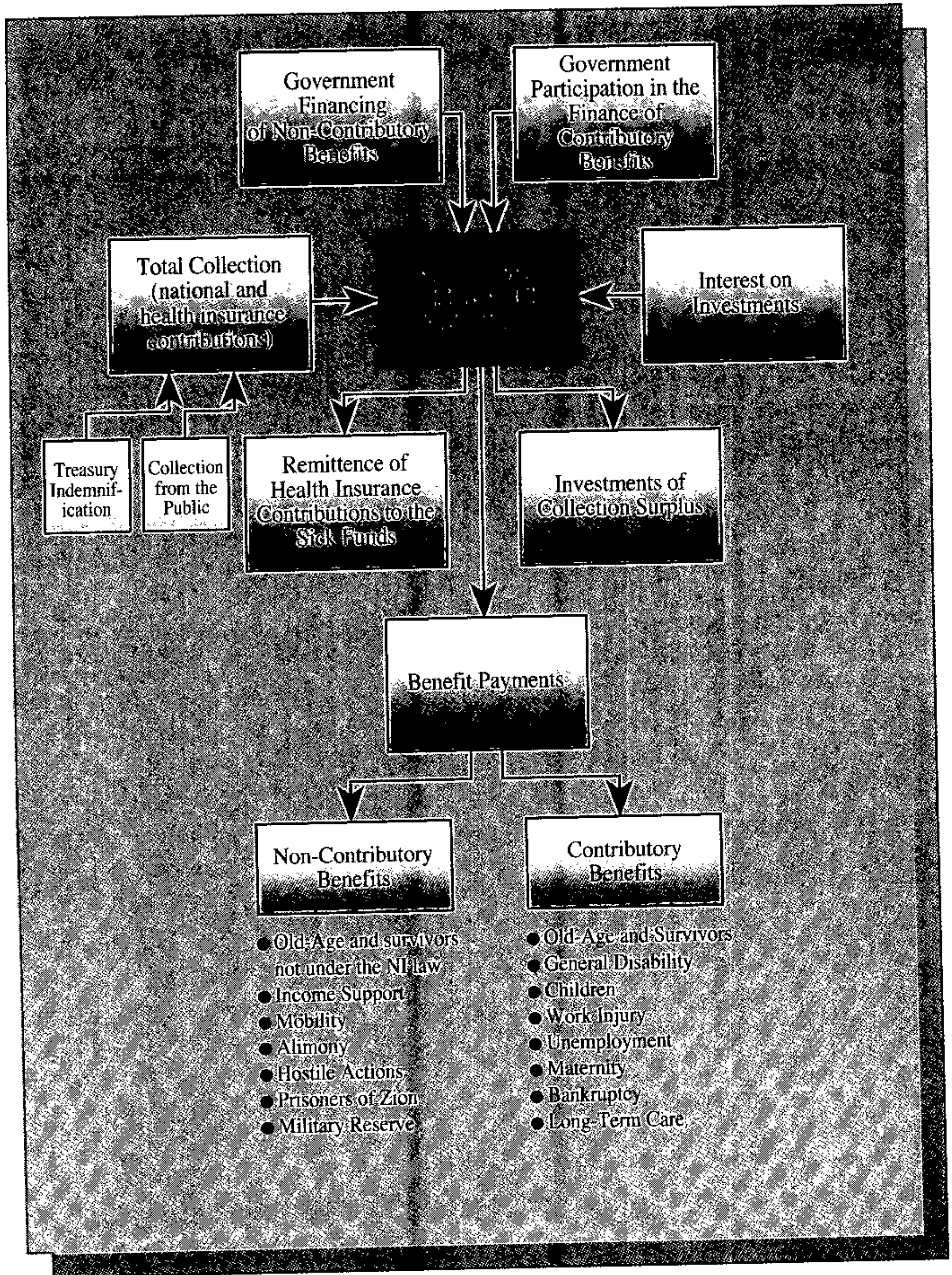
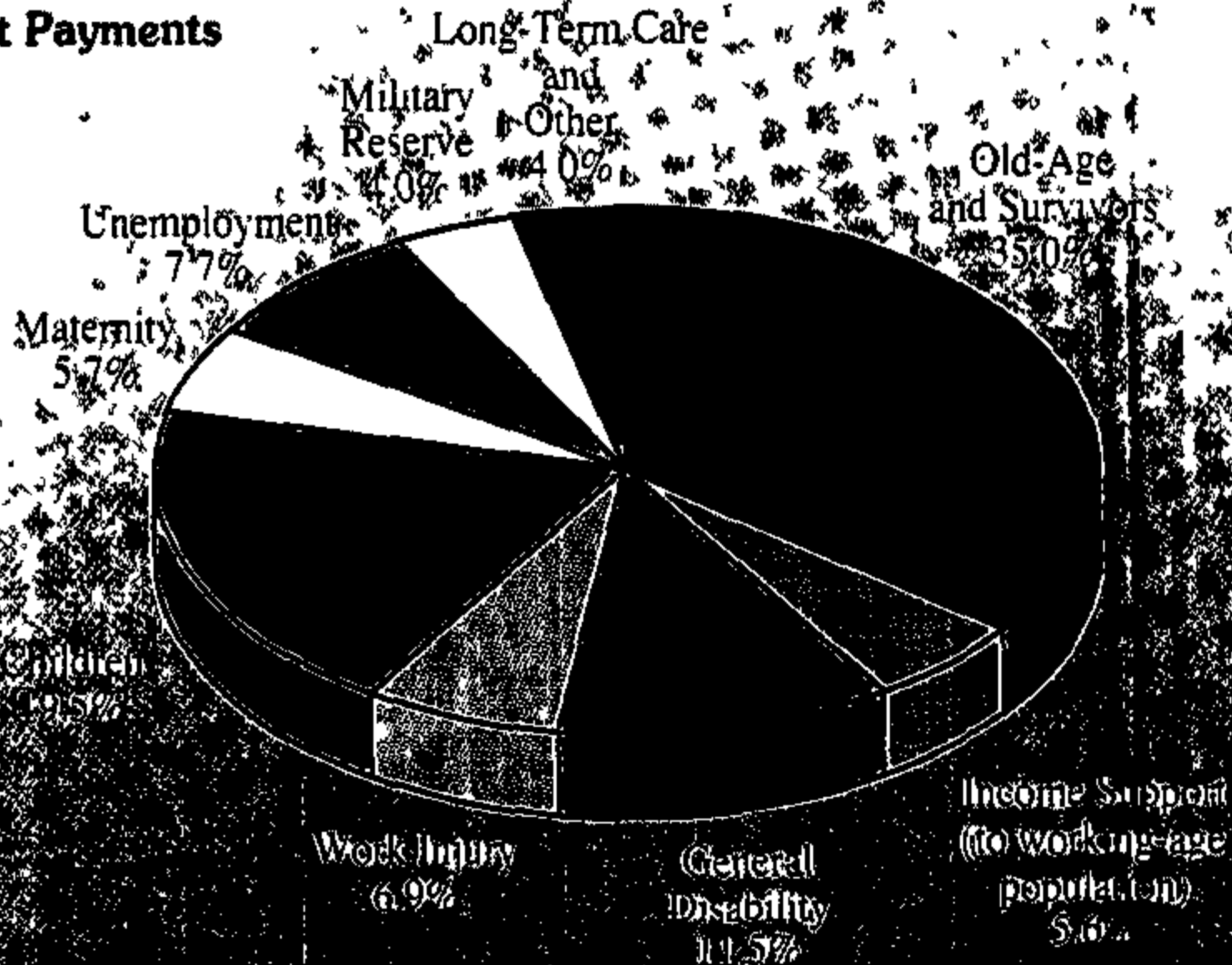


Figure B: The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts - 1997

Benefit Payments



Receipts

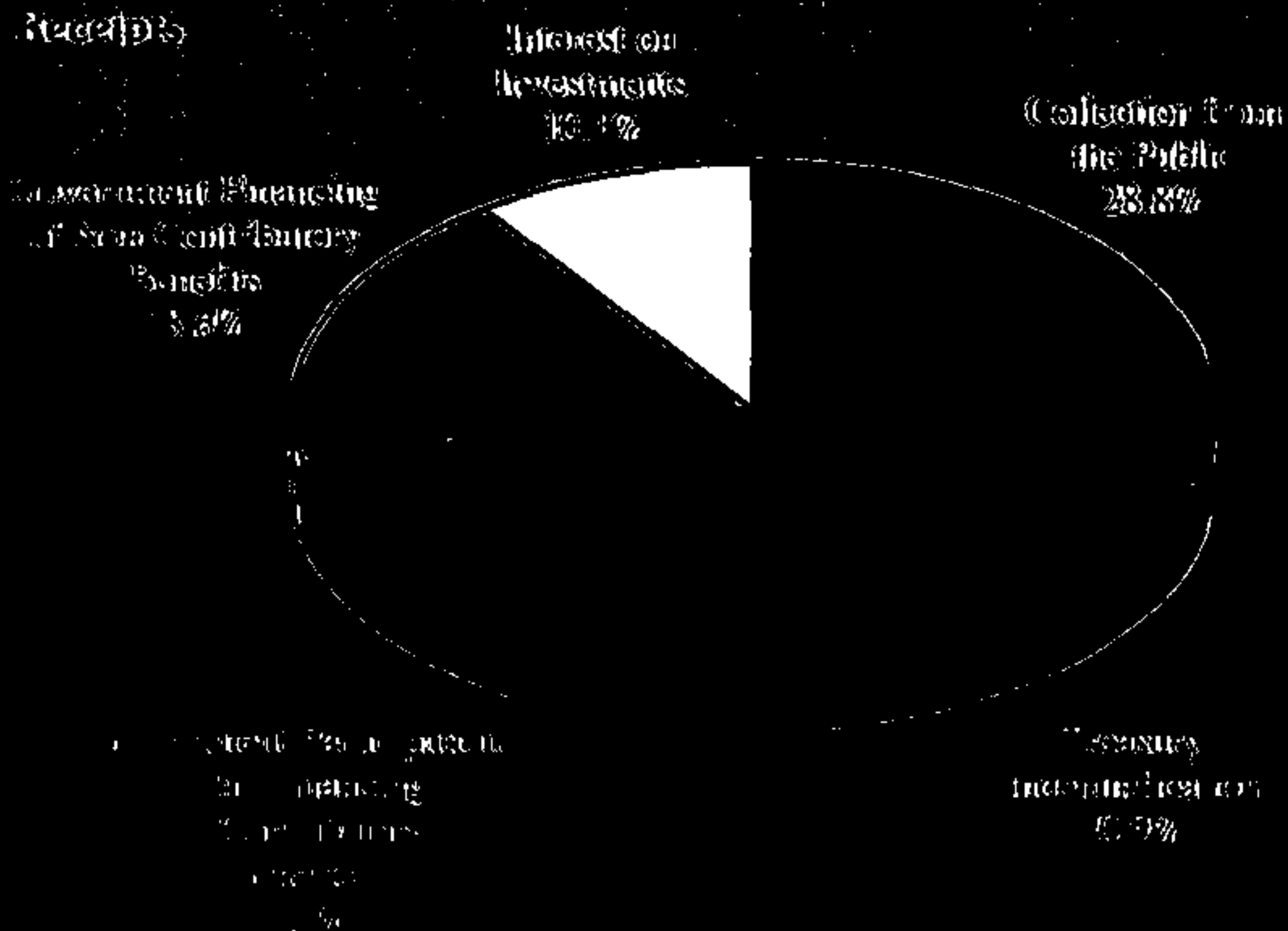


Table 1: Benefit Payments and Collection from the Public (percentages relative to the Gross Domestic Product), 1980-1996

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	7.44	6.02	5.89	4.96
1993	7.84	6.34	7.02	5.15
1994	8.06	6.66	7.13	5.22
1995	7.99	6.26	8.33	4.66
1996	8.08	6.38	8.35	4.45
1997	8.40	6.73	6.94	4.61

* Including collection for the sick funds

** Including "Treasury indemnification" for the reduction of national insurance contributions of employers

the rates of insurance contributions imposed on employers and the self-employed were gradually lowered (starting in 1986). Since this date the government has compensated the NII for the loss of receipts from collection, a compensation known as *Treasury indemnification*⁵. Furthermore, the government participates in the financing of some branches of insurance⁶, and fully finances the benefits paid other than under

⁵ In 1986, before insurance contribution rates were reduced, the employer paid contributions at a rate of 10.25% of the worker's wage, while the share of the worker was 3.80% of his wage. In 1997, the share of the employer amounts to only 4.93% (after dropping in recent years to 1.93%), while the share of the worker dropped to 2.66% for the part of wages not exceeding half the average wage (as defined in the NI law), but increased to 4.90% for the part of wages exceeding half the average wage.

⁶ Under the NI Law, the government participates in the financing of branches of insurance by adding 15% of the sum collected for the old-age and survivors branch, and 160% (starting January 1997) of that collected for the children branch, and by a reimbursement of 50% of payments to veteran recipients in the general disability branch and all payments to new immigrants in the long-term care branch.

the NI Law, for which contributions are not collected⁷. 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*. In addition, the NII collects health insurance contributions from the public and distributes them among the sick funds in accordance with rules set in the National Health Insurance Law. Diagram 1 schematically describes the system of receipts and payments of the NII, including receipts from interest on investments (in index-linked government bonds), collection of health insurance contributions and the distribution of the amount collected among the sick funds⁸.

Diagram 2 presents the "pie" of the NII's receipts and payments for 1997. 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) 35.0% of total benefit payments. The children branch is the second largest in size, its payments reaching 19.5% of total benefit payments. Together with the general disability branch, payments to the NII's central insurance branches amount to 66% of total benefit payments. Wage-replacing benefit branches (maternity, unemployment, work injury and reserve service) each constitute 4.0%-8.0% of total payments. This is also the approximate share in payments of the income support branch, which pays benefits to families with limited means whose main breadwinner is of working age. The distribution of the NII's receipts reveals that the "Treasury indemnification" (due to lowering of the insurance contribution rates paid by employers and self-employed persons) has caused the government to become the main source of financing of benefit payments: government financing in 1996 constitutes close to 61% of all NII receipts, whereas without the "Treasury indemnification", collection from the public

⁷ The government fully finances 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 former Prisoners of Zion and to victims of hostile acts) or under other laws (such as the Alimony Law and the Income Support Law). Beginning in January 1995, the government fully finances reserve service benefits as well.

⁸ Until December 1996, the NII also collected "parallel tax" from employers and self-employed persons, as part of the financing sources for health services, and transferred it to the sick funds. The parallel tax was canceled in January 1997, in the framework of the Settlements in the State Economy Law. Since then, the government compensates the sick funds directly for the loss of parallel tax receipts. Concurrently, the contribution rates of employees and self-employed persons were increased and the "Treasury indemnification" for the NI branches was reduced by a similar amount (see section 1.4).

(employers, self-employed and non - workers) would have constituted the majority of receipts. Nevertheless, the government's share in total NII receipts is expected to shrink to 49% in 1997, in view of the reduction in the "Treasury indemnification" dictated by the State Economy Arrangements Law. Table 1 shows that in 1997, collection from the public for the NII insurance branches (including "Treasury indemnification") is expected to reach 4.65% of the Gross Domestic Product (collection for the NII insurance branches and the sick funds together is expected to reach 6.94% of the GDP), while the NII's benefit payments are expected to amount to about 8.40% of the GDP (contributory benefits – 6.73% of the GDP).

1.2 Main Developments

NII activity in 1996-1997 continued to be characterized by significant legislative changes introduced in the social insurance system since January 1994. In the benefit system, the rise in the level of allowances paid to low-income families, guaranteed by the Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995), the gradual unification over four years (beginning in January 1994) of child allowances for all families, irrespective of military service, and the rise in the rate of maternity allowance up to 100% of wages liable for insurance contributions (November 1994) reached their full effects. In the collection system a reform was introduced (January 1995), the main features of which were the inclusion of all the wage components in the wage base liable for insurance contributions, the raising of the wage ceiling liable for insurance contributions to four times the average wage as defined in the NI Law, and the introduction of reduced rates on a part of wages not exceeding one-half of the average wage. The reform made the collection system more progressive and led, due to the resulting expansion in the wage base liable for insurance contributions, to a rise in the level of the wage-replacing benefits (unemployment, maternity, work injury, military reserve service). Also, the collection from the public for the military reserve service branch was also canceled, and health insurance contributions began to be collected (and distributed among the sick funds) in the framework of the National Health Insurance Law (January 1995). Further, the rates of parallel tax imposed on employers and the self-employed as their participation in the financing of the health services were reduced (February 1995) and ultimately canceled (January 1997), while increasing employers' and self-employed's participation in national insurance contributions by the same rates.

In 1996, NII benefit payments amounted to NIS 25.0 billion in current prices⁹. Since 1995, NII payments have increased by 6.0% in real terms, which is only about one-half the rate of growth in the previous year. In contrast to 1995, in which the real growth in benefit payments was due mainly to an increase in the benefit levels, the growth in benefit payments in 1996 reflects first and foremost the increase in the number of benefit recipients. Of course, the legislative changes in 1994-1995 (mainly the laws aimed at combating poverty and the reform in the collection system), which increased in 1995 the level of long-term benefits paid to low-income families and expanded the income base for calculating the wage-replacing benefits, also determined the benefit levels in 1996, but did not contribute to the *changes* in the benefit levels between 1995 and 1996. Basic old-age and survivors' pensions and the minimum income guaranteed to the elderly and to survivors subsisting on their pensions (which in 1995 grew by 7%-12% in real terms), grew in 1996 by a real rate of only 0.8%, which is the real rate of growth of the average wage under the NI Law. Since the *actual* average wage rose by a higher rate in real terms (about 2%), basic pensions and minimum income decreased in 1996 relative to the actual average wage. Furthermore, due to the continued erosion in the value of the child-allowance point (which serves as a basis for determining the child allowance for families of various sizes), the child allowance paid both to small and large families declined in real terms and relative to the average wage in the economy. In contrast, the number of benefit recipients increased in most branches at rates approaching the rates of growth in the scope of payments.

NII total collection from the public, also including, in addition to national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1996 to NIS 25.4 billion in current prices. Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification) amounted to about half of total collection – NIS 13.5 billion (out of which NIS 5.7 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1995, the NII collection of national insurance contributions declined a little in real terms, reflecting a real growth of 2.2% in collection from employees (a growth rate more or less equivalent to that of the average wage in the economy), but mostly a real decline of 18.3% in collection from non-employees (due to the transfer to a new automated collection system, which caused current collection activities to be suspended for several months). At the same time, there was a real increase in parallel tax receipts (due to collection of past debts) and in health insurance contributions (collected in 1996 for a full year rather than 11 months as in 1995), at rates of 6.6% and 17.4%, respectively, which resulted in a real increase

⁹ This does not include a payment transferred by the NII to the Defense Ministry as reimbursement of a debt from previous years due to a saving in the number of reserve service days.

of 4.8% in total receipts from collection. A real increase of 6.0% was also registered in the Treasury indemnification because of a reduction of 1.25 percentage points in the parallel tax rates for the employers and self-employed, and the increasing of the Treasury indemnification by the same rate. Total indemnification amounted in 1996 to NIS 7.9 billion. Government participation in the financing of contributory benefits also increased at a rate of 17.8% in real terms, mainly due to the raising of general disability allowances by force of the Law for Reducing Poverty - Supplementary Steps (June 1995). Government payments for the financing of non-contributory benefits increased in real terms by only 2.5% – following the sharp increase of 31.4% occurring in the previous year, with the increase in benefits for low-income families by force of the anti-poverty laws and the start of payments of reserve service benefits from the Ministry of Defense budget. As a result of these developments, total NII receipts for financing its branches increased by 3.9% in real terms, amounting to NIS 27.3 billion. The share of the government in all sources of financing (including Treasury indemnification) amounted to 60.6%.

In 1997, NII benefits payments are expected to grow by 7.2% in real terms – a somewhat higher rate than in 1996. It is further anticipated that, as in 1996, the growth in benefit payments will be mainly a result of the increase in the number of recipients. Long-term allowances, which are linked to the average wage, are expected to grow by 1.2% in real terms, a slightly higher rate of growth than that anticipated for the average wage under the NI Law. The actual average wage is expected to grow by about 2% in real terms, hence long-term allowances are foreseen as continuing to decrease somewhat relative to the average wage in the economy. In the wake of the cancellation of parallel tax, total collection from the public is expected to decrease by 15.2% in real terms, while insurance contributions themselves are expected to grow by 6.6% in real terms. The total of all sources of financing for the insurance branches is expected to increase by 5.7% in real terms, with the government's share (including the Treasury indemnification) shrinking by a very significant rate of 49.0%, due to the reduction in the Treasury indemnification for insurance contributions and the cancellation of parallel tax (which also includes an indemnification element) in the framework of the Economy Arrangements Law.

1.3 Benefit Payments

Benefit payments in each of the NI branches are determined, on the one hand, by the number of benefit recipients in the branch and, on the other hand, by the benefit level

(average per recipient). Changes in the number of recipients and/or in the 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), by economic developments – mainly in employment (which affect mainly the payments of the unemployment and income support branches), and by changes 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 NII Law (to which the long-term benefits and the income support benefit are linked), in the Consumer Price Index (by which child allowances are adjusted), in the frequency of updating the benefits linked to the average wage or to the consumer price index (carried out, in addition to once yearly 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 distribution of benefit recipients by their pre-entitlement wage level. The changes which occurred in 1996-1997 in the number of benefit recipients, in the benefit levels and in total benefit payments, are described below.

1.3.1 Benefit Recipients

As in previous years, in 1996 the number of NII benefit recipients continued to rise (Table 2). In the central NII branch, old-age and survivors, the number of recipients rose by 3.5%, similar to 1993-1994, reaching 574,000 as a monthly average. This increase reflects mainly the rise in the number of recipients of old-age pensions (4.0%), since the number of recipients of survivors' pensions remained almost without change (increased by less than 1%). At the same time, the number of recipients of old-age pensions under the NI Law increased by 3.5% (the introduction of old-age insurance for housewives who have reached age 65, starting January 1, 1996, increased the number of recipients by a mere 3,500), while the number of new immigrants receiving a special old-age pension not under the NI Law grew by 5.2%, reaching 88,000 as a monthly average. In 1997, the rate of growth in the number of recipients of old-age and

Table 2: Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, Monthly Average, 1985-1997

Year	General Disability			Work Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances **	Unemployment ***	Income Support (to Working-Age Population)	Long-Term Care			
	Old-Age and Survivors	Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility Allowance	Injury Allowance*	Permanent Disability Pension	Dependents Pension					Maternity Grant*	Maternity Allowance*	
1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-	
1990	442.6	73.4	6.5	5.8	11.4	59.1	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0	
1991	477.3	74.6	6.9	6.1	11.6	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.7	30.0	
1992	499.8	77.8	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7	
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	45.8	
1994	535.8	88.5	9.4	9.5	12.8	81.2	13.6	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	52.0	
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	3.8	111.7	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0	
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.1	15.3	3.9	118.1	58.0	830.7	74.3	81.3	65.9	
1997	595.4	110.2	12.0	12.4	13.5	80.0	15.7	3.9	120.5	59.8	850.0	92.0	89.0	71.2	
1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-	
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6	
1991	7.8	1.5	6.2	5.2	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	9.1	19.9	
1992	4.7	4.2	8.7	18.0	2.6	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	67.5	21.2	
1993	3.6	6.6	14.7	19.4	1.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5	
1994	3.5	6.8	13.3	10.4	4.9	8.6	1.5	2.7	0.9	6.8	10.0	-13.3	1.6	13.5	
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	4.6	7.4	0.0	-4.2	6.1	2.4	10.0	6.2	13.5	
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	8.5	4.8	2.6	5.7	5.1	1.9	10.3	7.9	11.6	
1997	3.8	5.5	7.1	6.9	0.7	-13.1	2.6	0.0	1.7	3.1	2.3	23.8	9.5	8.0	

* Number of different recipients during the year.

** The figures for 1985-1993 include families to whom the allowances for the first and second child were reimbursed through the employers.

*** The figure for 1985 refers to the average number of payments per month. The figures for 1990 onward refer to the number of recipients

survivor's pensions will apparently remain steady, reaching an expected 3.8% – slightly higher than in 1993-1996. In the long-term care branch, which pays benefits in kind to the physically restricted elderly who do not reside in nursing institutions, the number of benefit recipients rose by 11% (slightly less than in 1995) reaching 66,000 as a monthly average. In 1997, the number of recipients of long-term care benefits is expected to grow by 8.0%.

In the children branch, the second largest NII branch, there was a 1.9% increase in 1996 in the number of families receiving child allowance, and a 1.6% increase in the number of children for whom an allowance was paid. In contrast to previous years, in which the change in the number of allowance recipients was influenced by frequent changes in the entitlement conditions, in 1995-1996 the increase in the number of allowance recipients reflects mainly the rate of the population growth (including new immigrants). The number of families receiving allowances reached 831,000 as a monthly average in 1996 (including 114,000 new immigrants), and the number of children for whom an allowance was received reached 1,959,000 (including 188,000 new immigrants). In 1997, the number of families receiving child allowance is expected to increase by 2.3%, and the number of children for whom an allowance is paid - by 1.8%.

Relatively high rates of growth were noted in 1996 in the number of benefit recipients from the general disability branch. The number of recipients of general disability pensions grew by 11.2% and reached 105,000 as a monthly average¹⁰. The number of recipients of attendance allowance and of disabled child allowance increased by similar rates – 10.8% and 12.6% respectively – while the number of recipients of mobility allowance grew by only 1.5%. In 1997, the number of general disability benefit recipients is expected to increase at lower rates: the number of general disability allowance recipients is expected to grow by 5.5%, the number of attendance allowance recipients and disabled child allowance recipients – by 7.1% and 6.9%, respectively, and the number of mobility allowance recipients – by only 0.7%.

As for recipients of wage-replacing benefits, in 1996 there was an acceleration in the rate of growth of work-injured who received injury allowance. Their number increased at a rate of 8.5% (compared to 4.6% in 1995), reaching a monthly average of 92,000. The number of recipients of permanent disability pension among the work-injured

¹⁰ The relatively high rate of growth in the number of general disability pension recipients in 1996 stems mostly from a technical adjustment in the measuring method, and not just from an actual growth in the number of recipients.

increased by 4.8% (a more moderate rate as compared to 7.4% in 1995), while the characterizing 1995). In the maternity branch, in 1996 there was a rise in the number of recipients of dependents' pensions rose by 2.6% (compared to the stability of recipients of maternity allowance, at a rate of 5.1% (slightly lower than that of 1995), and a growth of 5.7% in the number of mothers receiving maternity grants (compared to a decline of 2.7% in 1995, stemming from the fact that residents of the occupied territories ceased to be entitled to maternity grant). The number of recipients of maternity allowance reached 58,000, and the number of recipients of maternity grants – 118,000 (double the number of maternity allowance recipients). The number of recipients of unemployment benefits increased by 10.3%, only slightly lower than that of 1995, reaching 74,300 as a monthly average. The number of new immigrants receiving unemployment benefits increased slightly, reaching 17,800 as a monthly average (having been 15,600 in 1995).

In 1997, the number of recipients of work-injury benefits is expected to decrease sharply by 13.1%, explained partly by the cancelation of benefit payments for the first nine days of entitlement (see 1.3.2). In contrast, the number of recipients of permanent disability pensions among the work-injured is expected to grow, albeit at a lower rate than that of 1996 – only 2.6% – and the number of recipients of dependents' pension is expected to remain stable. In the maternity branch, an increase of 3.1% is foreseen in the number of recipients of maternity allowance, and an increase of 1.7% in the number of recipients of maternity grants. An especially sharp rise – 23.8% – is expected in the number of unemployment benefit recipients, due to the increasing unemployment, reaching a monthly average of 92,000. The number of new immigrants receiving unemployment benefit will also grow slightly, reaching 22,000.

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 who are not entitled to a disability pension, single mothers, etc.) increased by 7.9% in 1996, reaching a monthly average of 81,000 (of whom 33,200 were new immigrants). This rate is still much lower than the rates characterizing the years 1992-1993 (67.5% and 19.9%, respectively), in which the entitlement of new immigrants to benefits came into effect, but is three times higher than the 1994 rate and somewhat higher than the 1995 rate. In 1997, the number of income-support benefit recipients is expected to grow at a higher rate – 9.5% – reaching 89,000 (including 33,400 new immigrants).

1.3.2 Benefit Level

The long-term benefit is set as a given percentage of the average wage in the economy, as defined in the NI Law, and varies with changes in the average wage in accordance with the updating times prescribed in the Law. The wage-replacing benefit is calculated as a (constant or progressive) percentage of the recipient's wage prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit. The level of all benefits varies, necessarily, in the wake of legislative changes that alter the benefit rates or the income base on which it is calculated. The legislative changes introduced in 1996-1997 had almost no effect on the benefit levels, but, of course, those introduced in 1994-1995 also affected the benefit levels of 1996-1997 (although they had no effect on the *changes* which occurred in the benefit levels between 1996 and 1997). The main statutory amendments enacted during 1994-1997, influencing the benefit level and/or the scope of payments in 1996-1997, were as follows:

- a. In August 1994, the Law to Reduce Poverty and Income Gaps came into effect. This law increased the level of pensions paid to elderly and survivors entitled to income supplement by 7% (beyond the current adjustment), 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 the first and second child, paid to families with children within the framework of benefits granted to low-income families, was raised from 5%-7.5% of the average wage under the NI Law (depending on the type of population) to 10%. About 50,000 low-income families benefited from this augmented increment for children. The law further stated that a person aged 46 or over who is 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 August 1994, the increment for children paid to recipients of survivors' pensions was expanded to cover all the recipient's children (without limitation on their number). Until that time, the increment had been paid for the first two children only.
- c. 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.

- d. In January 1994 the equalization of child allowances to all families, irrespective of their military service, began to take place. In the course of this process, which continued until the beginning of 1997, the level of allowance of a family that does not receive a Special Increment for Veterans was gradually equalized to that of a family that does receive this increment (the difference between the two levels decreased each year by a quarter of its original size). This amendment led to a rise in the level of the child allowance paid to about 100,000 families with three or more children.
- e. In January 1995, a reform in the NII collection system anchored in the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (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 base 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 (as defined in the NI Law) - 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.
- f. In June 1995, the Law to Reduce Poverty - Supplementary Steps came into effect. This law raised by 7% the general disability benefits paid to about 90,000 families of disabled persons, following a same-rate increase in the pension of elderly and survivors entitled to income supplement – which was initiated in the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994). Additionally, the Law to Reduce Poverty - Supplementary Steps 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 almost all single-parent families – both official and unofficial – became eligible for income-support benefit at the increased rate. Further, single-parent families not so defined were granted an increase to the increment for each of their first two children, at 10% of the average wage under the NI Law, similar to the increased increment for children given to low-income families (including single-parent families defined as such) under the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (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 up to 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.

- g. In January 1996, the Housewife Insurance Law came into effect, making a married woman who had not accumulated a qualification period in her own right (and who until then had been entitled to a pension amounting only to 50% of her husband's pension, to which it was added) eligible for old-age pension. The law applies only to a woman reaching age 65 *not* before January 1, 1996. Some 3,500 married women benefited from this law in 1996, and twice the number are expected to benefit in 1997.
- h. In January 1997, the State Economy Arrangements Law was enacted, establishing, inter alia, that the work-injury allowance for the first nine days of eligibility will be financed by the employer (instead of the NII). This amendment is expected to reduce total payments in the work-injury branch by nearly NIS 80 million a year.

The basic old-age and survivors' pensions (which do not include increments for seniority, postponement of retirement and income supplement) were not affected by the legislative changes. Therefore in 1996 these pensions rose in real terms by 0.8%, which was the real rate of growth in the average wage under the NI Law, according to which the pensions are adjusted. The actual average wage rose at a higher rate - 2.0% in real terms. Therefore, the level of the basic pensions decreased slightly relative to the actual average wage (after an increase in 1995). Table 3 shows that the level of basic pension paid to a single person went down from 15.5% of the average wage in the economy in 1995, to 15.4% in 1996, and that the level of the basic pension to a widow/widower with two children decreased from 30.1% to 29.8%. The level of pensions granted to elderly people and survivors entitled to income supplement, which in 1995 had grown by 7%-12% in real terms by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), grew in 1996 by a real rate of only 0.8%. Accordingly, the minimum income guaranteed to a single elderly person (or widow/widower) declined from 26.0% of the average wage in the economy in 1995, to 25.8% in 1996, while the minimum income guaranteed to a widow/widower with two children declined from 57.4% of the average wage in the economy in 1995, to 56.9% in 1996. In 1997, basic old-age and survivors' pensions as well as the minimum income guaranteed to elderly and survivors are expected to grow in real terms by 1.2%, which is a slightly higher rate than the

Table 3: The Old-Age and Survivors' Pension and the Minimum Income Guaranteed to Pension Recipients (constant prices and percentage of average wage*), 1975-1997

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	152.3	15.4	295.1	29.8	254.6	25.8	562.2	56.9
1997	153.5	15.2	297.3	29.5	256.7	25.4	566.8	56.2

* As measured by the Central Bureau of Statistics

anticipated real rate of growth in the average wage under the NII Law¹¹. The actual average wage is expected to continue to grow at a real rate of 2.0%, so that the basic pensions and the minimum income guaranteed to elderly and survivors are expected to continue decreasing somewhat relative to the average wage in the economy.

The effects of the Law to Reduce Poverty - Supplementary Steps, which came into force in June 1995, were felt mostly that year when the general disability pension increased by about 7% in real terms. In 1996, some effects of the Law to Reduce

¹¹ A real rate of growth of only 1.0% is expected in the average wage under the NII Law. The basic old-age and survivors' pensions and the minimum income guaranteed to the elderly and to survivors are expected to grow in real terms at a slightly higher rate (1.2%), since in February-July 1997 the average wage under the NII law *declined*, while the level of pensions was not adjusted to this decrease.

Poverty - Supplementary Steps were still felt, since the general disability pension (which for disabled persons having a work disability degree of 75% or more is identical to the minimum income guaranteed to recipients of old-age and survivors' pensions) increased by 3.6% in real terms, a rate higher than the real growth of 0.8% in the average wage under the NI Law. In 1997, the general disability pension is expected to increase by 1.2%, similar to the other long-term pensions. As for the income support benefit to persons of working age who are not disabled, which is also linked to changes in the average wage under the NI Law - in 1996 its level was only affected by the changes in the average wage, except for the single-parent family benefit which was also affected by the Law to Reduce Poverty - Supplementary Steps (June 1995).

Table 4 shows that in 1996 the average income support benefit (average for benefit recipients at regular or increased rates, full or partial benefit) rose by less than 1% in real terms. Relative to the average wage in the economy, the average benefits declined somewhat, since the actual average wage grew in real terms by 2%. In 1997, the average benefit is also expected to decline somewhat in real terms, despite the slight real increase foreseen in the average wage under the NI Law, due to the increase in the share

Table 4: The Income-Support Benefit to the Working-Age Population (constant prices and percentage of the average wage*), by Family Composition, 1975-1997

Year	Benefit Level (average per recipient, including child allowances)					
	Single person		Single with 2 children		Couple with 2 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1990	113.9	12.1	176.2	18.7	214.3	22.7
1991	148.3	16.5	211.3	23.5	243.8	27.1
1992	172.3	18.6	276.4	29.8	289.4	31.2
1993	181.0	19.3	202.1	32.3	289.9	31.0
1994	184.7	19.6	307.5	32.6	281.4	29.8
1995	202.4	20.8	351.7	36.1	312.4	32.0
1996	203.2	20.5	354.4	35.8	312.7	31.6
1997	201.1	20.1	346.6	34.6	313.3	31.3

* As measured by the Central Bureau of Statistics

of benefit recipients at the regular rate relative to benefit recipients at the increased rate and/or the increase in the share of partial benefit recipients relative to full benefit recipients

Unlike benefits linked to the average wage, whose level in real terms increased somewhat, in 1996 the real value of the child-allowance point, which serves as a basis for determining child allowance paid to families of various sizes (and is denominated in shekels), continued to be eroded: the value of the child-allowance point declined in real terms at a rate of 0.7% (since it is updated only three times a year to the increase in prices in the economy) and its level went down from 2.92% of the average wage in the economy in 1994 to 2.80% in 1995 and to 2.78% in 1996 (Table 5). Therefore, the children's allowance paid to small families and to large families entitled to a Special Allowance for Veterans declined in real terms (and even relative to the

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 2 children**		Allowance for 4 children		Allowance for 5 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	4.40	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.80	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1985	24.7	3.10	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	2.92	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.45	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.18	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.08	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.92	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.80	55.6	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.6	2.76	55.2	5.6	221.8	22.5	315.5	32.0

* Including Special Allowance for Veterans

** As measured by the Central Bureau of Statistics

*** The allowance level in 1985-1993 relates to a family (up to 3 children) 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.

average wage in the economy), after the allowance paid to these families had grown somewhat in real terms (and relative to the average wage in the economy) in 1995, following the increase in the number of allowance points to families with four children or more. At the same time, just as in 1994-1995, so too in 1996 there was an increase in the level of the allowance paid to families with three children or more who are not entitled to a Special Allowance for Veterans and whose allowance is being gradually equalized to that of entitled families. In 1997, the value of the child-allowance point and of the children's allowance paid both to small and large families is expected to continue declining, both in real terms and relative to the average wage in the economy.

As for wage-replacing benefits, in 1996 there was a real increase of 7.4% in the (daily average) level of unemployment benefit, which reached 47.6% of the daily average wage in the economy, compared to 45.5% in 1995. This was due, mostly, to higher wage earners joining the ranks of the unemployed, but also to the reform in the collection system (1995), which expanded the wage base for calculating the wage-replacing benefits. The level of (daily average) maternity allowance grew by only 7.2% in real terms, compared to the sharp real increase (of 53%) noted in 1995, after the maternity allowance rate was increased to 100% of wages liable for insurance contributions (rather than 75%). Relative to the daily average wage in the economy, maternity allowance grew from 69.0% in 1995 to 72.7% in 1996. The level of (daily average) work injury allowance paid to employees increased by close to 2% in real terms, reaching 61.6% of the daily average wage in the economy, compared to 63.3% in 1995. In 1997, the average level of the unemployment benefit is expected to rise by close to 5.0% in real terms, and that of maternity allowance – by 1.0%, while the level of work injury allowance is expected to decrease approximately by 4.9% in real terms.

1.3.3 Scope of Benefit Payments

In 1996, total NII benefit payments amounted to NIS 25.0 billion in current prices (Table 6)¹². Compared to 1995, benefit payments grew by 6% in real terms, one half the rate of growth in the previous year. The highest rates of growth were noted in the branches of unemployment (14.1%), general disability (10.9%), maternity (8.8%), work injury and hostile action casualties (8.1%) and income support (7.3%). In the central

¹² This amount does not include the sum transferred by the NII to the Ministry of Defense for repayment of a debt in respect of a saving in reserve duty days.

Table 6: National Insurance Benefit Payments (including administrative costs), 1985-1997

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	14,808	5,419	1,427	915	735	3,160	1,010	856	783	503	
1994	17,492	6,425	1,763	1,179	908	3,729	1,001	930	918	639	
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798	
1996	24,997	8,937	2,782	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	935	
1997	29,337	10,242	3,386	2,004	1,730	5,717	2,271	1,173	1,644	1,160	
			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	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5	
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2	
1997	7.2	5.1	11.1	3.3	5.4	4.9	27.6	-3.7	9.4	13.4	
			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	3.8	
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7	
1997	100.0	35.0	11.5	6.9	5.7	19.5	7.7	4.0	5.6	4.0	

* The figures for 1994-1996 do not include the amounts transferred to the Ministry of Defense as reimbursement of a debt for savings in reserve service days.

** Including payments for income support.

*** For the working-age population.

branch of the NII, old-age and survivors, benefit payments went up at a slightly lower rate (4.6%) than the rate of growth in total payments, similar to the rate of growth in payments in the children branch, the second largest insurance branch (4.5%). Weighting the rates of growth in the various branches by the share of the branch in the total payments reveals that the growth in payments in the old-age and survivors branch accounts for 27% of the growth in the total benefit payments – a smaller contribution than the share of the branch in total payments (35.8%). The children branch, in which the growth in payments accounts for 15% of the growth in total payments, also made a smaller contribution than the share of the branch in the total payments (19.9%). By contrast, the general disability branch contributed about 20% of the growth in total payments – almost twice its share in total payments (11.1%), while the payments of the unemployment branch, which rose at the highest rate in real terms (14.1%), contributed 15% of the growth in the NII total payments – more than double the share of the branch in total payments (6.5%). The growth in the other wage-replacing benefits (maternity, work injury and reserve duty) accounted for 15% of the growth in total benefit payments – a slightly smaller contribution than their share in total payments (17.5%).

In contrast to 1995, in which the real growth in benefit payments is attributed mainly to the rise in benefit levels, in 1996, during which the benefit levels grew more moderately in real terms, the rise in total benefit payments reflects first and foremost the increase in the number of benefit recipients. A comparison of the rates of growth in benefit payments (Table 6) with the rates of growth in the number of recipients (Table 2) reveals a relatively close proximity between the two in most insurance branches: Thus, for example, payments of the old-age and survivors branch increased by 4.6% in real terms, while the number of recipients in the branch rose by 3.5%, whereas payments of the unemployment branch grew by 14.1%, while the number of recipients in the branch rose by 9.3%. In 1995 the Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995), which increased the benefit payable to families of limited means, and the reform in the collection system (January 1995), which expanded the base of income liable for insurance contributions, and thus also the income base for payment of wage-replacing benefits, affected mainly the benefit levels. These laws led in that year to the exceptional growth in the total of benefit payments, far beyond the growth in the number of recipients. In 1996, the legislative changes had almost no effect on the benefit levels (with the exception of the general disability allowance), therefore their growth rates relative to 1995 were especially moderate.

In 1997, the NII's benefit payments are expected to grow in real terms at a slightly higher rate than in 1996 – 7.2%. The highest rates of growth are foreseen in the

branches of unemployment (27.6%), long-term care (13.4%) and general disability (11.1%), whereas relatively low rates of growth are again anticipated in the old-age and survivors' branch and in the children branch (5.1% and 4.9%, respectively). The lowest rate of growth (3.3%) is expected in the work injury branch – as an outcome of the decrease in the rate of growth of benefit recipients in that branch and the Arrangements Law of 1997, which requires the employer (rather than the NII, as in the past) to finance the first nine days of eligibility for work injury allowance. As in 1996, so too in 1997, the main growth expected in benefit payments will stem from the increase in the number of recipients, since old-age and survivors' pensions as well as disability and income-support allowances to the working-age population are expected to grow, at the most, at a rate of 1.2% (slightly higher than the real rate of growth foreseen in the average wage under the NI Law), while children's allowances paid to families – both large and small – are expected to decrease somewhat in real terms. The expected growth in payments of the old-age and survivors, general disability and children branches will account for 57% of the expected growth in total benefit payments in 1997.

1.4 Sources of Financing

The NII benefit payments are financed, it will be recalled, by four sources¹³: collection of national insurance contributions (direct collection from the public as well as Treasury indemnification against the reduction in employer and 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 1996-1997 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 implemented during 1995-1997 influenced the scope of

¹³ See "Introduction" (1.1).

collection from the public (for insurance branches and for the sick funds) in 1996-1997:

- a. In January 1995 the military reserve service branch ceased to be an insurance branch. In view of this, 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 employees and non-employees were similarly reduced by 0.45 percentage points. From this date onwards reserve service benefits were financed by the Ministry of Defense.
- 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 for employees to four times the average wage as defined in the NI Law. This expansion of the liable income base enabled introducing a reduced rate of insurance contributions for employees – 2.66% – on wages not exceeding half the average wage¹⁴. On the wages above half the average wage, the regular rate is maintained; after cancellation of collection for the military reserve service branch, this rate went down to 4.9%¹⁵.
- c. In January 1995 the National Health Insurance Law came into effect. The health insurance contributions were determined at a regular rate of 4.8% of income liable for NI insurance contributions, and at a reduced rate (on the part of wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law) 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 NII¹⁶. The NII distributes the contributions collected among the sick funds, according to a formula laid down in the regulations of the Law.
- d. In February 1995 the rates of the parallel tax imposed on employers and on the self-employed were reduced by 1.95 percentage points (from 4.95% to 3%). This

¹⁴ A reduced rate of insurance contributions was already introduced for the self-employed (on the share of income not exceeding half the average wage) 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%.

¹⁶ Regarding the policy of collection of health insurance contributions and the NII's preparations for its implementation, see Chapter 6 of the NII's Annual Survey for 1994-1995.

step, introduced in the framework of government policy to reduce the cost of labor, was accompanied by a government commitment to cover the amount taken away from the sick funds from its budget. Previously, under the reform in the NII collection system, the employer had been set a reduced rate – 2.93% – for the parallel tax as well, on the part of wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law. This reduced rate was further reduced to 1.78% in February 1995 (Table 7), as part of the government policy to reduce the costs of labor in the economy.

- e. In January 1997 the State Economy Arrangements Law was passed, abrogating the Parallel Tax Law. The employers, who until then had paid 3.0% of the income liable for national insurance contributions as parallel tax (and a reduced rate of 1.78% on the part of the wages not exceeding one half the average wage as defined

Table 7: Rates of National Insurance Contributions, Parallel Tax and Health Insurance Contributions

	National Insurance Contributions		Parallel Tax		Health Insurance Contributions	
	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate
1996						
for employee:	12.05	8.06	4.95	2.93	4.8	3.1
thereof: worker	4.90	2.66	-	-	4.8	3.1
employer	1.93	1.93	3.00	1.78	-	-
government	5.22	3.47	1.95	1.15	-	-
for self-employed	11.70	5.89	4.95	2.40	4.8	3.1
thereof: worker	6.62	3.32	3.00	1.45	4.8	3.1
government	5.08	2.57	1.95	0.95	-	-
1997						
for employee:	12.05	8.06	-	-	4.8	3.1
thereof: worker	4.90	2.66	-	-	4.8	3.1
employer	4.93	4.93	-	-	-	-
government	2.22	0.47	-	-	-	-
for self-employed:	11.70	5.89	-	-	4.8	3.1
thereof: worker	9.62	5.72	-	-	4.8	3.1
government	2.08	0.17	-	-	-	-

* The Parallel Tax Law was canceled virtue of the State Economy Arrangements (Legislative Amendments for Achieving Budgetary Targets for 1997) Law.

in the NI Law), were required to transfer these sums to the NII (without a reduced rate) as national insurance contributions. This increase in the share of the employers in the insurance contributions made it possible to reduce the Treasury indemnification by a similar rate (Table 7). Moreover, the government thus saved the payment for parallel tax, at a rate of 1.95% of the income liable for insurance contributions, to which it had committed itself in February 1995. The total savings, at a rate of 4.95% of the income liable for insurance contributions, enabled the government to commit itself to indemnifying the sick funds, directly from the state budget, for a similar amount in respect of the loss of parallel tax receipts. In the wake of the new settlement, the government has become more involved in financing health services and less involved in financing the NI benefits.

NII total collection from the public, also including, in addition to national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1996 to NIS 25.4 billion in current prices (Table 8). Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification) amounted to about half of total collection – NIS 13.5 billion (out of which NIS 5.7 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1995, the NII collection of national insurance contributions declined a little in real terms, reflecting a real growth of 2.2% in collection from employees (a growth rate more or less equivalent to that of the average wage in the economy), but also a real decline of 18.3% in collection from non-employees (due to the transfer to a new automated collection system, which caused regular collection activities to be suspended for several months). At the same time, there was a real increase in parallel tax receipts (due to collection of past debts) and in health insurance contributions (collected in 1996 for a full year rather than 11 months as in 1995), at rates of 6.6% and 17.4%, respectively, which resulted in a real increase of 4.8% in total receipts from collection. A real increase of 6.0% was also registered in the Treasury indemnification, due to two opposing effects: on the one hand, there was a decline of 1.8% in real terms in the Treasury indemnification for the NII branches, while on the other hand, there was a real increase of 33.8% in the Treasury indemnification for parallel tax. The Treasury indemnification in 1996 reached a total of NIS 7.9 billion.

In 1997, total collection by the NII is expected to decline drastically – by 15.2% – because of the cancellation of the parallel tax. Total collection of insurance contributions is expected to grow by 6.6% in real terms. The Treasury indemnification is expected to decrease by 64.5% in real terms, due to reduction of the indemnification both to the NII branches and to parallel tax (by virtue of the Arrangements Law,

Table 8: NII Collection Receipts, 1995-1997

Year	1995	1996	1997	1996	1997***
	NIS million (current prices)			Real annual growth (percentages)	
National Insurance Contributions					
Employees	10,714	12,189	14,150	2.2	6.6
Non-employees	1,457	1,324	1,520	-18.3	5.5
Total	12,171	13,512	15,670	- 0.2	6.6
thereof: indemnification*	5,275**	5,762	2,850	- 1.8	-54.5
Parallel Tax:					
Employees	4,273	5,069	550	6.6	-90.0
Non-employees	610	546	180	-19.6	-69.7
Total	4,883	5,615	730	3.3	-88.1
thereof: indemnification*	1,482	2,206	220	33.8	-99.1
Health Insurance Contributions					
Employees	3,759	4,910	6,200	17.4	16.1
Non-employees	953	1,342	1,730	26.5	18.5
Total	4,712	6,252	7,930	19.2	16.6
Total					
Employees	18,754	22,167	20,350	6.2	-15.6
Non-employees	3,020	3,212	3,250	- 4.4	- 7.0
Total	21,765	25,379	23,600	4.8	-15.2
thereof: indemnification*	6,757	7,968	3,070	6.0	-64.5

* For the reduction in national insurance contributions (and parallel tax) imposed on employers and on non-employees.

** 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 8.8% between the two years.

1997), while health insurance contributions are foreseen as increasing by 16.6% in real terms.

1.4.2 Government Financing and Total Receipts for NII Branches

Total NII receipts for financing its branches amounted in 1996 to NIS 27.3 billion in current prices (Table 9). As compared to 1995, total financing sources increased by 3.9% in real terms. As mentioned in the previous section, in 1996, there was no change in real terms in the scope of collection of insurance contributions. In contrast, government participation in the financing of contributory benefits increased by 17.8% in real terms, mainly due to the raising of general disability allowances by force of the Law for Reducing Poverty - Supplementary Steps (June 1995). Government payments for the financing of non-contributory benefits increased in real terms by only 2.5% (after the sharp increase of 31.4% occurring in the previous year, following the increase in benefits for low-income families by force of the anti-poverty laws and the start of payments of reserve service benefits from the Ministry of Defense budget), while interest received on the NII's investments grew in real terms by 3.1%. As a result of these developments, the share of the collection of insurance contributions in all sources of financing continued to decline, reaching 49.5% (after it had been 51.7% in 1995 and 56.8% in 1994), and the government's share (financing non-contributory benefits and participation in the financing of contributory benefits) rose to 39.8% (after it had been 37.6% in 1995 and 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 amounted in 1996 to 60.6%. In 1997, NII total receipts for the finance of national insurance contributions are expected to grow at the rate of 5.7% in real terms, which is slightly higher than that of 1996. Government participation in the finance of contributory benefits is expected to grow at double the rate (12.1%), whereas government payments to finance non-contributory benefits are expected to increase by only 0.8%. At the same time, the government's share in all sources of financing is expected to drop sharply to 49%, due to the reduction in the share of the Treasury indemnification in the national insurance contributions and cancellation of the parallel tax (which also included an indemnification element) in the framework of the State Economy Arrangements Law.

Table 9: Sources of Financing of National Insurance Branches, 1985-1997

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	Receipts from Interest on Investments
NIS million (current prices)					
1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1991	11,357	6,676	1,455	1,768	1,422
1992	14,138	7,979	2,120	2,332	1,677
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,527	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,550	15,670	6,789	5,855	3,180
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	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.7	6.6	12.1	0.8	1.1
distribution by 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	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.5	18.6	10.1

1.5 Surpluses/Deficits and Financial Reserves

A budgetary examination of NII branches (Table 10)¹⁷ reveals that, if income from interest on past surpluses is disregarded, in 1996 there was a further increase in the current deficit of wage-replacing benefit branches which had registered a deficit in 1994-1995 as well: work injury, maternity, unemployment and military reserve service. There was also a further increase in the deficit of the long-term care branch as well as of the general disability branch, which had experienced a gradual decline in the current surplus in 1993-1994 (with a deficit registered for the first time in 1995), while the current surplus which had characterized the old-age and survivors' branch in 1995 decreased considerably. The children branch is the only one to have maintained a trend of growth in the current surplus. Overall, the NII ended 1996 with a current deficit of NIS 708 million.

The picture is, of course, improved if receipts from interest on past surpluses are taken into account: the deficit in the wage-replacing benefit branches and in the long-term

Table 10: Surpluses/Deficit in National Insurance Branches, 1995-1997

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest on Investments			Surplus/Deficit Including Interest on Investments		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
	NIS million (current prices)					
Total	-247	-708	-944	2,258	2,166	2,286
Old-age & survivors	208	4	108	1,108	1,058	1,312
General disability	-137	-355	-551	26	-176	-369
Work injury	-618	-798	-840	-434	-519	-567
Maternity	-290	-409	-512	-215	-341	-458
Children	1,984	2,668	-3,243	2,663	3,411	4,249
Unemployment	-1,000	-1,302	-1,845	-813	-1,144	-1,793
Reserve service	-45	-122	4	117	-60	208
Long-term care	-452	-523	-657	-343	-375	-521
Other	105	129	145	153	191	225

¹⁷ 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.

care and general disability branches becomes smaller, and the surplus in the old-age and survivors branch and in the children branch increases substantially. When receipts from interest are taken into account, there appears an overall budgetary surplus of NIS 2,163,000 in 1996. In 1997, the current deficit is expected to continue in those branches which showed a budgetary deficit in 1996, with the exception of the reserve service branch in which a surplus is indicated. The current surplus in the old-age and survivors' branch is expected to grow. The NII's total deficit, disregarding receipts from interest, is expected to rise to NIS 944 million, and the total surplus, taking receipts from interest into account, is expected to grow to NIS 2,286 million.

The budgetary surplus/deficit clearly affects the financial reserves of the NII branches. Table 11 shows that in 1996 there was a decline in the share of wage-replacing benefit branches in the total financial reserves of the NII. In particular, the share of the unemployment branch in the total financial reserves went down from 6.2% in 1995 to 4.0% in 1996. The share of the old-age and survivors and the children branches in total reserves increased, and that of the long-term care and general disability branches

Table 11: NII Financial Reserves and Coverage Levels, by Insurance Branch, 1995-1997*

Insurance Branch	Total Reserves			Coverage Levels (Years)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
NIS billion (current prices)						
Total	55.5	63.9	72.3			
	Distribution by branch (%)			Coverage years		
Old-age & survivors	36.5	37.0	37.6	3.25	3.26	3.0
General disability	6.4	6.0	13.5	1.65	1.42	3.3
Work injury	10.2	9.0	10.6	2.53	3.32	3.9
Maternity	2.6	2.0	1.3	1.27	0.93	0.6
Children	24.2	28.9	20.8	4.07	3.77	2.6
Unemployment	6.2	4.0	1.3	2.62	1.65	0.4
Reserve service	6.4	6.3	6.4	-	-	-
Long-term care	5.4	4.6	6.5	-	-	-
Other	2.1	2.2	2.0	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0			

* The figures refer to the end of the budgetary years.

declined somewhat. Total NII financial reserves grew from NIS 55.5 billion in 1995 to NIS 63.9 billion in 1996. In 1997 the share of the wage-replacing benefit branches in total financial reserves will continue to decrease, with the exception of the share of the work-injury branch, which is expected to rise due to the transfers of reserves from the children branch. The shares of the old-age and survivors and the long-term care branches will rise a little, the share of the children branch will decrease sharply, and that of the general disability branch will double – again, due to the transferring of reserves from the children branch. Total NII financial reserves are expected to continue growing to NIS 72.3 billion in 1997.

An examination of the coverage level of each of the NII branches, defined as the number of years of benefit payments made possible by the branch's financial reserves, shows that the reserves in the old-age and survivors and children branches were sufficient at the end of 1996 for 3.26 and 3.77 years of payment, respectively. The actual coverage level in the old-age and survivors branch is somewhat higher than the minimal coverage level that was determined for this branch – three years – whereas the actual coverage level in the children branch far exceeds even the maximal coverage level set for that branch – two years. In contrast, the coverage level in the general disability branch is 1.42 years, which continues to be 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 1996 for 1.65 years of payment (after a 3.85 years coverage level at the end of 1994). In 1997, the coverage level in the old-age and survivors branch and in the children branch is expected to go down to 3.0 and 2.6 years of payment, respectively; in the general disability branch it is expected to increase substantially – to 3.3 years, and in the unemployment branch – to continue declining by more than a year, to a mere 0.4 years of payment.

Chapter 2

Trends of Development in Poverty and Income Inequality (Summary)

**Yaser Awad
Nirit Israeli
Refaela Cohen
Yaacov Shaul
Gideon Yaniv**

2.1 Introduction

As part of research carried out in Israel on poverty and income distribution, a relative approach to measuring poverty was formulated in the early 1970s, in line with that accepted by the majority of researchers and social policymakers in the western world. According to this approach, poverty is an expression of relative distress that should be *evaluated in relation to the standard of living typical of a given society*: a family is considered poor not only when it is unable to purchase a basic basket of products necessary for its subsistence, but when its living conditions are significantly inferior to those characteristic of the society as a whole. The relative approach further recognizes that distress is not only reflected in low income, but may also be expressed in the level of assets, housing conditions, education and public services available to those in distress. Nevertheless, since there is no agreed index that takes into account all the constituent aspects of distress, and since the National Insurance Institute only possesses data (taken from Central Bureau of Statistics Income Surveys) for the current income of households in Israel, poverty is measured solely as a function of the latter. The relative approach offers several operative methods for measuring poverty based on the level of income which rely, as a common denominator, on a comparison of the level of income of families on the lowest scale of income with the level of income of all other families in society. Each method is predicated on a "poverty line" set as a percentage of the income which is "representative" of society. A family whose income is below the poverty line will be considered poor, without this necessarily implying that the family suffers from want in the form of hunger, malnutrition, threadbare clothing or dilapidated housing, but only that its income is significantly lower than the representative income.

In Israel, the method for measuring poverty is based on the following three principles:

- a. The first principle views the family's net income as the relevant income for assessing poverty. *Net income is defined as the family's market income (from work as well as from ownership of physical production means and financial assets) plus transfer payments (received not in return for economic efforts, such as national insurance benefits or support from institutions and individuals in Israel and abroad), less direct taxes (income tax, national insurance contributions and health insurance contributions).*

- b. The second principle regards the median net income of the population as the society's representative income¹. Median income is defined as the level of income which 50% of families have at least that income, while the remaining 50% have a higher level of income. The poverty line is defined as the level of income equivalent to 50% of the median net income. A family whose net income is lower than one half of the median net income is thus regarded as poor. Economic growth leading to an increase in the median net income also results in the raising of the poverty line. A non-poor family whose net income has increased by less than the rate of increase of the poverty line may thus become a poor family.
- c. The third principle adjusts the poverty line to the family size. This principle is based on the assumption that family size involves economics of scale, whereby the growth of a family by an additional person increases its needs not by an equivalent, but rather by a lesser, proportion. In other words, the additional income required by a family in order to maintain a fixed standard of living decreases with the increase in the number of family members. To enable a comparison between the standard of living of families of different sizes, an "equivalence scale" was developed by which the needs of each such family can be measured against the needs of a family of a given basic size. More specifically, the equivalence scale translates the number of persons in a family into the number of "standard" persons (or the number of "standard adults") in that family (Table 1). The scale is based on a two-member family which is assigned a value of two standard persons. According to this scale, a family with one member has a value of 1.25 standard persons. In other words, the needs of a one-member family are not assessed as equivalent to one half the needs of a two-member family, but as greater. Similarly, the needs of a four-member family (which has a value of 3.2 standard persons) are not set at double the needs of a two-member family (which has a value of 2 standard persons), but at less than double (only 1.6 times greater).

In keeping with these principles, the poverty line per standard person in Israel was set at 50% of the median net income per standard person. A family in Israel is classified as poor if its net income, divided by the number of standard persons in the family, is lower than the poverty line per standard person. The poverty line per family can be calculated in a similar manner – by multiplying the poverty line per standard person by the number of standard persons in the family.

¹ The median income is preferable to the average income, as representing the typical standard of living, since the latter is affected by extreme values in income distribution (i.e. by very high or very low incomes).

Table 1: Number of Standard Persons and the Poverty Line per Family*, by Number of Family Members, 1996

Number of Family Members	Number of Standard Persons	Poverty Line per Family	
		NIS per Month	Percentage of Average Wage
1	1.25	1,173	24.2
2	2.00	1,876	38.7
3	2.65	2,486	51.3
4	3.20	3,002	62.0
5	3.75	3,518	72.6
6	4.25	3,987	82.3
7	4.75	4,456	92.0
8	5.20	4,878	100.7
9**	5.60	5,253	108.4

* In values of the 1996 Income Survey period, according to a CPI of 137.6 on the basis of 100=1993. The average wage was calculated as the weighted average of the average wage per employee post during October 1995-November 1996.

** The weight of each additional person is 0.40. Thus, for example, in a 10 member family there are 6 standard persons.

As already indicated, the Annual Income Surveys conducted by the Central Bureau of Statistics serve as the basis for calculating the dimensions of poverty and income inequality in Israel. The survey population includes households whose head is an employee or non-working person, in Jewish and mixed urban localities with 2,000 or more inhabitants (the surveys do not include households whose head is a self-employed person). Up until 1994 (inclusive) the Income Surveys included non-Jewish localities with 10,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem). Since 1995, the Income Surveys have been expanded to include non-Jewish localities numbering 2,000-10,000 inhabitants. The 1996 survey population encompassed 85% of all households in Israel.

The poverty line per standard person in 1996 stood at NIS 938 a month, compared with NIS 846 in 1995 (in current values for the respective survey periods). In real terms, the poverty line per standard person declined by 0.4% compared to 1995. The average wage in the economy grew by nearly 1.0% in real terms between the Income Survey dates, hence the poverty line per standard person declined from 19.6% of the average

wage in 1995 to 19.4% in 1996. Table 1 presents the poverty lines for families of different sizes, in shekel values and as a percentage of the average wage.

The present chapter compares the dimensions of poverty and income inequality in Israel in 1996 and 1995, and examines the impact of transfer payments and direct taxes in reducing their scope. The dimensions of poverty are expressed in this chapter by means of the two most widely used aggregative poverty indices in empirical studies, both in Israel and abroad: the poverty incidence and the poverty gap. The poverty incidence index indicates the scope of poverty in terms of the percentage of poor families in the total population. The poverty gap index reflects the depth of poverty: the poverty gap of a poor family is defined as the difference between the poverty line (corresponding to the family's size) and the family's actual income, while the poverty gap of the population as a whole is defined as the sum of the poverty gaps of the total number of poor families in the population. The poverty gap index can be standardized and defined as the ratio between the average poverty gap per poor family and the poverty line (hereafter, the "poverty gap ratio"). The dimensions of income inequality in Israel are also expressed by means of two indices: the GINI index, which is used in this chapter to measure income inequality among the entire population or the poor population, and the SEN index, which is used to measure income inequality solely among the poor population. The difference between the two indices lies in the weight each ascribes to the different families. The first takes into account only the position of the families in the income hierarchy and their level of income, whereas the second also takes into account the poverty gaps of the poor families.

2.2 Main Developments

The main developments in the dimensions of poverty in Israel in 1996 were as follows:

- a. The year 1996 saw a continuing decline in Israel's poverty incidence for the second consecutive year. The percentage of poor families, measured on the basis of net income (after transfer payments and direct taxes) dropped from 16.8% of the total number of families in the population in 1995 (18.0% in 1994) to 16.0% in 1996 (Table 2). However, measured on the basis of market income (before transfer payments and direct taxes), the poverty incidence rose slightly, the percentage of families with a market income below the poverty line increasing from 33.8% in 1995 to 34.3% in 1996. This is an outcome of the stability maintained by the poverty line, on the one hand, and the real decline occurring in market income, on

- the other. The growth in the dimensions of poverty based on market income emphasizes the decline in poverty achieved on the basis of net income in 1996, following government intervention in the system of direct taxes and transfer payments.
- b. The number of families with a net income below the poverty line totaled 202,000 in 1996, compared to 208,000 in 1995. The dimensions of poverty based on net income thus declined not only in relative but also in absolute terms.
 - c. The percentage of poor persons in the total population and the percentage of poor children in the total population of children was also down in 1996, the former declining from 17.8% in 1995 to 16.5% in 1996, and the latter from 23.2% to 21.4%. The main reason for the decline in poverty in the total population and in the population of children lies in the drastically reduced poverty incidence among large families (4 children and up) – mainly due to the continued process of equalization of child allowances for all families, independent of army service. This process was completed in 1997 and its full consequences will be reflected in the poverty data for 1997.
 - d. The number of poor persons decreased to 693,000 in 1996 (from 738,000 in 1995), and included 301,000 children (328,000 in 1995) – i.e. the decline in the 1996 dimensions of poverty is also reflected in the absolute number of poor persons and children.
 - e. The relative poverty gap (defined as the difference between the poverty line and the average income per poor family) shrank from 24.7% in 1995 to 23.0% in 1996. In other words, simultaneously with the decrease in the percentage of families remaining below the poverty line, the average income of these families grew – in addition to the significant improvement achieved in 1995.
 - f. In 1996, the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty increased. Transfer payments and direct taxes extricated 53.4% of the total number of poor families from poverty, as measured by market income, compared to 50.3% in 1995 and 47.2% in 1994 (Table 3). The contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty among persons and children also increased in 1996, albeit at a lower rate of 45.5% among persons (43.1% in 1995) and 35.9% among children (34.1% in 1995). The contribution of transfer payments alone (excluding direct taxes) to reducing the incidence of poverty among families exceeded the joint contribution of transfer payments and direct taxes: 60.3% in 1996 compared to 56.5% in 1995.

The decline in the 1996 dimensions of poverty is primarily attributable to enactment of the anti-poverty laws in 1994-1995, namely the Law to Reduce the Scope of Poverty and Income Gaps (LRSPIG) (August 1994) and the Law to Reduce the Scope of

Table 2: Dimensions of Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1995 and 1996

Poverty measure	Before transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	After transfer payments and direct taxes
1995			
poor population			
families	417,200	181,700	207,800
persons	1,292,400	659,700	737,300
children	498,000	299,100	328,300
incidence of poverty (%)			
families	33.8	14.7	16.8
persons	31.1	15.9	17.7
children	35.2	21.2	23.2
poverty gap ratio (%)	61.8	24.9	24.7
GINI measure of inequality in poor's income	0.5266	0.1450	0.1425
1996			
poor population			
families	432,900	171,500	202,100
persons	1,276,400	592,100	693,300
children	469,000	258,800	301,000
incidence of poverty (%)			
families	34.3	13.6	16.0
persons	30.3	14.1	16.5
children	33.4	18.4	21.4
poverty gap ratio (%)*	64.5	24.1	23.0
GINI measure for inequality in poor's income*	0.5604	0.1364	0.334

* The weight given to each family in the calculation of the measure is equal to the number of persons in the family

Poverty – Supplementary Steps (LRSPSS) (June 1995), and to the implementation of the third stage (out of four) in the equalization of child allowances, independent of army service (the first stage was implemented in January 1994, and the final stage - in January 1997). The two anti-poverty laws increased the benefits paid to elderly persons and survivors entitled to supplementary income, as well as the general disability benefits, by a rate of 7% (in addition to the regular update). There was also an increase in the increments for children given to low-income families, and an especially high increase (up to 50%) in the benefits paid to single-parent families.

The incidence of poverty did not decline at a uniform rate among all population sectors. A marked decline was observed among families headed by an elderly person, large families and non-Jewish families. Other sectors were characterized by stability, or a slight decline, in the incidence of poverty. The only sector in which the incidence of poverty increased somewhat is that of small families with up to three children.

The main developments in the dimensions of poverty among the specific population sectors were as follows:

- a. Families headed by an elderly person – The incidence of poverty among families headed by an elderly person declined from 23.5% in 1995 to 19.9% in 1996. The number of poor families headed by an elderly person dropped to 56,000 in 1996 from 65,000 in 1995. By comparison, the relative poverty gap among these families rose from 16.3% in 1995 to 19.7% in 1996. Thus we see that the average income of poor families headed by an elderly person deteriorated. This is explained by the

Table 3: The Impact of Transfer Payments and Direct Taxes on Dimensions of Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1995-1996

Poverty measure	Percentage of decrease stemming from transfer payments only		Percentage of decrease stemming from transfer payments and direct taxes	
	1995	1996	1995	1996
incidence of poverty (%)				
families	56.5	60.3	50.2	53.4
persons	48.9	53.5	43.1	45.7
children	39.9	44.9	34.1	35.9
poverty gap ratio (%)*	59.7	62.6	60.1	64.3

* See note to Table 2.

decline in 1996 in the share of occupational pensions in this population's average income (from 31.6% in 1995 to 29.1% in 1996) and in the percentage of recipients of occupational pensions in families headed by an elderly person (from 46.5% in 1995 to 42.5% in 1996). At the same time, single elderly persons were awarded income support benefits raising them above the poverty line, leaving in poverty households with additional non-working adults having an average income further below the poverty line.

- b. Single-parent families – The incidence of poverty among single-parent families reduced slightly in 1996, due to the continuing effects of the LRSPSS (June 1995), which benefited single-parent families. The rate for 1996 was 25.3%, down from 25.7% in 1995, following the sharp 1995 drop in the incidence of poverty among this population.
- c. Large families – In 1996, for the first time since 1989, the incidence of poverty declined significantly among large families (4 children and up), down to 33.9% from 40.0% in 1995. This is explained, on the one hand, by the decline in the incidence of poverty based on market income (due to a real growth in the market income of these families and to the growth in the number of breadwinners per family), and, on the other hand – by the continuing process of equalization of child allowances for all families, independent of army service.
- d. Families headed by an employee – The incidence of poverty among families headed by an employee declined slightly, from 7.8% in 1995 to 7.2% in 1996 (the same level as in 1994). The decline in the incidence of poverty in this sector is attributable, for the most part, to a decline in the incidence of poverty as measured by market income, and in part also to the increased contribution of the transfer payments made to these families following the process of child allowance equalization.
- e. Non-Jewish families – The incidence of poverty among non-Jewish families was significantly reduced, from 31.2% in 1995 to 28.3% in 1996, having stood at 38.5% in 1994. The incidence of poverty continued to decline, mainly due to the process of child allowance equalization for all families and the effects of the anti-poverty programs implemented in the past two years, but also due to the rise in the average market income of non-Jewish families.
- f. New immigrant families (arriving from 1990 and onward) – In 1996, the incidence of poverty among new immigrant families remained unchanged from 1995, at 19.4%. This stability in the incidence of poverty among these families follows a

high rate of 24.3% registered in 1994 and is a result of the anti-poverty laws, which maintained the level of benefits to single-parent families and elderly recipients of income support, who constitute a sizable percentage of the new immigrant population. The contribution of transfer payments offset the growth in the incidence of poverty as measured by market income noted in this population.

- g. Families with 1-3 children – The incidence of poverty among small families increased slightly, from 12.1% in 1995 to 12.4% in 1996, mainly as a result of the real decline in the market income of these families and of the real erosion in the tax brackets and credit points granted by the tax authorities in 1996.

There were marked differences in the dimensions of poverty by geographical dispersion and locality. Jerusalem as well as the northern and southern districts were characterized by a high incidence of poverty, reaching 20%. By contrast, the incidence of poverty in Tel Aviv, Haifa and the central district ranged between 12% and 14%. Bnei Brak remained the poorest of Israel's cities that have a population of 80,000 or more, with the percentage of poor families standing at 28% and of poor persons at 36%. This was followed by Jerusalem, registering almost the same incidence of poverty among families, at 21%, and a rate of 27.4% among persons. An impressive drop in the incidence of poverty was registered in Beersheva, down from 26% in 1995 to 18.4% in 1996. In Netanya, however, the incidence was up, increasing from 17.3% in 1995 to 20.3% in 1996.

The main developments in income distribution in Israel were as follows:

- a. Income gaps in society narrowed in 1996. The GINI coefficient for net income dropped by 2.4%, from 0.3365 in 1995 to 0.3285 in 1996, while the upper decile's share in the total net income declined, against an increase in the share of the lower decile. The upper decile's share decreased from 24.4% in 1995 to 24.0% in 1996, while the lower decile's share increased from 2.8% in 1995 to 3.0% in 1996.

The decline in net income inequality is attributable both to a slight narrowing of market income gaps (drop of 0.3% in the GINI coefficient for market income) and to the increased contribution of transfer payments and direct taxes to reducing these gaps. The slight reduction in the market income gaps is due to a small decline in the share of the upper (ninth and tenth) deciles, while the share of the remaining deciles increased somewhat. The growth in the contribution of transfer payments, which form a substantial component of the lower deciles' (first and second) income, was both a result of the real increase in benefits pursuant to the anti-poverty laws enacted during the past two years and of the equalization of child allowances for all

families, independent of army service. The growth in the contribution of direct taxes derives from the continued stability of the tax burden imposed on the lower deciles, who currently pay national insurance contributions at a reduced rate, following the 1995 reform.

- b. Unlike 1995 (in which income gaps among employees widened), the trend for employees follows the trend of the general population: the GINI coefficient for market income (deriving primarily from wages) dropped by a rate of 2.1%, from 0.4173 in 1995 to 0.4088 in 1996, while the GINI coefficient for net income dropped by 0.3%, from 0.3085 in 1995 to 0.2996 in 1996. In the case of employees as well, the share of the upper decile in the total net income declined, from 23.1% in 1995 to 22.8% in 1996, while the share of the lower decile increased from 3.3% in 1995 to 3.4% in 1996.

In summary, the main developments in the area of poverty and income distribution point to a continued reduction in the dimensions of poverty among the population as a whole, and to a halt in the expansion of income gaps. The impact of transfer payments and direct taxes on reducing the dimensions of poverty has increased, as has their contribution to a more equitable distribution of the net income. The findings in relation to 1996 highlight, yet again, the economic vulnerability of the elderly: Although the level of the benefits granted to them, pursuant to the anti-poverty laws, increased in real terms by 7% (in addition to the regular update), most of this increment was offset in 1994 when the poverty line rose in real terms by 7.6%. For this reason, the anti-poverty laws, whose effects were fully reflected in the 1996 Income Surveys, created only a moderate growth in the relative income of the elderly in the survey period, and even an increase in the poverty gap and in the incidence of poverty based on market income. Implementation of the third stage of equalization of child allowances for all families, independent of military service, greatly contributed to reducing the dimensions of poverty among large families (4 children and up), but was of no help to small families. In the case of small families the dimensions of poverty increased due to the real erosion in tax brackets and in the credit points granted by the tax authorities.

Figure C: Poverty incidence among families in specific population groups, before and after transfer payments and direct taxes (percentages), 1996

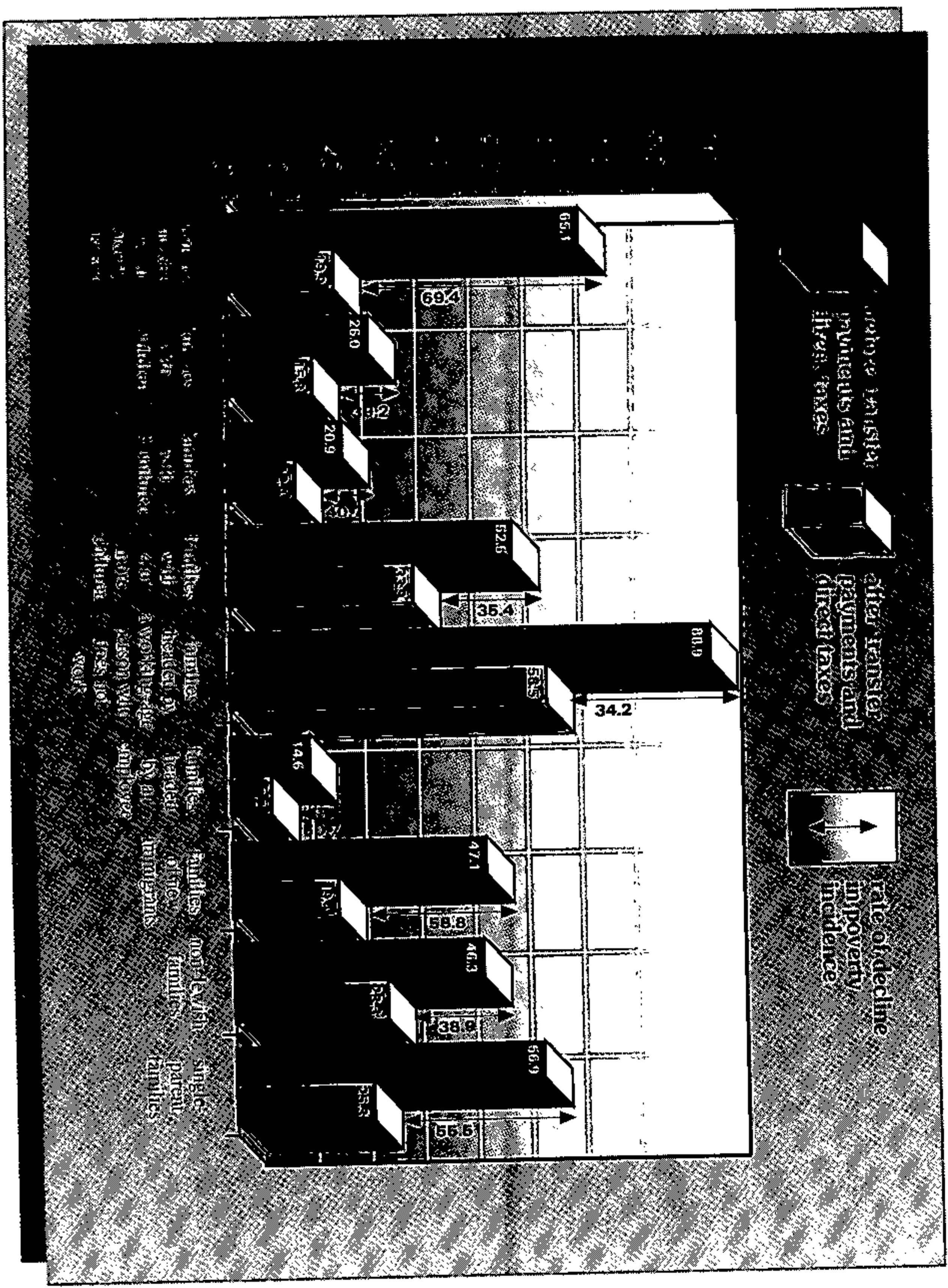


Figure D: The poverty incidence in total population, before and after transfer payments: families (percentages), 1979-1996

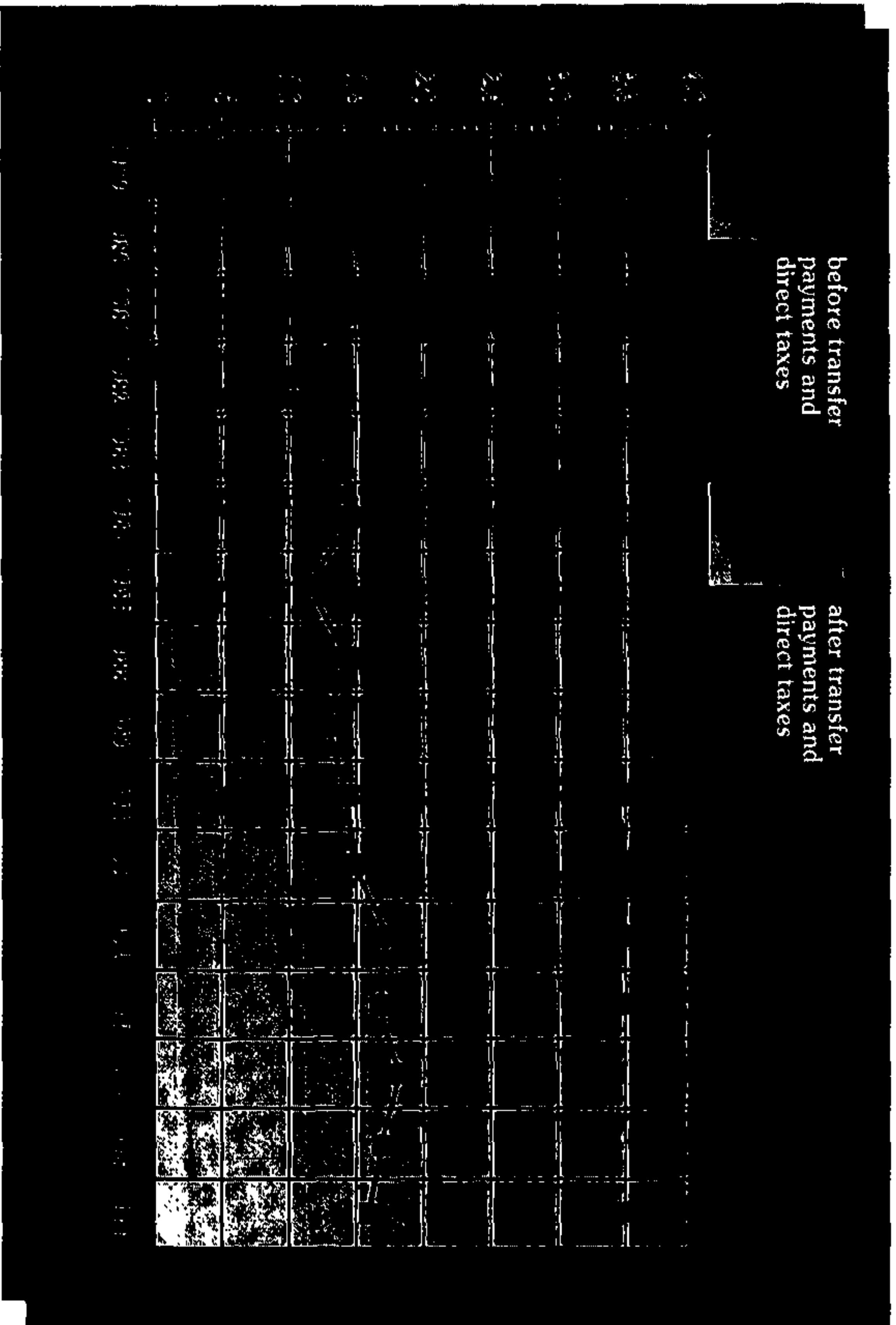


Figure E: The distribution of transfer payments and direct taxes, by deciles
 (rounded off percentages), 1996

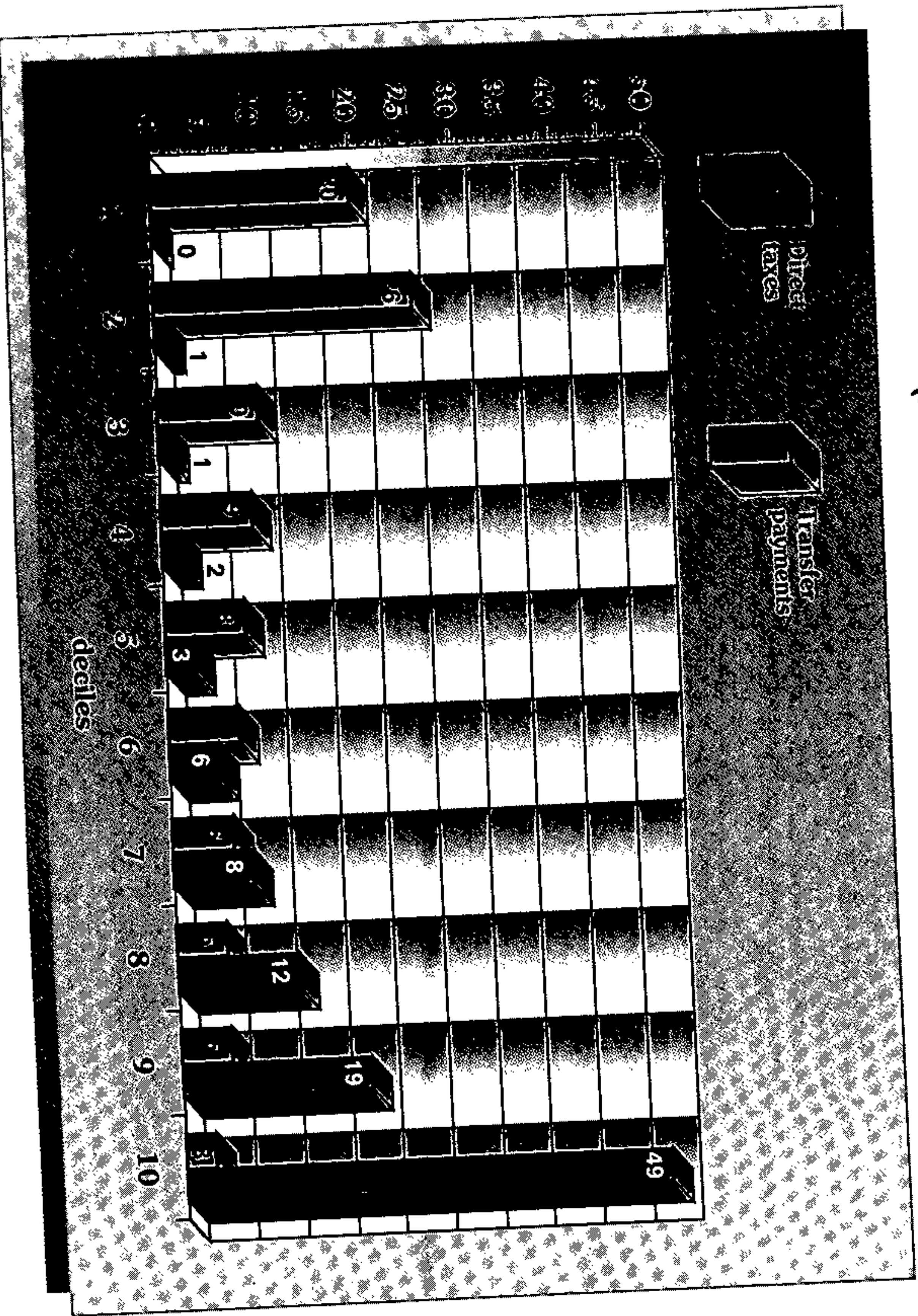


Figure F: The GINI coefficient in total population, before and after transfer payments and direct taxes, 1979-1996

