

2012

דוח שנתי



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

דוח שנתי

2012

ירושלים, תשרי התשע"ד, ספטמבר 2013

ISSN 0333-8649

www.btl.gov.il

עריכה מדעית: מירי אנדבלד

ריכוז מינהלי: ז'ק בנדלק

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרג'י

עזרה בהפקה והדפסה: נירה עמיר

עיצוב פנים וסדר: ערגה יערי-ויצמן

עיצוב עטיפה: בינימוב אש

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה
מאתר הביטוח הלאומי באינטרנט - www.btl.gov.il

בשאלות והערות בענייני הסקירה ולהזמנת מהדורה מודפסת,
אפשר לפנות ל- skira@nioi.gov.il

תוכן העניינים

3	פתח דבר.....
5	הקדמה.....
7	תרשימים נבחרים.....

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

29	מבוא.....	1.
30	מהו המינימום למחיה בכבוד?.....	2.
37	כיסוי המינימום למחיה בכבוד באמצעות קצבאות ותמיכות של המדינה.....	3.
39	שיעור הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד לפי הגדרות שונות של קו העוני.....	4.
43	היקף התשלומים.....	5.
46	רמת הגמלאות.....	6.
50	מקבלי גמלאות.....	7.
52	גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות.....	8.
55	עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות.....	9.

פרק 2

ממדי העוני והפערים החברתיים

59	מבוא.....	1.
59	המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית.....	2.
64	ממצאים עיקריים.....	3.
69	ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה.....	4.
79	האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות.....	5.

פרק 3

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

89	הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות).....	1.
103	ביטוח זיקנה ושאימים.....	2.
119	ביטוח סיעוד.....	3.
135	ביטוח ילדים.....	4.
147	ביטוח אמהות.....	5.
153	ביטוח נכות כללית.....	6.
187	ביטוח נפגעי עבודה.....	7.
205	נפגעי פעולות איבה.....	8.
215	שיקום מקצועי.....	9.
227	ביטוח אבטלה.....	10.
235	ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.....	11.

פרק 4 פעילות ומגמות בתחום הגבייה

241.....	1. כללי.....
242.....	2. גביית דמי ביטוח לאומי.....
245.....	3. גבייה למערכת הבריאות.....
250.....	4. חלוקת נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.....
255.....	5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים.....

פרק 5 קרנות המוסד לביטוח לאומי ונושאים נוספים

259.....	1. קרנות המוסד לביטוח לאומי.....
269.....	2. קרן המחקרים של המוסד וחדר המחקר.....
270.....	3. שירות הייעוץ לקשיש.....

נספחים

275.....	פרסומים.....
285.....	לוחות ענפי הביטוח.....
319.....	מדידת העוני ומקורות הנתונים.....
325.....	לוחות עוני ואי-שוויון.....

353.....	מחברי הפרקים.....
----------	-------------------

נושאים במוקד (תיבות)

65.....	סולם השקילות הישראלי - בחינה מחודשת.....
77.....	סקר ביטחון תזונתי 2011.....
86.....	כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל בראייה בינלאומית.....
106.....	קצבת זיקנה לעקרות בית ולאמנות בנות קצבה.....
124.....	זכאים לגמלת סיעוד בקרב קשישים - ישראל ומדינות ה-OECD.....
130.....	מטפלות ישראליות בביטוח סיעוד - היקף ומאפיינים דמוגרפיים.....
137.....	מרווח הזמן בין הלידות אצל יהודיות לא חרדיות, ערביות וחרדיות.....
148.....	דמי לידה בהשוואה בינלאומית: תנאי זכאות, משך התשלום וגובהו.....
161.....	תיקון מס' 109 לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון") והשפעתו על מקבלי קצבת נכות.....
171.....	זכאותם של מקבלי גמלה לילד נכה לגמלאות נכות כבוגרים.....
202.....	תמריצים כלכליים למניעת תאונות בעבודה - מבט בינלאומי.....
206.....	ילדים שהתייתמו משני הוריהם.....
231.....	צמצום הזכויות למובטל שחוזר לקבל דמי אבטלה.....
254.....	מימון ממשלתי של מערכת הביטחון הסוציאלי במדינות האיחוד האירופי ובישראל, 2012.....

פתח דבר

דוח הביטוח הלאומי (לשעבר "הסקירה השנתית") מציג את פעילות הביטוח הלאומי ואת המצב החברתי בישראל ב-2012.

פרק 1 דן בסוגיה הנוגעת לזכות יסוד חברתית מרכזית - המינימום למחיה בכבוד - ובמידת הכיסוי של מינימום זה על ידי קצבאות הביטוח הלאומי והטבות נוספות. נדונות בו שאלות יסוד בעניין זה, כגון הדמיון בין מושג המינימום למחיה בכבוד לבין קווי עוני שונים המוצעים בספרות המקצועית, וכן נדונה בו הגדרת עוני לפי שיטות שונות, המביאות בחשבון מלבד ההכנסות הכספיות (כמו בהגדרה הרשמית) גם את ההוצאות של משקי הבית. הניתוח עוסק בין היתר ביתרונות ובחסרונות של השיטות הללו, תוך התייחסות לפסיקת בג"ץ בנושא זה מ-2003. סביר להניח שהסוגיה תישאר רלוונטית כל עוד שיעורי העוני ובייחוד חומרת העוני בישראל יהיו גבוהים כל כך, ולכן פרק זה עשוי לספק תשתית של עובדות ורעיונות לדיון מושכל בסוגיה. עוד נסקרים בפרק השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני התחומים העיקריים - הגמלאות וגביית דמי הביטוח.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל בדגש על השוואות בינלאומיות. בפרק גם התייחסות לנושאים נוספים, למשל סוגיית הביטחון התזונתי. פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי - תשלום הגמלאות: ההתפתחויות בהן וההשפעות של שינויי חקיקה ושינויים אחרים על מספר מקבלי הגמלאות ועל רמת הגמלאות. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי.

בדוח גם נדונות סוגיות נבחרות שעל סדר היום - בהן בחינה מחודשת של סולם השקילות בחישוב ממדי העוני בישראל; השוואה בין-לאומית של כוח הקנייה של שכר המינימום; השוואה בינלאומית של דמי לידה; השפעת **חוק לרון** על מקבלי קצבת נכות כללית; תמריצים כלכליים למניעת תאונות עבודה בראייה בינלאומית; השוואה של הזכאות לגמלת סיעוד בישראל וב-OECD; והשוואה בין ישראל לבין מדינות האיחוד האירופי בנוגע לחלק הממשלה במימון הביטחון הסוציאלי.

השנה התווסף לדוח פרק חדש, פרק 5, ובו מוצגים פעילות קרנות הביטוח הלאומי, חדר המחקר של המוסד ושירות הייעוץ לקשיש.

ברצוני להודות לכל עובדי מינהל המחקר והתכנון שהשתתפו בהכנת הדוח: למירי אנדבלד, על העריכה המדעית של הדוח; לז'ק בנדלק, על הריכוז המינהלי; למיה עורב-הטל, על העריכה הלשונית, ההבאה לדפוס והפקת הגרסה בערבית; לשרה גר'י, על הפקת הגרסה באנגלית; ולנירה עמיר, על העזרה בהפקה וההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2012 הנסקרת בדוח זה התאפיינה בהאטה כלכלית לעומת הצמיחה המהירה שאפיינה את השנה שקדמה לה. מספר המועסקים גדל בכ-3% והאבטלה נותרה יציבה ברמתה הנמוכה בהשוואה לנתוני המשק הישראלי. בניגוד למגמות אלו של הצמיחה והתעסוקה, שהיו דומות ואף חיוביות בהשוואה לעולם, מצביעים הנתונים המובאים כמדי שנה בדוח זה ובפרסומים אחרים של המוסד, על מצבה הקשה של ישראל בהיבט החברתי: שיעורי העוני הידועים בעת כתיבת דוח זה (המעודכנים לשנת 2011), נותרו גבוהים והקיפו כחמישית מהמשפחות וכשליש מהילדים. שיעורים אלה אינם גזירת גורל, אלא פרי של תהליכים כלכליים וחברתיים מתמשכים במהלך העשורים האחרונים, שהביאו לנסיקה בשיעורי העוני ולהרחבת הפערים ברמת החיים בין המשפחות בישראל.

המחאה החברתית של 2011, שהדיה לא שככו גם ב-2012, נתנה את אותותיה בהגברת המודעות לסוגיות החברתיות ובהתרבות הקולות המצדדים בהגדלת המשאבים הלאומיים לטיפול במצוקות החברתיות ולצמצום הפערים בחברה.

כפי שהובהר בדוחות רבים של הביטוח הלאומי וגם של ה-OECD, המצב החברתי-כלכלי של ישראל קשה, הן בהיבט היסטורי והן בהשוואה בינלאומית. המצב קשה במיוחד בתחום העוני של ילדים: שיעור הילדים העניים בישראל הוא הגבוה בכל מדינות ה-OECD. המשמעות של עוני ילדים חמורה במיוחד לנוכח הפגיעה הצפויה בצבירת ההון האנושי שלהם. להערכת מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, המצב אף הוחרף עקב הקיצוצים בקצבאות הילדים שנעשו ב-2013 (שיפורטו בדוח הבא). כאשר נחוץ למעשה טיפול יסודי, רב-מערכתי ומתמשך בכיוון של צמצום ממדי העוני. במסגרת מאמציו לשפר את המצב החברתי כלכלי בישראל הגיש הביטוח הלאומי לשר הרווחה והשירותים החברתיים מסמך מפורט בנושא ואנו מקווים שתימצא מסגרת נאותה לשיפור המצב החברתי בסיוע פעיל של הביטוח הלאומי.

ב-2012 שילם המוסד לביטוח לאומי תשלומי גמלאות בכסף ובעין בסכום של כ-67 מיליארד ש"ח, בהשוואה לכ-63 מיליארד ב-2011. הגידול הריאלי, של כ-4.9%, נובע מהגידול במספר המקבלים - כמעט בכל הגמלאות שמשלם המוסד - ומעדכון הקצבאות עקב עליית המחירים. גם תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2012 - ב-1.6%.

תשלומי הגמלאות, שעלו עלייה ריאלית בעקביות בשנים האחרונות, מגנים מפני סיכוני פרנסה עקב אירועי חיים שונים, מפחיתים את המצוקה הכלכלית והחברתית ומסייעים לחלק מחדש ובאופן שוויוני יותר את הכנסות הציבור.

האילוצים הכלכליים מחד ומצב החירום החברתי מאידך מחייבים את קובעי המדיניות ואת הגורמים האמונים על המצב החברתי והביטחון הסוציאלי בישראל לאמץ פתרונות מידיים, מקוריים ואמיצים המשלבים מגוון כלים ותוכניות. הביטוח הלאומי שוקד באופן שוטף על הצעות לשינויים ורפורמות בקצבאות שהוא משלם כדי להשיג יעדים חברתיים שחשוב שקובעי המדיניות יגדירו אותם וימדדו אותם. עם זאת, כמוסד המהווה את חוד החנית בביטחון הסוציאלי ומתוך ראייה כלל מערכתית בתחום החברתי, הביטוח הלאומי רואה עצמו מחויב לסייע לשיפור מצבה החברתי של ישראל ומציע גם כלים מתחומים אחרים, כגון מענקי הכנסה באמצעות מערכת המס וסיוע בתחום הדיור, החינוך ועוד. בעת הזו שוקד שר הרווחה והשירותים החברתיים על הקמת ועדה וועדות משנה הצמודות לה, כדי לבחון דרכים להתמודד עם העוני ולהגביר את שוויון ההזדמנויות בחברה.

בשנה שחלפה קודמו כמה נושאים חשובים ששיפרו את הביטחון הסוציאלי בישראל שיפור של ממש. להלן כמה דוגמאות:

- **זיקנה:** הוארכה תקופת התשלום למפרע (רטרואקטיבית) לתובעים קצבת זיקנה לאחר גיל הזכאות: אפשר לשלם למפרע עד 48 חודשים לכל היותר בגיל הזכאות ובהם עד 12 חודשים גם בגיל הפרישה.
- **סיעוד:** הופעלה תוכנית ניסיונית שבמסגרתה בני 80-89 יכולים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת תלות הנדרשת כתנאי זכאות לגמלת סיעוד.
- **הבטחת הכנסה:** בעקבות החלטת בג"ץ הורחבה באופן ניכר הזכאות להבטחת הכנסה והשלמת הכנסה לבעלי רכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח.
- **נכות:** התיקון בחוק, המאפשר לנכים היוצאים לעבוד להמשיך לקבל את קצבת הנכות (חוק לרון), היטיב מאז נכנס לתוקף ב-2009 עד דצמבר 2012 עם כ-9,000 מקבלי קצבת נכות.
- **ילדים נכים:** בעקבות המלצת ועדת אור-נוי הוגדלה הקצבה לילדים נכים.
- **אבטלה:** שונתה שיטת הספירה של תקופת האכשרה, והיא מעתה לפי חודשים ולא לפי ימים, עובדה שהגדילה את מספר העובדים היומיים הזכאים לדמי אבטלה.
- **גבייה:** התקרה לתשלום דמי ביטוח הורדה חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי.

יש לקוות כי קידום המדיניות החברתית כדי לקיים כאן חברה צודקת ושוויונית יותר, בד בבד עם שיפור השירות לציבור וייעולו, ישפרו את תדמית המוסד בעיני הציבור הרחב, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקשורת הכתובה והאלקטרונית. אף שתדמית זו לא בהכרח תואמת את הנתונים האובייקטיביים החיוביים המתקבלים ממי שנזקקים לשירותיו של המוסד לביטוח לאומי ומדווחים על רמה טובה למדי של שביעות רצון, אין להקל ראש במחויבותנו לשיפורה. המוסד חותר ויוסיף לחתור ללא לאות למען יישומם של ערכים של צדק ושוויון באמצעות העיקרון של הערבות ההדדית הן בצד התשלומים והן בצד התקבולים.

בתפקידי כמנכ"ל המוסד זו השנה השנייה שמתי לי למטרה לשפר את תדמיתו באמצעות עובדיו, שהתרשמתי מזיקתם וממחויבותם למצב החברתי בישראל. מחויבות זו, יחד עם המיומנות, ההכשרה והניסיון של העובדים, הם כלי מכריע בשיפור השירות לאזרח. אלה, בשילוב המערכות הממוחשבות והמתקדמות של המוסד, המשודרגות ומותאמות בהתמדה לצרכים החדשים, יסייעו לעובדי המוסד ומנהליו לשפר את השירות לאזרח ובכך ישתפר גם מעמדו בעיני הציבור.

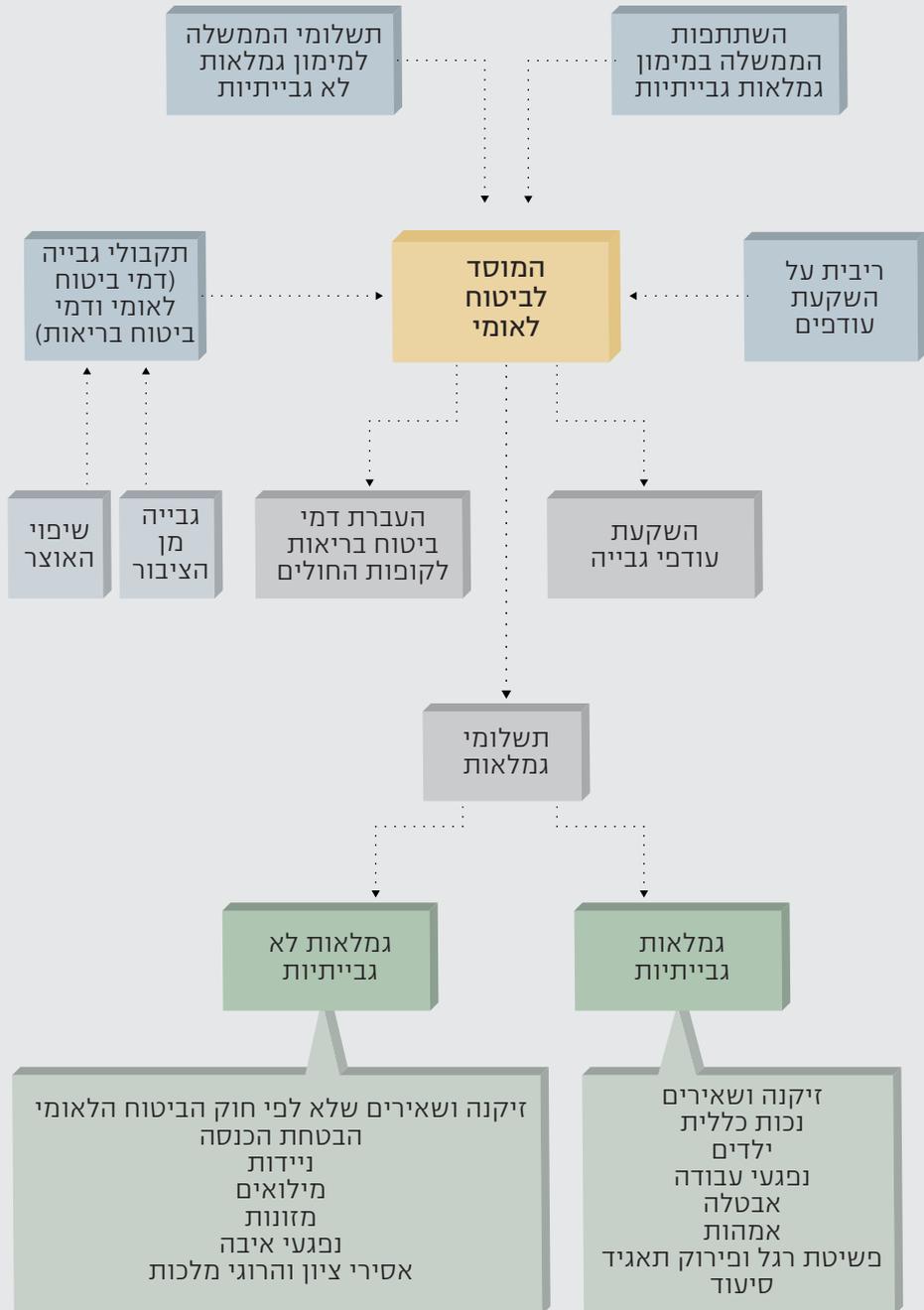
לסיום, מהשנה הוחלף שמו של דוח זה **מסקירה שנתית** - שהוא שמו כמעט מאז היווסדו, **לדוח שנתי**. כשמו החדש, מדווח מסמך זה באופן מקיף ומפורט על פעילות המוסד בשנה הנדונה בתחומים השונים, על גיבוש המדיניות החברתית ועל המחקר.



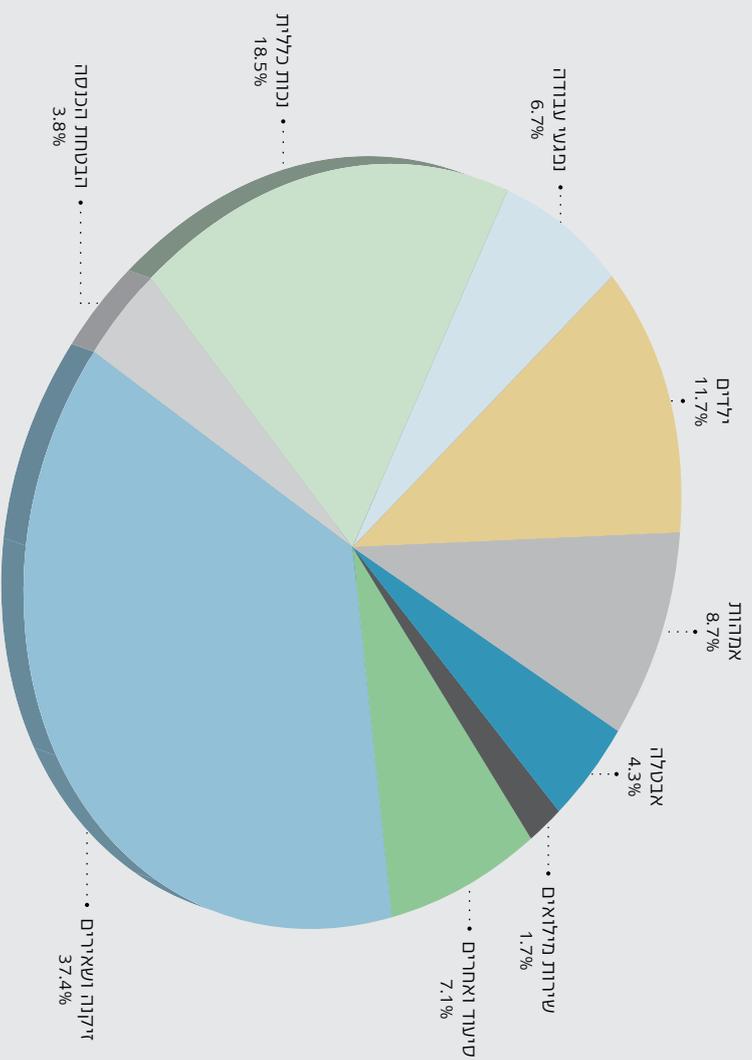
פרופ' שלמה מור-יוסף
המנהל הכללי

תרשימים נבחרים

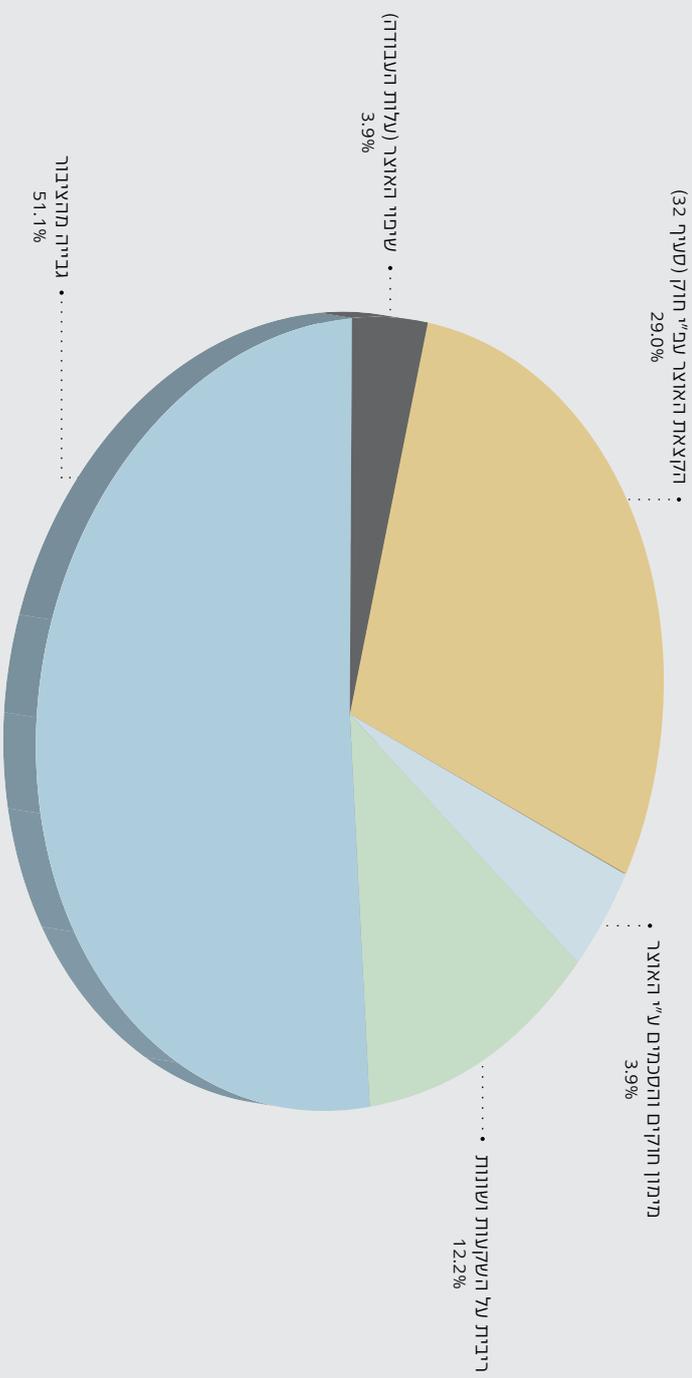
תרשים 1 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2012

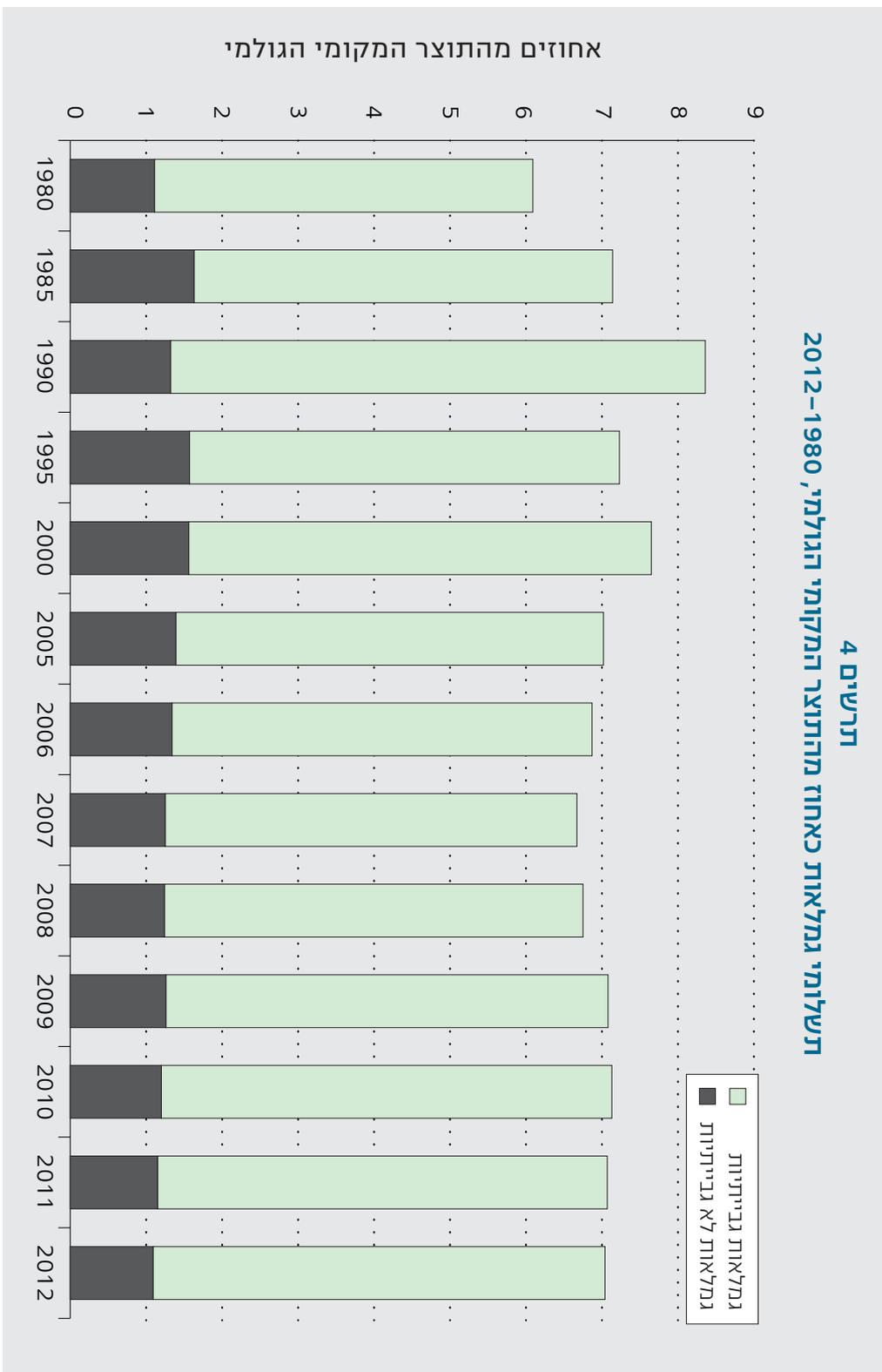


תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי היטוח, 2012

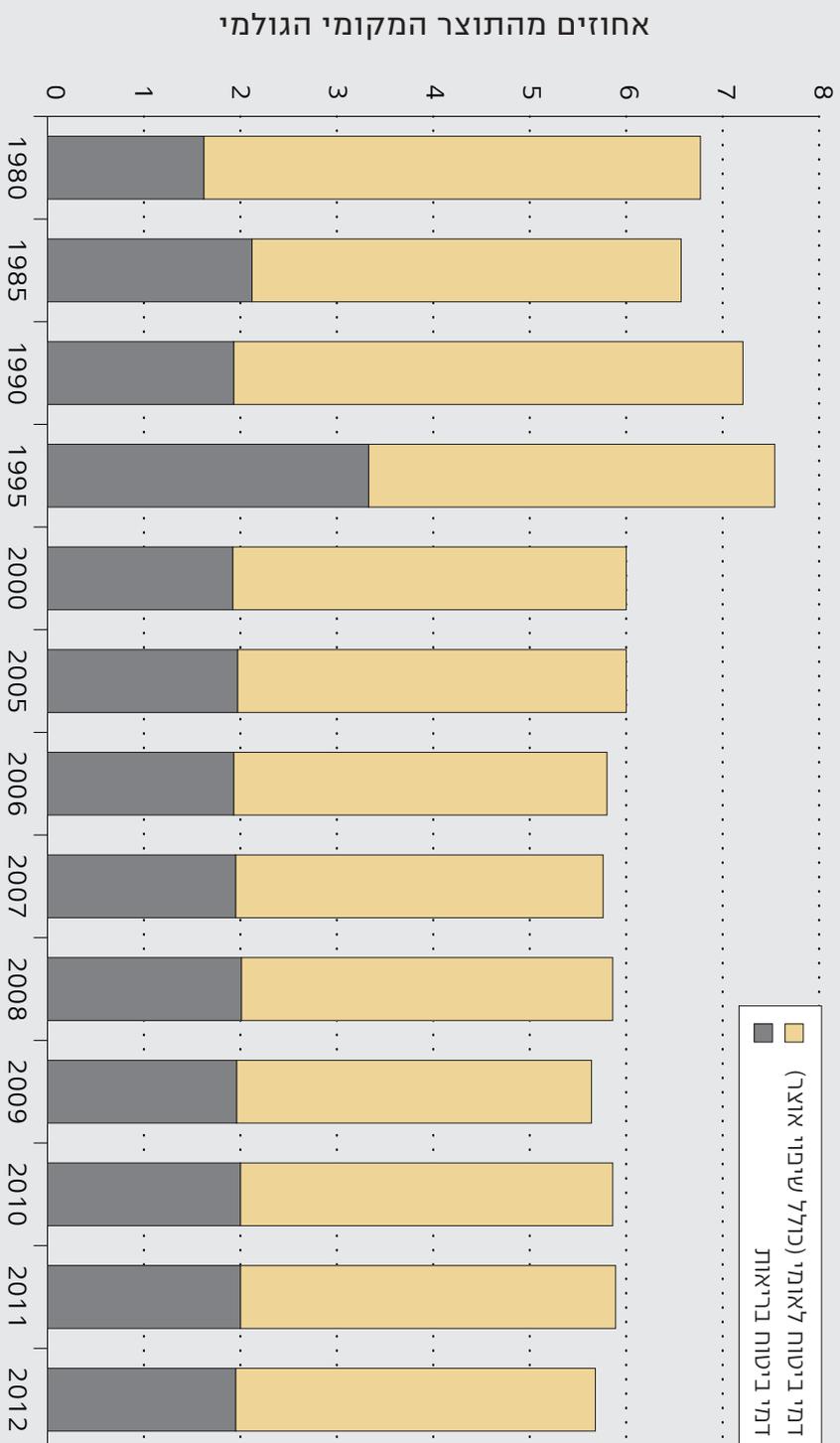


תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי תקור המימון, 2012

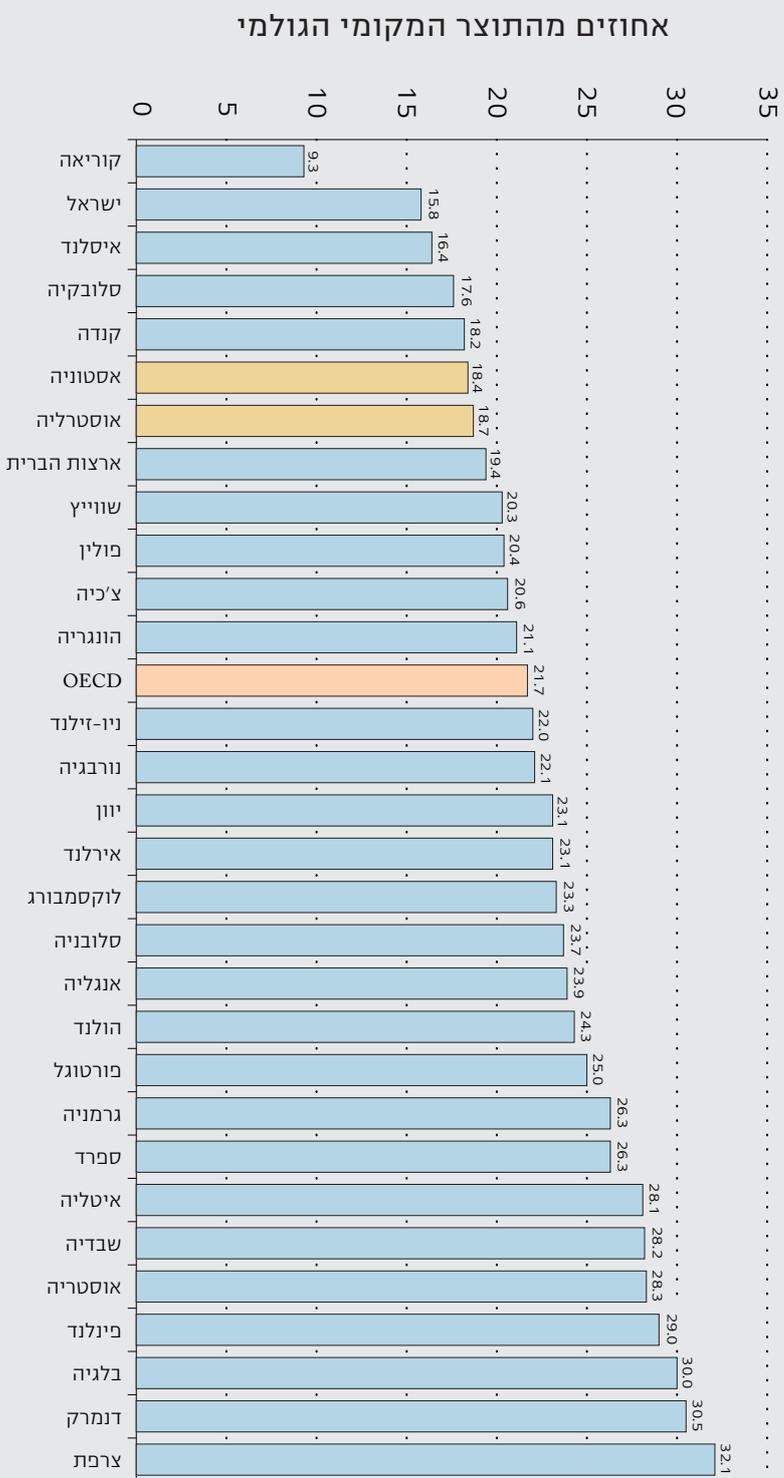




תרשים 5
גביית דמי ביטוח כאחוז מהתוצר המקומי המולטי, 1980-2012

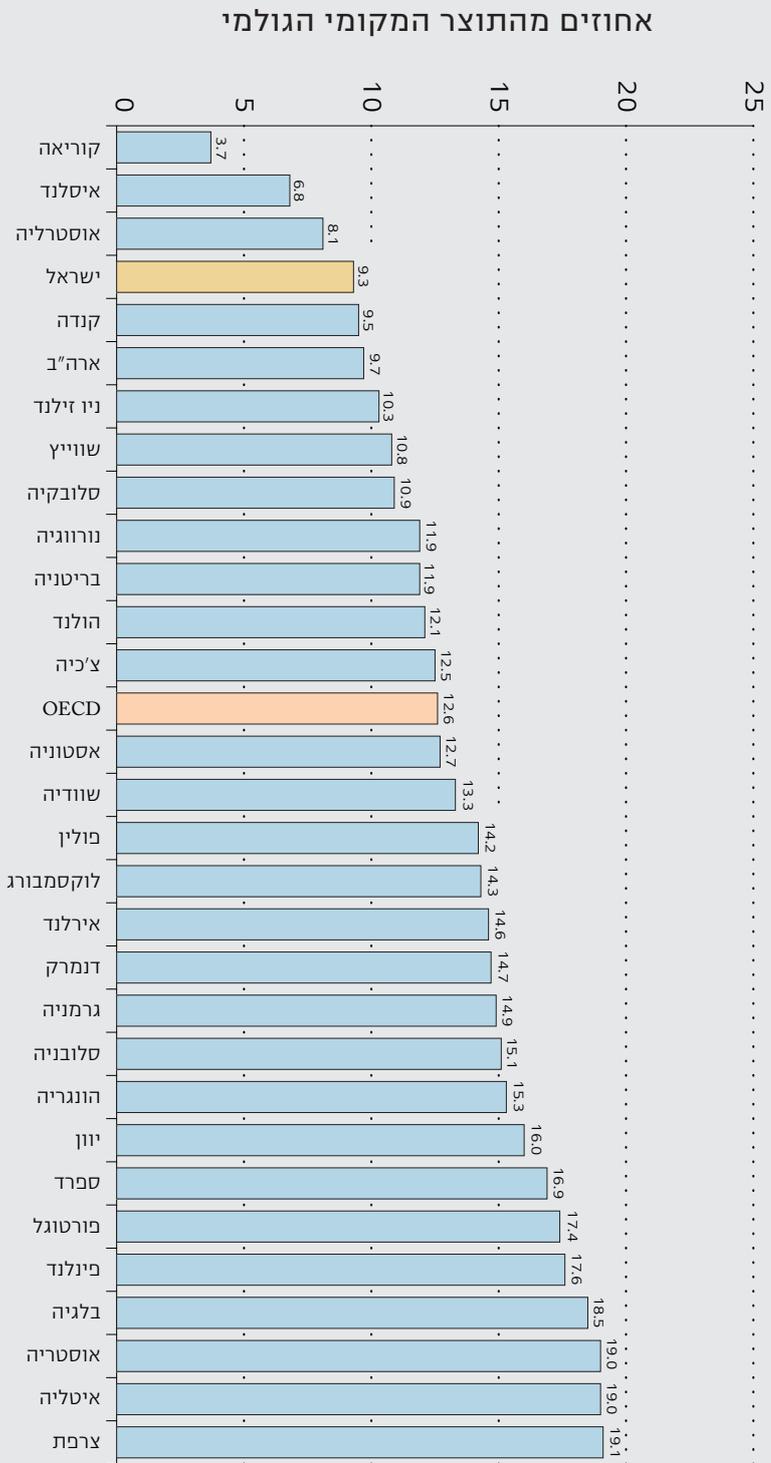


תרשים 6
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD, ישראל, 2012*



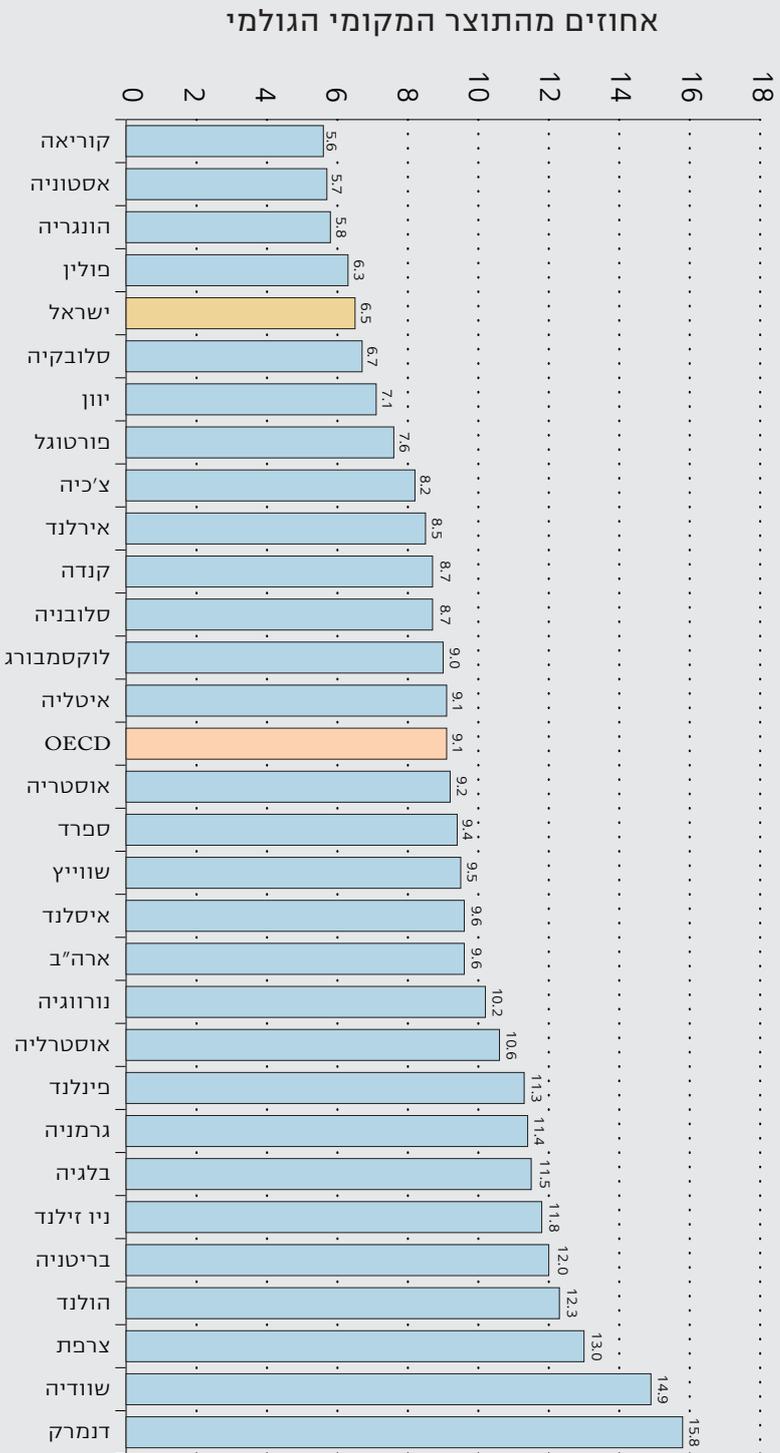
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 7
תמיכה ציבורית בנסף כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2012*



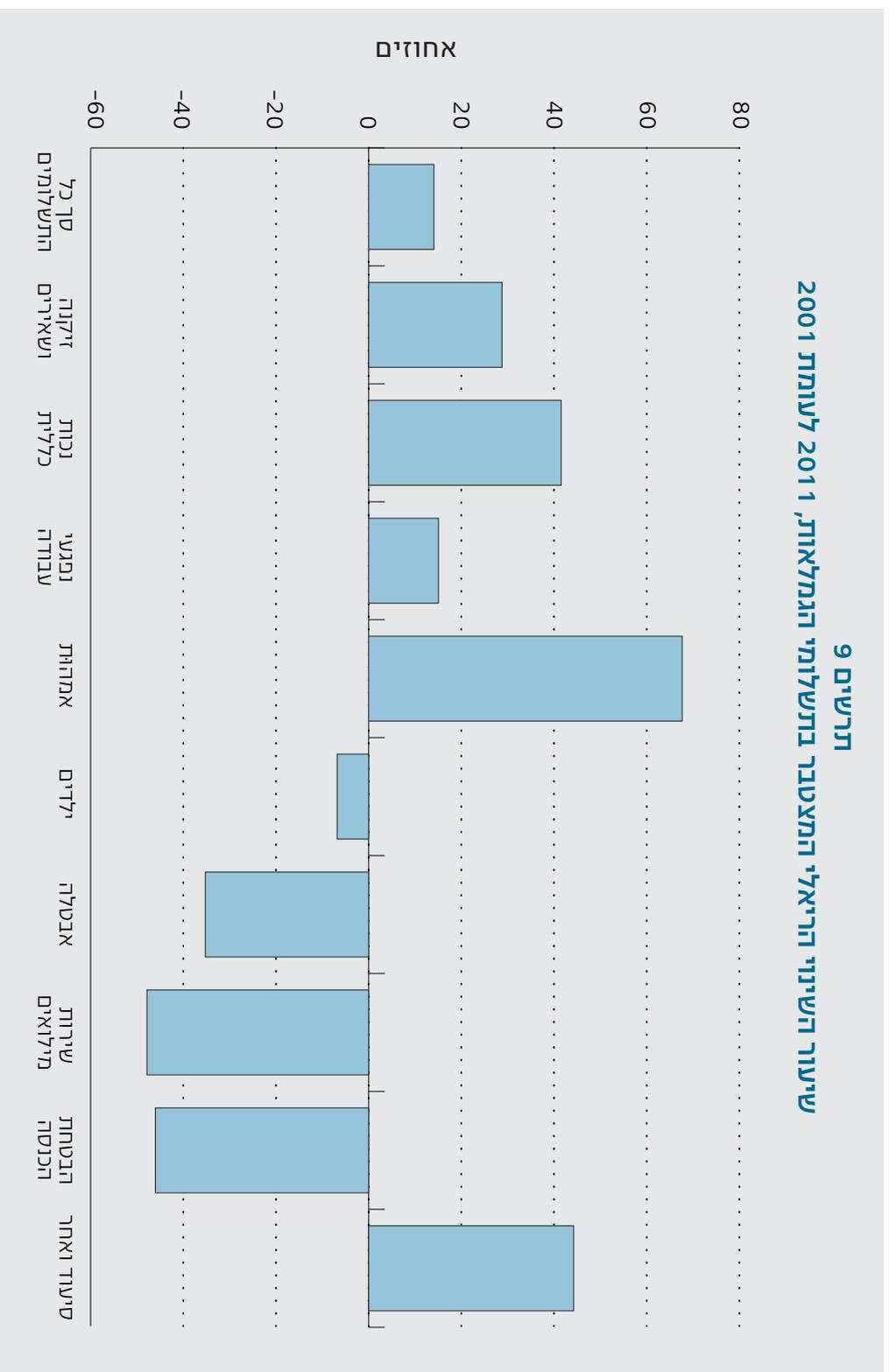
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 8
תמיכות ציבוריות בעין כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2012*

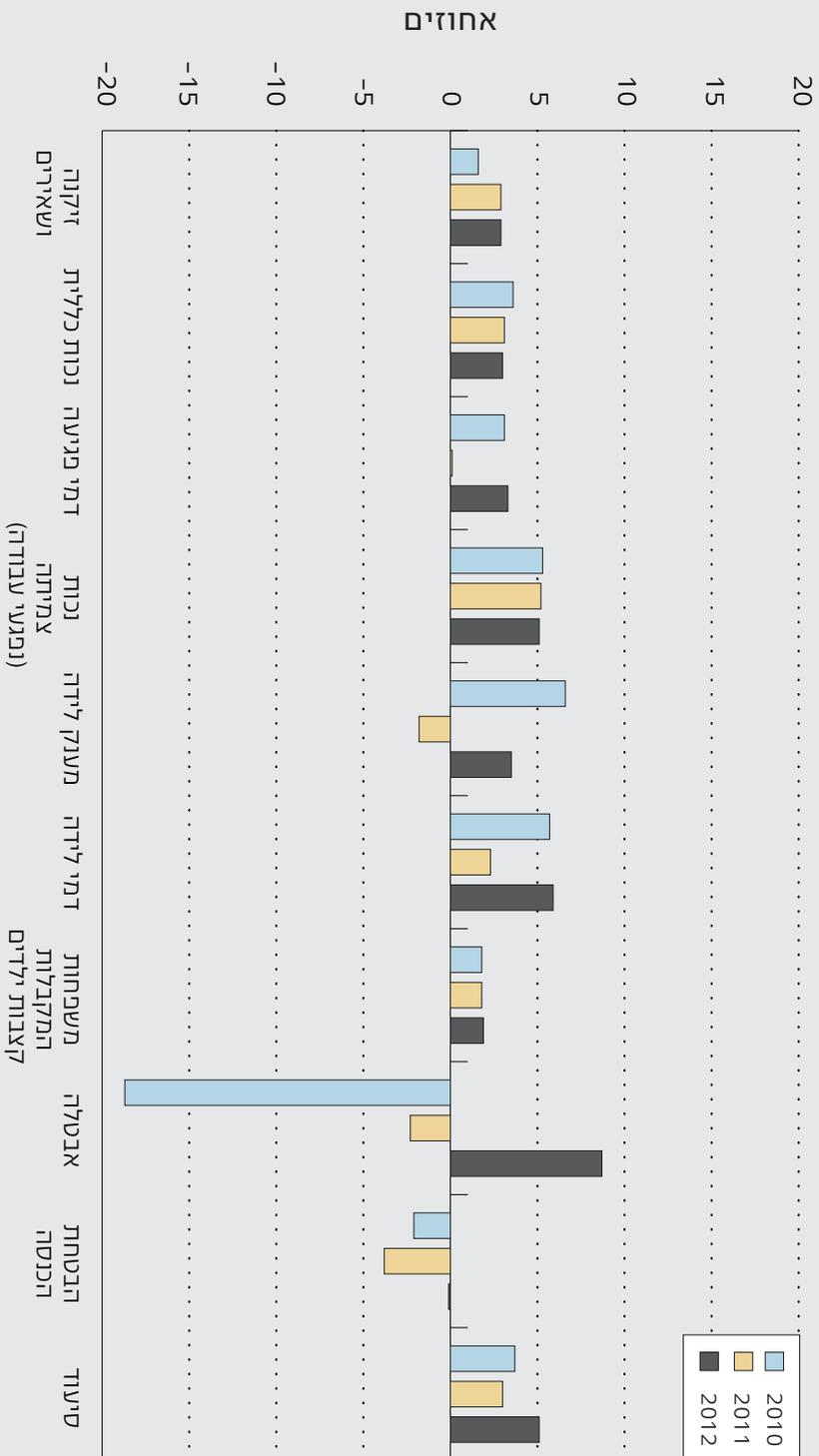


* מקור התענים הבינלאומיים: OECD; מקור התענים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

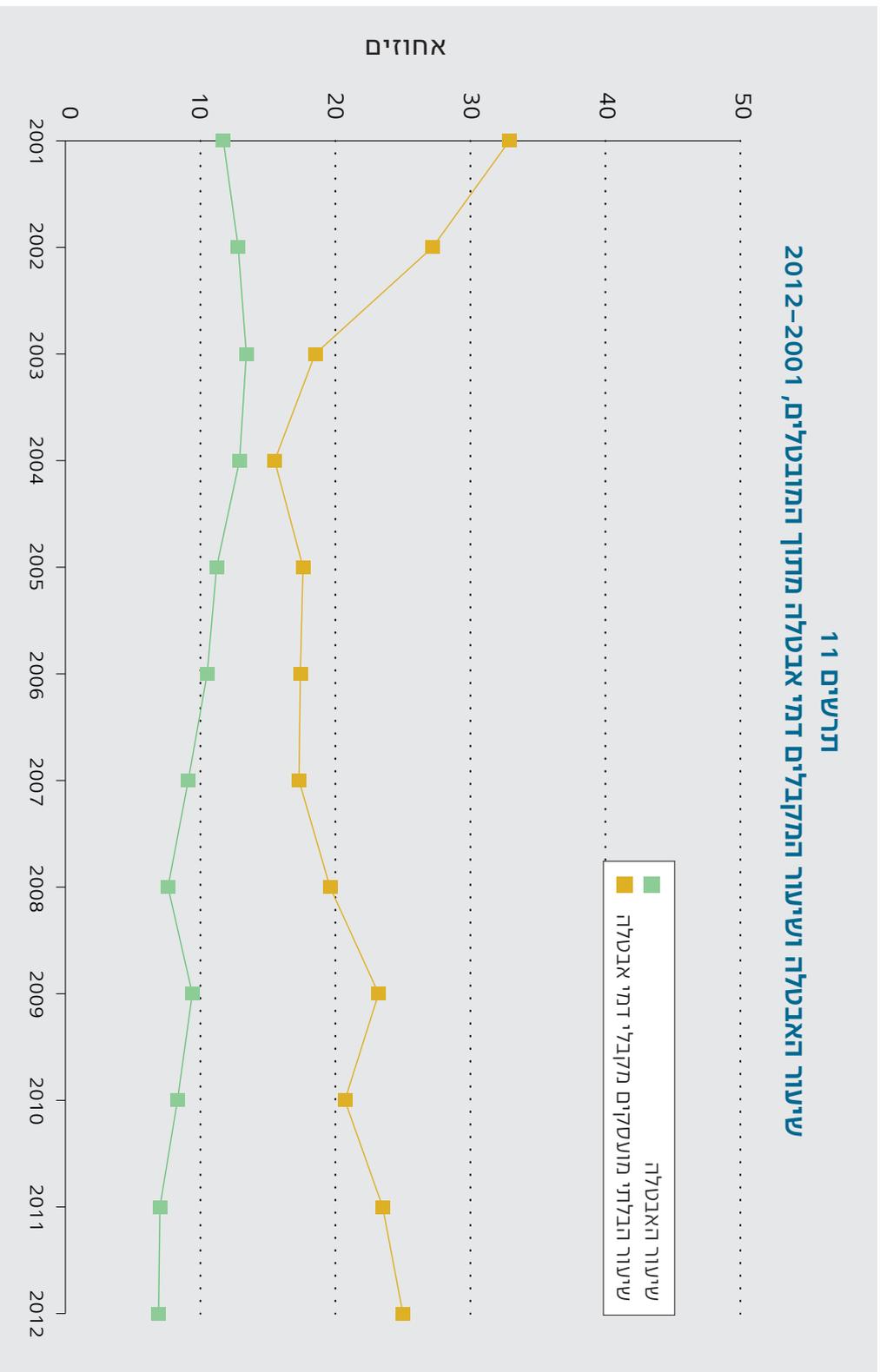
תרשים 9 שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי המגלמות, 1 לעומת 2001



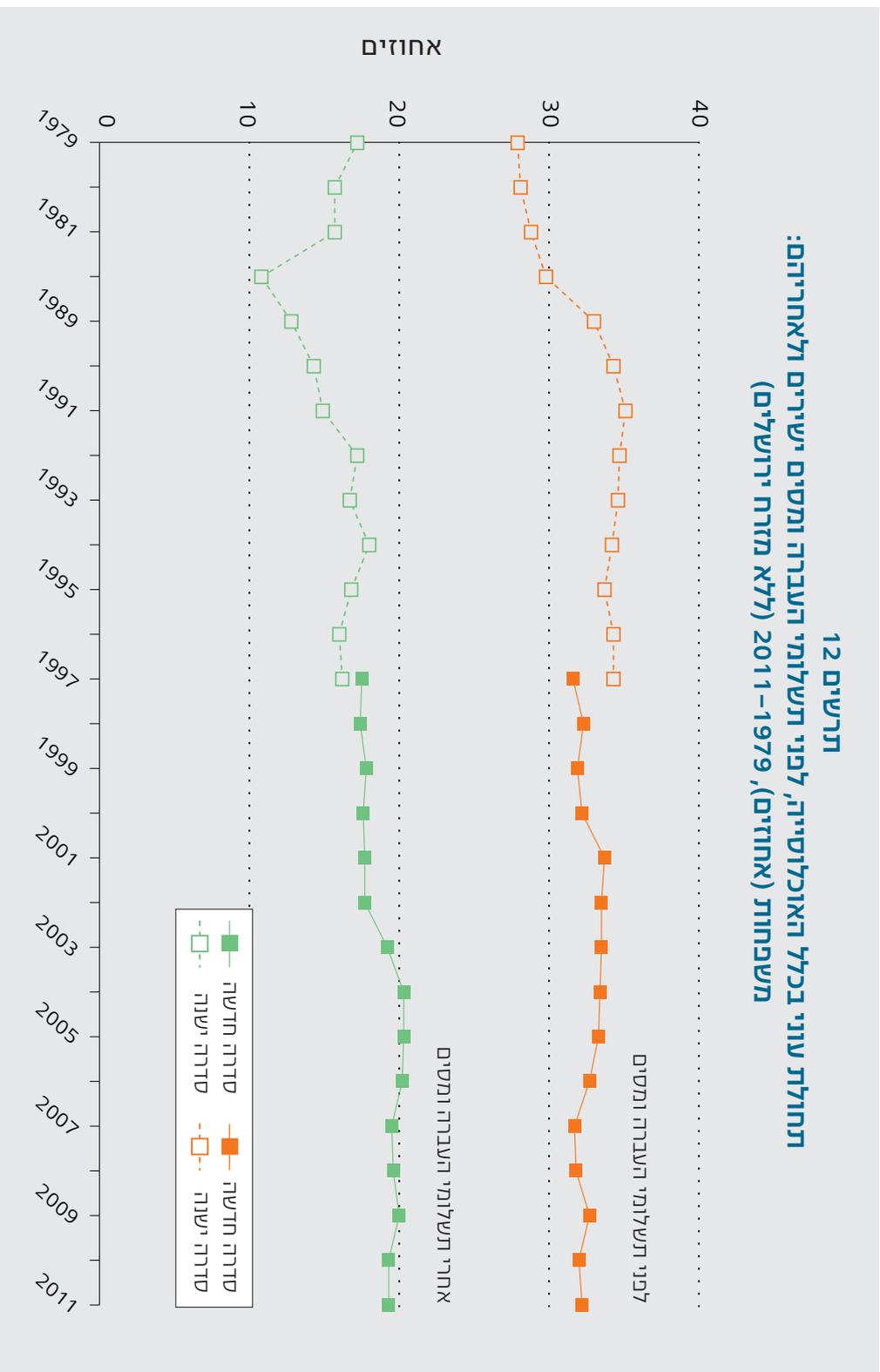
תרשים 10
שיעור השינוי במספר המקבלים גמלאות לפי ענפים, 2010-2012



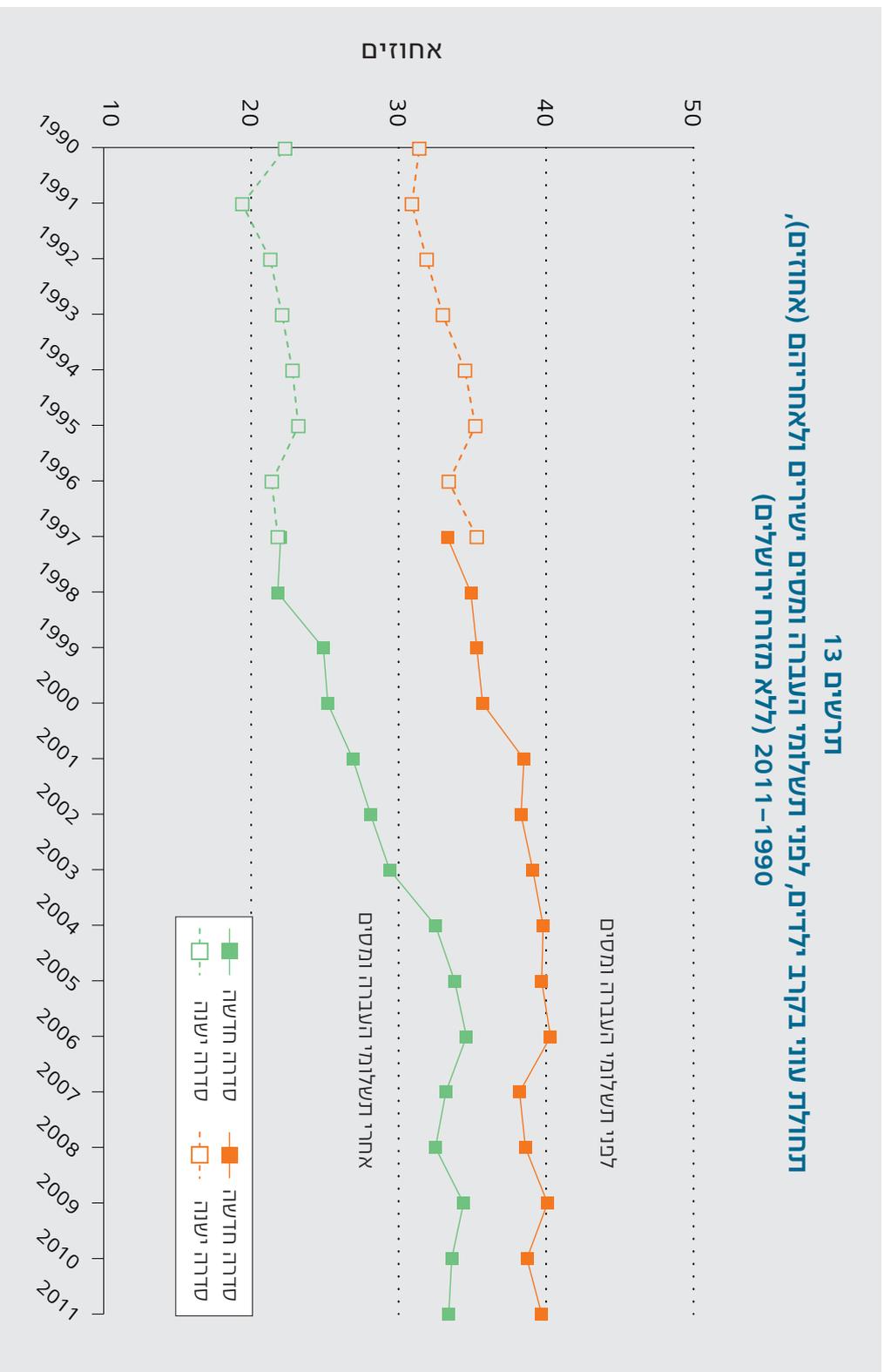
תרשים 10
שיעור האבטלה ושיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך המובטלים, 2001-2012

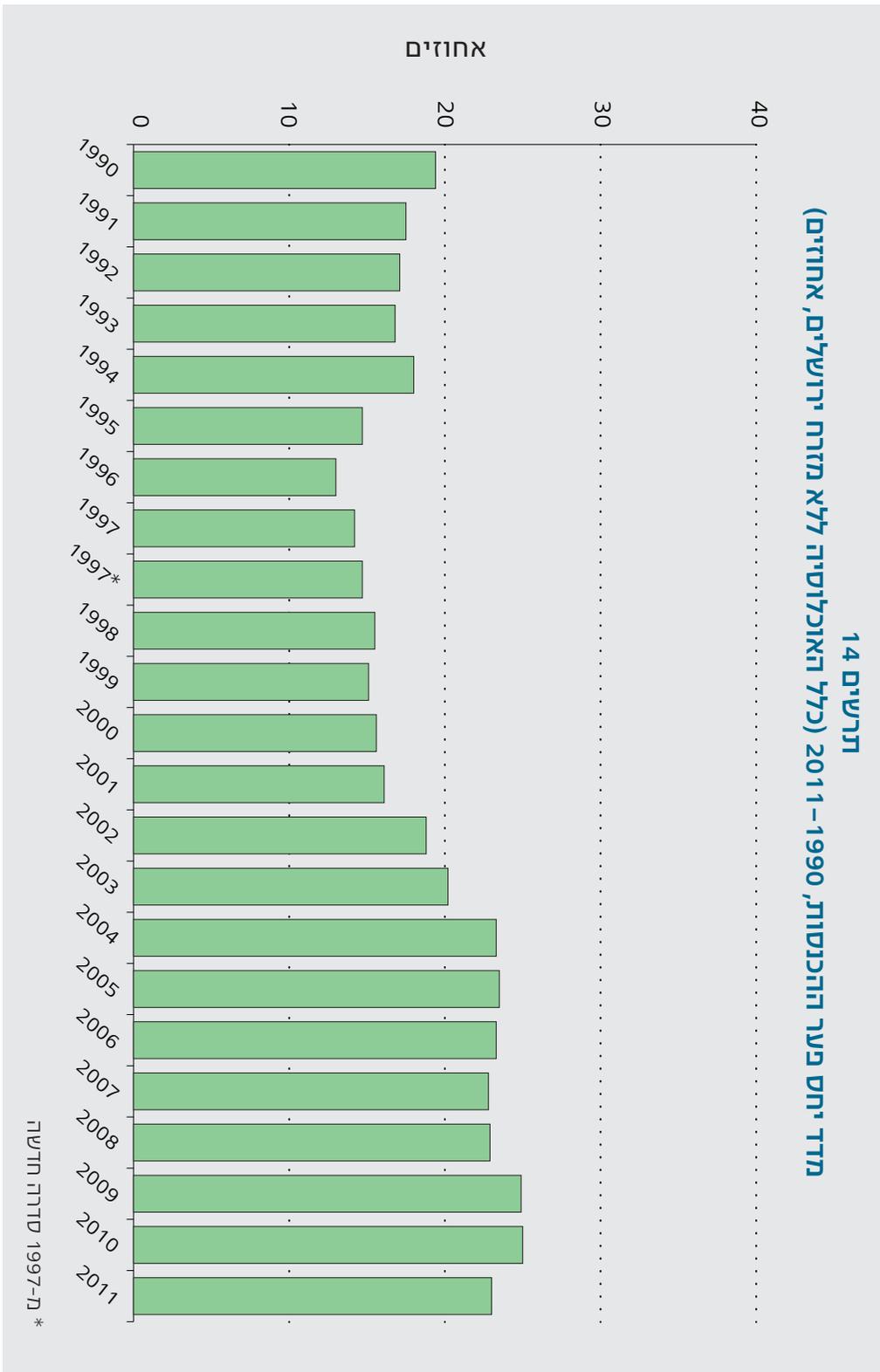


תרשים 12
תחולת עווי בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם:
משפחות (אחוזים), 1979-2011 (ללא מזרח ירושלים)

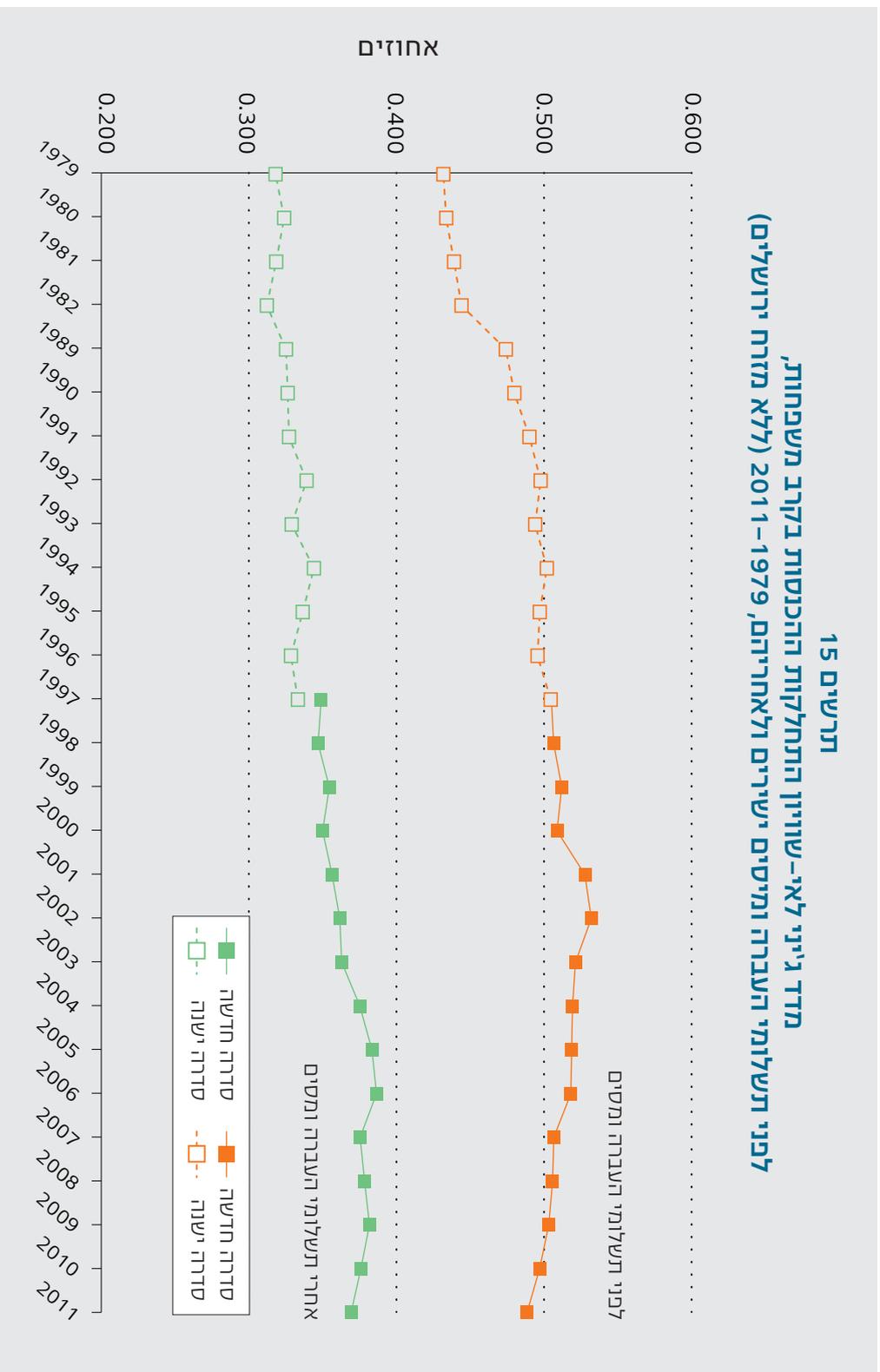


תרשים 13
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם (אחוזים),
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים (ללא מזרח ירושלים) 1990-2011

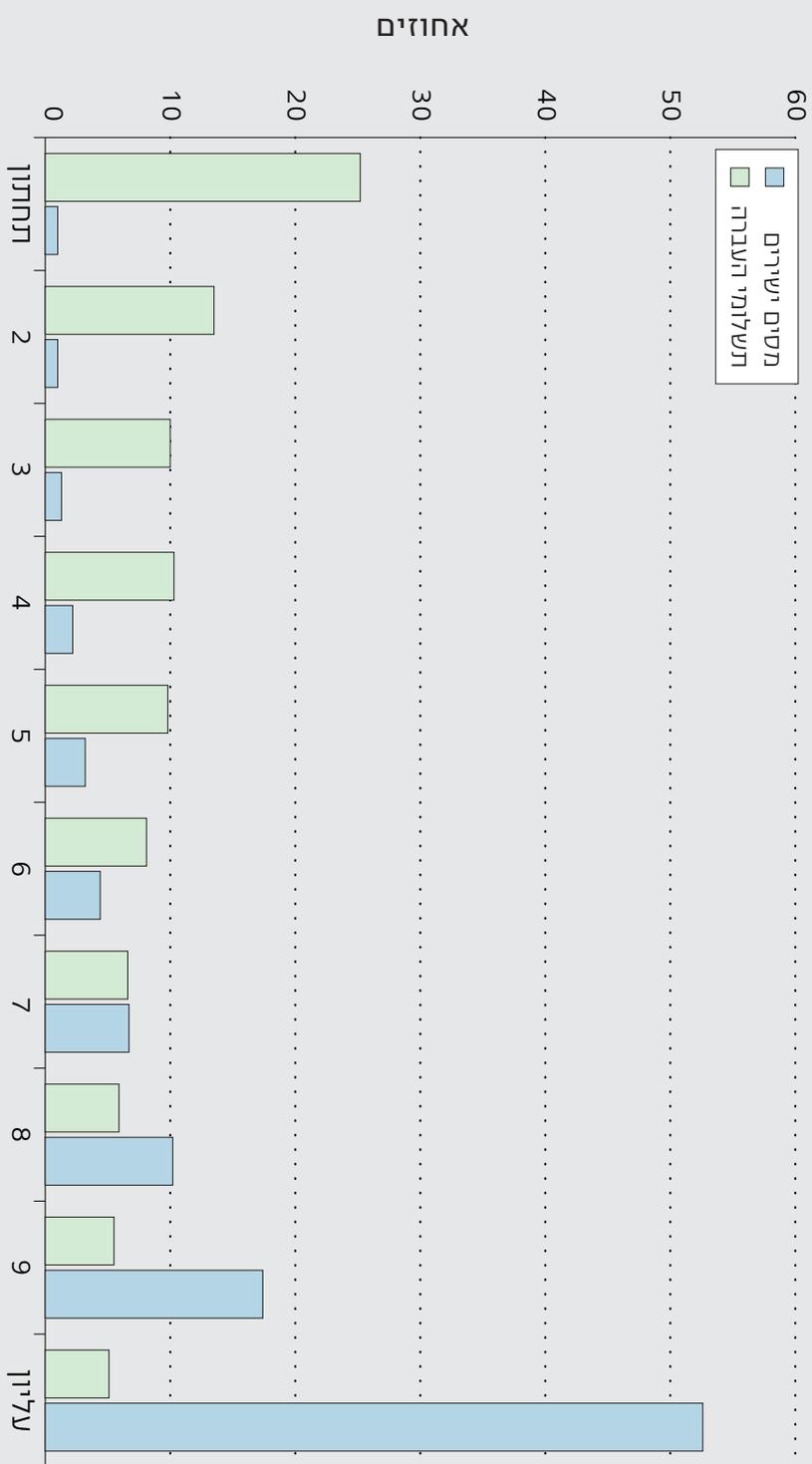




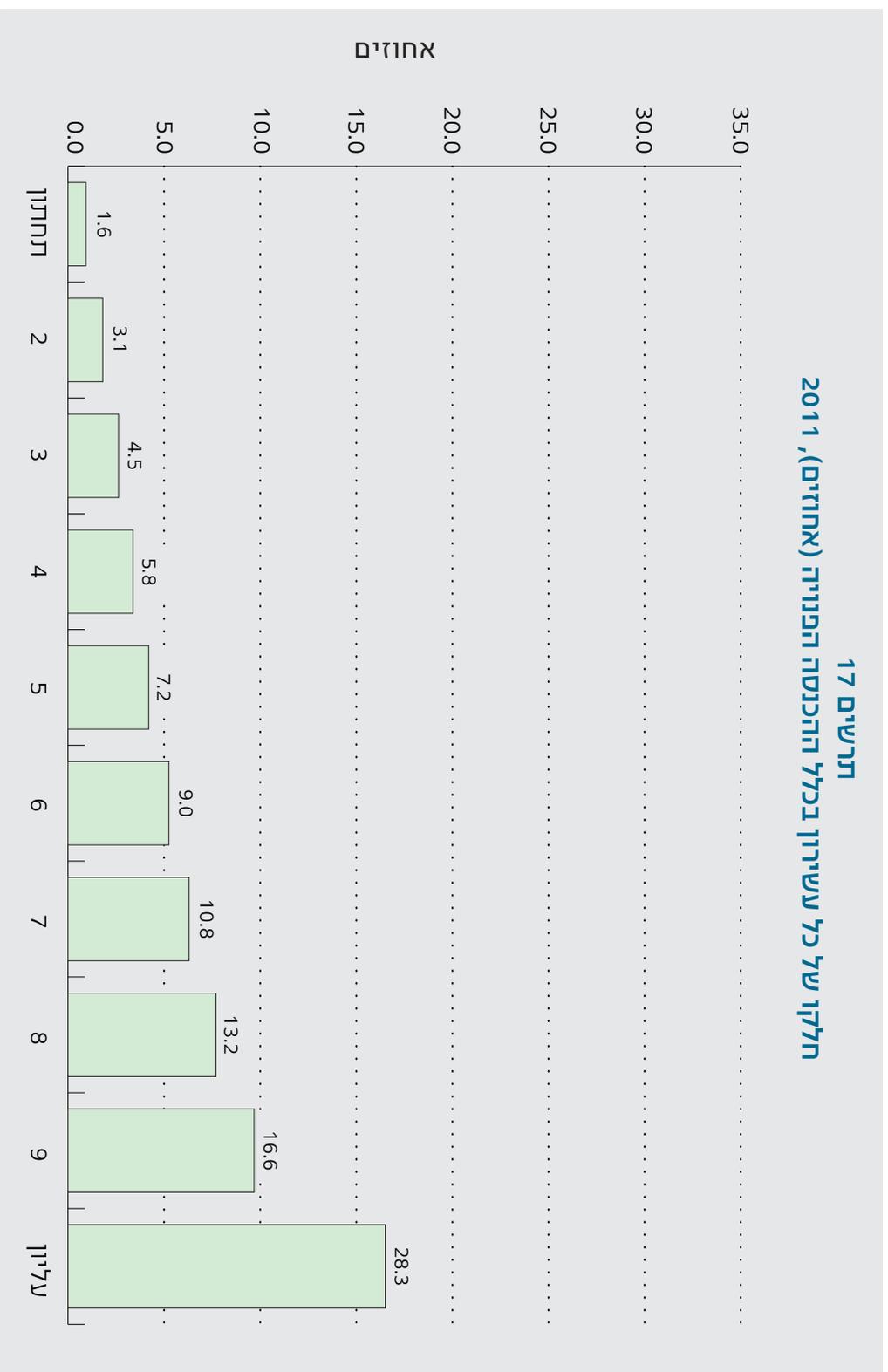
תרשים 15
מדד ג'יני-לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, 1979-2011 (ללא מזרח ירושלים)



תרשים 16
חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי התעבורה ובסך כל המסים הישירים –
כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011



תרשים 17
חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2011



פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות התפתחות
של הביטוח הלאומי

1. מבוא

סוגיית המינימום למחיה בכבוד נוגעת לשאלת היסוד - מהו אותו המינימום וכיצד יש לקבוע אותו. מהי מידת הכיסוי הראויה שעל המגזר הציבורי לספק למשפחות במצוקה כלכלית באמצעות קצבאות והנחות שונות.

הסיוע ניתן באמצעים מגוונים. הכלי העיקרי הוא קצבאות הקיום בתוספת קצבאות אוניברסליות של הביטוח הלאומי, וכלי נוסף הוא מתן הטבות שונות באמצעות הנחות של השלטון המקומי, חברת החשמל, משרד הבריאות, תאגידי המים, התחבורה הציבורית, האוניברסיטאות ועוד. העובדה שההטבות הללו מסופקות בידי גופים שונים מקשה על ריכוז המידע עליהן ועל הניתוח של חלקן בסיוע למשפחות במצוקה כלכלית. חשוב להדגיש כי חישובים ואומדנים שוטפים מראים כי חלקו של הסיוע הזה קטן ממה שנהוג לחשוב, אך בכל מקרה חשוב מאוד לאמוד אותו. הדיון בסוגיה זו התערור לפני כעשר שנים בעקבות הקיצוץ העמוק במערכת הקצבאות באותה תקופה, פגיעה שגררה אחריה פנייה לבג"ץ. הפנייה הסתיימה בפסק דין בדצמבר 2005, שיידון בהמשך.

כדי לבחון את ההלימה בין היקף הסיוע הדרוש לכיסוי מלא של המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע שהמדינה ומוסדות מרכזיים נוספים מעמידים לרשות הנזקקים בפועל, יש צורך להבהיר ראשית את מושג המינימום למחיה בכבוד. **כבוד** הוא מושג סובייקטיבי וקשה לכימות ואילו הסיוע הוא מושג גשמי וקל יותר למדידה. עם זאת, רכיב הסיוע באמצעות הנחות על הוצאות שונות קשה יותר לכימות מאשר רכיב הקצבאות, בין היתר בגלל המידע הדל בנוגע לחלוקת ההטבות באוכלוסייה ובגלל השונות בין קבוצות באוכלוסייה בנגישות להטבות מבחינה גיאוגרפית ומבחינת המעמד הכלכלי. הגוף המרכזי שביכולתו לשפר את המידע הדרוש באופן משמעותי הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך מצב הסטטיסטיקה בתחום זה אינו מספק דיו כדי לתת מענה בעניין הטבות המדינה לאוכלוסייה כולה, ובתוכה לעשירונים הנמוכים¹. ננסה בפרק זה לגבש תשתית אמינה ככל האפשר לסוגיית המינימום למחיה בכבוד ולכיסוי של אותו מינימום על ידי שני רכיבי הסיוע כמתואר לעיל.

המשמעות שניתנת למושג **מינימום למחיה בכבוד** היא של העדר עוני. הנחת היסוד היא שמי שחי מעל **קו עוני** גם חי במצב שאינו פוגע בכבוד. מאחר שיש אפשרויות רבות להגדיר עוני, הקווים שמפרידים בין עני ללא עני מבטאים כל אחד בחירה מסוימת של קווי העוני. בסעיף 2 בפרק זה נבחן כמה מדדי עוני שנחקרו בישראל ואשר משקפים גישות שונות למדידתו, וכן נבהיר את הקשר הקיים בין מדידת המינימום למחיה בכבוד לבין התמיכות. כך למשל הוספת הטבות מעין-כספיות (כגון סיוע בארנונה) להכנסה, מצריכה חישוב של קו העוני הכולל הטבות אלו.

הסיוע של המדינה ומוסדותיה כולל את קצבאות הקיום - הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת נכות ודמי מזונות לזכאיות להם על-פי הכללים של הביטוח הלאומי. בסיוע יש לכלול גם את הקצבאות האוניברסליות - קצבאות הילדים² וקצבאות הזיקנה והשארירים.

קצבאות הקיום בגיל העבודה בנויות כך שהן מעודדות השתלבות בעבודה, באמצעות קביעת סכום של הכנסה מעבודה שאינו נחשב כהכנסה בחישוב הזכאות להבטחת הכנסה. סכום זה מכונה

הסיוע של המדינה ומוסדותיה כולל את קצבאות הקיום - הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת נכות ודמי מזונות לזכאיות, והקצבאות האוניברסליות - קצבאות הילדים וקצבאות הזיקנה והשארירים

הסיוע של המדינה ומוסדותיה כולל את קצבאות הקיום - הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת נכות ודמי מזונות לזכאיות, והקצבאות האוניברסליות - קצבאות הילדים וקצבאות הזיקנה והשארירים

1 הכלי המתאים ביותר לאומדן לגבי הטבות אלו הוא סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס, שכבר החל במאמץ לאסוף נתונים על ההטבות.
2 בחוק ההסדרים של 2013-2014 החליטה הממשלה על הפעלת מבחן הכנסה כך ששכירים בשכר גבוה (יותר מ-67,000 ש"ח בחודש ב-2013) לא יהיו זכאים עוד לקצבאות ילדים. שינויים אלה לא באים עדיין לידי ביטוי בחישובים המוצגים כאן.

דיסריגורד (disregard) או הכנסה שאין להתחשב בה בעת מבחן הכנסה. כמו כן קיים עידוד בכך ששיעור הקיזוז של כל שקל של הכנסה מעבודה מעבר לדיסריגורד קטן מ-100%, כך שמי שעובד יכול להגדיל את הכנסתו בפער שבין 100% לבין שיעור הקיזוז (כ-30%-40%). בפרק זה ההלימה בין ההכנסה המינימלית לקיום שמספקת המדינה לבין המינימום למחיה בכבוד נבחנת בהנחה שאין הכנסות מעבודה.

יתר חלקי הפרק, סעיפים 3-6, מציגים את סיכום ההתפתחויות במערכות הגמלאות והגבייה של הביטוח הלאומי בשנה הנסקרת, מבחינת היקף התשלומים, המקבלים, רמת הגמלאות ועוד.

2. מהו המינימום למחיה בכבוד?

לפי הגישה המוצגת כאן, המושג של מינימום למחיה בכבוד צריך להיגזר על-פי רמת החיים. הגדרת יחס זה שקולה לשאלה על מהות העוני. נסכם גם את היתרונות והחסרונות הבולטים של החלופות המוצגות כאן כדי לסייע בבחירת החלופה המתאימה ביותר לצורך קביעת מדיניות הממשלה בנדון.

א. **התוצר המקומי לנפש**: אחד המדדים הנפוצים ביותר לרמת חיים הוא התוצר המקומי לנפש. מדד זה מקובל פחות ופחות בתור אינדיקטור לרמת חיים, מאחר שהוא מתעלם מהיבטים חשובים כגון הכנסות לא כספיות שמופקות מחוץ למנגנון השוק, לדוגמה עבודה בבית שאין בצידה שכר כספי, למשל עבודת עקרת הבית. עקרות בית עוסקות בין היתר בגידול הילדים וחינוכם, שמירה על ניקיון הבית, טיפול בקשיש סיעודי או בנכה במשפחה וכד'. עבודה זו מקיפה ומגוונת ועולה כסף רב אם מבקשים לרכוש אותה באמצעות שוק העבודה. למרות זאת היא אינה כלולה בחישוב התוצר ולכן לא תופיע בתוצר לנפש. המושג גם מתעלם מהיבטים של איכות חיים או של נזקים לאיכות החיים, שעלולים להיווצר בעת תהליך ייצור התוצר. כמו היצרן, גם החשבונאות הלאומית לא מתחשבת בהשפעות חיצוניות אלה (externalities) הן לטובה והן לרעה³. קושי מרכזי נוסף בבחירת התוצר לנפש כביטוי לרמת חיים הוא שהתוצר כולל מלבד הצריכה (הפרטית והציבורית) השוטפת גם השקעות הון, שפירותיהן הכלכליים מתייחסים לרמת החיים העתידית הכללית של משפחות קיימות ושל כאלה שעדיין לא קיימות, ולא רק לזו של המשפחות הקיימות.

ב. **לוח שקילות** (equivalence scale): יש קושי בכך שהתוצר לנפש אינו מבטא בצורה נכונה את רמת החיים של המשפחה כאשר גודל המשפחה שונה בין המשפחות בזמן נתון וכאשר הוא משתנה לאורך זמן - רווחת המשפחה לא משתנה בדרך כלל בצורה ליניארית לשינויים והבדלים אלה. מקובל להניח שתוספת ההכנסה הדרושה למשפחה כדי להשאיר אותה ברמה דומה של רווחה משפחתית, למשל אחרי הוספת נפש אחת, הולכת וקטנה עם גודל המשפחה, גם אם לא בהכרח בצורה ליניארית ורציפה. תופעה זאת נובעת בעיקר מקיומן של הוצאות קבועות שיוזרות בממוצע לנפש עם הוספת נפשות למשק הבית. לצורך כך הוגדר בספרות המקצועית המושג של **נפש תקנית** או של **לוח שקילות** (equivalence scale)⁴.

ג. **הצריכה לנפש תקנית**: אפשר למדוד את רמת החיים של משפחה לפי הצריכה לנפש תקנית. לפי גישה זו צריך להכריע בנוגע להכללת חלקים מהצריכה הציבורית במדד, שכן היא משפרת במישרין

3 לאחרונה נעשה מאמץ להגדיר את המושג של רמת חיים באופן שלם יותר כך שיבטא בצורה טובה יותר את איכות החיים. ר' דוח הוועדה הידועה של Stiglitz, Sen ו-Fitoussi (2009) שהופק בעידוד ארגון ה-OECD.

4 ההוצאה המשפחתית לא בהכרח גדלה בצורה ליניארית עם הוספת נפש למשפחה. זאת בעיקר לנוכח קיומן של הוצאות קבועות שיוזרות בממוצע לנפש עם הוספת נפשות למשק הבית. סוגיה זו קשורה להגדרת **נפש תקנית** או **לוח שקילות** (equivalence scale).

או בעקיפין את רמת החיים. גישה זאת מתעלמת מהיבט חשוב אחר של רמת החיים - החיסכון. החיסכון משפר את רמת החיים כבר בעת צבירתו כי הוא משפר את יכולת המשפחה לשמור על רמת חיים אחידה גם בזמנים של תנודות בלתי צפויות בהכנסה ובכך מצמצם את החיסכון לנפילה פתאומית בהכנסה, דבר שמגביר את הביטחון הכלכלי ואת רווחת המשפחה.

ד. **ההכנסה הכספית נטו לנפש תקנית:** הגדרה זו מתמקדת במשאב המרכזי המאפשר למשפחה לממש רמת חיים - ההכנסה הפנויה כדי לממש תוכניות של צריכה וחיסכון. זו ההכנסה מעבודה ומפנסיה, מהשקעות הון, מתמיכות (קצבאות ביטוח לאומי, סיוע בשכר דירה ועוד) לאחר ניכוי תשלומי המיסים ודמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית של המשפחה האמצעית, כלומר המשפחה או הנפש החצינית⁵, משקפת לדעת רבים את רמת החיים הכללית⁶. כדי למצוא את ההכנסה המינימלית ההולמת, כלומר את קו העוני, משתמשים במחצית ההכנסה החצינית לנפש תקנית. זו החלופה המקובלת במדינות רבות ובארגונים בינלאומיים ובייחוד ב-OECD. ארה"ב, האו"ם והבנק העולמי נוקטים גישה יותר אקלקטית וכוללים גם הכנסה מינימלית מוחלטת (absolute), כגון אומדנים (משנת 1959) ליחס הוצאת המזון המינימלית (ארה"ב), או סכום קבוע ליום, למשל דולר אחד, שני דולר וכד' (בעיקר בנוגע למדינות מתפתחות). האיחוד האירופי מתייחס גם לשיעורים שונים של ההכנסה הממוצעת (בעיקר 40%, 50% ו-60%) להערכת רמת החיים המינימלית של המשפחה או הנפש. לצורכי המדד המקובל ביותר להערכת המינימום למחיה בכבוד הוא זה שמקובל בישראל וב-OECD - מחצית ההכנסה הכספית החצינית.

ה. **ההכנסה מכל המקורות לנפש תקנית:** אפשר לשכלל חישוב זה בשני היבטים - להוסיף את ערך ההטבות או ההכנסות בעין או להפחית מההכנסות לא רק את המיסים הישירים ואת דמי הביטוח חובה אלא גם את הוצאות היציאה לעבודה⁷. החשובה בהטבות בעין מבחינת שוויה היא ההוצאה שנחסכת על שכר הדירה עקב מגורי המשפחה בדירה בבעלות עצמית, לאחר שמביאים בחשבון הלוואות ומשכנתאות על הדירה בבעלות⁸. הכנסות בעין נוספות הן הטבות המעסיק, קצבת הסייעות של הביטוח הלאומי, סבסוד של המדינה בתחומי הלימודים והתחבורה, הנחות העירייה בארנונה, הנחות במים ועוד. שקל של הכנסה בעין מותנה מטבע הדברים בצריכה של מוצר או שירות מסוים, ולכן היא שווה פחות מהכנסה כספית שוות ערך, שאינה כרוכה בשימוש מוכתב מראש. ההכנסה מכל המקורות שווה לסכום ההכנסות הכספיות וההכנסות בעין בניכוי מיסים ישירים ודמי ביטוח חובה. לוח 1 מבהיר את חשיבות ההכנסות בעין, בייחוד בעשירונים הנמוכים.

5 ההכנסה החצינית היא ההכנסה של המשפחה במשק שמחצית המשפחות בעלות רמת הכנסה לנפש תקנית גבוהה או נמוכה יותר משל משפחה זו. ב-OECD, בשונה מההגדרה הישראלית, חישוב ההכנסה החצינית נעשה לפי הנפש החצינית ולא לפי המשפחה החצינית.

6 עם זאת יש גם מי שמעדיפים את ההכנסה הכספית הממוצעת על פני החצינית. בניגוד להכנסה החצינית ההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים.

7 הוצאות היציאה לעבודה כוללות שני רכיבים - התחבורה אל מקום העבודה וממנו וההוצאה על שמירת הילדים שנגרמת לזוג עם ילדים קטנים עקב יציאתם לעבודה או להוצאה של אם חד-הורית עובדת על שמירה על ילדיה. אם המדינה משלמת חלק מההוצאה - למשל כפי שקבעה ועדת טרכטנברג בנוגע לגני ילדים לבני 3-5 - יש לקזז את התמיכה בהוצאה או להוסיף אותה כהטבה. אצל גוטליב ומנור, 2005, וכן גוטליב ופרומן, 2012, מוצע להפחית מההכנסה גם את ההוצאות החייוניות על בריאות שלא נכללו בקו העוני, שכן גם הוצאה זו, כמו תשלום מס היא בגדר "חובה", ולכן אינה פנויה למימון רמת חיים מינימלית סבירה.

8 דיון בדירה בבעלות עצמית: הדיון כחלק מהמינימום למחיה בכבוד מעלה סוגיה מורכבת: צריך להבחין בין משפחות שברשותן דירת מגורים בבעלות עצמית, שגרות בדירה, לבין משפחות שאין להן בעלות על דירה. כיום בעל דירה שגר בה נמצא במצב כלכלי עדיף מבחינת מבחן הכנסה לקצבת קיום, שכן הדירה בבעלותו לא מובאת בחשבון כל עוד הוא גר בה. במילים אחרות, לא נזקפת הכנסה מכך שהוא למעשה משכיר את דירתו לעצמו. נושא זה יפותח בפרסום נפרד.

היקפן היחסי הולך וקטן עם העלייה בעשירונים. עם זאת ההכנסות בעין בעשירון החמישי, הכולל את החציון, גבוהות עדיין בכ-42% מזו שבסביבת קו העוני (ההכנסה בעשירון השני)⁹. לפיכך ההכנסה החציונית עולה משמעותית ולכן הוספת הכנסות בעין גם תגדיל באופן ניכר את קו העוני לפי הגדרה זו. נציין גם שההכנסה בעין הממוצעת של העשירון העליון גבוהה בערך פי 5 מזו של העשירון התחתון.

1. **שילוב של צריכה והכנסה:** בשונה מהמדדים שנדונו עד כה, מדדי רמת חיים מינימלית בכבוד שיוצגו להלן מושתתים לא רק על ממד אחד (הצריכה או ההכנסה). אפשר להרחיב את היריעה ולהשתית את מדד רמת החיים המינימלית ההולמת על שני ממדים - צריכה והכנסה, או במילים אחרות **צרכים ואמצעים**. החלק הנוגע לצרכים מספק מידע על מהות העוני או **מהו עוני**, והחלק של האמצעים מספק מידע על השאלה **מיהו עני**. כל ההגדרות שמתחשבות **בהוצאה הבסיסית** על צריכה של משפחה כדי לאתר את המינימום למחיה בכבוד כוללות הגדרה של הוצאה בסיסית מסוימת, ובכך הן עונות על השאלה של **מהו עוני**. בשלב השני הן עורכות מעין "מבחן הכנסה" לכל משפחה על ידי העמדת ההכנסה המשפחתית מול הצרכים הבסיסיים. את שני המדדים אפשר לחשב באמצעות הוצאות והכנסות כספיות בלבד או באמצעות הוצאות והכנסות כספיות ולא-כספיות. להלן שני מדדים שעונים על הקריטריונים הללו ונבדלים בהיבטים מסוימים שיפורטו להלן.

אפשר לבסס את מדד רמת החיים המינימלית ההולמת על שני ממדים - צריכה והכנסה

• **גישת ה-NRC:** גישה זו פותחה בידי ועדה מקצועית של הקונגרס האמריקני - המועצה הלאומית למחקר של האקדמיה הלאומית למדעים (National Research Council) (של ה-National Academy of Science). החישוב בעבור ישראל נעשה בידי סגן-אנדבלד

לוח 1
היקף ההכנסות בעין יחסית להכנסות הכספיות (ש"ח), 2011

עשירון	הכנסה כספית פנויה לנפש תקנית	הכנסה מכל המקורות פנויה לנפש תקנית (MBM/NRC)	הפער באחוזים
סה"כ	4,801	7,192	50
תחתון	965	2,040	111
2	1,648	2,971	80
3	2,179	3,654	68
מאיון 35	2,593	4,230	63
4	2,740	4,383	60
5	3,432	5,310	55
6	4,173	6,235	49
7	4,960	7,408	49
8	5,970	8,776	47
9	7,490	10,838	45
עליון	13,208	18,628	41

* המשפחות דורגו לפי רמת הכנסה פנויה לנפש תקנית בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

ואחדות¹⁰ (2004) בשתי גרסאות - האחת שכוללת את ההטבה בעין של דיור בבעלות עצמית והאחרת שאינה כוללת הטבה זו. שיטה זו מוצגת בהרחבה בפרק 2 סעיף 6 בסקירה זו וכן במאמר עצמו.

לוח 2

פירוק קו העוני לפי NRC למזון, הלבשה ודיור (ש"ח), 2011

הרכב המשפחה	מזון	הלבשה	דיור	הוצאות אחרות	הוצאת סף 2011
יחיד ללא ילדים	1,076	267	753	633	2,729
יחיד + ילד	1,560	387	1,092	918	3,957
זוג	1,748	434	1,223	1,028	4,434
זוג + ילד	2,157	536	1,509	1,269	5,470
זוג + שני ילדים	2,534	629	1,773	1,491	6,428
זוג + שלושה ילדים	2,889	718	2,022	1,700	7,328
זוג + ארבעה ילדים	3,226	801	2,258	1,898	8,183
זוג + חמישה ילדים	3,549	881	2,483	2,088	9,001
יחיד + שני ילדים	1,986	493	1,390	1,168	5,037

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מינהל המחקר והתכנון לסקר הוצאות, 2011.

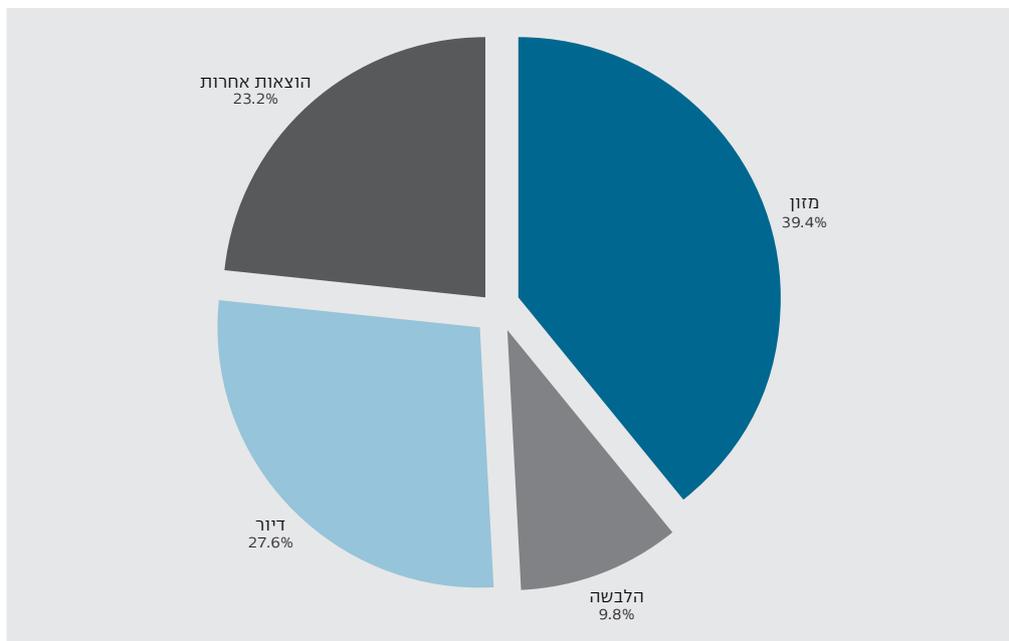
לוח 3

הוצאת הסף לפי ה-NRC/MBM, לפי הוצאה כוללת

הרכב המשפחה	מזון	דיור	ביגוד והנעלה	בריאות	חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים	קו עוני
ש"ח יחיד ללא ילדים	620	1,446	134	236	480	2,916
אחוזים	21.3	49.6	4.6	8.1	16.4	100.0
ש"ח יחיד + ילד	1,262	2,096	195	342	695	4,590
אחוזים	27.5	45.7	4.2	7.4	15.1	100.0
ש"ח יחיד + שני ילדים	1,825	2,668	248	435	885	6,062
אחוזים	30.1	44.0	4.1	7.2	14.6	100.0
ש"ח זוג	1,253	2,348	218	383	779	4,982
אחוזים	25.2	47.1	4.4	7.7	15.6	100.0
ש"ח זוג + ילד	1,679	2,897	269	473	961	6,279
אחוזים	26.7	46.1	4.3	7.5	15.3	100.0
ש"ח זוג + שני ילדים	2,298	3,405	317	555	1,129	7,704
אחוזים	29.8	44.2	4.1	7.2	14.7	100.0
ש"ח זוג + שלושה ילדים	2,903	3,882	361	633	1,288	9,066
אחוזים	32.0	42.8	4.0	7.0	14.2	100.0
ש"ח זוג + ארבעה ילדים	3,515	4,334	403	707	1,438	10,397
אחוזים	33.8	41.7	3.9	6.8	13.8	100.0
ש"ח זוג + חמישה ילדים	4,157	4,768	443	778	1,582	11,727
אחוזים	35.4	40.7	3.8	6.6	13.5	100.0

תרשים 1

הוצאת הסף לפי מוצרים לפי גישת ה-NRC, גרסה כספית, 2011 *



* תקף לכלל הרכבי המשפחה

• **גישת ה-MBM/NRC:** גישה זו (גוטליב ומנור, 2005; גוטליב ופרומן, 2012)¹¹ משלבת בין גישת ה-NRC האמריקנית (בשינויים מסוימים) לבין גישת ה-MBM הקנדית. לגישה שלושה מאפיינים עיקריים: ההוצאה על מזון נגזרת מחישובים של מומחים לתזונה; ההוצאה לדיור בבעלות עצמית וההכנסה הזקופה הנגזרת מכך נכללות בצד ההוצאה ובצד ההכנסה של המדד; מההכנסה הפנויה מופחתות הוצאות בריאות חריגות. השיטה מוצגת בהרחבה בפרק 2 סעיף 6 בסקירה זו ובמאמרים.

בגישת ה-NRC וה-NRC/MBM נעשה שימוש בלוח שקילות ייחודי שמתחשב בצורה שונה בהוצאות של מבוגרים ושל ילדים.

ז. **גישת ה-FES:** גישה זו פותחה בידי מרטין רוואליון (Martin Ravallion) בבנק העולמי ויושמה בישראל בידי אנדבלד, גוטליב ופרומן (במאמר שטרם פורסם) וקיבלה ביטוי גם במאמר של Gottlieb & Fruman (2011). גישה זו מנסה להתגבר על השרירותיות הגלומה בהנחה של ממוצע ההוצאה לפי המאיונים ה-30-35 לצורך קביעת קו העוני או המינימום למחיה בכבוד, שכן קשה לספק נימוק רציונלי מדוע יש למתוח את הקו דווקא במחצית ההכנסה החציונית או בממוצע המאיונים ה-30-35 של ההוצאה על הסל הבסיסי. גישת ה-FES מכמתת את מינימום ההוצאה על לא-מזון בעזרת ניתוח שני מצבים:

• נניח שההכנסה הפנויה של משפחה מספיקה בדיוק לממן את סל המזון הבסיסי. סביר להניח שמשפחה זו לא תוציא את כל הכנסתה על צריכת מוצרי מזון אלא תשמור מעט כסף לרכישת

בגישת ה-NRC וה-NRC/MBM נעשה שימוש בלוח שקילות ייחודי שמתחשב בצורה שונה בהוצאות של מבוגרים ושל ילדים

גישה FES מנסה להתגבר על השרירותיות שבבחירת המאיונים ה-30-35 לצורך קביעת קו העוני או המינימום למחיה בכבוד

11 המאמרים פורסמו בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

לוח 4

רמת המינימום למחיה בכבוד לפי קווי עוני שונים, להרכבי משפחה שונים

באחוזים				מזה:				סה"כ הכנסה או הוצאה כספית, נתוני 2011			קו העוני הרשמי	הרכב משפחה
הוצאות לא-מזון		מזון		הוצאות לא-מזון		מזון		FES כספי	NRC כספי	FES כספי		
FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי		
64	61	36	39	1,186	1,653	657	1,076	1,844	2,729	2,501	יחיד ללא ילדים	
64	61	36	39	2,368	2,397	1,312	1,560	3,681	3,957	4,001	יחיד + ילד	
64	61	36	39	3,585	3,051	1,987	1,986	5,572	5,037	5,301	יחיד + שני ילדים	
64	61	36	39	2,395	2,686	1,327	1,748	3,723	4,434	4,001	זוג ללא ילדים	
64	61	36	39	3,228	3,313	1,789	2,157	5,017	5,470	5,301	זוג + ילד	
64	61	36	39	4,368	3,894	2,421	2,534	6,789	6,428	6,401	זוג + שני ילדים	
64	61	36	39	5,563	4,439	3,083	2,889	8,646	7,328	7,502	זוג + שלושה ילדים	
64	61	36	39	6,816	4,957	3,777	3,226	10,594	8,183	8,502	זוג + ארבעה ילדים	
64	61	36	39	7,941	5,452	4,401	3,549	12,341	9,001	9,502	זוג + חמישה ילדים	

מוצרי לא-מזון אשר חיוניים במיוחד בעיניה. משפחה כזאת תיאלץ לוותר על הוצאה על מזון בסיסי כדי לממן את ההוצאה על לא-מזון. גודל הוויתור משקף את החיוניות של ההוצאה על לא-מזון ולכן מכמת את היקף ההוצאה החיונית על מוצרי לא-מזון.

- מאחר שצריכת הלא-מזון לפי האמור לעיל עלולה להיות מחמירה מדי, סביר להניח שהיקף ההוצאה על לא-מזון אינה מספקת באופן משביע רצון את הצרכים החיוניים בתחום זה. לכן רואליון שואל שאלה נוספת: כמה כסף מוציאה משפחה על מוצרי לא-מזון, כאשר ידוע שהיא מוציאה את מלוא הסכום הדרוש על סל המזון הנורמטיבי?

סל מוצרי הלא-מזון ההולם הוא אפוא סכום שמשקלל את התשובה לשני המצבים הללו.

קו העוני של ה-FES גבוה במידה ניכרת מזה של ה-NRC כשמדובר במשפחות גדולות, והוא נמוך יותר במשפחות שבהן 2-3 נפשות

על פי לוח 4, קו העוני של ה-FES גבוה במידה ניכרת מזה של ה-NRC כשמדובר במשפחות גדולות. במשפחות שבהן 2-3 נפשות, קו העוני של ה-FES נמוך יותר. תוצאה זו מעניינת במיוחד לנוכח העובדה שבגישת ה-FES אין צורך בלוח שקילות, מאחר שהוצאת המזון הנורמטיבית נקבעת לפי הרכב המשפחה בנוגע לגיל ומין, והוצאת הלא-מזון הבסיסית נקבעת לפי היחס בין סך ההוצאה לבין ההוצאה הנורמטיבית של מזון.

ח. גישות רב-ממדיות של המינימום למחיה בכבוד: ביקורת על הגישות שהוצגו לעיל למדידת רמת החיים נמתחה בידי אמרטיה סן (Sen, 1985). הצעתו היא להתרכז במיצוי יכולות האדם, שכוללות בין היתר את הזכות לחירות ולשוויון, הן ברמה החוקית והן ברמה החומרית. היישום האמפירי של מושג זה למדידת רמת חיים מינימלית מקובלת עדיין לא התגבש בשלב זה למדידה שקל לכמת ומהווה נושא למחקרים (Kakwani & Silber, 2010).

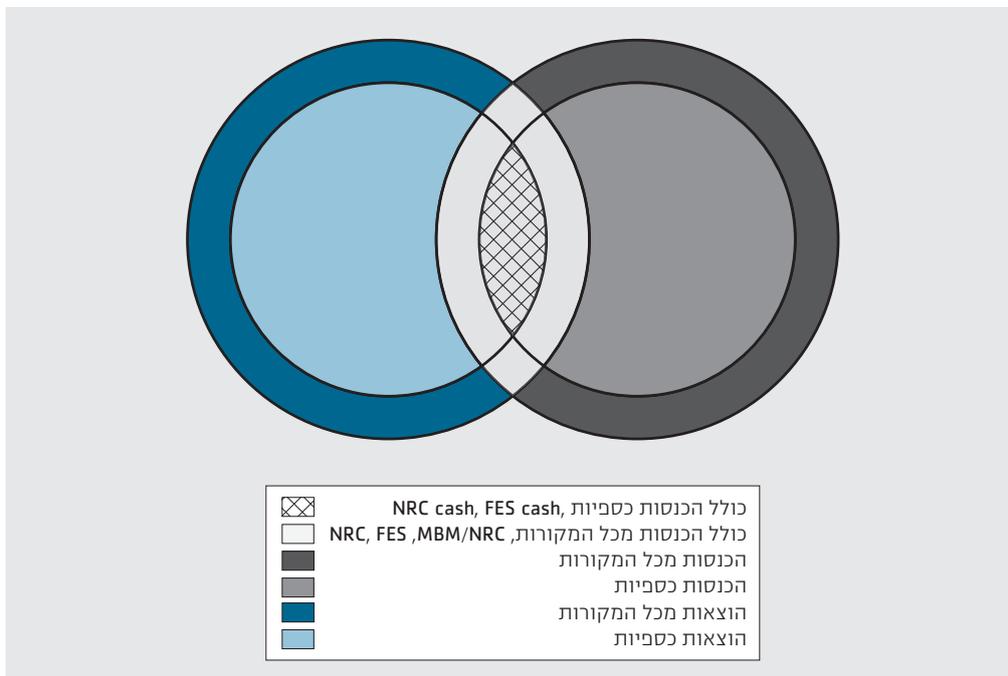
לסיכום, נציין יתרונות וחסרונות עיקריים של הגישות השונות: היתרון הבולט של הגישה הרשמית לפי הכנסות כספיות הוא בפשטותה ובנגישותה המשתנה לצורך חישובי עוני ולצורך השוואות בינלאומיות. החיסרון שלה היא השימוש הרירותי דווקא במחצית ההכנסה החיונית. מקורן של

גישות ה-NRC וה-NRC/MBM דומה למדי ויתרון בכך שהן ממחישות את הרכב סל ההוצאות הבסיסי, כגון דיור, מזון וביגוד. עם זאת הסל הבסיסי נקבע באופן שרירותי למדי. כך למשל אין טיעונים מוצקים לכך שמשתמשים דווקא במוצע ההוצאה של המאיונים ה-30-35. לעומת זאת לגישת ה-FES שני יתרונות בולטים: אין צורך בלוח שקילות (כלומר הגדרה של **נפש תקנית**) וגם אין צורך לעסוק בהרכב הסל הבסיסי מעבר לחלוקתו בין מזון ולא-מזון, כך שנמנע הצורך בדיון מייגע בשאלה האם סעיף זה או אחר בצריכת הלא-מזון הוא חלק מההוצאה הבסיסית או לא, שזו שאלה שמערבת סוגיות ערכיות שהן מטבע הדברים סובייקטיביות. הגישה מכבדת אפוא את העדפותיה של כל משפחה בעניין הרכב הוצאות הלא-מזון. החישוב של סל ההוצאה הבסיסי מושתת על עקרונות החישוב של ההוצאה על סל המזון ההולם, על בסיס ידע רפואי ולכן אובייקטיבי, ועל ניתוח של יחס ההוצאה הכוללת של המשפחה להוצאת המזון הנורמטיבית¹². לעומת השרירותיות הגלומה במדדים שנסקרו, נתפס מדד ה-FES כפחות שרירותי. רכיב המזון מושתת על מחקר רפואי, וההוצאה על מוצרי לא-מזון נגזרת משתי נקודות התייחסות אשר להן היגיון רב - הסלים המינימליים המצומצם והמורחב נקבעים כל אחד כתוצאה מהעדפה נגלית (revealed preference) של משקי הבית בנקודה שבה הם נאלצים להכריע בדבר היקף הצריכה של מוצרי לא-מזון לעומת מוצרי מזון. בניית הקו על העדפה נגלית של משקי הבית מייצרת את הצורך בהחלטה שרירותית של החוקר.

בהמשך לעבודת שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, היעד של מינהל המחקר והתכנון היה ב-2012 לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד

תרשים 2 להלן מציג את ההבדלים בין הגישות השונות: אם נביט על העיגול הימני הגדול השלם כעל כל המדדים המשמשים בהכנסות מכל המקורות (כלומר כולל הכנסות בעין), אזי העיגול השלם

תרשים 2
גישות שונות להערכת המינימום למחיה בכבוד



12 ליתר פירוט ר' Ravallion (1994). Appendix 1. סיכום בעברית אפשר למצוא ב- Gottlieb & Fruman (2011), p.12-14.

הקטן יותר בתוכו מייצג את המדדים בהכנסה הכספית. העיגול השמאלי הגדול השלם משקף משתנים בנוגע להוצאות המשפחה מכל המקורות (כלומר כולל הוצאות בעין). העיגול השמאלי הקטן יותר מבטא הוצאות הכספיות בלבד. החיתוך בין שני העיגולים הגדולים מבטא את קביעת המינימום למחיה במידע על הכנסות והוצאות - שניהם כולל הרכיבים בעין. לכן אלה מדדי עוני עשירים יותר במידע מאחרים. גם החיתוך של העיגולים הקטנים ביותר מראה את המידע משני העולמות - הוצאות והכנסות, אך רק אם הן כספיות. התרשים מציג מקורות שונים לחישוב מדדי העוני: הכנסות כספיות, לא כספיות והוצאות.

3. כיסוי המינימום למחיה בכבוד באמצעות קצבאות ותמיכות של המדינה

המדינה מספקת קצבאות קיום וסיוע באמצעות הנחות בתחומים שונים. אם רוצים לבחון את היקפן של תמיכות המדינה ביחס למינימום למחיה בכבוד, חשוב שהתמיכה תהיה תואמת את ההגדרה של המינימום הזה. כך למשל, אם המינימום למחיה כולל רק הכנסות כספיות, כמו בהגדרת העוני הרשמית שבה מדידת המינימום אינה מתייחסת באופן מפורט להוצאות הצריכה, אזי יש להתייחס לקצבאות ולהטבות כספיות בלבד - קצבאות הקיום, הקצבאות האוניברסליות (קצבת ילדים וקצבת זיקנה) והתמיכות הכספיות כגון התמיכה בשכר דירה. אם לעומת זאת המינימום מחושב לפי הוצאות המשפחה על צריכה בסיסית, מניין התמיכות צריך לכלול נוסף על קצבאות גם הטבות בעין, כגון הנחות על הוצאות על ארנונה, תרופות ותחבורה ציבורית, שהמדינה ומוסדותיה מספקים. במקרה זה צריך להשוות את התמיכות למינימום למחיה בכבוד שכולל רכיבים אלה.

התייחסות פורמלית לסוגיית המינימום למחיה בכבוד אפשר למצוא בהחלטת בג"ץ 366/03 ו-888/03, שאימץ הגדרה מצומצמת למדי של המינימום למחיה בכבוד. בפסקה 15 נכתב:

"כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".

לפי ציטוט זה אפשר להבין שלמשפחה יש פתרון דיור גם אם תנאי המגורים שלה אינם אנושיים. אין גם דרישה שהתזונה תהיה הולמת את התפקוד היומיומי ובלבד שהמשפחה אינה "רעבה ללחם". לפי קביעת בית המשפט די שתהיה לה גישה לטיפול רפואי בסיסי בלבד ודי בכך שהתנאים החומריים האחרים לא יהיו "משפילים". הביטויים שנבחרו בידי בית המשפט מדגישים גישה מינימליסטית כקו המנחה. זו גישה מחמירה בהשוואה להגדרות העוני המקובלות במערב שתוארו לעיל. בסעיף 16 של פסק הדין הגישה מרחיבה קצת יותר את ההגדרה למינימום מחיה, אם כי היא מצומצמת מבחינת רכיבי ההוצאה הבסיסיים שנעדרים ממנה, כגון הוצאות חינוך, תרבות ותחבורה. בנוגע להוצאת המזון הפסיקה עדיין מדגישה היקף מוזן שצריך להבטיח קיום פיזי ולא תפקוד יומיומי.

גם ההתבטאות הבאה מתוך פסק הדין מותירה אותנו עם תחושה שהמדינה תופשת את תפקידה בתחום הבטחת המינימום למחיה בכבוד בצורה מצומצמת למדי.

"... זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל".

לפי תיאור זה, לא די במחסור ניכר של אדם כדי לחייב את המדינה לסייע לו אלא שהמחסור צריך להיות "בלתי נסבל".

פסק הדין הזה מתאר את הדיור כרכיב מרכזי של המינימום למחיה בכבוד. לפיכך יש לבדוק האם יש דיור בבעלות עצמית והאם המשפחה במצוקה קיבלה למשל הנחה בארנונה. לעומת זאת אם המינימום למחיה מוגדר באמצעות קו העוני הרשמי, שכולל כאמור הכנסות כספיות בלבד, אין לכלול הכנסות שאינן כספיות כגון ההכנסה בעין מדיור בבעלות עצמית. במקרה כזה גם אין לכלול סעיפי הוצאות כגון ההוצאה על ארנונה, מאחר שהמינימום במקרה זה נמדד אך ורק לפי הכנסות כספיות. אם רוצים להתחשב בהכנסות לא כספיות, הן צריכות לבוא לידי ביטוי הן במינימום למחיה בכבוד והן במבחן העמידה באותו מינימום. אם רוצים להתחשב בהוצאות, יש לבחור הגדרת מינימום שמתחשבת בהטבות במניין ההכנסה, מאחר שגם המינימום למחיה בכבוד (קו העוני הרשמי) לא כולל רכיבים אלה. בית המשפט העליון מתייחס בפסיקה זו להטבות ושירותים רבים הניתנים בידי המדינה:

"מגוון של אמצעים, לאומיים ומקומיים, בחקיקה ראשית ובחקיקה משנית, בהענקות ישירות, בפטורים ובסובסידיות, בהסדרים כוללים ובתוכניות אינדיבידואליות. בין אלה מונים המשיבים, נוסף על הבטחת הכנסה, סיוע של משרד השיכון במימון דיור פרטי, שירותי דיור ציבורי באמצעות חברות ממשלתיות משכנות, קצבאות ילדים, ביטוח בריאות ממלכתי, חינוך חינם, סיוע הניתן מיחידות הרווחה של השלטון המקומי, הנחות בארנונה, סבסוד מעונות יום, סיוע משפטי, סיוע ממשלתי ישירות לאומי, תמיכה ממשלתית במפעלי סעד, סיוע נקודתי למשפחות במצוקה ולעולים חדשים".

גישה זו אכן עקבית עם קביעת בית המשפט העליון, שלפיה המינימום למחיה בכבוד נוגעת לממדים שונים של רמת החיים, כגון דיור, מזון וביגוד.

תשתית נתונים לקביעת המינימום למחיה בכבוד וההערכה על מידת הסיוע

פסק הדין שהוצג לעיל מציין כי לפני בית המשפט לא היתה תשתית נתונים מספקת כדי לבחון את סוגיית המינימום למחיה בכבוד במקרים שהובאו לפניו. בית המשפט קבע אז שחובת ההוכחה מוטלת על העותרים ("המשפחות במצוקה") ולא על המשיבים¹³ ("המדינה"), על אף העובדה שתפקיד התכנון של אסטרטגיית התמיכה צריך להיות מוטל על המדינה. אפשר לשער כי אילו המשיבים היו מציגים נתונים בנוגע להטבות נלוות והכנסות בעין אחרות, בית המשפט היה מסכים להתייחס למידע זה. יתרה מזו: היכולת להפיק נתונים סטטיסטיים על האוכלוסייה במצוקה נמצאת בידי הגופים הממשלתיים כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי.

בית המשפט מציין בסעיף 22 לפסק הדין את העובדה שיש מחסור בנוגע לתשתית המידע על ההטבות השונות. בפברואר 2008 הכין צוות בראשות הלמ"ס דוח על פיתוח מדדי עוני נוספים והדגיש את החשיבות של הוספת מידע רלוונטי בנוגע לתמיכות הממשלה ובנוגע להוספת קוי עוני נוספים¹⁴.

בהמשך למאמצי שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, הציב מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לעצמו השנה כמטרה לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד באמצעות קצבאות קיום, קצבאות אוניברסליות והטבות. ככל שמי שנמצאים במצוקה

בהמשך לעבודת שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, היעד של מינהל המחקר והתכנון היה ב-2012 לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד

13 ר' סעיף 22 בפסק הדין.
14 ר' דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים (2008). במהלך 2012 פעלה ועדת המשך לוועדה הנ"ל, שהכינה דוח על עקרונות להכללת ההטבות בעין שניתנות על ידי הממשלה בסקר ההוצאות.

כלכלית מתקשים יותר במימוש הזכויות הללו, כך גם רמת הכיסוי בפועל נמוכה מהמתוכננת. לכן חשוב לא רק שיש תוכנית ממשלה לסיוע אלא שהיא גם נגישה לציבור הנזקק. ככל שהכיסוי של משפחה במצוקת דיור לממש את הזכות לסיוע נמוך יותר, כך הפער בין המינימום למחיה בכבוד לרמת הסיוע יהיה גדול יותר. לכן התת-מיצוי של הסיוע הוא חלק בלתי נפרד מהערכת האפקטיביות של מערך התמיכות. אחד הגורמים העיקריים לתת-מיצוי הוא הקשיים הביורוקרטיים, הסטיגמה ולעיתים ההשפלה הכרוכה במילוי הטפסים ובתהליך עד קבלת התמיכה.

4. שיעור הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד לפי הגדרות שונות של קו העוני

במודל של קו העוני הרשמי כמדד למינימום למחיה בכבוד מוצע להשוות את מחצית ההכנסה הכספית נטו של המשפחה החצינית במשק לסכום של קצבאות הקיום ושל הקצבאות האוניברסליות שמשלם הביטוח הלאומי. הקצבאות הרלוונטיות הן הבטחת הכנסה, קצבת ילדים, תוספת משפחה או קצבת זיקנה ושאריות על כל חלקיה - כל אחת בהתאם למאפייני המשפחה הנבדקת. לסכומים אלה מוסיפים את הסיוע בשכר דירה, מאחר שהוא מתקבל כהכנסה כספית לכל דבר.

שיעור הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד לפי גישה זו נקבע אפוא על פי היחס:

$$\frac{\text{הקצבאות הרלוונטיות} + \text{סיוע בשכר דירה}}{\text{מחצית ההכנסה הכספית החצינית נטו}}$$

המידע על הסיוע בשכר דירה נלקח גם הוא מסקר ההוצאות ולא אומת בשלב זה עם נתונים מינהליים של משרד השיכון¹⁵. כפי שאפשר להתרשם מלוח 5, בגישה זו יש פער ניכר בין המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע הכספי שמעניקה המדינה למשפחות הגדולות¹⁶. הפער הגדול ביותר לרעת מקבלי הקצבה הוא אצל משפחות שראשן בגיל עד 55 ועם ילדים רבים. ככל שמספר הילדים גדול יותר כך יורד שיעור הכיסוי עוד יותר. בלוח 5 הדיווח מגיע רק עד הילד החמישי ושיעור הכיסוי מגיע לשפל של 43%. לפי גישת ה-FES הֶקְסָר אף חריף יותר: שיעור הכיסוי מגיע ל-33% בלבד במשפחות עם 5 ילדים, לעומת שיעור של 114% במקרה של מבוגר יחיד שגילו 55 עד גיל הפרישה (לוח 6 ותרשים 3). משמעות הדבר שקיים חוסר איזון חריף בין שיעורי הכיסוי לפי הרכבי משפחה שונים, כאשר השיעורים הגבוהים בהחלט סבירים ונחוצים והקושי הוא בשיעורים הנמוכים. הרי ברור שבכל חברה יש קבוצות מסוימות שאינן מסוגלות לדאוג לעצמן גם אחרי שנעשו ניסיונות לשלבם בשוק העבודה. משמעות הדבר היא שגוזרים על משפחות אלה, ובייחוד על ילדיהם, חיים בעוני, שהוא במקרים רבים עוני קשה. קשה גם לטעון שהדבר מניע את המבוגרים במשפחה להשתלב בעבודה, שכן אם אין להם סיכוי להיקלט בעבודה, תעסוקה אינה פתרון של ממש ליציאה מהמצוקה. מצב זה גם סביר שינציח את מצב העוני של דור הילדים לכשיגדלו, שכן מצוקה כלכלית מעמיקה את הפגיעה בבניית הון אנושי ולכן פוגעת גם בפיתוח כושר ההשתכרות שהילדים אמורים לבנות לעתיד, כאשר יגיעו לבגרות.

את הדיון בקביעת בית המשפט, שלפיה יש להתחשב לא רק בקצבאות אלא גם בהטבות נוספות ובהן הטבות כספיות, אי אפשר למצות במסגרת פרק זה מאחר שהדבר דורש בניית מאגר מידע

קיים חוסר איזון חריף בין שיעורי הכיסוי לפי הרכבי משפחה שונים, כאשר השיעורים הגבוהים סבירים ונחוצים והקושי הוא בשיעורים הנמוכים

15 עם זאת, לפי בדיקות ראשוניות שיעור הנהנים מסיוע ממועד השיכון הוא קטן למדי.
16 הקיצוץ המוצע בחוק ההסדרים של 2013 אמנם אינו מהווה חלק מהדוח השנה, מאחר שעוד לא יושם בעת הכנת הדוח, אך ברור שאם יבוצע הדבר יפגע משמעותית בשיעור הכיסוי של משפחות שבהן 2-4 ילדים, כאשר הקצבה למשפחות שבהן 5 ילדים ויותר נמוכה עוד מלפני הקיצוץ.

לוח 5

קצבת הבטחת הכנסה והקצבאות האוניברסליות הרלוונטיות יחסית למינימום למחיה בכבוד לפי קו העוני הרשמי, 2002 ו-2011

שיעור כיסוי של קצבאות למשפחה מקו העוני הרשמי כולל הטבות אחרות*	2011			קצבאות			2002			הרכב המשפחה	
	שיעור כיסוי של קצבאות למשפחה מקו העוני	קו העוני הרשמי למשפחה	אומדן ראשוני של הטבות אחרות	הבטחת הכנסה	קצבת ילדים	סה"כ (קצבאות והטבות)	שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	קצבת ילדים	קו העוני למשפחה		סה"כ
70	65	2,501	400	1,632	0	2,032	80	-	1,714	1,368	יחיד עד גיל 55
70	82	2,501	400		0	2,040	100	-	1,714	1,710	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה
94	109	2,501	400		0	2,723	109	-	1,714	1,866	יחיד מגיל הפרישה עד גיל 80
98	114	2,501	400		0	2,846	109	-	1,714	1,866	יחיד בן יותר מ-80
75	73	4,001	400	2,733	169	3,302	105	152	2,743	2,891	יחיד עד גיל 55 + ילד
79	76	4,001	400	2,890	169	3,459	93	152	2,743	2,549	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד
70	68	5,301	400	3,182	407	3,989	103	305	3,634	3,727	יחיד עד גיל 55 + 2 ילדים
60	56	4,001	400	2,243		2,643	75		2,743	2,052	שני מבוגרים עד גיל 55
79	76	4,001	400	3,059	0	3,459	94	-	2,743	2,565	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה
101	101	4,001	400	4,041	0	4,441	102	-	2,743	2,800	שני מבוגרים מגיל הפרישה עד גיל 80
105	105	4,001	400	4,216	0	4,616	102	-	2,743	2,800	שני מבוגרים בני יותר מ-80
53	49	5,301	400	2,447	169	3,016	72	152	3,634	2,614	שני מבוגרים עד גיל 55 + ילד
72	70	5,301	400	3,549	169	4,118	86	152	3,634	3,127	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד
52	49	6,401	400	2,733	407	3,540	72	305	4,389	3,177	שני מבוגרים עד גיל 55 + 2 ילדים
49	47	7,502	400	2,851	659	3,910	68	607	5,143	3,480	שני מבוגרים עד גיל 55 + 3 ילדים
48	46	8,502	400	2,969	911	4,280	70	1,221	5,829	4,093	שני מבוגרים עד גיל 55 + 4 ילדים
45	43	9,502	400	2,969	1,080	4,449	74	1,979	6,515	4,851	שני מבוגרים עד גיל 55 + 5 ילדים

* לא כולל הטבות בתחום הבריאות.

לוח 6

שיעור הכיסוי של קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים מקווי העוני: הרשמי, NRC כספי, FES כספי, לפי הרכבי משפחה שונים

הכיסוי ב-2011 פחות 2002		2011						2002						הרכב המשפחה
מדד FES כספי	המדד הרשמי	מדד NRC כספי	מדד FES כספי	המדד הרשמי	קצבאות		מדד FES כספי	המדד הרשמי	קצבאות					
שיעור קצבה למושפחה מקו העוני	קצבת ילדים	קצבת זקנה והבטחת הכנסה סה"כ	שיעור קצבה למושפחה מקו העוני	שיעור קצבה למושפחה מקו העוני	קצבת ילדים	קצבת זקנה והבטחת הכנסה סה"כ								
-13	-15	60	81	65	-	1,632	1,632	94	80	-	1,368	1,368	יחיד עד גיל 55	
-22	-18	75	114	82	-	2,040	2,040	135	100	-	1,710	1,710	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה	
-29	-33	58	79	73	169	2,733	2,902	108	105	152	2,739	2,891	הורה יחיד עד גיל 55 + ילד	
-	-16	61		76	169	2,890	3,059		93	152	2,397	2,549	הורה יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-5	-9	52	71	65	169	2,447	2,616	76	74	152	1,884	2,036	יחיד עד גיל 55 + ילד	
-	-19	69		87	169	3,298	3,467		105	152	2,739	2,891	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-37	-35		64	68	407	3,182	3,589	101	103	305	3,423	3,727	הורה יחיד עד גיל 55 +5	
-	-14			71	407	3,380	3,787		86	305	2,807	3,111	2 ילדים	
-14	-12		56	59	407	2,733	3,140	70	71	305	2,294	2,599	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה +2 ילדים	
-	-17			85	407	4,114	4,521		103	305	3,423	3,727	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה +2 ילדים	
-15	-19	51	56	56	-	2,243	2,243	72	75	-	2,052	2,052	שני מבוגרים עד גיל 55	
-15	-17	69	85	76	-	3,059	3,059	99	94	-	2,565	2,565	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה	
-18	-23	48	53	49	169	2,447	2,616	71	72	152	2,462	2,614	שני מבוגרים עד גיל 55 + ילד	
-	-16	68		70	169	3,549	3,718		86	152	2,975	3,127	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-19	-23	49	46	49	407	2,733	3,140	65	72	305	2,873	3,177	שני מבוגרים עד גיל 55 +2 ילדים	
-	-15	69		69	407	4,038	4,445		84	305	3,385	3,690	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה עם 2 ילדים	
-15	-21	48	41	47	659	2,733	3,510	56	68	607	2,873	3,480	שני מבוגרים עד גיל 55 +3 ילדים	
-	-13	66		64	659	4,038	4,815		78	607	3,385	3,993	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה +3 ילדים	
-18	-25	47	37	46	911	2,733	3,880	54	70	1,221	2,873	4,093	שני מבוגרים עד גיל 55 +4 ילדים	
-	-18	63		61	911	4,038	5,185		79	1,221	3,385	4,606	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה +4 ילדים	
-24	-32	45	33	43	1,080	2,733	4,049	56	74	1,979	2,873	4,851	שני מבוגרים עד גיל 55 +5 ילדים	
-	-26	59		56	1,080	4,038	5,354		82	1,979	3,385	5,364	זוג מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה +5 ילדים	

מפורט על ההטבות, אך משיחות גישוש שקיימנו עם מומחה בעיריית ירושלים שבקי בהיקף ההטבות עלו הנקודות האלה:

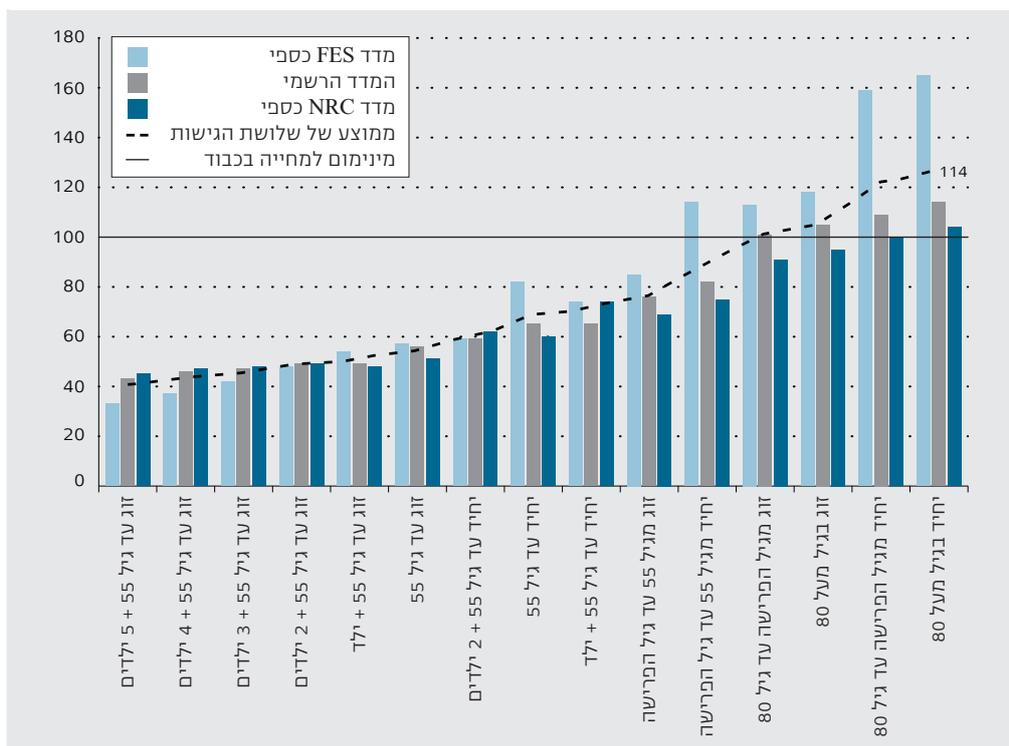
עד 1993 המועצה המקומית קבעה את ההנחות בנוגע לתשלום הארנונה, אך מ-1993 סמכות זו עברה לשר הפנים. בפועל נהגו שרי הפנים לאשר הנחות מרביות למקבלי קצבאות קיום של הביטוח הלאומי, לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולקשישים. כללים אלה דומים למדי בין הרשויות הגדולות¹⁷. חישוב שנעשה על פי נתונים שמסר אגף הגבייה בעיריית ירושלים, העלה כי ההנחה הממוצעת בארנונה הגיעה ב-2012 לכ-2,600 ש"ח לשנה, כלומר קצת יותר מ-200 ש"ח לחודש, הניתנים לעומדים במבחן הכנסות, לקשישים ולנכים (מקבלי הבטחת הכנסה אינם זכאים אוטומטית להנחה אם הם בני פחות מ-50).

נראה כי שיעור המימון נשאר גם כך רחוק מתחת ל-100%, וסכום ההטבות, אם מביאים בחשבון מלבד הארנונה גם את ההנחות בחשמל ובמים, אינו עולה על כ-400 ש"ח בממוצע למשפחה. ההטבות מוסיפות אפוא כ-2% לשיעור הכיסוי כשהן מובאות בחשבון¹⁸.

תרשים 3 מגלה שמסקנות אלה יציבות למדי ואינן משתנות מהותית עם הבחירה של גישה מסוימת בנוגע למינימום מחיה בכבוד. השונות בין שיעורי הכיסוי לפי הרכב משפחה דומה בשלוש

נראה כי שיעור המימון נשאר גם כך רחוק מתחת ל-100%. ההטבות מוסיפות כ-2% לשיעור הכיסוי כשהן מובאות בחשבון

תרשים 3
שיעורי כיסוי של המינימום למחיה בכבוד (%) לפי הרכב המשפחה
על בסיס מדידות עוני שונות (לא כולל תמיכה בשכר דירה), 2011



17 מידע זה התקבל משיחה של עובדי מינהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי עם פקיד בכיר ובעל ניסיון של עשרות שנים בתחום זה בעיריית ירושלים.
18 בהמשך ייעשה ניסיון לחשב שיעורי כיסוי מדויקים יותר לאחר איסוף נתונים איכותיים יותר בנושא זה.

הגישות. שונות זו גדולה יותר בגישת ה-FES אך ההבדל אינו משמעותי. השונות לפי ה-NRC נמוכה קצת יותר מהגישות האחרות. שיעורי הכיסוי של הגישה הרשמית ניצבים בין שתי הגישות ובכך היא הקרובה ביותר לשיעור הכיסוי הממוצע.

לפי כל הגישות המוצגות כאן כדאי להגדיל את סכומי הקצבאות, בדגש על המשפחות הגדולות שבהן ראש משק הבית בן פחות מ-55, שכן הפער בין סיוע הממשלה לבין המינימום ההולם של קבוצה זו מגיע לכ-30%-60% בהתאם לגודל המשפחה, מבלי להתייחס להחמרת המצב במשפחות שבהן יותר מ-7 נפשות (תרשים 1).

5. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-66.85 מיליארד ש"ח ב-2012, בהשוואה ל-62.66 מיליארד ב-2011. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד המוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.3 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ל-4.9% והוא נובע מכמה גורמים: הגידול במספר המקבלים בכל

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-66.85 מיליארד ש"ח ב-2012 בהשוואה ל-62.66 מיליארד ב-2011 - גידול ריאלי של 4.9%

לוח 7

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2012

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל*	דמי ביטוח לאומי**
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
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2001	8.63	6.78	6.34	4.30
2002	8.65	6.71	6.35	4.32
2003	8.12	6.41	6.23	4.22
2004	7.35	5.88	6.04	4.05
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.87
2007	6.67	5.42	5.76	3.81
2008	6.73	5.49	5.84	3.83
2009	7.06	5.80	5.63	3.67
2010	7.12	5.92	5.85	3.85
2011	7.03	5.90	5.88	3.87
2012	7.06	5.97	5.68	3.72

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

הגמלאות, חוץ מהקצבה להבטחת הכנסה, בשיעורים של 2%-9%; ומהגידול הריאלי הנובע מהעדכון השוטף של הקצבאות: בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.6% בהתאם לעליית המדד בין נובמבר 2010 לנובמבר 2011 - שיעור הגבוה מעליית המדד הממוצעת ב-2012 שהסתכמה ב-1.7% (כלומר הגמלאות הועלו ריאלית בשנה זו בכ-0.8%); הגידול במספר המועסקים בשוק העבודה בכ-3% והגידול הריאלי בשכר בשיעור של 1%; ומשינוי חקיקה.

במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עליה מתונה יותר, של 0.03 נקודות האחוז (לוח 7). שיעור הגמלאות מהתמ"ג בארבע השנים האחרונות הוא כ-7 אחוזי תוצר, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002. שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2012 היה גבוה ממחצית משיעור זה והגיע ל-3.72% לאחר שנרשמה בו ירידה של 0.15 נקודות האחוז לעומת 2011.

בסך הכל עלו ב-2012 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-5.8% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים - עלו בשיעור מתון יותר, של 0.8%. ב-2012 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-10.5 מיליארד ש"ח, שהם 15.7% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 8 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-3.6% ב-2012¹⁹, לאחר עלייה של 3.3% ב-2011 ועליות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010. ב-2008-2011 הועלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים בעיקר בשל שינוי חקיקה שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי²⁰, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאיירים עוד, מ-16.5% ל-17%, ובינואר 2010 ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. יצוין שהגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לוהה בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת החקיקה המתוארת מוצתה ב-2011, ולכן והעלייה בתשלומים לגמלה מוסברת בגידול במספר המקבלים בשילוב עם הגידול הריאלי בקצבה, שנבע מעדכון הקצבאות בשיעור הגבוה מהגידול במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2012 (2.6% לעומת 1.7%; ר' סעיף 6 להלן).

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-3.2% בין 2011 ל-2012. עלייה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית-2010-2009. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה, כך שבשנת 2012 הושלמה התוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות היו נומינליות בלבד, והקצבה לא התעדכנה על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה נשחקה ריאלית. העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קוזה בחלקה בגין יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002).

במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עלייה מתונה יותר, של 0.03 נקודות האחוז

תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים עלו ב-2012 ב-3.6%, לאחר עלייה של 3.3% ב-2011 ועליות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010

תשלומי קצבאות הילדים עלו בין 2011 ל-2012 ב-3.2%

19 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בפרקים הסוקרים את הגמלאות, מאחר שהנתונים שעליהם החישוב מתבסס בפרק זה כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים.
20 **הסכום הבסיסי** הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2012 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,370 ש"ח.

לוח 8

תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוהלי), 1995-2012

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ונפגעי פעולות איבה	מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)	לדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסה***	סייער ואחר
1995	* 21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	* 1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	0.9-	7.4-	18.1	18.2
2005	0.1-	1.3	4.6	0.2	3.4	8.1-	6.9-	0.6-	6.0-	2.5
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	0.5-	10.5-	12.1-	7.3-	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	1.5-	0.0	5.8	5.3-	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	17.8-	14.4-	0.9-	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	4.2-	0.4	4.9-	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7

* התחילים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשדך הביטוח כחוזר חוב בגין חיובין במספר ימי המילואים.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור חד של 11% ב-2012 (לאחר ירידה של כ-4% בשנה הקודמת), שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים וכן בעליית השכר של המקבלים את הגמלה. התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור חד של 9.5% ב-2012, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. הגידול ההדרגתי במספר המעסיקים עובדים ישראלים המקבלים תוספת של שעות שבועיות (שערכן מגיע לכ-800 ש"ח בחודש ברמה הגבוהה) תרם אף הוא את חלקו לגידול בסך התשלומים לגמלה. כך, מספר הזכאים ברמה הנמוכה עלה בכ-3%, לעומת עלייה בשיעור חד של כ-16% ברמה הגבוהה ביותר אצל זכאים המעסיקים עובד ישראלי.

העלייה בתשלומים לאמהות בשיעור של כ-6% מוסברת בעיקר בגידול במספר הלידות. התשלומים לדמי לידה ולמענק אשפוז עלו בכ-7% כל אחד. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. העלייה במענק האשפוז מוסברת בעיקר בגידול הריאלי בגובה המענק, בשיעור של 4.5% ב-2012.

הגמלה היחידה שבה נרשמה ירידה בתשלומים ב-2012, בשיעור של כאחוז אחד, היתה הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, בעיקר בשל ירידה במספר המקבלים המשקפת בין היתר את המשך ההתרחבות בשוק העבודה בשנה הנסקרת. ביטול התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב (שאינו עומד בתנאי החוק) שוללים את הזכות לגמלה בעקבות החלטת בג"ץ בנושא במאוס 2012, אמור לפעול בכיוון של הגדלת מספר המקבלים, אך השינוי נעשה בסוף 2012 וצפוי שהמודעות לשינוי תתרחב בהדרגה ולאורך זמן.

לוח 8 מראה גם כי ענף הזיקנה והשאיירים, הגדול ביותר, היווה 37.1% מסך הגמלאות ששולמו ב-2012. בהשוואה לשנה הקודמת ירד חלקו במעט, ב-0.5 נקודות האחוז, לנוכח העליות הגבוהות יותר בתשלומים בגמלאות האחרות. ענף הנכות הכללית היווה 18.7% מסך הגמלאות ב-2012, בדומה לחלקו בשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין במעט את חלקו מ-11.1% ב-2011 ל-10.9% ב-2012 וענף האמהות נותר כמעט באותה רמה מהשנה הקודמת והיווה 8.6% מסך תשלומי הגמלאות ב-2012. ענף האבטלה עלה מ-4.1% ל-4.4% בין 2011 ל-2012 כתוצאה מהעלייה הגבוהה במספר מקבלי דמי האבטלה בשנה הנסקרת, ואילו ענף הבטחת הכנסה המשיך את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-3.9% מסך התשלומים, כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

6. רמת הגמלאות

בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2010 עד נובמבר 2011, בשיעור של 2.6%. שיעור זה מעדכן את הסכום הבסיסי²¹, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על פי העלייה בשכר הממוצע. בשנה הנסקרת עלה השכר הממוצע פחות או יותר באותו שיעור - 2.7% - כך שמקבלי הקצבאות לא הפסידו ולא הרוויחו ב-2012 כתוצאה מהמעבר לעדכון הקצבאות דרך מדד המחירים. עם זאת באופן מצטבר מ-2002 עד 2012 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-20% במונחים

התשלומים לדמי אבטלה עלו עלייה חדה של 11%, שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובעליית השכר של המקבלים את הגמלה

הבטחת הכנסה לאנשים בגיל העבודה היא הגמלה היחידה שבה נרשמה ירידה בתשלומים בשיעור של כ-1%, בעיקר בשל ירידה במספר המקבלים

בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.6%

לוח 9

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*) , תמוצע לוחדש, 2000-2012

זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)				הורה יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)				יחיד			
שנת	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור מוגדל	שנת	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור מוגדל	שנת	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור מוגדל
2000	4,533	44.3	3,913	2000	4,557	23.4	2,065	2000	1,651	18.7	1,651
2005	3,412	34.4	2,972	2005	3,412	20.8	1,802	2005	1,602	18.5	1,602
2006	3,489	34.8	3,047	2006	3,489	20.7	1,813	2006	1,611	18.4	1,611
2007	3,471	34.0	3,031	2007	3,471	20.3	1,804	2007	1,603	18.0	1,603
2008	3,540	34.9	3,089	2008	3,540	20.9	1,846	2008	1,641	18.6	1,641
2009	3,581	36.3	3,125	2009	3,581	21.7	1,868	2009	1,661	19.3	1,661
2010	3,635	36.6	3,174	2010	3,635	21.8	1,888	2010	1,678	19.3	1,678
2011	3,650	36.7	3,193	2011	3,650	21.4	1,867	2011	1,660	19.1	1,660
2012	3,694	36.6	3,234	2012	3,694	21.3	1,883	2012	1,674	19.0	1,674
למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה											
לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 ויותר											
2000	4,533	51.3	4,533	2000	4,557	23.4	2,065	2000	2,065	23.4	2,065
2005	4,253	49.2	4,253	2005	4,297	23.1	2,003	2005	2,003	23.1	2,003
2006	4,335	49.5	4,335	2006	4,412	23.0	2,014	2006	2,014	23.0	2,014
2007	4,313	48.4	4,313	2007	4,389	22.5	2,004	2007	2,004	22.5	2,004
2008	4,402	49.8	4,402	2008	4,479	23.2	2,052	2008	2,052	23.2	2,052
2009	4,453	51.7	4,453	2009	4,531	24.1	2,076	2009	2,076	24.1	2,076
2010	4,517	52.1	4,517	2010	4,595	24.2	2,098	2010	2,098	24.2	2,098
2011	4,521	51.9	4,521	2011	4,598	23.8	2,075	2011	2,075	23.8	2,075
2012	4,573	51.8	4,573	2012	4,651	23.7	2,093	2012	2,093	23.7	2,093

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נומינליים - שיעור הנמוך בכ-2 נקודות האחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המשך המגמה המתוארת, כלומר הקטנת התמורה לעבודה במונחים ריאליים, כפי שאירע בעשור המצוין, מבטלת למעשה את השחיקה שעל פי ניסיון העבר היתה צפויה להיות בקצבאות, בעקבות המעבר לעדכון על פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2012 הן הקצבאות המוגדלות לאחר תהליך שהסתיים ב-2011 ובו הושלמה העלייה בקצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד על פי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009, והיא הגיעה ל-17.7% ממנו כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). על פי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 שנה הועלתה אף היא, באופן שנשמר הפער של

קצבאות הזיקנה ב-2012 הן הקצבאות המוגדלות לאחר תהליך שהסתיים ב-2011

לוח 10

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2012-1975

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				שנה / גיל
אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	
				24.8	1,150	14.9	691	1975
				33.1	1,477	17.1	762	1980
				29.5	665	15.2	859	1985
				30.7	2,094	15.9	1,082	1990
				30.1	2,123	15.5	1,095	1995
56.5	4,860	25.0	2,209	29.0	2,560	15.0	1,322	2000
58.5	5,000	27.6	2,392	30.2	2,610	15.2	1,315	2005
60.5	5,244	28.6	2,506	29.9	2,619	15.3	1,341	2006
60.1	5,293	28.6	2,547	29.5	2,624	15.2	1,353	2007
59.6	5,234	28.5	2,522	29.5	2,608	15.2	1,348	2008
		30.0	2,654	30.4	2,690	16.2	1,431	80+ 2008
62.3	5,343	30.0	2,581	31.1	2,680	16.1	1,387	עד 70 2009
		30.3	2,614	31.1	2,680	16.1	1,387	79-70
		32.1	2,770	32.1	2,763	17.1	1,470	+80
64.0	5,523	30.9	2,685	32.4	2,816	16.8	1,456	עד 70 2010
64.3	5,601	30.9	2,690	32.7	2,846	16.9	1,469	עד 70 2011
		31.8	2,769	32.7	2,846	16.9	1,469	79-70
		33.2	2,895	33.6	2,929	17.8	1,552	+80
64.1	5,639	30.7	2,714	32.5	2,871	16.8	1,481	עד 70 2012
		31.6	2,794	32.5	2,871	16.8	1,481	79-70
		33.1	2,920			17.7	1,565	+80

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם.

שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 11 להלן נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי, מאחר שרמת הסכום הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע. כך, למשל, הקצבה הבסיסית ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע במשק הגיעה ב-2012 ל-16.8% (לעומת 17.7% מהסכום הבסיסי). עם זאת, לנוכח ההעלאה שחלה בשיעורי הקצבה הנקובים במונחי הסכום הבסיסי (מ-16.0% ל-17.7% במהלך השנים), עלו שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע מעבר לשיעורים שהיו נקובים בחוק ערב המעבר לסכום הבסיסי (לדוגמה, הקצבה ליחיד, שהיא 16% מהסכום הבסיסי, שווה ל-16.8% מן השכר הממוצע).

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל נותרה ברמתה מ-2011 (לוח 9). הגמלה לאם יחידה עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 41.8% מהשכר הממוצע ב-2012 (בהשוואה ל-41.9% ב-2011). עם זאת היא קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היא היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 19% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור גבוה יותר של 23.7% למי שמלאו לו 55 שנה - שיעור הגבוה אף מזה ששרר ב-2000 (23.4% מהשכר הממוצע).

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2012 ב-1.9% לעומת 2011. קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים - מ-31.7% מהשכר

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה נותרה בדרך כלל ברמתה מ-2011

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2012 ב-1.9%

לוח 11

נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע חודשי, 1990-2011

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע
1990	226	3.2	452	6.3	1,745	24.4	2,476	34.7
1995	218	2.9	436	5.8	1,752	23.0	2,493	32.7
2000	223	2.5	444	5.0	1,791	20.3	2,549	28.8
2005	143	1.7	288	3.3	906	10.5	1,386	16.0
2006	174	2.0	348	4.0	943	10.8	1,328	15.2
2007	173	1.9	346	3.9	938	10.5	1,322	14.8
2008	170	1.9	340	3.8	918	10.4	1,295	14.6
2009	172	2.0	344	4.0	1,014	11.8	1,395	16.2
2010 ותיקים	174	2.0	363	4.2	1,114	12.8	1,499	17.3
חדשים	174	2.0	363	4.2	876	10.1	1,048	12.1
2011 ותיקים	172	2.0	414	4.8	1,156	13.3	1,538	17.7
חדשים	172	2.0	414	4.8	927	10.6	1,098	12.6
2012 ותיקים	173	2.0	430	4.9	1,170	13.3	1,529	17.6
חדשים	173	2.0	430	4.9	944	10.7	1,117	12.7

הממוצע למשרת שכיר ב-2011 ל-31.5% ממנו ב-2012, כחלק משחיקה מתמשכת הנובעת בחלקה מהצטרפותם של נכים משתכרים. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים נותרה ריאלית ברמה זהה לזו שהיתה ב-2011, והגמלה לילד נכה עלתה במונחים ריאליים בשיעור של 3.4% והגיעה ל-27.4% מהשכר הממוצע ב-2012, בהשוואה ל-26.5% בשנה שקדמה לה. גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה אף היא, בשיעור של 1.8% ב-2012, והגיעה ל-23.1% כשיעור מהשכר הממוצע.

ערך נקודת קצבת ילדים הוסיף להיות 2% מהשכר הממוצע זו השנה הרביעית ברציפות (לוח 11). הלוח מראה כי שיעורי העלייה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל, במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, ללא הבחנה בין חדשים לוותיקים, הקצבה עלתה ריאלית בשיעור של כ-2% בין 2011 ל-2012 - עלייה המתווספת לעלייה גבוהה יותר, של כ-14%, בין 2010 ל-2011. לעומת זאת במשפחות שבהן ארבעה ילדים חדשים העלייה היתה מתונה יותר (0.9%) בין 2011 ל-2012, לאחר עלייה של כ-6% בשנה הקודמת. יצוין שלמרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית בשנים האחרונות, קצבאות הילדים נותרו עדיין ברמה נמוכה לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. כך למשל, משפחה שבה ארבעה ילדים ("חדשים") מקבלת סכום השווה ל-10.7% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור כמעט כפול ב-2001 - 19.5% מהשכר הממוצע. פערים אלה גדולים אף יותר במשפחות שבהן חמישה ילדים.

ערך נקודת קצבת ילדים הוסיף להיות 2% מהשכר הממוצע זו השנה הרביעית ברציפות

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות של עלייה ברמת הגמלה. בענף נפגעי עבודה עלו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים לראשונה לאחר כמה שנים של ירידות ריאליות לעומת 2011, ב-2.4% וב-2.8% בהתאמה. דמי הלידה הממוצעים ליום עלו אף הם, ב-1.6% לעומת 2011, אם כי נותרו ברמתם כאחוז מהשכר הממוצע, ומענק האשפוז עלה בשיעור של 4.5%, והתווספת לפג עלתה בכ-0.7%. גם דמי האבטלה הממוצעים עלו, ב-1.8% כאחוז מהשכר הממוצע במשק, ובכך הגיעו ב-2012 ל-52.1% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 51.2% בשנה הקודמת). דמי האבטלה הממוצעים ליום הגיעו לכ-183 ש"ח ליום בממוצע - עלייה ריאלית של 2.8% לעומת 2011.

7. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2012 ב-2.9%. המוסד שילם קצבאות ל-802.5 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש (לוח 12). שיעור זה משקף עלייה של 4.3% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה לפי חוק, שהתקוזה בירידה של 0.54% במקבלי קצבת זיקנה לעולים חדשים ו-0.8% במקבלי קצבאות השאיירים, והגיעה לבסוף ל-3.4%. בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים זו השנה השלישית ברציפות בשיעור של 1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2012 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר ממיליון משפחות.

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.9%, והם 802.5 אלף איש בממוצע לחודש

בין 2011 ל-2012 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור חד של 7.7%, למרות ירידה קלה בשיעור האבטלה בין שתי השנים. עם זאת, ב-2012 גדל מספר המועסקים בשיעור של כ-3% - נתון היכול להסביר חלק מהגידול במספר מקבלי האבטלה. עלייה זו באה לאחר ירידה של כמחצית האחוז במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2011, שבה היתה רמת האבטלה דומה לזו שב-2012. לפני כן, ב-2009-2003 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקבות כתוצאה משילוב של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות של המבוטחים. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת נוספו באופן זמני רבים למעגל

בין 2011 ל-2012 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור חד של 7.7%

לוח 12

מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (ממוצע לחודש) 1990-2012

שנת	המספר (לאוכלוסייה בענף)***	דמי אבטלה	ילדים	דמי ילודה*	מענק לידה*	קצבת נכות עמיתה	דמי פגיעה**	קצבת נילדות	נכות כללית			קצבת נכות כללית*	זיקנה ושאריות*	שנה
									קצבת נכות עמיתה	קצבת לילד נכה	קצבה לשירותים מיוחדים			
1990	25.0	30.8	532.5	43.7	107.7	11.8	56.7	11.4	5.8	6.5	73.5	442.6	1990	
1995	59.0	74.8	814.7	55.2	113.4	14.6	84.9	13.2	10.3	10.2	94.0	553.9	1995	
2001	105.4	141.8	928.2	71.2	127.2	20.8	69.1	19.3	16.4	18.9	142.4	677.0	2001	
2003	113.0	155.2	939.1	73.9	136.4	23.0	61.5	22.3	18.4	21.7	157.3	709.2	2003	
2005	115.0	139.9	956.3	77.0	148.4	25.2	63.9	24.9	21.0	24.0	170.9	719.9	2005	
2007	125.4	120.2	980.6	86.0	151.6	27.8	67.6	27.3	23.8	27.4	187.5	728.9	2007	
2008	131.1	111.8	994.8	93.6	152.0	29.2	69.7	28.9	25.3	29.4	195.0	735.8	2008	
2009	136.6	111.8	1,012.0	97.7	156.4	30.9	65.8	30.4	26.5	31.2	200.1	746.9	2009	
2010	141.4	109.4	1,030.1	103.3	166.7	32.3	67.6	31.6	27.9	33.1	207.2	758.5	2010	
2011	145.6	105.3	1,048.7	105.7	163.4	33.9	67.6	33.0	29.5	35.2	213.0	780.1	2011	
2012	152.8	103.8	1,068.1	112.0	169.2	35.7	67.6	34.1	32.1	37.8	217.6	802.5	2012	
גידול שנתי (אחוזים)														
1990-1986	17.4	8.6	20.9	0.5	0.5	3.6	0.1	1.5	7.7	7.2	3.4	2.6	1990-1986	
1995-1991	18.7	19.4	4.0	8.9	1.8	4.4	8.4	3.0	12.2	9.4	5.0	4.6	1995-1991	
2000-1996	10.2	11.4	8.5	2.3	5.0	6.3	2.1	4.9	8.2	10.2	7.6	3.5	2000-1996	
2001	10.1	10.6	13.1	1.7	0.8	5.1	9.3	14.9	7.2	13.9	5.2	3.0	2001	
2003	0.7	2.6	27.4	0.4	3.5	5.5	12.1	6.7	5.1	5.3	4.5	2.4	2003	
2005	1.4	3.3	0.7	1.1	0.6	5.0	2.9	5.9	7.2	5.9	5.2	0.3	2005	
2007	4.3	7.7	10.9	1.3	4.1	5.1	5.2	4.7	7.2	6.9	5.2	0.2	2007	
2008	4.7	6.8	3.6	1.4	8.8	5.0	3.1	5.9	6.3	7.3	4.0	0.9	2008	
2009	4.2	0.0	52.1	1.7	4.4	5.8	5.6	5.2	4.7	6.1	2.6	1.5	2009	
2010	3.5	2.1	21.0	1.8	5.7	4.5	2.8	3.9	5.3	6.1	3.5	1.5	2010	
2011	3.0	-3.7	-0.5	1.8	2.3	5.0	0.0	4.3	5.7	6.4	2.8	2.8	2011	
2012	4.9	-1.4	8.7	1.8	6.0	5.3	0.0	3.3	8.8	7.4	2.2	2.9	2012	

* גי-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאריות שקיבלו קצבאות מפועלות של זיקנה ושאריות. נמנים כחיידא אחת.

** מספר המקבלים השונים במשך השנה.

*** התנוים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון הילד השני החוזר לזון באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 קצבאות שבו להיות אוניברסליות.

**** בחישוב התנוון לשנת 2004 ואילך, קצבה שמועלה בין כמה מקבלים זקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבה ישונו נמנו כל מקבלי הקצבה המופעלת, היה 145.6 אלף בממוצע לחודש.

המקבלים ושיעורם עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בידי ירידה של 21% במספר המקבלים, התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.2% לעומת השנה שעברה - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף. מאז שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים של 3%-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות דומים בהיקף דומה לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-7.4% (לעומת 6.4% ב-2011), מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-3.3%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור חד של 8.8%, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו.

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2012), עלה מספר המקבלים בשיעור של 3.2%, ומספר מקבלי קצבת נכות צמיחה בענף זה עלה ב-5.3% - שיעור הדומה לשיעור השנתי במהלך כל אחת מהשנים בעשור החולף. בענף אמהות על שני חלקיו, מענק לידה ודמי לידה, עלה מספר המקבלות בשיעורים של 3.5% ו-6.0% בהתאמה. בענף הסיעוד עלה מספר המקבלים ב-4.9%.

בשנת 2012 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 1.4% נוספים לאחר ירידות רצופות במספר המקבלים גמלה זו כמעט בכל אחת מהשנים מ-2003. במצטבר ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה בגיל העבודה בשיעור של רבע מהמקבלים מאז תחילת העשור החולף. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תוכנית מהל"ב [ויסקונסין]) שנקראה לאחר מכן **אורות לתעסוקה**), ואולם מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, המושפע גם משיעורי התעסוקה והאבטלה במשק, מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

8. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (1) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011. (2) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק סרכטנברג שנחקק לאחר המחאה החברתית ובעקבותיה, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012. (3) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 והחזיר מ-1.6.2012 את השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים ל-210% - השיעור שהיה ב-2009. לפני כן, בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 הועלה השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזר למצב ששרר ב-2008) עד סוף פברואר 2011, וכן הוכפלה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10

התשלומים בענף השני בגודלו, נכות כללית, עלו ב-2.2% לעומת השנה שעברה - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות

פעמים ממנו עד סוף 2010, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. שני המהלכים לא הובילו כמצופה להגדלת סך הגבייה מדמי הביטוח הלאומי, שכן תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, באמצעות הפחתת השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים (מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011).

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-1.6% ב-2012 (לעומת 3.7% ב-2011). התקבולים משני המקורות עלו ב-1.2% וב-2.3% בהתאמה. הירידה בקצב הגידול של הגבייה, הן בדמי ביטוח לאומי והן בדמי ביטוח בריאות, נובעת בעיקר מהורדת התקרה לתשלום חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי ב-2012. ב-2012 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-52.8 מיליארד ש"ח: 32.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-18.1 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 13). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.4 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32ג' לחוק).

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-1.6% התקבולים משני המקורות עלו ב-1.2% וב-2.3% בהתאמה

לוח 13

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות (מחירים שוטפים, מיליוני ש"ח), 2008-2012

2012	2011	2010	2009	2008	
52,763	51,150	47,626	43,224	42,402	סך כל תקבולי דמי ביטוח
50,324	48,719	45,392	41,228	40,452	סה"כ גבייה מהציבור
32,206	31,305	29,102	26,233	25,877	לענפי ביטוח לאומי
18,118	17,414	16,290	14,995	14,575	למערכת הבריאות
2,439	2,431	2,234	1,996	1,950	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
1.6	3.7	7.2	-1.4	2.0	סה"כ גבייה מהציבור
1.2	4.0	8.0	-1.9	1.2	לענפי ביטוח לאומי
2.3	3.3	5.8	-0.4	3.6	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.4	5.6	5.6	5.4	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.5	3.6	3.6	3.4	3.6	לענפי ביטוח לאומי
1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
49.6	48.0	47.8	45.2	42.3	סה"כ גבייה מהציבור
31.7	30.9	30.7	29.8	27.1	לענפי ביטוח לאומי
17.9	17.1	17.1	16.4	15.2	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים					
35.2	35.3	35.7	35.4	32.4	סה"כ גבייה מהציבור
22.5	22.7	22.9	22.5	20.7	לענפי ביטוח לאומי
12.7	12.6	12.8	12.9	11.7	למערכת הבריאות

במונחים של שיעור מהתמ"ג ירדה במעט הגבייה מהציבור בהשוואה לשנה הקודמת והיתה 5.4% ממנו ב-2012, בהשוואה ל-5.6% ב-2011. בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה כאחוז מהתמ"ג בין שני הערכים האלה. שיעור זה נמוך מזה ששרר בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג ירדו במעט, מ-2.0% בכל אחת מהשנים הקודמות ל-2012 ל-1.9% בשנה הנסקרת. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים הוסיף לעלות בהדרגה, מ-42.3% ב-2008 ל-49.6% ב-2012. מגמה זו נמשכת מאז

במונחים של שיעור מהתמ"ג ירדה במעט הגבייה מהציבור בהשוואה ל-2011: מ-5.6% ל-5.4%

לוח 14
מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2012

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,397.9	34,569	18,206	10,454	7,693
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
2010	2.0	7.9	-6.6	-1.7	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8

* כולל פיצויים צד ג'.
** כולל שיפוי אוצר.
*** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

2003 כתוצאה משילוב של הפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה משנה זו ואילך מחד והשינויים בחקיקה להגדלת הגבייה מביטוח לאומי (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק).

הגבייה הישירה
מהשכירים גדלה
ב-1.3% במונחים
ריאליים

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין אלה המשולמים בעבור שכירים (כלומר משכירים וממעסיקים) לבין אלה המשולמים בעבור מי שאינם שכירים. בשנת 2012 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-1.3% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.7% ב-2011. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2012 ב-2.7% (לעומת עלייה של 4.1% ב-2012). מספר המשרות עלה ב-2.6% ב-2012 (לעומת עלייה של 3.6% ב-2011). לעומת זאת ירדה במונחים ריאליים הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים ב-2012 ב-0.4%, לעומת ירידה של 1.1% ב-2011. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2012 כ-35% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-63% מדמי ביטוח לאומי ו-37% מדמי ביטוח בריאות.

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 14 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2012 עלה ב-1.8% במונחים ריאליים והסתכם ב-71.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. לכך תרמה השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק, שעלתה ב-3.4% ב-2012. תשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד עלו אף הם בשיעור דומה (3.6%). שני המרכיבים האחרים בלוח - גבייה מהציבור (לרבות שיפוי האוצר) וכן המימון הממשלתי של גמלאות בידי האוצר עלו בשיעור של 0.7% כל אחד.

מ-2002 עלו
התקבולים בכ-20%
במונחים ריאליים

בעשור החולף, מ-2002, עלו התקבולים בכ-20% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בשיעור גבוה קצת יותר משיעור זה. מרכיב השתתפות הממשלה ותקבולי הריבית עלו בשיעור כמעט כפול, ואילו המרכיב הממשלתי של מימון הגמלאות ירד בכ-20%, כך שהעלייה המצטברת של צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה מתונה מזו שנבעה מהגבייה מהציבור (וכמובן מתקבולי הריבית). מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.5% ב-2002 ל-48.4% ב-2012. עם זאת בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שחלקם של התקבולים מהציבור קטן משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי.

9. עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי של המוסד מכמיליארד ש"ח ב-2011 לכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2012 ובכך שב לרמה שהיתה ב-2010. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציבי היא שנת 2008. לעלייה בגירעון התקציבי ב-2012 תרם הגידול בגירעון בכלל הענפים הגרעוניים, שהם רוב הענפים, ובעיקר בענפי הזיקנה והשאירים, הנכות הכללית וסיעוד, והירידה בעודף של ענף הילדים.

בהתעלם מהכנסות
הריבית על השקעות
המוסד, עלה גירעון
התקציב של המוסד
מכמיליארד ש"ח
ב-2011 לכ-3
מיליארדי ש"ח
ב-2012, ובכך שב
לרמה שהיתה ב-2010

לוח 15 מראה שהכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 4.5 מיליארדי ש"ח, בהשוואה ל-6.3 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

לוח 15
עודפים/גרעונות בענפי הביטוח לאומי על השקעות
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2012-2008

כולל ריבית					ללא ריבית					ענף ביטוח
2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008	
4,548	6,310	3,999	5,412	8,604	-3,145	-994.2	-3006.1	-1,253.5	2,454	סך הכל
-107	692	1,243	941	1,964	-2862	-2004.8	-1,365.4	-1,571.4	-406	זיקנה ושאימים
-4,096	-3,407	-3,118.5	-2846.4	-2,394	-4,168	-3,606.4	-3,445.4	-3,294.3	-2,934	נכות כללית
-1,266	-1,140	-1,304.4	-1,364.2	-902	-1,341	-1,252.2	-1,460.7	-1,568	-1,142	נפגעי עבודה
-2,613	-2,226.3	-2,296.7	-2,023.5	-1,558	-2,579	-2,226	-2,181.7	-2006.7	-1,608	אמהות
17,738	16,752	14,059	15,315	14,660	13,076	12,641	10,075	11,970	11,960	ילדים
-2,188	-1,881.7	-1,981.9	-2,468.5	-1,356	-2,188	-1,881.7	-1944	-2468.5	-1,357	אבטלה
-3,228	-2,786.2	-2,813.3	-2,373.8	-2,064	-3,182	-2,786.2	-2,719.5	-2,382.3	-2,164	סיעוד
307	307	212	233	257	99	123	37	68	107	אחר

פרק 2 | ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא

בפרק זה תוצג סקירה על המצב הכלכלי-חברתי בישראל תוך הדגשת נושא העוני והאי-שוויון בישראל בשנת 2012 או 2011, בהתאם לנתונים הקיימים. במדדים השונים שיוצגו יודגש מעמדה של ישראל בהשוואה לשנים קודמות וכן בהשוואה בינלאומית.

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. הממצאים המוצגים בפרק זה - שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי - מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹. השנה תובא כאן גם תמצית של תוצאות ממדי העוני וקווי העוני המתקבלים על פי שלושה מדדי עוני חלופיים המחושבים בצורה סדירה במינהל המחקר והתכנון והמתייחסים להוצאה ולא רק להכנסה.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות שונות. בהמשך מוצגים ממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות (סעיף 5). לבסוף (סעיף 6), תובא כאמור לראשונה סקירה קצרה על שלושה מדדי עוני נוספים שפותחו במינהל המחקר והתכנון, וכן ממצאי העוני הכלליים העולים מהם.

בפרק שלוש תיבות: (1) **סולם שקילות** - המציגה מחקר העתיד להתפרסם בקרוב על סולם השקילות בישראל. (2) **סקר ביטחון בתזונה 2011** - שבה מובאים נתונים נוספים על אלה שכבר התפרסמו, של סקר הביטחון התזונתי הארצי שעשה מינהל המחקר בשנת 2011. (3) **כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל בראייה בינלאומית** - נתונים על רמת שכר המינימום בישראל בהשוואה בינלאומית. לפרק שני נספחים: באחד תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, ובאחר לוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית

הוצאות הרווחה הציבוריות היוו כ-17% נקודות אחוז של התמ"ג. כ-52% יועדו לתמיכה כספית והיתר לתמיכה בעין (שירותים), בעיקר בתחום הבריאות

ב-2012 הוצאות הרווחה הציבוריות היוו כ-17% נקודות אחוז של התמ"ג, כאשר יותר ממחצית ההוצאה - כ-52% - יועדה לתמיכה כספית והיתר לתמיכה בעין, כלומר תמיכה בשירותים לאזרחים, במקרה זה בעיקר בתחום הבריאות. שיעור זה נותר דומה ברמתו משנת 2011 כהמשך למגמת ההתייצבות משנת 2009 (לוח 1).

התחלקות ההוצאה למרכיביה השונים (תרשים 1) מעלה כי התייצבות זו משותפת להוצאה בכסף ולהוצאה בעין. עם זאת, אפשר לראות שההוצאה בגיל העבודה ירדה ואילו ההוצאה לקשישים עלתה מ-2009 (אם כי ב-2012 היתה ירידה קלה גם בתמיכות לקשישים). שיעור הגידול בהוצאה לקשישים היה גבוה משיעור הירידה בהוצאה לאוכלוסייה בגיל העבודה, וזו התפתחות צפויה לאור הגידול הגבוה למדי של קצבאות הזיקנה והשאירים בשנים האחרונות.

1 פירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים בנספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.
2 OECD (2008). Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.

לוח 1
ההוצאה הציבורית לרווחה, 2012-2000

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
16.77	16.82	16.97	16.97	16.38	16.41	16.71	17.23	17.96	19.25	19.56	19.31	17.77	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.78	8.87	8.94	8.87	8.50	8.57	8.77	9.02	9.46	10.33	10.62	10.69	9.68	סך כל התמיכות הכספיות תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
4.06	4.12	4.19	4.24	4.05	4.00	4.15	4.28	4.54	5.15	5.61	5.67	5.14	ביטוח לאומי
3.42	3.43	3.47	3.49	3.32	3.27	3.39	3.48	3.69	4.23	4.63	4.69	4.15	מלחמה ואיבה
0.40	0.45	0.47	0.50	0.46	0.48	0.49	0.50	0.53	0.55	0.54	0.53	0.47	אחר**
0.23	0.24	0.25	0.25	0.26	0.25	0.27	0.29	0.32	0.37	0.44	0.46	0.51	תמיכות לקשישים
4.72	4.75	4.75	4.63	4.45	4.57	4.63	4.75	4.92	5.18	5.00	5.01	4.55	ביטוח לאומי
2.62	2.66	2.66	2.57	2.48	2.49	2.61	2.66	2.74	2.84	2.85	2.90	2.62	פנסיה לעובדי מדינה
1.88	1.85	1.83	1.79	1.68	1.78	1.72	1.73	1.79	1.87	1.70	1.65	1.51	אחר***
0.23	0.24	0.26	0.27	0.29	0.29	0.31	0.35	0.40	0.47	0.45	0.45	0.41	סך כל התמיכות בעין
7.99	7.95	8.03	8.10	7.88	7.84	7.94	8.21	8.50	8.92	8.94	8.63	8.09	בריאות וסיעוד
6.04	5.96	6.03	5.98	5.94	5.82	5.91	6.14	6.24	6.39	6.43	6.33	5.91	אחר***
1.95	1.99	2.00	2.11	1.95	2.02	2.02	2.07	2.26	2.54	2.50	2.30	2.18	

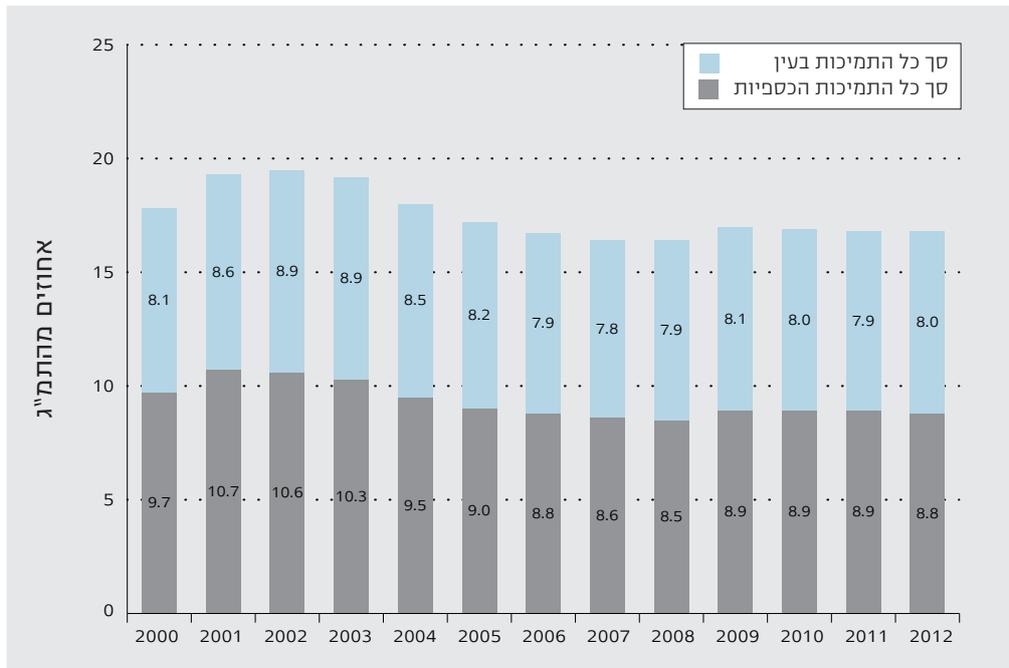
מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.

* כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

*** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

תרשים 1
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, ישראל, 2012-2000



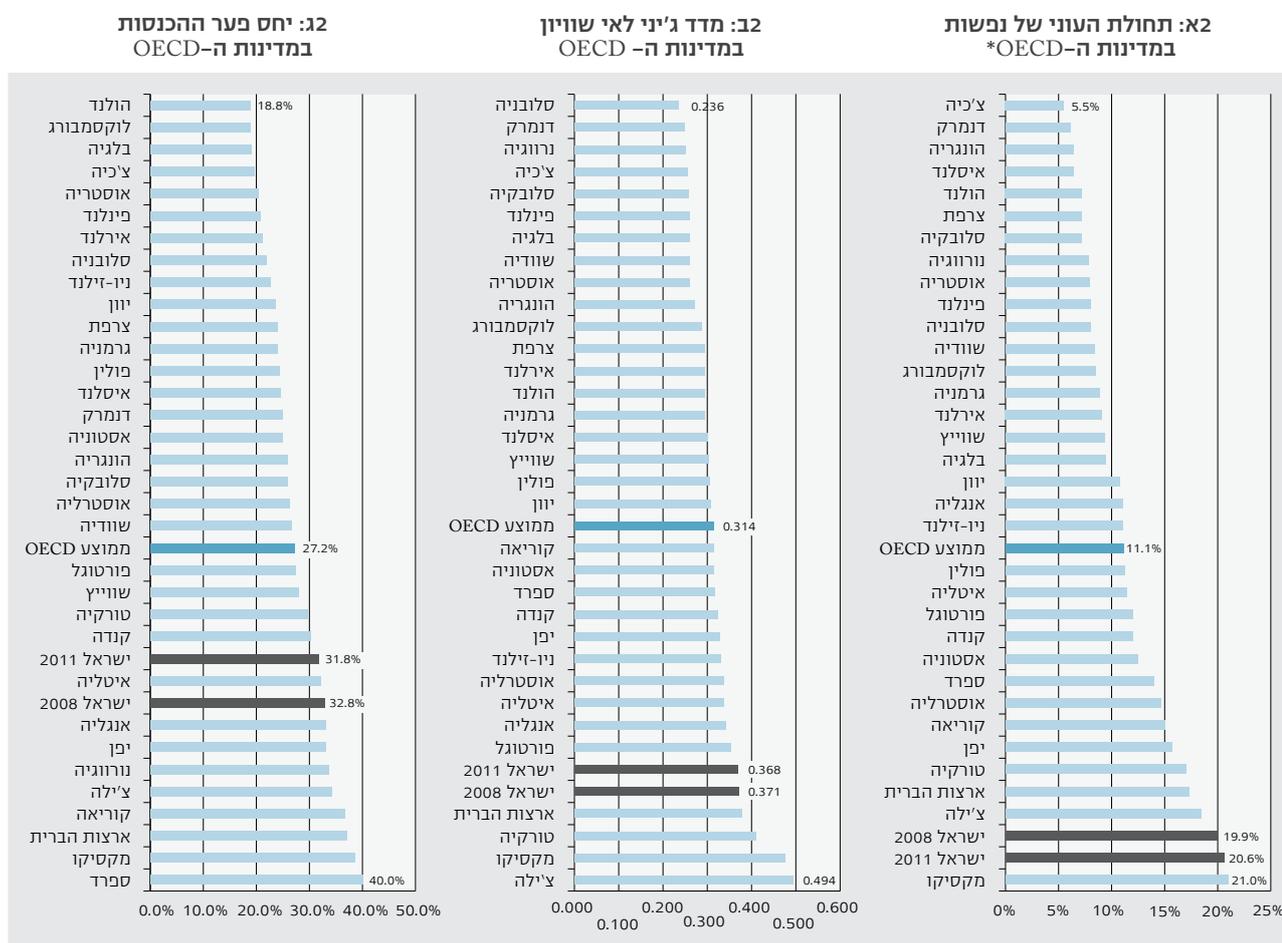
להרחבת הסקירה על מצב העוני בישראל, נציג להלן נתונים על עוני בפילוחים שונים בהשוואה למדינות נבחרות ב-OECD, שהתבססו על שיטת החישוב למדידת העוני הנהוגה בארגון³. הנתונים חושבו על בסיס נתוני סוף העשור הראשון של שנות ה-2000, והם מעודכנים כמעט בכל המדינות לשנת 2008. נתוני ישראל יוצגו כאן הן ל-2008 והן ל-2011.

תחולת העוני נעה בין 5.5% בצ'כיה ל-21.0% במקסיקו, והממוצע - 11.1%. תחולת העוני בישראל היתה ב-2011 מהגבוהות ביותר - 20.6%

תחולת העוני נעה בין 5.5% בצ'כיה ל-21.0% במקסיקו, וממוצע של המדינות השונות - 11.1%. תחולת העוני בישראל ב-2011 היתה מהגבוהות ביותר - 20.6% (תרשים א2). **מדד ג'יני לאי שוויון נע** בין 0.236 בסלובניה, שבה המדד מהווה אינדיקציה לאי-שוויון הנמוך ביותר, ל-0.494 בצ'ילה, שבה אינדיקציה לאי-שוויון הגבוה ביותר. בישראל בשנת 2011 נאמד המדד ב-0.368 - שיפור קל לעומת ערכו ב-2008, אך הוא עדיין מהגבוהים שבמדינות ה-OECD (תרשים ב2).

תרשים 2

מדדי עוני ואי שוויון באוכלוסייה הכללית בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD



* מבוסס על נתוני 2008 לכל המדינות, חוץ מדנמרק, הונגריה וטורקיה, אשר נתוניהן נכונים ל-2007, וצ'ילה ויפן אשר נתוניהן נכונים ל-2009 ו-2006 בהתאמה. כך לאורך כל הפרק.

3 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. אלא שמנגנון חישוב ההכנסה לנפש תקנית - סולם השקילות - שונה בין שתי הגישות, כך שלפי גישת ה-OECD היתרון לגודל משק הבית גדול יותר.

את התרחקותה של ישראל מתחתית הרשימה המציגה את מדד ג'יני כמוצג בתרשים 2 לעומת המוצג בתרשים 2א אפשר להסביר בכך שעומק העוני בקרב העניים בישראל אינו מהגבוהים ביותר (לעומת תחולת העוני שהיא בין הגבוהות ביותר). השוואת יחס פער ההכנסות בקרב עניים בין המדינות השונות (תרשים 2ג) מבטאת את מרחק ההכנסה מקו העוני ביחס לקו העוני, בממוצע עבור כל הפרטים המוגדרים עניים, והיא מהווה אינדיקציה לחומרת מצבם של העניים. מדד זה נע בין 18.8% בהולנד, שבה עומק העוני בקרב העניים הוא הנמוך ביותר, ל-40.0% בספרד, שבה עומק העוני הוא הגבוה ביותר. מדד עומק העוני בישראל היה ב-2011 31.8% - וזהו שיפור קל לעומת 2008. משמעות הדבר היא שהכנסותיו של עני ממוצע בישראל רחוקות מקו העוני ב-31.8%, כלומר הן 68.2% ממנו. בתרשים 3 על שלושת חלקיו מוצגים נתוני תחולת עוני בקרב ילדים, בקרב נפשות בגיל העבודה (בני 18-65) ובקרב נפשות בגיל פרישה (בני 66 ויותר). אפשר לראות שתחולת העוני בקרב ילדים בישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, ורמתה ב-2011 היתה 28.0%.

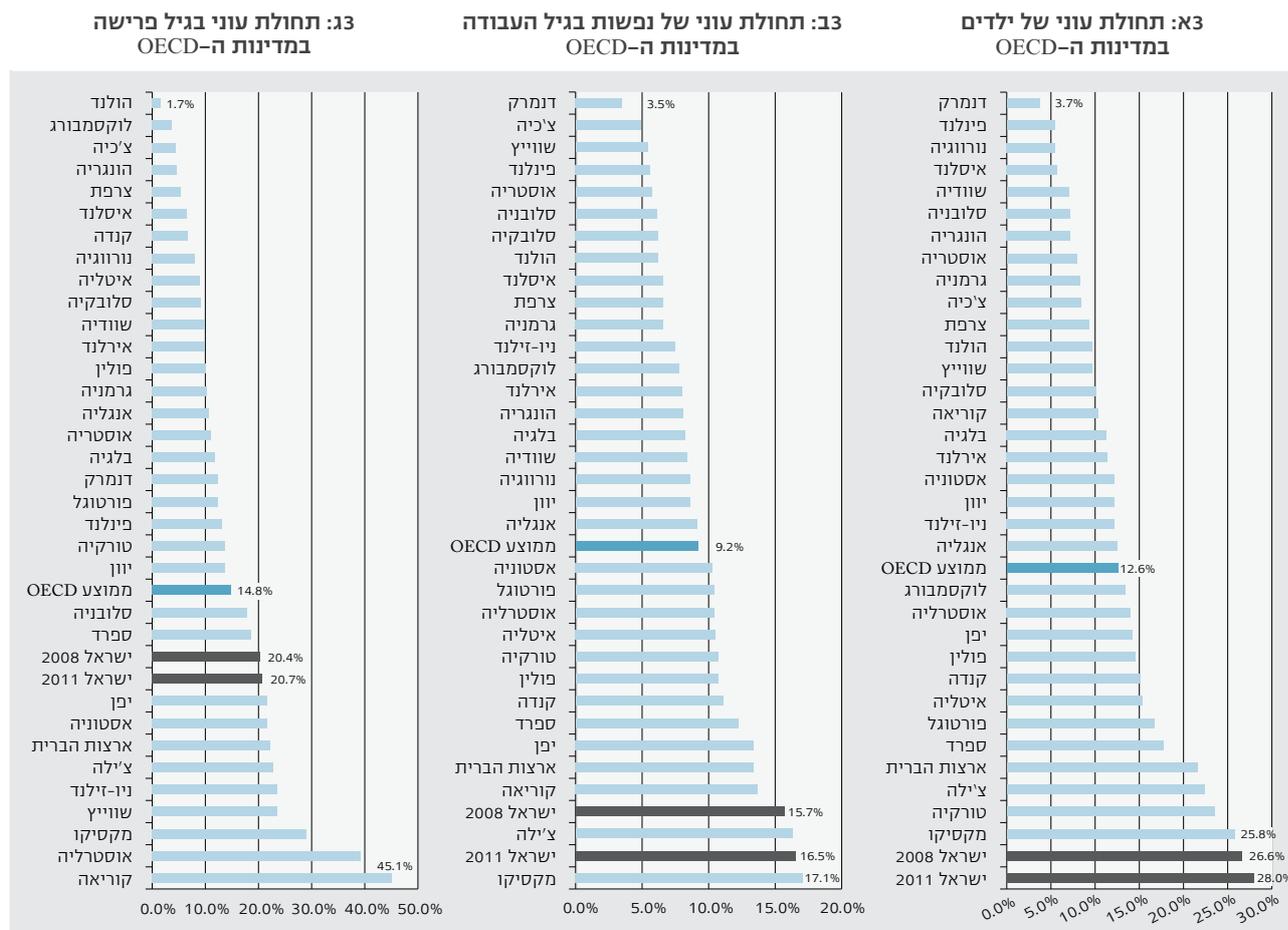
עומק העוני בקרב העניים בישראל אינו מהגבוהים ביותר

עומק העוני נע בין 18.8% בהולנד - הרמה הנמוכה ביותר, ל-40.0% בספרד - הרמה הגבוהה ביותר. עומק העוני בישראל היה ב-2011 31.8%

ניכר כי יש טווח רחב ביותר בקרב המדינות במצב העוני בגיל הפרישה - בין 1.7% בהולנד ל-45.1% בקוריאה, ויש פערים ניכרים בהתמודדותן של מדינות עם היקפי העוני בקרב קבוצה זו - יש מדינות

תרשים 3

תחולת עוני של קבוצות שונות באוכלוסייה, ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD



שבהן תחולת עוני כללית נמוכה לצד תחולת עוני גבוהה בגיל הפרישה. בישראל המצב שונה: תחולת העוני בגיל הפרישה דומה ברמתה לתחולת העוני הכללית.

בישראל העוני בקרב ילדים הוא מרכיב משמעותי בתחולת העוני הכללית הגבוהה

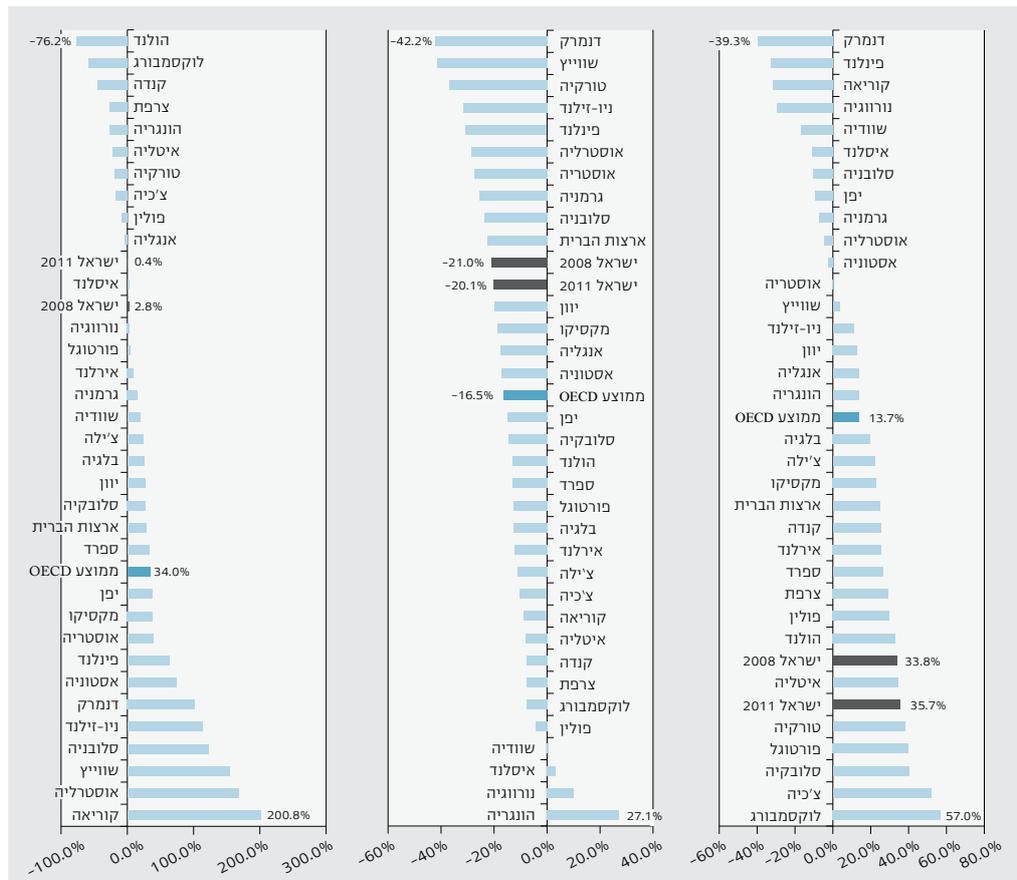
נראה כי בישראל ההתמודדות עם בעיית העוני בגיל הפרישה יעילה לעומת קבוצות אחרות; עוני בקרב ילדים הוא מרכיב משמעותי בתחולת העוני הכללית הגבוהה, עובדה המצביעה על הצורך לטפל בעוני בקרב ילדים ובקרב אוכלוסייה בגיל העבודה.

השוואה נוספת של מדדי העוני בין המדינות, העוסקת ביחס בין תחולת עוני של קבוצות שונות לבין תחולת העוני הכללית של כל מדינה, מוצגת בתרשימים 4א, 4ב ו-4ג: תחולת העוני של ילדים, של נפשות בגיל העבודה ושל נפשות בגיל פרישה, בהתאמה, כאחוז מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. השוואה זו אינה מתייחסת לתחולת העוני המוחלטת אלא להבדלים בין הקבוצות השונות. כך לדוגמה, מתרשים 4א עולה כי בקרב ילדים בדנמרק תחולת העוני נמוכה ב-39.3% מתחולת העוני הכללית, ובקרב ילדים בלוקסמבורג היא גבוהה ב-57.0% מתחולת העוני הכללית.

תרשים 4

יחסים בין תחולת עוני של קבוצות שונות באוכלוסייה לבין תחולת העוני באוכלוסייה הכללית, ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

4א: היחס בין תחולת העוני בילדים לתחולת העוני הכללית | 4ב: היחס בין תחולת העוני בגיל העבודה לתחולת העוני הכללית | 4ג: היחס בין תחולת העוני בגיל הפרישה לתחולת העוני הכללית



במדינות ה-OECD שיעור העוני בקרב ילדים גבוה ב-13.7% משיעורו בכלל האוכלוסייה. בישראל הפער הוא 35.7%

התרשימים מלמדים כי במדינות ה-OECD עוני ילדים הוא נרחב יותר מהעוני הכללי וגבוה ממנו ב-13.7%. בישראל פער זה גדול הרבה יותר - תחולת העוני בקרב ילדים גבוהה מתחולת העוני הכללית ב-35.7%. היחס בין תחולת העוני בגיל פרישה לבין תחולת העוני הכללית במדינות הארגון גדול באופן ניכר, עם תחולת עוני בגיל פרישה הגבוהה ב-34.0% מתחולת העוני הכללית. מנגד, יחס זה בין נתוני תחולת העוני בישראל נמוך יותר ממדינות ה-OECD.

3. ממצאים עיקריים

בשנת 2011 נמשכה ההתאוששות הכלכלית בישראל לאחר המשבר של 2008-2009. הצמיחה של המשק הישראלי הגיעה ב-2011 ל-4.6% - ירידה קלה לעומת 2010, ושיעור האבטלה ירד מ-8.3% ב-2010 ל-7% ב-2011 (לוח 2). הדבר התבטא גם בעלייה ברמת החיים: ב-2011 בחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית נרשם גידול קטן בשיעור של 0.2% (לוח 3) נוסף על הגידול ב-2009, המצביע על עלייה ברמת החיים של המשפחות (לוח 3). שכר המינימום נותר 45.7% מהשכר הממוצע והשכר הריאלי עלה בשיעור של 2.2%.

מבדיקת נתוני העוני כאחוז מהשכר הממוצע בשנים 2010 ו-2011, אפשר לראות שאין הבדל של ממש בין שתי השנים: בשתייהן קו העוני למשפחה שבה 4 נפשות, למשל, מגיע לכ-74% מהשכר הממוצע, ואולם במשפחה שבה 7-9 נפשות אין די בשכר ברמה של השכר הממוצע של מפרנס אחד במשק הבית כדי להיחלץ מעוני ועליה להגדיל את שכרה ב-10%-30% בהתאמה (לוח 4).

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2006-2012

הגורם המשפיע	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
שיעור הצמיחה של התוצר המקומי שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה	5.8	5.9	4.1	1.1	5.0	4.6	2.2
שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק	1.3	1.8	-0.4	-2.5	0.8	2.2	-0.8
שיעור האבטלה	10.5	9.1	7.6	9.4	8.3	7.0	6.9
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים	17.4	17.3	19.6	23.2	20.7	23.5	25.0
שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע	46.2	47.5	46.8	47.3	45.8	45.7	45.7

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחציונית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2009-2011

הכנסה לנפש תקנית	2009	2010	2011	שיעורי גידול ריאלי	
				מ-2009 ל-2010	מ-2010 ל-2011
ממוצע	4,404	4,665	4,805	3.1	-0.4
חציון	3,629	3,861	4,001	3.6	0.2
קו העוני	1,815	1,931	2,000	3.6	0.2

4 חישוב זה אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמיסוי הישיר; הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוח 4

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה*
לפי מספר הנפשות במשפחה, 2010-2011

קו העוני למשפחה ב-2011		קו העוני למשפחה ב-2010		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	סך הכל (ש"ח בחודש)	אחוז מהשכר הממוצע	סך הכל (ש"ח בחודש)		
28.7	2,501	28.9	2,413	1.25	1
46.0	4,001	46.2	3,861	2	2
60.9	5,301	61.2	5,116	2.65	3
73.6	6,401	73.9	6,178	3.2	4
86.2	7,502	86.6	7,240	3.75	5
97.7	8,502	98.1	8,205	4.25	6
109.2	9,502	109.7	9,170	4.75	7
119.5	10,402	120.1	10,039	5.2	8
128.7	11,202	129.3	10,811	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2010 ול-2011 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לתקופת כל סקר.
** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

תיבה 1

סולם השקילות הישראלי – בחינה מחודשת

סולם השקילות הישראלי, המשמש להשוואת רמת החיים של משפחות בגדלים שונים בישראל, חושב כסולם מסוג אנגל בידי הביטוח הלאומי (1971) על בסיס נתוני סקר הוצאות 1968/69. בעקבות בדיקה שנעשתה לפני כשני עשורים התברר כי דפוסי הצריכה שלפיהם חושב הסולם נותרו בעינם, או לא השתנו מספיק, כדי להצדיק את החלפתו. במחקר חדש של מינהל המחקר והתכנון שיתפרסם בקרוב, הנושא נבדק מחדש, כדי לראות האם יותר מ-30 שנה לאחר שנקבע, סולם השקילות המשמש את המחקר בתחומי העוני, רמת החיים והרווחה, עדיין אינו עדכני דיו. המחקר גם בחן סולמות חלופיים המביאים בחשבון את כלל הצריכה או חלקים אחרים ממנה, נוסף על סולם המתבסס רק על ההוצאה למזון.

בסולם הנאמד, כאמור מסוג אנגל, סל המוצרים שנבדק הוא סל מוצרי מזון, אך נבחנים גם סלים אחרים כגון מזון, הלבשה והנעלה ודיוור או סל צריכה כוללת. אם משווים למשל את הסולם ל-2011 לשלושת הרכבי הצריכה, לסולם הרשמי הנהוג בישראל ולסולם השקילות הנהוג ב-OECD, מגלים כי כאשר הסולם נאמד באותה שיטה שבה נאמד בעבר, הרי שגם לאחר שלושה עשורים השינויים הם קלים בלבד, כלומר יחסי הצריכה של מזון בין משפחות בגדלים שונים נותרו בעינם (ראו טורים 2 ו-3 בלוח 1). בטורים 4-6 בלוח 1 נאמדו ערכי סולם השקילות על פי שיטות חישוב אחרות: טור 4 מתייחס לסולם השקילות הנובע מסל מוצרים הכולל גם את מוצרי ההלבשה והדיוור, לרבות הוצאה זקופה לדירה בבעלות (ולא רק את מוצרי המזון); טור 5 אומד את הסולם הנגזר מסל המתייחס להוצאה הכוללת של משק הבית על כלל המוצרים והשירותים

הנצרכים. שתי שיטות החישוב הללו מניבות סולם שקילות שונה, שהיתרונות לגודל גבוהים בהם לעומת סולם השקילות הקיים. ערכי הסולם שבו קרובים יותר לערכי הסולם השרירותי למדי שבו משתמש ארגון המדינות המפותחות (OECD) וארגונים בינלאומיים אחרים, ולפיו מספר הנפשות התקניות נקבע כשורש מספר הנפשות.

לוח 1
סולם השקילות לפי סלי צריכה שונים, 2011

הלוח הנהוג ב-OECD* (6)	סולם השקילות הנאמד 2011			הלוח הרשמי (2)	מספר נפשות (1)
	לפי סל צריכה כוללת (5)	לפי סל מוצרי מזון, הלבשה ודיור (4)	לפי סל מוצרי מזון (3)		
1.41	1.39	1.61	1.22	1.25	1
2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2
2.45	2.47	2.27	2.67	2.65	3
2.83	2.87	2.48	3.28	3.20	4
3.16	3.23	2.66	3.85	3.75	5
3.46	3.55	2.82	4.38	4.25	6
3.74	3.85	2.96	4.89	4.75	7
4.00	4.13	3.09	5.38	5.20	8
4.24	4.53	3.49	5.78	5.60	9
4.47	4.93	3.89	6.18	6.00	10
4.69	5.33	4.29	6.58	6.40	11
4.90	5.73	4.69	6.98	6.80	12

* הלוח הנהוג ב-OECD הוא שורש מספר הנפשות. אולם בלוח מוצג סולם השקילות לאחר תקנון הנפשות התקניות, כך ששתי נפשות תקניות ייצגו שתי נפשות במשפחה.

לוח 2 מציג את תחולת העוני של משפחות לאורך השנים לפי סולמות השקילות השונים שנבחנו. אפשר לראות כי תחולת העוני המתבססת על סולם שקילות לפי צריכה כוללת דומה מאוד לתחולת העוני לפי ה-OECD במהלך כל השנים, וכצפוי, תחולת העוני לפי סולם המתבסס על צריכת מזון בלבד דומה מאוד לתחולת העוני לפי הסולם הרשמי הנוהג בישראל. תחולת העוני לפי סולם המתבסס על צריכת מזון, הלבשה ודיור דומה במקצת השנים לתוצאות המתקבלות על-פי הסולם הקיים ובשנים אחרות הוא דומה יותר לתוצאות המתקבלות על-פי סולם ה-OECD. התנודתיות נובעת בין היתר מכך שההוצאה הזקופה למרכיב הדיור בבעלות עברה שינויים במהלך השנים, שהקטינו או העלו את חשיבותו היחסית בנוגע לאוכלוסיות שונות.

לסיכום, אם משתמשים באותה שיטת אמידה נראה כי אין הצדקה לשנות את סולם השקילות הקיים. בבחינת הכדאיות של שינוי סולם השקילות עולות שאלות אחדות, כגון - האם יש יתרונות לאמידה שאינה נוגעת רק להוצאה למזון אלא גם לסעיפי צריכה נוספים; האם נכון להתייחס לכלל סעיפי הצריכה (לרבות סעיפי "מותרות") או רק לסעיפי הצריכה הבסיסיים; עד כמה חשוב שסולם השקילות יתבסס על הוצאה יציבה וברורה כמו ההוצאה על מזון לעומת הוצאה המשתנה על פי שיטות אמידה וזמינות נתונים, כגון ההוצאה הזקופה לדיור בבעלות הדיירים; ועוד.

אפשר לראות כי תחולת העוני המתבססת על סולם שקילות לפי צריכה כוללת דומה מאוד לתחולת העוני לפי ה-OECD במהלך כל השנים

לוח 2

תחולת עוני של משפחות* לפי סולמות שקילות שונים, 1968, 1986/7, 1998-2011

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	1999	1998	1986/7	1968	סל הצריכה שלפיו חושב סולם השקילות
19.5	20.6	20.4	19.5	19.8	19.3	19.9	20.6	19.6	17.8	18.6	17.7	11.8	17.0	מזון
20.3	20.4	20.8	19.8	19.4	19.5	20.1	20.2	19.0	17.2	17.1	17.4	14.0	17.3	מזון הלבשה ודיור
20.0	20.3	20.1	19.8	19.0	19.4	19.6	20.1	19.0	17.8	17.3	17.1	12.9	17.3	צריכה כוללת
20.1	20.1	19.7	19.6	18.9	19.2	19.7	20.0	18.7	17.5	17.0	17.2	13.8	17.3	OECD
19.5	20.7	20.3	19.6	19.8	19.8	20.4	20.3	19.6	18.3	18.6	17.7	11.8	17.2	הלוח הרשמי

* המקור: סקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנים המצוינות בלוח.

מבדיקה של ממדי העוני לפי מדדים נבחרים, עולה מגמה של התייצבות בממדי העוני בישראל ברמה גבוהה וחזרה לשיעורים ששררו ב-2007-2008 (19.9%), לאחר עלייה זמנית ב-2009 בעקבות המיתון. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני נותר כמעט ללא שינוי ב-2011 - 19.9%, ושיעור הנפשות והילדים החיים במשפחות אלה עלה במעט, מ-24.4% ל-24.8% ומ-35.3% ל-35.6%, בהתאמה (לוח 5).

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. לוח 5 מראה את הירידה המושגת בכל אחת מהשנים המופיעות בלוח, כאשר מתחשבים בתשלומי ההעברה בלבד וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT, מדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, ובעיקר בתחולת העוני של ילדים, השיפור מושג מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל ללא התחשבות במיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל תוך התחשבות בהם, מאחר שהמיסים הישירים אומנם פועלים להקטנת האי-שוויון בהכנסות בין בעלי ההכנסות ברמותיהן השונות, אך כדי להפחית עוני הם אינם אפקטיביים שכן הם מורידים את ההכנסה הפנויה של העניים. יצוין כי מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים מס הכנסה, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי.

בעוד שתחולת העוני נותרו ברמה גבוהה, עומק העוני וחומרתו ירדו ב-2011: יחס פער העוני המבטא את עומק העוני של המשפחות (כלומר את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני), שהיה 35.8% ב-2010, ירד במקצת ל-34.7%. מדד FGT, המשקף את חומרת העוני ומשלב את השפעת תחולת העוני עם עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, ירד בין שתי השנים, וכך גם מדד SEN. ממצא זה מוסבר בין היתר בהצטרפותן של משפחות עובדות לאוכלוסייה הענייה בחלק העליון של התפלגות ההכנסות שלה. כל המדדים שנסקרו לעיל - תחולת העוני, עומקו וחומרתו - מצביעים על התייצבות ברמה גבוהה מ-2008. מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של

בעוד שתחולת העוני נותרו ברמה גבוהה, עומק העוני וחומרתו ירדו במקצת ב-2011, מ-35.8% ב-2010 ל-34.7% ב-2011

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2009–2011

ממד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2009			
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.2	17.9	20.5
נפשות	33.9	22.4	25.0
ילדים	41.9	33.3	36.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.3	35.2	35.5
מדד *FGT	0.1636	0.0410	0.0467
מדד *SEN	0.270	0.109	0.123
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4922	0.2089	0.2134
2010			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.6	17.5	19.8
נפשות	32.8	22.0	24.4
ילדים	40.4	32.8	35.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.0	35.3	35.8
מדד *FGT	0.1561	0.0399	0.0456
מדד *SEN	0.260	0.107	0.120
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4838	0.2059	0.2111
2011			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.8	17.3	19.9
נפשות	33.7	22.2	24.8
ילדים	41.9	32.9	35.6
יחס פער הכנסות העניים (%)*	58.3	34.2	34.7
מדד *FGT	0.1538	0.0381	0.0438
מדד *SEN	0.262	0.105	0.119
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4640	0.1978	0.2030

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.

העניים (לוח 5) ירד בשיעור של כ-4.0% בין 2010 ל-2011 לאחר ירידה נוספת של 1% ב-2010, ומדד ג'יני להכנסה הכלכלית הוסיף אף הוא לרדת גם ב-2011 (בכ-4%).

מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מקומו של הפרט העני במדרג העניים, כלומר את האי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שירד בכ-2% בין 2009 ל-2010, הוסיף לרדת, בכ-1%, ב-2011.

מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שירד בכ-2% בין 2009 ל-2010, הוסיף לרדת בכ-1% ב-2011.

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2011-2009

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדדי העוני
2011	2010	2009	2011	2010	2009	
						תחולת העוני (%)
39.3	39.2	38.4	47.2	46.3	46.1	משפחות
26.4	25.6	26.2	34.1	32.8	33.9	נפשות
15.1	12.6	13.4	21.5	18.9	20.4	ילדים
40.5	40.2	41.1	41.4	41.2	41.5	יחס פער הכנסות העניים (%)*
71.5	70.8	71.4	75.2	74.4	74.9	מדד *FGT

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ב-2011 ממעגל העוני 39% ממשפחות העניים, בדומה לשנתיים שקדמו לה (לוח 6). לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני עלתה במקצת ב-2011 לעומת 2010 אך עדיין נותרה ברמה של כ-26%. תרומה זו עלתה בין שלוש השנים בילדים: כ-15% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2011 לעומת כ-13% ב-2009 וב-2010. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2011 חילצו ממעגל העוני 39% ממשפחות העניים, בדומה לשנתיים שקדמו לה (לוח 6). לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני עלתה במקצת ב-2011 לעומת 2010 אך עדיין נותרה ברמה של כ-26%. תרומה זו עלתה בין שלוש השנים בילדים: כ-15% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2011 לעומת כ-13% ב-2009 וב-2010. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות (לוחות 7-11). לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות, ולוחות 8 ו-9 מציגים את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה ב-2010 וב-2011 בהתאמה. בלוח 10 מובאים ערכי יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 11 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים.

מגמת ההתייבבות לעומת 2010 לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה - קבוצות אחדות הקטינו את ממדי העוני בקרבן, ובחלק הוחמר העוני.

תחולת העוני של משפחות עובדות עלתה במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מ-19.4% ל-20.0% ובמדידה לפי ההכנסה הפנויה מ-13.2% ל-13.8%. עלייה זו התרחשה על אף ההתאוששות בשוק העבודה שאפיינה את שנת 2011 והתבטאה בהרחבת מספר המועסקים. תחולת העוני של משפחות עובדות שעלתה בהדרגה בשני העשורים האחרונים גבוהה פי שניים ויותר מתחולת העוני בשנות ה-80, עת יציאה לעבודה כמעט היוותה ערובה מפני עוני. העלייה בתחולת העוני אפיינה את משפחות השכירים והעצמאים גם יחד, אך היתה גבוהה יותר בקרב המשפחות שראשן עצמאי - אצלן עלתה תחולת העוני בכנקודת אחוז שלמה (מ-13.1% ב-2010 ל-14% ב-2011). במקביל ירדה בין השנים תרומת אמצעי המדיניות לחילוץ מעוני בקבוצת המשפחות העובדות, מ-31.9% ל-31.3%, וירדו

המדדים לעומק העוני ולחומרתו בקרב המשפחות העובדות. הסבר עקבי לממצא זה הוא הצטרפותן של משפחות עובדות לאוכלוסייה הענייה בחלק העליון של התפלגות ההכנסות שלה. חלקן של המשפחות העובדות בכלל המשפחות העניות עלה אף הוא, מ-50.6% ב-2010 ל-52.9% ב-2011. יצוין כי בקרב המשפחות בגיל העבודה בלבד, עלה חלקן של המשפחות העובדות, מ-62.4% ב-2010 ל-64.8% ב-2011, כלומר כמעט 2/3 מהמשפחות העניות בגיל העבודה הן משפחות עובדות.

לאחר שיפור קל בתחולת העוני של משפחות ערביות ב-2010 והתייצבות ברמה גבוהה, היא עלתה מעט, מ-53.2% ב-2010 ל-53.5% ב-2011. לעומת זאת תוחלת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-60.7% ל-60.4%. תרומת אמצעי המדיניות להפחתת העוני ירדה אצל הערבים, מ-12.3% ב-2010 ל-11.5% ב-2011, וגם עומק העוני וחומרתו עלו (חומרת העוני עלתה בשיעור גבוה של 5%). ההרעה במצבם של הערבים באה לידי ביטוי גם בעלייה בחלקם באוכלוסייה הענייה, מ-37.8% ב-2010 ל-38.9% ב-2011. מדד הריכוזיות המוצג בלוח 7 מראה כי גם ביחס לאוכלוסייה כולה מצבן של המשפחות הערביות פחות טוב וכי תחולת העוני שלהן גדולה פי 2.7 מתחולת העוני של כלל האוכלוסייה.

לאחר שיפור קל בתחולת העוני בקרב ערבים ב-2010 והתייצבות ברמה גבוהה, היא עלתה מעט, מ-53.2% ב-2010 ל-53.5% ב-2011

ב-2011 תחולת העוני של קשישים הוסיפה לרדת, גם אם בשיעור מתון, והיא היתה 19.4% לעומת 19.6% ב-2010. הגל האחרון של מגמת הירידה בתחולת העוני של קשישים החל ב-2008, זאת בעיקר בשל שיפור ההדרגתי והמתמשך במערך קצבאות הקשישים בשנים האחרונות ובעלייה בגיל הפרישה, שכתוצאה ממנה גדלו הכנסותיהם מעבודה. תרומת המדיניות הישירה להפחתת העוני בקרב משפחות של קשישים נותרה ללא שינוי (64.4%). מצב הקשישים שנתרו מתחת לקו העוני נותר אף הוא כמעט ללא שינוי: עומק העוני נותר ברמה של 26.8% ב-2011, וכך גם חומרת העוני שלהם לפי מדד FGT.

תחולת העוני של משפחות עם ילדים נשארה ב-2011 כמעט ללא שינוי בהשוואה ל-2010 (26.8% לעומת 26.6%), בעיקר בשל הירידה של שיעור העוני בקרב משפחות גדולות בשנים אלה, מ-69.5% ב-2010 ל-67.4% ב-2011, שקיזזה את העלייה של שיעור העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים (מ-20.1% ב-2010 ל-20.4% ב-2011) ובקרב משפחות חד-הוריות (מ-30.5% ל-30.8%). מצבן של המשפחות העניות עם 5 ילדים ויותר השתפר אף הוא ומדדי עומק העוני וחומרתו ירדו בין שתי השנים. על אף העלייה בתחולת העוני של משפחות עם 1-3 ילדים, מצבן של המשפחות העניות בקבוצה זו השתפר כפי שהדבר בא לידי ביטוי בירידת עומק העוני וחומרת העוני, בכ-6%-5%. למרות ההטבה היחסית במצבן של משפחות גדולות, מדד הריכוזיות מלמד כי תחולת העוני בקרב משפחות שבהן 4 ילדים ויותר גדול פי 3 מתחולת העוני של כלל האוכלוסייה.

תחולת העוני של קשישים הוסיפה לרדת, גם אם בשיעור מתון, מ-19.6% ב-2010 ל-19.4% ב-2011

תחולת העוני של משפחות חד-הוריות עלתה במקצת, מ-30.5% ב-2010 ל-30.8% ב-2011. אפשר לראות כי גם תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית עלתה, אך תרומת תשלומי ההעברה ותשלומי החובה להפחתת העוני בקבוצה זו נותרה ללא שינוי. אף שעומק העוני ירד מ-37.1% ל-36.3%, חומרת העוני (מדד FGT) עלתה במקצת בין שתי השנים, כלומר השינוי לרעה התרחש אצל המשפחות העניות ביותר של קבוצה זו.

תחולת העוני של עולים הוסיפה לרדת, מ-17.4% ב-2009 ל-16.7% ב-2010 ול-16.3% ב-2011, ורמתה הפכה עם השנים לנמוכה במידה ניכרת בהשוואה לכלל האוכלוסייה. "עולה" הוא כל מי שעלה לארץ מ-1990, ואולם יש הבדל ניכר בין מצבם של העולים שהגיעו בשנות ה-90 לבין מצבם של מי שהגיעו משנת 2000 ואילך, הן בגלל ההשפעה החיובית של הוותק בארץ והן בגלל ההבדלים במאפיינים שלהם - מוצא גיאוגרפי וגיל. בקבוצה הראשונה היו בדרך כלל עולים מבוגרים מברה"מ לשעבר ובקבוצת העולים השנייה יש כנראה רכיב ניכר של עובדים זרים.

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2010 ו-2011

2011			2010			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.9	32.8	1.00	19.8	32.6	סך כל האוכלוסייה
0.71	14.2	28.1	0.72	14.3	28.0	יהודים
2.68	53.5	60.4	2.69	53.2	60.7	ערבים
0.97	19.4	54.4	0.99	19.6	54.8	קשישים
0.82	16.3	40.4	0.84	16.7	39.5	עולים
	54.3	66.9	2.78	55.0	67.2	חרדים
1.34	26.8	32.9	1.34	26.6	32.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
1.03	20.4	26.4	1.01	20.1	25.6	1-3 ילדים
2.85	56.7	63.8	2.89	57.2	62.4	4 ילדים ויותר
3.38	67.4	75.4	3.51	69.5	75.7	5 ילדים ויותר
1.55	30.8	47.5	1.54	30.5	46.9	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.69	13.8	20.0	0.67	13.2	19.4	עובד
0.69	13.7	20.6	0.67	13.3	20.0	שכיר
0.70	14.0	16.0	0.66	13.1	15.5	עצמאי
3.55	70.7	90.4	3.54	70.1	90.6	לא עובד בגיל עבודה
1.30	25.9	37.8	1.29	25.6	37.8	מפרנס אחד
0.23	4.6	6.6	0.17	3.5	4.9	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.28	25.4	36.2	1.35	26.8	37.7	עד 30
1.09	21.7	27.9	1.06	21.0	26.9	31-45
0.76	15.1	21.5	0.75	14.8	21.6	46 עד גיל הפנסיה
1.00	19.8	58.1	1.00	19.9	57.8	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
2.22	44.2	71.3	2.15	42.6	69.7	עד 8 שנות לימוד
1.18	23.6	36.1	1.21	23.9	36.3	9-12 שנות לימוד
0.61	12.2	22.4	0.59	11.8	21.7	13 ויותר שנות לימוד

* ממד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של קבוצת אוכלוסייה לתחולת העוני של כלל האוכלוסייה (לפי הכנסה פנויה) ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.
 ** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

בעקבות ההתאוששות בתעסוקה, ירד חלקן באוכלוסייה של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות. זוהי מגמה ארוכה שהופרה באופן חד פעמי רק ב-2009

ב-2011 ירד חלקן באוכלוסייה של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות על רקע ההתאוששות בתעסוקה. זוהי מגמה ארוכת שנים שהופרה באופן חד פעמי רק ב-2009. עם זאת, תחולת העוני בקרב משפחות אלה (שבהן גם משפחות של מובטלים) הוסיפה ועלתה גם ב-2011, מ-70.1% ב-2010 ל-70.7% ב-2011. בעשור האחרון, וליתר דיוק משנת 1999, טיפסה תחולת העוני הגבוהה ממילא של

לוח 8
חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2010

האוכלוסייה הענייה		האוכלוסייה הכללית		כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
2010						
53.2	62.2	61.9	73.8	79.8	85.9	יהודים
46.8	37.8	38.1	26.2	20.2	14.1	ערבים
9.2	20.1	16.6	34.3	10.4	20.4	קשישים
11.5	15.3	16.1	22.1	15.5	18.2	עולים
82.1	60.6	71.3	44.4	65.7	45.2	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.7	37.8	37.6	29.3	48.5	37.3	1-3 ילדים
41.4	22.8	33.7	15.1	17.2	7.9	4 ילדים ויותר
26.2	12.9	21.3	8.5	9.2	3.7	5 ילדים ויותר
8.4	8.8	9.1	8.3	6.2	5.7	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
63.3	50.6	61.2	45.2	84.2	75.8	עובד
55.8	44.0	54.6	40.4	72.9	65.8	שכיר
7.5	6.6	6.6	4.8	11.4	10.0	עצמאי
27.9	30.0	23.9	23.6	8.3	8.5	לא עובד בגיל עבודה
52.5	43.2	50.2	38.7	32.0	33.4	מפרנס אחד
10.8	7.4	11.0	6.4	52.3	42.4	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
21.4	21.7	21.1	18.6	16.0	16.1	עד 30
48.2	37.0	42.6	28.8	43.2	34.9	31-45
22.3	23.0	21.1	20.4	31.9	30.9	46 עד גיל הפנסיה
8.1	18.2	15.2	32.2	8.9	18.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.6	24.0	20.0	23.9	9.5	11.2	עד 8 שנות לימוד
50.3	45.8	47.8	42.3	41.0	38.0	9-12 שנות לימוד
29.1	30.2	32.2	33.8	49.4	50.9	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

משפחות אלה מ-64.5% לכ-71% כאמור. תרומת תשלומי ההעברה להפחתת העוני הוסיפה וירדה, מ-22.6% ב-2010 ל-21.8% ב-2011. עם זאת מצבן של המשפחות העניות בקבוצה זו השתפר: עומק העוני ירד בכ-2% וחומרת העוני ירדה בכ-4%. חומרת העוני היתה גבוהה ב-2011 יותר מפי 6 מזו של כלל העניים, בגלל תחולתן הנמוכה למדי של הקצבאות למינימום קיום ורמתן הנמוכה בהשוואה למינימום למחיה כפי שהוא מתבטא בקו העוני.

תרומת תשלומי ההעברה להפחתת העוני הוסיפה וירדה, מ-22.6% ב-2010 ל-21.8% ב-2011

לוח 9

חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2011

האוכלוסייה הענייה		האוכלוסייה הכללית		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)		
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	
2011						
52.0	61.1	61.5	73.3	79.5	85.5	יהודים
48.0	38.9	38.5	26.7	20.5	14.5	ערבים
8.5	20.3	15.9	34.6	10.6	20.8	קשישים
11.3	15.9	16.7	23.8	16.2	19.3	עולים
82.9	60.9	72.8	45.5	66.0	45.3	משפחות עם ילדים - סך הכל
41.9	38.4	38.8	30.1	48.6	37.4	1-3 ילדים
41.0	22.5	34.0	15.4	17.4	7.9	4 ילדים ויותר
25.7	12.4	21.2	8.4	9.3	3.7	5 ילדים ויותר
8.6	8.5	9.3	8.0	6.1	5.5	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
66.0	52.9	63.5	46.7	84.8	76.5	עובד
57.7	45.9	56.8	41.9	73.5	66.6	שכיר
8.4	7.0	6.8	4.8	11.3	9.9	עצמאי
26.2	28.1	22.4	21.8	8.0	7.9	לא עובד בגיל עבודה
51.6	42.8	48.8	38.0	31.3	32.9	מפרנס אחד
14.5	10.1	14.7	8.7	53.5	43.6	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
20.7	20.7	20.6	17.9	16.3	16.2	עד 30
49.5	37.5	43.8	29.3	42.8	34.4	31-45
22.5	23.6	20.9	20.4	32.0	31.1	46 עד גיל הפנסיה
7.3	18.2	14.6	32.4	8.9	18.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.1	23.6	19.3	23.2	9.2	10.7	עד 8 שנות לימוד
48.2	44.7	45.8	41.5	40.3	37.7	9-12 שנות לימוד
31.7	31.7	35.0	35.3	50.6	51.6	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

בדומה לנתוני תחולת
העוני, פער העוני
בקרב משפחות
שראשן בגיל העבודה
ואינו עובד הוא הגבוה
ביותר

בדיקת יחס הפער של הכנסות העניים לפי ההכנסה הכלכלית והפנויה, מעלה שהמרחק הממוצע של משפחה ענייה מקו העוני מגיע לכשליש (לוח 10). בדומה לנתוני תחולת העוני, פער העוני בקרב משפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד הוא הגבוה ביותר. ההשפעה של אמצעי המדיניות של הממשלה - תשלומי העברה ומיסים ישירים - על תחולת העוני ועל עומק העוני (לוח 11), מעלה כי בין 2009 ל-2011 עלתה תרומתם להפחתת תחולת העוני. עם זאת בכל הנוגע לתרומתם לעומק העוני,

לוח 10

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2010 ו-2011

2011			2010			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	34.7	58.3	1.00	35.8	60.0	סך כל האוכלוסייה
0.92	31.8	60.1	0.97	34.6	62.2	יהודים
1.09	37.8	55.4	1.04	37.2	56.3	ערבים
0.77	26.8	79.5	0.74	26.7	80.0	קשישים
0.82	28.4	65.3	0.81	29.0	67.1	עולים
1.03	35.8	53.8	1.02	36.7	55.6	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.96	33.5	50.3	0.99	35.5	53.3	1-3 ילדים
1.10	38.3	57.7	1.06	37.9	58.3	4 ילדים ויותר
1.12	38.8	59.5	1.09	38.9	60.4	5 ילדים ויותר
1.05	36.3	62.6	1.04	37.1	65.9	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.83	28.7	39.6	0.82	29.5	40.2	עובד
0.82	28.3	39.8	0.80	28.8	40.0	שכיר
0.90	31.0	37.7	0.97	34.8	42.0	עצמאי
1.50	52.1	95.6	1.48	53.1	95.5	לא עובד בגיל עבודה
0.89	30.9	43.5	0.86	30.8	43.1	מפרנס אחד
0.60	20.8	26.4	0.64	23.1	27.4	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.03	35.6	54.6	1.03	37.0	55.1	עד 30
1.01	35.1	52.6	1.00	35.9	54.1	31-45
1.04	36.1	58.7	1.07	38.5	61.8	46 עד גיל הפנסיה
0.71	24.7	80.2	0.70	25.3	80.5	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
1.15	39.9	71.2	1.12	40.1	71.0	עד 8 שנות לימוד
0.97	33.5	53.8	0.98	35.1	55.2	9-12 שנות לימוד
0.96	33.2	57.1	0.95	34.1	60.2	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

** מדד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.

אפשר לראות כי לאחר הירידה בתרומתם להפחתת עומק העוני בין 2009 ל-2010 יש עלייה קלה, אם כי לא לרמה שהיתה ב-2009. הסבר אפשרי לכך הוא שהממשלה היטיבה בשנים האחרונות בעיקר עם הקשישים, שרבים מהם נמצאים סמוך לקו העוני. הטבה מזערית עשויה אם כן להעלות את חלקם מעל קו העוני, אך אין היא מסייעת להפחתת עומק העוני של המשפחות. ואכן התפתחות זו בולטת בקרב הקשישים, שתרומת אמצעי המדיניות אצלם עלתה בכ-2 נקודות האחוז בין 2009 ל-2011 אך ירדה בהפחתת עומק העוני בכ-4 נקודות האחוז באותה תקופה.

לאחר הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להפחתת עומק העוני בין 2009 ל-2010, ניכרה עלייה קלה

לוח 11

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני
בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2009-2011

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2011	2010	2009	2011	2010	2009	
40.5	40.2	41.1	39.3	39.2	38.4	סך כל האוכלוסייה
47.1	44.4	47.2	49.4	48.7	47.4	יהודים
31.8	33.8	31.6	11.5	12.3	11.4	ערבים
66.3	66.7	69.2	64.4	64.3	63.1	קשישים
56.6	56.8	59.5	59.6	57.8	56.7	עולים
33.4	34.0	35.3	18.7	17.0	17.9	משפחות עם ילדים - סך הכל
33.5	33.4	34.9	22.5	21.5	22.5	1-3 ילדים
33.7	34.9	36.2	11.2	8.3	8.6	4 ילדים ויותר
34.9	35.5	37.8	10.7	8.2	8.5	5 ילדים ויותר
42.0	43.7	44.4	35.2	35.1	34.5	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
27.5	26.7	28.1	31.3	31.9	31.6	עובד
28.8	28.2	29.2	33.4	33.8	33.2	שכיר
17.7	17.1	19.9	12.6	15.5	17.3	עצמאי
45.4	44.4	44.7	21.8	22.6	23.3	לא עובד בגיל עבודה
29.1	28.5	30.4	31.6	32.2	31.4	מפרנס אחד
21.2	15.6	15.5	29.9	30.0	32.7	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
34.8	32.9	34.5	29.8	28.8	30.7	עד 30
33.2	33.7	35.3	22.3	21.8	19.6	31-45
38.5	37.7	38.7	29.6	31.5	35.0	46 עד גיל הפנסיה
69.2	68.6	71.5	65.9	65.6	64.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
44.0	43.5	44.3	38.0	38.9	38.3	עד 8 שנות לימוד
37.8	36.3	36.6	34.6	34.1	34.5	9-12 שנות לימוד
41.9	43.4	45.0	45.5	45.7	43.1	13 ויותר שנות לימוד

אחת הדרכים להגדיר עוני חמור היא לבדוק משקי בית שהכנסתם נופלת הרבה מקו העוני הרשמי של 50% מההכנסה החציונית של ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית. כך למשל מקובל להתייחס למשקי בית שרמת ההכנסה שלהם נמוכה מ-40% מההכנסה החציונית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור,⁵ ועל פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו העוני הרשמי אך

5 גישה מקובלת יותר בקרב חוקרי עוני היא להגדיר עוני חמור בעזרת מדד ה-FGT, המבטא בדרך כלל את הסכום הריבועי של פערי ההכנסות כמתואר במקומות אחרים בפרק זה. הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

לוח 12

תחולת עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב נפשות בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2011

קבוצת אוכלוסייה	חיים בעוני חמור - מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית	חיים בעוני מתון - 40%-50% מההכנסה החציונית	חיים מתחת לקו העוני הרשמי של 50%	חיים מעל קו העוני הרשמי אך בסיכון לעוני
סך הכל	16.8	8.0	24.8	6.3
יהודים	9.9	6.3	16.2	5.6
ערבים	43.7	14.3	58.0	9.3
קשישים	9.8	10.0	19.8	9.1
עולים	9.4	7.9	17.3	8.1
חרדים*	44.0	15.4	59.4	10.8
משפחות עם ילדים - סך הכל	22.1	9.1	31.2	6.8
1-3 ילדים	13.9	7.5	21.4	6.2
4 ילדים ויותר	45.1	13.6	58.6	8.6
5 ילדים ויותר	54.0	14.2	68.2	8.9
משפחות חד הוריות מצב תעסוקה של ראש משק הבית	24.5	10.4	34.9	8.7
עובד	12.0	7.3	19.3	5.9
שכיר	12.1	7.3	19.5	6.0
עצמאי	11.2	7.2	18.5	5.5
לא עובד בגיל עבודה	71.8	9.7	81.5	5.2
מפרנס אחד	27.4	13.6	40.9	8.9
שני מפרנסים	3.0	3.7	6.7	4.2
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	20.9	10.7	31.6	7.8
31-45	20.4	8.2	28.7	6.2
46 עד גיל הפנסיה	12.1	5.4	17.4	4.6
בגיל פרישה לפי חוק השכלה של ראש משק הבית	9.3	11.0	20.3	10.4
עד 8 שנות לימוד	40.6	13.9	54.5	9.0
9-12 שנות לימוד	19.9	9.8	29.7	7.1
13 שנות לימוד ויותר	10.2	5.4	15.6	5.2

* הגדרת חרדים לפי הגישה במחקר של גוטליב-קושניר מ-2009.

שיעור החיים בעוני חמור מגיע לכ-17% מהנפשות במוצא, אך במשפחות הגדולות, שרובן (כ-2/3) חרדים וערבים - שיעור זה גבוה מ-40%

הן מתחת לרף של 60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית החיים בסיכון לעוני⁶. שיעור החיים בעוני חמור בכלל האוכלוסייה מגיע לכ-17% מהנפשות במוצא, ואולם במשפחות הגדולות, שרובן (כ-2/3) מהן משפחות של חרדים ומשפחות ערביות - שיעור זה נוסף ליותר מ-40% (לוח 12).

6 מדד ה-60% נקבע בידי האיחוד האירופי כקו העוני הרשמי של סיכון לחיים בעוני. ראו Poverty and Social Exclusion באתר: <http://ec.europa.eu/social/>

בעוני חמור חיות כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן חמישה ילדים ויותר, כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן חמישה ילדים ויותר, כ-80% מהנפשות במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד, ויותר מ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות

כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן חמישה ילדים ויותר, כ-80% מהנפשות במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד ויותר מ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות, חיות בעוני חמור. לעומת זאת בקבוצות מסוימות השיעורים נמוכים בהרבה - כמחצית מהקשישים העניים ומשפחות שראשן בגיל פרישה ו-45% ממשקי בית עם שני מפרנסים חיים בעוני חמור (לוח 12).

תיבה 2 סקר ביטחון תזונתי 2011

סקר ביטחון תזונתי שנעשה לראשונה בידי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי התקיים במהלך שנת 2011 בתשאול טלפוני, והשתתפו בו כ-5600 משפחות מייצגות מכל הארץ. תיבה זו תציג נתונים נוספים על הנתונים שפורסמו - נתונים שנמצאו כמעניינים את הציבור ולא פורסמו, על שיעורי הביטחון בתזונה לפי יישובים ועל מידת ההיעזרות של משפחות החיות באי-ביטחון תזונתי בגורמי סיוע שונים.

על פי ממצאי הסקר, 81.3% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי ו-18.7% חיים באי-ביטחון תזונתי - יותר ממחציתם באי-ביטחון תזונתי ניכר. כ-60% מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, רובן בארגונים, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון ושיעורי העוני המחושבים בדוח העוני והפערים החברתיים לקבוצות אוכלוסייה שונות. עוד עולה מהנתונים כי תופעת האי-ביטחון התזונתי בולטת במשפחות גדולות (בנות 4 ילדים ויותר), במשפחות הערביות ובמשפחות חד הוריות; שיעורי האי-ביטחון בהן קרובים לכמחצית בכל אחת מקבוצות אלו. עם זאת, במשפחות

לוח 1 שיעור אי-ביטחון תזונתי לפי יישובים נבחרים

יישוב	ביטחון תזונתי	אי-ביטחון תזונתי קל	אי-ביטחון תזונתי ניכר
אשדוד	83.9	9.7	6.3
ירושלים	69.0	11.2	19.9
חיפה	87.8	5.5	6.8
תל אביב - יפו	87.7	4.1	8.3
בת ים	84.3	7.9	7.7
חולון	86.0	5.6	8.3
אשקלון	85.7	10.0	4.3
נתניה	84.7	5.1	10.2
פתח תקווה	84.8	7.9	7.4
ראשון לציון	87.2	7.0	5.7
רמת גן	86.5	5.2	8.3
באר שבע	83.3	9.6	7.1

לוח 2

שיעור הנעזרים בארגוני סיוע או במשפחה בקרב משפחות עם ביטחון תזונתי ואי-ביטחון תזונתי קל וחמור, לפי קבוצת אוכלוסייה

אי-ביטחון תזונתי מתון או ניכר		ביטחון תזונתי		קבוצת אוכלוסייה
עזרה אינטנסיבית ממשפחה או מארגונים	עזרה ממשפחה או מארגונים	עזרה אינטנסיבית ממשפחה או מארגונים	עזרה ממשפחה או מארגונים	
52.8	60.5	13.5	17.1	סך כל האוכלוסייה
53.6	62.3	13.2	16.6	יהודים
64.7	82.6	23.2	31.1	חרדים
52.4	60.0	12.7	15.9	יהודים לא חרדים
52.0	58.1	16.7	21.8	ערבים
46.6	54.3	12.7	16.7	עולים מ-1990
45.6	52.7	12.4	15.0	קשישים*
60.9	66.5	19.3	25.5	חד-הוריות
				גיל של ראש משק הבית
58.5	68.2	16.9	21.1	ראש משק הבית עד גיל 30
54.9	63.2	13.4	17.4	ראש משק הבית בן 31-45
51.3	57.9	9.4	12.7	ראש משק הבית בן 46 עד פרישה
38.8	44.1	14.6	16.9	ראש משק הבית בן 65+
53.4	62.1	12.2	16.6	משפחות עם ילדים
50.6	59.5	11.7	15.8	1-2 ילדים
50.1	58.5	11.4	15.4	1-3 ילדים
61.3	70.7	19.4	27.0	4 ילדים ויותר
64.2	74.8	22.2	30.7	5 ילדים ויותר
51.7	60.9	11.8	16.1	שני הורים
				השכלה של ראש משק הבית
50.8	57.1	24.6	27.3	השכלה עד 8 שנות לימוד
52.0	59.5	12.7	17.2	השכלה 9-12 שנות לימוד
56.2	65.8	12.0	15.1	השכלה 13 שנים ויותר
				מצב תעסוקה של ראש משק הבית
50.8	59.7	11.5	15.0	עובד
69.5	79.0	25.8	31.3	לא עובד בגיל עבודה
53.2	60.2	16.6	21.0	מפרנס אחד
46.7	58.8	8.1	11.0	שני מפרנסים ויותר
49.9	56.7	15.8	19.3	מקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי
58.1	63.3	22.0	28.1	מקבלי הבטחת הכנסה
53.9	63.7	17.1	22.6	מקבלי קצבת נכות
				מחוזות
53.8	63.7	17.5	20.2	ירושלים
51.6	56.2	15.0	19.5	הצפון
47.1	55.6	13.8	17.0	חיפה
57.7	65.3	12.5	15.6	מרכז
51.0	58.0	12.3	16.1	תל אביב
55.0	63.1	12.6	16.1	דרום

* 60 לאישה, 65 לגבר.

היהודיות החרדיות רמת האי-ביטחון נמוכה לעומת מצבן הכלכלי - רובן, כ-3/4, חיות בביטחון תזונתי. גם בקרב הקשישים נמצאה רמת אי-ביטחון תזונתי נמוכה למדי, של 11.2%.

כ-10% מהמשפחות בירושלים, באשדוד, באשקלון ובבאר שבע נמצאות במצב של אי-ביטחון קל (לוח 1). אולם כשבוחנים את שיעור המשפחות הנמצאות במצב של אי-ביטחון ניכר הרי שבירושלים שיעורן כפול (כ-20%), באשדוד ובבאר שבע - קטן יותר, ובאשקלון אף פחות מ-5%. בנתניה שיעור אי-ביטחון קל - כ-5%, אך שיעור האי-ביטחון הניכר גבוה לעומת שאר היישובים - כ-10%.

מנגד, בחיפה, בתל-אביב, חולון ורמת-גן, שיעור המשפחות הנמצאות במצב של אי-ביטחון קל וניכר נמוך לעומת שאר היישובים - כ-5% ו-7%-8% בהתאמה.

הממצאים בנוגע לרמת ההיעזרות של משפחות בארגוני סיוע או במשפחה במהלך השנה, מעלים כי יש משפחות שלא נעזרו כלל או שנעזרו רק חודש או חודשיים בשנה, ויש משפחות שנעזרו כמה חודשים בשנה או אפילו כמעט כל חודש, והן נכללות בקטגוריה של עזרה אינטנסיבית (לוח 2).

אפשר לראות, כי ערבים במצב של אי-ביטחון תזונתי קל נעזרו בגורמי סיוע פחות מיהודים, חרדים נעזרו בשיעור של יותר מ-30%, וכ-2/3 נעזרו ברמה אינטנסיבית. 66% מהמשפחות החד-הוריות נעזרו ברמה קלה וכ-61% ברמה אינטנסיבית. משפחות עם ארבעה וחמישה ילדים ויותר נעזרו יותר ממשפחות עם שלושה ילדים ופחות, ושיעור המשפחות שבהן מפרנס אחד נעזרו בשיעור גבוה יותר מהמשפחות שבהן שני מפרנסים. כ-63% משפחות המקבלות הבטחת הכנסה נעזרות בצורה קלה ו-58% באינטנסיבית. במחוזות ירושלים, מרכז ודרום, שיעור המשפחות הנעזרות גבוה משיעורן במחוזות חיפה, צפון ותל-אביב.

עוד ניתן ללמוד כי צעירים (עד גיל 45) נעזרים יותר בגורמי סיוע ממבוגרים וקשישים: שיעור המשפחות הצעירות שנעזרות גבוה מ-60% בעוד ששיעור זה בקרב בני 65 ויותר הוא 44% בלבד.

5. האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המיסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שהפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גדלה, כן גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

בשנים 2004-2011 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 10.3% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר, של 15.5% (לוח 13). העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2003-2007, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שני שינויים בעלי השפעה מצטברת באותו כיוון: מצד אחד תשלומי ההעברה עלו בשיעור ריאלי של כ-2%, ומצד אחר גם המיסים הישירים ירדו, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-16%. מאחר שבממוצע הפחתת המיסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה מההכנסה הכלכלית בשנים 2004-2011.

בשנים 2004-2011
עלתה ההכנסה
הכלכלית בשיעור
של 10.3% וההכנסה
הפנויה עלתה בשיעור
גבוה יותר, של 15.5%

לוח 13

הכנסה, קצבאות ומיסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2011), 2011-2004

2011 לעומת 2004	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
10.3	12,710	12,960	12,510	12,820	12,980	12,350	11,880	11,520	הכנסה כלכלית
2.1	1,930	1,930	1,940	1,830	1,870	1,900	1,880	1,890	סך כל תשלומי ההעברה
3.5	1,460	1,460	1,430	1,350	1,370	1,390	1,380	1,410	קצבאות ביטוח לאומי
-15.6	2,280	2,460	2,360	2,600	2,840	2,620	2,640	2,700	מיסים ישירים
15.5	12,360	12,440	12,090	12,040	12,010	11,630	11,120	10,700	הכנסה פנויה

ב-2011 היתה עלייה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית, מ-14.9% ב-2010 ל-15.2% ב-2011, אם כי שיעור תשלומי ההעברה ב-2011 ביחס להכנסה הכלכלית עדיין נמוך מרמתו ב-2009 (לוח 14). עם זאת ישנה ירידה ניכרת במיסים הישירים מרמה של כ-20% בשלוש השנים האחרונות ל-18% מסך ההכנסה הכלכלית ב-2011. העשירון השני מציג את הירידה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה כחלק מסך הכנסתו הכלכלית, והעשירון הרביעי (שמייצג את מעמד הביניים התחתון) מציג את העלייה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה וירידה גבוהה במיסים הישירים כאחוז מסך ההכנסה הכלכלית. ביתר העשירונים השייכים למעמד הביניים (3-8) יש ירידה הן בתשלומי ההעברה והן במיסים הישירים כחלק מסך הכנסתם הכלכלית, והיא מאפיינת את כל השנים מ-2003 (חוץ משנת

תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית עלו מ-14.9% ב-2010 ל-15.2% ב-2011, אם כי שיעורם היה עדיין נמוך מרמתם ב-2009

לוח 14

שיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011-2009

מיסים ישירים			תשלומי העברה			עשירון
2011	2010	2009	2011	2010	2009	
**--	**--	**--	**--	**--	**--	תחתון
12.7	14.5	16.1	133.2	157.1	204.2	2
8.6	8.8	8.8	51.6	52.3	55.8	3
8.5	9.3	9.0	38.0	34.6	34.4	4
9.1	9.6	9.7	22.2	23.4	22.9	5
10.4	10.3	10.8	14.7	14.9	15.3	6
11.5	12.3	12.2	9.8	9.5	9.8	7
14.1	14.6	14.5	6.5	6.7	6.6	8
17.9	18.6	18.9	4.9	4.7	4.8	9
26.5	28.0	27.4	2.2	2.1	2.6	עליון
18.0	18.9	18.9	15.2	14.9	15.5	סך הכל

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקינה. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
 ** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח 15

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי העברה והמיסים הישירים (אחוזים), 2011-2009

עשירון	תשלומי העברה			מיסים ישירים		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
תחתון	24.8	25.2	26.7	1.0	1.0	1.1
2	14.8	13.5	12.1	1.0	1.0	1.0
3	10.0	10.0	9.7	1.3	1.4	1.4
4	9.5	10.3	10.9	2.2	2.1	2.1
5	9.0	9.8	9.0	3.2	3.1	3.1
6	8.0	8.1	8.0	4.4	4.8	4.8
7	6.6	6.6	6.8	6.7	6.8	6.8
8	5.7	5.9	5.9	10.2	10.7	10.7
9	5.6	5.5	5.8	17.4	18.1	18.1
עליון	6.0	5.1	5.0	52.6	51.1	51.1
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

לוח 16

השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על האי-שוויון בהתחלקות הכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011-2009

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (**%)								
	לאחר תשלומי העברה ומיסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומיסים		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
תחתון	0.0	0.0	0.0	1.7	1.6	1.6	0.0	0.0	0.0
2	1.3	1.4	1.6	3.1	3.0	3.0	1.6	1.4	1.3
3	3.0	3.1	3.1	4.2	4.1	4.1	3.1	3.1	3.0
4	4.5	4.7	4.7	5.5	5.4	5.3	4.7	4.7	4.5
5	6.3	6.4	6.4	6.9	6.9	6.8	6.4	6.4	6.3
6	8.3	8.4	8.5	8.6	8.5	8.4	8.5	8.4	8.3
7	10.7	10.6	10.8	10.5	10.3	10.4	10.8	10.6	10.7
8	13.6	13.4	13.7	13.0	12.7	12.8	13.7	13.4	13.6
9	18.2	17.8	18.2	16.8	16.5	16.8	18.2	17.8	18.2
עליון	34.1	34.1	33.0	29.8	30.8	30.8	33.0	34.1	34.1
היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון	41.6	36.4	33.0	9.6	10.2	10.4	33.0	36.4	41.6

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

לוח 17

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2011-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים
2011	0.4973	0.4179	0.3794	23.7
2010	0.5045	0.4260	0.3841	23.9
2009	0.5099	0.4293	0.3892	23.7
2008	0.5118	0.4318	0.3853	24.7
2007	0.5134	0.4323	0.3831	25.4
2006	0.5237	0.4379	0.3923	25.1
2005	0.5225	0.4343	0.3878	25.8
2004	0.5234	0.4300	0.3799	27.4
2003	0.5265	0.4241	0.3685	30.0
2002	0.5368	0.4309	0.3677	31.5
1999	0.5167	0.4214	0.3593	30.5
השינוי במדד (%)				
2011 לעומת 2010	-1.4	-1.9	-1.2	
2011 לעומת 2002	-7.4	-3.0	3.2	
2011 לעומת 1999	-3.8	-0.8	5.6	

2007) ונובעת מהפחתת שיעורי המס במסגרת הרפורמה הרב שנתית במס הכנסה. מעניין לראות כי בשני העשירונים העליונים יש עלייה בתשלומי העברה וירידה במיסים הישירים כחלק מההכנסה הכלכלית כמעט באותו השיעור.

בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למיסים הישירים (לוח 15). בעשירון השביעי מושג שוויון, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המיסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי העברה. דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2009-2011⁷ (לוח 16), עולה כי בין שתי השנים המשוות, 2010 ו-2011, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין העשירונים, חוץ מהעשירון העליון שחלקו בהכנסות ירד מעט. היחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון ירד מעט מ-2009 עד 2011 כפי שהדבר בא לידי ביטוי בירידה במדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין שנים אלו.

תרומת תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום האי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-23.9% ב-2010 ל-23.7% ב-2011, וחזרה לרמתה ב-2009. היא קטנה בכ-8 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5% (לוח 17).

בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למיסים הישירים. בעשירון השביעי מושג שוויון, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך

7 הנטונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

6. עוני מצד ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ומשפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה על פי **הכנסתה**, ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה.

ממהדורה זו של הסקירה יוצגו בסעיף זה ממצאים ממדדי עוני הנוספים על מדד העוני הרשמי הקיים. המדדים פותחו במינהל המחקר, והם מביאים בחשבון גם את ההוצאה נוסף על ההכנסה. נסקור תחילה את אופן חישובו של כל מדד תוך הפניית הקורא לטקסט המלא (אם ישנו), ולאחר מכן נביא את ממצאי ההשוואות.

א. מדד עוני מצד ההוצאות, מותאם להמלצות ה-NRC (National Research Council)

בשנות ה-90 פותחה בארה"ב גישה יחסית למחצה למדידת עוני, ולפיה נקבעת הוצאת סף על **סל מוצרים בסיסי** (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערך הסל מחושב כאחוז מההוצאה החצינית לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כחלופה למדד העוני הרשמי בארה"ב, והיא פותחה בידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה (National Research Council - NRC) בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, כדי לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה גובשו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ואמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות של משקי בית.

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2004⁸ נעשה ניסיון למדוד את העוני בישראל לפי גישת ה-NRC המתבססת בעיקרה על חישוב הוצאת סף למשפחה מייצגת (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי ההוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים אחרים. **הוצאת הסף** מותאמת להרכבי משפחה אחרים באמצעות סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של **הכנסה בעין** אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת בהשוואה למחירי השוק⁹. משפחה ענייה היא זו שאין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה. ההבדל ביניהן נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיור: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'), ואילו בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר דירה למי שמתגורר בדירה שכורה ועל פי שכר הדירה הזקוק לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה

8 מ' סבג-אנדבלד ול' אחדות (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

9 נוסף על המסים הישירים, מנוכחים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצרכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.

מחקר של הביטוח
הלאומי ב-2004 ניסה
למדוד את העוני
בישראל לפי גישה
המתבססת בעיקרה
על חישוב הוצאת
סף למשפחה מייצגת
המחושבת מתוך
נתוני הצריכה של
האוכלוסייה עצמה

מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה¹⁰.

ב. מדד סל צריכה הולם (MBM/NRC)

כמה שנים לאחר המחקר על-פי ה-NRC פורסם מחקר נוסף,¹¹ המשלב גישה קנדית של סל מוצרים חיוניים עם גישה האמריקנית במדד ה-NRC. מדד ה-MBM/NRC (Market Basket Measure), כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ויחסי. הוא שייך לקבוצת מדדי העוני שקו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים המשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו כדי להעריך באיזו מידה קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה), המהוות רשת ביטחון אחרונה למי שאינו מסוגל לכלכל עצמו ואת משפחתו - הולמות מחיה. הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למזון: בעוד שבמדד העוני מצד ההוצאות, ה-NRC לעיל, ההוצאה על מזון נקבעת מתוך דפוסי הצריכה של המשפחות עצמן, במדד ה-MBM, סל המזון נקבע נורמטיבית ולא בפועל - לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל. הבדל נוסף הוא בכך שגישה זו מפחיתה מההכנסה הוצאות חיוניות לבריאות.

מחקר אחר שילב את הגישה הקנדית של סל מוצרים חיוניים עם הגישה האמריקנית במדד ה-NRC ואף גישה זו נמצאת על הרצף בין המדד המוחלט ליחסי

מדד הצריכה ההולמת הנוכחי מורכב מצריכת מזון ורכיבים שאינם מזון. סל המזון נבנה לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל, ואילו רכיבי הלא-מזון של קו העוני נקבעו לפי ממוצע הצריכה של המאונים 30-35 של המוצרים האלה: דויר, ביגוד והנעלה. כמו כן הוספו הוצאות אישיות שונות והוצאות תחבורה באמצעות מכפיל קטן. בקו העוני הנוכחי נכלל גם ממוצע של ההוצאה הפרטית על בריאות אשר לפחות בחלקה אינו מכוסה בידי ביטוח הבריאות. לוח השקילות (ההתחשבות ביתרונות לגודל בהוצאות המשפחה) הוא כזה הנותן משקל יתר למבוגרים על פני ילדים. בהכנסה המשווית להוצאה נכללים מרכיבים שאינם כלולים בהכנסה הפנויה הכספית, כגון זקיפת הכנסה לדויר בבעלות והפחתת הוצאות בעבור יציאה לעבודה.

ג. מדד FES¹²

בשיטת אמידה שלישית, הקרויה שיטת ה-FES, מוגדר קו עוני ייחודי בעבור כל משק בית לפי מאפייני הפרטים המרכיבים אותו. לכל משק בית מותאם סל של **מזון בסיסי** המגדיר הוצאה כספית מינימלית הכרחית על מזון, בהתאם להגדרות של ניצן-קלוסקי (2003) והתאמתן לרמת המחירים. שיטה זו מביאה בחשבון כי למשק בית יש הוצאות הכרחיות נוספות על הוצאות למזון, ובהגדרתה את ההוצאה המינימלית של משק הבית היא מביאה בחשבון הן את ההוצאה למזון והן את ההוצאה על מוצרים נוספים. לשם כך מניחים במודל זה כי הוצאות משקי בית על מזון עולות עם הכנסותיהם וכי ההוצאה השולית על מזון יורדת עם ההכנסה. כך, ככל שההכנסה גדלה, גדלה ההוצאה על מזון באופן שבו שיעורה מסך ההוצאות קטן ושיעור ההוצאה על מוצרים אחרים גדל.

בשיטת ה-FES קו עוני ייחודי מוגדר בעבור כל משק בית לפי מאפייני הפרטים המרכיבים אותו

10 בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דויר ציבורי; משפחה המתגוררת בדויר ציבורי (של החברות המשכנות עמידה, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

11 ד' גוטליב וא' פרומן (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 2009-1997**. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

12 המחקר בשלבי הכנה וצפוי להתפרסם בקרוב.

שיטה זו יוצרת לכל משק בית שתי רמות של הכנסה מינימלית, שאת הממוצע החשובי שלהן מגדירים כקו העוני

בשיטה זו מצביעים לכל משק בית, על שתי רמות של הכנסה מינימלית, שאת הממוצע החשובי שלהן מגדירים כקו העוני לפי שיטת ה-FES: (א) הכנסה שבה משק הבית מחלק את הוצאותיו כך שההוצאה למזון זהה להוצאה המינימלית למזון שהוגדרה עבורו. (ב) הכנסה הזוהי לעלות הכספית של צריכת המזון המינימלית המוגדרת לאותו משק בית בתוספת העלות הכספית של מוצרים שאינם מזון, שאותם היה צורך אילו הכנסתו היתה זהה לעלות הכספית של סל המזון המינימלי המוגדר לו. האמידות השונות בשיטה זו נעשו פעמיים: פעם אחת תוך שימוש בהכנסה הכספית של משק הבית, ופעם שנייה בהכללת ההכנסה בעין כחלק מההכנסה, כאשר במסגרת הנתונים הקיימים בידינו כיום עיקר ההכנסה בעין הוא תוצאה של בעלות על דירת מגורים.

לוח 18

תחולת עוני והוצאת סף להרכבי משפחה שונים בגישת ה-NRC, ה-FES וה-MBM, 2010-2011*

MBM		FES				NRC				הרכב משפחה		
2011		2010		2011		2010		2011			2010	
תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)		תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)
לפי הכנסה כספית												
		6.5	1,844	8.3	1,755	22.2	2,729	23.0	2,695		מבוגר יחיד	
		7.7	3,723	8.9	3,541	14.8	4,434	15.7	4,378		שני מבוגרים ללא ילדים	
		11.6	5,017	13.2	4,797	18.2	5,470	16.9	5,401		שני מבוגרים + ילד	
		15.7	6,789	14.8	6,525	17.0	6,428	16.8	6,347		שני מבוגרים + שני ילדים	
		22.8	8,646	26.0	8,250	21.8	7,328	21.7	7,236		שני מבוגרים + שלושה ילדים	
		47.7	10,594	52.5	9,864	43.1	8,183	44.0	8,080		שני מבוגרים + ארבעה ילדים	
		74.8	12,341	69.9	11,357	61.7	9,001	59.7	8,888		שני מבוגרים + חמישה ילדים	
		40.0	5,572	33.6	5,276	33.8	5,037	31.6	4,974		מבוגר + שני ילדים	
לפי הכנסה כוללת												
14.6	3,187	15.1	2,997	5.0	2,386	6.2	2,268	14.0	3,361	15.6	3,323	מבוגר יחיד
10.8	5,436	13.4	5,119	7.8	4,818	7.4	4,577	12.0	5,460	13.5	5,397	שני מבוגרים ללא ילדים
20.9	6,858	16.4	6,471	12.8	6,492	12.4	6,201	16.5	6,737	17.0	6,659	שני מבוגרים + ילד
9.3	8,377	17.7	7,926	17.0	8,786	14.2	8,433	17.4	7,917	17.3	7,825	שני מבוגרים + שני ילדים
23.4	9,874	24.0	9,330	23.8	11,189	24.0	10,662	20.7	9,025	21.2	8,921	שני מבוגרים + שלושה ילדים
44.1	11,360	52.8	10,655	54.1	13,709	53.7	12,749	39.2	10,078	39.6	9,962	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
76.7	12,742	70.5	11,904	80.1	15,971	69.7	14,679	60.2	11,086	60.7	10,958	שני מבוגרים + חמישה ילדים
38.2	6,655	38.5	6,270	42.4	7,210	41.8	6,819	35.5	6,204	35.8	6,132	מבוגר + שני ילדים

* בשתיים מתוך שלוש הגישות הנתונים מחושבים הן להכנסה/הוצאה הכספית והן להכנסה/הוצאה הכוללת, כלומר זו הכוללת מרכיב של הכנסה בעין, בעיקר מבעלות על דירת מגורים לשימוש עצמי.

ד. ממצאי העוני לפי שלוש הגישות

לוח 18 מציג את תחולות העוני והוצאת הסף לשלוש שיטות האמידה לפי הרכבי משפחה שונים בשנים 2010 ו-2011. אפשר לראות כי לפי ה-NRC תחולות העוני כאשר מובא בחשבון שכר דירה זקוף (חלופה ב') נמוכות מתחולות העוני כאשר מובאים בחשבון תשלומים שוטפים (חלופה א') בכל הרכבי המשפחה (חוץ מזוג עם שני ילדים). כך למשל תחולת עוני של יחיד ללא ילדים היא יותר מ-22% בעוד שבחלופה ב' היא 14% בלבד. עוד אפשר לראות, שבשתי החלופות תחולת העוני עולה ככל שהמשפחה גדולה יותר: בקרב זוגות עם חמישה ילדים היא מגיעה לכ-62% בחלופה הראשונה וכ-60% בחלופה השנייה, לעומת כ-18% ו-16.5% בהתאמה, בקרב זוגות עם ילד אחד.

לפי שיטת FES, תחולות העוני כאשר מובאת בחשבון הכנסה בעין, גבוהות יותר מתחולות העוני כאשר הבסיס הוא ההכנסה הכספית, כמעט בכל הרכבי המשפחה. כך למשל תחולת העוני של חד-הוריות עם שני ילדים לפי הכנסה כספית היא 33.6% לעומת כ-42% לפי הכנסה בעין. גם בשיטה זו תחולות העוני גבוהות יותר ככל שהמשפחה גדולה יותר.

לפי שיטת ה-MBM תחולת העוני של זוג עם ארבעה ילדים היא כפליים ויותר מתחולת העוני של זוג עם ילד ופי ארבעה מתחולת העוני של זוג עם שני ילדים (שהיא פחות מ-10%). כ-75% מהזוגות עם חמישה ילדים אינם יכולים לממן את הוצאת הסף.

תיבה 3

כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל בראייה בינלאומית

בתיבה זו מוצגת השוואה בין מדינות ה-OECD בנושא שכר המינימום בישראל והתפתחותו במהלך השנים. תרשים 1 מציג את כוח הקנייה של שכר המינימום במדינות הארגון בדולרים (במונחי כוח קנייה - PPP¹, בערכי 2011).

כוח הקנייה של שכר המינימום במדינות ה-OECD נע בטווח רחב של מ-\$2.8 באסטוניה ועד \$10.4 בלוקסמבורג. אחרי לוקסמבורג מובילות צרפת, אוסטרליה, בלגיה, הולנד ואירלנד בכוח הקנייה הגבוה של שכר המינימום המשולם בהן. ישראל נמצאת במקום ה-14 מ-23 המדינות המשוות. ב-2012 היה השכר הממוצע 22.3 שקלים, השקולים בכוח הקנייה שלהם ל-\$4.9. כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל נמוך ב-17% מכוח הקנייה של שכר המינימום הממוצע למדינות ה-OECD - \$5.9.

תרשים 2 מציג את התפתחות כוח הקנייה של שכר המינימום לשעה בשנים 2000-2011, בישראל, בארה"ב ובממוצע מדינות ה-OECD שבמדגם (במונחי PPP ובמחירי 2011).

במהלך כל העשור האחרון כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל היה נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD, ובהשוואה לתחילת שנות ה-2000 גדל הפער ביניהם ביותר מפי שניים, ל-\$1.2. זאת ועוד: בממוצע של מדינות ה-OECD ניכרת מגמת עלייה מתמדת של כוח הקנייה של שכר המינימום, מ-\$5.1 בשנת 2000 ל-\$6.1 בשנת 2012 - גידול שנתי ממוצע של 1.6%. הואיל ונתוני כוח הקנייה הותאמו כולם למחירי 2011, הגידול האמור לאורך השנים הוא ריאלי.

בארה"ב שכר המינימום נשחק בשבע השנים הראשונות של העשור ב-\$1 שהם כ-15%, אלא שבשנים שלאחר מכן התהפכה המגמה והוא תוקן בהדרגה לרמה של \$7.5 (7.25% במחירי

1 PPP (Purchasing Power Parity) - משתני שווי כוח הקנייה מייצגים יחסים בין מטבעות שונים תוך התאמת שערי חליפין בין המדינות כך שכוח הקנייה בהן יהיה זהה.

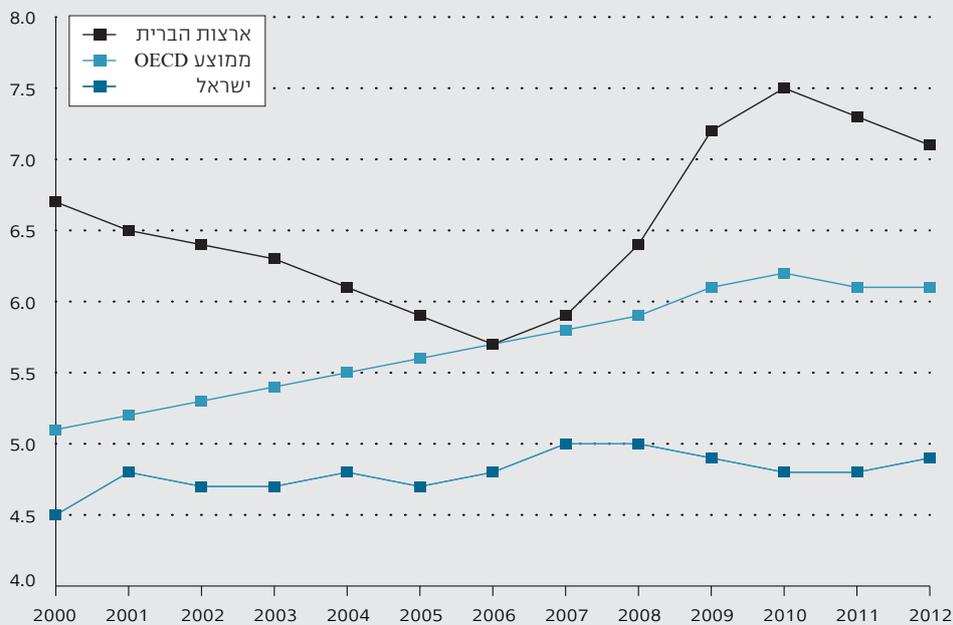
תרשים 1

כוח הקנייה (PPP) של שכר המינימום לשעה במדינות ה-OECD (בדולרים), 2012



תרשים 2

כוח הקנייה (PPP) של שכר המינימום (בשקלים של שנת 2011), 2000-2012



שוטפים) ב-2010, ובשנים שלאחר מכן ונשחק בשל אי עדכוננו. נראה כי בארה"ב מתחזקת ההכרה בחשיבות תפקידו של שכר המינימום: מתגבשת כיום החלטה להעלאה נוספת ל-\$9 לשעה וכן להצמדה אוטומטית למדד המחירים, שאינה תלויה במחוקק.

לכוח הקנייה של שכר המינימום בישראל מגמה פחות ברורה ומכוונת. אף שהוא הועלה במהלך השנים כמה פעמים כתוצאה מהחלטות ממשלה או הסכמים עם ההסתדרות והמעסיקים, הוא נותר למעשה באותה רמה ולא התאים את עצמו לעלייה ברמת החיים. נראה שכדי לשפר את כושר ההשתכרות של בעלי שכר נמוך בישראל, ובכך להפחית את ממדי העוני והפערים החברתיים, נחוצה מדיניות עקבית ושקופה יותר בסוגיה זו.

לכוח הקנייה של שכר המינימום בישראל מגמה פחות ברורה ומכוונת אף שהוא הועלה במהלך השנים. הוא נותר ללא שינוי ריאלי ולא התאים עצמו לעלייה ברמת החיים

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

פרק 3

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

מספר המשפחות
המקבלות גמלה
להבטחת הכנסה
הוסיף לרדת -
מ-105.3 אלף בממוצע
לחודש ב-2011
ל-103.8 אלף ב-2012
(ירידה של 1.4%)

בשנת 2012 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-103.8 אלף בממוצע לחודש לעומת 105.3 אלף בשנת 2011 - ירידה של 1.4%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן של המשפחות המקבלות גמלה לשיא של 159 אלף, החלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה וב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה.

ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

משנת 2003 חוק הבטחת הכנסה מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה - השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת מעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור מוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים - בתום תקופת מעבר - כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.

ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.

מינואר 2007, בעלות
על רכב לתובע אינה
שוללת על הסף את
תשלום הגמלה

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם לרכב נפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב זכאי

- 1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2003-2002.
- 2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.
- 3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד שלוש פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

ביולי 2008 התקבל תיקון נוסף בחוק, שלפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. התיקון נועד לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, להשתכר שכר גבוה יותר או לצאת ממעגל מחוסרי העבודה. לגמלה זכאי מי שהתקיימו בו כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה - לימודים המתקיימים בשעות הערב.

ב-2011 הוחל תיקון בנוגע לפיצויים בעבור קרקע למפונים מגוש קטיף ומהשומרון בגין ההתנתקות. נעשתה הבחנה בין מקבלי הפיצוי בתשלום חד פעמי לבין מי שבחרו לקבל את הפיצוי בתשלומים חודשיים (156 תשלומים שווים).

בעקבות החלטת בג"צ באוגוסט 2012, בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב שאינו בעל נפח מנוע ושנת ייצור שאפשרו קבלת גמלה שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה, ונקבע הסדר חלופי שלפיו תיזקף הכנסה חודשית מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי מעל סכום זה לא יהיו זכאים לגמלה או לתוספת להשלמת הכנסה (לא כולל רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את שיעור הגמלה או את תוספת השלמת הכנסה, ושיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה גבוהה מ-17% מהשכר הממוצע) - 17,000 ש"ח לעומת 9,000 ש"ח לאחר.

ב-2012 הוכנס תיקון חשוב נוסף בחוק, הנוגע לזקיפת הכנסה מנכס. לפי התיקון, שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס (פיננסי או נדל"ן) בהתחשב בשווי ובשיעור התשואה המתאים לתנאי השוק ובתוספת זקיפת הכנסה מדורגת נוספת, הרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ הממוצע ל-12 חודשים האחרונים המפורסם בידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. שיעורן של מדרגות התוספת הנוספת, הנע בין 1.5% ל-5%, מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף.

שינוי נוסף בחוק הוא תשלום גמלה להבטחת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות. נשים אלה יהיו זכאיות לגמלה בתנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו גמלה זו בחודש שקדם לשהותן במקלט.

ב-2012 הוכנס תיקון חשוב בחוק, שלפיו שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס על-פי שווי ועל-פי שיעור התשואה המתאים לתנאי השוק

ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

את התקופה יוני 2003-דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך

המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, כנראה בשל המצב במשק באותה שנה. לעומת זאת, מ-2010 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק. ב-2012 הסתמנה התמתנות של מגמת הירידה. החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-159 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. המשך השפעת החקיקה בשילוב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים - אם כי מתונה יותר - עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד ל-130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת ל-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). בשנת 2009 נותר מספר המשפחות הממוצע לחודש כשהיה בשנת 2008, למרות העלייה במספרן בתחילת השנה. בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8% ו-1.4% בהתאמה (לוח 1). הנתונים הרבעוניים (תרשים 1) מעידים שברבעון השלישי והרביעי בשנת 2012 חלה עלייה מדודה במספר המקבלים גמלה בממוצע בחודש. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור את ההתפתחות במהלך השנים.

לוח 1

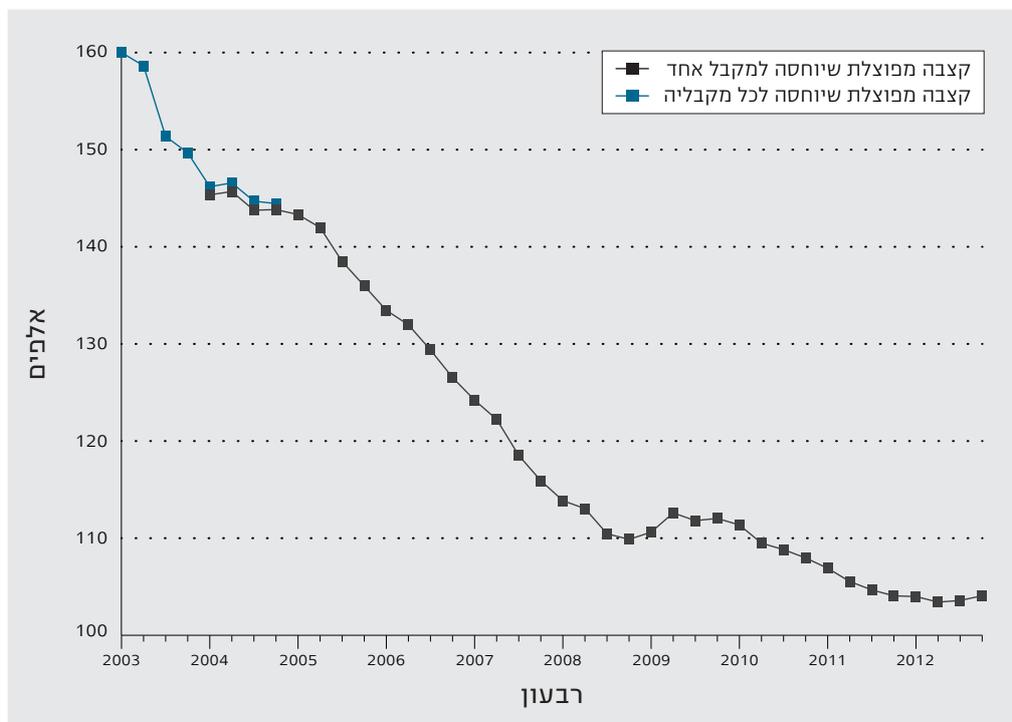
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בממוצע לחודש לפי ותק בארץ*, 2005-2012

מועד	סך הכל		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי
2005	139,940	-3.3	93,037	-1.2	46,903	-7.2
** 1-7 /2005	142,321	-2.1	94,302	0.2	48,019	-6.3
**8-12 /2005	136,606	-5.0	91,267	-3.1	45,339	-8.4
2006	130,337	-6.9	88,144	-5.3	42,193	-10.0
** 1-7 /2006	132,380	-7.5	89,084	-5.9	43,296	-10.9
**8-12 /2006	127,477	-7.2	86,829	-5.1	40,648	-11.5
2007	120,218	-7.8	82,488	-6.4	37,730	-10.6
** 1-7 /2007	122,748	-7.3	83,931	-5.8	38,817	-10.3
**8-12 /2007	116,677	-8.5	80,469	-7.3	36,208	-10.9
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
** 1-7 /2008	113,073	-7.9	78,454	-6.5	34,619	-10.8
**8-12 /2008	110,037	-5.7	77,390	-3.8	32,647	-9.8
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.11	79,102	-0.5	30,304	-6.2
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1
2012	103,766	-1.4	77,945	0.6	25,821	-7.3

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.
** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2012-2003



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה. כלומר, הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2010-2011 נבעה ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה. לעומת זאת, בשנת 2012 חלה עלייה מתונה במספר המשפחות הוותיקות המקבלות גמלה (0.6%). לפיכך מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה בממוצע נובעת מירידה במספר משפחות העולים אשר מותנה על-ידי העלייה במספר משפחות הוותיקים והאטה בקצב הירידה של משפחות העולים.

2. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה

עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה) ול-2010-2012.

לוח 2
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ,
2012, 2008, 2010, 2003

הרכב משפחה	מספרים			אחוזים		
	סך הכל	ותיקים	עולים	סך הכל	ותיקים	עולים
ממוצע ינואר-מארס 2003						
סך הכל	160,006	102,194	57,812	100.0	100.0	100.0
יחיד	58,331	38,000	20,331	35.2	37.2	36.5
יחיד + ילדים	53,191	25,662	27,529	47.6	25.1	33.2
זוג	9,468	5,070	4,398	7.6	4.7	5.9
זוג + ילדים	39,016	33,462	5,554	9.6	32.7	24.4
ממוצע 2008						
סך הכל	111,808	78,011	33,798	100.0	100.0	100.0
יחיד	50,683	33,843	16,840	49.8	43.4	45.3
יחיד + ילדים	29,401	17,024	12,377	36.6	21.8	26.3
זוג	8,145	5,179	2,967	8.8	6.6	7.3
זוג + ילדים	23,579	21,965	1,614	4.8	28.2	21.1
ממוצע 2010						
סך הכל	109,407	79,103	30,304	100.0	100.0	100.0
יחיד	50,904	35,155	15,749	52.0	44.4	46.5
יחיד + ילדים	27,101	16,766	10,335	34.1	21.2	24.8
זוג	8,390	5,602	2,788	9.2	7.1	7.7
זוג + ילדים	23,012	21,580	1,432	4.7	27.3	21.0
ממוצע 2011						
סך הכל	105,292	77,443	27,849	100.0	100.0	100.0
יחיד	49,064	34,535	14,529	52.2	44.6	46.6
יחיד + ילדים	25,888	16,473	9,416	33.8	21.3	24.6
זוג	8,159	5,541	2,619	9.4	7.2	7.7
זוג + ילדים	22,179	20,895	1,285	4.6	27.0	21.1
ממוצע 2012						
סך הכל	103,766	77,945	25,821	100	100	100
יחיד	48,487	34,879	13,607	52.7	44.7	46.7
יחיד + ילדים	25,245	16,615	8,630	33.4	21.3	24.3
זוג	8,065	5,666	2,399	9.3	7.3	7.8
זוג + ילדים	21,969	20,785	1,184	4.6	26.7	21.2

4 לפירוט השינויים בהרכב המשפחותי של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2008.

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם ב-2011 (24.6%) וב-2012 (24.3%), וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010 ול-21.2% ב-2012. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ב-2003 ל-46.4% ב-2009, והוסיף לעלות באיטיות ל-46.7% ב-2012. חלקם הקטן למדי של הזוגות גדל במתינות מ-5.9% ב-2003 ל-7.8% ב-2012. הנתונים מצביעים אפוא על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2012. כאמור, ב-2012 רואים עלייה בשיעור המשפחות הוותיקות והמשך ירידה בחלקן של משפחות העולים. בקרב המשפחות הוותיקות יש ירידה בשיעור הזוגות עם ילדים ואילו במשפחות העולים עלייה בשיעור היחידים. שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בירידה קלה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים.

בעקבות הקיצוצים בגמלה ב-2003 ירד מספר מקבלי הגמלה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים ועלה בקרב יחידים

שיעור המשפחות עם ילדים ומספרן ירד בחדות מ-2003 עד אמצע 2005 ובמתינות עד 2012

3. עילות הזכאות לגמלה

בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נצפתה עלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים עד 2010 ועלייה מחודשת ב-2012, וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר (לוח 3). הנתונים מורים שבשנים 2011 ו-2012 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.8% מכלל המקבלים ב-2012 לעומת 80.1% ב-2010. שיעור מקבלי הגמלה בגין עילת שכר נמוך (13.4%) ירד לעומת 2011 אך היה דומה לזה שבשנת 2010, בעוד ששיעור המקבלים בגין עילת מחוסר תעסוקה (66.4%) עלה בהשוואה ל-2011 אך ירד לעומת 2010. עדיין מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה. נוסף על המגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים, ושב לרדת ב-2012 (0.7%).

לוח 3

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2008-2012

ממוצע 2012		ממוצע 2011		ממוצע 2010		ממוצע 2009		ממוצע 2008		העילה
אחוזים	מספרים									
100.0	133,800	100.0	135,631	100.0	140,808	100.0	143,553	100.0	143,640	סך הכל
66.4	88,843	65.3	88,615	66.9	94,222	65.1	93,381	63.4	90,970	מחוסר תעסוקה**
0.7	984	1.1	1,455	0.9	1,202	1.1	1,612	1.1	1,636	בהכשרה או אבחון
						3.2	4,652	3.8	5,526	מהל"ב / אורות לתעסוקה
13.4	17,952	14.6	19,782	13.2	18,650	11.6	16,583	11.6	16,723	שכר נמוך
2.4	3,182	2.4	3,321	2.4	3,447	2.4	3,502	2.5	3,619	מתמכרים
0.6	765	0.9	1,183	1.2	1,639	1.7	2,473	3.7	5,778	לא ניתן להשמה (בני +55)
7.6	10,221	7.7	10,386	7.8	10,976	7.9	11,289	8.2	12,682	אם / אב
8.9	11,853	8.0	10,888	7.6	10,672	7.0	10,067	6.0	9,318	אחר

* יחידים או שני בני הזוג.

** בשנת 2010, המקבלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

4. הכנסות מקבלי הגמלה

הירידה במספר
המקבלים גמלה
מ-2004-2008 לוותה
בעלייה קלה בשיעור
המשפחות העובדות,
מ-25.5% ל-28.6%

הירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מ-2004 עד 2008 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6% (לוח 4). ב-2009 ירד שיעורן ל-27.9% ועלה שוב ב-2010 ל-28.4% וב-2011 ל-28.8%. ב-2012 שיעורן ירד שוב והגיע ל-27.9%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (לפני החלת תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה. ב-2012 ל-55.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח בהשוואה ל-65.3% ב-2006.

כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2012 ירד והגיע לרמתו ב-2009 וכן ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח. כלומר, לחלק קטן יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה אך רמת השכר השתפרה מעט אף שהיתה עדיין נמוכה. רק ל-9.7% מהמשפחות שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יש לזכור שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.

בהתאם לתיקון בחוק מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40,000 ש"ח (ראו סעיף 1ב) יכולים לקבל גמלה להבטחת הכנסה. בתחילת 2012, לפני החלת החוק, היו כ-370 מקבלי הבטחת הכנסה שהחזיקו ברכב. עוד כ-740 משפחות החזיקו ברכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה וניידות), וכ-35 משפחות החזיקו ברכב לתקופת מעבר מוגבלת כדוגמת פיטורין. בתום השנה, בדצמבר 2012, החזיקו ברכב כ-1,400 משפחות. כ-530 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-40 לתקופת מעבר מוגבלת. עד השינוי בחוק, אופנוע לא הובא בחשבון כרכב מנועי ולאחריו הוכר כרכב מנועי. חלק מהעלייה במספר בעלי הרכב נובע מרישומם של המחזיקים באופנוע העומדים בתנאים, שחלקם היו זכאים לגמלה עוד לפני השינוי.

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה ומובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות. 5.7% מהמשפחות במוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי בשנת 2012 לעומת 5.4% ב-2011. סכום ההכנסה הממוצע לחודש למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה 1,709 ש"ח (ב-2011 היה כ-1,700) והגיע עד 6,706 ש"ח. לכ-770 משפחות (0.7% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה במוצע כ-2,972 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא זקיפת תשואה על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2012 לכ-23,700 משפחות, המהוות 22.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים, וערך הנכס הממוצע למשפחה היה 16,580 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,200 משפחות, שהן 2.1% מכלל המשפחות, היו בעלות נכס שערכו גרם להקטנת גמלתם. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שגמלתה הופחתה היה כ-43,500 ש"ח.

לכ-8,900 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,130 ש"ח בממוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,400 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

בדומה להכנסה הנזקפת מנכסים פיננסיים, נזקפת הכנסה מנכסי דלא ניידים. מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד היה 3,150, שהן 3% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. ערך הנכס הממוצע היה

לכ-8,900 משפחות
היתה הכנסה מעבודה
של כ-2,130 ש"ח
בממוצע ומנכסים
פיננסיים בערך
ממוצע של כ-14,400
ש"ח, הנמוך במעט
מהממוצע הכללי

כ-101,900 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-76,050 ש"ח. רק ל-125 משפחות היו נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

לוח 4
משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה עם הכנסה מעבודה,
לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008, 2010-2012

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכל		הרכב המשפחה
3,500+	3,000-3,500	2,000-3,000	1,500-2,000	1,000-1,500	1-1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
ממוצע ינואר-יולי 2005								
7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	37,240	סך הכל
0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	יחיד
10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	יחיד + ילדים
1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	זוג
11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	זוג + ילדים
ממוצע 2008								
8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	31,993	סך הכל
0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	יחיד
13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	יחיד + ילדים
3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	זוג
11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	זוג + ילדים
ממוצע 2010								
8.6	5.3	25.8	21.4	22.4	16.4	28.4	31,055	סך הכל
0.1	0.1	16.3	20.2	34.4	28.9	19.0	9,658	יחיד
14.5	8.3	31.1	19.8	15.2	11.2	43.6	11,820	יחיד + ילדים
4.4	4.4	18.0	22.5	33.1	17.6	26.7	2,240	זוג
11.6	7.7	32.1	25.5	15.1	8.0	31.9	7,337	זוג + ילדים
ממוצע 2011								
9.1	5.6	26.7	21.2	23.0	14.4	28.8	30,297	סך הכל
0.1	0.5	18.1	19.6	36.3	25.4	19.3	9,494	יחיד
15.6	8.4	31.9	19.1	15.0	10.0	42.7	11,060	יחיד + ילדים
5.2	4.9	20.5	21.7	31.9	15.8	26.9	2,196	זוג
12.0	8.1	31.8	26.0	15.4	6.7	34.0	7,547	זוג + ילדים
ממוצע 2012								
9.7	5.9	28.8	20.0	22.5	13.1	27.9	28,971	סך הכל
0.1	0.9	20.6	20.2	36.6	21.6	19.0	9,228	יחיד
16.8	9.0	33.2	17.2	14.0	9.9	41.1	10,386	יחיד + ילדים
6.2	5.1	22.6	22.5	29.1	14.6	25.8	2,079	זוג
12.7	8.0	34.7	23.1	15.0	6.4	33.1	7,279	זוג + ילדים

5. הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות מקבלות הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-41.5% ב-2012, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-5.6%, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3% ב-2011 וירד ב-2012 ל-29.2%. מניתוח שיעורי הגמלה לפי הרכבי משפחה, עולה כי שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים (לוח 5). חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011 ובשנה האחרונה ירד בעיקר כתוצאה מירידה בזוגות ללא ילדים בני 55 ויותר.

בעקבות החקיקה בשנים 2002-2003 השתנה מאוד הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה. שיעור המשפחות המקבלות גמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-41.5% ב-2012

ב-2012 עלתה רמת הגמלה במחירים ריאליים בכ-0.8% אך ירדה במונחי שחר ממוצע בכ-0.5%

לוח 5

משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה (אחוזים) לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה, 2012-2007

הרכב משפחה	דצמבר 2007	דצמבר 2008	דצמבר 2009	דצמבר 2010	דצמבר 2011	דצמבר 2012
יחיד המקבל שיעור רגיל	24.9	25.3	26.3	26.7	26.7	27.0
יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	5.9	5.1	4.2	3.5	3.0	2.7
יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני +55)	16.0	16.9	17.7	18.2	18.7	18.7
הורה יחיד (בני 55 או פחות)	23.3	22.7	21.5	21.4	21.1	20.8
זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני +55)	5.9	6.1	6.5	6.6	7.7	6.7
זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל	11.6	12.1	12.8	13.3	13.8	14.5
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	5.9	5.1	4.3	3.7	3.3	2.9
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני +55)	3.7	3.9	3.9	3.8	3.9	3.8
אחר	2.7	2.8	2.8	2.8	1.8	2.9

ד. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2012 עלתה רמת הגמלה במחירים ריאליים בכ-0.8% אך ירדה במונחי שחר ממוצע בכ-0.5% (לוח 6). העלייה הריאלית בקצבאות נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינואר היה 2.6% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2011: נובמבר 2011 בהשוואה לנובמבר 2010), ואילו מדד המחירים הממוצע לשנת 2012 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2011) עלה בכ-1.71%. הירידה בגמלה במונחי שחר ממוצע נובעת מעלייה של 2.69% בשכר הממוצע לעומת 2.6% - שיעור עדכון הקצבאות. קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף, משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מההסכום הבסיסי שהם 37% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 46.5% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

לוח 6

הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק*, 2012-2007

זוג עם שני ילדים				הורה יחיד עם שני ילדים		יחיד				שנה
שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל				
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	
35.1	3,126	30.2	2,686	35.1	3,126	20.3	1,804	18.0	1,603	**2007
44.5	3,968	44.5	3,968	45.4	4,044	22.5	2,004	22.5	2,004	***2007
36.2	3,201	31.1	2,750	36.2	3,201	20.9	1,846	18.6	1,614	**2008
45.9	4,062	45.9	4,062	46.8	4,139	23.2	2,052	23.2	2,052	***2008
37.6	3,237	32.3	2,781	37.6	3,237	21.7	1,868	19.3	1,661	**2009
47.7	4,109	47.7	4,109	48.6	4,187	24.1	2,076	24.1	2,076	***2009
37.7	3,272	32.4	2,811	37.7	3,272	21.8	1,888	19.3	1,678	**2010
47.9	4,154	47.9	4,154	48.8	4,232	24.2	2,098	24.2	2,098	***2010
37.2	3,236	31.9	2,780	37.2	3,236	21.4	1,867	19.1	1,660	**2011
47.2	4,107	47.2	4,107	48.0	4,184	23.8	2,075	23.8	2,075	***2011
37.0	3,264	31.7	2,804	37.0	3,264	21.3	1,883	19.0	1,674	**2012
46.9	4,143	46.9	4,143	47.8	4,221	23.7	2,093	23.7	2,093	***2012

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 *** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2012 ל-2.49 מיליארד ש"ח - ירידה של 1.1% לעומת השנה הקודמת. למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר, נצפתה ירידה בהיקף התשלומים בשל הירידה במספר המקבלים (1.4%) ועלייה נמוכה יותר בקצבה הממוצעת (של 0.8% בשנת 2012 לעומת 2011).

לוח 7

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2012-2007

שנה	מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)	מחירי 2012 (מיליוני ש"ח)
2007	2,419	2,777
2008	2,392	2,670
2009	2,482	2,682
2010	2,527	2,659
2011	2,477	2,520
2012	2,493	2,493

ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שביט הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא

הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה ב-2003 השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנת 2012 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי שהחלה ב-2005 - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשלוש השנים לאחר מכן, הירידות היו מתונות יותר - 2.6% ב-2009, 1.2% ב-2010 ו-2.9% ב-2011. בשנת 2012, התחזקה הירידה ושוב הגיע לכ-4% בקירוב. בסך הכל, שולמו בשנת 2012 דמי מזונות לכ-18.7 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2012 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-68% מהן היו גרושות, כ-13% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-10%, היו ידועות בציבור. יש לציין כי מסתמנת בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-68.2% ב-2012 ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-9.4% ב-2012. ב-2012 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותר ללא שינוי בשנים 2004-2012. 74% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-21% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,820 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום ששולם לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות. ב-2012 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 20% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36%

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות היו דומים ב-2012 למאפיינים בשנים הקודמות: כ-68% מהן היו גרושות, כ-13% התגוררו בנפרד מבן זוגן, 9% נישאו שנית וכ-10% ידועות בציבור

לוח 8

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2012

שנה	מצב משפחתי			סך הכל	
	אחר	נשואה שנית	גרושה	נשואה לחייב	מספרים מוחלטים
2007	5.9	8.2	72.1	13.8	21,771
2008	6.2	8.4	71.4	14.0	20,784
2009	7.0	8.7	70.6	13.7	20,253
2010	8.1	8.7	69.4	13.8	20,012
2011	8.9	8.7	68.7	13.7	19,438
2012	9.4	9.2	68.2	13.2	18,745

למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת (לוח 10). דמי המזונות כאחוז מהשכר הממוצע עלו - עלייה שעשויה להיות מוסברת בכך שמאחר שדמי המזונות (המעודכנים לפי מדד המחירים) עלו ביותר מהשכר הממוצע, שנותר פחות או יותר ללא שינוי בעשור החולף.

כ-45% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2012 עבדו (לעומת כ-75% בכלל הנשים הנשואות עם ילדים), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-17% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

כ-45% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2012 עבדו אך הכנסתן היתה נמוכה

חוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום

לוח 9

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2012

שנה	סך הכל		סוג התשלום (אחוזים)	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	לפי תקנות	
			מלא	בהפחתה
2007	21,771	100.0	6.3	22.7
2008	20,784	100.0	6.2	23.5
2009	20,253	100.0	5.7	22.0
2010	20,012	100.0	4.9	21.6
2011	19,438	100.0	5.2	21.7
2012	18,745	100.0	4.9	20.9

לוח 10

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2007-2012

שנה	סך הכל	סוג התשלום		עבודה	
		לפי פסקי דין	לפי התקנות	לא עובדות	עובדות
2007	19.1	18.3	17.2	35.0	22.6
2008	19.3	18.6	17.6	34.6	22.9
2009	20.3	19.6	18.6	36.2	23.8
2010	20.4	19.9	18.7	35.9	23.9
2011	20.6	20.1	18.8	35.8	24.2
2012	20.7	20.2	18.9	35.6	24.1

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שביטוח דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, 3,910 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה ב-2012, לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היוו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-21% ב-2011.

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש ולשאייריו לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים מינימלית סבירה (ראו פרק 4 [2], ביטוח זיקנה ושאיירים, סקירה שנתית 2007).

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות בגיל הזכאות (הגיל המוחלט), ובגיל הפרישה (הגיל המותנה) רק אם עמד במבחן הכנסות מעבודה ומהון. עד יוני 2004, גיל הפרישה (המותנה) היה 60-64 לנשים ו-65-69 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים: גיל הפרישה (המותנה) לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-69 מותנית במבחן הכנסות. גיל הזכאות (המוחלט) לגברים לא השתנה. גיל הפרישה (המותנה) לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: תחילה הועלה ל-62, ולפי חוק גיל הפרישה שנחקק ב-2004 לאחר הפסקה של 3 שנים היה אמור להעלות ל-64, אך בשנת 2011 החליטה הכנסת לדחות את המשך העלאת גיל הפרישה לנשים בחמש שנים. התהליך ההדרגתי של העלאת גיל הפרישה לנשים מגיל 62 ל-64 יתחדש שוב בשנת 2017 לאחר הפסקה של שמונה שנים. גיל הזכאות (המוחלט) לנשים הועלה בהדרגה בחוק גיל הפרישה מ-65 ל-70. בשנת 2012, לאחר הפסקה של 3 שנים שבה היה גיל זה 67, הוא עלה ל-67 וארבעה חודשים.

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים שנמצאו תלויים במבוטח או במבוטחת (לפי קריטריונים הקבועים בחוק כדוגמת מבחן הכנסות), וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. כמו כן, החל באפריל 2008 משולמת תוספת מיוחדת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה. **תוספת הוותק** משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר ל-10 השנים הראשונות ולא יותר מ-50%. **תוספת דחיית הקצבה** מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מהגיל המותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה. שיעור **התוספת המיוחדת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה** הוא 1% מ"הסכום הבסיסי".¹

קצבת השאיירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת בגין ילדים שהוגדרו כתלויים ותוספת ותק, והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה כאמור לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים חסרי הכנסה או שהכנסתם נמוכה, עד סכום הקצבה המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו ולפי הכללים המופיעים בחוק.

גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלואן בידי הממשלה.

זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיות

1 ראו הערה 3 בפרק 1.

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות בגיל הזכאות (הגיל המוחלט). בגיל הפרישה (הגיל המותנה) היא משולמת רק אם המבוטח עמד במבחן הכנסות מעבודה ומהון

המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

שירות הייעוץ לקשיש - במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש - מתנדבים קשישים תומכים בקשישים אחרים. זו עוד פעילות של המוסד בקהילה, נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל.² בשנת 2012 פעלו במסגרת השירות כ-4,400 מתנדבים בממוצע לחודש והתקיימו כ-370 אלף ביקורי בית. השירות טיפל בכ-153 אלף פניות לייעוץ.

מענק פטירה - משולם בעבור זכאי לקצבת זיקנה או שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי) שהניח אחריו בן זוג ובהיעדר בן זוג ילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

דמי קבורה - כל נפטר בישראל זכאי להיות מובא לקבורה ללא תשלום. המוסד לביטוח לאומי משלם דמי קבורה האמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה, בעבור כל נפטר שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. באוכלוסיות הנוהגות לקבור שלא על-ידי חברת קבורה ניתנת אפשרות לקבל דמי קבורה אלה באופן אישי. תעריף דמי הקבורה מסווג לפי גיל הנפטר וגודל היישוב שבו עוסקת חברת הקבורה. חברת הקבורה רשאית במצבים מסוימים לגבות תשלום עבור קבורה (רכישת קבר בחיים, רכישה לאחר פטירה בחלקה מיוחדת וקבורה בבית עלמין סגור). אם מספר הקבורות בתשלום גבוה מהשיעור הנקוב בתקנות, חברת הקבורה זכאית לתשלומים מופחתים. בשנת 2012 שולמו דמי קבורה בעבור כ-41 אלף קבורות.

ב. שינויי חקיקה

1. שינויי חקיקה בשיעורי קצבאות זיקנה ושאירים

- **קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי** - בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009 נקבע שקצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה עד שנת 2011 בשיעור של כ-7.3%. הקצבאות גדלו כך שנשמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.
- באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 היא גדלה ל-17.35% ובינואר 2011 ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה גדלו אף הן בהתאם.
- גידול זה בשיעור הקצבה מתווסף לגידול בשיעורי הקצבה בשנים האחרונות. ביולי 2006 עלתה הגמלה מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%, באפריל 2008 מ-16.2% ל-16.5% ועוד תוספת של 1% מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 הסתכם שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאירים בכ-3%, בינואר 2010 בכ-2.1%, ובינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3%.
- **קצבאות זיקנה ושאירים לרבות השלמת הכנסה** גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. בנוסף החל בחודש אוגוסט 2009 נוספה קבוצת גיל של בני 70-79 ושולמה להם תוספת בסכום של כ-120 ש"ח ליחיד וכ-180 ש"ח למי שיש עמו תלויים (תוספת זו כוללת

2 תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונת מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005.

גם את הגידול בקצבה הבסיסית). לבני 80 ויותר שולמה תוספת בסכום של ש"ח ליחיד ו-107 ש"ח למי שיש עמו תלויים. ב-2010 וב-2011 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מינואר 2010 29.9% מהסכום הבסיסי למי שטרם מלאו לו 70, 30.7% לבני 70-79 ו-32.1% למי שמלאו לו 80 שנה. מינואר 2011 שיעוריה 30.3%, 31.2% ו-32.6% מהסכום הבסיסי בהתאמה.

יש לציין שהגדלת שיעורי הקצבה הכוללת השלמת הכנסה מתווספת לגידול בשיעורי קצבה זו שחלו בשנים האחרונות. הקצבה ליחיד שהיתה 25% מהסכום הבסיסי עד יוני 2005 גדלה ל-27.3% ביולי 2005, ל-28.5% ביולי 2006 ול-28.8% באפריל 2008. שיעורה למי שמלאו 80 שנה היה עד אוגוסט 2009 30.8% מהסכום הבסיסי.

2. שינויי חקיקה בתנאי הזכאות לקצבאות

תוספת השלמת הכנסה הועלתה בדומה לגמלה להבטחת הכנסה בשנים האחרונות. הקצבה ליחיד, שהיתה 25% מהסכום הבסיסי, גדלה ל-28.8% באפריל 2008

- **הוארכה תקופת התשלום למפרע (רטרואקטיבית) לתובעים קצבת זיקנה לאחר גיל הזכאות:** אפשר לשלם למפרע עד 48 חודשים לכל היותר בגיל הזכאות, ובהם עד 12 חודשים גם בגיל הפרישה. התיקון חל על תביעות שהוגשו מ-1.2.2008 ואילך.
- **תשלום תוספת השלמת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות:** נשים השוהות במקלט לנשים נפגעות אלימות יהיו זכאיות לתשלום תוספת השלמת הכנסה תחת תנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו תוספת להשלמת הכנסה בחודש שקדם לשהותן במקלט.
- **בוטלה ההוראה כי בעלות או שימוש קבוע ברכב שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה ונקבע לה הסדר חלופי:** הכנסה חודשית תיזקף מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי מעל סכום זה לא יהיו זכאים לגמלה להבטחת הכנסה או לתוספת להשלמת הכנסה (חוץ מבעלי רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את תוספת השלמת הכנסה. ההכנסה הנוקפת שיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה מעל ל-17% מהשכר הממוצע), 17,000 ש"ח לעומת 9,000 ש"ח לאחר.
- **תוקן חוק הבטחת הכנסה בנושא זקיפת הכנסה מנכסים:** שווי הכנסה מנכס יהיה לפי סוג הנכס (פיננסי או נדל"ן), בהתחשב בשווי הנכס בשיעור תשואה המתאים לתנאי השוק ובתוספת מדורגת נוספת, הרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ ל-12 חודשים המפורסם על-ידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. מדורגות התוספת הנוספת ושיעורן הנע בין 1.5% ל-5% מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף.
- **הורחבו התנאים לתשלום קצבת זיקנה לכל עקרות הבית.** החל ב-1996 עקרת בית (אישה נשואה שכן זוגה מבוסח ושאיינה עובדת ואיינה עובדת עצמאית) ואלמנה המקבלת קצבת שאירים או קצבת תלויים שאיינה עובדת ואיינה עובדת עצמאית (אלמנה בת קצבה) אשר נולדו מ-1931 ואילך והיו תושבות ישראל במשך 5 שנים לפני גיל הזכאות, זכאיות לקצבת זיקנה בגיל הזכאות. החל בינואר 2013 גם עקרת בית ואלמנה בת קצבה שנולדו מוקדם יותר, לפני 1931, יוכלו להיות זכאיות לקצבת זיקנה באותם תנאים.

קצבת זיקנה לעקרות בית ולאמנות בנות קצבה

בתחילת 1996 נכנס לתוקפו תיקון מס' 7 לחוק הביטוח הלאומי שלפיו עקרת בית או אלמנה המקבלת קצבת שאירים או קצבת תלויים (מכוחו של מבוטח שנהרג עקב פגיעה בעבודה) והן אינן עובדות ואינן עובדות עצמאיות, יהיו זכאיות לקצבת זיקנה בזכות עצמן. לקצבה יהיו זכאיות מי שנולדו לאחר 31.12.1930 (שכאשר הוחל החוק היו בנות 65 או פחות) ובתנאי שהיו תושבות ישראל במשך 5 שנים לפחות לפני גיל הזכאות.

עקרת הבית לעניין קצבת זיקנה היא אישה נשואה, חוץ מעגונה, שבן זוגה מבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי ומתקיימים בה התנאים האלה: היא אינה עובדת ואינה עובדת עצמאית ולא צברה די שנות ביטוח כעובדת מבוטחת לצורך זכאות לקצבת זיקנה. לקצבה זכאיות גם אלמנות הזכאיות לקצבת שאירים או קצבת תלויים ושמתיימרים בהם התנאים שלעיל (להלן - אלמנה בת קצבה).

קצבת הזיקנה שעקרות בית ואלמנות כאמור זכאיות לה, היא קצבה בסיסית ללא התוספות (תוספת ותק, תוספת דחיית קצבה ותוספת תלויים). בני הזוג של עקרות בית אינם זכאים לקצבת שאירים לאחר פטירתן, אך זכאים למענק פטירה וילדיהן זכאים לקצבת שאירים.

עקרות בית ואלמנות בנות קצבה שזכאיות לקצבת שאירים אינן זכאיות לשילוב של קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לאחר פטירת בן הזוג, כפי שזכאים שאר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, אך יכולות לבחור בקצבה הגבוהה מבין השתיים.

במהלך השנים הוגשו הצעות חוק רבות להרחבת הזכאות לקצבת זיקנה גם לעקרות בית ולאמנות בנות קצבה מבוגרות יותר. בכנסת ה-17 הוגשו שתי הצעות חוק להרחבת תחולתו של התיקון ובכנסת ה-18 הוגשו שלוש הצעות נוספות. בשנת 2012 הורחבה תחולת תיקון מס' 7, כך שהזכאות לקצבה תחול על כלל עקרות הבית והאלמנות בנות קצבה, לרבות מי שהגיעו לגיל הזכאות לפני שהתיקון נכנס לתוקפו, כלומר נשים שנולדו לפני 1931. התיקון (מס' 138) שהוחל ב-1.1.2013, מרחיב את הזכאות לנשים בנות 82 ויותר.

התיקון נועד להרחיב את זכויותיהן של עקרות הבית והאלמנות, אך הזכאות לקצבת זיקנה עשויה להשפיע על הזכאות לתוספת השלמת הכנסה - המשולמת למי שהכנסתו מעבודה, מפנסיה או ממקור אחר נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית לקיום כפי שנקבע בחוק. התוספת מזכה את מקבליה בהנחות שונות, בהן הנחה בתרופות, דמי ביטוח בריאות מופחתים והנחה בתשלומי ארנונה וחשמל.

תוספת השלמת הכנסה משולמת למשפחה ונקבעת לפי הכנסות בני הזוג. קצבת הזיקנה נחשבת להכנסה לצורך מבחן ההכנסות, ולכן תשלומה עשוי לגרום לעיתים להפסקת הזכאות להשלמת הכנסה לאור הגדלת הכנסות המשפחה מהקצבה. בעוד שלפני התיקון היה בן הזוג זכאי לקצבת זיקנה הכוללת תוספת לבת זוג, לאחריו יהיה זכאי כל אחד מבני הזוג לקצבת זיקנה בזכות עצמו (לוח 2). שלילת הזכאות לתוספת השלמת הכנסה עשויה לגרום אובדן הזכאות לחלק מההטבות הנלוות, וכך ההכנסה הפנויה של המשפחה תקטן. לכן נקבע בתיקון כי בני זוג שהיו זכאים להטבות נלוות כמקבלי תוספת השלמת הכנסה יוסיפו להיות זכאים להן למרות הפסקת זכאותם לתוספת זו.

במהלך השנים הוגשו הצעות חוק רבות להרחבת הזכאות לקצבת זיקנה גם לעקרות בית ולאמנות בנות קצבה מבוגרות יותר

לא למנות הזכאיות לקצבת שאירים משולמת קצבת שאירים לפי שנות הוותק שצבר בן הזוג ותוספת בעבור ילדים (כהגדרתם בחוק), התלויים בהן. לפיכך מרביתן זכאיות לקצבת שאירים שסכומה גבוה יותר מסכום קצבת הזיקנה שהן זכאיות לו לפי התיקון. אנו מניחים שלאור נתונים אלה רובן יבחרו בקצבת השאירים המשולמת להן מכוחו של בן הזוג ולא בקצבת הזיקנה המשולמת להן בעד עצמן.

להלן דוגמאות של סכומי קצבאות זיקנה לעקרות בית ואלמנות הזכאיות לקצבת שאירים לפני התיקון בחוק ולאחריו (במחירי 2013, לוחות 1-4).

לוח 1

עקרות בית: קצבת זיקנה* ללא תוספת השלמת הכנסה (ש"ח)

קצבה עם תוספות ותק ודחיית קצבה מרביות		קצבה ללא תוספות ותק ודחיית קצבה		מרכיבי הקצבה
לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	
1,587	1,587	1,587	1,587	קצבת זיקנה לבן הזוג בן 80 ויותר
0	755	0	755	תוספת בעבור בת הזוג
1,389	2,049	0	0	תוספת ותק (50%) ותוספת דחיית קצבה (25%)
1,587	לא רלוונטי	1,587	לא רלוונטי	קצבת זיקנה לעקרת בית עם תוספת לבנות 80 ויותר
4,563	4,391	3,174	2,342	סך הכל לזוג

* סכום הקצבה בשנת 2013.

התיקון מוסיף למשפחות של עקרות בית שאינן זכאיות לתוספת השלמת הכנסה (לוח 1) סכום של 172-832 ש"ח לחודש בהתאם לתוספות שבן הזוג זכאי להן (לא כולל תוספת השלמה לנכות). ככל שסכום התוספות של בן הזוג קטן יותר, התוספת המשפחתית הנובעת מהתיקון גדולה יותר. משפחות של עקרות בית אשר בן זוגן מקבל תוספת ותק מרבית ותוספת דחיית קצבה של 20% (לוח 2) אינן זכאיות לתוספת השלמת הכנסה לאחר התיקון, אך יוכלו לשמור על הזכאות להטבות הנלוות.

אלמנה הזכאית לקצבת שאירים ואינה זכאית להשלמת הכנסה (לוח 3) - בחירתה תושפע מהתוספות שהיתה זכאית להן בקצבת שאירים מכוחו של בן זוגה. ככל שגדל סכום תוספת הוותק גדל הפער בין קצבת השאירים לקצבת הזיקנה. עוד יש לזכור, כי אלמנה עם ילדים שתבחר בקצבת זיקנה לא תהיה זכאית לתוספת בעבור ילדיה, שאולי היתה זכאית לה בקצבת השאירים.

אלמנה המקבלת קצבת שאירים וזכאית לתוספת השלמת הכנסה (לוח 4) לא תאבד את זכאותה להשלמת הכנסה אם תבחר בקצבת הזיקנה, אף אם בן זוגה היה זכאי לתוספת ותק מרבית.

לסיכום, תיקון 138 שהוחל בתחילת 2013 מרחיב את הזכאות לקצבת זיקנה לכלל עקרות הבית והאלמנות בנות קצבה ללא תלות בשנת לידתן. התיקון נועד להיטיב עם מי שנולדו לפני שנת 1931, ולכן מי שהיו זכאיות לתוספת להשלמת הכנסה לפני התיקון שומרות על זכאותן להטבות הנלוות גם אם הכנסתן גדלה בעקבות קצבת הזיקנה והן אינן זכאיות עוד להשלמת הכנסה. בכך מבטיח התיקון שההכנסה הפנויה של המשפחה תישמר ולא תישחק.

בתחילת 2013 הורחבה הזכאות לקצבת זיקנה לכל עקרות הבית והאלמנות בנות קצבה ללא תלות בשנת לידתן

לוח 2

עקרות בית: קצבת זיקנה* עם תוספת השלמת הכנסה (ש"ח)

קצבה עם תוספות ותק מרבית ודחיית קצבה		קצבה ללא תוספות ותק ודחיית קצבה		מרכיבי הקצבה
לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	
1,587	1,587	1,587	1,587	קצבת זיקנה לבן הזוג עם תוספת לבני 80 ויותר
0	755	0	755	תוספת בעבור בת הזוג
1,270	1,874	0	0	תוספת ותק (50%) ותוספת דחיית קצבה (20%)
1,587	לא רלוונטי	1,587	לא רלוונטי	קצבת זיקנה לעקרת בית עם תוספת לבנות 80 ויותר
לא זכאי	170	1,212	2,044	תוספת השלמת הכנסה
4,444	4,386	4,386	4,386	סך הכל לזוג

* סכום הקצבה בשנת 2013.

לוח 3

אלמנות: קצבת שאירים* ללא תוספת השלמת הכנסה (ש"ח)

קצבה עם תוספת ותק מרבית		קצבה ללא תוספת ותק		מרכיבי הקצבה
לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	
0	1,587	0	1,587	קצבת שאירים עם תוספת לבנות 80 ויותר
0	794	0	0	תוספת ותק (50%)
1,587	לא רלוונטי	1,587	לא רלוונטי	קצבת זיקנה לעקרת בית עם תוספת לבנות 80 ויותר
1,587	2,381	1,587	1,587	סך הכל ליחיד

* סכום הקצבה בשנת 2013.

לוח 4

אלמנות: קצבת שאירים* עם תוספת השלמת הכנסה (ש"ח)

קצבה עם תוספת ותק מרבית		קצבה ללא תוספת ותק		מרכיבי הקצבה
לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	לאחר התיקון ב-2012	לפני 1996	
0	1,587	0	1,587	קצבת שאירים עם תוספת לבנות 80 ויותר
0	794	0	0	תוספת ותק (50%)
1,587	לא רלוונטי	1,587	לא רלוונטי	קצבת זיקנה לעקרת בית עם תוספת לבנות 80 ויותר
1,374	581	1,374	1,374	תוספת השלמת הכנסה
2,961	2,961	2,961	2,961	סך הכל ליחיד

* סכום הקצבה בשנת 2013.

ג. מקבלי הקצבאות

1. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בלבד

בשנת 2012 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-701 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-101 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו כ-96.2 אלף קשישים שקיבלו קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף 3 להלן) וכ-42.2 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף 4 להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2012 ב-4.3% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד (לפי חוק הביטוח הלאומי) ירד בשיעור של 0.7%.

מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיף לרדת בשנת 2012 בשיעור של 5.4%, לאחר ירידה של 5.0% ב-2011 ושל 4.8% ב-2010. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 7.7% בשנת 2012. התפתחות זו היא המשך של מגמת ההאטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים, הצפויות להוסיף ולהקטין את היקף האוכלוסייה הזו בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2012 ב-3.4%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 2.9%, שיעורי גידול הזהים לנתוני השנה הקודמת.

מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיף לרדת בשיעור של 5.4%, לאחר ירידה של 5.0% ב-2011 ושל 4.8% ב-2010

לוח 1

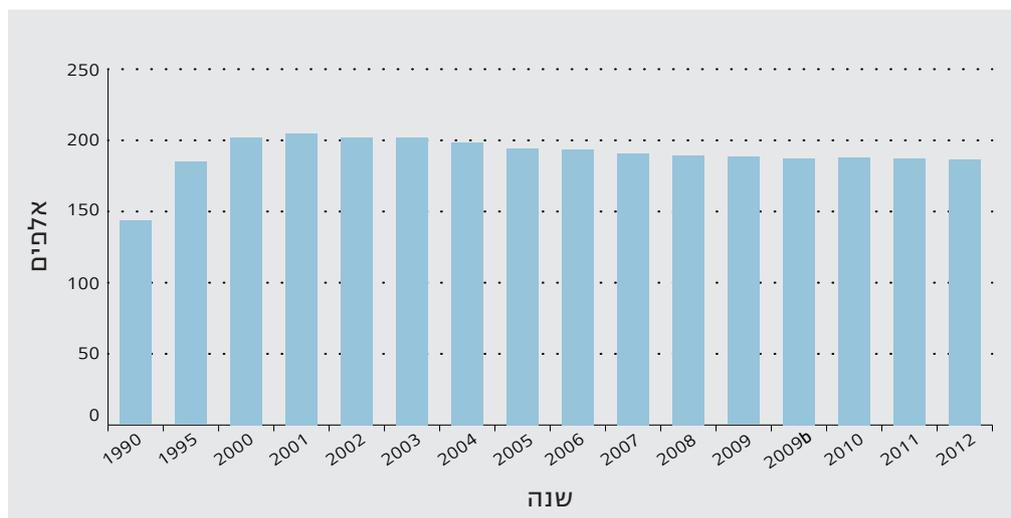
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2012-2010

שיעור גידול שנתי	מספר המקבלים (ממוצע)			סך הכל
	2011	2012	2010	
2.9	2.9	802,491	780,107	758,490
				זיקנה
3.4	3.4	701,289	678,134	656,034
4.3	4.3	640,110	613,476	587,949
-5.4	5.0	61,178	64,658	68,085
				שאיירים
-0.8	-0.5	101,202	101,973	102,456
-0.7	-0.4	100,842	101,590	102,026
-6.0	-11.1	360	383	431

2. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המקבלים השלמת הכנסה בשנים 1990-2001 גדל בהתמדה בעקבות הצטרפותם של עולים חדשים רבים למערכת, ומ-2008 הוא ירד בהדרגה (תרשים 1), בעיקר כתוצאה מהירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות.

תרשים 1
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה
(אלפים, ממוצע לחודש), *2012-1990



* עד 2009 מקבלי קצבאות מפוצלות נמנו כיחידה נפרדת ומשנת 2010 - כיחידה אחת. כדי לאפשר השוואה על פני זמן, נתוני 2009 מופיעים בשתי הצורות (2009 - כיחידה נפרדת, 2009b כיחידה אחת).

לוח 2
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2012

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכל	סוג הקצבה
4,570	6,079	67,078	689,669	813,947	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכל
21.0	21.8	38.9	21.1	23.0	% המקבלים השלמת הכנסה
1,182	2,104	43,964	606,398	653,648	קצבת זיקנה לפי חוק הב"ל
50.4	34.5	39.6	13.8	15.7	% המקבלים השלמת הכנסה
156	182	10,709	48,594	59,641	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הב"ל
94.2	90.7	91.8	94.7	94.1	% המקבלים השלמת הכנסה
3,085	3,790	7,990	85,654	100,319	קצבת שאירים לפי חוק הב"ל
10.5	14.7	14.7	30.2	27.8	% המקבלים השלמת הכנסה
16	14	32	277	339	קצבת שאירים שלא לפי חוק הב"ל
62.5	57.1	65.6	67.2	66.4	% המקבלים השלמת הכנסה

* כולל בן זוג או ילדים - בזיקנה, וילדים - בשאיירים.

מספר מקבלי השלמת הכנסה קטן במעט ב-2012 - 186.8 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 187.3 אלף ב-2011 - ובכך ירד מתחת לרמתו ב-1996. שיעורם בכלל מקבלי הגמלה ירד אף הוא במעט, מ-24% ב-2011 ל-23.3% בשנה זו.

מספר מקבלי השלמת הכנסה קטן במעט ב-2012 - 186.8 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 187.3 אלף ב-2011

לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2012. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2012 הגיע ל-23.0% לעומת 23.7% בדצמבר 2011. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד במעט והגיע ל-15.7%, ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק נשאר כשהיה ב-2011 -27.8%.

כצפוי אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעיימם נמנים בעיקר העולים החדשים: 94.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-66.4% ממקבלי קצבת שאירים אלה בדצמבר 2012 היו זכאים להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן הכנסות, ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד. למרות שיעורם הגבוה בקרב מקבלי קצבת זיקנה מיוחדת מסתמנת ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה אף בקרב מקבלי קצבאות אלה. בדצמבר 2011 היה שיעורם 94.4% מבין מקבלי קצבת זיקנה מיוחדת ו-69.1% בין מקבלי קצבת שאירים מיוחדת.

יש לציין שבשנים 2000-2006 ירד שיעור מקבלי קצבת השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 3). העלאת שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה בשנים האחרונות (סעיף ב' לעיל) לקבוצות הגיל השונות תרמה לעלייה בשיעור הזכאים לקצבה זו מ-2006 עד 2010 ולאחר מכן חלה ירידה. הנתונים המצטברים מלמדים כי בשנים שבהן חל גידול בקצבה בלט הגידול במספר הזכאים לה (למשל, 2006, 2008, 2009, 2010).

לוח 3

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי עם השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 2012-2004

שנה	סך הכל	מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי	
		מתוכם: מקבלי השלמת הכנסה	שיעור מקבלי השלמת הכנסה
2004	527,363	81,271	15.4
2005	528,273	81,288	15.4
2006	539,265	84,127	15.6
2007	544,630	85,817	15.8
2008	555,508	88,011	15.8
*2009	570,854	91,139	16.0
**2009	568,424	90,288	15.9
2010	587,949	94,438	16.1
2011	613,476	97,598	15.9
2012	640,110	100,884	15.8

* מקבלי קצבאות ממוצלות נמנים כיחידה נפרדת.
** מקבלי קצבאות ממוצלות נמנים כיחידה אחת.

אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד במעט ב-2012 והגיע ל-15.7%, ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק נשאר כשהיה ב-2011 -27.8%

3. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה - זיקנה ושאירים (להלן **שתי הקצבאות**). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאירים. ללא קשר לאיזו קצבה היתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ומחצית מקצבת השאירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה **לפי חוק**. מקבלי קצבה **שלא לפי חוק** מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאירים.

בדצמבר 2012 היו זכאים לשתי הקצבאות 97,680 אלמנות ואלמנים, 94.3% בהם נשים (לוח 4), שהם 14.9% מכלל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים אינו מפתיע, מכמה סיבות: (א) אחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. (ב) הזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות. (ג) נשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

בדצמבר 2012 היו זכאים לשתי הקצבאות 97,680 אלמנות ואלמנים, 94.3% בהם נשים, שהן 14.9% מכלל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק

שיעור הגידול של מקבלי מחצית קצבת שאירים נמוך משיעור הגידול בסך מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק (3.2% ו-4.3% שנתי בהתאמה). בדצמבר 2012 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד כ-3,034 ש"ח, כשליש ממנה היא קצבת שאירים. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, משום שלרוב קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה גבוהות יותר.

כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה - 7.6% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כמעט כפול משיעור הנשים, משום שאלמנים (ללא ילדים קטינים) עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאירים לעומת האלמנות שהיו פטורות ממנו. מאחר שרק אלמנים העומדים בתנאי מבחן ההכנסות זכאים לקבל קצבת שאירים, מצבם הכלכלי של האלמנים מקבלי קצבת שאירים נוטה להיות חמור יותר מזה של האלמנות שאינן חייבות במבחן זה כתנאי לקבלת הקצבה. זאת ועוד: נשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (1,044.6 ש"ח לעומת 888.5 ש"ח), עקב מספר שנות ותק גדול יותר שצברו בני זוגן.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק: גברים 79.6 שנים לעומת 76.4 בהתאמה, ונשים - 77.9 לעומת 72.5 בהתאמה.

לוח 4

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לפי מין, דצמבר 2012

נשים	גברים	סך הכל	
92,088	5,592	97,680	מספר מקבלים
7.3	12.9	7.6	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
3,028.4	3,121.8	3,033.8	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,044.6	888.5	1,035.7	מזה: חצי שאירים (ש"ח)
77.9	79.6	78	גיל ממוצע

4. מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, ולאחר מכן משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור מערך הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לקשיש נכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות קצבה חודשית נוספת (ראו פרק נכות), ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, וסכומה במרבית המקרים 244-360 ש"ח לחודש בדצמבר 2012, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות וקצבה חודשית נוספת, אם הוא זכאי לה, נוסף על קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2012 כ-45 אלף קשישים נכים (49% בהם נשים) קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לסכום הקצבה בנכות או עם קצבה חודשית נוספת (או שניהם), וזו עלייה של 12.9% לעומת דצמבר 2011 (שיעור גבוה משיעור הגידול ב-2011) (לוח 5). כ-87% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הסכום הממוצע של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היה בדצמבר 2012 כ-2,763 ש"ח, כחמישית ממנו השלמה לקצבת נכות הכוללת קצבה חודשית נוספת. 23.3% מהמקבלים השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת לנכה היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כשיעור הגברים והנשים הזכאים דומה: 22.7% ו-24% בהתאמה.

בדצמבר 2012 כ-45 אלף קשישים נכים (49% בהם נשים) קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לסכום הקצבה בנכות או עם קצבה חודשית נוספת (או שניהם), וזו עלייה של 12.9% לעומת דצמבר 2011

לוח 5

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2012

נשים	גברים	סך הכל	סך כל המקבלים
21,809	23,050	44,859	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
18,760	20,066	38,826	קצבה ממוצעת (ש"ח)
2,718.7	2,806.5	2,763.4	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
613.9	438.3	524.7	גיל ממוצע
66.2	71.5	68.9	

5. מקבלי תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ולא יותר מ-50% מהקצבה. לוח 6 מראה כי בשנת 2012 הוסיף לגדול אחוז הנשים והגברים ששולמה להם תוספת ותק והגיע ל-76% ול-94% בהתאמה. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-30.3% מן הקצבה הבסיסית ב-2011 ל-30.7% ממנה ב-2012 (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 37%). כלומר, אחוז המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן משולמת התוספת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה גבוהה מהתוספת שקיבלו הנשים - 42% לעומת 23.7% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.6% ו-31.2%, בהתאמה).

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים נשאר כפי שהיה ב-2011 אצל הגברים, 98.2%, והמשיך את מגמת העלייה ל-85.9% ב-2012 בקרב הנשים. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז

הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל המקבלים. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2012 עלתה בקרב נשים אך ירדה בקרב הגברים, אך הפער בתוספת ביניהם נותר גדול: 44% לגברים ו-28.7% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובמשך שנות עבודתן, צפוי לעלות שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וכן צפוי גידול בתוספת הוותק הממוצעת.

לוח 6

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור המקבלים תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת, 2008-2012 (דצמבר)

שנה	שיעור המקבלים תוספת מכלל המקבלים			שיעור התוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
*2008	80.4	92.9	71.5	29.4	41.0	21.3
**2008	83.7	94.4	77.7	29.9	39.3	24.6
*2009	80.1	93.1	72.6	29.7	41.2	21.8
**2009	88.4	96.8	83.2	32.9	43.1	26.6
***, *2009	80.9	93.1	72.6	29.6	41.2	21.8
***, **2009	88.4	96.8	83.2	32.9	43.1	26.6
*2010	81.5	93.4	73.8	29.9	41.5	22.5
**2010	87.7	97.6	82.0	33.3	44.7	26.7
*2011	82.2	93.7	74.8	30.3	41.7	23.0
**2011	89.2	98.2	83.6	34.2	44.6	27.7
*2012	83.0	94.0	76.0	30.7	42.0	23.7
**2012	90.9	98.2	85.9	35.0	44.0	28.7
תוספת דחיית קצבה						
*2008	13.5	14.6	12.8	2.3	2.5	2.2
**2008	12.8	18.5	9.6	2.5	3.6	1.9
*2009	13.5	14.8	12.7	2.3	2.5	2.2
**2009	13.8	19.2	10.5	2.5	3.3	2.0
***, *2009	13.6	14.9	12.7	2.3	2.5	2.2
***, **2009	13.8	19.3	10.5	2.5	3.2	2.0
*2010	13.4	14.7	12.5	2.3	2.5	2.2
**2010	10.0	11.9	8.9	1.9	1.9	1.9
*2011	13.2	14.5	12.5	2.3	2.4	2.2
**2011	11.4	11.1	11.6	2.0	1.4	2.4
*2012	13.1	14.2	12.5	2.3	2.3	2.2
**2012	11.1	10.4	11.6	1.8	1.2	2.2

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

*** עד 2009 מקבלי קצבאות מפוצלות נמנו כיחידה נפרדת, ומשנת 2010 - כיחידה אחת. כדי לאפשר השוואה על פני זמן, נתוני 2009 מופיעים בשתי הצורות - כיחידה נפרדת וכיחידה אחת.

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהמנוח היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים (זכאים לשאיירים בלבד וזכאים למחצית קצבת שאירים), 86.3%, זכאים לתוספת זו, וכצפוי שיעור הנשים המקבלות את התוספת שצבר בן זוגן המנוח גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו - 87.4% לעומת 70.5% בהתאמה. בנוסף, תוספת הוותק הממוצעת שהנשים זכאיות לה גבוהה מזו של הגברים: נשים מקבלות תוספת ממוצעת של 28.5% בעוד גברים זכאים רק ל-22.9%. התוספת הממוצעת בקרב הזכאים לתוספת היא 30.2% בממוצע, המיתרגמים לתוספת בעבור 15.1 שנים שמעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

6. מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת הזיקנה בטווח הגילאים שבין גיל הפרישה לגיל הזכאות מותנית במבחן הכנסות. יחיד שהכנסתו מעבודה אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע זכאי לגמלה מלאה (לזוג - 76% מהשכר הממוצע). גם הכנסות מהון ברמות גבוהות מובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות (כמפורט בחוק ובתקנות). על כל שקל נוסף מנוכים מקצבת הזיקנה 60 אג' (קצבה מופחתת) עד לאיפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה ויקבל תוספת דחיית פרישה בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה של דחייה. מי שזכאי לקצבה מופחתת רשאי לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים שקיבלו תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ב-2012 ל-14.2%

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2012 תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ל-14.2%. ההסבר בחלקו הוא דחיית גיל הפרישה ובעקבות כך הפחתת שנות דחייה פוטנציאליות לצבירה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה פחתה במעט לגברים והיתה 2.3%. אחוז הנשים שקיבלו תוספת זו נשאר כשהיה משנת 2010, 12.5%. התוספת הממוצעת ששולמה למקבלת קצבה נותרה כשהיתה בשנים קודמות, 2.2%. למעשה, שיעור התוספת הממוצעת לנשים נותר ללא שינוי מאז 2003. התוספת הממוצעת למקבליה היתה 17.1%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים.

בקרב כלל המצטרפים והמצטרפות החדשות היתה ירידה גם באחוז מקבלי התוספת (סך הכול וגברים בלבד. בקרב הנשים האחוז לא השתנה) וגם בתוספת הממוצעת למקבלי הקצבה. שיעור הזכאים לתוספת ירד מ-11.4% בשנה הקודמת ל-11.1%, ושיעור התוספת ששולמה ירד ל-1.8%. התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2012 היתה נמוכה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 1.8% לעומת 2.3% בהתאמה, וכך גם שיעור המקבלים תוספת זו, 11.1% לעומת 13.1%. מכאן, שהפורשים החדשים נוטים פחות מהוותיקים לדחות את פרישתם. נטייה דומה נצפתה גם ב-2010 וב-2011, ויהיה מעניין לראות אם נטייה זו תימשך בעתיד.

עם זאת, הגברים שהצטרפו השנה ודחו את פרישתם זכאים לתוספת של 11.9% בממוצע - הם דחו את פרישתם ב-2.4 שנים בממוצע כלומר כמעט במלוא תקופת הדחייה, שלוש שנים. בקרב הנשים תקופת הדחייה המרבית ארוכה יותר (ראו פירוט בהמשך), והמצטרפות החדשות שדחו את פרישתן היו זכאיות לתוספת של 18.8%, כלומר 3.8 שנים.

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי שיעור התוספת בקרב הנשים לגדול בעתיד. ב-5 השנים הקרובות גיל הפרישה לנשים יישאר 62 ואילו גיל הזכאות יוסיף לעלות בהדרגה ויגיע בשנת 2020 לגיל 70. מכאן שמספר השנים שיש להזכות בעבורן בתוספת דחיית פרישה יגדל בהדרגה מ-5 ל-8 ויתכנס ל-6 בתום תהליך העלאת גיל הפרישה. מנגד, מספר השנים שגבר יכול לדחות את קצבתו הוא 3 בלבד. לפיכך הפער בשיעור תוספת זו בקרב מקבלי הגמלה בין גברים ונשים צפוי להצטמצם וייתכן

אף כי שיעור התוספת הממוצעת לנשים יהיה גבוה יותר מזה של הגברים (כפי שנצפה כבר בשנתיים האחרונות בקרב המצטרפים והמצטרפות למערכת).

ד. תשלומים

1. רמת הקצבאות

בשנת 2012 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) לעומת 2011 בשיעור של 0.8% ריאלית. גידול זה נובע מעדכון הקצבאות בשיעור 2.6%, הגבוה מהגידול במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2012 בשיעור של 1.7%. גם קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה עלו ריאלית ב-2012 בשיעור של 0.9%. שיעור הקצבה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע ירד, מ-16.9% ל-16.8% ליחיד עד גיל 80.

קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלו ב-2012 לעומת עלו ב-0.8% ריאלית, עקב עדכון הקצבאות בשיעור 2.6%

לוח 7

סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2012-2008

שנה	יחיד		זקן/ה עם בן/ת זוג תלוי/ה		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
מי שטרם מלאו לו 80 שנה						
2008	1,348	15.2	2,025	22.9	2,608	29.5
2009	1,387	16.1	2,083	24.2	2,680	31.1
2010	1,456	16.8	2,187	25.2	2,815	32.4
2011	1,469	16.9	2,207	25.4	2,846	32.7
2012	1,481	16.8	2,226	25.2	2,871	32.6
מי שמלאו לו 80 שנה						
2008	1,431	16.2	2,107	23.8		
2009	1,471	17.1	2,166	25.1		
2010	1,539	17.7	2,269	26.2		
2011	1,552	17.8	2,290	26.3		
2012	1,565	17.7	2,310	26.2		

* לא כולל קצבאות ילדים.

2. היקף התשלומים

ב-2012 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 3.8%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית ב-4.9% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית ב-2.2%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2012 ל-15.6%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2012 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 5%, שהיה גבוה יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2012 ירד ל-37.5% לאחר שהיה 37.9% בשנה הקודמת.

סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) גדל ב-2012 במחירים קבועים בשיעור של 3.8%

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	סוג קצבה
מחירים שוטפים					
24,524	23,238	21,782	19,931	18,391	סך כל התשלומים
20,689	19,383	17,946	16,284	14,837	לפי חוק הב"ל
3,835	3,855	3,837	3,647	3,554	לא לפי חוק הב"ל
מחירי 2012					
24,524	23,635	22,919	21,537	20,531	סך כל התשלומים
20,689	19,714	18,882	17,595	16,563	לפי חוק הב"ל
3,835	3,921	4,037	3,941	3,968	לא לפי חוק הב"ל

3. ביטוח סיעוד

א. כללי

תוכנית ביטוח סיעוד אושרה בכנסת ב-1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי והפעלתה החלה באפריל 1988. ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי או להשגחה ובכך לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאיירים. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי והוא עומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת לביצוע פעולות היומיום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה (בביתו, בבית בן משפחה או ב"דיור מוגן"). מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן התלות (ADL) מעריך את מידת הנזקקות לסיוע הזולת בביצוע פעולות היומיום הבסיסיות: רחצה, הלבשה, ניידות (תנועה בבית ונפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (כולל היכולת לחמם מזון ושתייה). מבחן התלות מעריך גם את הצורך בהשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או בשל מצב רפואי-פיזי. את מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה. קשיש שמלאו לו 90 שנים יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או במוסד ציבורי, וממאי 2012 - גם בני 80-89 בתוכנית ניסיונית למשך שנה בשלושה מסניפי המוסד. במבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות, נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג, בלבד.¹

בינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 9.75 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 16 שעות טיפול ביתי שבועיות; וגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 18 שעות טיפול ביתי שבועיות. יחיד זכאי לגמלת סיעוד מלאה לפי רמת התלות שנקבעה, אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע (8,619 ש"ח בשנת 2012), ולמחצית הגמלה - אם הכנסותיו גבוהות מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים השכר הממוצע. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע - הוא אינו זכאי לגמלה. זוג זכאי לגמלה מלאה כאשר הכנסותיהם המשותפות אינן עולות על 1.5 פעמים השכר הממוצע, ולמחצית הגמלה אם הכנסותיהם גבוהות מ-1.5 פעמים השכ"מ ועד 2.25 פעמים השכר הממוצע. זוג שהכנסותיו יותר מ-2.25 פעמים אינו זכאי לגמלת סיעוד. כאשר שני בני הזוג מגישים תביעה לגמלה, הכנסתם המשותפת מחולקת לשניים ומבחן הכנסות נעשה לכל אחד מהם כאילו היו יחידים. בינואר 2012 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 2.6% בהתאם לעליית המחירים ב-2011, ובינואר 2013 - בשיעור של 1.4%, בהתאם לעליית המחירים בשנת 2012.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף, אלא ניתנת לזכאים כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה (גמלה בעין). סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי או השגחה בבית, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש

1 החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף כחלק מהתוכנית הניסיונית ובין מקבלי גמלה בכסף משום שאי אפשר לספק להם שירות (גמלה בעין). לראשונים נערך מבחן הכנסות זהה בכלליו לזה הנערך למקבלי גמלה בעין. לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש וגר עימו.

גמלת סיעוד אינה
גמלה בכסף אלא
ניתנת כשירותים בידי
ארגונים שהמוסד
משלם להם בעבורם

במשדרי מצוקה. גמלה בכסף מוענקת לזכאים שאין בעבורם שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק ולזכאים במסגרת תוכנית ניסיונית המופעלת בסניפים אחדים של המוסד.

במארכ 2008 החל המוסד לביטוח לאומי להפעיל תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף ביישובים השייכים לסניפי אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. במאי 2010 הורחבה התוכנית גם ליישובים השייכים לסניפי אשדוד, טבריה וירושלים, וביוני 2011 - גם ליישובים השייכים לסניפי חולון ונתניה. במסגרת התוכנית, קשישים המתגוררים ביישובים הללו יכולים לבחור בגמלה בכסף בתנאי שהם זכאים לגמלה בשיעור 150% או 168% מקצבת נכות מלאה (או למחצית הגמלאות, בגלל מבחן הכנסות) והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במשך שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות. הקשישים יכולים לבחור לעבור לגמלה בכסף או לחזור לגמלה בעין בכל עת שירצו. את התוכנית מלווה מחקר, שבודק את מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף לעומת כלל הזכאים וכן נעשית בקרה על איכות הטיפול הסיעודי שזוכים לו מקבלי הגמלה בכסף לעומת מקבלי הגמלה בעין באותם אזורים ובאזורים אחרים.

במארכ 2008 הופעלה תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף. המחקר המלווה בודק את מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף לעומת כלל הזכאים

מי שמקבל גמלת סיעוד באחת משתי הרמות הגבוהות של הגמלה, והוא מעסיק עובד ישראלי בלבד ואינו מעסיק כלל מהגר עבודה (הן במסגרת גמלת הסיעוד והן מחוץ למסגרת זו), זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת, כלומר זכאי לגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת וזכאי לכן לגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של ארבע שעות טיפול שבועיות. מי שזכאי למחצית הגמלה עקב הכנסות זכאי למחצית תוספת השעות לפי רמת התלות שנקבעה לו.² על פי החוק, על שר הרווחה והשירותים החברתיים למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי ברשות המקומית, אחות קופת חולים ונציג המוסד לביטוח לאומי. על הוועדה לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה - אילו שירותים יש לספק לו ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש. הוועדה גם רשאית שלא להיענות לבקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית, אם היא סבורה שהקשיש ומשפחתו אינם כשירים להשתמש בכספי הגמלה למטרות שאליהן נועדה, וכן רשאית לקבוע האם המטפל הצמוד מתאים והאם שירותי הסיעוד שמקבל הקשיש מספקים. הוועדה יכולה לשלול תשלום גמלה בכסף ולחייב לקבל גמלה בעין.

ב. שינויי חקיקה ושינויים מינהליים

- על פי חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 132 - הוראת שעה), התשע"ב-2012, הופעלה תוכנית ניסיונית שבמסגרתה בני 80-89 יכולים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת תלות הנדרשת כתנאי זכאות לגמלת סיעוד.³ על הערכת התלות להיעשות בבית התובע ולא במרפאת הרופא, בידי רופא במסגרת עבודתו במוסד רפואי בבעלות ציבורית. התובעים אינם נדרשים לשלם בעבור ההערכה, חוץ מהשתתפות עצמית לפי כללי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הם יכולים לבחור גם במעריכות/ים מטעם הביטוח הלאומי שיעשו את הערכת התלות, כבעבר.

2 ממארכ עד ספטמבר 2009 שולמה תוספת זו על פי הסכם עם משרד האוצר ובמימונו. מאוקטובר 2009, בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, התוספת משולמת על פי חוק הביטוח הלאומי ובמימונו.
3 לפי סעיף 224(ג)(2) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"א-1995, מאוגוסט 2008 בני 90 ויותר יכולים לבחור ברופא/ה מומחה/ית בגריאטריה לביצוע הערכת התלות במקום במעריך/ה מטעם המוסד לביטוח לאומי.

תוקף התוכנית הניסיונית שנה מ-1 במאי 2012 ועד ה-30 באפריל 2013, והיא פועלת ביישובים השייכים לסניפי טבריה, ירושלים ופתח תקווה.

- עקב פיזור הכנסת ה-18 והבחירות לכנסת ה-19, ולפי סעיף 38 של חוק יסוד: הכנסת, הוארך תוקף התוכנית הניסיונית למתן גמלה בכסף בתשעה מסניפי המוסד עד סוף אפריל 2013.
- הערכת תלות ב"מסלול מהיר קצר מועד": ממאי 2012 אפשר לקיים הערכת תלות על בסיס מסמכים רפואיים למי שעקב אירוע רפואי פתאומי נעשה תלוי בזולת בביצוע פעולות יומיום בסיסיות לפרק זמן של עד חודשיים. להערכה במסלול זה זכאי מי שמקבל גמלת סיעוד לראשונה, לוקה בליקוי זמני, אינו סובל מליקוי נפשי, שכלי או קוגניטיבי קבוע ורופא מטפל אישר כי הוא סובל מליקוי זמני פרק זמן שלא עולה על חודשיים. שיעור הגמלה לזכאים - 91% (או מחצית הגמלה לפי מבחן הכנסות).

ג. תביעות לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2012 עלה ב-1.7% לעומת 2011 והגיע לכ-80.9 אלף.⁴ בשנת 2012 40.5% מהתביעות היו תביעות ראשונות (לעומת 39% ב-2011) ו-59.5% תביעות חוזרות (לעומת 61% ב-2011). מספר התביעות הראשונות ב-2012 עלה ב-5.5% לעומת 2011, ומספר התביעות החוזרות ירד ב-1% (לוח 1). 55.1% מהתביעות הראשונות ב-2012 אושרו (לעומת 52.1% ב-2011) ו-44.9% נדחו (לעומת 47.9% ב-2011). לעומת זאת, 41.4% מהתביעות החוזרות ב-2012 אושרו (לעומת 40.4% ב-2011) ו-58.6% נדחו (לעומת 59.6% ב-2011). בסך הכל, ב-2012 אושרו 46.9% מהתביעות לגמלת סיעוד (לעומת 45% ב-2011), ו-53.1% נדחו (לעומת 55% ב-2011). ניכר אפוא גידול בשיעור התביעות שאושרו.

שיעור "תביעות הסרק" (תביעות שבהן התקבל ציון 0 או 0.5 בחלק של ה-ADL במבחן התלות⁵ ולא נקבעה זכאות בגין צורך בהשגחה) היה ב-2012 35.3% לעומת 34% ב-2011. שיעור המקבלים 2.5 נקודות בהערכת התלות - סף ניקוד הזכאות לגמלה - ירד מ-17.7% ב-2011 ל-16.8% ב-2012.⁶

לוח 1

תביעות, תביעות שאושרו, תביעות ראשונות ותביעות חוזרות*
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012-2008

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות שאושרו	אחוז תביעות ראשונות שאושרו	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות חוזרות שאושרו
2008	74,085	-1.7	47.4	54.3	59.3	42.7
2009	77,003	3.9	46.0	52.7	59.4	41.3
2010	77,926	1.2	44.1	51.6	59.9	39.1
2011	79,542	2.1	45.0	52.1	61.0	40.4
2012	80,885	1.7	46.9	55.1	59.5	41.4

* (1) לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית. (2) מוצגות תוצאות תביעות בהחלטת זכאות ראשונה. (3) תביעות כוללות תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים ב-2012. אחוז תביעות שאושרו, אחוז תביעות ראשונות שאושרו, אחוז תביעות חוזרות ואחוז תביעות חוזרות שאושרו כולל רק תביעות שהטיפול בהן הסתיים ב-2012.

4 כולל תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים.
5 ראו סקירה שנתית לשנת 2011, עמ' 125.
6 סף הכניסה למערכת סיעוד הוא 2.5 נקודות בהערכת התלות למי שאינו יחיד ("בודד") או 2 נקודות בהערכת התלות בתוספת 0.5 נקודה ליחיד.

מספר התביעות לגמלת סיעוד עלה ב-2012 ב-1.7% לעומת 2011 והגיע לכ-80.9 אלף. 40.5% מהתביעות היו תביעות ראשונות ו-59.5% תביעות חוזרות

שיעור "תביעות הסרק" גדל מ-34% ב-2011 ל-35.3% ב-2012

ד. זכאים לגמלת סיעוד

1. כללי

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2012 והגיע ל-152.7 אלף בממוצע חודשי - גידול של 5.4% (לוח 2). מספר הזכאים עלה מ-1991 עד 2012 כמעט פי 4 למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גידול גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה. הסבר אפשרי לכך עשוי להיות הגדלת שיעור מיצוי הזכאות לקצבה לנוכח עליית המודעות לה במהלך השנים. במהלך 2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62, והוא יישאר בתוקפו עד סוף 2016. גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. בשנת 2012, כמו בשנת 2011, גיל הזכאות לנשים ולגברים לא השתנה מתחילת השנה ועד סופה. אחוז הזכאים לגמלה בקרב הקשישים באוכלוסייה עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק ל-17.6% בשנת 2012 (לפי אומדן). שיעור זכאים זה חושב מתוך אומדן למספר הקשישים בגילי הזכאות לגמלה (62 לנשים ו-67 לגברים).

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול והגיע ל-152.7 אלף בממוצע חודשי - גידול של 5.4%

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד, קשישים בישראל ושיעור כיסוי, 2008-2012

שנה	זכאי סיעוד*		קשישים בישראל**		שיעור כיסוי***
	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	
2008	131.1	4.5	859.1	2.8	15.3
2009	136.4	4.0	788.4	4.7	17.3
2010	141.1	3.4	812.7	3.1	17.4
2011	144.9	2.7	840.3	3.4	17.2
2012	152.7	5.4	868.9***	3.4	17.6

* ממוצע חודשי.
 ** עד 2008 - אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים לשנים 2009-2010 הם לגברים בני 67 ויותר ונשים בנות 62 ויותר.
 *** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים. מאמצע שנת 2004 גיל הפרישה עלה בהדרגה מ-65 ל-67 בגברים ומ-60 ל-62 בנשים. לכן, עד 2008 מספר הקשישים לפי גיל פרישה הישן היה גדול יותר ושיעור הכיסוי קטן יותר. מ-2009 השיעור מתייחס לקבוצות גיל זהות במספר הקשישים ובמספר הזכאים לגמלה.
 **** הנתון ל-2012 הוא אומדן.

2. מאפייני הזכאים

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2012 מעלה ש-7 מכל 10 זכאים הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים ירד במעט בהשוואה ל-2011. בחלוקה לפי גיל, כמעט 40% בני 85 ויותר וכמעט 2/3 (66%) בני 80 ויותר. בדומה לשנת 2011, גם בשנת 2012 הגידול העיקרי במספר הזכאים היה בקרב בני 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-38.6% ל-39.4%, בעוד שחלקם של בני 84 או פחות ירד בהתמדה.

7 מכל 10 זכאים לגמלה הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים ירד במעט בהשוואה ל-2011

המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה נמשכת: כך למשל בשנת 2001 בני 85 ויותר היוו פחות משליש (32.1%) מהזכאים ובני 80 ויותר היוו פחות מ-3/5 (55.2%) מכלל הזכאים. הזדקנות אוכלוסיית זכאי הגמלה משקפת את מגמות ההזדקנות בחברה הישראלית, ובייחוד את הגידול בחלקם של הזקנים יותר. ההזדקנות נובעת בחלקה מהעלאת גיל הפרישה: קבוצת הנשים בנות 60-64 הזכאיות לגמלה מצטמצמת וכך גם קבוצת הזכאים בני/בנות 65-69, בשל העלאת גיל הפרישה לגברים.

נמשכת המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה

בתחום הרכב המשפחה נשמרה יציבות לעומת 2011: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם, שניים מכל חמישה מתגוררים עם בן זוג, ואחד מכל שבעה מתגורר עם מישו אחר - בדרך כלל בן או בת. יציבות בין שתי השנים קיימת גם בנוגע לוותק בישראל: אחד מכל ארבעה זכאים עלה לישראל לאחר 1989, אחד מכל שמונה עולים עלה לאחר 1999. חלקם של הזכאים שעלו לישראל לאחר 1989 מכלל הזכאים עלה מ-24.9% ב-2011 ל-25.1% ב-2012 וחלקם של הזכאים שעלו לאחר 1999 עלה מ-3.1% ל-3.3% בין שתי השנים.

לוח 3
זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה
(ממוצע חודשי, 2012)

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	152,712	100.0
מין		
גברים	44,388	29.1
נשים	108,324	70.9
גיל		
עד 64*	1,150	0.8
65-69	6,035	3.9
70-74	15,864	10.4
75-79	28,868	18.9
80-84	40,693	26.6
85+	60,102	39.4
הרכב משפחה		
גרים בגפם	70,981	46.5
גרים עם בן זוג	60,702	39.7
גרים עם בניהם או עם אחרים	21,029	13.8
ותק בישראל		
ותיקים	114,344	74.9
עולים** - סך הכל	38,368	25.1
מזה: עלו מ-2000 ואילך	5,005	3.3
רמת גמלה		
גמלה נמוכה (91%)	82,478	54.0
גמלה גבוהה (150%)	38,306	25.1
גמלה גבוהה מאוד (168%)	31,928	20.9
זכאים לתוספת 3 שעות	22,403	***58.5
זכאים לתוספת 4 שעות	14,171	***44.4

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.
** אנשים שעלו לישראל משנת 1990 ואילך.
*** זכאים לתוספת שעות כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

7 בנתונים לשנת 2011 חל שינוי בהגדרות מתגוררים עם בן זוג ומתגוררים עם בניהם או עם אחרים: הגדרת מגורים עם בן זוג כוללת עתה גם את מי שמתגוררים עם בן זוג ועם אנשים נוספים.

עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים נוצרה מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה ב-2012 בהשוואה ל-2011 בכיוון של עליה בשיעורם של מקבלי הגמלה ברמות הגבוהות: משקלם של מקבלי גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (הרמה הנמוכה) ירד מ-55.0% ל-54.0%; משקלם של מקבלים בשיעור 150% (הרמה הגבוהה) עלה מ-25.0% ל-25.1%; ומשקלם של מקבלים בשיעור 168% (הרמה הגבוהה ביותר) עלה מ-20.0% ל-20.9% בין שתי השנים (לוח 3).

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-17.6% ב-2008 עד 20.9% ב-2012. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. בהשוואה ל-2011 גדל מספר מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה ב-2012 ב-3.5%, ברמה הגבוהה - ב-5.5%, וברמה הגבוהה מאוד גדל מספרם ב-10.4% לעומת שנת 2011.

במארס 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד. המספרים הממוצעים לחודש של מעסיקי מטפלים ישראלים בשתי רמות הגמלה גדלו ב-2012 לעומת 2011: כ-2,400 ברמת הגמלה הגבוהה וכ-2,000 ברמת הגמלה הגבוהה מאוד היו זכאים לתוספת שעות. הגורם העיקרי לגידול במספר המעסיקים עובדים ישראלים הוא המחסור היחסי במטפלים זרים בשיעור - מיוני 2010 הטילה הממשלה מכסות בענף הסייעוד.⁸ השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים קיימת ככל הנראה, אך מצומצמת יותר.⁹

ב-2011 פרסם הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) נתונים משנת 2008 על שיעור הזכאות של שירותי סיעוד בקהילה ובמוסדות במימון ציבורי במחצית מהמדינות החברות בארגון.¹⁰ ישראל לא נכללת בנתונים הללו, אך בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי בשנת 2008 ישראל במקום הראשון לבדה או עם מדינות נוספות בארבע הקבוצות שנבדקו: נשים בנות 65-79, גברים בני 65-79, נשים בנות 80 ויותר וגברים בני 80 ויותר (תיבה 1). בנוגע לישראל, נבדק רק שיעור הזכאות לגמלת סיעוד, אך אם מביאים בחשבון קשישים במוסדות בסבסוד ציבורי או כאלה המקבלים גמלות סיעוד מקבילות,¹¹ שיעורי הזכאות גבוהים אף יותר מאלו המוצגים שם.

עם הזדקנות הזכאים עלה שיעורם של מקבלי הגמלה ברמות הגבוהות

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה, ושיעור הגידול שלהם הוא הגבוה ביותר

תיבה 1

זכאים לגמלת סיעוד בקרב קשישים – ישראל ומדינות ה-OECD

מדי פעם נשמעות טענות כי אחוז גבוה למדי של התובעים גמלאות סיעוד מקרב הקשישים לא נמצאו זכאים להן לפי מבחני ההכנסות ומבחני התלות המהווים חלק מתוכנית ביטוח סיעוד. נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על כך כי כמחצית מהתביעות לגמלת סיעוד המוגשות מדי שנה נדחות משום שהתובעים שתבעו אותן לא נמצאו תלויים במידה שתקנה להם זכאות לגמלה.¹

1 ראו סקירות שנתיים שונות של המוסד לביטוח לאומי.

8 אם 1% או יותר מהעובדים הזרים בשיעור הנמצאים בישראל בהיתר אינם מועסקים במהלך השנה, לא ניתן אישור להבאת מטפלים זרים נוספים. לשכות פרטיות שקיבלו היתר להביא לישראל מטפלים סיעודיים, מורשות להגדיל את מספר העובדים הזרים ב-10% מדי שנה, אם שיעורי ההשמה שלהן אינם נמוכים מהרף שנקבע בנוהלי רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים (97%).

9 לעניין השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים, ראו פרק ביטוח סיעוד בסקירה השנתית לשנת 2010. Colombo, F., et al. (2011). *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. Paris: OECD Publishing, p. 41.

11 כגון גמלה לשירותים מיוחדים (שר"מ) המשולמת בידי המוסד וגמלאות מקבילות של משרד הביטחון.

מקצת התביעות נדחות משום שהכנסותיהם של התובעים גבוהות מן הרף העליון המקנה זכאות למחצית הגמלה בהתאם לרמת התלות.²

ישראל היתה אחת המדינות הראשונות שהנהיגה תוכנית ביטוח סוציאלי של ביטוח סיעוד. תוכניות של ביטוח סיעוד במדינות שונות נבדלות בעקרונותיהן: האוכלוסייה הפוטנציאלית הזכאית לקצבאות (קשישים או כלל האוכלוסייה); שיטות תשלום הגמלה (בעין או בכסף); השירותים הנכללים בגמלה ואופן הענקתם (למשל האם אפשר לשלם בעבור טיפול בידי בן משפחה); ושיטות להערכת תלות.³ משום הבדלים אלה והבדלים נוספים הכרוכים בהשוואות בינלאומיות, למשל שימוש בהגדרות שונות, השוואה של תוכניות ביטוח סיעוד או שירותי סיעוד בקהילה הניתנים לאוכלוסיית הקשישים אינה משימה קלה.

אחד המדדים החשובים - אך בהחלט לא היחיד - להשוואה בין מדינות בנוגע למידת התמיכה הציבורית בצורכי הסיעוד של קשישים, הוא שיעור הקשישים הזכאים למימון ציבורי של חלק מצורכי הסיעוד שלהם. יש להדגיש כי המטרה המוצהרת של תוכנית ביטוח סיעוד בישראל אינה לממן את כל עלויות העזרה הסיעודית, אלא להקל את הנטל הפיזי, הנפשי והכלכלי לקשיש ולבני משפחתו, הכרוכים ברכישה של שירותי סיעוד פורמליים (שירותים בתשלום).

הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) פילח את אוכלוסיית הקשישים לפי קבוצות מין וגיל והציג את ההבדלים בין נשים לגברים הנובעים מתוחלת החיים ומהקשרים המשפחתיים הקיימים ביניהם בגיל הזיקנה, ובעיקר להשפעה של הגיל על הסיכוי להיות תלוי בטיפול סיעודי בתשלום.

נתונים על שיעורי קשישים הזכאים לסבסוד ציבורי של שירותי הסיעוד בישראל וב-17 ממדינות ה-OECD⁴ ב-2007 או 2008 (לוח 1), מראים כי ישראל מדורגת במקום הראשון בכל הקטגוריות, ובאחדות מהקטגוריות היא חולקת את המקום הראשון עם מדינה או מדינות נוספות. מסקנה אפשרית היא כי תנאי הזכאות לגמלת סיעוד בישראל מאפשרים לכלול שיעור ניכר של קשישים במסגרתה.

יש להדגיש כי הנתונים על ישראל בלוח 1 נוגעים לזכאים לגמלת סיעוד בלבד. אם נכלול את הזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים, לגמלאות מקבילות (ממשרד הביטחון) ולנמצאים במוסדות סיעודיים בסבסוד ציבורי, הרי שהשיעורים בישראל אמורים להיות גבוהים עוד יותר. בסך הכל, כחמישית מהקשישים בישראל מקבלים סבסוד ציבורי לטיפול בקהילה או במוסד.

נתונים על שיעורי קשישים בישראל לפי מין וגיל הזכאים לגמלת סיעוד בשנים 2008 ו-2011 מראים כי בשנים 2008-2011 עלה שיעור הזכאים בני 80 ויותר, נשים וגברים, מכלל הקשישים בני 80 ויותר (לוח 2). לעומת זאת, שיעור הזכאים הצעירים יותר ירד בתקופה זו. מגמות אלו הן ביטוי להזדקנות אוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד - כפי שעולה מהסקירות השנתיות של הביטוח

2 כ-2% מהתביעות לגמלת סיעוד מדי שנה נדחות בשל הכנסות גבוהות של התובע/ת ובן/בת הזוג.
 3 ראו סקירות של מערכות סיעוד במדינות שונות באירופה (פרויקט ANCIEN: Assessing Needs of Care in European Nations): <http://www.ancien-longtermcare.eu>.
 4 המקור לנתונים אודות מדינות ה-OECD הוא:
 Colombo, F., et al. (2011). *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. Paris: OECD Publishing
 Asiskovitch, S. (2013). *The long-term care insurance program in Israel: Solidarity with the elderly in a changing society*. *Israel journal of health policy research*, 2:3
 המקור לנתונים על ישראל הוא נתוני המוסד לביטוח לאומי על מספר ממוצע חודשי של זכאי גמלת סיעוד ב-2008 כאחוז מהאוכלוסייה הרלוונטית החודשית הממוצעת ב-2008 לפי נתוני הלמ"ס. לוח זה התפרסם ב: Asiskovitch, S. (2013). *The long-term care insurance program in Israel: Solidarity with the elderly in a changing society*. *Israel journal of health policy research*, 2:3

אחד המדדים החשובים להשוואה בין מדינות הוא שיעור הקשישים הזכאים למימון ציבורי של חלק מצורכי הסיעוד שלהם

נתונים על שיעורי קשישים הזכאים לסבסוד ציבורי מראים כי ישראל מדורגת במקום הראשון בכל הקטגוריות

לוח 1

זכאים לשירותי סיעוד במימון ציבורי במדינות שונות לפי גיל ומין כשיעור מהאוכלוסיות הפוטנציאליות

מדינה	שנה	נשים		גברים	
		בנות 65-79	נשים בנות 80 ויותר	בני 65-79	בני 80 ויותר
פולין	2008	0	2	1	3
דרום קוריאה	2008	2	10	1	6
קנדה	2007	1	11	1	7
סלובניה	2008	2	14	2	7
אירלנד	2008	1	14	1	9
הונגריה	2008	8	17	6	12
שוודיה	2008	2	18	2	11
איסלנד	2008	2	19	2	13
שווייץ	2008	2	21	1	11
הולנד	2007	3	23	2	13
גרמניה	2008	5	33	5	20
פינלנד	2008	6	34	5	23
לוקסמבורג	2007	6	35	5	23
אוסטרליה	2007	6	36	3	20
צ'כיה	2008	7	40	5	24
ניו זילנד	2008	10	44	5	27
נורווגיה	2008	8	46	6	32
ישראל (בנות ובני 65 ויותר)	2008	13	47	6	32
דירוג ישראל	-	1	1	1-4	1-2
ישראל (בנות 62 ויותר ובני 67 ויותר)	2008	10	47	7	32
דירוג ישראל	-	1-2	1	1	1-2

* הנתונים מעוגלים.
 ** הנתונים לכל המדינות חוץ מישראל נוגעים לזכאים לשירותי סיעוד בקהילה ובמוסדות; הנתונים לישראל נוגעים לזכאי גמלת סיעוד בקהילה בלבד.
 *** הנתונים על ישראל נוגעים לממוצע חודשי של מספר הזכאים לגמלת סיעוד כאחוז מהממוצע החודשי של מספר הקשישים לפי נתוני הלמ"ס.

הלאומי בעשור האחרון. כמו כן, הירידה בשיעור הזכאות לגמלה בקרב הקשישים הצעירים יותר (בני פחות מ-79), נשים וגברים, היא ביטוי לגידול החד במספר הקשישים וביעורם היחסי שהחל בשנים האחרונות, וייתכן שגם מצביעה על שיפור במצב הבריאות שלהם.

שיעורי הקשישים המקבלים סבסוד ציבורי מושפעים מגורמים שונים כמו הרכב האוכלוסייה ומאפייניה, זמינות המשאבים הציבוריים והיקפם וההסדרים החוקיים בדבר זכאות וקצבאות. כך למשל, אף שרוב המדינות בוחנות את מידת התלות בזולת בביצוע פעולות יומיום בסיסיות (ADL) על פי גרסאות שונות של אותם מבחני תלות (Katz, Barthel, או FIM), הרי שהן קובעות את סף הזכאות ואת ספי המעבר בין רמות גמלה שונות באופן עצמאי. יתרה מכך, יש מדינות כמו

הירידה בשיעור הזכאות לגמלה בקרב הקשישים הצעירים יותר, נשים וגברים, מבטאת את הגידול החד במספר הקשישים וביעורם היחסי בשנים האחרונות, וייתכן שגם את השיפור בבריאותם

לוח 2
שיעורי קשישים לפי מין וגיל הזכאים לגמלת סיעוד, 2008-2011* (אחוזים)

שנה	נשים		גברים	
	בנות 79-62	בנות 80 ויותר	בני 79-67	בני 80 ויותר
2008	10.4	46.9	7.2	32.3
2011	9.0	49.1	6.6	33.6
	נשות 79-65		בני 80 ויותר	
2008	12.7	46.9	6.1	32.3
2011	11.6	49.1	5.3	33.6

* הנתונים נוגעים לזכאי גמלת סיעוד בקהילה בלבד ומתייחס לממוצע חודשי של מספר זכאי גמלת סיעוד כאחוז מהממוצע החודשי של מספר הקשישים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גרמניה ובלגיה, שבהן מבחן התלות נוגע גם לפעולות יומיום שאינן בסיסיות (אינסטרומנטליות - IADL) למשל היכולת לנהל את משק הבית. כמו כן, במדינות שונות יש כללים שונים בנוגע למספר הגמלאות ושיעוריהן וכללים נוספים כמו הצורך להוכיח תלות בזולת לאורך זמן (למשל גרמניה).

שניים מן המאפיינים המרכזיים של מערכת גמלאות הסיעוד בישראל הם מעט רמות גמלה ושיעור נמוך של רמת גמלה לתלויים יותר. עד 2007 היו בביטוח סיעוד שתי רמות גמלה בלבד, ומ-2007 - שלוש רמות. ובכל זאת, מספר רמות הגמלה בישראל קטן לעומת מדינות אחרות: באוסטריה, למשל, יש שבע רמות וביפן ובספרד - שש רמות. לעומת מדינות אחרות, כמו גרמניה, גמלת הסיעוד בישראל לבעלי צרכים סיעודיים מעטים למדי היא נדיבה, בעוד שרמות הגמלה הגבוהות יותר נדיבות פחות: הגמלה בישראל מכסה 25%-56% מצורכי הסיעוד של בעלי תלות נמוכה לעומת 37% בגרמניה; 27%-45% מצורכי הסיעוד של בעלי תלות בינונית לעומת 45% בגרמניה; ו-23%-35% מצורכי הסיעוד של בעלי תלות גבוהה לעומת 38% בגרמניה.⁵ המוסד לביטוח לאומי ער למאפיינים של גמלאות הסיעוד בהשוואה למדינות ה-OECD ובצורך להתאימן לצרכים המשתנים של הקשישים על רקע תמורות רחבות בחברה הישראלית, כמו גם למידת האפשרות לספקם ממקורות אחרים כמו המשפחה, ומנסה לקדם הצעות לרפורמה במבנה רמות גמלאות הסיעוד.⁶

5 שיעורי הכיסוי במקרה הישראלי חושבו לפי: רייס, א'. הקצאת משאבי הסיעוד - העדר איזון בהקצאת משאבי הסיעוד ביחס למידת הצורך בערת הזולת. המוסד לביטוח לאומי, אגף סיעוד, נייר עמדה, 5 במאי 2008. על גרמניה ראו: Muir, J., & Carrin, G. (2007). Financing long-term care programmes in health systems; with a situation assessment in selected high-, middle-, and low-income countries. Geneva: WHO, 2007.
6 ראו: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2011, ירושלים, אוקטובר 2012, 128-132.

שני מאפיינים מרכזיים של גמלאות הסיעוד בישראל הם רמות גמלה מעטות ושיעור נמוך של רמת גמלה לתלויים יותר

3. גמלה בכסף - התוכנית הניסיונית

בסוף 2012 ניתנה לזכאים לגמלת סיעוד ביישובים השייכים לתשעה סניפים של המוסד אפשרות לבחור בגמלה בכסף. מספר המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר זה היה בדצמבר 2012 1,250, לעומת 1,144 בדצמבר 2011 - גידול של 9.3%. לוח 4 מציג את התמורות במספר מקבלי גמלה בכסף לפי סניף ב-2012 לעומת 2011.

לוח 4

מקבלי גמלת סיעוד בכסף לפי סניף ומועד הצטרפות, דצמבר 2012 לעומת דצמבר 2011

שניוני מספר מקבלי גמלה בכסף ב-2012 ב-%	דצמבר 2011		דצמבר 2012		פוטנציאל הזכאים			מועד ההצטרפות לתוכנית הניסיונית	סניף
	כ-% מפוטנציאל הזכאים	מספרים	כ-% מפוטנציאל הזכאים	מספרים	דצמבר 2011	דצמבר 2012	שינוי ב-%		
-9.2	3.3	76	3.0	69	0.9	2,298	2,319	מאי 2010	אשדוד
-14.4	7.8	146	6.1	125	9.4	1,864	2,040	מארס 2008	אשקלון
-2.0	4.9	49	4.5	48	6.3	1,004	1,067	מארס 2008	בני ברק
40.3	1.8	67	2.5	94	1.5	3,644	3,699	יוני 2011	חולון
13.5	2.5	37	2.7	42	4.9	1,504	1,578	מאי 2010	טבריה
12.0	3.6	217	3.7	243	9.2	5,987	6,539	מאי 2010	ירושלים
8.3	2.4	36	2.4	39	9.3	1,502	1,642	מארס 2008	נהריה
74.0	1.3	50	2.1	87	6.8	3,807	4,067	יוני 2011	נתניה
7.9	10.6	466	11.1	503	2.4	4,410	4,517	מארס 2008	רמת גן

בשלושה סניפים - אשקלון, אשדוד ובני ברק - מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף ירד, בעוד שבשאר ששת הסניפים, במרכז ובצפון, מספרם גדל. בחולון ובנתניה, שהצטרפו לתוכנית הניסיונית בשלב השלישי והמאוחר, שיעור הגידול היה גבוה מביתר הסניפים. שיעורי הגידול הנמוכים יותר בסניפים הוותיקים יותר בתוכנית מעידים כי לאורך זמן אפשר לצפות להתייצבות בשיעור מספר הבוחרים בגמלה בכסף מכלל הזכאים הפוטנציאליים באזור.

בסניפים אשקלון, אשדוד ובני ברק מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף ירד, ואילו בשאר הסניפים שיעור הגידול היה גבוה משאר הסניפים

אפשר להצביע על פערים בשיעורי הזכאות של גמלה בכסף לפי מועד ההצטרפות אליה. בארבעת הסניפים שהצטרפו במארס 2008 (אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן), הגיע שיעור המקבלים בדצמבר 2012 ל-7.7% (לעומת 7.9% בסוף 2011). מספר המקבלים בסוף 2012 גדל ב-18 לעומת מספרם בסוף 2011, אך חלקם בכלל הזכאים הפוטנציאליים ירד מעט. בשלושת הסניפים שהצטרפו לתוכנית במאי 2010 (אשדוד, טבריה וירושלים) הגיע שיעורם בדצמבר 2012 ל-3.4% (בדומה לדצמבר 2011), ומספרם גדל ב-24. בשני הסניפים שהצטרפו לתוכנית ביוני 2011, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף בדצמבר 2012 (לעומת 1.6% בדצמבר 2011), ומספרם גדל ב-64.

ככל שהזמן עובר ונראה כי שיעורי המיצוי מתייצבים בסניפים השונים אפשר לנקוב בשיעור מיצוי כולל בכל הסניפים - כ-4.6%. עם זאת יש להדגיש, כי מאחר שהתוכנית החלה בנקודות זמן שונות בסניפים השונים וארכה פרקי זמן שונים, שיעור הזכאות הכולל - כלומר חלקם של הבוחרים בגמלה בכסף בנקודת זמן כלשהי מבין כלל הזכאים הפוטנציאליים - הוא נתון בעייתי.

בין הסניפים שצורפו לתוכנית באותה נקודת זמן אפשר להבחין בהבדלים בשיעורי הבחירה בגמלה בכסף. סיבות אפשריות לכך הן הבדלים בזמינותם של מטפלים זרים (כמעט כל הזכאים המקבלים גמלה בכסף מעסיקים מטפלים לא-ישראלים), בעיקר בין מרכז הארץ לבין הפריפריה, וכן הבדלים תרבותיים וסוציו-אקונומיים בין אזורים ובין יישובים באותם אזורים בנכונות להעסיק מטפלים זרים או ביכולת הכלכלית להעסיקם.

בדצמבר 2012, ל-1,220 מתוך 1,250 הזכאים (97.6%) היה היתר להעסקת מטפל זר לעומת 1,120 מתוך 1,144 (97.9%) בדצמבר 2011. שיעור מקבלי גמלה בכסף בקרב הזכאים בעלי היתר להעסקת מטפל זר בדצמבר 2012 היה 9.6%; בסניפים שהצטרפו לתוכנית במארס 2008 - 14.7%; בסניפים שהצטרפו במאי 2010 - 8.2%; ובסניפים שהצטרפו ביוני 2011 - 4.6%.

בדצמבר 2012, ל-1,220 מתוך 1,250 הזכאים היה היתר להעסקת מטפל זר לעומת 1,120 מתוך 1,144 בדצמבר 2011

ה. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים במסגרת ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל בין השאר בגלל לחץ כבד של החברות שהעדיפו לפעול במסגרת התקשוריות קודמות שבהן לא נבחרו באמצעות מכרז. בסוף 2009 פורסמו התוצאות של מכרז חדש ושמות החברות הזכאיות לספק שירותי סיעוד.

ספק שירותי סיעוד יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. בסוף 2012 פעלו 112 ספקי שירותי סיעוד: 46 מלכ"רים ו-66 חברות פרטיות. לוח 5 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו ב-2012 בממוצע חודשי לפי סוג נותן השירותים. בסך הכל סיפקו נותני השירותים ב-2012 בממוצע חודשי כ-7.767 מיליון שעות טיפול אישי בבתיים של הזכאים לגמלת סיעוד - כ-5.628 מיליון שעות סיפקו ארגונים פרטיים (72.5%), וכ-2.139 מיליון שעות סיפקו ארגוני מטפלות (27.5%).

בסוף 2012 פעלו 112 ספקי שירותי סיעוד: 46 מלכ"רים ו-66 חברות פרטיות. מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי גדל ב-4.8% מ-7.409 מיליון ב-2011 ל-7.767 מיליון ב-2012

לוח 5

מספר שעות טיפול אישי שסופקו לפי סוג נותן השירותים (ממוצע חודשי), 2012

סוג נותן השירותים	מספרים (אלפים)	אחוזים
סך הכל	7,767	100.0
ארגון פרטי	5,628	72.5
מלכ"ר	2,139	27.5

מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי גדל ב-2012 ב-4.8% מ-7.409 מיליון ב-2011 ל-7.767 מיליון ב-2012. מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי שהוענקו בידי חברות פרטיות גדל ב-5.4% מ-5.342 מיליון ב-2011 ל-5.628 מיליון ב-2012. מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי שהוענקו בידי מלכ"רים גדל ב-3.5% מ-2.067 מיליון ב-2011 ל-2.139 מיליון ב-2012. חלקן של החברות הפרטיות בכלל השעות גדל מ-72.1% ב-2011 ל-72.5% ב-2012.

הרוב המכריע (98.2%) של המקבלים שירותי סיעוד¹² בחודש דצמבר 2012 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפלת מקומית או מטפלת זרה, 7.2% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 21.8% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.1% קיבלו משרד מצוקה (לוח 6).¹³ 68.8% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 9% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר הזכאים לגמלה.

12 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים - קשישים זכאים שהוצע להם סל שירותים, אך סירבו לקבל את השירות או לקבל שירות מספק מסוים. כ-97.5% מכלל הזכאים (כולל המסרבים) קיבלו טיפול אישי בבית במסגרת זכאותם לגמלת סיעוד.
13 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים. מכלל הזכאים (כולל המסרבים) השיעורים הם 7.2%, 12% ו-21.7% בהתאמה.

לוח 6

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2012

סוג השירות	מספר המקבלים	אחוז המקבלים	
		מסך המקבלים גמלה	כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכל*	215,221	-	-
טיפול אישי בבית	151,324	98.2	68.8
טיפול אישי במרכז יום	11,136	7.2	9.0
מוצרי ספיגה	33,616	21.8	0.3
משדר מצוקה	18,659	12.1	0.4
שירותי מכבסה	486	0.3	0.8

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, לכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר מקבלי הגמלה (ללא המסרבים לקבל שירותים) בדצמבר 2012 - 154,049.

הפעלת תוכנית ביטוח סיעוד במסגרת חוק הביטוח הלאומי ב-1988 עודדה היווצרותה של תעשיית סיעוד (Long-Term Care Industry) כהגדרתו של פרופ' הלל שמיד.¹⁴ לצד חברות הסיעוד, נדבך מרכזי ב"תעשיית הסיעוד" הן המטפלות והמטפלים, ישראלים וזרים. ישראליות וישראלים מהווים כ-2/3 מהמטפלים הסיעודיים בבית. למטפלות הישראליות מאפיינים ברורים למדי: (1) כמעט כולן נשים (יותר מ-90%). (2) הן מבוגרות למדי והגיל הממוצע שלהן עולה בהדרגה. (3) רבות מהן עולות חדשות משנות התשעים ואילך. מאפיינים אלו והשלכותיהם האפשריות על עתיד ביטוח סיעוד מוצגים בתיבה 2.

תיבה 2

מטפלות ישראליות בביטוח סיעוד – היקף ומאפיינים דמוגרפיים¹

טיפול סיעודי בבית הוא השירות הרווח ביותר בסל השירותים של גמלת סיעוד - כמעט כל הזכאים לגמלה מקבלים שירות זה, ויותר מ-2/3 מקבלים רק שירות זה (לוח 5 בפרק זה). הטיפול ניתן בידי מטפלות ישראליות או זרות, וההנחה הרווחת היא כי כמחצית או יותר מכלל המטפלות הן זרות,² אלא שהמצב הוא שונה: כ-2/3 מן המטפלות הן ישראליות ויותר מ-3/4 מהזכאים מקבלים שירותים ממטפלות ישראליות. שיעור המטפלות הישראליות מכלל המטפלות תלוי ברמת הגמלה (הנגזרת מרמת התלות,³ שמבטאת את היקף הצורך בטיפול הסיעודי) ומושפעת מיכולותיו הכלכליות של הזכאי ובני משפחתו: שיעור המטפלות הישראליות עולה ככל שרמת הגמלה נמוכה

טיפול סיעודי בבית הוא השירות השכיח ביותר בסל השירותים של גמלת סיעוד - כמעט כל הזכאים לגמלה מקבלים אותו

1 בהכנת תיבה זו השתתפה גבריאלה היילברון.
 2 ראו למשל: Colombo, F., at al. (2011). Help wanted? Providing and paying for long-term care, Paris: OECD, p. 174.
 3 זכאים ברמות גמלה 150%-168% זכאים להיתר, ואילו זכאים ברמה של 91% זכאים להיתר להעסקת מטפלת זרה אם קיבלו 4.5-5.5 נקודות במבחן תלות.

Schmid, H. (2005). The Israeli long-term care insurance law: Selected issues in providing home care services to the frail elderly. *Health and social care in the community*, 13(3): 191-200

לוח 1

הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה ובעלות על היתר להעסקת מטפלת זרה, דצמבר 2012

חסרי היתר להעסקת מטפלת זרה		בעלי היתר להעסקת מטפלת זרה		סך הכל		רמת הגמלה
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
76.4	118,577	23.6	36,554	100.0	155,131	סך הכל
87.1	4,072	12.9	603	100.0	4,675	45.5%
97.4	76,416	2.6	2,022	100.0	78,438	91%
40.8	1,086	59.2	1,578	100.0	2,664	75%
61.0	22,169	39.0	14,198	100.0	36,367	150%
31.6	806	68.4	1,744	100.0	2,550	84%
46.1	14,028	53.9	16,409	100.0	30,437	168%

יותר והוא גבוה יותר בקרב מקבלי גמלאות מלאות לעומת מקבלי מחצית הגמלה⁴ - עדות לקשר בין יכולת כלכלית לבין המשאבים הנחוצים להעסקת מטפלות זרות (לוח 1).

בדצמבר 2012, 73,186 מטפלות ישראליות⁵ טיפלו ב-115,008 זכאים לגמלת סיעוד⁶. במוצע, טיפלה מטפלת בכשני זכאים במשך 79.7 שעות בחודש (חציון: 74.5 שעות בחודש)⁷. כמעט מחצית מהמטפלות טיפלו בזכאי אחד בלבד וכעשירית טיפלו בארבעה מטופלים או יותר (לוח 2).

לוח 2

המטפלות הישראליות לפי מספר הזכאים שבהם טיפלו, דצמבר 2012

מטפלות		מספר הזכאים
אחוז מכלל המטפלות	מספר	
100.0	73,186	סך הכל
49.4	36,130	1
39.0	28,570	3-2
10.5	7,690	6-4
1.1	796	7 ויותר

בדצמבר 2012 הרוב המכריע של המטפלות הישראליות היו נשים: 67,779 מתוך 73,186 - 92.6%. הגיל הממוצע של המטפלות (נשים וגברים ביחד) היה 48.2. מחקרים שונים שנעשו בשיטות

בדצמבר 2012, 73,186 מטפלות ישראליות טיפלו ב-115,008 זכאים לגמלת סיעוד. במוצע, טיפלה מטפלת בכשני זכאים במשך 79.7 שעות בחודש

4 45.5%, 75%-84% הן מחצית הגמלאות 91%, 150%-168%, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות הנהוג בביטוח סיעוד.
 5 נכללו מטפלות ישראליות שבעבור עבודתן בדצמבר 2012 העביר המוסד לביטוח לאומי תשלום לחברות הסיעוד.
 6 לא נכללים זכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית או מחוזה לה (בשל מחסור בשירותים זמינים) או זכאים שאינם מקבלים טיפול בבית במסגרת גמלת סיעוד.
 7 חברות הסיעוד מניידות מטפלות בין מטופלים כאשר הזכאי מבקש להחליף מטפלת או כאשר יש צורך במטפלת מחליפה. לעיתים מטפלת ישראלית טיפלה בזכאי שטופל בחלק מהחודש על ידי מטפל זר, אם בתחילת החודש ואם בסופו.

לוח 3
מטפלות לפי גיל ומין, דצמבר 2012

קבוצת גיל	סך הכל	נשים	גברים	סה"כ	% מהנשים	% מהגברים	% מסך הכל
סך הכל	73,186	67,779	5,407	73,186	100.0	100.0	100.0
עד 24	6,407	5,797	610	6,407	8.6	11.3	8.8
25-34	8,115	7,493	622	8,115	11.1	11.5	11.1
35-44	12,227	11,673	554	12,227	17.2	10.2	16.7
45-54	16,760	15,905	855	16,760	23.5	15.8	22.9
55-64	21,300	19,750	1,550	21,300	29.1	28.7	29.1
65 ויותר	8,377	7,161	1,216	8,377	10.6	22.5	11.4

שונות של איסוף נתונים מצביעים על עלייה בממוצע גילן משנות התשעים של המאה הקודמת.⁸ הגיל הממוצע של נשים מטפלות היה 48.1 ושל גברים מטפלים - 50.1. גיל המטפלות נע בין 17 (22 מטפלות) ל-81 (2 מטפלות), אך רובן (יותר מ-60%) בנות 45 ויותר (לוח 3).

רוב המטפלות עלו לישראל לאחר 1990 (לוח 4). כ-42.7% מהמטפלות (נשים וגברים ביחד) עלו מ-1990. ממוצע הגיל של מטפלות ילידות ישראל ומי שעלו לפני 1990 נמוך מממוצע הגיל של מטפלות שעלו לישראל לאחר 1990 (לוח 5). כמו כן, ממוצע הגיל של מטפלות מעולי 1990-1999

לוח 4
המטפלות לפי מועד העלייה לארץ ומין (מספרים מוחלטים), דצמבר 2012

מועד העלייה	סך הכל	נשים	גברים
סך הכל	73,186	67,779	5,407
ילידות ישראל או עלו לפני 1990	41,927	39,054	2,873
עלו בשנים 1990-1999	23,815	21,861	1,954
עלו בשנים 2000-2009	6,479	5,988	491
עלו מ-2010	965	876	89

לוח 5
הגיל הממוצע של המטפלות לפי מין ומועד העלייה לארץ, דצמבר 2012

מועד העלייה	סך הכל	נשים	גברים
סך הכל	48.2	48.1	50.1
ילידות ישראל או עלו לפני 1990	44.6	44.6	44.3
עלו בשנים 1990-1999	53.6	53.3	57.1
עלו בשנים 2000-2009	52.0	51.6	56.6
עלו מ-2010	46.3	46.0	49.4

8 שמיד, ה', ובורובסקי, א' (2000). סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול ביתי לקשישים במלאת עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד. ביטחון סוציאלי, 57: 59-81. Asiskovitch, S. (2013). The Long-Term Care Insurance Program in Israel: Solidarity with the Elderly in a Changing Society. Israel Journal of Health Policy Research, 2:3

גבוה יותר ממוצע הגיל של מטפלות מעולי 2000 ואילך - וזו עדות נוספת לעלייה בממוצע הגיל של המטפלות במהלך השנים.

כ-12.5% מהמטפלות, נשים וגברים, בגיל העבודה מקבלות הבטחת הכנסה - שיעור הגבוה פי שלושה מהשיעור באוכלוסייה הכללית בגיל העבודה

כ-12.5% מהמטפלות, נשים וגברים, בגיל העבודה מקבלות הבטחת הכנסה - שיעור הגבוה פי שלושה מהשיעור באוכלוסייה הכללית בגיל העבודה. כ-52.9%, מעל גיל פרישה, מקבלות תוספת השלמת הכנסה (בזכות עצמן, כתלויות בבן זוג המקבל קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה או כנשים שאינן מוגדרות כתלויות בבן זוגן לצורך קבלת קצבת זיקנה, אך בן הזוג מקבל קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה) - שיעור הגבוה יותר מפי שניים מהשיעור באוכלוסייה הכללית מעל גיל פרישה. סך הכל, 19.9% מהמטפלות מקבלות הבטחת הכנסה או תוספת השלמת הכנסה.

המטפלות הסיעודיות נמנות עם אחת הקבוצות החלשות יותר בחברה הישראלית - תעסוקתן מאופיינת בארעיות ובחלקיות משרה ובשכר נמוך יחסית. במהלך השנים היה המוסד לביטוח לאומי ער למעמדם הנחות למדי לעומת המעסיקים, חברות הסיעוד, ולכן פעל להבטיח רף תחתון לתנאי עבודתן ושכרן. מ-1995 פעל המוסד לפרסם מכרזים לבחירת חברות סיעוד שיבטיחו את תנאי עבודתן, את שכרן ואת הזכויות הסוציאליות הנלוות לעבודה.⁹ לאחר מאבקים משפטיים ארוכים, המכרז ב-2008 עיגן לראשונה את זכויות המטפלות לשכר מינימום (בתוספת 4%) ותנאים סוציאליים (ימי מחלה, ימי חופשה, ימי הבראה, מתנת חג ותשלום נסיעות, וכן הפרשות לפיצויים ולגמל).¹⁰

לסיכום, הדיון בתיבה זו מעלה סוגיה מרכזית שיש לתת עליה את הדעת - עליית הגיל הממוצע של המטפלות הישראליות. גם חלקן של מטפלות מבוגרות, אף מעל גיל פרישה, אינו נפקד. ככל שגדל מספר הקשישים הזכאים לגמלת סיעוד, ועל רקע מדיניות הממשלה שלא להגדיל את מספר המטפלים הזרים,¹¹ שאלת זמינותן של מטפלות ישראליות עולה במיוחד לאור מאפייניהן הדמוגרפיים, ובעיקר לאור עליית גילן הממוצע.

9 להשתלשלות האירועים ראו: עת"מ 1003/09 ואח': איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם); פסק הדין ניתן ב-4 בפברואר 2009.
10 המוסד לביטוח לאומי, מכרז מס' מ(2038) 2008 ליצירת מאגר של נותני שירותי סיעוד לטיפול בזקן בביתו לזכאים לגימלת סיעוד.
11 ראו נהלי רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים להגדלת מספר ההיתרים להעסקת מטפלים זרים בסיעוד ממחצית 2010.

1. היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק הביטוח הלאומי מחייב תשלום בעבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים, למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. בפועל משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים מנצל רק חלק ממנה. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים.

בשנת 2012 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד לפי חוק הביטוח הלאומי הגיע לכ-4.678 מיליארד ש"ח (במחירי 2011): כ-4.46 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות (לוח 7). סכום של כ-92.6 מיליון ש"ח הועבר למשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. כמו כן הועבר סכום של כ-97.7 מיליון ש"ח למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לקופות החולים ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

למימון ביטוח סיעוד הועברו ב-2012 4.678 מיליארד ש"ח: כ-4.46 מיליארד ש"ח לשירותים לזכאים והשאר לפיתוח שירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות

לוח 7

סך כל התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום
(מיליוני ש"ח, מחירי 2012), 2008-2012

שנה	סך הכל	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר
2008	3,684.1	3,483.2	88.3	23.1	87.0	2.5
2009	3,975.3	3,689.8	87.6	23.6	85.2	89.2
2010	4,204.8	3,975.2	89.6	46.1	90.4	3.6
2011	4,284.9	4,064.2	91.6	30.9	95.7	2.5
2012	4,678.9	4,460.0	97.7	25.8	92.6	2.8

* העברות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית להכנסת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

התשלומים בביטוח סיעוד גדלו ב-2012 ב-9.2% במחירים קבועים. תשלומי הגמלאות גדלו ב-9.7% בעקבות גידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לרמה הגבוהה ביותר

בשנת 2012 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד ב-9.2% במחירים קבועים (מחירי 2012). תשלומי הגמלאות גדלו ב-9.7% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת¹⁵ במחירים קבועים עלתה בשנת 2012 בשיעור של 1.9% במונחים ריאליים.

15 גמלה ממוצעת, לו היו גמלאות הסיעוד משולמות לכלל הזכאים בעבור כל השעות בחודש זכאות נתון. תשלומי גמלאות סיעוד נמוכים יותר באחוזים ספורים כיוון שחלק מהזכאים אינם מקבלים גמלאות סיעוד בעבור חלק מהחודש בשל הסיבות האלה: הזכאי נפטר, הזכאי עבר למוסד סיעודי או התאשפז בבית חולים ליותר מ-14 ימים; חברת הסיעוד לא סיפקה את כל שעות הסיעוד שנדרשו ממנה כיוון שהמטפלת לא יכלה להגיע ולא נמצאה מטפלת חלופית; שיעורים שונים ומועדי עדכון שונים לגמלה ולתעריפי התשלומים השונים כגון שעות טיפול. חברות הסיעוד מקבלות תשלום בעבור שעות הטיפול או שירותים אחרים שסיפקו בפועל. הנתון בלוח 7 על הוצאה על גמלאות סיעוד הוא ההוצאה בפועל.

4. ביטוח ילדים

א. כללי

קצבת ילדים - קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. חוק ביטוח ילדים נכנס לתוקפו ב-1959 כתשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, שנועדו לשרת את התמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בקצבאות הילדים נסבו בין היתר בסכומן ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצבאות.

ב-2012 קצבאות הילדים עלו לעומת רמתן בשנת 2011, משתי סיבות: (א) הקצבה עודכנה ב-2.4% בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה. (ב) באפריל 2012, הקצבה לילד שני, שלישי ורביעי עלתה ב-7 ש"ח לעומת השנה שחלפה - כשלב אחרון בתוכנית שאושרה בחוק ההסדרים 2009-2010. ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 ובעקבות הסכמים קואליציוניים, הוחלט על עלייה הדרגתית בסכומי קצבאות הילדים. הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה עד שבשנת 2012 שולמה תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. עם זאת, התוספת היתה בהשוואה לגובה הקצבה ששולמה בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא עודכנה בשנים 2010-2011 לפי המדד כפי שהיה נהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת היתה נומינלית ונשחקה לאורך השנים.

ב-2012 עלו קצבאות הילדים לעומת רמתן בשנת 2011 משתי סיבות: הקצבה עודכנה ב-2.4% בהתאם לעליית המחירים; באפריל 2012 היא הועלתה כשלב אחרון בתוכנית שאושרה בחוק ההסדרים 2009-2010

לוח 1

גובה קצבאות הילדים לפי חוק ההסדרים ומקום הילד במשפחה, 2009-2010*

מקום הילד	יוני 2009	לאחר שלב א': 7/2009 עד 6/2010	שלב ב': 7/2010 עד 3/2011	שלב ג': 4/2011 עד 3/2012	מ-4/2012
גובה הקצבה (ש"ח)					
ילד רביעי חדש	159	252	252	252	259
ילד רביעי ותיק	353	446	446	446	453
ילד שלישי חדש	159	219	252	252	259
ילד שלישי ותיק	191	251	284	284	291
ילד שני	159	159	195	252	259
התוספת לעומת הקצבה ביוני 2009					
ילד רביעי חדש	93	93	93	93	100
ילד רביעי ותיק	93	93	93	93	100
ילד שלישי חדש	60	60	93	93	100
ילד שלישי ותיק	60	60	93	93	100
ילד שני	0	0	36	93	100
אומדן לעלות שנתית בש"ח של התוספות בהשוואה ל-2008 (עלות מצטברת)		240,000,000	700,000,000	1,280,000,000	1,500,000,000

* לא נעשו שינויים בקצבאות המשולמות בעבור הילד הראשון והילד שמעל לרביעי.

בשלב ראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי קיבל תוספת של 93 ש"ח והילד השלישי - תוספת של 60 ש"ח. רק בשלב השני, מיולי 2010, הילד השני קיבל תוספת של 36 ש"ח (לוח 1). עלות התוכנית נאמדה בכ-700 מיליוני ש"ח בשנת 2010 בהשוואה להוצאה של 2008. העלות המצטברת תגיע ל-1,500 מיליוני ש"ח בשנת 2012.

מענק לימודים - נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2012 קיבלו מענק לימודים כ-148 אלף ילדים. עלות המענק ב-2012 הסתכמה בכ-187 מיליון ש"ח.

תוספת משפחה - ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד. התוספת הועלתה מ-118 ש"ח בחודש לילד אחד בינואר 2011 ל-121 ש"ח בחודש בינואר 2012 - כלומר בכ-0.8% במונחים ריאליים. הקצבה נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003. בשנת 2012 שולמה קצבה זו לכ-24 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-56 מיליון ש"ח, לעומת 55 מיליון ש"ח ב-2011.

מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים הגיע לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2011

ב. מקבלי קצבאות

1. מקבלי קצבאות ילדים

בשנת 2012 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2011 (לוח 2), ומספר הילדים שבהן - לכ-2.6 מיליון בממוצע לחודש - גידול של

לוח 2
משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה
(ממוצע חודשי), 2012-2008

שנה	מספר הילדים במשפחה						סך הכל משפחות
	+6	5	4	3	2	1	
	מספרים (אלפים)						
2008	43.5	40.3	86.2	194.4	307.5	322.9	994.8
2009	44.0	40.7	88.2	200.6	311.9	326.7	1,012.0
2010	44.5	41.4	90.7	207.3	316.5	329.8	1,030.0
2011	45.2	42.2	93.2	214.2	322.3	331.5	1,048.7
2012	46.2	42.7	95.7	220.7	328.4	334.3	1,068.1
	אחוזים						
2008	4.4	4.1	8.7	19.5	30.9	32.5	100.0
2009	4.3	4.0	8.7	19.8	30.8	32.3	100.0
2010	4.3	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0
2011	4.3	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0
2012	4.3	4.0	9.0	20.7	30.7	31.3	100.0

לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2012-2008

שנה	מקומו של הילד במשפחה					סך הכל ילדים	
	שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני		
מספרים (אלפים)							
2008	87.8	83.8	170.0	364.4	671.8	994.8	2,372.5
2009	88.4	84.6	172.9	373.5	685.3	1,012.0	2,417.0
2010	89,1	85,9	176,5	383,8	700,2	1,030.0	2,466.0
2011	90.4	87.4	180.6	394.8	717.1	1,048.7	2,519.1
2012	92.1	88.9	184.6	405.4	733.8	1,068.1	2,572.9
אחוזים							
2008	3.7	3.5	7.2	15.4	28.3	41.9	100.0
2009	3.7	3.5	7.2	15.5	28.4	41.9	100.0
2010	3.6	3.5	7.2	15.6	28.4	41.8	100.0
2011	3.6	3.4	7.2	15.7	28.5	41.7	100.0
2012	3.6	3.5	7.2	15.8	28.5	41.5	100.0

מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.8% לעומת 2011 והגיע לכ-334 אלף, ובעבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.3%

כ-2.1% לעומת 2011 (לוח 3). מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.8% לעומת 2011 והגיע לכ-334 אלף, ובעבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.3%. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים ועם ארבעה ילדים בקרב כלל המשפחות עם ילדים, לעומת חלקן של משפחות אחרות.

מרווח הזמן בין הלידות אצל יהודיות לא חרדיות, ערביות וחרדיות

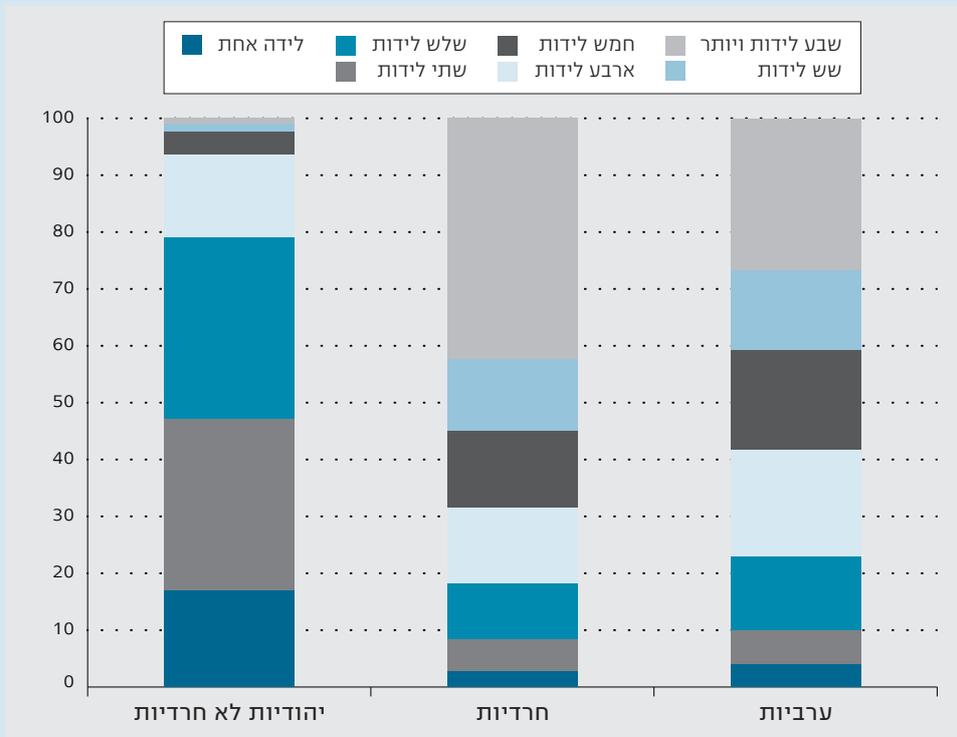
האם הזמן העובר בין לידה אחת ללידה הסמוכה לה תלוי במאפיינים כגון המספר הסידורי של הלידה, הפריון השלם (מספר לידות כולל לאישה במהלך חייה) או סוג האוכלוסייה (יהודיות לא חרדיות, יהודיות חרדיות וערביות)?

כדי לענות על שאלות אלה, בדקנו נשים שעברו את גילאי הפריון - נשים שבשנת 2009 היו בנות 50-60. בסך הכל נבדקו כ-370 אלף נשים, 83% בהן יהודיות לא חרדיות, 12% ערביות ו-5% יהודיות חרדיות.

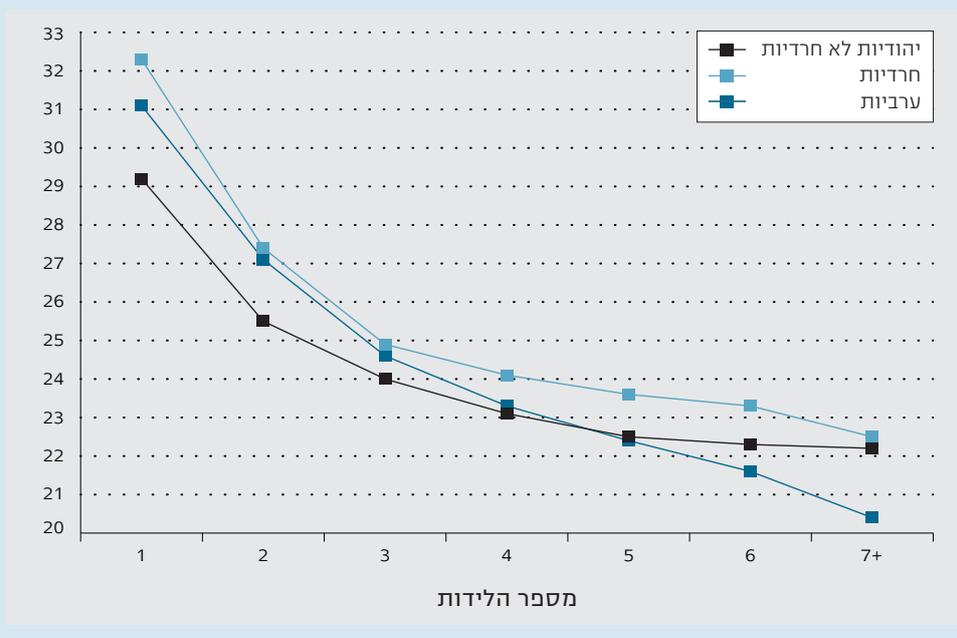
מספר הלידות הממוצע לאישה גבוה במיוחד אצל החרדיות - 6.4 ילדים לעומת 5.3 ילדים אצל הערביות ו-2.7 ילדים אצל היהודיות הלא חרדיות (תרשים 1).

עוד נמצא כי יש מתאם בין מספר הילדים לגיל האישה בלידה הראשונה והאחרונה: ככל שמספר הילדים גדול יותר היא החלה ללדת צעירה יותר וסיימה מבוגרת יותר (תרשימים 2 ו-3). משמעות הדבר היא שאין הבדלים של ממש בפרק הזמן שבין לידות עוקבות, ואכן מהלידה הרביעית לא נמצאו הבדלים של ממש (תרשים 4).

תרשים 1 נשים לפי מספר הלידות וסוג האוכלוסייה

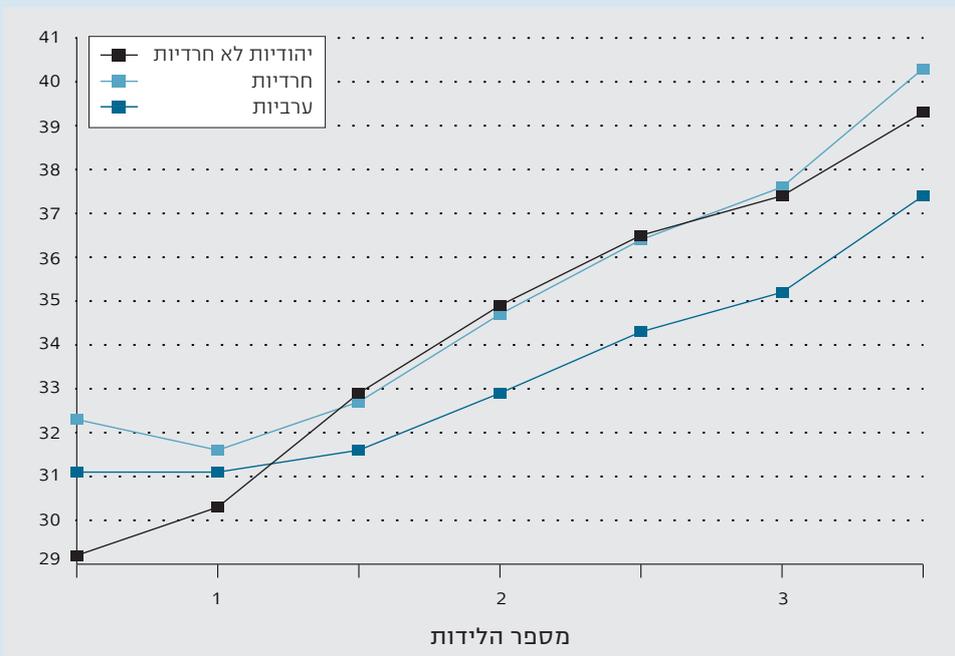


תרשים 2 הגיל הממוצע של האישה בלידה הראשונה, לפי מספר הלידות וסוג האוכלוסייה



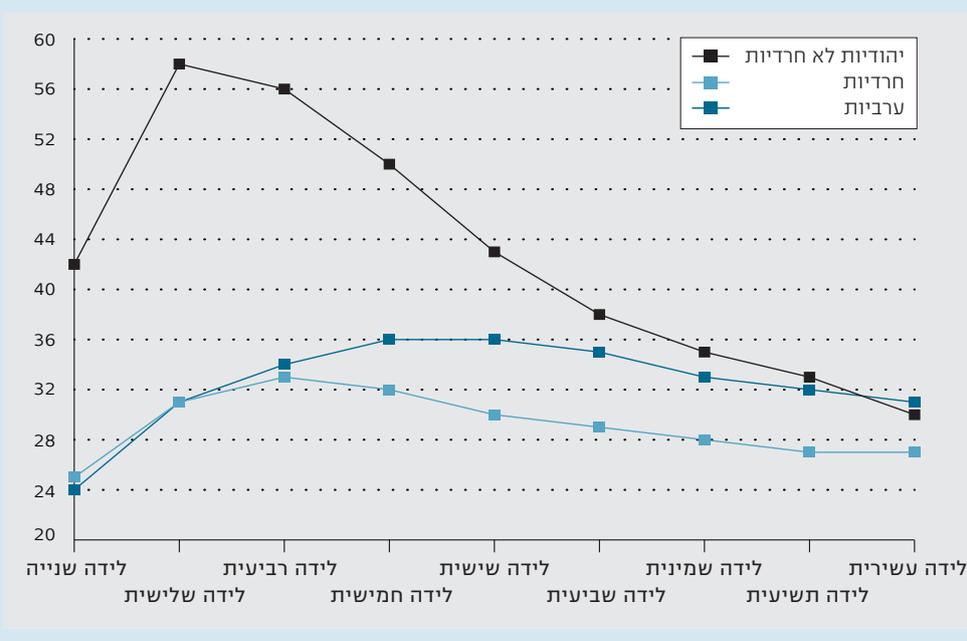
תרשים 3

הגיל הממוצע של האישה בלידה האחרונה, לפי מספר הלידות וסוג האוכלוסייה



תרשים 4

ממוצע מספר החודשים שעברו בין הלידה הנוכחית ללידה הקודמת, לפי המספר הסידורי של הלידה הנוכחית וסוג האוכלוסייה



מהתפלגות הלידות באחוזים לפי פרק הזמן שבין לידה ללידה (הלוח שלהלן) עולה, כי שיעור הנשים החרדיות והערביות שבין הלידות שלהן חלפה פחות משנה מגיע ל-12.6% ול-14.3% בהתאמה, בהשוואה לשיעור נמוך בהרבה, של 5.3%, אצל יהודיות לא חרדיות.

התפלגות הנשים לפי מספר החודשים שעברו בין הלידה הנוכחית ללידה הקודמת, לפי המספר הסידורי של הלידה הנוכחית, לפי סוג האוכלוסייה

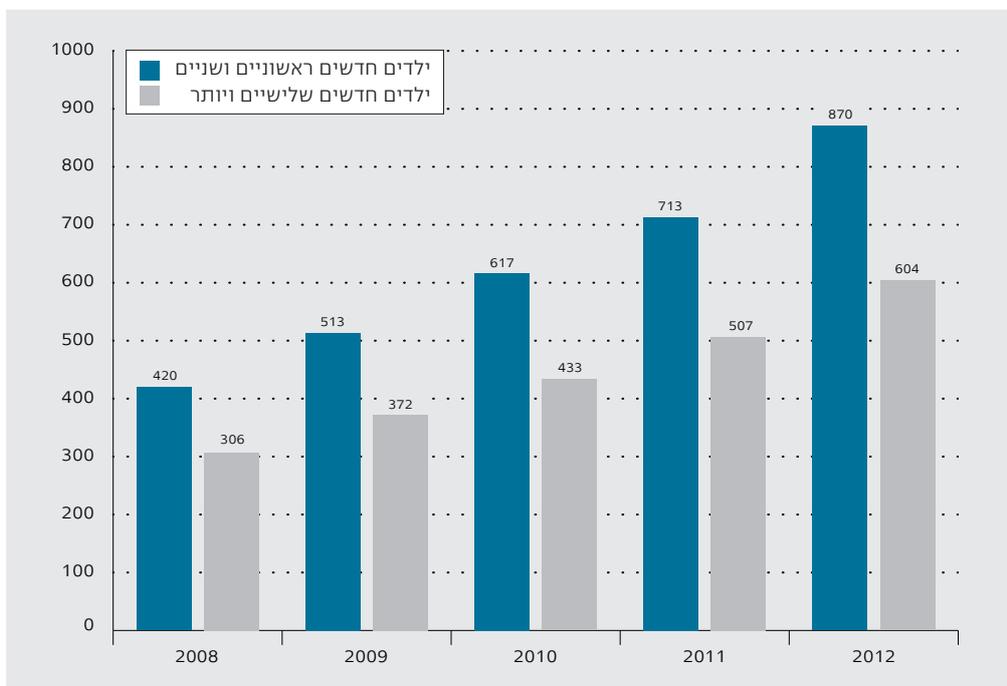
לידה רביעית ואילך	לידה שלישית	לידה שנייה	הפסקה בין לידה ללידה העוקבת (בחודשים)
יהודיות לא חרדיות			
100.0	100.0	100.0	סך הכל
3.7	3.2	5.3	עד 12
19.2	13.7	25.1	13-24
16.4	13.2	23.4	25-36
14.2	13.9	18.1	37-48
46.5		28.2	49 ויותר
יהודיות חרדיות			
100.0	100.0	100.0	סך הכל
4.7	7.9	12.6	עד 12
46.0	44.7	52.5	13-24
24.5	19.9	18.9	25-36
11.5	10.9	7.8	37-48
	16.6	8.2	49 ויותר
לא יהודיות			
100.0	100.0	100.0	סך הכל
6.3	8.3	14.3	עד 12
40.0	45.1	53.8	13-24
21.9	20.3	17.2	25-36
10.8	10.8	7.0	37-48
21.1	15.6	7.7	49 ויותר

2. "הילדים החדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של **ילדים חדשים** – ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה¹. מדיניות זו הובילה מטבעה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה.

1 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007, 152 ש"ח ב-2008, 159 ש"ח ב-2009, 165 ש"ח ב-2010, 169 ש"ח ב-2011 ו-173 ש"ח ב-2012.

תרשים 1
המספר המצטבר של "הילדים החדשים" לפי מקומם במשפחה (אלפים),
2012-2008



מספר "הילדים החדשים" (שנולדו מ-6/2008 ואילך) הגיע בדצמבר 2012 לכ-1.5 מיליון, שהם 57% מתוך כ-2.6 מיליון ילדים שבגינם שולמה אז קצבה

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2012 לכ-1.5 מיליון - 57% מתוך כ-2.6 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. כצפוי, שיעור הילדים החדשים מתוך סך כל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל במהלך השנים והוא אמור לכסות את כלל הילדים בתום עשר השנים הקרובות. כ-41% (כ-572 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך והם למעשה שנפגעו בעבר בעקבות השוואת רמת הקצבה לכל הילדים ושעמם היטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים של-2010 (תרשים 1).

3. מקבלי מענק לימודים

ב-2012 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-84 אלף משפחות, כ-60 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,507 ש"ח ב-2012) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (837 ש"ח).

ב-2012 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-84 אלף משפחות, כ-60 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם לכ-148 אלף ילדים לעומת 147 אלף בשנת 2011 - עלייה של כ-0.7% בין שתי השנים. כ-59% (כ-87 אלף ילדים) מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, קיבלו את המענק המוגדל.

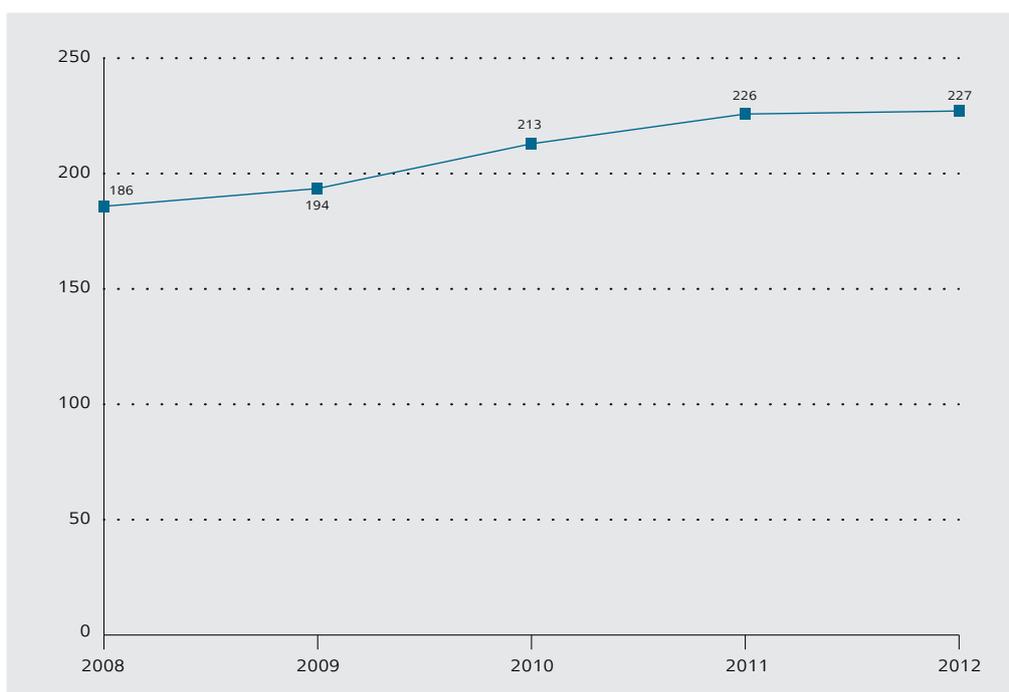
ג. תשלומים

1. גובה קצבת הילדים

מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי הסכום הבסיסי, שמעודכן על פי שיעור הגידול במדד המחירים לצרכן. בהתאם לכך, בין 2011 ל-2012 עלו קצבאות הילדים לילד הראשון מ-169 ש"ח ל-173 ש"ח, וליילד השני מ-195 ש"ח ל-252 ש"ח. גובה הקצבאות מהילד השני ואילך נשאר כפי שהיה בערכים נומינליים. הקצבה הממוצעת לילד² עלתה ב-2012 בכ-0.6% במונחים ריאליים לעומת שנת 2011 (תרשים 2).

בין 2011 ל-2012 עלו קצבאות הילדים לילד הראשון מ-169 ש"ח ל-173 ש"ח, וליילד השני מ-195 ש"ח ל-252 ש"ח. הקצבה הממוצעת לילד עלתה ב-2012 בכ-0.6% במונחים ריאליים לעומת 2011

תרשים 2
קצבה חודשית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2012), 2008–2012



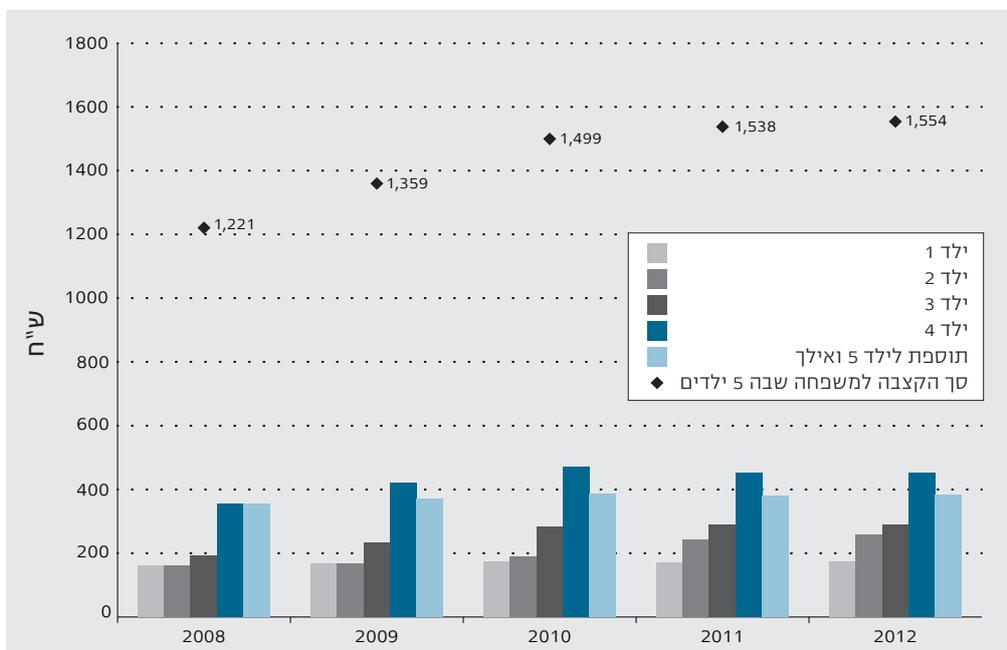
התיקון בחוק ההסדרים משנת 2009 השפיע על הילדים ה"וותיקים" (תרשים 3): הקצבאות לילדים השניים, השלישיים ובמידה פחותה הרביעיים, גדלו מחדש. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים גדלה ב-2009 בכ-7.8% במונחים ריאליים, והוסיפה לגדול ב-7.4% ב-2010, ב-1.7% ב-2011 וב-1% ב-2012. בשנת 2012 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,554 ש"ח לחודש. בהשוואה לרמתה ב-2002, הקצבה עדיין נמוכה ריאלית ב-3.6%.

התיקון בחוק השפיע גם על הילדים ה"חדשים" (תרשים 4): הקצבאות לילדים השניים, השלישיים והרביעיים גדלו מחדש. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה עם חמישה ילדים גדלה

2 הקצבה הממוצעת לילד חושבה באמצעות חלוקה של סך כל התשלומים לקצבאות ילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.

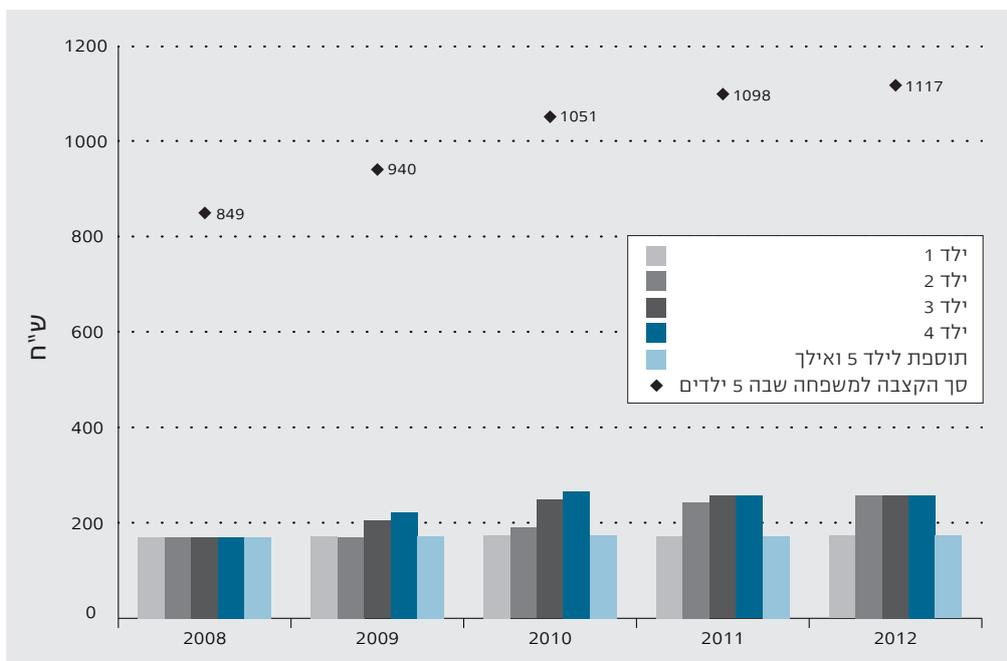
תרשים 3

סכומי הקצבאות לילדים שנולדו לפני 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2012), 2008-2012



תרשים 4

סכומי הקצבאות לילדים שנולדו אחרי 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2012), 2008-2012



ב-2009 בכ-10.7% במונחים ריאליים והוסיפה לגדול ב-11.8% ב-2010, ב-4.5% ב-2011 וב-1.7% ב-2012. בשנת 2012 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,117 ש"ח לחודש. על אף ההעלאה ההדרגתית בקצבאות הילדים בשנים האחרונות בעקבות חוק ההסדרים של 2009-2010, קצבת הילדים למשפחות עם ילדים "חדשים" נמוכה בהרבה מזו של משפחות עם ילדים "ותיקים". כך למשל, קצבת הילדים למשפחה שבה חמישה ילדים "חדשים" נמוכה בכ-28% במונחים ריאליים מזו ששולמה למשפחה דומה ב-2002.

התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאליית בשיעור של כ-8.1% לעומת 2011

2. היקף התשלומים

בשנת 2012 עלו התשלומים לקצבאות הילדים ריאליית בשיעור של כ-2.7% לעומת 2011 (לוח 4). עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה ומהגדלת גובה

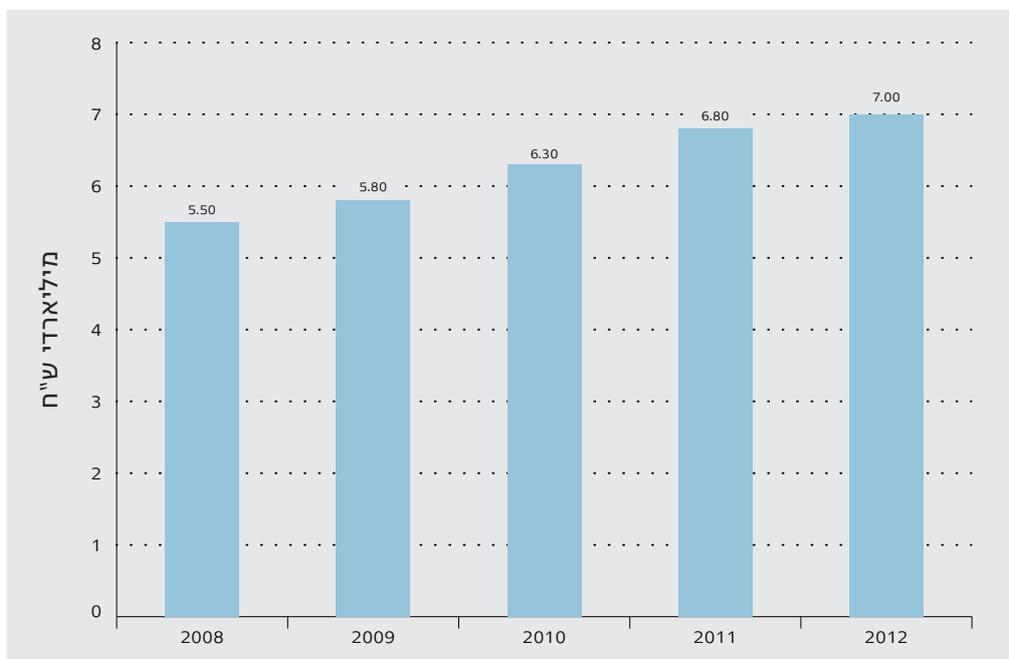
לוח 4

התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים וקבועים), 2012-2008

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2012	מחירים שוטפים	מחירי 2012	מחירים שוטפים	מחירי 2012
2008	5,062.2	5,651.2	4,896.7	5,466.5	165.5	184.8
2009	5,537.3	5,983.1	5,365.9	5,797.8	171.4	185.2
2010	6,164.5	6,486.3	5,984.5	6,296.9	180.0	189.4
2011	6,892.0	7,009.0	6,711.0	6,825.8	181.0	184.1
2012	7,197.4	7,197.4	7,010.8	7,010.8	186.6	186.6

תרשים 5

התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2012), 2012-2008



חלקן של קצבאות
הילדים בכלל תשלומי
הביטוח הלאומי הוסיף
לעלות, מכ-11.2%
ב-2011 לכ-11.8%
ב-2012

הקצבה לילדים השניים, השלישיים והרביעיים, ומצד אחר מירידה במספר הילדים שבעבורם שולמה קצבה גבוהה כיוון שנולדו לפני יוני 2003.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפים גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד, שהוסיף לעלות מכ-11.2% ב-2011 לכ-11.8% ב-2012. יש לציין שמשנת 2010 התשלומים לקצבאות ילדים עלו לעומת השנים הקודמות בעשור האחרון (לוח 4).

5. ביטוח אמהות

א. הגמלאות

ביטוח אמהות נמנה עם חמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על ידי חוק הביטוח לאומי שנכנס לתוקף ב-1.4.1954

ביטוח אמהות נכנס לתוקף ב-1 באפריל 1954 ונמנה עם חמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על ידי חוק הביטוח לאומי. במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדות הגמלאות האלה:

- **מענק אשפוז** - המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועברו למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילדת לאחר שהגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

1. בחודש ינואר מדי שנה הסכום מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות ותשלום נוסף ללידת פג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.

2. בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

3. בהתאם להחלטת הממשלה, במסגרת חוק ההסדרים. בשנים האחרונות שינתה הממשלה את הסכום במסגרת חוקי ההסדרים: באפריל 2005 הוא הוגדל ללידת פג בכ-50%; בינואר 2007 הוא הוגדל בעבור כל לידה ב-12.1%; באוגוסט 2009 הוגדל הסכום שוב בכ-10%; ובאפריל 2012 ב-0.2% נוספים. התערבות הממשלה בקביעת סכום מענק אשפוז היא בעצם אמצעי להזרמת תקציב לבתי חולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

- **הוצאות הסעה לבית חולים** - המוסד לביטוח לאומי משתתף גם בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת. בשנת 2008 חלה הקלה בתנאי זכאות להסעה לבית חולים. לפני כן, יולדת הייתה זכאית להסעה רק אם היא גרה במרחק רב מבית החולים. מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה.

- **מענק לידה** - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילדת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילדת היה אחיד ובלתי תלוי במספר לידות קודמות, ושיעורו היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילדות ילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי 1.

- **דמי לידה** - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במהלך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק ("תקופת אכשרה"). דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה (לפני שתוקן החוק במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). מנובמבר

1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו לילודת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

את דמי הלידה אפשר להתחיל לקבל לפני מועד הלידה המשוער, אך אי אפשר לקבלם בעבור יותר ממחצית התקופה שהיולדת זכאית לה. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה.

גם עובדות זרות זכאיות לדמי לידה. עם זאת בחוק ההסדרים 2003 נקבע, כי עובדות זרות השוהות בארץ ללא היתר כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה.

קצבת לידה - הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מהסכום הבסיסי, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

גמלה לשמירת היריון - גמלה זו משולמת לאישה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום היה מלוא השכר הממוצע (משנת 2006 הוא מלוא הסכום הבסיסי).

קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד - קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע למשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת למשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה, עד 12 שבועות. קצבה זו משולמת לכ-10 מקרים מדי שנה.

ברוב המדינות - 24 מ-27 - לדמי לידה זכאיות רק יולדות שעבדו לפני הלידה, וב-3 המדינות הנותרות - איסלנד, נורווגיה ופינלנד - התנאי לזכאות הוא תושבות. תקופת האכשרה היא חודש עד 365 ימים מהתקופה שקדמה ללידה

דמי לידה בהשוואה בינלאומית: תנאי זכאות, משך התשלום וגובהו

דמי לידה נועדו לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במהלך חופשת הלידה שהיא מחויבת בה על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר לפני הלידה שולמו בעבורה דמי ביטוח במשך 10 חודשים מתוך 14, או 15 מתוך 22 החודשים שקדמו ללידה - אז דמי הלידה משולמים בעבור 14 שבועות. אם שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד 6 מתוך 14 החודשים שקדמו ללידה, דמי הלידה משולמים בעבור 7 שבועות. גובה דמי הלידה ליום הוא 100% מההכנסה או השכר הממוצע ליום שהיולדת קיבלה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. בשנת 2012 גובה דמי הלידה המרבי היה כ-1,400 ש"ח, שהם כ-285 אירו ליום.

לצורך השוואה בינלאומית של תנאי הזכאות ומרכיבי הגמלה נבחרו 27 ממדינות אירופה (ראו לוח). מההשוואה עולה כי ברוב המדינות - 24 מ-27 - הזכאות לדמי לידה מותנית בכך שהיולדת עבדה לפני הלידה. בשלוש המדינות הנותרות - איסלנד, נורווגיה ופינלנד - התנאי לזכאות הוא תושבות. תקופת האכשרה היא מחודש מתוך 12 החודשים שקדמו ללידה ועד 365 ימים מתוך השנתיים שקדמו לה. בשמונה מדינות נוספות תקופת האכשרה אינה מוגדרת.

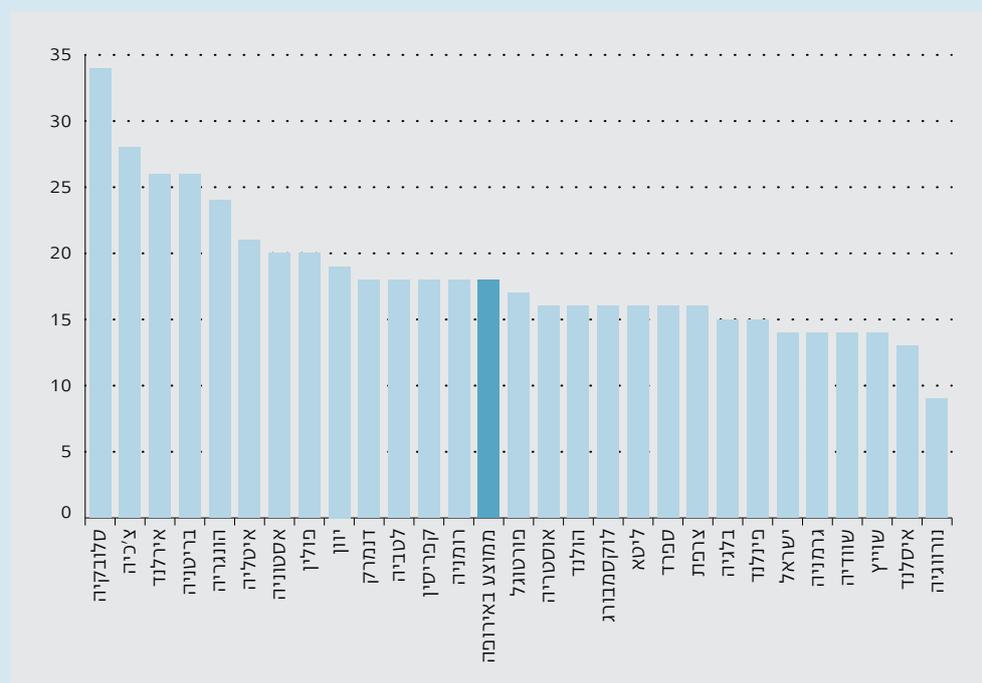
ביטוח אמהות: תקופת אכשרה לדמי לידה ומשך חופשת לידה בתשלום לאישה במדינות אירופה - ינואר 2012

מדינה	תקופת אכשרה	חופשת לידה בתשלום (בשבועות)	גובה התשלום
ישראל	עבדה 10 חודשים מ-14 החודשים שקדמו ללידה או 15 מ-22	14 או 7	100% מהשכר או ההכנסה הממוצעת ליום של 3 חודשים שקדמו להפסקת עבודה, עד 287 אירו ליום.
אוסטריה	עבדה עד 6 חודשים מ-14 החודשים שקדמו ללידה לכל עובדת (ללא תנאי)	16	100% השכר הממוצע של 13 השבועות האחרונים לפני החופשה
איטליה	לכל עובדת (ללא תנאי)	21	80% השכר של החודש האחרון לפני החופשה
איסלנד	12 חודשי תושבות לפני הלידה	13	80% השכר הממוצע של השנה האחרונה לפני החופשה. לאשה לא עובדת: תשלום מינימלי של 353 אירו לחודש
אירלנד	39 שבועות ביטוח ב-12 החודשים לפני הלידה	26	80% השכר השבועי האחרון עד 262 אירו לשבוע
אסטוניה	לכל עובדת (ללא תנאי)	20	100% השכר של החודש האחרון לפני החופשה
בלגיה	6 חודשים של תשלום דמי ביטוח	15	82% השכר האחרון ל-30 ימי חופשה הראשונים ו-75% מהיום ה-31
בריטניה	26 שבועות עבודה מ-66 השבועות שלפני הלידה	26	90% השכר השבועי הממוצע
גרמניה	לכל עובדת (ללא תנאי)	14	100% השכר של החודש האחרון לפני החופשה, עד 13 אירו ליום
דנמרק	120 שעות עבודה ב-13 שבועות עבודה לפני החופשה	18	100% השכר היומי האחרון עד תקרה של 530 אירו לשבוע
הולנד	לכל עובדת (ללא תנאי)	16	100% השכר היומי, עד 193 אירו ליום
הונגריה	365 ימי ביטוח בשנתיים שלפני הלידה	24	70% השכר היומי של השנה האחרונה לפני החופשה
יוון	200 ימי עבודה בשנתיים לפני הלידה	19	50% השכר האחרון ותוספת של 10% לכל ילד (עד 4 ילדים)
לוקסמבורג	6 חודשים של תשלום דמי ביטוח	16	100% השכר של החודש האחרון לפני החופשה
לטביה	12 חודשי ביטוח ב-24 החודשים שלפני הלידה	18	100% השכר הממוצע של השנה האחרונה לפני החופשה
ליטא	לכל עובדת (ללא תנאי)	16	80% השכר הממוצע של השנה האחרונה לפני החופשה
נורווגיה	תושבות קבועה לפני הלידה	9	100% השכר היומי האחרון.
סלובקיה	270 ימי ביטוח בשנתיים לפני הלידה	34	לאשה לא עובדת: תשלום חד פעמי קבוע של 4,655 אירו
ספרד	180 ימי עבודה ב-7 שנים לפני הלידה	16	65% השכר היומי של השנה האחרונה לפני החופשה
פולין	לכל עובדת (ללא תנאי)	20	100% השכר של החודש האחרון לפני החופשה
פורטוגל	6 חודשים של תשלום דמי ביטוח	17	100% השכר היומי
פינלנד	180 ימי תושבות לפני הלידה	15	90% מהשכר האחרון ל-56 ימי חופשה הראשונים ו-70% מהיום ה-57. לאשה לא עובדת: תשלום מינימלי של 22 אירו ליום
צ'כיה	270 ימי ביטוח בשנתיים שלפני הלידה	28	70% מהשכר היומי הממוצע
צרפת	10 חודשי עבודה לפני הלידה	16	100% השכר של החודש האחרון לפני החופשה, עד 80 אירו ליום
קפריסין	26 שבועות של תשלום דמי ביטוח	18	75% השכר הממוצע של השנה האחרונה לפני החופשה
רומניה	חודש של ביטוח ב-12 החודשים לפני הלידה	18	85% השכר הממוצע של 6 החודשים האחרונים שלפני החופשה
שוודיה	לכל עובדת (ללא תנאי)	14	80% השכר האחרון
שווייץ	5 חודשי עבודה מ-9 החודשים שלפני הלידה	14	80% מהשכר של הממוצע לפני החופשה עד 163 אירו ליום
ממוצע באירופה		18	

מקור: מערכת מידע ממוחשבת של האיחוד האירופי (MISSOC).

חופשת הלידה אורכת בין 9 שבועות בנורווגיה עד 34 בסלובקיה, והממוצע באירופה הוא 18 שבועות. חופשת הלידה בישראל קצרה מהממוצע האירופי (7 או 14 שבועות), כפי שמראה התרשים שבהמשך. גובה דמי הלידה במדינות שנבדקו הוא 50%-100 משכרה או הכנסתה של היולדת ערב הלידה. השיעור השכיח, הקיים ב-23 מ-27 המדינות, הוא 80%. מבחינה זו ישראל נמצאת בקבוצת המדינות הנדיבות ביותר - שכן לילודות משולמים 100% משכרן או הכנסתן ערב הלידה.

חופשת לידה בתשלום בשבועות, מדינות נבחרות



* מקור: MISSOC, 2012.

ב. מגמות עיקריות

ב-2012 שולמו מענקי לידה ל-169 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) - עלייה של 3.5% לעומת שנת 2011. במקביל מספר הנשים בגיל הפרייון (15-44) עלה ב-2.6%. יוצא אפוא שמספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפרייון עלה מכ-91 לידות ב-2011 לכ-92 ב-2012.

כ-49,400 מהלידות ב-2012 היו לידות ראשונות, כ-45,500 היו לידות שניות וכ-74,000 היו שלישיות ויותר, כמוצג בלוח 2. כ-3,900 היו לידות תאומים וכ-90 היו לידות של שלישיות ויותר.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2012, 2,713 שולמו בעבור לידות פגים, 5 פגים פחות משנת 2011.

ב-2012 קיבלו דמי לידה כ-112 אלף נשים לעומת כ-106 אלף נשים ב-2011 - עלייה של 5.9%. מספר הנשים בגיל הפרייון השייכות לכוח העבודה עלה בין שתי השנים ב-2.7%. כלומר מספר נשים שקיבלו דמי לידה על כל 1,000 נשים נשואות בכוח העבודה עלה מ-129 בשנת 2011 ל-133 בשנת 2012.

ב-2012 שולמו מענקי לידה ל-169 אלף יולדות בקירוב - עלייה של 3.5% לעומת שנת 2011

ב-2012 קיבלו דמי לידה כ-112 אלף נשים לעומת כ-106 אלף נשים ב-2011

לוח 1

לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2012-2008

שנה	סה"כ	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
2008	100.0	29.9	27.8	19.8	22.5
2009	100.0	29.8	27.1	20.0	23.1
2010	100.0	29.0	27.4	19.9	23.7
2011	100.0	29.6	27.4	19.7	23.3
2012	100.0	29.5	27.1	19.8	23.6

שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בקרב מקבלות מענק לידה עלה במעט - מ-65% ב-2011 ל-66% ב-2012

שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה הגיע ב-2012 לכ-66% מהנשים שקיבלו מענק לידה - עלייה קלה לעומת 2011, שבה היה שיעור זה 65%. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה עלה מעט לעומת 2011 והיה ב-2012 31.5 שנים. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר - 5% - עצמאיות, חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

התפלגות הנשים לפי גובה דמי לידה ליום מצביעה על כך שבשנת 2012 פחות משליש קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע וכרבע מהן - בסכום שמעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה מעל השכר הממוצע עלה בהדרגה מ-22.8% ב-2008 ל-24.9% ב-2012, ובמקביל קטן חלקן של המקבלות עד מחצית השכר הממוצע, מכ-33% ב-2008 לפחות מ-32% ב-2012.

בשנת 2012 פחות משליש קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכרבע מהן בסכום שמעל השכר הממוצע במשק

לוח 2

נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי), (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012-2008

שנה	קיבלו מענק לידה		סך הכול	קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת		שיעור מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
2008	152,319	3.5	93,630	5.1	61.5
2009	157,702	3.5	97,715	4.4	62.5
2010	166,694	5.7	103,318	5.7	62.1
2011	163,402	-1.8	105,740	2.3	64.7
2012	169,166	3.5	112,014	5.9	66.2

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012-2008

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	יותר מהשכר הממוצע
2008	93,630	7.5	25.5	27.4	16.8	22.8
2009	97,715	7.1	23.8	27.3	19.2	24.6
2010	103,318	7.7	24.7	26.6	16.9	24.1
2011	105,740	7.4	24.8	26.4	16.9	24.5
2012	112,014	7.4	24.5	26.1	17.1	24.9

מאחר שדמי הלידה הם בגובה שכר היולדת לפני הלידה, ההתפלגות לפי גובה דמי לידה מייצגת את התפלגות השכר של נשים אלה. בשנת 2012 היתה ההכנסה הממוצעת מעבודה של היולדות של 7,227 ש"ח לחודש שהם כ-82% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 6,991 ש"ח בשנת 2011 - גם הם כ-82% מהשכר הממוצע.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2012 היה 241 ש"ח ליום, שהם כ-82% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שבנות 35 ויותר קיבלו בשיעור שמעל השכר הממוצע במשק (105% מהשכר הממוצע במשק).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב וכפר סבא, סכום דמי הלידה בממוצע ליום היה הגבוה ביותר (119% ו-114% מהשכר הממוצע במשק בהתאמה), ואילו בבני ברק ובנצרת הוא היה הנמוך ביותר (63% ו-60% מהשכר הממוצע במשק בהתאמה).
- ציון שבשנת 2012 מספר הגברים שקיבלו דמי לידה נותר יציב לעומת 2011 - 537, כלומר על כ-1,000 נשים שקיבלו דמי לידה, קיבלו דמי לידה כחמישה גברים. בין 2009 ל-2011 היתה עלייה עקבית במספר הגברים שקיבלו דמי לידה, מ-285 ל-536.

ג. היקף התשלומים

בשנת 2012 גדל היקף תשלומי הגמלאות בענף אמהות ב-7.0% (במחירים קבועים) (לוח 4). תשלומי מענק אשפוז ודמי לידה היוו כ-93% מהם. העלייה בסך התשלומים היא בעיקר תוצאה של גידול במספר הלידות.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-8.2% ב-2011 ל-8.4% ב-2012, זאת בהתאם לגידול במספר יולדות. יש לציין שחוץ משנת 2011, חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי המוסד נמצא במגמת עלייה משנת 2006.

היקף תשלומי הגמלאות בענף אמהות גדל ב-7.0%. תשלומי מענק אשפוז ודמי לידה היוו כ-93% מהם

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2012 (אלפי ש"ח), 2008-2012

שנה	סך כל תשלומי גמלאות	אשפוז	מענק לידה	דמי לידה	שמירת הריון
2008	4,297,285	1,738,754	168,304	2,253,154	126,566
2009	4,643,862	1,926,937	177,251	2,373,910	148,530
2010	4,963,650	2,138,720	185,443	2,465,025	157,380
2011	5,122,665	2,150,201	183,316	2,570,502	162,490
2012	5,481,607	2,186,969	189,699	2,750,795	178,525

6. ביטוח נכות כללית

א. גמלאות ענף נכות כללית

במסגרת ענף נכות כללית, משולמות על-פי חוק הקצבאות האלה:

- קצבת נכות - מבטיחה לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע, הכנסה מינימלית לקיום. משולמת מ-1974.
- קצבה לשירותים מיוחדים - מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה. משולמת מ-1979.
- גמלה לילד נכה - משולמת למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית. משולמת מ-1981. הענף מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי:
- קצבת ניידות, המשולמת למוגבלים בניידות¹, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית. משולמת מ-1975.
- פיצוי לנפגעי גזת, המשולם למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזת בשנים 1946-1960 ועקב כך חלה. משולם מ-1995.
- פיצוי לנפגעי פוליו, המשולם למי שחלה במחלת הפוליו בישראל או טופל בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית. משולם מ-2007.

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (ממוצע לחודש), 2008-2012

שנה	נכות		שירותים מיוחדים		ילד נכה		ניידות	
	מספר מקבלים	שיעור שינוי	מספר מקבלים	שיעור שינוי	מספר מקבלים	שיעור שינוי	מספר מקבלים	שיעור שינוי
2008	194,988		29,390		25,255		28,915	
2009	200,072	2.6%	31,196	6.1%	26,527	5.0%	30,364	5.0%
2010	207,174	3.5%	33,134	6.2%	27,870	5.1%	31,616	4.1%
2011	212,951	2.8%	35,219	6.3%	29,483	5.8%	32,964	4.3%
2012	217,589	2.2%	37,825	7.4%	32,103	8.9%	34,087	3.4%

לוח 2

מקבלי גמלאות נכות קטינים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2012

מספר גמלאות	סוג הגמלה	מספר מקבלים	שיעור השינוי בהשוואה ל-2011
סך הכל	נכים קטינים	33,571	9.4%
גמלה אחת	ילד נכה	29,186	10.6%
	ניידות	264	-6.7%
שתי גמלאות	ילד נכה וניידות	4,121	2.8%

1 נכה הסובל מליקויים ברגליים כמפורט בחוק.

לוח 3
מקבלי גמלאות נכות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2012

שיעורי השינוי בהשוואה ל-2011	מספר מקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
2.7%	245,435	נכים בוגרים	סך הכל
2.3%	219,678	נכות כללית	גמלה אחת
7.5%	38,804	שר"מ*	
2.9%	30,206	ניידות	
8.7%	4,074	פוליו	
3.5%	4,138	גזזת	שתי גמלאות
2.0%	182,225	נכות כללית בלבד	
11.7%	7,359	שר"מ בלבד	
1.0%	10,270	ניידות בלבד	
7.5%	1,014	פוליו בלבד	שלוש גמלאות
5.8%	3,350	גזזת בלבד	
6.4%	20,230	נכות כללית ושר"מ	
-1.8%	7,036	נכות כללית וניידות	
-2.2%	310	נכות כללית ופוליו	ארבע גמלאות
-10.8%	456	נכות כללית וגזזת	
13.5%	1,949	שר"מ וניידות	
56.3%	25	שר"מ ופוליו	
15.3%	113	שר"מ וגזזת	חמש גמלאות
12.4%	1,294	ניידות ופוליו	
2.2%	47	ניידות וגזזת	
200.0%	3	פוליו וגזזת	
5.0%	8,160	נכות כללית, שר"מ וניידות	
6.1%	70	נכות כללית, שר"מ ופוליו	
-8.8%	73	נכות כללית, שר"מ וגזזת	
4.0%	604	נכות כללית, ניידות ופוליו	
-23.1%	20	נכות כללית, ניידות וגזזת	
.	.	נכות כללית, פוליו וגזזת	
25.1%	289	שר"מ, ניידות ופוליו	
46.4%	41	שר"מ, ניידות וגזזת	
.	1	שר"מ, פוליו וגזזת	
-33.3%	2	ניידות, פוליו וגזזת	
5.2%	462	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	
-15.8%	32	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזזת	
.	.	נכות כללית, שר"מ פוליו וגזזת	
.	.	נכות כללית, ניידות, פוליו וגזזת	
.	.	שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	
.	.	נכות כללית, שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	

* שירותים מיוחדים

מחקר שעשו לאחרונה המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל, העלה כי בישראל חיים כמיליון איש המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם.² כרבע מהם, 245 אלף, קיבלו ב-2012 קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית לביטוח לאומי - גידול שנתי של 2.7% במספר הזכאים.

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף. מספרם הממוצע בחודש הגיע ל-217,589 ב-2012, שהם על פי אומדן כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק ("חוק לרון"), התייצב שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים ב-2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

מספר המקבלים גמלה לילד נכה עלה עלייה חדה לעומת השנים הקודמות, כתוצאה מהרחבה נוספת של העילות המזכות בגמלה ("תקנות אור-נוי 2"). אפשר להניח שמגמה זו תימשך בשנים הבאות לנוכח הרחבת עילות הזכאות לגמלה, אך לא בהכרח באותו קצב.

מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים גדל ב-1% לעומת שיעור השינוי הממוצע מהשנים הקודמות, ואילו מספר מקבלי גמלת ניידות קטן ב-1% לעומת השנים הקודמות, אף שלא היה שינוי במדיניות בשתי גמלאות הללו.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל התנאים וההגדרות בחוקים ובתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. מלוחות 2 ו-3 עולה כי בדצמבר 2012 קיבלו 41,217 נכים בגירים ו-4,121 נכים קטינים (שהם כ-16% ממספר מקבלי הקצבאות בענף) בו-זמנית שתי גמלאות או יותר. בולטות במיוחד הקצבה לשירותים מיוחדים, שכ-81% ממקבליה זכאים גם לקצבאות נוספות (בדרך כלל קצבת נכות), והגמלה לנפגעי פוליו, אשר כ-75% מהזכאים לה מקבלים גם קצבה נוספת (בעיקר ניידות).

ב. קצבת נכות

1. עיקרי החוק

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמת קצבה חודשית למי שהוא תושב ישראל, מגיל 18 ועד גיל פרישה, אשר עקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודתו.³ קצבה זו מבטיחה לזכאים הכנסה מינימלית לקיום.⁴ החוק מגדיר שני סוגי זכאים לקצבה:

(א) נכים משתכרים - גברים או נשים שבעקבות ליקוי גופני, שכלי או נפשי, ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו מכושרם להשתכר או שכושרם להשתכר הצטמצם ב-50% או יותר או שהכנסתם החודשית מעבודה אינה עולה על 45% או על 60% (בהתאם לקבוצה שהם שייכים אליה, כפי שיפורט בהמשך) מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.⁵

(ב) עקרות בית - נשים נשואות, שלא עבדו מחוץ למשק ביתן תקופות המוגדרות בחוק לפני שהגישו את התביעה לקצבה, ואשר עקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו לפחות 50% מכושרן לתפקד במשק הבית.

2 בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל - שכחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקתי, נאון ואחרים, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2012.
 3 בקביעת הזכאות לקצבת נכות אין התייחסות להכנסת הנכה שלא מעבודה.
 4 קצבת נכות משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה בתוך 15 חודשים. בתביעה מאוחרת יותר, מועד תחילת התשלום מאוחר יותר.
 5 בשנת 2012 השכר הממוצע לפי חוק ביטוח לאומי היה 8,619 ש"ח.

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף. מספרם הממוצע בחודש הגיע ל-217,589 ב-2012 (כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה)

מספר המקבלים גמלה לילד נכה עלה עלייה חדה לעומת השנים הקודמות, כתוצאה מהרחבה נוספת של העילות המזכות בגמלה

בקרב הפעילים בשוק העבודה, החוק מבחין בין שתי קבוצות זכאים לקצבה: קבוצה א' - אנשים עם לקות חמורה או אנשים עם זכאות ממושכת⁷. הם יכולים לקבל קצבת נכות אם הכנסתם מעבודה אינה עולה על 60% מהשכר הממוצע. קבוצה ב' - כל השאר. הם יכולים לקבל קצבת נכות כשהכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבה כמה שלבים:

1. בחינת ההכנסות מעבודה במועד ההצטרפות - גובה ההכנסות מעבודה המאפשרות תשלום קצבה אינו קבוע ומשתנה בהתאם למצב הרפואי ולקבוצה שהמבוטח שייך אליה.

2. קביעת נכות רפואית - רופא מוסמך מטעם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבדיקות רפואיות ולמסמכים רפואיים, קובע את אחוזי הנכות הרפואית בהתאם למבחני הנכות הקבועים בחוק. האחוזים הרפואיים מבטאים את חומרת מצבו הרפואי של הנכה. במסגרת הבדיקות הרפואיות, הרופא ופקיד התביעות בודקים אם מתקיימים תנאי הסף הנדרשים להגדרת האדם כנכה: (א) נכה משתכר - נכות רפואית של 60% לפחות, או 40% כשיש ליקוי אחד לפחות בשיעור של 25% או יותר. (ב) עקרת בית - נכות רפואית של 50% לפחות.

3. קביעת דרגת אי כושר השתכרות - פקיד התביעות של הביטוח הלאומי, לאחר שנועץ ברופא המוסד ובפקיד השיקום, קובע באיזו מידה הנכה אינו יכול להשתכר⁸ (דרגת אי הכושר), בכפוף למידת יכולתו לשוב לעבודתו (באופן מלא או חלקי) או להשתלב בעבודה מתאימה אחרת, בהתאם להשכלתו, כושרו הגופני ומצבו הרפואי. קביעת דרגת אי כושר מלאה או חלקית מבטאת אובדן מלא או חלקי של כושר ההשתכרות של הנכה וקביעת דרגת אי כושר קבועה או זמנית מצביעה על אובדן כושר ההשתכרות לצמיתות או לפרק זמן מוגבל.

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון") שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולשפר את תדמיתם בעיני הציבור. השינוי העיקרי בעקבות התיקון היה לאפשר לנכה להגדיל את הכנסתו מעבודה בלי לשלול את זכאותו לקצבה (ואת ההטבות הנלוות לה) ולהבטיח כי הסכום הכולל שמתקבל מעבודה ומקצבה יהיה תמיד גבוה מסכום הקצבה בלבד⁹. זאת ועוד: הנכים חולקו לשתי קבוצות (ראו הסבר לעיל), כדי להפריד בין בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה לבין מי שסיכוייהם לכך נמוכים יותר. נוצרו גם קריטריונים שונים לבחינת ההכנסות מעבודה, במטרה לעודד את ההשתלבות בעבודה. כחלק מהתיקון גם נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד, המשולמת במקום קצבת נכות למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק, כלומר 45%-60% בהתאם לקבוצה, והוא היה זכאי לקצבת נכות 12 חודשים לפחות.

נכה משתכר או עקרת בית שנקבעה להם דרגת אי כושר מלאה (75% לפחות) זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק. בשנת 2012 סכום הקצבה המלאה לנכה

נכה משתכר או עקרת בית בעלי דרגת אי כושר מלאה (75% לפחות) זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק. בשנת 2012 היה סכום הקצבה המלאה ליחיד 2,267 ש"ח

6 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפיגור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.

7 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה במשך 60 חודשים לפחות ב-7 השנים שקדמו ליום 1.8.2009.

8 אובדן כושר השתכרות נמוך מ-50% אינו מזכה בקצבה.

9 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה בהתאם להשכלתו של הנכה (כאשר הכנסתו מעבודה עלתה על 37.5/45/55% מהשכר הממוצע), וכעת היא מקווצת בהתאם ללוח ח' כהגדרתו בחוק: בעבור הכנסות מעבודה שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, הקצבה החודשית אינה משתנה; בעבור הכנסות של 21%-25% מהשכר הממוצע הקצבה מקווצת - ב-10%; בעבור הכנסות של 25%-68% היא מקווצת ב-30%; בעבור הכנסות של 68%-93% ב-40%; ובעבור הכנסות הגבוהות מ-93% ב-60%.

יחיד היה 2,267 ש"ח. לנכים בדרגת אי כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז הנכות הרפואית שלהם 50% לפחות, משולמת תוספת לקצבה החודשית (להלן: קצבה חודשית נוספת) בסכום של 244-360 ש"ח (ב-2012). כ-65% ממקבלי הקצבה היו זכאים ב-2012 לתוספת זו.

הנכה גם זכאי לתוספת בעבור התלויים בו, המהווה כלי חשוב בהיחלצות מעוני במשפחות שאחד ממפרנסייה נכה: (א) בעבור בן/בת זוג תושב ישראל (בין שהם נשואים ובין שהם ידועים בציבור), שהכנסתו החודשית אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע, הנכה זכאי לתוספת של 50% מקצבת היחיד המלאה המשולמת לו. (ב) בעבור ילד תושב ישראל, על פי הגדרתו בביטוח הלאומי, הנכה זכאי לתוספת של 40% מקצבת היחיד המשולמת לו (בעד שני הילדים הראשונים בלבד). עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעבור שני הילדים הראשונים בלבד ולא בעבור בן זוגה. נכה משתכר או עקרת בית המקבלים תוספת בעד התלויים בהם ולהם הכנסות שלא מעבודה - ינוכה מהתוספת בעד התלויים (בלבד) כל סכום ההכנסה שלא מעבודה.

מלבד ההטבות במסגרת הביטוח הלאומי, מי שמקבל קצבת נכות או קצבת עידוד זכאי גם להטבות מגופים ציבוריים שונים בתנאים שונים¹⁰.

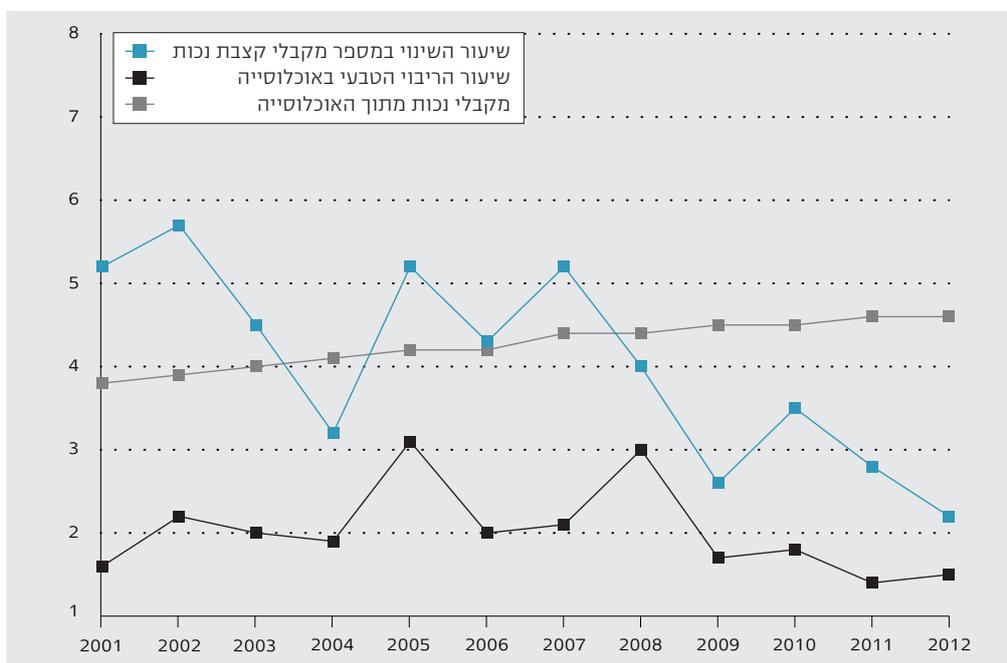
2. מקבלי קצבת נכות כללית

מראשית המאה עלה מספר המקבלים קצבת נכות פי 2 ויותר משיעור הריבוי הטבעי באוכלוסייה. לגידול זה כמה סיבות: (א) ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה לגברים ולנשים. (ב) הגידול בשיעורי

מראשית המאה עלה מספר המקבלים קצבת נכות כפליים ויותר משיעור הריבוי הטבעי באוכלוסייה

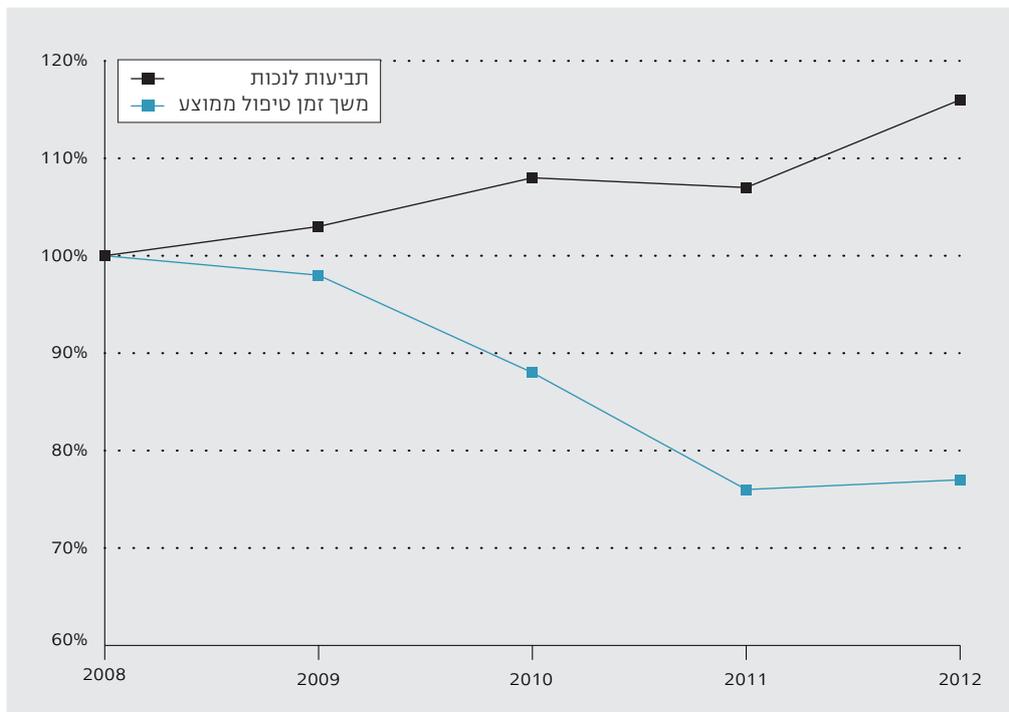
תרשים 1

מקבלי קצבת נכות והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2001-2012



10 הטבות אלה כוללות בין היתר: פטור מתשלום דמי ביטוח לביטוח לאומי, פטור מתשלום מס הכנסה ומס רכישה למשרד האוצר, הנחות במיסי ארנונה ומים, סיוע בשכר דירה או ברכישת דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון, הנחה במיסים המשולמים למינהל מקרקעי ישראל, הנחות בתחבורה ציבורית והטבות ממשרד הרווחה והטבות בתשלומים לקופות החולים. פירוט נרחב של ההטבות אפשר למצוא באתר האינטרנט של המוסד ואצל הגופים המעניקים את ההטבות.

תרשים 2
השינוי במספר התביעות לקצבת נכות ובמשך זמן הטיפול הממוצע
בתיק (אחוזים), 2012–2008



התחלואה באוכלוסייה, שנבע מהעלייה בדיווח על מחלות ומהירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים. (ג) שינוי רף ההכנסות המאפשר בחינת זכאות לקצבת נכות והקיזוז ההדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. משמוצה הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שנעשו זכאים בעקבות שינויים אלו, התייצב הגידול השנתי ברמה של 2% בשנה - קרוב מאוד לריבוי הטבעי באוכלוסייה.

ב-2012 האחרונה גדל מספר התביעות לקצבת נכות כללית ב-8.8% (כ-101 אלף) לעומת השנה שעברה; 74% מהגידול מקורו בתביעות של מי שלא קיבלו קצבה במועד התביעה. כתוצאה מכך, גם מספר המקבלים קצבה לראשונה גדל ב-4.5% והוא בפעם הראשונה יותר מ-20 אלף (20,804). אפשר להניח שהמצב הכלכלי הרעוע במשק דוחק אנשים שאיבדו את פרנסתם לתור אחר מקורות הכנסה חלופיים. על אף הגידול המתמשך במספר התביעות בשנה, וכחלק משיפור השירות, הביטוח הלאומי הציב לו למטרה לצמצם במידת האפשר את משך זמן הטיפול בתביעה ממועד הגשתה ועד קבלת ההחלטה. כפי שעולה מתרשים 2, מטרה זו הושגה: משך זמן הטיפול הממוצע בתביעה לקצבת נכות ירד ב-23% לעומת שנת 2008 והוא כיום 55 ימים בממוצע.

ב-2012 גדל מספר התביעות לקצבת נכות כללית ב-8.8% (כ-101 אלף) לעומת 2011

בדיקה של התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר 2012 לפי מין ודרגת אי הכושר שנקבעה להם¹¹, מצביעה על פער ניכר בדרגות אי הכושר שנקבעות לנכים משתכרים ולעקרות בית (לוח 4). לכ-84% מהנכים המשתכרים (גברים ונשים) נקבע אובדן כושר השתכרות מלא והם זכאים לגמלה מלאה,

11 ההתפלגות של מקבלי הקצבה לפי דרגות אי כושר ואחוזים רפואיים מופיעה בלוח ו/1 שבנספח.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי כושר ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

דרגת אי כושר (אחוזים)				סך הכל		מין
100%-75%	74%	65%	60%	אחוזים	מספרים מוחלטים	
176,894	4,350	14,299	24,135		219,678	סך הכל מספרים אחוזים
80.5%	2.0%	6.5%	11.0%	100%		
84.4%	1.4%	4.6%	9.6%	100%	127,666	גברים
75.1%	2.9%	9.0%	13.0%	100%	92,012	נשים
83.1%	1.7%	5.4%	9.8%	100%	75,889	מהן: נשים משתכרות
37.6%	8.4%	26.2%	27.8%	100%	16,123	עקרות בית

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי גיל נוכחי, גיל ממוצע וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

גיל ממוצע	גיל (אחוזים)					סך הכל	ליקוי עיקרי	
	גיל 55-פרישה	54-45	44-35	34-25	24-18			
47.3	78,880	53,555	40,010	31,728	15,505	219,678	סך הכל מספרים אחוזים	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
43.6	12.1%	20.7%	28.4%	28.3%	19.8%	20.0%	44,027	הפרעות פסיכוטיות
44.9	9.3%	14.6%	14.8%	15.3%	14.4%	12.8%	28,203	הפרעות נפשי פסיכונורוטיות
38.2	3.6%	7.6%	14.0%	20.2%	25.0%	10.4%	22,808	פיגור שכלי
53.9	38.3%	23.5%	13.8%	9.0%	8.7%	23.9%	52,542	פנימי
52.0	4.5%	3.8%	2.4%	1.6%	1.3%	3.3%	7,236	אורוגניטלי
46.9	13.1%	11.7%	12.3%	13.1%	15.9%	12.8%	28,163	נורולוגי
50.3	10.2%	9.5%	7.1%	4.9%	5.0%	8.3%	18,238	לוקומוטורי
47.9	5.3%	4.8%	4.7%	4.5%	4.9%	4.9%	10,771	ראייה
44.3	2.1%	2.0%	2.0%	2.8%	4.8%	2.3%	5,123	חושי חירשות
52.3	1.5%	1.9%	0.5%	0.4%	0.3%	1.2%	2,567	אחר

לעומת עקרות הבית, שרק ל-38% מהן נקבע אובדן כושר מלא. הבדלים אלה נובעים ממבחני הזכאות השונים בין שתי הקבוצות.

מקבלי קצבת נכות לפי גיל, גיל ממוצע וליקוי עיקרי¹² מוצגים בלוח 5. כשליש מן המקבלים לוקים בעייה נפשית כליקוי עיקרי. מאפייני הליקוי העיקרי משתנים בין אנשים בגילים שונים - בגיל צעיר

12 ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין ליקוייו של האדם. נציין כי בין רשימת הסעיפים לא נכללת מחלת הסרטן, כיוון שאחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על פי מחלות אלא על פי האיברים ותפקודם.

לוח 6

מקבלי קצבת נכות לפי הרכב התלויים ומצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

הרכב תלויים (מספרים)					סך הכל			מצב משפחתי	סך הכל	
בן זוג + 2 ילדים	בן זוג + ילד	בן זוג	2 ילדים	ילד	ללא תלויים	אחוזים	מספרים			
15,131	6,949	16,498	19,294	16,530	145,276	66.1%	219,678	מספרים אחוזים	סך הכל	
6.9%	3.2%	7.5%	8.8%	7.5%		100%				
14,831	6,797	16,329	14,026	9,543	43,101	47.6%	104,627	סה"כ	נשואים	
13,479	5,960	14,512	4,598	3,477	21,820	29.1%	63,846	גברים		
1,352	837	1,817	4,794	3,575	12,283	11.2%	24,658	נשים משתכרות		
.	.	.	4,634	2,491	8,998	7.3%	16,123	עקרות בית		
300	152	169	5,268	6,987	102,175	52.4%	115,051	סה"כ		
286	139	149	2,284	2,676	58,286	29.1%	63,820	גברים		
14	13	20	2,984	4,311	43,889	23.3%	51,231	נשים משתכרות		לא נשואים

בולטים הליקויים המולדים (כגון חירשות, פיגור, נפשי ונירולוגי¹³), ובגיל מבוגר - גדל שיעורם של הליקויים המתפתחים עם הגיל (כגון פנימי, אורוגניטלי ולוקומוטורי¹⁴).

מצבם המשפחתי של מקבלי הקצבה והרכב התלויים שלפיו משולמת להם הקצבה מוצגים בלוח 6. אפשר לראות כי 48% ממקבלי הקצבה נשואים¹⁵, אך ל-41% מהם לא משולמת תוספת בעבור משפחתם בגלל הכנסות גבוהות שלהם (שלא מעבודה) או של בן/בת הזוג (מעבודה ושלא מעבודה). שיעור הנשים המשתכרות הנשואות נמוך, משום שאשה נשואה, שלא עבדה לפני הגשת התביעה פרק זמן המוגדר בחוק, נחשבת לעקרת בית.

שיעור ההשתתפות הנמוך של נכים בשוק העבודה הפתוח הוא אחת הבעיות הבולטות שאיתה מתמודדים קובעי המדיניות בישראל. מתוך כוונה לשלב את הנכים בחברה ולשפר את איכות חייהם, התמקדה ועדת לרון בשילובם של מקבלי קצבת נכות בשוק העבודה. גם ארגון ה-OECD, שאליה הצטרפה ישראל לאחרונה, מדגיש במדיניותו את הצורך לעודד את מקבלי הקצבאות להשתלב בעבודה לטובת המשך הצמיחה, תוך התמודדות עם החסמים הקיימים בו. גישה זו נשענת על טענה שלפיה לאחוז גדול מבין מקבלי הקצבה יכולת תעסוקה חלקית לא מנוצלת בגלל כמה גורמים: (א) מקומות עבודה רבים אינם נגישים או מותאמים לאנשים עם מוגבלויות; (ב) מוגבלויותיהם מעמידות אותם בעמדת נחיתות בתחרות הקיימת בשוק העבודה; (ג) מלבד הקצבה, המקבלים זכאים כאמור גם להטבות מגופים ציבוריים שונים, ששווין הכלכלי עשוי להיות גבוה. לא מן הנמנע כי החשש מפגיעה בהטבות אלו מונע מחלק מהנכים לדרוש עבודה.

בעשור האחרון רק כ-10% בממוצע ממקבלי קצבת נכות השתתפו באופן פעיל בשוק העבודה, אך בשלוש השנים האחרונות, מאז הוחלו המלצות ועדת לרון, נצפית מגמת עלייה קלה במספר

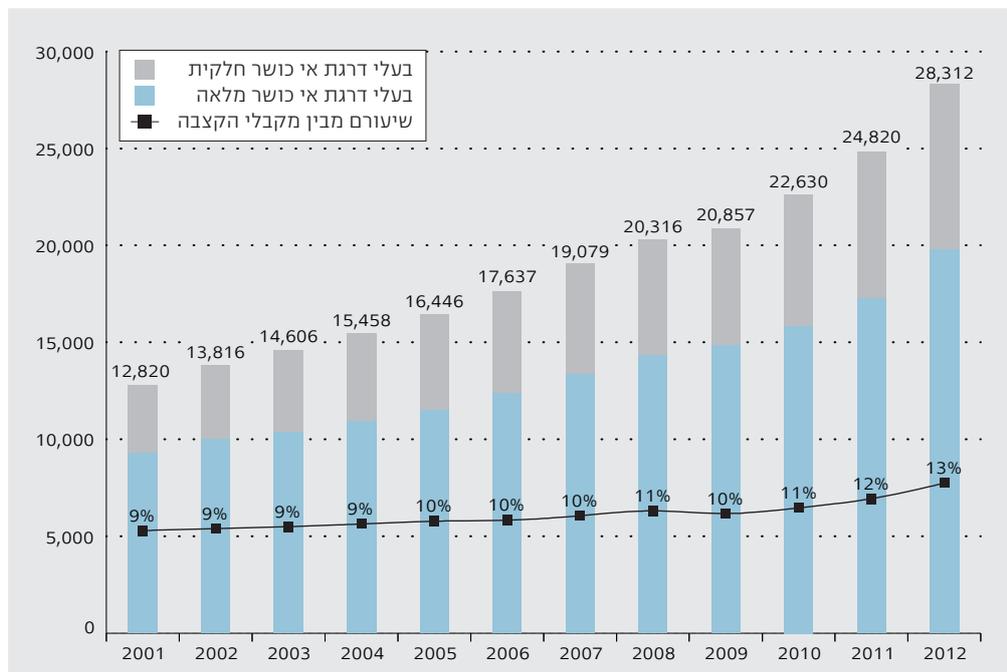
48% ממקבלי הקצבה נשואים, אך ל-41% מהם לא משולמת תוספת בעבור משפחתם בגלל הכנסות גבוהות שלהם או של בן/בת הזוג

בעשור האחרון רק כ-10% בממוצע ממקבלי קצבת הנכות עבדו, אך בשלוש השנים האחרונות, מאז הוחלו המלצות ועדת לרון, נצפית מגמת עלייה קלה במספר המועסקים

13 פיגור: כולל את הלוקים בתסמונת דאון; נפשי: כולל את הלוקים באוטיזם; ניירולוגי: כולל תסמונות מוחיות, הפרעות עצבים והפרעות פרכוסיות.
 14 פנימי: כולל מחלות דם, לב, כבד וריאות, סוכרת, אסתמה ומרבית חולי הסרטן; אורוגניטלי: כולל בעיות בכליות, בדרכי השתן והרבייה ובשלפוחית השתן (שכיח בקרב חולי סרטן הערמונית); לוקומוטורי: כולל מחלות בעצמות ובפרקים, בעיות בעמוד השדרה וקטיעות וקשינויות של הגפיים.
 15 נכים שלהם ידועה/בציבור אינם נחשבים נשואים.

תרשים 3

מקבלי קצבת נכות המועסקים בשוק העבודה¹⁶, 2012-2001



השכר הממוצע מעבודה של הנכים המועסקים היה ב-2012 כ-2,030 ש"ח בחודש

המועסקים (תרשים 3). עלייה זו מוסברת בחלקה בהצטרפות של אנשים עם מוגבלות שעובדים, שעל-פי תנאי הזכאות הישנים לא היו זכאים לקצבה. עוד אפשר לראות, כי חלקם של מקבלי הקצבה בעלי דרגה נכות חלקית גבוה בקרב המועסקים בהשוואה לחלקם בין המקבלים. ייתכן שמבחן כושר ההשתכרות הקיים מצליח לנבא במידה סבירה את היכולת להשתלב בעבודה, אך סביר שגם לגובה הקצבה השפעה לא מעטה על כך: ככל שהקצבה גבוהה יותר קטן התמריץ להשתלב בעבודה, בייחוד אם השכר החלופי אינו גבוה. השכר החודשי הממוצע מעבודה של נכים אלה ב-2012 הוא כ-2,030 ש"ח בחודש (השכר החציוני הוא 1,800 ש"ח, כלומר פחות מרבע מהשכר הממוצע במשק).

תיבה 1

תיקון מס' 109 לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון") והשפעתו על מקבלי קצבת נכות

בשנת 2002 הוקמה ועדה ציבורית לבחינת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, בראשות השופט בדימוס אפרים לרון ז"ל. הוועדה התמקדה בשילובם של מקבלי קצבת נכות בשוק העבודה ככלי המכריע לשילובם בחברה. כחלק מיישום המלצות הוועדה, נכנס לתוקפו באוגוסט 2009 תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (להלן "חוק לרון"). תיקון זה נועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, השתלבותם בחברה ותדמיתם בעיני הציבור.

עיקרי חוק לרון

- הופעל מנגנון קיזוז הדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה, כדי לאפשר לנכים להשתלב בעבודה כך שזכויותיהם בביטוח הלאומי לא ייפגעו בבת אחת (כפי שהיה נהוג עד אז). התיקון מבטיח עוד, כי ההכנסה הכוללת מעבודה ומקצבה תהיה תמיד גבוהה מסכום הקצבה בלבד¹.
 - נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד, המשולמת במקום קצבת נכות, למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק והוא זכאי לקצבת נכות במשך 12 חודשים לפחות.
 - נעשתה חלוקה של הנכים לשתי קבוצות ונקבע רף הכנסות חדש המאפשר בחינת זכאות לקצבת נכות: קבוצה א' - בעלי לקות חמורה² או אנשים עם זכאות ממושכת³, אשר זכאותם לקצבה נבדקת כל עוד הכנסתם מעבודה אינה עולה על 60% מהשכר הממוצע. קבוצה ב' - כל השאר; זכאותם לקצבה נבדקת כל עוד הכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע. עקרות בית אינן מסווגות לקבוצה זו משום שהן אינן פעילות בשוק העבודה. חלוקה זו נועדה להפריד בין נכים בעלי פוטנציאל גבוה להשתלב בעבודה לבין נכים שסיכוייהם לכך נמוכים יותר.
 - לנכים הזכאים לתשלום תוספת תלויים, שלהם דרגת אי כושר השתכרות חלקית ושכרם גבוה מ-21% מהשכר הממוצע, החלה להיות משולמת התוספת.
 - נכים בעלי דרגת אי כושר השתכרות מלאה, המשתכרים יותר מ-25% מן השכר הממוצע, לא ייבדקו מחדש לעניין דרגת אי הכושר⁴.
- בתרשים שבעמוד הבא מוצגת דוגמה אחת לשינוי בקצבה המשולמת לנכים לעומת שכרם מעבודה.
- כדי להפחית התנגדות אפשרית של הנכים לתיקון בחוק, הוחלט כי הוא יחול על כל מי שהגיש תביעה לאחר אוגוסט 2009 ועל כל מי שלא עבד ערב החלת החוק. לכל מי שקיבל קצבה ועבד ניתנה הזכות לבחור בין בחינה לפי תנאי החוק הישן לבחירה לפי החוק החדש. 80% ממקבלי קצבת נכות נבחרים במסלול של חוק לרון, אך רק 1% מהם נכים "ותיקים" שעבדו ערב החלת החוק.

השפעת חוק לרון על מקבלי קצבת נכות

על פי הערכות הביטוח הלאומי, לכ-50% ממקבלי קצבת נכות פוטנציאל להשתלב בעבודה, על אף מגבלותיהם הרפואיות. רבים במוסד ומחוצה לו קיוו שהחלת חוק לרון תביא לשינוי בהיקף התעסוקה של מקבלי קצבת נכות, אולם כשלוש שנים מאז הוחל התיקון בחוק, רק מעטים מימשו

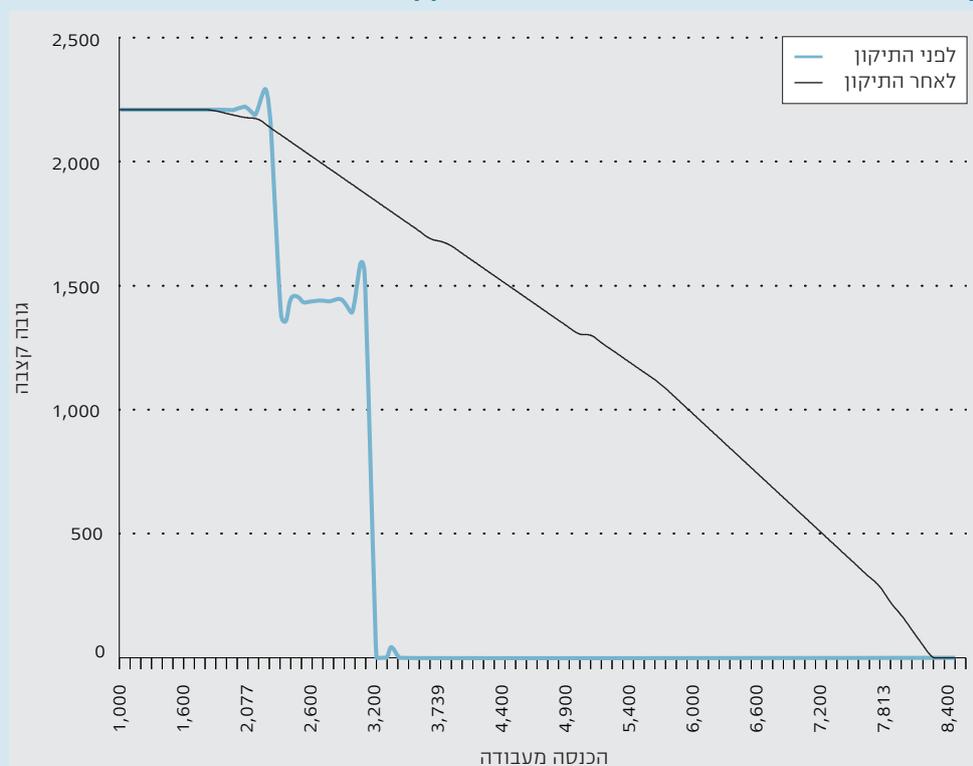
1 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה בהתאם להשכלתו של הנכה (כאשר הכנסתו מעבודה עלתה על 37.5/45/55% מהשכר הממוצע), כעת היא מקווצת בהתאם לרוח ח' כהגדרתו בחוק: בעבור הכנסות מעבודה שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, הקצבה אינה משתנה. בעבור הכנסות של 21%-25% מהשכר"מ הקצבה מקווצת ב-10%, בעבור הכנסות של 25%-68% - ב-30%, בעבור הכנסות של 68%-93% - ב-40%, ובעבור הכנסות גבוהות מ-93% - ב-60%.

2 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפיגור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.

3 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה ב-60 חודשים לפחות ב-7 השנים שקדמו ל-1.8.2009.

4 בעבר, כל מי שהשתכר יותר מ-25% מהשכר"מ והיה זכאי לגמלה מלאה, נדרש לעבור בדיקה מחדש לעניין דרגת אי הכושר: במרבית המקרים הדרגה היתה פוחתת ובחלק מהמקרים אף נשללה הזכאות לקצבה.

קצבת נכות ליחיד עם השכלה יסודית לפני התיקון ואחריו, לפי גובה ההכנסה מעבודה



מספר המקבלים קצבת נכות שחוק לרון היטיב עימם

מספר המקבלים	ההטבה בעקבות התיקון בחוק	סך הכל
8,746		
3,094	הגדילו הכנסות מעבר "לצמצום" *	הטבה אחת
6,366	לא נדרשים לעבור בדיקה מחדש	
1,808	מקבלים תוספת תלויים מלאה	
572	הגדילו הכנסות מעבר "לצמצום"	
4,179	לא נדרשים לעבור בדיקה מחדש	שתי הטבות
1,473	מקבלים תוספת תלויים מלאה	
2,187	הגדילו הכנסות מעבר "לצמצום" ולא נדרשים לעבור בדיקה מחדש	
335	הגדילו הכנסות מעבר "לצמצום" ומקבלים תוספת תלויים מלאה	

* מעבר לכל ההכנסות המותר על פי החוק הישן (ראו הערה 1).

את ההזדמנות. מאז נכנס החוק לתוקף ועד דצמבר 2012, היטיב התיקון בחוק עם 8,746 מקבלי קצבת נכות במשך חודש לפחות⁵, לפי ההתפלגות הזאת:

5 הבדיקה נעשתה בנוגע לחודש שבו השכר היה הגבוה ביותר במהלך התקופה.

- מבין האנשים שהגדילו את הכנסתם מעבר "לצמצום", 1,022 היו זכאים, לחודש אחד לפחות, לקצבת עידוד, 68% בהם שייכים לקבוצה א'.
 - מבין כלל הנהנים מהתיקון, 64% עדיין מקבלים קצבת נכות חודשית. כמחצית מהאנשים שהתיקון בחוק היטיב עמם (4,252) קיבלו קצבה לפני שהוחל ביישומו. 2,680 אנשים שחוק לרון היטיב עמם, שהם כ-30% מסך הנהנים, עבדו עוד לפני שהחלו לקבל קצבה. למעשה החוק היטיב עימם מבלי שקובעי המדיניות התכוונו לכך.
 - 56% ממי שהחוק היטיב עימם יותר הם בני 45 ויותר - ככל הנראה בשל הניסיון הקודם שלהם בתעסוקה.
 - השכר החודשי הממוצע מעבודה של מי שהחוק היטיב עמו הוא כ-3,500 ש"ח, והשכר החציוני 3,414 ש"ח - זהו שכר הגבוה בכ-75% לעומת שכרם של כלל מקבלי הקצבה העובדים.
 - ישנם עוד 4,165 מקבלי קצבת נכות אשר התחילו לעבוד לאחר שהתיקון נכנס לתוקף. 85% מהם עדיין פעילים בשוק העבודה והם בעלי פוטנציאל להיות זכאים להטבות התיקון, ברגע ששכרם יעלה על 21% מהשכר הממוצע.
- מהנתונים לעיל עולה כי רק 1% ממקבלי קצבת נכות מימשו את הכוונה העיקרית של החוק והגדילו את הכנסותיהם מעבר לרף ההכנסות הישן. עם זאת, חשוב לזכור כי ההצלחה המוגבלת של התיקון נובעת בחלקה ממשבר האמון החרף שבין ציבור הנכים למוסד לביטוח לאומי, שחוק לרון לא התמודד עמו ויש שיאמרו שרק החרף אותו: נזכיר כי 99% מהנכים שהיתה להם זכות בחירה בין מבחני הזכאות הישנים לבין החדשים בחרו שלא להיבחן על-פי מבחני לרון.
- בימים אלה שוקד מינהל המחקר והתכנון של המוסד, בשיתוף עם מכון ברוקדייל, על מחקר מעמיק שיאתר וינתח את הסיבות לאי שילובם או לפליטתם של מקבלי קצבת נכות בשוק העבודה, על רקע השינויים שחלו בתנאי הזכאות. כולנו תקווה כי באמצעות מחקר זה נוכל להוסיף נדבך נוסף לידע הקיים.

ג. קצבה לשירותים מיוחדים

1. עיקרי החוק

הקצבה לשירותים מיוחדים (להלן שר"מ) משולמת למבוטחים הזקוקים לעזרה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות וכיו"ב), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים¹⁷.

לקצבה עשוי להיות זכאי מי שמתקיימים בו התנאים שלהלן¹⁸, ובלבד שהוא מתגורר בארץ ושלא הגיע לגיל הפרישה לפני שהוגשה התביעה¹⁹:

- מקבלי קצבת נכות: אם שיעור נכותם הרפואית הוא 60% ויותר (בסעיפי הליקוי המוכרים לשר"מ), ובתנאי שהם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על פי חוק אחר.

17 בדומה לתנאי הזכאות לפי חוק ביטוח סיעוד סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.
 18 תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט - 1978.
 19 קצבת שר"מ משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה לכל המאוחר בתוך 15 חודשים. ביוני 2012 התקבל תיקון בחוק, כדלקמן: לזכאים, ששיעור הנכות הרפואית שלהם לשר"מ הוא לפחות 75% ונקבעה להם זכאות ל-6 חודשים לפחות - תשולם קצבת שר"מ מהיום ה-31 להופעת הליקוי.

- מי שנוקק לדיאליזה (לפחות פעמיים בשבוע) או מי שעובר טיפול אקטיבי במחלות אונקולוגיות ותלוי בעזרת הזולת (לפחות 12 ימים בחודש) או מי שהשתל בגופו איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או שעבר השתלת מוח עצם עצמונית או מתורם זר - עשויים להיות זכאים לקצבה.
- עיוורים שנקבעה להם נכות רפואית של 90% לפחות, והם מתגוררים לבדם או עם בן זוג עיוור או שלהם גם חירשות בשיעור 50% ויותר - עשויים להיות זכאים לקצבה.
- מי שאינם מקבלים קצבת נכות כללית, אם מתקיים בהם אחד מהתנאים האלה: (א) נקבעה להם נכות רפואית בשיעור של 75% לפחות והכנסתם החודשית מעבודה אינה גבוהה מ-5 פעמים השכר הממוצע (43,095 ש"ח ב-2012), ובתנאי שהם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על פי חוק אחר. (ב) עולים חדשים (המחזיקים בתעודת עולה), שעדיין לא חלפה שנה ממועד עלייתם ארצה.

מי שמאושפז במוסד שניתנים בו שירותי רפואה, סיעוד או שיקום אינו זכאי לקצבה. מקבל הטבות על פי הסכם הניידות יהיה זכאי לקצבה רק אם ועדה רפואית קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 100% או שהוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים או שהוא מרותק למיטה.

מי שהיה זכאי לקצבה לפני שהגיע לגיל פרישה, זכאי בהגיעו לגיל זה לבחור בין המשך קבלת הקצבה לבין קבלת גמלת סיעוד.

גובה קצבת שר"מ נקבע יחסית לקצבת נכות מלאה ליחיד (25% מהסכום הבסיסי), ומשולמת עליה גם תוספת (קצבה חודשית נוספת, להלן - קח"ן)²⁰. לקצבה שלוש רמות, הנקבעות בהתאם למידת התלות של הנכה בעזרת הזולת: (א) מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה זכאי לקצבה בסיסית בגובה 50% מקצבת נכות מלאה - 1,060 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 297 ש"ח. (ב) מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה זכאי לקצבה בשיעור של 105% - 2,225 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 604 ש"ח. (ג) מי שתלוי לחלוטין באדם אחר בעשיית כל פעולות היומיום בכל שעות היממה זכאי לקצבה בשיעור 175% מקצבת נכות מלאה - 3,708 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 901 ש"ח. כל הסכומים נכונים ל-2012²¹.

2. מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2012 קיבלו 38,804 איש קצבה לשירותים מיוחדים - 7.5% יותר מאשר בדצמבר 2011; 4,298 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה בשנה הזו. מרבית מקבלי הקצבה קיבלו יותר מקצבה אחת - 75% קיבלו גם קצבת נכות (שר"מ רגיל) ו-21% נוספים היו זכאים גם לקצבת זיקנה (שר"מ קשישים) (לוחות 2 ו-7). העלייה בשיעור הקשישים שבחרו להמשיך לקבל קצבת שר"מ במקום גמלת סיעוד נמשכה, כנראה בשל ההבדלים בתנאי הזכאות בין שתי הגמלאות²² ובירידה המתמשכת בשיעורי התמותה בישראל²³.

מהשוואה בין לוח 7 ללוח 5, אפשר להבחין בהתפלגות ליקויים שונה של מקבלי קצבת שר"מ בהשוואה למקבלי קצבת נכות כללית: למקבלי שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור. זאת ועוד: כיוון שמרבית מקבלי השר"מ המיוחד עובדים, צירוף הליקויים שלהם שונה לעומת שתי קבוצות הזכאות האחרות - הם לוקים יותר בבעיות פנימיות או אורוגניטליות ופחות בבעיות נפשיות או פיגור.

20 קצבת שר"מ משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה לכל המאוחר תוך 15 חודשים. ביוני 2012 התקבל בכנסת תיקון לפיו לזכאים, אשר שיעור נכותם הרפואי לשר"מ הוא לפחות 75% ונקבעה להם זכאות ל-6 חודשים לפחות, תשולם קצבת שר"מ החל מהיום ה-31.

21 שיעורי גמלה הללו תקפים מינואר 2009. עד אז שיעורי הקצבה היו 50%, 100% ו-150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

22 קצבת שר"מ היא גמלה בכסף, וגמלת סיעוד בדרך כלל בעין.

23 ראו סיבות המוות המובילות בישראל, משרד הבריאות, יולי 2011.

בדצמבר 2012 קיבלו 38,804 איש קצבה לשירותים מיוחדים - 7.5% יותר מאשר בדצמבר 2011. 4,298 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה בשנה הזו

למקבלי קצבת שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור לעומת מקבלי קצבת נכות כללית

לוח 7

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי קבוצת הזכאות וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

ליקוי עיקרי	קבוצת זכאות			סך הכל	
	שר"מ קשישים	שר"מ מיוחד	שר"מ רגיל	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל	8,121	1,656	29,027	100%	38,804
נפשי	8.4%	0.7%	7.4%	7.3%	2,850
פיגור שכלי	1.7%	0.2%	11.6%	9.0%	3,499
פנימי	26.0%	39.0%	22.0%	23.5%	9,135
אורוגניטלי	6.9%	16.0%	8.2%	8.2%	3,194
ניורולוגי	34.5%	30.5%	35.7%	35.2%	13,672
לוקומוטורי	10.9%	6.0%	8.0%	8.5%	3,302
חושי	11.2%	6.8%	7.0%	7.9%	3,053
אחר	0.4%	0.8%	0.2%	0.3%	99

לוח 8

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי גיל ועילת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

עילת זכאות	גיל (אחוזים)						סך הכל	
	65 ויותר	64-55	54-45	44-35	34-25	24-18	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל מספרים אחוזים	7,957	12,895	6,654	4,375	3,751	3,172	100%	38,804
עוברים טיפול אקטיבי	7.3%	39.2%	28.6%	17.1%	5.7%	2.2%	100%	830
עברו השתלה	6.9%	37.9%	16.6%	15.9%	12.4%	10.3%	100%	145
נוקקים לדיאליזה	17.6%	37.1%	23.5%	13.2%	6.8%	1.7%	100%	2,585
סובלים מעיוורון	23.3%	26.4%	22.1%	13.4%	10.7%	4.2%	100%	1,426
זקוקים לעזרה ברוב פעולות היומיום	23.7%	33.9%	15.7%	10.9%	9.7%	6.1%	100%	11,557
זקוקים לעזרה בכל פעולות היומיום	21.2%	35.5%	17.5%	10.6%	8.2%	6.9%	100%	11,185
תלויים לחלוטין בזולת	17.9%	29.7%	15.2%	11.1%	11.9%	14.1%	100%	11,076

כאמור, יש כמה עילות המקנות זכאות לקצבת שר"מ, כפי שמוצג בלוח 8. קצת פחות מ-13% ממקבלי הקצבה זכאים לה בשל מצב רפואי מיוחד (4,986 מתוך 38,804)²⁴. מספר הזכאים לקצבה עולה עם הגיל ובני 64-55 מהווים שליש ממקבלי הגמלה. בקרב התלויים לחלוטין בזולת, העיוורים ומי שעברו השתלה, בולט שיעורם הגדול של הצעירים - בין היתר בגלל ייצוג גבוה של סובלים מבעיות

24 יש לציין כי מקבלי שר"מ שלהם אחת מהעילות האוטומטיות (עיוורים או נכים שעברו טיפול רפואי מיוחד) ומצבם הרפואי הקשה מקנה להם קצבה בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות, נספרים כתלויים בזולת.

לוח 9

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי אחוז רפואי, מצב משפחתי וגורם מסייע (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

מצב משפחתי	גורם מסייע	סך הכל				אחוז רפואי לשר"מ			
		מספרים מוחלטים	אחוזים	69-60	79-70	89-80	100-90		
סך הכל	מספרים אחוזים	38,804	100%	3,815	5,425	6,639	22,925		
נשואים	סה"כ	19,557	100%	8.3%	11.6%	17.9%	62.2%		
לא נשואים	מעסיק עובד זר	2,567	100%	4.4%	8.4%	17.7%	69.5%		
	לא	16,990	100%	8.9%	12.1%	17.9%	61.1%		
לא נשואים	סה"כ	19,247	100%	11.4%	16.4%	16.3%	55.9%		
	מעסיק עובד זר	2,952	100%	5.0%	9.5%	15.8%	69.7%		
	לא	16,295	100%	12.5%	17.6%	16.4%	53.4%		

נירולוגיות. מנגד, בקרב בני 65 ויותר קטן שיעורם של העוברים טיפול אקטיבי או השתלה, מאחר שבעילות אלה משולמת קצבה לתקופה זמנית בלבד.

מחצית מן המקבלים קצבת שר"מ נשואים וכ-14% מעסיקים עובד זר

בלוח 9 מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה על פי אחוז הנכות הרפואית והגורם המסייע להם בביתם - שזו אחת הסוגיות המעניינות בהקשר של מקבלי קצבת שר"מ. מהלוח עולה, כי מחצית מן המקבלים נשואים וכ-14% מעסיקים עובד זר. בדיקה שערכנו העלתה כי 32% ממקבלי הגמלה מוגדרים כבודדים כיוון שהם אינם נשואים או שהם מתגוררים עם בן זוג שהוא נכה בעצמו. מצבם הרפואי של מקבלי הקצבה חמור ממצבם של יתר מקבלי קצבת הנכות: ל-59% מהם אחוז נכות רפואית גבוהה מ-90% (לעומת לכ-17% בקרב מקבלי נכות)²⁵. בקרב המעסיקים עובדים זרים, שיעור בעלי הנכות הגבוהה מ-90% עוד יותר (כ-70%).

ד. גמלה לילד נכה

1. עיקרי החוק

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, ולעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

בתהליך קביעת הזכאות לגמלה שני שלבים. בשלב הראשון, פקיד התביעות מוודא שמתקיימים תנאי הזכאות המקדימים: הילד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, עדיין לא הגיע לגיל 18, הוא ילדו של מבוטח (או של מי שהיה מבוטח ונפטר בהיותו תושב ישראל)²⁶ והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה²⁷ או במוסד (בתנאי פנימייה שבו ניתנים שירותי ריפוי, סיעוד או שיקום)²⁸.

25 ראו לוח 1/1 בנספח.

26 לרבות ילדים חורגים או מאומצים שטרם מלאו להם 18 שנים.

27 משפחת אומנה המחזיקה בילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה ממשד הרווחה.

28 חוץ ממקרים מיוחדים שהילד מוחזק במוסד והוריו נושאים בכל הוצאות אחזקתו.

בשלב השני של קביעת הזכאות, רופא מומחה ברפואת ילדים בודק מטעם המוסד את הילד וקובע אם מתקיים בו אחד התנאים האלה²⁹:

- הילד תלוי בעזרת הזולת: ילד שמלאו לו 3 שנים, וכתוצאה ממחלה, תסמונת, תאונה או מום מלידה הוא תלוי בעזרת הזולת באופן חריג מהמקובל בקרב בני גילו, בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית).
- הילד זקוק לנוכחות מתמדת או להשגחה קבועה: ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי אי אפשר להשאירו בלא השגחה קבועה או שהוא זקוק לנוכחות מתמדת של הזולת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- לילד ליקוי מיוחד הקבוע בתקנות³⁰: ילד הסובל מעיכוב התפתחותי; ילד הזקוק לסיוע בתקשורת; ילד עם ירידה בשמיעה; ילד עם ליקוי ראייה; ילד עם אוטיזם או פסיכוזא; ילד עם תסמונת דאון.
- הילד זקוק לטיפול רפואי מיוחד: ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד (כמפורט בחוק).

בשלוש השנים האחרונות נעשו שינויי חקיקה רבים בתחום הזכאות לגמלה לילד נכה, שהובילו להגדלת מספר הזכאים ולהגדלת הקצבה החודשית המשולמת להם. בשנים 2010-2012 הוחל ביישום המלצות ועדת אור-נוי, בבחינת עליות הזכאות לגמלה, שבעקבותיהן הורחבה רשימת הטיפולים הרפואיים המיוחדים המזכים בגמלה. כמו כן, השתנה שיעור הגמלה בחלק מהעילות ואוחדה התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים ל-20% מגובה הגמלה המלאה. ב-2012 אושר מתן תוספת לדמי מחיה וללימודים לכלל מקבלי הגמלה.

בשלוש השנים האחרונות נעשו שינויי חקיקה רבים שהובילו להגדלת מספר הילדים הזכאים לגמלה ולהגדלת הקצבה החודשית

נוסף על כך, הוגדלה ב-2012 הגמלה המשולמת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת לשיעור של 103%³¹ (במקום 80%). בעקבות תיקון זה התקבלו שלוש רמות זכאות בסיסיות לגמלה: 50%, 100% ו-123%³².

על פי תקנות ילד נכה, סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי³³. ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד, יהיה זכאי לגמלה אחת בשיעור הגבוה ביותר. בשנת 2012 סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד המקבל גמלה בשיעור 100%, היה 2,119 ש"ח. משנת 2002, ילדים המקבלים גמלה בסיסית³⁴ בשיעור 80% לפחות, זכאים לקצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד - 360 ש"ח לחודש ב-2012.

משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה זכאית לגמלה בשיעור מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים (משיעור הגמלה המגיע לכל ילד). משפחות שבהן שני ילדים עם צרכים מיוחדים, אשר אחד מהם אינו זכאי לגמלה (משום שהוא שווה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), זכאית אף היא לגמלה בשיעור מוגדל בעבור הילד.

29 על פי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 1: הגדרות.
 30 ילד שנמצא זכאי לגמלה בקטגוריה זו רשאי לקבל גמלה לילד נכה מיום לידתו.
 31 העלייה נעשתה בשני שלבים. מחודש ינואר 2013 עלה שיעור הגמלה הבסיסית לילדים אלה ל-108%.
 32 במקום חמש רמות בסיסיות שהיו נהוגות עד אז (30%, 50%, 80%, 100% ו-103%).
 33 בניגוד לקצבת נכות, המושפעת מאחוזי נכות רפואית ודרגת אי כושר, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים באותה עילה. שיעורי הגמלה מופיעים בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 2: גמלה לסידורים מיוחדים.
 34 לא כולל התוספת בעבור לימודים.

ילדים שמלאו להם 18, והם עשויים להיות זכאים לקצבת נכות או לשר"מ, המוסד יוזם בעבורם תביעה לצורך מיצוי זכויותיהם בגמלאות אלה. תשלום הגמלה נמשך במקביל שלושה חודשים נוספים.

2. מקבלי גמלה לילד נכה

בשנים 1995-1997 עשו ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי מחקר ארצי על ילדים עם נכויות בישראל. המחקר העלה כי 7.7% מהילדים בישראל סובלים מבעיית תפקוד כרונית או זקוקים לטיפול רפואי קבוע למשך שנה או יותר, וכ-40% מהם סובלים מנכויות ביותר מתחום אחד. ממצאי המחקר היוו בסיס לעבודת ועדת היגוי, בראשות פרופ' אשר אור-נוי, שמטרתה היתה לגבש הצעות לשינוי הקריטריונים לזכאות לגמלת ילד נכה ולתכנון מדיניות בעבור אוכלוסייה זו. בשנת 2010 הוחל ביישום השלב הראשון של המלצות הוועדה, ובשנת 2012 - השלב השני.

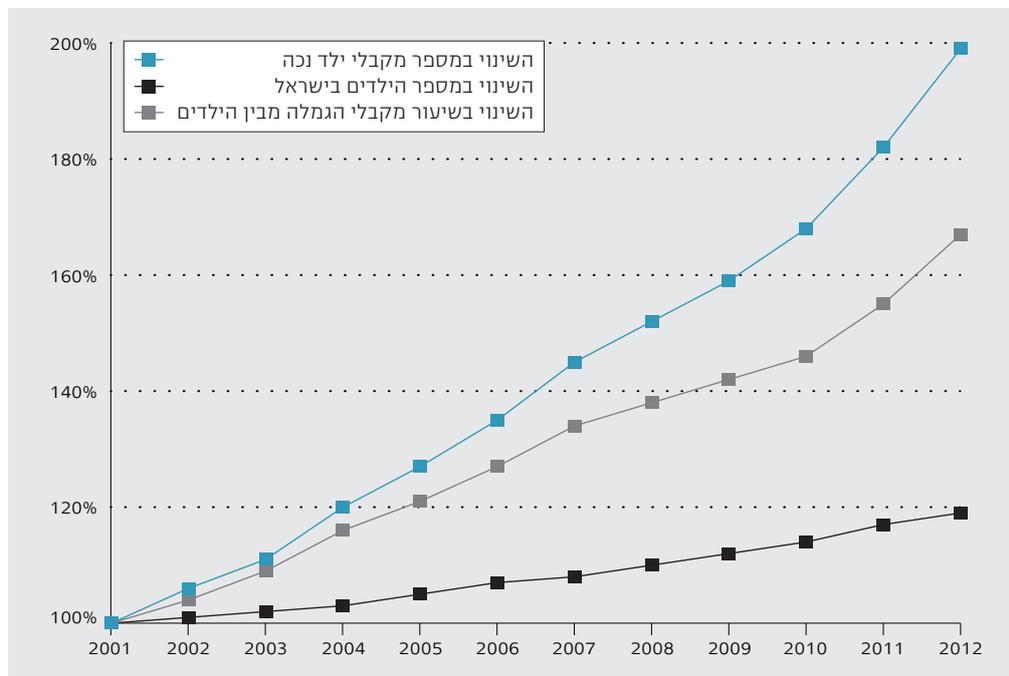
בדצמבר 2012 קיבלו 33,308 ילדים גמלה לילד נכה (לוח 10) - גידול של כ-10% לעומת התקופה המקבילה ב-2011, ושיעור הגבוה פי 2 משיעור הגידול הממוצע במספר מקבלי הגמלה בעשור האחרון. הסיבה העיקרית לכך היא הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה.

תרשים 4 מראה את השינוי במספר הילדים המקבלים קצבה לילד נכה אל מול השינוי הכולל במספר הילדים. אפשר לראות כי השיפוע של העקומה הראשונה תלול בהרבה מזה של השנייה וכי לאור ההקלות בתנאי הזכאות שנעשו בשנים האחרונות הפער אף הולך וגדל.

בדומה להתפלגות הכללית של הילדים עם הצרכים המיוחדים³⁵, כ-2/3 ממקבלי הגמלה לילד נכה מגיל 3 הם בני 6-13, זאת עקב הגדרות הזכאות לגמלה,

תרשים 4

מקבלי גמלה לילד נכה והתפתחות אוכלוסיית הילדים, 2001-2012



35 ראו ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים, נאון ואחרים, ינואר 2000.

בדצמבר 2012 קיבלו
33,308 ילדים גמלה
לילד נכה - גידול
של כ-10% לעומת
התקופה המקבילה
ב-2011

הבחנות את הטיפול בילד בהשוואה למקובל בקרב בני גיל³⁶ ומושפעות מגיל המינימום הקבוע בתקנות בחלק מהעילות. בדצמבר 2012, 4,593 ילדים היו זכאים לגמלה בעילות שנוספו כתוצאה מהמלצות ועדת אור-נוי - כמחציתם עברו בתוך המערכת בין עילות שונות³⁷.

טיפול בילד עם צרכים מיוחדים מקשה על ההורים, וטיפול ביותר מילד נכה אחד מקשה שבעתיים. מבדיקה שעשה המוסד נמצא כי ב-2,236 משפחות יש יותר מילד אחד המקבל גמלה לילד נכה (בסך הכל 4,822 ילדים). ב-283 משפחות נוספות יש ילד נוסף עם צרכים מיוחדים שאינו זכאי לגמלה משום שהוא שווה במוסד או בשל גילו. התפלגות הליקויים השכיחים אצל אותם ילדים אינה מפתיעה - רובם ליקויים גנטיים. ב-24% מהמשפחות הילדים סובלים מבעיות שמיעה, עוד 24% מהמשפחות מטפלות בשני ילדים או יותר עם אוטיזם, בכ-5% ילדים עם ליקוי ראייה וב-32% מהמשפחות הילדים תלויים בעזרת הזולת או זקוקים לנוכחות קבועה.

3.8% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר - מחציתם כיוון שהם תלויים לחלוטין בזולת בכל פעולות היומיום (אפשר לזהותם לפי שיעור הגמלה - 123%) (לוח 12). שיעור הילדים שמשולמת

3.8% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר, מחציתם בגלל תלות מוחלטת בזולת בכל פעולות היומיום

לוח 10

מקבלי גמלה לילד נכה, לפי גיל, מין וקבוצת זכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

גיל (אחוזים)					סך הכל		קבוצת זכאות	מין
17-14	13-10	9-6	5-3	עד גיל 3	מספרים מוחלטים	אחוזים		
7,822	8,544	8,687	5,709	2,546	33,308	100%	סך הכל	
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	אחוזים	
62.0%	64.3%	67.0%	66.2%	56.4%	21,386	64.2%	בנים	
19.6%	17.9%	16.0%	11.9%	.	5,127	15.4%	ילדים התלויים בעזרת הזולת	
5.7%	6.7%	7.2%	6.1%	4.9%	2,115	6.3%	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	
29.6%	31.3%	36.4%	39.3%	35.0%	11,291	33.9%	ילדים עם ליקוי מיוחד	
7.1%	8.5%	7.5%	8.9%	16.5%	2,853	8.6%	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	
38.0%	35.7%	33.0%	33.8%	43.6%	11,922	35.8%	בנות	
14.2%	13.5%	10.8%	8.2%	.	3,669	11.0%	ילדים התלויים בעזרת הזולת	
3.4%	3.0%	3.4%	3.8%	4.4%	1,147	3.4%	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	
13.8%	12.7%	12.5%	15.0%	26.4%	4,772	14.3%	ילדים עם ליקוי מיוחד	
6.6%	6.5%	6.3%	6.8%	12.8%	2,334	7.0%	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	

36 בגלל התפתחותו הטבעית של הילד, השפעת המוגבלות מורגשת בעיקר כשהוא פעוט וקטנה ככל שהוא מתבגר.
37 פירוט מלא של עילות הזכאות לגמלה לילד נכה - בלוח 3/ו שבנספח לוחות ענפי ביטוח.

לוח 11

מקבלי גמלה לילד נכה לפי שיעור הגמלה הבסיסי, הגורם המסייע ומספר הילדים הנכים במשפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

שיעור הגמלה הבסיסי			סך הכל		העסקת עובד זר
123%	100%	50%	אחוזים	מספרים	
4,807	21,103	7,398		33,308	סך הכל
14.4%	63.4%	22.2%	100%		מספרים אחוזים
53.3%	42.7%	3.9%	100%	1,266	סך הכל
					מהם: מקבלי גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים
49.7%	45.6%	4.6%	100%	195	מעסיקים עובד זר
12.9%	64.2%	22.9%	100%	32,042	סך הכל
					מהם: מקבלי גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים
12.6%	70.4%	17.0%	100%	4,910	לא מעסיקים עובד זר

בעבורם תוספת משפחה זהה בקרב מי שמעסיקים עובד זר ומי שלא - מכאן שריבוי ילדים במשפחה לא בהכרח ממריץ משפחות להיעזר בשירותיו של עובד זר.

תיבה 2

זכאותם של מקבלי גמלה לילד נכה לגמלאות נכות כבוגרים

אחת הסוגיות בתחום נכויות בביטוח לאומי היא בחינת זכאותם של ילדים שהיו זכאים לגמלה לילד נכה עד הגיעם לגיל 18, לגמלאות נכות לבוגרים (נכות כללית ושירותים מיוחדים)¹. אף שלמקבלי גמלה לילד נכה סיכוי גבוה לקבל קצבת נכות כבוגרים, המעבר בין הגמלאות אינו אוטומטי. הסיבות לכך הן ההבדל בין הגמלאות הללו הן במטרותיהן והן במבחני הזכאות להן²:

- הגמלה לילד נכה - נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים במסגרת הבית והקהילה בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו. היא משולמת לילדים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום, או שזקוקים לנוכחות מתמדת או השגחה קבועה, או שסובלים מליקוי מיוחד, או שזקוקים לטיפול רפואי מיוחד.
- קצבת נכות כללית - מיועדת להבטיח לבעל נכות רפואית, שעקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודה או ממשלח יד, הכנסה מינימלית לקיום³.
- הקצבה לשירותים מיוחדים - נועדה לסייע לנכים החיים בקהילה, וזקוקים לעזרה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות וכיו"ב), או להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים, או לנכים במצב רפואי מיוחד, במימון עזרה זר.

1 קצבת ניידות לא נבדקה כיוון שהזכאות לה קיימת כבר מגיל 3.

2 פירוט מלא ומדויק יותר אפשר למצוא בפרק זה ובאתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.

3 בקביעת הזכאות לקצבת נכות אין התייחסות להכנסת הנכה שלא מעבודה.

בדקנו את הסיבות להפסקת הזכאות לגמלה לילד נכה בקרב כל הילדים שחדלו לקבלה בשנים 2003-2012. הילדים שזכאותם הופסקה עקב גיל אותרו מתוך המצטרפים החדשים למקבלי קצבת נכות ושר"מ בשנים שלאחר מכן. נציג להלן את עיקרי הממצאים.

בשנים 2003-2011 חדלו לקבל גמלה 22,974 ילדים, 8,800 בהם שלא בגלל מגבלת הגיל שבתקנות (תרשים 1). 2,106 מהילדים נפטרו עקב מצבם הרפואי הקשה (בדרך כלל בעקבות מחלה ממארת או מומים מלידה), ו-6,694 האחרים לא התקיימו בהם תנאי הזכאות לגמלה - במרבית המקרים, לאור השיפור במצבם הרפואי, או אפילו החלמה, ובשאר המקרים בגלל אשפוז במוסד. מספר הילדים שמצבם הרפואי השתפר עולה עם השנים, כנראה בשל ההתפתחות הטכנולוגית בתחום הרפואה.

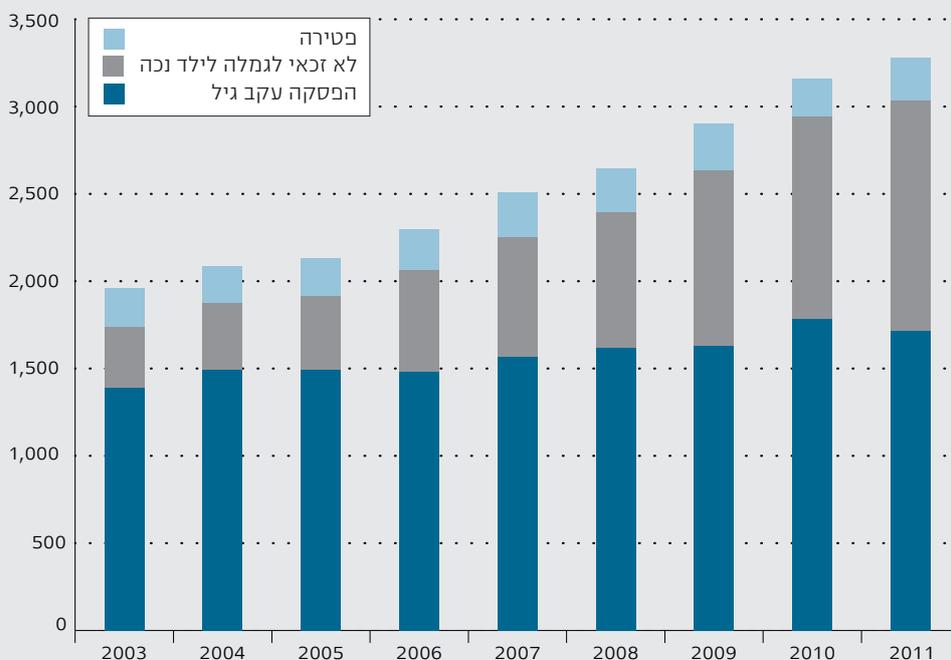
שאר הילדים (14,174) חדלו לקבל גמלה משום שהגיעו לגיל 18, ומספרם נע מדי שנה בין 1,400 ל-1,800. אלו למעשה הילדים עם הפוטנציאל לזכאות לקצבאות נכות כללית ושירותים מיוחדים. במהלך השנים, כ-78% מהילדים שמלאו להם 18 נמצאו זכאים לגמלה אחת או יותר מענף נכות כללית, ואפשר לזהות מגמת עלייה קלה בשיעור הזכאים לקצבאות נכות ושר"מ במקביל (תרשים 2). מלבד זאת, מספר הילדים בקבוצות הזכאות האחרות זהה לאורך השנים. חשוב לציין כי בשנים אלה לא נעשה שינוי כלשהו במדיניות הביטוח לאומי אשר לזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים.

התפלגות הילדים שחדלו לקבל את הגמלה לילד נכה עקב גילם, לפי עילת הזכאות בילד נכה והקצבאות שהיו זכאים להן בבגרותם, מוצגת בתרשים 3. כפי שאפשר לראות, יש קשר הדוק בין

בשנים 2003-2011 חדלו לקבל גמלה 22,974 ילדים נכים: 2,106 מהם נפטרו עקב מצבם הרפואי הקשה ו-6,694 האחרים לא התקיימו בהם תנאי הזכאות לגמלה. השאר - 14,174 - הגיעו לגיל 18

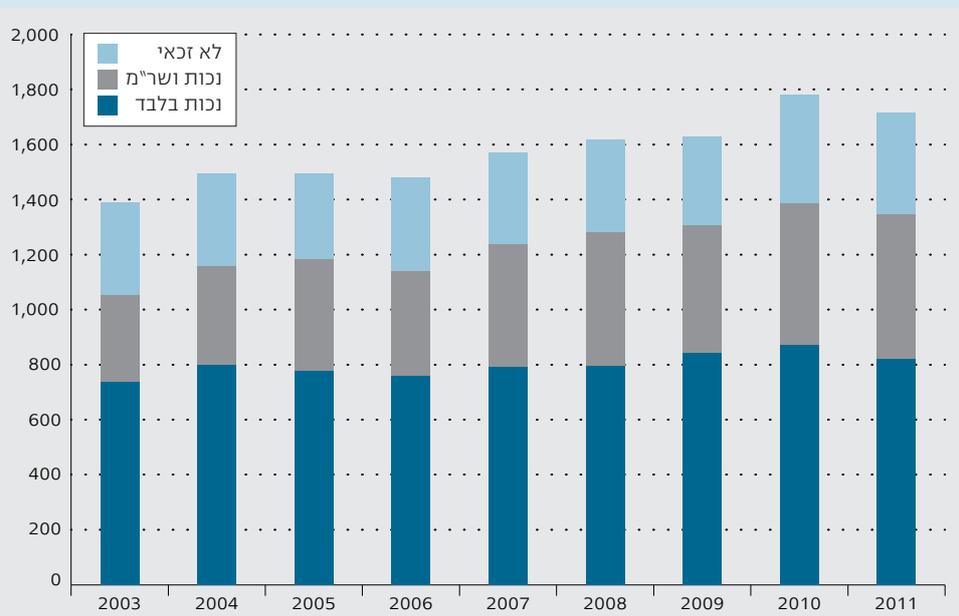
תרשים 1

ילדים שחדלו לקבל גמלה לילד נכה, לפי שנת סיום הזכאות לגמלה וסיבות הסיום, 2003-2011



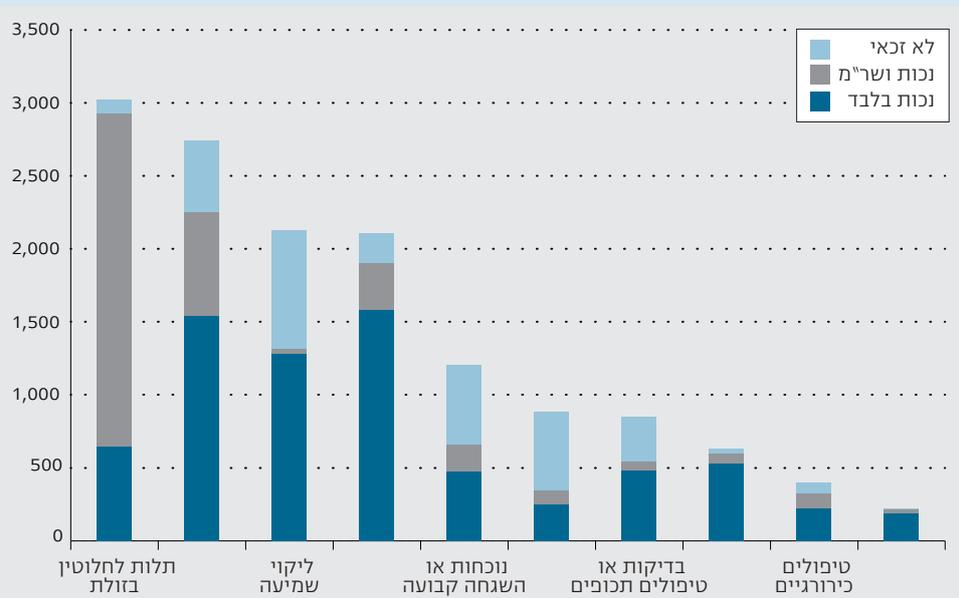
תרשים 2

ילדים שקיבלו גמלה לילד נכה ומלאו להם 18, לפי שנת הסיום והזכאות לגמלה ועילת הזכאות לקצבה כבוגרים, 2012-2003



תרשים 3

ילדים שקיבלו גמלה לילד נכה ומלאו להם 18, לפי עילת הזכאות לגמלה* ועילת הזכאות לקצבה כבוגרים, 2011-2003



* בדיקות או טיפולים תכופים: זכאים בעילות של שלושה טיפולים או יותר, בדיקות תכופות מחוץ לבית וסוכרת. טיפולים כירורגיים: זכאים בעילות של ליקוי בדרכי השתן, הזנה תוך גופית, טיפול נשימתי, תסמונת נדירה וליקוי בעצמות.

עילת הזכאות בגיל צעיר לסיכוי לקבלת גמלת נכות (או שר"מ) אחרי גיל 18 - נדירים המקרים שילדים שהיו תלויים בזולת לחלוטין בילדותם לא נמצאו זכאים לגמלה בבגרותם, וכמוהם גם מי שהיו בילדותם תלויים במידה רבה בזולת ואוטיסטים. לעומת זאת, ילדים רבים שהיו זכאים לגמלה לילד נכה בגין ליקוי שמיעה, נוכחות/השגחה קבועה או מחלה ממארת לא המשיכו בבגרותם לקבל קצבה כלשהי מענף נכות, בין היתר בגלל ההבדלים במבחני הזכאות.

מלבד זאת, יש קשר גם בין עילות הזכאות בילד נכה לבין הליקוי העיקרי בנכות כללית (ראו הלוח שלהלן). דוגמה אחת היא הליקויים החופפים כגון ליקויי ראייה, ליקויי שמיעה/חירשות, ליקויים בעצמות/לוקומוטוריה, תסמונת דאון/פיגור וסוכרת/ליקוי פנימי. דוגמה אחרת היא עילות ש"תורגמו" לליקויים: לילדים שסובלים מבעיות מוחיות (פיגור או נוירולוגיה) ונקבעה להם תלות בזולת, נקבע בגיל 18 במקרים רבים פיגור או ליקוי נוירולוגי כליקוי עיקרי. לסובלים ממחלה ממארת נקבע בגיל 18 ליקוי פנימי, שבו כלולים חולי סרטן.

ילדים שקיבלו גמלה לילד נכה ונמצאו זכאים לקצבאות נכות ו/או שר"מ בגיל 18, לפי הליקוי העיקרי בנכות כללית ועילת הזכאות בילד נכה* (מספרים מוחלטים אחוזים), 2011-2003

עילת הזכאות בילד נכה	סך הכל		ליקוי עיקרי בנכות כללית (אחוזים)								
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נפשי	פיגור שכלי	פנימי	אורוגניטלי	נוירולוגי	לוקומוטורי	ראייה	חירשות	אחר
סך הכל	11,105	100	2,233	3,137	1,037	185	2,159	497	708	1,115	34
תלות לחלוטין בזולת	2,929	10	7	40	3	0	43	5	2	0	0
תלות רבה בזולת	2,256	10	8	53	4	1	24	8	1	0	0
ספקטרום האוטיזם	1,908	10	82	16	0	0	1	0	0	0	.
ליקוי שמיעה	1,317	10	3	5	2	1	3	1	2	83	1
נוכחות או השגחה קבועה	662	10	31	26	19	1	20	2	1	.	0
ליקוי ראייה	598	10	0	1	1	.	2	0	95	1	0
מחלה ממארת	344	10	4	1	68	5	7	12	3	0	0
בדיקות או טיפולים	544	10	3	3	69	5	11	8	1	0	0
תכופים טיפולים	329	10	2	3	28	27	24	12	1	0	3
כירורגיים	218	10	0	95	3	.	.	.	1	.	.
תסמונת דאון											

* ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין ליקוייו של האדם. חשוב לציין כי אחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על פי מחלות אלא על פי האיברים ותפקודם.

ה. גמלה למוגבלים בניידות

1. עיקרי החוק

גמלת ניידות מעניקה הטבות לנכים בעלי ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות³⁸. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על פי הסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

מוגבל בניידות הוא תושב ישראל, מגיל 3 ועד גיל פרישה³⁹, אשר ועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 40% לפחות - לבעלי רשיון נהיגה בתוקף, או מוגבל בשיעור 60% ויותר - למי שאין לו רשיון נהיגה.

במסגרת הסיוע למוגבלים בניידותם ניתנות הטבות האלה:

- קצבה חודשית - להשתתפות בהוצאות השימוש ברכב⁴⁰ (לבעלי רכב) או הניידות (לחסרי רכב)⁴¹. מי שהמרחק מביתו למקום עבודתו וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאי לתוספת קצבה. לגמלה מלאה זכאי רק מוגבל בניידות המוגדר כמשתכר⁴².
- הלוואה עומדת - ניתנת לקונה רכב חדש, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב⁴³. סכום הלוואה יהיה כסכום המיסים החלים על "הרכב הקובע" (כהגדרתו בחוק) שנקבע לנכה ולא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב הנרכש. הלוואה מוחזרת למוסד בכפוף לכללים שנקבעו.
- קרן הלוואות - מי שוועדה רפואית קבעה כי הוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים⁴⁴, או שהוא מוגבל בניידות בשיעור 90% לפחות, בעל רשיון נהיגה שלומד/עובד/נמצא בתהליך שיקומי - זכאי לסיוע ברכישת הרכב הראשון בשיעור 80% מערך הרכב, ללא מיסים⁴⁵.
- הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב⁴⁶ - מי שזקוק ומשתמש בכיסא גלגלים זכאי להלוואה למימון האביזרים המיוחדים שהוא זקוק להם לצורך השימוש ברכב, אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים. אם יש ברשותו רכב מתאים - הוא זכאי גם לסיוע ברכישת מתקן הרמה.
- החזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי - מוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה בתוקף שהמכון לבטיחות בדרכים קבע כי דרושים לו אביזרים נוספים לצורך הנהיגה, בטיחות הנסיעה והשימוש ברכב, זכאי להחזר הוצאות בעבור אותם אביזרים שהותקנו.

יש לציין כי ההטבות הניתנות למוגבל בניידות אינן מופסקות עם הגיעו לגיל הפרישה, אך במצבים שבהם הוא זכאי להשתתפות בהוצאות הניידות מכוח חוקים אחרים, זכאותו להטבות מכוח הסכם

38 כפוף לרשימת הליקויים המופיעה בתוספת א' להסכם הניידות.
 39 גיל פרישה לענין גמלת ניידות הוא גיל הפרישה המותנה הקבוע בחוק לגברים, ללא הבחנה בין גברים לנשים - כלומר 67.
 40 הוצאות בעבור דלק, ביטוח הרכב והאביזרים בו, תיקונים ושירותים ואמצעי מיגון.
 41 הקצבה מתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיעור ההתייקרות של ההוצאות להחזקת רכב.
 42 מוגבל בניידות משתכר הוא מי שעובד ומשתכר לפחות 25% מהשכר הממוצע או שלו 80% מוגבלות בניידות ויותר או שהוא זכאי לרכב לאביזרים מיוחדים. מוגבל בניידות לא משתכר זכאי ל-50% מהגמלה המלאה.
 43 הלוואה עומדת להחלפת רכב תינתן למוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה רק אם חלפו 42 חודשים ממועד קבלת הלוואה הקודמת; מוגבל בניידות שאין לו רשיון נהיגה - רק אם חלפו 48 חודשים; בעל רכב לאביזרים מיוחדים - רק אם חלפו 60 חודשים ממועד קבלת הלוואה העומדת הקודמת.
 44 רכב לאביזרים מיוחדים הוא רכב שאפשר להיכנס לתוכו או לנהוג בו תוך ישיבה בכיסא גלגלים.
 45 סכומים אלה הופכים למענק בתום 5 שנים.
 46 גובה הלוואה הוא בשיעור 95% מערך האביזרים ועלות התקנתם, כולל המיסים החלים עליהם. הלוואה ניתנת בעבור אביזרים חדשים בלבד.

הניידות נשללות. על פי הסכם הניידות, כפל גמלאות מתקיים במקרים האלה: (א) מי שמקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשיעור נמוך מ-100% ולא נקבעו לו 100% מוגבלות בניידות או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים. (ב) ילד המקבל גמלה לילד נכה ולא נקבעה לו מוגבלות בניידות גבוהה מ-80% או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.

משנת 1999, מקבלי גמלה לילד נכה בני 3 ויותר, ששיעור מוגבלותם בניידות הוא 80% לפחות או שוועדה רפואית קבעה שהם זקוקים לכיסא גלגלים ומשתמשים בו - זכאים לקבל גם גמלת ניידות. משפחה שבה שני ילדים או יותר שלכל אחד מהם נקבעו 80% לפחות מוגבלות בניידות או שנקבע כי הם אינם מסוגלים ללכת בכוחות עצמם, והם מתגוררים באותה דירה, עשויה להיות זכאית גם לגמלה וגם להטבות לפי הסכם הניידות גם אם עדיין לא מלאו לילדים 3 שנים.

2. מקבלי קצבת ניידות

שיעור הגידול במספר הזכאים להטבות מכוח הסכם הניידות קטן עם השנים. בדצמבר 2012 קיבלו 34,591 איש הטבות בניידות - גידול של 2.8% בלבד בהשוואה ל-2011. כפי שעולה מלוחות 2 ו-3, כ-69% ממקבלי גמלת ניידות מקבלים גמלה נוספת מענף נכות, ו-2,012 זכאים לקצבת נכות צמיתה מענף נפגעי עבודה. אפשר להניח כי יתר המוגבלים בניידות שאינם מקבלים גמלה נוספת משתכרים שכר מעבודה גבוהה או שהם נאלצים לוותר על גמלאות אחרות בשל הכפל עם ניידות.

בחינה של ההטבות למוגבלים בניידות במדינות אחרות במערב, מלמדת כי רק במדינות ספורות יש הטבה ייחודית למוגבלים בניידות כפי שיש בישראל. מבין המדינות שבהן משולם תגמול למוגבלים בניידות, ישראל היא המובילה בעולם במגוון ובהיקף ההטבות המשולמות, בפער ניכר מהיתר. כמה סיבות לכך: (א) במרבית המדינות התגמול כלול במסגרת ההטבות המשולמות לתלויים בזולת (מקביל לקצבת שר"מ בישראל). (ב) במדינות אלה התחבורה הציבורית ענפה ומונגשת למוגבלים בניידות: רכבות בינעירוניות ועירוניות, קווי אוטובוסים, ושירותי הסעה - עירוניים, בינעירוניים ויעודיים.

כפי שהוסבר לעיל, היקף ההטבות המשולמות למוגבל בניידות תלוי בבעלותו על רכב, בגודל הרכב שנקבע לו (המסווג לפי נפח המנוע) ובמידת עצמאותו (נוהג בעצמו או לא). כפי שעולה מלוח

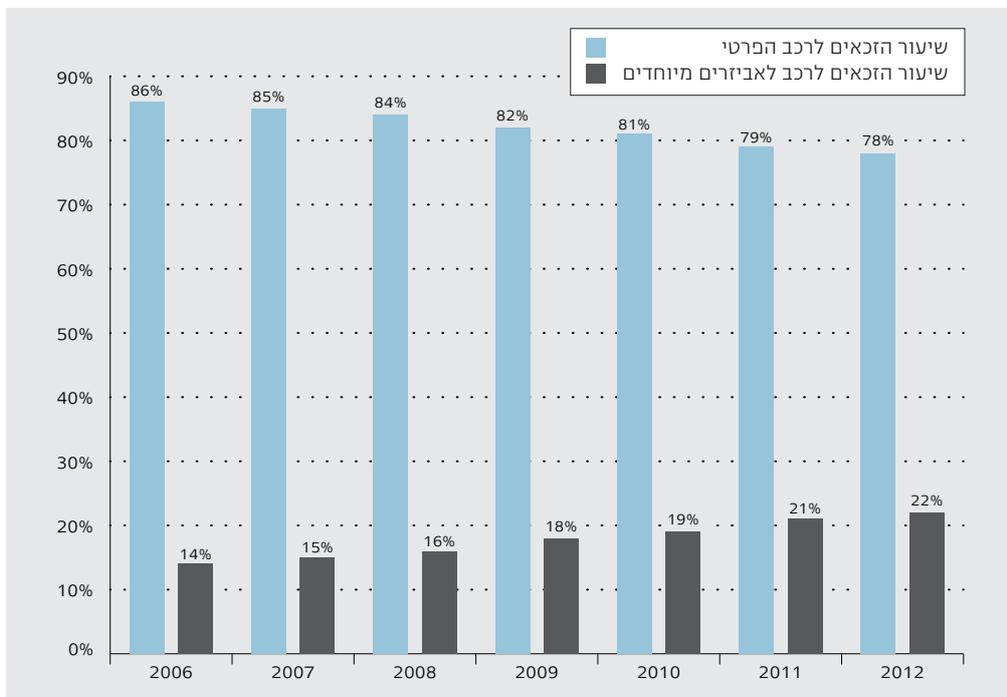
שיעור הגידול במספר הזכאים להטבות קטן עם השנים. בדצמבר 2012 קיבלו 34,591 איש הטבות בניידות - גידול של 2.8% בלבד בהשוואה ל-2011

לוח 12

מקבלי קצבת ניידות, לפי נהיגה, בעלות על רכב וגודל הרכב (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

נהיגה (אחוזים)		סך הכל		נפח מנוע	בעלות על רכב
לא נוהג	נוהג בעצמו	אחוזים	מספרים מוחלטים		
			34,591	מספרים מוחלטים	סך הכל
14,650	19,941	100%		אחוזים	
42.4%	57.6%				
21.4%	78.6%	100%	9,973	1300	
11.6%	88.4%	100%	9,637	1800	
19.3%	80.7%	100%	1,636	2000	
2.3%	97.7%	100%	343	2500	
69.6%	30.4%	100%	6,354	ואן	בעלי רכב
100%	0%	100%	6,648		חסרי רכב

תרשים 5
שיעור בעלי רכב פרטי ורכב לאביזרים מיוחדים
בכלל בעלי הרכב, 2012-2006



12, כ-81% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-36% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1300 סמ"ק). קצת יותר מ-71% מהמוגבלים בניידות שבבעלותם רכב נוהגים בעצמם, חוץ מבעלי רכבי הוואן, שמרביתם יושבים בו בכיסא גלגלים - תוצאה של מצבם הרפואי הקשה.

בשנים האחרונות קטן שיעור המוגבלים שבבעלותם רכב פרטי וגדל שיעורם של המחזיקים ברכב לאביזרים מיוחדים, בין היתר בגלל היקף ההטבות לבעלי רכב עם אביזרים מיוחדים (תרשים 5). לתופעה זו השפעה ישירה על ההוצאה הציבורית על ביטוח הניידות.

למידת התלות של המוגבל בניידות בכיסא גלגלים השפעה מכרעת על שיעור המוגבלות שלו ועל גודל הרכב שנקבע לו. כ-92% מהמוגבלים בניידות, גברים ונשים, המרותקים לכיסא גלגלים, וכ-52% הזקוקים ומשתמשים בכיסא, הם בעלי שיעור מוגבלות גבוה מ-90%. עוד בולט השיעור הגבוה של גברים שזכאים לגמלה (לוח 13).

לוח 14 מציג את סוגי הליקויים ואת גילם של המוגבלים בניידות מקבלי הגמלה. בולט הנתון כי 28% מהמקבלים אינם בגיל העבודה, כמחציתם ילדים, וכי רוב המוגבלים סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות (66%). ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשותקים גבוה יותר ושיעור הסובלים מליקויים אחרים נמוך יותר. הסיבה היא שמרבית הילדים סובלים ממומים מולדים בעוד שבקרב מבוגרים רבים סובלים ממוגבלות אחרות המתפתחת עם הגיל.

הגמלה למוגבלים בניידות מיועדת בין היתר לאפשר למקבליה לקיים אורח חיים רגיל, כולל השתלבות בתעסוקה. נוסף על כך, מי שהמרחק מביתם למקום עבודתם וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאים לתוספת קצבה כפיצוי על ההוצאה הנוספת לדלק. למרות זאת, רק כ-17% מהם עובדים.

28% מהמקבלים אינם בגיל העבודה, כמחציתם ילדים ורובם סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות

לוח 13

**מקבלי קצבת ניידות לפי אחוז המוגבלות, מין ותלות בכיסא גלגלים
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012**

אחוז מוגבלות						סך הכל		תלות בכיסא גלגלים	מין
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40	אחוזים	מספרים מוחלטים		
12,195	9,192	3,919	2,886	3,398	3,001		34,591	סך הכל מספרים אחוזים	
35%	27%	11%	8%	10%	9%	100%			
33%	27%	12%	8%	10%	10%	100%	21,468	סך הכל	
92%	8%	0%	0%	0%	0%	100%	4,078	מרותק	
50%	35%	6%	6%	1%	2%	100%	4,703	זקוק ומשתמש	
7%	30%	17%	12%	17%	17%	100%	12,687	גברים לא משתמש בכיסא	
39%	26%	11%	8%	9%	6%	100%	13,123	סך הכל	
93%	7%	0%	0%	0%	0%	100%	2,929	מרותק	
53%	33%	6%	6%	2%	1%	100%	3,484	זקוק ומשתמש	
9%	32%	18%	13%	17%	11%	100%	6,710	נשים לא משתמש בכיסא	

לוח 14

מקבלי קצבת ניידות לפי גיל וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

גיל (אחוזים)							סך הכל		ליקוי עיקרי
67 ויותר	66-60	59-50	49-40	39-30	29-18	17-3	אחוזים	מספרים מוחלטים	
5,197	7,600	6,985	3,884	3,286	3,234	4,405		34,591	סך הכל מספרים אחוזים
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
44%	59%	63%	64%	73%	86%	96%	66%	23,052	שיתוקים
19%	17%	14%	13%	10%	5%	1%	12%	4,275	הגבלת תנועת המפרקים
14%	9%	5%	2%	1%	0%	.	6%	1,837	אי ספיקה בעורקים
6%	5%	5%	5%	4%	2%	1%	4%	1,475	קטיעות
4%	4%	5%	6%	5%	2%	1%	4%	1,296	נקיעות
7%	3%	4%	4%	3%	1%	0%	4%	1,211	מפרקים מדומים
6%	3%	3%	3%	2%	1%	0%	3%	943	קשיונות
0%	0%	1%	3%	2%	3%	1%	2%	502	אחר

ל-18% מהעובדים משולמת תוספת קצבה בשל המרחק בין מקום מגוריהם למקום עבודתם. ייתכן שלמצבם הרפואי הקשה של הזכאים, כפי שעלה מהלוחות שלעיל, השפעה ניכרת על כך.

1. פיצוי לנפגעי גזת

1. עיקרי החוק

בשנת 1994 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי גזת, שנועד לפצות את מי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזת בתקופה שבין 1.1.1946 ל-31.12.1960, על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות

החולים או ההסתדרות הרפואית הדסה, והוא חולה באחת המחלות המפורטות בחוק. הפיצויים ממומנים מאוצר המדינה ומשולמים בידי המוסד לביטוח לאומי.

על פי החוק, זכאי לגמלה מי שהוא תושב ישראל שחלה בגזת⁴⁷ (Tinea Capitis), שוועדת מומחים קבעה שבעקבות הטיפול בהקרנה הוא סובל ממחלת הסרטן לסוגיה באזור הראש והצוואר או מגידולים שפירים במוח או מסרטן הדם, או שהוא סובל מחוסר בשיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת, וששיעור נכותו הרפואית היא 5% ויותר.

התקנות שתוקנו מסדירות את הפיצוי לנפגעים: פיצוי חד-פעמי, קצבה חודשית ומענק מחליף קצבה או מענק לשאירים כהגדרתם בחוק. הזכאות במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזת אינה גורעת מזכויותיהם של הזכאים לגמלאות אחרות מביטוח לאומי ואינה תלויה בגילם.

להלן התשלומים הניתנים במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2012):

- קצבה חודשית: חולה עם 40% נכות רפואית ויותר זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע (על פי חוק הביטוח הלאומי) מוכפל באחוזי הנכות הרפואית. סכום הקצבה בדרגת נכות 100% - 2,155 ש"ח.
- פיצוי חד פעמי: (א) חולה עם 75% נכות רפואית ויותר זכאי לפיצוי בסכום של 184,183 ש"ח. (ב) חולה עם 40%-74% נכות רפואית זכאי למחצית מהסכום המלא - 92,092 ש"ח.
- מענק מחליף קצבה: חולה עם 5%-39% נכות רפואית זכאי למענק חד-פעמי המחושב כאחוז מסכום הקצבה המלאה (בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו) מוכפל ב-70.
- מענק לשאירים: (א) בן זוג של חולה שיש עימו ילד זכאי למענק בגובה 36 קצבאות חודשיות מלאות - 77,580 ש"ח. (ב) בן זוג של חולה שאין עימו ילד או ילדו של חולה זכאים לקבל 60% מסכום הפיצויים המלא לשאירים - 46,548 ש"ח.

2. מקבלי קצבה חודשית לנפגעי גזת

בסוף שנת 2012 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזת ל-4,138 - אלה החולים הקשים הסובלים מהמחלה וגרורותיה (לוח 15). 241 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה בשנה האחרונה. גילם הממוצע של הזכאים (67.3) גבוה למדי כתוצאה מתקופות הזכאות הקבועות בחוק. בניגוד למרבית הגמלאות שמשלם ענף נכות, מרבית מקבלי הקצבה לנפגעי גזת (64%) הן נשים. הסבר חלקי עשוי להיות תוחלת החיים הארוכה הממוצעת שלהן, בהשוואה לגברים.

לוח 16 מציג את מקבלי הקצבה בסוף השנה על פי הליקוי המזכה בקצבה⁴⁸ ואחוז הנכות הרפואית שלהם. מן הלוח עולה, כי מרבית המקבלים סובלים מפגימות בעור (כ-63%) ורק כ-16% סובלים מליקוי פנימי (בדרך כלל אלה הסובלים ממחלת הסרטן) - כנראה בשל ההבדלים בתוחלת החיים בצל המחלה. כמו כן אפשר לראות קשר ישיר בין הליקוי לאחוז הנכות. למרבית הסובלים מליקוי פנימי או נוירולוגי דרגת נכות רפואית גבוהה ואילו למרבית הסובלים מפגימות בעור - דרגת נכות רפואית נמוכה יותר.

בסוף 2012 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזת ל-4,138 - אלה החולים הקשים הסובלים מהמחלה וגרורותיה

מרבית המקבלים סובלים מפגימות בעור - כ-63%, ו-16% סובלים מליקוי פנימי

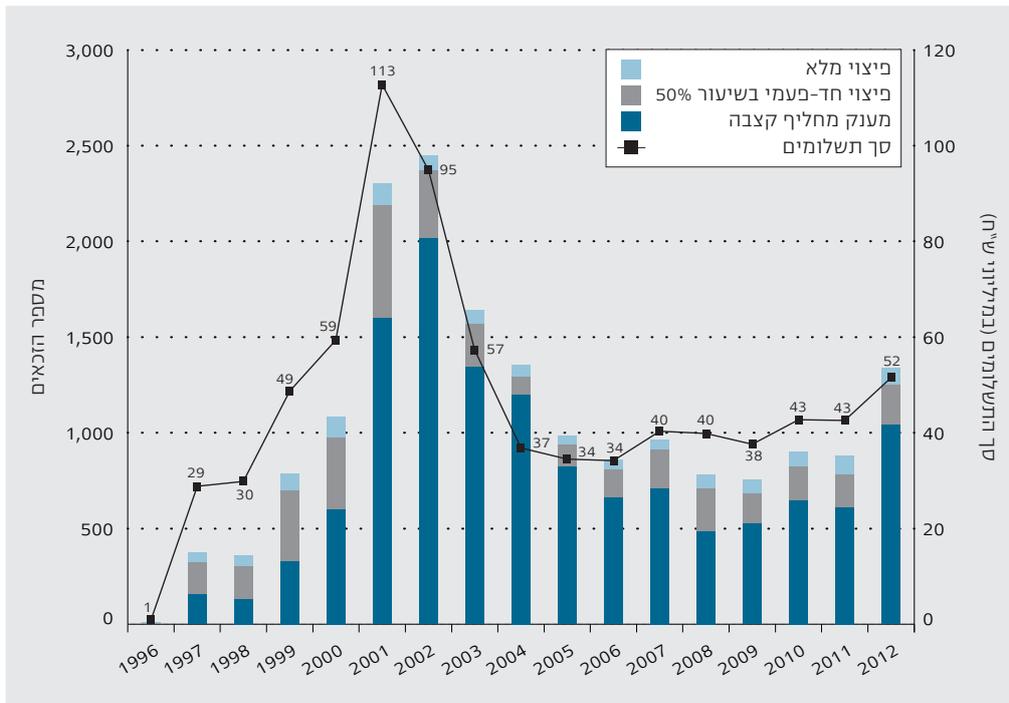
47 גזת היא מחלת עור פטרייתית אשר גורמת לרוב לכתמים וגירויים בעור. כיום נעשה שימוש בגלולות או במשחות לטיפול במחלה, אך עד 1959 לא היה לה טיפול תרופתי יעיל ונעשה שימוש בהקרנות רנטגן, שתופעות הלוואי שלהן התבררו כחמורות.

48 חשוב לציין כי הליקוי המזכה הוא לא בהכרח הליקוי הדומיננטי. לשם הדגמה, לכ-29% ממקבלי הקצבה ליקוי דומיננטי נפשי, שאינו בא לידי ביטוי כלל בלוח 16.

לוח 15
נפגעי גזת מקבלי קצבה חודשית, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2012

סך הכל	גיל				סך הכל	מין	
	70 ויותר	69-65	64-60	59-50		מספרים מוחלטים	אחוזים
4,138	1,183	1,328	1,215	412	4,138	100%	סך הכל
39%	43%	40%	36%	36%	100%	100%	גברים
61%	57%	60%	64%	64%	100%	100%	נשים

תרשים 6
מענקים לנפגעי גזת: התפלגות המקבלים וסך התשלומים השנתיים*, 1996-2012



* התשלומים נוקפים לשנה בה שולמו, אך מי שאושרו לו שיעורי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר ערעור, נספר כזכאי לפיצויים במועד הערעור במלוא גובה הפיצויים.

מעניין לבחון את ההתפתחות במספר מקבלי המענק במהלך השנים. בתרשים 6 אפשר לראות כי לאחר הבשלת החוק בשנת 2002, מספר מקבלי הפיצויים או המענקים בשל הגזת הלך וקטן, משום שרבים מיצו את זכויותיהם. עם זאת, ב-2012 גדל מספרם שוב, עקב גידול בשיעור התביעות המאושרות. בתרשים אפשר לזהות גם את הקשר בין שיעור מקבלי הקצבה בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים לבין שיעור מקבלי המענק המלא - שהוא נמוך למדי בשני המקרים.

לאחר הבשלת החוק בשנת 2002, מספר מקבלי הפיצויים או המענקים בשל הגזת הלך וקטן

לוח 16

נפגעי גזזת המקבלים קצבה חודשית, לפי אחוז הנכות הרפואית והליקוי המזכה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

אחוז הנכות הרפואית (אחוזים)				סך הכל		הליקוי המזכה	סך הכל
100-80	79-60	59-50	49-40	אחוזים	מספרים מוחלטים		
576	966	844	1,749	100%	4,138	מספרים מוחלטים אחוזים	
100%	100%	100%	100%	100%			
16%	37%	52%	54%	44%	1,830	צלקות ופגימות בעור	פגימות בעור
1%	7%	14%	33%	19%	773	התקרחות	
32%	17%	8%	1%	10%	435	בלוטות הלימפה	
5%	7%	7%	5%	6%	242	פנימי-אחר	פנימי
43%	31%	18%	7%	20%	826		נוירולוגי
2%	1%	1%	0%	1%	32		אחר

ז. פיצוי לנפגעי פוליו

1. עיקרי החוק

בשנת 2007 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי פוליו. לפי החוק, לפיצוי זכאי מי שחלה בנגיף הפוליו⁴⁹ (Poliomyelitis) בשטח מדינת ישראל או שעבר טיפול רפואי בשטח מדינת ישראל⁵⁰, ורופא מוסמך מטעם הביטוח הלאומי קבע כי הוא סובל מנכות רפואית או מוגבלות בניידות שנגרמה מהמחלה או מהחמרה בה לאחר מכן (תסמונת פוסט-פוליו)⁵¹. פיצוי זה ממומן מאוצר המדינה ונועד לבטא את מחויבותה של המדינה כלפי הנפגעים. הזכאות לפיצוי במסגרת חוק הפוליו אינה גורעת מהזכויות בתחומי ביטוח אחרים בביטוח לאומי.

מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה (תחילת שנות ה-50), לפני שנכנס לשימוש החיסון נגד פוליו (ב-1961), אך ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו לאחר מכן, כנראה בילדים או בוגרים שלא חוסנו.

להלן פירוט התשלומים הניתנים במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2012):

- קצבה חודשית: מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות רפואית. קצבה מלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע (כהגדרתו בחוק) - 4,310 ש"ח.
- פיצוי חד-פעמי: (א) מי שנקבעו לו עד 74% נכות רפואית יציבים זכאי לפיצוי חד-פעמי בגובה 58,519 ש"ח. (ב) מי שנקבעו לו 75%-94% נכות רפואית יציבים זכאי ל-117,039 ש"ח. (ג) בעלי נכות רפואית יציבה גבוהה מ-95% זכאים לפיצוי בגובה 140,447 ש"ח.
- מענק מחליף קצבה: מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית בשיעור נמוך מ-20%, זכאי למענק במקום קצבה, המשולם באופן יחסי לאחוזי הנכות (מתוך הקצבה החודשית המלאה) ומוכפל ב-70.

49 מחלת הפוליו פוגעת בתאי העצב התנועתיים שבחוט השדרה, ועקב כך נפגעים סיבי העצבים והשרירים. כמחצית מן החולים מחלימים לחלוטין מהנגיף וכמחצית סובלים ממוגבלויות בדרגה משתנה.

50 מפברואר 2012, גם מי שחלה מחוץ לישראל ועבר טיפול רפואי בישראל עד סוף שנת 1969, זכאי לפיצוי במסגרת החוק.

51 תסמונת פוסט-פוליו נגרמת כתוצאה משחיקת תאי העצב ומאופיינת בירידה בפעילות השרירים המלווה בחולשה וכאבים.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים ומכשירים רפואיים הנדרשים לנפגעי הפוליו לניהול שגרת חיים תקינה ושאינם נכללים בסל הבריאות.

2. מקבלי קצבה חודשית לנפגעי פוליו

2012 היא השנה החמישית שבה משולמים פיצויים לנפגעי הפוליו. בדצמבר 2012 הגיע מספר המקבלים ל-4,074 - גידול של 8.7% לעומת 2011. עיקר הגידול בגלל שינוי בחוק שנכנס לתוקף ב-2012, שבעקבותיו הצטרפו עוד 308 אנשים למערכת. 75% ממקבלי הקצבה מקבלים מענף נכות עוד גמלה או שתי גמלאות (לוח 3), נתון שאינו מפתיע לנוכח הגדרות הזכאות לגמלה.

בלוח 17 מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה לנפגעי פוליו לפי מועד הופעת המחלה, וממנו עולה כי 84% מהזכאים לקצבה חלו בטרם הוחל במתן החיסון ב-1961. נתון זה יכול להסביר את גילם הממוצע המבוגר של מקבלי הקצבה - 60.6. היתר הם בעיקר אנשים שחלו מחוץ לגבולות המדינה וטופלו בארץ או אנשים שסובלים מהתפרצות מאוחרת של המחלה, בהם גם כאלה שחלו כיוון שלא חוסנו.

הפיצויים לנפגעי הפוליו משולמים מ-2008. בדצמבר 2012 הגיע מספר המקבלים ל-4,074 - גידול של 8.7% לעומת 2011

84% מהזכאים לקצבה חלו בטרם הוחל במתן החיסון ב-1961

לוח 17

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי מין ומועד הופעת המחלה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

נשים	גברים	סך הכל		מועד הופעת המחלה	
		אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	סך הכל
1,808	2,266	100%	4,074	100%	
11%	9%	10%	394		לפני הקמת המדינה
76%	73%	74%	3,040		1959-1948
7%	11%	9%	373		1969-1960
3%	4%	4%	157		1979-1970
3%	3%	3%	109		1980 עד היום

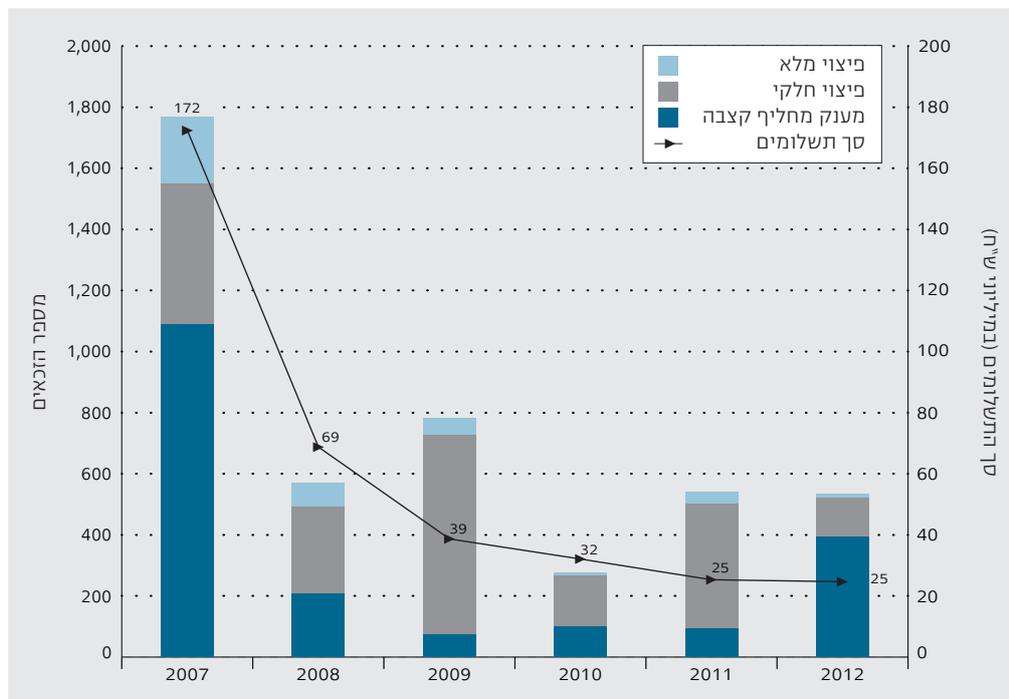
לוח 18

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז הנכות הרפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2012

אחוז נכות רפואית						סך הכל		ליקוי מזכה
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20	אחוזים	מספרים מוחלטים	
962	1,319	166	264	463	900	100%	4,074	סך הכל מספרים אחוזים
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
31%	12%	13%	13%	14%	10%	17%	675	הפרעות בעצבים הקרניאליים
2%	5%	38%	47%	24%	66%	24%	967	שיתוק בעצבי הגפיים
6%	5%	9%	12%	8%	16%	9%	347	מחלות ופגיונות בעצמות
61%	78%	40%	28%	54%	8%	50%	2,085	פוסט-פוליו

תרשים 7

מענקים לנפגעי פוליו: התפלגות המקבלים וסך התשלומים השנתיים, 2012-2007



לוח 18 מראה כי כ-50% ממקבלי הקצבה סובלים מתסמונת פוסט-פוליו - תסמונת העלולה להתפרץ עד 45 שנה לאחר ההידבקות בנגיף. עוד רואים כי יש קשר בין סוג הליקוי לחומרתו: שיעור בעלי אחוזי הנכות הרפואית הגבוהים הסובלים מהפרעות בעצבים הקרדיאליים (עצבי הגולגולת) ותסמונת פוסט-פוליו גבוה לעומת שיעור הסובלים משיתוקים בגפיים ופגימות בעצמות.

על אף הירידה בסך התשלומים, גדל בשנתיים האחרונות מספר המקבלים פיצויים ומענקים (תרשים 7). ב-2007 מספר הזכאים היה גבוה ביותר משום שאז נכנס החוק לתוקף. בשנים שלאחר מכן מספרם ירד במידה ניכרת, אך יש תנודתיות בין השנים, מאחר שמי שהגיש ערעור על שיעורי הנכות שנקבעו לו ואושרו לו שיעורי נכות רפואית גבוהים יותר, נמנה כזכאי לפיצויים במועד הערעור במלוא גובה הפיצויים. בשנת 2011 גדל מספר המקבלים פיצוי חלקי - תוצאה של ערעורים על אחוזי נכות שאושרו, ובשנת 2012 גדל מספר המקבלים מענקים מחליפי קצבה - תוצאה של התיקון בחוק שהתקבל השנה ושל מצבם הרפואי של הזכאים החדשים.

ח. תשלומים

בשנת 2012 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-11.6 מיליארד ש"ח, סכום הגבוה ריאלית בכ-6% מהסכום ששולם ב-2011. התפלגות ההוצאה בענף לפי סוג התשלום (לוח 19), מראה כי משקלם היחסי של התשלומים לגמלאות הנכות והשיקום הוסיף לרדת גם ב-2012 והגיע לכ-68% מההוצאה בענף. הסיבה העיקרית לכך היא הגידול היחסי בהיקף התשלומים לגמלאות האחרות - שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות. סך התשלומים לנפגעי גזת היה ב-2012 כ-150 מיליון ש"ח ולנפגעי פוליו כ-220 מיליון ש"ח. הגידול בתשלומים לנפגעי פוליו הוא ברובו תוצאה של שינוי החקיקה שהוחל בה השנה.

על אף הירידה בסך התשלומים, גדל בשנתיים האחרונות מספר המקבלים פיצויים ומענקים

בשנת 2012 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-11.6 מיליארד ש"ח, סכום הגבוה ריאלית בכ-6% מהסכום ששולם ב-2011

לוח 19

תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2012–2008

שנה	סך הכל	נכות ושיקום	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות	הקרן לפיתוח שירותים
2008	100%	72.4%	8.3%	7.6%	10.9%	0.8%
2009	100%	71.3%	9.1%	7.7%	11.0%	0.9%
2010	100%	70.6%	9.3%	7.8%	11.6%	0.7%
2011	100%	69.3%	9.9%	8.5%	11.6%	0.7%
2012	100%	67.8%	10.3%	9.2%	12.0%	0.6%

לוח 20

תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2012–2008

שנה	תשלום ענף נכות כללית		
	במיליוני ש"ח (מחירי 2012)	שיעור גידול שנתי ריאלי (באחוזים)	שיעור תשלומי גמלאות הענף בסך תשלומי גמלאות
2008	9,929,531	2.2	19.2
2009	10,401,478	4.8	18.6
2010	10,925,138	5.0	18.6
2011	11,004,296	0.7	18.4
2012	11,656,647	5.9	17.8

לוח 21

קצבת נכות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2012–2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	כאחוז מהשכר הממוצע
2008	2,457	2,743	31.0
2009	2,567	2,774	32.2
2010	2,658	2,797	32.2
2011	2,710	2,756	31.6
2012	2,774	2,774	31.5

לוח 22

קצבה לשירותים מיוחדים חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2012–2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	כאחוז מהשכר הממוצע
2008	2,011	2,244	25.4
2009	2,236	2,416	28.0
2010	2,324	2,446	28.2
2011	2,383	2,423	27.8
2012	2,449	2,449	27.8

לוח 23

גמלה לילד נכה חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2008-2012

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	כאחוז מהשכר הממוצע
2008	1,888	2,107	23.8
2009	1,973	2,132	24.7
2010	2,207	2,322	26.8
2011	2,266	2,305	26.5
2012	2,414	2,414	27.4

לוח 24

קצבת ניידות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2008-2012

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	כאחוז מהשכר הממוצע
2008	1,649	1,841	20.8
2009	1,756	1,897	22.0
2010	1,828	1,923	22.2
2011	1,939	1,972	22.7
2012	2,036	2,036	23.1

אחוז תשלומי גמלאות
ענף נכות בכלל
תשלומי גמלאות
הביטוח הלאומי פחת
בהשוואה ל-2011 והוא
17.8%

אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות בכלל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי פחת בהשוואה ל-2011 והוא 17.8%, זאת לאחר הגידול המתמיד בשנים 2003-2008 (לוח 20). הסיבה להאטה זו היא שיעורי הגידול בענפי גמלאות אחרים, לאחר שהסתיים תהליך העלאת גיל הפרישה.

קצבת הנכות הממוצעת⁵² מושפעת ממשנתנים רבים, כגון: (א) שיעור הזכאים לגמלה מלאה. (ב) שיעור הזכאים לתוספת בעבור התלויים בהם. (ג) שיעור הזכאים שיש להם הכנסות מעבודה או הכנסות שלא מעבודה. (ד) שיעור המקבלים קצבת עידוד. ב-2012 הקצבה הממוצעת היתה 2,774 ש"ח לחודש - שהם 31.5% מהשכר הממוצע, מכאן שמגמת השחיקה בקצבה בהשוואה לשכר נמשכה. הסיבה העיקרית לשחיקה היא ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה לגידול בשכר, ובמידה מסוימת גם עלייה בשיעור מקבלי הקצבה המשתכרים.

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2012 2,449 ש"ח, ללא שינוי ריאלי לעומת 2011 - עובדה המצביעה על הרכב רפואי זהה של המצטרפים החדשים ושל המקבלים הקיימים.

גובה הגמלה הממוצעת⁵³ לילד נכה מושפע משני שינויים עיקריים שהתרחשו בשנים האחרונות: האחדה של התוספת ללימודים ולדמי מחיה בעקבות המלצות ועדת אור-נוי⁵⁴, אך יותר מזה - הגידול בקצבה לילדים התלויים לחלוטין בזולת ותשלום תוספת לימודים לכלל מקבלי הגמלה. בשנת 2012

52 התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור הקצבה החודשית הנוספת.

53 התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור הקצבה החודשית הנוספת.

54 ילדים שעדיין לא מלאו להם 14 לפני החלת התקנות החדשות אינם זכאים לתוספת הנפרדת ללימודים ששולמה עד אז.

גובה הגמלה הממוצעת היה 2,414, שהם 27.4% מהשכר הממוצע - גידול ריאלי של 3.4% בהשוואה ל-2011.

ב-2012 היתה גמלת הניידות הממוצעת 2,036 ש"ח בחודש, שהם 23.1% מהשכר הממוצע - עלייה ריאלית של כ-1.8% לעומת 2011. גידול זה נובע בין היתר מגידול בשיעור הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים, מהעלייה במחירי הדלק ומפיחות בשקל לעומת הדולר - אשר הובילו להתייקרות ההוצאות על אחזקת רכב.

בדצמבר 2012 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזות היתה 1,257 ש"ח - גידול ריאלי של 2.7% לעומת 2011, אף שזהות המקבלים ומאפייניהם לא השתנו שינוי של ממש. גובה הקצבה הממוצעת לנפגעי פוליו היה 3,007 ש"ח בחודש, שהם 34.1% מהשכר הממוצע - גידול ריאלי של 1.2% בהשוואה ל-2011.

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. גמלאות ענף נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים¹ שנפגעו בעבודה, בתאונה² או חלו במחלת מקצוע³, בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה, שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד, או בגין הנוק הגופני או הנפשי מהפגיעה. ביטוח נפגעי עבודה גם מסייע לאותם נפגעים לחזור לעבודה בעזרת שיקום מקצועי. הסיוע לנפגעי העבודה ניתן בכמה אופנים:

1. **דמי פגיעה** - תשלום בשל היעדרות מן העבודה, ולכל היותר בעד 91 יום (13 שבועות⁴) מהיום הראשון שלמחרת הפגיעה, למי שנפגע בעבודה או חלה במחלת מקצוע, ועקב כך אינו מסוגל לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת ולא עבד בפועל, והוא זקוק לטיפול רפואי. שיעור התשלום 75% מהשכר הממוצע של הנפגע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה ועד מקסימום דמי הפגיעה (בינואר 2012 - 1,059.38 ש"ח ליום).

2. **גמלאות נכות מעבודה** - משולמות לנפגעי עבודה שנותרו נכים זמנית או לצמיתות בעקבות הפגיעה בעבודה.

- **קצבת נכות זמנית** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות זמנית של 9% לפחות⁵.
- **קצבת נכות צמיתה** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות לפי דרגת הנכות הרפואית בשיעור יחסי לשכר הנפגע בשלושת החודשים שלפני הפגיעה (הסכום המרבי בינואר 2012 - 31,781 ש"ח לעובד שכיר ולעובד עצמאי).
- סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע כ-75% מהכנסתו של הנפגע בשלושה החודשים שקדמו לפגיעה כפול בדרגת נכות.
- **מענק נכות מעבודה** - סכום חד פעמי בשיעור של קצבה חודשית כפול 43 המשולם לנכה עבודה בעל דרגת נכות של 9%-19% לצמיתות⁶.
- **קצבה מיוחדת** - משולמת בנוסף לקצבה החודשית לנכים בעלי דרגת נכות צמיתה של 75% לפחות (וזכאים נוספים כפי שמפורט בחוק), הזקוקים לעזרה בפעולות היום יום (הסכום המרבי בינואר 2012 - 7,945 ש"ח).
- **מענק מיוחד** - משולם לנכים בעלי דרגת נכות של 75% לפחות למימון הוצאות חד-פעמיות עקב הנכות: התאמת דור, רכישת אביזרי עזר ורכישת רכב לפתרון קשיי הניידות (למוגבלים בניידות בלבד).

1 מבוטח בביטוח נפגעי העבודה הוא אחד מאלה: עובד שכיר (מאפריל 1954), עובד עצמאי (מיולי 1957), מי שנמצא בשיקום מקצועי, משתלם בהכשרה מקצועית, נבחן לפי חוק החניכות או חוק שירות התעסוקה (בשעת הבחינה בלבד), אסיר עובד, תושב חוץ המועסק אצל מעסיק ישראלי (משנת 1970), תושב ישראלי בחו"ל בתנאים מסוימים (משנת 1970), מי ששכרו נקבע על פי החוק (למשל חבר כנסת), עובדים תחת חוק עבודת שירותי חירום.

2 תאונת עבודה - תאונה במהלך ועקב העבודה, לרבות תאונה בדרך אל העבודה וממנה ותאונה בנסיבות המפורטות בחוק.

3 מחלת מקצוע - מחלה שהמבוטח חלה בה עקב עבודתו, והיא מופיעה ברשימת מחלות המקצוע שנקבעו בחוק. מחלות המקצוע מפורטות בתוספת השנייה לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח בפני פגיעה בעבודה), התשי"ד 1954.

4 עד 31.1.2002 מי שנפגעו בעבודה היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 181 ימים (26 שבועות). בעד היומיים שלאחר יום הפגיעה אין משלמים דמי פגיעה אלא למי שאינו מסוגל לעבוד 12 יום ויותר. בעקבות תיקון החוק בשנת 2005, תקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 ימים הראשונים, חוץ ממעבידים של עובד במשק בית.

5 עד שנת 2005 מענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 5%.

6 מי שנפגע לפני 1.7.2003 קיבל מענק בגובה 70 קצבאות.

3. **גמלאות תלויים בנפגעי עבודה⁷** - משולמות לאלמן/ה (ליתומים, להורים ובנסיבות מיוחדות לבני משפחה אחרים) של מי שנפטר עקב פגיעה בעבודה והיה תלוי בפרנסתו. הגמלאות יכולות להיות משולמות כקצבה, מענק, מענק נישואים, דמי מחיה ליתומים, מענק בר מצווה או מענק פטירה.
- קצבת תלויים - קצבה בשיעור של 40% עד 100% מהקצבה המלאה שהיתה מגיעה למבוטח אילו היה נכה בעל דרגת נכות של 100%, ובהתאם למספר הילדים. לקצבת תלויים זכאית אלמנה שיש עמה ילדים או שמלאו לה 40 שנים או שאינה מסוגלת לכלכל את עצמה, ואלמן שיש עמו ילד או שמלאו לו 40 שנים ואינו מסוגל לכלכל את עצמו (ושהכנסתו ברוטו בינואר 2012 היתה נמוכה מ-4,913 ש"ח לחודש). סכום הקצבה המלאה הוא 75% מהשכר של הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות.⁸
4. **הוצאות ריפוי** (כולל אשפוז ושיקום רפואי) - המוסד לביטוח הלאומי באמצעות קופות החולים (המקבלות ממנו תשלום) מספק טיפול רפואי מלא לנפגעי עבודה הכולל במקרה הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, שירותי סיעוד ועוד.
5. **שיקום מקצועי** - ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% לפחות ואשר עקב פגיעתו בעבודה אינו מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לכל עבודה אחרת. שיקום מקצועי ניתן גם לאלמנות נפגעי עבודה.

ב. מקבלי דמי פגיעה

דמי פגיעה הם גמלה קצרת מועד המשולמת לנפגע בעבודה לתקופה של 91 יום לכל היותר. בשנת 2012 הגיע מספר המקבלים ל-69,693 - עלייה של 3.2% לעומת 2011 (תרשים 1).

מספר ימי אי-כושר לעבודה עלה אף הוא והגיע ל-2,518,876 ימים - עלייה של 4.7% לעומת 2011. מספר ימי האי-כושר הממוצעים לנפגע גדל והגיע ל-36.1 ימים - גידול של 1.4% (לוחות 1 ו-2).

מספר המקבלים דמי פגיעה הגיע ב-2012 ל-69,693 - עלייה של 3.2% לעומת 2011

מספר ימי אי-כושר לעבודה עלה ב-4.7% לעומת 2011

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2008-2012

שנה	מועסקים (אלפים)**	מקבלי דמי פגיעה*	ימי אי כושר לעבודה	
			סך הכול	ממוצע לנפגע
2008	3,093.4	69,734	2,408,514	34.5
2009	3,116.9	65,814	2,306,267	35.0
2010	3,214.0	67,633	2,406,337	35.6
2011	3,321.6	67,556	2,405,938	35.6
2012	3,426.8	69,693	2,518,876	36.1

* משנת 1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה.

** לפי נתוני החשבונאות הלאומיות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יהודה ושומרון.

- 7 גמלאות תלויים בנפגעי עבודה כוללות קצבת תלויים, מענק תלויים, מענק נישואים, שיקום מקצועי לאלמן/ה המקבל/ת קצבת תלויים, דמי מחיה ליתומים, מענק בר מצווה ומענק פטירה.
- 8 שיעור קצבת התלויים בהתאם למספר התלויים וקרבתם מפורט בסעיף 132 לחוק.

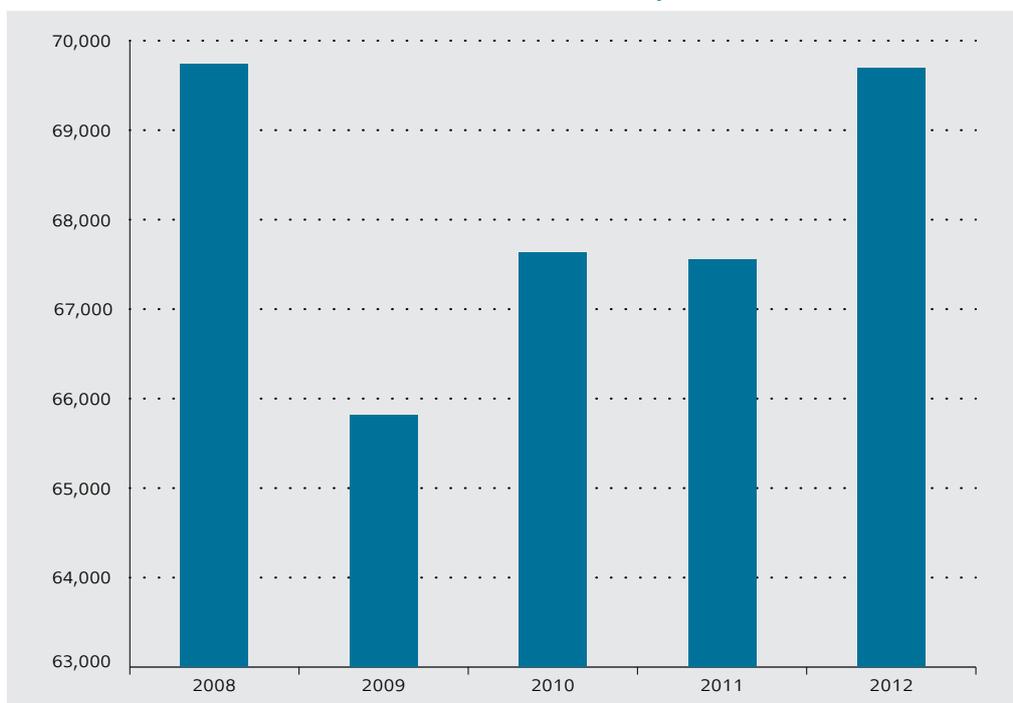
לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה (אחוזים), 2012-2008

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי במוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2008	2.3	4.2	3.07	1.8
2009	2.1	0.8	-5.62	1.5
2010	2.1	3.3	2.76	1.7
2011	2.0	3.3	-0.11	0.0
2012	2.0	3.2	3.16	1.4

תרשים 1

מקבלי דמי פגיעה, 2012-2008



מספר מקבלי דמי הפגיעה גדל במקביל לגידול במספר המועסקים במשק ממוצע

ימי האי-כושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 ומאז חלה ירידה חדה שנבעה בין היתר משינוי חקיקה

מספר מקבלי דמי הפגיעה גדל במקביל לגידול במספר המועסקים במשק. בשנת 2012 היוו מקבלי דמי פגיעה כ-2% מכלל המועסקים (לוח 2).

הירידה ההדרגתית החלה ב-1996 ונמשכה עד 2012 (לוח 2), והיא חלה במקביל לשינויי חקיקה - חיוב המעסיק בתשלום בגין הימים הראשונים וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה בכלל המועסקים ירד לאורך השנים ונשאר יציב בשנים האחרונות למרות העלייה במספרם של המקבלים ובמספר המועסקים.

ממוצע ימי האי-כושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום) ומאז חלה ירידה חדה שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות,

החל ב-2002.1.2). הירידה במוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז חלה עלייה הדרגתית כך שהמוצע הגיע כאמור ל-36.1 ב-2012 (לוח 1).

בחוק נפגעי העבודה יש שני הסדרים (תקנה 22 וסעיף 343 לחוק), שלפיהם המעסיק הוא שמשלם לנפגע את דמי הפגיעה שמגיעים לו בתמורה להנחה או לתוספת עמלה שבה הביטוח הלאומי מזכה אותו. מבין 63,632 השכירים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2012, 18,447 (29%) היו מועסקים בידי **מעסיקים מורשים לפי תקנה 22**, שלפיה המוסד אינו מחזיר להם את דמי הפגיעה בעד 12 ימי הזכאות הראשונים. זהו תשלום שמעסיקים אחרים נדרשים להחזיר למוסד. במקרה זה הביטוח הלאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש לביטוח הלאומי תביעה בגין תאונת העבודה של העובד, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק אינו מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

לוח 3

מקבלי דמי פגיעה לפי מספר ימי האי-כושר, 2006-2012, 2000, 1996

שנה	סך כל המועסקים**	סך כל ימי האי-כושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	מספר ימי האי-כושר							
				0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91 ויותר
מספרים מוחלטים											
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101*
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476*
2008	3,041,000	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933*
2009	3,037,000	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,947	5,468*
2010	3,214,000	2,406,337	67,633	11	23,492	15,762	7,488	4,927	3,525	6,442	5,799*
2011	3,219,800	2,405,938	67,556	2	23,500	15,564	7,733	4,915	3,669	6,309	5,847*
2012	3,426,800	2,518,876	69,693	7	24,159	15,891	7,836	5,033	3,611	6,499	6,543*
אחוזים											
1996	100.0	100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	
2000	100.0	100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	
2006	100.0	100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	
2007	100.0	100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	
2008	100.0	100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	
2009	100.0	100.0	0.1	35.2	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3	
2010	100.0	100.0	0.0	34.7	23.3	11.4	7.3	5.2	9.5	8.5	
2011	100.0	100.0	0.0	34.8	23.0	11.5	7.3	5.4	9.3	8.7	
2012	100.0	100.0	0.0	34.7	22.8	11.2	7.2	5.2	9.3	9.4	

* נפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.
 ** מתוך החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבין כלל השכירים שקיבלו דמי פגיעה ב-2012 - 689 (כ-1%) עבדו אצל המעסיקים שהצטרפו לסעיף 343 לחוק. 14 מעסיקים בחרו להצטרף להסדר הזה (מדובר במעסיקים גדולים - מעל 500 עובדים) והם משלמים דמי ביטוח מופחתים לענף נפגעי עבודה (85% מהשיעור הרגיל). בתמורה להנחה בדמי הביטוח הם סופגים את התשלום של דמי פגיעה לעובד שנפגע בעבודה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות החמורות שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, הוגשו תביעות למוסד שיעור המקבלים דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות החמורות שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, השנה האחרונה שלפני שינוי החוק שלפיו הימים הראשונים משולמים על חשבון המעסיק, היו הנפגעים שלהם פחות מ-14 ימי אי-כושר כמחצית מכלל מקבלי דמי הפגיעה והיום שיעורם פחות מ-35%. במקביל, ועם קיצור התקופה המרבית לקבלת דמי פגיעה, עלה שיעור מקבלי דמי הפגיעה שלהם 61 ויותר ימי אי-כושר מ-13.4% מכלל המקבלים ב-1996 לכ-24.1% ב-2012. אחוז הנפגעים שלהם 15-45 ימי אי-כושר יציב במהלך השנים (כ-34%).

יש אוכלוסיות עובדים, כגון עובדים זרים, עובדי חברות כוח אדם או עובדי קבלן, שקשה להשיג נתונים מהימנים בנוגע לשיעורי ההפגעות שלהם ורמת הבטיחות במקום העבודה.

שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים. היה אפשר לצפות ששיעורם יהיה לפחות כמו של תושבי ישראל, בגלל הענפים הכלכליים המסוכנים למדי (חקלאות ובנייה) שהם מועסקים בהם. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע כנראה מהחשש לאבד את מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר, ואולי גם מהעדר מידע על הזכויות המגיעות להם. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. הביטוח הלאומי משלם במישרין את הוצאות הטיפול החד-פעמי בחדר המיון של עובדים זרים, ומאפריל 2008 גם של עובדי שטחים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 28.2.2003, עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עזיבתו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים בשנים 2002-2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. בשנת 2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2009. בינואר 2010 הכריז ראש הממשלה על מדיניות הגירה חדשה המקשיחה את התנאים להעסקת עובדים זרים, שנועדה לצמצם את מספרם בכ-30-50 אלף.

אוכלוסייה אחרת שבעבורה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים המקבלים שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן אי אפשר לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה ואם עובדת היותם חריגים אצל המעסיק גורמת לו להפחית מאחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

הבעיה קיימת גם בחברות קבלן שאינן מספקות עובדים אלא שירותים, ושהחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי תושבות, 2012-2008

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכל	
				2008
211,300	58,900	2,823,300	3,093,400	מועסקים*
671	354	68,709	69,734	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.6	2.4	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.6	50.7	34.5	34.5	ממוצע ימי אי-כושר
				2009
220,200	55,700	2,841,000	3,116,900	מועסקים*
692	440	64,682	65,814	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.8	2.3	2.1	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.1	43.9	35.1	35.0	ממוצע ימי אי-כושר
				2010
215,200	60,600	2,938,300	3,214,000	מועסקים*
240	493	66,900	67,633	מקבלי דמי פגיעה
0.1	0.8	2.3	2.1	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
22.0	45.0	35.6	35.6	ממוצע ימי אי-כושר
				2011
222,000	65,900	3,024,700	3,321,600	מועסקים*
101	484	66,971	67,566	מקבלי דמי פגיעה
0.05	0.7	2.2	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
5.7	40.8	35.6	35.6	ממוצע ימי אי-כושר
				2012
235,600	65,600	3,125,700	3,405,900	מועסקים*
102	604	68,987	69,693	מקבלי דמי פגיעה
0.04	0.9	2.2	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
6.3	46.5	36.1	36.1	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, שעליו מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים - שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית.

בשנת 2012 ממוצע ימי האי-כושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל - 6.3 ימים לעומת 36.1 ימים בהתאמה - אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי האי-כושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר גבוה למדי (46.5 ימים בממוצע לנפגע), אף שעיסוקם דומה לזה של העובדים הזרים. גם בשנת 2012, כמו ב-2010-2011, מספר תושבי השטחים שקיבלו דמי פגיעה היה גבוה ממספרם של העובדים הזרים שקיבלו (לוח 4). זהו שינוי לעומת השנים 2006-2009, שבהן מספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה היה גבוה ממספר תושבי השטחים.

ממוצע ימי האי-כושר של עובדים זרים ב-2012 היה נמוך מזה של תושבי ישראל - 6.3 ימים לעומת 36.1 ימים בהתאמה

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2012

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
36.1	100.0	69,693	כלל המקבלים
34.7	91.3	63,632	שכירים
51.3	8.7	6,061	עצמאים

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, 2012

ימי אי-כושר		מקבלים		ענף כלכלי
ממוצע ימי אי כושר לנפגע	אחוזים	מספרים	אחוזים	
36.14		2,518,876	69,693	סך הכל
34.70	100.0	2,208,206	100.0	סך הכל שכירים
32.30	2.26	49,869	2.43	חקלאות, ייעור ודיג
32.47	0.21	4,676	0.23	כרייה וחציבה
31.28	15.2	335,577	16.86	תעשייה וחרושת
26.19	0.6	13,307	0.80	אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר
34.81	0.4	8,807	0.40	אספקת מים, שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור
46.31	13.59	300,114	10.19	בינוי
35.05	15.62	345,032	15.47	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים
39.75	7.45	164,538	6.50	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
30.58	5.27	116,293	5.98	שירותי אירוח ואוכל
30.89	1.96	43,309	2.20	מידע ותקשורת
29.88	1.89	41,778	2.20	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
29.45	1.78	39,282	2.10	פעילויות בנדל"ן
34.94	3.81	84,167	3.91	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
35.09	7.49	165,346	7.41	שירותי ניהול ותמיכה
32.02	8.55	188,871	9.27	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; שירותי חובה של הביטוח הלאומי
34.44	2.36	52,138	2.38	חינוך
31.87	6.26	138,257	6.82	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
41.76	1.79	39,463	1.49	אמנות, בידור ופנאי
35.62	2.45	54,108	2.39	שירותים אחרים
33.45	0.04	970	0.05	משקי בית כמקומות תעסוקה, משקי בית המייצרים טובין ושירותים לשימוש עצמי
37.67	0.01	226	0.01	ארגונים וגופים בינלאומיים
36.67	1.00	22,078	0.95	לא ידוע
51.26		310,670	6,061	סך הכל עצמאים

לוח 7
מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 1995–2012

2012	2011	2010	2009	2008	
69,693	67,556	67,633	65,814	69,734	סך הכל
מספרים					
47,805	46,268	46,972	45,906	49,067	גברים
21,888	21,288	20,661	19,908	20,667	נשים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
אחוזים					
68.6	68.5	69.5	70.0	70.4	גברים
31.4	31.5	30.5	30.0	29.6	נשים

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,061 בשנת 2012, ומשקלם בסך המקבלים ירד מ-11.3% ל-8.7% (לוח 5). ירידה זו מושפעת כנראה הן מהשינוי בחוק שלפיו ימי האי-כושר הראשונים ממומנים בידי העצמאי והן מגל של סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ב-2012 נרשמה עלייה קלה בשיעור העצמאים שקיבלו דמי פגיעה לעומת 2011 - מ-8.5% ל-8.7%. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-47.8% מזה של שכירים (51.3 ימים לעומת 34.7, בהתאמה), כנראה משום שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין העדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים השתנתה מעט בשנת 2012 עקב מעבר לסיווג חדש של הענפים, אך המגמות נשארו דומות לשנים הקודמות: כ-16.9% עובדים נפגעו בתעשייה וחרושת, 15.5% במסחר ותיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים, ו-10.2% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה), הפגיעות החמורות ביותר מתרחשות זה שנים בענף הבינוי (46.3 ימים) ואחריו הענפים האלה: אמנות, בידור ופנאי (41.76 ימים), שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות (39.75 ימים), ארגונים בינלאומיים (37.67 ימים) ומסחר ותיקון של כלי רכב (35.05 ימים) (לוח 6).

עם תהליך התיעוש המתגבר והגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים (מ-40% ב-1988 ל-47.0% בשנת 2012), גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה, ושיעורן עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% בשנת 1995 ל-31.4% בשנת 2012 (לוח 7), ואולם חלקן בכלל המקבלים היה נמוך בהשוואה לחלקן בסך המשתכרים בשוק העבודה לנוכח אופי העיסוקים שלהן.

בדיקת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה לפי מין ולפי גיל מלמדת כי בגילים הצעירים יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 74.2% ובמבוגרים יותר (45-59) הם מהווים רק כ-61.8% מכלל המקבלים (לוח 8). ממוצע ימי האי-כושר של נשים נמוך מזה של גברים: 31.78 לעומת 38.14 בהתאמה.

כאשר מדובר על ההתפלגות בקרב מקבלי קצבת נכות, המצב שונה במעט (התפלגות מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות מוצגת בלוח 2/ז שבנספח לוחות ענפי הביטוח). מרבית

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,061 בשנת 2012, ומשקלם בסך המקבלים ירד מ-11.3% ל-8.7%

עם התיעוש המתגבר והגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה

9 הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 מחליף את הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 1993, והוא מבוסס על המלצת האו"ם לסיווג האחד של ענפי כלכלה: ISIC 4 (International Standard Classification of All Economic Activities), Rev. 4.

המקבלים נמצאים בקבוצות המבוגרות יותר - בני 50 ויותר: למשל, גברים בני 50-59 מהווים 26.5% מכלל הגברים הזכאים לקצבה, וכך גם בנשים: בנות 50-59 מהוות 31.1% מכלל הנשים המקבלות קצבת נכות צמיתה.

ג. תאונות עבודה

בשנת 2006 היוו תאונות דרכים כ-20.4% מכלל תאונות העבודה, ובשנת 2012 - 23.1%

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היוו בשנת 2006 כ-20.4% מכלל תאונות העבודה ואילו בשנת 2012 שיעורן עלה ל-23.1% מהן. מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה גדל בשנים 2006-2012 מכ-14.4% מכלל הפגיעות בעבודה עד כ-16.1% (לוח 9). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה היווה ב-2012 כ-7% מכלל תאונות העבודה. בעבר, תאונות

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2011

גיל	מקבלי דמי פגיעה - מספרים			מועסקים ישראלים* (אלפים)			מקבלי דמי פגיעה כאחוז מהמועסקים		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל	67,556	46,268	21,288	3,024.7	1,788.3	1,570.7	2.3%	3.0%	1.5%
עד 17	174	149	25	20.6	12.3	8.3	0.8%	1.2%	0.3%
18-24	6,979	5,349	1,630	294.7	137.4	157.3	2.4%	3.9%	1.0%
25-34	15,551	11,544	4,007	809.3	420.0	389.3	1.9%	2.7%	1.0%
35-44	15,299	10,904	4,395	763.7	409.2	354.5	2.0%	2.7%	1.2%
45-54	14,519	8,978	5,541	596.8	313.8	283.0	2.4%	2.9%	2.0%
55-64	12,312	7,333	4,979	438.7	242.3	196.4	2.8%	3.0%	2.5%
+65	2,722	2,011	963	100.8	68.9	31.9	3.4%	2.9%	3.0%

* המקור: קובצי Microdata Under Contract, סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011.

הדרכים גרמו לפגיעה קשה יותר שהתבטאה במספר ימי אי-כושר רבים יותר משאר התאונות. פער זה צומצם מאוד בשנים האחרונות והיום כמעט אינו קיים, ככל הנראה מביטול תקופות הזכאות הקצרות (עד 12 ימים), כך שמספר הפונים במקרים הקלים פחת מאוד ובכך העלה את מספר ימי האי-כושר הממוצע לפגיעה.

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גורם התאונה ומהות הפגיעה השתנתה במידה מעטה בין השנים. הגורמים השכיחים לפגיעה בעבודה בשנת 2011¹⁰ היו תאונות דרכים (25.9%), נפילה (מפיגום, סולם או מנוף; מבניין או מבנה; החלקה או מעידה במדרגות; החלקה או מעידה במישור) (24.1%) ופגיעה מגופים (נופלים, לוחצים, מכים - 17.1%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות נגרמו בעיקר מנפילות (41 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחצויות וכן שברים בגפיים, מתחות ונקעים. הגורמים "מחלות מקצוע" ו"מאמץ יתר" היו במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (מחלות מקצוע - 51 ימים ומאמץ יתר - 30 ימים). רשימת מחלות המקצוע אמנם סגורה, אך אם המחלה אינה מופיעה בה, ועל פי חוות דעת המומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה - המחלה תוכר כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה (לוח 10).

לוח 9

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 2012-2008

שנה	סך הכל	במהלך העבודה*	תאונות בעבודה		תאונות בדרך לעבודה וממנה	
			תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בדרך	בלי רכב בדרך	אחר
2008						
מספרים	69,734	48,472	4,627	10,170	4,180	2,285
אחוזים	100.0	69.5	6.6	14.6	6.0	3.3
ממוצע ימי אי-כושר	34.5	34.3	39.1	32.2	36.1	37.7
2009						
מספרים	65,814	45,412	4,747	10,594	4,191	870
אחוזים	100.0	69.0	7.2	16.1	6.4	1.3
ממוצע ימי אי-כושר	35.0	35.0	39.5	33.0	35.7	35.4
2010						
מספרים	67,633	47,098	4,734	10,719	4,094	988
אחוזים	100.0	69.6	7.0	15.8	6.1	1.5
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	35.6	41.2	33.5	37.2	35.2
2011						
מספרים	67,556	46,749	4,542	10,992	4,276	997
אחוזים	100.0	69.2	6.7	16.3	6.3	1.5
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	35.4	41.1	33.4	36.9	37.6
2012						
מספרים	69,693	47,934	4,900	11,208	4,634	1,017
אחוזים	100.0	68.8	7.0	16.1	6.6	1.5
ממוצע ימי אי-כושר	36.1	35.9	41.8	33.8	37.9	37.1

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

לוח 10

מקבלי דמי פגיעה לפי גורם הפגיעה וימי אי-כושר, 2011

גורם הפגיעה	מקבלים		ימי אי כושר	
	מספרים	אחוזים	ממוצע ימי אי כושר לנפגע	סך הכל ימים
סך הכל	67,052	100.0	36.5	2,447,359
נפילה	16,181	24.1	41.4	669,365
תאונות דרכים	17,382	25.9	36.6	635,381
גוף נופל, מכה, לחץ מגוף	11,499	17.1	33.4	383,727
מכונות, כלים	7,855	11.7	32.4	254,682
מאמץ יתר	6,029	9.0	38.0	229,227
אש, חומר לוחט, אד, חומצה	987	1.5	22.2	21,886
גוף זר בעין	664	1.0	16.5	10,923
קטטה	762	1.1	31.7	24,123
הרעלה	465	0.7	20.5	9,536
גורם סביבתי	176	0.3	19.1	3,354
מחלת מקצוע	137	0.2	51.0	6,989
חומר נפץ	128	0.2	30.2	3,871
אחר ולא ידוע	4,787	7.1	40.6	194,295

לוח 11
מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה וימי אי-כושר, 2012

מהות הפגיעה	מקבלים		ימי אי כושר	
	מספרים	אחוזים	ממוצע ימים	סך הכל
סך הכל	67,052	100.0	36.4	2,447,359
הימחצות	20,249	30.2	35.1	710,203
מכה יבשה	11,751	17.5	32.9	386,904
מתיחה, נקע	3,080	4.6	31.2	96,014
חתך בגפה עליונה	5,885	8.8	29.9	175,936
שלד ושרירים	8,989	13.4	34.0	305,858
שבר גפה עליונה	3,900	5.8	59.0	230,194
שבר גפה תחתונה	2,742	4.1	64.5	176,886
כווייה	1,232	1.8	22.5	27,714
חתך בראש, צוואר, גו	795	1.2	18.6	14,763
חתך בגפה תחתונה	723	1.1	30.0	21,665
חדירת גוף זר	597	0.9	15.0	8,947
שבר גולגולת, גו, שדרה	820	1.2	56.8	46,541
הרעה	171	0.3	18.8	3,215
סימפטומים	932	1.4	29.9	27,887
פריקה ללא שבר	216	0.3	52.2	11,277
מערכת כלי דם	112	0.2	63.8	7,142
שפשוף	83	0.1	23.8	1,977
אחר ולא ידוע	4,775	7.1	40.6	4,775

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי **מהות הפגיעה** אף היא כמעט לא השתנתה בין השנים. התוצאות השכיחות הן הימחצות (30.2%), מכה יבשה (17.5%), חתך בגפה עליונה (8.8%) ומתיחה או נקע (4.6%). מבחינת **חומרת הפגיעה** (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפציעות הקשות היו שבר בגפה תחתונה (65 ימים), פגיעה במערכת כלי הדם (64 ימים), שבר בגפה העליונה (59 ימים), שבר בגו או בגולגולת או פגיעה בעמוד השדרה (57 ימים) ופריקה ללא שבר (52 ימים).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להעדרות מעבודה של כ-9.9% ממקבלי דמי פגיעה (לוח 11).

ד. מקבלי גמלאות נכות מעבודה

גמלאות נכות משולמות לנפגעי עבודה שנותרה להם נכות בעקבות הפגיעה. קצבת נכות צמיתה משולמת לנפגעים בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% ויותר.

מספר **מקבלי קצבת נכות צמיתה** עולה בהתמדה ובשנת 2012 הגיע ל-35,539, לעומת 33,925 בשנת 2011 (לוח 12). לרוב מקבלי הקצבה (62.4%) דרגות נכות נמוכות (עד 39%). בין הנשים קבוצה זו גדולה אף יותר: ל-64.1% מהן דרגת נכות של 20%-39% לעומת 57.5% מן הגברים. ל-9.5% מן

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להעדרות מעבודה של כ-9.9% ממקבלי דמי פגיעה

מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עולה בהתמדה וב-2012 הגיע ל 35,539 לעומת 33,925 ב-2011

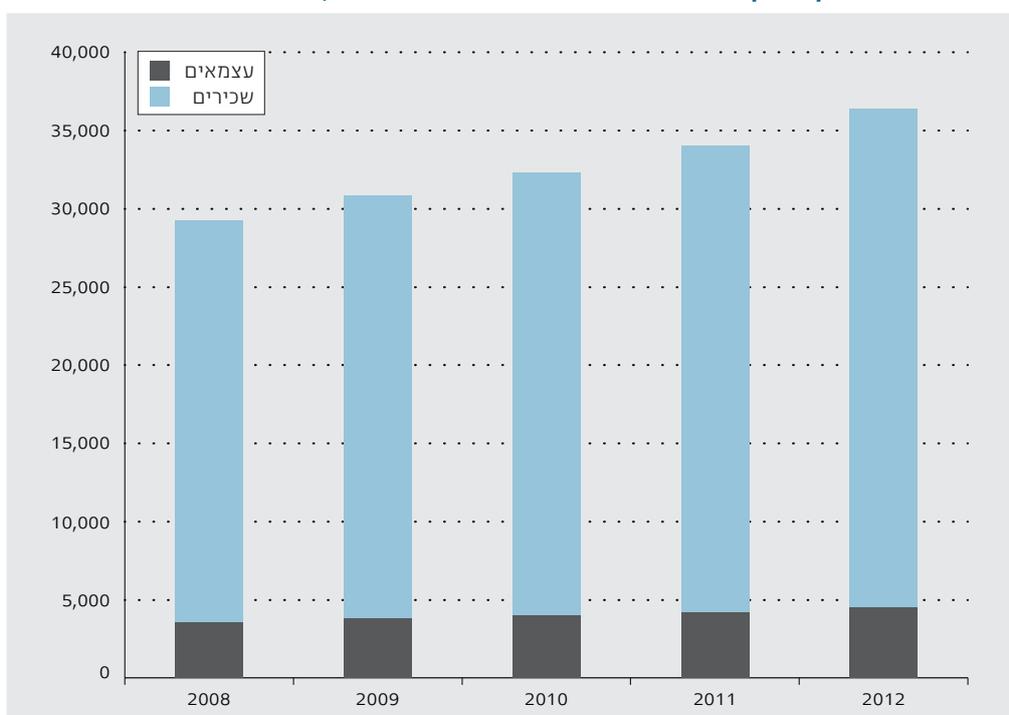
לוח 12

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2008-2012

שנה	סך הכל		
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	שכירים
2008	29,249	5.2	25,665
2009	30,899	5.6	27,068
2010	32,331	4.6	28,319
2011	33,923	4.9	29,797
2012	35,539	4.8	31,880

תרשים 2

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2008-2012



הגברים ו-7.3% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80% (לוח ז/3 בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים - בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה - לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה. לפי החוק, אם קצבת הזיקנה גבוהה מקצבת הנכות מעבודה אפשר להוון את קצבת הנכות ולקבל קצבת זיקנה שוטפת, או להוסיף ולקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה. בפועל, כ-18% ממקבלי קצבת הנכות בחרו להמשיך ולקבל קצבת נכות מעבודה גם בגיל זיקנה.

1. מענק נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה והיא יותר מ-9% אך פחות מ-20%. סכומי המענקים ותנאי הזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית

להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. אז נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. בעקבות שינוי החקיקה חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים. בשנת 2012 שולמו 9,729 מענקים בגין הפגיעות השונות (לעומת 8,927 ב-2011) - 8,544 לשכירים ו-1,185 לעצמאים. התשלום הממוצע למענק לשכירים היה ב-2012 36,632 ש"ח (לעומת 34,945 ש"ח ו-33,833 ש"ח בשנים 2011 ו-2010 בהתאמה) ולעצמאים 35,627 ש"ח (לעומת 33,741 ש"ח ו-30,809 ש"ח בשנים 2011 ו-2010 בהתאמה).

2. קצבת נכות מיוחדת ומענקים מיוחדים

נכי עבודה שדרגת נכותם 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה שדרגת נכותם 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית, לנסיעות ולמענק להוצאות חד פעמיות - לרכישת רכב, לפתרון בעיות דיור ולרכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2012 קיבלו 3,286 נכים קצבה מיוחדת באמצעות אגף השיקום בסכום ממוצע של 3,588 ש"ח, לעומת 3,141 בדצמבר 2011, שקיבלו קצבה בסכום ממוצע של 3,542 ש"ח.

בשנת 2012 שולמו 168 מענקי שיקום בסכום ממוצע של 30,452 ש"ח לעומת 116 מענקים בסכום ממוצע של 31,224 ש"ח ב-2011. מענקים אלה שולמו כסיוע בדיור (57 מענקים בסך 2,733 אלפי ש"ח), סיוע ברכישת רכב (29 מענקים בסך 1,076 אלפי ש"ח), וסיוע אחר (82 מענקים בסך 1,307 אלפי ש"ח).

3. גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה עם השנים ובשנת 2012 הגיע ל-4,638 לעומת 4,603 בשנת 2011. שיעור השינוי נע בין 0.2% ל-1.2% (לוח 13).

לוח 13

מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2008-2012

שנה	סך הכל		עצמאים
	מספרים	שכירים	
2008	4,518	3,907	611
2009	4,573	3,954	619
2010	4,565	3,941	624
2011	4,603	3,981	622
2012	4,638	4,013	625

ה. תשלומים

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו בשנת 2012 במונחים נומינליים, במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע (לוח 14).

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לעובדים שכירים היתה ב-2012 3,329.8 ש"ח (לעומת 3,240 ש"ח ב-2011) ו-3,574.4 ש"ח לעצמאים (לעומת 3,489 ש"ח ב-2011). רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה בעבור שכירים ובעבור עצמאים (לוח 15).

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש לשכירים היה ב-2012 6,128 ש"ח (לעומת 6,010 ש"ח ב-2011) ולעצמאים 6,953 ש"ח (לעומת 6,296 ש"ח ב-2011). הקצבה עלתה במונחים ריאליים

ב-2012 שולמו 168 מענקי שיקום בסכום ממוצע של 30,452 ש"ח לעומת 116 מענקים בסכום ממוצע של 31,224 ש"ח במענקים. המענקים שולמו כסיוע בדיור, ברכישת רכב ועוד

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לעובדים שכירים היתה ב-2012 3,329.8 ש"ח

לוח 14

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2012-2008

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2008	174.6	194.9	66.1	199.2	222.4	75.4
2009	179.2	193.6	67.4	240.6	260.0	90.5
2010	175.8	185.0	63.9	205.2	215.9	74.6
2011	178.5	181.5	62.5	195.1	198.4	68.4
2012	186.5	186.5	63.4	203.1	203.1	69.1

לוח 15

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2012-2008

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2008	2,894.8	3,231.6	36.5	3,204.1	3,577.2	40.5
2009	3,156.2	3,410.3	39.6	3,287.7	3,552.4	41.2
2010	3,419.1	3,597.5	41.5	3,403.2	3,580.7	41.3
2011	3,240.0	3,295.3	37.8	3,489.8	3,549.4	40.8
2012	3,329.8	3,329.8	37.7	3,574.4	3,574.4	40.5

לשכירים ולעצמאים, אך כאחוז מהשכר הממוצע היא ירדה לשכירים, בכ-1%, ונותרה ללא שינוי לשכירים (לוח 16).

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה הסתכם ב-2012 בכ-3.8 מיליארד ש"ח (לעומת 3.45 מיליארד ש"ח ב-2011) - עלייה ריאלית של 7.38% (לוח 17). הגידול נובע מעלייה בתשלומים של כלל גמלאות הענף חוץ מהירידה בהוצאות ריפוי של הנפגעים (לוח 16).

לוח 16

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2012-2008

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2008	5,342.4	5,964.0	67.4	5,585.2	6,235.0	70.5
2009	5,992.2	6,474.6	75.1	5,812.3	6,280.2	72.9
2010	6,711.8	7,061.9	81.4	6,054.5	6,370.3	73.4
2011	6,010.3	6,112.9	70.2	6,296.1	6,403.6	73.5
2012	6,128.2	6,128.2	69.4	6,479.7	6,479.7	73.4

לוח 17

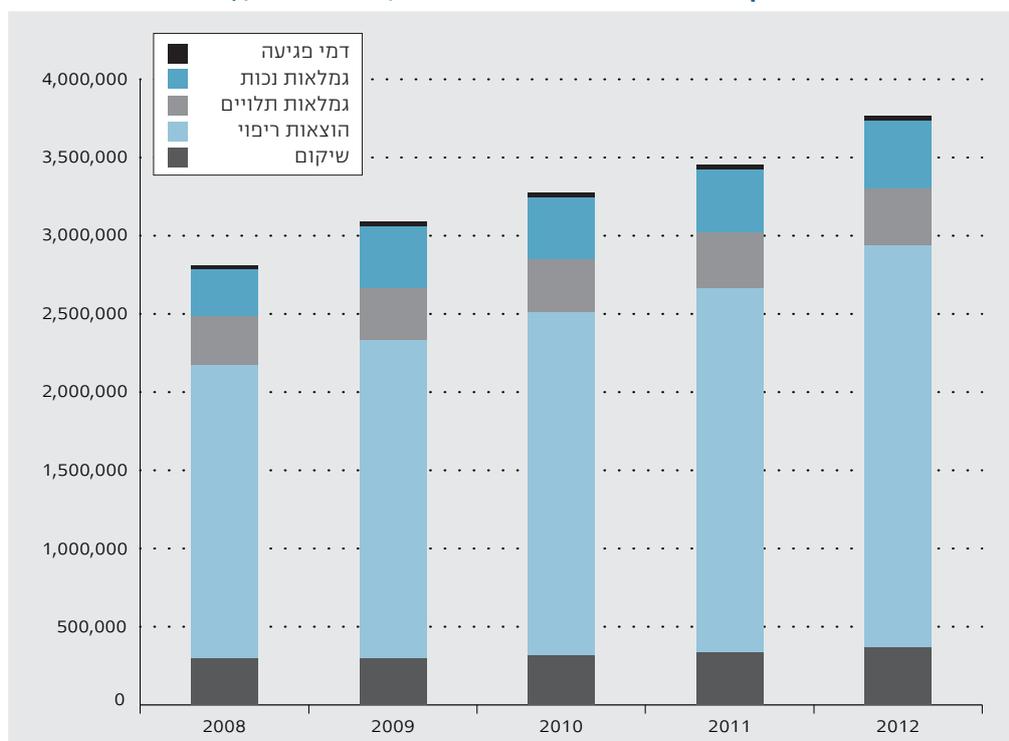
תשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2012-2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	2,808,378	3,135,129	0.37
2009	3,087,170	3,335,719	6.40
2010	3,279,105	3,450,167	3.43
2011	3,450,150	3,509,065	1.71
2012	3,767,946	3,767,946	7.38

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

תרשים 3

התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2012-2008



לוח 18 מציג את התפלגות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

מאז נכנס לתוקף ביטוח נפגעי העבודה חלו שינויים מהותיים בהרכב התשלומים בענף. בראשית דרכו של החוק, מרבית התשלומים (54%) היו לדמי פגיעה לעומת התשלומים לקצבת נכות (כ-40%). התשלומים לדמי פגיעה הם קצרי מועד ומקבליהם מתחלפים במהלך השנה, ואילו התשלומים לקצבת נכות משולמים לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים אף לאחר מכן). לפיכך חלקם של התשלומים לקצבת נכות הולך וגדל עם השנים (באופן יחסי) בעוד חלקם של התשלומים לדמי פגיעה הולך ופוחת. כיום גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף - כ-68%, והתשלומים לדמי פגיעה רק כ-10% מכלל התשלומים בענף.

לוח 18

התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2008–2012

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
2008	100.0	10.6	66.8	11.1	10.6	0.8
2009	100.0	9.7	66.0	10.6	12.8	1.0
2010	100.0	9.8	66.9	10.3	12.1	0.9
2011	100.0	9.7	67.6	10.4	11.5	0.8
2012	100.0	9.8	68.2	9.7	11.6	0.8

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

תמריצים כלכליים למניעת תאונות בעבודה – מבט בינלאומי

המוסד לביטוח לאומי גובה מהמעסיקים דמי ביטוח חודשיים ותמורתם משלם לנפגעי עבודה גמלאות לאחר הפגיעה. שיעור דמי הביטוח אחיד לכל המעסיקים ואין תמריצים כלכליים שיעודדו אותם להשקיע יותר בבטיחות במקום העבודה.

פגיעות בעבודה גורמות לקשיים נפשיים, פיזיים וכלכליים, של הנפגעים ובני משפחתם, ואף משפיעים על הפעילות העסקית של מקום העבודה. לפיכך, השקעה בבטיחות בעבודה צפויה להיות אחת המטרות החשובות למעסיקים כדי לשמור על הפעילות היצרנית בעסקיהם וגם להגן על בריאות העובדים. רוב המדינות המודרניות מכירות בצורך להשקיע בבטיחות וגיחות בעבודה אך לא תמיד התמריצים הכלכליים יעילים דיים כדי להניע את המעסיקים להשקיע יותר בבריאות ובבטיחות.

אחת הדרכים ליצור תמריץ כלכלי להשקעה בבטיחות בעבודה היא ליצור קשר בין שיעור דמי הביטוח לענף נפגעי עבודה לבין רמת הבטיחות במפעל. כדי ללמוד על מודלים שונים של תמריצים כלכליים להשקיע בבטיחות בעבודה פנינו לארגונים של בטיחות בעבודה בכמה מדינות ולארגונים המרכזים את הנושא בעבור גושי מדינות ושאלנו אם יש במדינתם שיטה מיוחדת המעודדת את המעסיקים להשקיע בבטיחות².

עיקרי התשובות שהתקבלו משלוש מדינות (קנדה, דנמרק ואיטליה) ומארגון אחד (הסוכנות האירופית לבטיחות ובריאות בעבודה), מובאים להלן.

א. קנדה³

בקנדה החוק שונה בכל אחד מ-12 המחוזות במדינה, אבל יש קריטריונים עיקריים לדיפרנציאציה של פרמיית הביטוח:

1. סוג התעשייה / הענף הכלכלי (לפי רמת סיכון של אותו ענף).

- 1 תמריץ כלכלי הוא תגמול כלכלי למעסיקים שמטרתו לעודד אותם להשקיע במקום העבודה כך שיהפוך לביטוח ובריאות יותר.
- 2 המדינות אליהן פנינו בשלב זה הן דנמרק, צ'כיה, גרמניה, שווייץ, איטליה, ארה"ב וקנדה. חשוב לציין כי תחום נפגעי העבודה לא תמיד מעוגן בחוק והגוף שמטפל בו לא בהכרח ממשלתי.
- 3 ארגון בשם Association of Workers Compensation Boards of Canada מרכז את הנושא ברמה הפדרלית.

2. **ביצועי המעסיק בתחום הבטיחות:** מעסיקים שהראו ביצועים טובים לאורך זמן מתוגמלים ומעסיקים עם ביצועים לא טובים "נענשים".
3. **תכנון התמריצים לפי גודל המעסיק.**

ב. דנמרק⁴

בדנמרק אין שיעורים מוסדרים וקבועים למעסיקים. בנוגע למחלות מקצוע, קרן של שוק העבודה (labor market occupational fund) מסווגת את כל התעשיות ל-17 סוגים (לפי ענפים) וקובעת שיעור גבייה שונה לכל אחד מהסוגים. שיעור זה מתעדכן כל שנה לפי העיקרון pay as you go, אשר נקבע לפי מספר התאונות באותו עסק וחומרת הפגיעות בו. משיקולי צנעת הפרט של המעסיקים, אין הם מפרטים עוד על שיעורי הגבייה הדיפרנציאליים.

ג. איטליה⁵

הביטוח אינו חובה לכולם אלא רק למעסיקים המוגדרים בחוק כמסוכנים (למשל על-פי סוג הציוד והמכונות), לאנשים העוסקים במקצועות החופשיים ולעצמאים בחקלאות. שלישי מדמי הביטוח ממומנים בידי העובד ו-2/3 בידי המעסיק. גובה הפרמיה מבוסס על רמת הסיכון של פעילות המעסיק ועל **רמת השכר** שהמעסיק משלם (בדומה לפילוח לפי גודל החברה). לחברות פחות מסוכנות התנאים שונים. בשנתיים הראשונות לפתיחת העסק הפרמיה יכולה לעלות או לרדת עד 15% על פי גודל החברה ומספר תאונות העבודה בתקופת ביטוח מסוימת ועל פי היקף הפעולות למען בטיחות והיגיינה בעבודה מעבר לרמה הנדרשת לפי החוק.

ד. הסוכנות האירופית לבטיחות ובריאות בעבודה (European Agency for Safety and Health at Work)⁶

בשנת 2010 פרסמה הסוכנות האירופית לבטיחות ובריאות בעבודה מחקר רחב בנושא תמריצים כלכליים לבטיחות בעבודה. את המחקר פתחה הצהרה כי אחת המטרות שהציבה לעצמה מועצת האיחוד האירופי היא הקטנת מספר תאונות העבודה ב-25% בין השנים 2007-2012 באמצעות שינוי גישה ושינוי התנהגות, שישפיעו על מספר הפגיעות. נוסף על שינויי החקיקה הדרושים לפעולות הפיקוח והענישה, סופקו גם תמריצים כלכליים כדי לשנות את המצב.

בכמה ממדינות האיחוד, כגון דנמרק, אסטוניה, יוון, ספרד, שוודיה ובריטניה, אין תמריצים הנוגעים לתעריפי הפרמיה. ההמלצה היא להשתמש בפרמיה דיפרנציאלית לפי רמת הסיכון של העסק. במדינות אחרות, כמו בלגיה, בולגריה, צ'כיה, גרמניה, צרפת, איטליה, הולנד, פולין, פורטוגל ופינלנד, ההבדלים בפרמיה מבוססים על שיטת **קנס ופרס**, כאשר דירוג המסוכנות נקבע לפי ניסיון העבר⁷. שיטה אחרת מעודדת מעסיקים להשקיע בבטיחות באמצעות הפרמיה: כאשר

4 תחת משרד התעסוקה של דנמרק פועל ארגון בשם The National Board of Industrial Injuries, המטפל בבטיחות. הוא מטפל במגזר הפרטי בלבד ולא במגזר הציבורי. ארגון זה מרכז את הקרן של שוק העבודה (labor market occupational fund), העוסקת במחלות מקצוע בלבד. שאר תחומי הביטוח של נפגעי עבודה מטופלים בחברות הפרטיות.

5 באיטליה Italian workers Compensation Authority היא הגוף המנהל את ביטוח תאונות העבודה.

6 הארגון המרכז את הנושא במדינות האיחוד האירופי ופועל תחת מועצת האיחוד האירופי (European Commission).

7 European Agency for Safety and Work, Economic Incentives to Improve Occupational Safety and Health: a Review from the European Perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, p. 9.

בכמה ממדינות האיחוד, ההמלצה היא להשתמש בפרמיה דיפרנציאלית לפי רמת הסיכון של העסק. במדינות אחרות ההבדלים בפרמיה מבוססים על שיטת **קנס ופרס**, ודירוג המסוכנות נקבע לפי ניסיון העבר

חברה משקיעה מאמצים מיוחדים להגברת הבטיחות, הפרמיה יורדת וכאשר לא - היא עולה. שיטה זו נהוגה למשל בגרמניה, שבה גובה הפרמיה נקבע לפי המגזר שהעסק שייך אליו. שיטה דומה נהוגה בהולנד, המעניקה תמריצים באמצעות הפרמיה ומבוססת על שיתוף הפעולה שבין מעסיקים, חברות ביטוח פרטיות ושירותי בטיחות ובריאות במדינה.

חשוב לציין כי למדינות שמערכת הבטיחות בעבודה בהן היא סוציאלית, קל יותר להשקיע בבטיחות בעבודה מאשר למדינות שבהן הביטוח בעבודה הוא באחריותן של חברות הביטוח הפרטיות, מאחר שקל יותר לעקוב ולבצע שינויים כאשר הביטוח מרוכז בידי גוף אחד גדול.

המחקר שהוזכר לעיל הציג שישה מקרים (case studies) המציגים שיטות יעילות של תמריצים כלכליים, ובעקבותיהם הוסקו המסקנות האלה:

- התמריצים לא צריכים להינתן רק בעבור ההישגים בניהול הבטיחות בעבר, כגון שיעורי היפגעות, אלא גם על פעולות מיוחדות למניעת תאונות או מחלות מקצוע עתידיות.
- התמריצים צריכים להיות נגישים לחברות בכל הגדלים - גם למעסיקים גדולים וגם לקטנים, תוך שימת לב לצרכים הייחודיים של מעסיקים קטנים ובינוניים.
- גובה התמריצים צריך להיות כזה שאכן יניע את המעסיקים להשקיע בבטיחות.
- צריך להיות קשר הדוק וישיר בין פעילות המניעה של התאונות על ידי החברות לבין התגמול.
- הקריטריונים בתמריצים צריכים להיות ברורים ופשוטים ככל האפשר, כדי שלא ליצור עומס מינהלי על כל הצדדים שבהסכם - לא על החברות ולא על הארגון המציע את אותם התמריצים.
- אם התמריצים מוענקים לחברות רבות, השיטה היעילה ביותר היא לתגמל באמצעות דמי הפרמיה או המיסים באמצעות קריטריונים קבועים ומוגדרים היטב.
- כאשר מעוניינים לקדם פתרונות חדשניים לתחומים מסוימים, מערכת סובסידיות היא היעילה ביותר⁸.

עם זאת חשוב לזכור כי בבחירת הכלי למניעת תאונות עבודה ומחלות מקצוע יש להתבסס על שילוב אופטימלי ככל האפשר בין שלושה קריטריונים: יעילות, נצילות ואפשרויות לביצוע בידי הממשלה (Toren and Sterner, 2003)⁹.

8 שם, עמ' 10.
9 שם, עמ' 23.

8. נפגעי פעולות איבה

א. כללי

התגמולים משולמים
בידי המוסד לביטוח
לאומי וממומנים בידי
אוצר המדינה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.¹ החידושים שהביא עמו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של זכויות אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה (בתנאי שהרשות המאשרת, המתמנה בידי שר הביטחון, אישרה שהפגיעה היא פגיעת איבה):

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי.
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

זכאי לגמלה מי שנפגע בפעולת איבה והוא אחד מאלה:

- תושב ישראל, שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב.
- מי שנכנס לישראל כחוק.
- תושב חוץ שנפגע בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ושנפגע בתחום הקו הירוק.
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגע בתחום הקו הירוק.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגע איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה-1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים ושל הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א' בחוק הביטוח הלאומי). עם זאת, ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד.

הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי או שמעשה האלימות נעשה בידי ארגון טרור.

בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, ובנובמבר 2008 התקבל תיקון (בתחולה מ-1.12.2008) המפרט ומרחיב את זכאותם של יתומים אלה. בשנת 2011 התקבל תיקון נוסף (בתחולה מ-1.8.2011), המרחיב את זכאותם של **יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה** אם התייתמו בטרם הגיעם לגיל 37 (ראו תיבה).

ב-23.11.09 התקבל תיקון חוק, ולפיו אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. תחולת החוק מפברואר 2010, ויתוקנו תקנות לעניין קיזוז מענק הנישואין ששולם לאלמנות שנישאו ב-5 השנים האחרונות.

הגדרת פגיעת איבה הורחבה והיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית לפגוע בעם היהודי וגם פגיעה בעקבות מעשה אלימות שמטרתו העיקרית לפגוע באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני

ילדים שהתייתמו משני הוריהם

אחת הקבוצות השונה באופן מהותי ומורכבת מבחינת מאפייניה בהשוואה לקבוצות אחרות הזכאיות לתגמולים לנפגעי פעולות איבה, היא מי **שהתייתמו מאב ומאם** שנספו שניהם בפגוע איבה.

יתומים בכלל ויתומים מאב ואם בפרט, מטופלים באגף נפגעי איבה ובאגף השיקום במוסד לביטוח הלאומי והם זכאים לתמיכה נפשית ולהטבות כלכליות, כגון תגמולים שוטפים, מענקים והטבות, ששיעוריהם נקבעים על פי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, שיקום ועוד. התגמולים ניתנים כפיצוי המבטא את רגש החובה שחשה המדינה כלפי האנשים שנפגעו בנסיבות הקשורות לביטחון.¹ בשל ההבדלים העמוקים במאפיינים של שתי האוכלוסיות, חיילים ומשפחותיהם ונפגעי פעולות איבה ומשפחותיהם, חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה לא סיפק מענה מלא לצרכים המיוחדים של קבוצות חריגות, בהן יתומים משני הורים. ביולי 2011 התקבל בכנסת תיקון 30 לחוק, הנוגע לקבוצה זו. באוקטובר אותה שנה התקבל תיקון לתקנות, הנוגע למשפחות שקיבלו עליהן לגדל ילדים אלה.

1 ינאי, א', פריאור ר' ובר, ש' (2005). **נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע**. ירושלים: המוסד לביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.

מיום 1.8.2011 הורחבה הזכאות לגמלה של ילדים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה, אם התייתמו לפני גיל 37

- תיקון 30, שהוחל ביום 1.8.2011, הרחיב את זכאותם לגמלה של ילדים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה, אם התייתמו לפני הגיעם לגיל 37. להלן עיקרי התיקון:
 - לגמלה זכאים מי שהתייתמו משני הוריהם לפני שמלאו להם 37.
 - מי שטרם מלאו לו 18 זכאי לתגמול בשיעור 100% מתגמול ליתום עצמאי, עם כל ההטבות המגיעות ליתום איבה.
 - מי שמלאו לו 18 זכאי כל חייו לתגמול בשיעור 100% מתגמול לאלמנה ללא ילדים, כולל כל ההטבות הנלוות.
 - מי שנישא או מלאו לו 30 או מי שרוכש דירה יהיה זכאי למענק כפול המשולם במקרים כאלה. הוא לא יהיה זכאי לסיוע במימון רכישת דירה והחלפת דירה.
 - תגמול ליתום משני הוריו ודמי מחיה ליתום (המשולמים ליתום מהורה אחד בידי השיקום) הם כפל גמלאות ויש לבחור ביניהם.
 - מי שהתייתמו משני הורים יהיו זכאים גם להטבת ניידות. הטבה זו משולמת במקום מענק ניידות בסך 26,000 ש"ח, שבוטל.
 - הזכאות למענק התארגנות ליתום משני הורים שמלאו לו 18 ועוד לא מלאו לו 37 - לא שונתה.
 - מענק-תגמול למפרע (רטרואקטיבית) בסך 550,000 ש"ח ישולם למי שהתייתמו לפני 10.2000 וביום 1.8.2011 מלאו להם 21, אם במועד שבו התייתמו טרם מלאו להם 37.
 - מענקי הנצחה (מענק אזכרה שנתי ומענק אחזקת מקום קבורה בכל חמש שנים) ישולמו לאחד הילדים בכל משפחה בגין כל אחד מההורים.
- בלוח 1 מוצגת התפלגות של היתומים מאב ואם לפי גיל ההתייתמות והגיל בדצמבר 2012. אפשר לראות כי בעת ההתייתמות כ-66% היו קטינים (טרם מלאו להם 18 שנה). בדצמבר 2012 38% מהיתומים היו בני 18-37 וכ-37% בני יותר מ-37, והיתר קטינים.

לוח 1

היתומים מאב ואם - התפלגות לפי הגיל בעת הפגיעה והגיל הנוכחי, דצמבר 2012

גיל בעת הפגיעה	הגיל הנוכחי			סך הכל
	עד 18	18-37	37+	
עד 18	24	16	25	65
18-37		22	12	34
סך הכל	24	38	37	99

בדצמבר 2012 היו 99 יתומים משני הורים, בהם 46 גדלים ב-18 משפחות. מספר הילדים שגדלים במשפחה אחת נע בין 1 ל-7 ילדים. 9 משפחות (מחצית מן המשפחות המגדלות), קיבלו עליהן לגדל שני ילדים שהתייתמו משני הוריהם, 4 משפחות (22%) מגדלות ילד אחד (לוח 2), והיתר מגדלות 3-7 ילדים יתומים.

כאמור, באוקטובר 2011 נכנס לתוקף תיקון בתקנות, הנוגע למשפחות שקיבלו עליהן לגדל יתומים מאב ומאם. עיקרו של התיקון הוא שהתגמול לאפוטרופוס המגדל או למשפחה המגדלת

בדצמבר 2012 היו 99 יתומים משני הורים, 46 בהם גדלו ב-18 משפחות. מספר הילדים שגדלו במשפחה אחת הוא 7-1

לוח 2
המשפחות המגדלות לפי מספר הילדים המאומצים, דצמבר 2012

המשפחות המגדלות		מספרים	מספר הילדים במשפחה
כאחוז מן המשפחות המגדלות			
22.2	4	1	
50.0	9	2	
5.6	1	3	
11.1	2	4	
5.6	1	6	
5.6	1	7	
100.0	18	סך הכל 46	

ישתנה בהתאם לגיל הילדים שקיבלו לחזקתם ולמספרם. גובה התשלום משקף את הפיצוי על העומס הכלכלי המוטל על המשפחה והוא נע מגובה השכר הממוצע או גובה אובדן ההכנסה בפועל עד פי ארבעה מגובה השכר הממוצע. כיום גובה התגמול נקבע על פי השכר הממוצע.

כפי שצוין קודם, משפחות מקבלות קצבאות קבועות למימון הוצאות גידול הילדים. להורים שבחזקתם ילדים בני פחות מ-18 משולם תגמול שוטף. בשנת 2011 שולם תשלום חד פעמי למפרע (מיום 1.10.2000) להורים שהיו בחזקתם ילד/ילדים שטרם מלאו להם 18 ועד שהגיע צעיר הילדים לגיל 18. בדצמבר 2012² הסתכמו התגמולים למשפחות שמגדלות ילדים שהתייתמו משני הורים ב-88,340 ש"ח והתשלומים ליתומים משני הורים הסתכמו ב-935,659 ש"ח.

בדצמבר 2012 שולם למשפחות שמגדלות ילדים שהתייתמו משני הורים סך של 88,340 ש"ח והתשלומים ליתומים משני הורים הסתכמו ב-935,659 ש"ח

2 אין ברשותנו נתונים שנתיים, לכן הסכומים ניתנו לדצמבר 2012 בלבד.

ג. סוגי התגמולים

- 1. תגמול טיפול רפואי** - מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי - בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.
- 2. תגמולי נכות** - מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). נכה שדרגת נכותו 100% מקבל תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגת 17 בדירוג המינהלי.
נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגימות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי נידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

- **מענק נכות חד-פעמי** - משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% - המענק מחושב לפי 215 חודשים.
 - נוסף על התגמולים הרגילים משולמות תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בתגמולים המיוחדים:
 - **תגמול לנכה נצרך** - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
 - **תגמול לנכה מחוסר פרנסה** - משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.
 - **תגמול בעבור נכה איבה שנפטר** - מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הִנְרָה הנכה.
3. **טיפול רפואי** - הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.
- הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.
4. **שיקום מקצועי וכלכלי** - נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.
5. **תגמול לתלויים** - משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.
- לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים.** סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גילו/ה, ואם יש עמם ילדים - גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים מוסיפה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות לשיקום, למענקים ולהטבות נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים.

מענקים לכיסוי הוצאות אבל - משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

ד. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו בפעולות איבה רבות ובנפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2002-2001 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא, והיחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה (לוח 1).

בשנים 1994-1998 התרחשו פעולות איבה רבות עם נפגעים רבים, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה

לוח 1

אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 1947-2012

הרוגים	פצועים		סך הכל נפגעים שאושרו	מספר אירועים**	שנת פגיעה*	
	מהם: אושרו	סך הכל				מהם: אושרו
1,750	1,840	10,986	20,961	12,736	3,802	סך הכל
71	81	142	156	213	168	1957-1947
200	223	470	506	670	368	1976-1958
337	357	791	914	1,128	702	1993-1977
198	203	1,742	1,990	1,940	671	1999-1994
754	761	3,970	7,445	4,724	969	2004-2000
45	50	320	633	365	93	2005
71	87	1,970	5,944	2,041	196	2006
11	12	231	362	242	141	2007
33	33	616	1,327	649	204	2008
6	6	360	1,012	366	112	2009
7	7	97	118	104	83	2010
17	20	277	554	294	94	2011
11	14	128	854	139	61	2012

* חלוקת השנים בלוח נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע (2005), מאת א' ינאי, ר' פריאור וש' בר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

בשנת 2006 עלה מספר הנספים ומספר הפצועים עלייה תלולה, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה

בשנת 2006 עלה מספר הנספים ומספר הפצועים עלייה תלולה, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הפצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה (כל יום מ-19.11.08 שבו שוגרו רקטות באזור עוטף עזה נספר כאירוע).

בשנים 2009-2010 נצפתה מגמה של ירידה במספר פעולות איבה, אך ב-2011 שוב עלה מספרן: 76 אירועים, שבהם היו 209 נפגעים, ומספר ההרוגים עלה ל-17

בשנים 2009-2010 נצפתה מגמה של ירידה במספר פעולות איבה, אך ב-2011 שוב עלה מספרן: אושרו 94 אירועים, שבהם היו 294 נפגעים, ומספר ההרוגים עלה ל-17. בשנת 2012 שוב חלה ירידה: 61 אירועים שבהם נפגעו 139 אנשים (128 פצועים ו-11 הרוגים).

ה. מקבלי התגמולים

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-25.6% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2012 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים. 31.8% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. במקרים מסוימים, של מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר.

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים השכר הממוצע).
- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) - אפשר לשקול לשלם לו תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2

נפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2012

ימי אי-כושר	סך הכול	נפגעים	מעסיקים
סך הכול	176	138	38
1-30 ימים	75	66	9
31-90 ימים	56	44	12
91 ימים ויותר	45	28	17

2. מקבלי תגמולי נכות

בשנת 2012 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,288 נכים. לוח 3 מציג את מספר הנכים שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2008-2012. מרבית הגידול במספר הנכים בשנים אלו התרחש בדרגות הנכות הנמוכות.

בשנת 2012 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,288 נכים. מרבית הגידול במספר הנכים בשנים האחרונות התרחש בדרגות הנכות הנמוכות

לוח 3

נפגעי איבה שקיבלו תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות 2008-2012

דרגת נכות	2008	2009	2010	2011	2012
סך הכל	3,564	3,860	4,113	4,216	4,288
עד 39	2,625	2,879	3,116	3,216	3,283
40-49	219	234	238	240	239
50-59	272	284	294	298	297
60-79	247	259	263	260	267
80-99	102	104	105	103	104
100	99	100	97	99	98

לוח 4

נפגעי איבה שקיבלו תגמולי נכות חודשיים לפי מין ולפי גיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2012

גיל בעת הפגיעה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים	4,336	2,252	2,084
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 19	23.3	25.3	21.2
20-29	20.0	21.4	18.4
30-44	26.5	27.2	25.7
45-64	25.1	22.0	28.5
65+	5.1	4.0	6.2

לוח 5

נפגעי איבה שקיבלו תגמולי נכות לפי מעמד והתגמול המשולם להם (מחירים שוטפים), דצמבר 2012

מעמד	מקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל (ש"ח)*
סך הכול	4,336	2,411
רגיל	2,568	2,620
נצרך	175	13,465
מחוסר פרנסה	108	7,372
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	47	2,295
נכה בדרגה 10%-19%	1,358	**

* כולל הטבות חודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

הנכים נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (59.2%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4.0%) או מחוסרי פרנסה (2.5%)

לוחות 4 ו-5 מציגים מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 51.9% בהם הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (59.2%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4.0%) או מחוסרי פרנסה (2.5%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

3. מקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוחות 6 ו-7 מוצג מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם, בחתכים שונים. בדצמבר 2012 שולמו תגמולים ל-1,939 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,564 נספים - כ-50% מהתגמולים להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים.

לוח 6

הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2012

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים אחוזים	1,564	1,073	491
עד 18	17.8	14.1	25.9
19-29	22.1	20.6	25.3
30-49	36.7	40.4	28.7
50-64	16.8	17.5	15.1
65+	6.7	7.5	5.1

בלוח 7 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה. התגמול הממוצע נע בין כ-3,800 ש"ח במקרה של יתום עצמאי ועד כ-10,500 ש"ח בממוצע למשפחה שבה אלמן/ה עם ילדים.

לוח 7

משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי, (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים), דצמבר 2012

הרכב משפחה	מספרים	תגמול חודשי* (ממוצע, ש"ח)
סך הכל	1,939	8,053
אלמן/ה שאין עמו ילדים	103	7,876
אלמן/ה שילדיהם בגרו	441	8,608
אלמן/ה עם ילדים	253	10,512
יתומים עצמאיים	27	3,804
הורים שכולים	962	7,328
אחר	153	7,173

* כולל איוון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

1. היקף התשלומים

היקף התשלומים לנפגעי איבה (במחירים שוטפים) ירד ב-2012 לאחר עלייה עקבית בשלוש השנים שקדמו לה (לוח 8). במונחים ריאליים היתה בשנים אלו מגמה מעורבת (לוח 8). ב-2011 חל גידול ניכר בהיקף התשלומים - כ-476 מיליון ש"ח לעומת 413 מיליון ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של 11.3%, שנבע מהתיקון בחוק, שלפיו שולמו תשלומים למפרע לילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה. בשנת 2012 שולמו כ-466 מיליון ש"ח לנפגעי איבה.

היקף התשלומים לנפגעי איבה (במחירים שוטפים) ירד ב-2012 לאחר עלייה עקבית בשלוש השנים שקדמו לה

לוח 8

התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2012-2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	388,365	433,561	4.3%
2009	400,000	432,215	-0.3%
2010	413,000	434,555	0.5%
2011	475,740	483,875	11.4%
2012	466,243	466,243	-3.6%

9. שיקום מקצועי

א. כללי

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מסייע לזכאים שנפלטו משוק העבודה או לזכאים נעדרי ניסיון בתעסוקה, להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית באמצעות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. פקידי השיקום, שהם עובדים סוציאליים בהכשרתם, מסייעים באמצעות שירותי אבחון, ייעוץ תעסוקתי וליווי למבוטח בכל תהליך השיקום.

עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם שירותים בעין: אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה למי שמתקשים להשתלב בכוחות עצמם בשוק העבודה. נוסף על כך, אדם שמשתתף בתהליך שיקומי זכאי למימון ההוצאות הנלוות לשיקום הכוללות: מימון האבחון והלימודים, דמי שיקום וכיסוי עלויות הנסיעות אל וממקום ההכשרה, בכפוף להוראות החוק.

האוכלוסייה שבה מטפל האגף מחולקת לשלוש קבוצות¹: פונים חדשים לשיקום, משתתפים בעיצומו של תהליך שיקום ומסיימי תוכנית שיקום. נציין כי מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים לו, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך.

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק גם במתן חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים שונים: בהם מתן חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים, מתן חוות דעת בנוגע למינוי מקבל גמלה ועוד. בנוסף, עובדי השיקום מסייעים לנפגעי העבודה ונפגעי האיבה במינצי הטבות כספיות שהן זכאים להן, וכן מטפלים באלמנות ובנפגעי פעולות איבה² בשעת משבר.

ב. הזכאים לשירותי שיקום מקצועי³

- **נכים כלליים** - תושב ישראל שסובל מליקוי גופני, שכלי או נפשי, אם מתקיימים בו כל התנאים האלה: (1) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (2) הוא אינו יכול עוד לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב הליקוי; (3) כתוצאה מהליקוי הוא זקוק ומתאים להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת. גם בן זוג של נכה, אשר עקב הליקוי אינו בר שיקום והוא מתגורר עימו בקביעות, זכאי לשיקום.
- **נפגעי עבודה⁴** - מי שנפגע בעבודה ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, והוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10% אם המשך עבודתו במקום הקודם עלול לסכן באופן חריג את בריאותו או את בטיחותו.

מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה

1 משתקם יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת.
 2 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל טיפול תמיכתי וליווי מתמשך לאורך החיים.
 3 מלבד המפורט, הזכאות לשיקום מקצועי מותנית בהיות התובע מתחת לגיל פרישה.
 4 פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת בזמן ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך לעבודה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

- **אלמנים/ות** - אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבל/ת קצבת שאירים או קצבת תלויים ומתקיימים בהם כל התנאים האלה: (1) הוא חסר מקצוע או שאינו יכול להתפרנס ממקצועו למחייתו; (2) הוא אינו יכול להמשיך ולעבוד במקום עבודתו הקודם בעקבות התאלמותו; (3) עובד השיקום קבע כי הוא מתאים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצבו הרפואי ולהשכלתו.
- **נפגעי איבה** - נפגע בפעולת איבה⁵, בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית⁶ לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי.

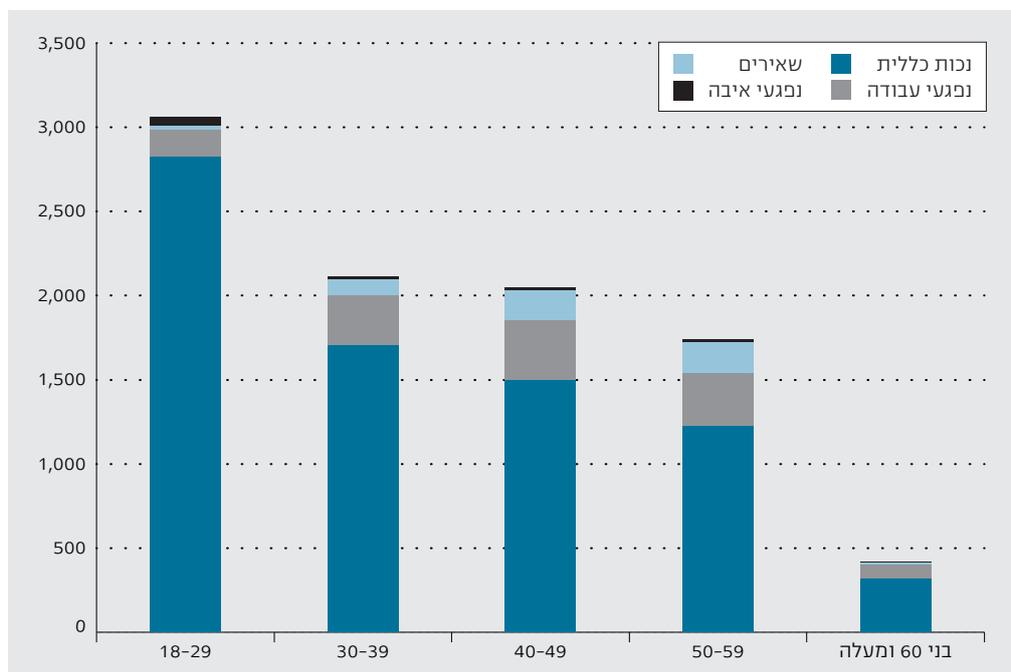
ג. הפונים לשיקום מקצועי

2012 היא השנה השלישית שבה נערך מיפוי ראשוני של הפונים לשיקום, במטרה להפריד בין מי שפונים לקבלת מידע בלבד לבין מי שפונים לשיקום. לאחר שבשנתיים הראשונות ירד מספר הפונים לשיקום, ב-2012 התהפכה המגמה ומספר הפונים עלה ב-18% - 9,382 אנשים פנו במטרה לעבור שיקום מקצועי. 63% מהפונים לשיקום זכאים לקצבה חודשית מענפי הגמלאות השונים במוסד לביטוח לאומי. גם השנה, כבכל שנה, רוב הפונים שייכים לענף נכות כללית (כ-80%).

מספר הפונים למחלקות השיקום עלה ב-18%, 9,382 פנו במטרה לעבור שיקום מקצועי

תרשים 1

הפונים לשיקום מקצועי לפי גיל וענף, 2012



5 נפגע איבה הוא מי שנפגע מפעולה של כוחות צבאיים/צבאיים למחצה/כוחות בלתי סדירים של מדינה או ארגון העוינים לישראל, או מפעולה שבוצעה תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם, ואשר כוונתו נגד ישראל.
6 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ויותר.

לוח 1
הפונים לשיקום מקצועי לפי ענף, מספר הפנייה
יוזם הפנייה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012

מספר פנייה	סך הכל	ענף				סך הכל	
		נפגעי איבה	שאיירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	מספרים מוחלטים	אחוזים
95	503	1,201	7,583			9,382	מספרים אחוזים
100%	100%	100%	100%	100%	100%		
63%	85%	80%	71%	73%	6,849	סך הכל	פנייה ראשונה
53%	56%	74%	55%	57%	5,375	הפונה	
11%	27%	6%	13%	13%	1,190	פקידי ביטוח לאומי	
.	2%	0%	4%	3%	284	גורם קהילתי	
37%	15%	20%	29%	27%	2,533	סך הכל	פנייה חוזרת
34%	13%	18%	24%	23%	2,139	הפונה	
3%	1%	1%	3%	2%	224	פקידי ביטוח לאומי	
.	1%	1%	2%	2%	170	גורם קהילתי	

שליש מהפונים לשיקום הם צעירים

לצעירים בשנות העשרים הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום, משום שהכשרה או השכלה גבוהה יקדמו באופן ניכר את סיכוייהם להשתלב בעבודה, ועל כן לא מפתיע ששליש מהפונים לשיקום הם בגילים אלה (תרשים 1). כמו כן, ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשתקמים מענף נכות כללית גדל, משום שבקבוצה זו נכים מלידה שפונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. בגילים המבוגרים יותר גדל חלקם של נפגעי העבודה והאלמנים/ות.

אחד הגורמים המשפיעים ביותר על הצלחת השיקום הוא המוטיבציה הפנימית של האדם - סביר שלמי שפונה לשיקום ביוזמתו מוטיבציה גבוהה להצלחת התהליך. ל-73% מהפונים לשיקום ב-2012 זו היתה הפנייה הראשונה, 80% מהם פנו ביוזמתם. רק ב-15% מהמקרים פקידי השיקום יזמו את הפנייה למבוטח - בדרך כלל לנכים כלליים או לשאיירים שמעולם לא פנו בעבר לעזרתם (לוח 1).

ד. נמצאים בתהליך שיקומי

כאמור, פעילות אגף השיקום מכוונת לסייע למבוטחים להשתלב בשוק העבודה. בתהליך השיקום כמה שלבים שבהם נבחנת התאמתו של הפונה לשיקום ומותאמת לו התוכנית הטובה ביותר לצרכיו, רצונותיו ויכולותיו על פי חוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. להלן השלבים הבולטים בתהליך:

- **אבחון תעסוקה** - בדיקה של כישורי התעסוקה של המבוטח, כולל ייעוץ והכוון מקצועי בידי פקידי השיקום, מכוני אבחון או מרכזי שיקום. האבחון נעשה בהתאם ליכולותיו של הנכה ובהתאם לחוות הדעת של פקיד השיקום.
- **טרומ הכשרה מקצועית** - הקניית הרגלי עבודה במרכזי שיקום, קורסי העצמה, השלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכו'), בהתאם לממצאי אבחון התעסוקה וכהכנה להשתלבות בהכשרה מקצועית או בעבודה.
- **הכשרה מקצועית** - הכשרה לבעלי כישורי תעסוקה המתאימים ללימודים ואשר באמצעותם הם רוכשים מקצוע שיסייע להם להשתלב בעבודה: לימודים במוסדות להשכלה גבוהה

לוח 2

תוכניות לשיקום מקצועי ומשתתפים, לפי הענף שהם שייכים אליו
וסוג התוכנית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012

סוג תוכנית	ענף		סך הכל			מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים אחוזים
	נפגעי איבה	שאירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	אחוזים		
סה"כ תוכניות	1,123	2,272	5,594	35,445	44,434		
	3%	5%	13%	80%	100%		
אבחון לתוכנית	2%	4%	15%	79%	100%	18,788	סך הכל
	1%	4%	13%	82%	100%	6,821	אבחון פנימי לזכאות
	3%	5%	12%	80%	100%	7,069	אבחון פנימי לתוכניות
	3%	4%	19%	74%	100%	4,898	אבחון חיצוני
טרום הכשרה	3%	7%	14%	76%	100%	3,824	סך הכל
	3%	8%	15%	75%	100%	2,541	השלמת השכלה
	4%	5%	12%	78%	100%	1,283	הקניית הרגלי עבודה
הכשרה מקצועית	4%	7%	10%	79%	100%	7,096	סך הכל
	2%	12%	14%	72%	100%	2,983	קורס מקצועי
	6%	3%	8%	84%	100%	4,113	השכלה גבוהה
	1%	5%	13%	82%	100%	3,385	סיוע בהשמה
	1%	2%	10%	87%	100%	1,374	יצירת תנאים לימודיים
	1%	.	3%	96%	100%	324	הפניה לעבודה ב"המשקם"
	.	1%	3%	96%	100%	149	הפניה לגורם בקהילה
	3%	6%	11%	81%	100%	9,494	מעקב ואחזקה
סך הכל משתתפים	699	1,033	2,795	16,665	21,192		מספרים מוחלטים אחוזים
	3%	5%	13%	79%	100%		

(אוניברסיטאות ומכללות), בתי ספר להנדסאים או קורסים מקצועיים (כגון טכנאי, מזכירות, הנהלת חשבונות ובישול).

- **השמה בעבודה** - העובדים מסייעים למבוטחים בעלי מקצוע או מי שסיימו הכשרה מקצועית לחפש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותם במקום העבודה.

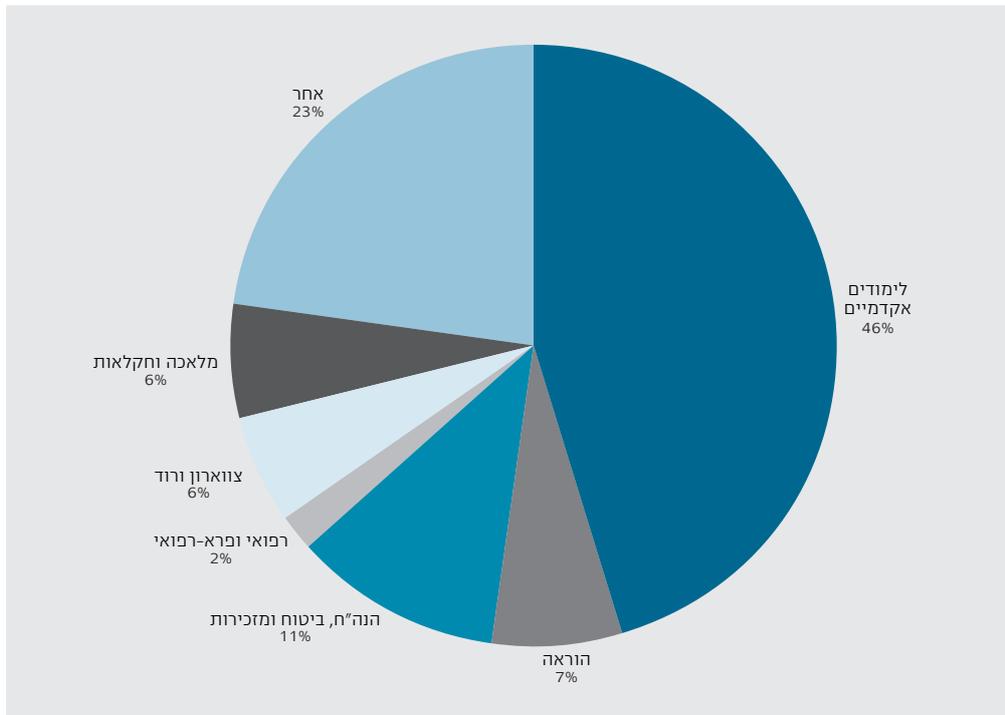
בתהליך השיקום משתתפים מי שהתחילו תוכנית שיקום השנה ומי שהתחילו שיקום בעבר ועדיין לא סיימו. בשנת 2012 השתתפו כ-21 אלף מבוטחים בכ-44 אלף תוכניות שיקום שונות (לוח 2). בממוצע, כל משתתף השתתף בשתי תוכניות, אחת מהן היתה אבחון לתוכנית. כאמור, כ-80% מן המשתתפים שייכים לענף נכות כללית, כ-61% מהם זכאים לקצבה חודשית. 4,861 תוכניות התקיימו בידי ספקי שירותי שיקום, 94% מהן במרכזי השיקום של הקרן למפעלי שיקום.

מחקרים כלכליים רבים מוכיחים קשר חיובי בין רמת השכלה לרמת הכנסה מעבודה, על כן לימודים אקדמיים הם הכלי היעיל ביותר להשתלבות בעבודה ולמעבר מתמיכה להשתכרות. כ-53% מהמשתתפים בהכשרה מקצועית השנה הופנו ללימודים אקדמיים (כולל הוראה) (תרשים 2). מנגד

ב-2012 השתתפו כ-21 אלף מבוטחים בכ-44 אלף תוכניות שיקום שונות

תרשים 2

משתתפי ההכשרה מקצועית לפי המקצוע שלמדו* (אחוזים), 2012



* לימודים אקדמיים: לימודי אמנות ולימודי הנדסאים. "צווארון ורוד": מקצועות הקוסמטיקה, הבישול, התפירה וכו'. "אחר": שמאות רכב, עוזר וטרינר וכו'.

מעטים הוכשרו בעבודות כפיים (חקלאות, מלאכה וכו') בשל המאמץ הפיזי הנדרש להן ובשל הירידה בביקוש למקצועות אלה בשוק העבודה כיום.

היבט מעניין נוסף הוא התפתחות שיעור התוכניות להשכלה גבוהה בכלל ותוכניות ההכשרה המקצועית. מדינת ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם המערבי בשיעור האקדמאים שבה, ותופעה זו אינה פוסחת גם על משתתפי תוכניות השיקום. כפי שאפשר לראות מתרשים 3 שלהלן, מאז תחילת המאה שיעור התוכניות להשכלה גבוהה הוכפל וכיום הן מהוות כ-50% מכלל תוכניות ההכשרה המקצועית.

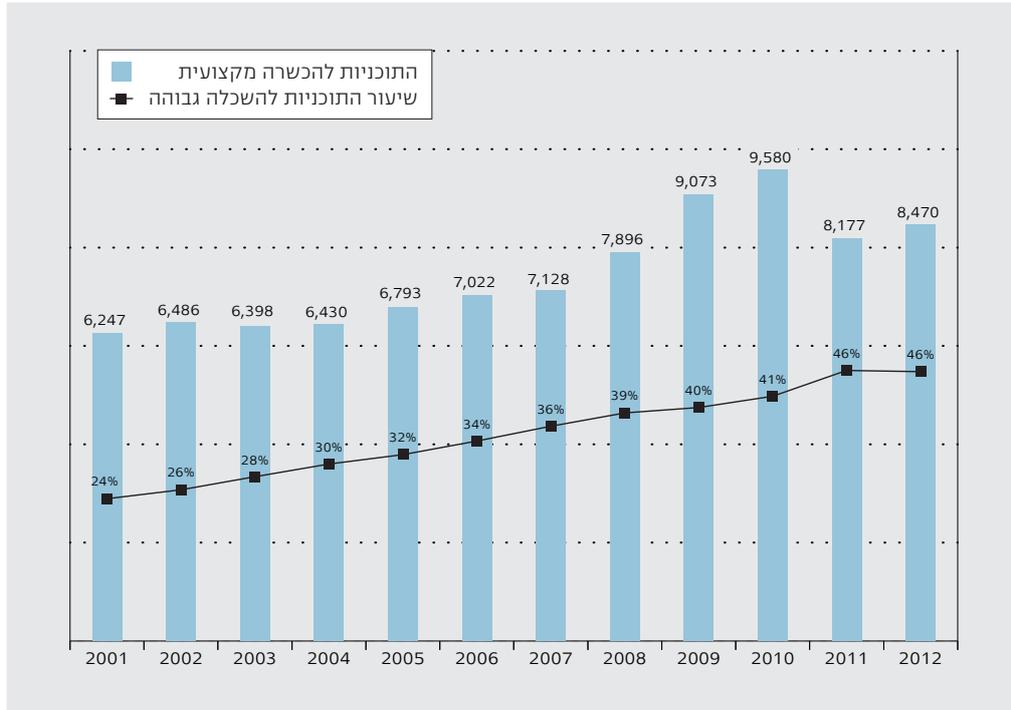
בלוח 3 מובאת התפלגות המשתתפים בהתאם לליקוי העיקרי⁷ ושיעורי הנכות הרפואית שלהם. סביר להניח שבעלי דרגת הנכות הרפואית הנמוכה עצמאים יותר ויכולים להשתלב בשוק העבודה בכוחות עצמם, וככל שגדלה דרגת הנכות הרפואית קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. אין זה מפתיע אפוא לגלות ש-36% ממשתתפי תהליך שיקום בשנת 2012 הם בעלי 40-59 אחוזי נכות, שכן זוהי האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום בכלל הנכים. בקרב המשתתפים בעלי שיעורי הנכות הרפואית הנמוכים (10%-19%) בולט חלקם של הסובלים מבעיות לוקומוטוריות, ובקרב בעלי שיעורי נכות גבוהים יותר גדול חלקם של הסובלים מבעיות פנימיות ונירולוגיות. 65% מהסובלים מבעיות לוקומוטוריות שייכים לענף נפגעי עבודה.

7 ליקוי עיקרי הוא זה ששיעור הנכות הרפואית בו הוא הגבוה ביותר מבין הליקויים של האדם.

36% ממשתתפי
השיקום ב-2012 הם
בעלי 40-59 אחוזי
נכות. זוהי האוכלוסייה
בעלת הפוטנציאל
הגבוה ביותר לשיקום
בכלל הנכים

תרשים 3

תוכניות להכשרה מקצועית ושיעור התוכניות להשכלה גבוהה בהן (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012-2001



לוח 3

משתתפים בתוכניות שיקום מקצועי לפי אחוזי הנכות הרפואית והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012

אחוז נכות רפואית (אחוזים)						סך הכל		ליקוי עיקרי
100-80	79-60	59-40	39-20	19-10	ללא*	אחוזים	מספרים מוחלטים	
2,967	3,838	7,696	3,841	1,023	1,827		21,192	סך הכל
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
5%	17%	44%	21%	6%		24%	5,042	נפש או פיגור
21%	25%	21%	22%	6%		19%	4,084	פנימי
6%	4%	2%	3%	1%		3%	569	אורוגניטלי
22%	18%	10%	11%	4%		12%	2,581	נוירולוגי
12%	16%	15%	30%	76%		19%	4,055	לוקומוטורי
22%	5%	2%	2%	1%		5%	1,133	ראייה
5%	12%	2%	3%	2%		4%	942	שמיעה
7%	4%	3%	8%	4%	100%	13%	2,786	אחר**

* הזכאות לשיקום בענפי איבה ושאימים אינה בהכרח תוצאה של מצבו הרפואי של המשתתף.
 ** קטגוריה זו כוללת גם משתתפים ללא ליקוי.

ה. מסיימי טיפול שיקומי

הצלחת השיקום המקצועי תלויה במוטיבציה של הפונים להשתקם, כך שקליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם אינו מעוניין בכך.

בשנת 2012 הסתיים הטיפול השיקומי בכ-11 אלף אנשים. ל-45% מהם הטיפול הופסק, בדרך כלל (60%) לאחר האבחון, היות שהם נמצאו לא מתאימים (לוח 4). היתר (5,474) סיימו לפחות אחת מהתוכניות להכנה לעבודה בשוק החופשי. 74% מהם הצליחו להשתלב בעבודה⁸, כשקצת יותר ממחציתם זכאים לקצבת נכות חודשית מענפי נכות כללית או נפגעי עבודה. נתון זה מבליט את היותו של אגף השיקום בביטוח הלאומי גורם מכריע בשילוב נכים בשוק העבודה.

משך תהליך השיקום אינו קבוע והוא מושפע מגורמים רבים, החל במספר התוכניות שהמשתקם משתתף בהן, עבור בסוג ההכשרה וכלה במצבו הרפואי. לפיכך, לעתים השיקום אורך יותר משלוש שנים (למשל כשהמשתקם לומד במכינה ורק לאחר מכן לתואר אקדמי או שמצבו הרפואי אינו מאפשר מערכת לימודים מלאה, או במקרים שנדרשת עזרה בהשמה בעבודה).

משך תהליך השיקום אינו קבוע והוא מושפע מגורמים רבים

לוח 4

מסיימי טיפול שיקומי לפי הענף שהם שייכים אליו ואופן הסיום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012

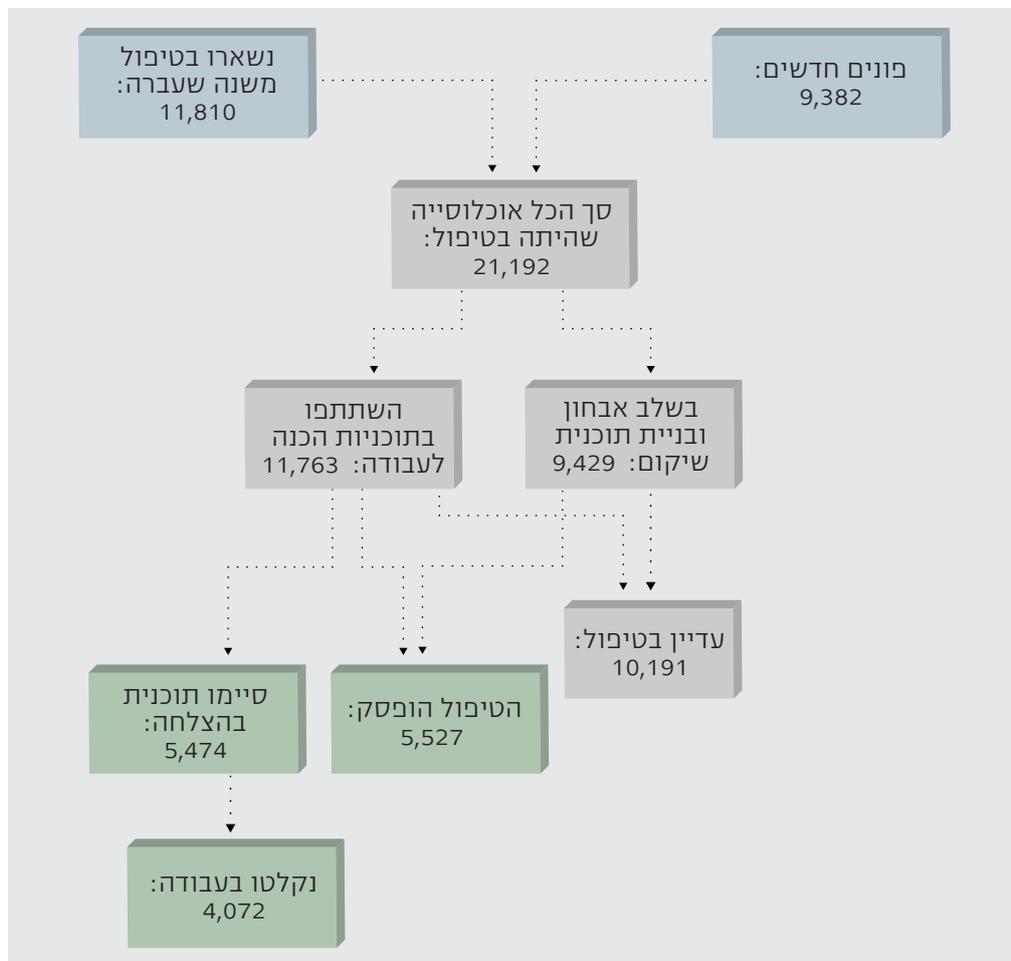
אופן הסיום	סך הכל		ענף (אחוזים)		
	מספרים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכל	11,001	100%	8,572	1,620	323
מספרים מוחלטים אחוזים			78%	15%	3%
נקלט בעבודה	4,072	100%	74%	16%	4%
סיים הכשרה מקצועית	659	100%	79%	10%	2%
סיים טרום הכשרה	743	100%	84%	10%	1%
הופנה לגורם אחר	525	100%	93%	5%	1%
הפסקת טיפול	5,002	100%	78%	16%	3%

לוח 5

מסיימי טיפול שיקומי לפי גיל ואופן הסיום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012

אופן סיום	סך הכל		גיל (אחוזים)			
	מספרים	אחוזים	29-18	39-30	49-40	59-50
סך הכל	5,474	100%	1,648	1,349	1,226	976
מספרים מוחלטים אחוזים			30%	25%	22%	18%
נקלט בעבודה	4,072	100%	29%	25%	23%	18%
סיים הכשרה מקצועית	659	100%	34%	24%	21%	16%
סיים טרום הכשרה	743	100%	35%	21%	21%	18%

תרשים 4 האוכלוסייה בשיקום מקצועי לפי שלבי התהליך, 2012

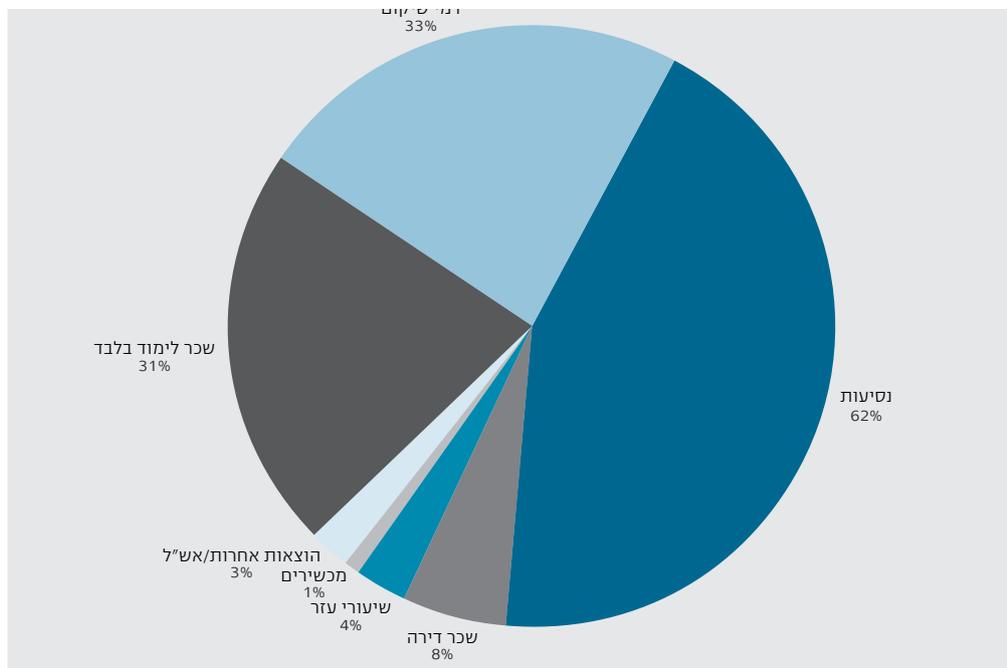


למסיימי תוכניות השיקום בשנת 2012 נדרשו בממוצע שנתיים וארבעה חודשים לסיים את התוכנית. עם זאת, יש שונות גבוהה בין המסיימים: מי ששייכים לענף נפגעי עבודה סיימו את התוכנית בממוצע בתוך שנה ושמונה חודשים, בעוד שלמשתקמים מנכות כללית נדרשו בממוצע שנתיים וארבעה חודשים לסיום. הבדלים אלה נובעים מהרגלי העבודה וממידת העצמאות של המשתקמים בשני הענפים. גם למצבו הרפואי של המשתקם השפעה רבה על משך השהות במסגרת השיקום: לבעלי שיעור נכות רפואית הגבוהה מ-80% היה התהליך ארוך פי 2 לעומת בעלי נכות רפואית הנמוכה מ-40% (3.1 שנים לעומת 1.55 שנים). תופעה זו משותפת הן לנכים מענף נכות כללית והן לנכים מענף נפגעי עבודה.

בחינה של גיל מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2012 בהשוואה לאופן הסיום מוצגת בלוח 5. אין ספק כי לגילם של המשתקמים החדשים השפעה מכרעת על שיעור המסיימים תוכניות שיקום בכל קבוצת גיל (תרשים 1). עם זאת, אפשר לראות כי על אף המאמץ לשלבם בתעסוקה, שיעור בני 18-29 בקרב הנקלטים בשוק העבודה מגיע ל-29% (לוח 5) והוא נמוך במעט לעומת שיעורם מבין הפונים החדשים, המגיע ל-33% (תרשים 1), אולי בגלל מצבם הרפואי והעדר כישורי עבודה.

לגילם של המשתקמים החדשים השפעה מכרעת על שיעור המסיימים תוכניות שיקום בכל קבוצת גיל

תרשים 5
מקבלי סיוע למיצועי זכויות לפי ענף, 2012



1. פעולות נוספות של אגף השיקום

לצד השיקום המקצועי מספקים אנשי אגף השיקום גם חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים האלה: (א) קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים; (ב) מינוי מקבל גמלה; (ג) קביעת הזכאות של נפגעי עבודה להעלאת דרגת הנכות וקביעת הזכאות להיוונים; (ד) קביעת הזכאות לתגמולים מיוחדים לנפגעי עבודה ולנפגעי פעולות איבה. נוסף על כך, עובדי השיקום כותבים חוות דעת נוספות שלא במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

בשנת 2012 כתבו עובדי שיקום בסך הכל 46,232 חוות דעת שונות, 52% מהן בעניין קביעת דרגת כושר ההשתכרות לנכים כלליים (תרשים 5).

עובדי האגף מסייעים לנפגעי עבודה ונפגעי פעולות איבה במיצועי הטבות כספיות שהם זכאים להן

נוסף על כך, מסייעים עובדי האגף לאוכלוסיות נפגעי העבודה ונפגעי האיבה במיצועי הטבות כספיות שהם זכאים להן (כגון קצבה מיוחדת ומענקים מיוחדים). בשנת 2012, סייעו עובדי האגף ל-3,185 אנשים בממוצע לחודש לקבל קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה ול-4,881 אנשים במיצועי זכויות כספיות - 1,180 בהם פנו לאגף לראשונה השנה. ל-1,002 בהם הסתיים השנה הטיפול.

עובדי השיקום, בהיותם עובדים סוציאליים, מטפלים גם באלמנות ונפגעי פעולות איבה? בשעת משבר. ב-2012 הם טיפלו ב-107 אנשים.

2. תשלומים

תהליך השיקום המקצועי כרוך גם במימון תשלומים נלווים הנדרשים לשיקום: הוצאות מחיה, לימודים וניידות. להלן פירוט התשלומים:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים שאינם זכאים לקצבת נכות כללית או נכות מעבודה, ובתנאי שהם לומדים 20 שעות שבועיות לפחות.
- **נסיעות:** החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית, או בנסיעות מיוחדות,¹⁰ או השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי גמלת ניידות חלקית.
- **שכר לימוד:** השתתפות המוסד בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה, עד הסכום המרבי שנקבע בהוראות אגף השיקום.
- **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר, על פי הצורך ובהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וכן סיוע מיוחד לנכים, הזקוקים לתרגום לשפת הסימנים, תמלול, הקראות וכו'.
- **שכר דירה:** השתתפות בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, בהתאם לתוכנית לימודיהם.
- **מכשירים:** סיוע לנכים ברכישת מכשירים החיוניים והכרחיים לשיקום (מחשב, מקלדת מותאמת לעיוורים, ספרים, ציוד לימודי וכו').
- **הוצאות אחרות (כולל אש"ל):** סיוע למיציזי זכויות כספיות בעיקר בקרב נפגעי איבה ונפגעי עבודה וכן השתתפות בהוצאת כלכלה בכפוף לתקנות.

לוח 6

ההוצאה לשיקום מקצועי, סך הכל ולפי ענף, מחירי 2012 (אלפי ש"ח), 2008-2012

שנה	סך כל ההוצאה	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
2008	205,415	129,798	25,112	11,516	32,336
2009	220,984	144,967	30,598	14,242	31,072
2010	229,170	151,713	32,452	14,640	30,365
2011	193,360	126,951	26,751	11,875	27,784
2012	206,564	135,911	29,230	11,984	29,439

לוח 7

התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף ומספר המקבלים (אלפי ש"ח), 2012

ענף	סה"כ	דמי שיקום	נסיעות	שכר לימוד	שיעורי עזר	שכר דירה	מכשירים	הוצאות אחרות*
סה"כ הוצאה	206,564	64,808	11,405	97,953	5,425	8,909	1,048	17,016
נכות כללית	135,911	38,681	8,813	73,607	5,201	8,523	1,017	70
נפגעי עבודה	29,230	16,783	1,574	10,307	200	319	11	37
שאירים	11,984	5,921	908	5,095	14	16	20	10
נפגעי איבה	29,439	3,423	110	8,944	11	52	0	16,899
סה"כ מקבלים	13,964	4,393	8,231	12,480	586	1,111	164	1,289

* לא כל הזכאים לתשלום אחר השתתפו בתוכנית שיקום מקצועי

10 ניתן לנכים קשים, שעקב מצבם הרפואי אינם יכולים להתנייע בתחבורה ציבורית ואינם זכאים לגמלת ניידות.

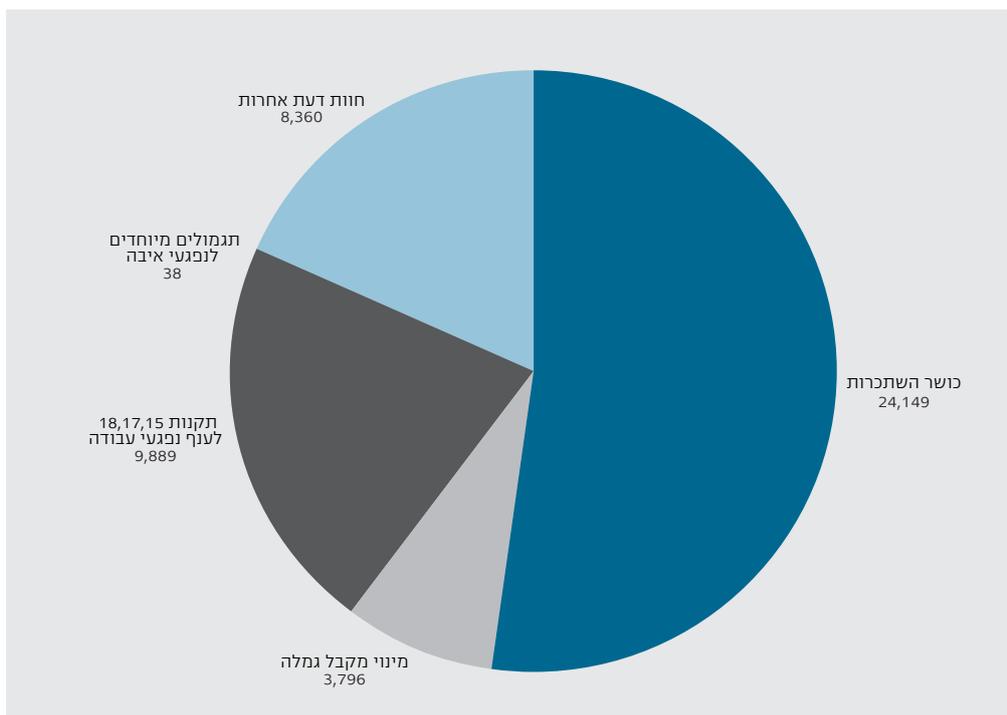
בשנת 2012 שולמו במסגרת השיקום המקצועי 206.6 מיליון ש"ח ל-13,964 אנשים שונים¹. בשנתיים האחרונות גברה ההקפדה על אישורי זכאות לשיקום למתאימים בלבד ועל התאמת תוכניות שיקום מיטביות. על כן, אף שהיתה עלייה קלה בסך ההוצאה בהשוואה ל-2011, ההוצאה על תשלומי השיקום עדיין קטנה יותר מההוצאה בשנים 2009-2010.

ב-2012 שולמו
במסגרת השיקום
המקצועי 206.6 מיליון
ש"ח ל-13,964 אנשים
שונים

התפלגות התשלומים ב-2012 דומה להתפלגות ב-2011 וכך גם מספר המקבלים (13,964 לעומת 13,796) והעלות הממוצעת של כל משתקם (כ-15 אלף ש"ח בשנה) (לוח 6). כצפוי, ההוצאה בענף נכות היא הגבוהה ביותר ומהווה 66% מסך ההוצאה השנתית. התשלומים לשכר לימוד מהווים את ההוצאה העיקרית (כ-48%) והם משולמים לכ-90% מהמשתתפים.

על פי החוק, מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר (בהם שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות ושכר דירה) לעומת מי שאינו לומד. תרשים 6 מציג את התשלומים הנלווים (מלבד שכר הלימוד), כאשר כל אדם יכול לקבל יותר מתשלום אחד. בדומה לשנים הקודמות, כ-33% קיבלו ב-2012 השלמה לקצבת נכות מלאה (דמי שיקום) כחלק מהשתתפותם בתוכניות שיקום. ב-62% מהמקרים המוסד השתתף בהוצאות הנסיעה למקום הלימודים. שליש ממקבלי שכר הלימוד אינם מקבלים תשלומים נוספים - אפשר להניח שרובם מקבלי קצבאות (תרשים 6).

תרשים 6
תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2012



10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2007 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית לאחר חמישה ימי המתנה למי שפוטר מעבודתו והביע נכונות לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים - כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה נחשבת עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי² מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגילו ולשכרו של המובטל³ ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה - 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי למענק בסכום של 9,011 ש"ח ב-2011. המענק מחושב כהכפלת גובה דמי אבטלה ליום ב-138 (ימים) ומחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
- 2 תקופת המיצוי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
 - * 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
 - * 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 138 יום: לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

3		
חלק השכר של המובטל	עד גיל 28	מעל גיל 28
חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע	60%	80%
חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו	40%	50%
חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע	35%	45%
חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח	25%	30%

מספר מקבלי דמי אבטלה ירד במחצית הראשונה של 2011 לעומת המחצית השנייה של 2010, אך עלה בחזרה במחצית השנייה וביטל את הירידה הקודמת

ב. תיקון חוק: ביטול ההבחנה בין מובטל שעבד במשרה חודשית לבין מובטל שעבד במשרה יומית

בסוף שנת 2012, התקבל שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכאות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה, בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי. ממארכ 2013 תקופת אכשרה המזכה לדמי אבטלה היא אחידה ובלתי תלויה במספר ימי עבודה בחודש - 12 חודשי עבודה מתוך 18 שקדמו לאבטלה. השכר הבסיסי לחישוב דמי אבטלה הוא השכר של ששת החודשים האחרונים (לפני התיקון השכר הבסיסי היה שכר של שלושה החודשים האחרונים בעבור עובד חודשי ושכר של 75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי).

ג. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2012, עלה בכ-8% מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. מספר הבלתי מועסקים עלה עלייה מתונה יותר: בסך הכל, כ-193 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בעבור יום אחד לפחות במהלך שנת 2012. הם היו 61.8 אלף בממוצע לחודש. מספר הבלתי מועסקים בממוצע לחודש הסתכם בכ-247 אלף לעומת 244 אלף בשנה הקודמת.

כ-193 אלף מובטלים שונים קיבלו ב-2012 דמי אבטלה בעבור יום אחד לפחות, ובממוצע לחודש - 61.8 אלף

שינויים ושיפורים שבוצעו ב-2012 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדגימה ובשיטות חישוב שיעור האבטלה, הביאו לעלייה בשיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי. תרשים 1 מראה את המגמה בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק מראשית שנות 2000, כאשר מספר הבלתי מועסקים הוא כפי שפורסם וכפי שהוא מעודכן לפי סקר כוח אדם החדש. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה) בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו, ואת ההתייצבות ואף העלייה בשנתיים האחרונות, שהיא תוצאה של הירידה ברמת האבטלה כפי שהיא משתקפת בשיעור הבלתי מועסקים.

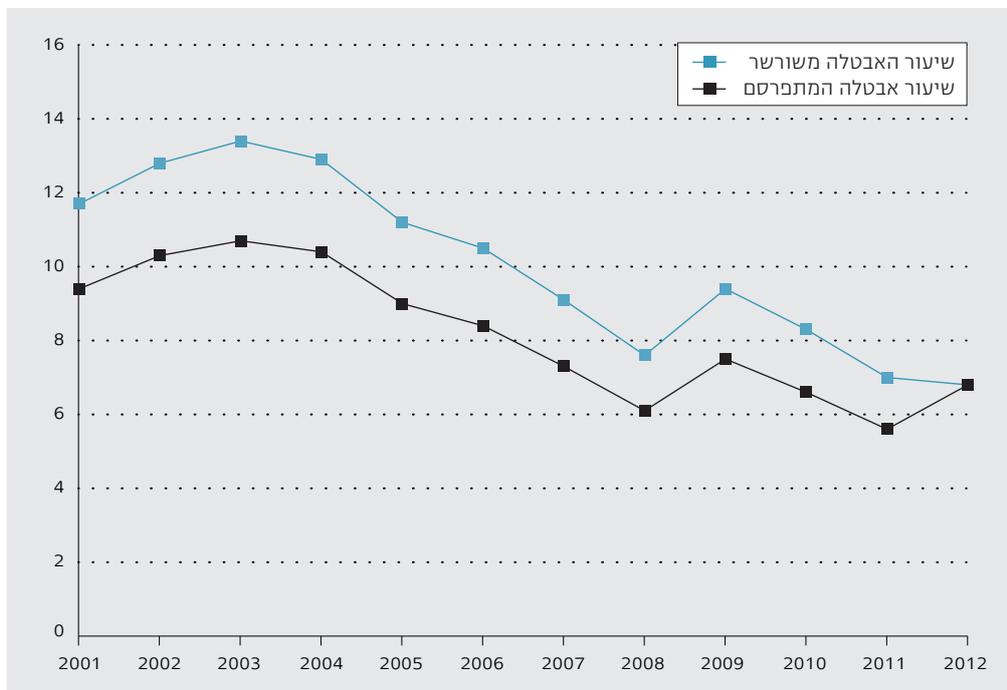
לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה, (ממוצע חודשי), 2012-2001

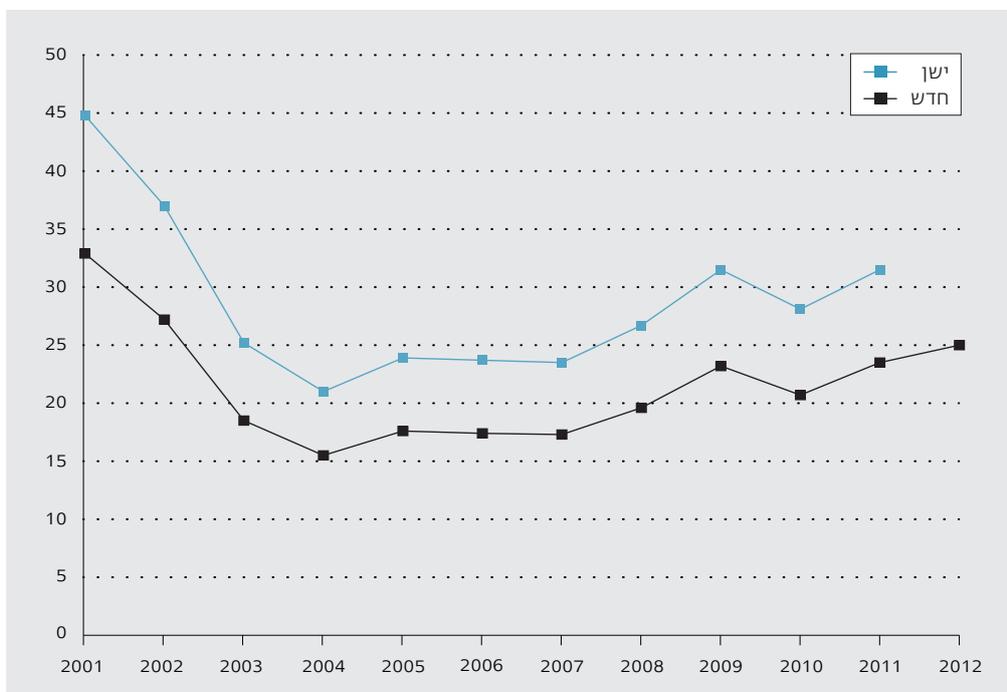
שנה	בלתי מועסקים*		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים (באלפים)	אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מהבלתי מועסקים
2001	318.0	11.7	104,707	32.9
2002	356.6	12.8	97,052	27.2
2003	380.2	13.4	70,450	18.5
2004	377.4	12.9	58,350	15.5
2005	334.9	11.2	58,830	17.6
2006	320.9	10.5	55,941	17.4
2007	287.8	9.1	49,817	17.3
2008	245.2	7.6	48,045	19.6
2009	315.0	9.4	73,025	23.2
2010	283.9	8.3	58,634	20.7
2011	243.9	7.0	57,354	23.5
2012	247.1	6.8	61,759	25.0

* מספר הבלתי מועסקים ב-2012 לאחר הכפלתו במקדם שרשור מתאים.

תרשים 1
שיעור אבטלה המתפרסם ומשורשר, 2012-2001



תרשים 2
שיעור מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים, 2012-2001



ד. מקבלי דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים המקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד. לאחר השינוי בחוק חייל חייב לעבוד שישה חודשים לפחות בשנה האחרונה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה.

בעקבות שינוי החקיקה מיולי 2007, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות. שיעורם בכלל מקבלי דמי האבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

לוח 2 מראה כי בשנת 2012 היו כ-62 אלף מובטלים שקיבלו דמי אבטלה במוצע לחודש - וזו עלייה של כ-8% לעומת שנה קודמת.

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. משנת 2007, בעקבות שינוי חקיקה שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, אין קשר בין שתי הסדרות. הבחנה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנים 2010-2012 היתה יציבות בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה לאחר עלייה מתמשכת בשנים קודמות, מכ-18% ב-2000 ל-28.5% במוצע בשנים 2009-2012 (לוח 3).

שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות. יצוין שהחמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

ב-2012 קיבלו דמי אבטלה כ-62 אלף מובטלים במוצע לחודש - עלייה של כ-8% לעומת 2011

לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2012-2006

שנה	מקבלי דמי אבטלה - סך הכל		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			חיילים משוחררים	
	מספרים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל (מספרים)	אחוז כל המקבלים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
סך הכול							
2006	183,439	-3.4	153,538	83.7	-4.4	29,901	16.3
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4	-5.2	17,253	10.6
2008	156,450	-3.9	154,103	98.5	5.9	2,347	1.5
2009	218,174	39.5	216,384	99.2	40.4	1,790	0.8
2010	182,065	-16.5	180,662	99.2	-16.5	1,403	0.8
2011	178,547	-1.9	177,149	99.2	-1.9	1,398	0.8
2012	193,201	8.2	191,617	99.2	8.2	1,584	0.8
ממוצע חודשי							
2006	55,941	-4.9	49,294	88.1	-5.8	6,647	11.9
2007	49,817	-11.0	45,936	92.2	-6.8	3,881	7.8
2008	48,045	-3.4	47,559	99.0	3.5	486	1.0
2009	73,025	52.0	72,654	99.5	52.8	371	0.5
2010	58,634	-19.7	58,343	99.5	22.7	291	0.5
2011	57,354	-2.2	57,065	99.5	-2.2	289	0.5
2012	61,759	7.7	61,431	99.5	7.7	328	0.5

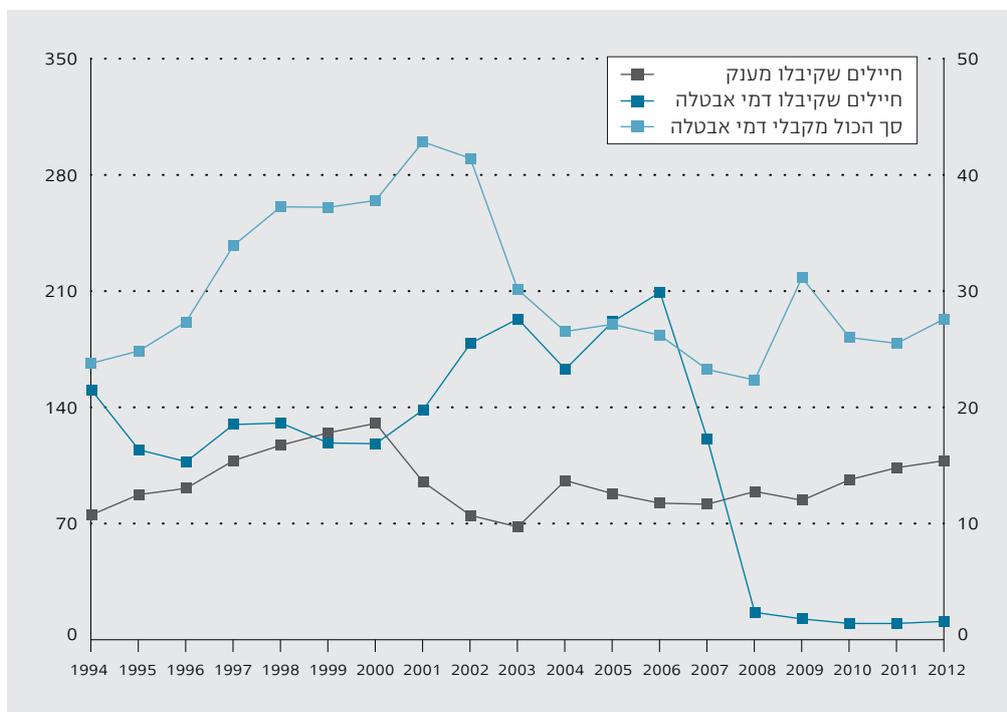
לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2012

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
2006	100.0	26.1	73.9
2007	100.0	26.8	73.2
2008	100.0	28.3	71.7
2009	100.0	29.1	70.9
2010	100.0	28.3	71.7
2011	100.0	28.5	71.5
2012	100.0	28.8	71.2

תרשים 3

מקבלי דמי אבטלה, חיילים שקיבלו דמי אבטלה וחיילים שקיבלו מענק בגין עבודה מועדפת, 1994-2012



צמצום הזכויות למובטל שחוזר לקבל דמי אבטלה

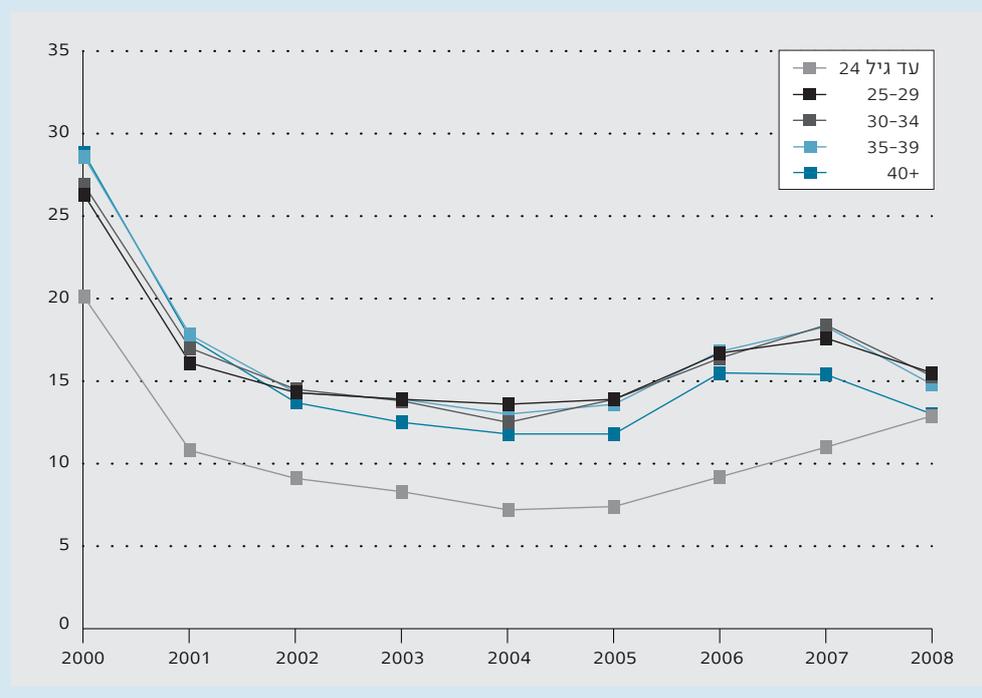
בשנת 2000 התקבל תיקון בחוק שהחמיר עם מקבלי דמי אבטלה שחוזרים להיות מובטלים ושטרם מלאו להם 40 שנה. לפי החוק, בארבע השנים שממועד תחילת תקופת האבטלה הראשונה, תקוצר למובטל תקופת הזכאות המרבית ב-20%, ובפעם השלישית והרביעית הוא כבר לא יהיה זכאי לדמי אבטלה. במלים אחרות, מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה למשך תקופה של 180% מהתקופה המרבית במהלך ארבע שנים. במסגרת חוק זה, קוצצו גם דמי האבטלה, שכן דמי האבטלה המרביים בתקופה השנייה לא יעלו על 85% מדמי האבטלה המרביים בתקופה הראשונה.

בעקבות התיקון, נעשתה בדיקה האם השתנו דפוסי החזרה לאבטלה. הבדיקה התאפשרה שכן החוק לא חל על המובטלים בני 40 ויותר, שהם קבוצת הביקורת. בבדיקה נעשה מעקב פרטני במשך ארבע שנים אחר כל מי שהתחילו את תקופת אבטלתם בשנים 2000-2008.

ממצאי הבדיקה העלו, כי המובטלים הצעירים חזרו לקבל דמי אבטלה באותה מידה כמו המבוגרים, שהחוק לא חל עליהם. גם השינויים במגמת שיעורי החזרה כמעט זהים בכל הקבוצות (ראו תרשים), דהיינו הפחתת תקופת הזכאות המרבית למובטלים צעירים חוזרים לא השפיעה כלל על שיעור החוזרים.

הירידה החדה בשיעור החוזרים לקבל דמי אבטלה נובעת מסיבות אחרות, הקשורות בשינויים בחוק בשנים 2002-2003, שהחמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה. הירידה היתה גם בקרב המובטלים שקיבלו לראשונה דמי אבטלה - מספרם ירד בכ-50% במהלך השנים. שינוי החוק העיקרי שהביא לירידה במספר המובטלים בכלל ושל החוזרים בפרט, הוא הארכת תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה - משישה חודשי עבודה מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה, ל-12 מתוך 18 חודשים.

שיעור מקבלי דמי אבטלה שחזרו לקבל דמי אבטלה בארבע שנים, לפי שנת האבטלה הראשונה וקבוצות גיל, 2008-2000



ה. משך תשלום דמי האבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011, לפי הוראות שעה, היו תקופות נוספות - 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה החל ביום האבטלה הראשון.

לוח 4

מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו את שנת זכאותם ב-2012, לפי עומק האבטלה (כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה כ- % מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל עד 25	התקופה המרבית (בימים)
	100	99-76	76-51	50-26	עד 25		
81.3	49.6	21.0	10.7	10.2	8.5	100.0	סך הכל
85.8	58.8	16.5	9.0	9.5	6.2	100.0	50
85.1	50.8	2.3	1.7	11.4	6.4	100.0	67
49.4	25.3	13.7	10.3	10.5	40.2	100.0	70
79.1	39.3	27.0	13.3	11.9	8.5	100.0	100
79.3	46.2	21.7	10.7	11.5	9.9	100.0	138
82.4	54.9	19.0	9.4	8.6	8.1	100.0	175

משך התשלום בשנה מסוימת מתייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם בשנה שלפניה.

לוח 4, המציג את שיעורי מיצוי הזכאות על פי תקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי הממצים את התקופה המרבית אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר גבוהים משיעוריהם של גילאי הביניים. תופעה זו משקפת את מצוקתם של המבוגרים ביותר, הסובלים מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, ושל הצעירים ביותר, שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה.

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה, וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

גובה דמי האבטלה הממוצעים עלה ב-2012 לכ-52%

נתוני לוח 5 מראים כי בשנת 2012 לא חל שינוי של ממש במגמה. גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק עלה - מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008, והגיע עד 53% בשנה שלאחר מכן. בשנתיים שלאחר מכן התייצב השיעור על 51% מהשכר הממוצע במשק והוא עלה לכ-52% ב-2012. רמת דמי האבטלה הגבוהה במיוחד ב-2009 - כ-53% - נבעה מהמשבר הכלכלי במשק שהיה מלווה בגל פיטורין גם בקרב בעלי שכר גבוה. כתוצאה מכך אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה בהדרגה מ-38% ב-2007 לכ-50% בקירוב ב-2012, ובמקביל ירד חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ל-50% בהתאמה.

על אף הירידה בשיעור האבטלה, ב-2012 הסתכמה ההוצאה הכללית לתשלום דמי אבטלה בכ-2.8 מיליארד ש"ח לעומת 2.5 מיליארד בשנת 2011

על אף הירידה בשיעור האבטלה, בשנת 2012 הסתכמה ההוצאה הכללית לתשלום דמי אבטלה בכ-2.8 מיליארד ש"ח לעומת 2.5 מיליארד בשנת 2011 - עלייה של כ-12%. גם חלקם של התשלומים בענף האבטלה עלה מ-4.1% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2011 ל-4.3% ב-2012.

לוח 5

**מקבלי דמי אבטלה* לפי גובה דמי האבטלה ליום
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2006–2012**

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכל	שנה
	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		
48.7	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
46.9	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007
49.9	15.7	27.3	40.4	9.9	6.7	100.0	2008
52.9	19.2	29.8	38.0	7.8	5.2	100.0	2009
51.0	16.9	29.1	38.8	9.1	6.2	100.0	2010
51.2	17.0	30.1	37.9	8.5	6.4	100.0	2011
52.1	17.8	31.7	37.1	7.8	5.6	100.0	2012

* לא כולל חיילים משוחררים.

לוח 6

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2006–2012

שעור שינוי ריאלי	מחירים קבועים (2012)	מחירים שוטפים	שנה
-3.8	2,258	1,957	2006
-10.7	2,017	1,757	2007
0.1	2,020	1,840	2008
59.3	3,217	3,028	2009
-18.5	2,622	2,534	2010
-4.7	2,499	2,499	2011
11.5	2,835	2,835	2012

1.1 ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם בשנת 1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל (ראו הגדרה בהמשך).

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2012 בשיעור של 0.01% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, 0.03% מעל תקרת הכנסה זו עד למקסימום הבסיס לגבייה). וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור 0.02% במסגרת שיפוי האוצר.

פעילות ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד מאפשרת להפריד מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו הגמלאות לעובדים ולקופות גמל לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. מקצת ההגדרות בחוק

- **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים אשר הוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
- **עובד:** כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי הפיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
- **קופות גמל:** כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ג. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק

גמלאות לעובד

שכר: סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו - שכר עבודתו, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד - לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום העובד זכאי לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק (ב-2012: בינואר-ספטמבר 4,100 ש"ח לחודש, באוקטובר-דצמבר 4,300 ש"ח לחודש).

פיצויי פיטורין: פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.

בשנת 2012 הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (108,810 ש"ח).

גמלאות לקופות גמל

נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (16,740 ש"ח ב-2012).

ד. בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
- ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
- העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום חלקי לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.

ה. המעסיקים בפשיטת רגל או בפירוק

פרק הזמן מאז שנותקו יחסי עובד-מעביד ועד קבלת הגמלה אורך לעתים קרובות כמה שנים. מנתוני לוח 1 אפשר ללמוד כי המשברים הכלכליים בשנת 2008 השפיעו על היקף הפעילות של הענף בשנים 2009-2012, והדבר צפוי להימשך בשנים הבאות.

בשנת 2012 היו 470 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - ירידה של 2.1% לעומת 2011. התקבלו לטיפול 10,100 תביעות החדשות - עלייה של 40.3% לעומת שנת 2011, ואושרו 8,800 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2012 היה 1,550 - ירידה של 63% לעומת 2011.

ב-2012 היו 470 מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו תביעות לענף - ירידה של 2.1% לעומת 2011

לוח 1

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2012-2008

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים			תביעות חדשות של קופות גמל	
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	אושרו*	
2008	405	6,000	6,800	155	205	
2009	450	7,300	6,800	215	210	
2010	560	9,100	8,400	320	300	
2011	480	7,200	7,000	310	290	
2012	470	10,100	8,800	280	235	

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

הענפים הכלכליים
העיקריים של
המעסיקים בפשיטת
רגל היו ב-2012 מסחר
(32.8%), שירותים
(29.2%) ובנייה
ותשתית (12.9%)

ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף בשנים 2008-2012 אושרו 1-5 תביעות לתיק (לוח 2). עם זאת יש להביא בחשבון תביעות עתידיות נוספות באותם תיקים בשנים הקרובות, אשר עשויות לשנות את התפלגות המעסיקים לפי מספר תביעות העובדים בתיקהם.
בשנת 2012 התרכזו מעסיקים אלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (32.8%), שירותים (29.2%) ובנייה ותשתית (12.9%) (לוח 3). בשנה זו היוו עובדי השירותים 53.2% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו (לוח 4).

לוח 2

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2012-2008

שנת קבלת התיק	סך כל המעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		סך הכל	5-1	25-6	26+
2008	400	100.0	56.2	32.8	11.0
2009	450	100.0	46.5	38.9	14.6
2010	540	100.0	55.8	30.5	13.7
2011	470	100.0	59.4	30.4	10.2
2012	440	100.0	62.2	27.5	10.3

לוח 3

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2012-2008

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות שונות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2009	450	2.6	7.1	13.3	14.9	30.7	4.2	27.2
2010	560	3.6	5.4	9.7	15.9	33.2	3.4	28.8
2011	480	2.7	6.0	11.6	12.6	33.6	4.1	29.4
2012	470	1.5	6.0	11.2	12.9	32.8	6.4	29.2

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4

תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2012-2008

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות אחרות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2009	6,800	5.0	10.5	13.5	11.0	22.3	1.2	36.5
2010	8,400	6.4	4.4	7.9	10.2	28.8	4.6	37.7
2011	7,000	5.5	10.6	7.9	14.1	16.9	2.5	42.5
2012	8,800	4.5	6.5	8.1	6.2	16.6	4.9	53.2

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

1. היקף התשלומים

בשנת 2012 שולמו 296 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל - עלייה של 14.6% לעומת 2011. השיעור מסך התשלומים ששולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין ירד מ-81.8% ב-2011 ל-80.5% ב-2012, ואילו שיעור התשלום בעבור שכר בלבד עלה מ-15.8% ב-2011 ל-17.0% ב-2012 (לוח 5).

15 עובדים, שהם כ-0.2% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2012 את הגמלה המרבית המגיעה להם. האחוז הנמוך משקף כנראה את השכר הנמוך של העובדים שהגישו תביעות לגמלת פש"ר ואת תקופת העסקתם הקצרה. 12.9% מהעובדים שבשמש הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות (לוח 6).

15 עובדים, שהם כ-0.2% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו ב-2012 את הגמלה המרבית המגיעה להם. האחוז הנמוך משקף כנראה את שכרם הנמוך של מגישי התביעות לגמלה ואת תקופת העסקתם הקצרה

לוח 5

תשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2012-2008

שנה	סך הכל	סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מסה"כ		
		לעובדים	לקופות גמל	סה"כ	שכר פיטורין	שכר בלבד	פיצויי פיטורין בלבד
2008	197.2	189.0	8.2	100.0	79.2	16.8	4.0
2009	224.9	216.2	8.7	100.0	78.6	16.7	4.7
2010	290.2	278.5	11.7	100.0	81.2	16.0	2.8
2011	258.4	248.2	10.2	100.0	81.8	15.8	2.4
2012	296.0	288.9	7.1	100.0	80.5	17.0	2.5

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2012-2008

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמו בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכל	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכל	כאחוז מסה"כ
2008	170	2.5	250	15.5
2009	215	3.2	230	8.7
2010	170	2.0	370	8.2
2011	240	3.4	270	6.4
2012	15	0.2	200	12.9

2. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדיון קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פקודת פשיטת רגל, תקנות אגודות

1 חובות בדיון קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא לנושים רגילים ולא לנושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר העדיפות הזה: א) שכר עבודה; ב) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה; ג) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות; ד) מיסים עירוניים.

שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד היה בשנת 2012 22,831 לשכר עבודה ו-34,247 לשכר ופיצוי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (108,810 ש"ח בשנת 2012), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו הכינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת רגל או בפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנותר - 33,000 ש"ח - מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה -19,500 ש"ח - היא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו בשנים 2008-2012 - וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2012 61% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2012 הצליח המוסד לגבות 31.7 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 17.6% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2008-2012

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מסך כל הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2008	69.0	35.0	10.0	14.5
2009	74.2	33.0	11.1	15.0
2010	126.0	43.5	32.1	25.5
2011	140.3	54.3	13.0	9.3
2012	180.6	61.0	31.7	17.6

ב-2012 הצליח המוסד לגבות 31.7 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, והם מהווים 17.6% מהחוב בדין קדימה בשנה זו

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

פרק 4

1. כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות על-פי חוק ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 האוצר מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה שיפוי אוצר, והוא מהווה חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2012 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומהחקיקה בשנים 2011 ו-2012, שהיא המשך של שינויי החקיקה התכופים משנים קודמות.

ב-2005 החלה הפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח למעסיק, מופחת ורגיל, במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בדומה למבנה השיעורים של העובדים השכירים והעובדים הלא-שכירים. לפני ששונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר החלת התיקון שילם המעסיק בתקופה ינואר-אוגוסט 2009 3.45% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.43% בשיעור הרגיל.

בתחילת 2006 נעשו גם הצעדים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח לעובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נעשו בתקציב אפס, כלומר ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק, כדי שלא לגרום להפסד גבייה.

ביולי 2009 הסתיימה חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהשפיעו על הגבייה מספטמבר 2009 עד מארס 2011: השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק הועלה מ-3.45% ל-3.85% (ובכך חזר המצב ששרר ב-2008) עד 31.3.2011, והוכפלה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי עד 31.12.2010.

שני מהלכים אלה היו אמורים לכאורה להגדיל את סך גביית דמי הביטוח הלאומי, אך בפועל, תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שלושה תיקונים נוספים: (א) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011. (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות המחאה החברתית, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012. (ג) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן השתתפות בענף

בחוק ההסדרים לשנים
2011-2012 הועלתה
התקרה לתשלום דמי
ביטוח לאומי ודמי
ביטוח בריאות ל-9
פעמים הסכום הבסיסי

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח שיעורי דמי הביטוח (לוח ' לחוק) ומעוגן בסעיף 32 לחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח), 2011-2012

אחוזי שינוי 2012 לעומת 2011				2012			2011			
ריאלי		נומינלי		שינוי בפועל	שינוי* חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	שינוי בפועל	שינוי* חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	
1.6	3.9	3.6	5.4	50,324	800	49,524	48,719	1,720	46,999	סה"כ
1.2	3.6	2.9	5.4	32,206	800	31,406	31,305	1,500	29,805	ביטוח לאומי
2.3	3.6	4.0	5.4	18,118	0	18,118	17,414	220	17,194	ביטוח בריאות

* שינויי החקיקה ב-2011 היו ארבעה חודשים שיעור מופחת למעסיק (3.85% במקום 3.45%), שמונה חודשים שיעור רגיל למעסיק (5.90% במקום 5.43%) ותקרה של 9 פעמים הסכום הבסיסי.
 ** שינויי החקיקה ב-2012 היו שיעור רגיל למעסיק - 5.90 נקודות האחוז למשך 12 חודשים ותקרה של 5 פעמים הסכום הבסיסי.

ילדים היתה 200.5% מ-2011 (204.5% ב-2012). באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 והחזיר את השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים ל-210%, מ-2012.

בשנת 2012 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-52.7 מיליארד ש"ח: 50.3 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.4 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק², המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (לוח 1). בדומה ל-2011, בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי האוצר בניכוי שינויי חקיקה בכ-3.9% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2012 ב-1.2% (לעומת עלייה של 3.9% ב-2011), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-2.3% (לעומת עלייה של 3.3% ב-2011). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור התייצב, והגיע ב-2012 ל-36.0% לעומת 35.81% ב-2011. הירידה בקצב הגידול של הגבייה, הן בדמי ביטוח לאומי והן בדמי ביטוח בריאות, נובעת בעיקר מהורדת התקרה לתשלום חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי ב-2012 (ראו לעיל). שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג היה ב-2012 5.4%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המיסים הישירים³ שנגבו מיחידים עלה, מ-48% ב-2011 ל-49.6% ב-2012, כתוצאה משיפור בתהליכי הגבייה בביטוח הלאומי.

ב-2012 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-52.7 מיליארד ש"ח: 50.3 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.4 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2012 ב-1.2%, וגביית דמי ביטוח הבריאות - ב-2.3%. חלקם של דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור התייצב והגיע ל-36.0%

2. גביית דמי ביטוח לאומי

א. שיעורי דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - לכל סוגי המבוטחים. מינואר 2006 השיעור המופחת הוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע⁴,

2 לוח 13 בפרק 1.
 3 במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).
 4 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי - 8,307 ש"ח לחודש ב-2010, והבסיס לשיעורים מופחתים היה 50% מן השכר הממוצע עד סוף שנת 2005.

לוח 2

שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות
לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2010 ו-2012

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי				סוג המבוטח
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	2012	2010	
3.1	5.0	4.52	4.92	13.10	13.10	שכיר - סה"כ
3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	*3.45	**3.85	*5.90	5.43	מעסיק
-	-	0.67	0.67	0.67	0.67	ממשלה
3.1	5.0	7.31	7.31	11.82	11.82	עצמאי - סה"כ
3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23	עובד
-	-	0.59	0.59	0.59	0.59	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	7.00	7.00	לא עובד ולא עצמאי

* מ-1.4.2011.
** עד 31.3.2011.

לוח 3

מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי,
לפי סוג המבוטח, 2011 ו-2012

סוג המבוטח	2012	2011	אחוז השינוי
מבוטחים שכירים*			
סך הכל	3,046,000	2,916,000	4.5
מעסיקים** - סך הכל	235,792	241,449	-2.3
מעסיקים 1-5 עובדים	170,470	177,046	-3.7
מעסיקים 6-20 עובדים	45,499	44,904	1.3
מעסיקים 21-99 עובדים	15,900	15,681	1.4
מעסיקים 100-499 עובדים	3,258	3,177	2.5
מעסיקים 500+ עובדים	675	641	5.3
מבוטחים לא-שכירים** סך הכל	727,356	714,518	1.8
חייבים מהכנסתם - סך הכל	415,278	404,545	2.7
מעבודה (עצמאים)	379,028	374,465	1.2
לא מעבודה	36,240	30,080	20.5
משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום - סה"כ***	312,088	309,973	0.7
לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)	184,566	195,485	-5.6
תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)	61,813	49,518	24.8
תלמיד ישיבה (מינימום 5%)	65,709	64,970	1.1

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102) - ממוצע לחודש.
** הנתונים נוגעים לסוף שנה.
*** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

והרגיל - על יתרת ההכנסה עד לתקרה: של העובד השכיר, של המעסיק ושל העצמאי, ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק. כפי שעולה מלוח 2, השיעור המופחת חל על כל המבוטחים - השכירים והלא-שכירים - ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיק.

ב-2012 היו כ-3.0 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורם דמי ביטוח לאומי - גידול של 4.5% על פי אומדן (לוח 3). קבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים ומבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצאים בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון⁵.

באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: (א) מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (56.6% מכלל המבוטחים הלא שכירים). (ב) מי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (42.9%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (91.3%), אך בעקבות שינוי חקיקה בשנת 2008, מחייבים בדמי ביטוח גם מבוטחים בעלי הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון) בשיעור שמעל 25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא (8.7% מן המבוטחים בקבוצה זו). הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-59%) לבין תלמידים וסטודנטים (41%). בשנת 2012 גדל מספר המבוטחים ששילמו דמי ביטוח ברמת המינימום ב-0.7% ומספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים ירד ב-0.7%. מספר הסטודנטים עלה ב-24.8%, ומספרם של בחורי הישיבה עלה ב-1.1%. מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ירד ב-2012 בכ-2.3% (לוח 3).

ב-2012 נגבו מן הציבור כדמי ביטוח לאומי כ-32.2 מיליארד ש"ח, וכ-2.4 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

בשנת 2012 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-34.6 מיליארד ש"ח: כ-32.2 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.4 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי

לוח 4

גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג המבוטח, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2012-2008

אחוז השינוי הריאלי					מספרים מוחלטים					סוג המבוטח
2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008	
1.0	4.2	7.4	-1.8	1.2	34,645	33,736	31,335	28,229	27,827	סך כל הגבייה
1.2	4.7	7.7	-2.4	0.4	31,409	30,527	28,220	25,351	25,132	שכירים ומעסיקים
-0.8	-0.9	5.1	3.4	10.1	3,236	3,208	3,124	2,878	2,695	לא-שכירים
1.2	4.1	7.4	-1.9	1.2	32,206	31,305	29,101	26,233	25,877	הגבייה מן הציבור - סה"כ
1.3	4.7	7.6	-2.4	0.3	29,131	28,268	26,139	23,519	23,319	שכירים ומעסיקים
-0.4	-1.1	5.6	2.7	10.2	3,075	3,037	2,962	2,714	2,558	לא-שכירים
-1.3	5.3	8.3	-0.9	1.9	2,439	2,431	2,234	1,996	1,950	שיפוי האוצר - סה"כ
-0.9	5.5	9.5	-2.2	1.3	2,278	2,260	2,072	1,832	1,812	בעבור מעסיקים
-7.4	2.2	-4.5	15.5	9.6	161	171	162	164	138	בעבור לא-שכירים

5 סעיף 5 בפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיות אלו.

למעסיקים ולעצמאים (לוח 4). בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 1.0% והגבייה מן הציבור גדלה אף היא ב-1.2% במונחים ריאליים. גם הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלית - בשיעור של-1.9%. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור ב-2012 היה 93.0% מכלל תקבולי דמי הביטוח - בדומה לשנים הקודמות.

בשנת 2012 גדלה הגבייה הישירה מציבור השכירים ב-1.3% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.7% ב-2011. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2012 ב-2.7% (לעומת עלייה של 4.1% ב-2011). מספר המשרות עלה ב-2.6% ב-2012 (לעומת עלייה של 3.6% ב-2011).

הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים ירדה ריאלית ב-2012 ב-0.4% לעומת ירידה של 1.1% ב-2011. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים הוסיפו לגדול במעט (מ-90.5% ב-2011 ל-90.7% ב-2012) בגלל שינויי החקיקה בחוקי ההסדרים לשנים 2009-2012, למרות החזרת התקרה לתשלום דמי ביטוח ל-5 פעמים הסכום הבסיסי.

הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-92%). בשנת 2012 ירדה הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות מ-2010 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - ב-0.3% במונחים ריאליים. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום ומהווה כ-4% מכלל הגבייה לענפי ביטוח לאומי, גדלה ריאלית ב-2.1%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים והלא עובדים ולא עצמאים מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם כולל יתרת החוב היה ב-2012 כ-95.90%, אצל המבוטחים ברמת המינימום הגיע שיעור זה לכ-49.6% בלבד.

הגבייה הישירה
מהשכירים גדלה
ריאלית ב-2012
ב-1.3%, לעומת 4.7%
ב-2011

3. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכל, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף ומספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל תושב ישראל חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה קבוצות הפטורות מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאין להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 5.0% על יתרת ההכנסה שמעל 60% השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שהיא 5 פעמים "הסכום הבסיסי". גם כאן העדכון הוא בשיעור עליית המחירים.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם לרמת הכנסתם. לוח 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכר (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.

מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (דהיינו מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (100 ש"ח

לוח 5 גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2012

דמי ביטוח בריאות חודשיים	סוג הגמלה
	גמלאות מחליפות שכר
	דמי לידה
	דמי פגיעה
	דמי אבטלה
	תגמולי מילואים
	דמי תאונה
	פשיטת רגל ופירוק תאגיד
	זיקנה ושאיירים
	עם השלמת הכנסה
	ללא השלמת הכנסה
	ליחיד
	לזוג
	קצבאות אחרות
	הבטחת הכנסה
	מזונות
	נכות כללית
	נכות ותלויים מעבודה
	שאיירים בגיל העבודה
100 ש"ח	
189 ש"ח	
274 ש"ח	
100 ש"ח	
3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע	
5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה	

לחודש החל מינואר 2012). קבוצות מסוימות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות: עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים בני פחות מ-18; תלמידים בני פחות מ-21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא - פטורים מתשלום למשך 12 חודשים; ועצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

ב. תקבולי דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. בשנת 2012 גבה המוסד כ-18.1 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה של 2.3% במונחים ריאליים, לעומת עלייה של 3.3% שחלה ב-2011 (לוח 6). משכירים נגבו 81% מכלל הגבייה, מלא-שכירים - כ-9.6%, וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.4%. מהמבוטחים הלא-שכירים נגבו דמי ביטוח בריאות כך: 71% מעצמאים ו-29% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

ב-2012 גבה המוסד כ-18.1 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה ריאלית של 2.3%, לעומת 3.3% ב-2011. מהשכירים נגבו 81% מהסכום, מלא-שכירים - כ-9.6%, וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.4%

לוח 6

גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2008-2012

שנה	סך הכל	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי	
					נומינלי	ריאלי
2008	14,574	11,755	1,426	1,394	8.3	3.6
2009	14,995	11,975	1,528	1,492	2.9	-0.4
2010	16,290	13,067	1,660	1,563	8.6	5.8
2011	17,414	14,105	1,692	1,617	6.9	3.3
2012	18,118	14,665	1,750	1,703	4.0	2.3

לוח 7

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2011 ו-2012

סוג הגמלה	2011	2012	גידול שנתי ריאלי (אחוזים)
סך הכל	1,617.0	1,703.0	3.6
זיקנה ושאיירים	1,147.7	1,206.8	3.4
נכות מעבודה	34.8	38.1	7.6
נכות	169.0	174.7	1.6
הבטחת הכנסה	76.7	78.3	0.4
שירותי מילואים	0.3	0.3	-1.7
דמי לידה	103.1	111.1	6.0
אבטלה	52.4	59.9	12.4
דמי פגיעה	11.4	12.4	6.9
מזונות	7.2	7.1	-3.1
פשיטות רגל	3.5	3.9	9.6
אחר	10.9	10.4	-6.2

בשנת 2012 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,703 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 3.6% בהשוואה ל-2011 (לוח 7). בולט במיוחד הגידול בסכום שנוכה מדמי אבטלה ופשיטות רגל. כ-71% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (בהם מקבלי הקצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על נוסחת הקפיטציה, המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של כל מבוטח. החל ב-1 בנובמבר 2010, נוספו לנוסחת הקפיטציה שני משתנים חדשים: מינו של המבוטח וריחוק מקום מגוריו ממרכזי אוכלוסייה.

שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוטחים ושל חברים הגרים ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ (לוח 8). כך למשל, כ-72% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-69% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2012 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית היה כ-53% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-56%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. בשנים 2001-2012 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מכ-59% לכ-56%.

יש לציין כי החל ב-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. הקפיטציה החודשית מאפשרת לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

ב-2012 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,703 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 3.6% בהשוואה ל-2011

בעשור האחרון ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מכ-59% לכ-56%

לוח 8

מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי ביטוח בריאות לפי קופת חולים (אחוזים), ינואר 2001 – ינואר 2012

שנה	סך הכל	קופת חולים		
		מכבי	מאוחדת	לאומית
סך כל המבוטחים				
1/2001	100.0	23.1	10.7	9.9
1/2005	100.0	24.0	11.7	9.8
1/2010	100.0	24.8	13.5	9.2
1/2011	100.0	24.9	13.6	9.2
1/2012	100.0	25.0	13.6	9.1
מפתח חלוקה				
1/2001	100.0	20.529	9.069	9.140
1/2005	100.0	21.839	10.085	9.105
1/2010	100.0	22.924	11.647	8.607
1/2011	100.0	23.159	11.590	8.560
1/2012	100.0	23.405	11.627	8.517

לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שירותי הבריאות ממומנים מכמה מקורות:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי.
- סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (קרנית) למוסד לביטוח לאומי (משנת 2010).
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד).
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

לוח 9

עלות ומקורות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים, 2012-2008

מקור	2008	2009	2010	2011	*2012
עלות - מיליוני ש"ח	26,583	28,141	30,333	32,668	34,711
אחוזים					
סך הכל מקורות	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות**	54.8	53.4	54.3	54.3	53.0
תקציב המדינה	38.8	40.2	39.3	39.3	40.6
הכנסות עצמאיות	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4

* אומדן משרד הבריאות (פברואר 2013).
 ** כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). בשנת 2012 הועבר סכום של 425 מיליון ש"ח.

לוח 10

עלות סל הבריאות לנפש, לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2012), 2011 ו-2012

קבוצת גיל	2011	*2012
סך הכל לנפש מתוקנת	3,810	3,873
עד שנה	6,296	6,396
1-4	3,257	3,310
5-14	1,531	1,556
15-24	1,535	1,560
25-34	2,203	2,238
35-44	2,605	2,647
45-54	4,089	4,156
55-64	6,663	6,773
65-74	10,935	11,116
75-84	14,135	14,375
85 ויותר	14,430	14,665

* אומדן.

על פי אומדן, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים הגיעה ל-34.7 מיליארד ש"ח - עלייה נומינלית של 4.5% לעומת 2011 (לוח 9).
על פי אומדן, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים הגיעה ל-34.7 מיליארד ש"ח - עלייה נומינלית של 4.5% לעומת 2011 (לוח 9).

על פי אומדן לשנת 2012, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-2.04 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-34.7 מיליארד שקל - עלייה ריאלית של כ-4.5% לעומת 2011 (לוח 9). בשנת 2012 חלקה היחסי של המדינה במימון הסל עלה לכ-40.6% לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות, שירדו ל-53%. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007). תיקון זה מסביר את הקטנת השתתפות המדינה בכ-1% החל משנת 2008.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 10). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפיה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2012, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,873 ש"ח לעומת 3,746 ש"ח ב-2011 - גידול ריאלי של כ-1.6%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: חוץ מילדים עד גיל 4, עלותן של קבוצות הגיל הצעירות נמוכה בדרך כלל יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2012 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) היתה גבוהה פי 3.8 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים ופי 9.4 מעלות הסל בקבוצת הגיל 15-24.

4. חלוקת נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכאות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב התעסוקה שלו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי, שצוינו בתחילת הפרק - מינימום ומקסימום להכנסה

לוח 11

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2010

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש עבודה	תשלום דמי ביטוח			
		מספרים מוחלטים (ש"ח)		אחוז מההכנסה	
		סך הכל	ביטוח לאומי	סך הכל	ביטוח בריאות
1	899	32	4	3.5	0.4
2	2,155	76	9	3.5	0.4
3	3,249	114	13	3.5	0.4
4	4,135	145	17	3.5	0.4
5	5,021	194	34	3.9	0.7
6	6,123	326	111	5.3	1.8
7	7,620	506	216	6.6	2.8
8	9,935	783	378	7.9	3.8
9	14,233	1,299	679	9.3	4.8
10	28,400	3,000	1,671	10.6	5.9
ממוצע	8,177	572	255	7.0	3.1

החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים - מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי מהווה אלמנט גרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-2006 במערך הגבייה של המוסד - הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע - נועדה למתן את הרגסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מ-1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילו את קובעי המדיניות לאמץ את המרכיבים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

נתוני ההכנסות המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו נוגעים לשנת 2010. הנתונים בלוחות 11 ו-12 נוגעים למצב החוקי בשנת 2010, כלומר לשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ולהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 10 פעמים הסכום הבסיסי). הצעדים שנקטו במסגרת הרפורמה במיסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת לעובד מ-1.4% ל-0.4%, הגדלת השיעור הרגיל מ-5.58% ל-7.0% והגדלת מדרגת השיעור המופחת מ-50% השכר הממוצע ל-60% ממנו) באים לידי ביטוי גם בשיעור דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2010.

לוח 11 מציג נתונים על ההכנסה (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁶. כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו והשיעור עולה בהדרגה ל-5.9% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בחמשת העשירונים הראשונים הוא 3.1%.

לוח 12 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2010⁷. בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, משום שכיום המינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע) מבליט את גרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 10.4% בעשירון העשירי.

השפעת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם גבוה בהכנסה זו. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח הבריאות בעשירונים השונים.

יש לציין שבניגוד לשכירים, הכנסת העצמאים בכל עשירון מצוינת במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים כפי שהיא מוצגת בלוח 11 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים כמוצג בלוח 12.

6 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לחוק שכר המינימום, ושכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה.

7 השנה האחרונה שיש עליה נתונים מנהליים על הכנסות שכירים ועצמאים.

כל עשירון מהארבעה הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-5.9% בעשירון העליון

מימון ממשלתי של מערכת הביטחון הסוציאלי במדינות האיחוד האירופי ובישראל, 2012

מימון מערכת הביטחון הסוציאלי נמצא על סדר היום של קובעי המדיניות החברתית בישראל. בעשור האחרון התייצב חלקם היחסי של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים ועלה במעט מימון הממשלה בישראל. גם במדינות המערב עלה בשנים האחרונות חלקה של הממשלה במימון מערכת הביטחון הסוציאלי, בעיקר לכיסוי גרעונות.

האיחוד האירופי (EU) מהווה מסגרת מתאימה להשוואת מדיניות המימון הממשלתי של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל עם מדינות מפותחות¹. הלוח שבתבה זו מסכם את אופן השתתפות הממשלה במימון הביטחון הסוציאלי במדינות האיחוד האירופי ובישראל, והוא מלמד הן על השתתפות המדינה לפי ענפי הביטוח והן על חובת כיסוי הגירעון של הביטחון הסוציאלי בידי אוצר המדינה. להלן הממצאים העיקריים העולים מהשוואה זו:

1. בכל מדינות האיחוד האירופי, מערכת הביטחון הסוציאלי ממומנת בשילוב של שלושה מקורות: דמי ביטוח המשולמים על ידי העובדים, דמי ביטוח המשולמים על ידי המעסיקים בעבור עובדיהם, והשתתפות אוצר המדינה.
 2. השתתפות המדינה במימון הגמלאות השונות יכולה להיעשות בשני אופנים עיקריים:
 - השתתפות בדמי הביטוח או יחסית לשכר, במקום או נוסף על תשלומי המבוטחים: לוקסמבורג, מלטה, קפריסין.
 - השתתפות בתשלום גמלאות: גרמניה (זיקנה), פינלנד (אבטלה).
 3. מדינות מעטות (בייחוד המדינות הבלטיות כמו ליטא, אסטוניה וסלובניה) מקטינות את דמי הביטוח המשולמים על ידי העובדים בשכר נמוך, ותשלום הגמלאות בעבור אוכלוסיות אלו ממומן בידי אוצר המדינה.
 4. ברוב מדינות אירופה שנבדקו, קצבאות הילדים ממומנות בידי תקציב המדינה בלבד. במדינות ספורות בלבד (כגון צרפת ואיטליה), מימון נעשה הן באמצעות תשלומי דמי הביטוח והן בידי סובסידיה של הממשלה (בדומה לישראל).
 5. ברוב 27 מדינות האיחוד האירופי (שלא כמו בישראל) המדינה מחויבת, בחקיקה, לכסות את הגירעון השוטף של ענפי הביטוח, בעיקר בענף נכות ובענף זיקנה.
- בתחום מימון מערכת הביטחון הסוציאלי, יש בעולם שתי גישות עיקריות:
- הגישה של ביסמרק, המבוססת על עקרון הביטוח ולפיה הביטחון הסוציאלי ממומן מדמי הביטוח של המבוטחים. גישה זו נהוגה במדינות כמו צרפת, גרמניה, הולנד ובלגיה, וחלקם של דמי הביטוח בהן מהווה כ-65% מסך התקבולים.

במדינות המערב עלה בשנים האחרונות חלקה של הממשלה במימון מערכת הביטחון הסוציאלי, בעיקר לצורך כיסוי גרעונות

מדינות מעטות מקטינות את דמי הביטוח המשולמים על ידי העובדים בשכר נמוך, והגמלאות בעבור ממומנים בידי אוצר המדינה. ברוב מדינות אירופה שנבדקו, קצבאות הילדים ממומנות בידי תקציב המדינה בלבד

1 הנתונים על מדינות האיחוד האירופי נלקחו ממערכת מידע ממוחשב של האיחוד האירופי: The EU's (MISSOC), Mutual Information System on Social Protection, מעודכן לינואר 2012.

**השתתפות הממשלה במימון הביטחון הסוציאלי בישראל
ובמדינות האיחוד האירופי, 2012**

מדינה	מימון הממשלה
ישראל	השתתפות בכל ענפי הביטוח (עבור שכיר ועצמאי), וכן הקצאה לענפי ילדים, זיקנה ונכות (כאחוז מתקבולי דמי הביטוח).
אוסטריה	מימון 25% מתשלומי קצבאות הילדים, סובסידיה בגובה 70% מתשלומי דמי אמהות, מימון הגירעון בביטוח נכות, זיקנה ואבטלה.
איטליה	השתתפות בכל הענפים עד לכיסוי הגירעון (חוץ מאמהות).
אירלנד	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
אסטוניה	מימון של קצבאות הילדים, השתתפות בדמי ביטוח לאוכלוסיות מסוימות, כיסוי של הגירעון בזיקנה ונכות.
בולגריה	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי גירעון בנכות ובזיקנה.
בלגיה	השתתפות במקרה הצורך (כיסוי גירעון) לכל ענפי הביטוח.
בריטניה	מימון של קצבאות הילדים ודמי אבטלה, כיסוי של הגירעון בזיקנה ונכות.
גרמניה	השתתפות בביטוח זיקנה (31% מסך ההוצאה), מימון כולל של קצבאות הילדים, כיסוי הגירעון באבטלה.
דנמרק	מימון מלא לזיקנה, נכות וילדים, כיסוי גירעון באבטלה.
הולנד	מימון של קצבאות הילדים בלבד.
הונגריה	כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח, חוץ מאבטלה.
יוון	כיסוי גירעון באבטלה וילדים, השתתפות בזיקנה, נכות ואמהות בגובה 1% מהתל"ג.
לוקסמבורג	השתתפות בנכות וזיקנה בגובה 30% מדמי הביטוח, כיסוי גירעון של יתר הענפים.
לטווייה	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
ליטא	מימון של קצבאות הילדים, השתתפות לאוכלוסיות מסוימות.
מלטה	השתתפות בגובה 50% מדמי הביטוח לכל ענפי הביטוח.
סלובניה	מימון של קצבאות הילדים, השתתפות בדמי ביטוח לאוכלוסיות מסוימות, כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
סלובקיה	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
ספרד	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי של הגירעון בזיקנה ונכות.
פולין	מימון של קצבאות הילדים, כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
פורטוגל	מימון של קצבאות הילדים וכיסוי פנסיה מינימלית בנכות וזיקנה.
פינלנד	מימון של קצבאות הילדים, מימון של 70% מסך התשלומים באבטלה, כיסוי גירעון בזיקנה ונכות.
צ'כיה	מימון של קצבאות הילדים בלבד.
צרפת	השתתפות בכל הענפים עד לכיסוי הגירעון.
קפריסין	השתתפות בגובה 4.3% מסך ההכנסה החייבת לכל ענפי הביטוח.
רומניה	כיסוי הגירעון של כל ענפי הביטוח.
שוודיה	מימון של קצבאות הילדים, מימון חלקי של יתר הענפים.

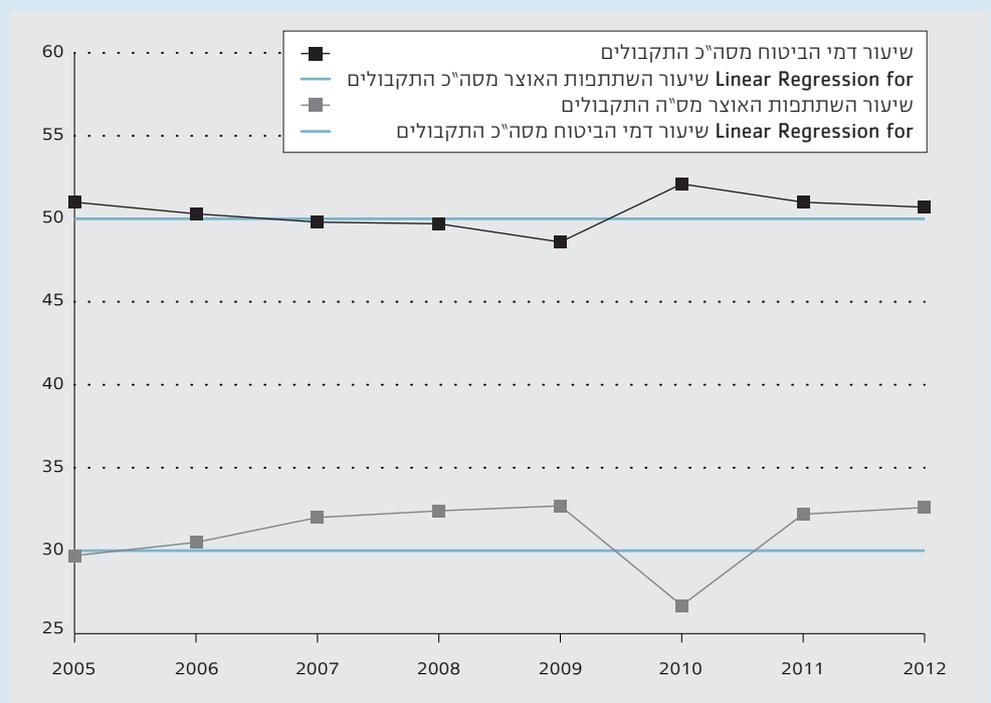
• הגישה של בוורידג', המבוססת על מימון המדינה באמצעות תשלומי המיסים. גישה זו נהוגה במדינות סקנדינביה, אנגליה ואירלנד, וחלקם של דמי הביטוח בהן מהווה 30%-40% מסל התקבולים.²

בשנים האחרונות, ההבחנה בין שתי הגישות הנפוצות בעולם המערבי היטשטשה. גם ישראל מהווה היום מודל שמשלב בין שתי השיטות. בעשור האחרון נרשמה בישראל מגמת עלייה איטית מאוד במימון הממשלה (במקביל לירידה מהכנסות מריבית), אך חלקם של דמי הביטוח בסך התקבולים נשאר קבוע - כ-50%.

העלייה האיטית בהשתתפות האוצר נובעת מהחקיקה בחוק ההסדרים לשנת 2005, שלפיה למרות הפחתה ההדרגתית של 1.5 נקודות האחוז בשיעור דמי הביטוח למעסיק, תעלה בהדרגה השתתפות האוצר, כך שהכנסות המוסד ממקור זה לא ייפגעו.

נציין עוד, כי בהתאם לחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 הוחלט להגדיל את דמי הביטוח המופחתים למעסיק (מ-3.45% ל-3.85%) ולהכפיל את התקרה מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי. בינתיים, מ-1.12 הופחתה שוב התקרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי. עוד הוחלט כי כל תוספת הגבייה שבמהלך זה תועבר לאוצר המדינה דרך ההשתתפות בגבייה לענף ילדים ובייחוד בשנת 2010, אז שיעור ההשתתפות ירד מ-210% ל-169% מהגבייה והסכום נאמד אז ב-2.5 מיליארד ש"ח.

משקל הגבייה לענפי הביטוח הלאומי והשתתפות האוצר בסך התקבולים בישראל (אחוזים), 2005-2012



2 הנתונים נלקחו מאתר האינטרנט של Eurostat (הנתונים נכונים לשנת 2009)

בעשור האחרון נרשמה בישראל עלייה איטית מאוד במימון ביטוח לאומי בידי הממשלה במקביל לירידה מהכנסות מריבית, אך חלקם של דמי הביטוח בסך התקבולים נשאר קבוע - כ-50%

לוח 12

עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש בשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2010

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש בשנה	עשירון
אחוז מההכנסה			מספרים מוחלטים (ש"ח)				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל		
9.7	21.0	30.7	62	135	197	640	1
3.6	7.8	11.4	62	135	197	1,719	2
3.1	6.7	9.8	71	153	224	2,275	3
3.1	6.7	9.8	100	217	317	3,225	4
3.1	6.7	9.8	131	283	414	4,218	5
3.3	7.2	10.5	178	388	566	5,393	6
3.7	8.1	11.8	263	575	838	7,088	7
4.0	8.9	12.9	367	849	1,236	9,572	8
4.3	9.6	13.9	605	1,332	1,937	13,936	9
4.7	10.4	15.1	1,573	3,469	5,042	33,282	10
3.9	8.5	12.4	315	691	1,006	8,135	ממוצע

5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים נוגעים למספר השכירים שדווחו בידי המעסיק בטופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים, והן מפורטות להלן.

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי קיבוץ ומושב שיתופי מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2012 דווח על כ-41 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-130 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2012 דווח על כ-203 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.

עובדים מהרשות הפלסטינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2012 דווח על כ-21 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-6.5 מיליון ש"ח לשנה. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,790 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2012 הועסקו בישראל כ-103 אלף

עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-5,700 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 55 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2012 שילמו דמי ביטוח כ-55 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-400 מיליון ש"ח לשנה.

מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד התמ"ת הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2012 לכ-38 אלף בממוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-8 מיליון ש"ח לשנה. ירידה זו נובעת מכך שבאמצע השנה הפסיק המעסיק לגבות מהעובד בהכשרה מקצועית את דמי הביטוח כלא עובד ולא עצמאי, ומעביר לביטוח הלאומי רק את חלקו של המבוטח כעובד. את חלקו כלא עובד ישלם המבוטח בנפרד במישרין לביטוח הלאומי.

קרנות המוסד לביטוח לאומי
ונושאים נוספים

פרק 5

1. קרנות המוסד לביטוח לאומי

הפעילות העיקרית של המוסד לביטוח לאומי מתמקדת בתשלום גמלאות בכסף או בעין לזכאים להן על פי החוק. הדבר מתבטא בתקציב המוסד ובגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

עם זאת, הגמלאות המשולמות לזכאים אינן מכסות את מגוון הצרכים, ולכן, כדי ליצור השלמה בין תשלום הגמלאות לבין פיתוח שירותים חברתיים, המוסד לביטוח לאומי מסייע גם בפיתוח שירותים בקהילה במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות בסיכון ולהרחיב את מעגל ההזדמנויות שלהן. פעילות זו נעשית באמצעות קרנות המוסד.

פעילות ייחודית זו של המוסד, נעשית מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995 באמצעות אגף הקרנות (האגף לפיתוח שירותים), שהוקם בשנת 2002 כדי לרכז תחת קורת גג אחת את קרנות הביטוח הלאומי¹. קרנות אלו נועדו לקדם פרויקטים, תוכניות ומיזמים² שיפתחו ויטמיעו שירותים חברתיים ותשתיות בהתאם לצורכי אוכלוסיית היעד ומדיניות המוסד.

האגף פועל באמצעות חמש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן למימון פעולות בטיחות וגהות בעבודה (מנוף), והקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון.

האוכלוסיות המטופלות במסגרת הקרנות הן ילדים ומבוגרים עם צרכים מיוחדים, קשישים מוגבלים בקהילה ובמוסדות, משפחות ויחידים במצוקה כלכלית וחברתית, מובטלים תקופה ממושכת, ילדים ונוער בסיכון ועובדים הנמצאים בסיכון לתאונות עבודה.

בשנת 2012 התמקדה פעילות הקרנות בעיקר בסיוע לאוכלוסיות בסיכון בהשתלבות בהשכלה, בהכנה לתעסוקה ובהשמה בתעסוקה - שהן מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי ותחום פעילות מרכזי בשלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של סיוע זה היו נכים, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים.

סמכותן של הקרנות לפתח שירותי רווחה מעוגנת כאמור בחוק, שבו גם נקבעו תקנונים לכל קרן המפרטים את הכללים לבחינת הפרויקטים או התוכניות ולהשתתפות המוסד במימונם. הפעילות ממומנת באמצעות חלק מדמי הביטוח הנגבים מהמעסיקים ומהמבוטחים לכל ענף שבמסגרתו הקרן פועלת. התקציב השנתי המרבי של כל קרן נקבע בחוק.

להלן קרנות המוסד:

- **הקרן לפיתוח שירותים לנכים:** מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לאנשים עם מוגבלות כדי לשלבם בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתם. הקרן פועלת בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך, שיקום תעסוקה לנכים, דיור מוגן בקהילה, פעילויות פנאי וספורט, שיפור תנאים פיזיים במוסדות לנכים ורכישת ציוד לשיקום, וסיוע בהנגשה לנכים במבנים ציבוריים. הקרן גם מסייעת בשיפור איכות החיים והשירותים במוסדות.

הקרן לפיתוח שירותים לנכים מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לאנשים עם מוגבלות כדי לשלבם בחברה

1 עד מועד זה פעלה כל קרן במסגרת הענף הרלוונטי לפעילותה, חוץ מקרן ילדים, שהוקמה בשנת 2004, והקרן למפעלים מיוחדים, שפעלה במסגרת מינהל המחקר.
2 פרויקט עוסק בעיקר בבניית תשתית והצטיידות; תוכנית היא בעיקר הפעלת שירות, ומימון הוא פרויקט או תוכנית מערכתית (מבחינת ההיקף או שיתוף הפעולה בין כמה קרנות).

- **הקרן לקידום תוכניות סיעוד:** מסייעת בפיתוח שירותים לקשישים מוגבלים ובשיפורם בקהילה ובמוסדות, הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים, הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים ושיפור השירותים במוסדות סיעוד.
- **הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים:** מסייעת לגופים ציבוריים ופרטיים לפתח שירותים חברתיים בעלי מרכיב ניסיוני וחדשני במגוון תחומים ולקבוצות מגוונות, רובן קבוצות בסיכון; משפחות שאינן מתפקדות, נוער וילדים בסיכון, אנשים עם צרכים מיוחדים וקשישים הסובלים מאלימות. המטרה היא שתוכניות אלה יהוו מודל לפיתוח, יוטמעו בקהילה ויתפרסו לאזורים נוספים בארץ, ולכן רובן מלוות בהערכה מחקרית.
- **הקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון:** פועלת לקדם את הטיפול בילדים בסיכון שטרם מלאו להם 18 שנים הנמצאים בסיכון בשל הזנחה, התעללות, אלימות ופגיעה מינית, לרבות ילדים ובני נוער שעברו על החוק, משתמשים בסמים או חשופים לתנאי חיים מסכנים. הקרן עוסקת בעיקר בפיתוח תוכניות להכנת מתבגרים לחיים עצמאיים ולמניעת תלות עתידית בקצבאות המוסד תוך פיתוח מסוגלות לתעסוקה. הקרן גם מסייעת בהתמודדות עם הפרעות קשב וריכוז המהווים בסיס לסיכון ומטפלת בילדים ובני נוער שנפגעו מינית. הקרן עוסקת בפיתוח תוכניות להקניית בסיס איתן ומשקם לילדים ובני נוער אלה ומסייעת לחברם מחדש למערכות של חינוך ורווחה ולמנוע הידרדרות למצבי עוני ונזקקות.
- **קרן "מנוף":** מיועדת למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעידוד תוכניות להגברת הבטיחות והגהות: מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגהות בעבודה ויישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; סיוע ברכישת אמצעי בטיחות, בפעולות הדרכה ובמבצעי הסברה ופרסום.

היקף הפעילות

בשנת 2012 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-180 מיליון ש"ח בעבור 241 תוכניות שונות.

היקף הסיוע של כל קרן קבוע כאמור בחוק. לקרן לפיתוח שירותים לנכים מוקצה הסכום הגבוה ביותר, יותר ממחצית תקציב הקרנות, ולאחריה לפי סדר יורד - קרן סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן לילדים ונוער בסיכון וקרן מנוף (תרשים 1). עיקר הפעילות של קרן הנכים וקרן הסיעוד מתרכזת

בשנת 2012 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-180 מיליון ש"ח בעבור 241 תוכניות שונות

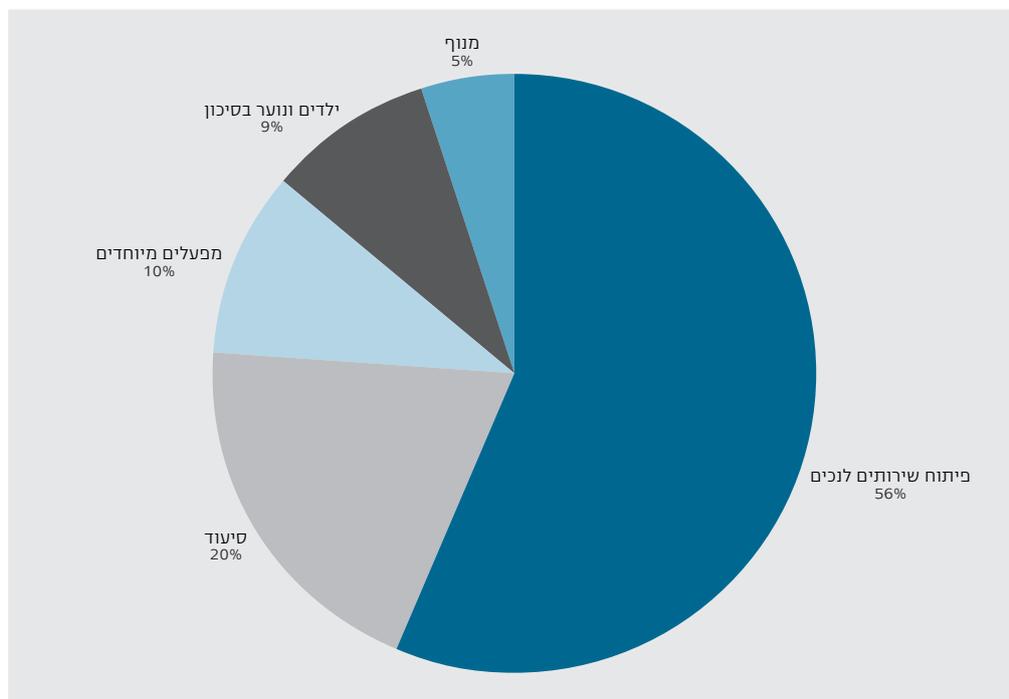
לוח 1

מספר התוכניות שאושרו וסכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי קרן, 2012

הקרן	מספר התוכניות שאושרו	סכום הסיוע שאושר (בש"ח)*	אחוז מתקציב האגף	תקציב ממוצע (לתוכנית (בש"ח))
פיתוח שירותים לנכים	137	101,413,161	56	740,242
סיעוד	34	35,285,424	20	1,037,807
מפעלים מיוחדים	29	17,658,826	10	608,925
ילדים ונוער בסיכון	28	16,288,852	9	581,745
מנוף	13	8,552,572	5	657,890
סך הכל	241	179,198,835	100	** **

* הנתונים הכספיים שמוצגים בלוחות שלהלן נוגעים לסכומים שאושרו בשנה מסוימת ולא לביצוע בפועל.
 ** הנתון אינו רלוונטי בגלל ההבדל באופי התוכניות של הקרנות השונות.

תרשים 1
סכום הסיוע שאושר לפי קרן (אחוזים), 2012



בהשקעה בתשתיות ומכאן ההיקף הגדול של תקציבי הסיוע. הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון עוסקות בפיתוח והפעלת שירותים והתקציב שלהן בחוק נמוך יותר. את היקף הפעילות, הנגזר כאמור מהקבוע בחוק ומאופי הפרויקטים או התוכניות, אפשר לראות גם בתקציב הממוצע של תוכנית בכל קרן.

קרנות הביטוח הלאומי אינן מממנות באופן מלא את התוכניות שהן שותפות בהן אלא מאגדות משאבים. שיעור המימון המרבי משתנה מקרן לקרן ומעוגן בתקנון של כל קרן. באחדות מהקרנות שיעור המימון נקבע גם לפי המאפיינים החברתיים והכלכליים של אוכלוסיית היעד או של הרשות המקומית על פי דירוג הלמ"ס, ובמקרה של קרן סיעוד - לפי מאפיינים כלכליים של הגוף המפעיל את השירות.

שיעור ההשתתפות השכיח הקבוע בתקנון של הקרן לפיתוח שירותים לנכים הוא 80% מהעלות הכוללת של הפרויקט ובתנאים מסוימים יכול להגיע עד 90% ממנו. גובה הסיוע המרבי (רף הסיוע) הוא 2,350,000 ש"ח. בקרן סיעוד סכום הסיוע המרבי הוא 3,200,000 ש"ח בשנת 2013 והוא מעודכן בתחילת כל שנה. בנוסף, יש אבחנה בין פרויקטים בקהילה (כדוגמת מרכזי יום) לבין פרויקטים במוסדות (כגון בתי אבות). בפרויקטים בקהילה אחוז הסיוע נקבע לפי אשכולות הלמ"ס³ והוא - 90% 60% מהעלות הכוללת של כלל המשאבים עם גופים אחרים⁴. בפרויקטים במוסדות אחוז הסיוע נקבע על פי המלצה של רואה-חשבון הבדוק את האיתנות הפיננסית של הגוף הפונה והוא 50%-70%

3 סיווג של הלמ"ס מתוך דוח פני החברה מס' 5, תשע"ג 2012.
4 בעיקר אש"ל וועידת התביעות.

מהעלות הכוללת של כלל המשאבים. קרן ילדים ונוער בסיכון מסייעת ב-50% מעלות התוכנית, הקרן למפעלים מיוחדים רשאית לממן במוצא עד 80% מעלות התוכנית⁵ וקרן מנוף רשאית לממן גם את מלוא עלות התוכנית.

מלוח 2 להלן, המציג את שיעור המימון שאושר עולה שסך הסיוע שנתנו כל הקרנות היה כ-180 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-356 מיליון ש"ח, כך שכספי הקרנות אפשרו מינוף של התוכניות בהשתתפותן בהיקף של כ-150%.

יחס המינוף הוא היחס שבין עלותה הכוללת של התוכנית לבין הסכום שהשקיעו הקרנות. למינוף כספי הקרנות חשיבות רבה: הפעילות של התוכניות גדלה באופן ניכר וכך גם האפשרות לפתח ולהפעיל תוכניות נוספות שללא איגום המשאבים בין הקרנות לגופים לא היו יכולים להתקיים כלל.

סך הסיוע של הקרנות היה ב-2012 כ-180 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-356 מיליון ש"ח. היקף המינוף- כ-150%

לוח 2

העלות הכוללת של התוכניות, השתתפות הקרנות ושיעורי הסיוע שלהן לפי קרן, 2012

הקרן	עלות התוכניות (ש"ח)	סכום הסיוע שאושר (ש"ח)	שיעור הסיוע מהעלות הכוללת*
נכים	169,923,089	101,413,161	60
סיעוד	73,020,834	35,285,424	48
מפעלים מיוחדים	30,657,586	17,658,826	58
ילדים ונוער בסיכון	72,308,501	16,288,852	23
מנוף	10,231,083	8,552,572	84
סך הכל	356,141,093	179,198,835	50

* בהתחשב ברף הסיוע ואחוזי הסיוע הקבועים בתקנונים.

לוח 3

סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לתוכניות, אחוז מהתקציב הכולל ואוכלוסייה* לפי מחוז, 2012

המחוז	סכום הסיוע שאושר (ש"ח)	אחוז מהתקציב הכולל	אוכלוסייה במחוז (אחוזים מהסה"כ)
ירושלים	29,102,863	19%	12
צפון	30,965,599	21%	17
חיפה	18,147,324	12%	12
מרכז	20,536,875	14%	24
תל אביב	30,055,122	20%	17
דרום	21,559,899	14%	14
אזור יהודה ושומרון	569,879	0.38%	4
סך הכל תוכניות ביישובים	150,937,561	100%	100
תוכניות ארציות	28,261,274		
סך הכל	179,198,835		

* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.

5 בתוכנית שהקרן מממנת לשלוש שנים המימון הולך ויורד מ-100% ל-50%, תלוי בשנת הפעלה.

ככל שהמינוף גבוה, יש שילוב טוב יותר של מקורות המימון, ואיגום המשאבים גדול יותר. למינוף יתרונות נוספים רבים מעבר ליתרון הכלכלי, למשל בכך שהוא מאפשר פריסה ארצית, הסתכלות אסטרטגית וקביעת סטנדרטים עד כדי שינוי רגולציה.

עיקר תקציב הקרנות מושקע בתוכניות המתקיימות ביישובים (עירויות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ורק כ-15% מושקעים במיזמים או תוכניות ברמה ארצית (כגון מחשב לכל ילד נכה). בלוח 3 מוצגת חלוקת התקציב לפי אזורים גיאוגרפיים, וממנה עולה כי היקף ההשקעה בפריפריה - דרום וצפון - מגיע לכ-35% מסך תקציבי הקרנות, השקעה הגבוהה ביחס לחלקה של האוכלוסייה באזורים אלה באוכלוסייה הכללית, שהיא כ-28%.

עוד עולה מהלוח, כי הקרנות השקיעו בשנת 2012 במחוזות ירושלים, תל אביב והצפון יותר מאשר חלקם של תושביהם באוכלוסייה, ובמחוזות המרכז ויהודה ושומרון הרבה פחות מאשר חלקם של התושבים באוכלוסייה. באזורי חיפה והדרום הושקע חלק תקציבי המתאים לגודל האוכלוסייה באזורים אלה.

לוח 4 מציג את סך ההשקעה של הקרנות כולן לפי אשכול חברתי כלכלי*. תושבי הרשויות המקומיות בשלושת האשכולות הנמוכים של המדד (1-3) הוגדרו כשייכים למעמד חברתי-כלכלי נמוך (12%), באשכולות 4-7 - מעמד חברתי-כלכלי בינוני (68%), ובאשכולות 8-10 - מעמד חברתי-כלכלי גבוה (90%).

14% מהתקציב הושקעו ביישובים מהמעמד הנמוך, 74% - ביישובים מהמעמד הבינוני ו-12% ביישובים מהמעמד הגבוה

מלוח 4 ומתרשים 3 עולה כי 14% מהתקציב הושקעו ביישובים מהמעמד הנמוך, 74% ביישובים מהמעמד הבינוני ו-12% הושקעו ביישובים מהמעמד הגבוה. מכאן עולה שההשקעה של הקרנות תאמה את שיעור האוכלוסייה באשכולות השונים, תוך שביישובים מהמעמד החברתי-כלכלי הנמוך היא היתה אף גבוהה במעט מחלקם באוכלוסייה (14% לעומת 12% בהתאמה) וביישובים מהמעמד

לוח 4

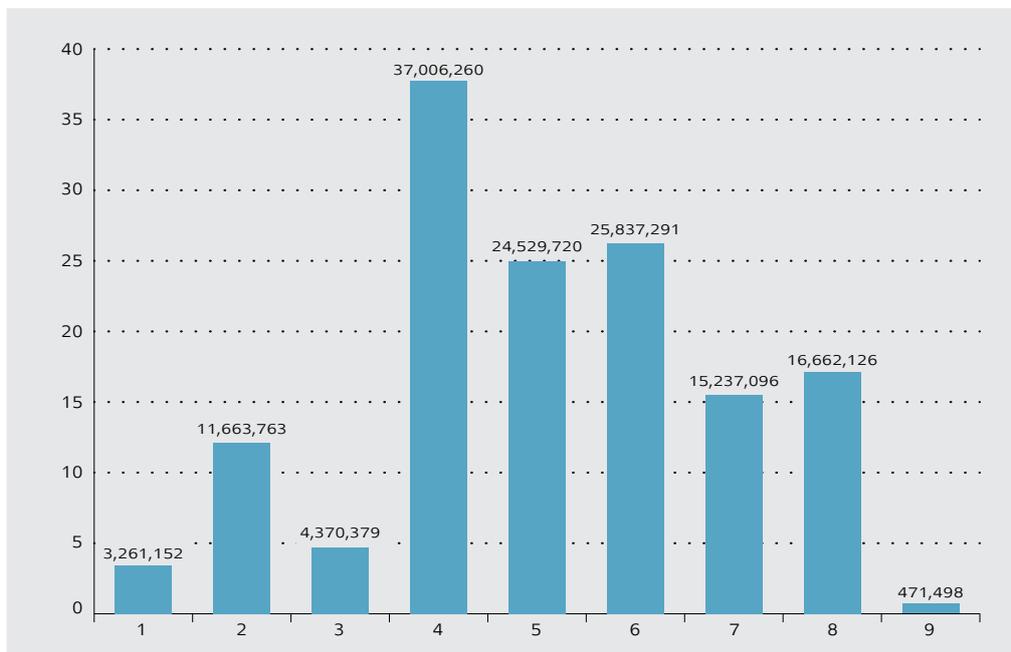
תוכניות לפי אשכול חברתי כלכלי, סכום הסיוע של הביטוח הלאומי והשיעור מהתקציב הכולל, 2012

אשכול חברתי	סכום הסיוע שאושר	אחוז מתקציב הכולל באשכול
1	3,261,152	2%
2	11,663,763	8%
3	4,370,379	3%
4	37,006,260	27%
5	24,529,720	18%
6	25,837,291	19%
7	15,237,096	11%
8	16,662,126	12%
9	471,498	0.34%
סך הכל	139,039,285	78%
תוכניות ארציות או ביישובים ללא אשכול	40,159,551	22%

* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.

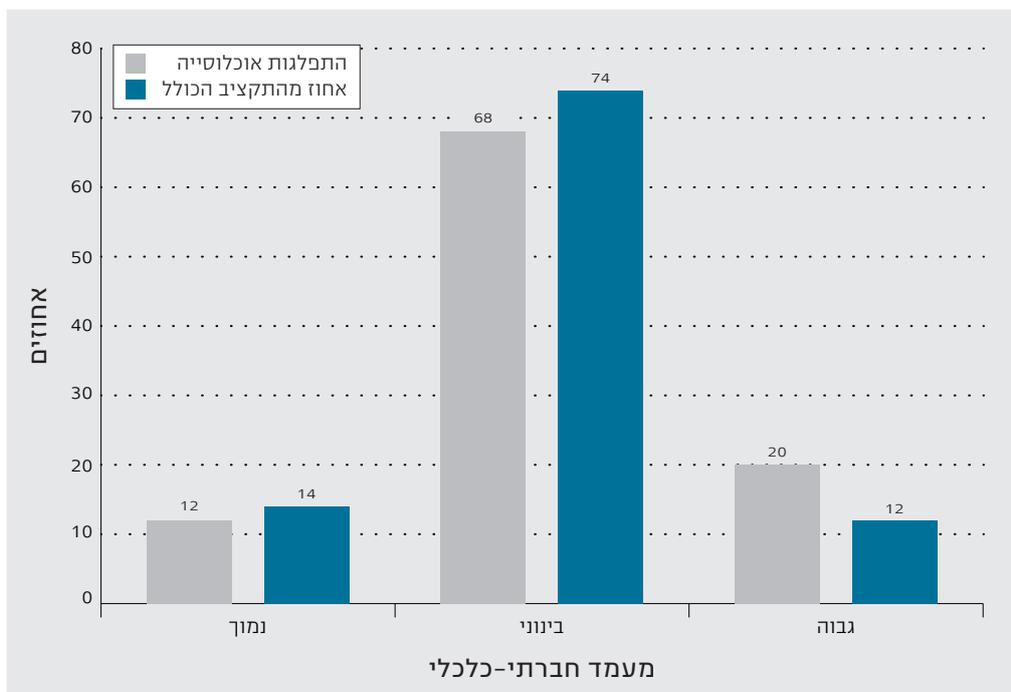
תרשים 2

סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2012



תרשים 3

התפלגות האוכלוסייה והתפלגות הסיוע של הביטוח הלאומי לפי רמה חברתית-כלכלית של הישובים*
 לפי רמה חברתית-כלכלית של הישובים



הגבוה נמוכה מחלקם באוכלוסייה (12% לעומת 20% בהתאמה. נציין עוד, כי השתייכותו של יישוב לאשכול חברתי-כלכלי מסוים נעשית על פי ממוצע המדדים החברתיים-כלכליים באותו יישוב, ולכן כל תושבי היישוב משתייכים לאותו אשכול חברתי-כלכלי למרות השונות ביניהם ברמת ההכנסה. כך שגם ביישובים שהמעמד החברתי שלהם בינוני ואף גבוה, הקרנות מסייעות לאוכלוסיות בסיכון שבהם.

באופן דומה ההשקעה הכספית של הקרנות בתוכניות לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישובים מוצגת גם בתרשים 2.

דוגמאות של תוכניות

הביטוח הלאומי מקדם בשנים האחרונות כמה מיזמים לאוכלוסיות היעד של המוסד, תוך שותפות מקצועית ותקציבית בין הקרנות, לדוגמה - הכנה ושילוב בתעסוקה של אוכלוסיות בסיכון. בעוד שאחדים מהמיזמים רחבי היקף, אחרים נמצאים בשלבים ראשונים כדי לצבור ניסיון ולבנות שותפויות ותשתיות מקצועיות ומחקריות, ואלה יורחבו ויוטמעו בעתיד. להלן סקירה של כמה דוגמאות למיזמים או תוכניות של הקרנות שפעלו בשנים האחרונות.

1. תקשוב כהשתלבות - מחשב לכל ילד עם צרכים מיוחדים

היכולת להשתמש במחשב ובאינטרנט היא מרכיב חיוני ביכולת ההשתלבות של האדם בחברה בת ימינו. גם בעבור אנשים עם מוגבלות המחשב מהווה כלי מרכזי המאפשר נגישות למידע, ללמידה, לעבודה ולפיתוח קשרים חברתיים. בעוד שרוב הילדים חשופים למחשב ומרבים להשתמש בו, רבים מהילדים עם צרכים מיוחדים מאופיינים בתחושת בידוד וניתוק חברתי ואינם משתמשים במחשב בשל הצורך בהתאמות וציוד מיוחדים.

התוכנית **תקשוב כהשתלבות** החלה כניסוי לפני כחמש שנים ועוברת בימים אלו לפריסה ארצית לתלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות של חינוך מיוחד, בכל הנכויות.

התוכנית נועדה לאפשר לתלמידים אלה להשתלב בחברה ובלומדים באמצעות מחשב מותאם, הדרכה וליווי. הנגשת מחשב מאפשרת להם לעקוף את מוגבלותם ובכך לצמצם פערים בינם לבין בני גילם, הן בבית הספר והן ככלי לפיתוח קשרים חברתיים.

במסגרת התוכנית מאותרים התלמידים ומאובחנים צורכי התקשוב שלהם, מוענקים להם מחשב ועזרים מותאמים לביתם, והם מקבלים הדרכה לשימוש בו וליווי באמצעות חונך בבית. בשלב ראשון (שנת 2007) שירתה התוכנית תלמידים עם נכויות פיזית קשות במחוז חיפה והצפון. לפני כשנה הורחבה התוכנית למחוז דרום, שבו משתתפים גם תלמידים עם נכויות אחרות.

עד היום קיבלו במסגרת התוכנית יותר מ-1,300 תלמידים אחד או יותר ממרכיבי התוכנית (מחשב נייד, מחשב נייד או עזרים מיוחדים). התלמידים קיבלו הדרכה ולכמחצית מהם ניתן חונך מלווה בבית.

2. מרכזי תמיכה לסטודנטים עם נכויות שונות במוסדות להשכלה גבוהה

המוסד לביטוח לאומי פועל ומעודד פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלות⁷ באמצעות הרחבת מערך השירותים בקהילה. דגש מיוחד מושם בשנים האחרונות על פיתוח והנגשת שירותים לאנשים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה. המחקרים מראים שמספר שנות הלימוד הוא

7 אדם עם מוגבלות: אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בגללה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים (ס' 5 לחוק השוויון לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח 1998).

בין המנבאים החשובים ביותר בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה⁸ והשכלה מביאה לשיפור באיכות החיים של אנשים אלה⁹.

אחד החסמים להשתלבות סטודנטים עם מוגבלות בלימודים אקדמיים הוא העדר תמיכה מתאימה. כדי להתמודד עם חסם זה, אגף הקרנות¹⁰ יזם תוכנית לפיתוח מרכזי תמיכה לסטודנטים עם מוגבלות - **מהפכה בהשכלה הגבוהה**, כדי להתאים ולהנגיש בעבורם את הלימודים ולמנוע נשירה במהלכם.

החזון של המיזם הוא גידול במספר הסטודנטים עם מוגבלות שיתקבלו למוסדות להשכלה גבוהה, ירכשו השכלה אקדמית וכתוצאה מכך ישתלבו בתעסוקה נורמטיבית בתפקידים ההולמים את יכולתם ואת כישוריהם.

המרכז נועד לעזור לנכים להשתלב בתוכנית לימודים, לשפר מיומנויות למידה, להשתמש בטכנולוגיות מתקדמות, לרכוש כישורי חיים וכישורים חברתיים ולמצות את זכויותיהם.

דגש מיוחד מושם על שינוי עמדות של העובדים, המורים והקהילה בנוגע לקליטת נכים במוסדות להשכלה גבוהה, ועל פרסום ופנייה לנכים כדי לעודדם לפנות להשכלה גבוהה. עד היום אושרו 12 תוכניות במוסדות שונים המהוות את השלב הראשון של המיזם, והביטוח הלאומי מסייע בהיקף של כ-10 מיליון ש"ח. הקרנות פיתחו ומממנות תוכנית הדרכה והכשרה מיוחדת לצוותי כל התוכניות. ב-2012 פורסם "קול קורא" נוסף להרחבת המיזם, ואליו נענו 23 מוסדות נוספים.

נוסף על מיזם זה, פועלת במכללת תל-חי תוכנית ייחודית של שילוב בתעסוקה של סטודנטים עם לקות למידה קשה, שבה מספקים לסטודנטים הדרכה, אבחון תעסוקה, הכוונה והשמה.

3. קבוצות תמיכה לבני משפחה המטפלים בקשישים

הניסיון והמחקר מצביעים על כך כי החלת חוק ביטוח סיעוד לטיפול בקשישים מוגבלים בקהילה לא הפחיתה באחריותם של בני המשפחה המטפלים בהם ורק הגבירה את הצורך לסייע להם. הזקן המוגבל מטופל באופן פורמלי באמצעות שירותי המדינה ובאופן בלתי פורמלי בידי בני המשפחה - בדרך כלל הילדים ובני הזוג. טיפול זה מהווה עומס של ממש הפוגע בתפקודם האישי, והחברתי של בני המשפחה ובתפקודם בעבודה.

מכלל בני המשפחה התומכים בזקנים בישראל כ-2/3 הם ילדים, רובם גרים בקרבת הקשיש, ו-25%-20% הם בני זוג. כ-2/3 הם נשים בנות 55 ויותר. על רקע שינויים דמוגרפיים כמו יציאת נשים לעבודה, הארכת תוחלת החיים, מספר נמוך של ילדים וגירושים, הטיפול בהורה הזקן הפך לנטל פיזי ורגשי קשה על בני המשפחה. אחת הדרכים לסייע להם היא באמצעות קבוצות תמיכה, המספקות מידע ותמיכה רגשית.

במסגרת המיזם הוקמו ב-80 יישובים בארץ קבוצות תמיכה הפועלות לפי מודלים טיפוליים שונים והן מיועדות לכ-1,300 בני משפחה מטפלים. בני המשפחה השתתפו ב-12 מפגשים שפותחו והותאמו למאפייני האוכלוסייה ביישוב (למשל מבחינה תרבותית ולפי הצרכים המקומיים). את המפגשים הנחו במשותף מנחים מקצועיים מנוסים ועובדי רווחה מלשכות הרווחה המקומיות,

מכלל בני המשפחה התומכים בזקנים בישראל כ-2/3 הם ילדיהם, רובם גרים בקרבתם, ו-25%-20% בני זוג. כ-2/3 נשים בנות 55 ויותר

8 ברמן א' ונאון ד' (2004). בוגרי אוניברסיטאות עיוורים וכבדי ראייה: תרומת עמותת על"ה במשך הלימודים ומעקב אחר השתלבותם בתעסוקה. דוח מחקר, מכון ברוקדייל, 2004.

9 פפרמן ב'. שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפישות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה. נגישות בתעסוקה, 10, 2010.

10 זקס ד' ושרויאר נ' (2009). תמיכה אקדמית, תמיכה אנושית ולתמיכה פיזית כמאפשרת את השתתפותם של סטודנטים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה. מתוך דיווח מחקר סופי במימון קרן מחקרים, המוסד לביטוח לאומי.

10 באמצעות הקרן לפיתוח שירותים לנכים והקרן למפעלים מיוחדים.

כחלק מתהליך שיאפשר בעתיד לעובדי הרווחה להטמיע את המודל ולבצע את התוכנית ביישוב באופן עצמאי. המיזם הסתיים במהלך שנת 2013.

4. שילוב אוכלוסיות בסיכון בתעסוקה

הקרן למפעלים מיוחדים, כחלק ממדיניות האגף לפיתוח שירותים, הציבה כאחד מיעדיה העיקריים את התחום של פיתוח תוכניות לשילוב אוכלוסיות בסיכון בתעסוקה. הפעילות בתחום זה החלה לפני כשבע שנים, תחילה בתגובה להצעות שהופנו לקרן ומ-2007 ביוזמות הקרן, באמצעות פרסומים בתקשורת לגופים הרלוונטיים ("קול קורא"): ב-2006 - בנושא שיקום חברתי ותעסוקתי של נפגעי נפש; ב-2007 - בנושא שילוב נשים מוחלשות בתעסוקה ושילוב אנשים עם נכויות בעבודה בשוק הפתוח; וב-2009 בנושא שילוב צעירים בסיכון בתעסוקה.

- **שילוב נשים בתעסוקה** - החל לפעול ב-2009 בכ-20 תוכניות למגוון קבוצות נשים בסיכון חברתי-כלכלי: נשים המקבלות הבטחת הכנסה, נשים שעברו התעללות מינית, גופנית ונפשית, ונשים חד הוריות. התוכניות סיפקו השלמת השכלה, הכשרה מקצועית, העצמה אישית, השמה בעבודה שכירה, פתיחת עסקים קטנים, פיתוח חממות יזמות וליווי לאחר ההשמה. בתוכניות השונות משתתפות כ-2,000 נשים.

- **שילוב צעירים בסיכון בתעסוקה** - מיועד לצעירים בני 20-35, בעלי סיכון להיקלע לתנאי חיים המסכנים את בריאותם הפיזית או הנפשית, הדנים אותם לעוני או המסככים אותם עם החוק. מספרם מוערך בכ-200,000.

בדרך כלל מדובר בצעירים חסרי תמיכה או עורף משפחתי, שאינם יכולים לחלץ את עצמם בכוחותיהם ממחסור ולנצל הזדמנויות נורמטיביות. חלקם זוגות צעירים הנתונים במצבי מצוקה כמו הכנסה נמוכה, חובות והעדר דיור, המתקשים בניהול תקין של משק הבית ובגידול הילדים. אחרים, הסובלים מלקות למידה לא מאובחנת, נמצאים בסיכון גבוה למעורבות בפשיעה, להפוך לדרי רחוב או לעסוק בזנות. בדרך כלל מדובר בכמה מרכיבים בו-זמנית המחריפים את הסיכון.

אוכלוסייה זו נתקלת בכמה חסמים עיקריים בתעסוקה: אי התאמה בין כישוריהם לצורכי המעסיקים; העדר תמיכה של המשפחה; שינויים מבניים במשק (שינויים טכנולוגיים תכופים); אפליה ודעות קדומות של מעסיקים, משפחה וקהילה, המחזקת נורמות ודעות שליליות בנושא עבודה; העדר שירותים מתאימים האמורים לחלץ אותם ממצוקה; ובעיקר העדר כישורים בסיסיים ומסוגלות לעבודה.

בשנים 2009-2012 אושרו 16 תוכניות ייעודיות לצעירים וצעירות בסיכון, הפועלות בעשרות יישובים עירוניים וכפריים ברחבי הארץ, בעיקר בפריפריה או בשכונות מצוקה. כ-2,000 צעירים וצעירות השתתפו בתוכניות השונות.

- **מבוגרים** - הקרן למפעלים מיוחדים מסייעת משנת 2005 בפיתוח תוכניות לשילוב בני 50 ויותר בעבודה בשוק החופשי ומ-2009 לבני 60 ויותר. הוקמו מרכזים ייעודיים בתל אביב ובנהריה המתמקדים בגיוס מעסיקים, בהכשרות ובהשמות של בני 60 ויותר. הקרן ממשיכה לפתח ולהטמיע את העסקת בני 60 ויותר באזורים נוספים בארץ.

5. תוכנית לשדרוג מרכזי יום: הרחבת השימוש במשאב ציבורי

בעשורים האחרונים הוקמו ושודרגו מרכזי יום לקשישים בפריסה ארצית, שבהם יוכלו קשישים מוגבלים לקבל טיפול אישי סיעודי (רחצה, ארוחות, כביסה ושירותים אחרים) לצד הפגת הבדידות באמצעות פעולות חברתיות.

בדיקה העלתה כי רק כ-8% ממקבלי גמלת סיעוד מבקרים במרכז יום. למרות הניסיונות לשפר את תפיסת השירות של מרכזי היום, לא היו שינויים מבחינת יעדיו ותפיסת הפעילות. כיום לאחר חשיבה מחודשת נעשו כמה שינויים במודל הקיים של מרכזי היום המסורתיים, כדי להרחיב את פעילותם. להלן כמה דוגמאות:

- **הרחבת פעילות מרכזי היום לאוכלוסיות שאינן סיעודיות בשעות אחר הצהריים** - תוכנית זו מופעלת באמצעות הקרן למפעלים מיוחדים בשיתוף עם אש"ל ומשרד הרווחה. מדובר בשירות חדשני לפעילות פנאי, חברה וקידום אורח חיים בריא בקרב אוכלוסיית המבוגרים.

במסגרת התוכנית פועלים מרכזי יום בשעות אחר הצהריים כמסגרת חברתית לבני 50 ויותר, מתוך תפיסה שיש להפוך את המקום לשירות חברתי-קהילתי לכלל האוכלוסייה המבוגרת ולנסות לשנות את התפיסה הקיימת שלפיה המרכז נותן מענה רק למוגבלים. התוכנית פועלת בבאר שבע, בקריית ביאליק ובבני ברק ומלווה במחקר.

- **פיתוח מודל למרכז יום גמיש בשעות ההפעלה** - קשישים זכאי חוק סיעוד יוכלו להגיע למרכז היום למספר שעות הזכאות שלהם אך השעות נתונות לבחירתם (לאו דווקא בשעות הבוקר) ולקבל אותו מגוון שירותים.

6. מיזם "עתיד בטוח": קידום מסוגלות לתעסוקה בקרב בני נוער בסיכון

מסוגלות לתעסוקה (employability) היא מכלול היכולות והכישורים המסייעים לאדם להתקבל למקום עבודה, להתמיד ולהתקדם בו או לעבור למקום עבודה חדש ומקדם.

יעד מרכזי של הקרן לילדים ונוער בסיכון הוא לפתח ולקדם תוכנית מערכתית בשיתוף משרד הרווחה, משרד החינוך וצה"ל כדי להקנות כישורים לתעסוקה לבני נוער בסיכון. המטרה היא לספק להם הכשרה מקצועית כדי להשתלב בעבודה או לסייע בהמשך ללימודים גבוהים או להשתלב בשירות בצה"ל. מדובר בנוער שנשר או שאינו מתפקד במסגרות לימוד רגילות, נוער בשולי החוק ונוער החשוף להתעללות ועוני.

מודל ההתערבות **עתיד בטוח** - שפיתחה הקרן - מקנה לנערים ונערות אלה כלים להשתלבות בתעסוקה ובחברה הוא נועד לספק פתרונות שיספקו להם אופק תעסוקה המושתת על אמונה ביכולתם לתפקד כבוגרים עצמאים ולצמצם את התלות במוסדות המדינה. עד היום הוטמע המודל בכ-40 רשויות מקומיות בקרב כ-2,000 בני נוער בסיכון. כחלק ממיזם זה, פותחה תוכנית **הזנק לתעשייה** המלווה תלמידים הנמצאים בסיכון לנשירה מבית הספר כדי להביאם לסיום 12 שנות לימוד עם תעודת בגרות טכנולוגית מוכרת. במסגרת המיזם התלמידים לומדים חרטות וכרסמות, מינהל או חשמל ומחשבים במכללות אקדמיות או בסדנאות מוכרות, משולבים בעבודה בשכר בתעשייה ואחר כך מגויסים לצה"ל. למיזם שותפים משרד החינוך, ביטוח לאומי ועמותת **הזנק** ומשתתפים בו כ-1,000 תלמידים.

סך הסיוע של המוסד לשני המיזמים (**עתיד בטוח והזנק לתעשייה**) מוערך בכ-30 מיליון ש"ח.

7. טיפול בילדים ובני נוער נפגעי תקיפה מינית

מיזם זה משותף לקרן לילדים ונוער בסיכון, קרן רש"י ומשרד הרווחה, והוא פועל משנת 2007 ומהווה מודל לעבודה ולמבנה של מימון תקציבי למרכזי טיפול לילדים נפגעי תקיפה מינית.

ב-30 השנים האחרונות גובר העיסוק הציבורי בארץ ובעולם בהיקף התופעה של פגיעה מינית בקרב ילדים ונוער ובהשלכותיה. הצורך לטפל בילדים אלו חיוני ביותר, לאור העובדה כי ידוע כיום על הנזקים הרבים הנגרמים להם במהלך חייהם באין טיפול הולם ועל ההשפעה החיובית של הטיפול כאשר הוא ניתן.

יעד מרכזי של הקרן לילדים ונוער בסיכון הוא לפתח ולקדם תוכנית מערכתית בשיתוף משרד הרווחה, משרד החינוך וצה"ל כדי להקנות כישורים לתעסוקה לבני נוער בסיכון

האחריות לטיפול בילדים נפגעי תקיפה מינית נחלקת בין כמה משרדי ממשלה בהתאם לתחום העיסוק של המשרד. ההשקעה של כלל השותפים היא כ-40 מיליון ש"ח.

במסגרת המיזם נכתבה תוכנית ארצית לטיפול בקטינים שנפגעו מינית, המבוססת על פעולות חינוך והסברה למניעת הפגיעה, איתור קטינים נפגעים וטיפול בהם. התוכנית מבוססת על סטנדרטים מקצועיים שגיבשו משרד הרווחה, משרד הבריאות ומשרד החינוך. עד כה פותחו 12 מרכזי טיפול אזוריים ובשנת 2012 טופלו בהם 1,399 ילדים.

8. קידום בטיחות בקרב בני נוער

בני הנוער הם העובדים העתידיים של החברה. מתוך גישה הדוגלת במניעה, הוחלט בקרן מנוף שיש להגביר את המודעות לבטיחות בעבודה בקרב בני נוער.

בכל שנה עובדים בחופשת הקיץ כ-20 אלף בני נוער, החשופים לאותם הסיכונים שהעובדים המבוגרים חשופים אליהם, אך מודעותם אליהם ולזכויותיהם נמוכה. בשנים 2006-2008 פנו לחדרי מיון עקב פגיעה בעבודה כ-1,000 בני נוער, 32 בהם אושפזו. בשנת 2011 קיבלו 504 בני נוער דמי פגיעה בגין פגיעה בעבודה.

במסגרות שונות של הקרן לילדים ונוער בסיכון ובבתי ספר **מפתנים** (המופעלים על ידי משרד הרווחה) מתקיימות סדנאות הכשרה לעולם העבודה, שבהן מעמיקים את המודעות גם להתמודדות נכונה עם סיכונים בעבודה. לשם כך פיתחה קרן מנוף, בשיתוף רשת בתי הספר **אורט**, לומדה לבני נוער העוסקת בהתנהגות בטוחה בבית, בבית הספר ובעבודה, הזמינה לכל ברשת האינטרנט.

קרן מנוף מימנה מסע הסברה לבטיחות בעבודה שהפיק ארגון **בטרם**, הפונה לבני נוער העובדים בחופשת הקיץ, ובמסגרתו נפתח דף פייסבוק ובו קישור ללומדת אורט. קישור לדף הופץ בארתי נוער. הודרכו גם בני נוער העובדים בקייטנות.

2. קרן המחקרים של המוסד וחדר המחקר

המוסד לביטוח לאומי תומך במחקרים באמצעות מתן מענקים לחוקרים בתחומי הביטוח הסוציאלי, שוק העבודה, המצב החברתי והמדיניות החברתית. מימון המחקרים ניתן בהתאם לסעיף 36 של חוק הביטוח הלאומי התשי"ג (1935). החוקרים מגישים הצעות למימון מחקרים בתחומים אלה עד חודש דצמבר של כל שנה, ובשנה שלאחר מכן מתקבלות ההחלטות האם לאשר את המימון ובאיזה גובה. בתהליך האישור של הצעות המחקר כמה שלבים: דיון בוועדת המחקרים הפנימית של המוסד וגיבוש המלצות, דיון בוועדת המשנה למחקרים של מועצת המוסד על-פי המלצות הוועדה הפנימית, והחלטה בוועדת הכספים של מועצת המוסד. על הצעת מחקר שאושרה לקבל גם את אישור שר הרווחה והשירותים החברתיים. עדיפות במימון ניתנת למחקרים שיש להם זיקה הדוקה למטרותיו של המוסד ולתחומי פעילותו, למחקרים שמוסיפים ידע כדי לסייע בעיצוב המדיניות החברתית כלכלית ובהערכתה, ולמחקרים שיש להם מקור מימון מלבד קרן המחקרים של המוסד.

סוגי הסיוע של הקרן הם:

- מענק למחקר רגיל - מימון חלקי או מלא למחקר שמתקיימים בו התנאים הנדרשים.
- מענק למחקר מקיף - המוסד רשאי ליזום מחקר מקיף בתחומי אחריותו או להתנות את השתתפותו במחקר מוצע במעורבותם של גורמים נוספים לרבות מהמוסד לביטוח לאומי, אם מדובר בנושא שנמצא בתוכנית העבודה ובסדר העדיפויות שלו.
- מענק להקמה ואחזקה של מאגרי נתונים גדולים הרלוונטיים לעבודת המוסד.

עד כה פותחו 12 מרכזי טיפול אזוריים ובשנת 2012 טופלו בהם 1,399 ילדים

המוסד לביטוח לאומי תומך במחקרים באמצעות מתן מענקים לחוקרים בתחומי הביטוח הסוציאלי

- מענקים לסטודנטים - כדי לעודד חוקרים צעירים לעסוק בתחומים שצוינו, ניתנים מענקים לשניים-שלושה חוקרים בשנה הלומדים בארץ ומגישים עבודת מחקר לתואר שלישי.

לאחר סיומו, המחקר מתפרסם באתר האינטרנט של המוסד תוך ציון העובדה שקיבל את תמיכת הקרן. השנה הועלו לאתר כל המחקרים שנעשו בתמיכת הקרן מאז הקמתה, ככל שהיה אפשר לאתרם.

מאז הקמתו מימן המוסד באופן חלקי או מלא כ-160 מחקרים, וסייע לבסיסי נתונים ומענקי מחקר לסטודנטים, חלקם נמצאים בשלבי עבודתם השונים. תנאי הזכאות לקבלת מימון מהקרן ואופן הגשת הבקשות מפורטים באתר בלשונית **קרנות**.

חדר המחקר

כחלק מהרחבת האפשרויות למחקר, נפתח ב-2011 במינהל המחקר והתכנון של המוסד (במשרד הראשי בירושלים) חדר מחקר, שבו חוקרים יכולים להשתמש למחקריהם בבסיסי הנתונים שבמוסד, תוך שימוש בקבצים שהוכנו במיוחד לכך ללא פרטים מזהים. בחדר המחקר שלוש עמדות אישיות ותוכנות מתאימות לעיבוד נתונים כגון SPSS, STATA ו-SAS. ההסדרים בנוגע לשימוש בחדר המחקר עדיין בהתהוותם שכן מדובר בפעילות חדשה שאי אפשר לדעת את היקפה מראש.

השימוש בחדר כפוף לנוהל המחייב את החוקרים המשתמשים בו לעבור בדיקה ביטחונית הכוללת חתימה על מסמך שמירת סודיות.

בדומה לנוהל בקרן המחקרים, עם סיום המחקר מתבקשים החוקרים לפרסם את תוצאות המחקר באופן המתואם עם הביטוח הלאומי.

מאז הקמתו מימן הביטוח הלאומי באופן חלקי או מלא כ-160 מחקרים וסייע לבסיסי נתונים ומענקי מחקר לסטודנטים

3. שירות הייעוץ לקשיש

הזכויות המוקנות לאדם בגיל הזיקנה בידי המוסד לביטוח לאומי - חלקן כגמלה בכסף וחלקן כגמלה בעין - מהוות בסיס משמעותי לקיומו: קצבת זיקנה, קצבת שאירים, השלמת הכנסה, סיעוד ושירות במסגרת שירות הייעוץ לקשיש. האדם בגיל זיקנה זכאי גם למגוון של זכויות ושירותים הניתנים בידי ארגונים ומוסדות ציבוריים וממשלתיים, עמותות וגופים אחרים הנובעים ממעמדו במוסד לביטוח לאומי. שירותי הייעוץ לקשיש מתמקדים בדרך כלל בהנגשת השירותים לקשישים, בעזרה במיצוי זכויותיהם ובהענקת קשר חברתי קבוע ותומך לנזקקים לו.

שירותי הייעוץ לקשיש מתמקדים בדרך כלל בהנגשת השירותים לקשישים, בעזרה במיצוי זכויותיהם ובהענקת קשר חברתי קבוע ותומך לנזקקים לו

א. ייעוץ

למרות הקדמה הטכנולוגית, בשל מאפייני הזיקנה, קשישים רבים עדיין מתקשים לממש את זכויותיהם הן במוסד לביטוח לאומי והן בגופים אחרים בקהילה. זאת ועוד: שירותים משלימים וזכויות נוספות המוקנות לקשישים ברשויות ובמסגרות אחרות אינם אחידים ואף הם אינם נגישים דיים. המתנדב היועץ מטעם שירות הייעוץ לקשיש אוסף מהקשיש את המידע הרלוונטי ומספק לו את המידע הדרוש לו למצות את זכויותיו בדרכים שונות (תרגום, שיחה, הפניה פעילה וסיוע מעשי). הייעוץ ניתן בסניפים בקבלת קהל או בטלפון, במוקד טלפוני ארצי בשפות שונות, ובשיחות טלפון יזומות - בעיקר לאוכלוסייה בפריפריה. בשנת 2012 קיבלו ייעוץ כ-170,000 קשישים.

ב. ביקורי בית ראשוניים

ביקורי בית ראשוניים מתקיימים אצל קשישים שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון, כגון קשישים בני יותר מ-80, קשישים סיעודיים, קשישים שמונה בעבורם מקבל גמלה, קשישים שתביעתם לסיעוד נדחתה

ואלמנות/ים. הביקורים הם כלי לבקרה ואיתור קשישים הנמצאים בסיכון והזנחה. המידע המתקבל מאפשר למוסד לוודא כי הגמלאות המשולמות אכן מנוצלות לטובת הקשיש. הביקורים הראשוניים מהווים גם כלי חשוב למיצוי זכויותיהם של מי שמתקשים לממשן עקב מגבלות פיזיות (הגמלה להבטחת הכנסה וגמלת סיעוד).

המתנדב בביקור הראשוני מקבל הכשרה והדרכה קבועה. התרשמותו מהווה בסיס להערכת מצב הקשיש בידי איש המקצוע בשירות לצורך המשך התערבות והפניה לגורמים המטפלים במוסד ובקהילה. בשנת 2012 התקיימו כ-30,000 ביקורי בית ראשוניים.

ג. ביקורי בית חברתיים קבועים

קשישים המרותקים לבתיהם וקשישים בודדים אינם זוכים לקשר חברתי קבוע ותומך. גם המפגשים עם מטפלים או נותני שירותים אינם נתפסים בעיניהם כקשר חברתי מספק, ואף לא בן או בת זוג המטפלים בהם. מבקרי הבית הקבועים מקיימים קשר אישי קבוע אצל מי שהביעו את רצונם בביקור על רקע תחושת בדידות שדיווחו עליה. הביקור הקבוע מהווה גם הוא מקור לבקרה על הטיפול בקשיש. הקשרים הנרקמים בין הקשישים למתנדבים, לעתים קשרי חברות קרובים, הוכיחו עם השנים את תרומתם הרבה לאיכות חייו של הקשיש ולרווחתו. הביקורים מתקיימים בהתאם לפריסת השירות, למשאבים הקיימים ולשיקול הדעת המקצועי בכל מחלקה. בשנת 2012 התקיימו ביקורי בית קבועים אצל כ-9,000 קשישים.

ב-2012 התקיימו כ-30 אלף ביקורי בית ראשוניים. ביקורי בית קבועים התקיימו אצל כ-9,000 קשישים

ד. קבוצות תמיכה לאלמנות/ים

התאלמנות בגיל הזיקנה היא משבר הפוגע באיכות החיים בהיבטים השונים. במחלקות הייעוץ לקשיש בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי מתקיימות זה כ-30 שנה קבוצות תמיכה לאלמנות/ים בגיל הזיקנה, המלוות, תומכות ומייעצות בשעת משבר ומסייעות להם להתארגן להמשך חייהם.

פעילות נוספת בקרב אלמנות/ים נעשית באמצעות מתנדבים מקצועיים: פנייה בטלפון לצורך ניחומים והיכרות, הזמנה ליום מידע מיוחד בנושא זכויות אלמנות/ים והצעה להשתתף בהמשך בקבוצת תמיכה.

הקשר נוצר בדרך כלל בסמוך למשבר. בשנת 2012 התקיימו כ-50 קבוצות תמיכה ברחבי הארץ.

ה. ימי מידע

ימי המידע הם אמצעי להסברה וליצירת קשר ישיר עם המבוטחים בנושאים שונים בזיקנה: מידע לפורשים חדשים, זכויות אלמנות ואלמנים, זכויות ניצולי שואה, תמיכה בחולי דמנציה ועוד. המחלקות פונות באמצעות מכתבים אישיים לקהל היעד בכל נושא ומזמינות אותם למפגש יומי שבו מסופק מידע על הזכויות בביטוח הלאומי ועל השירותים השונים בקהילה. ימים אלה תורמים רבות לתדמית המוסד ומאפשרים מגע ישיר עם הקהל והמשך הקשר בעתיד.

ימי מיצוי זכויות בפריפריה: קשישים בפריפריה מתמודדים בדרך כלל עם העדר שירותים זמינים והעדר נציגות של מוסדות רשמיים. לכן ימי המידע הותאמו גם ליישובים אלה, והם מתקיימים בשיתוף עם המחלקות לשירותים חברתיים במקום, המספקות תשובות פרטניות לכל פונה בקהל.

הקשר עם הקשישים נוצר בדרך כלל בסמוך למשבר. ב-2012 התקיימו כ-50 קבוצות תמיכה ברחבי הארץ

לוח 1

מספר מקבלי השירותים בשירות הייעוץ לקשיש לפי סוג השירות, 2012-2011

סוג שירות	2011	2012
ייעוץ	151,900	168,416
ביקורי בית ראשוניים	25,566	26,832
ביקורי בית חברתיים קבועים	8,577	8,458
קבוצות תמיכה	45	51
ימי מידע	92	112

לוח 2

מספר מקבלי השירותים בשירות הייעוץ לקשיש לפי סניף, 2012-2011

סניף	2012				2011				ייעוץ	
	ימי מידע	קבוצות תמיכה	ביקורי בית חברתיים קבועים	ביקורי בית ראשוניים	ימי מידע	קבוצות תמיכה	ביקורי בית חברתיים קבועים	ביקורי בית ראשוניים		
אשדוד	2	1	213	1007	4056	1	2	204	861	4219
אשקלון	6	2	282	566	3923	5	2	294	508	3627
באר שבע	9	2	337	770	6994	11	2	322	648	5646
בני ברק	4	0	38	315	2099	3	0	38	191	1669
חדרה	2	1	273	707	5354	3	1	279	710	3418
חולון	5	1	140	907	5324	5	2	144	764	5528
חיפה	2	6	557	1044	8398	1	3	559	1068	7800
טבריה	2	3	571	634	5694	2	4	620	619	5827
יפו	5	2	431	1213	10628	9	3	420	1490	12264
ירושלים	6	3	722	2441	11316	5	2	698	2495	9752
כפר סבא	2	2	341	697	6902	1	2	388	898	6356
כרמיאל	4	1	236	741	4430	2	1	247	630	3207
נהריה	3	1	389	1381	3931	2	1	396	1346	3739
נצרת	3	1	177	3913	6420	1	3	190	3086	5559
נתניה	5	3	692	1878	12337	10	2	685	1829	11249
עפולה	4	3	230	956	3908	0	0	228	774	2337
פתח תקוה	7	2	431	1051	9078	2	3	466	1354	7248
קריות	4	2	512	1274	5506	4	2	498	1126	5386
ראשון לציון	3	4	507	1752	9263	3	2	469	1347	9216
רחובות	10	1	451	860	10147	4	1	447	885	9792
רמלה	4	1	262	645	6523	1	0	256	794	5076
רמת גן	8	2	317	1164	11315	5	2	340	937	10542
תל אביב	12	7	349	916	14870	12	5	389	1206	12443
סך הכל	112	51	8458	26832	168416	92	45	8577	25566	151900

נספחים

פרסומים



סקרים

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2011, סקר מס' 236, ינואר 2012

בפרסום זה נתונים על הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנת 2011 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים כלליים על בני הזוג החייבים בדמי המזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. בפרסום פרק הדין בנשים שקיבלו השלמת הכנסה נוסף על דמי המזונות, כולל מאפייניהן בהשוואה לכלל הנשים המקבלות דמי מזונות, ולראשונה מתואר גם מצב התעסוקה של הגברים החייבים בדמי מזונות.

עד שנת 2002, אוכלוסיית מקבלות דמי מזונות היתה במגמת התרחבות, ומספרן הגיע לכ-28,000 בשנה זו. לאחר מכן התהפכה המגמה ומספרן הצטמצם בכ-10,000 ב-9 שנים. אם מגמה זו תימשך, מספרן ישאף לאפס בשני עשורים.

בדצמבר 2011 19,070 נשים קיבלו דמי מזונות לעומת 19,820 בחודש המקביל ב-2010. המאפיינים של נשים שחדלו לקבל דמי מזונות שונים מהמאפיינים של הנשים שהצטרפו לראשונה ב-2011 למקבלות: כצפוי, המצטרפות החדשות צעירות יותר ואמהות לילדים רבים יותר ועדיין נשואות לחייב. גם במעמד התעסוקה נמצאו הבדלים: שיעור הנשים המועסקות קטן יותר אצל הנשים שהצטרפו לראשונה ב-2011.

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2011, סקר מס' 237, פברואר 2012

הפרסום מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2012 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפיינים שונים, בהם מאפייני דמוגרפיה ומאפייני תעסוקה. המקור לנתונים הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו.

פחות משליש מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2011. שיעור זה נמוך, הן בהיבט היסטורי והן בהיבט של השוואה בינלאומית: בשנים שקדמו לשינויי החקיקה שהחמירו בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, 2002-2003, שיעור הזכאים היה גבוה יותר והגיע לכ-45% מהבלתי המועסקים ב-2001. בשנים האחרונות שיעור זה הגיע לשפל והוא בין הנמוכים ביותר בהשוואה למדינות החברות בארגון ה-OECD. במדינות בעלות מסורת של ביטחון סוציאלי משמעותי, כגון נורווגיה וצרפת, שיעור הזכאים מגיע ל-75% מכלל המובטלים.

המחצית הראשונה של שנת 2011 אופיינה בירידה בשיעור הבלתי מועסקים: מ-6.5% (בניכוי גורמים עונתיים) בסוף שנת 2010 ל-6% ברבעון הראשון של 2011 ול-5.5% ברבעון השני. הירידה בשיעור האבטלה היתה מלווה בירידה באחוז כוח העבודה האזרחי באוכלוסייה. משמעות הדבר שחלק מהמובטלים התייאשו מלמצוא עבודה ויצאו מכוח העבודה. במחצית השנייה נבלמה מגמת הירידה ושיעור האבטלה התייצב ל-5.5%. גם אחוז כוח העבודה נשאר ללא שינוי. בסך הכול היה שיעור האבטלה הממוצע בשנת 2011 5.7% לעומת 6.6% ב-2010 - ירידה של כ-14%.

גם במספר המקבלים דמי אבטלה היתה ירידה במחצית הראשונה של שנת 2011 לעומת המחצית השנייה של 2010, אך במחצית השנייה היתה עלייה שביטלה את הירידה הקודמת. בסך הכל ירד בכ-2% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה, לעומת שנת 2010.

הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2011 היתה מתונה יותר מהירידה של הבלתי מועסקים, ועל כן שיעור מקבלי דמי האבטלה בכלל הבלתי מועסקים עלה מ-28.1% ל-31.5%.

רפאלה כהן, חברות בקופת חולים, 2011, סקר מס' 238, יוני 2012

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2011 בהשוואה ל-2010. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי ישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2011, כ-7.75 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.3% בקופת החולים הכללית, כ-25.0% בקופת חולים מכבי, כ-13.6% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.1% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2011 כ-269 אלף מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-99,000 מבוטחים עברו לקופה אחרת. נמצא עוד, כי בקופת חולים מכבי מבוטחת האוכלוסייה בעלת ההכנסה הגבוהה ביותר לעומת הקופות האחרות.

שנטל וסרשטיין, מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2011, סקר מס' 239, יולי 2012

פרסום זה מציג נתונים על משפחות שקיבלו גמלאות לילדים בשנת 2011 בהשוואה לשנים קודמות - קצבאות ילדים, מענק לימודים ותוספת משפחה.

בשנת 2011 קיבלו כ-1,049 אלף משפחות קצבאות ילדים בעבור כ-2.5 מיליון ילדים. חלקן של המשפחות עם שלושה וארבעה ילדים גדל בהתמדה בחמש השנים האחרונות.

מענק לימודים קיבלו בשנה זו כ-83 אלף משפחות, שבהן כ-147 אלף ילדים. בפרסום מוצגים מאפייני שכר של משפחות אלה, נתונים על משפחות חד-הוריות שקיבלו את המענק וכן השוואה לכמה מדינות באירופה.

תוספת משפחה קיבלו בשנה זו כ-24 אלף משפחות, כ-60% בהן משפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

ז'ק בנדלק, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 2010, סקר מס' 240, ספטמבר 2012

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנת 2010. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאים המבוטחים בביטוח הלאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד האי-שוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2010 היו רשומים בקובצי המוסד כ-3.1 מיליון שכירים, כ-238 אלף עובדים עצמאים וכ-41 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 9,013 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 8,424 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-36% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-35% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

אבנר שרף, פשיטות רגל ופירוק תאגיד – תשלומי גמלאות וגביית חובות 2011, סקר מס' 241, ספטמבר 2012

פרסום זה סוקר נתונים על תשלומי ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד בשנת 2011 תוך השוואה לשנים קודמות. בדוח ממצאים על חובות בדמי ביטוח של מעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל ועל גבייתם.

בשנת 2011 הוחל לטפל הענף ב-482 תיקי מעסיקים בפירוק ופשיטת רגל שבהם הוגשו תביעות עובדים ותביעות קופות גמל. במהלך השנה אושרו 7.4 אלף תביעות עובדים ושולמו 258 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות גמל. בשנת 2011 גבה המוסד מהמפרקים 13.1 מיליון ש"ח בגין גמלאות ששולמו בעבר.

במקביל פעל המוסד לגביית חובות בדמי ביטוח ממעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל, וגבה בשנה זו מהמפרקים 32.4 מיליון ש"ח בגין חובות אלה.

אופיר פינטו, מקבלי קצבת נכות בשנת 2011 – מאפיינים דמוגרפיים, רפואיים ותעסוקתיים, סקר מס' 242, נובמבר 2012

סקר זה, שיזם הביטוח הלאומי בשיתוף עם מכון ברוקדייל, העלה כי בישראל חיים כמיליון איש המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם. כרבע מהם מקבלים קצבת נכות מהמוסד.

הפרסום מציג מאפיינים דמוגרפיים, רפואיים, תעסוקתיים ועוד, של מקבלי קצבת נכות בשנת 2011. המצב הרפואי ומצב התעסוקה נותחו בנפרד, כדי לשרטט פרופיל שכיח של מקבלי הקצבה. בפרסום מוצגת גם השוואה בין מאפייניהם של מקבלי קצבת נכות למאפייני התחלואה בישראל. בסקר נעשה שימוש בנתוני האוכלוסייה ובמדדי הבריאות כפי שהם עולים מפרסומי הלמ"ס. הנתונים על מקבלי קצבת נכות נוגעים לחודש דצמבר 2011 וכוללים את המידע שהיה קיים במוסד באותו מועד.

אופיר פינטו, פעילות אגף השיקום בשנת 2011, סקר מס' 243, נובמבר 2012

הפרסום סוקר את פעילות אגף השיקום בשנת 2011 תוך התמקדות בשיקום המקצועי ומציג גם את הרכב ההוצאה על שיקום מקצועי בשנה זו.

אגף השיקום מפעיל ומספק שירותי שיקום מקצועי, לזכאים שנפלטו משוק העבודה או שהם נעדרי ניסיון תעסוקה, במטרה לשלבם בעבודה. האמצעי העיקרי בעבודת השיקום הוא הקשר האישי בין המשתקם לפקידי שיקום. פקידי השיקום, שהם עובדים סוציאליים, גם מספקים חוות דעת מקצועיות לאגפי הגמלאות בנושאים שונים, מסייעים לאוכלוסיות שונות במיצוי זכויות ומטפלים בשעת משבר בנכים ואלמנות.

בשנת 2011 פנו 7,829 לשיקום מקצועי, כ-80% בהם היו שייכים לענף נכות כללית. בסך הכל השתתפו 21,021 משתקמים ב-42,325 תוכניות שיקום שונות כך שבמוצע כל משתקם השתתף בשתי תוכניות, שאחת מהן לפחות היתה אבחון לתוכנית. 4,081 איש (שהם כ-71% מהאנשים שסיימו בהצלחה תוכנית שיקום לא כולל מי שהטיפול בהם הופסק), הצליחו להשתלב בשוק העבודה החופשי.

השנה הוחלט לבחון את תרומת פעילות אגף השיקום לשיפור ממדי התעסוקה בקרב אוכלוסיות מודרות בכלל ונכים כלליים בפרט, וכן את הפעילות בקרב מקבלי קצבת נכות, המהווים את חלק הארי של הפונים לעזרת האגף.

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2012, סקר מס' 244, ינואר 2013

בפרסום זה נתונים על הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנת 2012 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים כלליים על בני הזוג החייבים בדמי המזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח הלאומי. בפרסום גם פרק הדן בנשים שקיבלו השלמת הכנסה נוסף על דמי המזונות, כולל מאפייניהן בהשוואה לכלל הנשים המקבלות דמי מזונות.

סך כל התיקים הפעילים היה כ-51 אלף בסוף שנת 2012: 18,600 תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות ו-32,400 תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום ויש חוב מצד בן הזוג. מאז הפעלת חוק המזונות ב-1972, נפתחו בסך הכול כ-97,000 תיקי דמי מזונות; כ-46,000 בהם אינם פעילים כיום, כלומר כל החוב שולם והאישה חדלה לקבל תשלום מהביטוח הלאומי.

בשנת 2012 שילם המוסד 420 מיליון ש"ח לנשים עם פסק דין וגבה 204 מיליון ש"ח מהחייבים - שיעור הגבוה ביותר מ-10% מהגבייה בשנת 2011.

החוב המצטבר הסתכם ב-4.6 מיליארד ש"ח; שליש ממנו "חוב אבוד", שכן חלק מהחייבים נמנים עם מי שלא יכלו לשלם את חובם (חייבים שנפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שלא היתה להם הכנסה מלבד הגמלה להבטחת הכנסה).

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2012, סקר מס' 245, פברואר 2013

הפרסום מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2012 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפיינים שונים, בהם מאפייני דמוגרפיה ומאפייני תעסוקה. המקור לנתונים הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו.

בעקבות שינויים ושיפורים שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדגימה ובשיטות חישוב של שיעור האבטלה, עלה בשיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי. מכאן ששיעור מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים, שהיה נמוך במיוחד לפי שיטות הקודמות, נמוך בפועל אף יותר.

בשנת 2012 עלה בכ-8% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. מספר הבלתי מועסקים עלה עלייה מתונה יותר. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-62 אלף איש בממוצע לחודש לעומת כ-57 אלף ב-2011. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-247 אלף לעומת 244 אלף בשנה הקודמת, כלומר רבע מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה.

אבנר שרף, פשיטות רגל ופירוק תאגיד – תשלומי גמלאות וגביית חובות 2012, סקר מס' 246, יולי 2013

פרסום זה סוקר נתונים על תשלומי ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד בשנת 2012 תוך השוואה לשנים קודמות. בדוח ממצאים על חובות בדמי ביטוח של מעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל ועל גבייתם.

בשנת 2012 החל הענף לטפל ב-465 תיקי מעסיקים בפירוק ופשיטת רגל שבהם הוגשו תביעות עובדים ותביעות קופות גמל. במהלך השנה אושרו 9.1 אלף תביעות עובדים ושולמו 296 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל. בשנת 2012 גבה המוסד מהמפרקים 31.7 מיליון ש"ח בגין גמלאות ששולמו בעבר.

במקביל פעל המוסד לגביית חובות בדמי ביטוח ממעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל, וגבה מהמפרקים 28.5 מיליון ש"ח בגין חובות אלה.

שנטל וסרשטיין, **מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2010**, סקר מס' 247, ספטמבר 2011

בפרסום מוצגים נתונים על נשים שקיבלו אחת מגמלאות האמהות וגברים שקיבלו דמי לידה לאב בשנים 2011-2012 בהשוואה לשנים קודמות, ותוך פירוט של מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני תעסוקה ושכר של המקבלים. בנוגע לנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון מובאים גם מאפיינים רפואיים.

בשנת 2012 שולם מענק לידה לכ-169 אלף נשים, כ-66% בהן קיבלו דמי לידה. רוב הלידות (97.7%) היו לידות של ילד אחד, עוד 2.3% היו לידות של תאומים, וב-94 לידות נולדו שלושה ילדים ויותר. מספר הגברים שקיבלו גמלה בשנה זו - כ-430, ומספר הנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון - כ-11,000.

בכל גמלאות האמהות מספר המקבלות גדל בשנים 2011 ו-2012.

רפאלה כהן, **חברות בקופת חולים, 2012**, סקר מס' 248, יולי 2013

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2012 בהשוואה ל-2011. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי ישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2012, כ-7.9 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.3% בקופת החולים הכללית, כ-25.0% בקופת חולים מכבי, כ-13.6% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.1% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2012 כ-280,230 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-104 אלף מבוטחים עברו לקופה אחרת. כשליש מהמעברים נעשו באמצעות האינטרנט. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה יותר.

מחקרים לדיון

נועם זוסמן ואסתר טולידנו, **טרור ומשקל יילודים**, מחקר מס' 107, יולי 2012

המחקר בוחן את השפעת פיגועי הטרור במהלך האינתיפדה השנייה, שפרצה בשלהי שנת 2000, על משקל היילודים בישראל.

הממצא המרכזי של המחקר הוא שלפיגועי הטרור שאירעו בזמן ההיריון לא היתה השפעה על משקל היילודים ועל ההסתברות להיוולד במשקל נמוך. התוצאה תקפה אפילו במקרים של פיגועים קטלניים שהתרחשו בעיר המגורים של היולדת או ביהודה ושומרון וירושלים מוכי הטרור.

המחקרים המעטים בעולם מצביעים בדרך כלל על השפעה שלילית, ואפשר לשער שהעדר ההשפעה בישראל קשורה לחוסנה של האוכלוסייה כתוצאה משגרת החיים בצלם של מעשי איבה.

מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, אלכסנדר פרומן, אלכס גאליה ודניאל גוטליב, ביטחון תזונתי 2011 – מהלך הסקר והמצאים, מחקר מס' 108, אוקטובר 2012

הפרסום מציג ממצאים מסקר על רמת הביטחון התזונתי בישראל לשנת 2011. השתתפו בו כ-6,000 משפחות, והוא מתבסס על תשובותיהם הסובייקטיביות של הנשאלים לשאלון מובנה המופעל בין היתר במשרד החקלאות האמריקני. על פי הממצאים, 81.3% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי ו-18.7% חיים באי-ביטחון תזונתי - יותר ממחציתם ב"אי ביטחון תזונתי ניכר". כ-60% מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, בדרך כלל בארגוני סיוע, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון ושיעורי העוני המחושבים בדוח העוני והפערים החברתיים לקבוצות אוכלוסייה שונות: האי-ביטחון התזונתי מתרכז במשפחות גדולות, ערביות וחד-הוריות.

מירי אנדבלד, ניידות ואי-שוויון בשכר 1990-2005, מחקר מס' 109, נובמבר 2012

המחקר בדק את רמת הניידות בשכר השכירים בישראל והשינויים שחלו בה בשלוש תקופות זמן: 1990-1995, 1995-2000 ו-2000-2005. כמקור הנתונים שימשו נתוני השכר המינהליים של רשויות המס, שבהם מידע מהימן על שכר כלל השכירים בישראל. לפי הממצאים, רמת הניידות בהכנסות השכירים בישראל ירדה לאורך העשור וחצי המתואר. על פי אחד מהמדדים, רמת הניידות בשכר כלל השכירים ירדה בכ-14%, של הגברים בכ-13% ושל הנשים בכ-20%. המחקר מוביל גם למסקנה שרמת הניידות בשכר בישראל במחצית הראשונה של שנות האלפיים אינה גבוהה.

הירידה בניידות בשכר התרחשה בשני הכיוונים, הן כלפי מעלה והן כלפי מטה. הירידה בניידות למעלה של עובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר עשויה להעיד על מגמה של עלייה ברמת העוני הפרמננטי בישראל. בקרב הנשים רמת הניידות בשכר נמצאה נמוכה מזו של הגברים, וירידתה לאורך זמן תלויה יותר. מדידת הניידות במונחים של אי שוויון מעלה שהעלייה באי-שוויון בשכר התרחשה במקביל לירידה בניידות בשכר.

דניז נאון, נורית שטרסברג, אסף בן-שהם, דפנה הרן, רבקה פריאור ודוד אלכסנדר גאליה, בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה, מחקר מס' 110, ינואר 2013

בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת צורכי הנכים בראשות השופט לרון ז"ל, התקבל תיקון בחוק הביטוח הלאומי, ששינה את מבנה קצבת הנכות הכללית ואת תנאי הזכאות לקבלתה. השינוי היה אמור לשמש תמריץ לאנשים עם מוגבלות שיכולים לעבוד, להשתלב בשוק העבודה או להגדיל את היקף השתתפותם בו. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי וביזמתו, מבצעים מחקר מעקב אחר השלכות התיקון בחוק על מצב התעסוקה של בעלי מוגבלות בגיל העבודה (18-67) בישראל.

הפרסום מציג את הממצאים הראשוניים של המחקר, שנעשה בסוף 2009 עד תחילת 2010. מוצגים בו שיעורים של כלל בעלי המוגבלות ושיעורים של סוגי המוגבלות השונים (פיזית, נפשית, חושית

וקוגניטיבית) באוכלוסייה בגיל העבודה, תוך התייחסות למאפייני האנשים המוגבלים, בעיקר בתחום התעסוקה (מצב תעסוקה, משאבים לתעסוקה, מאפייני העבודות של מי שמועסקים, מוטיבציה לעבוד בקרב מי שאינם מועסקים, והעזרה הדרושה להם לצורך שילוב בשוק העבודה).

מן המחקר עלו הממצאים האלה:

- ומתוך כלל האוכלוסייה בגיל העבודה, 24.7% בעלי מוגבלות בדרגות שונות (כמיליון איש). כ-1/5 מהם (כ-200 אלף איש) מקבלים קצבת נכות כללית.
- כמחצית מכלל בעלי המוגבלות מועסקים.
- לרבים מבעלי המוגבלות שאינם מועסקים יש מוטיבציה לעבוד. אלה מהווים אוכלוסיית יעד לשילוב בשוק העבודה אם יספקו להם תמיכה וסיוע, כגון הכוונה מקצועית, עזרה במציאת עבודה, התאמות במקום העבודה ואמצעי תחבורה למקום העבודה.

אופיר פינטו, ההסתברות להצטרף אל מערכת קצבת הנכות במסגרת חוק הביטוח הלאומי ולצאת ממנה, מחקר מס' 111, ינואר 2013

משנת 1974, שבה הוחל ביטוח נכות, גדל מספר הזכאים לקצבה מדי שנה בשנה, ובשני העשורים האחרונים הואץ הגידול גם ביחס לקצב גידול האוכלוסייה הכללית. המחקר בדק את הסיבות לגידול במספר המקבלים בתקופה זו וכן את ההסתברות לקבל קצבה ולחדול מלקבלה ואת הגורמים המשפיעים על הסתברות זו.

על-פי הממצאים, לגידול במספר המקבלים שתי סיבות עיקריות: גידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה והמצב הכלכלי הקשה: בתקופות של גאות או שפל כלכליים, אנשים עם מוגבלות הם בין הראשונים להיפלט מהעבודה והאחרונים לחזור אליו.

ממצאים אלה ואחרים נועדו לסייע בבחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ולספק כלים נוספים לקובעי המדיניות.

ג'ני ברודסקי, שירלי רזניצקי ויניב כהן, תוכנית ניסיונית למתן גמלאות כספיות במסגרת חוק ביטוח סיעוד, מחקר מס' 112, אפריל 2013

המוסד לביטוח לאומי הפעיל ממארכ 2008 עד אפריל 2013 בתשעה מסניפי המוסד תוכנית ניסיונית, המאפשרת לזכאי חוק ביטוח סיעוד לבחור בגמלה בכסף במקום גמלה בעין. המחקר נועד לבחון את השפעות הניסוי על הזקן ומשפחתו ולספק כלי לקובעי המדיניות שיסייע להם להחליט אם להחילו בפריסה ארצית. מקורות המידע למחקר היו נתונים מינהליים של הביטוח הלאומי, ראיונות טלפוניים עם בני המשפחה של המטופלים וביקורי בית אצלם, וראיונות עומק עם אנשי מקצוע ואנשי מפתח בתחום.

ממצאי המחקר עולה, כי היקף הבחירה בגמלה בכסף היה מצומצם - כ-4.5%. בקרב בעלי היתר לעובד זר אחוז הבוחרים היה כ-9.8%, ועולים (שעלו משנות ה-90 ואילך) בחרו בגמלה זו הרבה פחות מוותיקים. עוד העלה המחקר, כי מקבלי גמלה בכסף מוגבלים בתפקודם יותר מן המקבלים גמלה בעין, ובני המשפחה התומכים במקבלי הגמלה בכסף בעלי השכלה רבה יותר ומצב כלכלי טוב יותר. השיקולים העיקריים לבחירה בגמלה בכסף היו חיסכון כספי ורצון לניהול עצמי של הטיפול, והשיקולים שלא לבחור בה - ההנחה שאין בה חיסכון כספי, חוסר רצון להתמודד עם המטפלת ללא חברת הסיעוד וחשש מפני חיפוש מטפלת מחליפה בשעת הצורך.

הן מקבלי הגמלה בכסף והן מקבלי הגמלה בעין הביעו שביעות רצון גבוהה מעבודת המטפלות, וברוב תחומי הטיפול האישי והעזרה התפקודית שנבדקו לא נמצאו הבדלים בין שתי הקבוצות. בכמה תחומים נמצא שהטיפול של המטפלים בשכר במקבלי גמלה בכסף טוב יותר מהטיפול במקבלי גמלה בעין, אך ההבדל אינו גדול אף שהוא מובהק סטטיסטית. הממצאים מפריכים את החששות שהביעו חלק מאנשי המקצוע ואנשי המפתח בנוגע לפגיעה אפשרית בטיפול שמקבלים זקנים המקבלים גמלה בכסף או בתנאי ההעסקה של המטפלת.

פרסומים שראו אור בכתבי עת מקצועיים

Asiskovitch, Sharon (2013). **The Long-term care insurance program in Israel: Solidarity with the elderly in a changing Society**. Israel Journal of Health Policy Research, 2:3.

המאמר מציג את תוכנית ביטוח סיעוד בישראל, שבמסגרתה המדינה משתתפת במימון אספקה של שירותי סיעוד - בראש ובראשונה טיפול אישי בבית - לקשישים החיים בקהילה ונזקקים לעזרת הזולת. המאמר מציג בחלקו הראשון את עיקריו של ביטוח סיעוד, את תנאי הזכאות לגמלת סיעוד, את המגמות במימונו ובהיקפו הכספי ואת השינויים עיקריים שנעשו בחוק בשנים האחרונות. בחלקו השני המאמר דן במאפייני הזכאים לפי מין, גיל, רמות תלות, מאפייני תלות והעסקת מטפלות/ים (ישראליות או זרות). בחלק השלישי נידונה סוגיית הקצאת משאבי ביטוח סיעוד - הגמלאות - והתאמתם לצורכי הזכאים.

לצד דיון זה, המאמר גם מציג הצעה לרפורמה שיזם המוסד לשינוי ברמות הגמלה הנוכחיות כדי להיענות לצרכים הגדולים יותר של בעלי רמות התלות הגבוהות. לבסוף המאמר דן בביטוח סיעוד בישראל בהשוואה בינלאומית, ומראה כי שיעורי הזכאים לגמלת סיעוד בישראל גבוהים לעומת מדינות רבות ב-OECD, אך בחלק מן הרמות הגמלאות בישראל פחות נדיבות.

לוחות ענפי ביטוח

א. תקבולים ותשלומים

לוח 1

תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים¹, מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	
89,187.9	86,176.5	79,171.4	75,654.9	72,834.7	סך כל התקבולים
71,070.1	68,654.6	62,876.7	60,660.4	58,260.2	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
34,568.6	33,735.5	31,334.5	28,228.8	27,819.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
18,206.4	17,303.8	14,296.9	15,657.3	14,937.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,692.9	7,304.1	7,004.7	6,660.0	6,150.0	ריבית
457.7	429.6	493.1	442.4	365.0	שוונות
10,126.5	9,881.6	9,747.5	9,665.9	8,988.0	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
18,117.8	17,521.9	16,294.7	14,994.5	14,574.5	גבייה לפי חוקים אחרים
65,506.0	61,312.4	57,962.2	54,266.2	48,839.7	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
55,379.5	51,430.8	48,214.7	44,600.3	39,851.7	לגמלאות גבייתיות
10,126.5	9,881.6	9,747.5	9,665.9	8,988.0	לגמלאות לא גבייתיות
-3,144.9	-994.2	-3,006.1	-1,125.9	2,446.7	עודף שוטף
212,842.4	194,467.7	183,519.7	171,328.6	135,702.7	נכסים בסוף השנה ²

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 2
תקבולים ותשלומים (מחירי 2012, מיליוני ש"ח), 2012–2008

2012	2011	2010	2009	2008	
89,187.9	87,650.1	83,303.3	81,744.6	81,307.7	סך כל התקבולים
71,070.1	69,828.6	66,158.2	65,543.2	65,037.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
34,568.6	34,312.4	32,969.8	30,501.0	31,055.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
18,206.4	17,599.7	15,043.0	16,917.6	16,675.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
475.7	436.9	518.8	478.0	407.5	שוונות
10,126.5	10,050.6	10,256.2	10,443.9	10,033.6	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
18,117.8	17,821.5	17,145.1	16,201.5	16,269.9	גבייה לפי חוקים אחרים
65,506.0	62,360.8	60,987.2	58,634.3	54,521.3	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
55,379.5	52,310.3	50,731.0	48,190.3	44,487.7	לגמלאות גבייתיות
10,126.5	10,050.6	10,256.2	10,443.9	10,033.6	לגמלאות לא גבייתיות
-3,144.9	-1,011.2	-3,162.9	-1,216.5	2,731.3	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח 3

תשלומים ותקבולים - ענף זיקנה ושאיירים¹ (מיליוני ש"ח), 2008-2012

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
24,569.1	23,284.1	21,801.6	19,947.7	18,425.4	סך כל התשלומים
20,706.0	19,408.2	17,961.0	16,290.1	14,842.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
15,344.6	15,082.1	14,200.2	12,791.6	12,559.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,674.6	2,522.5	2,550.3	2,159.7	2,054.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,697.0	2,697.0	2,608.1	2,506.0	2,370.0	ריבית
-2,862.0	-2,004.8	-1,365.4	-1,520.3	-412.6	עודף שוטף
-107.7	692.2	1,242.7	985.7	1,957.4	עודף כולל ריבית
75,208.7	70,481.6	68,131.5	64,152.3	51,675.3	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
24,569.1	23,682.3	22,181.5	20,834.6	19,882.9	סך כל התשלומים
20,706.0	19,740.1	18,268.1	17,014.4	16,016.5	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
15,344.6	15,340.0	14,443.0	13,360.3	13,553.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,674.6	2,565.6	2,593.9	2,255.7	2,216.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-2,862.0	-2,039.1	-1,388.7	-1,587.9	-445.2	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 4

תשלומים ותקבולים – ענף נכות כללית¹ (מיליוני ש"ח), 2008–2012

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
12,133.8	11,269.4	10,796.9	9,987.8	9,328.9	סך כל התשלומים
10,422.7	9,740.4	9,343.1	8,628.2	7,983.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
5,604.3	5,518.4	5,178.4	4,665.7	4,558.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
771.0	735.4	791.0	630.0	607.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
97.6	199.4	326.9	100.9	540.0	ריבית
-4,168.3	-3,606.4	-3,445.4	-3,506.6	-2,934.3	עודף שוטף
-4,070.6	-3,407.0	-3,118.5	-3,075.6	-2,394.3	עודף כולל ריבית
0	3,432.3	6,649.5	9,589.8	10,435.5	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
12,133.8	11,462.1	11,360.4	10,791.8	10,414.1	סך כל התשלומים
10,422.7	9,907.0	9,830.7	9,322.7	8,911.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
5,604.3	5,612.8	5,448.7	5,041.3	5,089.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
771.0	748.0	832.3	680.7	677.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-4,168.3	-3,668.1	-3,625.2	-3,788.9	-3,275.7	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 5

תשלומים ותקבולים - ענף נפגעי עבודה¹ (מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
4,371.3	4,059.5	3,788.0	3,621.5	3,320.9	סך כל התשלומים
3,870.1	3,548.7	3,369.1	3,182.5	2,895.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
2,514.2	2,297.2	1,855.1	1,659.9	1,680.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
45.3	112.2	156.3	200.0	240.0	ריבית
-1,341.1	-1,252.2	-1,460.7	-1,350.6	-1,142.0	עודף שוטף
-1,265.8	-1,140.0	-1,304.4	-1,150.6	-902.0	עודף כולל ריבית
1,079.8	2,362.7	3,489.2	4,473.7	4,673.8	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
4,371.3	4,128.9	3,985.7	3,913.0	3,707.2	סך כל התשלומים
3,870.1	3,609.4	3,544.9	3,438.7	3,232.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
2,514.2	2,336.5	1,951.9	1,793.5	1,876.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-1,341.1	-1,273.6	-1,536.9	-1,459.3	-1,274.9	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 6
תשלומים ותקבולים – ענף אימהות¹ (מיליוני ש"ח), 2012–2008

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
5,705.0	5,276.9	4,965.4	4,538.8	4,080.6	סך כל התשלומים
5,486.1	5,039.9	4,721.8	4,301.4	3,853.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
2,761.7	2,686.8	2,426.8	2,187.5	2,139.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
203.0	190.9	168.2	166.6	160.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
70.2	0.0	-115.0	-30.0	50.0	ריבית
-2,579.1	-2,226.3	-2,181.7	-1,998.7	-1,606.7	עודף שוטף
-2,509.0	-2,226.3	-2,296.7	-2,028.7	-1,556.7	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	-1,860.8	276.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
5,705.3	5,367.1	5,224.5	4,904.1	4,555.3	סך כל התשלומים
5,486.1	5,126.1	4,968.2	4,647.6	4,301.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
2,761.7	2,732.7	2,553.5	2,363.6	2,388.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-2,579.1	-2,264.4	-2,295.6	-2,159.6	-1,793.6	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 7

תשלומים ותקבולים - ענף ילדים' (מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
7,244.9	6,890.1	6,204.5	5,578.1	5,109.4	סך כל התשלומים
7,057.9	6,708.9	6,024.2	5,406.4	4,931.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
6,585.4	6,485.5	6,176.6	5,552.0	5,557.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,620.0	12,973.0	9,994.6	11,937.4	11,405.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
4,406.1	4,111.6	3,983.6	3,400.0	2,700.0	ריבית
13,075.8	12,640.8	10,075.0	12,013.0	11,954.2	עודף שוטף
17,481.9	16,752.4	14,058.8	15,413.0	14,654.2	עודף כולל ריבית
130,529.0	112,988.3	100,691.8	91,829.8	64,235.2	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
7,244.9	7,007.9	6,528.3	6,027.1	5,703.8	סך כל התשלומים
7,057.9	6,823.6	6,338.6	5,841.6	5,505.4	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי
התקבולים					
6,585.4	6,596.4	6,499.0	5,998.9	6,203.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,620.0	13,194.8	10,516.2	12,898.3	12,732.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
13,075.8	12,857.0	10,600.8	12,980.0	13,344.9	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 משנת 2009 לפי אומדן הוגן.

לוח 8

תשלומים ותקבולים – ענף אבטלה¹ (מיליוני ש"ח), 2012–2008

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
2,838.9	2,506.0	2,535.0	3,027.8	1,840.2	סך כל התשלומים
2,814.1	2,483.5	2,468.2	2,943.0	1,826.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
701.5	677.5	595.0	535.8	525.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
0.0	0.0	-37.0	0.0	0.0	ריבית
-2,187.5	-1,881.7	-1,944.9	-2,468.1	1,355.7	עודף שוטף
-2,187.5	-1,881.7	-1,981.9	-2,468.1	1,355.7	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2012					
2,838.9	2,548.9	2,667.3	3,271.5	2,054.3	סך כל התשלומים
2,814.1	2,526.0	2,597.0	3,179.9	2,038.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
701.5	689.1	626.1	578.9	587.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-2,187.5	-1,913.9	-2,046.4	-2,666.8	-1,513.4	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

2 הגירעון בענף אבטלה מכוסה באמצעות העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח 9

תשלומים ותקבולים - ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	
מחירים שוטפים					
4,683.2	4,203.8	3,996.2	3,681.2	3,302.3	סך כל התשלומים
4,680.4	4,201.4	3,992.8	3,598.7	3,300.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
614.8	591.2	529.4	498.6	468.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
932.3	870.8	782.6	752.9	701.4	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
81.4	0.0	-93.8	0.0	100.0	ריבית
-3,181.5	-2,786.2	-2,719.5	-2,376.9	-2,163.3	עודף שוטף
-3,100.1	-2,786.2	-2,813.3	-2,376.9	-2,063.3	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	-1,092.5	1,057.8	נכסים בסוף השנה
מחירי 2012					
4,683.2	4,275.7	4,204.8	3,977.5	3,686.5	סך כל התשלומים
4,680.4	4,273.2	4,201.2	3,888.4	3,683.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
614.8	601.3	557.0	538.7	522.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-3,181.5	-2,833.8	-2,861.4	-2,568.2	-2,415.0	עודף שוטף

ב. זיקנה ושאיירים

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (ממוצע לחודש), 2012-2001

שנה	שאיירים		זיקנה				סך כולל		
	לא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הביטוח הלאומי	סך הכל	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	סך הכל			
									מזה: משפחות המקבלות דמי מחיה ליתומים ²
כל מקבלי הקצבה									
2001	630	6,079	105,188	105,818	98,439	472,761	571,200	677,018	
2002 ³	607	6,539	104,012	104,619	96,023	498,353	594,376	698,995	
2003	592	6,060	103,813	104,493	94,008	510,779	604,786	709,279	
2004	572	6,170	103,859	104,431	90,469	527,364	617,832	722,264	
2005	577	6,397	104,457	105,035	86,613	528,273	614,886	719,921	
2006	558	6,392	104,623	105,182	83,069	539,266	622,335	727,517	
2007	540	6,233	104,659	105,199	78,061	544,631	623,691	728,891	
2008	515	6,228	104,378	104,892	75,397	555,507	630,904	735,796	
2009	484	6,022	103,884	104,368	71,680	570,854	642,534	746,901	
2010 ⁴	431	6,681	102,026	102,456	68,085	587,949	656,034	758,490	
2011	383	6,572	101,590	101,973	64,658	613,476	678,134	780,107	
2012	360	6,564	100,842	101,202	61,178	640,110	701,289	802,491	
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל									
2001	84.1	-	31.4	32.0	95.1	16.4	30.0	30.3	
2002 ³	80.1	-	31.1	31.4	95.1	16.1	28.9	29.2	
2003	78.5	-	30.5	30.8	95.0	15.8	28.1	28.5	
2004	78.3	-	29.8	30.0	95.0	15.4	27.1	27.5	
2005	79.4	-	29.2	29.4	95.0	15.4	26.6	27.0	
2006	77.4	-	28.8	29.1	95.1	15.6	26.2	26.6	
2007	76.1	-	28.3	28.5	95.1	15.8	25.8	26.2	
2008	75.5	-	27.9	28.1	95.1	15.8	25.3	25.7	
2009	72.5	-	27.7	27.9	95.0	16.0	24.8	25.2	
2010 ⁴	70.3	-	28.1	28.3	94.9	16.1	24.2	24.8	
2011	66.6	-	27.9	28.0	94.6	15.9	23.4	24.0	
2012	66.1	-	27.8	27.9	94.3	15.8	22.6	23.3	

1 מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.

2 מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.

3 הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

4 משנת 1980 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות מפוצלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח 3
מקובלי קצבת זיקנה ושארירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1995-2012

שנה	סך המל	קטיג'ה/ית'ה/קטיג'ה	בלי ילדים	על ילד אחד	עם ילדים או יותר	מספר המקבלים	שארירים			זיקנה		
							אלמ/ה ²	עם ילדים או יותר	עם ילד אחד	זוג קשישים	עם ילדים או יותר	עם ילד אחד
1995	184,780	104,990	38,800	1,230	1,160	880	770	240	120	40	15	5
2000	202,128	120,799	44,498	1,167	1,183	898	576	97	201	41	27	1
2001	204,985	123,372	45,354	1,225	1,211	922	527	84	194	42	20	1
2002 ⁴	204,324	125,655	43,802	888	1,159	941	479	63	211	35	13	3
2003	201,947	124,478	43,039	1,130	1,138	906	463	55	203	39	10	3
2004	198,542	123,773	41,244	1,124	1,039	839	416	41	198	36	12	1
2005	194,537	121,944	39,578	1,105	978	778	374	34	218	32	11	-
2006	193,763	122,765	38,383	1,081	922	727	354	30	210	31	12	1
2007	191,018	122,404	36,730	1,025	865	617	312	27	193	37	10	1
2008	189,225	122,913	35,019	971	830	565	290	19	181	43	8	1
2009	188,399	125,158	32,593	707	808	571	278	17	180	36	9	1
2010 ⁵	188,037	126,906	30,628	715	834	583	307	44	150	46	16	3
2011	187,329	128,284	28,961	710	814	572	294	38	144	41	17	4
2012	186,801	129,665	27,467	657	783	552	279	37	133	42	18	4

לוח 3 (התשי')
מקבלי קצבת זיקנה ושאריום בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1995-2000 ו-2012

שנה	שאריום										זיקנה		סך הכל	שנה	
	ילדים בלבד			אלמנה ²			זוג קשישים								
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	2 ילדים ³	ילד אחד	5 עמ' או יותר	4-3 עמ' ילדים	2 עמ' ילדים	עמ' ילד אחד	בלי ילדים	2 עמ' ילדים או יותר	עמ' ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה יחיד/ה ⁴			
	נאחז מטר כל מקבלי קצבות זיקנה ושאריום														
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
2000	0.8	5.3	3.8	6.2	17.4	24.6	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8	2000
2001	0.8	3.9	3.7	5.3	15.2	22.9	26.0	22.5	35.0	63.9	40.2	47.7	26.2	30.3	2001
2002 ⁴	2.2	2.6	3.1	5.1	11.9	22.1	27.4	22.0	34.5	63.0	40.1	49.5	25.0	29.2	2002
2003	2.2	1.9	3.4	4.7	10.6	20.9	26.1	21.9	34.0	61.2	37.3	49.0	24.3	28.5	2003
2004	0.7	2.1	3.1	4.4	8.2	18.7	24.1	21.2	33.4	60.2	51.0	51.4	23.2	27.5	2004
2005	-	1.8	2.6	4.6	6.9	17.0	22.3	21.2	32.9	62.2	38.9	50.2	22.9	27.0	2005
2006	0.7	1.9	2.5	4.5	6.0	16.0	21.1	20.8	32.6	62.1	39.7	51.0	22.6	26.6	2006
2007	0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	14.2	18.4	18.7	32.2	63.8	41.6	51.8	22.3	26.2	2007
2008	0.6	1.2	3.1	3.7	3.9	13.4	16.9	17.5	32.0	63.4	42.0	52.2	21.9	25.7	2008
2009	0.8	1.3	2.6	3.7	3.5	13.0	17.1	17.8	31.7	62.1	46.7	53.1	21.6	25.2	2009
2010	1.8	2.0	3.1	4.4	7.9	13.6	17.4	18.3	31.7	61.0	46.9	52.7	21.3	24.8	2010
2011	2.3	2.1	2.8	4.1	6.9	13.0	17.1	17.9	31.5	58.9	44.9	52.2	20.7	24.0	2011
2012	2.1	2.1	2.8	3.8	7.0	12.4	16.9	16.9	31.5	56.6	42.5	51.3	20.1	23.3	2012

- 1 כולל קשישים ללא בן/בת זוג עם או בלי ילדים.
- 2 מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאריום כוללים רק זכאים לקצבת שאריום מלאה.
- 3 עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתוארך זה שולמו תוספות בעבור כל ילד, ולכן נוסף מפרט לפי מספר הילדים.
- 4 משנת 1980 מספר המקבילים כולל מקבלי קצבאות מפוילות, שכל אחד מהם כחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כחידה אחת.
- 5 משנת 1980 מספר המקבילים כולל מקבלי קצבאות מפוילות, שכל אחד מהם כחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כחידה אחת.

ג. סיעוד

לוח 1

זכאי גמלת סיעוד לפי מין, ממוצע חודשי, 2012-1990

שנה	סך הכל	נשים	גברים
מספרים			
1990	27,684	19,016	8,668
1995	59,023	42,367	16,656
2000	95,754	69,714	26,039
2001	105,384	76,571	28,813
2002	112,250	81,266	30,984
2003	113,028	81,454	31,575
2004	113,423	81,516	31,907
2005	115,014	82,232	32,783
2006	120,461	85,922	34,539
2007	125,401	89,020	36,381
2008	131,076	92,892	38,184
2009	136,362	96,615	39,747
2010	141,064	99,959	41,105
2011	144,924	102,813	42,111
2012	152,712	108,324	44,388
אחוזים מסך הכל			
1990	100.0	68.7	31.3
1995	100.0	71.8	28.2
2000	100.0	72.8	27.2
2001	100.0	72.7	27.3
2002	100.0	72.4	27.6
2003	100.0	72.1	27.9
2004	100.0	71.9	28.1
2005	100.0	71.5	28.5
2006	100.0	71.3	28.7
2007	100.0	71.0	29.0
2008	100.0	70.9	29.1
2009	100.0	70.9	29.1
2010	100.0	70.9	29.1
2011	100.0	70.9	29.1
2012	100.0	70.9	29.1

לוח 2

זכאי גמלת סיעוד לפי רמת גמלה, ממוצע חודשי, 1990–2012

תלוי לחלוטין (168%)		תלוי במידה רבה מאוד (150%)		תלוי במידה רבה (91%)		סך הכל	שנה
מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה		
מספרים							
-	-	201	6,516	324	20,643	27,684	1990
-	-	468	12,354	1,109	45,092	59,023	1995
-	-	921	21,868	2,157	70,807	95,754	2000
-	-	1,032	24,662	2,379	77,312	105,384	2001
-	-	1,193	27,226	2,479	81,352	112,250	2002
-	-	1,444	29,188	2,550	79,846	113,028	2003
-	-	1,772	32,243	2,537	76,871	113,423	2004
-	-	2,173	36,250	2,620	73,972	115,014	2005
-	-	2,599	41,401	2,814	73,646	120,461	2006
1,153	15,982	1,999	31,981	2,752	71,535	125,401	2007
1,574	21,392	1,950	30,776	3,035	72,351	131,076	2008
1,792	23,775	2,100	31,542	3,373	73,780	136,362	2009
2,006	25,484	2,233	32,837	3,787	74,718	141,064	2010
2,222	26,710	2,431	33,867	4,183	75,509	144,924	2011
2,412	29,516	2,549	35,757	4,429	78,049	152,712	2012
אחוזים							
-	-	0.7	23.5	1.2	74.6	100.0	1990
-	-	0.8	20.9	1.9	76.4	100.0	1995
-	-	1.0	22.8	2.3	73.9	100.0	2000
-	-	1.0	23.4	2.3	73.4	100.0	2001
-	-	1.1	24.3	2.2	72.5	100.0	2002
-	-	1.3	25.8	2.3	70.6	100.0	2003
-	-	1.6	28.4	2.2	67.8	100.0	2004
-	-	1.9	31.5	2.3	64.3	100.0	2005
-	-	2.2	34.4	2.3	61.1	100.0	2006
0.9	12.7	1.6	25.5	2.2	57.0	100.0	2007
1.2	16.3	1.5	23.5	2.3	55.2	100.0	2008
1.3	17.4	1.5	23.1	2.5	54.1	100.0	2009
1.4	18.1	1.6	23.3	2.7	53.0	100.0	2010
1.5	18.4	1.7	23.4	2.9	52.1	100.0	2011
1.6	19.3	1.7	23.4	2.9	51.1	100.0	2012

לוח 3

זכאי גמלת סיעוד לפי גיל, ממוצע חודשי (אחוזים), 2012-2000

שנה	סך הכל	עד 64	65-69	70-74	75-79	80-84	85+
2000	100.0	1.5	6.8	14.4	22.4	21.5	33.2
2005	100.0	0.8	5.4	12.4	20.7	27.2	33.4
2006	100.0	0.8	4.7	11.9	20.4	27.6	34.6
2007	100.0	1.0	5.4	12.8	21.5	28.2	31.1
2008	100.0	1.0	4.8	12.4	21.0	28.0	32.7
2009	100.0	1.0	4.3	11.9	20.5	27.5	34.9
2010	100.0	0.8	4.0	11.5	19.6	27.2	36.9
2011	100.0	0.8	3.8	10.9	19.2	26.7	38.6
2012	100.0	0.8	4.0	10.4	18.9	26.6	39.4

לוח 4

ערך קצבת סיעוד ממוצעת בש"ח, ממוצע חודשי, 1990–2012

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2012
1990	658	2,044
1991	732	1,940
1992	796	1,931
1993	895	1,959
1994	1,007	1,960
1995	1,144	2,024
1996	1,284	2,042
1997	1,420	2,072
1998	1,563	2,163
1999	1,636	2,152
2000	1,747	2,272
2001	1,921	2,472
2002	1,913	2,329
2003	1,844	2,229
2004	1,826	2,217
2005	1,879	2,252
2006	2,011	2,360
2007	2,073	2,421
2008	2,160	2,411
2009	2,268	2,451
2010	2,489	2,620
2011	2,557	2,602
2012	2,651	2,651

ד. ילדים

לוח 1

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה, 2012-1975

מספר הילדים במשפחה							סך הכל	תקופה
+7	6	5	4	3	² 1	¹ 1		
מספרים מוחלטים								
25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	IV 1975
23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	² 1985
16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000
22,363	20,095	38,495	81,311	178,588	292,772	322,671	956,294	³ 2005
23,293	21,186	41,375	90,675	207,260	316,483	329,790	1,030,062	2010
23,697	21,548	42,190	93,181	214,196	322,331	331,545	1,048,689	2011
24,216	22,012	42,718	95,688	220,744	328,383	334,337	1,068,097	2012
אחוזים								
6.4	4.1	6.1	11.0	21.5		50.9	100.0	1980
3.1	2.4	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1985
3.5	2.8	4.9	11.2	27.1	38.2	12.2	100.0	1990
2.2	2.0	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1995
2.2	2.0	3.8	8.4	18.2	30.4	35.2	100.0	2000
2.3	2.1	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
2.3	2.1	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0	2010
2.3	2.1	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0	2011
2.3	2.1	4.0	8.9	20.7	30.7	31.3	100.0	2012

1 מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

2 מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

3 מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח 2

ילדים ששולמו בעבורם קצבאות, לפי מקומו של הילד במשפחה, 2012-1980

שנה	סך הכל	מקומו של הילד במשפחה				
		ילד ראשון ¹	ילד שני ²	ילד שלישי	ילד רביעי	ילד חמישי ואילך
מספרים (אלפים)						
1980	1,512.9	579.3	422.4	239.6	119.6	65.2
1985	1,334.6	354.3	466.5	263.6	119.6	59.9
1990	1,306.5	331.0	443.8	281.1	126.0	59.5
1995	1,927.6	814.7	546.3	295.3	137.1	64.9
1999	2,076.0	891.5	581.6	309.8	146.0	70.8
2000	2,118.8	912.5	591.5	314.6	148.9	72.6
³ 2005	2,260.6	956.3	633.6	340.8	162.3	80.9
2010	2,456.6	1,030.1	700.3	383.8	176.5	85.9
2011	2,519.1	1,048.7	717.1	394.8	180.6	87.4
2012	2,572.9	1,068.1	733.8	405.4	184.8	88.9
אחוזים						
1980	100.0	38.3	27.9	15.9	7.9	4.3
1985	100.0	26.6	35.0	19.8	9.0	4.5
1990	100.0	25.4	34.0	21.5	9.6	4.5
1995	100.0	42.2	28.4	15.3	7.1	3.4
1999	100.0	42.9	28.0	15.0	7.0	3.4
2000	100.0	43.1	27.9	14.9	7.0	3.4
2005	100.0	42.3	28.0	15.1	7.2	3.6
2010	100.0	41.8	28.4	15.6	7.2	3.5
2011	100.0	41.6	28.5	15.7	7.2	3.5
2012	100.0	41.5	28.5	15.6	7.2	3.5

1 מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
 2 מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.
 3 מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

ה. אמהות

לוח 1

מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות, 1955-2012

שנה	מענק אשפוז	דמי לידה	
		מספר המקבלות	אחוז מסך כל היולדות
1955	44,500	8,735	19.6
1960	51,500	13,118	25.5
1965	60,550	17,225	28.4
1970	79,335	24,843	31.3
1975	96,966	34,918	36.0
1980	96,687	39,785	41.1
1985	101,329	42,688	42.1
1990	105,373	43,711	41.5
1995 ¹	113,892	55,597	48.8
1996	118,051	58,097	49.2
1997	115,067	60,416	52.2
1998	127,526	64,205	50.3
1999	124,168	65,858	53.0
2000	135,785	70,641	52.4
2005	142,890	77,025	53.9
2006	143,599	82,676	57.6
2007	147,245	86,042	58.4
2008	152,319	93,630	61.5
2009	157,702	97,715	62.0
2010	166,694	103,318	62.0
2011	163,402	105,740	64.7
2012	169,166	112,014	66.2

1 ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

1. נכות

לוח 1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2012

דרגת אי-הכושר								סך הכל	אחוז נכות רפואית
100%		74%		65%		60%			
מספרים אחוזים	מוחלטים								
80.5	176,894	2.0	4,350	6.5	14,299	11.0	24,135	219,678	סך הכל
10.5	23,041	0.3	603	1.1	2,390	2.5	5,425	31,459	49-40
20.8	45,624	0.5	1,144	2.1	4,683	3.8	8,376	59,827	59-50
12.3	29,965	0.5	1,046	1.7	3,689	2.6	5,735	37,435	69-60
11.6	25,494	0.4	790	0.9	2,022	1.3	2,916	31,222	79-70
8.3	18,341	0.2	525	0.5	1,091	0.6	1,315	21,272	89-80
17.0	37,429	0.1	242	0.2	424	0.2	368	38,463	100-90

לוח 2

**מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים¹, מין ומצב משפחתי
(מספרים מוחלטים), דצמבר 2012**

סך הכל	מצב משפחתי	סך הכל (מספרים מוחלטים)	מספר ילדים מתחת לגיל 21				ללא	סך הכל
			1	2	3	4 ויותר		
219,678	מספרים מוחלטים	157,807	26,583	16,342	9,630	9,366	סך הכל	
127,666	סך הכל	95,791	13,777	7,981	4,962	5,155	גברים	
63,820	לא נשואים	57,578	3,593	1,645	604	400		
63,846	נשואים	38,213	10,184	6,336	4,358	4,755		
75,889	סך הכל	54,844	9,867	6,068	3,012	2,098	נשים	
51,231	לא נשואות	42,401	4,926	2,377	959	568	משתכרות	
24,658	נשואות	12,443	4,941	3,691	2,053	1,530		
16,123	סך הכל	7,172	2,889	2,293	1,656	2,113	עקרות בית	

1 הובאו בחשבון רק ילדים העונים להגדרת ילד בביטוח לאומי.

לוח 3

מקבלי הגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2012

מספר מקבלים	עילת זכאות	מספר מקבלים	עילת זכאות
1	כבד שמיעה + נוכחות	33,308	סך הכל
	כבד שמיעה + תלות במידה רבה בעזרת הזולת	5,712	P.D.D.
1			
4	כבד שמיעה + תסמונת דאון	2,722	אוטיזם
947	ליקוי ראייה	8	אורטרוסטומיה
318	מחלה ממארת	26	אימונוסופרסיה-מחלה משנית
48	מחלה משנית לסרטן	5	ארבעה סעיפים משתי מחלות
1,620	נוכחות מתמדת	109	בדיקות דם מחוץ לבית
273	סיוע בתקשורת	20	ג'ג'ונוסטומיה
1,287	סכרת	219	גסטרוסטומיה
523	עיכוב התפתחותי	75	דחף בלתי נשלט לאכילה
474	עירויים	3	דלקות כרוניות בעצמות
756	פסיכזה	132	האכלה ממושכת
8	ציסטסטומיה	136	הזנה טיפית בזונדה
44	קולוסטומיה	41	הזנה תוך ורידית
127	שברים פתולוגיים בעצמות	136	המשך תשלום מחלה ממארת
201	שלושה טיפולים כולל השגחה	25	העדר גפיים
667	שלושה טיפולים לא כולל השגחה	332	הפרעות בכליות ובדרכי השתן
533	שלושה סעיפי כולל נוכחות	748	זקוק להשגחה
41	שלושה סעיפים כולל אשפוז	91	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
7	שלושה סעיפים כולל מייצבי לחץ דם	3,775	חרשות
3,667	תלות במידה רבה בזולת	3	חרשות + השגחה
4,766	תלות לחלוטין בזולת	10	חרשות + נוכחות מתמדת
880	תסמונת דאון	80	חרשות + תלות רבה בעזרת הזולת
10	תסמונת דאון + השגחה	58	חרשות + תסמונת דאון
150	תסמונת דאון + נוכחות מתמדת	100	טיפול אימונוסופרסיבי
417	תסמונת דאון + תלות רבה בעזרת הזולת	224	טיפול נשימתי
431	תסמונת נדירה	139	כבד ראייה
50	תפקוד לקוי בשתי גפיים	128	כבד שמיעה

לוח 4

שיעור הזכאות לגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2012

מגבלות גיל	שיעור זכאות	עילת זכאות	מגבלות גיל	שיעור זכאות	עילת זכאות
91 יום	100	האכלה	אין	100	חרשות
91 יום	100	העדר שתי גפיים	אין	50	כבד שמיעה
91 יום	50	השגחה	אין	50	תסמונת דאון
91 יום	100	ורידית	91 יום עד 3 שנים	100	עיכוב התפתחותי
91 יום	100	חמצן	91 יום	100	שני סעיפים + אשפוז 45 יום
91 יום	100	טראכוסטומיה	91 יום	100	שני סעיפים + מייצבי לחץ דם
91 יום	100	כבד ראייה	91 יום	100	שני סעיפים + השגחה
91 יום	100	מחלה / תסמונת נדירה	91 יום	100	שני סעיפים + נוכחות שלווה סעיפים ממחלה אחת
91 יום	100	ממארת	91 יום	100	ארבעה סעיפים משתי מחלות ומעלה
91 יום	100	מצב פסיכיאטרי	91 יום	100	PDD
91 יום	100	נוכחות מתמדת	91 יום	100	אוטיזם
91 יום	100	עיוורון	91 יום	100	אורטוסטמיה
91 יום	100	עירויים	91 יום	100	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
91 יום	100	פסיכוזא	91 יום	100	אמונוסופרסיה - מחלה משנית
91 יום	100	ציטוטוקסים	91 יום	100	בדיקות דם בבית
91 יום	100	צנטור	91 יום	50	בדיקות דם מחוץ לבית בזונדה
91 יום	100	קולוסטומיה	91 יום	100	גגנוסטומיה
91 יום	100	קרינה מייננת	91 יום	100	גסטרוסטומיה
91 יום	100	שברים פוטולוגיים	91 יום	100	תפקוד לקוי של שתי גפיים
91 יום	50	תפקוד לקוי של שתי גפיים	91 יום	100	דחף בלתי נשלט דיאליזה
3 שנים	50	סיוע בתקשורת	91 יום	100	תלות במידה רבה בעזרת הזולת
3 שנים	50	תלות במידה רבה בעזרת הזולת	91 יום	100	תלות לחלוטין בעזרת הזולת
3 שנים	123	תלות לחלוטין בעזרת הזולת	91 יום	100	דלקות כרוניות

ז. נפגעי עבודה

לוח 1

מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹, 1965-2012

קצבאות תלויים	קצבאות נכות צמיתה	דמי פגיעה		מספר הימים שבעבורם שולמו	מקבלי דמי פגיעה	תקופה		
		עצמאים	שכירים				עצמאים	שכירים
-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	² 1980
490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
570	3,260	1,760	12,600	370,817	2,340,717	9,600	75,284	1995
574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997
576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998
593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999
594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000
598	3,601	2,501	18,309	347,133	2,378,497	6,509	52,991	2001
606	3,647	2,633	19,140	351,520	2,194,914	6,781	53,373	2002
608	3,698	2,784	20,176	256,862	1,667,332	5,943	46,850	2003
609	3,740	2,920	21,083	252,287	1,789,878	5,844	51,639	2004
607	3,792	3,059	22,120	230,934	1,726,788	5,482	50,059	2005
613	3,834	3,227	23,216	214,053	1,707,724	5,372	50,316	2006
614	3,868	3,393	24,406	211,411	1,780,131	5,308	52,880	2007
611	3,905	3,573	25,603	224,471	1,867,424	5,382	52,745	2008
619	3,954	3,803	27,069	230,180	1,863,182	5,374	52,165	2009
624	3,941	4,012	28,319	232,790	1,955,207	5,357	53,990	2010
622	3,981	4,197	29,797	229,904	1,970,333	5,159	54,249	2011
625	4,013	4,423	31,231	249,617	2,053,673	5,438	55,917	2012

1 מספר המקבילים קצבאות נכות ותלויים הוא מספר המקבילים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבילים דמי פגיעה הוא מספר המקבילים במשך כל השנה.
 2 מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבילים הממוצע בחודש.

לוח 2

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2012

אחוז נכות						סך הכל	גיל
100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19'		
כלל האוכלוסייה							
1,799	1,473	2,899	7,176	20,734	1,458	35,539	מספרים
5.1	4.1	8.2	20.2	58.3	4.1	100.0	אחוזים
2	7	6	7	39	0	55	עד 21
67	41	78	207	455	9	767	29-22
237	172	302	727	2,037	169	3,212	39-30
343	306	542	1,398	4,019	465	6,177	49-40
407	389	720	1,914	5,790	521	8,241	59-50
254	186	423	1,075	3,478	223	4,855	64-60
489	372	828	1,848	4,916	71	7,842	65+
גברים							
1,614	1,339	2,587	6,322	17,918	1,369	31,149	מספרים
5.2	4.3	8.3	20.3	57.5	4.4	100.0	אחוזים
2	6	5	6	36	0	55	עד 21
59	40	75	195	389	9	767	29-22
218	155	272	655	1,755	157	3,212	39-30
305	279	480	1,234	3,442	437	6,177	49-40
353	347	632	1,635	4,798	476	8,241	59-50
228	166	367	913	2,962	219	4,855	64-60
449	346	756	1,684	4,536	71	7,842	65+
נשים							
185	134	312	854	2,816	89	4,390	מספרים
4.2	3.1	7.1	19.5	64.1	2.0	100.0	אחוזים
0	1	1	1	3	0	5	עד 21
8	1	3	12	66	0	76	29-22
19	17	30	72	282	12	404	39-30
38	27	62	164	577	28	783	49-40
54	42	88	279	992	45	1,365	59-50
26	20	56	162	516	4	695	64-60
40	26	72	164	380	0	478	65+

1 מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

ח. נפגעי איבה

לוח 1

מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה, 2012-2000

שנה	מקבלי תגמולי תלויים				מקבלי תגמולי נכות				סך הכל	שנה
	אחר	הורים שכולים	אלמנות/ים עם ילדים	אלמנות/ים ללא ילדים	סך הכל	תגמול לאלמנה/ה של נכה שנפטרה/ת	נצרך	מחוסר פרנסה		
2000		485	129	301	962	25	72	34	1,573	1,693
2001		507	138	303	998	25	72	35	1,589	1,720
2002		668	199	340	1,287	22	72	36	1,678	1,807
2003		846	248	383	1,583	23	82	49	1,751	2,195
2004		924	266	417	1,727	23	87	50	1,905	2,499
2005		946	267	423	1,767	25	98	54	2,041	2,753
2006		999	267	447	1,851	22	121	66	2,164	3,022
2007		1,029	271	463	1,902	21	124	80	2,283	3,275
2008		1,028	265	474	1,908	22	137	89	2,372	3,564
2009		1,028	255	481	1,935	30	143	96	2,480	3,861
2010		1,032	251	510	1,991	39	151	95	2,538	4,113
2011		1,022	239	536	1,974	43	159	96	2,552	4,216
2012		1,023	226	543	1,946	46	168	106	2,558	4,288

ט. אבטלה

לוח 1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג
לשכת תעסוקה וסוג מובטל (אחוזים), 2012-2000

מחפשי עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	סך הכל	שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכל				
מספרים מוחלטים						
64,117	13,789	77,906	10,203	77,906	88,109	2000
68,507	17,928	86,434	13,269	86,434	99,703	2001
60,669	17,121	77,790	13,085	77,790	90,875	2002
44,764	14,444	59,208	4,242	59,208	63,450	2003
39,218	12,968	52,186	666	52,186	52,852	2004
38,972	12,891	51,863	570	51,863	52,433	2005
36,478	12,816	48,728	566	48,728	49,294	2006
33,338	12,179	45,517	419	45,517	45,936	2007
33,840	13,291	47,131	428	47,131	47,559	2008
51,172	20,901	72,073	581	72,073	72,654	2009
41,581	16,412	57,993	350	57,993	58,343	2010
40,532	16,077	56,608	457	56,608	57,065	2011
43,476	17,586	61,062	369	61,062	61,431	2012
אחוזים						
82.3	17.7	100.0	11.6	88.4	100.0	2000
79.3	20.7	100.0	13.3	86.7	100.0	2001
78.0	22.0	100.0	14.4	85.6	100.0	2002
75.9	24.1	100.0	6.7	93.3	100.0	2003
75.2	24.8	100.0	1.3	98.7	100.0	2004
75.1	24.9	100.0	1.1	98.9	100.0	2005
73.9	26.1	100.0	1.1	98.9	100.0	2006
73.3	27.6	100.0	0.9	98.8	100.0	2007
71.8	28.2	100.0	0.8	99.1	100.0	2008
71.0	29.0	100.0	0.7	99.2	100.0	2009
71.7	28.3	100.0	0.6	99.4	100.0	2010
71.6	28.4	100.0	0.8	99.2	100.0	2011
71.2	28.8	100.0	0.6	99.4	100.0	2012

מדידת העוני ומקורות הנתונים

במסגרת הפעילות המחקרית שנעשת 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 המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה 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 המשמשים את מי שנתונים 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 כמה שיטות מעשיות 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 ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המייצגת.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

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

ב. **העיקרון השני** הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה 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. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויואלנטיות"), 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 ה"תקניות" (או המבוגרים

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

ה"סטנדרטים") שבה. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיחוס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החצינית 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 במשפחה. בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים - תחולת העוני ועומק העוני וחומרתו (המתבטאים בממדד פער הכנסות העניים וממדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער הכנסות העניים 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 הכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער הכנסות העניים"). מדד ה-FGT (המתקרא גם "מדד פוסטר") פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד לממדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני². מדד אגרטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת הכנסות בקרב העניים.

מקורות הנתונים

נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים³. בשנת 1998 החליטה הלמ"ס להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלמ"ס החלה לערוך סקר הוצאות משפחה שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-

2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסות העניים היא אפס). הממדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1, y_i < z_i}^n \left(\frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$$

3 כאשר z_i היא הכנסת קו העוני ו- y_i היא ההכנסה של המשפחה. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.

עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים⁴, 1997-1999 אך לא ב-2000 - מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי השוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים⁵. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות⁶. מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני ואי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים הבאים בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחיישובי קו העוני וממדי העוני ואי השוויון בידי הביטוח הלאומי לאורך שנים:

1. בחישובי העוני שפרסם עד שנת 1985 המוסד לביטוח לאומי על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החצינית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החצינית הפנויה.
2. סקרי הכנסות שנעשו מ-1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם, מבחינת משך תקופת החקירה.
3. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי הכנסות של הלמ"ס כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא נכללו בהם משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות), ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
4. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 2,000-10,000 תושבים.
5. משנת 1998 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפיקה סקר הכנסות, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
6. בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997 ואילך: בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים. מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 וכן ב-2002 ואילך, ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, עשתה הלמ"ס בדיקת היתכנות שהראתה שאפשר להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, החל ב-2004 מפורסמים, נוסף על נתוני השנה הקלנדרית, ממצאים הנוגעים למחצית השנייה של השנה החולפת והמחצית הראשונה של השנה השוטפת. למשל, נוסף על הסקר של 2007, מתפרסם סקר לתקופה 2007/8, הכולל את

4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

5 בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 בנוגע לאוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.

6 מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

המחצית השנייה של סקר 2007 והמחצית הראשונה של סקר 2008. לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופות ביניים אלו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקי סקרים שנתיים. בהתאם לכך גם לדוח העוני לתקופות אלה אופי תמציתי יותר והוא נועד בעיקר כדי ללמד על המגמות הצפויות בתחום העוני והפערים החברתיים בשנה הקלנדרית הבאה.

לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1
ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		420,100	363,000	680,900	האוכלוסייה הענייה
		1,651,300	1,486,900	2,283,300	משפחות
		783,600	723,700	931,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	46.7	19.9	17.2	32.3	משפחות
27.7	34.9	23.7	21.3	32.7	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים
2009					
		435,100	380,400	706,100	האוכלוסייה הענייה
		1,774,800	1,589,100	2,405,400	משפחות
		850,300	781,700	982,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.4	46.1	20.5	17.9	33.2	משפחות
26.2	33.9	25.0	22.4	33.9	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים
2010					
		433,300	382,400	712,300	האוכלוסייה הענייה
		1,773,400	1,602,200	2,383,800	משפחות
		837,300	777,300	958,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.2	46.3	19.8	17.5	32.6	משפחות
25.6	32.8	24.4	22.0	32.8	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
		442,200	384,000	728,000	האוכלוסייה הענייה
		1,838,600	1,647,200	2,499,100	משפחות
		860,900	796,500	1,014,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	47.2	19.9	17.3	32.8	משפחות
26.4	34.1	24.8	22.2	33.7	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים

לוח 2
ממדי העוני בקרב יהודים, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2007					
		278,100	234,200	516,800	האוכלוסייה הענייה
		916,400	814,800	1,452,400	משפחות
		397,000	369,700	514,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.2	54.7	15.3	12.9	28.4	משפחות
36.9	43.9	16.4	14.6	26.0	נפשות
22.8	28.1	23.6	22.0	30.6	ילדים
2008					
		278,800	238,900	529,700	האוכלוסייה הענייה
		961,300	855,600	1,517,500	משפחות
		432,100	398,000	546,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
47.4	54.9	15.2	13.0	28.9	משפחות
36.7	43.6	16.9	15.1	26.7	נפשות
21.0	27.2	25.1	23.2	31.8	ילדים
2009					
		269,600	232,100	525,700	האוכלוסייה הענייה
		943,100	837,300	1,475,200	משפחות
		418,600	384,700	519,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.7	55.8	14.3	12.4	28.0	משפחות
36.1	43.2	16.2	14.4	25.4	נפשות
19.4	25.9	24.1	22.2	29.9	ילדים
2010					
		270,200	227,400	533,600	האוכלוסייה הענייה
		956,500	833,300	1,538,000	משפחות
		426,900	390,600	557,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
49.4	57.4	14.2	12.0	28.1	משפחות
37.8	45.8	16.2	14.1	26.1	נפשות
23.4	30.0	24.2	22.1	31.5	ילדים

לוח 3

ממדי העוני בקרב עולים (מאז 1990), 2008-2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		72,400	58,300	163,400	האוכלוסייה הענייה
		191,000	166,700	386,000	משפחות נפשות
		65,200	61,500	94,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
55.7	64.3	18.0	14.5	40.7	משפחות
50.5	56.8	17.2	15.0	34.7	נפשות
30.8	34.7	24.3	22.9	35.1	ילדים
2009					
		70,800	57,500	163,700	האוכלוסייה הענייה
		208,100	179,500	405,800	משפחות נפשות
		79,300	73,800	111,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
56.7	64.9	17.4	14.1	40.3	משפחות
48.7	55.8	18.0	15.6	35.2	נפשות
28.7	33.7	27.9	26.0	39.2	ילדים
2010					
		66,500	51,500	157,500	האוכלוסייה הענייה
		204,300	168,200	384,000	משפחות נפשות
		78,200	69,200	101,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
57.8	67.3	16.7	12.9	39.5	משפחות
46.8	56.2	18.2	14.9	34.1	נפשות
22.8	31.7	28.8	25.4	37.3	ילדים
2011					
		70,100	55,500	173,400	האוכלוסייה הענייה
		207,900	174,400	416,500	משפחות נפשות
		77,600	71,000	108,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.6	68.0	16.3	12.9	40.4	משפחות
50.1	58.1	17.3	14.5	34.6	נפשות
28.2	34.2	26.1	23.9	36.4	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים (מאז 1990), 2011–2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		142,000	128,700	164,100	האוכלוסייה הענייה
		734,900	672,200	830,900	משפחות
		386,600	354,000	417,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
13.5	21.5	49.4	44.8	57.1	משפחות
11.5	19.1	53.1	48.6	60.0	נפשות
7.3	15.1	62.1	56.9	67.0	ילדים
2009					
		156,300	141,500	176,400	האוכלוסייה הענייה
		813,500	733,500	887,900	משפחות
		418,200	383,700	435,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.4	19.8	53.5	48.4	60.3	משפחות
8.4	17.4	57.4	51.8	62.7	נפשות
4.0	11.9	66.8	61.3	69.5	ילדים
2010					
		163,600	150,300	186,600	האוכלוסייה הענייה
		830,400	764,900	908,600	משפחות
		418,600	392,600	439,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
12.3	19.4	53.2	48.9	60.7	משפחות
8.6	15.8	56.6	52.1	61.9	נפשות
4.6	10.6	65.8	61.7	69.0	ילדים
2011					
		171,900	156,700	194,400	האוכלוסייה הענייה
		882,100	814,000	961,100	משפחות
		434,000	405,900	457,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.5	19.4	53.5	48.7	60.4	משפחות
8.2	15.3	58.0	53.5	63.2	נפשות
5.0	11.2	66.5	62.2	70.0	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		93,700	68,900	230,700	האוכלוסייה הענייה
		149,800	118,200	360,100	משפחות נפשות
		6,500	6,500	8,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.4	70.1	22.7	16.7	55.9	משפחות
58.4	67.2	21.8	17.2	52.5	נפשות
22.1	22.1	48.7	48.7	62.6	ילדים
2009					
		84,400	63,100	228,800	האוכלוסייה הענייה
		143,900	113,400	361,200	משפחות נפשות
		10,100	9,300	11,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
63.1	72.4	20.1	15.0	54.5	משפחות
60.2	68.6	20.3	16.0	51.0	נפשות
12.3	19.1	62.1	57.3	70.8	ילדים
2010					
		87,100	68,200	244,000	האוכלוסייה הענייה
		162,900	135,700	395,600	משפחות נפשות
		14,900	14,900	16,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.3	72.0	19.6	15.3	54.8	משפחות
58.8	65.7	21.5	17.9	52.3	נפשות
10.3	10.3	73.9	73.9	82.4	ילדים
2011					
		89,600	67,400	251,600	האוכלוסייה הענייה
		156,000	121,500	397,900	משפחות נפשות
		8,200	8,200	10,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.4	73.2	19.4	14.6	54.4	משפחות
60.8	69.5	19.8	15.4	50.5	נפשות
21.7	21.7	50.3	50.3	64.2	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2011–2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		238,200	219,400	300,000	האוכלוסייה הענייה
		1,339,400	1,236,600	1,634,200	משפחות נפשות
		783,600	723,700	931,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
20.6	26.8	24.5	22.6	30.9	משפחות
18.0	24.3	28.9	26.6	35.2	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים
2009					
		261,800	239,100	318,700	האוכלוסייה הענייה
		1,470,500	1,339,300	1,734,900	משפחות נפשות
		850,300	781,700	982,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.9	25.0	26.8	24.4	32.6	משפחות
15.2	22.8	31.2	28.4	36.8	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים
2010					
		262,600	240,100	316,300	האוכלוסייה הענייה
		1,456,800	1,338,100	1,700,300	משפחות נפשות
		837,300	777,300	958,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.0	24.1	26.6	24.3	32.0	משפחות
14.3	21.3	30.5	28.0	35.5	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
		269,200	244,900	331,000	האוכלוסייה הענייה
		1,524,000	1,394,500	1,818,900	משפחות נפשות
		860,900	796,500	1,014,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.7	26.0	26.8	24.4	32.9	משפחות
16.2	23.3	31.2	28.5	37.2	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2008-2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		143,500	131,500	193,400	האוכלוסייה הענייה
		632,000	578,800	834,400	משפחות
		295,400	269,400	381,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.8	32.0	17.8	16.3	24.0	משפחות
24.3	30.6	18.3	16.8	24.2	נפשות
22.5	29.3	19.7	18.0	25.5	ילדים
2009					
		164,300	150,300	212,100	האוכלוסייה הענייה
		727,100	662,200	920,700	משפחות
		340,400	313,600	425,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	29.2	20.2	18.4	26.0	משפחות
21.0	28.1	20.6	18.8	26.1	נפשות
20.1	26.4	22.2	20.4	27.8	ילדים
2010					
		163,800	147,400	208,600	האוכלוסייה הענייה
		722,600	649,100	897,400	משפחות
		332,600	303,000	408,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.5	29.3	20.1	18.1	25.6	משפחות
19.5	27.7	20.5	18.4	25.4	נפשות
18.5	25.8	21.7	19.8	26.7	ילדים
2011					
		169,700	151,300	218,900	האוכלוסייה הענייה
		769,500	683,600	969,900	משפחות
		346,200	310,800	434,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	30.9	20.4	18.2	26.4	משפחות
20.7	29.5	21.4	19.0	26.9	נפשות
20.3	28.4	22.3	20.0	28.0	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		94,700	88,000	106,500	האוכלוסייה הענייה
		707,300	657,800	799,700	משפחות נפשות ילדים
		488,200	454,300	550,000	תחולת העוני (%)
11.1	17.4	57.8	53.7	65.1	משפחות נפשות ילדים
11.6	17.8	59.5	55.3	67.3	משפחות נפשות ילדים
11.2	17.4	60.5	56.3	68.2	משפחות נפשות ילדים
2009					
		97,400	88,800	106,500	האוכלוסייה הענייה
		743,400	677,000	814,200	משפחות נפשות ילדים
		510,000	468,100	556,600	תחולת העוני (%)
8.6	16.6	59.9	54.6	65.5	משפחות נפשות ילדים
8.7	16.8	62.1	56.6	68.1	משפחות נפשות ילדים
8.4	15.9	62.8	57.7	68.6	משפחות נפשות ילדים
2010					
		98,800	92,700	107,700	האוכלוסייה הענייה
		734,200	688,900	802,800	משפחות נפשות ילדים
		504,700	474,300	550,300	תחולת העוני (%)
8.3	13.9	57.2	53.7	62.4	משפחות נפשות ילדים
8.5	14.2	58.6	55.0	64.1	משפחות נפשות ילדים
8.3	13.8	59.9	56.3	65.3	משפחות נפשות ילדים
2011					
		99,500	93,700	112,100	האוכלוסייה הענייה
		754,500	710,900	849,000	משפחות נפשות ילדים
		514,700	485,700	580,300	תחולת העוני (%)
11.2	16.5	56.7	53.3	63.8	משפחות נפשות ילדים
11.1	16.3	58.6	55.2	66.0	משפחות נפשות ילדים
11.3	16.3	59.3	56.0	66.9	משפחות נפשות ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		32,200	30,700	52,500	האוכלוסייה הענייה
		132,500	127,400	203,900	משפחות נפשות
		76,600	74,000	110,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.6	41.5	28.8	27.4	46.9	משפחות נפשות
35.0	37.5	32.5	31.2	50.0	ילדים
30.9	33.2	37.4	36.1	54.1	
2009					
		38,900	36,600	59,300	האוכלוסייה הענייה
		152,900	144,600	221,000	משפחות נפשות
		88,700	84,600	121,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	38.3	32.3	30.5	49.3	משפחות נפשות
30.8	34.6	34.8	32.9	50.3	ילדים
27.0	30.4	40.8	39.0	55.9	
2010					
		38,200	35,700	58,800	האוכלוסייה הענייה
		149,900	139,700	217,700	משפחות נפשות
		89,100	84,300	123,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	39.3	30.5	28.5	46.9	משפחות נפשות
31.2	35.8	33.2	31.0	48.3	ילדים
27.9	31.7	39.8	37.6	55.1	
2011					
		37,700	35,400	58,200	האוכלוסייה הענייה
		157,200	148,400	232,900	משפחות נפשות
		89,800	85,800	127,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.2	39.1	30.8	28.9	47.5	משפחות נפשות
32.5	36.3	34.9	32.9	51.7	ילדים
29.6	32.7	40.6	38.8	57.7	

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 8 שנות לימוד, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		107,100	92,200	165,000	האוכלוסייה הענייה
		362,400	332,600	475,800	משפחות
		144,300	138,400	156,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	44.1	44.6	38.4	68.7	משפחות
23.8	30.1	51.3	47.1	67.4	נפשות
7.7	11.4	73.5	70.5	79.5	ילדים
2009					
		98,900	86,800	160,300	האוכלוסייה הענייה
		352,400	324,700	459,500	משפחות
		148,700	141,700	156,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	45.8	42.0	36.9	68.1	משפחות
23.3	29.3	51.9	47.8	67.7	נפשות
4.8	9.2	74.2	70.7	77.9	ילדים
2010					
		104,000	92,500	170,100	האוכלוסייה הענייה
		365,100	339,600	476,900	משפחות
		144,000	140,700	152,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.9	45.6	42.6	37.9	69.7	משפחות
23.4	28.8	52.7	49.0	68.8	נפשות
5.5	7.7	76.9	75.2	81.4	ילדים
2011					
		104,500	91,500	168,600	האוכלוסייה הענייה
		369,800	342,100	481,400	משפחות
		146,700	142,900	154,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.0	45.7	44.2	38.7	71.3	משפחות
23.2	28.9	54.5	50.4	70.9	נפשות
5.3	7.7	78.9	76.8	83.2	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 9-12 שנות לימוד, 2008-2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		176,200	155,600	267,700	האוכלוסייה הענייה
		768,400	700,600	1,013,600	משפחות
		380,900	354,100	440,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.2	41.9	22.1	19.5	33.5	משפחות
24.2	30.9	26.9	24.5	35.4	נפשות
13.6	19.6	39.1	36.4	45.3	ילדים
2009					
		194,800	170,800	297,200	האוכלוסייה הענייה
		874,900	769,900	1,137,000	משפחות
		435,800	393,000	491,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	42.5	24.2	21.2	36.9	משפחות
23.1	32.3	30.0	26.4	39.0	נפשות
11.3	20.0	44.3	40.0	50.0	ילדים
2009					
		198,500	178,700	301,100	האוכלוסייה הענייה
		891,800	809,200	1,138,900	משפחות
		438,300	405,400	490,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.1	40.6	23.9	21.5	36.3	משפחות
21.7	29.0	29.9	27.1	38.1	נפשות
10.7	17.4	44.0	40.7	49.3	ילדים
2010					
		197,600	173,400	302,200	האוכלוסייה הענייה
		885,700	795,100	1,143,600	משפחות
		424,400	391,000	481,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	42.6	23.6	20.7	36.1	משפחות
22.6	30.5	29.7	26.6	38.3	נפשות
11.8	18.8	43.7	40.2	49.5	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 13 ויותר שנות לימוד, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		136,800	115,100	248,200	האוכלוסייה הענייה
		520,500	453,700	793,800	משפחות נפשות ילדים
		258,500	231,300	334,400	תחולת העוני (%)
44.9	53.6	12.8	10.8	23.2	משפחות נפשות ילדים
34.4	42.8	15.3	13.3	23.3	משפחות נפשות ילדים
22.7	30.8	22.8	20.4	29.5	משפחות נפשות ילדים
2009					
		141,500	122,800	248,700	האוכלוסייה הענייה
		547,400	494,500	808,900	משפחות נפשות ילדים
		265,800	246,900	334,700	תחולת העוני (%)
43.1	50.6	13.0	11.3	22.9	משפחות נפשות ילדים
32.3	38.9	15.6	14.1	23.1	משפחות נפשות ילדים
20.6	26.2	22.9	21.2	28.8	משפחות נפשות ילדים
2010					
		130,800	111,200	241,100	האוכלוסייה הענייה
		516,500	453,500	768,000	משפחות נפשות ילדים
		255,000	231,300	315,200	תחולת העוני (%)
45.7	53.9	11.8	10.0	21.7	משפחות נפשות ילדים
32.7	40.9	14.4	12.6	21.3	משפחות נפשות ילדים
19.1	26.6	21.4	19.4	26.5	משפחות נפשות ילדים
2011					
		140,100	119,200	257,200	האוכלוסייה הענייה
		583,100	510,100	874,100	משפחות נפשות ילדים
		289,800	262,600	378,300	תחולת העוני (%)
45.5	53.7	12.2	10.4	22.4	משפחות נפשות ילדים
33.3	41.6	15.6	13.6	23.3	משפחות נפשות ילדים
23.4	30.6	23.0	20.8	30.0	משפחות נפשות ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב משפחות שהעומד בראשה עובד, 2011–2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		194,400	167,100	298,400	האוכלוסייה הענייה
		978,800	856,200	1,351,300	משפחות נפשות ילדים
		519,200	460,900	646,400	תחולת העוני (%)
34.8	44.0	12.2	10.5	18.8	משפחות נפשות ילדים
27.6	36.6	16.8	14.7	23.2	משפחות נפשות ילדים
19.7	28.7	25.8	22.9	32.1	משפחות נפשות ילדים
2009					
		213,000	184,000	311,500	האוכלוסייה הענייה
		1,085,500	938,100	1,431,200	משפחות נפשות ילדים
		568,800	501,900	677,800	תחולת העוני (%)
31.6	40.9	13.4	11.5	19.5	משפחות נפשות ילדים
24.2	34.5	18.4	15.9	24.2	משפחות נפשות ילדים
16.1	26.0	28.0	24.7	33.3	משפחות נפשות ילדים
2010					
		219,200	190,300	321,700	האוכלוסייה הענייה
		1,122,300	988,100	1,458,300	משפחות נפשות ילדים
		587,100	529,700	692,400	תחולת העוני (%)
31.9	40.9	13.2	11.5	19.4	משפחות נפשות ילדים
23.0	32.2	18.3	16.1	23.8	משפחות נפשות ילדים
15.2	23.5	27.9	25.2	32.9	משפחות נפשות ילדים
2011					
		233,800	200,300	340,100	האוכלוסייה הענייה
		1,214,300	1,061,500	1,587,200	משפחות נפשות ילדים
		619,900	556,400	751,300	תחולת העוני (%)
31.3	41.1	13.8	11.8	20.0	משפחות נפשות ילדים
23.5	33.1	19.3	16.9	25.3	משפחות נפשות ילדים
17.5	25.9	28.8	25.8	34.9	משפחות נפשות ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2011–2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		169,400	147,700	268,100	האוכלוסייה הענייה
		855,600	756,800	1,205,500	משפחות
		450,900	404,300	565,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
36.8	44.9	12.2	10.6	19.3	משפחות
29.0	37.2	16.8	14.9	23.7	נפשות
20.3	28.6	25.9	23.2	32.5	ילדים
2009					
		187,800	163,400	281,100	האוכלוסייה הענייה
		958,300	835,900	1,289,300	משפחות
		500,900	447,600	604,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.2	41.9	13.5	11.7	20.2	משפחות
25.7	35.2	18.7	16.3	25.1	נפשות
17.1	25.9	28.6	25.5	34.5	ילדים
2010					
		190,600	168,100	287,800	האוכלוסייה הענייה
		988,900	883,400	1,302,000	משפחות
		519,600	475,200	614,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.8	41.6	13.3	11.7	20.0	משפחות
24.0	32.2	18.7	16.7	24.6	נפשות
15.4	22.6	28.7	26.2	33.9	ילדים
2011					
		203,000	176,100	304,900	האוכלוסייה הענייה
		1,060,400	940,400	1,418,500	משפחות
		538,800	491,200	664,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.4	42.3	13.7	11.9	20.6	משפחות
25.3	33.7	19.5	17.3	26.0	נפשות
18.9	26.1	29.0	26.4	35.7	ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2011–2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		25,000	19,500	30,200	האוכלוסייה הענייה
		123,100	99,400	145,800	משפחות
		68,300	56,600	80,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	35.6	12.7	9.9	15.3	משפחות
15.6	31.8	16.9	13.7	20.0	נפשות
15.1	29.7	25.4	21.1	29.9	ילדים
2009					
		25,200	20,600	30,400	האוכלוסייה הענייה
		127,200	102,200	141,900	משפחות
		67,900	54,200	73,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	32.4	12.5	10.3	15.2	משפחות
10.3	28.0	16.6	13.3	18.5	נפשות
7.7	26.3	24.2	19.3	26.2	ילדים
2010					
		28,600	22,100	33,900	האוכלוסייה הענייה
		133,500	104,700	156,300	משפחות
		67,500	54,500	78,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
15.5	34.7	13.1	10.1	15.5	משפחות
14.6	33.0	16.1	12.7	18.9	נפשות
13.6	30.3	23.4	18.9	27.0	ילדים
2011					
		30,700	24,200	35,200	האוכלוסייה הענייה
		154,000	121,100	168,700	משפחות
		81,000	65,300	86,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
12.6	31.1	14.0	11.0	16.0	משפחות
8.7	28.2	18.5	14.5	20.2	נפשות
6.5	24.7	27.5	22.2	29.4	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		135,600	129,900	169,900	האוכלוסייה הענייה
		532,100	520,200	606,600	משפחות
		258,900	257,400	278,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.2	23.5	71.4	68.4	89.5	משפחות
12.3	14.3	81.6	79.7	93.0	נפשות
6.8	7.4	91.2	90.6	97.9	ילדים
2009					
		140,200	135,300	182,700	האוכלוסייה הענייה
		550,900	542,200	644,600	משפחות
		271,800	270,800	293,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.3	25.9	68.9	66.5	89.8	משפחות
14.5	15.9	80.2	78.9	93.8	נפשות
7.5	7.8	91.0	90.7	98.4	ילדים
2010					
		130,100	126,000	168,000	האוכלוסייה הענייה
		495,200	483,700	570,400	משפחות
		236,200	233,700	251,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.6	25.0	70.1	67.9	90.6	משפחות
13.2	15.2	82.1	80.2	94.5	נפשות
5.9	6.9	92.8	91.8	98.7	ילדים
2011					
		124,100	120,000	158,700	האוכלוסייה הענייה
		481,700	473,900	559,200	משפחות
		233,600	232,500	254,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.8	24.4	70.7	68.4	90.4	משפחות
13.9	15.3	81.5	80.2	94.7	נפשות
8.1	8.6	91.0	90.6	99.1	ילדים

לוח 17

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		168,300	146,800	257,500	האוכלוסייה הענייה
		827,100	738,600	1,113,700	משפחות נפשות ילדים
		446,300	404,400	535,500	תחולת העוני (%)
34.7	43.0	23.0	20.1	35.3	משפחות נפשות ילדים
25.7	33.7	35.6	31.8	47.9	משפחות נפשות ילדים
16.7	24.5	50.4	45.7	60.5	משפחות נפשות ילדים
2009					
		180,500	159,800	263,200	האוכלוסייה הענייה
		901,000	805,400	1,156,500	משפחות נפשות ילדים
		487,000	444,100	561,100	תחולת העוני (%)
31.4	39.3	24.9	22.1	36.4	משפחות נפשות ילדים
22.1	30.4	38.7	34.6	49.7	משפחות נפשות ילדים
13.2	20.9	55.5	50.6	63.9	משפחות נפשות ילדים
2010					
		187,100	164,900	275,800	האוכלוסייה הענייה
		931,600	837,100	1,196,100	משפחות נפשות ילדים
		501,100	458,200	580,100	תחולת העוני (%)
32.2	40.2	25.6	22.6	37.8	משפחות נפשות ילדים
22.1	30.0	40.0	36.0	51.4	משפחות נפשות ילדים
13.6	21.0	55.9	51.1	64.7	משפחות נפשות ילדים
2011					
		189,200	166,400	276,500	האוכלוסייה הענייה
		948,500	853,700	1,220,700	משפחות נפשות ילדים
		501,200	463,500	587,000	תחולת העוני (%)
31.6	39.8	25.9	22.7	37.8	משפחות נפשות ילדים
22.3	30.1	40.9	36.9	52.7	משפחות נפשות ילדים
14.6	21.0	58.1	53.8	68.1	משפחות נפשות ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2008–2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2008					
		26,200	20,400	40,800	האוכלוסייה הענייה
		151,700	117,600	237,500	משפחות נפשות
		72,900	56,500	110,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.9	50.1	3.0	2.4	4.7	משפחות
36.1	50.5	4.4	3.4	6.8	נפשות
34.2	49.1	6.5	5.0	9.8	ילדים
2009					
		32,500	24,200	48,400	האוכלוסייה הענייה
		184,500	132,700	274,700	משפחות נפשות
		81,800	57,800	116,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.7	50.0	3.7	2.8	5.6	משפחות
32.8	51.7	5.2	3.7	7.7	נפשות
29.9	50.5	7.1	5.0	10.1	ילדים
2010					
		32,100	25,400	45,900	האוכלוסייה הענייה
		190,700	150,900	262,200	משפחות נפשות
		86,000	71,500	112,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
30.0	44.7	3.5	2.7	4.9	משפחות
27.2	42.4	5.0	4.0	6.9	נפשות
23.4	36.3	7.1	5.9	9.3	ילדים
2011					
		44,600	33,900	63,600	האוכלוסייה הענייה
		265,800	207,800	366,500	משפחות נפשות
		118,700	93,000	164,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
29.9	46.7	4.6	3.5	6.6	משפחות
27.5	43.3	6.7	5.2	9.2	נפשות
27.7	43.4	9.2	7.2	12.7	ילדים

לוח 19

ההכנסה הממוצעת לתשפחה לפי קבוצת אוכלוסייה ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2011

הכנסה הנרייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מקור הכנסה*			קצבות לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה	ש"ח	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטום ומחוי"ל	תמיכות ממשלתיות	מזר:					
12,356	14,638	1,330	273	201	1,458	1,930	11,349	ש"ח	סך הכול	
84.4	100.0	9.1	1.9	1.4	10.0	13.2	77.5	%		
13,124	15,648	1,509	308	229	1,445	1,980	12,126	ש"ח	משפחה יהודית	
83.9	100.0	9.6	2.0	1.5	9.2	12.7	77.5	%		
7,828	8,679	277	62	35	1,536	1,633	6,765	ש"ח	משפחה לא יהודית	
90.2	100.0	3.2	0.7	0.4	17.7	18.8	77.9	%		
8,697	9,801	3,279	387	290	2,802	3,479	2,999	ש"ח	משפחה שעומד בראשה קשיש	
88.7	100.0	33.5	4.0	3.0	28.6	35.5	30.6	%		
10,270	11,746	333	453	251	1,690	2,394	9,006	ש"ח	משפחת עולים	
87.4	100.0	2.8	3.9	2.1	14.4	20.4	76.7	%		
13,835	16,545	527	248	180	1,243	1,668	14,324	ש"ח	משפחה עם ילדים	
83.6	100.0	3.2	1.5	1.1	7.5	10.1	86.6	%		
14,478	17,438	567	255	145	1,099	1,495	15,349	ש"ח	משפחה עם 1-3 ילדים	
83.0	100.0	3.2	1.5	0.8	6.3	8.6	88.0	%		
10,799	12,327	343	215	345	1,927	2,487	9,482	ש"ח	משפחה עם 4 ילדים ויותר	
87.6	100.0	2.8	1.7	2.8	15.6	20.2	76.9	%		

לוח 19 (המשך)

הכנסה מנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מקור הכנסה* מורה:				קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחיל	תמיכות ממשליות	תמיכות לאומיות	מסלולי				
9,876	10,914	305	232	513	2,249	2,994	7,590	ש"ח	משפחה עם 5 ילדים ויותר	
90.5	100.0	2.8	2.1	4.7	20.6	27.4	69.5	%		
10,115	11,506	526	835	178	1,603	2,616	8,293	ש"ח	משפחה חד הורית	
87.9	100.0	4.6	7.3	1.5	13.9	22.7	72.1	%		
14,345	17,199	962	201	139	1,049	1,387	14,818	ש"ח	מצב תעסוקה של ראש משק הבית	
83.4	100.0	5.6	1.2	0.8	6.1	8.1	86.2	%		
14,169	16,867	854	201	147	1,061	1,409	14,570	ש"ח	שכיר	
84.0	100.0	5.1	1.2	0.9	6.3	8.4	86.4	%		
15,532	19,438	1,690	197	83	971	1,238	16,486	ש"ח	עצמאי	
79.9	100.0	8.7	1.0	0.4	5.0	6.4	84.8	%		
4,331	4,602	1,067	603	521	2,323	3,447	87	ש"ח	משפחה שהעומד בראשה בגיל העברה אך אינו עובד	
94.1	100.0	23.2	13.1	11.3	50.5	74.9	1.9	%		
9,682	11,360	1,123	311	208	1,414	1,929	8,269	ש"ח	משפחה עם מפרנס אחד	
85.2	100.0	9.9	2.7	1.8	12.4	17.0	72.8	%		
17,869	21,613	840	118	86	773	978	19,767	ש"ח	משפחה עם שני מפרנסים ויותר	
82.7	100.0	3.9	0.5	0.4	3.6	4.5	91.5	%		

לוח 19 (המשך)

הכנסה מנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכיש, פנסיה)	מקור הכנסה* מזה:				סך כל תשלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחיל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	על כל תשלומי העברה				
6,145	6,639	950	288	179	2,408	2,875	2,809	ש"ח	השכלה של ראש משק הבית	
92.6	100.0	14.3	4.3	2.7	36.3	43.3	42.3	(%)	עד 8 שנות לימוד	
10,710	12,125	1,102	194	154	1,541	1,889	9,117	ש"ח	9-12 שנות לימוד	
88.3	100.0	9.1	1.6	1.3	12.7	15.6	75.2	(%)		
14,843	18,128	1,576	327	239	1,201	1,765	14,744	ש"ח	13 ויותר שנות לימוד	
81.9	100.0	8.7	1.8	1.3	6.6	9.7	81.3	(%)		

* מחירי-אמצע תקופת סקר 2011, לאוכלוסייה הכללת את תושבי מנחת ירושלים.

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2010–2009

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2010	2009	2010	2009	2010	2009	
2.4	2.4	2.2	2.1	1.4	1.4	תחתון
3.8	3.8	3.4	3.4	2.7	2.7	2
5.1	5.1	4.6	4.6	3.9	3.9	3
6.4	6.4	5.8	5.8	5.3	5.3	4
7.8	7.8	7.2	7.1	6.8	6.8	5
9.3	9.2	8.7	8.6	8.6	8.4	6
10.9	10.8	10.4	10.2	10.5	10.3	7
13.0	12.7	12.7	12.5	13.2	12.8	8
15.9	15.7	16.4	16.0	17.1	16.7	9
25.4	26.1	28.8	29.8	30.6	31.7	עליון
10.5	11.0	13.3	14.3	21.8	23.3	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.353	0.356	0.395	0.402	0.437	0.443	מדד ג'יני***
19.2	19.6	9.6	9.3	-	-	% הירידה במדד ג'יני

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס חמישוניים.

לוח 21

ההכנסה הממוצעת לחודש למשפחה בכל עשירון
(כלל האוכלוסייה) במחירי סקר 2011, 2010-2011

עשירון*	לאחר תשלומי העברה ומסים			לפני תשלומי העברה ומסים		
	שינוי ריאלי	2011	2010	שינוי ריאלי	2011	2010
תחתון	6.8	2,883	2,700	-	-	-
2	0.8	4,729	4,691	14.0	2,272	1,993
3	-1.3	5,409	5,479	1.2	4,523	4,468
4	0.8	7,196	7,138	-0.6	6,324	6,360
5	-0.9	9,174	9,255	-0.5	8,458	8,501
6	0.3	11,002	10,968	-2.3	10,807	11,057
7	-1.3	12,959	13,131	-1.6	13,439	13,659
8	0.9	15,323	15,192	-1.5	16,726	16,974
9	-0.9	18,458	18,634	-1.3	22,261	22,559
עליון	-4.3	27,073	28,282	-6.4	37,088	39,619
סך הכל	-0.6	12,356	12,433	-1.9	12,709	12,953

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקינית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 22

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979–2011

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	אחוז הירידה	
			הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	27.9	16.4	38.4	41.1
1980	28.1	13.9	44.1	50.6
1981	28.8	14.2	45.4	50.8
1982	29.8	9.1	64.0	69.5
1983	29.5	11.1	57.7	62.4
1984	30.7	12.9	52.5	58.0
1985	31.3	10.3	63.5	67.1
1988	32.6	13.3	56.0	59.2
1989	33.0	11.7	61.2	64.5
1990	34.3	13.4	58.2	60.9
1991	35.1	14.2	57.5	59.5
1992	34.7	16.4	50.4	52.7
1993	34.6	16.0	51.7	53.8
1994	34.2	17.6	47.2	48.5
1995	33.7	14.7	50.1	56.4
1996	34.3	13.6	53.3	60.4
1997	34.3	13.6	52.7	60.5
*1997	32.0	14.9	44.6	53.4
1998	32.8	14.3	46.6	56.4
1999	32.2	15.1	44.1	53.1
2002	33.9	14.5	46.6	57.2
2003	33.9	15.4	43.1	54.6
2004	33.7	16.5	39.9	51.2
2005	33.6	17.1	38.5	49.1
2006	32.9	17.1	39.2	48.0
2007	32.3	17.1	38.3	47.0
2008	32.3	17.2	38.3	46.7
2009	33.2	17.9	38.4	46.1
2010	32.6	17.5	39.2	46.3
2011	32.8	17.3	39.3	47.2

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם, 1979-2011

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	אחוז הירידה	
			לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	0.432	0.366	0.318	15.2
1980	0.434	0.369	0.324	14.9
1981	0.439	0.372	0.319	15.4
1982	0.444	0.367	0.312	17.3
1983	0.439	0.360	0.301	17.9
1984	0.472	0.398	0.327	15.8
1985	0.468	0.373	0.312	20.2
1988	0.457	0.370	0.322	19.1
1989	0.474	0.378	0.325	20.3
1990	0.480	0.376	0.326	21.7
1991	0.490	0.377	0.327	23.1
1992	0.498	0.393	0.339	21.1
1993	0.494	0.383	0.329	22.5
1994	0.502	0.399	0.344	20.4
1995	0.497	0.397	0.337	20.2
1996	0.496	0.387	0.329	22.0
1997	0.505	0.395	0.333	21.8
*1997	0.509	0.414	0.353	18.6
1998	0.512	0.413	0.352	19.2
1999	0.517	0.421	0.359	18.4
2002	0.537	0.431	0.368	19.7
2003	0.527	0.424	0.369	19.3
2004	0.523	0.430	0.380	17.8
2005	0.526	0.434	0.388	17.4
2006	0.513	0.432	0.383	15.8
2007	0.524	0.438	0.392	16.4
2008	0.512	0.432	0.385	15.6
2009	0.510	0.429	0.389	15.8
2010	0.505	0.426	0.384	15.6
2011	0.497	0.418	0.379	16.0

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 24

תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2000-2011

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
תחולת העוני משפחות					
45.3	54.3	17.6	14.7	32.2	2000
47.2	57.0	17.7	14.3	33.7	2001
47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	2002
42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	2003
39.2	50.6	20.3	16.5	33.4	2004
39.0	48.4	20.3	17.2	33.3	2005
38.4	46.9	20.2	17.4	32.7	2006
38.4	46.6	19.5	16.9	31.7	2007
38.2	46.1	19.6	17.1	31.8	2008
38.7	46.1	20.0	17.6	32.7	2009
39.8	47.0	19.3	16.9	32.0	2010
40.1	47.6	19.3	16.9	32.2	2011
מדד ג'יני לאי-שוויון					
31.2	19.3	0.350	0.411	0.509	2000
32.4	25.9	0.357	0.420	0.528	2001
32.0	20.0	0.362	0.426	0.532	2002
30.4	19.6	0.363	0.419	0.521	2003
27.7	18.0	0.375	0.426	0.519	2004
26.1	17.1	0.383	0.430	0.519	2005
25.4	16.5	0.387	0.433	0.518	2006
25.9	16.1	0.375	0.425	0.507	2007
25.2	15.9	0.378	0.425	0.506	2008
24.2	16.1	0.382	0.422	0.503	2009
25.2	15.9	0.378	0.425	0.506	2010
24.4	16.4	0.369	0.409	0.489	2011

מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי
דניאל גוטליב ומירי אנדבלד

פרק 2: ממדי העוני והפערים החברתיים
מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי ואורן הלר

פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. **הבטחת הכנסה**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. **ביטוח זיקנה ושאימים**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
3. **ביטוח סיעוד**
שרון אסיסקוביץ ומרים שמלצר
4. **ביטוח ילדים**
שנטל וסרשטיין
5. **ביטוח אמהות**
שנטל וסרשטיין
6. **ביטוח נכות כללית**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
7. **ביטוח נפגעי עבודה**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון
8. **ביטוח נפגעי פעולות איבה**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון
9. **שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
10. **ביטוח אבטלה**
אסתר טולידנו
11. **ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד**
אבנר שרף
12. **ביטוח שירות מילואים**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון

פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה
אביבה גייבל, רפאלה כהן וז'ק בנדלק

פרק 5: קרנות המוסד ונושאים אחרים
קרנות המוסד: תמי אליאב ודוד בנין
קרן המחקרים וחדר המחקר: מירי אנדבלד
שירות הייעוץ לקשיש: ורה שלום

