



# סקירה שנתית 2004

ריכוז ועריכה  
לאה אחדות

**המוסד לביטוח לאומי**  
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, אדר ב' תשס"ה

ISSN 0333-8649

## פתח דבר

סקירה שנתית זו מציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2004 על תחומיה המגוונים – תשלום גמלאות וגביית דמי ביטוח, גיבוש מדיניות חברתית ומחקר.

הפרק הראשון פותח בהצגת התמונה של תשלומי הגמלאות ב-2004, בראי של המדיניות החברתית שנקטה הממשלה בשלוש השנים האחרונות, ומרחיב את היריעה לתיאור ההתפתחויות בכלל ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל ובפרספקטיבה בינלאומית. מוצגים בו גם כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות ההוצאה הציבורית על גמלאות כספיות, שירותי בריאות וחינוך, וכן של הרפורמה במס הכנסה.

הפרק השני מציג את תמונת העוני והפערים הכלכליים בישראל ב-2003. מושם בו הפעם דגש על המגמות שאפיינו את ישראל בשנות התשעים בהשוואה למדינות מערביות נבחרות, והוא שב ומציג ממצאים מעודכנים על ממדי העוני לפי גישת ההוצאה. פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה (פרק 3), בתחום גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות (פרק 4) ובענפי הביטוח העיקריים (פרק 5). בכמה מהפרקים משולבות גם תיבות המציגות נושאים שבמוקד המדיניות בישראל או הסוקרות את הניסיון הבינלאומי בתחומים מסוימים. הסקירה כוללת גם את עיקריו של הפרק הראשון ותמצית של המגמות בממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסה בשפה האנגלית.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2004, לוחות של ענפי הביטוח ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית ולשרה גרגי על הכנת הפרקים בשפה האנגלית. ראויה לציון עבודתן של אוראל אבוטבול ונירה עמיר, שנשאו בנטל ההדפסה וההפקה ביעילות ובמסירות.

לאה אחדות

סמנכ"לית מחקר ותכנון

## הקדמה

### מאת המנהל הכללי

שנת 2004 עמדה בסימנה של ההתאוששות הכלכלית במשק – רמת החיים במונחי תוצר לנפש והשכר עלו, התעסוקה התרחבה וממדי האבטלה אף הצטמצמו מעט. ואולם, מפרותיה של הצמיחה לא נהנו כל שכבות האוכלוסייה. המפנה במדיניות החברתית של הממשלה המשיך להותיר את אותותיו על מערכת הביטוח הלאומי גם ב-2004. הקיצוץ בקצבות הילדים נמשך על פי המסלול הקבוע בחוק, עומק הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה הורגש עוד יותר, והקצבאות לקשישים, אלמנות ונכים נותרו ברמתן המוקפאת. היקף התשלומים לגמלאות הוסיף להצטמק במונחים ריאליים וכנתח מהתוצר הלאומי: בפרק זמן של שנתיים – 2002-2003 – איבדו הגמלאות 1.4 אחוזי תוצר (1.2 ללא תגמולי מילואים) והגמלאות ביחס לתוצר נסוגו לרמתן ב-1997. במונחים ריאליים, תשלומי הגמלאות נמוכים בכ-11% מאשר ב-2001.

הנתונים המוצגים בסקירה שבים ומעידים שמערכת הרווחה בישראל אינה חריגה בנדיבותה בפרספקטיבה בינלאומית, אף לא בשנת השיא 2001, ובוודאי שלא בשנת 2004. ההשוואות הבינלאומיות מעידות גם שישראל נמנית עם המדינות המובילות בממדי העוני ובפערי ההכנסה הפנויה. תמונת העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסה הלאומית אינה משקפת עדיין את מלוא השפעתה של המדיניות החברתית החדשה, אך זו עגומה ומדאיגה דיה. שיעור המשפחות העניות האמיר ל-18% ושיעור הילדים העניים נסק לכ-31%. אמנם הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ספגו את הקיצוץ העמוק ביותר, אך גם השירותים החברתיים האחרים, ובייחוד שירותי הבריאות הממלכתיים, נפגעו. בעוד שהקיצוץ בשירותים החברתיים פגע בעיקר בשכבות החלשות של החברה בישראל, הרפורמה במס הכנסה שיפרה את מצבן של האוכלוסיות המבוססות. רפורמה זו לא נתנה מענה הולם למצוקה הכלכלית של העובדים בשכר נמוך, והכבדת נטל המס באמצעות צמצום או ביטול הטבות במס (עיריות פיתוח) או הקפאת ערכן של נקודות הזיכוי לתמיד תשחק בעתיד את הכנסתן הפנויה של המשפחות שכבר סבלו פגיעה עמוקה מהקיצוץ בקצבאות, ובמיוחד בקצבות הילדים.

אין רבים המערערים על כך שהצמיחה של כלכלת ישראל – שאנו מקווים שתמשיך ללוות את המשק גם בעתיד – לא תהיה נחלתו של הכלל. רבים גם שותפים לספק שבאמיתות

ההצהרה **שוק** עבודה ולא קצבאות היא הפיתרון היחיד לתחלואי החברה ומצוקותיה. לעבודה חשיבות ממעלה ראשונה, אך לא תמיד די בה כדי להבטיח רמת חיים סבירה, ובמיוחד שהשכר בצידה נמוך. גם אם נאמץ את ההצהרה שכל מי שיוצא לעבוד נחלץ ממעגל העוני, מחובתנו עדיין לסייע למשפחות המצויות על סף העוני ולמשפחות שאינן עובדות מסיבות של אבטלה, מחלה או גיל מבוגר.

החקיקה החדשה שינתה את פניה של מערכת הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, והשלכותיה יורגשו עוד יותר בשנים הקרובות. היא אמנם התקבלה בלחץ המצוקה התקציבית בעת מיתון כלכלי, אך ככל שחולפים הימים מתחזקת הדעה שחלקים רבים ממנה משקפים את תפיסתם של קובעי המדיניות בנוגע לאופיה של מערכת הרווחה והביטוח הסוציאלי בישראל ולתפקידו של המוסד לביטוח לאומי. חוק ההסדרים לשנת 2005 הוא עדות לכך: אף שהמשק צומח נמשך הכרוסם בתפקידה של המדינה להעניק ביטוח מפני סיכונים כלכליים (במקרה זה גמלאות למי שנפגע בעבודה) ומתעצמת הפגיעה במעמדו העצמאי של המוסד. החלטת הממשלה להפחית (בהדרגה עד 2009) את דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים תדלדל את המקורות העצמיים למימון הגמלאות של ענפי הביטוח הלאומי ותחזק את תלותו במימון האוצר. זאת ועוד: היא תגרע מהכנסות המדינה, וגירעון בתקציב עלול להוביל ללחצים נוספים לקיצוץ ההוצאה על גמלאות ושירותים חברתיים אחרים. לכשיושלם התהליך תסתכם ההפחתה בסכום של כ-3.2 מיליארד ש"ח לשנה במחירי 2004. הפחתה זו מצטרפת להפחתת מס הכנסה בסכום שיגיע לכ-9 מיליארד ש"ח ב-2006.

תמונת מצב זו הובילה אותי כבר עם כניסתי לתפקיד המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי לבחון מחדש את היעדים המרכזיים של תוכניות הביטוח הלאומי ואת מעמדו של המוסד אל מול הממשלה וציבור המבוטחים, ולגבש תוכנית פעולה במטרה לקדם את השגתם של יעדים אלה. חלקים אחדים מתוכנית פעולה זו נחוצים כדי לשקם מערכות קיימות שכיום אינן נותנות מענה הולם לאוכלוסיות שלהן נועדו או לבנות מערכות סיוע חדשות לבעיות שהתעוררו בנסיבות של שוק העבודה העכשווי, וחלקים אחרים דרושים כדי לייעל את עבודתו של המוסד ולשפר את השירות לאזרח, כך שנוכל להגביר את מיצוי זכויותיהם של המבוטחים מבלי שיהיה ניצול לרעה של המערכת. לשם כך פעלתי להקמתם של צוותי חשיבה מקרב עובדי הביטוח הלאומי ומומחים מהאקדמיה ומחוצה לה. הוועדות ישבו על המדוכה כמה חודשים והגישו – כל אחת בתחומה – את המלצותיהן.

דברי ההקדמה לסקירה השנתית של המוסד לשנת 2004 הם הזדמנות ראויה להביא לידי הציבור את פרי עבודתן של הוועדות, אם כי מטבע הדברים תקצר היריעה מלפרוש כאן את כל ההמלצות של כל הוועדות.

**הוועדה לבחינת מעמדו של המוסד לביטוח לאומי** גיבשה שורת המלצות לצורכי הפעולה של הביטוח הלאומי כמערכת ביטוחית וכתאגיד עצמאי. בצד קביעת יעדים חברתיים-כלכליים ומדיניות ביטוח סוציאלי המבטיחה רשת מגן למי שנקלע למשבר או נחשף לסיכון כלכלי, המליצה הוועדה על שני אשכולות של גמלאות, כאשר לכל אשכול ייקבעו כללי פעולה משלו: האשכול הביטוחי, שיכלול את גמלאות הליבה של הביטוח הלאומי, שבעבורן נגבים דמי ביטוח, והאשכול הסוציאלי שבו יהיו הגמלאות הלא-גבייתיות הממומנות במלואן מאוצר המדינה. כדי להבטיח יציבות לרובד הביטוחי ולהגביר את אמון הציבור בו, הומלץ שהשינויים ברובד זה יונחו בידי שיקולים ארוכי-טווח ועקרונית בין-דוריים שיש בהם, עד כמה שאפשר, ליצור הלימה בין התקבולים לבין ההוצאות. מימון הרובד הביטוחי ינותק מאילוצים קצרי-טווח של תקציב המדינה, והשתתפות הממשלה בו תהיה מוגדרת ומוגבלת. שינויים באשכול הביטוחי ייעשו לאחר התייעצות במועצת המוסד – שגם נציגי הממשלה חברים בה – והכול בהתחשב בתוצאות הדו"חות האקטואריים שייערכו אחת לכמה שנים ובהתאם ליעדים החברתיים שקבעו קברניטי המדינה. באשכול הסוציאלי יגובשו תנאי הזכאות ורמת הגמלה למינימום קיום, והגמלאות ייבחנו מחדש בהתאם ליעדים החברתיים ולמידת השגתם. במטרה לחזק את המוסד לביטוח לאומי כתאגיד עצמאי הומלץ לערוך שינויים במועצת המוסד ובמערכת היחסים שבין השר הממונה, מינהלת המוסד, המנכ"ל וחברי המועצה.

בדיוני הממשלה על יעדי המדיניות הכלכלית וגודל תקציב המדינה והרכבו נפקד מקומם של היעדים החברתיים ושל ההיבטים החברתיים של התקציב, ולפיכך התמונה המוצגת בפני קובעי המדיניות בעת גיבוש התקציב אינה מלאה. **הוועדה לבדיקת ההיבטים החברתיים של תקציב המדינה** המליצה להציג בפני הממשלה והכנסת מדי שנה בשנה ניתוח של השלכות תקציב המדינה על תמונת המצב החברתית לפי מדדים מקובלים, זאת במקביל להצגת התחזית המקרו-כלכלית. עוד המליצה הוועדה לשלב בתוך התקציב הלאומי פרק הנוגע לתוצאות החברתיות הצפויות בשנים הקרובות. סקירת המגמות בתחום החברתי ועריכת אומדנים להשפעה של מדיניות התקציב על חלוקת ההכנסות וממדי העוני יהיו באחריותו של המוסד לביטוח לאומי ויוצגו על ידו. לשם כך, על המוסד

לבנות "מודל תשומה-תפוקה", כאשר התקציבים החברתיים הם התשומות והמדדים החברתיים הם התפוקות.

במסגרת עבודת הוועדה, מינהל המחקר והתכנון הכין מודל ראשוני שכלל את השינויים בקצבות המוסד, את הרפורמה במערכת המיסים הישירים ואת התקציבים לשירותי בריאות וחינוך. בסקירה זו מובאים כמה מהממצאים של עבודת המחקר, ובכוונת המוסד להוסיף ולשקוד על שיפור המודל.

על רקע השינויים המבניים בשוק העבודה והגלובליזציה ולנוכח החקיקה שהחמירה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה והפחיתה את הגמלה להבטחת הכנסה באופן גורף לכל מקבליה, **הוועדה לבחינת קשרי הגומלין בין המוסד לביטוח לאומי לשוק העבודה** התמקדה בעובדים בשכר נמוך ובמחוסרי התעסוקה. הוועדה המליצה להנהיג תוכנית זיכויי מס בני החזר לבעלי שכר נמוך ("מס הכנסה שלילי"), בדומה לתוכנית הנהוגה בכמה מדינות מערביות. הוועדה לא הסתפקה בהמלצה בלבד, אלא גם הכינה שתי חלופות לתוכנית (בעלות זהה) והצביעה על דרכים ליישומה. החלופות שהוצעו ומערכת השיקולים המונחת בבסיסן משמשות ללא ספק מצע לדיון, שלהערכתנו רבים יהיו שותפים לו בשנה הקרובה. בתחום ביטוח אבטלה המליצה הוועדה להרחיב את הכיסוי הביטוחי של התוכנית לחלק ממי שנשללה מהם הזכאות לדמי אבטלה וכן לבחון תשלום דמי אבטלה מדורגים לפי משך האבטלה או לפי רמת האבטלה באזור המגורים של המובטל. בנוגע למערכת הבטחת הכנסה, הומלץ לשפר את מנגנוני האיבחון של פוטנציאל התעסוקה ולהבטיח גמלה גבוהה יותר למי שיכולתו לעבוד מוגבלת בשל בריאות לקויה – פיסית או נפשית.

הוועדות שעסקו בתחומי מערכות המידע הממוחשבות והשיפור לאזרח התמקדו בהמלצות האלה: שילוב בין מערכת הגמלאות לבין מערכת הביטוח והגבייה כך שהמידע על כל מבוטח יהיה מרוכז ואחיד והמערכות "ידברו" בשפה אחת משותפת, מיחשוב עבודת הוועדות הרפואיות וחיזוק מערכות הבקרה הכספית. להפעלתן של המלצות אלו נדרשים משאבים רבים בתכנון ובציוד מחשבים – ומטבע הדברים היא תארך כמה שנים, אך היא חיונית כדי להקל את העומס המוטל על האזרח במסירת מידע למוסד וכדי להגביר את מיצוי הזכויות של המבוטחים מבלי שיהיה ניצול לרעה של המערכת.

בעבורי זו הזדמנות נוספת לציין את העבודה המקצועית של הוועדות ולהודות לכל אלה שעשו במלאכה. אני משוכנע שהמאמצים שהושקעו לא יהיו לשווא. העבודה המחקרית וההמלצות של שתיים מהוועדות כבר סייעו בידי המוסד למנוע כמה מהקיצוצים שהאוצר תכנן לכלול בחוק ההסדרים לשנת 2005 ולקדם כמה החלטות חשובות שהממשלה קיבלה בעת דיוניה על תקציב 2005 – תוספת לקצבת הזיקנה לקשישים מעוטי יכולת והקמת צוות לבחינת "מס הכנסה שלילי". המוסד הצליח גם לגייס את הסכמת האוצר להגדיל את התקציב המינהלי ב-2005 כדי להחל בתכנון השינויים במערכות הממוחשבות ובתהליכי העבודה. המשימות והאתגרים העומדים בפנינו רבים, וקידום כרוך במלאכה רבה ובפעולה משולבת עם הממשלה והכנסת. הצלחתנו לחזק את ישראל כמדינת רווחה תלויה לא רק בתמיכתם של קברניטי המדינה אלא גם של הציבור הרחב.

ד"ר יגאל בן שלום  
המנהל הכללי

## תוכן העניינים

עמוד	
4	הקדמה
30-13	תרשימים נבחרים
77-31	1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
33	1.1 מבוא
42	1.2 על כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה
58	1.3 היקף התשלומים
62	1.4 רמת הקצבאות
67	1.5 מקבלי גמלאות
71	1.6 גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות
118-79	2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות
81	2.1 מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2003
90	2.2 עקרונות המדידה של העוני בישראל
92	2.3 ממצאים עיקריים על העוני
99	2.4 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
108	2.5 מדידת העוני מצד ההוצאות, 2002-2003
114	2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
147-119	3. הבטחת הכנסה למעוטי יכולת
121	3.1 מבוא
122	3.2 התפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
128	3.3 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
134	3.4 אתגרים וסיכונים בראיה של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה
144	3.5 נשים המקבלות דמי מזונות



## עמוד

### 4. גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי 179-149

151	4.1	מבוא
154	4.2	גביית דמי ביטוח לאומי
163	4.3	גבייה למערכת הבריאות
170	4.4	התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
178		נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

### 5. מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים 349-181

183	5.1	ביטוח זיקנה ושאיירים
205	5.2	ביטוח סיעוד
221	5.3	ביטוח ילדים
243	5.4	ביטוח אמהות
257	5.5	ביטוח נכות כללית
279	5.6	ביטוח נפגעי עבודה
299	5.7	ביטוח נפגעי פעולות איבה
315	5.8	שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות
329	5.9	ביטוח אבטלה

### עוד מבט – נושאים במוקד (רשימת תיבות)

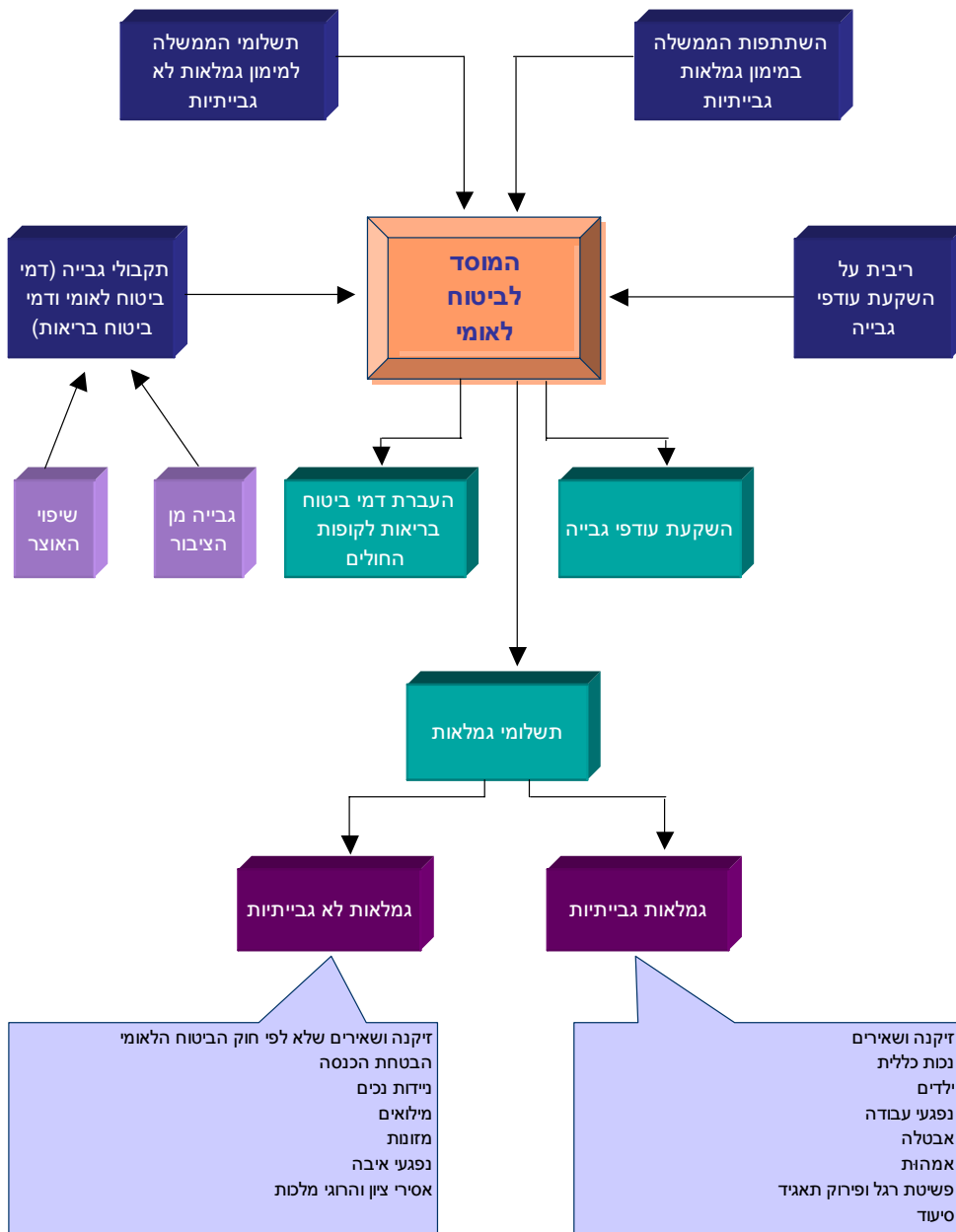
37	א'1	נדיבות מערכת התמיכות הכספיות בישראל ובמדינות ה-OECD, 2001
48	ב'1	מדדים להשגת היעד של צמצום העוני – המקרה של אנגליה
51	ג'1	ההוצאה על בריאות וחינוך – מי נהנה וכמה?
86	א'2	עובדים בשכר נמוך ועובדים עניים
	ב'2	שיעור העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים
110		ל-2002-2003
126	א'3	התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה
139	ב'3	שיטות תגמול ויעדי ביצוע – דוגמאות מארה"ב
157	א'4	תשלום דמי ביטוח על פנסיה מוקדמת

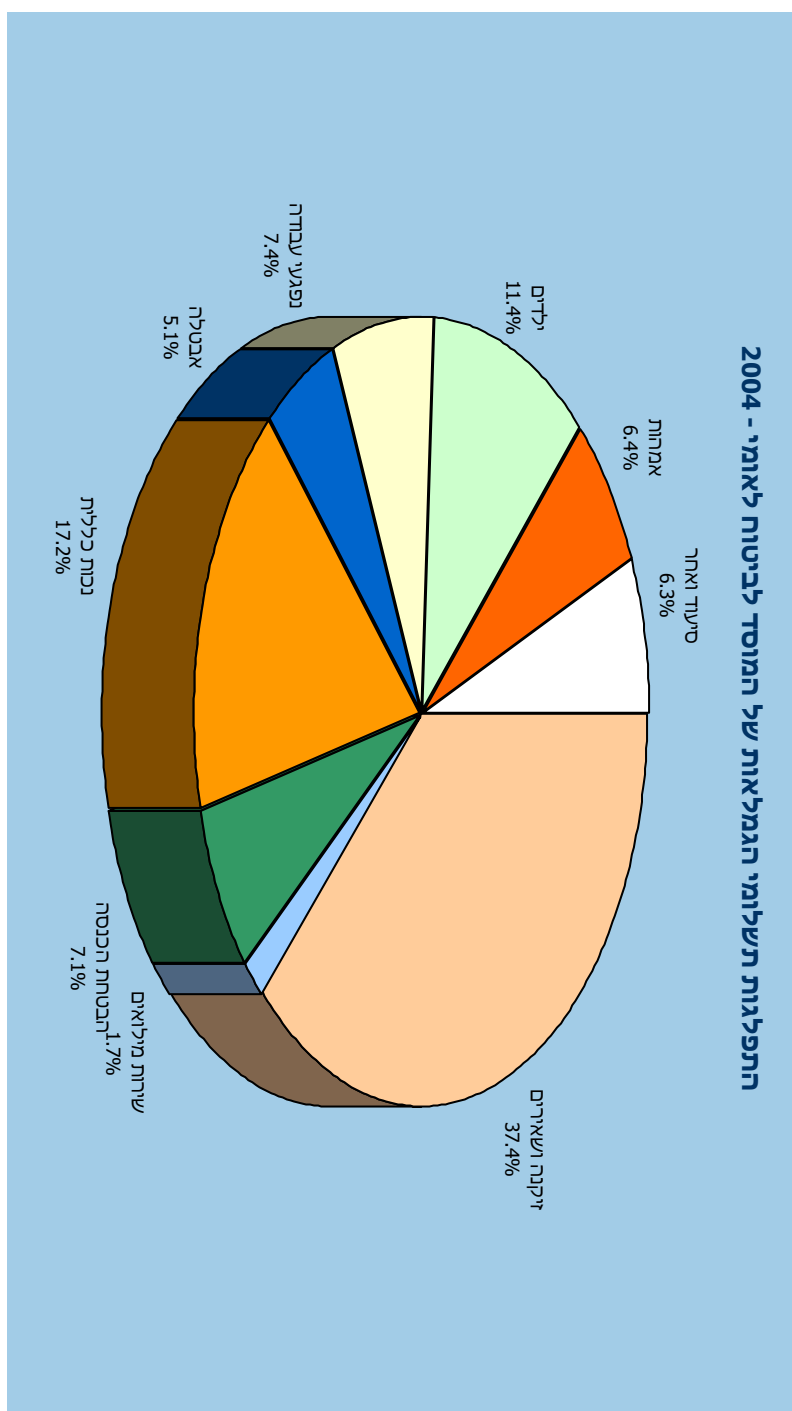
## עמוד

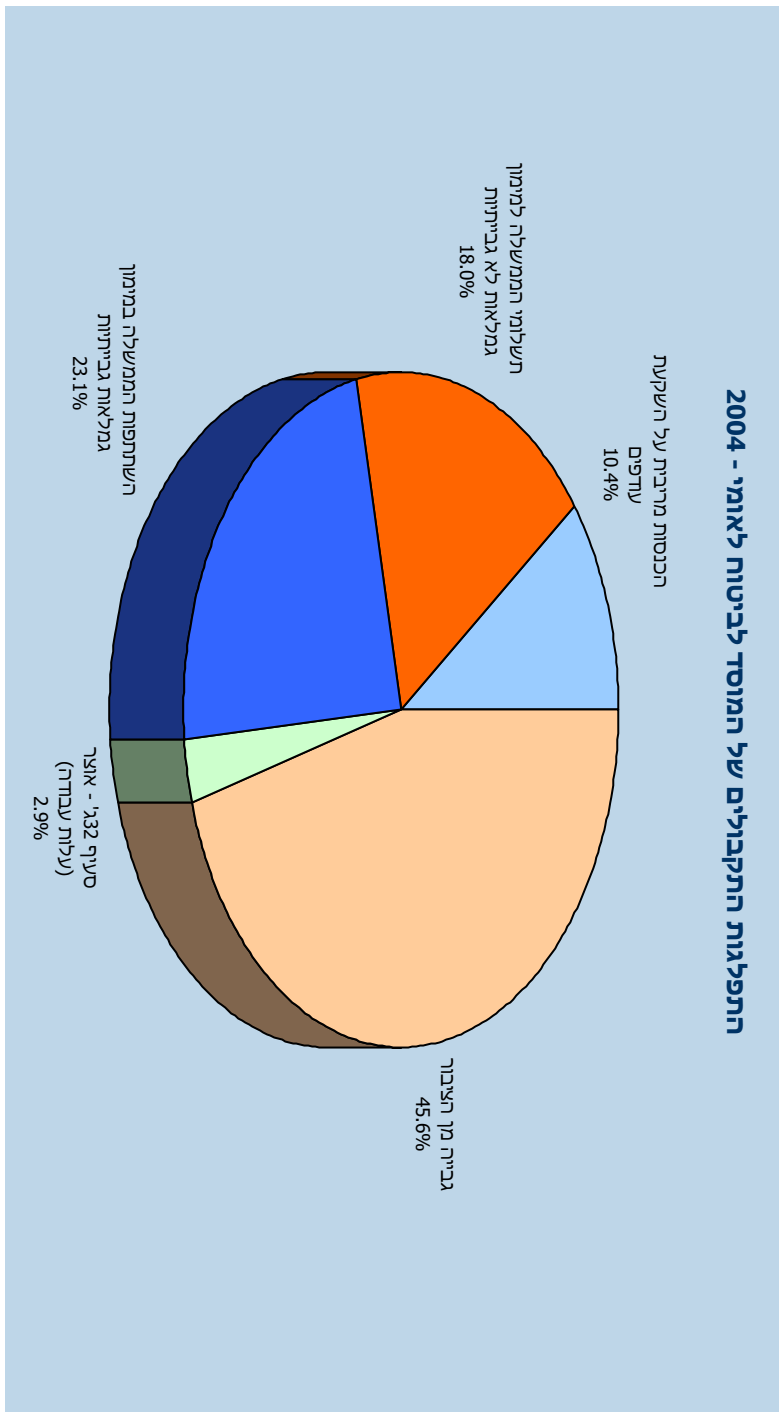
159	ב'4 המעסיקים בישראל לפי גודל וענף כלכלי	
171	ג'4 עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ולתפקידו של המוסד בביצוע החוק	
187	5.1 תוכניות של ביטוח זיקנה במדינות מערביות	
215	5.2 ביטוח סיעוד בגרמניה	
230	5.3 התפתחות הגישה למשפחות עם ילדים קטנים בצרפת	
246	א'5.4 חופשת לידה של ארבע שנים – האומנם?	
251	ב'5.4 מימון אשפוז יולדות ויילודים	
287	5.6 מקבלי דמי פגיעה לפי ענף כלכלי	
304	5.7 על כמה מאפיינים של נפגעי איבה בשנים האחרונות	
321	5.8 אביזרי עזר ממוחשבים בשימוש של אנשים עיוורים ולקויי ראייה	
	א'5.9 המלצה להשוות את תקופת האכשרה של עובדים על בסיס יומי לזו של	
332	עובדים על בסיס חודשי	
345	ב'5.9 מדוע ירד שיעור החלפת השכר בקרב מקבלי דמי אבטלה?	
1A	Generosity of Cash Benefit System in Israel and in OECD Countries, 2001	E18
1B	Measures to Achieve the Target of Poverty Reduction – The Case of the U.K.	E29
<b>418-349</b>	<b>נספחים</b>	
351	נספח פרסומים	
359	נספח לוחות ענפי הביטוח	
389	נספח לוחות עוני ואי-שוויון	
Forward		E3
Preface by the Director General		E5
Trends of Development in National Insurance		E11
Trends of Development in Poverty and Income Inequality (Summary)		E63

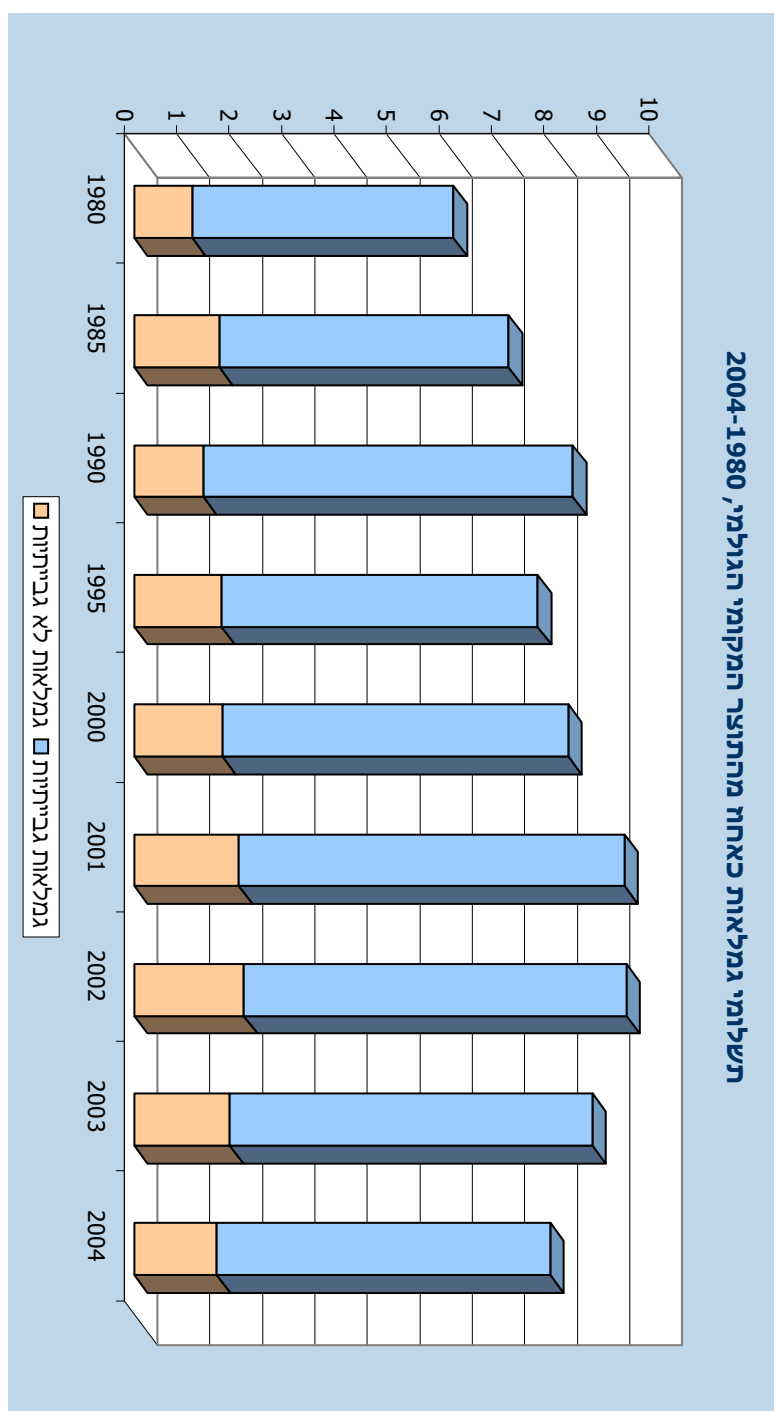
**תרשימים נבחרים**

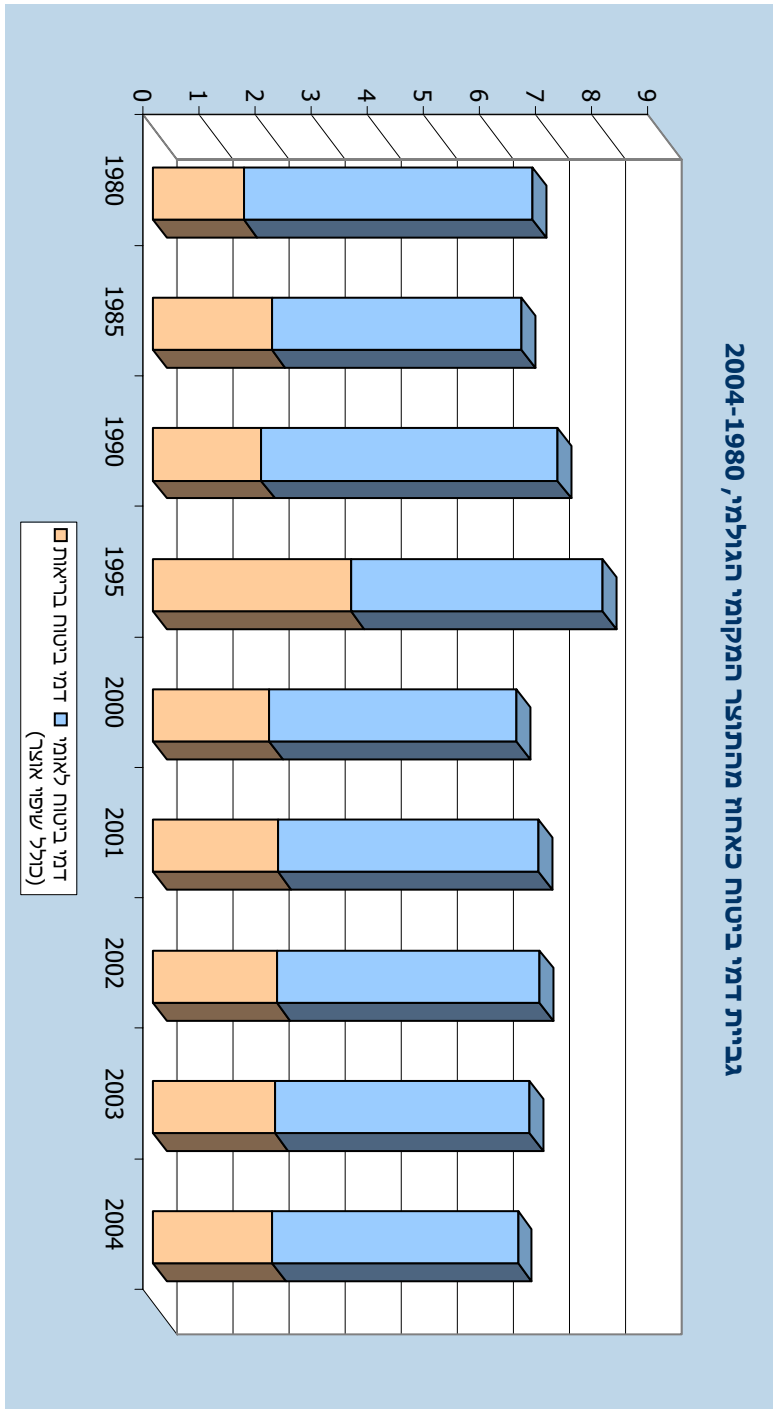
## המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



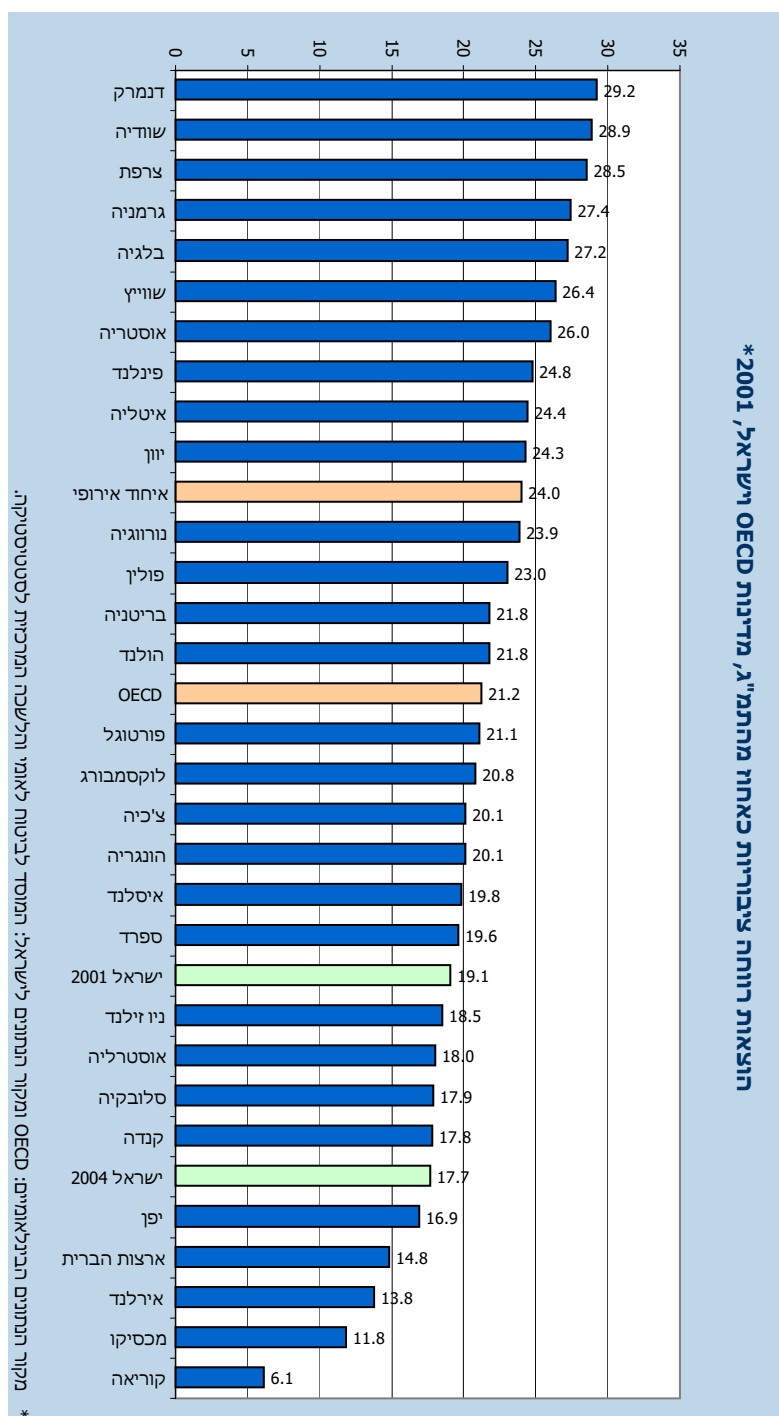


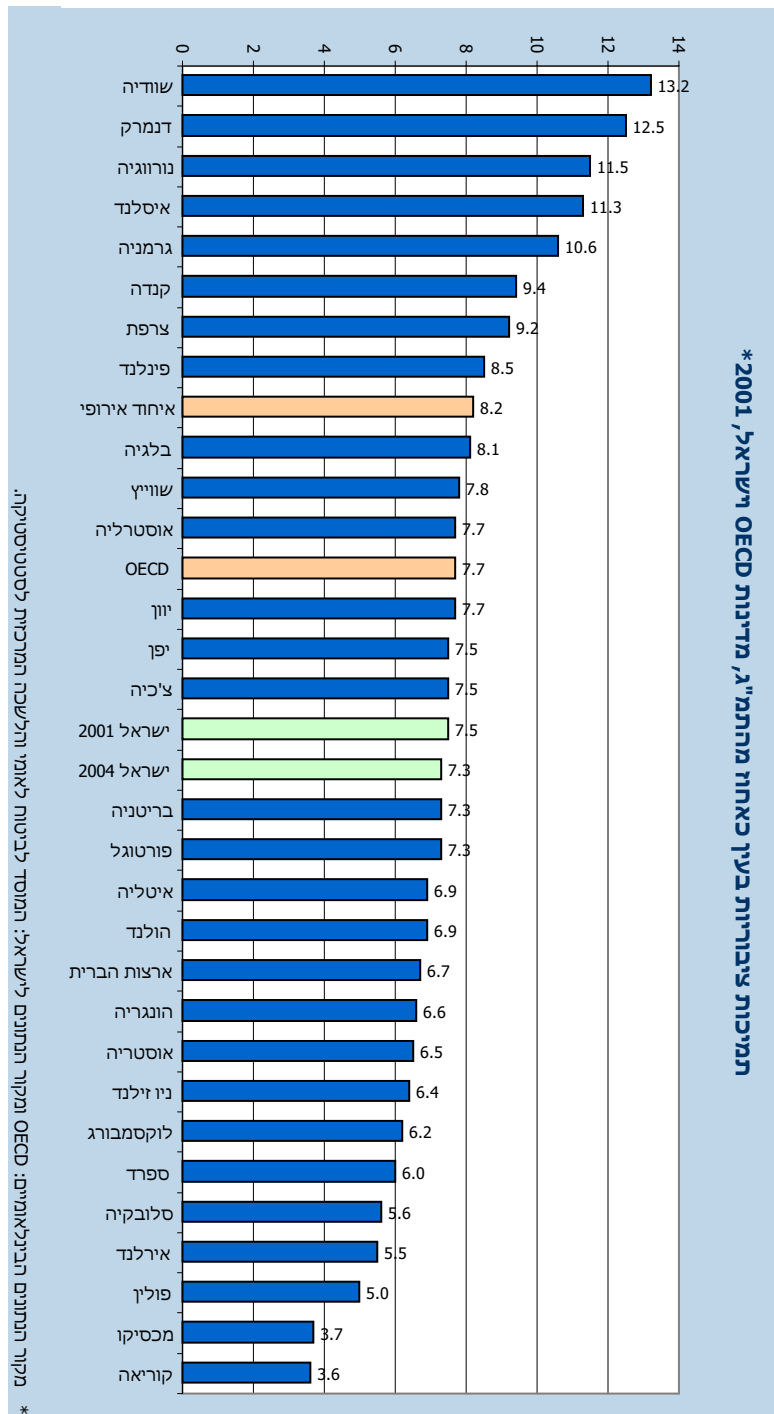


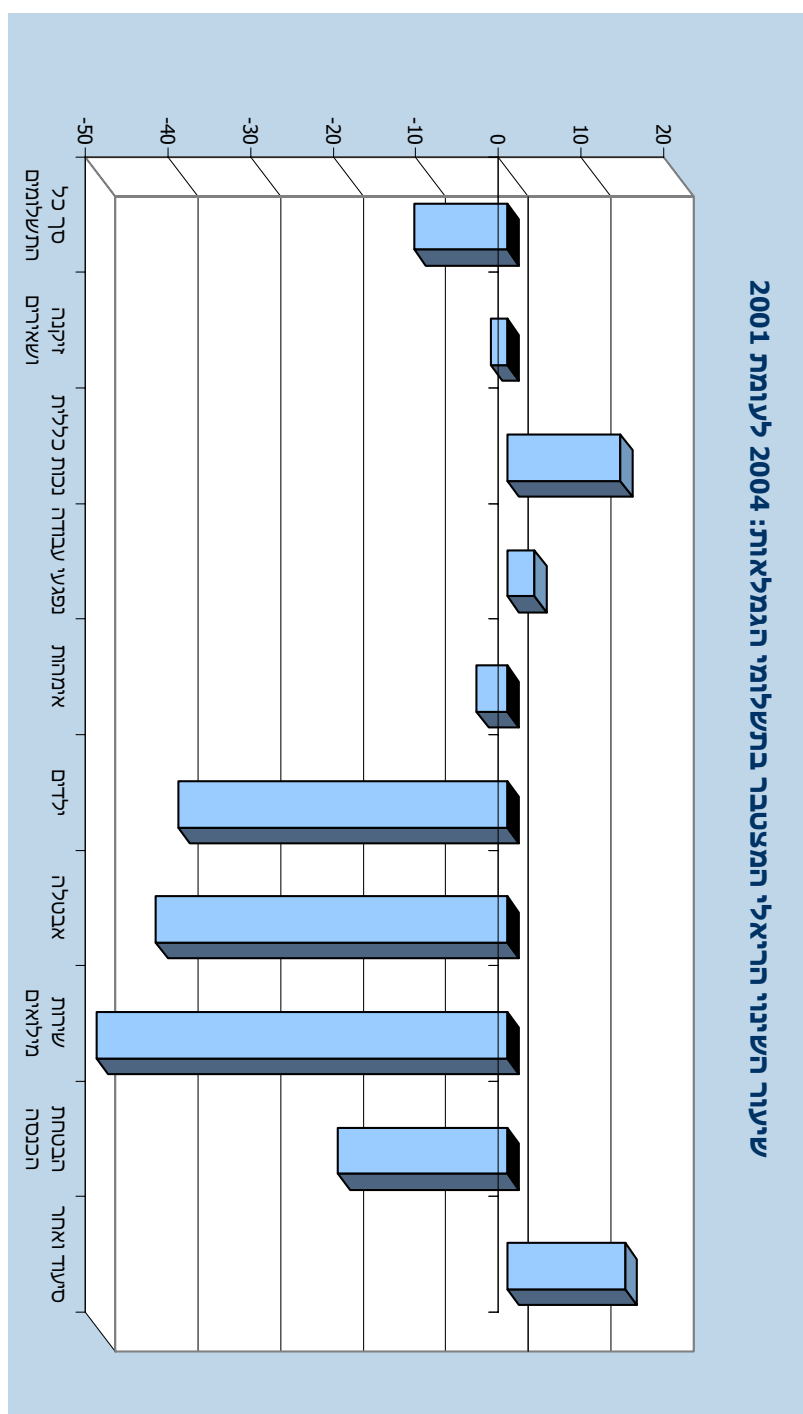


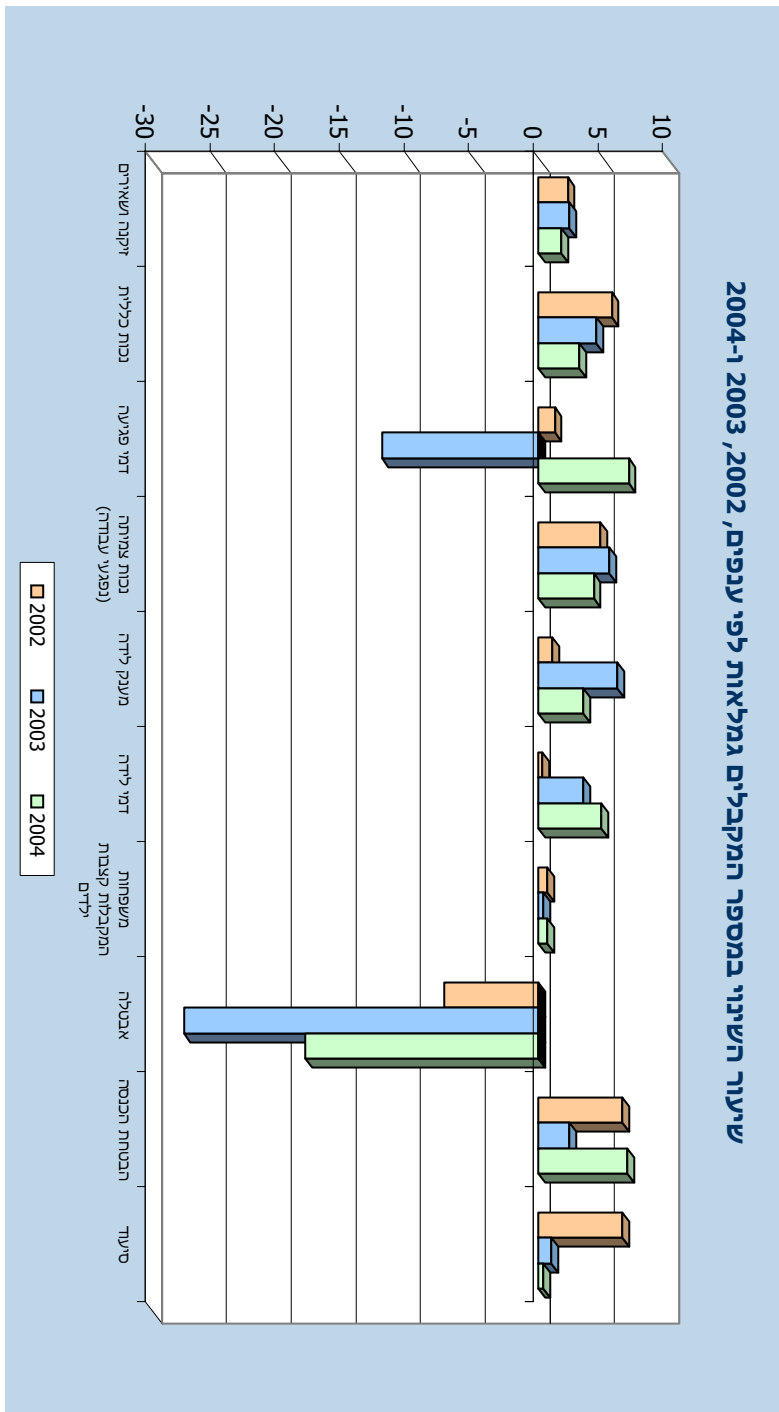


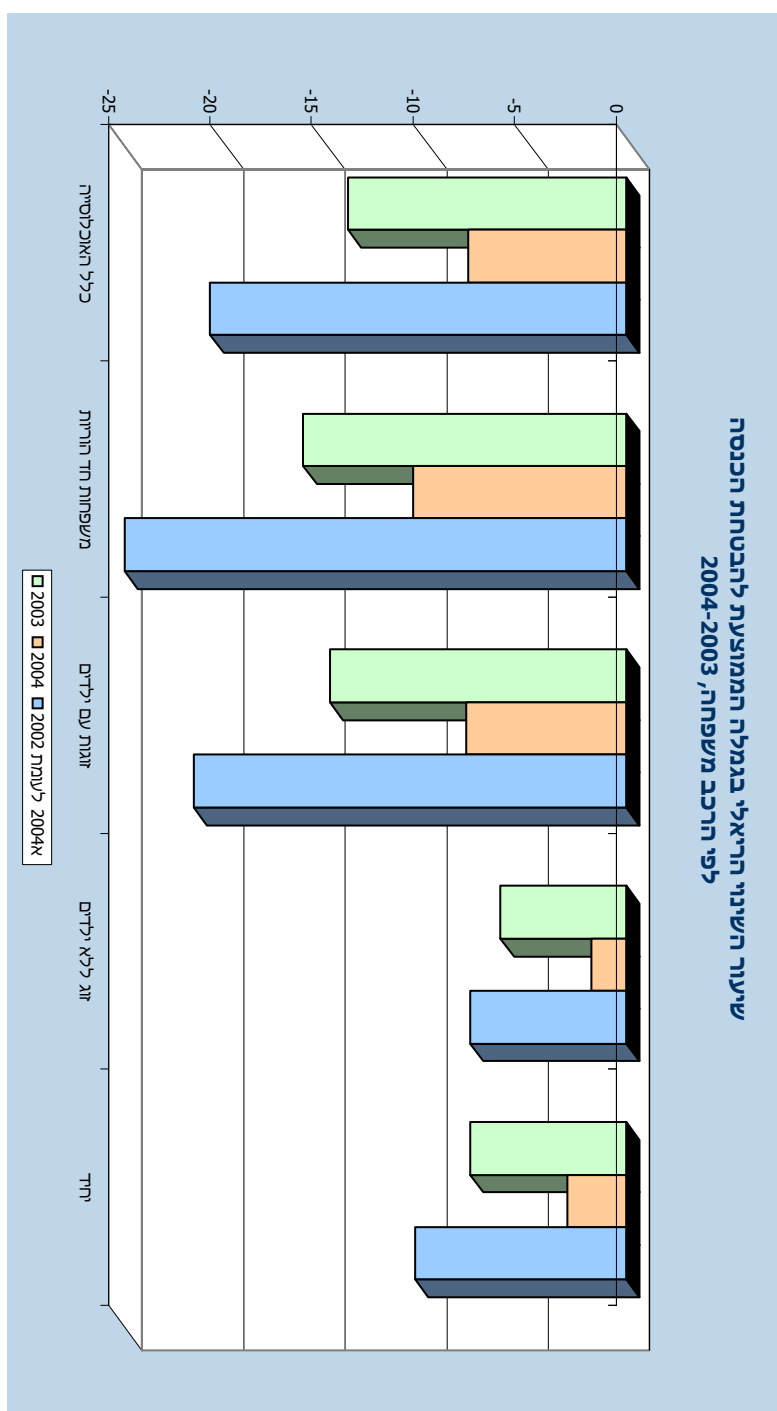


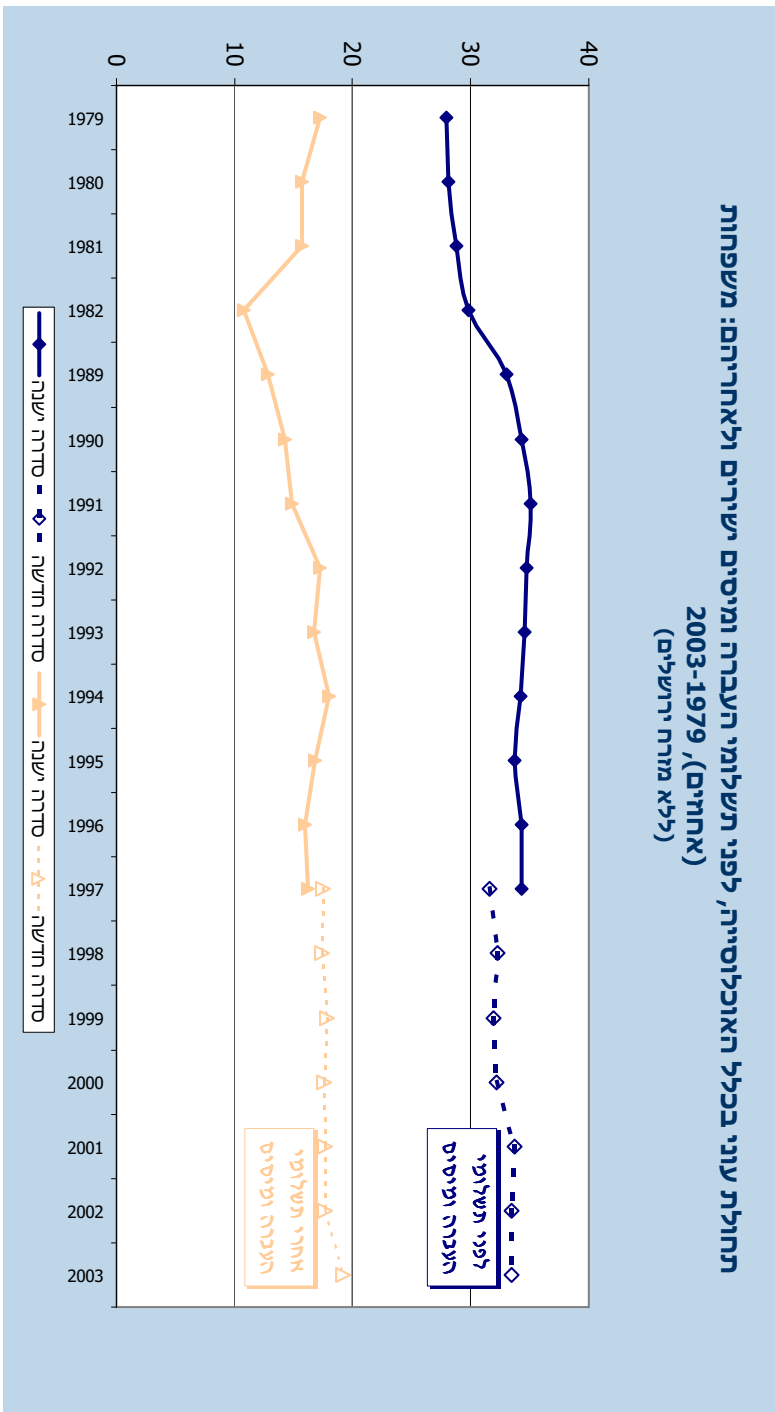


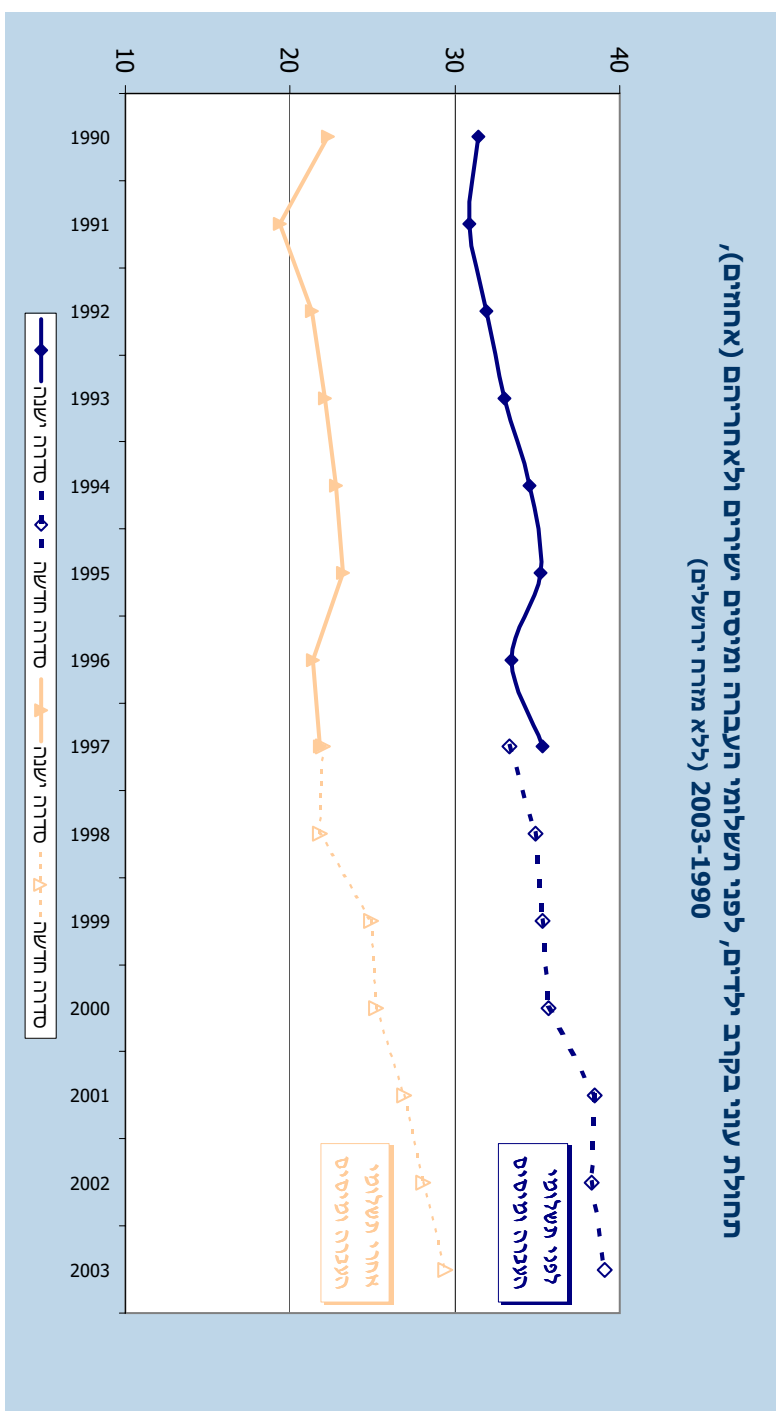


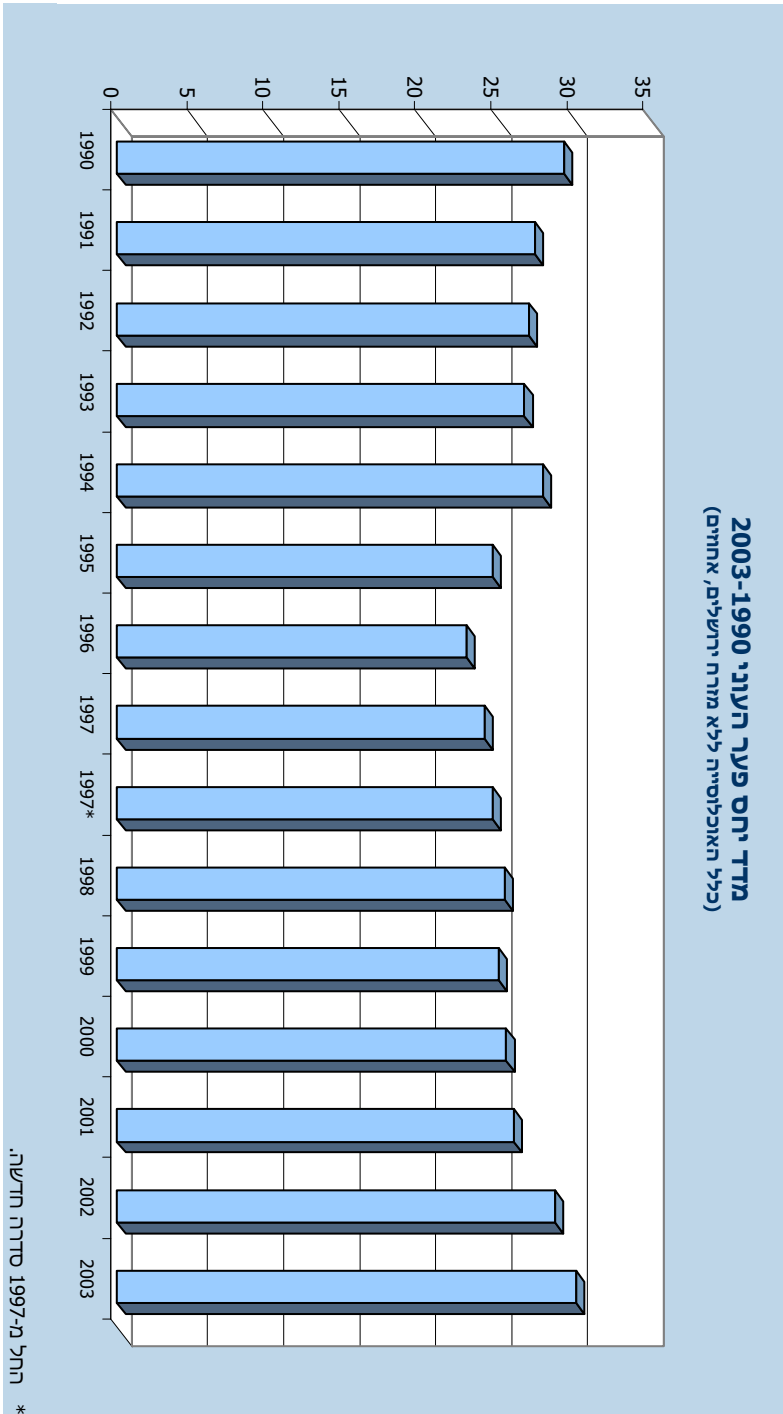








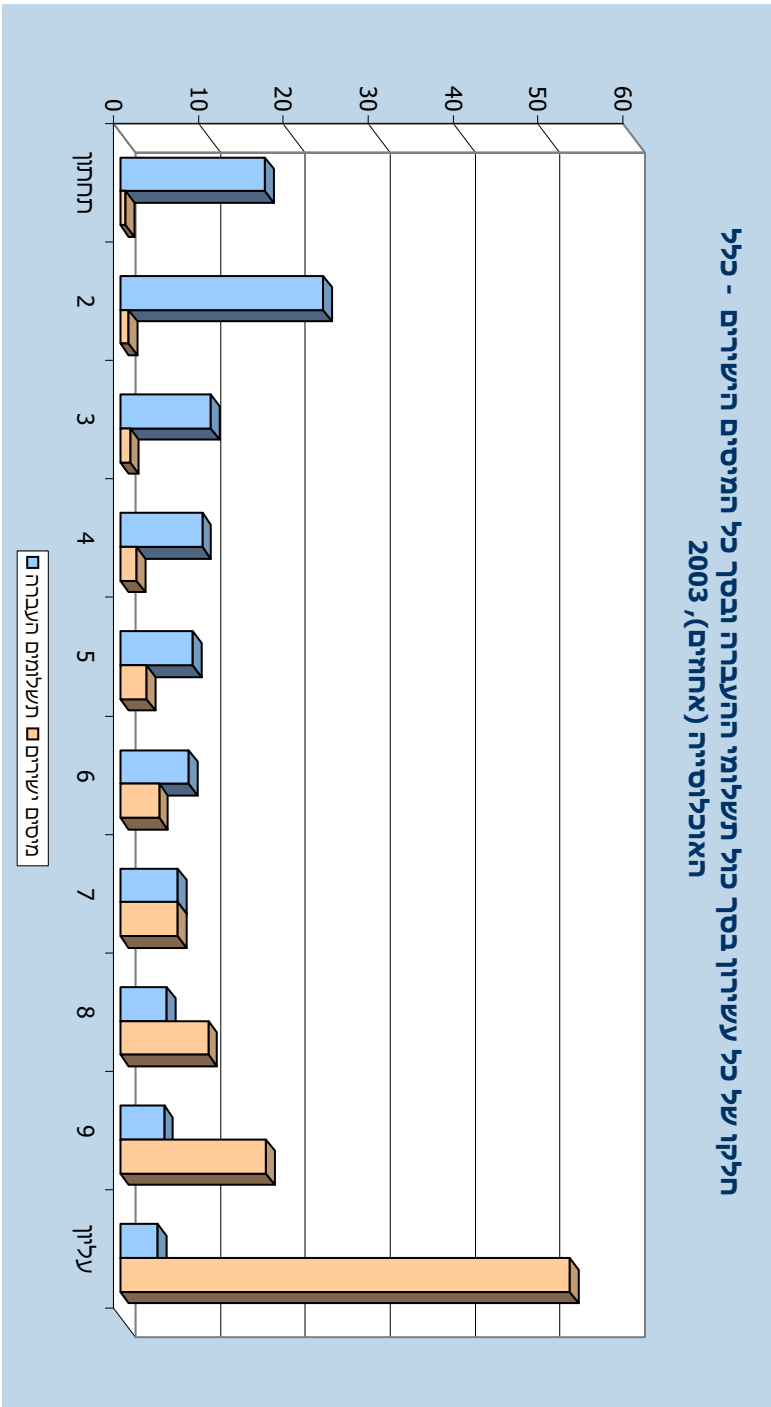


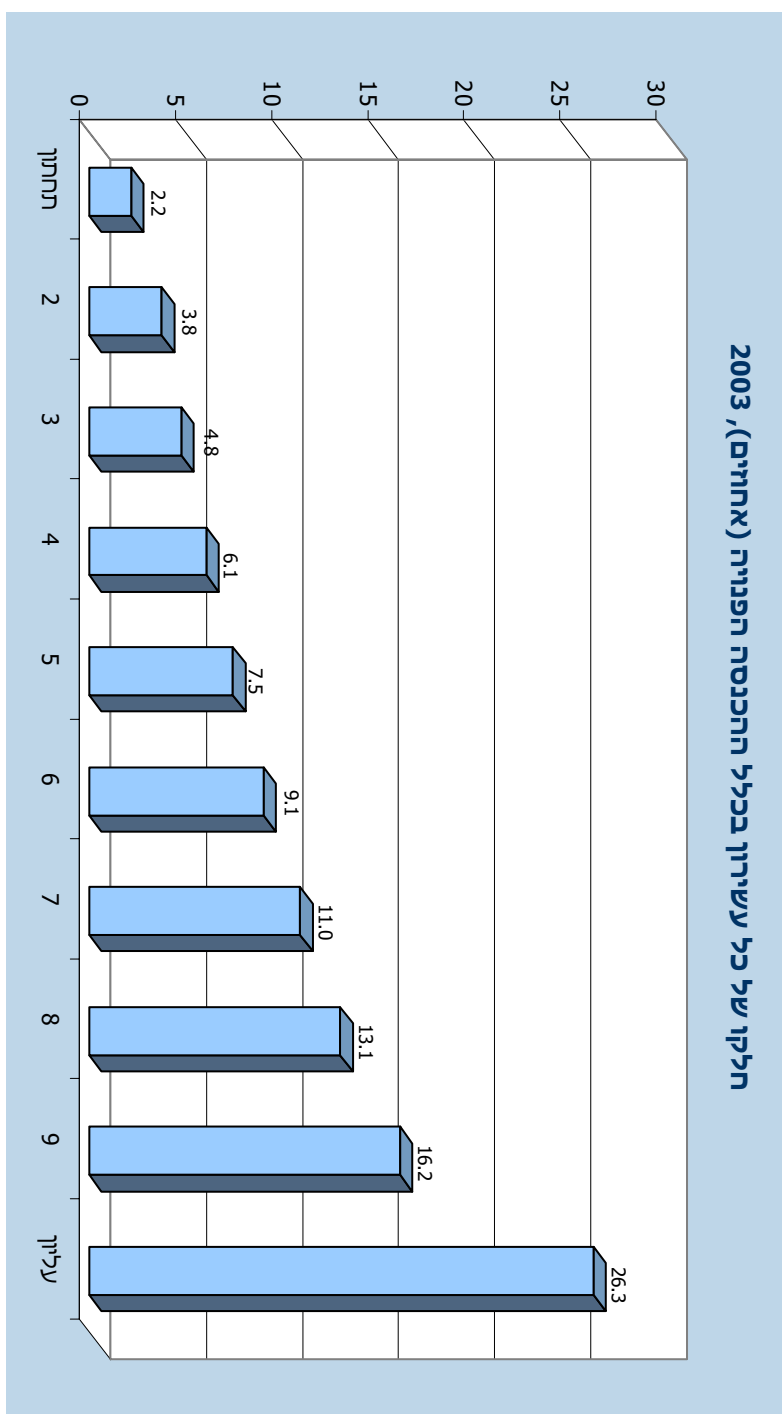






חלקו של כל עשירון בסך כול תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2003





## פרק 1

# מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי\*

## לאה אחדות

---

\* בהכנת התיבות המוצגות בפרק השתתפו רפאלה כהן, מיכל טל ומירי סבג-אנדבלד.

## 1.1 מבוא

רישומיו של המפנה במדיניות החברתית של הממשלה ניכרו במערכת הביטוח הלאומי גם ב-2004. תשלומי הגמלאות כאחוז מהתוצר נסוגו לרמה ששררה ב-1997, והיו גבוהים אך במעט מהרמה שאפיינה במוצע את השנים 1993-1996. בשלוש שנים הצטמקו הגמלאות בכ-1.4 אחוזי תוצר, ופחתו עד לכ-7.9% של התוצר. בשנה הנסקרת קטנו התשלומים לגמלאות בכסף ובעין בכ-4.5% במונחים ריאליים, והירידה המצטברת מאז 2001 הסתכמה בכ-11.5%.<sup>1</sup> במוצע לנפש באוכלוסייה, נשחקו הגמלאות בשיעור ריאלי מצטבר של כ-16%. הירידה בהיקף התשלומים ב-2004 הקיפה את כל ענפי הביטוח והתוכניות להבטחת הכנסה, חוץ מן הגמלאות לקשישים ולנכים שבהם נרשמה עלייה מתונה בלבד. לולא הגידול במספר המקבלים, בעיקר בשני הענפים המרכזיים של המוסד לביטוח לאומי, היינו עדים לירידה חריפה יותר המבטאת את עומק הקיצוץ בקצבאות או את הקשחת תנאי הזכאות להן. גם ב-2004 בלטה הצטמקות התשלומים לקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – קצבות ילדים, דמי אבטלה והגמלה להבטחת הכנסה. קצבות הילדים קוצצו שוב בהתאם למתווה שקבע החוק; הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה המשיכה לתת את אותותיה בשיעור הנמוך של מובטלים שזכו להגנה כלכלית; והשפעת הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה בצד השינויים במבחן התעסוקה הורגשה עוד יותר בשחיקת הגמלה (הממוצעת) ובהיקף המקבלים. בשלוש שנים צנחו התשלומים לקצבות ילדים בכ-40%, לדמי אבטלה בכ-43% ולגמלאות להבטחת הכנסה בכ-20%.

הצמצום הניכר בקצבות הילדים ותשלום קצבה שווה לכל ילד (ב-2009) מעמידים את ישראל במקום נמוך מאוד בסולם מידת הנדיבות של התמיכה במשפחות עם ילדים, ובמיוחד במשפחות גדולות, בהשוואה למדינות מערביות רבות. במקביל, הם מחזקים את מעמדה כמובילה בממדי העוני בקרב ילדים. גם הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה מציבה את ישראל בתחתית הסולם המדרג מדינות מערביות לפי הפרמטרים הקובעים את היקף הכיסוי של ביטוח אבטלה – רק 20% מהמובטלים ב-2004 היו זכאים לדמי אבטלה. מעקב אחר המאפיינים של מקבלי דמי אבטלה לאחר החקיקה המחמירה מלמד שביטוח

---

<sup>1</sup> התמונה אינה שונה באופן מהותי כאשר התשלומים לתגמולי מילואים אינם מובאים בחשבון: תשלומי הגמלאות פחתו בשיעור מצטבר של 10% ואיבדו 1.2 אחוזי תוצר.

אבטלה מתמקד כיום בהענקת הגנה כלכלית בעת אבטלה דווקא לאוכלוסיות עם תעסוקה יחסית יציבה ערב האבטלה. החקיקה החדשה יצרה מציאות חדשה שבה עובדים רבים הנמנים עם החוליות החלשות של שוק העבודה – בעלי השכלה נמוכה, מועסקים בשכר נמוך ובעבודות זמניות – לא נמצאו עוד זכאים לדמי אבטלה לאחר שאיבדו את מקום עבודתם. בתוכנית להבטחת הכנסה, שהיתה יותר מכל תוכנית אחרת במוקד הדיון הציבורי – נמשכה השחיקה במינימום הקיום המובטח לאוכלוסיות החלשות, ותהליך זה יילך ויתעצם עם כניסתם של מצטרפים חדשים שיהיו זכאים לגמלה המקוצצת בשיעור הרגיל. במקביל, לראשונה זה שנים רבות, נרשמה ירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה: משיא של כ-160 אלף בראשית 2003 לכ-145 אלף בשלהי 2004, אם כי במחצית השנייה של 2004 הסתמנה יציבות של ממש. מעבר לשלילת הזכאות מכ-5,000 משפחות (בעיקר חד-הוריות) במועד יישום החקיקה (יוני 2003), הירידה במספר המקבלים בתקופה שמיוני 2003 עד ינואר 2004 משקפת את האצת קצב היציאה מהמערכת במקביל להאטת קצב הכניסה אליה, אם כי ההתפתחות הראשונה הייתה דומיננטית יותר. מטבע הדברים ריבוי ההתרחשויות בשנים 2003-2004 מקשה על ניתוח התרומה של הגורמים השונים (השינויים ברמת הגמלה ובמבחן ההכנסות, השינויים בכללי מבחן התעסוקה וההתאוששות בכלכלה ובשוק העבודה) שהובילו לירידה במספר המקבלים. עם זאת התמונה העולה מהנתונים ברורה למדי: הירידה התרכזה במשפחות חד-הוריות ובזוגות עם ילדים, ובמיוחד בזוגות שהייתה להם הכנסה מעבודה בעת שהותם במערכת הבטחת הכנסה.

בתשלומים לקצבות נכות כללית ולגמלאות האחרות המוענקות במסגרת ביטוח נכות – שגם הן משולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה – נרשמה ב-2004 זו השנה השנייה האטה של ממש. התפתחות זו בולטת לאחר העלייה החדה שהתרחשה בהיקפם בעקבות התוספות הנדיבות שניתנו לנכים בשנים 2000-2002 במסגרת ההסכמים שנחתמו עמם. בשנים אלו, חלק נכבד מהגידול בתשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נזקף לגידול בתשלומי הקצבאות לנכים. ניצנים ראשונים של יישום חוק גיל הפרישה ביוני 2004, שבמסגרתו הועלה גיל הזכאות לקצבת זקנה לגברים ולנשים, ניכרו כבר בענף זיקנה ושאיירים – אך כמעט לא בתוכניות לאוכלוסייה בגיל העבודה. חקיקה זו תורגש באופן ממשי רק בשנים הקרובות.

ניתוח ההתפתחויות במערכת הביטוח הלאומי בשנים 2002-2004 נערך בהשוואה ל-2001; 2001 היא שנה שקדמה למפנה במדיניות החברתית של הממשלה ובסדרי עדיפויותיה, והשנים 2001-2003 היו לא רק שנים שבמרוצתן יושמו הלכה למעשה רבים משינויי החקיקה אלא גם שנים של מיתון כלכלי עמוק במשק. היקף מערכת הקצבאות ב-2001 היה בשיאו<sup>2</sup>: העלייה החדה בשכר הממוצע בשנים 1999-2000 באה לידי ביטוי ברמת הקצבאות בשנה זו, ובמקביל ההשפעה המצטברת של התרחבות ממדי האבטלה מאז אמצע 1997 בלטה בתוכניות כמו אבטלה והבטחת הכנסה. שנת 2001 מגלמת בתוכה גם את התוספות שניתנו לנכים בהדרגה בשנים 1999-2001 ואת התוספות לילדים מכוח "חוק הלפרטי". ואולם, גם בשנת שיא זו מערכת הרווחה בכלל ומערכת התמיכות הכספיות בפרט בישראל אינה יוצאת דופן בנדיבותה בפרספקטיבה בינלאומית, אם כי בהשוואה ל-1998<sup>3</sup> הצטמצם הפער שבין ישראל לבין ממוצע מדינות ה-OECD.

ב-2001 ניצבה ישראל במקום ה-21 בסולם המדרג את 29 מדינות ה-OECD לפי ההוצאה הציבורית לרווחה ביחס לתוצר<sup>4</sup>, כאשר הפער בינה לבין ממוצע ה-OECD עמד על 2 אחוזי תוצר – 19.1% בהשוואה ל-21.2% – והפער בינה לבין ממוצע האיחוד האירופי (EU15) – 24% עמד על כ-5 אחוזי תוצר. תיבה א' מציגה את מקומה של ישראל במדד התמיכות הכספיות. גם לפי מדד זה ישראל מדורגת במקום ה-20. בהשוואה לשנים קודמות, ישראל שיפרה ב-2001 את מעמדה במדד התמיכות הכספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה. עם זאת יש לזכור כי השיפור משקף, נוסף על נדיבות גדולה יותר של הקצבאות, את ההתרחבות הניכרת בממדי האבטלה שהציבה את ישראל עם המדינות הסובלות משיעורי האבטלה הגבוהים ביותר. ולבסוף, השיפור במעמדה של ישראל במדד התמיכות הכספיות היה זמני בלבד, שכן הצמצום הניכר בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה מאז 2002 הסיג את ישראל לאחור.

לוח מס' 1 מציג את מבנה הוצאות הרווחה בישראל בשנים 1998-2004 וממחיש את הקיצוץ העמוק שספגו התמיכות הכספיות שמעניק המוסד לביטוח לאומי. סך כל

<sup>2</sup> במונחים נומינליים היקף התשלומים היה הגבוה ביותר ב-2002.

<sup>3</sup> ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

<sup>4</sup> ראו תרשים בסדרת התרשימים שבפתח הסקירה: "הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2001".

ההוצאה הציבורית לרווחה ירדה בשנים 2003-2004 ב-1.6 אחוזי תוצר, וההוצאה לתמיכות כספיות ב-1.3 אחוזי תוצר, כאשר רוב ה"הפסד" במונחי תוצר (1.15) הוא בגמלאות הכספיות שמשלם המוסד לאוכלוסייה בגיל העבודה. התמיכות הכספיות לקשישים נותרו כמעט ללא שינוי – כ-5.4 אחוזי תוצר; הירידה בקצבות הזיקנה והשאיירים ובתמיכות כספיות אחרות לקשישים ב-0.2 אחוזי תוצר קווצה בעלייה של תשלומי הפנסיה לעובדי המדינה (שהם למעשה חלק ממערכת הפנסיה מתעסוקה). בהיקף התמיכות בעין, שעיקרן בריאות וסיעוד, חלה בין 2002 ל-2004 ירידה בגודל של 0.4 אחוזי תוצר.

**לוח מס' 1: ההוצאה הציבורית לרווחה, 1998-2004 (אחוזים מהתמ"ג)\***

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
17.68	18.87	19.32	19.05	17.53	17.55	17.73	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
10.33	11.16	11.55	11.57	10.46	10.41	10.46	סך כל התמיכות הכספיות
4.98	5.61	6.13	6.14	5.55	5.55	5.60	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
4.01	4.56	5.03	5.07	4.49	4.49	4.58	ביטוח לאומי
0.57	0.60	0.59	0.57	0.51	0.52	0.53	מלחמה ואיבה
0.41	0.45	0.51	0.50	0.56	0.54	0.49	אחר**
5.35	5.55	5.43	5.42	4.91	4.85	4.87	תמיכות לקשישים
2.96	3.06	3.09	3.14	2.83	2.83	2.86	ביטוח לאומי
1.97	1.98	1.84	1.79	1.63	1.59	1.59	פנסיה לעובדי מדינה
0.43	0.51	0.49	0.49	0.45	0.44	0.41	אחר***
7.34	7.71	7.77	7.48	7.07	7.14	7.27	סך כל התמיכות בעין
5.97	6.27	6.23	6.02	5.73	5.76	5.88	בריאות וסיעוד
1.37	1.44	1.54	1.46	1.35	1.38	1.39	אחר****

\* 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.



### תיבה 1א'

#### נדיבות מערכת התמיכות הכספיות בישראל ובמדינות ה-OECD, 2001

בכל המדינות המערביות התמיכות הכספיות הם הנדבך המרכזי של ההוצאה הציבורית לרווחה. היקפן תלוי לא רק ברמת התמיכה המובטחת למקבליה, אלא גם בתנאי הכלכלה ושוק העבודה ובמבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה. בהתאם לסיווג של ארגון ה-OECD<sup>1</sup> ולפי הנתונים המעודכנים ביותר שהוא פרסם (2001), התמיכות הכספיות בישראל מהוות כ-61% מסך כל ההוצאה לרווחה, בדומה לממוצע של מדינות ה-OECD, והן נמוכות במעט מהממוצע של מדינות האיחוד האירופי (62.5%).

במדד יחס ההוצאה על תמיכות כספיות בתוצר ישראל מדורגת במקום ה-20. יחס זה נמוך מעט מהממוצע של מדינות ה-OECD: 11.6 אחוזי תוצר בישראל לעומת 12.9 אחוזי תוצר בממוצע למדינות ה-OECD ו-15 אחוזי תוצר בממוצע למדינות האיחוד האירופי (EU-15). בניכוי תמיכות ייחודיות לישראל – לנפגעי מלחמה ואיבה והפנסיה שהמדינה משלמת לעובדיה כמעסיק (שברוב המדינות נכללת בפנסיה התעסוקתית הפרטית ולא הממלכתית) – ההוצאה לתמיכות כספיות בישראל יורדת ל-9.1 אחוזי תוצר.

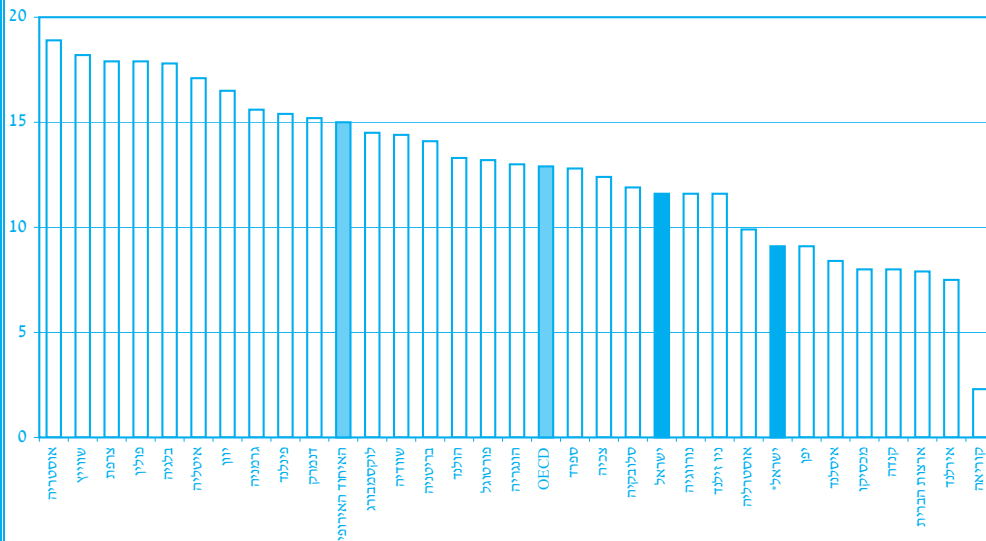
נהוג להבחין בין תמיכות כספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה לבין אלו המוענקות לקשישים, בתיקון לגודל האוכלוסייה בכל אחת משתי קבוצות אלו. בדירוג המדינות לפי גודל התמיכה הכספית לנפש בגיל העבודה ביחס לתוצר לנפש, ישראל דומה לממוצע של האיחוד האירופי ואנגליה, אך גבוהה מהממוצע של ה-OECD. על-פי מדד זה ישראל מדורגת במקום ה-12 (ובמקום ה-14 כשהגמלאות לנפגעי מלחמה ואיבה אינם מובאים בחשבון). בהשוואה ל-1998, השיפור המסוים במיקומה של ישראל משקף את הגידול בתמיכות הכספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה בשנים 1999-2001. ואולם, הצבת ישראל של 2004 בסולם בינלאומי זה משנה את התמונה. בשנת 1998 התמיכה הכספית לנפש בגיל העבודה ביחס לתוצר לנפש עמדה על 6.2. היא עלתה ל-6.8 ב-2001 (כאשר הממוצע של ה-OECD נותר ברמה של 5.7), אך ירדה ל-5.5 ב-2004.

תמונה שונה מצטיירת מהשוואת ההוצאה לתמיכה כספית לנפש קשישה כאחוז מהתוצר לנפש. ישראל ממוקמת סמוך לממוצע של ה-OECD, אך נמוך מהממוצע של האיחוד

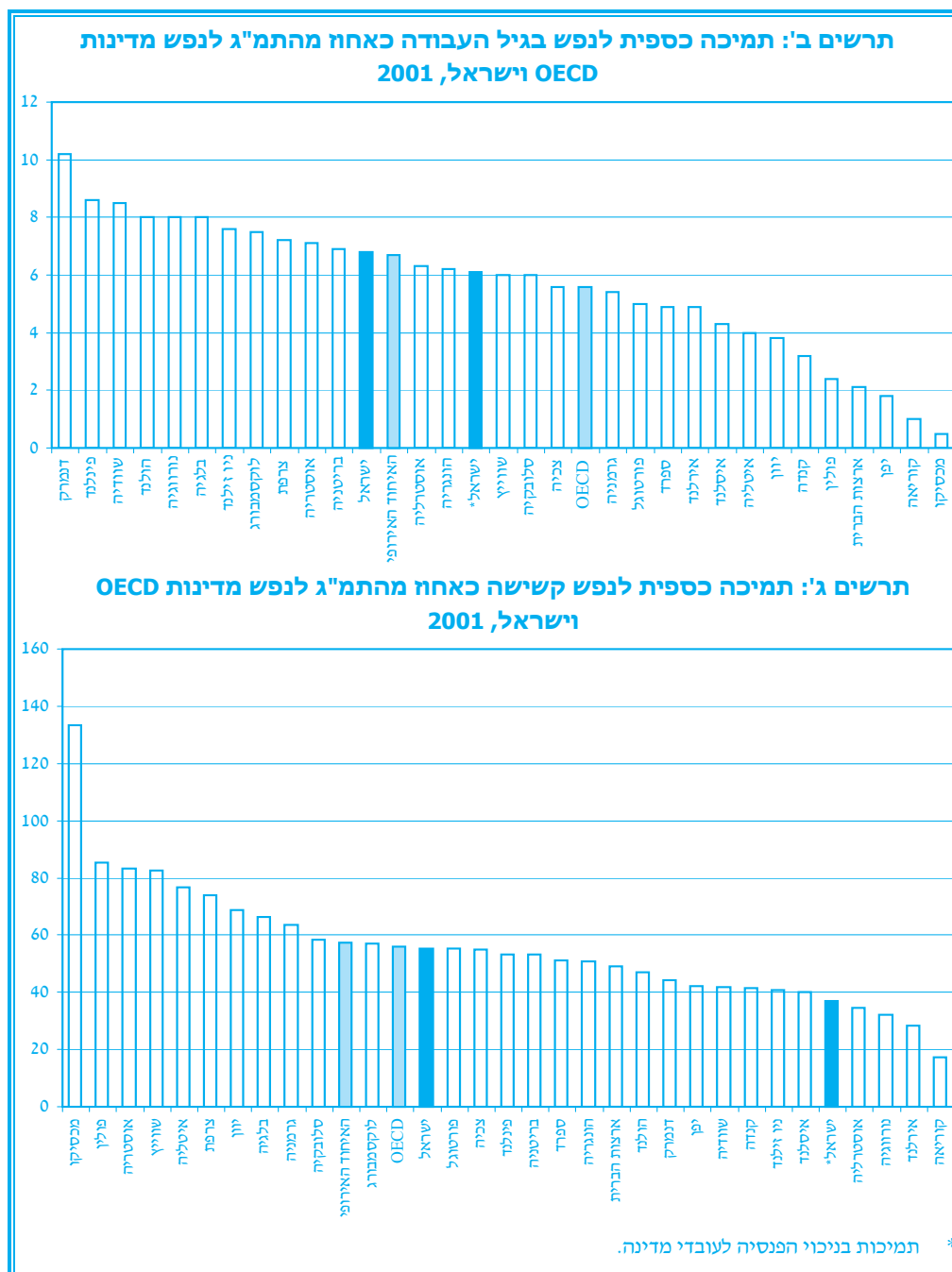
<sup>1</sup> הוצאות לרווחה במימון ממשלתי, לרבות במימון מוסדות לאומיים ומוסדות ללא כוונת רווח. בסיווג המימון של שני המוסדות האחרונים יכולה להתעורר בעיה של אי-אחידות בהגדרה בין מדינות שונות, ובייחוד לנוכח הקושי להפריד בין המימון הממשלתי למימון הפרטי.

האירופי. בניכוי הפנסיה לעובדי המדינה (1.8 אחוזי תוצר ב-2001), ישראל יורדת למקום ה-27, הרחק לתחתית הסולם. מיקומה הנמוך של ישראל במדרג זה משקף כמובן את מבנה מערכת הקצבאות בישראל. המערכת הממלכתית בישראל מבטיחה ומממנת קצבה אחידה בסיסית, ברמה יחסית נמוכה, וללא רובד יחסי משלים. גם במקרה זה ישראל של 2004 ניצבת במקום נמוך יותר. ההוצאה לתמיכה כספית לנפש קשישה (ללא פנסיה של עובדי המדינה) ביחס לתוצר לנפש הייתה ב-2001 37.1 (לעומת 56.1 במוצע למדינות ה-OECD), אך ירדה ל-34.7 ב-2004.

**תרשים א': תמיכות ציבוריות כספיות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2001**



\* תמיכות כספיות בניכוי התשלומים לנפגעי מלחמה ואיבה והפנסיה לעובדי המדינה.



סימניה של ההתאוששות הכלכלית שציינה את 2004 ניכרו אומנם בהיקף הגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, אך לא בגמלאות. אלו, כאמור, הוסיפו לקטון. ניתן לשער כי התרחבות התעסוקה במשק שלוותה גם בירידה מתונה בשיעור האבטלה, תרמה תרומה מסוימת למגמות שהסתמנו במספר המקבלים גמלאות בתוכניות אבטלה, הבטחת הכנסה ואולי אף נכות כללית. היציבות היחסית ברמת המחירים הממוצעת מנעו שחיקה נוספת בכוח הקנייה של הקצבאות (כמובן, באלו שלא קוצצו), אך לנוכח העלייה בשכר הריאלי במשק הורע מצבם היחסי של מקבלי הגמלאות. ב-2004 נשחק ערכן של כמעט כל הגמלאות ביחס לשכר הממוצע. התפתחות זו הייתה מתרחשת גם אילו לא נמשכה המדיניות של הקפאת הקצבאות בערכן הנומינלי מאז דצמבר 2001 ושל ביטול ההצמדה לשכר הממוצע, שכן על פי החקיקה הקודמת הפיצוי בגין עליית השכר ב-2004 היה ניתן ב-2005 (וגם ב-2006), בכל הנוגע להחזר של דמי הבראה ומענק היובל למגזר הציבורי בדצמבר 2004). זאת ועוד: לנוכח השחיקה בשכר הממוצע בשנים 2002-2003, למדיניות ביטול ההצמדה לשכר הממוצע הייתה בדיעבד עד כה השפעה מצומצמת למדי על רמת הקצבאות. השלכותיה מרחיקות הלכת של מדיניות זו על רמת החיים של מקבלי הגמלאות יורגשו בשנים הקרובות כאשר השכר הריאלי יוסיף לעלות, אך הקצבאות יעודכנו בעליית המחירים בלבד.

קברניטי המדינה המובילים את המדיניות הכלכלית-חברתית של היום מאמינים בממשלה "קטנה". מתוך תפיסה זו צומצמה ההוצאה הציבורית והופחתו המסים. הממשלה החליטה על הגבלת ההוצאה הציבורית באמצעות שני חישוקים: יעד הגירעון בתקציב המדינה שעמד על 4% ב-2004 אך יופחת בהדרגה בשנים הבאות, והוצאות הממשלה שלא יעלו ביותר מ-1% במונחים ריאליים – גידול שאינו מספק אף את הגידול הטבעי של האוכלוסייה. הצמיחה שממנה נהנה המשק ב-2004 הביאה לעלייה בהכנסות המדינה ממסים, אך כדי למנוע לחצים להגדלת ההוצאה הציבורית, האוצר נקט שוב ושוב מדיניות של הפחתת מסים: נוסף על הקדמת הרפורמה במס הכנסה הופחתו גם שיעור המע"מ, מסי הקנייה ומס החברות ונחתם הסכם עם לשכת התיאום של המעסיקים על הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים. ברוב המקרים הפחתת המס תיעשה בהדרגה ותימשך גם בשנים 2006-2007. עם זאת, במקביל למדיניות זו ננקטו כמה צעדים שפעלו דווקא להכבדת נטל המס על אוכלוסיות מסוימות: כך, למשל, צומצמו הטבות המס למתגוררים

בעיירות פיתוח ולמקבלי פנסיה מוקדמת, הוגדל שיעור דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות למקבלי פנסיה מוקדמת ובחוק ההסדרים ל-2005 מוצע גם לבטל את נקודת הזיכוי בגין בן זוג שאינו עובד. נוסף על אלה, ערכן של נקודות הזיכוי במס הכנסה לא יעודכן עוד (החל מ-2005) לפי עליית המחירים – צעד שיוביל לשחיקה מתמדת בספי המס, ולאורך זמן להכבדת נטל המס, בייחוד על בעלי שכר נמוך ובינוני ועל נשים עובדות עם ילדים.

לתקציב המדינה על שני צדדיו – צד ההוצאות וצד ההכנסות – השפעה על רמת החיים והרווחה של האוכלוסייה, ממדי העוני והפערים הכלכליים. בכל שנה נפתחים דיוני הממשלה בתקציב המדינה בסקירה של ההתפתחויות המקרו-כלכליות במשק ובהצגת תחזית לשנת התקציב הנדונה ולשנים הבאות. תחזית זו משמשת את הממשלה בבואה לקבוע או לאשר מחדש את יעדי המדיניות הכלכלית, וכן בהחלטתה על גודל התקציב והרכבו הנגזרים מיעדים אלה. ואולם בדיוני הממשלה נפקד מקומם של סקירה הנוגעת להשלכות המדיניות שננקטה זה מכבר על תמונת המצב חברתית או של ניתוח ההיבטים חברתיים של התקציב שבדיון, לפי מדדים מקובלים בארץ ובעולם – זאת על אף שניתוח של חלק מההיבטים החברתיים נעשה בידי המוסד לביטוח לאומי וגופים אחרים. תופעה זו נזקפת, ולו בחלקה, לעובדה שבצד היעדים הכלכליים לא נקבעים יעדים חברתיים למדיניות הממשלה.

צמצום ההוצאה הציבורית מכביד במיוחד על האוכלוסיות הנזקקות יותר לשירותים חברתיים או על אלו הצורכות יותר, והפחתת מס על עבודה אינה בהכרח משפרת את חלוקת הכנסה הפנויה במשק. במקביל, אין ערובה שצמיחה כלכלית תהיה נחלתו של הכלל, ומבין אלה שנהנים מפירותיה יש הנהנים יותר והנהנים פחות. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בעידן של צמיחה בלתי מאוזנת – המשפרת את מצבם היחסי של עובדים משכילים וענפי הטכנולוגיה, ובעידן של גלובליזציה – המסכנת יותר את התעסוקה והשכר של החוליות החלשות בשוק העבודה.

הממצאים המוצגים בהמשך הפרק כמו גם בפרקים נוספים של סקירה זו מעידים שתמונת המצב חברתי בישראל עגומה עוד יותר ומחייבת תוכנית פעולה בהתאם ליעדים מוגדרים. על אף ההבדלים בין הגישות השונות בנוגע לאמצעי המדיניות הנדרשים לפיתרון

הבעיות החברתיות, אפשר להגיע לתוכנית מוסכמת – ולו חלקית – על בסיס המכנה המשותף לכולן. במסגרת זו אפשר אף לגשר על כמה מהמחלוקות ולהניח את העמוקות שביניהן לדיון לעת מאוחרת יותר. המאמצים לשכנע את קברניטי האוצר לעצור את הקיצוץ בקצבות הילדים – גם תחת העיקרון של קצבה שווה לכל ילד – לא צלחו. כמו כן הסיכויים להגדיל את הגמלה להבטחת הכנסה, אף לאלה המוגבלים ביכולתם לתעסוקה, נראים לעת עתה קלושים ביותר. המצב דומה גם בהקלת התנאים לקבלת דמי אבטלה – אם כי להערכתנו לא הייתה בכוונת משרד האוצר להרחיב לכת עד כדי כך במדיניותו, והוא מודע להסכמה הרחבה בקרב אנשי מקצוע ואקדמיה שיש לחזק את ביטוח האבטלה. המוסד לביטוח לאומי הכין הצעות להרחבת הכיסוי של ביטוח אבטלה, ואחת ההצעות הנוגעות לעובדים על בסיס יומי מוצגת בפרק המוקדש לביטוח אבטלה. מתוך ההנחה שיקשה היום לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות לא עובדות בגיל העבודה, הושם בשלב זה דגש על הקשישים והעובדים בשכר נמוך. הדיונים שקדמו להחלטות הממשלה על תקציב 2005 נשאו פרי, ובחוק ההסדרים לשנת 2005 מוצע להגדיל את הכנסת המינימום לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה. הממשלה גם החליטה על הקמת צוות בין-משרדי שמתפקידו לבחון את האפשרות של הנהגת זיכוי מס בני החזר (מס הכנסה שלילי) לעובדים בשכר נמוך, במטרה לעודד כניסה לשוק העבודה או להבטיח שכר הוגן יותר לעובדים במשרה מלאה או חלקית. הניסיון של מדינות אחרות מלמד שתמריצים כספיים ליציאה ממצב של אבטלה או אי השתתפות בכוח העבודה לתעסוקה – בשילוב עם תוכניות מרווחה לעבודה – מסייעים להשגת מטרות ראויות ברמת הפרט והמשק.

## 1.2 על כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה

בחלק זה של הפרק יובאו ממצאים על ההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה בשנים האחרונות בשלושה תחומים: העדויות שהצטברו עד כה על המגמות בממדי העוני, וזאת בפרספקטיבה בינלאומית של המגמות בשנות התשעים; ההוצאה לבריאות וחינוך במימון ממשלתי והשפעתם על התחלקות ה"העברות בעין" הגלומות בשירותים אלה; ואומדנים להשפעת הרפורמה במס הכנסה על העבודה בשנים 2003-2006. הממצאים שיוצגו הם חלק מפרי עבודה של ועדה שהמליצה על מתכונת של הצגת הנושא החברתי

בדיוני הממשלה על תקציב המדינה<sup>5</sup>. עבודת המחקר התבססה על ניתוח סטטי של הטווח הקצר (ההשפעה מהיום למחר). מטבעו של ניתוח זה לא מובאים בחשבון השינויים בדפוסי ההתנהגות של פרטים, משפחות ופירמות כתגובה לשינויים במדיניות, ובכך טמונות מגבלותיו. דברים אלה נכונים במיוחד לתגובת הפרטים על השינויים ברמת הגמלאות ובנטל המס בכל הנוגע להיצע העבודה, אך עם זאת, מגבלות אלו אינן כה חמורות שכן העדויות האמפיריות מלמדות על שינויים שוליים יחסית בהיצע העבודה.

### 1.2.1 ממדי העוני וחלוקת ההכנסות בישראל בראייה בינלאומית

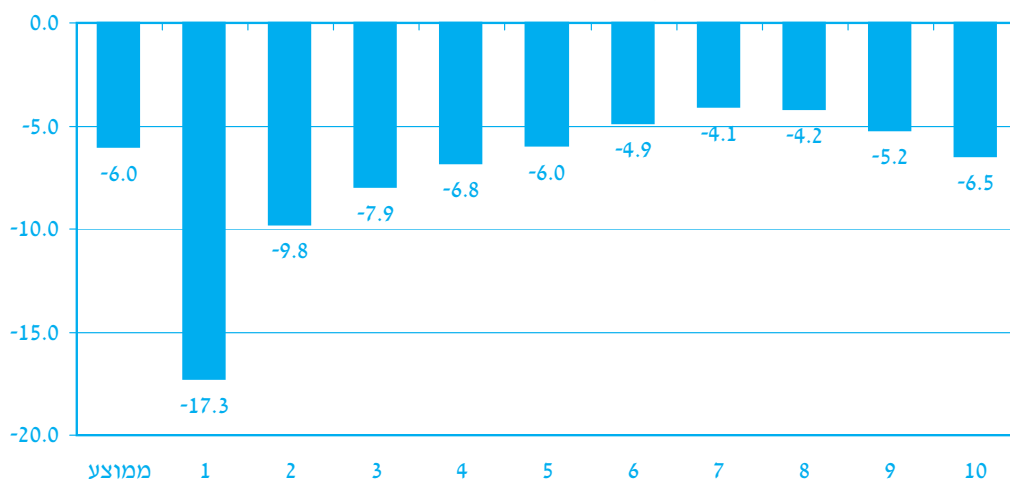
בהשוואה לשירותים חברתיים אחרים, קצבות המוסד לביטוח לאומי ספגו את הקיצוץ העמוק ביותר במסגרת מדיניות הממשלה לצמצם את ההוצאה הציבורית בשנים 2002-2004. הממצאים שהצטברו עד כה מורים בבירור על התרחבות ממדי העוני בחברה בישראל, שממילא היו גבוהים קודם למדיניות החברתית שנקטה בשלוש השנים האחרונות. אמנם רמת החיים של כלל האוכלוסייה נשחקה בעקבות המיתון הכלכלי, אך הקיצוץ בקצבאות – המהוות מרכיב חשוב בהכנסתן של האוכלוסיות החלשות – הוביל לשחיקה עמוקה עוד יותר ברמת החיים של אוכלוסיות אלו. תרשים א' ממחיש את הצניחה החדה שהתרחשה בשנים 2001-2003 ברמת החיים של המשפחות המצויות בעשירונים הנמוכים – כפי שבאה לידי ביטוי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית. ההכנסה הפנויה לנפש תקנית ירדה בעשירון הראשון והשני בכ-17% ובכ-10%, בהתאמה, לעומת ירידה של 6% בממוצע לאוכלוסייה<sup>6</sup>. שיעור המשפחות העניות נסק ל-19.3% ב-2003, ובשיעור הילדים העניים נמשכה מגמת העלייה שהסתמנה מאז פרוץ המיתון העמוק והוא האמיר לכ-31%. במקביל הועמקה עוצמת העוני ופחתה תרומת הקצבאות לצמצום ממדי העוני ואי השוויון בחלוקת ההכנסות. פירוט מגמות אלו מובא בהרחבה בפרק הסקירה הדן בנושאים אלה. בפרספקטיבה בינלאומית, ישראל של 2003 – ועל פי הערכה גם של 2004 – המשיכה לבצר את מעמדה כמובילה בממדי העוני. תרשימים ב' ו-ג' מציגים את ממדי העוני בכמה מדינות מערביות המשתתפות בפרויקט לוקסמבורג ושעליהן קיימים

<sup>5</sup> את הוועדה מינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ד"ר יגאל בן שלום, ובראשה עמדו פרופ' צבי זוסמן וגב' לאה אחדות. עבודת המחקר נעשתה בידי מינהל המחקר והתכנון והיא תפורסם בשלמותה במסגרת פרסומי מינהל המחקר.

<sup>6</sup> תמונה דומה, אם כי פחות חריפה בעוצמת הירידה, נצפתה גם בהכנסה הממוצעת למשפחה, ללא תיקון לגודל המשפחה.

נתונים על המגמות בשנות התשעים בשלוש נקודות זמן: ראשית, אמצע וסוף שנות התשעים. מהתרשימים עולה כי ישראל מובילה לא רק ברמת העוני בקרב משפחות אלא גם בשיעור הגידול בתחולת העוני במהלך שנות התשעים. שיעור המשפחות העניות בישראל בראשית שנות התשעים היה נמוך בכ-5 נקודות האחוז מהשיעור המקביל בארה"ב, אולם במהלך שנות התשעים ישראל צמצמה את הפער החיובי שהיה לטובתה. בכך, היא גם התרחקה ממדינות כמו אנגליה וקנדה, שלהן היא הייתה דומה בראשית שנות התשעים. ארה"ב, אנגליה וקנדה, המאופיינות בשיעור עוני גבוה, הצליחו במהלך שנות התשעים שלא להגדילו (ארה"ב) ואף להקטינו (קנדה ואנגליה). שלוש מדינות אלו גם הצליחו לצמצם את העוני בקרב ילדים, ומדינות נוספות הצליחו שלא להגדילו חרף המשבר הכלכלי שעבר עליהן בשנות התשעים (כמו נורווגיה ושוודיה)<sup>7</sup>.

**תרשים א': הירידה הריאלית בהכנסה הפנויה לנפש תקנית\* לפי עשירונים, 2003 לעומת 2001 (אחוזים)**



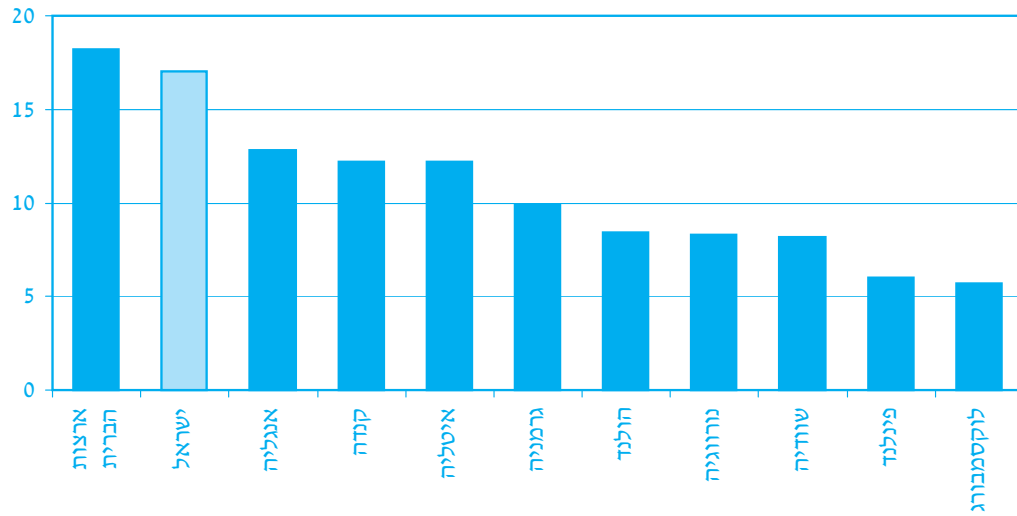
\* המשפחות מויינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, וכל עשירון מונה 10% מהנפשות. המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב ההכנסה הממוצעת לעשירון שווה למספר הנפשות בה.

<sup>7</sup> ההתפתחויות בממדי העוני בקרב ילדים וקשישים במדינות שונות מוצגות בפרק העוסק בממדי העוני וחלוקת ההכנסות.



תרשים ב': תחולת עוני בקרב משפחות לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות\*,

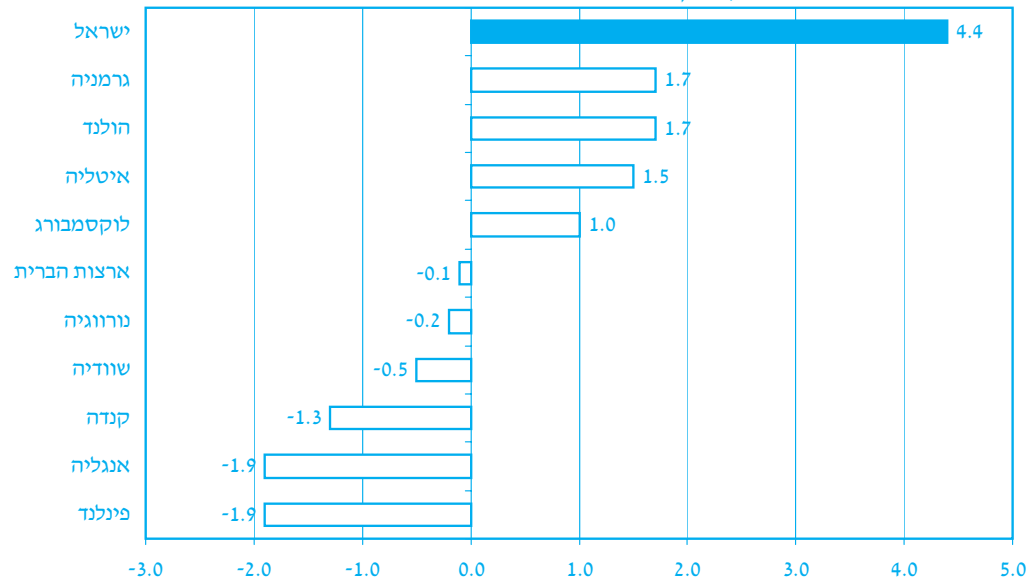
2001-1999



\* בהתאם לסולם השקילות של לוקסמבורג. השימוש בסולם השקילות של ישראל מניב פחות או יותר אותן תוצאות ואותו דירוג (ראו לוחות 25-26 בנספח לוחות העוני).

תרשים ג': השינוי בשיעור המשפחות העניות במדינות נבחרות: 2000-1999 בהשוואה

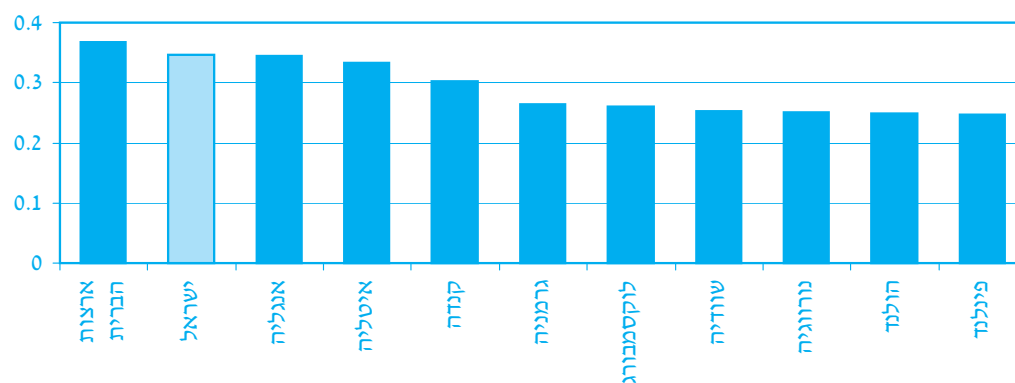
ל-1990-1991, בנקודות אחוז



ארה"ב נהנתה בשנות התשעים מצמיחה מרשימה ומגידול במספר מקומות העבודה – התפתחויות שסייעו לבלום את הגידול בממדי העוני. במקביל, בתקופה זו הופעלו תוכניות מרווחה לעבודה, שסייעו לאימהות עניות עם ילדים להשתלב בשוק העבודה, ותוגברה התמיכה במשפחות עובדות עם ילדים (באמצעות תוכנית זיכויי המס). עם זאת, מי שנותרו עניים נעשו עניים יותר בשל הקיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה. אנגליה, יותר ממדינות רבות אחרות, משמשת דוגמה למפנה במדיניותה החברתית. היא נקטה מגוון רחב של אמצעי מדיניות כמו חקיקת שכר מינימום, הגדלת התמיכה במשפחות עם ילדים – עובדות ולא עובדות – באמצעות כמה תוכניות של זיכויי מס בני החזר ותוכניות מרווחה לעבודה – כל אלה כנדבך נוסף ומשלים לתוכניות הקיימות. המקרה של אנגליה ראוי לציון גם משום שמדינה זו הייתה חלוצה (בעקבות אירלנד) בגישתה לקבוע יעדי מדיניות לצמצום העוני בקרב ילדים ולעקוב אחר השגתם של יעדים אלה. ממשלת אנגליה התחייבה לצמצם את שיעור הילדים העניים ב-50% עד ל-2010 ולבער את העוני עד 2020, וקבעה כי המעקב יבוצע לפי מדדים מוגדרים ושקופים – שעיקרם מובא בתיבה ב1. על פי הערכת חוקרים, היעד שנקבע לשנים 2004-2005 אכן יושג. בעקבות אנגליה, מדינות האיחוד האירופי הסכימו (בפסגת האיחוד האירופי בניס, 2002) שעל כל המדינות להוכיח צמצום ניכר בממדי העוני עד שנת 2010, ובכלל זה לקבוע רשימה של אינדיקטורים של מצוקה והדרה חברתית למעקב – נוסף על שיעור העניים לפי קו העוני היחסי (60% מההכנסה החציונית).

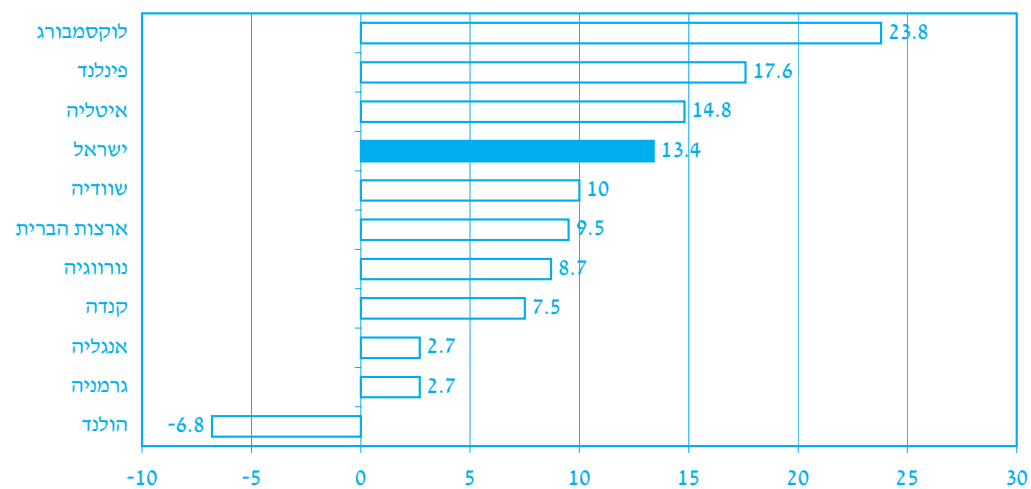
תרשים ד', המציג את דירוג המדינות לפי מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בראשית שנות האלפיים, מצביע שגם על פי מדד זה ישראל נמנית עם המדינות הסובלות מאי שוויון גבוה. מיקום המדינות בסולם זה זהה לחלוטין למיקום שנמצא בסולם המדרג את המדינות לפי שיעור המשפחות העניות. המדינות נחלקות לשתי קבוצות עיקריות והומוגניות, כאשר קנדה נמצאת בתווך. בקבוצה הראשונה, שבה ארצות הברית, ישראל, אנגליה ואיטליה, המדד נע בין 0.247 ל-0.368, ובקבוצה השנייה, שבה שאר המדינות, המדד נע בין 0.264 ל-0.333. התרחבות הפערים בהכנסה הפנויה במהלך שנות התשעים אפיינה את כל המדינות, חוץ מהולנד, אם כי בגרמניה ובאנגליה שיעור העלייה שנצפה בערכו של מדד ג'יני הוא נמוך מאוד.

### תרשים ד': מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות, 2001-1999



\* בהתאם לסולם השקילות של לוקסמבורג. המשפחות מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית והמשקל שניתן למשפחה שווה למספר הנפשות בה.

### תרשים ה': השינוי במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות: 2000-1999 לעומת 1991-1990 (אחוזים)



### תיבה ב'

#### מדדים להשגת היעד של צמצום העוני – המקרה של אנגליה

ממשלת אנגליה התחייבה לצמצם את שיעור הילדים העניים ב-50% עד 2010 ולבער את העוני עד 2020. נקבע כי המעקב אחר ההתקדמות בהשגת היעדים ייעשה במשולב על-פי שלושה מדדים:

\* שיעור הילדים החיים במשפחות שהכנסתן נופלת מ-60% של ההכנסה החציונית – קו עוני יחסי, המתעדכן מדי שנה בשנה בהתאם לנתוני התפלגות ההכנסות;

\* שיעור הילדים החיים במשפחות שהכנסתן נמוכה מקו העוני היחסי "הקבוע" (קו העוני היחסי של שנת 1998/9 מקדם לפי השינוי במחירים בכל שנה) הקרוי "backstop measure";

\* מדד של חסך חומרי (material deprivation), שלפיו נמדד שיעור המשפחות שהכנסתן נמוכה מ-70% של ההכנסה החציונית ושאינן יכולות להרשות לעצמן לרכוש רשימה מוגדרת של מוצרים ושירותים (כמו איכות דיו, ביגוד ופעילויות חברתיות של ילדים).

קיימת הסכמה שמדדים אלה הם שקופים ולא מורכבים למעקב. המעקב אחר שני המדדים הראשונים ייעשה מדי שנה בשנה, ואחר המדד השלישי – אחת לכמה שנים. בדו"ח שפרסם Unicef<sup>1</sup> על עוני בקרב ילדים במדינות המפותחות מומלץ, פחות או יותר, לאמץ את הגישה הבריטית בכל הקשור לבחירת מדדי העוני ולקבוע לוח זמנים להשגת היעדים. מחברי הדו"ח מציינים שיש לנהוג בזהירות במדד העוני היחסי "הקבוע". הוא מייצג מבחן **מינימלי** בלבד לממשלות, והמשמעות של כישלון להשיג צמצום עוני אפילו לפי מדד זה היא שילדים עניים אינם משתתפים בפירות ההתקדמות הכלכלית או שלא ניתנת להם הגנה בעת מיתון כלכלי. צמצום העוני לפי מדד זה אינו יכול להיות מתורגם להישג, אך ההמלצה להשתמש בו יחד עם המדד היחסי מחייבת ממשלות נכנסות לשמור על הישגי העבר, ובו זמנית להציב מטרות לצמצום נוסף בעוני. ולבסוף, מחברי הדו"ח סבורים שיעד של הורדת שיעור העניים מתחת ל-10% בשנים הקרובות הוא יעד ריאלי לרוב מדינות ה-OECD. יעדים מסוג אלה דורשים הסכמה ציבורית רחבה, כך שהמחויבות להשגתם תשרוד גם כאשר ממשלות מתחלפות.

<sup>1</sup> "Child Poverty in Rich Countries" Report card No. 6, Unicef, Innocenti; Research Center, 2005.

## 1.2.2 ההוצאה לבריאות וחינוך במימון ממשלתי<sup>8</sup> וחלוקת הכנסות

ניתוח השפעת הממשלה על רווחת המשפחות מתרכז בדרך כלל בהעברות הכספיות ובמיסוי הישיר. ואולם, רווחת המשפחות תלויה גם בשירותים שהממשלה מעניקה ללא תשלום או במחיר מוזל במסגרת התקציב החברתי. שירותים אלה מוגדרים כ"העברות בעין" מהממשלה למשפחות. ההוצאה הלאומית לבריאות במימון הממשלה (המהווה קרוב ל-65% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות) נותרה פחות או יותר ללא שינוי במונחים ריאליים, זאת כאשר ההוצאה השוטפת מנוכה במדד הצריכה הציבורית האזרחית. תרשים ו' מראה שהיא עלתה ב-0.2% בלבד בין 2001 ל-2004. התרשים מראה עוד, כי ההוצאה לבריאות **לנפש מתוקנת** על פי סולם הקפיטציה, המביא בחשבון את גודל האוכלוסייה והרכבה לפי גיל ובכך מבטא את צורכי הבריאות של האוכלוסייה, ירדה בין 2001 ל-2004 בשיעור מצטבר של כ-5.6%,<sup>9</sup> כאשר עיקר הירידה התרחש ב-2002. בהתאם להצעת התקציב של 2005 תימשך, על פי אומדן, השחיקה בהוצאה לבריאות לנפש מתוקנת. לעומת זאת, ההוצאה הלאומית לחינוך במימון הממשלה (המהווה כ-80% מההוצאה הלאומית לחינוך) עלתה ריאלית בכ-4.2%, ובניכוי הגידול במספר התלמידים בכל דרגי חינוך, היא נותרה כמעט ללא שינוי – עלייה של 0.2%<sup>10</sup>. ואולם מניתוח ההוצאה לתלמיד לפי דרג חינוך עולה כי בשנים 2002-2004 ניתנה העדפה לחינוך הקדם יסודי והיסודי ועוד יותר להשכלה הגבוהה, על חשבון החינוך בחטיבת הביניים והתיכון. הצעת התקציב ל-2005 משנה את התמונה, ועל פי אומדן ההוצאה לחינוך תפחת במונחים ריאליים בכל הדרגים, חוץ מן החינוך הקדם יסודי. תיבה 1ג' מרחיבה את היריעה ומציגה ממצאים על גובה ה"העברה בעין" הגלומה בשירותי חינוך ובריאות במימון ממשלתי, לפי עשירונים. גם צמצום ההוצאה הציבורית בתחומים אלה פוגע יותר במשפחות בעשירונים הנמוכים, שכן סכומי ההעברה בעין למשפחות אלו גבוהים יותר מאשר למשפחות בעשירונים העליונים וגודל "ההעברה בעין" מהווה שיעור גבוה יותר בהכנסתם הכספית.

<sup>8</sup> הוצאה לאומית במימון המגזר הממשלתי, ללא הוצאות מינהל אך בתוספת ההוצאות להשקעה.

<sup>9</sup> בניכוי מדד המחירים לצרכן הירידה המצטברת מסתכמת בכ-5.2%.

<sup>10</sup> בניכוי מדד המחירים לצרכן העלייה לחינוך מסתכמת ב-0.7%.

**לוח מס' 2: ההוצאה לבריאות ולחינוך במימון הממשלה 2001-2004, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)**

2004	2003	2002	2001	
35,074	33,190	31,664	31,614	ההוצאה לחינוך*
28,825	28,488	28,043	27,009	ההוצאה לבריאות*

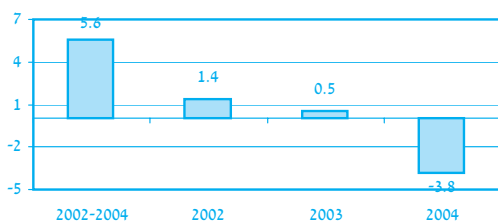
\* הנתונים האחרונים שפורסמו על ידי הלמ"ס מתייחסים לשנת 2001, וההוצאה לשנים 2002-2004 קודמה לפי השינוי בתקציב משרד החינוך וההשכלה הגבוהה.

\*\* נתוני ההוצאה שפורסמו על ידי הלמ"ס ל-2003 קודמו ל-2004 לפי השינוי בתקציב משרד הבריאות, תקבולי דמי ביטוח בריאות וההוצאה לבריאות במסגרת הביטוח הלאומי.

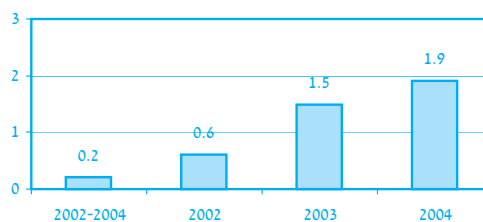
**תרשים ו': שיעור השינוי הריאלי\* בהוצאה לבריאות ולחינוך במימון ממשלתי 2002-2004 (אחוזים)**

**בריאות**

ב. הוצאה לנפש מתוקנת

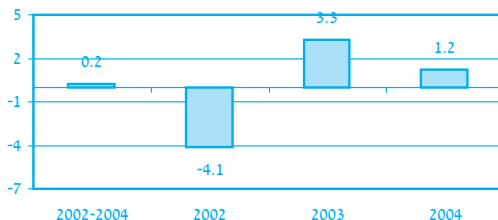


א. סך ההוצאה

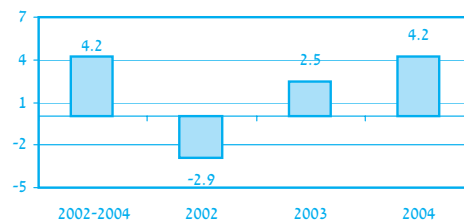


**חינוך**

ב. הוצאה לתלמיד



א. סך ההוצאה



\* בניכוי מדד הצריכה הציבורית האזרחית

### תיבה ג'

#### הוצאה על בריאות וחינוך – מי נהנה וכמה?

בתיבה זו יובאו אומדנים לגודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי החינוך והבריאות במימון ממשלתי למשפחות בעשירוני האוכלוסייה השונים. האומדנים מתייחסים לשנת 2002, וחישובם מתבסס על התפלגות ההכנסות והמבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה לפי סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס.

לצורך אמידת גודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי חינוך, חושבה ההוצאה לתלמיד במימון הממשלה לכל דרג חינוך, והוצאה זו נזקפה לכל משפחה ומשפחה בהתאם למספר התלמידים בה בכל דרג חינוך. גודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי בריאות נזקפה לכל משפחה בהתאם לגילם של בני המשפחה ובהתבסס על סולם הקפיטציה, המשמש קירוב לצרכי בריאות ולשימוש בשירותי בריאות לפי גיל. ההנחה החזקה המגולמת בחישוב אומדנים אלה היא שאילו הממשלה לא הייתה מממנת שירותים אלה, המשפחות היו מממנות בעצמן אותו גודל הוצאה. זאת ועוד, אומדנים אלה לוקים בחסר, שכן בחישובם לא הובאו בחשבון גורמים נוספים כמו, למשל, הקצאה דיפרנציאלית של התקציב לפי אזורים, רמת הכנסה או קבוצות אוכלוסייה, השימוש בפועל בשירותי החינוך והבריאות בידי המשפחות (אם מסיבות של זמינות השירותים ונגישות אליהם ואם בגלל העדפות וטעמים), וכמובן הבדלים באיכות השירותים. נתונים מפורטים יותר על הקצאת התקציבים ועל השימוש בשירותים **ברמת** המשפחה או ברמה אזורית – בפירוט כלשהו או ברמת סוגי השירותים (כמו הבריאות), עשויים, כמובן, לשפר אומדנים אלה<sup>1</sup>.

גודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי חינוך ובריאות נאמד בכ-2,660 ש"ח לחודש בממוצע למשפחה – כ-1,250 משירותי בריאות וכ-1,410 משירותי חינוך – והיא מהווה כ-22% מההכנסה הפנויה המותאמת (הכנסה פנויה בתוספת ההעברות בעין). הלוח שלהלן מציג את ההטבה הכספית הגלומה בהעברות בעין של שירותי הבריאות והחינוך במימון ממשלתי, לפי עשירונים.

1 הרחבת החקירה תיבחן לאחר שזמינותם של נתונים אלה תיבדק בידי מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי.

### הכנסה והעברות בעין משיירותי חינוך ובריאות בממוצע למשפחה, לפי עשירונים\*, 2002

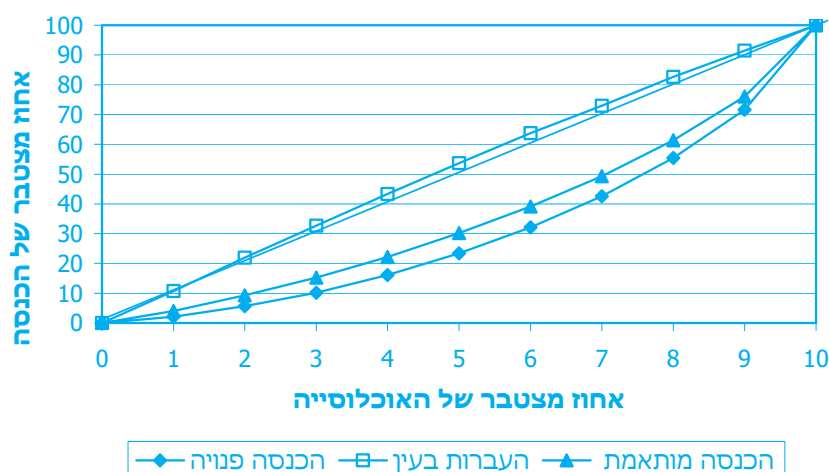
	עשירונים										סך הכל	
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
הכנסה פנויה למשפחה (ם לחודש)	20,680	13,637	11,116	9,549	8,300	6,582	5,717	4,995	3,518	2,490	9,285	
<b>העברה בעין לנפש (ם לחודש)</b>												
חינוך	165	248	280	266	328	338	336	388	340	476	306	
בריאות	485	433	473	441	441	490	488	439	565	342	463	
סך הכל	650	680	752	708	769	828	824	827	905	819	768	
<b>העברה בעין למשפחה (ם לחודש)</b>												
שיעור ההעברה בעין מההכנסה המותאמת	1,783	2,132	2,381	2,412	2,757	2,673	2,957	3,365	3,187	3,603	2,657	
בריאות	1,121	1,112	1,215	1,226	1,257	1,252	1,317	1,395	1,366	1,321	1,248	
חינוך	662	1,021	1,166	1,186	1,500	1,421	1,640	1,971	1,820	2,282	1,409	
שיעור ההעברה בעין מההכנסה המותאמת	7.9	13.5	17.6	20.2	24.9	28.9	34.1	40.3	47.5	59.1	22.3	
<b>חלקו של כל עשירון בסך (אחוזים):</b>												
הכנסה פנויה	28.4	16.2	12.8	10.5	8.7	7.4	5.8	4.5	3.6	2.1	100.0	
העברה בעין	8.6	8.9	9.6	9.2	10.0	10.5	10.5	10.7	11.4	10.7	100.0	
הכנסה מותאמת	24.0	14.6	12.1	10.2	9.0	8.1	6.9	5.9	5.3	4.0	100.0	

\* המשפחות מווייני לפי הכנסה פנויה לנפש חקנית וכל עשירון מונה 10% מהתפישות באוכלוסייה. בחישוב הממוצע למשפחה בכל עשירון ניתן משקל שווה לכל משפחה.



ההעברה בעין כחלק מההכנסה המותאמת של העשירון התחתון עומדת על 60%, ושיעור זה הולך ופוחת עד 8% בעשירון העליון. העשירון התחתון מקבל 10.7% מסך ההעברות בעין, ושיעור זה פוחת – אם כי לא באופן שיטתי – עד ל-8.6% בעשירון העליון. עקומת הריכוז של ההעברה בעין (המראה את הקשר שבין האחוז המצטבר של האוכלוסייה – עשירונים – לבין האחוז המצטבר של ההעברה בעין) ממחישה את הפרוגרסיביות שבהתחלקות ההעברות בעין (נמצאת כולה מעל קו השוויון). התחלקות ההכנסה המותאמת פרוגרסיבית יותר מהתחלקות ההכנסה הפנויה, לפני זקיפת ההעברות בעין. בעשירונים הנמוכים ההעברה בעין לנפש של שירותי החינוך גבוהה יחסית – תוצאה המוסברת בשיעור הגבוה יותר של משפחות גדולות הנמנות עם עשירונים אלה. שירותי הבריאות פחות פרוגרסיביים משירותי החינוך, וההבדלים בגודל ההעברה בעין בין העשירונים אינם ניכרים.<sup>2</sup>

**עקומות הריכוז – הכנסה פנויה, סך ההעברה בעין על שירותי בריאות וחינוך והכנסה מותאמת, 2002**



<sup>2</sup> במיון המשפחות לפי הכנסה כלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים), בעשירונים הנמוכים יותר קשישים ופחות משפחות עם ילדים, ולפיכך חלק גדול יותר משירותי הבריאות נזקף למשפחות בעשירונים הנמוכים.

### 1.2.3 הרפורמה במס הכנסה על עבודה

ב-2003 הוחל בביצוע הרפורמה במס הכנסה על בסיס המלצות ועדת רבינוביץ. הוועדה המליצה על הפחתה הדרגתית בשיעורי המס השוליים על הכנסה מיגיעה אישית בשנים 2003-2008, ובמקביל על הטלת מס בשיעורים של 10%-25% על הכנסות מהון. לאחר שהרפורמה אושרה בכנסת, הממשלה החליטה – בסדרה של החלטות – לא רק על הקדמת הרפורמה והשלמתה ב-2006, אלא גם על הפחתת מס גדולה יותר, בעיקר לבעלי שכר נמוך ובינוני. במקביל, במסגרת המדיניות הכלכלית בשנים 2002-2004, הונהגו שינויים נוספים במערכת מס הכנסה שדווקא הכבידו את נטל המס על קבוצות מסוימות. שינויים הונהגו גם במערכת הגבייה של דמי ביטוח לאומי ובריאות, ואלה מפורטים בפרק הדין בגבייה באמצעות המוסד בסקירה זו. בחלק זה של הפרק יוצגו אומדנים להשפעת השינויים במס על עבודה על התחלקות נטל המס ועל חלוקת ההכנסה הפנויה. מפאת היעדר נתונים סבירים על הכנסות מהון, הניתוח אינו מתייחס למיסוי על ההון, ולפיכך הוא חלקי. ואולם, גם הנתונים המאוד חלקיים שקיימים כיום על ההכנסות מהון מראים כי אי השוויון בהתחלקות הכנסות אלו גבוה יותר מאי השוויון בהכנסה מעבודה, ולפיכך חלק נכבד מנטל המיסוי על ההון נופל על המשפחות בחלק העליון של התפלגות ההכנסה. לפיכך, סביר להניח כי השפעת הרפורמה על כל מרכיביה תהיה פחות רגרסיבית מההשפעה על הפחתת המס על עבודה בלבד. עם זאת יש לזכור, כי הרפורמה במס היא גרעונית, והתקבולים הצפויים ממיסוי על ההון אמורים לכסות חלק קטן בלבד מסכום הפחתת המס על עבודה.

האומדנים המוצגים להלן נוגעים לשינויים במדרגות המס ובשיעורים השוליים לשנים 2003-2006, לצמצום ההטבות בגין מגורים באזורים שתושביהם זכו להטבות מס ולא-עדכון נקודת הזיכוי (מ-2005). האומדים מתייחסים גם להפחתת נטל דמי הביטוח הלאומי על שכירים עם שכר נמוך (הקטנת השיעור המופחת במקביל להעלאת השיעור הרגיל בתקציב אפס), אך לא לשינויים בדמי הביטוח למקבלי פנסיה מוקדמת ולאנשי צבא קבע<sup>11</sup>, וכמובן גם לא לאפיזודת ביטול התקרה במחצית הראשונה של 2003.

<sup>11</sup> בשל היעדר נתונים להדמיית שינויים אלה בסקר הכנסות.

הדמיית השינויים במס על עבודה בשנים 2003-2006 נערכה על בסיס נתוני השכר, התעסוקה והדמוגרפיה של סקר הכנסות משולב 2003, ולפי מירב המידע הקיים בנתוני הסקר. מערכת המס שהיתה נהוגה ב-2002 שימשה נקודת מוצא להערכת השינויים בנטל המס ובהכנסה הפנויה. מתכונת זו מאפשרת לאמוד את ההשפעה הבלעדית של הרפורמה, אם כי ניתן לטעון, כפי שהודגש קודם לכן, כי לעצם הרפורמה יכולה להיות השפעה על התעסוקה או השכר.

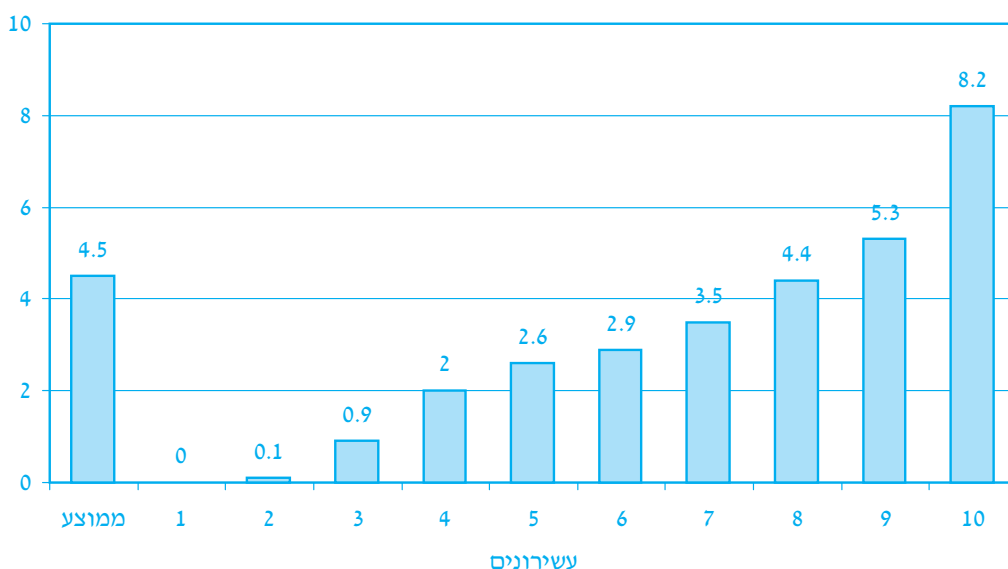
הפחתת המס הגלומה בשינויי החקיקה שנבחנו – אלה המקלים או המכבידים את נטל המס – תסתכם ב-2006 בכ-9 מיליארד ש"ח במחירי 2003<sup>12</sup> (כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנים 2003-2004 וכ-3.3 מיליארד נוספים בשנים 2005-2006) סכום מס ההכנסה בממוצע למשפחה יירד בכ-24%, ושיעור מס ההכנסה מתוך ההכנסה הכלכלית יירד מ-17.2% במצב שקדם לשינויי החקיקה ל-13.1% ב-2006. הנתונים המוצגים בלוח מס' 3 מלמדים כי המשפחות המצויות בשלושת העשירונים הראשונים (של כלל האוכלוסייה) לא נהנות כלל מהפחתת מס הכנסה (שכן לרובן המכריע אין הכנסה מעבודה, או שהכנסתם נמוכה מסף המס), ואילו המשפחות בשלושת העשירונים העליונים ייהנו ב-2006 מכ-82% מהסכום הכולל של הפחתת המס. המשפחות בעשירון העליון בלבד ייהנו ב-2006 מ-54% של סכום ההפחתה במס. כלומר, הרפורמה תגדיל את ההכנסה הפנויה של העשירון העליון בסכום המתקרב לכ-5 מיליארד ש"ח ב-2006 (במחירי 2003).

מידת הפרוגרסיביות/רגרסיביות של רפורמה במס נבחנת, בין היתר, בהשפעתה על חלוקת ההכנסה הפנויה. אמנם שיעור המס הממוצע ירד בעשירוני הביניים יחסית יותר מאשר בעשירונים העליונים, אך רוב רובה של הפחתת המס מופנית להגדלת ההכנסה הפנויה של העשירונים העליונים. שני ממצאים מעידים על ההשפעה הרגרסיבית של הרפורמה על חלוקת ההכנסה הפנויה: ההכנסה הפנויה של העשירונים העליונים עולה בשיעורים גבוהים יותר, ולפיכך עולה גם חלקם בסך ההכנסה הפנויה. תרשים ז' מראה את השפעת הרפורמה במס על ההכנסה הפנויה של המשפחות בעשירונים השונים (ושוב, יודגש

<sup>12</sup> לנוכח העובדה שנפח ההכנסות מעבודה בסקר הכנסות מוטה כלפי מטה בכ-15%, סכום ההפחתה במס על עבודה יהיה גבוה יותר. בשל המבנה הפרוגרסיבי של המיסוי, סכום הפחתת המס יהיה גבוה ביותר מ-15%, גם אם נניח שתת הדיווח אחיד בכל רמות ההכנסה.

שהאומדנים על בסיס קבוע של נתוני שכר, תעסוקה ודמוגרפיה). ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה תעלה ב-4.7% מ-2002 (ללא רפורמה) ל-2006, ובעוד שההכנסה של העשירון השלישי תגדל ב-1%, ההכנסה של העשירון העליון תעלה ב-8%. במקביל, חלקם של שני העשירונים העליונים בסך ההכנסה הפנויה תעלה מ-42.2% לפני הרפורמה ל-43.2% ב-2006. העלייה בולטת בעשירון העליון, שחלקו בסך ההכנסה יעלה בכנקודת אחוז אחת. במקביל יורד חלקם של שבעת העשירונים הנמוכים. התפתחות זו תשתקף בעליית מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה<sup>13</sup> בשיעור מצטבר של כ-2.4% – מ-0.3675 ב-2002 ללא רפורמה ל-0.3764 ב-2006.

**תרשים ז': השינוי המצטבר בהכנסה הפנויה בעקבות הרפורמה במס על עבודה, 2006 לעומת 2002**



<sup>13</sup> בחישוב מדד גייני ל-2006 המשפחות מוינו לפי ההכנסה הפנויה ה"חדשה".

לוח מס' 3: אינדיקטורים להשפעת השינויים במס על עבודה לפי עשירונים, 2003-2006

	ממוצע	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
100.0	36.8	18.1	13.4	10.5	7.9	5.9	4.1	2.5	0.7	0.0		התפלגות ההכנסה הכלכלית
												<b>2002</b>
25.8	36.5	25.0	21.0	17.0	15.3	13.7	11.9	10.9	33.0	0.0		שיעור המס הממוצע*
17.2	28.1	16.9	13.0	9.4	7.5	5.5	3.3	1.1	0.6	0.0		שיעור מס ההכנסה הממוצע**
100.0	60.1	17.8	10.1	5.7	3.4	1.9	0.8	0.2	0.0	0.0		התפלגות מס הכנסה
100.0	36.0	17.3	12.5	9.4	7.3	5.7	4.2	2.9	2.5	2.3		התפלגות דמי ביטוח לאומי ובריאות
100.0	26.4	15.8	12.6	10.8	8.9	7.2	5.8	4.5	5.0	3.1		התפלגות ההכנסה הפנויה
												<b>2006 – בסיס הרפורמה</b>
21.6	31.1	20.8	17.2	13.7	12.3	10.8	9.4	9.3	32.1	0.0		שיעור המס הממוצע*
13.1	22.4	12.6	9.3	6.3	4.8	3.0	1.3	0.3	0.3	0.0		שיעור מס ההכנסה הממוצע**
100.0	63.2	17.5	9.5	5.0	2.9	1.3	0.4	0.0	0.0	0.0		התפלגות מס הכנסה
100.0	37.3	17.4	12.3	9.2	7.0	5.4	3.9	2.7	2.5	2.3		התפלגות דמי ביטוח לאומי
												ובריאות**
100.0	27.3	15.9	12.6	10.7	8.9	7.1	5.7	4.3	4.8	2.9		התפלגות ההכנסה הפנויה

\* שיעור המס הממוצע מוהכנסה הכלכלית של המשפחה.  
 \*\* השינוי בוצע ב-2003 ויותר בשנים 2004-2006.

יש לציין שהתיקון שהונהג בשיעור דמי ביטוח לאומי ב-2003 – הקטנת השיעור המופחת במקביל להעלאת השיעור הרגיל – הוריד את נטל דמי הביטוח בעיקר על בעלי שכר נמוך ובינוני. גם צעד זה לא תרם להגדלת ההכנסה הפנויה של המשפחות שבשני העשירונים הנמוכים, אך הוא הוריד את חלקם של העשירונים השלישי עד השביעי בסך כל דמי הביטוח, על חשבון עליית חלקם של שני העשירונים העליונים. בכך, פעל צעד זה לצמצום הרגרסיביות של השינויים במערכת מס הכנסה על עבודה.

### 1.3 היקף התשלומים

ב-2004 הסתכמו תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – בכ-42.8 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-44.9 מיליארד ב-2003 ו-47.3 מיליארד ב-2002. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על תחומיה המגוונים<sup>14</sup>.

בשנת 2004 נמשכה הירידה הריאלית בהיקף התשלומים של המוסד – בכ-4.5%, והירידה המצטברת בשלוש השנים האחרונות הסתכמה בכ-11.5%. גם בניכוי התשלומים לתגמולי מילואים שהצטמקו בשנים 2003-2004 (לאחר שעלו באופן חד ב-2001-2002) בולטת הירידה המצטברת בתשלומי הגמלאות - 10%. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד ירדו ל-7.93% של התוצר המקומי, בהשוואה ל-9.36% בשנים 2001-2002. לולא הגידול במספר המקבלים גמלאות, בעיקר בענפים המרכזיים של המוסד לביטוח לאומי, היינו עדים לירידה חריפה יותר, המבטאת את הקיצוץ בגמלאות ואת הקשחת תנאי הזכאות להן.

הירידה הריאלית בתשלומי הגמלאות ב-2004 אפיינה את כל ענפי הביטוח הלאומי או את התוכניות שהמוסד מופקד על ביצוען, חוץ מן הגמלאות לקשישים ולנכים. היא בלטה בגמלאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – קצבות ילדים, דמי אבטלה והבטחת הכנסה. ב-2004 נמשך הקיצוץ בקצבות הילדים במסגרת התהליך ההדרגתי להשוואת

<sup>14</sup> הוצאות המינהל והתפעול נאמדו בכ-1.2 מיליארד ש"ח ל-2004.

הקצבה לכל הילדים שנקבע בחוק התוכנית להבראת המשק (2003) ובמסגרת הוראת השעה המיוחדת לשנים 2004-2005. ב-2004 בלבד פחתו התשלומים לקצבות ילדים בכ-21%. ההשפעה של הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה הוסיפה לתת את אותותיה גם ב-2004, ובשנה זו ירדו התשלומים במונחים ריאליים בעוד 13%. הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה בצד השינויים בכללי מבחן התעסוקה באו לידי ביטוי מלא ב-2004, ואלה הובילו לירידה נוספת של כ-9.5% בהיקף תשלומים להבטחת הכנסה.

בענפים האחרים המיועדים גם הם לאוכלוסייה בגיל העבודה – נפגעי עבודה ואמהות – נצפתה ירידה ריאלית קלה של כחצי אחוז. בענף נפגעי עבודה בלטה הירידה הריאלית בהוצאות לנפגעי איבה (כ-2%), לאחר שאלו עלו פי 2.3 בשנים 2001-2003. היציבות היחסית בתשלומי הגמלאות בענף אמהות היא תוצאה של שינויים מנוגדים בהיקף התשלומים לסוגי הגמלאות השונים המוענקים במסגרת הענף: התשלומים למענקי לידה ירדו באופן חד (30%) בעקבות שינויי החקיקה שיושמו באוגוסט 2003, וכן התשלומים לדמי מזונות (ב-3%) לאחר ירידה של 13% ב-2003. לעומת זאת, ביתר הגמלאות שמשלם ענף אמהות נצפתה עלייה ריאלית מתונה (4% בתשלומי דמי לידה ו-1.5% בהוצאות אישפוז יולדות).

בענף זיקנה ושאיירים נצפתה עלייה של 1.8% בהיקף התשלומים לקצבות זקנה ושאיירים, שיעור הנמוך אף מהגידול במספר המקבלים. תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק עלו ריאלית בשיעור של 3%, ואילו תשלומי הגמלאות לעולים חדשים הוסיפו לרדת זו השנה הרביעית, וב-2004 ירדו ריאלית בשיעור של 2.4%. התשלומים בענף סיעוד עלו ב-0.8%: גמלאות הסיעוד ב-0.5% ושאר ההוצאות בכ-4.2%.

בענף נכות, שהתרחב מאוד בשנים 1999-2002 בעקבות החקיקה המיטיבה שהתקבלה לאחר שביתות הנכים, נמשכה ב-2004 – זו השנה השנייה – האטה ניכרת בקצב הגידול בהיקף התשלומים (1.3%). האטה זו שיקפה לא רק את הגידול המתון יותר במספר המקבלים, אלא גם את הגבלת התשלומים הרטרואקטיביים ל-12 חודשים בלבד. הגבלה זו חלה על כל הגמלאות שמשלם המוסד, אך השפעתה ניכרת בענף נכות כללית.

תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ב-2004 בשיעור ריאלי של 3.2%. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר, והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים לעולים חדשים ותגמולי מילואים), ירדו ריאלית בשיעור גבוה יותר – 8.8%. ב-2004 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות ללא הוצאות מינהל בכ-8.4 מיליארד ש"ח, כ-20% מכלל תשלומי הגמלאות (לעומת 22.4% ב-2002).

#### לוח מס' 4: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2004

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	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	7.69	6.02	8.02	4.49
2000	8.31	6.62	6.52	4.43
2001	9.34	7.34	6.87	4.65
2002	9.38	7.28	6.89	4.68
2003	8.74	6.91	6.71	4.54
2004	7.93	6.35	6.51	4.38

\* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

נתוני לוח מס' 5 המציג את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף מלמדים כי ב-2004 נמשכה הירידה בחלקם של התשלומים בענפים ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה ושל התשלומים לתגמולי מילואים, ובמקביל עלה חלקם של הענפים האחרים, ובמיוחד של העיקריים בגודל – זיקנה ושאיירים ונכות כללית. בשני ענפים אלה היו מרוכזים ב-2004 54.6% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף נכות כללית שהיה עד ל-2001 השלישי בגודל, דחק ממקומו את ענף הילדים והפך להיות הענף השני בגודל. חלקו של ענף נכות כללית נסק ל-17.2% ב-2004 לעומת כ-10.5% באמצע שנות התשעים, ואילו חלקו של ענף ילדים צנח לכ-11%, בהשוואה לכ-20% באמצע שנות התשעים.





## 1.4 רמת הקצבאות

בשנת 2004 נמשכה המדיניות של הקפאת עדכון הקצבאות, שעד לינואר 2002 היו צמודות לשינויים בשכר הממוצע. בחוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) נקבע כי כל הקצבאות שהמוסד משלם, חוץ מקצבות זיקנה ושאיירים, לא יעודכנו עד סוף 2005, ומינואר 2006 מקבלי הגמלאות יפוצו רק בעליית המחירים. קצבות הזיקנה והשאיירים היו אמורות להתעדכן בשיעור עליית המחירים כבר בינואר 2004, אלא שהמחירים ב-2003 ירדו ב-0.4%. קצבאות אלו עודכנו בינואר 2005 בשיעור עליית המחירים – 0.9%. לאור השחיקה הריאלית בשכר הממוצע במשק בשנים 2002-2003, למדיניות הקפאת הקצבאות הבסיסיות בערך הנומינלי הייתה בדיעבד השפעה מצומצמת למדי על רמת הקצבאות. אמנם ההפסד המצטבר מאי-עדכון הקצבאות לפי השינויים בשכר הממוצע בשנים 2002-2003 עמד על 2.1% (1.2% ב-2002 ו-0.9% ב-2003), אך לולא מדיניות ההקפאה הקצבאות היו אמורות לרדת בינואר 2004 בשיעור של 2.7%. עליית השכר הריאלי ב-2004 שינתה את התמונה, ובינואר 2005 הקצבאות אמורות היו להתעדכן בכ-0.6%. שיעור זה היה אף נמוך מהשיעור שבו עודכנו קצבות הזיקנה והשאיירים בהתאם לעליית מדד המחירים (0.9%). ההשפעה של ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בעדכון לפי עליית המחירים תורגש ב-2006, ותלך ותתעצם בשנים הבאות.

רמת הקצבאות ב-2004, במונחים ריאליים, הושפעה לא רק ממדיניות ההקפאה ומהירידה ברמת המחירים הממוצעת בשנה זו (בהשוואה ל-2003), אלא גם מהעובדה שב-2004 הורגשה מלוא ההשפעה של קיצוצים שנעשו באמצע 2003 בכמה מהקצבאות שמשלם המוסד וכן מהמשך הקיצוץ בקצבות הילדים.

ב-2004 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות נותרו יציבות למדי (עלו ב-0.4% בעקבות ירידת מדד המחירים בשיעור זה). הסיכום של השנים 2002-2004 מלמד שקצבת הזיקנה הבסיסית איבדה כ-9.5% מכוח הקנייה שלה, ואילו הקצבאות ששולמו לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה ולשאיירים (שלא הופחתו ב-4% ב-2002) נשחקו ריאלית בשיעור נמוך יותר – כ-5.6%. ההתפתחות בערך הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מראה תמונה שונה: בשל שחיקת השכר בשיעור ריאלי של כ-10% בשנים 2002-2003, לא חל שינוי ברמת

קצבת הזיקנה הבסיסית ביחס לשכר הממוצע, והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאיירים אף עלתה במונחי שכר. לעומת זאת עליית השכר הריאלי ב-2004 הובילה לשחיקה בערכן היחסי של הקצבאות בשנה זו: כך, למשל, קצבת הזיקנה הבסיסית ירדה מ-16.2% של השכר הממוצע ב-2003 ל-15.8% ממנו ב-2004.

מגמות דומות נצפו בקצבאות הבסיסיות המוענקות במסגרת ענף נכות. בניגוד לשנים הקודמות שבהן נצפתה עלייה חדה בקצבאות הממוצעות (בעקבות יישום ההסכמים עם הנכים), ב-2004 נבלמה העלייה, ורמת הגמלאות הממוצעות עלתה בשיעורים ריאליים שבין 0.5% ל-1.8% בלבד. עלייה זו נבעה בעיקר משינויים קלים בהרכב האוכלוסייה הזכאית לגמלאות השונות המשולמות לנכים.

**לוח מס' 6: קצבת הזיקנה והשאיירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), בממוצע לחודש, 1975-2004**

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	
48.1	1,989.2	25.5	1,057.6	24.8	1,023.2	14.9	616.0	1975
48.2	2,411.1	23.8	1,178.6	26.3	1,312.5	13.5	677.2	1980
61.2	3,058.4	30.5	1,528.9	29.5	1,481.7	15.2	765.0	1985
50.5	3,065.4	25.0	1,511.7	30.7	1,863.0	15.9	963.2	1990
53.9	3,383.7	26.0	1,631.7	30.1	1,889.9	15.5	975.0	1995
54.7	4,002.7	24.9	1,819.3	28.8	2,108.4	14.9	1,089.0	2000
57.7	4,326.9	26.3	1,974.3	30.5	2,286.9	15.8	1,180.6	2001
56.4	3,980.5	26.6	1,872.4	30.8	2,169.1	15.6	1,097.4	2002
58.7	4,015.2	27.1	1,855.5	31.4	2,149.4	16.2	1,109.5	2003
56.7	3,985.0	26.5	1,863.0	30.7	2,158.0	15.8	1,114.0	2004

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס' 7: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע בשוק) בממוצע לחדש, 1985-2004

שנה	יחיד				זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	יחיד	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל		
	מחירי 2004	מחשכר הממוצע (בשי"ח)	מחירי 2004	מחירי 2004 (בשי"ח)	מחירי 2004	מחשכר הממוצע (בשי"ח)	מחירי 2004	מחירי 2004	מחשכר הממוצע (בשי"ח)	מחירי 2004	מחשכר הממוצע (בשי"ח)	מחירי 2004	מחשכר הממוצע (בשי"ח)
1985	1,223	24.5	1,526	30.5	3,057	61.2	2,753	55.1	3,210	64.3	3,210	55.1	2,753
1990	1,210	20.0	1,513	24.9	3,065	50.5	2,790	46.0	3,244	53.5	3,244	46.0	2,790
1995	1,222	19.4	1,526	24.3	3,378	53.9	2,924	46.6	3,381	53.8	3,381	46.6	2,924
2000	1,360	18.6	1,700	23.2	3,744	51.2	3,223	44.0	3,732	51.0	3,732	44.0	3,223
2001	1,476	19.7	1,845	24.6	4,056	54.1	3,462	46.2	4,015	53.6	4,015	46.2	3,462
2002	1,372	19.6	1,715	24.5	3,738	53.4	3,186	45.5	3,737	53.4	3,737	45.5	3,186
**2003	1,332	19.5	1,567	22.9	3,192	42.5	2,756	40.3	3,177	46.6	3,177	40.3	2,756
***2003	1,664	24.4	1,664	24.4	3,621	53.0	3,585	52.4	3,585	52.4	3,585	52.4	3,585
**2004	1,337	19.0	1,504	21.4	2,851	40.5	2,484	35.3	2,851	40.5	2,851	35.3	2,484
***2004	1,671	23.8	1,671	23.8	3,590	51.0	3,553	50.5	3,553	50.5	3,553	50.5	3,553

\* נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להטחת הכנסת.

\*\* נתוני 2003 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להטחת הכנסת.

\*\*\* נתוני 2004 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להטחת הכנסת.

\*\*\*\* נתוני 2004 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להטחת הכנסת.

ב-2004 נמשך הקיצוץ בקצבות הילדים והן הופחתו פעמיים: בפברואר הופחתה הקצבה ב-24 ש"ח לכל הילדים (מ-144 ש"ח ל-120 ש"ח), וביולי יושם השלב השני של התהליך ההדרגתי להשוואת הקצבה לכל הילדים. במקביל הוקטנה ההפחתה שבוצעה בפברואר ל-4 ש"ח לילד הרביעי ואילך. כמו כן, לילדים ה"חדשים" שהצטרפו למקבלי הקצבה במהלך 2004 שולמה קצבה בסכום של 120 ש"ח בלבד. בהשוואה ל-2003, ב-2004 ירדה הקצבה למשפחה עם 2 ילדים בכ-16% במונחים ריאליים (בהמשך לירידה של כ-6% ב-2003), ואילו זו ששולמה למשפחה עם 5 ילדים (ללא ילדים "חדשים") ירדה בכ-23% (בהמשך לירידה של כ-14% ב-2003).

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) נותרה ב-2004 ללא שינוי במונחים ריאליים (לאחר שנשחקה בכ-5% בשנתיים הקודמות). יציבות זו נצפתה על אף העלייה הגדולה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה, והיא בעיקר תוצאה של הפחתת הגמלה ברמת הזכאות הנמוכה בשיעור של 7% מיולי 2003.

הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה ביוני 2003 בא לידי ביטוי מלא ב-2004, והשחיקה הריאלית בסכומים המרביים של הגמלה נמשכה גם בשנה זו. כך, למשל, נשחקה הגמלה ליחיד (מתחת לגיל 55) הזכאי לשיעור המוגדל ב-4% (בהמשך לשחיקה של כ-9% ב-2003), הגמלה להורה יחיד עם שני ילדים בתוספת קצבות הילדים נשחקה בכ-11% (בהמשך לשחיקה של כ-14.5% ב-2003) והגמלה לזוג עם שני ילדים נשחקה בכ-10% (בהמשך לשחיקה של 15% ב-2003). בהשוואה ל-2003, הגמלה הממוצעת למשפחה ירדה ב-2004 בכ-8% במונחים ריאליים, בהמשך לירידה של כ-20% ב-2003.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו שינויים קלים ברמת הגמלאות, חוץ מבמענקי לידה, ואלה מוסברים בהתפתחויות שחלו ב-2004 בשכר או בהרכב המקבילים. דמי האבטלה הממוצעים ליום נותרו ללא שינוי במונחים ריאליים, למרות עליית השכר במשק, בעקבות עלייה מסוימת בחלקם של המובטלים עם שכר נמוך ערב האבטלה. דמי האבטלה הממוצעים ליום פחתו מ-52% של השכר היומי הממוצע ב-2003 ל-50.6% ממנו ב-2004. התפתחות דומה נצפתה בדמי הלידה הממוצעים ליום: רמתם הריאלית נותרה ללא שינוי בשל עלייה מסוימת בחלקן של הנשים עם שכר נמוך ערב הלידה. לעומת זאת,

מענק הלידה הממוצע ליולדת צנח ב-2004 ב-32.5% במונחים ריאליים, וזאת בהמשך לירידה של כ-30% ב-2003. הצטמקות מענק הלידה הוא תוצאה של החקיקה שיושמה באוגוסט 2003 (ובינואר 2004), ושלפיה הופחת מענק הלידה לילד השני ל-9% של השכר הממוצע וליולד השלישי ואילך ל-6% ממנו (לעומת 20% מהשכר הממוצע לילד השני עד הרביעי ו-40% לילד החמישי ואילך קודם לחקיקה).

**לוח מס' 8: נקודת קצבה וקצבות ילדים\* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), בממוצע לחודש, 1975-2004**

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים**		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	181	4.4	364	8.8	1,135	27.4	1,544	37.3
1980	141	2.8	283	5.6	883	17.7	1,200	24.0
1985	160	3.1	181	3.6	1,239	24.7	1,760	35.1
1990	185	2.9	89	1.5	1,435	23.4	2,036	33.2
1995	180	2.8	360	5.8	1,446	23.4	2,057	33.4
2000	183	2.5	367	5.0	1,476	20.2	2,101	28.7
2001	181	2.4	363	4.8	1,462	19.5	2,369	31.6
2002	172	2.4	306	4.3	1,224	17.3	1,984	28.1
2003	170	2.5	289	4.2	1,067	15.6	1,704	24.9
2004	171	2.4	244	3.5	833	11.8	1,313	18.7

\* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.

\*\* רמת הקצבה בשנים 1985 ו-1990 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא הייתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במארס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבות הילדים.

בדומה לדמי אבטלה ודמי לידה, גם דמי הפגיעה המשולמים בענף נפגעי עבודה נותרו פחות או יותר ללא שינוי במונחים ריאליים. דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ירדו ריאלית בכמחצית האחוז, ואלה ששולמו לעצמאים עלו בכ-4%. גם רמתן של קצבות הנכות והתלויים נותרה כמעט ללא שינוי – עלו ריאלית בכמחצית האחוז.

### 1.5 מקבלי גמלאות

בשני הענפים הראשונים בגודל מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – זיקנה ושאיירים ונכות כללית – נרשמה ב-2004 האטה נוספת בקצב הגידול במספר המקבלים גמלאות. מגמה זו ציינה גם את ענף סיעוד ואת מספר המקבלים קצבות נכות ושאיירים (תלויים) בענף נפגעי עבודה. לעומת זאת, מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות ודמי אבטלה ירד, ובמספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים נרשמה יציבות.

בענף זיקנה ושאיירים גדל מספר מקבלי הגמלאות ב-2004 ב-1.8% בלבד, זאת לעומת 2.3% בממוצע לשנים 2002-2003 ו-3% ב-2001. ב-2004 שילם המוסד קצבאות לכ-722.3 אלף קשישים ושאיירים. מגמת ההאטה בקצב הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, שנצפתה מאז אמצע שנות התשעים, מוסברת בירידה בהיקף העלייה לארץ והצמצום הטבעי במספרם של הקשישים העולים. יישום חוק גיל הפרישה ביוני 2004, שבמסגרתו הועלו גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים ולנשים וגיל הזכאות המוחלט לנשים, הוביל להתמתנות נוספת בקצבת הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה. במחצית הראשונה של 2004 מספר המצטרפים החדשים לקצבת זיקנה לפי חוק עמד על כ-4,000 איש בממוצע לחודש, ומיולי של שנה זו אנו עדים לירידה בו – ובייחוד בחודשים אוגוסט-אוקטובר שבמרוצתן הצטרפו רק כ-500 מקבלים בממוצע לחודש. לולא העלאת גיל הפרישה, מספר המצטרפים החדשים ב-2004 היה אמור להיות, על פי אומדן, כ-47.7 אלף איש ואישה. בפועל מספר המצטרפים החדשים עמד על כ-28.7 אלף. בעקבות שינויים אלה, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-2004 ב-3.2%, לעומת כ-4% בשלוש השנים הקודמות. מספר המקבלים קצבאות מיוחדות ירד ב-2004, זו השנה השלישית מאז גל העלייה של ראשית שנות התשעים, ובשיעור גבוה יותר: 3.8% לעומת 3% ב-2003 ו-1.5% ב-2002. בדומה לשנים קודמות, מספרם של המקבלים קצבת שאירים **בלבד** נותר

פחות או יותר יציב בהיקף של כ-104.5 אלף אלמנות ואלמנים (אלה המקבלים קצבת זיקנה וחצי מקצבת שאירים נמנים באוכלוסיית הקשישים).

בענף סיעוד המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי נמשכה ההאטה הניכרת בקצב הגידול של מספר המקבלים: מ-10% ב-2001 (שיעור הדומה לזה שאפיין את חמש השנים הקודמות), ל-6.5% ב-2002 ולכמחצית האחוז בשנים 2003-2004. ניתוח זרמי הכניסות למערכת סיעוד והיציאות ממנה בשנתיים האחרונות מלמד שהגידול המזערי במספר המקבלים ב-2003 נבע מירידה במספר הנכנסים למערכת עקב ירידה במספר התביעות שהוגשו (10%) וירידה מתונה בשיעור התביעות שאושרו. ב-2004 גדל מספר הנכנסים למערכת בשל הגידול בתביעות (10%) (אם כי שיעור התביעות שאושרו ירד גם בשנה זו) ואולם, במקביל נרשמה עלייה במספר היוצאים עקב בדיקה חוזרת ביוזמת המוסד.

הימשכות ההאטה בקצב הגידול במספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית הקיפה את כל סוגי הגמלאות: מספר המקבלים קצבת נכות כללית עלה ב-2004 ב-3.2% לעומת 4.5% ב-2003 וכ-5.7% בממוצע לשנים 2000-2002. כמו כן, נצפתה האטה של ממש בגידול מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, לאחר העלייה התלולה בהם בעקבות יישום החקיקה המרחיבה שעליה הוסכם עם ארגוני הנכים ב-1999-2000. יש להדגיש שהשפעת דחיית גיל הפרישה על מספר המקבלים קצבאות בגיל העבודה, ובייחוד קצבות נכות כללית, סיעוד והבטחת הכנסה, כמעט לא הורגשה ב-2004, אך היא תבוא לידי ביטוי בשנים הקרובות.

בענף הילדים נרשמה בשנים 2000-2003 האטה בקצב הגידול במספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים – מ-2.3% ל-0.4%, אך מגמה זו נבלמה ב-2004, אם כי שיעור הגידול נותר נמוך. בשנה זו גדל מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-0.7%. לעומת זאת, מספר הילדים שבגינם שולמה קצבה עלה ב-1%, בדומה לשנים 2001-2003. ב-2004 שולמה קצבת ילדים לכ-2.23 מיליון ילדים שחיו בכ-942 אלף משפחות.



לוח מס' 9: מספר מקבלי הגמולאות בענפי עיקריים בממוצע לחודש, 1985-2004

שנת	זיקנה ושאיירים	נכות כללית		נפגעי עבודה		אמהות		ילדים משפחות המבולות קצבות ילדים**	אבטלה***	חברות הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)	סיעוד
		קצבה לילד נכה	קצבה לנדרות	דמי פגיעה*	קצבת נכות צבאית	מענק לידה*	דמי לידה*				
1985	390.2	4.6	10.6	56.9	9.9	101.3	42.7	546.9	19.6	20.4	-
1990	442.6	6.5	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	10.2	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2000	657.1	16.6	16.8	76.2	19.8	131.8	70.6	912.5	92.6	128.4	95.7
2001	677.0	18.9	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	142.0	105.4
2002	692.9	20.6	20.9	70.0	21.8	128.5	71.4	935.0	97.1	151.6	112.2
2003	709.2	21.7	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.5	113.0
2004	722.3	22.7	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	57.8	145.5	113.4
				גדול שנתי (אחוזים)							
1990-1986	2.6	7.2	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	9.4	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	10.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2
2000	3.4	16.9	17.5	3.1	4.8	4.9	7.3	2.3	-3.6	12.6	8.8
2001	3.0	13.9	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2002	2.3	9.0	8.3	1.3	4.8	1.1	0.3	0.7	-7.3	6.5	6.5
2003	2.4	5.3	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7
2004	1.8	4.6	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-18.0	-6.9	0.4

\* מספר המקבילים הנוגים במשך השנה.  
 \*\* התוון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבות תילד הראשון והילד השני הוחזרו לרן באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות, שנינו שבא ליד ביטוח בשיעור הגדול הגבוה בשנים 1991-1995.  
 \*\*\* התוון לשנת 1985 מתייחס למספר התשלומים הממוצע בחודש. תונוי שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבילים.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכן, ב-2004 נמשכה הירידה החדה במספר המקבלים דמי אבטלה, והוא צנח לכ-58.3 אלף במוצע לחודש – בהשוואה לכ-105 אלף ב-2001. שיעורם של מקבלי דמי אבטלה ב-2004 עמד על כ-21% בלבד מכלל הבלתי-מועסקים, לעומת כ-45% ב-2001. אמנם שיעור האבטלה במשק ירד מכ-11% ב-2003 לכ-10.4% ב-2004, אך מספר הבלתי מועסקים נותר על כנו (כ-279 אלף). השפעתה של החקיקה ב-2002 שהחמירה את תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה הייתה חזקה דיה כדי להביא לירידה בשיעור מקבלי דמי אבטלה לאורך תקופה ארוכה למדי.

מגמת הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה, שהסתמנה מאז 1997, נבלמה ב-2004. מספר המקבלים עלה בכ-7% והגיע לכ-66 אלף. שיעור המקבלים דמי פגיעה מכלל המועסקים במשק, שעמד על 4.3% ב-1996 (לפני שינויי החקיקה התכופים בתוכנית זו), ירד ל-2.6% ב-2003 ונותר ברמה זו ב-2004. יוצא אפוא שהגידול במספר המקבלים דמי פגיעה הוא פועל יוצא של התרחבות התעסוקה ב-2004. לזאת יש להוסיף שהחלפתם של העובדים הזכאים בעובדים ישראלים בשנים 2003-2004, ובייחוד בענף הבינוי, הייתה אמורה להגדיל את מספר המקבלים דמי פגיעה, שכן שיעורי המיזוי של הזכויות בענף נפגעי עבודה בקרב העובדים הזרים הוא נמוך מאוד. בניגוד לגידול במספר המקבלים דמי פגיעה, ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה נותר יציב ב-2004 (34 יום), לעומת ירידה מצטברת של כ-28% בשנים 2002-2003. מספר מקבלי קצבות נכות (צמיחה) בענף נפגעי עבודה גדל ב-2004 בכ-4.3% (לעומת גידול ממוצע של כ-5% בשלוש השנים הקודמות), והגיע לכ-23.5 אלף.

התרחבות התעסוקה בשנים 2003-2004 מסבירה גם את הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי לידה: בעוד שבשנים 2001-2002 גם יחד עלה מספרן בכ-1% בלבד, בשנים 2003-2004 הוא עלה ב-3.5% ובכ-5%, בהתאמה.

ולבסוף, החקיקה החדשה במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה שיושמה במחצית השנייה של 2003 באה לידי ביטוי מלא ב-2004. מדובר לא רק בשינוי המבני בגמלה אלא גם בכללי מבחן התעסוקה, המחייבים כמעט את כל האוכלוסייה התובעת גמלה, חוץ מהורים לילדים מתחת לגיל שנתיים וקבוצות חריגות אחרות. עוד בטרם יושמו תיקוני החקיקה בחוק הבטחת הכנסה נצפתה התמתנות בשיעור הגידול במספר המקבלים

גמלה להבטחת הכנסה – הוא ירד בהדרגה מכ-13% בשנים 1998-2000 ל-6.5% ב-2002. תיקוני החקיקה שיושמו ביוני 2003 שללו גמלה מכ-5,000 משפחות שקיבלו קודם לכן 8 גמלה, והקשו על הכניסה של מצטרפים חדשים למערכת. מעקב אחר ההתפתחויות בשנים 2003 ו-2004 מראה כי מספר המקבלים ירד באופן רצוף והדרגתי מכ-160 אלף ברבע הראשון של 2003 לכ-149.6 אלף ברבע האחרון של שנה זו. מגמת הירידה נמשכה במחצית הראשונה של 2004, אם כי בקצב מואט ולא רציף, אך נבלמה במחצית השנייה של השנה. מספר המקבלים גמלה עלה מכ-151.6 אלף במוצע לחודש ב-2002 לכ-155.5 ב-2003 (עלייה של 2.6%), אך ירד לכ-145.5 אלף ב-2004 (ירידה של כ-6.5%). בדומה ל-2003, הירידה במספר המקבלים ב-2004 אפיינה במיוחד את המשפחות החד-הוריות ואת הזוגות עם ילדים. לעומת זאת, במספר היחידים שקיבלו גמלה נרשמה עלייה.

### 1.6 גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ומבוטחים 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.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-2004 הגבייה מן הציבור הושפעה לא רק מההתפתחויות הכלכליות במשק, אלא גם מהשינויים התכופים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות. החזרת התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח ביולי 2003 (לאחר שבוטלה ביולי 2002) באה לידי ביטוי מלא בגבייה של 2004. מדיניות זו הקלה את נטל דמי הביטוח על השכירים, מעסיקיהם והעצמאים באחוזונים העליונים של התפלגות ההכנסה מעבודה. מנגד, הונהגו כמה שינויי חקיקה שהכבידו את נטל דמי הביטוח על אוכלוסיות ייחודיות. גם השפעתם של אלה באה לידי ביטוי מלא ב-2004. מדובר בשני תיקונים עיקריים: האחד הוא השוואת שיעור דמי ביטוח בריאות על אנשי צבא קבע לשיעור המנוכה משכרו של העובד (חוק ההסדרים לשנת 2003), והאחר הוא חיוב מלוא

הפנסיה המוקדמת בדמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ובשיעורים המוטלים על העובד – חוץ מדמי ביטוח לאומי לענף אבטלה (חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004).

תוספת הגבייה הנובעת משני תיקונים אלה נאמדת בכ-300 מיליוני ש"ח לשנה, כאשר חלקה של מערכת הבריאות בתוספת זו הוא גבוה יותר – כ-70%. הכבדת נטל דמי הביטוח באמצעות שני שינויים אלה לא פגעה באוכלוסיות עם הכנסה נמוכה: שכרם של אנשי הקבע הוא גבוה למדי והשינוי המתייחס לפנסיה מוקדמת היטיב דווקא עם מקבלי פנסיה נמוכה יחסית: מי שהפנסיה שלהם אינה עולה על השכר הממוצע ייהנו מהפחתה בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות, ואילו השאר יחויבו בתשלום גבוה יותר, ולעתים בסכומים לא מבוטלים (ראו תיבה מס' 4' א' בפרק 4 – "גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי").

זאת ועוד: מדיניות הממשלה בנוגע לעדכון הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי חלה גם על הפרמטרים של הגבייה. בשנים 2002-2004 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים.

הקפאת השכר הממוצע תימשך עד סוף 2005, ומשנת 2006 תעודכן התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה יוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד, ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

### 1.6.1 גביית דמי ביטוח מהציבור

בשנת 2004 עמד המוסד לביטוח לאומי בתחזית הגבייה מן הציבור. בשנה זו הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מהציבור ב-32.9 מיליארד ש"ח: 21.7 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-11.2 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה

## לוח מס' 10: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 1999-2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	
<b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>						
34,301	33,660	33,995	32,814	30,511	27,412	סך כל תקבולי דמי ביטוח
32,941	32,275	31,378	29,724	27,655	24,771	סה"כ גבייה מהציבור
21,722	21,424	20,495	19,147	17,893	16,045	לענפי ביטוח לאומי
11,219	10,851	10,883	10,577	9,762	8,726	למערכת הבריאות
1,360	1,385	2,617	3,090	2,856	2,641	סה"כ שיפוי האוצר
<b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>						
<b>א. אחוז שינוי ריאלי</b>						
2.5	2.2	-0.1	6.3	10.4	4.4	סה"כ גבייה מהציבור
1.8	3.8	1.3	5.8	10.3	4.1	לענפי ביטוח לאומי
3.8	-1.0	-2.7	7.2	10.7	4.9	למערכת הבריאות
<b>ב. כאחוז מהתמ"ג</b>						
6.3	6.4	6.4	6.3	5.9	5.8	סה"כ גבייה מהציבור
4.1	4.3	4.2	4.0	3.8	3.7	לענפי ביטוח לאומי
2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	2.0	למערכת הבריאות
<b>ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים</b>						
39.7	38.9	37.8	35.8	35.1	35.8	סה"כ גבייה מהציבור
26.1	25.8	24.7	23.0	22.7	23.2	לענפי ביטוח לאומי
13.5	13.1	13.1	12.7	12.4	12.6	למערכת הבריאות
<b>ד. כאחוז מהמיסים הישירים</b>						
32.0	32.5	30.8	28.3	27.0	29.1	סה"כ גבייה מהציבור
21.1	21.6	20.1	18.2	17.5	18.9	לענפי ביטוח לאומי
10.9	10.9	10.7	10.1	9.5	10.3	למערכת הבריאות

מהציבור יש להוסיף 1.4 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק). הגבייה הישירה מהציבור ב-2004 עלתה בכ-2.5% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-1.8% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-3.8%. ללא שינויי החקיקה שהונהגו באמצע 2003 ובראשית 2004, הגבייה מן הציבור – וכל אחד משני מרכיביה – היו עולים, על פי אומדן, ב-4.3% במונחים ריאליים. סכום השיפוי שהועבר מהאוצר לחשבון ענפי הביטוח ירד ב-1.4% במונחים ריאליים.

**לוח מס' 11: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2004**

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	2,507
2000	41,209	20,749	8,336	8,148	3,907
2001	46,110	22,237	9,952	9,756	4,075
2002	48,659	23,112	10,520	10,594	4,266
2003	47,972	22,809	10,802	9,453	4,500
2004	47,591	23,082	10,996	8,587	4,600
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2001	10.7	6.0	18.1	18.4	3.2
2002	-0.2	-1.7	0.0	2.7	-1.0
2003	-2.1	-2.0	2.0	-11.4	4.8
2004	-0.4	1.6	2.2	-8.8	2.6
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2001	100.0	48.2	21.6	21.2	8.8
2002	100.0	47.5	21.6	21.8	8.8
2003	100.0	47.5	22.5	19.7	9.4
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7

\* כולל שיפוי אוצר.

בהשוואה ל-2003, הגבייה הישירה מציבור השכירים ומעסיקיהם ב-2004 הושפעה מההתפתחויות החיוביות בשוק העבודה – עלייה בשכר הריאלי ושיעור גידול גבוה יותר במספר המועסקים. היא עלתה ב-2.1% במונחים ריאליים. לעומת זאת, ההתאוששות הכלכלית ב-2004 לא נתנה עדיין את אותותיה בגבייה ממבוטחים לא-שכירים, וזו ירדה ב-2.2% במונחים ריאליים. הגבייה מעצמאים (המהווה כ-82% מכלל הגבייה מלא-שכירים) ירדה ריאלית ב-5.4%. הגבייה מעצמאים ב-2004 התבססה בעיקרה על השומות משנת 2002, ולפיכך יש לצפות שההאצה בפעילות הכלכלית תבוא לידי ביטוי בגבייה של השנים 2005-2006. לעומת זאת, הגבייה משאר מבוטחים לא-שכירים גדלה בשיעור חד של כ-30% – בעיקר כתוצאה ממדיניות המוסד להרחיב את רשת המבוטחים בסוגים המיוחדים ולהעמיק את הגבייה מהם.

הנתונים מורים עוד שב-2004 נבלמה מגמת העלייה בהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג, והסתמנה בה אף ירידה קלה – מ-6.4% ב-2003 ל-6.3% ב-2004. לעומת זאת, בחלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המסים הישירים שנגבו מיחידים נמשכה העלייה זו השנה החמישית ברציפות, והיא עמדה על 39.7% ב-2004. בשל ההבדלים בהשפעת החקיקה על גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, משקל דמי ביטוח בריאות בסך כל הגבייה מהציבור עלה מ-33.6% ב-2003 ל-34.1% ב-2004.

## 1.6.2 המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2004 בכ-47.6 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. בשנה זו נמשכה זו השנה השלישית ירידה ריאלית בסך מקורות המימון. בעוד שהתקבולים מדמי ביטוח לאומי (גבייה מהציבור ושיפוי האוצר) עלו ריאלית ב-1.6%, השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח (לפי סעיף 32 לחוק) עלתה ריאלית בשיעור גבוה יותר – ב-2.2%. הסיבה לכך היא שבשנת 2004 הממשלה החלה לממן את התוספת בסכום הגמלאות לנכים שנבעה מההסכמים שהושגו עם ארגוני הנכים בשנת 1999-2000. לעומת זאת, המימון הממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות ירד ריאלית בכ-8.8%, בהמשך לירידה של 11.4% ב-2003. ירידה זו נובעת בעיקר מירידת התשלומים לגמלאות הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה ולקשישים), לדמי מזונות

ולתשלומים לנפגעי גזת וכן מהירידה החדה בהיקף התשלומים לתגמולי מילואים. תקבולי המוסד לביטוח לאומי מריבית על השקעותיו הסתכמו בכ-4.6 מיליארד ש"ח, ועלו בהשוואה ל-2003 ב-2.6% במונחים ריאליים. בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקו של המימון הממשלתי את הגמלאות הלא-גבייתיות הוסיף לרדת ב-2004 והגיע ל-18.0% מסך כל מקורות המימון, ואילו השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח עלתה ל-23.1%. התקבולים ממקורות עצמיים – דמי ביטוח והכנסה מריבית – עלו מ-56.9% ב-2003 ל-58.2% ב-2004.

### 1.6.3 עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

מדיניות הממשלה בשנים 2002-2004 השתקפה בהצטמקות הדרגתית של הגירעון השוטף בפעילות המוסד לביטוח לאומי בשנים 2002-2003 ואף במעבר לעודף מסוים ב-2004. בהתעלם מההכנסות מריבית על השקעות המוסד, הצטמצם הגירעון מ-2001 ביותר מ-3.6 מיליארד ש"ח, וב-2004 אף היה עודף של כ-230 מיליוני ש"ח. ב-2004 לבדה הצטמצם הגירעון ביותר מ-1.7 מיליארד. מגמה זו צפויה להימשך בשנים הקרובות.

#### לוח מס' 12: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 2001-2004

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2004	2003	2001	2004	2003	2001	

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

4,830	2,974	657	230	-1,526	-3,420	סך הכול
804	1,010	1,019	-1,156	-930	-633	זיקנה ושאיירים
-2,014	-2,202	-912	-2,634	-2,962	-1,762	נכות כללית
-563	-587	-821	-833	-897	-1,193	נפגעי עבודה
-876	-830	-674	-941	-940	-852	אמהות
10,401	8,717	5,890	9,031	7,737	5,338	ילדים
-1,739	-2,076	-3,090	-1,739	-2,076	-3,090	אבטלה
-1,364	-1,262	-1,049	-1,553	-1,522	-1,410	סיעוד
181	204	294	55	64	182	אחר



הצטמצמות הגירעון השוטף בשלוש השנים האחרונות בלטה בענפים נפגעי עבודה ואבטלה, ובמקביל גדל העודף השוטף בענף ילדים והגיע לכ-9 מיליארד ש"ח ב-2004. גם בענפים שבהם הגירעון השוטף הוסיף לגדול נצפתה התמתנות של ממש בשנה האחרונה. כמו כן, הגידול החד בגירעון שאפיין את ענף נכות כללית בשנים האחרונות הצטמצם בכ-300 מיליוני ש"ח ב-2004. התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה גם היא שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-660 מיליוני ש"ח ב-2001 ל-2.97 מיליארד ש"ח ב-2003 ולכ-4.83 מיליארד ש"ח ב-2004. כל הענפים, חוץ מילדים וזיקנה ושאיירים, נותרו גרעוניים. מ-1999 אזלו הנכסים של ענף אבטלה והוא ממומן כולו מכספי ענף ילדים. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב המוסד מוצאת, כמו כן, את ביטוייה בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

## פרק 2

### עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

לאה אחדות  
רפאלה כהן  
מירי אנדבלד

## 2.1 מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2003

המפנה במדיניות החברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הותיר את רישומיו בהתרחבות ממדי העוני בחברה בישראל. הניצנים החיוביים שניכרו בכלכלה במחצית השנייה של 2003 באים לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר הכנסות 2003. בתקופת הסקר נמשכו המגמות השליליות בשוק העבודה – שחיקה בשכר הריאלי והתרחבות ממדי האבטלה – אם כי העלייה בשיעור האבטלה הייתה מתונה יותר מאשר ב-2002 ומלווה בהתרחבות התעסוקה, לעומת הקיפאון שאפיין את השנה הקודמת. השכר הריאלי נשחק בשיעור של 4%, והשחיקה בלטה יותר במגזר הציבורי ובענפים עתירי כוח אדם מיומן ומשכיל במגזר העסקי. לעומת זאת, שכר המינימום כקבוע בחוק שמר פחות או יותר על ערכו הריאלי. התפתחויות אלו השתקפו ביציבות שאפיינה את ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית – לפני תשלומי העברה ומסים – ובהצטמצמות המסוימות שנצפתה בפערי ההכנסה הכלכלית. ההכנסה הכלכלית נשחקה בשיעור של כ-3%, ובלטה במיוחד בעשירונים העליונים. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך ההכנסה הכלכלית ירד במעט, והתפתחות זו התבטאה גם בירידה קלה במדד גייני להתחלקות ההכנסה הכלכלית.

ואולם, התמונה משתנה לחלוטין כאשר בוחנים את ההשפעה של מדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והמסים הישירים: ב-2003 התארכה שורת הפגיעות בקצבות המוסד לביטוח לאומי ועימה העמקת השחיקה ברמת הקצבאות. נתוני הסקר מורים כי תשלומי ההעברה בממוצע למשפחה נפלו ריאלית ב-7.5%, וזאת כאשר הקיצוצים שהושתו ב-2003 באו לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני הסקר. תשלומי העברה כאחוז מההכנסה הכלכלית ירדו מ-18.3% ב-2002 ל-17.5% ב-2003. השינויים במדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה לא פסחו גם על מערכת המיסים הישירים. ב-2003 יושם השלב הראשון של הרפורמה במס הכנסה על עבודה ועל ההון. הפחתת מס ההכנסה על עבודה מיתנה את הירידה בהכנסה הפנויה שנבעה משחיקת השכר והקצבאות. ואולם מטבע הדברים הרפורמה אינה נוגעת לעובדים שהכנסתם נמוכה מסף המס ולא להאלי שאינם עובדים או שהם חסרי פנסיה מעבודה. זאת ועוד: השלב הראשון של הרפורמה נגע אך במעט בבעלי שכר נמוך. דווקא השינוי בדמי ביטוח לאומי – הקטנת השיעור המופחת במקביל להעלאת השיעור הרגיל – היטיב עם בעלי שכר נמוך. לעומת זאת החזרת התקרה להכנסה החייבת

בדמי ביטוח היטיבה עם אלה המצויים באחוזונים העליונים של התפלגות ההכנסה. נתוני הסקר מורים כי שיעור המס הממוצע (כאחוז מההכנסה הכלכלית) ירד מ-27.5 ב-2002 ל-24.6% ב-2003, וחלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל המיסים ירד, על חשבון עליית חלקם של שאר העשירונים.

התמונה המצטיירת מהמצאים על ממדי העוני והפערים לפי ההכנסה הפנויה מעידה על החרפת המצב החברתי: שיעור המשפחות העניות באוכלוסייה, שהיה יציב – אם כי ברמה גבוהה – בשנים 1999-2002, עלה מ-18.1% ב-2002 ל-19.3% ב-2003. זאת ועוד: בשיעור הילדים העניים נמשכה מגמת העלייה שהסתמנה מ-1999, ותחולת העוני בקרבם נסקה ל-30.8%. עליית שיעור העוני נצפתה בכל קבוצות האוכלוסייה, לרבות באוכלוסייה העובדת. במקביל, חלקם של העשירונים השישי עד התשיעי בעוגת ההכנסה הפנויה עלה, על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים, ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה אף עלה במעט. התרומה של הקצבאות והמיסים לצמצום אי-השוויון פחתה, והירידה באי-השוויון בהכנסה הכלכלית לא תורגמה לירידה גם באי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה.

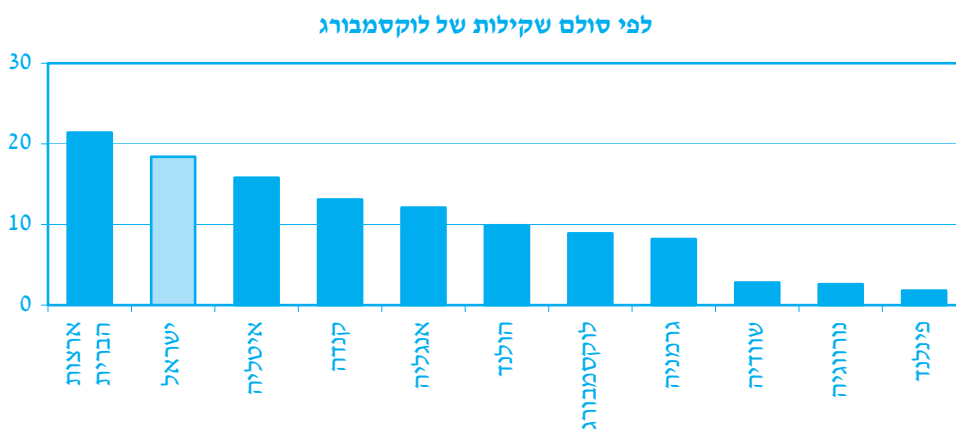
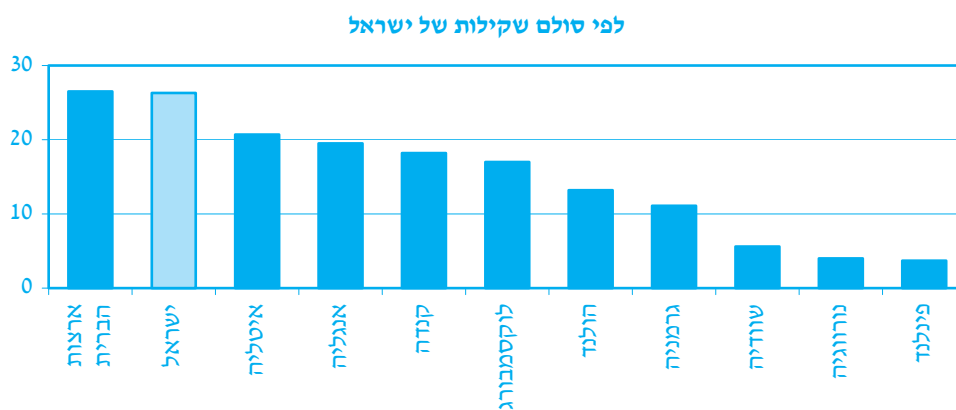
בפרספקטיבה בינלאומית, ישראל "מחזקת" את מעמדה בקרב מדינות אירופה וצפון אמריקה כמובילה ביחד עם ארה"ב בסולם ממדי העוני. שיעור המשפחות העניות בישראל בראשית שנות התשעים היה נמוך בכ-5 נקודות האחוז מהשיעור המקביל בארה"ב (12.6% לעומת 17.8%, בהתאמה). אולם במהלך שנות התשעים ישראל סגרה את הפער החיובי שהיה לטובתה והגיעה לרמה ששררה בארה"ב בראשית שנות האלפיים<sup>1</sup>. בכך, ישראל גם התרחקה ממדינות כמו אנגליה וקנדה, שלהן היא היתה דומה בראשית שנות התשעים. התפתחות זו אפיינה לא רק את תחולת העוני בקרב משפחות, אלא גם בקרב ילדים וקשישים. תחולת העוני בקרב ילדים ומשפחות קשישים ב-11<sup>2</sup> מדינות מערביות לשנים

<sup>1</sup> ראו תרשימים ב' ו-ג' בפרק המבוא לסקירה.

<sup>2</sup> ההשוואה הבינלאומית המוצגת כאן כוללת 11 מדינות מערביות וביניהן ישראל, שלגביהן קיימים במאגר הנתונים של פרוייקט לוקסמבורג נתונים לשלוש תקופות: 1991-1992, 1994-1995 ו-1999-2001. בדומה לישראל גם בפרוייקט לוקסמבורג קו העוני שווה ל-50% של חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, אך על פי סולם שקילות שונה. בהתאם לסולם השקילות של LIS, מספר הנפשות התקניות לכל גודל משפחה שווה לשורש מספר הנפשות במשפחה. סולם LIS מייחס משקל גדול יותר למשפחות גדולות. ההבדלים בתחולת העוני לפי שני סולמות אלה משמעותיים יותר בהתייחסות לעוני בקרב ילדים או קשישים.

שבתרשימים אי-ג' מורים שגם במדדים אלה ארה"ב וישראל ניצבות בראש הסולם. התרשימים מראים גם שבעוד שתחולת העוני בקרב ילדים בישראל עלתה בשיעור ניכר במהלך שנות התשעים, היא ירדה בשיעורים לא מבוטלים באנגליה, ארה"ב וקנדה.

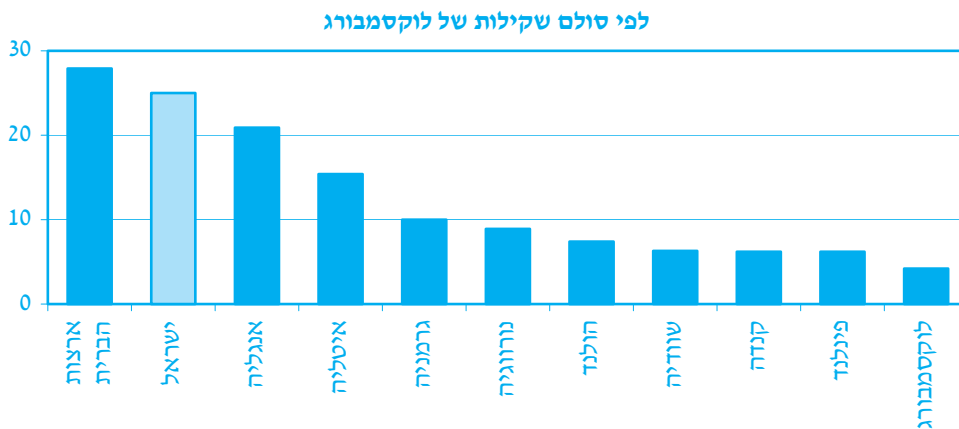
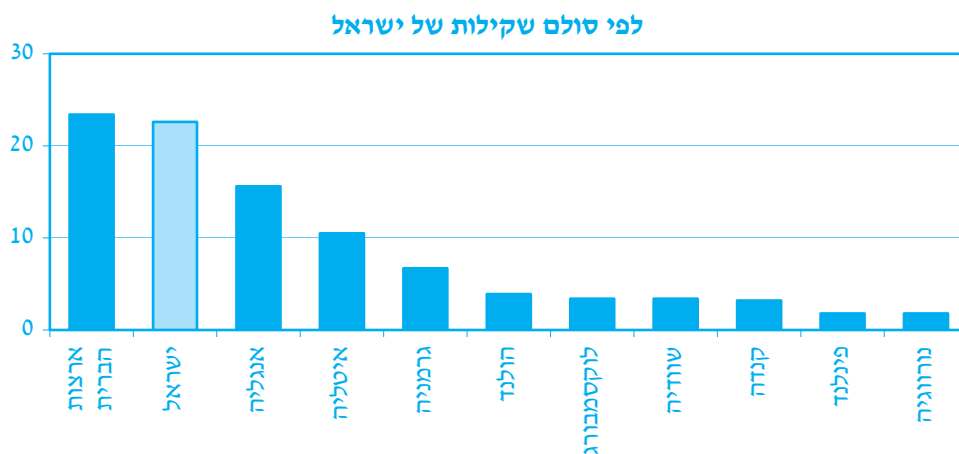
**תרשים א': תחולת העוני בקרב ילדים במדינות נבחרות, 1999-2001\***



\* עיבודי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מתוך מאגר הנתונים של לוקסמבורג.  
 \*\* הנתונים המפורטים למגמות בשנות התשעים מוצגים בלוחות מס' 25 ו-26 שבנספח לוחות העוני.

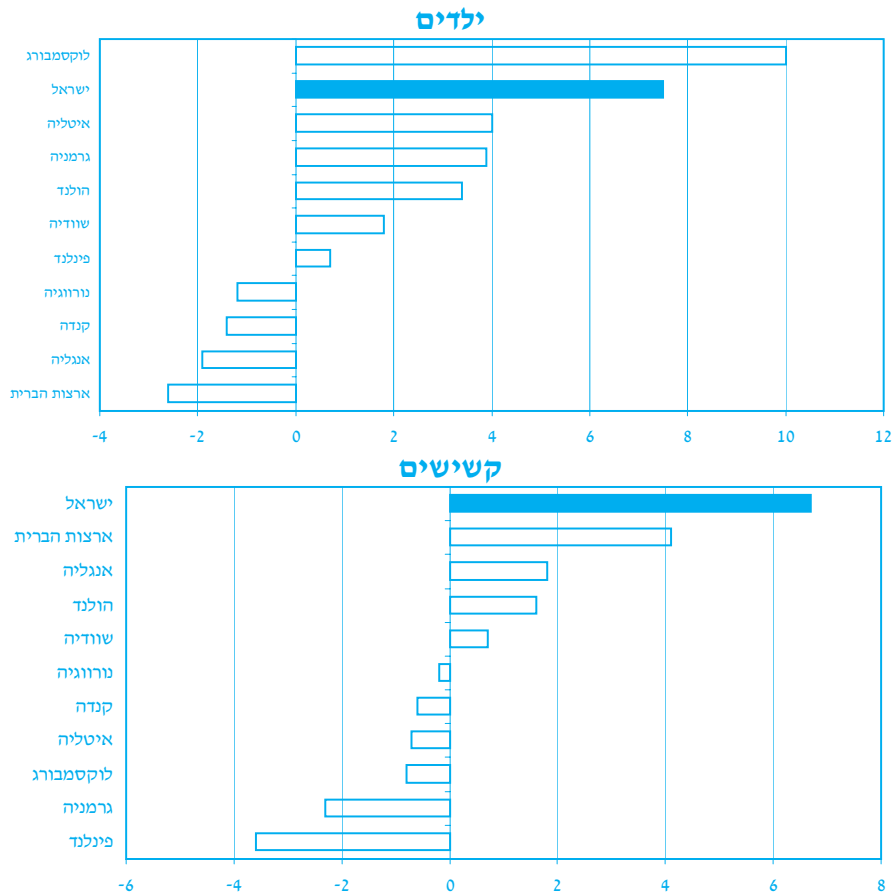
גם ברוב מדינות אירופה הנסקרות בהשוואה עלתה תחולת העוני בקרב ילדים – אך הרמה נותרה עדיין נמוכה למדי. התרחבות ממדי העוני בישראל ניכרת גם בקרב האוכלוסייה הקשישה, אך שותפים לה גם ארה"ב ואנגליה – אם כי העלייה שנצפתה בהן הייתה מתונה יחסית. במרבית מדינות אירופה ובקנדה העוני בקרב קשישים נותר ברמה נמוכה – כ-2% יחסית. בראשית שנות האלפיים.

**תרשים ב': תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש במדינות נבחרות, 1999-2001\***



\* ראו הערות לתרשים א'.

תרשים ג': השינויים בשיעורי העוני במדינת מערביות נבחרות: 1999-2000 לעומת 1990-1991 (נקודות אחוז, סולם שקילות של ישראל)

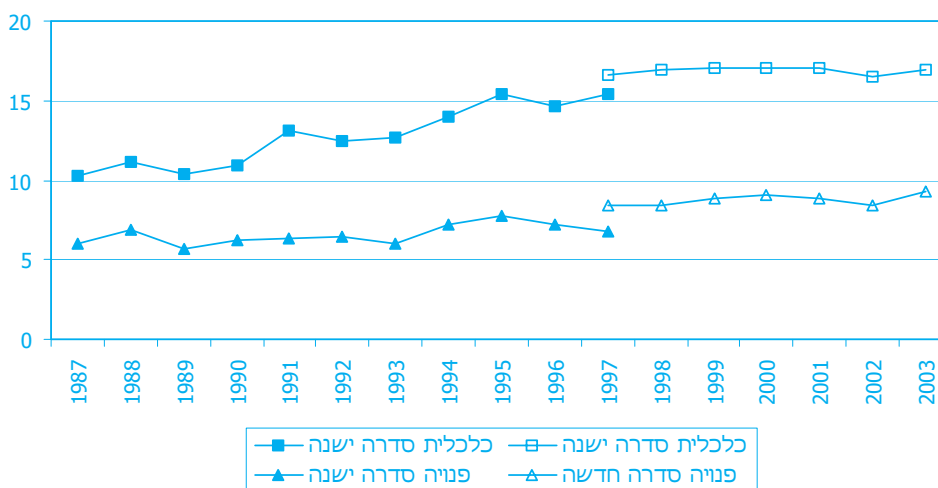


העובדים העניים היו לאחרונה במוקד הדיון הציבורי. הנתונים שבתובה 2'א' מלמדים שהתרחבות ממדי העוני בקרב השכירים, ובמיוחד לפי ההכנסה הכלכלית, מלווה את החברה בישראל מאז אמצע שנות השמונים. גם התופעה של עובדים בשכר נמוך זכתה לתשומת לב רבה, בעיקר בשל השינויים המבניים בשוק העבודה והצטמקות הקצבאות לאוכלוסייה שבגיל העבודה. הנתונים בתיבה מראים עוד שבדומה למדינות מערביות, גם בישראל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך רחבה יותר בהיקפה מאוכלוסיית העובדים העניים, ולפיכך המדיניות לשיפור השכר או ההכנסה הפנויה של העובדים בשכר נמוך אינה אמורה להתמקד רק בעניים.

### תיבה 2' עובדים בשכר נמוך ועובדים עניים

התרחבות ממדי העוני מאמצע שנות השמונים לא פסחה גם על האוכלוסייה העובדת. תחולת העוני בקרב משפחות השכירים לפי ההכנסה הכלכלית עלתה מכ-10%-11% בשנים הראשונות שלאחר המדיניות לייצוב המשק (1985) ל-17.3% ב-2003. העלייה בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב האוכלוסייה **העובדת** בלטה לנוכח היציבות היחסית שאפיינה את תחולת העוני לפי הכנסה זו בקרב **כלל** האוכלוסייה ברמה של כ-34%-35% בראשית שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים<sup>1</sup>. מגמת העלייה בתחולת העוני בקרב משפחות השכירים נצפתה גם במדידה לפי ההכנסה הפנויה – מ-6% בשלהי שנות השמונים לכ-9.5% ב-2003. בעוד שחלקן של משפחות השכירים בכלל האוכלוסייה ירד מ-65.2% בתחילת שנות ה-90 ל-62.8% בשנת 2003, חלקן במשפחות העניות עלה מ-28% ל-31.3%, בהתאמה. במדידה ברמת הפרט עולה כי בשנת 2003 כ-12% מכלל העובדים (שכירים ועצמאים) חיו במשפחות עניות לפי ההכנסה הכלכלית ו-7% מהם לפי ההכנסה הפנויה.

#### תחולת העוני בקרב משפחות שכירים (לא כולל מזרח ירושלים), 1987-2003



<sup>1</sup> תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ירדה במחצית הראשונה של שנות התשעים, אך שבה ועלתה לאותה רמה במחצית השנייה של שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים.



עובדים בשכר נמוך ועובדים החיים במשפחות עניות אינן שתי אוכלוסיות החופפות זו את זו. ב-2003 כ-25% מכלל השכירים השתכרו שכר חודשי שהוא נמוך משכר המינימום (שרמתו בשנה זו שווה פחות או יותר ל-2/3 של השכר החודשי החציוני). שיעור זה יורד לכ-12.5% בקרב העובדים במשרה מלאה. כשליש (35%) מהעובדים בשכר נמוך הועסקו במשרה מלאה.

#### לוח מס' 1: שכירים עם שכר שאינו עולה על שכר המינימום, 2003

לשעת עבודה	לחודש עבודה	
		<b>כלל השכירים</b>
224.8	496.2	מספר (אלפים)
11.2	24.8	שיעור (אחוזים)
		<b>שכירים במשרה מלאה (35 שעות ויותר)</b>
160.1	188.5	מספר (אלפים)
10.7	12.6	שיעור (אחוזים)

כמה מהשכירים בשכר נמוך חיים במשפחות עניות? כ-31% מהעובדים בשכר הנמוך משכר המינימום חיים במשפחות עניות לפי הכנסתן הכלכלית ו-17% מהם חיים במשפחות עניות לפי ההכנסה הפנויה. יוצא אפוא שקצת יותר מכ-2/3 מהעובדים בשכר נמוך אינם חיים במשפחות עניות. תוצאה דומה מתקבלת גם מניתוח העובדים במשרה מלאה אך בשכר נמוך, וגם כאשר שכר נמוך מוגדר במונחים של שכר לשעת עבודה.

האם רוב השכירים העניים משתכרים שכר נמוך? מנתוני לוח מס' 2 עולה כי כ-2/3 מהשכירים העניים משתכרים שכר נמוך, זאת הן במדידה לפי ההכנסה הכלכלית והן במדידה לפי ההכנסה הפנויה. כאשר מתייחסים לאוכלוסייה הענייה המועסקת במשרה מלאה, קרוב למחצית ממנה משתכרת שכר נמוך<sup>2</sup>. חלקם של העובדים במשפחות העניות המשתכרים יותר מהשכר הממוצע לשכיר (7,090 לפי נתוני הסקר) הוא זניח – פחות ממחצית האחוז, זאת לעומת כ-33% בכלל העובדים במשק.

<sup>2</sup> בהגדרה של שכר נמוך במונחים של שכר לשעת העבודה, כ-30% מהשכירים העניים משתכרים שכר נמוך.

**לוח מס' 2: התפלגות השכר של האוכלוסייה השכירה והאוכלוסייה השכירה הענייה, לפי רמת שכר, 2003 (אחוזים)**

סך הכל אוכלוסייה (אלפים)	מעל שכר ממוצע	שכר מינימום עד לשכר ממוצע	מחצית עד שכר מינימום	עד מחצית שכר מינימום	
2,003.6	32.2	43.0	15.5	9.3	סה"כ שכירים שכירים המועסקים
1,490.6	39.7	47.6	9.4	3.3	במשרה מלאה
<b>בקרב האוכלוסייה הענייה כלכלית</b>					
230.8	0.3	32.8	32.6	34.3	סה"כ שכירים שכירים המועסקים
122.1	0.5	52.2	31.8	15.5	במשרה מלאה
<b>בקרב האוכלוסייה הענייה נטו</b>					
132.7	0.2	36.0	31.6	32.2	סה"כ שכירים שכירים המועסקים
81.8	0.2	53.0	29.5	17.3	במשרה מלאה

גם במדינות אחרות לא נצפית חפיפה בין העובדים בשכר נמוך לבין העובדים החיים במשפחות עניות לפי ההכנסה הפנויה. ראשית, השוואה של 9 מדינות מערביות מראה שכשליש מהעובדים משתכרים שכר נמוך (פחות מ-2/3 של השכר החציוני). שנית, העובדים בשכר נמוך החיים במשפחות עניות מהווים כ-6% בפינלנד ובאנגליה וכ-22% בארה"ב מכלל העובדים בשכר נמוך. בשאר המדינות המוצגות בלוח השיעור נע בין 11% ל-14%. זאת ועוד, בדומה לישראל, בכל המדינות המופיעות בהשוואה רוב העניים העובדים הם עניים עם שכר נמוך - אם כי בישראל לכ-20% מהעניים העובדים יש שכר הגבוה מ-2/3 של השכר החציוני.

## לוח מס' 3: עובדים בשכר נמוך ועובדים עניים\* במדינות נבחרות, 1999-2001, אחוזים

שיעור העובדים העניים עם שכר נמוך	עובדים בשכר נמוך החיים במשפחות עניות	עובדים בשכר נמוך** מכלל העובדים	
99.0	5.9	35.7	פינלנד
86.2	6.5	30.9	אנגליה
96.7	11.1	34.9	נורווגיה
92.1	12.5	36.4	קנדה
87.5	12.5	34.6	גרמניה
98.2	12.5	34.5	שוודיה
92.7	13.0	33.1	הולנד
81.5	14.4	27.8	ישראל
87.3	22.0	34.0	ארה"ב

\* עיבודים של מינהל המחקר והתכנון על בסיס נתונים ממאגר לוקסמבורג. הגדרת המשפחות העניות נעשתה על פי סולם השקילות של LIS.

\*\* שכר נמוך מוגדר כשכר הנמוך מ-2/3 של חציון השכר. הנתונים מתייחסים לשכר לחדש.

מבנה הפרק הוא כדלהלן: בחלק הבא, 2.2, יפורטו עקרונות הגישה היחסית למדידת עוני הנהוגה בביטוח הלאומי, ולאחריו, בחלק 2.3, יובאו הממצאים העיקריים על העוני בשנת 2003. נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>3</sup>. בשנים 2000-2002 התייחסה הסקירה לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים. פרק זה יוקדש להשוואה בין 2003 ו-2002 ולשנים קודמות יותר (בדרך כלל 1998-1999) בנוגע לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים<sup>4</sup>. בחלק 2.4 נציג את הממצאים על ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה. חלק 2.5 יוצגו ממצאים מעודנים לשנים 2002-2003 על העוני בישראל לפי גישה העוסקת גם בצד ההוצאות של משקי הבית, ובחלק האחרון, 2.6, יובאו ממצאים לגבי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. התיבות השזורות בפרק מרחיבות בכמה נושאים שמוזכרים במהלכו.

## 2.2 עקרונות המדידה של העוני בישראל

מראשית שנות ה-70 מוגדר העוני בישראל על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת ענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה

<sup>3</sup> על ההתפתחויות בסקר הכנסות בשנים 1997 עד 2000 ראו במבוא לפרק 2 ב"סקירה שנתית 2001", המוסד לביטוח לאומי.

<sup>4</sup> בשנת 2002 הוצגו הנתונים לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד.

שיטת המדידה היחסית של עוני הנהוגה בביטוח הלאומי 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 קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה<sup>5</sup>. ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ואילו ל-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 אקוויוולנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה

<sup>5</sup> ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן שההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה (לוח מס' 2). בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס 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 החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסייה הענייה, 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.

בשנת 2004 ראה אור מאמר של מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, שבו הוצגו עיקרי גישה למדידת עוני מצד ההוצאות וממצאים לשנת 2001. בחלק 2.5 מפורטים עיקרי הגישה וממצאי העוני לשנים 2002 ו-2003 לפי גישה זו.

### 2.3 ממצאים עיקריים על העוני

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים – תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני

(שייקרא להלן "יחס פער העוני"). מדד אגרגטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

**לוח מס' 1: הכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ממוצעת וחציונית) וקו העוני, 2002-2003**

שיעור גידול ריאלי	2003	2002	
0.0	3,363	3,341	הכנסה ממוצעת לנפש תקנית*
0.6	2,777	2,743	חציון ההכנסה לנפש תקנית
0.6	1,388.5	1371.5	קו העוני

\* בחישוב ההכנסה הממוצעת והחציונית ניתן משקל שווה לכל משפחה. ואולם כאשר המשקל שניתן לכל משפחה שווה למספר הנפשות החיות בה, מתברר כי ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית וחציון ההכנסה ירדו בכ-1.5%.

לוח מס' 1 מראה כי בשנת 2003 נותרה רמת החיים – במונחי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בממוצע למשפחה – ללא שינוי בהשוואה ל-2002. יציבות זו היא בעיקר פועל יוצא של שתי התפתחויות מנוגדות: שחיקה ריאלית של כ-4% בשכר הממוצע במשק ושחיקה אף גבוהה יותר בקצבות הביטוח הלאומי (7.5%) מחד והפחתה במיסים הישירים שפעלו להגדלת ההכנסה הפנויה מאידך. הירידה בתשלומי המיסים נבעה בעיקר משינויי חקיקה – הרפורמה במס הכנסה והחזרת התקרה להכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות – אך יש לזכור ששחיקת השכר לכשעצמה הובילה גם היא לירידה בתשלום המס הממוצע למשפחה. חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, שממנו נגזר קו העוני, עלה בכמחצית האחוז. לוח מס' 2 מציג את קווי העוני למשפחות לפי גודלן, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק, בשנים 2002 ו-2003.

האינדיקטורים הכלכליים להתפתחויות המקרו-כלכליות בשנים 2001-2004, המוצגים בלוח מס' 3, מורים כי ב-2003 ירדו המחירים בכאחוז והשכר הריאלי (למועסקים ישראליים) נשחק בכ-4%. בשנים 2002-2003 נשחק השכר הריאלי בשיעור מצטבר של כ-9%. שכר המינימום, לעומת זאת, כמעט לא נשחק (ירידה ריאלית של כמחצית האחוז),

מאחר ועדכנונו לפי השינויים בשכר הממוצע במשק מוקפא עד ראשית 2006. מגמת ההתרחבות בממדי האבטלה נמשכה ב-2003, אם כי בשיעור מתון יותר (שיעור האבטלה עלה מ-10.4% ל-10.7%). עם זאת, מספר המועסקים במשק עלה בשיעור של כ-2% – בהשוואה לקיפאון ב-2002. האינדיקטורים לשנת 2004 מעידים על המפנה שחל במשק; התעסוקה התרחבה ולוותה בהצטמצמות מסוימת של ממדי האבטלה והשכר עלה במונחים ריאליים. לעומת זאת נמשכה השחיקה ברמתן היחסית של הקצבאות.

**לוח מס' 2: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה\* לפי מספר הנפשות במשפחה,**

**2003-2002**

קו העוני למשפחה ב-2003		קו העוני למשפחה ב-2002		מספר הנפשות התקניות	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
25.3	1,736	24.1	1,714	1.25	1
40.6	2,777	38.5	2,743	2.00	2
53.7	3,680	51.1	3,634	2.65	3
64.9	4,443	61.7	4,389	3.20	4
76.0	5,207	72.3	5,143	3.75	5
86.2	5,901	81.9	5,829	4.25	6
96.3	6,595	91.5	6,515	4.75	7
105.5	7,220	100.2	7,132	5.20	8
113.6	7,776	107.9	7,680	5.60	**9

\* במחירי תקופת סקרי הכנסות 2003 לפי מדד מחירים של 180.95 על בסיס 1993=100 ו-2002 לפי מדד מחירים של 179.8 על בסיס 1993=100. השכר הממוצע שחושב לשנת 2003 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 2002 – נובמבר 2003. באופן דומה חושב השכר הממוצע לשנת 2002 בתקופה המקבילה.

\*\* משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.



לוח מס' 3: המפתחות כלכליות, קצבות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדקסיריים נפרדים\*, 2001-2004

אומדן 2004	2003	2002	2001	
0.08	-0.15	0.4	0.13	שיעור השנייה ברמת המחירים הממוצעת (אחוזים)
2.0	-4.4	-5.0	2.4	שיעור השנייה הריאלי בשכר הממוצע במשק (אחוזים)
10.4	10.7	10.4	9.4	שיעור האבטלה (אחוזים)
20.7	25.0	37.0	44.8	שיעור מקובל דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים)
47.9	48.4	46.4	44.4	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
188.9	191.0	189.6	182.0	שכר המינימום כאחוז מקו העוני:
79.3	81.1	81.2	78.8	ליחיד
15.3	15.6	15.7	15.5	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
26.7	27.1	26.5	26.0	קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע:
100.8	102.1	103.5	101.6	ללא השלמת הכנסה
96.0	97.3	98.6	96.8	עם השלמת הכנסה
71.0	71.9	75.1	74.8	קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
53.3	62.3	70.8	71.1	ליחיד קשיש
				לזוג קשישים
				הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
				ליחיד
				לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
				הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל (וכאן יש) כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
80.4	87.1	95.1	94.7	ליחיד
61.4	72.2	82.5	82.8	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
74.1	87.8	100.0	100.9	להורה יחיד עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
1.8	2.1	2.2	2.4	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
2.6	2.6	2.4	2.4	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
61.2	60.5	53.9	52.4	הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת):
150.9	149.0	116.2	117.9	כאחוז מהשכר הממוצע
				כאחוז משכר המינימום

\* התענוגים המתמחיסים לשכר ולקצבאות מותמלים לתקופת סקר הכנסות. ראו גם הערה ראשונה ללוח מס' 2.

ההשפעה של ההפחתות בקצבות המוסד לביטוח לאומי שיושמו באמצע 2002 התבטאה במלואה בסקר 2003, ואילו השחיקה בקצבאות בשנת 2003 באה לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר 2003. עיקר השחיקה בקצבאות בשנת 2002 מתמקד בקיצוץ הראשון בקצבות הילדים (בשיעור של 15%), בהפחתת מרבית הגמלאות בשיעור של 4% ובהחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה. בין תקופת סקר 2002 לתקופת סקר 2003 נשחקו גם קצבות הזקנה ללא השלמת הכנסה (ירידה ריאלית של כ-5%), והקצבאות לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה (ירידה ריאלית של כ-2%). בתקופת סקר 2003 ירדה ריאלית הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורים דיפרנציאליים שבין 2%-12% בהתאם להרכב משקי הבית, וכן קוצצו עוד קצבות הילדים במסגרת תוכנית ההשוואה של קצבות הילדים שאמורה להימשך עד שנת 2009. הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל לזוג עם שני ילדים בתוספת קצבות הילדים ירדה מכ-71% של קו העוני בשנים 2001-2002 לכ-62% ב-2003. מגמות דומות נצפו גם בגמלה להרכבי משפחה אחרים. השחיקה בקצבות הביטוח הלאומי בשנת 2003 תורגש במלואה רק בסקר 2004.

לעומת התפתחויות אלו, ב-2003 הוחל השלב הראשון של הרפורמה במס הכנסה - צעד שהעלה את ההכנסה הפנויה. הקלה זו בנטל המס מיתנה את הירידה בהכנסה הפנויה שנבעה משחיקת השכר ומהקצבאות, אך היא לא הועילה למשפחות העניות, שלהם אין הכנסה מעבודה או שהכנסתם מעבודה נופלת מסף המס. במקביל, באמצע 2003 הוחזרה התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובריאות, צעד שהקטין את נטל התשלום על השכירים והעצמאים במאוננים העליונים.

בשנת 2003 התרחבו ממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני עלה מ-18.1 ב-2002 ל-19.3 ב-2003. עלייה דומה נרשמה גם בקרב נפשות ובקרב ילדים. בשיעור הנפשות והילדים העניים נמשכה מגמת העלייה המתמדת שציינה את השנים האחרונות. משנת 1998 ועד 2003 נרשמה עלייה מצטברת של כ-23% בתחולת העוני בקרב נפשות, ובקרב ילדים זינקה תחולת העוני בשיעור מצטבר של כ-35% בתקופה זו. מגמה זו משקפת התרחבות של ממדי העוני בקרב משפחות גדולות בכלל ומשפחות ערביות בפרט. ממדי העוני בשנת 2003 הקיפו כ-366 אלף משפחות שבהן חיו כ-1.4 מיליון נפשות, בהן כ-650 אלף ילדים.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרן קצבות 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, ולהפך.

**לוח מס' 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2002 ו-2003**

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישראלים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישראלים
<b>2002</b>			
האוכלוסייה העניה			
משפחות	634,000	271,800	339,000
נפשות	2,079,000	1,113,900	1,321,500
ילדים	828,200	543,900	617,600
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.9	14.5	18.1
נפשות	33.2	17.8	21.1
ילדים	39.7	26.1	29.6
יחס פער העוני (%)*			
מדד SEN*	0.284	0.074	0.089
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5791	0.1799	0.1839
<b>2003</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	645,300	292,800	366,300
נפשות	2,156,200	1,199,700	1,426,800
ילדים	862,200	565,600	652,400
תחולת עוני (%)			
משפחות	33.9	15.4	19.3
נפשות	33.8	18.8	22.4
ילדים	40.7	26.7	30.8
יחס פער העוני (%)*			
מדד SEN*	0.284	0.081	0.097
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5534	0.1818	0.1858

\* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

לוח מס' 4 מלמד כי תחולת העוני בקרב משפחות הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית נותרה יציבה בשנת 2003 זו השנה השנייה ברציפות. יציבות זו מוסברת בהתרחבות מסוימת של התעסוקה בשנת 2003 וכן ביציבות שאפיינה את רמת שכר המינימום הקבועה בחוק. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים פחתה בשנת 2003 והם חילצו ממעגל העוני 43% ממשפחות העניים, בהשוואה ל-47% בשנת 2002. הירידה בהשפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום ממדי העוני נובעת מהשחיקה שחלה בקצבות המוסד לביטוח לאומי – שחיקה ריאלית של כ-7.5% במוצע למשפחה בתקופת סקר 2003 בהשוואה לתקופת סקר 2002. השחיקה בסכומי הקצבאות אפיינה את כל שכבות האוכלוסייה, שכן הקצבאות האוניברסליות – זקנה וילדים – נשחקו שתייהן בתקופת סקר 2003. באוכלוסייה הענייה התבטאה השחיקה גם בקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה והשחיקה (הנמוכה יחסית) לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה. בניגוד למצב אצל משפחות, תחולת העוני של נפשות וילדים הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית עלתה בשנת 2003, אם כי השינוי לא היה מובהק סטטיסטית. מגמת הירידה בתרומת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר להפחתת העוני בקרב נפשות וילדים שהתחילה בשנת 2002 נמשכת גם השנה. מערכות אלה מצליחות לחלץ כשליש מהנפשות העניות וכרבע מהילדים ממעגל העוני (לעומת שיעור גבוה יותר של משפחות).

בד בבד עם העלייה בתחולת העוני, נצפתה גם העמקה של העוני. יחס פער העוני מראה כי בשנת 2003 התרחקה ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה ב-30.5% מקו העוני, לעומת שיעור מקביל של 29.7% בשנת 2002. זוהי עלייה נוספת בסדרת עליות של יחס פער העוני שהחלה בשנת 1998 – אז עמד יחס פער העוני על 25.3%. לוח מס' 5 מלמד שהשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בצמצום פער העוני היחסי פחתה מ-55% בשנת 2002 לכ-53% ב-2003. בשנת 1998 עמד שיעור זה על 58%.

מדד פער העוני הממוצע למשפחה ענייה אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות הכנסות העניים. מידע זה משתקף במדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות. כפי שניתן לראות בלוח מס' 4, מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב העניים עלה באחוז אחד משנת 2003, זאת אף שבמדד לפי ההכנסה הכלכלית הסתמנה ירידה של כ-4%. זהו ביטוי להפחתת התרומה של תשלומי ההעברה לצמצום אי-השוויון בקרב העניים.

לוח מס' 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2002 ו-2003

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
2003	2002	2003	2002	

תחולת העוני (%)

43.1	46.6	54.8	57.2	משפחות
33.7	36.4	44.4	46.4	נפשות
24.3	25.4	34.4	34.3	ילדים
52.9	55.4	52.9	56.3	יחס פער העוני (%)*

\* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

כל אחד ממדדי העוני המסורתיים – מדד תחולת העוני ויחס פער העוני – מודד היבט אחד של העוני ומתעלם מהיבטים אחרים. מדד SEN משקף את שני ההיבטים גם יחד והיבט שלישי נוסף, המתחשב במיקומו של הפרט העני במדרג העניים, דהיינו באי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN מבטא בעוצמה רבה את התרחבות ממדי העוני בו-זמנית עם העמקתו בשנת 2003: הוא עלה בשיעור של 9.6% לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה (ללא ניכוי מיסים) ובשיעור של 9% לפי ההכנסה הפנויה. עלייה זו עומדת בניגוד למגמת היציבות שנצפתה במדד SEN לפי ההכנסה הכלכלית.

## 2.4 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוחות מס' 6-10 מציגים את ממדי העוני – תחולת העוני ויחס פער העוני – בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, את הרכב האוכלוסייה הענייה וכן את השפעת תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר על ממדי העוני בקבוצות אלו לשנים 2002-2003. מדד ריכוזיות העוני המובא בשניים מהלוחות, מודד את שכיחות (עומק) העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני (יחס פער העוני) בקרבה לבין תחולת העוני (יחס פער העוני) בכלל האוכלוסייה.

מאפייני המשפחות העניות נותרו בעינם: תחולת העוני הגבוהה ביותר נרשמה, כבשנים קודמות, במשפחות שראשן אינו עובד בגיל העבודה; מעל לשני שלישים של אוכלוסייה זו מוגדרת ענייה. בעוד שחלקה של קבוצה זו בכלל האוכלוסייה עומד על כ-12%, חלקה בקרב האוכלוסייה הענייה מתקרב ל-40%. כ-2,000 משפחות נוספות מקבוצה זו הצטרפו אל מעגל העוני בשנת 2003 ותחולת העוני בקרבה עלתה עוד מכ-63% בשנת 2002 לכ-66% בשנת 2003. תשלומי ההעברה, שהם עיקר הכנסותיה של קבוצה זו, מצליחים לחלץ ממעגל העוני פחות משליש ממנה. בשנים האחרונות ניכרת מגמה של ירידה בצמצום ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה בקבוצה זו: כ-28% בשנת 2003 לעומת כ-31% בשנת 2002 ולעומת כ-33% בשנת 1998.

### לוח מס' 6: תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2003-2002

2003			2002			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.3	33.9	1.00	18.1	33.9	סך כל האוכלוסייה ראש משפחה:
1.16	22.3	59.3	1.05	19.0	58.9	קשיש
3.42	65.8	91.1	3.49	63.2	91.6	לא עובד (בגיל העבודה)
0.53	10.3	17.2	0.53	9.6	16.8	עובד:
0.50	9.6	17.3	0.51	9.2	16.9	שכיר
0.76	14.6	17.1	0.67	12.2	15.6	עצמאי
0.97	18.6	31.9	0.97	17.6	31.1	משפחות עם מפרנס אחד
0.15	3.0	4.3	0.14	2.5	3.9	משפחות עם שני מפרנסים
0.77	14.9	30.5	0.77	13.9	30.6	יהודים**
2.51	48.4	56.9	2.63	47.6	56.7	ערבים
0.92	17.7	42.9	0.87	15.7	44.5	עולים (משנת 1990)
1.43	27.6	52.9	1.40	25.3	56.0	חד-הוריות
1.19	23.0	31.6	1.20	21.8	30.8	משפחות עם ילדים
0.92	17.8	25.3	0.93	16.9	25.1	1-3 ילדים
2.54	48.9	62.4	2.61	47.3	60.4	4 ילדים ויותר

\* מדד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

\*\* באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

גם משפחות ערביות ומשפחות גדולות (שבהן 4 ילדים ויותר), שקיימת חפיפה רבה ביניהן, בולטות מבחינת היקפי העוני בקרבן ביחס לכלל האוכלוסייה: תחולת העוני בקרב משפחות אלה גבוהה פי 2.6 מזו שבכלל האוכלוסייה. השחיקה בקצבות הילדים בשנת 1999 והקיצוץ המתמשך בהן בשנים שלאחר מכן, גרמו לכך שתרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום ממדי העוני אצל משפחות גדולות פחתה משיעור של כ-38% בשנת 1998 לכ-27% בשנת 1999 ולכ-22% בשנת 2003. מגמה זו צפויה להימשך עם הפעלת השלבים הבאים בתוכנית להשוואת קצבות הילדים עד שנת 2009.

תחולת העוני בקרב קשישים עלתה בשנת 2003 (לאחר ירידה שנרשמה בשנת 2002) בכ-3 נקודות האחוז, בשל הירידה הריאלית בקצבות הזקנה ללא השלמת הכנסה והקצבאות לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה בתקופת סקר 2003 לעומת סקר 2002 (שירדו ב-5% ובכ-2% בהתאמה). הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה שהשפעתו באה לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר 2003 נתן את אותותיו בקרב המשפחות החד-הוריות, שאצלן עלתה תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה מ-25.3% ב-2002 ל-27.6% ב-2003. מגמה זו הפוכה לירידה שנרשמה בתחולת העוני (בכ-4 נקודות האחוז) לפי ההכנסה הכלכלית בקבוצה זו.

על אף שהרפורמה במס הכנסה שהונהגה ב-2003 תרמה להעלאת ההכנסה הפנויה, השפעותיה לא ניכרו על קבוצת המשפחות העובדות העניות, שכן חלק ניכר מעובדים אלה אינם מגיעים לסף המס וממילא אינם נהנים מההפחתה במס. תחולת העוני בקרב המשפחות העניות העובדות עלתה בשנת 2003 הן במדידה לפי ההכנסה הכלכלית והן במדידה לפי ההכנסה הפנויה – זאת כהמשך למגמה ארוכת שנים (ראו תיבה 2א). תחולת העוני אצל משפחות שבהן שני מפרנסים ויותר, שהיא באופן מסורתי הנמוכה ביותר מבין קבוצות האוכלוסייה, עלתה מ-2.5% ל-3.0% בשנת 2003. הנתונים מלמדים שכ-40% מהמשפחות העניות הן משפחות עובדות, וכמחצית מהנפשות העניות חיות במשקי בית עובדים, בדרך כלל עם מפרנס יחיד (לוח מס' 7). רמת שכר נמוכה של מפרנסים יחידים, גם במשרה מלאה, אינה מבטיחה אפוא הגנה מפני העוני. יתרה מזאת, קרוב ל-7% מהנפשות העניות חיות במשקי בית בהן שני מפרנסים, דהיינו גם תעסוקה בקרב שני בני הזוג אינה מהווה ערובה להיחלצות ממעגל העוני.

לוח מס' 7: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה  
(אחוזים)\*, 2003

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	

ראש משפחה :

10.0	22.9	16.8	34.5	9.8	19.8	קשיש
41.5	39.3	34.1	30.9	12.2	11.5	לא עובד (בגיל העבודה)
48.8	38.2	50.2	36.4	79.8	71.6	עובד :
39.4	31.3	43.1	31.8	68.9	62.4	שכיר
9.3	7.0	7.2	4.6	10.9	9.2	עצמאי
41.5	33.3	43.3	32.4	34.3	34.5	משפחות עם מפרנס אחד
6.8	4.6	6.4	3.8	35.4	30.0	משפחות עם שני מפרנסים
43.7	32.7	33.5	21.8	19.2	13.0	ערבים
13.0	17.6	18.4	24.2	16.7	19.1	עולים (משנת 1990)
8.0	8.1	9.6	8.8	6.0	5.6	חד-הוריות
79.7	56.3	70.5	43.9	67.5	47.2	משפחות עם ילדים :
40.9	36.2	37.3	29.3	50.0	39.3	1-3 ילדים
38.8	20.1	33.2	14.6	17.4	7.9	4 ילדים ויותר

\* סך כל חלקן של הקבוצות הספציפיות אינו מסתכם ב-100%, שכן במקרים רבים הן חופפות זו לזו.

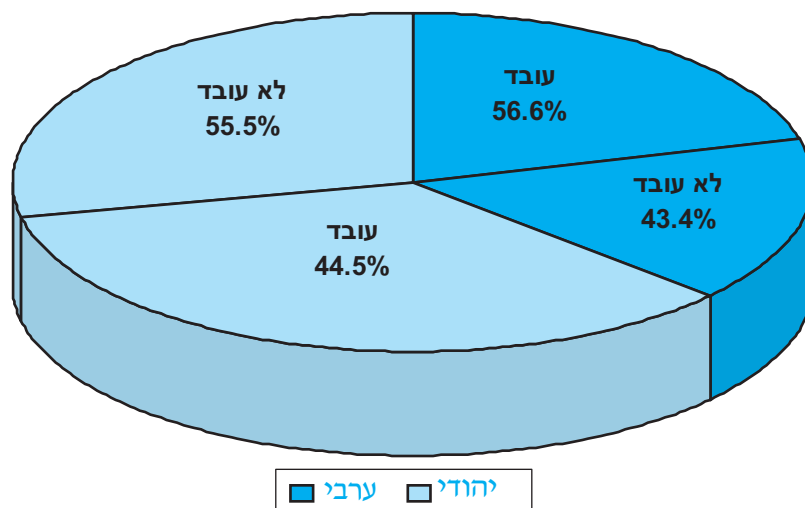
ניתוח ממדי העוני בקרב המשפחות העובדות לפי לאום והרכב משפחה מצביעים על ייצוג היתר של הערבים והמשפחות הגדולות גם באוכלוסייה הענייה העובדת. הצירוף של שכיחות גבוהה יותר של עובדים בשכר נמוך ומספר ילדים גדול יותר במגזר הערבי מעצימים את העוני במגזר זה. כ-34% מהמשפחות העובדות הערביות הן עניות גם לאחר תשלומי העברה ומיסים. זאת ועוד, הפער בין הערבים ליהודים בולט גם במשפחות שבהן שני מפרנסים: לכ-13% מהמשפחות הערביות עם שני מפרנסים יש הכנסה פנויה ברמה הנמוכה מקו העוני, לעומת 2% בלבד במשפחות היהודיות.



לוח מס' 8: תחולת העוני בקרב משפחות עובדות לפי מספר מפרנסים ולאום, 2003

הכנסה פנוייה	הכנסה כלכלית	
		<b>האוכלוסייה היהודית</b>
6.9	13.9	ראש משפחה עובד
12.8	27.1	משפחה עם מפרנס אחד
2.1	3.3	משפחה עם שני מפרנסים
		<b>האוכלוסייה הערבית</b>
33.6	40.1	ראש משפחה עובד
45.0	53.6	משפחה עם מפרנס אחד
12.7	15.3	משפחה עם שני מפרנסים

תרשים ד': המשפחות העניות בגיל העבודה לפי לאום ותעסוקה, 2003



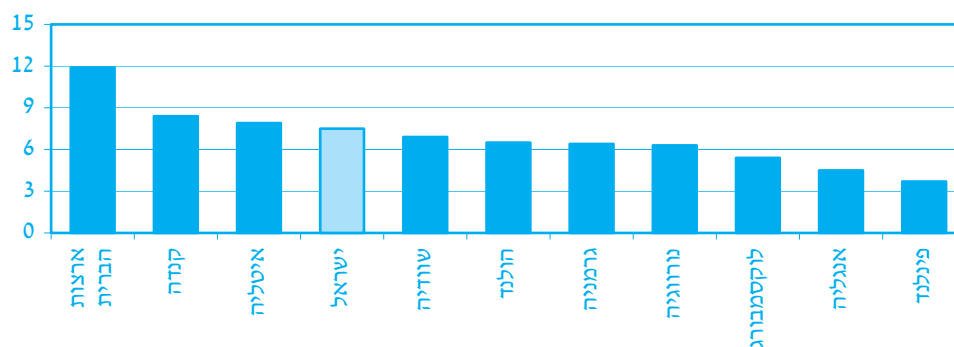
כ-37% מהמשפחות העניות בגיל העבודה הן לא-יהודיות.

תרשים ד' מתייחס למשפחות העניות בגיל העבודה בלבד. הוא מראה שחלקן של המשפחות העניות העובדות (בגיל העבודה) בסך כל המשפחות העניות גבוה יותר בקרב הערבים מאשר בקרב היהודים: 57% מהמשפחות הערביות העניות הן עובדות, לעומת

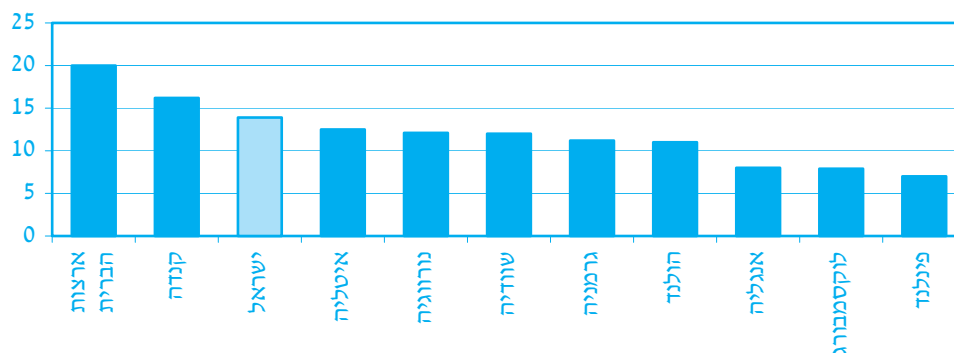
45% אצל היהודים. ייצוג היתר של המשפחות הגדולות באוכלוסיות העוני נצפה גם כשמדובר באוכלוסייה העובדת, זאת בשני המגזרים – היהודי והערבי.

**תרשים ה': תחולת העוני בקרב משפחות עובדות במדינות נבחרות לשנים 1999-2001\* (חישוב לפי סולם השקילות של LIS)**

א. סך כל המשפחות העובדות



ב. משפחות עם מפרנס אחד



\* מקור הנתונים: מאגר הנתונים של LIS, עיבודי מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

עוני בקרב משפחות עובדות מאפיין גם מדינות מערביות נוספות. בעוד שהשונויות בין המדינות בנוגע לתחולת העוני בקרב כלל האוכלוסייה היא גבוהה למדי, ההבדלים שנמצאו בתחולת העוני בקרב משפחות עובדות קטנים יותר. תרשים ה' מציג את תחולת העוני בקרב משפחות עובדות ב-11 מדינות בשנים 1999-2001, בהתבסס על מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג. ארה"ב וקנדה מובילות בראש הסולם, ואילו פינלנד, אנגליה ולוקסמבורג ניצבות בתחתית הסולם, עם תחולת העוני הנמוכה יותר. תחולת העוני בישראל גבוהה במעט מזו של המדינות הנמצאות באמצע הסולם. תמונה דומה מתקבלת בנייתוח העוני לפי מספר המפרנסים.

**לוח מס' 9: פער העוני\* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2002-2003**

2003			2002			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	30.5	64.8	1.00	29.7	66.6	סך כל האוכלוסייה
						ראש משפחה:
0.61	18.7	82.9	0.59	17.6	82.7	קשיש
1.32	40.2	94.0	1.23	36.4	96.0	לא עובד (בגיל העבודה)
0.81	24.7	38.9	0.86	25.5	38.5	עובד:
0.76	23.1	38.3	0.79	23.6	37.9	שכיר
1.03	31.4	41.9	1.20	35.5	43.0	עצמאי
0.81	24.8	40.4	0.86	25.5	40.3	משפחות עם מפרנס אחד
0.98	30.0	30.6	0.85	25.1	29.4	משפחות עם שני מפרנסים
0.96	29.2	67.3	0.97	28.8	68.5	יהודים
1.06	32.2	60.1	1.04	30.8	62.8	ערבים
0.83	25.2	72.8	0.82	24.4	71.2	עולים (משנת 1990)
0.93	28.5	70.6	0.92	27.3	71.9	חד-הוריות
1.01	30.9	60.5	1.00	29.8	62.9	משפחות עם ילדים
1.06	32.3	58.8	1.05	31.2	59.4	1-3 ילדים
0.96	29.4	62.4	0.95	28.3	66.9	4 ילדים ויותר

\* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד למספר הנפשות הכלולות בה.  
\* ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

גם העלייה בפער העוני אפיינה את כל קבוצות האוכלוסייה, חוץ מהמשפחות העובדות, ובלטה במיוחד במשפחות לא עובדות בגיל העבודה, שנפגעו יותר באופן יחסי מהשחיקה והקיצוצים בקצבאות וגם לא נהנו כלל מהשינויים שתרמו להעלאת ההכנסה הפנויה (ההפחתה במיסים ושמירת ערכו הריאלי של שכר המינימום). מדד הריכוזיות של קבוצה זו, המתאר את מצבה לעומת כלל האוכלוסייה, מצביע על עלייה של כ-7%, לעומת עליות מתונות יותר או ירידות במדדי הריכוז של קבוצות אוכלוסייה אחרות. ירידת פער העוני בקרב המשפחות העובדות עשויה להיות מוסברת בגידול ההכנסה מעבודה של העניים העובדים עקב כניסתם של יותר עובדים למעגל העוני וביציבות שנצפתה בשכר המינימום.

לוח מס' 17 שבנספח לוחות העוני מציג את התפלגות האוכלוסייה סביב הכנסת קו העוני. נתוני הלוח מלמדים כי העלאת קו העוני ב-5% (רמה של 1458 ש"ח לנפש תקנית – כ-70 ש"ח יותר מקו העוני) היתה מגדילה את אוכלוסיית המשפחות העניות בכ-12 אחוזים. המשפחות הנתמכות באמצעות תקציבי ההעברה, כגון קשישים ועולים, רגישות יותר לשינויים קלים בקו העוני, שכן הקצבה המשולמת להן תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך העלאת קו העוני בשיעור זה הייתה גורמת לעלייה של כ-20% באוכלוסיית העניים בקבוצות אלה. לעומת זאת שינויים "גסים" יותר של קו העוני, לדוגמה העלאתו לרמה הגבוהה ב-25% מרמתו (לסך של כ-1735 ש"ח לנפש תקנית), חושפים רגישות גבוהה יותר בקרב אוכלוסיות אחרות, הפוכות במאפייניהן: בעוד שבכלל האוכלוסייה קו העוני המחושב לפי 125% מערכו היה מגדיל את אוכלוסיית העניים בכ-45%, הרי בקרב אוכלוסיית המשפחות החזקות, שלהן שני מפרנסים ויותר, היתה תחולת העוני עולה ביותר מ-90% ובקרב שכירים היא הייתה עולה ב-75%. תחולת העוני בכלל האוכלוסייה הייתה מכפילה את עצמה אילו קו העוני היה מחושב על פי 150% מקו העוני הנוכחי (דהיינו ברמה של כ-2,080 ש"ח לנפש תקנית).

נתוני תחולת העוני לפי ערים ומחוזות (ראו לוח 18 בנספח לוחות העוני) מורים כי תחולת העוני בקרב נפשות בירושלים כמעט כפולה מזו שבסך כל האוכלוסייה, עובדה המוסברת בהיותה של העיר מאוכלסת במשפחות גדולות. תחולת העוני הגבוהה ממילא ברמתה בעיר זו, נמצאת במגמת עלייה מתמדת בשנים האחרונות, והיא עלתה בכ-9 נקודות האחוז משנת 1999 ועד 2003 (עלייה של כ-25%) בקרב משפחות ובקרב נפשות. עלייה מתמשכת

בתחולת העוני בשנים האחרונות מאפיינת את רוב הערים, חוץ מתל אביב וערי המרכז – במחוזות אלה נותרה תחולת העוני דומה (כ-13%) בין השנים 1999 ל-2003.

**לוח מס' 10: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2002 ו-2003**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים				קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער עוני		תחולת עוני		
2003	2002	2003	2002	
58.2	60.0	47.2	47.4	סך כל האוכלוסייה
				ראש משפחה :
79.7	78.0	65.5	62.7	קשיש
63.2	65.6	30.9	33.7	לא עובד (בגיל עבודה)
35.9	41.7	45.7	46.0	עובד :
39.7	42.9	49.1	48.8	שכיר
22.4	35.9	20.0	20.0	עצמאי
38.8	45.5	46.1	46.3	משפחה עם מפרנס אחד
16.7	15.7	42.1	42.8	משפחה עם שני מפרנסים
58.5	56.1	52.9	53.1	יהודים
62.1	58.7	19.6	24.6	ערבים
61.5	68.9	62.1	61.8	עולים (משנת 1990)
59.4	68.4	55.0	55.6	חד הוריות
50.7	57.7	31.4	33.7	משפחות עם ילדים :
55.1	50.7	35.6	36.0	3-1 ילדים
64.0	65.0	21.9	28.5	4 ילדים ויותר

## 2.5 מדידת העוני מצד ההוצאות, 2002-2003

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי<sup>6</sup> ב-2004 נעשה ניסיון למדוד את העוני בהתאם לגישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית שהוקמה בשנות ה-90. ועדה זו הציעה גישה לבניית מדד אלטרנטיבי למדד העוני הרשמי בארה"ב. הגישה מתבססת בעיקרה על חישוב "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת" (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל המשמש בסיס לחישוב "הוצאת הסף" כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים. בעזרת סולם שקילות (הלוקח בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה). ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה, (דהיינו ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מסים ישירים), המאפשרת למשק הבית לצרוך את הסל שנקבע. בנוסף מנוכס מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקאית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות. משפחה היא ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסות את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'); בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר הדירה לדירות בשכירות ושכר הדירה הזקוף לדירה בבעלות הדיירים. בחלופה זו מפוצה המשפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה ("שכר הדירה הנקי"), וברוב המשפחות שבבעלותן דירה הפרש זה הוא חיובי. ההכנסה המשווית להוצאת הסף בגישה זו לוקחת בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי (בשתי חלופות החישוב): משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של

<sup>6</sup> ראו פרסום מס' 82 בסדרת "מחקרים וסקרים מיוחדים", המוסד לביטוח לאומי, "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל" (2004), מאת מירי סג-אנדבלד ולאה אחדות.

החברות המשכנות: עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שנוקף לדירה לפי מאפייניה<sup>7</sup>) לבין הוצאותיה בפועל על שכירת הדירה.

בתיבה 2' מוצגים ממצאים מעודכנים מתייחסים לשנים 2002 ו-2003 על פי החלופה השנייה שהוצגה במחקר שהתייחס ל-2001. יודגש, שבהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, נתוני העוני מתבססים על ממוצע נע של שלוש שנים, ולא של שנה אחת. לפיכך, הנתונים אינם מתייחסים לשנה קלנדרית אחת: נתוני 2002 מתייחסים לסקר הוצאות משקי בית לשנים 2000-2001-2002 (במחירי שנת 2002), ואילו נתוני 2003 מתייחסים לסקרי הוצאות לשנים 2001-2002-2003 (במחירי שנת 2003)<sup>8</sup>.

כמובן, מלבד מחירי השנה שאליה מתייחסים, הממצאים מושפעים גם מהנתונים המקרו כלכליים של שלוש שנות הסקר שהובאו למחירי 2003 לעומת שלוש שנות הסקר שהובאו למחירי 2002. השנים 2001 ו-2002 חופפות את שתי התקופות לחישוב המדדים. שנת 2000, הנגרעת מחישוב המדד במחירי 2003, התאפיינה בשיעור צמיחה גבוה ובעליית השכר הריאלי, לעומת שנת 2003 שהמשיכה (על אף סימני ההתאוששות שניכרו במחציתה השנייה) את מגמת המיתון שאפיינה את השנתיים שקדמו לה. עם זאת, לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2002 כאל "שנת 2002" ובאופן דומה לגבי "שנת 2003".

היות שנתונים לגבי אוכלוסיית מזרח ירושלים קיימים רק בחלק מהסקרים ששימשו לעיבודים, כל הנתונים שלהלן מתייחסים לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים.

<sup>7</sup> אומדן שכר הדירה ה"חופשי" שנוקף לדירות הציבוריות נערך בידי החוקרים על בסיס מאפיינים הדירות (גודל ומחוז גיאוגרפי) כפי שהתקבל מהחברות המשכנות.

<sup>8</sup> נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2002 קודמו בעליית המדד הכללי. לעומת זאת ההוצאות הרלוונטיות (וכן ההכנסה הזקופה המתווספת לבעלי דירות) קודמו באופן דיפרנציאלי על פי מדד המחירים המתאים להן. עיבוד מקביל בוצע ל-2003.

### תיבה ב'

#### שיעור העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2002-2003

בדומה לממצאים לפי הגישה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי, גם על פי גישת ההוצאות נצפתה ב-2003 התרחבות בממדי העוני בישראל, זאת לאחר ירידה כלשהי ב-2002. תחולת העוני בקרב משפחות בחישוב לפי ההכנסה הפנויה עלתה מ-18.6% ב-2002 ל-19.9% ב-2003. בייחוד בולטת העלייה הגבוהה בתחולת העוני בקרב ילדים, שנסקה ל-32.5% ב-2003.

#### לוח מס' 1: תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2001-2003

תחולת עוני	2001	2002	2003
משפחות	19.0	18.6	19.9
נפשות	22.4	21.9	24.1
ילדים	*	29.1	32.5

\* ב-2001 לא חושבה תחולת העוני בקרב ילדים.

לפי החלופה שבחרנו להציג, יש חשיבות רבה לשאלה אם האנשים במשק הבית מתגוררים בדירה בבעלותם אם לאו, ומהו גודל ההוצאה השוטפת שלהם (משכנתאות, הלוואות והוצאות דיור אחרות) על הדירה שבבעלותם. שני ממצאים ראויים לציון: ראשית, תחולת העוני בקרב בעלי דירות נמוכה באופן משמעותי ביחס לאוכלוסייה שאינה מתגוררת בדירה בבעלותה: בשנת 2003 תחולת העוני של משקי בית המתגוררים בדירה בבעלותם עמדה על 14.5%, לעומת 32.8% במשקי בית שאינם מתגוררים בדירה בבעלותם. שנית, תחולת העוני גדלה בין 2002 ל-2003 רק בקרב המשפחות המתגוררות בדירה בבעלותן. עלייה זו מוסברת בירידה הריאלית שחלה בין 2002 ל-2003 במחירי הדירות בבעלות הדיירים – בשיעור של כ-6%. גם שכר הדירה ירד בשיעור דומה, אולם ירידה זו מפחיתה את ההכנסה של בעלי הדירות בלבד, שכן בעלי הדירות מפוצים בגישה זו מצד הכנסתם על הנכס שבבעלותם - והאחרים לא.

קווי העוני המתקבלים בגישה זו הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי התצרוכת הבסיסיים, דהיינו ההוצאות שמשפחה נחשבת ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה



כדי לכסותן. הממצאים מראים כי למשפחה שבה שני מבוגרים ושני ילדים, למשל, דרושה הכנסה פנויה של כ-6,000 ש"ח כדי שלא תיחשב ענייה בשנים האמורות. לוח מס' 2 מפרט את הוצאות הסף במספר הרכבים של משפחות וכן את תחולת העוני בקרבן, לשנים 2002 ו-2003. נתוני הלוח מלמדים כי אף שהוצאת הסף כמעט לא השתנתה בין שתי השנים, תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים עלו בשעורים גבוהים, וזאת לעומת ירידה או יציבות בתחולת העוני אצל מבוגרים ללא ילדים.

**לוח מס' 2: הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה שונים, 2003-2002**

2003		2002		הרכב משפחה
תחולת עוני בקרב משפחות	הוצאת סף בש"ח	תחולת עוני בקרב משפחות	הוצאת סף בש"ח	
14.9	2,570	16.0	2,560	מבוגר יחיד
15.3	4,170	14.8	4,170	שני מבוגרים
18.0	5,150	16.9	5,140	שני מבוגרים + ילד
21.4	6,050	18.7	6,040	שני מבוגרים + שני ילדים
27.2	6,900	23.0	6,880	שני מבוגרים + שלושה ילדים
40.3	7,700	38.4	7,690	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
50.7	8,470	46.2	8,460	שני מבוגרים + חמישה ילדים
30.7	3,720	24.5	3,720	מבוגר + ילד
37.3	4,740	33.9	4,730	מבוגר + שני ילדים
59.8	5,670	54.8	5,660	מבוגר + שלושה ילדים

בלוח מס' 3 מוצגת תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים לפי מאפיינים שונים של ראש משק הבית. תחולת העוני במשפחות שבראשן קשיש נמוכה ביחס לזו המתקבלת לפי הגישה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי. הרמה האבסולוטית הנמוכה יחסית של תחולת העוני בקבוצה זו נובעת משיעור הבעלות הגבוה על דירות אצל קשישים ומכך שלרובם **אין הוצאות שוטפות לדיור**, דבר המגדיל את הכנסתם דרך מרכיב "שכר הדירה הזקוף נטו" על פי גישה זו. העלייה בתחולת העוני בין 2002 ל-2003 מאפיינת את

כל סוגי המשפחה, ובולטת במיוחד במשפחות עם 4 ילדים ויותר. תחולת העוני בקרב ילדים במשפחות שבהן ראש משק הבית אינו עובד ובמשפחות לא יהודיות ב-2003 חוצה את קו המחצית וקרובה לכ-60% -- דהיינו רוב הילדים החיים במשפחות מסוגים אלה הם עניים גם על פי גישה זו. אפילו במשפחות שבהן שני מפרנסים תחולת העוני גבוהה ביחס לשיטה היחסית הנהוגה, ובולטת העלייה התלולה בתחולת העוני בקרב ילדים (כ-20%) בין שתי התקופות. שיעורי העוני לסוגי משפחה שונים מושפעים גם משיעור הבעלות על דירות. משפחות עם 4 ילדים ויותר וכן משפחות ערביות מתגוררות בדירות בבעלותן בשיעורים גבוהים בהרבה מהממוצע (מעל 80%) ואילו יותר ממחצית ממשפחות העולים מתגוררות בדירות שאינן בבעלותן, עובדה המסבירה את הרמה הגבוהה יחסית של תחולת העוני בקרב העולים, ומאידיך את היציבות בתחולת העוני שלהם בקרב משפחות בשנת 2003. במשפחות החד-הוריות גם בשיעור הבעלות הנמוך על דירה לא היה כדי לטשטש את העלייה בתחולת העוני.

**לוח מס' 3: תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים לפי הרכב משפחה, 2003-2002**

ילדים		נפשות		משפחות		
2003	2002	2003	2002	2003	2002	
32.5	29.1	24.1	21.9	19.9	18.6	כלל האוכלוסייה
-	-	16.5	16.0	14.7	14.6	ראש משפחה קשיש
32.5	9.1	28.6	25.7	25.8	23.2	משפחות עם ילדים
23.6	21.0	21.8	19.6	21.6	19.4	1-3 ילדים
49.9	45.2	49.6	45.0	48.5	44.1	+4 ילדים
37.9	33.4	30.2	27.4	22.5	21.1	מפרנס אחד
9.3	7.7	8.4	7.2	7.0	6.0	שני מפרנסים
59.1	54.7	48.0	44.9	42.7	40.3	לא עובד (בגיל העבודה)
35.4	31.0	29.6	28.2	30.9	30.8	עולה
41.6	39.0	36.0	34.6	33.0	30.9	חד-הוריות
24.4	21.5	18.2	16.6	16.2	15.4	יהודים
59.4	56.9	53.7	51.1	49.4	47.3	ערבים

**לוח מס' 4: יחס פער העוני להרכבי משפחה שונים, 2003-2002**

סוג משפחה	2002	2003
כלל האוכלוסייה	24.4	26.1
ראש משק בית קשיש	23.9	21.9
משפחות עם ילדים	24.1	26.1
3-1 ילדים	25.4	27.0
4+ ילדים	22.8	25.2
מפרנס אחד	21.2	22.6
שני מפרנסים	23.4	23.6
לא קשיש לא עובד	27.0	29.1
יהודים	24.7	25.9
ערבים	24.0	26.4
חד-הוריות	23.6	24.8

בשנת 2003 הורע מצבן של המשפחות העניות. יחס פער העוני<sup>1</sup> של כלל המשפחות העניות המתקבל לפי גישה זו עלה מ-24.4 ל-26.1 אחוזים – עלייה של כ-7 אחוזים. יחס פער העוני להרכבי משפחה שונים בשנים 2002 ו-2003 מוצג בלוח מס' 4. הממצאים מראים כי חוץ ממשפחות שבראשן קשיש ומשפחות עולים, בכל סוגי המשפחה הועמק העוני בשנת 2003. במשפחות שראש משק הבית שלהן אינו עובד (בגיל העבודה) או שהוא עצמאי, עומק העוני הוא הגבוה ביותר. בשנת 2003 הועמק עוד העוני בקרב משפחות העצמאים בשיעור גבוה במיוחד של כ-14%. כן מתברר מנתוני הלוח כי העוני הועמק עוד יותר בשנת 2003 באוכלוסיות שבהן גם שיעורי העוני התרחבו יותר ב-2003: משפחות בנות 4 ויותר ילדים ומשפחות ערביות. ראוי לציין שגם במשפחות שבהן שני מפרנסים עומק העוני קרוב ברמתו לזה השורר בכלל האוכלוסייה.

<sup>1</sup> פער העוני מחושב בגישה זו כהפרש שבין הכנסתה של המשפחה לבין קו העוני המתאים לה, במקרה זה "הוצאת הסף" שלה.

## 2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

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 שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

בהשוואה ל-2002, ב-2003 פחתה ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה ב-3.1% במונחים ריאליים. ירידה זו נבעה רובה ככולה משחיקת ההכנסה בארבעת העשירונים העליונים. שיעור ירידה דומה (כ-3.3%) נצפה גם בהכנסה הכלכלית לנפש תקנית, אם כי על פי מדד זה הירידה הקיפה כמעט את כל העשירונים, והייתה גבוהה יותר בשני העשירונים העליונים. תבנית דומה של דפוסי שינוי אפיינה את ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. ההכנסה הפנויה לנפש תקנית ירדה ריאלית בכ-1.5%; היא בלטה דווקא בחמשת העשירונים הנמוכים – בין 3.9% בעשירון התחתון לכ-2% בעשירון החמישי. ההכנסה הפנויה לנפש תקנית נותרה ללא שינוי בעשירונים השלישי עד התשיעי, אך ירדה בכ-2% בעשירון העליון (לוח 22 בנספח לוחות העוני מציג את ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון).

לוח מס' 11 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 2002 ו-2003. כמו כן הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. בשנת 2003 נמשכה השחיקה בקצבאות, ולמרות שחיקת השכר הריאלי במשק בשיעור של 4%, השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית ירד מ-18.3% ל-17.5% ב-2003. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים, שכן ב-2003 הקיצוץ בקצבאות האוניברסליות כמו קצבות ילדים וזיקנה היה חלק נכבד מסך כל הקיצוץ בקצבאות, ואילו הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה בא לידי ביטוי חלקי בלבד

בשנה זו. לזאת יש להוסיף את העובדה שהקצבה לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה לא הופחתה.

**לוח מס' 11: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2003-2002**

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת				החלק בסך הכול (%)				
מיסים ישירים		תשלומי העברה		מיסים ישירים		תשלומי העברה		
2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	
***	***	***	***	0.7	0.6	17.1	16.1	תחתון
37.8	48.2	623.5	845.2	1.0	0.9	23.9	24.3	2
11.5	13.1	74.0	77.9	1.2	1.2	10.7	10.4	3
11.7	13.0	40.8	44.5	2.0	1.9	9.7	9.9	4
13.0	14.7	25.4	28.6	3.1	3.1	8.6	9.1	5
14.3	15.8	17.9	18.5	4.6	4.5	8.1	8.0	6
16.0	18.0	11.3	11.0	6.8	6.6	6.8	6.1	7
19.2	21.3	7.2	7.7	10.4	10.2	5.5	5.5	8
23.3	27.1	5.0	5.6	17.2	17.9	5.2	5.6	9
35.4	38.7	2.1	2.4	53.0	53.1	4.4	5.0	עליון
24.6	27.5	17.5	18.3	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול

\* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

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

במקביל, השינויים במדיניות המיסים – יישום השלב הראשון של הרפורמה במס הכנסה והחזרת התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי – הביאו לירידה בשיעור המס. שיעור המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת ירד מ-27.5% ב-2002 ל-24.6% ב-2003. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים, אך בלטה פחות בעשירונים התחתונים. נתוני

הלוח מורים כי ב-2003 פחת חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל המיסים (ובייחוד של העשירון התשיעי), ואילו חלקם של עשירוני הביניים והעשירונים התחתונים עלה: שני העשירונים התחתונים, שהנמנים עימם ברובם אינם עובדים, שילמו דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בהיקף של כ-1.7% מסך כל המיסים הישירים בהשוואה ל-1.5% ב-2002. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל המיסים הישירים ירד מ-71% ב-2002 ל-70.2% ב-2003.

**לוח מס' 12: השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2002-2003**

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומיסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה ומיסים		
2003	2002	2003	2003	2003	2002	
2.2	2.3	1.9	1.9	0.0	0.0	תחתון
3.8	3.8	3.2	3.2	0.7	0.6	2
4.8	4.9	4.2	4.1	2.8	2.7	3
6.1	6.2	5.3	5.3	4.4	4.3	4
7.5	7.6	6.7	6.6	6.2	6.1	5
9.1	9.0	8.3	8.1	8.2	8.1	6
11.0	10.8	10.3	9.9	10.7	10.4	7
13.1	12.9	12.6	12.4	13.6	13.4	8
16.2	16.0	16.5	16.5	18.1	18.3	9
26.3	26.6	31.1	32.0	35.4	36.3	עליון
						היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון
7.1	7.0	9.3	9.5	74.3	91.0	

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

\*\* במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

לוח מס' 12<sup>9</sup> מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 2002-2003 לפי ההכנסה הכלכלית, ולפי ההכנסה הפנויה. מנתוני הלוח עולה כי ב-2003 הצטמצמו הפערים בהתחלקות ההכנסה הכלכלית: העשירון העליון נטל 35.4% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 36.3% ב-2002. לעומת זאת הפערים בהכנסה הפנויה התרחבו במקצת. הירידה בהכנסה הכלכלית מבטאת את שחיקת השכר שבלטה יותר בעשירונים הגבוהים<sup>10</sup>, ואילו הירידה הקלה בהכנסה הפנויה משקפת את השחיקה ברמת הקצבאות, שכן הפחתת מס הכנסה פעלה להגדלת ההכנסה הפנויה. בעוד שחלקם של כל אחד מחמשת העשירונים הנמוכים ושל העשירון העליון בסך ההכנסה הפנויה ירד, חלקם של העשירונים השישי עד התשיעי עלה. היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון עלה במקצת מ-7.0% ל-7.1%. ההתפתחויות המנוגדות שנצפו בדפוסי התחלקות ההכנסה הכלכלית והפנויה באות לידי ביטוי במדד ג'יני. המדד לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בין 2002 ל-2003 ב-2%, אולם מ-1999 הוא עלה ב-1.9%. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה במקצת ב-2003 – בכמחצית האחוז, והעלייה המצטברת מ-1999 הסתכמה ב-2.6%<sup>11</sup>.

**לוח מס' 13: מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1999, 2002, 2003**

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
			<b>כלל האוכלוסייה</b>
30.0	0.3685	0.5265	2003
31.5	0.3679	0.5372	2002
30.5	0.3593	0.5167	1999
			<b>השינוי במדד (%)</b>
	0.2	-2.0	2003 לעומת 2002
	2.6	1.9	2003 לעומת 1999

<sup>9</sup> הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות מס' 20-21 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

<sup>10</sup> הירידה החדה בהכנסה הכלכלית של העשירון העליון ב-2003 בהשוואה ל-2002 הושפעה ממספר בודד של תצפיות חריגות (הכנסה גבוהה מאוד) שהיו במדגם 2002. מבחן רגישות לשינוי הריאלי בהכנסת העשירון העליון ולשינוי במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית מלמד שהשמטת תצפיות אלו ממתנת מאוד את השינויים.

<sup>11</sup> מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות לאורך זמן (1979-2003), לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, מופיע בלוח מס' 24 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

משמעות הממצאים היא שב-2003 פחתה התרומה של הקצבאות והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הפנויה והירידה באי-השוויון בהכנסה הכלכלית לא תורגמה לירידה גם באי-השוויון בהכנסה הפנויה. ב-2003 תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד צמצמו את מדד גייני להתחלקות ההכנסה הכלכלית ב-30%, לעומת 31.5% ב-2002.

**לוח מס' 14: מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות השכר של פרטים שכירים, 1999, 2000, 2003**

שנה	מדד גייני – שכר לשעת עבודה	שיעור השינוי (%)	מדד גייני – שכר לחודש עבודה	שיעור השינוי (%)
1999	0.3680		0.4246	
2002	0.3941	7.1	0.4278	0.8
2003	0.3985	1.1	0.4180	-2.3

מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות השכר לשכירים בשנים 1999, 2002-2003 מוצג בלוח מס' 14. הנתונים מצביעים על עלייה של כ-1% במדד גייני המחושב לשכר לשעת עבודה בין 2003 ל-2002, נוסף על עלייה מצטברת של 7.1% בין 2002 ל-1999. במדד גייני המחושב לפי השכר לחודש עבודה באותן שנים חלה ירידה באי-השוויון בשכר של השכירים: מדד גייני בשנת 2003 היה נמוך ב-2.3% מאשר ב-2003 וב-1.6% מהמדד של שנת 1999.



### פרק 3

## הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות  
גבריאלה היילברון  
מרים שמלצר

### 3.1 מבוא

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה המתייחסים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השליכו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות, ובאופן הדרגתי עד לשלהי 2003 בנוגע לכללים החדשים של מבחן התעסוקה. לפיכך, ההשלכות של שינויי החקיקה על מערכת הבטחת הכנסה הורגשו עוד יותר ב-2004.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל – אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר<sup>1</sup>. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55<sup>2</sup> שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שנמנים עם הקבוצה הראשונה נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהייתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים<sup>3</sup>. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; **לכל** המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם גמלה בשיעור המוגדל המופחת. בעקבות תיקוני החקיקה בוטלה הזכאות לשיעור המוגדל לבני 46-54, זאת בהמשך לביטול המעבר מהשיעור הרגיל לשיעור המוגדל למי ששהה שנתיים במערכת (תיקון שעוגן בחוק ההסדרים לשנת 2002 ויושם בינואר 2002). המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי רק לשיעור הרגיל המופחת.

<sup>1</sup> השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני ה-1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

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 השווה 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. השינויים במבחן התעסוקה הוחלו על המצטרפים החדשים – החל בינואר 2003 ועל מצבת המקבלים – בהדרגה מיולי 2003 ועד ינואר 2004.

ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה) שמכוחו תופעל תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", ושבמסגרת ניסוי זה יועבר הטיפול במבחן התעסוקה משירות התעסוקה למרכזי תעסוקה שיפעילו גופים פרטיים בארבעה אזורים ניסוי. מרכזי התעסוקה יפתחו, על פי המתוכנן, באוגוסט 2005. הפרק מייחד מקום נכבד לאתגרים ולסיכונים בראי של חוק זה.

### 3.2 התפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

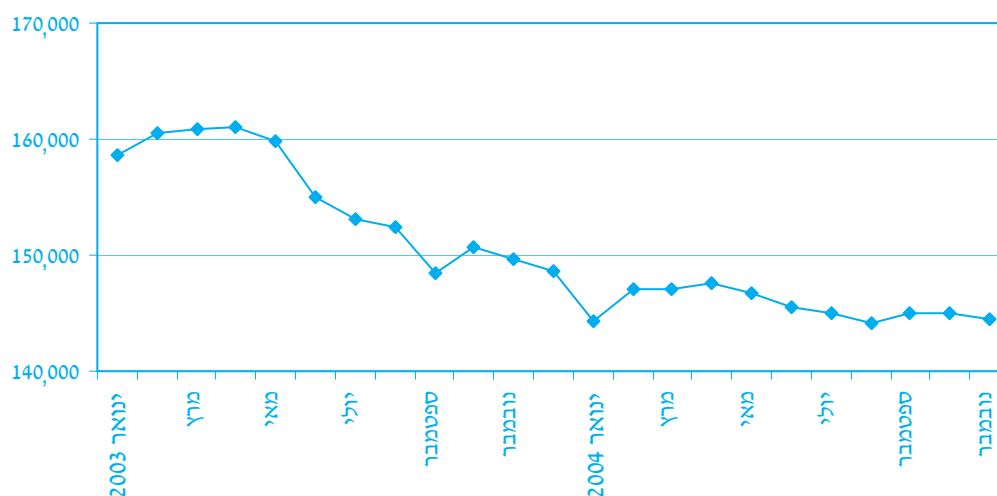
עוד בטרם יושמה החקיקה החדשה נרשמה בשנים 2001-2002 התמתנות מסוימת בקצב הגידול במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. בשנים 2001 ו-2002 גדל מספר המקבלים ב-10.5% וב-6.9%, בהתאמה, לעומת ממוצע של כ-13% מאז פרוץ משבר האבטלה האחרון. יישום החקיקה ב-2003 הביא עימו האטה של ממש, ובשנה זו גדל מספרם של המקבלים גמלה ב-2.4%. את התמורות ניתן לראות כבר במחצית השנייה של 2003: בחודשים ינואר-מאי 2003 נצפתה יציבות במספר המקבלים – כ-160,000 בממוצע לחודש – ובחודש יוני נשללה הזכאות מכ-5,000 משפחות. הירידה במספר המקבלים נמשכה עד ספטמבר 2003, אך נבלמה ברבע האחרון של השנה, שבמרוצתו מספר המקבלים עמד על כ-149.5 אלף בממוצע לחודש. בשל העיצומים בשירות התעסוקה ובמוסד לביטוח לאומי ברבע האחרון של 2003, תובעים רבים שלא יכלו להגיש תביעה לגמלה עשו זאת בינואר

2004, וגם בדיקת הזכאות לגמלה לחלק ממקבלי גמלה שהופנו לשירות התעסוקה לפי הכללים החדשים (ושכקודם לא היו חייבים במבחן תעסוקה) בוצעה בחודש זה. מדובר בעיקר במי שהוגדר כבלתי ניתן להשמה לצמיתות וגילו נמוך מ-55 (שהופנו לשירות התעסוקה בהדרגה מחודש אוגוסט) ובאמהות לילדים מעל גיל שנתיים, שהופנו לשירות מחודש ספטמבר. ממי שלא התייצב בשירות התעסוקה או סירב לקבל עבודה נשללה הגמלה, וזה עשוי להסביר, ולו חלקית, את הירידה במספר המקבלים בינואר 2004 ואולי אף את העלייה הקלה בפברואר – שכן היו מי שחזרו והתייצבו. לעומת התנודתיות במספר המקבלים שאפיינה את המחצית הראשונה של 2004, במחצית השנייה הסתמנה יציבות ברמה של כ-145 אלף מקבלים. בסך הכול מספר המקבלים במוצע לחודש ב-2004 עמד על כ-145.6 אלף, והוא היה נמוך בכ-7% מהממוצע לחודש ב-2003.

**לוח מס' 1: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ, 1990-2003**

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול
1990	30,820	18.7	30,818	18.7		
1991	33,912	10.0	33,894	10.0		
1992	57,520	69.6	41,885	23.6	15,635	
1993	69,195	20.3	45,774	9.3	23,420	49.8
1994	70,546	2.0	44,960	-1.8	25,586	9.2
1995	74,821	6.1	45,883	2.1	28,938	13.1
1996	80,784	8.0	47,835	4.3	32,949	13.9
1997	88,779	9.9	51,892	8.5	36,887	12.0
1998	100,790	13.5	60,051	15.7	40,739	10.4
1999	114,170	13.3	70,020	16.6	44,150	8.4
2000	128,364	12.4	80,476	14.9	47,889	8.5
2001	141,840	10.5	91,264	13.4	50,576	5.6
2002	151,600	6.9	96,000	5.2	55,600	9.9
2003	155,178	2.4	99,953	4.1	55,225	-0.7
1-5/ 2003	158,528	--	101,211	--	57,317	--
6-12 /2003	151,254	--	97,549	--	53,704	--
2004	145,550	-6.9	94,830	-5.1	50,720	-8.1

תרשים א': מספר מקבלים לפי חודשים ב-2003 וב-2004 (אלפים)

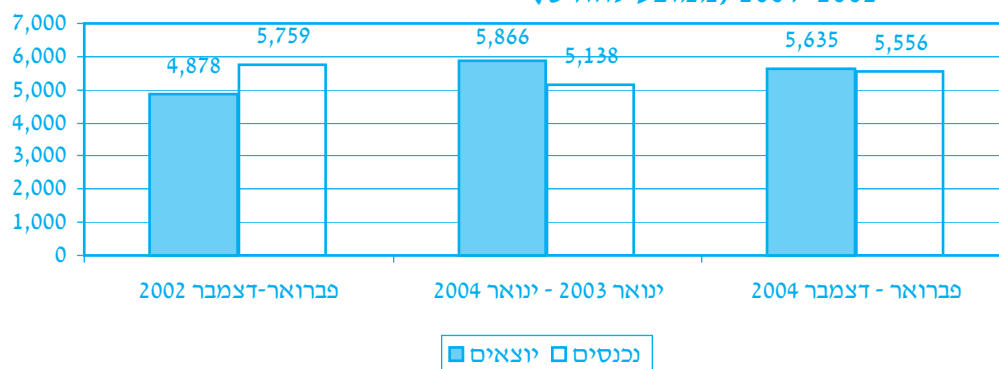


מטבע הדברים, ריבוי ההתרחשויות בשנים 2004-2003 מקשה על ניתוח התרומה של הגורמים השונים לירידה במספר המקבלים. ברור כי מעבר לשלילת הגמלה מכ-5,000 משפחות עובדות (כמעט רק חד-הוריות), לכללים החדשים של מבחן התעסוקה הייתה השפעה לא מבוטלת על הירידה במספר המקבלים בתקופה שמיוני 2003 עד ינואר 2004, ובייחוד כשמדובר בביטול הפטור לאמהות עם ילדים מעל גיל שנתיים. כפי שיצוין בהמשך, הירידה התרכזה בחד-הוריות ובזוגות עם ילדים. מעבר לצמצום ההכנסה המרבית המזכה אמהות חד-הוריות לקבל גמלה, נראה כי חלק מהאמהות שלהן ילדים מעל גיל שנתיים ויש להן הכנסה מעבודה המזכה בגמלה נמוכה יחסית, לא התייצבו בשירות התעסוקה וויתרו על הגמלה. הירידה בזוגות עם ילדים (ובייחוד קטנים) הייתה כמעט רק בקרב מי שבני זוגם עובדים, וגם במקרה זה נראה שהיה ויתור על גמלה יחסית נמוכה שנבע מהחלטה של האישה שלא לצאת לעבוד.

שני גורמים נוספים עשויים להסביר את המגמות בהיקף המקבלים: הגורם האחד הוא השיפור במצב התעסוקה במשק, שכלל הנראה תרם אף הוא לצמצום במספר התביעות להבטחת הכנסה וליציאתן של משפחות שמצאו עבודה או שהגדילו את הכנסתן ממקום

העבודה. כשמדובר במשפחות החד-הוריות, גורם אפשרי נוסף הוא תוכנית התמריץ הכספי שהפעיל משרד התמי"ת ושסייע לנשים להגדיל את הכנסתן מעבודה ולצאת מהמערכת, אם כי הנתונים שפורסמו עד כה מלמדים שתופעה זו הייתה בשוליים. מרבית הנשים החד-הוריות שהחלו לעבוד או שהגדילו את הכנסתן מעבודה השתכרו שכר נמוך המזכה אותן עדיין בגמלה להבטחת הכנסה. תיבה 3' מציגה בקצרה את התוכנית וכמה מהממצאים החלקיים שפורסמו עד כה.

**תרשים ב': מספר הנכנסים\* למערכת הבטחת הכנסה ומספר היוצאים ממנה, 2004-2002 (ממוצע לחודש)**



\* נכנסים למערכת הוגדרו כמי שנכנסו לראשונה או לאחר הפסקה של חודשיים מכניסתם הקודמת. מי שלא קיבלו גמלה לפרק זמן שאינו עולה על חודשיים הוגדרו כ"יצאו מהמערכת".

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשלוש תקופות (פברואר – דצמבר 2002, ינואר 2003 – ינואר 2004 ופברואר 2004 – דצמבר 2004), כמתואר בתרשים ב', מלמד כמה דברים. ראשית, הירידה החדה בתקופה שמינואר 2003 עד ינואר 2004 מוסברת לא רק בהאצת היציאה מהמערכת אלא גם בהאטה ניכרת של הכניסה למערכת, בעיקר עקב שינויי החקיקה. שנית, בתקופה שמפברואר 2004 עד דצמבר 2004 מספר הנכנסים למערכת היה נמוך אך במעט ממספר היוצאים ממנה, תופעה המשתקפת ביציבות היחסית שהסתמנה במספר המקבלים בממוצע לחודש בתקופה זו. ואולם, בהשוואה ל-2002, מספר היוצאים בממוצע לחודש גבוה יותר ומספר הנכנסים נמוך יותר, אך לא באופן ניכר. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ממצא זה מוסבר, ככל הנראה, גם בשיפור שחל במצב התעסוקה במשק.

### תיבה 3א'

#### התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה

בעקבות המחאה של הנשים החד-הוריות כנגד שינויי החקיקה במערכת הבטחת הכנסה הוחלט על תוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה, שבמסגרתה יוענקו מענקים כספיים והטבות אחרות להורים יחידים שהגדילו את הכנסתם מעבודה ולמעסיקהם.

אוכלוסיית היעד של התוכנית היו נשים חד-הוריות (שהן 96% מההורים יחידים) שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי ב-1.5.03 והוסיפו לקבלם ברצף עד למועד שבו הגדילו את הכנסתן מעבודה. למענק הכספי זכאית מי שהגדילה את הכנסתה החודשית ב-1,200 ש"ח לפחות, כאשר סכום המענק עולה עם משך תקופת העבודה הרצופה: מ-3,600 ש"ח למי שעבדה ברציפות 4 חודשים ל-9,600 למי שעבדה ברציפות 12 חודשים. לאחר שהוחל בביצוע התוכנית (באוגוסט 2003) והתברר שחלק לא מבוטל מהנשים נקלט בתחום הסיעוד עם שכר נמוך מ-1,200 ש"ח, הוחלט לזכות במענק מי שעבדה בסיעוד והגדילה את הכנסתה ב-800 ש"ח לפחות לחודש – אך המענק יעמוד על 60% מהסכום המרבי.

המענק הכספי אינו נחשב להכנסה לצורך הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה או לדמי מזונות. נשים שעמדו בתנאי התוכנית זכאיות גם להחזר נסיעות למקום העבודה ולסיוע בתשלום למעונות יום ומשפחתונים. ניתנה להן גם אפשרות להשתתף בהכשרה מקצועית – אם כי בכך אין חידוש.

התוכנית על פי התכנון הראשוני הייתה אמורה להסתיים בסוף יולי 2004 (למי שהצטרפה לתוכנית עד 1 באפריל 2004), ואולם משרדי האוצר והתמ"ת החליטו להאריכה בשנה נוספת. השלב השני של התוכנית נועד לנשים שהגדילו את הכנסתן החל באוגוסט 2004, אך מקרב אותה אוכלוסיית יעד (קיבלו גמלה ב-1.5.03 והוסיפו לקבלה עד להגדלת הכנסתן). המענק הכספי שניתן במסגרת השלב השני נמוך יותר – הסכום המרבי של התמריץ יעמוד על 7,200 ש"ח לשנת עבודה מלאה. עם זאת, התנאים הוגמשו ובמקרים מסוימים ניתן לקבל מענק כספי – אם כי נמוך יותר מהסכום המרבי החדש – גם אם ההכנסה לא גדלה בסכום הנדרש.

התמריץ הכספי למעסיק (שהעסיק משתתפות בתוכנית) עמד בשלב ראשון של התוכנית על 12,000 ש"ח ובשלב השני – על 9,000 ש"ח בעבור שנת העסקה מלאה ובמשרה מלאה (750 ש"ח לחודש). העסקה במשרה חלקית – לא פחות מ-60 שעות שבועיות ובשכר שאינו נופל מ-1/3 שכר המינימום – מזכה את המעסיק בסובסידיה יחסית לחלקיות המשרה. מי שהעסיק עוד קודם לכן משתתפת בתוכנית זכאי לסובסידיה בשיעור של 75% מהסכום המרבי, ומי שהעסיק שלושה חודשים בלבד זכאי לסובסידיה של 80% מהסכום המרבי.

פרק הזמן הקצר שחלף מאז התוכנית אינו מאפשר עדיין להעריך את הצלחת התוכנית. מהנתונים החלקיים שפרסם עד כה מינהל תכנון, מחקר וכלכלה של משרד התמ"ת על ההשתלבות בעבודה של הנשים החד-הוריות עולה, שעל פי אומדן כ-6,700 נשים (מאוכלוסיית היעד) שלא עבדו לפני התוכנית החלו לעבוד מאוגוסט 2003, אם כי חלקן היו מועסקות למשך כמה חודשים בלבד. כמחציתן הועסקו כעובדות מכירות ובענפי השירותים (בעיקר כמטפלות בקשישים) וכרבע מהן כעובדות ניקיון ומטבח. רובן עבדו במשרה חלקית והשתכרו שכר שאמור להותיר אותן במערכת הבטחת הכנסה, אם אין להן הכנסה ממקור אחר; כמחציתן השתכרו עד 1,800 ש"ח לחודש, וכ-70% מהן – עד 2,500 ש"ח לחודש. נתונים הנוגעים למעסיקיהן לא פורסמו עד כה, ועדיין לא ברור אם התוכנית הביאה גם לגידול התעסוקה במשק, או שהסובסידיה הניעה מעסיקים להחליף עובדים קיימים באמהות חד-הוריות.

לנוכח העובדה שמספר הקשישים שקיבלו גמלת סיעוד בשנים 2003-2004 לא גדל, אפשר לשער שלפחות בענף זה הייתה תחלופה של עובדים ולא תוספת של מקומות עבודה. הנתונים המעודכנים למארכ 2005 מראים כי קרוב לכ-3,000 נשים קיבלו את המענק הכספי – אם כי לא פורסם עד כה אם המענק ניתן בעבור עבודה למשך של 4, 8 או 12 חודשים.



### 3.3 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. כאמור, שנת 2003 הייתה רצופה בשינויים הנוגעים לא רק לרמת הגמלה ולמבחן ההכנסות, אלא גם למבחן התעסוקה. במטרה להמחיש את השינויים באוכלוסייה לפי הרכב המשפחה בחרנו להציג ל-2003 שתי תקופות: ינואר-מארס (לפני שינויי החקיקה)<sup>4</sup> ויוני-אוגוסט (לאחר יישום השינוי ברמת הגמלה ובמבחן ההכנסות ולפני הפניית האימהות לילדים בני 2-7 לשירות התעסוקה), ולהשוותן לממוצע של 2002 ושל 2004.

הנתונים המוצגים בלוח מס' 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה הוסיף לגדול אם כי בשיעור מתון בלבד (כ-2.5% בין הרבע הראשון של 2003 לבין הממוצע של 2004). הירידה במספר המשפחות החד-הוריות החלה ברבעון יוני-אוגוסט 2003 עם יישום החקיקה ושליטת הגמלה מכ-4,500 משפחות, אך היא נמשכה עד סוף 2003. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מכ-53 אלף בראשית 2003 לכ-48 אלף עם יישום החקיקה ולכ-43.6 בשלהי 2003, והוא המשיך לקטון גם ב-2004, אם כי בשיעור מתון ביותר. ב-2004 עמד מספרם על כ-42.2 אלף בממוצע לחודש. מספר הזוגות עם ילדים, שעמד על כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד עד לכ-36 אלף ברבע האחרון של 2003 ולכ-34.3 בממוצע לחודש ב-2004. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מכ-58,000 ברבעון הראשון של 2003 לכ-60 אלף בממוצע לחודש ב-2004. התפתחויות אלו השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-29% ב-2004 (בהשוואה לכ-33% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-23.6%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מכ-35% ב-2002 לכ-41% ב-2004.

<sup>4</sup> הכללים החדשים של מבחן התעסוקה חלו על המצטרפים החדשים החל בינואר 2003.

## לוח מס' 2: מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
<b>ממוצע 2002</b>						
100.0	100.0	100.0	55,598	96,004	151,602	סך הכול
34.0	36.0	35.2	18,855	34,548	53,403	יחיד
48.7	26.3	34.5	27,108	25,227	52,335	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.8	4,244	4,511	8,755	זוג
9.7	33.0	24.5	5,391	31,718	37,109	זוג + ילדים
<b>ינואר-מרץ 2003</b>						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
<b>יוני-אוגוסט 2003</b>						
100.0	100.0	100.0	54,839	99,556	154,393	סך הכול
37.3	38.7	38.2	20,471	38,539	59,010	יחיד
45.6	23.4	31.3	25,020	23,262	48,281	יחיד + ילדים
7.6	4.8	5.8	4,153	4,803	8,956	זוג
9.5	33.1	24.7	5,195	32,951	38,146	זוג + ילדים
<b>ממוצע *2004</b>						
100.0	100.0	100.0	50,782	94,839	145,622	סך הכול
40.7	41.6	41.3	20,648	39,471	60,119	יחיד
42.9	21.5	29.0	21,770	20,423	42,194	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.2	4,091	4,875	8,966	זוג
8.4	31.7	23.6	4,273	30,070	34,343	זוג + ילדים

\* מבוסס על 11 חודשים ראשונים.

## לוח מס' 3: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תובעים ובני זוג לפי עילת הזמאות, 2002-2003

העילה	ממוצע 2002		ממוצע 2003		ממוצע 2004**	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	196,760.9	100.0	194,616	100.0	188,931	100.0
חוסר תעסוקה	54,564.1	27.7	113,618	58.4	114,023	60.4
הכשרה או אבחון	3,510.8	1.8	4,504	2.3	5,361	2.8
בלתי ניתן להשמה*	17,704.6	9.0	4,340	2.2	4,169	2.2
בני"ל בגלל גיל	8,004.2	4.1	218	0.1	27	-
בני"ל לצמיתות	26,315.3	13.4	15,217	7.8	11,874	6.3
שכר נמוך	28,239.9	14.4	26,760	13.8	26,993	14.3
אם	50,450.7	25.6	19,805	10.2	18,652	9.9
אחר	7,971.3	4.1	10,154	5.2	7,831	4.1

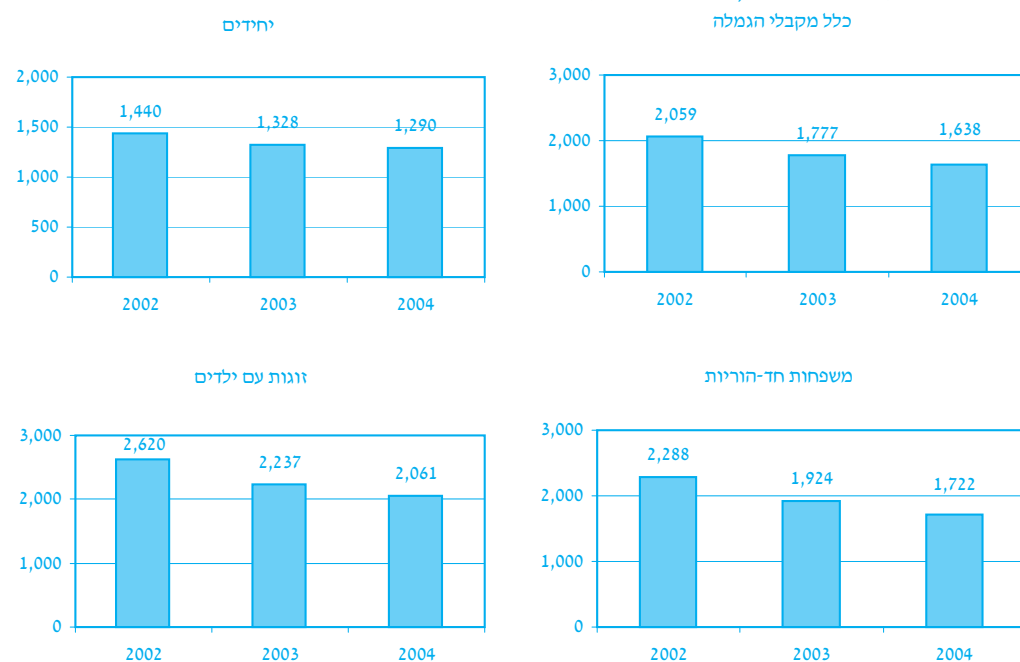
\* כולל מתמכרים.

\*\* ממוסע על 11 חודשים ראשונים.

כאמור, עד ינואר 2004 הושלמה החלת השינויים שהונהגו במבחן התעסוקה, ואלה שינו את מפת עילות הזכאות של המקבלים לגמלה להבטחת הכנסה (ראו לוח מס' 3). ב-2004 כ-60% מהתובעים ובני זוגם היו זכאים לגמלה בעילת דורשי עבודה וכ-10% בלבד בעילת אם (ואב כשמדובר בהורים יחידים) לילדים קטנים שלא מלאו להם שנתיים. ראוי לציין שמגמת העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה הסתמנה כבר מתחילת משבר האבטלה האחרון שפקד את המשק, והשינויים שהונהגו ב-2003 במבחן התעסוקה רק הגדילו את חלקה של קבוצה זו. חלקם של התובעים ובני זוגם שהיו זכאים לגמלה בעילת שכר נמוך נותרה ללא שינוי (כ-14%). בעילת הבלתי ניתנים להשמה נותרו המתמכרים לסמים, והקבוצה של הבלתי ניתנים להשמה מפאת גיל "נעלמה" לחלוטין, שכן כל חבריה חויבו במבחן תעסוקה והם מסווגים כדורשי עבודה. בעילה של בלתי ניתנים להשמה לצמיתות נותרו רק תובעים ובני זוגם מעל גיל 55. מאחר שבקבוצה זו לא יסווגו יותר מצטרפים חדשים, היא תלך ותיעלם עם הזדקנות חבריה.

**תרשים ג': הגמלה להבטחת הכנסה בממוצע למקבל, לפי הרכב משפחה, 2004-2002**

(ש"ח לחודש, מחירי 2004)



בעקבות שינויי החקיקה בשנים 2002-2003 עלה בהדרגה השיעור של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל מכ-23% ב-2002 לכ-35% ב-2004. המשפחות החד-הוריות (זכאיות קודמות או בנות 55 ויותר) שלהן שולמה גמלה בשיעור המיוחד היו 28% מכלל המקבלים ב-2004 לעומת כ-33% ב-2002, כאשר רק כ-4% מתוכן הן בנות 55 ויותר, והן הוסיפו לקבל את השיעור המיוחד שהיה נהוג בטרם קוצצה הגמלה. השיעור המוגדל שולם לכ-38% מכלל המקבלים ב-2004 (לעומת כ-43% ב-2002): קצת יותר ממחציתם (53%) היו בני פחות מ-55, ולפיכך קיבלו גמלה בשיעור המוגדל המקוצץ, ולכמחציתם מלאו 55 שנה והם קיבלו את הגמלה בשיעור המוגדל ה"לא מקוצץ". מגמות אלו, יחד עם השינויים בהרכב האוכלוסייה, השפיעו גם על סכום הגמלה הממוצעת למקבל (זאת נוסף על כך שהקיצוץ בגמלה ביוני 2003 בא לידי ביטוי מלא ב-2004). תרשים ג' מציג את הקצבה הממוצעת לכלל המקבלים ולפי הרכב המשפחה. ב-2004 נמשכה הירידה הריאלית בגמלה הממוצעת בשיעור של כ-8%, והירידה המצטברת מאז 2002 הסתכמה ב-20%. הגמלה הממוצעת למשפחות החד-הוריות צנחה ב-2004 בשיעור ריאלי של כ-11% ובכ-25% בהשוואה ל-2002.

אחד מהנושאים המעוררים עניין לאחר החקיקה החדשה נוגע לשינויים בשיעור העובדים מכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה וברמת שכרם. הנתונים המוצגים בלוח מס' 4 מורים שבמהלך יישום החקיקה נצפתה ירידה במספר המשפחות העובדות ובשיעורן מכלל המקבלים, אך יציבות יחסית ב-2004. מספר המשפחות שלהן הכנסה מעבודה ירד מכ-42.5 אלף במארס 2003 לכ-35.9 אלף בנובמבר 2003, ושיעור העובדים בכלל המקבלים ירד מכ-28.5% לכ-22%, בהתאמה. ב-2004 גדל במעט מספר המשפחות העובדות – לכ-36.9 אלף, שהם כ-25% מכלל המקבלים. שיעור העובדים מכלל המשפחות החד-הוריות נותר כמעט ללא שינוי לפני החקיקה ולאחריה ברמה של כ-39%-40% – זאת למרות שהזכאות לגמלה נשללה מכ-4,500 נשים – אך שב ועלה לכ-42% במוצע ל-2004. לעומת זאת ירד מספר הזוגות עם ילדים שלהם הכנסה מעבודה בכ-2,000 משפחות, וכן ירד שיעור העובדים מכלל הזוגות עם ילדים שקיבלו גמלה – מכ-27% לפני החקיקה לכ-21% לאחריה. שיעור זה עלה במעט ל-24% ב-2004. להערכתנו, הירידה במספר הזוגות עם ילדים במהלך יישום החקיקה ב-2003 נבעה, ולו בחלקה, מחיוב האמהות לילדים קטנים מעל שנתיים לעמוד במבחן התעסוקה. הנתונים על רמת השכר של המשפחות העובדות בלוח מס' 4 מעידים שבהשוואה למצב לפני יישום החקיקה (מארס 2003), ב-2004 ירד חלקן של

המשפחות שלהן הכנסה מעבודה העולה על 3,000 ש"ח בכלל המשפחות העובדות – מכ-25% ל-17%, בהתאמה. התפתחות זו בולטת בקרב המשפחות החד-הוריות (מכ-30% לכ-22%, בהתאמה) ובקרב הזוגות עם ילדים (מכ-40% לכ-28%, בהתאמה). יוצא אפוא שב-2004 ליותר משפחות עובדות הייתה הכנסה מעבודה ברמה נמוכה יחסית. ייתכן כי נוסף על העובדה ששינויי החקיקה הביאו ליציאתן מהמערכת או מנעו את כניסתן של משפחות עובדות עם הכנסה "גבוהה" יחסית, אלו שהחלו לעבוד בעת שהותם במערכת הצליחו למצוא עבודות שהשכר בצידן נמוך למדי.

**לוח מס' 4: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסה מעבודה, לפי רמת ההכנסה, לפני החקיקה ולאחריה**

שיעור העובדים, לפי רמת הכנסה*						שיעור העובדים	מספרים מוחלטים	
עד 1,000	1,000-1,500	1,500-2,000	2,000-3,000	3,000-3,500	יותר מ-3,500			
<b>מארס 2003</b>								
16.2	21.1	18.3	19.1	11.3	14.1	26.5	42,563	סך הכול
38.2	32.4	20.1	9.1	0.2	0.1	14.8	8,726	יחיד
11.0	19.1	18.2	21.3	11.5	18.9	39.7	21,088	יחיד עם ילדים
22.8	38.1	16.2	15.3	5.6	1.9	23.8	2,279	זוג
6.8	12.0	17.2	23.7	21.5	18.8	26.7	10,470	זוג עם ילדים
<b>נובמבר 2003</b>								
20.4	21.6	20.5	19.0	9.4	8.9	24.0	35,892	סך הכול
40.9	29.6	20.6	8.9	0.1	-	13.7	8,447	יחיד
14.9	20.2	21.0	21.6	10.8	11.6	39.9	17,097	יחיד עם ילדים
27.3	34.0	16.5	15.5	3.2	1.5	23.4	2,120	זוג
8.7	13.9	20.3	24.9	17.8	14.4	23.3	8,228	זוג עם ילדים
<b>**2004</b>								
21.6	21.4	20.6	19.3	8.7	8.3	25.3	36,867	סך הכול
43.3	28.7	19.7	8.2	0.1	-	14.5	8,697	יחיד
15.6	19.3	21.2	22.3	10.5	11.2	41.7	17,600	יחיד עם ילדים
29.5	35.0	15.7	14.9	3.7	1.1	24.1	2,156	זוג
9.8	14.7	21.6	25.4	15.6	12.9	24.5	8,414	זוג עם ילדים

\* התפלגות העובדים לפי רמת הכנסה בכל הרכב משפחה.

\*\* מבוסס על 11 חודשים ראשונים.

### 3.4 אתגרים וסיכונים בראי של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה

תוכניות להשמה בעבודה של מחוסרי תעסוקה, ובמיוחד התוכניות הקרויות מ"רווחה לעבודה" הציבו לעצמן כמה יעדים, שבדרך כלל משולבים זה בזה, אם כי בכל תוכנית מודגשים יעדים מרכזיים שהשגתם נמצאת בעדיפות גבוהה יותר. היעד המרכזי של תוכניות אלו הוא שילוב בעבודה בשוק הטבעי, בהתאם ליכולתו ולמצב בריאותו של הפרט. ההשלכות של המעבר מחוסר תעסוקה לעבודה על הפרט והמשק ידועות לכול: הגברת העצמאות הכלכלית של הפרט וחיזוק תחושת אחריותו לפרנסתו ולפרנסת משפחתו בצד הגדלת רווחתו הפסיכולוגית. במקביל, הסיוע שניתן למחוסרי תעסוקה או לנתמכים להשתלב במעגל העבודה עשוי להרחיב את התעסוקה במשק ולצמצם את ההוצאה הציבורית על גמלאות.

האתגרים העומדים לפני מתכנני תוכנית "מרווחה לעבודה" הם לא רק בעצם השילוב בעבודה אלא גם באיכות העבודה – השכר שבצידה, היקף המשרה, היציבות התעסוקתית והתאמת סוג העבודה לכישורים וליכולות התעסוקה כמו גם למצב הבריאות הפיזית והנפשית. מאחר שתוכניות מרווחה לעבודה מטפלות באוכלוסיות חלשות בהשכלתן ובבריאותן, בתוכניות שהונהגו במדינות רבות מושם דגש על שדרוג ההון האנושי – במטרה להגדיל את סיכויי ההשתלבות בעבודה והקידום בשכר – וכן על כללים ומנגנוני אבחון להתאמת העבודה למצב הבריאות של הפרט. הטיפול באוכלוסיות חלשות – ובייחוד בתוכניות עם כללי פעולה מחמירים – מחייב גם שמירה על כבודו של הפרט ואפשרות לבחירה בגבולות מקובלים. במקרים רבים, שבהם השתתפות פעילה ומלאה בתוכנית היא תנאי לקבלת גמלת קיום, על מתכנני התוכנית ומבצעייה לדאוג שמעמדו החלש של מקבל הגמלה לא ינוצל בידי מפעילי התוכנית, ובייחוד כאשר אלה פועלים למטרות רווח.

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה אושר בכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004, כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים ממועד הפעלתו הלכה למעשה. החוק משקף את התפיסה שגובשה בוועדת תמיר, אם כי כמה ממרכיביו עומדים בניגוד להמלצות הוועדה. בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית שמטרתה "לקדם שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות, וכל זאת כדי לאפשר להם לעבור

מתלות בגמלאות לעצמאות כלכלית". החוק פירט את מרכיבי תוכנית ההשבה לעבודה, את אוכלוסיית המשתתפים ואת הקמתם של מרכזי תעסוקה בידי מפעילים פרטיים. התוכנית תופעל בכמה אזורים בארץ שבהם מרכזי התעסוקה יחליפו את שירות התעסוקה, האמון כיום על ביצוע מבחן התעסוקה כתנאי לקבלת גמלה להבטחת הכנסה. החוק קבע עוד כי ביצוע התוכנית הניסיונית ילווה במחקר הערכה.

המשתתפים בתוכנית לפי החוק הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "דורשי עבודה" או "שכר נמוך". מתכנני יעדי תעסוקה שיוצבו במרכזי התעסוקה הם אלה שיהיו מופקדים על ההשמה בעבודה ועל מתן הסיוע הנדרש וכן על בניית תוכנית אישית לכל משתתף. בשלב ראשון על המשתתף להשתלב בעבודה – אם בכוחותיו או בסיוע של מתכנן יעדי התעסוקה. אם המשתתף לא השתלב בעבודה או מצא עבודה חלקית, על מתכנן יעדי התעסוקה לבנות בעבורו תוכנית אישית כדי לקדם את יכולתו וסיכוייו להשתלב בעבודה. התוכנית האישית תכלול פעילות שבועית של 30-40 שעות ובה כלולות – נוסף על עבודה במשרה חלקית הפחותה ממכסת שעות זו – פעילויות שונות לקידום השילוב בעבודה. התוכנית עשויה לכלול הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, סדנאות לחיפוש עבודה וכן עבודה מעשית כדי לרכוש הרגלי עבודה. עבודה יכול שתהא עבודה בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת – אך רק בגופים שלא למטרות רווח או בפרויקטים מיוחדים של גופים ציבוריים.

במטרה לקדם את ההשתלבות בעבודה, מרכזי התעסוקה אמורים לסייע ולדאוג להסרתם של חסמים נוספים ליציאה לעבודה באמצעות שירותים תומכי עבודה: סיוע בטיפול ובשמירה על ילדים קטנים, תשלום נסיעות למקום העבודה וכן גם תשלום סובסידיה למעסיקים שיקלטו עובדים.

קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נותרת בסמכות המוסד לביטוח לאומי, אך על פי אישור מתכנן יעדי התעסוקה שהמשתתף אכן עמד בתוכנית שהוכנה בעבורו. אי עמידה במלוא התוכנית או בחלקה כרוכה בשלילת גמלה לחודש, וסירוב לקבל עבודה – בחודשיים. החוק דאג גם להגן על מקבלי הגמלה, ומי שיראה את עצמו נפגע מהחלטות מתכנן יעדי התעסוקה רשאי לערער לפני ועדת ערר.



במסגרת ההיערכות לביצוע החוק, נקבעו במהלך 2004 אזורי הניסוי ונבחרו על פי מכרז התאגידים מחו"ל ומישראל שיפעילו את מרכזי התעסוקה. במכרזים ובחוזים שנחתמו עם הזכיינים הוגדרו חובות המפעילים וזכויותיהם, דרכי העבודה ושיטת התגמול. כמו כן, משרדי הממשלה (תמ"ת ואוצר) והמוסד לביטוח לאומי נערכו לבניית המערכות הממוכנות ולהעברת המידע הנדרש לקביעת הזכאות לגמלה, למחקר ולניהול הפיננסי של הניסוי.

ועדת האזורים (שהרכבה קבוע בחוק) בחרה ארבעה אזורי ניסוי:

- נצרת, נצרת עלית ועין מאהל
- חדרה, אור עקיבא, פרדס חנה, כפר קרע ובאקה אל גרבייה
- ירושלים
- אשקלון ושדרות

שיטת התגמול של מפעילי המכרזים היא נקודת מפתח לאסטרטגיה שאותה ינקטו המפעילים, לא רק בכל הקשור להשגת יעדי התוכנית אלא גם לסיכונים הכרוכים בה. שיטת התגמול שהציע משרד האוצר אומצה עם תיקונים קלים בידי ועדת גדיש<sup>5</sup>, והיא אינה תואמת את המלצת ועדת תמיר. השיטה כוללת שלושה מרכיבים:

\* החזר של הוצאות הקמה (עד כ-10 מיליון ש"ח למכרז) ושל הוצאות תפעול הכוללות גם את ההוצאה להכשרה מקצועית (עד כ-35 מיליון ש"ח למכרז), וזאת שלא על פי דיווח והוכחה.

\* החזר הוצאות עבור שירותים תומכי עבודה – סידורי שמירה על ילדים, נסיעות וסובסידיה למעסיקים (עד לסכום של כ-23 מיליון ש"ח למכרז) – לפי דיווח והוכחה. הסובסידיה למעסיק מוגבלת בהיקף ובסכום שלא יעלה על מחצית שכר המינימום. **ואולם**, המפעיל יזכה לרווח של 5% מסכום החיסכון על ההוצאות לשירותים תומכי עבודה.

<sup>5</sup> שיטת התגמול אינה כלולה בחוק, ובהתאם להחלטת ועדת הכספים של הכנסת מונתה ועדה בראשותו של יעקב גדיש לבחון את שיטת התגמול.

\* הרווח למפעילים ייקבע על בסיס שני מדדי הביצוע הבאים :

◀ שיעור מסוים מהחיסכון העולה (בממוצע לתקופת ההפעלה) על 30% מההוצאה על תשלומי הגמלה בסמוך לתחולת הפעילות. יעדי החיסכון הנדרשים עולים בהדרגה – מכ-13% ברבע הראשון לפתיחת המרכז לכ-30% ברבעון הרביעי ולכ-35% בסוף התקופה בתום שנתיים. הרווח על החיסכון בהוצאה מעבר ליעדים שנקבעו יהיה כ-50% בטווחים הרלוונטיים. כדי להרוויח בשיטה זו, המפעיל צריך, למשל, לצמצם את ההוצאה על המלאי ב-30% ולשאת עליו את מלוא החיסכון של המצטרפים החדשים.

◀ בונוס על סגירת תיקים, כאשר תיק סגור הוא תיק שלא שולמה בו גמלה במשך 6 או 9 חודשים לפחות.

הצירוף של מבחן תעסוקה נוקשה ושל העברת הסמכות לאשר עמידה במבחן תעסוקה (שהוא תנאי לקבלת גמלה) משירות התעסוקה לגופים פרטיים השואפים להשיא (למקסם) את רווחיהם, טומן בחובו סיכונים להחטאת המטרות העיקריות של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. מאחר שמדובר בתוכנית ניסיונית למטרות למידה, הפקת לקחים וגיבוש מדיניות לעתיד, על המופקדים על המעקב (המינהלי והמחקרי) אחר ביצוע החוק מוטלת החובה לאתר את מוקדי הסיכונים שבתוכנית ובשיטת התגמול של המפעילים את מרכזי התעסוקה.

שיטת התגמול של מפעילי המרכזים בישראל היא חריגה בעולם התוכניות להשמה בעבודה שהונהגו במסגרת המדיניות מ"רווחה לעבודה" במדינות אחרות, ובמיוחד בארה"ב. מסקירה רחבה של שיטות תגמול בארה"ב לא נמצאה מדינה (לרבות ויסקונסין) או מחוז שאימצו את השיטה שהציע משרד האוצר, ובמיוחד בנוגע לקביעת הרווח בהתאם ליעדי חיסכון בתשלומי הגמלאות ולהיעדרו הכמעט מוחלט של תגמול לפי מדדים של תהליכים ותוצאות הקשורים להשמה בעבודה. דוגמאות לשיטות תגמול לפי יעדים בתוכניות שהונהגו בארה"ב מובאות בתיבה 3ב'. בבסיס השיטה שבה מתגמלים את המפעילים על מרכזי התעסוקה עומדות שתי מטרות: הפחתת ההוצאה על קצבאות והגדלת מספר התיקים הסגורים לפרק זמן מסוים. היעד של חיסכון בשיעור ממוצע של כ-30% כתנאי

לרווח אינו קל להשגה, ולפיכך מתעורר החשש שהמפעיל יקשה על משתתפי התוכנית ובכך גם יגרום לנשירתם, מבלי שאלה שנשרו שולבו בעבודה. למפעיל המשיא את רווחיו יש גם תמריץ לצמצם בהוצאות התפעול על חשבון איכות השירותים שניתנים במרכז, ובייחוד כשמדובר בהכשרה מקצועית, הכלולים בהוצאות התפעול המוחזרות במלואן ללא דיווח והוכחה ובהוצאות על שירותים תומכי עבודה, שכן הוא זוכה ל-5% מהחיסכון בהוצאות אלו. חיסכון בהוצאות יכול שיושג גם באמצעות שימוש מופרז בהפניית המשתתפים לשירות בקהילה, ובייחוד לאחר שהמפעיל הגיע למסקנה שקלושים הסיכויים שהמשתתף ישתלב בעבודה בשוק הטבעי.

מאחר שהתגמול אינו נוגע להיקף המשרה, הוא עלול להמריץ את המפעילים לשלב מקבלי גמלה במשרות חלקיות – ובייחוד יחידים וזוגות עם ילדים ששני בני הזוג חייבים במבחן התעסוקה. התבוננות ברמת ההכנסה השוללת גמלה להבטחת הכנסה להרכבי משפחה אלה מלמדת שבעבודה בהיקף חלקי וברמת שכר מינימום (בהתאם לחלקיות המשרה) יש כדי לשלול זכאות לגמלה. השמה במשרה חלקית אינה עולה בקנה אחד עם מטרות החוק, האומר שיש למצות את כושר ההשתכרות. הבונוס על תיקים סגורים לא מוגבל להשמה בעבודה וגם אינו קשור בהכרח לתרומתו של המפעיל בהשמה בעבודה. התיק יכול להיות סגור גם במקרה שמקבל הגמלה לא הגיע למרכז ומצא עבודה בכוחות עצמו או במקרה שמקבל הגמלה נשר מהתוכנית ונותר ללא עבודה. הבונוס גם ממריץ להשים בעבודות זמניות לפרקי זמן יחסית קצרים. תופעת ה"דלת המסתובבת" – משתתפים החוזרים למערכת הרווחה לאחר פרק זמן מסוים או החלפת עובדים קיימים במשתתפים בתוכנית – מוכרת בתוכניות מרווחה לעבודה. תופעה זו עלולה להתחזק לאור השתתפותן של חברות כוח אדם בהפעלת המרכזים ולנוכח העובדה שהמרכז אינו מנוע מלהיות גם המעסיק של המשתתף. במטרה להשיא את רווחיהן, חברות כוח האדם שהן שחקן מרכזי בשוק העבודות הזמניות ידחקו עובדים שכבר מועסקים בחברה או שיסיטו עבודות לאזורי הניסוי. במדינות מסוימות (כמו Palm Beach) התמודדו עם אפקט ה"דלת המסתובבת" באמצעות מדדי תעסוקה כמו מספר הנכנסים **נטו** למעגל העבודה באזור התוכנית או מספר החזרות למערכת הרווחה.

### תיבה 3ב'

#### שיטות תגמול ויעדי ביצוע – דוגמאות מארה"ב<sup>1</sup>

בחירת שיטת התגמול של מפעילי מכרזים בארצות הברית נעשית בדרך כלל מתוך ארבע שיטות חלופיות הנותנות בידי הגוף הציבורי יכולת להבטיח יישום הולם של התוכנית בהתאם ליעדים, למטרות ולתנאים השוררים באתר המסוים שבו היא מופעלת. בתיבה זו נציג את ארבע החלופות, נפרט אילו מדדי ביצוע הגוף הציבורי יכול לאמץ במטרה להדק את הפיקוח על קיום ראוי של החוזה, ולבסוף נסכם בטבלה באילו מדדים בחרו הרשויות בשישה אתרים נבחרים ברחבי ארצות הברית.

להלן ארבע שיטות התגמול העיקריות:

**תגמול על בסיס ביצוע טהור:** על פי שיטה זו מתוגמלים הזכיינים רק לאחר שעמדו ביעדים שנקבעו בחוזה. במקרה של תגמול על בסיס ביצוע טהור, התשלום הוא פונקציה של **מספר** המשתתפים שהגיעו לרמה מסוימת של הישגים או נקודות תשלום<sup>2</sup>, **שיעור** המשתתפים שהגיעו לרמה מסוימת של הישגים או נקודות תשלום או **שניהם גם יחד**.

**תגמול על בסיס החזרי הוצאות:** בחוזים המתגמלים את המפעיל לפי שיטה זו גובה התגמול תלוי בהוצאות המפעיל בלבד. בשיטה זו נהוג להגביל את הוצאותיו של המפעיל באמצעות תקציב מאושר, כדי להפחית את התמריץ העומד בפניו ולספק שירותים שאינם נחוצים או שאינם יעילים. בחלק מהחוזים המבוססים על החזר הוצאות נקבעים יעדים ומטרות, אולם השגתם אינה תורמת דבר לתשלום המגיע למפעיל.

**תגמול על בסיס תשלום קבוע:** התשלום למפעילים החתומים על חוזה מסוג זה נתון וידוע מראש, ללא כל קשר לביצועיו או הוצאותיו בפועל. כפי שחל במקרה של חוזים על בסיס החזר הוצאות, גם בחוזים מן הסוג הזה ניתן להוסיף יעדים ומטרות, ובלבד שלא יהיו כרוכים בתשלום נוסף.

**תגמול המשלב בתוכו שיטות שונות:** חוזים המתגמלים בשיטה זו משלבים מרכיבים של חוזים על בסיס ביצוע עם חוזים על בסיס החזרי הוצאות או לחילופין תשלום קבוע. אופיו

<sup>1</sup> הוכן בידי ג'דעון מאור שביט.

<sup>2</sup> נקודות תשלום היא מעין אבן דרך שהשגתה מזכה את המפעיל בתגמול.

של החוזה נקבע בעיקר על פי חלקו של התגמול על בסיס ביצוע מתוך סך התשלום שהמפעיל זכאי לו.

הרוב המכריע של החוזים בארצות הברית הם על בסיס תשלום קבוע. חוזים על בסיס החזרי הוצאות מופיעים ביותר מ-60% מהמדינות בארצות הברית (ובכל מדינה לפחות חצי מהחוזים הם על בסיס זה), ואילו חוזים על בסיס ביצוע טהור מופיעים בפחות מ-20% מהמדינות בארצות הברית. חוזים המשלבים החזרי הוצאות עם בסיס ביצועי מופיעים ב-2% מהמדינות בארצות הברית.

יישום חוזה לשירותי השמה בין המפעיל הפרטי למעסיקו הציבורי תלוי במידה רבה במדדי הביצוע הכלולים בו. מדדי ביצוע למפעיל נחלקים לשני סוגים: מדד תוצאות ומדד של תהליכים. מדד התוצאות מתמקד בפירות שקצרו משתתפי התוכנית הנהנים משירותיו של המפעיל. מדד זה כולל תעסוקה של המשתתפים, משך השהות שלהם בעבודה וגובה השכר בעבודה. ניתן לכלול במסגרת מדד זה גם תוצאות ביניים כמו השתתפות בהכשרה מקצועית. מדד התהליך ממוקד בשאלה האם וכיצד מועבר השירות הדרוש למשתתפי התוכנית. מדד זה כולל בחינה של מספר הנרשמים לתוכנית, הערכת המשתתפים, דיוק בהשמה ואפילו בדיקת מספר האנשים בצוות ההפעלה של התוכנית.

להלן רשימה של מדדים לדוגמה:

#### מדדי ביצוע:

- \* שיעור המשתתפים שהועסקו במשרה מלאה (בשוק הטבעי) בתום שנה מכניסתם לתוכנית (למשל, 20% מהמשתתפים).
- \* זמן השהות בעבודה (למשל, 30, 90, 180 ו-270 יום).
- \* צמיחת השכר בתעסוקה (למשל, 2% בשנה הראשונה ועוד 2% בשנה שאחריה).
- \* על הכנסת המשתתפים להגיע ל-70% מקו העוני בתום שנה מכניסתם לתוכנית.

#### מדדים של תהליכים:

- \* סיום תהליך הטיפול במשתתף חדש בפחות מ-30 יום.
- \* הפניה מדויקת של המשתתף לפעילות המתאימה לו.
- \* טיפול בתלונות וערעורים בתוך פחות מ-30 יום.
- \* מספר המשתתפים המטופלים בידי מנהל מקרה (case manager) אחד.

**מדדי ביצוע המופיעים בחוזהם של שישה אתרים נבחרים\*\***

מיקום	סוג החוזה	סך מדדים בחוזה	מדדי תוצאות	מדדים של תהליכים
Delaware	שירות השמה	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר מועסקים*</li> <li>- שהות של 90 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- העסקה בהיקף של משרה מלאה במשך 90 יום או יותר.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר המצטרפים לתוכנית*</li> <li>- הפניה לתוכנית סיוע לאחר קבלה לעבודה</li> </ul>
Delaware	תוכנית סיוע לאחר קבלה לעבודה	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30 ימי העסקה (לאחר ההרשמה לתוכנית)*</li> <li>- שהות של 90 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- שהות של 180 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- שהות של 270 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- שהות של 360 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- העסקה במשרה מלאה במשך 180 יום לפחות (המדידה תבוצע לאחר 180 הימים הראשונים)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר המצטרפים לתוכנית</li> </ul>
Hennepin	מרווחה לעבודה	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- שיעורי השתתפות (כמוגדר במערכת המדדים הפדראלית)</li> <li>- מספר מועסקים שכר ממוצע</li> <li>- שכר ממוצע במשרות לא מסובסדות</li> <li>- שהות של 90 יום לפחות באותו מקום עבודה</li> <li>- שהות של 180 יום לפחות באותו מקום עבודה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר הנרשמים לתוכנית או מספרם של הנעשים בתוכנית</li> </ul>

מדידים של תהליכים	מדדי תוצאות	סך מדדים בחוזה	סוג החוזה	מיקום
- מספר המצטרפים לתוכנית*	- מספר מועסקים* - שיעור השתתפות בקרב משפחות חד הוריות* - שיעור השתתפות בקרב משפחות עם שני הורים* - מספר המקרים שבהם ראש משק הבית עומד בדרישות תעסוקה	5	מרווחה לעבודה	Lower Rio Grande Valley
- השלמת תוכנית העסקה והערכה במלואה*	- מספר מועסקים* - שהות של 90 יום לפחות באותו מקום עבודה* - שהות של 180 יום לפחות באותו מקום עבודה* - שהות של 365 יום לפחות באותו מקום עבודה* - השלמת השכלה או הכשרה מקצועית*	6	שירות תעסוקה	Palm Beach
- שביעות הרצון של מקבלי השירות - תהליכים שהושלמו בתוך 30 יום לכל היותר - דיוק בהגדרת הקצבה - דיוק בהפניה לתוכנית תעסוקה - הפעלת עונשים בתוך 10 ימים לכל היותר - טיפול בתלונות בתוך 30 יום לכל היותר - העברת המידע שלפיו נקבע גובה הקצבה לידי הגוף הציבורי למטרות בדיקה בתוך 3 ימים מיום קבלתו		7	קביעת זכאות להבטחת הכנסה (TANF)	Palm Beach

מיקום	סוג החוזה	סך מדדים בחוזה	מדדי תוצאות	מדדים של תהליכים
San Diego County	מרווחה לעבודה	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- שיעור השתתפות בקרב משפחות חד הוריות</li> <li>- שיעור השתתפות בקרב משפחות עם שני הורים</li> <li>- מספר מועסקים*</li> <li>- שהות של 30 יום לפחות באותו מקום עבודה</li> <li>- שהות של 90 יום לפחות באותו מקום עבודה</li> <li>- שהות של 180 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- גידול בממוצע השכר לשעה</li> <li>- מספר תיקי הבטחת הכנסה שנסגרו בעקבות <b>כניסה למעגל העבודה*</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- השלמת פירוט אומדנים</li> <li>- השלמת פירוט הערכות המשתתפים</li> <li>- עידוד השתתפות בפעילות לחיפוש עבודה</li> <li>- חתימה על תוכנית מסעד לעבודה</li> </ul>
Wisconsin	מסעד לעבודה	+ 20 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר מועסקים*</li> <li>- שהות של 30 ו-180 יום לפחות באותו מקום עבודה*</li> <li>- השתתפות בפעילויות מתאימות*</li> <li>- השתתפות בהרחבת השכלה*</li> <li>- השלמת כל הפעילות שקשורה להשכלה*</li> <li>- הכנסה מתעסוקה*</li> <li>- הכנסה ממוצעת במגמת עלייה</li> <li>- שכר במהלך ולאחר ההשתתפות בתוכנית</li> <li>- שיעור המשתתפים שחזרים לתוכנית- מספר בני ה-18 עד 19 הלומדים במסגרת של בתי ספר</li> <li>- אופציה:</li> <li>- זכאות לקצבת בריאות (Health benefit)*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מספר המשתתפים המטופלים בידי case manager אחד</li> <li>- הכשרת הצוות נותן השירות*</li> <li>- השלמת פירוט הערכות המשתתפים</li> <li>- השלמת בקשות נוספות*</li> <li>- השלמת דוחות כספיים במועד</li> <li>- היצמדות לחוזה ללא צורך בתוכניות תיקון</li> <li>- שביעות רצונם של המשתתפים</li> <li>- שיעור המשתתפים שקיבלו שירותים המופנים לחסמים בכניסה למעגל העבודה</li> <li>- מספר המשתתפים שאינם זכאים לתמיכה</li> <li>- רמת התמיכה לאחר קבלה לעבודה</li> <li>- אופציה:</li> <li>- חוזה משני עם ארגון הפועל על בסיס אידיאולוגי</li> <li>- זכאי לשירותי ליווי משפטי לנכים.</li> </ul>

\* מזד המשפיע על גובה התגמול.

\*\* ראו: S. McConnell, A, Burwick, I, Perezj Johnson, P. Winston, Privatization in Practice Case Studies of Contracting for TANF Case Management Final Report, Mathematica Policy Research, March 2003.



### 3.5 נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או זה 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 אשה 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 לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, וב-2004 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – בשיעור של כ-5% לאחר ירידה בכ-8% ב-2003. ב-2004 שולמו דמי מזונות לכ-24.6 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה. ב-2004 עמד תשלום המזונות על 1,332 ש"ח לחודש בממוצע לאשה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2004 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-72% מהן היו גרושות, כ-24% חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-4%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-82%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-6% 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 נותרו ללא שינוי ב-2004. 70% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, וכ-42% מבין המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 44% בכלל הנשים באוכלוסייה). מבין הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי התקנות, 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב וכ-22% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק, אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח מס' 6). ב-2004 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 37% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-17% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כמחצית מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

**לוח מס' 5: נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2004-1985**

שנה	מצב משפחתי				סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרופה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
1985	3.9	10.9	47.8	37.4	100.0	7,494
1990	3.3	9.5	50.1	37.1	100.0	12,910
1995	3.5	8.4	59.5	28.6	100.0	17,252
2000	3.1	6.6	65.3	24.9	100.0	24,709
2001	3.5	6.2	66.5	23.8	100.0	26,294
2002	3.4	6.0	68.1	22.5	100.0	27,956
2003	4.0	6.4	71.2	18.4	100.0	25,789
2004	4.4	7.0	72.1	16.5	100.0	24,596

לוח מס' 6: נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים),  
2004-1985

סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול		שנה
לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים	
	בהפחתה	מלא			
88.9	7.0	4.1	100.0	7,494	1985
78.8	12.5	8.7	100.0	12,910	1990
78.6	15.8	5.6	100.0	17,252	1995
80.8	15.5	3.7	100.0	24,709	2000
84.1	13.2	2.6	100.0	26,294	2001
80.4	16.2	3.4	100.0	27,956	2002
71.1	22.7	6.2	100.0	25,789	2003
71.5	22.3	6.2	100.0	24,596	2004

לוח מס' 7: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2004-1985

עבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פסקי דין	לפי התקנות			
			מופחת	מלא		
21.2	17.3	18.0	25.8	52.6	19.8	1985
22.1	18.3	18.8	19.7	40.8	20.8	1990
20.9	17.7	18.4	17.9	40.1	19.6	1995
20.5	17.3	18.4	17.6	41.3	19.1	2000
20.7	17.9	18.9	18.9	44.0	19.5	2001
22.3	18.5	19.7	19.9	44.3	20.6	2002
21.7	14.6	18.0	16.3	37.6	18.8	2003
22.0	15.0	18.2	16.7	37.1	19.0	2004

מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-15% 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.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית 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. זאת כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2004 כ-7,900 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה, זאת לעומת כ-8,800 ב-2003 ו-12,200 ב-2002. ב-2002 הן היוו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-33% ב-2004. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

## פרק 4

### גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

ז'ק בנדלק  
אביבה גייבל

## 4.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקהם), מעובדים עצמאים, ממבוטחים לא-שכירים אחרים וממי שאינם עובדים – בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה "שיפוי אוצר", והוא חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי<sup>1</sup>.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנים 2002-2004 הגבייה מן הציבור היתה נתונה לתנודות שהן מעבר לתנודות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, וזאת עקב השינויים התכופים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות<sup>2</sup>. בהשוואה ל-2003, הגבייה ב-2004 הושפעה משינויי החקיקה הבאים:

א. החזרת התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח ביולי 2003 (לאחר שבוטלה ביולי 2002) באה לידי ביטוי חלקי בגבייה של 2003, אך לידי ביטוי מלא בגבייה של 2004.

<sup>1</sup> שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום המעסיקים מופיע בלוח שיעורי הביטוח, אך גם מעוגן בסעיף 32 לחוק, המתייחס לכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

<sup>2</sup> במסגרת מדיניות זו הונהגו מספר שינויי חקיקה: ביטול שירות מילואים כענף ביטוח (ינואר 1995), שלווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח; הנהגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובמס מקביל והנהיגה שיעור מופחת לשכירים בעבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שהטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות אחוז (פברואר 1995) כנגד שיפוי האוצר; ביטולו המוחלט של המס המקביל (ינואר 1997), שלווה בהעלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים ובהקטנת שיפוי האוצר; קביעת שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר המינימום כהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור שכירים (אפריל 1999); העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לעובד השכיר ולעצמאי, על חלקו כעובד, מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו, אך לא על חלקו של המעסיק (ינואר 2000); העלאת שיעור דמי ביטוח לאומי המוטלים על המעסיקים והעצמאים בנקודות אחוז אחת כנגד הורדת שיפוי האוצר בנקודות אחוז אחת (יולי 2002); ביטול תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובריאות לאוכלוסיית השכירים והלא-שכירים כאחד (יולי 2002); הקטנת השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטלים על העובד השכיר ובמקביל העלאת השיעור הרגיל (יולי 2002); החזרת התקרה ל-5 פעמים השכר הממוצע לשכירים (חלקו של עובד ומעסיק) ולעצמאים (חלקו כעובד וכמעסיק) (יולי 2003).

ב. במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) התקבל גם תיקון שלפיו חויבו דמי הפגיעה המשולמים לנפגעי עבודה בדמי ביטוח לאומי.<sup>3</sup> גם תיקון זה בא לידי ביטוי מלא ב-2004.

ג. השוואת שיעור דמי ביטוח בריאות המוטלים על אנשי צבא קבע לשיעור המנוכה משכרו של העובד, שהתקבלה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003 בתחולה מינואר 2003. עד מועד זה, אנשי צבא הקבע שילמו שיעור נמוך יותר של דמי ביטוח בריאות. היישום הלכה למעשה החל ביוני 2003 והגבייה בעבור המחצית הראשונה של שנה זו התקיימה רק ב-2004.

ד. במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 התקבל תיקון חוק שלפיו מקבלי פנסיה מוקדמת חייבים בדמי ביטוח לאומי ובריאות על מלוא הפנסיה (במקום על מחצית הפנסיה) ובשיעורים המוטלים על העובד – חוץ מדמי ביטוח לאומי לענף אבטלה.

זאת ועוד: מדיניות הממשלה בנוגע לעדכון הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי חלה גם על הפרמטרים של הגבייה; בשנים 2002-2004 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא המדרגות של דמי הביטוח (מדרגת השיעור המופחת והתקרה). הקפאת השכר הממוצע תימשך עד סוף 2005, ומשנת 2006 תעודכן התקרה רק בשיעור עליית המדד במקום בהתאם לשינויים בשכר הממוצע.<sup>4</sup> מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. לוח מס' 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2001-2004 ואת השפעת שינויי החקיקה על היקפה.

בשנת 2004 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-34.3 מיליארד ש"ח: 32.9 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-1.4 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים.

<sup>3</sup> במסגרת חוק זה התקבל גם תיקון החוק המטיל חובת תשלום דמי ביטוח בריאות על עקרות בית (נשים שאינן עובדות מחוץ למשק ביתן). תיקון זה לא יושם עד כה, ובהצעת חוק ההסדרים לשנת 2005 מוצע לבטלו.

<sup>4</sup> על אומדן ההשפעה ארוכת הטווח של ביטול הצמדת התקרה לשינויים בשכר הממוצע במשק ראו תיבה ב' בסקירה השנתית לשנים 2002-2003.

לוח מס' 1: הגבייה מן הציבור בשנים 2001-2004 ואומדן השפעת שינויי החקיקה

א. היקף הגבייה מן הציבור (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2001-2003

2003			2002			2001	
בניכוי שינויי חקיקה	שינויי חקיקה*	בפועל	בניכוי שינויי חקיקה	שינויי חקיקה	בפועל		
30,835	1,440	32,275	29,922	1,456	31,378	29,724	גבייה מן הציבור (ללא שיפוי)
20,104	1,320	21,424	19,228	1,267	20,495	19,147	דמי ביטוח לאומי
							דמי ביטוח בריאות (כולל מגמלאות)
10,731	120	10,851	10,694	190	10,883	10,577	

ב. שיעור השינוי (אחוזים), 2002-2003

2003 לעומת 2002 בפועל				2002 לעומת 2001				
ריאלי		נומינלי		ריאלי		נומינלי		
בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	
-2.4	2.2	-1.8	2.9	-4.8	-0.1	0.7	5.6	גבייה מהציבור (ללא שיפוי)
-2.8	3.5	-2.2	4.5	-5.0	1.3	0.4	7.0	דמי ביטוח לאומי
								דמי ביטוח בריאות (כולל מגמלאות)
-1.6	-0.5	-0.9	-0.3	-4.4	-2.7	1.1	2.9	

\* השפעת החקיקה על היקף הגבייה ב-2003 לעומת 2002.

ג. היקף הגבייה (במיליוני ש"ח) והשינוי בה (באחוזים), 2003-2004

אחוזי שינוי 2004 לעומת 2003				2004			2003			
ריאלי		נומינלי		בניכוי שינויי חקיקה	שינויי חקיקה*	בפועל	בניכוי שינויי חקיקה*	שינויי חקיקה*	בפועל	
בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל							
4.3	2.5	3.8	2.1	32,651	290	32,941	31,444	831	32,275	סך הכול ביטוח
4.2	1.8	3.8	1.4	21,635	87	21,722	20,840	584	21,424	לאומי ביטוח
4.3	3.8	3.9	3.4	11,016	203	11,219	10,604	247	10,851	בריאות

\* השפעת החקיקה על היקף הגבייה בשנת 2003 לעומת 2004.



בשנה זו עלתה הגבייה הישירה מן הציבור בכ-2.5% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של 2.2% ב-2003. לולא שינויי החקיקה שהונהגו באמצע 2003 וב-2004, ושצוינו קודם לכן, הגבייה הישירה מן הציבור ב-2004 הייתה עולה, על פי אומדן, ב-4.3% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-2004 ב-1.8% (לעומת 3.5% ב-2003), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-3.8% (לעומת ירידה של 0.5% ב-2003). לפיכך, חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור עלה מ-33.6% ב-2003 ל-34.1% ב-2004.

היקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג ירד גם ב-2004 והגיע ל-6.31. בחלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים<sup>5</sup> שנגבו מיחידים נמשכה מגמת העלייה והוא עמד על 39.7% ב-2004, לעומת 38.9% ב-2003.

## 4.2 גביית דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע (השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 6,964 ש"ח לחודש ב-2004). השיעור הרגיל מוטל, מינואר 2000, על יתרת ההכנסה עד לתקרה השווה ל-5 פעמים השכר הממוצע על חלקו של העובד השכיר ועל חלקו של העצמאי כעובד, ול-4 פעמים השכר הממוצע על חלקו של המעסיק בעבור עובדו ועל חלקו של העצמאי כמעסיק<sup>6</sup>. כפי שעולה מלוח מס' 2, השיעור המופחת מוענק לכל המבוטחים – השכירים והלא-שכירים – אך לא למעסיק. בעקבות יישום חוק תוכנית החירום הכלכלית ביולי 2002 בוטלה התקרה להכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח לכלל המבוטחים (שכירים ולא שכירים) והועלו שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. דמי הביטוח למעסיק

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> בחודשים אפריל-יוני 2002 התקרה למעסיק הייתה 27,856 ש"ח לחודש, ולעובד שכיר ולעצמאי – 34,820 ש"ח.

עלו מ-4.93% ל-5.93% מההכנסה ובמקביל הופחת שיעור דמי הביטוח שהוטל על הממשלה ל-0.64%. לעצמאי עלו דמי הביטוח ל-6.72% ו-10.62% לשיעור המופחת והרגיל, בהתאמה, והשיעור המוטל על הממשלה הופחת ל-0.56%. השינויים בשיעורי דמי הביטוח לא הוגבלו בזמן, ואילו ביטול מגבלת ההכנסה המרבית עוגן בהוראת שעה עד סוף דצמבר 2003, אך מגבלת התקרה הוחזרה בטרם פג תוקפה של הוראת השעה. במסגרת החוק להבראת המשק הישראלי (יוני 2003) חזרה התקרה לרמה של 5 פעמים השכר הממוצע, לשכירים ולעצמאים כאחד (ללא הבחנה בין חלקו של העצמאי כעובד או כמעסיק).

### לוח מס' 2: שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, 2002-2004

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי				
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת		שיעור רגיל		
		01.07.03	01.01.02	01.07.03	01.01.02	
3.1	4.8	7.97	8.06	12.15	12.05	לשכיר
3.1	4.8	1.40	2.66	5.58	4.90	מזה: עובד*
-	-	5.93	4.93	5.93	4.93	מעסיק
-	-	0.64	0.47	0.64	2.22	ממשלה
3.1	4.8	7.28	5.89	11.18	11.70	לעצמאי
3.1	4.8	6.72	5.72	10.62	9.62	מזה: עובד
-	-	0.56	0.17	0.56	2.08	ממשלה
						מבוטח לא עובד
4.8	4.8	4.61	4.61	10.40	10.40	ולא עצמאי

\* מ-1.1.2003 עד 30.6.2003 שולמו דמי ביטוח לאומי בשיעור 5.52% הרגיל ו-1.40% בשיעור המופחת.

בינואר 2003 נכנס לתוקף תיקון חוק נוסף במסגרת הצעת חוק פרטית שאישרה הכנסת<sup>7</sup>. התיקון הוצע, למעשה, בידי המוסד לביטוח לאומי, ובמסגרתו הוקטן השיעור המופחת (המוטל על הכנסה המגיעת עד מחצית השכר הממוצע) לשכירים מ-2.66% ל-1.4%,

<sup>7</sup> בהצעת החוק המקורית הוצע להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי על הקיבוצים, אך לבסוף התקבלה עמדת המוסד בדבר תיקון אוניברסלי המקל על בעלי שכר נמוך.

ובמקביל הועלה השיעור הרגיל מ-4.9% ל-5.52% (ול-5.58% עם החזרת התקרה ביולי 2003). שינוי זה בשיעורי דמי הביטוח הלאומי לא שינה את היקף הגבייה משכירים, אלא הביא לחלוקה פרוגרסיבית יותר של נטל דמי הביטוח. הוא הפחית את נטל דמי הביטוח למשתכרים שכר עד פעם וחצי השכר הממוצע במשק – אך בייחוד על בעלי שכר נמוך, והכביד את הנטל על שאר השכירים.

במסגרת החוק להבראת המשק הישראלי (יוני 2003) הוארכה הוראת השעה בדבר הקפאת השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי עד סוף 2005, כחלק ממדיניות אי-עדכון קצבות הביטוח הלאומי והפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח מאז מארס 2002. בחוק ההסדרים לשנת 2004 התקבל תיקון בחוק, שלפיו תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (לאומי ובריאות) תעודכן מ-2006 לפי עליית המחירים במקום בהתאם לשינויים בשכר הממוצע. במסגרת חוק זה נקבע גם שדמי ביטוח לאומי יוטלו על מלוא הפנסיה המוקדמת ובשיעורים שבהם חייב העובד השכיר – חוץ מענף אבטלה. השפעתו של תיקון חוק זה מוצגת בתיבה 4א'. תיקוני חוק אלה אינם מסיימים, ככל הנראה, את טלטלת מדיניות הממשלה בנוגע למערכת דמי הביטוח, שכן בעת כתיבת שורות אלו מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2005, שבמסגרתה מוצע להפחית את שיעור דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ב-1.5 נקודות האחוז.

לוח מס' 3 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג המבוטחים. ב-2004 כ-2.35 מיליון מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלשתינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון.<sup>8</sup> ב-2004 גדל מספר המבוטחים השכירים ב-6.8%. כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (52.2% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (47.8%). בקבוצה האחת, של המשלמים דמי ביטוח בהתאם להכנסתם

<sup>8</sup> הנספח לפרק זה מציג מידע מתומצת על אוכלוסיות אלו.

## תיבה 4'

## תשלום דמי ביטוח על פנסיה מוקדמת

עובדים שפרשו לגמלאות לפני שהגיעו לגיל הפרישה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות גם על הפנסיה המוקדמת. עד ינואר 2004 הוטלו דמי ביטוח לאומי בשיעור של 2.95% על מחצית הפנסיה המוקדמת בלבד, כאשר מחצית הפנסיה אינה עולה על תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. דמי ביטוח בריאות עד מועד זה עמדו על 4.8% ממחצית הפנסיה, אך כאשר מחצית הפנסיה הייתה נמוכה מ-25% של השכר הממוצע החיוב היה על-פי 25% של השכר הממוצע (84 ש"ח).

בחוק ההסדרים לשנת 2004 עבר תיקון חוק המחייב את המבוטחים עם פנסיה מוקדמת בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות על מלוא הפנסיה ובשיעורים המוטלים על השכר (חוץ מלענף אבטלה כשמדובר בדמי ביטוח לאומי). השיעורים החדשים של דמי ביטוח לאומי ובריאות גם יחד הם: שיעור מופחת – 4.46% ושיעור רגיל 10.21%. שינוי זה, הנוגע לכ-50-55 אלף מקבלי פנסיה מוקדמת, הגדיל את הגבייה של דמי ביטוח המוטלים על פנסיה מוקדמת מכ-210 מיליוני ש"ח ב-2003 לכ-430 מיליוני ש"ח ב-2004. הכבדת נטל על מקבלי פנסיה מוקדמת נועדה להגדיל את הכנסות המדינה ממסים, אך ככל הנראה גם לצמצם את התמריץ לפרישה מוקדמת משוק העבודה<sup>1</sup>.

הלוח שלהלן מלמד שהתיקון היטיב עם מקבלי פנסיה ברמה הנמוכה מ-25% של השכר הממוצע, אך הכביד את נטל המס בייחוד על בעלי פנסיה מוקדמת גבוהה. נטל דמי הביטוח על מקבלי פנסיה הגבוהה ממחצית השכר הממוצע הוכפל ואף יותר.

## השינוי בגובה דמי ביטוח על פנסיה מוקדמת, לפי גובה הפנסיה (ש"ח לחודש)

הפרש	דמי ביטוח לאחר התיקון	דמי ביטוח לפני התיקון	רמת הפנסיה	רמת פנסיה כ- % מהשכר ממוצע
-32	78	110	1,741	עד 25
20	155	135	3,482	50-26
131	333	202	5,223	75-51
241	511	270	6,964	100-76
682	1,222	540	*13,928	101 ומעלה

\* לצורך חישוב תוספת דמי הביטוח לפנסיה השווה לפעמיים השכר הממוצע.

<sup>1</sup> לצעד זה נלוו גם שינויים במערכת מס הכנסה, ובייחוד ביטול הניכוי של 35% על פנסיה מוקדמת.

לוח מס' 3: מבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי גודל המעסיק וסוג המבוטח, 2003 ו-2004

אחוז השינוי	2004	2003	
<b>מבוטחים שכירים*:</b>			
6.8	2,350	2,200	סך הכול (באלפים)
<b>מעסיקים**:</b>			
4.1	183,951	176,691	סך הכול
4.4	133,021	127,417	מעסיקים 1-5 עובדים
3.4	35,794	34,619	מעסיקים 6-20 עובדים
3.1	12,043	11,679	מעסיקים 21-99 עובדים
5.2	2,577	2,450	מעסיקים 100-499 עובדים
-1.9	516	526	מעסיקים 500+ עובדים
<b>מבוטחים לא-שכירים**:</b>			
8.8	590,768	542,887	סך הכול מבוטחים החייבים בדמי ביטוח
3.6	308,563	298,798	משלמים דמי ביטוח מהכנסתם:
3.5	299,812	289,619	מעבודה (עצמאים)
7.0	8,751	8,179	לא מעבודה
15.1	282,205	245,089	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום:
13.2	166,082	146,766	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
29.2	64,346	49,808	תלמיד (מינימום 5%)
6.7	51,777	48,515	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

\* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102). הנתון הוא הממוצע לחודש.

\*\* נתונים אלה מתייחסים לסוף כל שנה.

### תיבה ב'4

#### המעסיקים בישראל לפי גודל וענף כלכלי

מאגר הנתונים של המוסד לביטוח לאומי כולל דיווחים שוטפים על העסקים שמעסיקים שכירים ועל דמי הביטוח שמשלמים המעסיקים מדי חודש. בסוף שנת 2004, פעלו בישראל כ-184,000 מעסיקים, מחציתם היו עסקים פרטיים (88,840 מעסיקים), כ-42.9% היו חברות בע"מ (78,970 מעסיקים) ויתר המעסיקים פעלו במעמד של שותפות, עמותות, אגודות שיתופיות או מוסדות ציבוריים. מספר זה אינו כולל מעסיקים של עובדים במשק בית.

משקלם של המעסיקים הגדולים, שלהם מעל 100 עובדים, בכלל המעסיקים מגיע לכ-1.7% בלבד (כ-3,100 מפעלים). המעסיקים הבינוניים, שמספר העובדים אצלם נע בין 6 ל-100, מונים כ-26.0% מכל המעסיקים (כ-48,000 עסקים). המעסיקים הקטנים, שלהם עד 5 עובדים, מונים כ-133,000, ומהווים כ-72.3% מכלל המעסיקים בישראל.

במהלך 2004 גדל מספר המעסיקים הפעילים בכ-7,400 עסקים – גידול של כ-4.2% לעומת השנה הקודמת, והוא נרשם לאחר קיפאון של כ-3 שנים בעקבות המיתון הכלכלי העמוק במשק. בישראל, כמו במדינות רבות בעולם המתועש, רוב הגידול נרשם בעסקים הפרטיים (העצמאיים). השוואה בין ענפי הכלכלה מראה כי ב-2004 גדל מאוד מספר המעסיקים השייכים לענף המסחר ולשירותים העסקיים. לעומת זאת, מספר המעסיקים בענף התעשייה קטן במהלך שנה זו.

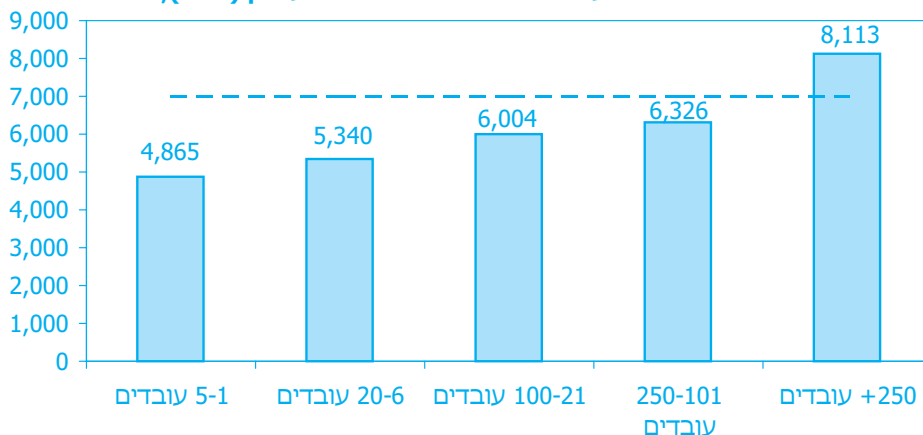
בדצמבר 2004, המעסיקים העסיקו כ-2.3 מיליון עובדים ישראלים, רובם בעסקים גדולים; כ-1.1 מיליון מהם הועסקו במפעלים מעל 100 עובדים. כלומר כ-48% מהשכירים מועסקים בעסקים גדולים, כאשר 18% מהעובדים הועסקו במפעלים קטנים (עד 5 עובדים).

כ-24% מהמעסיקים פועלים בענף המסחר (כ-45,000), רובם עסקים קטנים ובינוניים עד 20 עובדים. המעסיקים בשירותים הציבוריים היו כ-0.4% בלבד מכלל המעסיקים: כ-32% מהם מעסיקים יותר מ-100 עובדים, בעוד משקלם בענפים האחרים הוא עד 5%.

התפלגות השכר לפי גודל המעסיק מראה כי השכר הממוצע גבוה יותר ככל שעובדים אצל מעסיק גדול יותר. לדוגמה, השכר הממוצע של העובדים המועסקים במפעלים

גדולים (מעל 250 עובדים) גבוה בכ-67% מהשכר המשולם במפעלים הקטנים (עד 5 עובדים) ובכ-52% מהשכר המשולם במפעלים הבינוניים (בין 6 ל-20 עובדים).

**תרשים א': שכר ממוצע של שכירים לפי גודל המעסיק (ש"ח), 2004**



**התפלגות המעסיקים לפי ענף כלכלי ומספר עובדים, דצמבר 2004**

ענף כלכלי	מספר עובדים (באחוזים)					מעסיקים	
	מעל 250	250-101	100-21	20-6	5-1	באחוזים	מספר
סך הכול	0.6	1.1	6.5	19.5	72.3	100.0	183,951
חקלאות	1.3	2.3	8.0	20.9	67.5	100.0	8,138
תעשייה	1.0	2.2	13.1	26.7	57.0	100.0	16,174
חשמל ומים	0.9	0.7	3.7	12.2	82.5	100.0	460
בינוי	0.1	0.4	4.5	21.0	74.0	100.0	20,802
מסחר	0.2	0.4	4.8	20.5	74.1	100.0	44,507
שירותי אירוח ואוכל	0.4	1.6	12.7	23.9	61.4	100.0	9,077
תחבורה, אחסנה ותקשורת	0.5	0.6	5.0	16.2	77.7	100.0	10,973
בנקאות, ביטוח, פיננסים	0.7	0.4	3.4	14.8	80.7	100.0	5,961
שירותים עסקיים	0.6	0.9	4.8	16.6	77.1	100.0	38,991
שירותים ציבוריים	16.5	15.7	21.5	19.1	27.2	100.0	661
חינוך	1.7	3.2	13.3	24.3	57.5	100.0	5,449
שירותי בריאות, רווחה וסעד	1.2	1.5	5.3	12.7	79.3	100.0	10,513
שירותים קהילתיים ואחר	0.5	1.0	7.8	17.3	73.4	100.0	12,245

1. מקור: עיבודי מינהל המחקר מדיווח המעסיקים בטופס 102.

מעבודה, יש בעיקר עצמאים (97.2%), אם כי יש בה גם מספר קטן של מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים, אך יש להם הכנסה אחרת (כמו משכר דירה או מריבית) החייבת בדמי ביטוח לאומי. הקבוצה האחרת, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-60%) לבין תלמידים וסטודנטים (40%). הנתונים מורים על גידול של 15% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2004 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים גדל בשיעור חד של 13%, בין היתר בגלל הגידול במספר המובטלים המצטרפים לביטוח הלאומי כלא עובדים ולא עצמאים ברמת המינימום ושאינם זכאים לדמי אבטלה. גם במספרם של התלמידים הסטודנטים חל גידול חד של 29%, ובמספרם של בחורי הישיבה חל גידול ממוצע של כ-7%. ככלל הגידול במשלמים מינימום דמי ביטוח עלה ב-2004 גם כתוצאה מהעמקת הגבייה ומהרחבת רשת המבוטחים.

לוח מס' 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. תיבה ב'4 מרחיבה את המידע על המעסיקים וגודלם לפי ענף כלכלי.

לוח מס' 4 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2001-2004. בשנת 2004 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-23.1 מיליארד ש"ח: כ-21.7 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-1.4 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 1.6%, בניגוד למגמת הירידה שהסתמנה בשנים 2002 ו-2003. הגבייה מן הציבור עלתה בשנת 2004 ב-1.8% במונחים ריאליים, ואילו הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים ירדו ב-1.4% בשנת 2004 לעומת ירידות חדות בשנתיים הקודמות עקב שינויי החקיקה שצוינו קודם לכן. במטרה לאמוד את השפעת השינוי במדיניות התקרה על הגידול בגבייה בין 2003 ל-2004, נאמדה הגבייה ב-2003 בהנחה שהחזרת התקרה הייתה בתוקף במהלך כל השנה (ולא רק בחמשת החודשים האחרונים). במקרה זה הגבייה הישירה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי הייתה מסתכמת ב-20.8 מיליארד ש"ח. יוצא אפוא, שביטול התקרה לתשלום דמי ביטוח למשך שבעה חודשים תרם למוסד כ-580 מיליון ש"ח. לעומת זאת, שינוי החקיקה בשנת



2004 לפורשים לפנסיה מוקדמת תרם לגבייה של דמי ביטוח לאומי כ-90 מיליון ש"ח. נתונים אלה מאפשרים לנו להעריך שאחוז השינוי הריאלי בגבייה בניכוי שינויי חקיקה היה עומד על 4.2% בשנת 2004 לעומת 2003. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2004 הגיע ל-94.1% מכלל תקבולי דמי הביטוח (93.9% ב-2003 ו-88.7% ב-2002).

**לוח מס' 4: גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג מבוטח, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2004-2001**

אחוז השינוי הריאלי			2004	2003	2002	2001	
2004	2003	2002					
1.6	-2.0	-1.7	23,082	22,809	23,113	22,237	סך כל הגבייה:
2.0	-1.5	-2.0	21,342	21,013	21,199	20,462	שכירים ומעסיקים
-2.7	6.8	2.0	1,740	1,796	1,914	1,775	לא-שכירים
							סך כל הגבייה מן הציבור:
1.8	3.8	1.3	21,722	21,424	20,495	19,147	שכירים ומעסיקים
-2.2	-0.5	4.7	1,657	1,702	1,698	1,535	לא-שכירים
-1.4	-47.4	-19.8	1,360	1,385	2,618	3,090	שיפוי האוצר:
-0.6	-46.7	-20.3	1,277	1,290	2,402	2,850	בעבור מעסיקים
-12.3	-56.1	-14.8	83	95	216	240	בעבור לא-שכירים

בשנת 2004 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-2.1% במונחים ריאליים, לעומת 4.2% ב-2003. הגבייה הישירה ממבוטחים לא-שכירים ירדה ריאלית ב-2004 ב-2.2%, וב-0.5% ב-2003. הגבייה מלא-שכירים מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-82%). בשנת 2004 הגבייה מעצמאים – שהתבססה על השומות משנת 2002 שעודכנו בעליית המחירים

בלבד – ירדה במונחים ריאליים ב-5.4%. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום, המהווים כ-12% מכלל הגבייה מלא-שכירים, גדלה ריאלית ב-30.6%.

תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים מוסיפים לעלות במקצת והגיעו ל-92.5% לעומת 92.1% ב-2003 ו-91.7% ב-2002.

הגבייה הישירה מציבור השכירים ומעסיקיהם הושפעה מההתפתחויות בתחום השכר והתעסוקה ומשינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2002-2004. בעוד שבשנת 2003 ירד השכר הממוצע למשרת שכיר ב-3.1% במונחים ריאליים, הוא עלה ריאלית ב-2.4% ב-2004.<sup>9</sup> ההתאוששות בשוק העבודה ניכרה גם בגידול מספר מועסקים. מספר המועסקים גדל ב-2004 ב-3.3% (לעומת 2% ב-2003) ומספר משרות שכיר עלה ב-1.2% (לעומת ירידה של 0.4% ב-2003).

### 4.3 גבייה למערכת הבריאות

#### 4.3.1 דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, 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 לבטח כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

<sup>9</sup> בחישוב השכר הממוצע לשנת 2004 הובאו בחשבון דמי ההבראה ומענק היובל ששולמו בדצמבר שנה זו במגזר הציבורי. ואולם, השפעתם של תשלומים אלה על הגבייה של דמי ביטוח תבוא לידי ביטוי כמעט רק ב-2005.

את דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, המוסד לביטוח לאומי גובה ומחלק בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ שמות של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף והמספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל תושב ישראל חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה חריגים הפטורים מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

שיעורי דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 4.8% על יתרת ההכנסה שמעל מחצית השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי של 5 פעמים השכר הממוצע (למעט בתקופה ללא תקרה מיולי 2002 עד יוני 2003).

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח מס' 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבאות מחליפות שכר (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושארירים 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.

לוח מס' 5: גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה (ש"ח), 2004

דמי ביטוח בריאות חודשיים (בש"ח)	סוג הגמלה	
	<b>קצבאות מחליפות שכר</b>	
3.1% עד מחצית השכר הממוצע	דמי לידה דמי פגיעה דמי אבטלה תגמולי מילואים דמי תאונות	
4.8% מעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרה		
		<b>זיקנה ושאיירים</b>
84		עם השלמת הכנסה ללא השלמת הכנה:
157		ליחיד
227	לזוג	
	<b>קצבאות אחרות</b>	
84	הבטחת הכנסה מזונות נכות ותלויים מעבודה שאירים בגיל העבודה	

בעקבות חוק ההסדרים לשנת 2002, שהחזיר את השכר הממוצע לרמתו שהייתה בחודש דצמבר 2001, סכומי המינימום חזרו להיות כפי שהיו בשנת 2001 והוקפאו עד סוף 2005. מי שאינו שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (84 ש"ח

לחודש החל בחודש מארס 2002<sup>10</sup>). לעומת זאת, קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, כגון עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים מתחת לגיל 18; מבוטח מתחת לגיל 21 שאינו עובד ושלאחר מכן מתגייס לצבא; עצירים ואסירים, שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר והם מקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

יש לציין כי חוק הבריאות חל רק על תושבים, ולכן כל מי שאינו נחשב לתושב על-פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי אינו חייב בתשלום דמי ביטוח הבריאות וגם אינו זכאי לקבל שירותים.

### 4.3.2 גביית 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 במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. לוח מס' 6 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2004 גבה המוסד כ-11.2 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות, וזוהי עלייה של כ-3.8% במונחים ריאליים, לעומת ירידה מצטברת בשיעור של 3.2% בשנים 2002-2003. בשנת 2004 נגבו משכירים 78.7% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.5% וממקבלי גמלאות המוסד – כ-11.8%. בדומה לדמי ביטוח לאומי, גביית דמי ביטוח בריאות הושפעה לא רק מההתפתחויות במשק, אלא גם משינויי החקיקה: החזרת התקרה שבאה לידי ביטוי מלא ב-2004, הגדלת שיעור דמי ביטוח בריאות לאנשי צבא קבע והשוואתם לשיעור המוטל על העובד השכיר וכן הגדלת נטל דמי ביטוח בריאות (וביטוח לאומי) על מקבלי פנסיה מוקדמת. תוספת הגבייה השנתית מהשינוי שנגע לאנשי צבא קבע נאמדה בכ-120 מיליוני ש"ח. ואולם, ב-2004 הועבר גם סכום הגבייה בעד המחצית הראשונה של 2003. תוספת הגבייה של דמי ביטוח בריאות הנובעת מהשינוי בקשר למקבלי פנסיה מוקדמת נאמדה בכ-130 מיליוני ש"ח.

<sup>10</sup> סכום זה נקבע תחילה בשיעור של 4.8% מהכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח – 25% מהשכר הממוצע – ומתעדכן על-פי השינויים בשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי בכל עת שהגמלאות מתעדכנות.

לולא שינויי החקיקה בשנים 2003-2004 הגבייה של דמי ביטוח בריאות הייתה גדלה ריאלית ב-4.3% בין 2003 ל-2004<sup>11</sup>.

**לוח מס' 6: גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2001-2004**

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	גידול שנתי ריאלי (ב-%)
2001	10,577	8,231	1,068	1,278	7.2
2002	10,883	8,377	1,168	1,338	-2.7
2003	10,851	8,431	1,091	1,329	-0.5
2004	11,218	8,826	1,072	1,320	+3.8

**לוח מס' 7: דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2003 ו-2004**

גמלה	2003	2004	גידול שנתי ריאלי (ב-%)
זיקנה ושאיירים	947.1	958.3	+1.6
נכות מעבודה	22.0	23.1	+5.4
נכות	114.7	115.2	+0.8
הבטחת הכנסה	99.2	100.0	+1.2
שירות מילואים	1.7	1.1	-35.0
דמי לידה	45.4	46.9	+3.7
אבטלה	61.5	52.7	-14.0
דמי פגיעה	10.9	10.7	-1.4
מזונות	9.6	9.2	-3.8
אחר	11.6	2.8	-75.8
סך הכול	1,329.7	1,320.0	-0.3

<sup>11</sup> חישוב זה נערך בהנחה שב-2003 החזרת התקרה הייתה מתרחשת מתחילת השנה ובניכוי תוספת הגבייה ב-2004 שנבעה מהשינוי לאנשי צבא קבע ומקבלי פנסיה מוקדמת.

לוח מס' 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי. בשנת 2004 נוכו דמי ביטוח בסכום של 1,320 מיליון ש"ח, ובמונחים ריאליים לא חל שינוי בהשוואה לשנה הקודמת. בולטת במיוחד הירידה בדמי ביטוח בריאות שנוכו מדמי אבטלה, תגמולי מילואים ומקצבאות בסעיף "אחר". כ-73% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים (בהם אלה המקבלים קצבה 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 (כמו פנסיה למקבלי קצבת זיקנה). גם 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", כלומר על מספר המבוטחים בכל אחת מהקופות בשקלול גיל כל מבוטח. לוח מס' 8 מעלה, כי שיטת הקפיטציה "מועילה יותר" לקופת החולים הכללית ובמידה מסוימת לקופת חולים לאומית, משום שאלה מאופיינות בחברים מבוגרים יותר. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר ובעלי הכנסות גבוהות יותר.

#### לוח מס' 8: התפלגות כספי ביטוח הבריאות והתפלגות המבוטחים לפי קופה (אחוזים), 2004-2003

נובמבר 2004		נובמבר 2003		קופה
מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	
100.00	100.00	100.00	100.00	סך הכול
58.97	54.44	59.47	54.87	קופ"ח כללית
9.11	9.84	9.14	9.88	קופ"ח לאומית
10.08	11.68	9.80	11.38	קופ"ח מאוחדת
21.84	24.04	21.59	23.87	קופ"ח מכבי

מקורות המימון של שירותי הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הם:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי;
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- תקציב משרד הבריאות למתן שירותי בריאות;
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את המקורות השונים עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש תאפשר לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח מס' 9).

#### לוח מס' 9: עלות סל הבריאות לנפש מתוקנת (ש"ח), 2003-2004

2004	2003	קבוצת גיל
2,698	2,641	סך הכל
3,399	3,327	עד 4
1,295	1,268	5-14
1,133	1,109	15-24
1,565	1,532	25-34
1,996	1,954	35-44
3,264	3,195	45-54
5,018	4,912	55-64
7,823	7,658	65-74
9,819	9,612	75+



עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפי הקפיטציה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת בריאות ולמגן דוד אדום. בשנת 2004, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת הייתה 2,698 ש"ח לעומת 2,641 ש"ח ב-2003 – גידול של כ-2.2%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: עלותן של קבוצות הגיל ה"צעירות" נמוכה יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2004, עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 75) גבוהה בכ-264% מהעלות המוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים, ובכ-767% מעלות הסל בקבוצת גיל 15-24.

שנת 2004 סגרה את העשור הראשון להנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ותיבה 4 ג' מציגה את המגמות בשני תחומים שבהם מעורב המוסד לביטוח לאומי: המקורות למימון הסל והקצאת הכספים בין קופות החולים בהתאם למספר החברים וגילם.

#### 4.4 התחלקות 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 תעסוקתו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי, שצוינו בתחילת הפרק – מינימום ומקסימום להכנסה 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-1995 במערך הגבייה של המוסד – הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע וכן העלאת תקרת ההכנסה בינואר 2000 – 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 האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

### תיבה ג'4

#### עשור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ולתפקידו של המוסד בביצוע החוק

בסוף 2004 מלאו עשר שנים לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק הטיל על המוסד לביטוח לאומי שני תפקידים מרכזיים שהפכו אותו לאחד הגופים המרכזיים בביצוע החוק: גביית דמי ביטוח בריאות למימון מערכת הבריאות ורישום כל תושבי מדינת ישראל כחברים בקופות החולים, וחלוקת כספי סל הבריאות בין קופות החולים.

#### המקורות למימון סל הבריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע את מחויבותה של המדינה לספק לכל התושבים את השירותים הכלולים ב"סל שירותי הבריאות" המפורט בחוק. שני מקורות מרכזיים למימון סל הבריאות נקבעו בחוק המקורי: תקבולי המס המקביל המוטל על המעסיקים, ודמי ביטוח בריאות המוטלים על המבוטחים (שכירים, עצמאים ולא עובדים). בשנותיים הראשונות של החוק (1995 ו-1996), מקורות אלו מימנו עד 85% מעלות סל הבריאות, כאשר יתרת העלות מומנה מתקציב המדינה ומהשתתפות צרכני שירותי הבריאות. בשנת 1997, בוטל המס המקביל ובמקומו גדל המימון מתקציב המדינה. צעד זה הגדיל את תלותה של מערכת הבריאות בתקציב המדינה. כמו כן, מדינת ישראל הפכה לאחת מהמדינות הבודדות בעולם המערבי שבה המעסיקים אינם משתתפים במימון מערכת הבריאות.

זאת ועוד: מאז 1998 הורחבה ההשתתפות של מבוטחי הקופות במימון שירותי בריאות – תרופות וביקורים אצל רופאים מומחים. בהתחשבות בין משרד האוצר לקופות החולים, נקבע כי התקבולים מההשתתפות העצמית של מבוטחים יעמדו על 5.4% מעלות הסל.

בשנת 1998 תקציב המדינה היה מקור המימון העיקרי לעלות הסל (48%), אך מ-1999 חלקו במימון עלות הסל ירד עד כ-43% ב-2001. לעומת זאת, חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות גדל מכ-45% בשנת 1997 לכ-52% בשנת 2001. מגמה זו מוסברת בכך שעד ל-2001, עלות הסל עודכנה בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות שהושפע מעליית השכר במשק. בשנים 2002 ו-2003, בעקבות השחיקה הריאלית

בשכר ובקצבאות וההאטה בקצב הגידול של מספר המועסקים במשק, נרשמה התייצבות בחלוקת המימון בין תקציב המדינה (44%) לבין דמי ביטוח בריאות (51%).

### לוח מס' 1: עלות סל הבריאות ומקורות מימונו (1995-2004)

השתתפות עצמית	באחוזים				עלות הסל (במיליוני ש"ח)	שנה
	תקציב המדינה	דמי ביטוח בריאות	מס מקביל	סך הכול		
5.4	17.5	38.0	39.1	100.0	12,244	*1995
5.4	9.9	44.4	40.3	100.0	13,859	**1996
5.4	44.3	45.7	4.6	100.0	15,358	1997
5.3	48.1	46.6	-	100.0	16,614	1998
5.4	46.4	48.2	-	100.0	18,008	1999
5.4	45.0	49.6	-	100.0	16,269	2000
5.4	42.8	51.8	-	100.0	20,268	2001
5.4	43.6	51.0	-	100.0	21,117	2002
5.4	43.8	50.8	-	100.0	21,135	2003
5.4	45.5	49.1	-	100.0	21,846	***2004

\* דמי ביטוח בריאות לשנת 1995 כללו 11 חודשי גבייה והשלמת המדינה לשנה זו כללה פיצוי על החדש החסר.

\*\* ללא הוצאות בעבור אשפוז יולדות שנכללו בסל עד 1996.

\*\*\* אומדן.

על-פי אומדן לשנת 2004, עלות הסל עודכנה בשיעור גבוה למדי והגיעה לכ-21.8 מיליארד ש"ח. לפיכך, צפויה עלייה בחלקה של המדינה במימון הסל (לכ-45.5%).

### המגמות בהיקף המבוטחים בקופות החולים ובגילם

בסוף 2004 האוכלוסייה המבוטחת בקופות החולים הגיעה לכ-6.9 מיליון נפש. מסוף שנת 1994, ערב כניסת החוק לתוקפו, ועד סוף 2004 גדל מספר המבוטחים בכ-1.7 מיליון נפש – גידול של כ-25% בעשר שנים. כמחצית התוספת נובעת מגידול טבעי, והמחצית האחרת

מהצטרפות האוכלוסייה שלא הייתה מבוטחת לקופות החולים וכן מהעולים החדשים שהגיעו ארצה במהלך העשור האחרון.

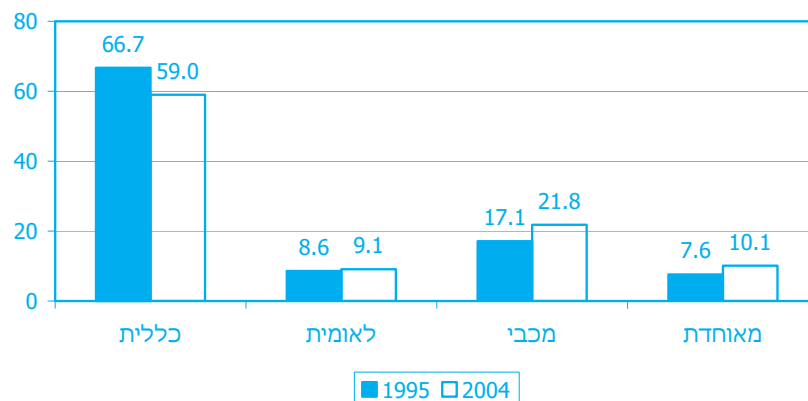
שיעור הגידול באוכלוסייה המבוטחת אינו אחד בין הקופות. חלקה של קופת החולים הכללית בסך המבוטחים הצטמצם מ-62% בסוף שנת 1995 לכ-54% בסוף שנת 2004. קצב הירידה לא היה אחד במהלך העשור האחרון. בשנים 1995-1999, ירד חלקה של הכללית בכ-4.9% נקודות האחוז לעומת ירידה של כ-3.5 נקודות האחוז בשנים 2000-2004. לעומת זאת, שלוש הקופות האחרות הגדילו את חלקן בקרב כלל המבוטחים: קופת חולים לאומית גדלה מ-9.2% ב-1995 לכ-9.8% ב-2004, קופת חולים מאוחדת גדלה מ-9.1% ל-11.7% וקופת חולים מכבי מ-19.6% לכ-24.0% בשנת 2004.

#### לוח מס' 2: מבוטחי קופות החולים לפי קבוצות גיל, 1995, 1999 ו-2004 (אחוזים)

קבוצת גיל	סך הכול	כללית	לאומית	מכבי	מאוחדת
<b>1995</b>					
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עד 24	45.2	43.9	47.9	51.5	46.0
25-64	43.4	43.2	44.7	44.1	48.9
+65	11.3	12.9	7.4	4.4	5.1
<b>1999</b>					
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עד 24	44.4	43.5	48.2	48.4	43.1
25-64	45.6	43.4	44.4	46.8	51.3
+65	10.0	13.1	7.4	4.7	5.6
<b>2004</b>					
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עד 24	43.6	41.9	47.9	47.7	41.9
25-64	45.1	44.9	44.1	46.8	51.2
+65	11.3	13.2	8.0	5.4	6.8

החוק גם השפיע על הרכב הגילים של המבוטחים בקופות השונות. בקופת חולים הכללית, משקלם של המבוטחים בני 65 ויותר כמעט ולא השתנה בעשר השנים האחרונות (כ-13%), אך גדל ביתר הקופות. בקרב הצעירים (עד גיל 24), בולט במיוחד משקלם בקופת חולים לאומית – כ-48% מסך מבוטחיה בסוף 2004. משקלם של המבוטחים הצעירים בקופות חולים מכבי ומאוחדת נשאר גבוה, אך נמצא במגמת ירידה מתמדת מאז שנת 1995. השינויים במספר המבוטחים ובהרכב הגילים שלהם בכל קופה הסיטו משאבים מקופת חולים כללית לשאר הקופות, וזאת בהתאם לנוסחת הקפיטציה. התרשים הבא מראה כי חלקה של קופת חולים כללית במשאבים שהוקצו למימון סל הבריאות ירד בעשור הראשון להפעלת החוק ב-7.7 נקודות האחוז. לעומת זאת גדל חלקן של הקופות האחרות, ובייחוד של מכבי.

**מספר מבוטחים משוקלל לפי קופת חולים, 1995 ו-2004 (אחוזים)**



לוח מס' 10 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (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 השכירים.<sup>12</sup> הנתונים המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו מתייחסים לשנת 2002. הם מורים כי כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור של 2.7% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-4.5% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים.

**לוח מס' 10: שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2002**

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
3.1	2.7	5.8	24	21	44	771	1
3.1	2.7	5.8	57	49	106	1,840	2
3.1	2.7	5.8	86	74	160	2,781	3
3.1	2.7	5.8	110	94	204	3,488	4
3.4	3.1	6.5	145	130	275	4,255	5
3.7	3.3	7.0	190	175	365	5,185	6
3.9	3.7	7.6	249	237	486	6,429	7
4.1	4.0	8.0	340	329	669	8,317	8
4.3	4.2	8.5	505	498	1,003	11,758	9
4.5	4.5	9.0	1,035	1,039	2,074	23,490	10
4.0	3.9	7.9	267	263	537	6,831	ממוצע

<sup>12</sup> 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 לשכר המינימום, וששכר המדוווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה יחסית.

לוח מס' 11 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2002. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.2% בעשירון החמישי, והוא עולה בהדרגה עד 8.9% בעשירון התשיעי, אך העשירון העשירי משלם רק 7.8% מהכנסתו כדמי ביטוח לאומי. קיומה של הכנסה מרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי (עד יוני 2002 ומיולי 2003) בולטת יותר בהשפעתה בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם גבוה מהכנסה זו, ולפיכך פטור מתשלום דמי ביטוח. 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 בלוח מס' 10 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים בלוח מס' 11.

### לוח מס' 11: עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש לשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים,

2002

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
9.9	18.3	28.2	54	100	154	546	1
4.5	8.2	12.7	54	100	154	1,213	2
3.1	6.2	9.3	55	111	166	1,777	3
3.1	6.2	9.3	75	152	227	2,438	4
3.1	6.2	9.3	102	205	307	3,284	5
3.4	6.9	10.3	145	294	439	4,251	6
3.7	7.7	11.4	206	423	629	5,524	7
4.0	8.3	12.3	298	617	915	7,446	8
4.3	8.9	13.2	478	997	1,475	11,199	9
4.2	7.8	12.0	1,248	2,356	3,604	30,052	10
3.8	7.9	11.7	258	535	753	6,774	ממוצע

הנתונים בלוחות מס' 10 ו-11 נוגעים למצב החוקי בשנת 2002, כלומר בהתחשב בהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות – 5 פעמים השכר הממוצע, עד יוני 2002. מיולי 2002 ועד יוני 2003 בוטלה תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. שינוי זה הגדיל את הגבייה, שבה נושאים העובדים בעשירון העליון. כך למשל, נטל דמי הביטוח בעשירון העשירי בקרב העצמאים גדל מ-6.9% ב-2001 ל-7.8% ב-2002.



### נספח: 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 נוספות.

הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו הן:

**חברי קיבוצים:** חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2004 דווח על כ-61 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ומעלה), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-11 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

**עובדים/ות במשק בית:** מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2004 דווח על כ-164 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-53 מיליון ש"ח.

**עובדי השטחים והאוטונומיה:** עובדים מהשטחים ומהרשות הפלשתינית המועסקים אצל עובדים ישראליים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים על ידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2004 דווח על כ-11,000 עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-180 אלף ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-1,980 ש"ח.

**עובדים זרים:** בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים בידי מעסיקים ישראליים. בדומה לעובדי השטחים והאוטונומיה, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים

בתקנה מיוחדת. בשנת 2004 הועסקו בישראל כ-65,000 עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,000 ש"ח, ודמי הביטוח שחוייבו בהם עומדים על 2.8 מיליוני ש"ח בממוצע לחודש.

**עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה:** עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאיות על הפנסיה המוקדמת. לתיקון החוק המתייחס לאוכלוסייה זו ראו תיבה 4א'.

**הכשרה מקצועית:** בקבוצה זו כלולים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה והרווחה (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 העבודה והרווחה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2004 לכ-33,000 איש ואשה בממוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-1 מיליון ש"ח לחודש.

## פרק 5

### מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

#### זיקנה ושאימים

גבריאלה היילבורן  
רמסיס גרא

#### סיעוד

רמסיס גרא

#### ילדים

מיכל טל

#### אמהות

אסתר טולידנו  
מיכל טל

#### נכות כללית

שנטל וסרשטיין

#### נפגעי עבודה

שולי בר

#### נפגעי פעולות איבה

שולי בר

#### שיקום

לאה ענבר

#### אבטלה

אסתר טולידנו  
גדעון מאור-שביט

## 5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

### 5.1.1 כללי

במסגרת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הונהגה רפורמה מרחיקת לכת במערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה – קצבות הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה. קצבות הזיקנה, השאיירים והנכות כרוכד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל מבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים, לשאיירו של מבוטח לאחר פטירתו ולנכה שאיבד את כושרו להשתכר באופן מלא או חלקי. ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות שבהן הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיח רובד בסיסי (קצבה אחידה) בלבד. תיבה 5א' מציגה השוואה בינלאומית של מבנים שונים של ביטוח זיקנה ממלכתי, והשתקפותם של מבנים אלה בהרכב ההכנסות של קשישים.

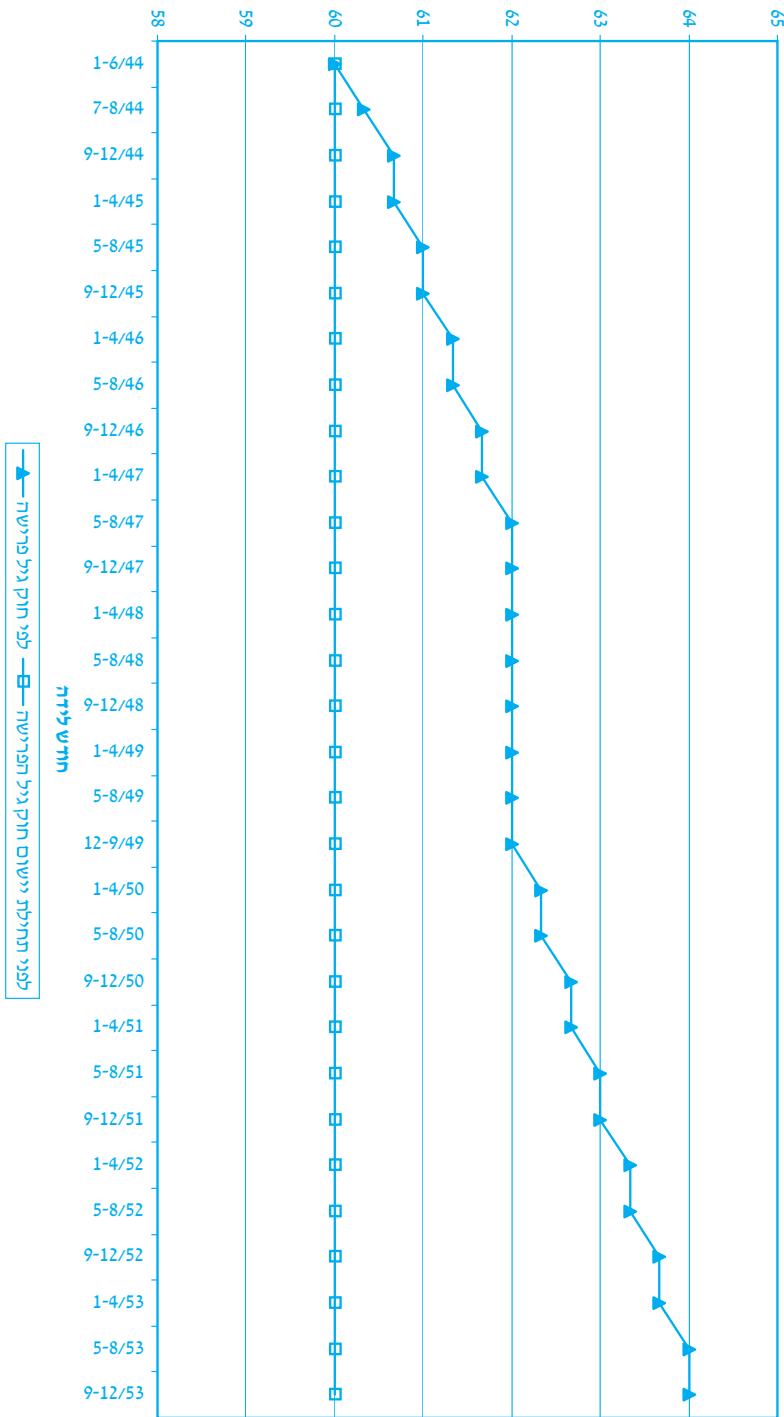
השפעתה של החקיקה החדשה הנוגעת לקצבות הביטוח הלאומי תורגש יותר ויותר עם חלוף השנים. מעבר לדחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה, ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בהצמדה למחירים, החקיקה החדשה תוביל לשחיקת הקצבאות ורמת ההכנסה לאחר הפרישה מעבודה לכל הקשישים, לרבות למעוטי היכולת שביניהם.

**קצבת הזיקנה** משולמת לכל מבוטח, באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל המוחלט, ובגיל המותנה רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004 הגיל המותנה היה 60-65 לנשים ו-65-70 לגברים. הגיל המוחלט היה 65 לנשים ו-70 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זקנה לגברים ולנשים: גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-70 מותנית במבחן הכנסות. הגיל המוחלט לגברים לא השתנה. גיל הזכאות המותנה לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: קודם ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות המוחלט לנשים הועלה בהדרגה מ-65 ל-70, ולפיכך הזכאות בגילאים 62 (או 64) עד 70 מותנית במבחן הכנסות.

בהתאם לחקיקה החדשה גיל הזכאות לקצבת זיקנה במהלך 2004 היה כדלקמן:

- גיל הזכאות המותנה לנשים שמלאו להן 60 שנה עד יוני 2004 ולגברים שמלאו להם 65 שנה עד למועד זה לא השתנה. גם גיל הזכאות המוחלט לנשים שמלאו להן 65 שנה עד יוני 2004 לא השתנה.
  - לנשים שמלאו להן 60 שנה בחודשים יולי ואוגוסט 2004 ולגברים שמלאו להם 65 שנה בחודשים אלו הוחל לשלם גמלה בהגיעם לגיל 60 ו-4 חודשים או 65 ו-4 חודשים, בהתאמה. כלומר, הגמלה שולמה להם בחודש נובמבר או דצמבר 2004 אם עמדו במבחן ההכנסות.
  - לנשים שמלאו להן 65 שנה בחודשים יולי ואוגוסט 2004 הוחל לשלם גמלה בהגיען לגיל 65 ו-4 חודשים. כלומר, הגמלה שולמה להן בחודש נובמבר או דצמבר ללא מבחן הכנסות.
  - לנשים שמלאו להן 60 שנה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2004 ולגברים שמלאו להם 65 שנה בחודשים אלו לא שולמה להם קצבה בחודש לידתם. גיל הזכאות לקצבה לקבוצה זו הועלה ב-4 חודשים נוספים והוא עומד על 60 ו-8 חודשים לנשים ו-65 ו-8 חודשים לגברים. אנשים אלה יהיו זכאים לקצבה רק ב-2005.
  - לנשים שמלאו להן 65 שנה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2004 (הגיעו לגיל המוחלט) לא שולמה קצבה בשנת 2004 והן יקבלו את קצבתן בשנת 2005 בגיל 65 ו-8 חודשים.
- תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003, ותרשים א' שב ומציג את המסלול עד להשלמת התהליך.
- לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים בביטוח זיקנה ושאיירים. התוספת לכל שנת ביטוח מעבר ל-10 השנים הראשונות שיעורה 2% מהקצבה, ושיעורה המצטבר אינו עולה על 50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילאים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (גיל מותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה.

תרשים א': מסלול העלאת גיל הפרישה לנשים (בשנים)



**קצבת השאיירים** משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולקצבה הבסיסית משולמת תוספת בגין ילדים. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עימו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

**השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים** משולמת למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים שהכנסתם נמוכה, עד לסכום ההכנסה למינימום קיום המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו.<sup>1</sup>

**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 לגמלה זו בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל 60 ו-4 חודשים (החל ביולי 2004 לפי השינויים שחלו בחוק בעקבות שינוי גיל הפרישה), ולכן אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיים המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. 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.

שינוי חקיקה נוסף, שנמשך מהשנה הקודמת, הוא אי-עדכון קצבות הזיקנה והשאיירים, שהוא חלק מאי-עדכון כלל קצבות המוסד לביטוח לאומי הצמודות לשכר, שהחל ב-2002. עם ביטול הצמדת הגמלאות לשינויים החלים בשכר הממוצע, ייקבעו שיעורי קצבות הזיקנה והשאיירים כאחוזים מ"סכום בסיסי", אשר יעודכן לפי עליית המחירים בלבד. בניגוד לקצבאות אחרות של המוסד, הגמלאות המשולמות בענף זיקנה ושאיירים היו אמורות להתעדכן החל ב-2004 ולא ב-2006. ואולם, לאור ירידת המחירים ב-2003 לא חל שינוי ב-2004 ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים. בשנת 2005 הגמלאות יעודכנו בשיעור של 0.9%.

<sup>1</sup> מתוספת השלמת הכנסה מופחתת הכנסה מפנסיה או מעבודה העולה על 13% מהשכר הממוצע (ליחיד) או 17% (לזוג). הכנסה מעבודה העולה על סכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה העולה על סכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבות הזיקנה והשאיירים והכנסות מהון, מופחתות במלואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

### 5.1 תיבה

#### תוכניות של ביטוח זיקנה במדינות מערביות

המעבר מחיי עבודה פעילים לפרישה והשינויים במרכיבי ההכנסה הם מהמאפיינים העיקריים של גיל הזיקנה. תוכניות ביטוח פנסיוני שונות נהוגות במדינות המערב והן נועדו להבטיח לאנשים בעת זיקנה ופרישה רמת חיים נאותה. מהשוואת תוכניות ביטוח זיקנה במדינות מערביות שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי, אפשר להבחין בארבעה מודלים: מודל דואלי (מודל של שני רבדים: בסיסי ויחסי), מודל של רובד יחסי בלבד, מודל של רובד בסיסי בלבד אך גבייתי ומודל של רובד בסיסי לא גבייתי. הלוח שבתיבה זו מסכם את המאפיינים העיקריים של תוכניות ביטוח זיקנה הנהוגות במדינות מערביות, בכל אחד מהמודלים.

ביטוח זיקנה במדינות הנמנות עם מודל דואלי, כגון דנמרק ולוקסמבורג, מורכב משני רבדים. הרובד הראשון מספק ביטוח פנסיוני בסיסי, בדרך כלל לכל האוכלוסייה, על פי מבחן מגורים או תושבות. רמת הקצבה האחידה המוענקת תלויה במספר שנות המגורים והתושבות או במספר שנות הביטוח וכן בהרכב המשפחה. ברוב המדינות הרובד הראשון הוא גבייתי עם השתתפות ממשלתית<sup>1</sup>, ומערכת זו פועלת בשיטת המימון השוטף (PAYG), כלומר דמי הביטוח נגבים מהאוכלוסייה בגיל העבודה ואלה משמשים למימון הקצבות המשולמות. הרובד השני, הפנסיה מתעסוקה, נועד להחליף את השכר בתקופת העבודה ולהבטיח רמת חיים נאותה לגמלאים. הרובד השני מספק קצבה מהסוג של פנסיה מוגדרת זכויות (Defined benefit - DB) (תוכנית מבטיחה פנסיה על פי נוסחה כלשהי הקבועה בחוק, בתקנות או בהסכם) לכל המועסקים או רק לשכירים, זאת בהתאם לשכר בתקופת העבודה ואורך תקופת העבודה. הפנסיה ממומנת מדמי ביטוח ייעודיים ללא השתתפות ממשלתית, ומערכת זו ברוב המדינות פועלת גם בשיטת המימון השוטף. כמו כן, אין בדרך כלל שילוב בין הרובד הבסיסי לרובד היחסי<sup>2</sup>. נציין שבשוודיה הונהגה בשנת 1999 רפורמה במערכת הפנסיה שיושמה הלכה למעשה ב-2001. ברובד הפנסיה היחסית לשכר במערכת החדשה הונהגו גם מרכיבים של פנסיה מוגדרת השתתפות (DC-Defined contribution). המשמעות היא שזכויות הפנסיה קשורות באופן הדוק יותר לדמי הביטוח שהופרשו במהלך החיים ולמועד הפרשות, ומותאמות להתפתחויות הדמוגרפיות (כלומר לעלייה בתוחלת החיים).

<sup>1</sup> בדנמרק הקצבה ברובד הראשון ממומנת בשלמותה בידי הממשלה.

<sup>2</sup> בלוקסמבורג קיים שילוב בין הרובד הבסיסי לרובד היחסי וקיימות רמות פנסיה מינימלית ומקסימלית.



## מאפיינים עיקריים של תוכניות ביטוח זיקנה במדינות מערביות

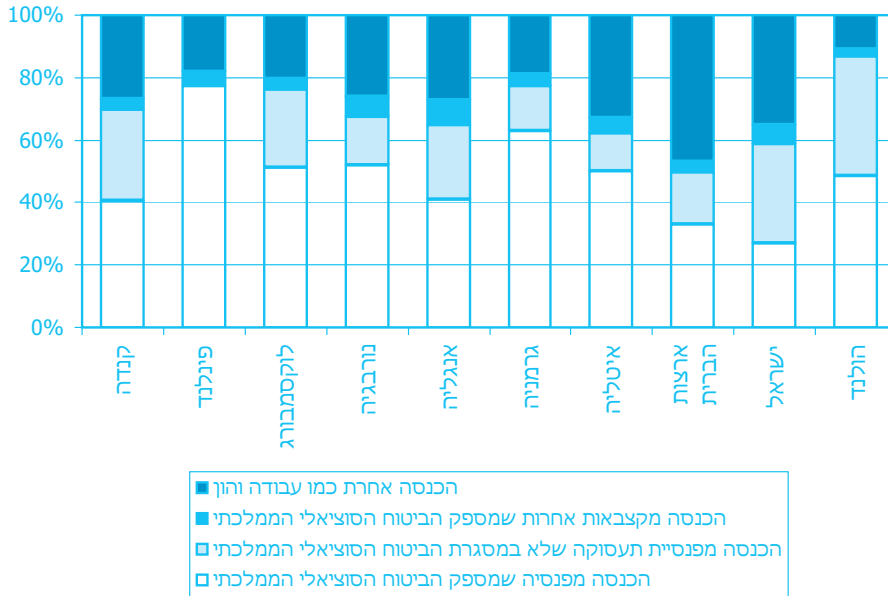
מאפיינים	מודל דואלי	מודל של רוברד יחסי בלבד	מודל של רוברד בסיסי בלבד אך גבייתי	מודל של רוברד בסיסי בלבד אך לא גבייתי
<b>מדינות הנמנות עם התוכנית</b>	דנמרק, איסלנד, לוקסמבורג, נורווגיה, שוויץ, אנגליה, יפן, שוודיה, קנדה, דנמרק	בלגיה, גרמניה, יוון, ספרד, צרפת, איטליה, אוסטריה, פורטוגל, ארה"ב, פינלנד	ישראל, הולנד, אירלנד	אוסטרליה
<b>כיסוי</b>	כל התושבים ברובד הבסיסי וכל המועסקים או רק השכירים ברובד היחסי	בדרך כלל רק השכירים	בדרך כלל כל התושבים	כל התושבים
<b>פרמטרים לקביעת רמת הקצבה</b>	מס' שנות מגורים/תושבות או מס' שנות ביטוח ומצב משפחתי ברובד הבסיסי, שכר ואורך תקופת עבודה ברובד היחסי	שכר ותקופת עבודה, ובחלק מהמדינות גם מצב משפחתי.	תקופת ביטוח ומצב משפחתי	תקופת ביטוח ומצב משפחתי
<b>מימון הקצבה</b>	ברוב המדינות מדמי ביטוח ייעודיים ומהשתתפות הממשלה ברובד הבסיסי, ומדמי ביטוח ייעודיים ללא השתתפות הממשלה ברובד היחסי	מדמי ביטוח ייעודיים ומהשתתפות הממשלה בצורות שונות	מדמי ביטוח ייעודיים ומהשתתפות הממשלה	מהמיסוי הכללי
<b>שיטת המימון</b>	ברוב המדינות בשיטת המימון השוטף (PAYG)	בשיטת המימון השוטף (PAYG)	בשיטת המימון השוטף (PAYG)	בשיטת המימון השוטף (PAYG)

כמו כן, התשוואה שמחושבת לכספים הנצברים קשורה לעליית התוצר. מערכת מעורבת מסוג כזה מכונה "National defined contribution" והיא הונהגה, אם כי במתכונת שונה, במחצית השנייה של שנות התשעים גם באיטליה.

במדינות הנמנות עם מודל של רובד יחסי בלבד, כגון גרמניה, ארצות הברית וצרפת, קיים רק רובד אחד יחסי שמספק קצבה מהסוג של פנסיה מוגדרת זכויות, וברוב המדינות מובטחת רמת פנסיה מינימלית. ברוב המדינות המערכת מכסה את השכירים בלבד, ובדרך כלל רק שכירים ששילמו דמי ביטוח לתקופה מסוימת או ששכרם עולה על רמה מסוימת. הפנסיה ממומנת מדמי ביטוח ייעודיים ובשיטת המימון השוטף, ומהשתתפות הממשלה אם כסובסידיה גלובלית (בלגיה) או כשיעור מהתשלומים (גרמניה), או התחייבות לכיסוי גרעון (יוון, אוסטריה) או מימון פנסיית המינימום (ספרד, פורטוגל). מדינות ישראל, הולנד ואירלנד נמנות עם המודל של רובד בסיסי בלבד, אך גבייתו. המערכת בישראל והולנד מכסה את כל התושבים ובאירלנד היא מכסה את השכירים והעצמאים ששכרם עולה על רמה מסוימת. הקצבה המוענקת במדינות אלו היא אחידה, ובהולנד גובהה תלוי במספר שנות הביטוח ובהרכב המשפחה. גובה הקצבה באירלנד תלוי במספר שנות הביטוח. הקצבה ממומנת מדמי ביטוח ייעודיים ומהשתתפות הממשלה, ומערכת זו פועלת בשיטת המימון השוטף. במודל האחרון של רובד בסיסי אך לא גבייתי, כפי שנהוג באוסטרליה, מוענקת קצבה אחידה לכל תושב לפי מבחן הכנסה (אם כי מאוד ליברלי), וגובהה משתנה בהתאם להרכב המשפחה. הקצבה ממומנת מהמיסוי הכללי.

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההכנסה של משקי הבית של קשישים במדינות מערביות נבחרות. הכוונה לחלק היחסי של כל מקור הכנסה בסך ההכנסה הכספית ברוטו של כלל משקי הבית. הנתונים בתרשים מבוססים על נתוני תוכנית מחקר ההכנסה של לוקסמבורג לשנת 2000 (Luxembourg Income Study - LIS). משק בית של קשישים הוגדר כמשק בית שהעומד בראשו בן 65 ויותר. הוגדרו ארבעה מקורות הכנסה למשקי הבית: פנסיית זיקנה ברובד הראשון או היחסי שמספק הביטוח הסוציאלי הממלכתי, פנסיה מתעסוקה שלא במסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי, קצבאות אחרות שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי והכנסה ממקורות אחרים כמו עבודה והון.

הרכב ההכנסה של משקי הבית של קשישים במדינות מערביות נבחרות, 2000\*



\* הנתונים להולנד ואנגליה מתייחסים לשנת 1999.  
 \*\* בפינלנד ההכנסה מפנסיה שמשפק הביטוח הסוציאלי הממלכתי והפנסיה מתעסוקה אוחדו מאחר שלא הייתה הבחנה ברורה ביניהם בנתונים של LIS.

חלק מההבדלים בין מערכות הביטוח הסוציאלי משתקפים בהרכב ההכנסה של משקי הבית של קשישים. גם הנטייה לפרוש מוקדם (תופעה שכיחה באירופה) או לעבוד יותר, וכן דפוסי המגורים של הקשישים משפיעים בחלקם על הרכב ההכנסה. כמה נקודות מעניינות נראות מהנתונים:

\* ההכנסה מפנסיה זיקנה שמשפק הביטוח הסוציאלי הממלכתי כאחוז מכלל ההכנסה גבוהה במדינות שבהן מונהג מודל של רובד יחסי בלבד כמו גרמניה ואיטליה.

\* אחוז ההכנסה מפנסיה זיקנה (בשני הרבדים) שמשפק הביטוח הסוציאלי הממלכתי מהווה נתח גבוה מכלל ההכנסה במדינות הנמנות עם המודל הדואלי כמו לוקסמבורג, נורווגיה וקנדה.

- \* הרובד היחסי בארצות הברית שמספק הביטוח הסוציאלי הממלכתי מצומצם כמצופה. מערכת וולנטרית מגוונת של פנסיות מתעסוקה ופנסיות אישיות משלימה אותו ומכסה חלק גדול מהעובדים.
- \* הרובד הבסיסי בהולנד שמספק הביטוח הסוציאלי הממלכתי גבוה למדי. לעומת זאת, בישראל הרובד הבסיסי והפנסיה מתעסוקה במידה מסוימת מתחלקים שווה בשווה. הציפייה הייתה שחלק הפנסיה מתעסוקה יהיה גבוה בשל הרמה הנמוכה של קצבת הזיקנה. יש לזכור שאחוז נמוך ממשקי הבית של קשישים בישראל קיבלו פנסיה מתעסוקה ממקום עבודה בארץ, ורמת הפנסיה הממוצעת שלהם הייתה נמוכה.
- \* ההכנסה מקצבאות אחרות שמספק הביטוח הסוציאלי הממלכתי מהווה מקור הכנסה שולי למשקי הבית של קשישים בכל המדינות.
- \* ההכנסה מפנסיות מהווה המרכיב החשוב ביותר לקיומם הכלכלי של משקי הבית של קשישים בהולנד, גרמניה ולוקסמבורג.
- \* אחוז ההכנסה ממקורות אחרים כמו עבודה והון גבוה למדי במדינות ישראל, איטליה וארצות הברית. הסבר אפשרי לכך הוא שהקשישים בישראל ואיטליה גרים יותר במשקי בית מורחבים עם ילדים וקרובי משפחה אחרים. כמו כן, בארצות הברית יש נטיה להמשיך לעבוד וגם להניב הכנסות הוניות שהן חלק מהרובד השלישי.

## 5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2004 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-617.8 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-104.4 אלף שאירים במוצע בחודש. במניין מקבלי קצבות הזיקנה כלולים 78.5 אלף קשישים המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (להלן קצבה משולבת). לוח מס' 1 מורה כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2004 ב-3.2% והוא נמוך מהשיעור של השנה הקודמת.

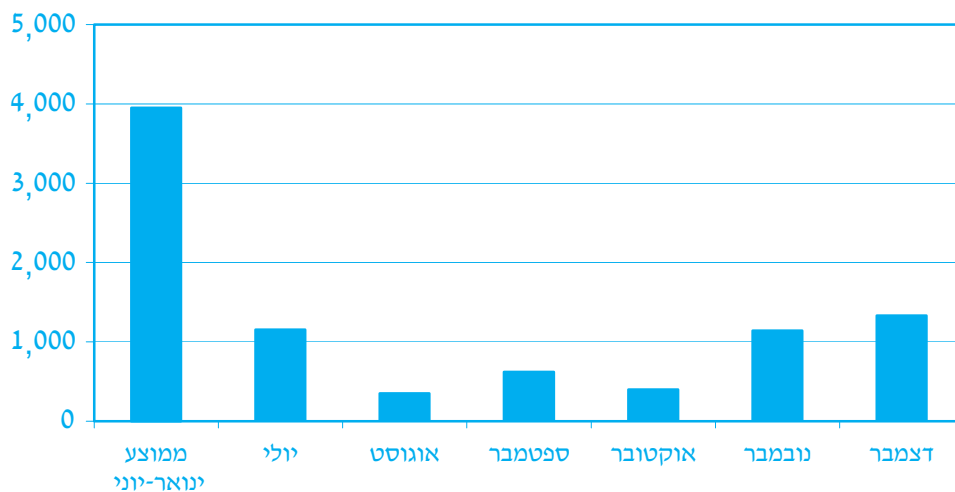
לוח מס' 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), שנים נבחרות

2004	שיעור גידול שנתי*			מספר המקבלים		
	2003	2002	2001	ממוצע 2004	ממוצע 2003	
1.8	2.4	2.3	3.0	722,265	709,287	סך הכול*
						<b>זיקנה</b>
2.2	2.8	2.9	3.5	617,833	604,780	סך כל המקבלים
3.2	4.0	3.8	4.1	527,364	510,775	לפי חוק הביטוח הלאומי
-3.8	-3.1	-1.5	0.9	90,469	94,005	קצבאות מיוחדות
						<b>שאיירים</b>
-0.1	-0.2	-1.1	0.7	104,432	104,507	סך כל המקבלים
-0.1	-0.1	-1.1	0.8	103,859	103,915	לפי חוק הביטוח הלאומי
-3.2	-3.7	-2.4	-1.7	573	592	שאיירים עולים

\* עד 2002 חלק מהמקבלים קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים הופיעו גם במניין מקבלי קצבות זיקנה וגם במניין מקבלי קצבות שאירים. בנתונים השנתיים ל-2003 נכללו כל מקבלי הקצבה המשולבת במניין מקבלי קצבות הזיקנה בלבד. לפיכך ההשוואה בין שיעור הגידול של 2002 לשיעור הגידול של 2001 ביחס למקבלי קצבת שאירים לפי חוק מסויגת במעט.

העלאת גיל הזכאות לקצבת זיקנה ביולי 2004 משתקפת כבר בהאטת קצב הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. במחצית הראשונה של השנה מספר המצטרפים החדשים לקצבת זיקנה לפי חוק היה כ-4,000 איש במוצע לחודש (תרשים ב'). החל מיולי 2004 אנו עדים לירידה במספר המצטרפים החדשים הנובעת מהעלאת גיל הפרישה. בחודש יולי הירידה במספר המצטרפים החדשים מתונה, אך בחודשים אוגוסט-אוקטובר נצפתה ירידה ניכרת במספר המקבלים החדשים. המספר המצומצם של המצטרפים כולל אנשים שדחו את פרישתם וגילם בטווח השנים של הגיל המותנה אך טרם הגיעו לגיל המוחלט ועמדו במבחן הכנסות, או אנשים שהגיעו לגיל המוחלט ולא חייבים במבחן הכנסות. לפיכך, הגיל הממוצע של הפורשים החדשים עלה: הגיל הממוצע לנשים שפרשו בחודשים יולי עד אוקטובר נע בין 62 ל-64.1 ואילו של הגברים נע בין 66.6 ל-69. מחודש נובמבר מצטרפת לפורשים קבוצה נוספת של נשים שהגיעו לגיל 60 ו-4 חודשים וגברים שהגיעו לגיל 65 ו-4 חודשים בנובמבר ובדצמבר. וכצפוי הגיל הממוצע של נשים וגברים בנובמבר יורד ועומד על 61.9 ו-66.4 בהתאמה (ממוצע הגילים בדצמבר דומה).

תרשים ב': מספר המצטרפים החדשים לפי חודש



לולא השינויים בגיל הפרישה, מספר המצטרפים החדשים המצופה לקצבת זיקנה לפי חוק בשנת 2004 היה כ-47,700 איש, בהתבסס על מחצית השנה הראשונה. אולם, עקב העלאת גיל הפרישה מספר המצטרפים החדשים בשנת 2004 היה קטן מזה – כ-28,700 איש. ואכן מאוגוסט 2004 אפשר לראות ירידה במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק מ-531,667 ביולי 2004 ל-530,116 בנובמבר 2004 ובדצמבר כבר מסתמנת עלייה.

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות ירד זו השנה השלישית מאז גל העלייה של ראשית שנות התשעים בשיעור של 3.8% (לוח מס' 1), זאת לאחר ירידה של 3.1% ב-2003. התפתחות זו באה לאחר שבמחצית השנייה של שנות התשעים ובשנת 2001 הסתמנה מגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מ-3.1% ב-1996 ל-0.9% ב-2001. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה בהיקף העלייה לארץ ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי העלייה המצומצמים אוכלוסייה זו תלך ותקטן בהיקפה עם חלוף השנים. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-14.6% בשנת 2004. סך כל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2.2% בלבד ב-2004. שיעור זה נמצא במגמת ירידה במהלך שנות האלפיים ומשקף את העלייה בשיעור הגידול של מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי והירידה במספרם המוחלט של מקבלי קצבה שלא לפי חוק זה.

מספרם של המקבלים קצבת שאירים בלבד קטן במעט מהשנה הקודמת (-0.1%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים גדל ב-2004 ב-1.8%, הנמוך מהשיעורים בשלוש השנים הקודמות.

### 5.1.3 מקבלי קצבות זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים השלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1995 עם הצטרפותם של רבות עולים חדשים למערכת, נבלם ב-1996, ובמחצית השנייה של שנות התשעים הסתמנה בו

אף מגמה של ירידה הדרגתית. בדצמבר 2004 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים 27.2%, לעומת 34% ב-1993. הסיבה לירידה בשיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה נובעת הן מהצטמצמות ממדי העלייה והן מהירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי.

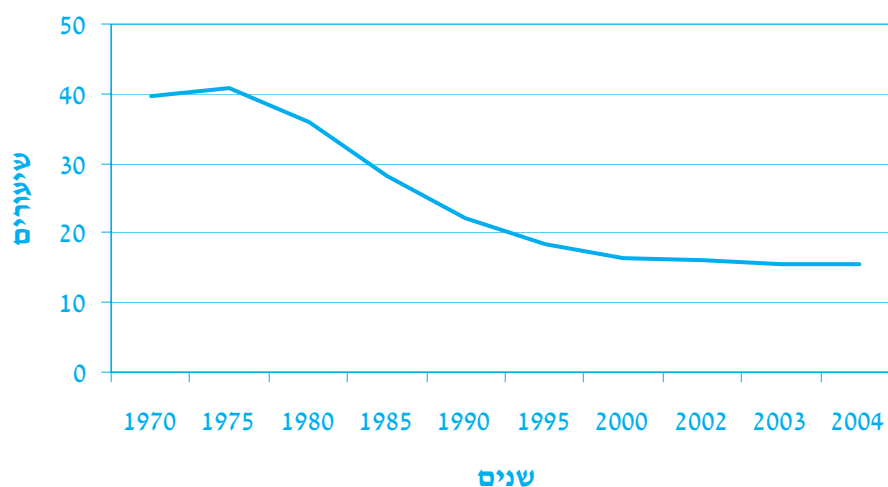
לוח מס' 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). בדצמבר 2004 15.4% מכל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם תוספת השלמת הכנסה.

**לוח מס' 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, דצמבר 2004**

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול % המקבלים השלמת הכנסה	724,145 27.2	623,303 24.4	89,450 47.0	6,763 28.7	4,629 31.3
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל % המקבלים השלמת הכנסה	530,714 15.4	468,388 12.8	58,464 34.3	2,544 30.1	1,318 51.0
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל % המקבלים השלמת הכנסה	88,910 95.0	64,995 97.3	23,151 88.7	399 91.2	365 96.4
קצבת שאירים לאלמנה לפי חוק הביטוח הלאומי % המקבלים השלמת הכנסה	97,616 31.4	84,975 33.0	6,614 21.1	3,413 23.1	2,614 15.2
קצבת שאירים לילדים לפי חוק הבי"ל % המקבלים השלמת הכנסה	6,331 3.9	4,469 4.5	1,170 3.0	389 2.1	303 1.0
קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל % המקבלים השלמת הכנסה	574 79.4	476 79.0	51 84.3	18 72.2	29 82.8



תרשים ג': שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה מתוך מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (דצמבר)



המגמה ארוכת השנים – שהחלה עוד בראשית שנות השמונים – של ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק – מומחשת בתרשים ג'. מגמה זו משקפת את הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות ואשר משולמת להם פנסיה ואת התגברות הנטייה לחסוך לעת זיקנה. כמו כן, קצבת הזיקנה בתוספת ותק ובתוספת דחיית פרישה עשויה לשלול זכאות לתוספת השלמת הכנסה גם למי שאין לו הכנסות נוספות. למשל, מי שזכאי לקצבה עם תוספת ותק מרבית ותוספת דחיית פרישה בעבור 3 שנים בלבד קצבתו היא 27.6% מהשכר הממוצע, בעוד שהקצבה הכוללת השלמת הכנסה עומדת על 26.75% מהשכר הממוצע בלבד. גם בשנים של הרעה במצב הכלכלי לא נמצא גידול בשיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים בודדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-31.4% בדצמבר 2004. לוח מס' 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעיימם נמנים בעיקר העולים החדשים: בקרב מקבלי קצבת זיקנה הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, ובדצמבר 2004 הוא היה 95.0%. בקרב מקבלי קצבת שאירים שלא לפי חוק הוא עומד על 79.4% בדצמבר 2004.

#### 5.1.4 מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאיירים (להלן – "שתי הקצבות"). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאיירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאיירים. ללא קשר לאיזו קצבה הייתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ואת מחצית מקצבת השאיירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבות זכאים רק מקבלי קצבה לפי חוק. מקבלי קצבה שלא לפי חוק מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאיירים.

בדצמבר 2004, היו זכאים ל"שתי הקצבות" 79,728 אלמנות ואלמנים, המהווים 15% ממקבלי קצבת זיקנה (לוח מס' 3). כ-95% בהם הן נשים. שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. אחת היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות, זאת כיוון שרק נשים המבוטחות כעובדות מבטחות את בן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מבטחות כלל את בני זוגן) בעוד שאצל הגברים – כולם מבטחים את בנות זוגם. סיבה שנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן תלויה במבחן הכנסות, והסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים: משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לקצבה זו.

הרמה הממוצעת של "שתי הקצבות" גם יחד הייתה כ-2,090 ש"ח ב-2004: כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה – 6.8% בלבד, מאחר שקצבת הזיקנה ומחצית קצבת השאיירים הם בסכום הקרוב מאוד לקצבה בתוספת השלמת הכנסה (24% לעומת 26.75% מהשכר הממוצע בהתאמה), ומאחר שתוספת הוותק (לקצבת זיקנה ו/או למחצית השאיירים) אף מעלה אותה לרמה השוללת תוספת השלמת הכנסה.

בקרב הגברים שיעור מקבלי השלמת הכנסה הוא כמעט כפול משיעורן של הנשים בגלל שתי סיבות: האחת, אלמנים המקבלים קצבת שאירים חייבים במבחן הכנסות. עקב כך,

הגברים המקבלים קצבת שאיירים (במסגרת שתי הקצבאות או אלו המקבלים רק קצבת שאיירים) ועמדו במבחן ההכנסות זכאים בשיעור גבוה יותר מהנשים להשלמת הכנסה. הסיבה האחרת היא שנשים זכאיות בדרך כלל לקצבה (מחצית שאיירים) בסכום הגבוה יותר משל הגברים (643 ש"ח לעומת 738 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת מחצית השאיירים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבעליהן זכאות לקצבת שאיירים (הבדל זה נצפה גם בקרב כלל המקבלים). הבדל זה בין המינים ניכר גם ברמת "שתי הקצבאות". רמת "שתי הקצבאות" הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, מאותה סיבה – קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה.

### לוח מס' 3: מאפייני מקבלי שתי הקצבאות, לפי מין\*

נשים	גברים	סך הכול	
75,344	4,384	79,728	מספר מקבלים
6.5	11.7	6.8	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,086	2,162	2,090	קצבה ממוצעת
738	643	733	מזה: חצי שאיירים
76	79	76	גיל ממוצע

\* החלוקה לפי מין המבוטח בזיקנה.

גילם הממוצע של מקבלי "שתי הקצבאות" גבוה מעט מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79 שנים לעומת 75 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76 לעומת 71, בהתאמה.

### 5.1.5 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 ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, מגמה שאפיינה את השנים הקודמות. מ-1996 הסתמנה

מגמת ירידה, שככל הנראה נבלמה בשנת 2004. מגמה זו אפיינה את הגברים בלבד ולא את הנשים. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, אמנם במעט, והיא הגיעה ב-2004 ל-28.7% בקירוב מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.2%). אחוז הגברים המקבלים תוספת ותק היה גבוה הרבה יותר מאשר הנשים: כ-93.1% לעומת 68.8%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה יותר מכפולה מזו שקיבלו הנשים: 40.6% מהקצבה הבסיסית לעומת 19.6% בלבד, בהתאמה.

המגמות שנצפו אפוא הן אלה:

**א. שיעור הזכאים לתוספת ותק:** תופעת הירידה בשיעור הזכאים עד 2003, שמוסברת בהצטרפותם של המקבלים החדשים, נבלמה ב-2004. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 4, למצטרפים בשנת 2004 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של הנמצאים במערכת: תוספת הוותק הממוצעת גבוהה מזו של כלל המקבלים (32.1% לעומת 28.7% בכלל המקבלים), ושיעור הזכאים לתוספת בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 92.1% לעומת 93.1% בהתאמה. אולם כשמדובר בנשים השיעור הוא דווקא גבוה יותר. 73.9% מן הזכאיות החדשות לעומת 68.8% בממוצע הכללי של הזכאיות לתוספת זו. בשנת 2004 נרשם גידול בשיעור הממוצע של מקבלים תוספת זו בקרב המצטרפים לעומת 2003 – מ-80.0% ל-82.6%. העלייה בשיעור הנשים החדשות הזכאיות לתוספת ותק נובעת, ככל הנראה, מכך שלמערכת נכנסות יותר נשים שצברו זכות לקצבת זיקנה כנשים עובדות מחוץ למשק ביתן. גידול זה מיתן את השפעת עקרות הבית שאינן זכאיות לתוספת זו. גם העולות החדשות הנמצאות בארץ יותר מ-10 שנים החלו לצבור תוספת זו. תופעה זו גם מתבטאת בגידול בתוספת הוותק הממוצעת בקרב החדשות, שגדלה מ-24.0% ב-2003 ל-24.5% ב-2004.

**ב. גידול בתוספת הוותק הממוצעת:** הגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים.

לוח מס' 4: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), שנים נבחרות (דצמבר)

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
18.2	39.8	27.8	68.9	95.5	81.0	I 2000
18.2	40.2	27.9	67.9	94.1	79.6	2001
18.6	40.3	28.2	67.8	93.5	79.3	2002
21.2	38.0	29.5	65.3	86.4	75.8	**2002
19.0	40.4	28.4	68.1	93.2	79.1	2003
24.0	38.9	31.2	70.6	90.1	80.0	**2003
19.6	40.6	28.7	68.8	93.1	79.4	2004
24.5	40.5	32.1	73.9	92.1	82.6	**2004
תוספת דחיית קצבה						
2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.1	2.7	2.2	12.9	16.4	14.5	2000
2.1	2.6	2.3	12.7	15.5	14.0	2001
2.1	2.5	2.3	12.8	15.0	13.8	2002
2.1	1.6	1.9	11.7	9.5	10.6	**2002
2.2	2.4	2.3	13.0	14.6	13.7	2003
2.5	1.6	2.1	15.0	9.4	12.3	**2003
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2004
1.9	2.0	2.0	11.5	11.4	11.4	**2004

\* כלל המקבלים.  
\*\* המצטרפים החדשים.

מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד או מרבית. בדצמבר 2004 13,596 מ-28,698 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה (כ-47%) קיבלו תוספת ותק של 50%, שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-34% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. בקרב הגברים החדשים זכו כ-74.1% לתוספת הוותק המרבית, ואילו בקרב הנשים החדשות זכו לכך 23.1%. כאן המקום לציין שמספר הגברים החדשים המצטרפים למערך מקבלי קצבות הזיקנה הוא 13,681, לעומת 15,017 נשים. בולטת העובדה שמספר הנשים הזכאיות לתוספת ותק מרבית נמוך: נשים צוברות ותק רק בהיותן עובדות, ורק מיעוטן השתתפו בשוק העבודה 35 שנה. עם זאת, ראוי לציין שהעלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה הביאה גם לעליית שיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק מרבית (מ-8.7% בסוף 1999 ל-13% בסוף 2004) – זאת בעיקר בקרב הפורשות ה"חדשות" (מכ-15% ב-1999 לכ-23% ב-2004). עם העלאת גיל הפרישה מצופה כי יותר נשים יהיו זכאיות לתוספת ותק מרבית.

### 5.1.6 תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה ניתנת למי שהגיע לגיל פרישה, בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה – 65-70 בגבר עד יוני 2004 ומיולי 2004 65 ו-4 חודשים עד 70; 60-65 באשה עד יוני 2004 ומיולי 2004 60 ו-4 חודשים עד 65 ו-4 חודשים. שלא כתוספת הוותק, תוספת זו משמעותית פחות, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

שיעור המקבלים תוספת דחיית קצבה היה במגמת ירידה זה שנים רבות, אך ב-2004 הוא נותר יציב. בעוד שבראשית שנות התשעים 18.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי היו זכאים לתוספת זו, הרי שבשנת 2004 רק ל-13.7% הוענקה התוספת. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הייתה ב-2004 2.3% מן הקצבה הבסיסית. התוספת לגברים הייתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים:

2.4% ו-2.2%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למי שמקבל תוספת זו היא כ-16.6%, כלומר דחיית פרישה של כ-3 שנים. פירוש הדבר, שגברים דחו את פרישתם מעבודה לגיל 68 ונשים לגיל 63.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה נבלמה השנה בקרב כלל המקבלים. בקרב קבוצת המקבלים החדשים, שיעור הזכאים לתוספת זו ב-2004 היה נמוך מזה שבשנת 2003, 11.4% לעומת 12.3%. שיעור המקבלים החדשים שהם גברים, שירד מ-15.4% ב-1995 ל-9.5% ב-2002, גדל ב-2004 ל-11.4%. שיעור זה עדיין נמוך משיעור כלל הגברים הזכאים לתוספת. לעומת זאת, שיעור הנשים החדשות שמקבלות תוספת זו ירד מ-15% ב-2003 ל-11.5% ב-2004.

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה הייתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 2.0% לעומת 2.3%, בהתאמה. עם זאת, תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 17.1% לעומת 16.6%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל פרישה מאשר הממוצע הכללי. בעקבות העלאת גיל הפרישה מצופה כי שיעור התוספת בקרב הנשים יעלה בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הזכאות לנשים ל-64 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת יישום החוק.

### 5.1.7 רמת הקצבאות

בעקבות אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2004 "הפסידו" קצבות הזיקנה והשאיירים עדכון של 1.2% ממרץ 2002 ועד סוף שנה זו, ועוד עדכון של 0.9% בשנת 2003. לזאת יש להוסיף את ההפחתה בשיעור של 4% ביולי 2002. ההפחתה בשיעור של 4% חלה רק על מקבלי קצבת זיקנה שאינם זכאים להשלמת הכנסה, אך לא על מקבלי קצבות זיקנה הזכאים לתוספת השלמת הכנסה ומקבלי קצבאות השאיירים. בשנת 2004 היו הקצבאות אמורות להתעדכן לראשונה לפי עליית המחירים, אך בשנה זו לא חל עדכון משום שהמחירים ב-2003 ירדו ב-0.4%. ב-2005 קצבאות הזיקנה והשאיירים יוגדלו בשיעור של 0.9%, שהוא שיעור גידול מדד המחירים בשנת 2004.

בעוד שקצבות הזיקנה ללא השלמת הכנסה איבדו כ-9.5% מכוח הקנייה שלהם בין 2001 ל-2004, קצבות הזיקנה עם השלמה וקצבות השאיירים ירדו ריאלית בשיעור מצטבר נמוך יותר – 5.6%.

**לוח מס' 5: סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2004-1975**

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	615.5	14.9	923.3	22.3	1,023.9	24.8
1980	677.3	13.5	1,016.9	20.3	1,314.7	26.3
1985	763.9	15.2	1,146.4	22.9	1,482.0	29.5
1990	964.1	15.9	1,444.2	23.8	1,863.5	30.7
1995	975.1	15.5	1,463.1	23.3	1,890.4	30.1
2000	1,089.6	15.0	1,633.4	22.4	2,109.5	29.0
2001	1,180.3	15.7	1,770.9	23.6	2,287.8	30.5
2002	**1,097.6	15.6	1,645.4	23.3	2,169.3	30.8
2003	**1,064.7	15.6	1,597.6	23.4	2,149.4	31.4
2004	**1,069.0	15.2	1,604.0	22.8	2,158.0	30.7

\* לא כולל קצבות ילדים.  
\*\* לאחר הפחתה של 4%.

**5.1.8 היקף התשלומים**

ב-2004 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 1.9%, שנבע בעיקר מהגידול במספר המקבלים. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי קצבות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים הוסיף לקטון, ל-20.1% בשנת 2004.



תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית – בשיעור של 3.0%, ואילו תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 2.4%.

לעומת הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, סך כל התשלומים לגמלאות הביטוח הלאומי ירדו ב-4.4%. לפיכך, חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד עלה מ-35.2% ב-2003 ל-37.4% ב-2004.

**לוח מס' 6: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ובמחירי 2004, 1998-2004**

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)							
15,780	15,551	15,449	15,199	13,483	12,284	11,410.5	סך כל התשלומים
12,615	12,296	12,137	11,871	10,509	9,568	8,861.4	לפי חוק הבי"ל
3,165	3,255	3,310	3,326	2,974	2,716	2,549.1	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2004 (במיליוני ש"ח)							
15,780	15,488.8	15,509.9	16,079.8	14,451.2	13,165.0	12,870.9	סך כל התשלומים
12,615	12,246.8	12,183.1	12,584.9	11,263.6	10,265.1	9,995.6	לפי חוק הבי"ל
3,165	3,242.0	3,326.8	3,526.0	3,187.5	2,900.0	2,855.4	שלא לפי חוק הבי"ל

## 5.2 ביטוח סיעוד

### 5.2.1 כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי, ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינם, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאינם. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין – דהיינו שירות סיעודי – נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש שגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים שלא באמצעות תאגיד. קבוצת המעריכים המקצועיים כוללת אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים, שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק.

החוק קבע שתי רמות גמלה המותאמות לשתי רמות תלות: גמלה בשיעור של 93% מקצבת נכות מלאה ליחיד<sup>1</sup> וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד. יש לזכור כי

---

<sup>1</sup> עד יולי 2003 גובהה של גמלה זו היה 100% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

הגמלאות הופחתו בשיעור של 4% לתקופה שמיולי 2002 ועד סוף 2006, בהוראת שעה. החוק קבע עוד, שעל שר הרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה: אילו שירותים יש לספק לו, ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחלופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש.

כמה סוגיות שבו והתעוררו במערכת גמלאות הסיעוד בישראל אשר נדונו בחלקן גם בעת חקיקת פרק ביטוח סיעוד בחוק הביטוח הלאומי. סוגיה אחת היא צורת מתן הגמלה: האם להעניק את הגמלה בכסף לכולם או לקבוצות בעלות אפיונים מיוחדים כמו תפקוד נמוך, או להעניק אותה בעין. נציין שלאחרונה אושרה הצעת חוק ממשלתית בידי ועדת שרים לענייני חקיקה בדבר ניסוי ומחקר לעניין תשלום גמלת סיעוד בכסף. סוגיה שנייה היא מספר רמות הגמלה: כמה רמות גמלה יש להעניק. סוגיה שלישית היא הגדרה של מוסד סיעודי ואופן ההתייחסות לקשישים השוהים במוסד: האם להעניק את הגמלה גם לקשישים השוהים במוסד. כדי לקבל תמונת מצב מהעולם, בחנו את מערכת הסיעוד בגרמניה שבה נמצאו נקודות דמיון למערכת הישראלית, יחד עם הבדלים רבים. לפירוט מערכת הסיעוד בגרמניה ראו תיבה 5.2.

### 5.2.2 תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

ב-2003 ירד מספר התביעות ירידה תלולה ולא צפויה, לראשונה זה 12 שנה, והגיע לכ-63.9 אלף, ירידה של כ-10% לעומת 2002 (לוח מס' 1). ירידה זו בלטה יותר במחצית השנייה של 2003 והיא בעיקר תוצאה של הירידה במספר התביעות הראשונות. ב-2004 מספר התביעות עלה עלייה גדולה לכ-71.2 אלף, עלייה של 11.4% לעומת 2003. עלייה זו בלטה יותר במחצית הראשונה של 2004, והיא בעיקר תוצאה של העלייה במספר התביעות החוזרות. מספר התביעות החוזרות בשנה זו עלה באופן חד – 17.3%. כתוצאה מכך, שיעור התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) מכלל התביעות הוסיף לגדול והגיע ב-2004 ל-58.6% לעומת 55.7% אשתקד. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת סיעוד יהיו קשישים שתביעתם נדחתה או שזכאותם הופסקה ואשר ישובו לתבוע

גמלה שוב ושוב. נציין שעל-פי החוק קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו נדחתה או שזכאותו מופסקת.

**לוח מס' 1: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 1991-2004**

שיעור תביעות שאושרו*	שיעור תביעות חוזרות	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
46.4	33.3	11.8	31,000	1991
50.6	39.6	6.9	47,460	1995
49.3	47.0	7.6	64,791	2000
48.7	48.5	5.1	68,100	2001
44.3	51.8	4.3	71,007	2002
43.2	55.7	-10.0	63,928	2003
43.5	58.6	11.4	71,246	2004

\* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של נפטרים ומי שזכאותם מושהית.

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות שהוגשו בסוף שנות התשעים ירד לכ-48.3%, לאחר שהיה יציב לאורך זמן, כ-50%. בשנת 2002 הוסיף שיעור זה לרדת בקצב גדול יותר לכ-44.3%. בשנים 2003-2004 שיעור זה ירד במעט והגיע לכ-43.3% בממוצע. הירידה בשיעור התביעות שאושרו בשנים האחרונות נותנת את ביטוייה בעלייה ההדרגתית באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL – ובירידה הדרגתית בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה – תוך כדי מעבר לניקוד שנמוך מסף הזכאות. כך למשל אחוז תביעות הסרק עלה בהדרגה מ-27.8% ב-2001 ל-29.4% ב-2004, ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL ירד בהדרגה מ-18.2% ל-13%.

בשנים 2003-2004 מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול אם כי בקצב איטי מאוד בהשוואה לשנים קודמות, והגיע ב-2004 לכ-113.4 אלף בממוצע חודשי – גידול של 0.4% בלבד בהשוואה לשנה הקודמת, לעומת 6.5% ב-2002 וכ-9%-10%, בממוצע, לשנים 1996-

2001 (לוח מס' 2). אחוז הגידול של הזכאים בשנתיים האחרונות היה אף נמוך מאחוז הגידול של הקשישים בישראל באותה תקופה (כ-1.8% בממוצע). מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל בשנים 1991-2004 בכ-265%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספר הקשישים. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת ומתמדת מהשנים הראשונות להפעלת החוק, אז השיעור היה כ-6%. אחוז זה הגיע ב-2002 לשיא של 14.8%, ובשנים 2003-2004 הוא ירד במעט בעקבות ההתייצבות במספר הזכאים לגמלה. לא נעשה ניתוח מקיף ומעמיק של הגידול הרב במספר הקשישים המקבלים גמלת סיעוד, אך אפשר להציע כמה הסברים אפשריים. השנים הראשונות להפעלת חוק ביטוח סיעוד וגם שנות התשעים היו שנים של הבשלה והגברת מודעות. העלייה בתוחלת החיים ושינוי בהרכב הגיל של האוכלוסייה בעקבות העלייה המסיבית לישראל תרמו גם לגידול במספר הזכאים. גם על פי האומדים של מכון ברוקדייל<sup>2</sup> שיעור הזקנים המוגבלים בני 65 ויותר הגרים בקהילה עלה מ-11% בשנת 1990 ל-12.6% בשנת 2003. זאת ועוד: משך השהייה של הזכאים לגמלה עד יציאתם ממערכת סיעוד התארך על פני השנים<sup>3</sup>.

#### לוח מס' 2: זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 1991-2004

שיעור כיסוי ***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	אלפים	שיעור גידול שנתי	מספרים	
5.7	8.0	546.3	12.2	31.1	1991
9.5	2.9	624.0	13.2	59.0	1995
13.1	2.4	728.6	8.6	95.8	2000
14.2	2.2	744.5	10.0	105.4	2001
14.8	1.8	758.1	6.5	112.3	2002
14.7	1.5	769.3	0.6	113.0	2003
14.4	2.1	786.1	0.4	113.4	2004

\* ממוצע חודשי.

\*\* אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר. הנתון לשנת 2004 הוא אומדן.

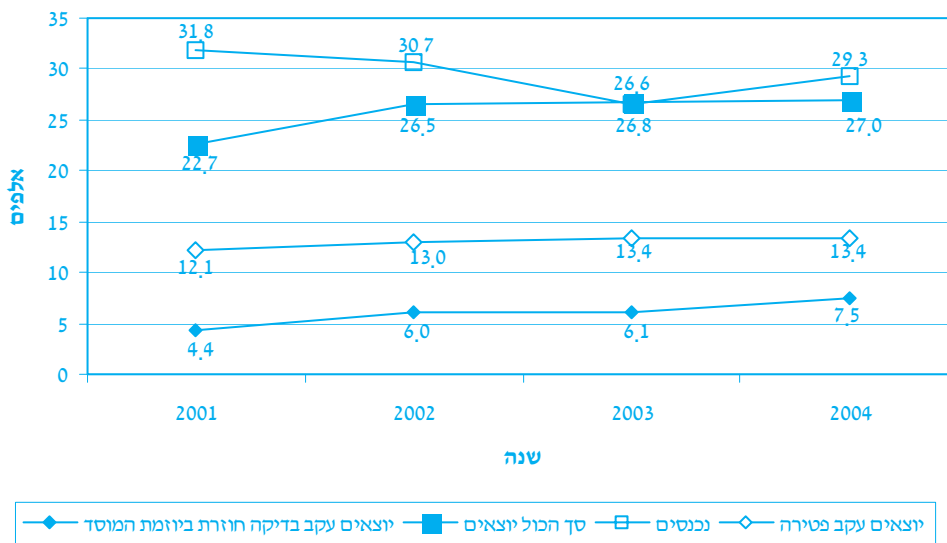
\*\*\* שיעור הזכאים לגמלה מתוך הקשישים.

<sup>2</sup> ראו מכון ברוקדייל ואחרים, "קשישים בישראל – שנתון סטטיסטי 2004".

<sup>3</sup> ראו ר' גרא ואחרים, "מקבלי גמלת סיעוד, 1999", וראו ר' גרא, "מקבלי גמלת סיעוד, 2003".

כדי לבחון את הגורמים האפשריים להתמתנות הניכרת באחוז הגידול במספר הזכאים לגמלה בשנים 2003-2004 ביצענו ניתוח זרמים: בחינה של מספר הנכנסים למערכת סיעוד ומספר היוצאים ממנה. זרם הנכנסים מושפע ממספר התביעות ומאחוז התביעות שאושרו. זרם היוצאים מושפע ממספר הנפטרים, ממספר הזכאים שזכאותם מופסקת עקב בדיקה חוזרת של מצב הזכאות וממספר היוצאים מסיבות אחרות, כגון מעבר למוסד או אשפוז בבית חולים. ממצאי הניתוח מוצגים בתרשים א'.

תרשים א': ניתוח זרמים: נכנסים ויוצאים ממערכת סיעוד, 2001-2004



המאזן נטו של נכנסים פחות יוצאים מבטא את הגידול במלאי. ב-2003 המאזן היה קרוב לאפס עקב הירידה בנכנסים למערכת, בשל הירידה של 10% בתביעות יחד עם ירידה מתונה בשיעור התביעות שאושרו. ב-2004 המאזן גדל לכ-2.3 אלף לעומת כ-4.2 אלף ב-2002 וכ-9.1 אלף ב-2001. הגידול במאזן ב-2004 הוא תוצאה של העלייה במספר הנכנסים למערכת בשל הגידול בתביעות. עם זאת נרשמה ב-2004 עלייה מסוימת במספר היוצאים בעקבות עלייה במספר היוצאים עקב בדיקה חוזרת ביוזמת המוסד, והיא תוצאה של התייצבות במספר הבדיקות החוזרות ביוזמת המוסד, אך גידול באחוז של הפסקת

הזכאות עקב בדיקות אלו. נציין שב-2004, אף שהיקף התביעות בשנה זו היה דומה לזה ב-2002, מספר הנכנסים היה קטן יותר כתוצאה מירידה בשיעור התביעות שאושרו. לסיכום, ההתמתנות באחוז הגידול במספר הזכאים ב-2003 נבעה מהירידה הגדולה בתביעות בשנה זו, וב-2004 היא נבעה מהירידה בשיעור התביעות שאושרו ומעלייה מסוימת במספר היוצאים, בעיקר עקב הגידול באחוז של הפסקת הזכאות בעקבות מבחן תלות חוזר.

**לוח מס' 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת גמלה (ממוצע חודשי) באחוזים, 2004**

אחוזים	מאפיין
113,408	<b>סך הכול (מספרים מוחלטים)</b>
	<b>לפי גיל</b>
1.0	*64-60
5.9	69-65
13.1	74-70
21.3	79-75
26.3	84-80
32.3	+85
	<b>לפי הרכב משפחה</b>
46.6	גרים בגפם
40.5	גרים עם בן זוג
12.9	גרים עם בניהם או אחרים
71.9	אחוז הנשים בכלל המקבלים
24.2	אחוז העולים בכלל המקבלים
30.0	אחוז המקבלים את הגמלה הגבוהה (150%) בכלל המקבלים

\* קבוצת הגיל 64-60 כוללת נשים בלבד.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים מעלה שקרוב לרבע (24.2%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, כשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (58.6%) בני 80 ויותר. רק 5.9% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (40.5%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (46.6%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (12.9%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח מס' 3). ל-70% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולשאר אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150%, זאת לעומת 72.9% ו-27.1%, בהתאמה, בשנה הקודמת. הנתונים מראים שמתחילת שנות התשעים ועד שנת 1998 הסתמנה ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה. כך למשל שיעור זה ירד מ-24.3% ב-1990 ל-21.8% ב-1998. אולם משנת 1999 נצפתה שוב עלייה הדרגתית בשיעור זה וזו התחזקה בשנה האחרונה. העלייה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בשנים האחרונות נובעת בחלקה מהגידול במספר הזכאים שזכאותם הוגדלה ל-150% בעקבות בדיקת תלות חוזרת בגלל החמרה במצבם. עלייה זו בלטה מאוד בשנת 2004 (27%) והיא בעיקר תוצאה של העלייה במספר בקשות ההחמרה (26%) בשנה זו יחד עם עלייה מסוימת באחוז מקרי הגדלת הזכאות בעקבות בקשות אלו. גם הירידה בשיעור התביעות שבהן התקבל ציון של 2.5 נקודות ב-ADL בשנים האחרונות תרמה לעלייה זו. הירידה בשיעור זה התבטאה ברובה בעלייה בשיעור התביעות שבהן התקבלו פחות מ-2.5 נקודות ב-ADL, תוצאה המהווה את סף הזכאות, כלומר המינימום הדרוש כדי לזכות בגמלה ברמה הנמוכה. שיעור התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ירד בהדרגה מ-18.2% ב-2001 לכ-12.8% ב-2004. זאת ועוד, אחוז הזכאים שקיבלו ניקוד לבודד ואחוז הזכאים שקיבלו ניקוד בהשגחה עלו בשנים האחרונות. כך למשל אחוז הזכאים שקיבלו ניקוד לבודד עלה מ-36.7% ב-2002 ל-37.7% ב-2004, ואחוז הזכאים שקיבלו ניקוד בהשגחה עלה מ-8.3% ל-9.6%.

### 5.2.3 ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

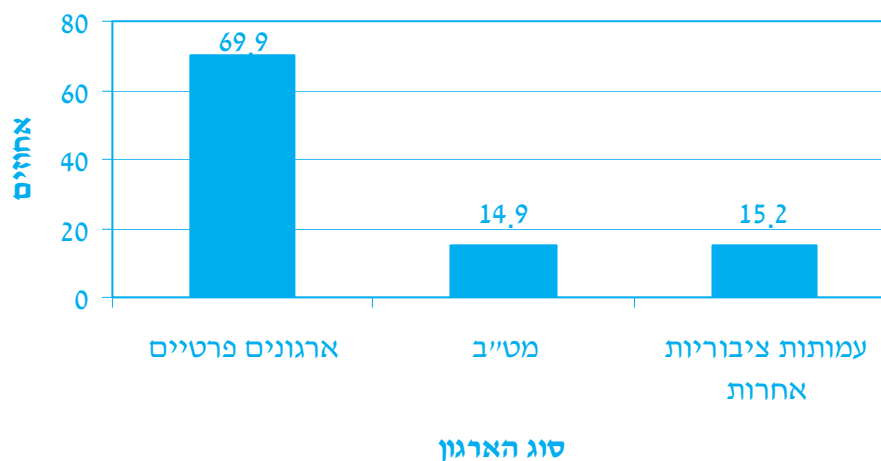
השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים ועל פי חוזה שנערך בין ארגון



ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. תנאי החוזה מחייבים את הארגונים, למשל, להעניק תנאים סוציאליים למטפלים שהם מעסיקים. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי.

תרשים ב' מתאר את הנתחים של הארגונים הפרטיים ושל המלכ"רים במספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2004. כ-69.9% מהשעות סיפקו ארגונים פרטיים, והשאר מלכ"רים (מט"ב – 14.9% ועמותות ציבוריות אחרות – 15.2%). בניתוח לא נכללו שעות הטיפול הניתנות לזכאים במרכזי יום, שמספקות בדרך כלל עמותות. לפיכך, הנתח של המגזר הפרטי בסך כל שעות הטיפול שסופקו יפחת במעט. התפלגות זו של השעות שסופקו לפי סוג ספק הייתה דומה לאותה התפלגות בתקופה המקבילה אשתקד.

**תרשים ב': התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו לפי סוג הארגון, דצמבר 2004 (אחוזים)**



לוח מס' 4 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2004 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר זכאי הגמלה.

הרוב המכריע (96.6%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2004 קיבלו טיפול אישי בבית. 7.7% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 14.5% קיבלו מוצרי ספיגה ו-13.5% משדר מצוקה. כ-70.7% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 24.4% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

#### לוח מס' 4: מקבלים שירותי סיעוד לפי סוג השירות המסופק, דצמבר 2004

סוג השירות המסופק	מספר המקבלים	אחוז המקבלים את השירות מסך הזכאים לגמלה	אחוז המקבלים את השירות כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכול*	152,710	-	-
טיפול אישי בבית	110,971	96.6	70.7
טיפול אישי במרכז יום	8,829	7.7	24.4
מוצרי ספיגה	16,638	14.5	0.6
משדר מצוקה	15,519	13.5	0.4
שירותי מכבסה ואחר	753	0.7	0.4

\* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה, שמנה כ-114.8 אלף.

#### 5.2.4 היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק ביטוח סיעוד מחייב תשלום עבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. מוקצבים גם 10% לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לזקנים. אולם, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003, ההקצבות לשנים 2003 ו-2004 שנקבעו לסכום זה היו 30 ו-35.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. אם הסכומים שעליהם התחייב המוסד בהסכמים בשנה קודמת היו נמוכים מסכום ההקצבה שנקבע, יתרת סכום ההקצבה מועברת לשנה הבאה.

בשנת 2004 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה כ-2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2004): כ-2.3 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 91.8 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס' 5). כמו כן הועבר סכום של 61 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

**לוח מס' 5: סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (אלפי ש"ח במחירי 2004), 1991-2004**

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
1991	467.1	389.7	10.9	19.0	47.5	-
1995	1,084.2	899.7	35.7	22.7	120.5	5.7
2000	1,916.4	1,726.8	55.0	24.1	101.7	8.9
2001	2,268.9	2,064.9	58.7	20.2	118.0	7.1
2002	2,509.8	2,320.4	58.6	18.9	107.1	4.9
2003	2,451.3	2,269.4	57.5	22.9	98.5	3.0
2004	2,470.8	2,281.0	61.0	34.5	91.8	2.5

\* העברות למשרד הרווחה ולקופת חולים כללית להכנת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

בשנת 2004 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד ב-0.8% במחירים קבועים (מחירי 2004). תשלומי הגמלאות גדלו ב-0.5% בהתאם לגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד – 0.4%. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים נותרה ללא שינוי, כ-1,826 ש"ח. היציבות ברמת הגמלה הממוצעת ב-2004 על אף העלייה הגדולה בשיעור הזכאים ברמה הגבוהה בשנה זו היא בעיקר תוצאה של ההפחתה בשיעור של 7% ברמת הגמלה הנמוכה החל ביולי 2003. התשלומים המועברים לגורמי חוץ גדלו כתוצאה מהגידול בפעילות העובדים הסוציאליים ואחיות קופת חולים בוועדות המקומיות.

## תיבה 5.2 ביטוח סיעוד בגרמניה

חברות רבות בעולם עוברות שינויים דמוגרפיים, כגון הזדקנות האוכלוסייה וגידול במספר המוגבלים. שינויים אלו מעמידים בפני החברות אתגר של פיתוח מענים לצורכיהם של האנשים המוגבלים. לפי תחזיות האוכלוסייה של הלשכה לסטטיסטיקה בגרמניה למשל, מספר הזקנים בני 60 ויותר בגרמניה צפוי לגדול מכ-19.1 מיליון בשנת 2001 (כ-23% מהאוכלוסייה) לכ-28 מיליון בשנת 2050 (כ-37%). מספר הזקנים בני 80 ויותר צפוי לגדול מכ-3.2 מיליון (3.9% מהאוכלוסייה) לכ-9.1 מיליון (12%). לפי תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, מספר הזקנים בני 60 ויותר בישראל צפוי לגדול מכ-852 אלף בסוף שנת 2001 (כ-13.1% מהאוכלוסייה) לכ-1.55 מיליון בשנת 2025 (כ-17%). מספר הזקנים בני 75 ויותר צפוי לגדול מכ-260 אלף (4% מכלל האוכלוסייה) לכ-505 אלף (כ-5.5%).

מדינות רבות מתמודדות עם הצרכים של הזקנים המוגבלים באמצעות הנהגת תוכניות ביטוח משלהן. ישראל הייתה בין המדינות הראשונות בעולם שעיגנה אספקת שירותים לזקנים המתגוררים בקהילה במסגרת חוקית על בסיס של תוכנית ביטוח. חוק ביטוח סיעוד בישראל אושר בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. גם גרמניה נמנית עם אחת מהמדינות המערביות שהפעילה מערכת לטיפול ממושך המבוססת על תחיקה ועל עקרונות זכאות.

המערכת הגרמנית דומה במאפיינים רבים למערכת הישראלית ושונה ממנה בכמה היבטים עקרוניים. המידע על ביטוח סיעוד בגרמניה שמובא להלן מבוסס על כמה מקורות שמצוינים בסוף תיבה זו. חוק ביטוח טיפול ממושך בגרמניה (Pflege-Versicherungsgesetz) אושר בפרלמנט הגרמני במאי 1994 והוא היה תולדה של יותר מעשרים שנה של דיונים פוליטיים, דתיים, חוקתיים, פילוסופיים, כלכליים וחברתיים בתוך גרמניה. החוק יושם בשלושה שלבים: ב-1 בינואר 1995 הוחל לגבות דמי ביטוח סיעוד מעובדים וממעסיקים וכן מהפורשים מעבודה. באפריל 1995 הוחל לשלם גמלאות לזכאים המתגוררים בביתם. בחדש יולי 1996 הורחב תשלום הגמלאות לזכאים השוהים במוסדות. התוכנית מבוססת על המודל הגרמני של מערכות בריאות ולפיו חובתו של כל תושב לבטח את עצמו באמצעות תשלום דמי ביטוח לאחת מקרנות הבריאות (Health care funds). קרנות

אלו, שמרביתן ציבוריות, מבטחות לביטוח בריאות וסיעוד, והן פועלות בפיקוח משרד הבריאות ובהתאם לכללים המוגדרים בחוק.

ביטוח הסיעוד בגרמניה ממומן באמצעות דמי ביטוח המוטלים על העובדים והמעסיקים בשיעור שווה של 0.85% וגם על העובדים הפורשים. לעובדים במגזר הממשלתי יש הסדר מיוחד שבמסגרתו מוטלים דמי ביטוח בשיעור מופחת. הפורשים משלמים מחצית דמי הביטוח וקרן הפנסיה משלמת בעבורם את המחצית השנייה. אולם שינוי חקיקה לאחרונה קבע שהחל ב-1 לאפריל 2004 הפורשים משלמים את מלוא דמי הביטוח, כלומר 1.7%. שיעור דמי הביטוח נקבעים בידי הפרלמנט הגרמני תחת העיקרון שהוצאות לסיעוד לא יעברו את תקבולי הגבייה (Policy of income-related expenditure). תקרת ההכנסה לצורך תשלום דמי ביטוח סיעוד מתעדכנת בכל שנה, ובשנת 2000 היא הייתה 3,225 יורו במערב גרמניה ו-2,663 יורו במזרח גרמניה (כגובה השכר הממוצע).

בישראל, לעומת גרמניה, שיעור דמי ביטוח סיעוד שונה משכירים לעצמאים, ולגבי השכירים אין הוא מתחלק בצורה שווה בין עובדים למעסיקים. שיעור דמי ביטוח סיעוד בישראל אף אינו אחיד על כל חלקי ההכנסה. כך למשל עובדים שכירים משלמים כיום 0.03% על סכום מופחת (עד מחצית השכר הממוצע) ו-0.11% על הכנסה מעל הסכום המופחת, ומעסיקים משלמים 0.07% על כל ההכנסה. עצמאים משלמים 0.12% על סכום מופחת ו-0.17% על הכנסה מעל הסכום המופחת. תקרת ההכנסה לצורך תשלום דמי ביטוח בישראל מגיעה כיום לכ-5 פעמים השכר הממוצע והיא מוקפאת עד שנת 2005. מ-2006 היא תתעדכן בשיעור עליית המחירים.

בחוק ביטוח סיעוד בגרמניה כמה עקרונות מנחים. גמלת הסיעוד נועדה לסייע למשפחה בטיפול באדם המוגבל בבית ובמוסד. יש לזכור שבישראל האחריות על הזקנים השהים במוסדות היא באחריות משרדי הבריאות והרווחה והם אינם זכאים לגמלת סיעוד. העדפה של טיפול בבית על טיפול מוסדי מודגשת בחוק בגרמניה. הספק העיקרי של השירותים לזקן בגרמניה הוא המשפחה, בניגוד לישראל שבן משפחה לא יכול להיות מטפל פורמלי, וביטוח הסיעוד מתמקד במתן גמלאות שמשפרות את התנאים לטיפול בבית. בחוק יש העדפה גם של טיפול מונע ושיקום על הטיפול עצמו. הפרדה מלאה קיימת בין קרנות הבריאות המפעילות את החוק לבין ספקי השירותים שפרושים ברחבי המדינה. כיום קיימות כ-600 קרנות בריאות, והמבוטח רשאי לעבור מקרן אחת לחברתה פעם בשנה.

קרנות הבריאות מספקות לזכאים ייעוץ והשוואת מחירים של שירותים. מחירי שירותי הסיעוד נקבעים במשא ומתן בין כל ספק לבין צוות משותף לקרנות הבריאות המייצג אותן.

לגמלה זכאי כל תושב שזקוק לסיוע ניכר בפעולות היום יום לתקופה משוערת של 6 חודשים לפחות, והיא ניתנת לאנשים בכל הגילאים וללא קשר לרמת הכנסתם. במערכת הישראלית לעומת זאת קיימות שלוש מערכות גמלאות שונות לטיפול באנשים מוגבלים: לילדים בני 0-18 מוענקת קצבה לילד נכה, בגילאים 18-60/65 מוענקת קצבה לשירותים מיוחדים, ובגילאים 60/65 ויותר מוענקת גמלת סיעוד. במבחן תלות מובנה ומקצועי שעורכים אחות מקצועית או רופא מטעם קרן הבריאות נבדקים ארבעה תחומי מוגבלות: היגיינה אישית (רחצה, היגיינה דנטלית, גילוח, סירוק שיער ועזרה בשירותים), תזונה (אכילה והכנת אוכל), נידות (כניסה ויציאה מהמיטה, החלפת בגדים, הליכה, עמידה, עלייה במדרגות ויציאה מהבית וחזרה) וניהול משק בית (ניקיון, שטיפת כלים, כביסה, בישול, קניות וחימום הבית). בחוק מוגדרות שלוש רמות זכאות לגמלה: רמה נמוכה, רמה בינונית ורמה גבוהה.

במסגרת ביטוח סיעוד בגרמניה ניתנים כמה סוגים של תשלומים בהתאם לייעודם: גמלה לטיפול בבית, גמלה לטיפול במוסד, גמלה למטפל מחליף (Stand-in care), גמלה לסיוע טכני (Technical aids) וגמלה לקורסים להכשרה טיפולית. זכאי המקבל גמלה לטיפול בבית יכול לבחור בין גמלה כספית לגמלה בעין. יש גם אפשרות לקבל גמלה בצירוף כסף ושירותים. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שיכול לארגן בעבורו טיפול של קרובי משפחה או שכנים או חברים. הגמלה בעין משולמת במישרין לסוכנות הטיפול.

בישראל לעומת זאת מוענקת לזקנים רק גמלה בעין ובן משפחה אינו יכול להיות מטפל פורמלי בזקן. סכומי הגמלה הכספית הם 375 יורו לרמה הנמוכה, 400 יורו לרמה הבינונית ו-650 יורו לרמה הגבוהה. סכומי הגמלה בעין גבוהים יותר והם: 375, 900 ו-1,400 יורו, בהתאמה. ברור הוא שגמלאות אלה מכסות רק חלק מן הצרכים של הזקנים המוגבלים. ההערכה היא כי גמלאות אלה בגרמניה מכסות בין 37% ל-44% מעלות הצרכים, ואילו בישראל גמלאות הסיעוד מכסות בין 35% ל-55%. הנתונים מראים שמספר הזכאים העוברים לגמלה בעין עולה בקצב מתון והמשפחה נותרה ספק השירותים העיקרי בגרמניה. כ-67% מהזכאים בשנת 2000 העדיפו גמלה בכסף בהשוואה ל-88% בשנת

1995. גמלה לטיפול במוסד משולמת במישרין למוסד ושיעוריה הם: 1,000 יורו לרמה הנמוכה, 1,250 יורו לרמה הבינונית ו-1,400 יורו לרמה הגבוהה. במקרים קשים מאוד סכום הגמלה ברמה הגבוהה מגיע ל-1,650 יורו. עלות הטיפול במוסד בדרך כלל גבוהה מסכום הגמלה והזכאי נדרש לשלם את היתרה. זכאי שלא יכול לשלם את היתרה נעזר בסיוע הסוציאלי שכפוף למבחן הכנסה. ההערכה היא שגמלה זו לטיפול מוסדי מכסה בין 44% ל-64% מעלות הצרכים של הזקנים במוסד. גמלה למטפל מחליף בלתי פורמלי או מקצועי משולמת כאשר המטפל הבלתי פורמלי אינו יכול לספק את הטיפול או כאשר הוא יוצא לחופשה השנתית. גמלה לסיוע טכני משולמת כאשר יש צורך באביזר מיוחד כמו מיטה מיוחדת או צורך מיוחד בבית הזכאי כמו מעלית, מדרגות או מקלחת, והיא כפופה למבחן הכנסה.

בשנת 1999 קיבלו בגרמניה גמלאות סיעוד לטיפול בבית ובמוסד כ-1.4 מיליון מתוך כ-13.2 מיליון זקנים בני 65 ויותר (כ-10.5%), לעומת כ-14% מהזקנים בני גילם בישראל. ההוצאה הציבורית לטיפול ממושך בזקנים בני 65 ויותר בשנת 2000 הגיעה בגרמניה לכ-0.9% מהתוצר הלאומי הגולמי לעומת כ-1% בישראל. תשלומי גמלאות סיעוד הגיעו בישראל לכ-0.35% מהתוצר הלאומי הגולמי.

חוק ביטוח סיעוד בגרמניה ביסס את עצמו כעמוד התווך במערכת הרווחה הגרמנית. הסקרים מראים ש-80% מרוצים מהסדרי הטיפול הביתי. 65% חושבים שהחוק ממריץ אותם לטפל בבני משפחתם. המטפלים הבלתי פורמליים שהתנסו בטיפול הביתי תופסים את הגמלה כהכרה בעבודתם. התגובות בעניין הטיפול במוסד לא היו חד-משמעיות. החוק מממן רק חלק מעלות הטיפול במוסד, ועדיין חלק ניכר בשל הזכאים הזדקקו לסיוע הסוציאלי כדי לממן את יתרת העלות. רשימת המתנה לטיפול במוסד כמעט אינה קיימת בגלל ההדגשה בחוק על הטיפול הביתי ויצירת שוק תחרותי של אספקת שירותים. שוק הטיפול הביתי יצר כ-80 אלף משרות חדשות. גידול בתעסוקה נוצר גם בטיפול במוסד, אם כי אין עדיין נתונים מהימנים. משרד הבריאות הגרמני מתכנן לשפר ולהבטיח את איכות הטיפול ולחזק את זכויות האנשים המוגבלים. עוד הוא מתכנן לשפר את הטיפול לאנשים הסובלים מדמנציה.

מקורות:

1. Rudolf J. Vollmer, "Long-Term care insurance in Germany", Revised paper given at the seminar on dependency: A new challenge for social protection, porto, May 2000.
2. JDC-Brookdale Institute and WHO NMH/CCL, "LTC strategies in industrialized countries: Case studies of insurance based and non insurance based LTC systems", November 2003, Nonpublished work.
3. ברנדה מורגנשטיין, "חוק ביטוח סיעוד בגרמניה, דיווח על סיוור לימודי בגרמניה בקיץ 1999", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ספטמבר 1999.
4. אודי בן דרור, "דו"ח סיוור לימודי בארה"ב, הולנד וגרמניה", משרד האוצר, אגף התקציבים, נובמבר 2004
5. ג'ני ברודסקי, ג'ק חביב ואילנה מזרחי, "סקירת חוקים לטיפול ממושך בחמשת מדינות מפותחות: אוסטרליה, גרמניה, הולנד, יפן וישראל", ביטחון סוציאלי מס' 60, יולי 2001.
6. אתר האינטרנט של הלשכה לסטטיסטיקה של גרמניה: [www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de)
7. אתר האינטרנט של ארגון איס"א: [www.issa.int](http://www.issa.int)



## 5.3 ביטוח ילדים

### 5.3.1 כללי

הפגיעה במערכת קצבות הילדים בעקבות המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הייתה העמוקה ביותר. במסגרת מדיניות זו הונהגו במערכת קצבות הילדים שינויים מרחיקי לכת, שכללו לא רק שינוי מבני ברמת הקצבה לפי גודל משפחה אלא גם הפחתה חדה ברמת הקצבאות ובהוצאה הציבורית לתמיכה במשפחות עם ילדים. שינויים אלו עוגנו בארבע תוכניות כלכליות. השלבים הראשונים של המדיניות החדשה יושמו בשנים 2002-2004 והמשכה יבוצע בשנים 2005-2009 – חלק כהוראת שעה וחלק כהוראת קבע. לכשיושלם היישום של שינויי החקיקה ב-2009, קצבת הילדים תהיה שווה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה, וברמה נמוכה אף מזו ששולמה לשני הילדים הראשונים בטרם הונהגה מדיניות זו. בהשוואה לראשית 2002, ב-2009 תפחת הקצבה במונחים נומינליים בכ-17% לילד הראשון והשני, בכ-58% לילד השלישי ובשיעור של כ-80% לילד הרביעי ואילך. שיעורי ההפחתה במונחים ריאליים יהיו אף גבוהים יותר, בשל אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2005.

בהשוואה ל-2001, בשנים 2002-2004 ירדו תשלומי קצבות הילדים בשיעור ריאלי מצטבר של כ-40%. מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2004 גדל בכ-0.7% בהשוואה לגידול של 0.4% ב-2003. בדומה ל-2003, גם ב-2004 נרשמה עלייה של כ-1% במספר הילדים שבגינם שולמו קצבאות.

מספר הילדים ה"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003) שבגינם שולמה קצבת ילדים ב-2004 עמד על כ-134 אלף בממוצע לחודש, כ-58 אלף בהם הם ילדים שלישיים ומעלה. הילדים החדשים שהם שלישיים ואילך, קיבלו את הקצבה האחידה (120 ש"ח מפברואר 2004) ללא קשר למקומם במשפחה.

ביולי 2004 הוחל בתשלום "קצבת משפחה" למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. קצבת המשפחה בסכום של 101 ש"ח שולמה בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד. קצבה זו נועדה לפצות את

המשפחות על הפגיעה הכפולה בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה. בדצמבר 2004 שולמה קצבה זו לכ-33.6 אלף משפחות (שבהן כ-53.7 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). ב-2004 שולמה קצבת משפחה בסכום של כ-29 מיליוני ש"ח.

נוסף על קצבות הילדים שמשולמות למשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק ניתן בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2004 כ-158 אלף ילדים קיבלו מענק לימודים.

### 5.3.2 השינויים במערכת קצבות הילדים בשנים 2002-2009

מסכת הקיצוצים בקצבות הילדים בשנים 2002-2009 מעוגנת בארבע תוכניות כלכליות. בשנת 2002 יושמו שתיים מהן: חוק ההסדרים לשנת 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית הגדול. בחוקים אלו נקבע כי נקודת הקצבה לא תעודכן, וקצבות הילדים יקוצצו בשנה זו קיצוץ אחיד של 15%. זו הייתה הפעם הראשונה שקצבות הילדים שולמו על פי מפתח של 0.88 נקודת קצבה ולא על פי נקודת קצבה מלאה.

שרשרת ההפחתות בקצבות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה של 144 ש"ח לחודש לכל הילדים, ללא קשר למקומם במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבאות לכל הילדים לא תיעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני<sup>1</sup>. מדיניות ההפחתה בקצבאות הונעה אפוא בראש ובראשונה משיקולים של צמצום ההוצאה הציבורית, שכן לולא כך היה אפשר לקבוע קצבה אחידה לילד ברמה של כ-250 ש"ח לחודש. עוד נקבע בתוכנית ההבראה כי תהליך ההשוואה והפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך יבוצעו בהדרגה בתקופה אוגוסט 2003 – ינואר 2009. זאת ועוד: ילדים חדשים שנולדו ביוני 2003

<sup>1</sup> בהודמנות זו הופחתה הקצבה באופן קטנוני למדי, מ-146 ש"ח ל-144 כדי "לחסוך" בהוצאה הציבורית כ-50 מיליון ש"ח.

ולאחריו יהיו זכאים לקצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (השווים ל-0.84 נקודת קצבה), ללא התחשבות במקומם במשפחה.

תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת בנוגע לעדכון כל קצבות המוסד לביטוח לאומי: קצבות הילדים לא יעודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף 2005.

מדיניות הקיצוצים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 הופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח מהקצבאות לילד הרביעי ואילך בתקופה פברואר-יוני 2004, ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004 – דצמבר 2005.

### 5.3.3 רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2009

סכום קצבת הילדים למשפחה נקבע על-פי נקודות קצבה. החוק קובע את מספר נקודות הקצבה לכל ילד על פי מקומו במשפחה. החל ב-1987 ועד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בינואר 2001 נקודת הקצבה הייתה 171.26 ש"ח, וממועד זה סכומי הקצבה לילד נקבעים על פי רמה זו. לוח מס' 1 מציג את ערכה הממוצע של נקודת הקצבה בשנים נבחרות בין 1975 ל-2005 וכן אומדן לשנת 2005, בהנחה שהמדד יעלה בכ-1.4% בשנה זו.

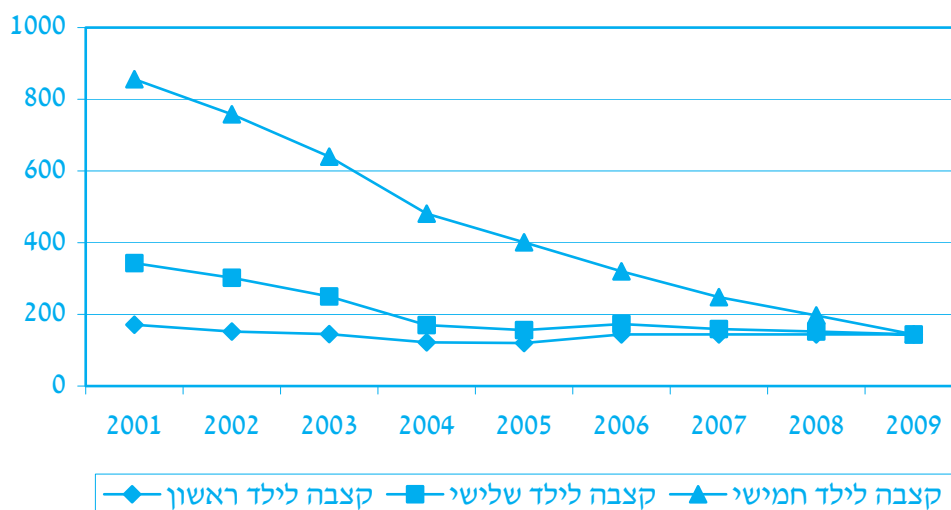
לוח מס' 1: ערך ממוצע של נקודת קצבה מלאה בשנים נבחרות (ש"ח, מחירי 2004)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1995	1985	1980	1975
168.9	171.3	170.6	172.2	182.4	182.4	179.9	181.4	141.0	181.6

ערכה הריאלי של נקודת קצבה נשמר מ-1985 עד 2001. אי-עדכון נקודת הקצבה בשנים 2002-2005 יוביל לשחיקה ריאלית של כ-7.4% בהשוואה לערך הנקודה ב-2001. מאחר שמדובר בערך של נקודת קצבה מלאה, שחיקה זו מבטאת רק את מדיניות אי-העדכון. לזאת יש כמובן להוסיף את ההפחתה במספר נקודות הקצבה שלהן זכאי כל אחד מילדי המשפחה.

תרשים א' מציג את הירידה הנומינלית בקצבות הילד הראשון, השלישי והחמישי בשנים 2001-2009. בסוף התקופה רמת הקצבאות לכל הילדים אחידה ושווה ל-144 ש"ח ללא תלות במקומם במשפחה. התרשים ממחיש בבירור את הירידה החדה בקצבות הילדים ואיתה הפגיעה החמורה במשפחות הגדולות, שנובעת בעיקר מהירידה בקצבת הילד החמישי ואילך. בשנת 2001 קצבות הילדים היו 171 ש"ח, 343 ש"ח ו-856 ש"ח לילד ראשון, שלישי וחמישי בהתאמה. שיעורי הירידה בקצבות הילדים בכל התקופה עד להשלמת הקיצוץ ב-2009 יהיו 15.8%, 58% ו-83.2% לילד ראשון, שלישי וחמישי, בהתאמה, עד למצב שבו כאמור כל הילדים יקבלו קצבה שווה.

תרשים א': קצבות הילד הראשון, השלישי והחמישי, 2001-2009 (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים)



בלוח מס' 2 מצוינות נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2009-2002, ובלוח מס' 3 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור אותן שנים.

**לוח מס' 2: נקודות קצבה למשפחה לפי מספר הילדים, 2009-2002\***

	6	5	4	3	2	1	
ינואר 2002	18.00	13.00	8.00	3.96	2.00	1.00	
מארס 2002	15.88	11.48	7.08	3.52	1.76	0.88	
יולי 2002	15.27	11.04	6.81	3.39	1.70	0.85	
אוגוסט 2003**	11.58	8.53	5.48	2.82	1.68	0.84	
פברואר 2004***	10.73	7.82	4.91	2.40	1.40	0.70	
יולי 2004	10.08	7.40	4.72	2.36	1.40	0.70	
ינואר 2005	9.10	6.76	4.41	2.31	1.40	0.70	
ינואר 2006**	8.30	6.43	4.56	2.69	1.68	0.84	
ינואר 2007	6.95	5.51	4.06	2.61	1.68	0.84	
ינואר 2008	6.02	4.87	3.72	2.57	1.68	0.84	
ינואר 2009	5.04	4.20	3.36	2.52	1.68	0.84	

\* החל במארס 2002 הבסיס לנקודת הקצבה הוא 171.26 ש"ח.  
 \*\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 0.84 נקודות קצבה, ללא תלות במקומם במשפחה.  
 \*\*\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 0.7 נקודות קצבה, ללא תלות במקומם במשפחה.

לוחות מס' 2 ו-3 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, ואינם כוללים את אי-העדכון של עליית המדד מ-2003 ועד סוף 2005. התבוננות בלוח מס' 2 במשפחות בעלות ילד אחד, ארבעה ושישה ילדים מעלה כמה עובדות:

- \* נקודת הקצבה למשפחה שבה ילד אחד ירדה מינואר 2002 לפברואר 2004 בכ-30%, ובינואר 2006 היא תחזור למה שהייתה לפני תוכנית ההבראה – 0.84 עד 2009.
- \* משפחה שבה 4 ילדים קיבלה בינואר 2002 8 נקודות קצבה. בפברואר 2004 מספר נקודות הקצבה ירד ל-4.9, הפחתה של כ-40%. בינואר 2009 היא צפויה לקבל 3.4 נקודות בלבד, ולכן הירידה הכוללת מראשית התקופה היא בשיעור של כ-60%.

\* משפחה שבה 6 ילדים קיבלה בינואר 2002 18 נקודות קצבה, בפברואר 2004 – 10.7 נקודות קצבה, ירידה של כ-40%, ובינואר 2009 היא צפויה לקבל 5 נקודות קצבה. סך שיעור הירידה השנתי למשפחה שבה 6 ילדים הוא 72%.

לוח מס' 3: קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים, 2009-2002 (ש"ח, מחירים שוטפים)

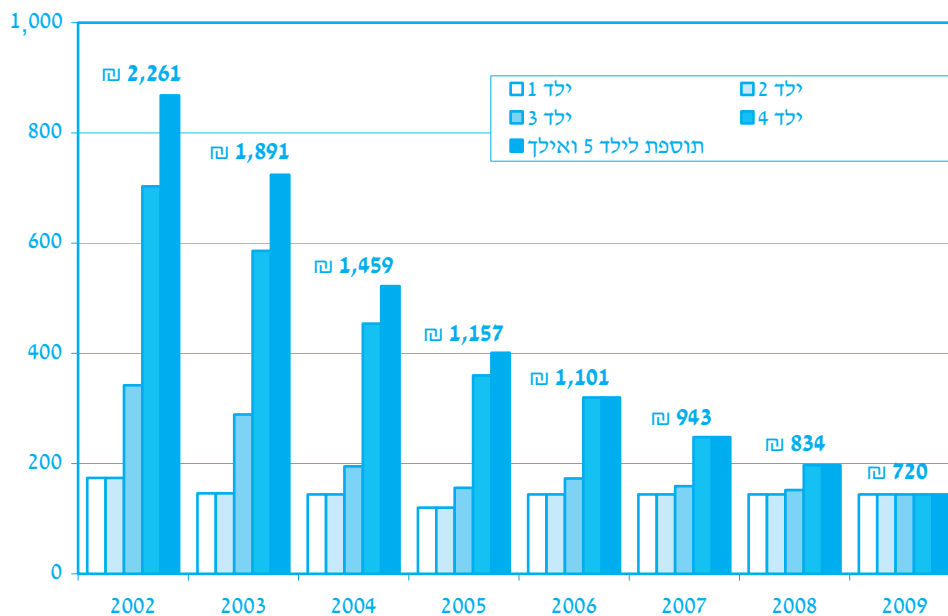
תוספת לכל ילד נוסף	5	4	3	2	1		
868	868	703	342	174	174	לילד	ינואר 2002
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה	
754	754	610	301	151	151	לילד	מארס 2002
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה	
724	724	586	289	146	146	לילד	יולי 2002
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה	
522	522	454	195	144	144	לילד	אוגוסט 2003*
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה	
498	498	430	171	120	120	לילד	פברואר 2004**
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה	
459	459	404	164	120	120	לילד	יולי 2004
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה	
401	401	360	156	120	120	לילד	ינואר 2005
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה	
320	320	320	173	144	144	לילד	ינואר 2006*
320	1,101	781	461	288	144	למשפחה	
248	248	248	159	144	144	לילד	ינואר 2007
248	943	695	447	288	144	למשפחה	
197	197	197	152	144	144	לילד	ינואר 2008
197	834	637	440	288	144	למשפחה	
<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	לילד	ינואר 2009
144	720	576	432	288	144	למשפחה	

\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 144 ש"ח, ללא תלות במקומם במשפחה.

\*\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 120 ש"ח, ללא תלות במקומם במשפחה.

נחתום את הסעיף הנוכחי בדוגמה המוצגת בתרשים ב'. כאן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים מ-2002 ובחמש השנים הבאות בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו יורד בכל שנה החל ב-2002 וכלה ב-2009 ב-15% ממוצע שנתי. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה הכוללת פוחתת ב-68% בקירוב ומגיעה לכדי 720 ש"ח.

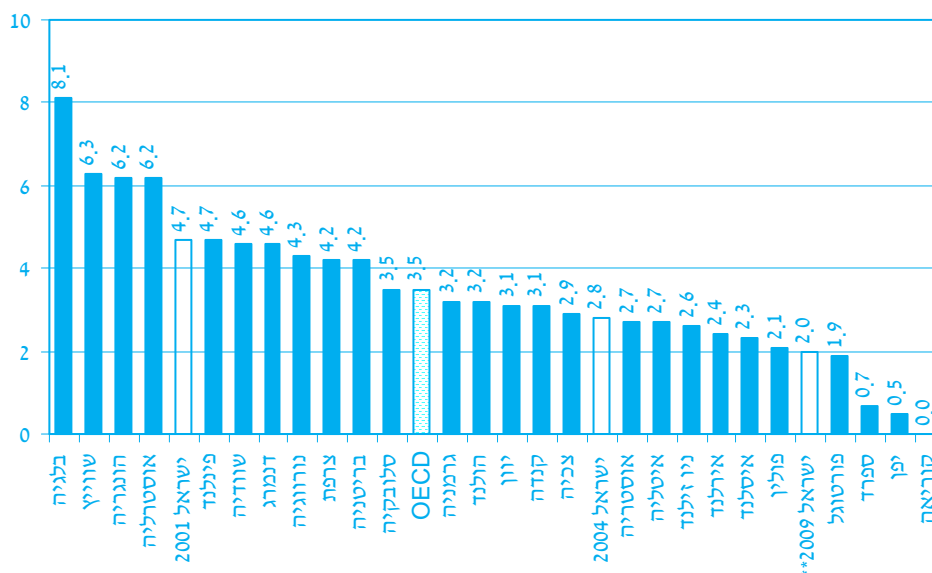
**תרשים ב': סכומי קצבות הילדים, לפי המספר הסידורי של הילד, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים, בינואר בכל שנה, 2009-2002 (ש"ח, מחירים שוטפים)**



בהשוואה בינלאומית, בעקבות הקיצוץ בקצבאות הילדים ישראל תצנח ב-2009 לתחתית הסולם המדרג את מדינות ה-OECD לפי מידת הנדיבות של קצבות הילדים. תרשים ג' מתאר דירוג זה. ב-2001 היחס בין הקצבה לילד לבין התמ"ג לנפש בישראל היה 4.7%, והיא נמנתה עם המדינות המובילות וגבוהה מממוצע ה-OECD בכ-1.2%. ב-2004 ישראל יורדת למקום ה-17, ושיעור הקצבה לילד כאחוז מהתמ"ג מגיע ל-2.8%. ב-2009 היא סוגרת את הליגה יחד עם המדינות הפחות מפותחות בארגון ה-OECD עם 2.0%.

לוח מס' 4 מציג את קצבות הילדים ב-15 מדינות מן האיחוד האירופי לשנת 2004. בניגוד לעיקרון שהנחה את מדיניות קצבות הילדים בישראל, כלומר, השוואת הקצבאות לכל הילדים, מרבית המדינות המערביות כן נותנות העדפה למיקום של הילד במשפחה. דוגמא לכך היא הקצבאות באוסטריה, בלגיה ופינלנד שבהן היחס בין קצבת הילד החמישי לראשון הוא 1.6, 2.8 ו-1.7, בהתאמה. מדינות רבות מתמודדות עם הצורך לשלב אמהות בשוק העבודה מחד ולהגדיל את רווחת הילדים ולצמצם את העוני מאידך. אחת מדרכי ההתמודדות היא הרחבת היריעה של אמצעי התמיכה באמצעות הגדלת הקצבאות לילדים, ובעיקר לילדים קטנים. תוספות כספיות למשפחות עם ילדים קטנים הן נפוצות כיום באירופה, ודוגמה לכך נראה בצרפת. תיבה 5.3 מציגה את מדיניות הקצבאות לילדים קטנים בצרפת מעבר לקצבת הילדים האוניברסלית.

### תרשים ג': קצבה לילד כאחוז מהתמ"ג לנפש, 2001, מדינות OECD וישראל\*



\* עיבודי מינהל המחקר על נתוני ה-OECD, הביטוח הלאומי והלמ"ס. לגבי כל המדינות נלקח בחישוב מספר הילדים עד גיל 18.

\*\* בהנחה שבשנים 2005-2009 מדד המחירים לצרכן יעלה ב-1.5% מידי שנה והתוצר במחירים שוטפים ב-0.5%.



לוח מס' 4: קצבות ילדים במדינות האיחוד האירופי (EU-15) וישראל, ינואר 2004\*

הערות	הגיל המרבי של הילד**	סכום הגמלה לפי מיקום הילד (אירו) וכאחוז מהתמ"ג לנפש במונחי PPP					אוניברסלי	מדינה
		5 ואילך	4	3	2	1		
ישנה תוספת לגמלה שעולה עם גיל הילד, ותוספת לילד נכה.	18	167 0.63	167 0.63	167 0.63	118 0.44	105 0.4	√	אוסטריה
הגמלה עולה עם גיל הילד.	18	205 0.8	205 0.8	204 0.79	137 0.53	74 0.29	√ לעובדים	בלגיה
	18			לילד בגיל 0-3 : 148 (0.54) לילד בגיל 3-7 : 134 (0.49) לילד בגיל 7-18 : 105 (0.38)			√	דנמרק
למשפחות חד הוריות ניתנת תוספת לכל ילד.	17	172 0.71	152 0.63	131 0.54	111 0.46	100 0.41	√	פינלנד
הגמלה עולה עם גיל הילד.	***20	145 0.6	145 0.6	145 0.6	113 0.46		√	צרפת
	18	179 0.73	179 0.73	154 0.63	154 0.63	154 0.63	√	גרמניה
	18	8 0.05	8 0.05	22 0.12	12 0.07	6 0.03	√ לעובדים	יוון
	16	147 0.56	147 0.56	147 0.56	118 0.45	118 0.45	√	אירלנד
	18	משפחה עם ארבע נפשות : 250 (1.05), אם הכנסתה נמוכה מ-957 (4.1)					מבחן הכנסות	איטליה
הגמלה עולה עם גיל הילד.	18	345 0.71	345 0.71	345 0.71	243 0.5	177 0.36	√	לוקסמבורג
ישנן תוספות לפי גיל הילד. הגמלה מוכפלת אם הילד בגיל 0-16 ואינו חי בבית, סטודנט או נכה, או בגיל 16-17 ומובטל.	17			לילד בגיל 0-5 : 59 (0.23) לילד בגיל 6-11 : 72 (0.28) לילד בגיל 12-17 : 84 (0.33)			√	הולנד
	16	120-10 תלוי בהכנסת המשפחה (0.75-0.06)					מבחן הכנסות	פורטוגל
	18	210 0.88	189 0.8	133 0.56	105 0.44	105 0.44	√	שוודיה
ישנה תוספת אם הילד נכה. הגמלה נשללת במלוואה על פי מבחן הכנסות.	18	24 0.12	24 0.12	24 0.12	24 0.12	24 0.12	מבחן הכנסות	ספרד
	16	66 0.27	66 0.27	66 0.27	66 0.27	99 0.4	√	בריטניה
	18	522 0.58	454 0.51	195 0.22	144 0.16	144 0.16	√	ישראל (שח)

\* עיבודי מינהל המחקר והתכנון על נתוני MISSOC 2004, CIA 2004 והביטוח הלאומי.  
 \*\* במדינות רבות כגון, אוסטריה, בלגיה וצרפת קצבת הילדים משולמת עד גיל מאוחר יותר (הגיל המרבי הוא 27) אם הילד לומד, בהכשרה מקצועית, מובטל או נכה.  
 \*\*\* בתנאי שהכנסת הילד אינה עולה על 55% משכר המינימום.

### 5.3 תיבה

#### התפתחות הגישה למשפחות עם ילדים קטנים בצרפת<sup>1</sup>

מערכת הרווחה למשפחות עם ילדים בצרפת היא אחת הנדיבות, המגוונות והמפותחות ביותר באירופה. הקו המנחה שעומד מאחורי מערכת הרווחה הזאת היא שאוכלוסיית הילדים היא הגורם המניע והיוצר את הצמיחה הכלכלית במדינה והכרח הוא לטפח אותה בדרך המיטבית. בזכות גישה זו, המדיניות בנוגע לתמיכה הכספית למשפחות עם ילדים הייתה מאז מעולם בראש סדר העדיפויות בעולם הרווחה הצרפתי וקיבלה משקל רב בדיונים הפרלמנטריים בממשלה. בתיבה זו יוצגו הגישה למשפחות עם ילדים קטנים בצרפת והתפתחויות העיקריות של מדיניות התמיכה לאוכלוסייה זו, שהביאו לכינונה של הרפורמה בקצבאות הילדים בשנת 2004.

בצרפת קיימות גמלאות מגוונות שמשולמות למשפחות עם ילדים. בדומה למדינות מפותחות רבות, גם בצרפת יש קצבת ילדים אוניברסלית בסיסית, אך יש גם תוספות כספיות רבות בעבור ילדים קטנים (בני 0-6). הגמלאות שניתנות למשפחות עם ילדים קטנים הן חלק ממכלול של תמיכה במשפחות עובדות ולא עובדות, ומשתנות על פי מאפיינים דמוגרפיים, משפחתיים ותעסוקתיים של ההורים. בתחילת התהוותה של מערכת הרווחה הצרפתית בכלל וגמלאות הילדים בפרט, לא ניתן משקל מיוחד לילדים קטנים. יותר מכך, נקבעו תוספות לקצבת הילדים הבסיסית שעולות עם גיל הילד.

בשנות השמונים המוקדמות, מערכת הרווחה הצרפתית החלה לפתח את התמיכה הכספית שמשולמת לילדים קטנים. כתוצאה מהצורך לשלב נשים בשוק העבודה ולהביאן לעצמאות כלכלית, קרנות המשפחה הממלכתיות<sup>2</sup> ומשרדי הממשלה הסוציאליסטיים,

<sup>1</sup> מקור: Daguerre A., Holloway R. and Bonoli G. (2004), Child Care Policies in diverse European welfare states, Conference of Europeanists, March 2004, Chicago

<sup>2</sup> במרבית המדינות קיים מוסד רווחה אחד שעובד בשיתוף עם הממשל שאחראי על גביית דמי הביטוח וחלוקתו לציבור (כדוגמת המוסד לביטוח לאומי בישראל). בצרפת, לעומת זאת, ישנן קרנות וקופות ממלכתיות שמבצעות תפקיד זה. בפרט קיימת קרן ממלכתית לקצבאות משפחה (CNAF) שעובדת בשיתוף פעולה עם הממשלה. הקרן מורכבת מ-123 קופות שגובות דמי ביטוח מהציבור ומשלמות לו גמלאות משפחה. הקופות אחראיות על סוגים שונים של גמלאות ועל פלחי אוכלוסייה מסוימים, שנבדלים זה מזה בתחום העיסוק ובמיקום הגיאוגרפי במדינה, ומכאן הצורך במספר רב כל כך של קופות. הקרן מנהלת בידי 35 נציגים מגופים שונים: איגודים מקצועיים, מעסיקים, ממשלה, עצמאים ואיגוד המשפחות. לקרן כוח פוליטי גדול והשפעה על גובה הגמלאות, תנאי הזכאות, משך קבלת הגמלה וכדומה.

השקיעו ותרמו להקמתם של גני ילדים ציבוריים ומוסדות מגוונים לטיפול בפעוטות. לקראת סוף העשור מדיניות הגמלאות למשפחות עם ילדים קטנים הונעה ועוצבה בידי שני גורמים עיקריים: האחד, הצורך ביצירת מקומות תעסוקה שנבע מלחצים בשוק העבודה, והאחר, הצורך בגמישות בטיפול בילדים, שתאפשר להורים להמשיך בעבודתם הסדירה (בתום מיצוי חופשת הלידה). יישום מדיניות זו הוביל לחקיקה של סדרת גמלאות מגוונות בסוף שנות השמונים ולאורך שנות התשעים, שיועדו להורים עם ילדים קטנים. הגמלה שסללה את הדרך לחקיקה של גמלאות נוספות הייתה הגמלה שסייעה בעלות של שכירת מטפלת שתשגיח על הפעוט בביתו (1987). זו הייתה נקודת מפנה במדיניות בנוגע למשפחות עם ילדים קטנים בצרפת, מאחר שעד חקיקה זו העזרה למשפחות אלו באה לידי ביטוי בפעוטונים ציבוריים, גני ילדים וכדומה. ואולם, ממועד זה התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים קטנים קיבלה גוון פרטי, כלומר סיוע כספי ששולם למשפחה לצורך טיפול פרטי בילדיהם. הגמלאות הנוספות שהתקבלו היו גמלת שכירת מטפלת בביתה, גמלאות למשפחתונים ולפעוטונים, גמלת הורות לאמהות עובדות שתכליתה לאפשר להורה להישאר עם ילדו בבית ולטפל בו ועוד.

ההנחה בבסיס מדיניות החקיקה הייתה שלהורים יש הזכות לבחור באופן חופשי את הטיפול לילדיהם. מתן גמלאות אלו אפשר להורים להמשיך את עבודתם, לטפל בילדם בבית או לחילופין לשכור מטפלת בביתה או בבית המשפחה – על פי בחירתם החופשית. יתרה מזאת, המצב החדש הגדיל באופן ניכר את היקף המשרות בשוק העבודה, באמצעות העסקתן של מטפלות פרטיות, ובזאת שירת, אפוא, את מטרתה הראשונית של הממשלה.

המשך למדיניות התמיכה הענפה במשפחות עם פעוטות בצרפת היה בשנת 2000, כאשר שרת המשפחה דאז הכריזה על מיסוד מעונות יום ופתיחתם עד השעות המאוחרות של היום. בזאת סייעה להורים שעובדים בשעות לא שגרתיות, ונוסף על כך נוצרו כ-35,000 מקומות עבודה נוספים בצרפת. באותה התקופה התנועה הסוציאליסטית הצרפתית דאגה להגדיל את התמיכה הכספית למשפחות בעלות הכנסות נמוכות לצורך תשלום בעבור מעונות יום.

בשנת 2002 עלה לשלטון ז'אק שיראק והביא עימו גישה שמרנית בנוגע לתפקידי בני הזוג במשפחה, שהשפיעה על ההתפתחות הבאה של הגמלאות לילדים קטנים. שיראק מאמין בתפקידים המסורתיים של בני הזוג: תפקיד האב הוא לפרנס ולכלכל את המשפחה ואילו

תפקיד האם הוא להישאר בבית ולטפל בילדים. לדידו, רוחת הילד מעל לכל, והטיפול הטוב ביותר יושג אם האם בעצמה תשמור על הילד ותטפל בו. פועל יוצא מכך, הוא שיש לעודד את האמהות לטפל בילדיהן באמצעות מתן דמי לידה וגמלת הורות נדיבים (בשנותיו הראשונות של הילד), עד שהילד יהיה בוגר דיו ומוכן ללמוד בבית ספר יסודי. ואם לא די בזאת, בתקופות של אבטלה גואה, סוברים החוגים השמרנים, יש לאפשר לאם לטפל בילדה בכל שעות היום ובלבד שלא תתחרה עם גבר אחר על משרה מסוימת בשוק העבודה. במילים אחרות, אחת הדרכים להתמודד עם שיעורי אבטלה גבוהים היא צמצום ההיצע של כוח העבודה על ידי עידוד אמהות לילדים קטנים להישאר בביתן. עם הגישה השמרנית, המסורתית והקיצונית הזאת הביא שיראק לסדר היום הפרלמנטרי הצעה לחקיקה של גמלה שתינתן לאמהות לילדים קטנים לתקופה ארוכה, בין שהן עובדות ובין שלא. ההצעה עוררה התנגדויות ומחאות מצד החוגים הסוציאליסטיים שסירבו לתגמל נשים שאינן עובדות.

בצד האחד של המתרס עמדו, אם כן, שיראק ותומכיו שנסוגו מעט מעמדתם השמרנית, כתוצאה מלחצי הממשל, ובצד השני ניצבו הכוחות הסוציאליסטיים. בעקבות דיונים חוזרים ונשנים, המחלוקת בין שני הצדדים, בתחום מדיניות התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים קטנים, התפתחה והתגבשה לסוגיות הבאות: הצורך בהגדלת הפריון במדינה, עידוד הנשים ליציאה לעבודה ומתן האפשרות של הטיפול בתינוק בבית. אמנם, שיעורי הפריון בצרפת גבוהים בהשוואה למדינות אחרות באירופה, אך לשיראק לא די באלו הקיימים. הוא מאמין שבאמצעות מתן גמלת הורות משתלמת במיוחד הנשים יהיו מעוניינות ללדת בגיל צעיר יותר, וכך יתאפשר להן ללדת יותר ילדים. לגבי תעסוקת נשים, בצרפת אחוז התעסוקה בקרב אוכלוסייה זו גבוה מאוד ויש להמשיך ולעודד מצב זה. לכן הגיעו הצדדים בממשלה לעמק השווה: אין להרחיק את האם משוק העבודה אלא לתת לה את האפשרות לטפל בילדה מספר מוגבל של שנים ולאחר מכן לשוב לתעסוקתה המקורית. הנתונים מראים ש-98% מן האמהות מנצלות את חופשת ההורות, ומטרת המדיניות החדשה היא לצמצם את ההשפעה השלילית שיש לגמלה זו על תעסוקת נשים בצרפת.<sup>3</sup>

מהלכים אלו הובילו בסופו של דבר ליישום רפורמה בינואר 2004 למשפחות שנולדו להן ילדים מתאריך זה. הקו המנחה של הרפורמה היה יישוב בין שני נושאים, שאינם עולים

<sup>3</sup> מקור: <http://www.ulb.ac.be/soco/mocho>

בקנה אחד זה עם זה: עידוד הפריזון ועידוד נשים לצאת לעבוד. לרפורמה מטרות משנה: איחוד מספר גמלאות קיימות, פישוט הגמלאות מבחינת תנאי זכאות, סכומים וכו' ומתן חופש ועצמאות להורים לבחור באופן הטיפול לילדם, בין שההורה מעוניין לגדל את ילדו בבית ובין שהוא מעוניין לשכור מטפלת ולהמשיך בעבודתו.

מבנה גמלאות הילדים הקטנים בצרפת ערב הרפורמה היה מורכב ומסורבל. מלבד קצבת הילדים האוניברסלית ומענק שולמו גמלאות נוספות לילדים קטנים, והן: דמי לידה אוניברסליים ששולמו מן החודש החמישי בהריון ועד הגיע התינוק לגיל ארבעה חודשים, דמי לידה שתלויים במבחן הכנסות מגיל ארבעה חודשים ועד הגיע הפעוט לגיל שלוש, גמלת הורות להורים שצמצמו את היקף משרתם כדי לטפל בילדיהם<sup>4</sup>, גמלה שתלויה במבחן הכנסות לשכירת מטפלת לילדים בני שנה עד שלוש, גמלה שתלויה במבחן הכנסות להורים שנעזרים במשפחתונים לילדים עד גיל 6 ועוד תוספות בגין מצב משפחתי של ההורים, נכות של הילדים, מספר ילדים ועוד. לאחר הרפורמה הוסיפו לשלם את מענק הלידה וקצבת הילדים האוניברסלית. אולם, מגוון הגמלאות לילדים הקטנים אוחדו לגמלה אחת בסיסית שמשולמת בגין פעוטות עד גיל שלוש, ותוספת שמשנתה לפי סוג הטיפול לילדים עד גיל שש (על ידי ההורים, מטפלת או משפחתון), ותלויה במבחן הכנסות.

בהתאם לתכנון, הרפורמה גרמה למערכת הגמלאות הכספיות לילדים קטנים להיות פשוטה ונוחה יותר ליישום. מלבד זאת, גמלת ההורות שניתנה למשפחות עם שני ילדים ויותר לפני הרפורמה הורחבה וניתנת כעת למשפחות גם בעבור הילד הראשון. נוסף על כך, תקופות האכשרה שמזכות בגמלה (כלומר, משך העבודה טרם הלידה) ארוכות ומחמירות יותר מאלו שהיו. יתר על כן, בגמלה החדשה נוספה אפשרות לשני ההורים לנצל את חופשת ההורות, כלומר שני בני הזוג יכולים לעבוד במשרה חלקית, לחלוק את זמן הטיפול בילד ולקבל את מלוא הגמלה. אפשרות זאת מעודדת, כמובן, את חיזוק הקשר בין האב לילד לרבות עידוד האם שלא להפסיק לחלוטין את עבודתה. במסגרת הרפורמה הממשלה מציעה הכשרה מקצועית למטפלות פרטיות כדי לשפר את מצבן בשוק העבודה, ולא פחות חשוב מכך, גם כדי להיטיב עם רווחת הילדים.

<sup>4</sup> ראו תיבה 5.4 א' בפרק אמהות.

מלבד היתרונות שהוזכרו, התוכנית החדשה פיזרה את התמיכה הכספית פיזור אחיד יותר ב-2004, והגדילה את התקציב הכולל למשפחות עם ילדים בצרפת<sup>5</sup>. מערכת התמיכה הכספית פרוגרסיבית יותר ומיטיבה עם משפחות מעוטות יכולת<sup>6</sup>. טרם ניתן לקבוע האם הרפורמה תצליח במימוש מטרתה הראשונית, כלומר כיצד יושפעו מצב התעסוקה של האמהות לילדים קטנים ושיעור הפרייון. ההתפתחויות האלה מצריכות תקופה ארוכה דיה להערכה ולבחינה. ואולם, חוקרים ועובדים בתחום הרווחה בצרפת מעריכים כי ההשפעה השלילית שיש לגמלת ההורות על תעסוקת נשים לא תפחת באופן ניכר בעקבות התוכנית. בעיני החוקרים, הרפורמה מדגימה את הקושי הגדול בעידוד נשים לצאת לעבודה ושילוב גברים בטיפול בילדים, לנוכח סדר העדיפויות של המדיניות המסורתית של הממשלה.

מערך התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים בצרפת והתפתחות המהלכים והדיונים שהובילו לביצוע הרפורמה מלמדים על החשיבות המרובה שרואים בעתיד הילדים וברווחתם. אומנם, הניסיון להגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב אמהות לילדים קטנים הוא מורכב וקשה מאוד, וטרם ניתן לדעת כיצד ישתנה שיעור הפרייון, אבל עצם העיסוק האינטנסיבי ברווחת הילדים ותשומת הלב הרבה שמקדישים לנושא הם נדירים בעולם המפותח.

<sup>5</sup> הסכום ממכלול הגמלאות שמקבלת משפחה כעת גבוה בכ-15% ממה שקיבלה לפני הרפורמה.

<sup>6</sup> על פי מבחן הכנסות משפחות עניות מקבלות כעת סיוע כספי גדול יותר בשכירת מטפלת.

**5.3.4 מקבלי קצבות ילדים**

לוחות מס' 5 ו-6 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מספרם הסידורי במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף הבא.

שני הלוחות מציגים תמונה יציבה למדי: מספר המשפחות ששולמו להן קצבות ילדים מגיע לכ-945.6 מיליון בממוצע לחודש. זוהי עלייה בשיעור של כ-0.7% בהשוואה ל-2003. עליות דומות נרשמו ב-2003 וב-2002: 0.4% ו-0.7%, בהתאמה. בנוגע למספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות המצב יציב עוד יותר: בארבע השנים האחרונות 2001-2004 הייתה עלייה קבועה של כ-1% במספרם. ב-2004 מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ל-2,226.4 מיליון בממוצע לחודש לעומת 2,201.1 מיליון ב-2003 בממוצע לחודש.

**לוח מס' 5: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2004**

שנה	סך הכול	מספר הילדים במשפחה					
		1	2	3	4	5	6+
<b>מספרים (אלפים)</b>							
2000	912.5	321.0	276.9	165.7	76.3	34.5	38.1
2001	928.2	327.8	280.9	167.6	77.4	35.6	39.0
2002	935.0	327.9	283.4	169.1	78.1	36.6	39.9
*2003	939.1	324.9	285.6	171.3	78.9	37.4	40.8
2004	945.6	323.2	288.5	174.4	79.9	37.9	41.7
<b>אחוזים</b>							
2000	100.0	32.2	30.3	18.1	8.4	3.8	4.2
2001	100.0	35.3	30.3	18.1	8.3	3.8	4.2
2002	100.0	35.1	30.3	18.1	8.3	3.9	4.3
*2003	100.0	34.6	30.4	18.2	8.4	4.0	4.4
2004	100.0	34.2	30.5	18.5	8.4	4.0	4.4

\* בשל תקלה טכנית בקובצי הילדים המנהליים לחודשים יוני עד אוקטובר 2003, מספר הילדים נאמד על-פי שליפות של נתונים מתוך מערכת ענף ילדים מראשית חודשים אלו.

לוח מס' 6: ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2004

מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		

מספרים (אלפים)

78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	*2003
85.3	79.6	159.5	333.9	622.4	945.6	2,226.4	2004

אחוזים

3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001
3.8	3.5	7.1	14.8	27.9	42.9	100.0	2002
3.8	3.6	7.1	14.9	27.9	42.7	100.0	*2003
3.8	3.6	7.2	15.0	27.9	42.5	100.0	2004

\* ראו הערה בלוח מס' 4.

### 5.3.5 "ילדים חדשים"

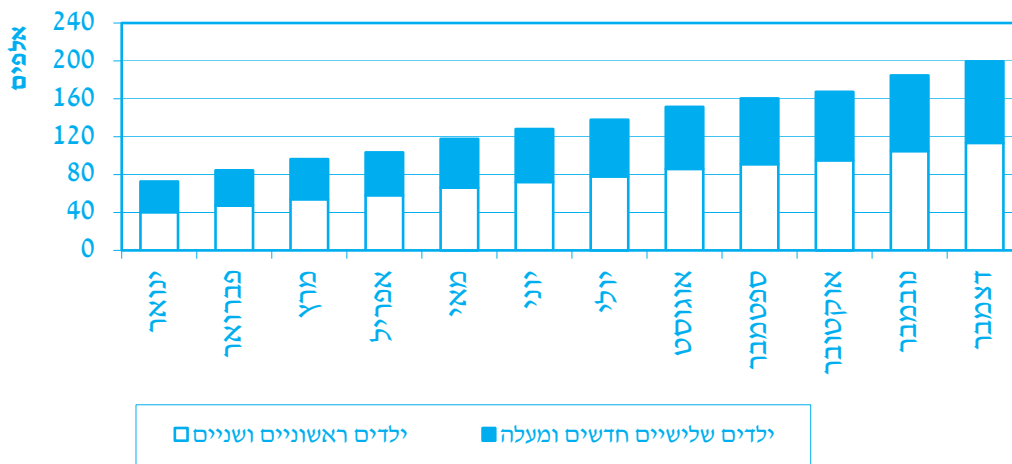
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים" הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה.<sup>2</sup> מדיניות זו הובילה מטבע אופיה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה, זאת עד להשלמת התהליך של השוואת הקצבה לכל הילדים ב-2009. כך למשל, הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד ילד לפני יוני 2003 ובשנייה נולד ילד לאחר יוני 2003 הוא 280 ש"ח.

<sup>2</sup> 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005 ו-144 ש"ח מינואר 2006 ואילך.



במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים וב-2004 כ-137 אלף. מספר הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2004 לכ-200 אלף – 9% מתוך כשני מיליון ורבע ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2004 כ-86 אלף הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003 (ראו תרשים ד').

תרשים ד': המספר המצטבר של ילדים חדשים ב-2004



מספר הילדים החדשים בממוצע לחודש ב-2004 עמד על כ-133.7 אלף, שמתוכם כ-58 אלף הם ילדים שלישיים ואילך. הנתונים בלוח מס' 7 מלמדים על מקומם של ילדים אלו (בממוצע לחודש). מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא 192,101, אך מספר הילדים החדשים הוא 199,523. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

ראוי לציין שחלקן של המשפחות הגדולות (עם 4 ילדים ויותר) בכלל המשפחות עם ילדים חדשים גבוה מחלקן של המשפחות הגדולות בכלל המשפחות עם ילדים.

לוח מס' 7: ילדים חדשים לפי מקומם במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2004

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		

מספרים (אלפים)

17.4	11.3	19.8	37.5	54.2	59.3	199.5	מצטבר
11.9	7.7	13.4	25.2	36.4	39.2	133.7	ממוצע לחודש

אחוזים

8.8	5.6	9.9	18.8	27.2	29.7	100.0	מצטבר
8.9	5.7	10.0	18.8	27.2	29.3	100.0	ממוצע לחודש

לוח מס' 8: משפחות עם ילדים חדשים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2004

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		

מספרים (אלפים)

17.0	11.0	19.3	36.6	52.3	56.0	192.0	מצטבר
11.7	7.5	13.1	24.7	35.4	37.7	130.1	ממוצע לחודש

אחוזים

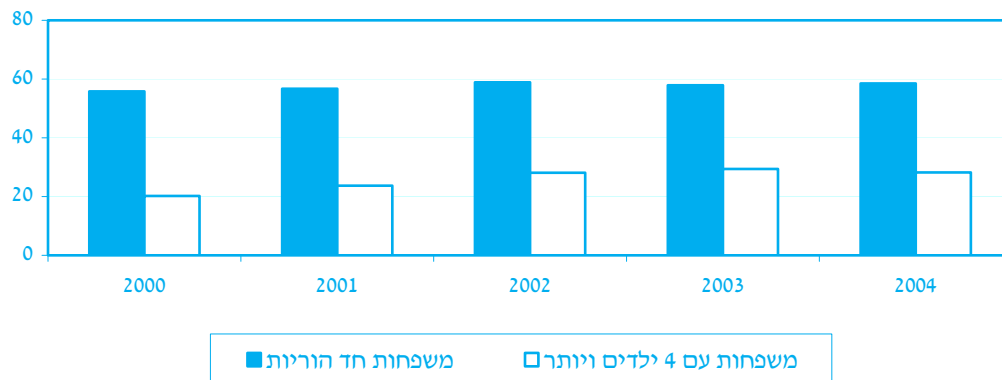
8.7	5.7	10.1	19.1	27.2	29.2	100.0	מצטבר
9.0	5.8	10.1	19.0	27.2	29.0	100.0	ממוצע לחודש

## 5.3.6 מענק לימודים

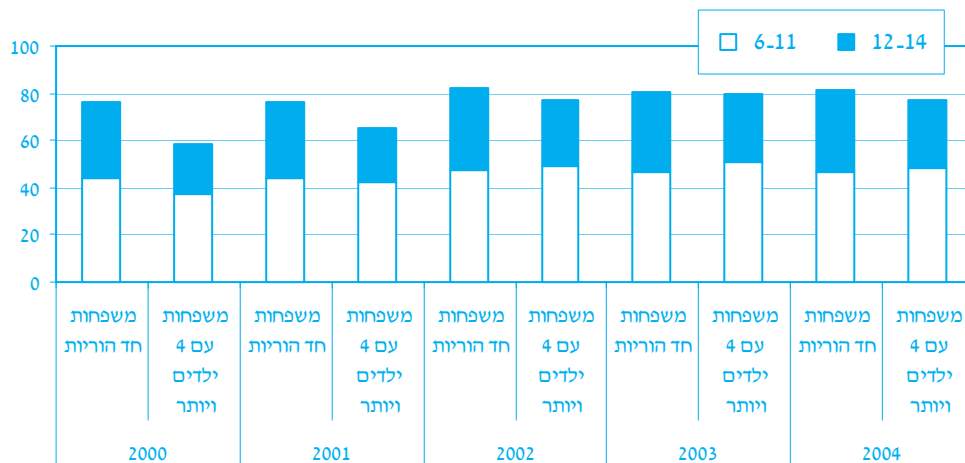
משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות (כמוגדר בחוק משפחות חד-הוריות תשנ"ב-1992), בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם מענק לימודים גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום הבאות: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה 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% מהשכר הממוצע, ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו.

ב-2004 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-86.7 אלף משפחות, שמתוכן כ-58.5 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק ירד מ-160.6 אלף ב-2003 ל-158 אלף ב-2004. בהשוואה ל-2003, ב-2004 ירד מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים ב-0.8% ומספר הילדים ב-1.6%. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (95.4 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל. תרשמים ה' ו-ו' מראים את מספר המשפחות ואת מספר הילדים שקיבלו מענק לימודים בשנים 2000-2004, לפי סוג המשפחה.

## תרשמים ה': מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לפי סוג המשפחה (אלפים), 2000-2004

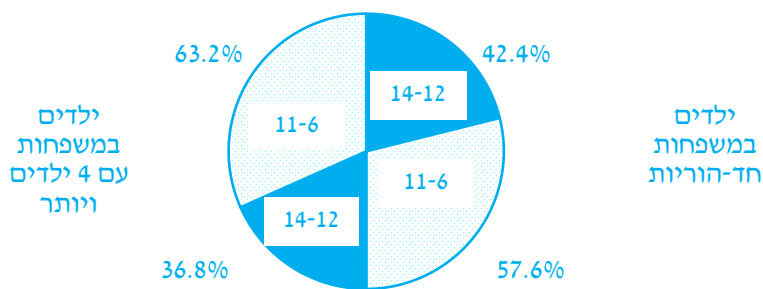


**תרשים ו': מספר הילדים שקיבלו מענק לימודים לפי סוג המשפחה וקבוצות גיל (אלפים), 2000-2004**



בתרשים ז' מוצגת תמונת מצב לשנת 2004: התפלגות הילדים שקיבלו מענק לימודים במשפחות חד-הוריות ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר לפי קבוצות גיל.

**תרשים ז': התפלגות הילדים שקיבלו מענק לימודים ב-2004 לפי סוג המשפחה ולפי קבוצות גיל**



5.3.7 היקף התשלומים

מנתוני לוח מס' 9 עולה כי בשנת 2004 התשלומים לקצבאות הילדים בלבד ירדו ריאלית בשיעור של כ-22% לעומת 2003. זוהי ירידה כפולה מזו שחלה בשנת 2003 לעומת 2002. הירידה החדה נובעת בעיקר מקיצוץ הקצבאות לשני הילדים הראשונים בפברואר 2004 ומאופן התשלום לילדים החדשים<sup>3</sup>. כלל התשלומים של ענף ילדים המצוין בלוח כולל גם את התשלומים בעבור קצבת משפחה למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר שמקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות (בסכום של כ-29 מיליוני ש"ח ב-2004), וכן את התשלומים למענק לימודים (בסכום של כ-153 מיליוני ש"ח ב-2004).

לוח מס' 9: התשלומים בעבור קצבות ילדים 1980-2004 (מיליוני ש"ח, מחירי 2004)

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2004	מחירים שוטפים	מחירי 2004	מחירים שוטפים	מחירי 2004	מחירים שוטפים	
0.0	..	2,754.6	2.0	3,238.9	2.3	1980
0.0	..	2,773.2	429.0	3,624.2	560.7	1985
0.0	..	3,140.2	1,227.6	4,220.4	1,649.9	1990
54.8	37.5	5,566.2	3,816.5	6,194.6	4,247.3	1995
138.0	128.8	7,297.6	6,808.7	7,435.7	6,941.7	2000
165.2	155.8	7,862.0	7,416.0	8,027.3	7,571.9	2001
152.5	152.0	6,573.5	6,554.0	6,725.9	6,706.0	2002
152.2	152.8	5,890.7	5,914.4	6,043.0	6,067.3	2003
153.0	153.0	4,583.5	4,583.5	4,765.0	4,765.0	*2004

\* תשלומי הענף כוללים, בנוסף לקצבות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור קצבת משפחה.

הירידה בהיקף התשלומים של קצבות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל

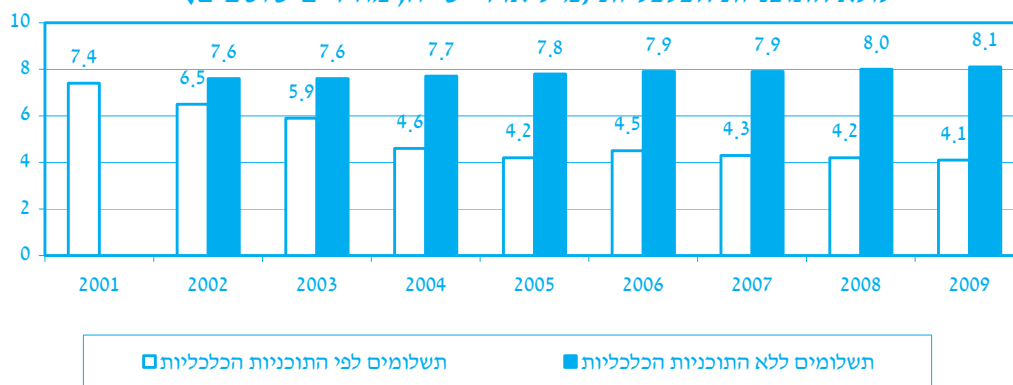
<sup>3</sup> ראו לוח מס' 3.

תשלומי הביטוח הלאומי ירדו בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-13.7% ב-2003 ול-11.4% ב-2004.

תרשים ח' מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבות ילדים בשנים 2001-2004 ואת התשלומים השנתיים החזויים לשנים 2005-2009 לפי התוכניות הכלכליות. בחישוב התשלומים החזויים הונח שאוכלוסיית הילדים תגדל ב-1% כל שנה, וכן הובא בחשבון קצב הגידול במספר הילדים ה"חדשים". עוד מוצגים בתרשים התשלומים שהיו משולמים לולא התוכניות הכלכליות (לפי ינואר 2002).

התבוננות בתרשים מעלה כי ההתפתחות של היקף התשלומים בפועל משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2002-2003 ואלו הצפויים לבוא. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004 – היקף התשלומים ירד בשיעור של כ-22% בהשוואה ל-2003. הירידה ההדרגתית תימשך עד שנת 2009 ותצטבר עד שיעור של כ-45%, בהשוואה לראשית התקופה. במונחים ריאליים ובניכוי הגידול באוכלוסייה (בהנחה שהמדד יעלה בשנים 2005-2009 בשיעור ממוצע של כ-1.5% לשנה) השחיקה המצטברת בתשלומי הענף לקצבות ילדים תגיע לכ-48%. לולא הקיצוצים ההוצאה החזויה לקצבות הילדים בשנת 2009 הייתה גבוהה ב-51% מזו הצפויה (9.2 מיליארד ש"ח לעומת 4.5 מיליארד ש"ח).

**תרשים ח': התשלומים בפועל, התשלומים הצפויים לשנים 2005-2009 והתשלומים לולא התוכניות הכלכליות (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)**



## 5.4 ביטוח אמהות

### 5.4.1 כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילודת 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. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילודת המגישה תביעה.

**מענק לידה** – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילודת. עד יולי 2002, שיעור המענק לילודת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות והוא עמד על 20% מהשכר הממוצע במשק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילודות ילד שני ואילך, והוא הועמד על 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 – 100% מהשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף – עוד 50% מהשכר הממוצע.

**דמי לידה** – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת – שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית – אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. 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 ומס בריאות. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה, בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוג יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

בשנים האחרונות הועלו לדיון בכנסת כמה הצעות חוק בדבר הארכת משך חופשת הלידה, זאת גם בהתאם להמלצות ארגון העבודה הבינלאומי. בחלק ממדינות אירופה מונהגת מעבר לחופשת הלידה הרגילה גם גמלת הורות שבאה להחליף הכנסה של הורה המקדיש את זמנו לטיפול בילד – לפרק זמן מוגבל. תיבה 5.4 א' סוקרת כמה מהמאפיינים של גמלה זו.

**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 חודש. שיעורה נקבע באחוזים מהשכר הממוצע, והוא הולך ופוחת במהלך תקופת הזכאות.

**גמלה לשמירת היריון** – גמלה זו משולמת לאשה 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 הוא מלוא השכר הממוצע.

החל ביולי 2002 הופחתו כל הגמלאות חוץ ממענק אשפוז ב-4%, כהוראת שעה שתוקפה עד לסוף 2006.



**5.4.2 מגמות עיקריות**

ב-2004 שולמו מענקי לידה ל-143 אלף יולדות בקירוב (לוח מס' 1) – עלייה של פחות מאחוז אחד לעומת שנת 2003 שבמהלכה שולמו מענקים ל-142 אלף יולדות. כ-44,000 מהלידות היו לידות ראשונות, כ-38,000 היו לידות שניות וכ-61,000 היו שלישיות ואילך<sup>1</sup>. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענק לידה היה יציב – 100,000 בקירוב בממוצע שנה, ושיעור התנדדות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מ-1991 מספרן גדל בהתמדה: מ-1990 ועד 1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב, עקב העלייה הגדולה בשנים הללו והגידול הטבעי באוכלוסייה. בשנת 1996 שוב גדל מספר מענקי הלידה, לאחר שב-1995 הוא ירד בגלל ביטול הזכאות לתושבות השטחים. הגידול בשנים הבאות נובע בעיקר מהגידול הטבעי. בין מענקי האשפוז ששולמו בשנת 2004 כ-2,500 היו בעבור לידות פגים.

ב-2004 קיבלו דמי לידה 77.5 אלף נשים לעומת 74 אלף נשים ב-2003 – גידול של 5%.

**לוח מס' 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2000-2004**

שנה	קיבלו מענק אשפוז		קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי	סך הכול	שיעור מכלל הנשים המועסקות*
2000	134,720	8.5	70,641	70.0
2001	132,044	-2.0	71,176	68.8
2002	134,187	1.6	71,317	68.2
2003	142,363	6.1	73,948	69.3
2004	143,387	0.7	77,505	70.6

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

<sup>1</sup> ארבעה אומדניים אלה נערכו על בסיס נתוני הלמ"ס על התפלגות לידות החי לפי מיקומו הסידורי של הילד.

### תיבה 5.4 א'

#### חופשת לידה של ארבע שנים – האומנם?<sup>1</sup>

מערך התמיכה הכספי השלם למשפחות עם ילדים בארץ ובעולם שוזר בתוכו מגוון רחב של גמלאות. דמי הלידה, מענק הלידה וקצבת הילדים הן הגמלאות שרוקמות את הבסיס במארג הכולל של תשלומי ההעברה למשפחות עם ילדים במרבית המדינות המפותחות. לרוב, גמלאות אלו הן אוניברסליות ונקבעות על פי מאפייניו הדמוגרפים של הילד, כמו גילו או מספרו הסידורי במשפחה. מלבד תמיכה בסיסית זו קיימות גמלאות נוספות (בכסף או בעין) שמשולמות למשפחות עם ילדים, ואלו שונות זו מזו בייעודן, בתנאי הזכאות, במשך התשלום וכד'. כזו היא לדוגמה גמלת הורות או גמלת גידול ילדים שמשולמת בכמה מדינות באירופה. גמלת ההורות נועדה להחליף הכנסה של הורה שמקדיש את זמנו לטיפול בילד ומרחיק עצמו מעבודתו לתקופה מוגבלת בזמן. לגמלה פנים רבות והיא נבדלת בתנאי הזכאות, במשך קבלת הגמלה, בסכומים המשולמים ועוד<sup>2</sup>. בתיבה זו יוצגו המאפיינים של גמלת ההורות והיתרונות המתלווים אליהם, ובהמשך תפורט הגמלה על פרטיה העיקריים במדינות מספר באירופה.

במרבית המדינות גמלת ההורות משולמת יחסית להיקף המשרה בעבודה, כלומר רמת הגמלה עולה עם הקטנת היקף המשרה של ההורה בעבודה. הדבר מאפשר להורה לטפל בילד ובמקביל להוסיף ולעבוד במשרה חלקית ולא להתנתק מעבודתו לחלוטין. יתרון נוסף הוא אפשרות הבחירה של ניצול חופשת ההורות בידי האם או האב, לעומת חופשת הלידה שמיועדת ברוב המדינות לאם<sup>3</sup>. תוצאה ישירה וטבעית של החופשה היא חיזוק הקשר בין ההורה לילד. כמו כן, להורה יש הבחירה להחליט באיזה זמן (מתוך טווח הזכאות הכולל) לנצל את חופשת ההורות, תוך התאמת בחירתו עם עיסוקיו האחרים באופן המיטבי. במדינות רבות חופשת ההורות עוקבת לחופשת הלידה, ולכן היא

1 הוכן בידי מיכל טל.

2 כמעט בכל המדינות קיימת גמלת הורות למשפחות חד הוריות או למשפחות שיש להן ילדים חולים או נכים, שמעניקות להורה חופשה ארוכה הרבה יותר וסכומים גבוהים יותר בהשוואה לאלו שבגמלת ההורות הרגילה.

3 אם כי בזמן האחרון יש מגמה לאפשר לאב לנצל חלק מחופשת הלידה הכוללת במדינות רבות בכלל ובישראל בפרט. בארץ ניצול החופשה בידי האב הוא נמוך ביותר ולא מגיע אף ל-1% מכלל ההורים שמנצלים את חופשת הלידה.

מאפשרת לאם להאריך את תקופת ההנקה ולתרום לבריאות של כלל האוכלוסייה<sup>4</sup>. במדינות אחרות, כדוגמת ישראל, שבהן אין חופשת הורות, הארכת חופשת הלידה (12 שבועות בישראל) נעשית באופן בלתי סדיר ועלולה לחבל ביחסי עובד-מעביד<sup>5</sup>. לעומת זאת, במדינות שבהן קיימת חופשת הורות, הארכת חופשת הלידה או ניצול החופשה בשלב מאוחר יותר הם מהלך מסודר ותקין. נוסף על כך, חופשת ההורות וההכנסה החודשית הקבועה מאפשרות להורים צעירים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה להמשיך את לימודיהם בשילוב עם הטיפול בילדיהם.

הטבלה הבאה מציגה את הפרמטרים העיקריים של גמלת ההורות בשמונה מדינות באירופה<sup>6</sup>:

מבט בטבלה מוביל לכמה מסקנות עיקריות. ראשית, ניתן לראות כי בחמש מדינות גמלת ההורות היא אוניברסלית (צ'כיה, דנמרק, צרפת, נורווגיה וסלובקיה) ואילו בשלוש מדינות גמלת ההורות נתונה למבחן הכנסות (גרמניה, פולין ולוקסמבורג). נוסף על מבחן ההכנסות קיימים תנאי זכאות כגון אזרחות של ההורה, הגבלה של מספר גמלאות למשפחה, עבודה מוגבלת בזמן של ההורה, תקופת אכשרה בעבודה ועוד. משך החופשה נע בין שמונה שבועות (זהו זמן החופשה המינימלי בדנמרק) לארבע שנים (נורווגיה, סלובקיה), ובחלק מן המדינות ההורה יכול לבחור מתי לנצל את החופשה מתוך טווח החופשה הכולל (בפולין לדוגמה, ניתן לנצל שנתיים מתוך ארבע השנים הראשונות בחיי הילד). רמת הגמלה משולמת במלואה אם ההורה מקדיש את כל זמנו לטיפול בילד. אם ההורה משלב את הטיפול עם עבודתו במשרה חלקית, הגמלה פוחתת עד למצב שבו הגמלה נשללת לחלוטין כאשר ההורה עובד במשרה מלאה. במדינות מספר קיימים שניים או שלושה סכומים שתלויים בהיקף המשרה של ההורה, כמו בצרפת, סלובקיה ולוקסמבורג. במדינות אחרות הסכום הוא קבוע ואינו מדורג, אלא נתון במבחן הכנסות בלבד. רמת הגמלה כאחוז משכר המינימום בכל המדינות נעה בין 10% (צרפת) לבין

<sup>4</sup> Breastfeeding and the Use of Human milk, American Academy of Pediatrics – Policy statement, Pediatrics, Volume 100, number 6, December 1997, pp 1035-1039

<sup>5</sup> אם כי על פי חוק עבודת נשים תשי"ד סע' ג(3), אם שעובדת במשרה מלאה זכאית לשעת הנקה בכל יום בארבעת החודשים העוקבים לחופשת הלידה וגם על פי סע' ד(1), אם שעבדה שנתיים רצופות טרם הלידה זכאית לצאת לחופשה ללא תשלום עד שנה, והמעסיק מחויב לקבלה בחזרה לעבודה עם תום החופשה.

<sup>6</sup> מקור: MISSOC, Employment and Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2004, Social Affairs

65% בסלובקיה. בנוורווגיה לעומת זאת רמת הגמלה מגיעה עד גובה ההכנסה המלאה ערב הלידה, ופוחתת בהתאם להיקף המשרה של ההורה.

אחוז הגמלה משכר המינימום	הערות	רמת הגמלה	משך חופשת ההורות	אוניברסלי / מבחן הכנסות	צ'כיה
		פי 1.5 משכר המחיה הבסיסי למבוגר בעבור כל ילד (על פי סולם פנימי של המדינה)	הילד בגיל 0-4	אוניברסלי	
	על ההורה להיות אזרח בשבע השנים טרם קבלת הגמלה. יש הגבלה של 3 גמלאות לכל משפחה.	רמת הגמלה אינה עולה על 85% מעלות משפחתון או על גובה דמי הלידה החדשיים	חופשה של 8 שבועות עד שנה כאשר הילד בגיל 2-6	אוניברסלי	דנמרק
30%-20%	ההורה זכאי לגמלה גם אם הוא עובד עד 30 שעות בשבוע.	סכום מסוים בשנתיים הראשונות בחיי הילד או סכום גבוה יותר בשנה הראשונה	שנה או שנתיים ראשונות של גיל הילד, נתון לבחירתו של ההורה	מבחן הכנסות	גרמניה
30%-10%	הזכאים לגמלה הם עובדים שצברו במקום עבודתם מספר שנות ותק שקבוע בחוק בהתאם למספר הילדים	הגמלה משולמת במלואה אם ההורה לא עובד כלל, סכום נמוך יותר אם ההורה עובד פחות מחצי משרה, וסכום נמוך עוד יותר אם ההורה עובד 50%-80% משרה	לידה ראשון – שישה חודשים, וליתר הילדים הגמלה משולמת עד גיל 3	אוניברסלי	צרפת
	רמת הגמלה מגיעה עד 100% ההכנסה טרם הלידה, יש תקרה	סכום קבוע לחדש שפוחת עם עלייה במספר שעות העבודה של ההורה	הילד בגיל 1-3	אוניברסלי	נורווגיה
54%	הגמלה ניתנת למשפחות שזכאיות לקצבת ילדים. הגמלה ניתנת להורה או למטפלת ששומרת על הילד.	סכום קבוע לחדש	ניתן לנצל חופשה של שנתיים לילד אחד, שלוש שנים לתאומים ויותר או למשפחות חד הוריות, במהלך 4 השנים הראשונות של הילד	מבחן הכנסות	פולין
64%		סכום קבוע לחדש וסכום נמוך יותר אם ההורה עובד במשרה חלקית	הילד בגיל 0-4	אוניברסלי	סלובקיה
33%-17%	הגמלה ניתנת למשפחות שזכאיות לקצבת ילדים. הורה שעבד בלוקסמבורג בעת הלידה זכאי לנצל חופשה נוספת של 6 חודשים בחמש שנותיו הראשונות של הילד, ובה הוא מקבל סכום שגבוה פי 4 מגמלת ההורות הרגילה.	סכום קבוע לחדש ומחצית ממנו אם ההורה עובד במשרה חלקית	הילד בגיל 0-2	מבחן הכנסות לפי מספר הילדים במשפחה	לוקסמבורג

גמלת ההורות מתווספת לשורה של גמלאות אחרות שמשולמות למשפחות עם ילדים, ושתפקידן הוא להקל על העומס הכלכלי שלהן. בעבור נשים עובדות שילדו, הגמלה ממשיכה את רצף הכנסתן, מאפשרת להן לעבוד במשרה חלקית, והחשוב מכול – משאירה אותן, מתוקף החוק, בתוך כוח העבודה בתום חופשת ההורות. התמיכה הכספית עם לידת התינוק בארץ מתבטאת במענק הלידה ובדמי הלידה ולאורך 18 שנות חייו הראשונות של הילד בקצבת הילדים. התפיסה החברתית רווחת כיום בארץ והקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט, אינם משאירים מקום לספק כי אימוץ מדיניות הדומה לזו שבבסיס גמלת ההורות בארץ נותר בגדר חלום בלבד. אין בכוונת הדברים הנכתבים כאן להמליץ על החלה או יישום של הגמלה בארץ, אלא להאיר את עיני הקוראים בהלכי רוח שונים ונדירים, בהשוואה לישראל, בתחום רווחת המשפחה במדינות אחרות בעולם.

גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה בשנים 2002-2004 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה – 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך שנים. כך גם נשמר חלקן הגדול למדי של בנות 40 ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה. בשנים אלו הן היוו 4.6% מכלל המקבלות לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

כ-94.4% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 90% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – עצמאיות או חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

#### מענק אשפוז – השינוי בסכום מענק האשפוז מושפע משני גורמים:

1. בחודש ינואר מדי שנה מעדכנים את מענק האשפוז על-פי נוסחה הקבועה בחוק, לפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג לא יעלה ולא יפחת מהסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג. תיבה 5.4 ב' מציגה כמה מההיבטים הקשורים לסוגיה של קביעת תעריף מענק האשפוז.
2. שינוי במחיר יום אשפוז – בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

בשנת 2004 היתה עלייה נומינלית של 3.4% במענק האשפוז הממוצע בהשוואה לגובה מענק האשפוז הממוצע ב-2003. במהלך 2004 מענק האשפוז עודכן פעמיים: בינואר על פי הנוסחה הקבועה בחוק (7.3%) ובאוגוסט לפי העלייה במחירו של יום אשפוז (3.8%). בשל הימשכות הקפאת הקצבאות ב-2004, גובה מענק הלידה נשאר ללא שינוי במונחים נומינליים אך ירד ריאליית בכ-0.4%.

רמתם הריאלית של **דמי הלידה** הממוצעים ליום בשנת 2004 היתה זהה לזו של 2003, על אף העלייה הריאלית שנצפתה בשכר הממוצע במשק. התפתחות זו משתקפת ברידת ערכם של דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע במשק – מ-77.4% ב-2003 ל-75.2% ב-2004. ההסבר לכך נעוץ בעליית חלקן של הנשים עם שכר נמוך בכלל הנשים שקיבלו דמי לידה ב-2004.

### תיבה 5.4ב' מימון אשפוז יולדות ויילודים

ביטוח אשפוז יולדות נכלל, בכל המדינות שבהן הוא קיים, בביטוח בריאות כללי. ככל הידוע ניתוק ביטוח אשפוז יולדות מביטוח הבריאות הכולל קיים רק בישראל. ביטוח אשפוז יולדות במסגרת חוק הביטוח הלאומי היה אחד החוקים הראשונים במסגרת הביטוח הסוציאלי. יש להניח שהוא נכלל במסגרת חוק הביטוח הלאומי משום שבעת שנחקק – 1954 – לא היה קיים ביטוח בריאות ממלכתי בישראל. מטרת החוק היתה לקדם את בריאות היולדת והתינוק על-ידי השרשת הנוהג ללדת בבית חולים בתנאים שיבטיחו את בריאותם. החוק לא נועד לשחרר לחלוטין את המערכת הציבורית – משרד הבריאות, קופות החולים ובתי החולים – מכל אחריות לאשפוז יולדות ויילודים. לפיכך, נקבע שהשתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות אשפוז היולדת והיילוד יהיה בשיעור מסוים מהוצאות האשפוז. כמו כן נקבעו כללים לדמי הביטוח תוך הפחתה מקבילה במס האחיד. לאחר דיונים מרובים הוסכם על השתתפות המוסד ב-75% מהעלות שהועלתה לאחר מכן ל-80%.

ב-1993 הוסכם להנהיג תעריף דיפרנציאלי למענק האשפוז, כך שתינתן תוספת למענק בעבור לידת פג, אך ללא חריגה מההוצאה הכוללת (המעודכנת למחירו של יום אשפוז). התוצאה הייתה שהתעריף ללידה רגילה פחת עם הגידול במספר הפגים.

מאז שנקבע הסדר זה לא פסקו לחצים חוזרים ונשנים מצד גורמים שונים במערכת הבריאות להעלות את סכומי ההשתתפות של המוסד לביטוח לאומי, אם בדרישה שהמוסד יישא במלוא העלות ואם בדרישה לבדיקה חוזרת של העלות הכוללת. אכן, מאז נחקק החוק חלו שינויים מרחיקי לכת במשך ובסוגי האשפוזים הנדרשים ליילודים. חל גידול בשיעור היילודים הקטנים והפגים וביילודים החולים שנותרו בחיים, הן עקב ההתפתחות הרפואית והטכנולוגית המאפשרת השארת יילודים קטנים בחיים והן עקב הגידול בטיפולי הפריה. התפתחויות אלו למעשה אפיינו את מערכת הבריאות בכלל ולא רק את תחום אשפוז היולדות. על כן מתקבל מאוד על הדעת שתחשיב שנערך לפני שנים כה רבות – למרות שעודכן מדי פעם בידי ועדות שונות שקבעו מעת לעת שינויים בנוסחת התשלום – אינו מתאים עוד למצב הקיים עכשיו.

באוקטובר 2004 התפרסם דו"ח של הוועדה שמינו שרי הבריאות והרווחה לשם בחינת עלות סל הלידה<sup>1</sup>. הוועדה המליצה להעלות את תעריף האשפוז ולכלול מרכיבים נוספים בסל אשפוז היולדת והיילוד, וכן שהתשלום בעבור לידות רגילות לא יהיה תלוי בתשלום בעבור לידות הפגים. אף שהוועדה לא התייחסה במפורש להשתתפות המוסד לביטוח לאומי, ברור שבהתאם לכלל שבו המוסד נושא ב-80% של עלות הסל, נדרש המוסד להגדיל את השתתפותו. אולם, המוסד לביטוח לאומי התנגד להגדלת השתתפותו במימון אשפוז היולדות, בטענה שענף אמהות מצוי זה שנים רבות בגירעון, וכי אין לשחרר לחלוטין את מערכת הבריאות ממימון אשפוז היולדות והיילודים.

יצוין כי עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995, אשפוז היולדות נכלל בסל הבריאות, ומימונו הועבר לאחריות משרד הבריאות. אמנם המוסד לביטוח לאומי הוסיף לגבות את דמי הביטוח לענף זה, אך גבייה זו נכללה במקורות למימון סל הבריאות. הסדר זה פעל למשך שנתיים בלבד. בתי החולים דרשו להחזיר את המצב לקדמותו, בנימוק שהתשלום הישיר מהמוסד לביטוח לאומי לבתי החולים מבוצע באופן יעיל יותר וללא עיכובים.

המוסד הציע להחזיר את אשפוז היולדות לסל הבריאות ולהגדיל את דמי ביטוח בריאות במקביל להפחתת שיעור דמי ביטוח לאומי בענף אמהות. בתי החולים יקבלו את התשלום בעבור אשפוז יולדות ויילודים – ובכללם הפגים – בהתאם לנהוג לכל אשפוז או בכל דרך שתמצא לנכון מערכת הבריאות.

1. המלצות הוועדה להערכת עלות סל לידה עבור יולדת, יילוד ופג, אוקטובר 2004.



## לוח מס' 2: סכומי גמלאות האמהות, 1980-2004

שנה	מענק אשפוז (ממוצע ליולדת)	מענק לידה (ממוצע ליולדת)	דמי לידה ממוצעים ליום	שמירת הריון - ממוצע ליום
-----	---------------------------------	-----------------------------	--------------------------	--------------------------------

## מחירי 2004 (שקלים חדשים)

1980	3,319.5	768.5	75.0	0.0
1985	3,460.9	810.3	67.9	0.0
1990	5,275.3	1,168.3	89.9	0.0
1995	6,082.5	1,208.9	144.7	51.5
2000	5,878.6	1,353.6	175.5	137.2
2001	6,196.6	1,476.8	187.1	147.2
2002	6,212.9	1,389.4	182.1	142.3
2003	6,083.9	*1,348.6	176.4	136.9
2004	6,291.3	1,354.0	176.3	135.2

## כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר

1980	66.5	15.4	45.4	
1985	69.0	16.2	40.6	
1990	87.0	19.3	44.8	
1995	96.8	19.2	68.9	24.8
2000	78.8	18.5	72.4	56.4
2001	82.6	19.7	74.8	58.9
2002	88.1	19.7	77.2	60.5
2003	89.0	*19.7	77.4	60.1
2004	89.5	19.3	75.2	57.7

\* מדובר במענק של לידה ראשונה. מינואר 2004, כאמור, המענק לילד שני הוא 9%-1-6% לילד שלישי ואילך.

לוח מס' 3: מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ושיעורים), 1980-2004

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/2 – 1/4 השכר הממוצע	3/4 – 1/2 השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
2000	70,686	7.4	29.9	28.5	16.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2
2004	77,505	7.9	26.6	29.0	16.6

מלוח מס' 3 עולה, כי בשנת 2004 עלה חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה נמוכים (עד מחצית השכר הממוצע) לעומת ירידה בשיעור הנשים שקיבלו דמי לידה גבוהים (מעל 3/4 מהשכר הממוצע). משנת 1995, דמי לידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:

- א. סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2004 היה 176 ש"ח ליום, שהם כ-75% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 שיעור דמי הלידה עמד על כ-43% מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא עמד על כ-92%, ולבנות 40 ויותר – על כ-97% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק ב-4%, ואילו בסניף טבריה, לדוגמה, סכום דמי הלידה היה כ-60% מהשכר הממוצע. בסניף נצרת, דמי הלידה ששולמו היו הנמוכים ביותר – 55% מהשכר הממוצע.

ג. סכום דמי הלידה ליום ששולם לעולות החדשות היה קטן מהסכום ששולם לוותיקות. העולות קיבלו בממוצע ליום כ-67% מהשכר הממוצע במשק, לעומת כ-76% ממנו שקיבלו יולדות ותיקות. יש לציין שהפער בין דמי הלידה של העולות החדשות לאלה של הוותיקות מצטמצם במהלך השנים.

### 5.4.3 היקף התשלומים

לוח מס' 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שבשנת 2004 נמשכת הירידה בתשלומי הענף, אם כי באופן מתון. הירידה בסך התשלומים בענף אמהות נובעת כולה מהירידה במענקי לידה.

בשנת 2004 היתה ירידה חדה של 30% בתשלומי מענק הלידה ליולדות בעקבות שינויי חקיקה שחלו באוגוסט 2003 ובינואר 2004. אלה הביאו לירידה של 55% המענק ללידה שנייה ושל 70% בגובה המענק ללידה שלישית ואילך. ביתר הגמלאות היתה אף עלייה – של 4% בתשלומי דמי לידה ושל 1.5% בתשלומים בעבור אשפוז יולדות.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2004 כ-6.4% – לעומת 6.1% ב-2003.

לוח מס' 4: תשלומים לגמלאות אמהות (מחירים שוטפים ומחירי 2004, מיליוני ש"ח),  
2004-1980

שמירת הריון	דמי לידה	מענק אשפוז ומענק לידה			סך הכל תשלומי הגמלאות	שנה
		מענק לידה	מענק אשפוז			
			מזה: תוספת פגים	סך הכול		

מחירים שוטפים

	170.7	50.0	--	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	--	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	--	208.0	260.1	394.4	1990
	470.0	90.0	--	493.0	583.0	1,053.8	1995
48.3	981.0	188.0	140.2	887.0	1,075.0	2,104.3	2000
53.7	1,079.5	231.6	153.0	963.8	1,195.4	2,328.6	2001
55.3	1,136.8	238.5	155.9	987.6	1,226.1	2,418.2	2002
53.8	1,135.0	177.8	160.7	1,044.1	1,221.9	2,410.7	2003
53.6	1,176.4	124.3	160.4	1,054.5	1,178.8	2,408.8	2004

מחירי 2004

-	241.1	70.4	-	304.4	374.7	615.8	1980
-	249.5	82.7	-	346.4	429.2	678.8	1985
-	347.1	129.9	-	518.3	648.1	995.2	1990
9.3	686.3	131.2	-	719.3	850.4	1,546.0	1995
51.8	1,051.4	201.5	150.2	950.7	1,152.3	2,255.4	2000
57.0	1,144.4	245.5	162.1	1,021.7	1,267.2	2,468.9	2001
55.2	1,138.3	235.7	156.4	992.9	1,228.7	2,422.2	2002
53.6	1,130.5	177.1	160.1	1,039.9	1,217.0	2,401.1	2003
53.6	1,176.4	124.3	160.4	1,054.5	1,178.8	2,408.8	2004

\* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת הריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות והוצאות מינהל.  
\*\* מיליוני שקלים ישנים.

## 5.5 ביטוח נכות כללית

### 5.5.1 כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות משולמות הקצבאות האלה:

- א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. קצבה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת ניידות - לסיוע בניידות מחוץ לבית.

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות גם לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמים מאז 1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת.

#### א. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות ניתן ככלל להבחין בשתי קבוצות עיקריות: נכים "משתכרים" ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

**נכה "משתכר"**: מבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים האלה: (א) אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. (ב) כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד וכן השתכרותו בפועל הצטמצמו עקב הליקוי ב-50% לפחות.

**עקרת בית**: אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען צומצם ב-50% לפחות.

קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית מורכבת משני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת רק לגבי "משתכר" שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 40% לפחות ולעקרת בית שנקבעה לה נכות רפואית ברמה של 50% לפחות. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה

מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק. החל בינואר 2004, במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, נקבע כי סף הנכות הרפואית יהיה 60% (למבוטח או לעקרת בית) חוץ ממקרים של ליקוי אחד לפחות, שאחוז הנכות הרפואי בו הוא 25% לפחות.

לאחר קביעת אחוז הנכות הרפואי, פקיד התביעות קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/לתפקד, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום. בתנאים מסוימים שיקול הדעת של פקיד השיקום בקביעת דרגת אי-הכושר עשוי להיות מושפע גם ממשתנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של המובטל.

גובה הקצבה המשולמת לנכה בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק ל-25% מהשכר הממוצע. בשנת 1995, במסגרת החוק לצמצום העוני הוא הועלה ל-26.75% מהשכר הממוצע.

ב-2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק קצבה חודשית נוספת לנכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות, שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואי ונע בין 200 ל-300 ש"ח בחודש.

בשנת 2003 קצבות הנכות לא עודכנו בהתאם לעליית השכר הממוצע. הקפאת העדכון תימשך עד ראשית 2006, וממועד זה הקצבאות יעודכנו בשיעור עליית המחירים בלבד.

### **ג. קצבה לשירותים מיוחדים**

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979), משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, והתלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובל ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ- 250 ש"ח לחודש לבין כ-750 ש"ח לחודש.

### ג. קצבה לילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לקצבה לילד נכה, וב-1981 החלו להפעיל בהדרגה. קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לקצבת ילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

- א. הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות.
- ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.
- ג. הוא נמצא בישראל.
- ד. הוא אינו מוחזק במשפחה אומנת או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לקצבה לילד נכה:

1. **ילד בן 90 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור:** הוא אינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.
2. **ילד בן 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
3. **ילד בן 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו** בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות), או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה או הבנה לקויה של גורמי סיכון מיידי.

4. ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה: ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזא, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).
5. ילד בן 90 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הקצבה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי. בקצבה זו כלולות גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל.

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים הנכים. תשלום זה ממשיך גם אם אחד הילדים הפסיק לקבל קצבה בשל הגיעו לגיל 18. החל בנובמבר 1999 ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל בו-זמנית את הקצבה לילד נכה וגם את קצבת הניידות.

בשנת 2002 בעקבות שביתת הנכים נוספה קצבה חודשית נוספת המשולמת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות. גובה הקצבה הנוספת עומד על כ-300 ש"ח.

#### ד. גמלה למוגבלים בניידות

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה: א. קצבת ניידות לבעלי רכב או לחסרי רכב, הניתנת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה; ב. הלוואה עומדת, למימון מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי



בפועל של עלויות מרכיבים אלה ב"סל". החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת המכונית מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. בינואר 2001 הוחלט כי עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

#### ה. תשלומים לנפגעי גזת

בשנת 1994 חוקק החוק לפיצוי נפגעי גזת, שלפיו נפגעי גזת זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

מי שחלו בגזת (Tinea Capitis - Ringworm of the Scalp) טופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיציניית הדסה, או מטעמן.

נפגע הוא מי שוועדת המומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת. נפגע שעקב המחלה שלקה בה נקבעה לו נכות או שאיריו של מי שנפטר בעקבות המחלה, זכאים לפיצוי כפי שיפורט להלן:

#### תשלומים לנכים

**פיצוי חד פעמי:** לבעלי דרגת נכות 75%-100% 140,200 ש"ח, ולבעלי דרגת נכות 40%-74% 70,100 – 74% ש"ח.

**קצבה חודשית:** נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100% סכום הקצבה הוא 25% מהשכר לפי חוק (במארכ 2004 1,741 ש"ח).

**מענק במקום קצבה:** מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) כשהיא מוכפלת ב-70.

#### מענקים לשאירים

שאיריו של נפגע שמחלה כאמור גרמה למותו, זכאי למענק לפי הפירוט הזה:  
**בן זוג עם ילדים** – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (במארכ 2004 – 63,450 ש"ח).  
**בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי** – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (במארכ 2004 – 38,070 ש"ח).

#### 5.5.2 מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2004 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות לכ-162 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.2% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18-60 באשה, 18-65 בגבר). בשנת 2004 נמשכה זו השנה השלישית מגמת ההאטה בקצב גידולם של מספר המקבלים קצבת נכות כללית. שיעור הגידול ב-2004 (3.2%) היה נמוך מהשיעור שנרשם בעשר השנים האחרונות – בין 5% ל-7% לשנה. במקביל, גם שיעור הגידול של מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים (4.8%) נמוך לעומת שנה שעברה (5.1%). מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-23 אלף בשנת 2004. מגמה דומה נצפתה גם בקרב מקבלי קצבת ניידות

**לוח מס' 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2000-2004**

	אחוז גידול שנתי				מספר המקבלים בממוצע שנתי			
	2004	2003	2002	2000	2004	2003	2002	
נכות	3.2	4.7	5.7	6.4	162,382	157,287	150,512	
שירותים מיוחדים	4.8	5.1	9.2	15.8	22,701	21,660	20,614	
ילד נכה	6.4	4.9	6.5	8.5	19,540	18,360	17,510	
ניידות	5.4	6.7	8.2	17.1	23,524	22,310	20,901	

שמספרם גדל בכ-5.4% (לעומת 6.7% בשנת 2003) והגיע לכ-23.5 אלף. סביר להניח ששינויי החקיקה בשנים 1999-2000, שהרחיבו את הזכאות לקצבאות אלו והתירו כפל גמלאות, הגיעו לידי מיצוי. מספר המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשנת 2004 בשיעור 6.4% לעומת 4.9% בשנת 2003 והגיע לכ-19.5 אלף ילדים.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2004 היו כ-4,648 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת נידות, ו-22,350 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים שמופיעים בלוח מס' 2).

**לוח מס' 2: מקבלי גמלאות, לפי סוג הגמלה (דצמבר 2004)**

2004	סוג הגמלה	מספר גמלאות
164,909	נכות כללית	סך הכול
23,176	שר"מ*	
24,243	ניידות	
20,171	ילד נכה	
141,686	נכות בלבד	גמלה אחת בלבד
4,876	שר"מ בלבד	
9,999	ניידות בלבד	
17,221	ילד נכה בלבד	
12,754	נכות + שר"מ	שתי גמלאות
5,748	נכות + ניידות	
898	שר"מ + ניידות	
2,950	ילד נכה + ניידות	
4,648	נכות + שר"מ + ניידות	שלוש גמלאות

\* שירותים מיוחדים.

## 5.5.3 קצבת נכות כללית

בדצמבר 2004 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-164,909. זה גידול של כ-3.2% לעומת שנת 2003, והוא אמנם נמוך מהגידול בשנים הקודמות, אך נשאר גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים (18-60 לנשים ו-18-65 לגברים). שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.2% מהאוכלוסייה לעומת 4% בשנת 2003. לוח מס' 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-49% ממקבלי קצבת נכות נשואים; בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים המקבלות קצבה כמשתכרות, שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-32%, לעומת 47% בכלל הנשים. מן הראוי לציין שלמעלה מ-20% מהנשים מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנית בהיותן נשואות.

## לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), דצמבר 2004

לא נשוי	נשוי	סך הכול		
		אחוזים	מספרים	
50.8	49.2	100.0	164,909	סך הכול
48.0	52.0	100.0	94,111	גברים
68.3	31.7	100.0	55,301	נשים משתכרות
-	100.0	100.0	15,497	עקרות בית

לוח מס' 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת הנכות מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, ניתן לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינה תפקודית ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים מופיעים בסדר השכיחות הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (3.4% לעומת 14.4% אצל הנשים המשתכרות ו-10.9% אצל הגברים). שיעור גבוה למדי יש של נשים נשואות הסובלות מליקוי פנימי 29.4% לעומת 24.8% אצל כלל מקבלי הקצבה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה יחסית אצל עקרות הבית (12.6% לעומת כ-6.4% אצל הגברים).

**לוח מס' 4: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2004**

ליקוי עיקרי	סך הכול		מין	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	גברים	נשים משתכרות
מספרים	164,909		94,111	55,301
אחוזים		100.0	100.0	100.0
נפשי – סך הכול	51,912	31.5	32.5	31.1
מהם: הפרעות פסיכוטיות	33,186	20.1	20.9	19.3
הפרעות פסיכונורוטיות	18,726	11.4	11.6	11.8
פנימי	40,950	24.8	26.8	20.3
פיגור שכלי	18,691	11.3	10.8	14.4
נוירולוגיה	20,079	12.2	12.1	12.1
ראייה	9,256	5.6	5.5	5.3
לוקומוטורי	12,941	7.8	6.4	9.0
אורוגניטלי	5,044	3.1	2.4	3.6
שמיעה	3,128	1.9	1.8	2.2
אחר	2,908	1.8	1.7	2.0

בלוח מס' 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מרבית הנכים (כ-82%) הם בדרגת אי-כושר מלאה וכ-11% הם בדרגת אי-כושר של 60%. בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100%, בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-35% לעומת 11.5% ו-20% בהתאמה בקרב בעלי דרגות

אי-הכושר הנמוכות (60% ו-65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6.0% בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-15% בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי. קבוצה זו מהווה כ-45% בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 60% ורק כ-21% בקרב אלו בדרגת אי כושר מלאה.

**לוח מס' 5: מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים),  
דצמבר 2004**

דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי
100	74	65	60		
134,688	2,547	9,700	17,974	164,909	סה"כ (מספרים)
100	100	100	100	100	סה"כ (אחוזים)
23.0	15.6	10.4	4.1	20.1	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
12.1	9.1	9.5	7.4	11.4	נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות
21.0	31.5	39.0	45.1	24.8	פנימי
13.4	2.9	2.3	1.7	11.3	פיגור שכלי
12.7	14.0	10.0	9.1	12.2	נוירולוגיה
5.6	6.4	5.8	5.6	5.6	ראייה
6.2	14.1	14.9	15.4	7.8	לוקומוטורי
2.6	3.7	4.5	5.6	3.1	אורוגניטלי
1.6	1.2	2.2	4.4	1.9	שמיעה
1.8	1.5	1.4	1.6	1.8	אחר

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2004 הייתה 2,352 ש"ח בחודש – גידול ריאלי של כ-1.6%, הנובע ככל הנראה משינוי בהרכב האוכלוסייה. במונחים נומינליים רמת הקצבה לא השתנתה לעומת שנת 2003 כאשר רמת המחירים ירדה.

לוח מס' 6: קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבת נכות		אחוז מהשכר הממוצע
	מחירי 2004	מחירים שוטפים	
1985	1,648.4	255.0	32.9
1990	1,612.4	630.3	26.6
1995	1,849.4	1,268.0	29.4
2000	2,141.4	1,998.0	29.4
2001	2,324.9	2,193.0	31.0
2002	2,225.6	2,219.0	31.5
2003	2,315.7	2,325.0	33.9
*2004	2,352.0	2,352.0	33.4

\* החל בשנת 2003 התשלומים כוללים את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת שהונהגה בעקבות תיקון החוק שנעשה לאחר שביטת הנכים.

5.5.4 קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2004 קיבלו 23,176 איש קצבה לשירותים מיוחדים. מספר זה גבוה בכ-4.8% ממספר מקבלי הקצבה בשנת 2003. כ-75% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-5% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-21% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (60 באשה, 65 בגבר). כ-4,650 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח מס' 7, המראה את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות, עולה כי אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מהקבוצה של מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה. בקרב קבוצה זו יש משקל גדול יותר לבעלי רמת זכאות של 50%.

לוח מס' 7: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2004

רמת הזכאות					סך הכול מספרים	
150%	100%	50%	אחוזים	סך הכול מספרים		
19.0	26.9	54.1	100	23,976	סך הכול מקבלי שר"מ	
19.7	26.3	54.0	100	17,402	מקבלי שר"מ ונכות כללית	
16.8	27.1	56.1	100	998	מקבלי שר"מ מיוחד	
16.8	29.0	54.2	100	4,776	מקבלי שר"מ קשישים	

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח מס' 8: מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי  
ליקוי עיקרי, דצמבר 2004

מקבלי שר"מ וניידות	מקבלי שר"מ	סה"כ מקבלי קצבת נכות	ליקוי
5,546	23,176	164,909	מספר
100	100	100	אחוזים
8.6	20.1	24.8	פנימי
1.2	8.1	3.1	אורוגניטלי
72.5	35.2	12.2	נורולוגי
1.6	7.9	31.5	נפש
9.7	8.3	7.8	לוקומוטורי
1.6	9.2	5.6	ראייה
4.6	10.4	11.3	פיגור שכלי
0.1	0.3	1.9	שמיעה
0.1	0.5	1.8	אחר

\* קצבה לשירותים מיוחדים.



בלוח מס' 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים ומתוכם מקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנוירולוגי הם כ-12% ממקבלי קצבת הנכות, כ-35% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-73% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, המהווים כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-20% ממקבלי השירותים המיוחדים, מהווים רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ + קצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי (32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.6% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

**לוח מס' 9: קצבת לשירותים מיוחדים ממוצעת לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2004 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לשירותים מיוחדים	
	מחירי 2004	מחירים שוטפים
1985	851.5	131.7
1990	1,041.6	407.2
1995	1,123.2	770.1
2000	1,472.6	1,373.4
2001	1,614.6	1,522.5
2002	1,537.6	1,533.0
2003	1,845.6	1,853.0
2004	1,855.7	1,855.7

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל התוספת הנובעת מההסכם עם הנכים) הייתה בשנת 2004 1,855.7 ש"ח בחודש ועלתה במקצת (0.5%) במונחים ריאליים לעומת שנת 2003.

## 5.5.5 קצבה לילד נכה

בשנת 2004 קיבלו קצבת ילד נכה 19,540 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-6.4% לעומת 2003. לוח מס' 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-74% מן המקבלים קיבלו קצבה ברמה של 100% (קצבה השווה לקצבה מלאה ליחיד) או יותר, כ-16.7% קיבלו קצבה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו קצבה בחודש דצמבר 2004, כ-2,200 קיבלו את הקצבה המוגדלת בשל השתייכותם למשפחות שבהן יותר מילד נכה אחד.

## לוח מס' 10: מקבלי קצבה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 1985-2004

שנה	סך הכול	ג י ל		
		עד 3	7-3	18-8
1985	4,037	-	1,343	2,694
1990	5,700	350	2,050	3,300
1995	10,257	1,307	2,642	6,309
2000	15,277	1,780	3,863	9,634
2001	16,440	1,500	4,047	10,893
2002	17,510	1,545	4,290	11,675
2003	18,360	1,465	4,576	12,672
2004	19,540	1,584	4,863	13,093

הזכאות לקצבה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח מס' 4/1 בנספח הלוחות מפרט את מקבלי קצבת ילד נכה בחודש דצמבר 2004 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 47% מהילדים הזכאים לקצבה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, וכ-42% חולים באחת המחלות שבגינן משולמת הגמלה.

החל באוגוסט 2002 חלו שינויים בתקנות ילד נכה לפי הפירוט הבא:

\* אין להפחית תשלום קצבה לילד נכה בשל גיל.

- \* לילדים עם ירידה בשמיעה תשולם קצבה בסיסית בשיעור 60% ותוספת לימודים בשיעור 40% גם מעל גיל 8.
- \* לילדים עם ירידה בראייה תשולם קצבה מלאה גם מעל גיל 14.
- \* לילדים המקבלים טיפול אימונוסופרסיבי תשולם קצבה בשיעור 100% גם מעל גיל 3.
- \* לילדים המקבלים טיפול בדיאליזה, צנתור שלפוחית השתן או עירוי דם – תשולם קצבה בשיעור 100% מעל גיל 14.
- \* סך כל הקצבה מעל גיל 14 לכל הקבוצות שלעיל תהיה בשיעור 100% ולא בשיעור של 120%.

עד תיקון זה היו מקרים שבהם קצבה לילד נכה פחתה רק בשל שינוי הגיל, בלי שחל כל שינוי במצב הבריאות של הילד הנכה.

הקצבה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת היחיד המלאה. בשנת 2004 היתה הקצבה הממוצעת 1,809.1 ש"ח לחודש. רמה זו מהווה גידול של כ-1% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2003.

**לוח מס' 11: הקצבה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2004 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לילד נכה	
	מחירי 2003	אחוז מהשכר הממוצע
1985	156.8	20.1
1990	488.4	20.6
1995	862.7	20.0
2000	1,324.9	19.5
2001	1,462.3	20.6
2002	1,488.5	21.1
2003	1,798.4	26.2
2004	1,809.1	25.7

## 5.5.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-23,310 בשנת 2003 ל-23,524 במוצע לחודש בשנת 2004, המהווה – גידול של כ-5.4%. לוח מס' 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2004 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-14% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. כלל המשתכרים מהווים כ-23% מכלל מקבלי הקצבה וכ-77% אינם משתכרים.

## לוח מס' 12: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2004

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	18,766	100.0	5,477	100.0	24,243	סך הכול
16.8	3,154	0	0	13.0	3,154	18-3
16.0	3,011	9.6	525	14.6	3,536	34-18
10.6	1,993	15.6	854	11.7	2,847	44-35
18.1	3,386	40.7	2,228	23.2	5,614	54-45
21.3	3,992	29.5	1,616	23.1	5,608	64-55
17.2	3,230	4.6	254	14.4	3,484	+65

לוח מס' 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי הנהיגה ברכב. כמו כן מוצגים מקבלי הקצבה כחסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-44% מבין חסרי הרכב וכ-31% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 54. המבוגרים, בני 65 ויותר, מהווים כ-14% (20% בקרב הנוהגים וכ-5% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי עד שנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 הותנתה בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ומעלה היא חדשה למדי.

זכאי לקצבה כחסר רכב הוא מי שמתקיים בו אחד התנאים האלה:

1. מוגבל בניידות שנקבעו לו 80% והוא "משתכר" ואינו מקבל נכות כללית.
2. מוגבל בניידות המקבל גמלת ילד נכה ויש לו 80% או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו.
3. מוגבל בניידות המקבל קצבת שר"מ והוא מוגבל בניידות 100% או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו.
4. מוגבל בניידות מאושפז במוסד שלולא היה מאושפז היה מקבל קצבת שר"מ או גמלה לילד נכה ומתקיימים בו בהתאמה התנאים המפורטים בסעיפים 2 ו-3 לעיל, ובלבד שהוא יוצא ברכב את חצרות המוסד 6 פעמים לפחות בחודש.

**לוח מס' 13: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים),  
דצמבר 2004**

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	4,028	100.0	4,454	100.0	15,761	100.0	24,243	סך הכול
43.6	1,757	31.3	1,392	0.0	5	13.0	3,154	18-3
17.2	692	26.4	1,174	10.6	1,670	14.6	3,536	34-18
9.0	364	9.0	399	13.2	2,084	11.7	2,487	44-35
13.2	532	11.4	507	29.0	4,575	23.2	5,614	54-45
14.3	574	16.9	754	27.2	4,280	23.1	5,608	64-55
2.7	109	5.0	228	20.0	3,147	14.4	3,484	+65

לוח מס' 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בדצמבר של כל אחת מהשנים 1999 עד 2004. מהלוח רואים כי קבוצת חסרי הרכב הלכה וגדלה בהדרגה מ-2,700 בדצמבר 2000 לכ-4,000 בדצמבר 2004 (גידול של כ-50% לעומת גידול של כ-32% בכלל המקבלים).

כ-65% ממקבלי קצבת הניידות הם נוהגים וכ-35% אינם נוהגים בעצמם. כ-55% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (בין 1,300 סמ"ק לבין 1,800), כ-36% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק. גידול זה נובע

בעיקרו בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 2,219, בשנת 2001 עלה לכ-640 ובדצמבר 2004 הגיע ל-2,264 מקבלים.

#### לוח מס' 14: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים), 2000-2004

דצמבר 2004	דצמבר 2003	דצמבר 2002	דצמבר 2001	דצמבר 2000	
24,243	22,785	21,493	20,083	18,380	סך הכול
15,761	15,072	14,519	13,898	13,319	נוהג
8,482	7,713	6,974	6,185	5,061	לא נהוג
4,028	3,817	3,697	3,595	2,701	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2004 הייתה 1,461 ש"ח וגדלה ריאלית בכ-1.8% לעומת שנת 2003. גידול זה נובע מגידול במספר המוגבלים בניידות הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים שבגיננו רמת הקצבה גבוהה.

#### לוח מס' 15: קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2004

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2004	מחירים שוטפים	
884.1	815.6	1999
1,024.1	955.1	2000
1,361.2	1,284.0	2001
1,357.4	1,353.4	2002
1,435.1	1,440.9	2003

#### 5.5.7 קצבה לפגעי גזת

בדצמבר 2004 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-2,899. מספר זה גבוה בכ-3.5% לעומת מספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2003. לוח מס' 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה

הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות כ-60% מהאוכלוסייה. הגברים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

**לוח מס' 16: מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי מין וגיל**

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
1,311	915	673	2,899	סך הכול מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
43.8	38.1	33.0	39.5	גברים
56.2	61.9	67.0	60.5	נשים

**לוח מס' 17: מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית**

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
212	160	238	420	588	1,281	2,899	סך הכול מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
49.5	31.9	31.5	23.1	11.6	3.4	15.2	פנימי
0.5	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.1	אורוגניטלי
27.8	30.0	17.2	13.3	8.7	2.8	10.0	נורולוגי
7.6	15.6	16.4	21.9	28.7	24.1	22.4	נפשי
3.3	2.5	2.9	2.9	3.6	1.5	2.4	לוקומוטורי
7.1	7.5	5.9	3.3	1.5	0.8	2.6	ראייה
1.9	1.9	2.9	0.7	0.7	0.1	0.8	פיגור שכלי
1.4	10.0	19.8	31.7	41.3	49.7	37.2	צלקות, מחלות ופגיעות בעור
0.5	0.6	2.9	0.5	1.0	0.6	0.8	שמיעה
0.5	0.0	0.4	2.4	2.7	17.1	8.5	אחר

לוח מס' 17 מורה שלכ-445 ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית 40%-49% ולכ-20% נוספים אחוז נכות רפואית עד 59%. 37% סובלים מבעיות עור וכ-22% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-77% סובלים מבעיות פנימיות ונירולוגיות.

הקצבה הממוצעת עמדה על כ-1,000 ש"ח בחודש – גידול ריאלי של כ-0.5% לעומת שנת 2003.

### 5.5.8 היקף התשלומים

בשנת 2004 שולמו כ-7.1 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-0.9% בלבד מזה ששולם בשנת 2003.

#### לוח מס' 18: סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1990-2004

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2004)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1990	2,148.3	-	9.5
1995	3,157.3	-	10.6
2000	5,317.3	15.1	12.9
2001	6,273.0	18.0	13.4
2002	6,830.1	8.9	14.8
2003	7,041.0	3.1	15.7
2004	7,107.4	0.9	17.0

מלוח מס' 18 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מתשלומי כלל הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2000 והגיע לכ-17.0% בשנת 2004. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו, ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שביתתם. לעומת זאת,



בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות.

לוח מס' 19: תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 1990-2004

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרון לפיתוח שירותים
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
2000	100.0	79.7	7.7	5.5	5.9	1.2
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3
2004	100.0	74.2	9.5	7.5	7.4	1.4

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי הנכות והשיקום, אשר היו למעלה מ-80% בשנת 1995, ירדו בהדרגה, ובשנת 2004 הם היו רק 74.2% מההוצאה בענף. במקביל חלה עלייה בתשלומי הניידות, השר"מ והילד הנכה.

## 5.6 ביטוח נפגעי עבודה

### 5.6.1 כללי

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

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עד התיקון בחוק ההסדרים 2002 התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה, בגין פגיעה אחת, הייתה 26 שבועות. התיקון, שהוחל על מי שנפגעו החל ב-1.2.2002, קיצר את התקופה המרבית לתשלום, ועובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת בעבור 91 יום (13 שבועות) לכל היותר. עם קיצור התקופה המרבית לתשלום בוטל גם הסעיף בחוק לפיו גובה התשלום מתעדכן ביום ה-91. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

על פי תוכנית החירום הכלכלית ב-2002 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. הפחתה זו היתה אמורה להימשך עד סוף 2003. בתוכנית ההבראה במאי 2003 הוארכה ההפחתה עד סוף 2006.

בחוק ההסדרים במשק המדינה 2003, תוקן סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי בעניין תשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה, כך שלא משולמים דמי פגיעה בעד התקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה. תיקון זה חל על תביעות לדמי פגיעה שהוגשו החל ב-1.7.2003 ואילך.

בחוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, הוחלט לנכות דמי ביטוח מדמי הפגיעה בעבודה, בשיעורים החלים על העובד. זאת נוסף על דמי ביטוח הבריאות המנוכים כבר היום. תוקפו של השינוי הוא מאוגוסט 2003.

ב. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 5% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, הניתן למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 5%-19%; וקצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת נכות מלאה למי שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. מי שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו. גובה מענק הנכות הוא 43 קצבאות חודשיות, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה.

עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, חישוב המענק היה מבוסס על 70 קצבאות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע ביום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק שווה ל-43 קצבאות. בנוגע למחלות מקצוע נקבעו כללים מיוחדים לעניין התחולה.

בחוק ההסדרים 2003 נקבעו הוראות השוללות גמלת נכות עקב פגיעה בעבודה מעובד זר שאינו שווה כדין בישראל, מ-1.3.2003 ואילך. עובד זר שאינו שווה כדין ועוזב את הארץ תשולם לו הקצבה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו – אך התשלום לא יכלול את התקופה שבגינה נשללה הקצבה.

בחוק ההסדרים במשק המדינה 2003 נקבעו כללים בקשר לתשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה. לאור התיקון לא תשלום גמלה בעד תקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה, וזאת מ-1.7.2003 ואילך.

ג. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת

על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

ד. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – הטיפול הרפואי ניתן לנפגעים על ידי קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה. הטיפול כולל במידת הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, סיעוד וכדומה.

ה. **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

### 5.6.2 דמי פגיעה

לוח מס' 1 מראה שמגמת הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה, שהסתמנה מ-1997, נבלמה ב-2004. מספר המקבלים היה כ-92,000 ב-1996, וירד לכ-69,000-70,000 בשנים 2001-2002 ולכ-62,000 בשנת 2003. מעבר למגמה הכללית, הירידה החדה הנוספת בשנת 2003 נבעה באופן חלקי גם מהעיצומים והשביתות במשק ברבעון האחרון של שנה זו, והטיפול בתביעות שהוגשו ברבעון זה נדחה ל-2004. ב-2004 עלה מספר המקבלים דמי פגיעה לכ-66,000.

בשנת 1996 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-4.3% מכלל המועסקים (לרבות עובדים זרים בהיתר), ואילו בשנת 2004 הם היוו 2.6% בלבד מכלל המועסקים. הירידה בכללותה מוסברת בעיקר בתיקון החוק שנכנס לתוקף בראשית 1997 בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על חשבון המעסיק (וביטולו למי שאין להם מעסיק). אמנם נקבע בחוק שהמוסד לביטוח לאומי ישלם בעבור תשעת הימים הראשונים ויגבה את התשלום מן המעסיקים, אך חלק מהנפגעים בעבודה אינם פונים כלל למוסד שיאשר את התאונה כפגיעה בעבודה. גורם נוסף העשוי להשפיע על הירידה במספרם של מקבלי דמי פגיעה נעוץ בשפל בתעסוקה ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק מאז 1997 ועד 2003. בענפים המועדים יותר לתאונות בעבודה בלטה הירידה במספר המועסקים: בענף הבניין מספר המועסקים ירד בכ-19% בתקופה זו, בחקלאות בכ-10% ובתעשייה ירד המספר בכ-5%.

תיבה 5.6 מציגה, לראשונה זה שנים, את התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי ענף כלכלי. לנתונים מסוג זה עשויה להיות חשיבות רבה בניתוח המגמות לעתיד.

התפתחות נוספת שיש בה כדי להשפיע על מספר המקבלים דמי פגיעה, בעיקר בשנים 2003-2004, היא הירידה במספרם של העובדים הזרים בישראל. מספר העובדים הזרים בהיתר ושלא בהיתר ירד על פי אומדן מכ-265 אלף ב-2002 לכ-184 אלף ב-2004, כאשר עיקר הירידה התרחשה ב-2003 ועיקר השפעתה על מספר המקבלים דמי פגיעה השתקפה ב-2004. הירידה במספר העובדים הזרים נצפתה בקרב מי שעבדו בהיתר ושלא בהיתר. במקביל לירידה זו, גדל מספר המועסקים הישראלים, בייחוד מאז המחצית השנייה של 2003. התפתחות זו בלטה בענף הבניין. כפי שיוצג בהמשך, שיעורי המיצוי של הזכויות בענף נפגעי עבודה של העובדים הזרים הוא נמוך מאוד. לפיכך, החלפתם של העובדים הזרים בעובדים ישראלים אמורה להגדיל את מספר המקבלים דמי פגיעה.

#### לוח מס' 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1990-2004

שנה	מועסקים בהיתר*	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
1990	1,605,800	56,700	1,407,900	24.8
1995	2,092,900	84,884	2,711,534	31.9
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4
2000	2,318,200	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,372,900	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,370,000	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,412,000	61,539	2,084,364	33.9
2004	***2,505,000	65,776	2,204,345	33.5

\* לפי נתוני הלמ"ס – חשבונאות לאומית, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים זרים בהיתר ותושבי שטחים. עובד זר ועובד שטחים שאינם מועסקים בהיתר זכאים אף הם להטבות אם נפגעו בעבודה, אך הם אינם נמנים עם מספר המועסקים.

\*\* החל ב-1997 כולל מקרים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק שחל בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2004 היה 57,051).

\*\*\* נוסף על מועסקים אלו היו בשנת 2004 122,900 עובדים זרים ללא היתר.

## לוח מס' 2: שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1990-2004

שיעורי שינוי בממוצע לשנה			המקבלים כאחוז מכלל מועסקים	שנה
ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים		
5.66	-0.2	1.99	3.5	1990
5.72	9.94	6.07	4.1	1995
6.52	-10.69	1.58	3.3	1999
0.8	3.39	4.08	3.3	2000
6.38	-9.32	2.36	2.9	2001
-7.5	1.36	-0.1	3.0	2002
-8.4	-12.12	1.8	2.6	2003
-0.1	6.9	4.1	2.6	2004

ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה שהיה בשנת 1990 – 25, גדל בהתמדה והגיע בשנים 1995-1997 לכ-32 יום. בעקבות תיקון החוק בדבר תשלום דמי פגיעה בעד תשעת ימי הפגיעה הראשונים, נסק ממוצע ימי-הכושר בשנית והגיע לרמה של כ-40 יום בשנת 2001 – בעיקר בשל הצמצום במספר הפגיעות ה"קלות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח מס' 4). בשנת 2002, כפי שהוזכר, תוקנה התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ועקב כך ירד ממוצע הימים ל-37. ירידה זו נמשכה והגיעה בשנים 2003 ו-2004 – לכ-34 יום. ירידה זו התרחשה על אף העלייה במספרם של עובדי השטחים המאופיינים, כפי שיצוין בהמשך, בממוצע גבוה של ימי אי-הכושר לעבודה בהשוואה לעובדים ישראלים ולעובדים זרים מחוץ לישראל.

בין השנים 1996 ו-2003 ירד בבירור ובעקביות אחוז מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, ובמקביל עלה אחוז המקבלים שתקופת אי-הכושר שלהם הייתה יותר מ-30 ימים. בשנת 2004 התפלגות ימי אי-הכושר הייתה כמעט זהה ל-2003.

## לוח משי' 3 : מקובלי דמי פגיעה לפי מושך אי-המושך, 1996-2004

שנה	סך הכול מועסקים בהיתר	סך הכול ימי אי-כוש	סך הכול מקובלי דמי פגיעה	0 ימים	1-14	15-30	31-45	מספר ימי אי-כוש					אחוזים	
								60-46	61-75	76-90	91	92 ויותר		
1996	2,133,800	2,990,363	92,564	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	23.6	0.1	100.0
2000	2,318,200	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	41.6	0.1	100.0
2001	2,372,900	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907	38.4	0.1	100.0
2002	2,370,000	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	4,757*	38.0	0.1	100.0
2003	2,412,000	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	4,62*	36.8	0.0	100.0
2004	2,504,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456*	37.3	0.1	100.0
1996					49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	23.6	0.1	100.0
2000					41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	41.6	0.1	100.0
2001					38.4	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9	38.4	0.1	100.0
2002					38.0	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	6.8	38.0	0.1	100.0
2003					36.8	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	0.8	36.8	0.0	100.0
2004					37.3	24.1	11.1	6.7	5.0	7.2	0.3	37.3	0.1	100.0

\* מודור בנפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה בשנים 2002, 2003, 2004.

## אחוזים

לוח מס' 4 מראה את שיעורי הפגיעה השונים של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים. שיעור המקבלים דמי פגיעה תושבי ישראל מסך המועסקים הישראלים הוא 2.7%. הנתונים על המועסקים כוללים, החל ב-2003, גם מידע על העובדים הזרים ללא היתר. לפי החוק, עד 28.2.2003, עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא בהיתר. מ-1.3.2003 נשללה הגמלה מעובד זר נפגע עבודה שאינו שוהה כדין בישראל. עם עוזבו את הארץ תשולם לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום לא יכלול את התקופה שבה נשללה הקצבה. בנוגע לעובדים הזרים ולתושבי השטחים נכון להציג את שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך המועסקים, ושיעור זה נמוך: 0.7% בין תושבי השטחים ו-0.2% בין העובדים הזרים. ניתן היה לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה תושבי שטחים ושל העובדים הזרים יהיה לפחות כמו בקרב תושבי ישראל - 2.7%, בשים לב לענפים הכלכליים מרובי הסיכון שבהם הם מועסקים (חקלאות ובנייה). השיעור הנמוך משקף כנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה ממעמדם החוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. הצגת שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב תושבי שטחים ועובדים זרים המועסקים בהיתר נעשתה כדי שיהיה אפשר להשוות את נתוני 2004 לשנים קודמות, שבהן לא היה בידינו הנתון של מועסקים שלא בהיתר ואשר מקורו בחשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לוח מס' 4/ז בנספח הלוחות).

בשנת 2004 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים דומה לזה של תושבי ישראל, כפי שצפוי להיות, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של עובדי השטחים נשאר גבוה (לוח מס' 4/ז בנספח הלוחות) אף **שעיסוקם** דומה לשל עובדים זרים.

נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגים את השינויים שחלו בשנים האחרונות בשיעור השתתפותם של תושבי השטחים והתושבים הזרים בקרב המועסקים, עקב סיבות גיאוגרפיות. מספר העובדים הזרים בהיתר עלה מ-74,000 בשנת 2000 ל-85,300 בשנת 2001, ל-89,500 בשנת 2002, וירד ל-70,000 בשנת 2003 ול-61,300 בשנת 2004. הירידה ב-2004 הייתה צפויה עקב תיקוני חקיקה ועקב הפעלתה של משטרת ההגירה. מספר המועסקים תושבי שטחים ירד מ-98,000 בשנת 2000 ל-50,000 בשנת 2001, ל-31,500 בשנת 2002, עלה בשנת 2003 ל-40,700 וירד בשנת 2004 ל-39,500.



## לוח מס' 4: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2004

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
184,200	39,500	2,403,800	2,627,500	מועסקים – סך הכול*
61,300	39,500	2,403,800	2,504,600	מועסקים בהיתר*
372	262	65,142	65,776	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.7	2.7	2.5	שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך המועסקים
0.6	0.7	2.7	2.6	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בהיתר
34.5	53.1	33.4	33.5	ממוצע ימי אי-כושר

\* לפני נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונאות לאומית.

לוח מס' 5 מבחין בין שכירים לעצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,500 בשנים 2003-2004. זאת הן בעקבות שינוי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים והן בעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בתקופת המיתון הכלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-40% מזה של שכירים (46 ימים לעומת 33, בהתאמה).

## לוח מס' 5: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2004

ממוצע ימי אי-כושר		מקבלי דמי פגיעה				סוג המבוטח
		אחוזים		מספרים מוחלטים		
2004	2003	2004	2003	2004	2003	
33.5	33.9	100.0	100.0	65,776	61,539	כלל המקבלים
32.1	32.4	90.1	89.4	59,227	55,014	שכירים
46.4	46.6	9.9	10.6	6,499	6,525	עצמאים

### תיבה 5.6

#### מקבלי דמי פגיעה לפי ענף כלכלי 2004

אחד המאפניים החשובים של העסקים הוא הענף הכלכלי. מידע זה מאפשר חקירת התפתחות ענפי הכלכלה והשינויים החלים בו לאורך זמן, ובהקשר של נפגעי עבודה – חקירת רמת הסיכון בכל אחד מהענפים ומעקב אחר התנדודות בשיעור הנפגעים ופילוחם לפי משתנים נוספים.

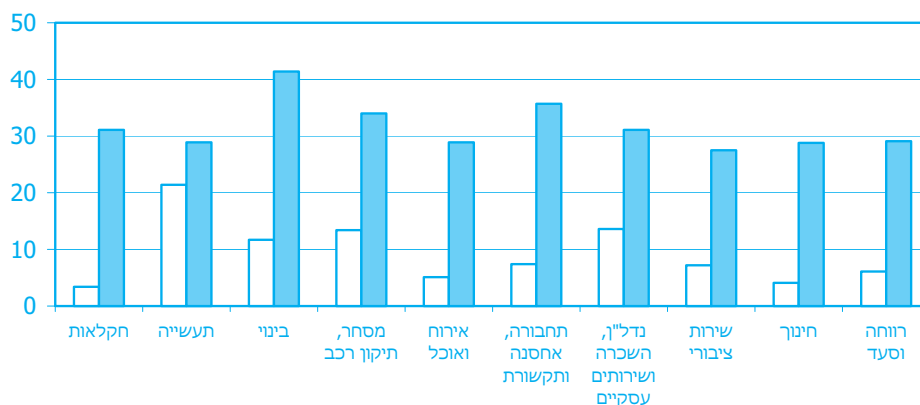
בסוף 1999, ביוזמת המוסד לביטוח לאומי ובשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוחלט לצאת לפעולה מקיפה של איסוף נתונים על הפעילות הכלכלית של העסקים כדי לעדכן ולתקן את סימול הענף הכלכלי בקובץ מעסיקים של המוסד<sup>1</sup>. ענפי הכלכלה המעודכנים הוטמעו בקובץ המעסיקים במינהל הגבייה, וביוני 2004 החל מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי לעבד נתונים מתוכו. העיבודים הנוגעים לענפים כלכליים נעשים ברמה של ענף ראשי (2 ספרות), ענפי משנה (3 ספרות) ותת-ענפים (4 ספרות), לפי העניין. לעתים מתבקש מידע רחב או כללי ולעתים דווקא הירידה לפרטים מאפשרת מבט ממוקד.

לוח מס' 1 מפרט את מקבלי דמי הפגיעה, מספר ימי אי-הכושר ומוצע ימי אי-הכושר לנפגע בשנת 2004 לפי ענפי הכלכלה הראשיים. הנתונים מתייחסים לשכירים בלבד. הנתונים מורים כי התעשייה היא אמנם הענף הכלכלי של כחמישית מכלל נפגעי עבודה, אולם מבחינת ממוצע ימי אי-כושר לנפגע היא במקום השביעי בלבד – כ-29 ימים. לעומת

<sup>1</sup> בשנת 1993 עברה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסיווג מחדש של ענפי הכלכלה. מאותו מועד החלו להיווצר אי התאמות בין סיווג המעסיקים כפי שהיה רשום במוסד לבין הרישומים בלשכה לסטטיסטיקה. עדכון הקובץ נעשה באמצעות שאלון קצר שצורף לפנקס התשלומים של המוסד לביטוח לאומי הנשלח מדי שנה לכל המעסיקים. מס ערך מוסף נרתם גם הוא להזנת הפעילות הכלכלית של מעסיקים חדשים. משלוח השאלונים החל בשנת 2000. לאחר מכן השלים מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי את תהליך איסוף הנתונים באמצעות ריאיון טלפוני של המעסיקים שלא ענו לשאלון. סימול הפעילות הכלכלית התבצע בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמשתמשת בנתונים גם לבניית מרשם המעסיקים בישראל. הנתונים המעודכנים בלמ"ס יועברו באופן שוטף לעדכון קובץ המעסיקים במוסד לביטוח לאומי. באופן טבעי, ובמיוחד לנוכח הקצב המוגבר של סגירת עסקים והסבת ענפי פעילות במשק בשנים האחרונות, יש צורך להמשיך בתהליך עדכון סימול ענפי כלכלה כפעולה מתמשכת, נוסף על קבלת נתונים עדכניים ממעסיקים חדשים באמצעות מע"מ.

זאת בענף הבינוי ממוצע ימי אי-כושר לנפגע הוא הגבוה ביותר – כ-41 ימים. ממוצע ימי אי-כושר גבוה נמצא גם בענף תחבורה, אחסנה ותקשורת (36 ימים) מסחר ותיקון רכב (34 ימים), חקלאות (31 ימים) ושירותים עסקיים (31 ימים). האחרון כולל ענף משנה גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם, שעימם נמנים גם אבטחה ושמירה.

#### מקבלי דמי פגיעה וממוצע ימי אי-כושר לנפגע לפי ענף כלכלי



ממוצע ימי אי כושר ■ מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המקבלים □

ממוצע ימי אי-כושר גבוה למדי (37 יום) נמצא בשירות קהילתי, חברתי ואישי, ענף שלכאורה אינו נחשב לעתיר סיכון, אך הוא כולל ענף משנה - פעילויות ספורט - שבו מספר גבוה למדי של נפגעים וממוצע גבוה - 49 יום. הדבר מצביע על הצורך בבדיקת ענף מפורטת כדי לאתר את גורמי הסיכון.

לוח מס' 2, המציג את שיעור מקבלי דמי פגיעה ביחס למועסקים בקרב **שכירים תושבי ישראל בלבד**, מחדד את ההבדלים ברמת הסיכון בין ענפי הכלכלה השונים. מאחר שקיימת עמימות מסוימת בקשר למספר תושבי השטחים והעובדים הזרים המועסקים שלא בהיתר (וגם אין התאמה במספרים בין מקורות המידע), קשה לחשב את שיעור מקבלי דמי הפגיעה הכוללים תושבי שטחים ועובדים זרים ביחס לכלל המועסקים. זאת ועוד: מאחר שלא ברור מהו שיעור המיצוי של הזכויות בקרב העובדים שלא בהיתר, העדפנו

ביחס שבין מקבלי דמי פגיעה שכירים העובדים בישראל לבין שכירים ישראלים, כל זאת לפי ענף כלכלי, כלהלן.

**לוח מס' 1: מקבלי דמי פגיעה לפי ענף כלכלי, ימי אי-כושר וממוצע ימי אי-כושר  
לנפגע, 2004**

ממוצע ימי כושר	ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		ענף כלכלי
		אחוזים	מספרים	
<b>33.5</b>	2,204,345		<b>65,776</b>	<b>סה"כ עצמאים ושכירים</b>
<b>32.1</b>	1,902,992	100.0	<b>59,277</b>	<b>שכירים – סה"כ</b>
31.1	62,655	3.4	2,015	חקלאות
28.9	365,997	21.4	12,679	תעשייה
26.8	19,133	1.2	713	חשמל ומים
<b>41.4</b>	288,352	11.7	6,960	בינוי
<b>34.0</b>	269,549	13.4	7,921	מסחר, תיקון רכב
28.9	87,488	5.1	3,033	אירוח ואוכל
<b>35.7</b>	156,888	7.4	4,398	תחבורה, אחסנה ותקשורת
27.1	23,150	1.4	853	בנקאות, ביטוח
31.1	250,882	13.6	8,056	נדל"ן, השכרה ושירותים
				עסקיים
27.5	116,509	7.2	4,245	שירות ציבורי
28.8	69,165	4.1	2,406	חינוך
29.1	105,233	6.1	3,620	בריאות, רווחה וסעד
<b>37.1</b>	56,789	2.6	1,532	שירות קהילתי, חברתי ואישי
<b>37.1</b>	31,212	1.4	846	אחר ולא ידוע
<b>46.4</b>	301,353		<b>6,499</b>	<b>עצמאים</b>

**לוח מס' 2: שכירים תושבי ישראל ושכירים מקבלי דמי פגיעה תושבי ישראל,  
אחוזים ושיעורים, 2003**

ממוצע ימי אי-כושר	שיעור מקבלי דמי פגיעה מתוך המועסקים	שכירים מקבלי דמי פגיעה תושבי ישראל		שכירים תושבי ישראל*		ענף כלכלי
		אחוז	מספר	אחוז	מספר	
32.3	<b>2.7</b>	<b>100.0</b>	<b>54,185</b>	<b>100.0</b>	<b>2,008,475</b>	<b>סה"כ</b>
32.6	<b>8.4</b>	3.4	1,837	1.1	21,900	חקלאות
28.5	<b>3.6</b>	22.5	12,197	17.1	343,200	תעשייה
27.0	<b>3.8</b>	1.3	692	0.9	18,100	חשמל ומים
43.1	<b>5.6</b>	10.9	5,920	5.2	104,900	בינוי
34.3	<b>2.9</b>	13.2	7,156	12.4	249,000	מסחר, תיקון רכב
30.6	<b>3.0</b>	4.3	2,335	3.9	79,125	אירוח ואוכל
36.6	<b>3.5</b>	7.9	4,259	6.1	122,750	תחבורה, אחסנה ותקשורת
28.6	<b>1.1</b>	1.4	765	3.5	69,450	בנקאות, ביטוח
31.2	<b>2.8</b>	12.5	6,782	12.1	243,625	נדל"ן, השכרה ושירותים עסקיים
26.7	<b>3.7</b>	8.2	4,461	6.0	119,750	שירותי ציבורי
29.9	<b>0.8</b>	4.4	2,361	14.0	281,575	חינוך
27.6	<b>1.5</b>	6.1	3,301	11.4	228,125	בריאות, רווחה וסעד
36.7	<b>1.7</b>	2.6	1,415	4.2	83,925	שירותי קהילתי, חברתי ואישי
38.3	<b>1.7</b>	1.3	704	2.1	42,350	אחר ולא ידוע

\* מתוך לוח מס' 15 בסקר כוח אדם 2003.

מלוח מס' 2 רואים כי בהתייחס לשכירים תושבי ישראל בלבד, ענפי החקלאות והבינוי הם בעלי השיעור הגבוה של מקבלי דמי פגיעה מתוך המועסקים. ייתכן שיש הטיה כלפי מטה בענפים אלה במספר המועסקים, בשל העובדה שבענפים אלה מספר המועסקים באמצעות חברות כוח אדם הוא גבוה למדי ועובדים אלה רשומים אך ורק בחברות כוח אדם.

### 5.6.3 מבט נוסף על מקבלי דמי פגיעה

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי הפגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה מ-19.8% ב-1995 ל-27% ב-2003 וב-2004 (לוח מס' ז/2 בנספח הלוחות). בדיקת התפלגות זו על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 78%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-60) הם מהווים רק כ-66%.

לפי לוח מס' 7, בין השנים 1996 ו-2003 גדל מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16%. לראשונה משנת 1996, ירד ב-2004 מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה ועמד על כ-15%. לעומת זאת עלה מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה במעט (כ-7%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. כמו כן, מספר ימי אי-הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים **בעבודה** גבוה באופן ניכר משאר תאונות הדרכים (41 יום לעומת 33 בתאונות בדרך). ייתכן שפער זה נובע מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת חומרתן בדרכים עירוניות, ומכך שסביר להניח שתאונות בדרכים עירוניות שכיחות יותר בקרב נפגעי עבודה.

40% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2002 סבלו מחבורות וממכות יבשות, 19% סבלו מנקעים וממתיחות גידים, כ-10% סבלו מחתך בגפה עליונה, כ-9% סבלו מפגיעות בשלד ובשרירים ועוד כ-9% סבלו משבר בגפה עליונה או תחתונה. שברים גורמים להיעדרות ממושכת למדי מהעבודה: 61 יום בממוצע במקרים של שבר בגפה עליונה ו-72 יום במקרים של שבר בגפה תחתונה. חתכים וכוויות גורמים להיעדרות של כ-24 יום בממוצע (לוח מס' ז/3 בנספח הלוחות). יצוין כי התפלגויות אלה דומות לאלו שראינו בשנים הקודמות, אם כי ממוצע ימי אי-הכושר ירד בעקבות שינוי החקיקה שקבעה את התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות. הירידה היא לאורך כל סוגי הפגיעות מעבודה.

## לוח מס' 6: מקובלי דמי פגיעה לפי גיל ומין, 2004

גיל	מספרים		מועסקים		מספרים		מקובלי דמי פגיעה מהמועסקים	
	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול	48,274	17,502	2,330,128	2,257,538	1,072,578	2.8	3.8	1.6
17 עד	155	14	21,398	13,514	7,884	0.7	1.0	0.2
24-18	6,999	1,480	249,791	115,406	134,385	2.8	4.8	1.1
34-25	17,788	3,910	683,321	371,777	311,544	2.6	3.7	1.3
44-35	15,316	3,924	552,307	300,617	251,690	2.8	3.8	1.6
54-45	15,494	5,074	518,152	273,775	244,377	3.0	3.8	2.1
59-55	5,985	2,084	169,401	93,800	75,601	3.5	4.2	2.8
64-60	2,518	666	76,242	47,501	28,741	3.3	3.9	2.3
65+	1,521	350	59,516	41,154	18,362	2.6	2.8	1.9

\* המקור: סקרי כוח אדם 2003.

לוח מס' 7: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002, 2003, 2004

שנה	תאונות בעבודה			תאונות בדרך לעבודה		אחר
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	בדרך בלי רכב	
1996	92,274	75,341	5,361	8,310	2,880	382
מספרים אחוזים	100.0	81.7	5.8	9.0	3.1	0.4
2002	70,025	50,529	4,327	10,645	3,671	853
מספרים אחוזים	100.0	72.2	6.2	15.2	5.2	1.2
ממוצע ימי אי-כושר	37.0	35.9	47.1	38.5	36.0	39.3
2003	61,539	43,344	3,910	10,123	3,390	772
מספרים אחוזים	100.0	70.4	6.4	16.4	5.5	1.3
ממוצע ימי אי-כושר	33.9	33.1	41.2	34.4	33.7	33.9
2004	65,776	46,888	4,638	9,655	3,455	1,140
מספרים אחוזים	100.0	71.3	7.0	14.7	5.3	1.7
ממוצע ימי אי-כושר	33.5	32.8	40.6	33.3	33.9	36.7

\* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

ב-2004 נמשכה השחיקה בדמי הפגיעה של השכירים במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, אם כי בשיעור מתון יותר בהשוואה ל-2003 (0.5%). לעומת זאת, דמי הפגיעה לעצמאיים עלו ריאליית וכאחוז מהשכר הממוצע בשיעור של כ-4.4%.



## לוח מס' 8: דמי פגיעה ממוצעים ליום, שנים נבחרות

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	48.8	124.4	53.1	81.1	207.5	88.5
1995	90.9	132.3	56.4	115.8	140.2	59.8
2000	147.4	158.0	67.4	161.6	173.2	73.9
2001	155.8	165.2	70.5	165.0	174.9	74.6
2002	157.7	158.2	67.5	170.5	171.0	72.9
2003	153.0	152.4	65.0	167.6	166.9	71.2
2004	151.6	151.6	64.7	174.2	174.2	74.3

## 5.6.4 גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיחה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה בכאלף נכים, ובשנת 2004 הגיע ל-24,003. רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: 65% בדרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-20% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה בני יותר מ-65 ו-24% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח מס' 5/ז בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה.

בשנת 2004 לא חל כל שינוי בסכומי הקצבאות. קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2004 הייתה 2,752 ש"ח לשכירים ו-3,086 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה מעט הן לעצמאים והן לשכירים בשנת 2004. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2004 קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים.

## לוח מס' 9: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2004-1985

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
1985	9,872	5.8	8,640	1,232
1990	11,754	4.9	10,299	1,455
1995	14,647	2.9	12,884	1,763
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
2001	20,810	5.0	18,309	2,501
2002	21,772	4.6	19,140	2,633
2003	22,960	5.5	20,176	2,784
2004	24,003	4.5	21,083	2,920

\* הנתונים מ-1998 שמופיעים בסקירות קודמות ובסקירה זו כוללים גם מקבלי קצבת נכות מעבודה שהיוונו חלק מקצבתם. בדצמבר 2004 הגיע מספרם ל-970.

## לוח מס' 10: סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2004-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2004 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	1,466.6	20.9	217.2	1,403.9	20.0
1990	889.9	2,276.3	32.4	882.4	2,256.8	32.1
1995	1,580.4	2,304.6	32.8	1,703.8	2,484.9	35.3
2000	2,416.7	2,590.3	36.8	2,715.1	2,910.1	41.4
2001	2,667.1	2,827.4	40.2	3,019.3	3,200.8	45.5
2002	2,686.5	2,694.5	38.3	3,028.6	3,037.6	43.2
2003	2,743.0	2,732.0	38.9	3,074.7	3,062.4	43.5
2004	2,752.3	2,752.3	39.1	3,086.0	3,086.0	43.9

## 5.6.5 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,349 בשנת 2004. קצב הגידול הוא כ-1.0%-1.5% בשנה (לוח מס' 11).

## לוח מס' 11: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 1985-2004

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
1985	3,286	2.2	2,841	445
1990	3,520	1.4	3,027	493
1995	3,795	1.5	3,236	559
1996	3,880	2.9	3,318	562
2000	4,158	1.4	3,564	594
2001	4,199	1.0	3,601	598
2002	4,253	1.3	3,647	606
2003	4,306	1.2	3,698	608
2004	4,349	1.0	3,740	609

## לוח מס' 12: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 1985-2004

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 2004 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 2004 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	439.3	2,668.8	37.9	440.9	2,678.4	38.1
1990	1,688.7	4,060.0	57.7	1,733	4,165.0	59.2
1995	2,970.3	4,071.1	57.9	3,157.2	4,327.9	61.5
1996	3,204.0	3,946.4	56.1	3,423.5	4,216.5	60.0
2000	4,446.6	4,765.9	67.8	4,826.6	5,173.1	73.6
2001	4,889.8	5,194.5	73.9	5,269.3	5,586.3	79.4
2002	4,976.5	4,991.3	73.9	5,359.0	5,374.9	76.4
2003	4,964.4	4,944.5	70.3	5,362.4	5,341.0	75.9
2004	4,955.7	4,955.7	70.5	5,353.1	5,351.1	76.1

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2004 כ-4,956 ש"ח לשכירים וכ-5,353 ש"ח לעצמאים. בניגוד לשנים 2002-2004, שבמרוצתן נשחקה קצבת התלויים במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, בשנת 2004 נצפתה עלייה קלה ברמת הקצבאות.

### 5.6.6 היקף התשלומים

לוח מס' 13 מלמד כי סך כל התשלומים ששילם ב-2004 ענף נפגעי עבודה ירד ב-0.7% במונחים ריאליים לעומת 2003.

#### לוח מס' 13: סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 1985-2004

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2004 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	648,768	-
1990	495,640	1,267,699	-
1995	1,283,786	1,872,180	-
1996	1,539,411	2,017,374	7.8
2000	2,212,449	2,371,467	12.1
2001	2,457,869	2,605,342	9.9
2002	2,572,500	2,580,146	-0.9
2003	2,590,000	2,579,640	-0.02
2004	2,561,500	2,561,500	-0.7

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

לוח מס' 14 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף, ובהמשך למגמה ארוכת שנים, חלקם בסך תשלומי הענף עלה ב-2004 ל-62%. עלייה זו נובעת מכך, שגמלאות הנכות הן המרכיב המשתלם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעיתים לאחר מכן), בעוד ששאר הגמלאות הן קצרות מועד. תשלומי גמלאות הנכות ב-2004 היו גבוהים בכ-9% בהשוואה ל-2001. לעומת

זאת, בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה לא חל שינוי ב-2004 והם הסתכמו ב-10.2% מסך כל תשלומי הענף. זאת לעומת 15% ב-2001. היקף תשלומי דמי הפגיעה ירד במונחים ריאליים בכ-30% משנת 2001 ועד 2004. ירידה זו נובעת משינויי החקיקה בדבר מספר ימי התשלום המרביים ומההפחתה בשיעור של 4% באמצע 2002. בהוצאות הריפוי חלה עליה קטנה מ-12.3% ל-12.6% ב-2004. בתשלומי גמלאות תלויים לא חל שינוי של ממש ב-2004 בהשוואה ל-2003. בעשור האחרון נרשמה מגמה של ירידה בחלקם של גמלאות התלויים, אך עלייה בחלקם של ההוצאות לשיקום. הוצאות השיקום הן עתה כ-4.2% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח מס' 14: סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים),  
2004-1985

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1
2001	100	15.6	57.0	11.0	11.9	4.5
2002	100	14.4	57.5	10.9	12.4	4.8
2003	100	10.8	61.0	11.1	12.4	4.7
2004	100	10.2	62.0	10.9	12.6	4.2

\* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

## 5.7 ביטוח נפגעי פעולות איבה

### 5.7.1 כללי

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 לנפגעי 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<sup>1</sup>. החידושים שהביא עימו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של "רשות מאשרת" הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק, וטיפול ענף איבה במוסד לביטוח לאומי בנפגעי איבה.

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה - 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה להרחבת הזכויות לגמלה, לשירותים נוספים ומשלימים, להכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים, וכן להרחבה באירועי האיבה המכוסים. המשך מעשי האיבה והגברת חומרתם גרם לפיתוח רגישות החברה לצורכי הנפגעים, ויותר מענים מוצעים להם<sup>2</sup>.

#### פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- \* פגיעה מפעולות איבה של כוחות אויב.
- \* פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.

<sup>1</sup> 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 למאי 1948.

<sup>2</sup> מתוך המחקר "נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע" מאת פרופ' אורי ינאי, גב' רבקה פריאור וגב' שולי בר, דצמבר 2004. המחקר, שיפורסם בקרוב, נערך במשותף על ידי ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית ומינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי.

\* פגיעה ממשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה ממשק שהיה מיועד נגד פעולה כזאת, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר בזמן שעשה מעשה או עבר עבירה שיש בה זדון או רשלנות פושעת.

## 5.7.2 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 למעשה 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). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת תגמול למבוגרים וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה.

בין התגמולים המיוחדים:

**תגמול לנכה נצרך** – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך 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 לתגמול

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 3 שנים, לבן המשפחה שעליו הוכרחה הנכה.

**מענק נכות חד-פעמי** – משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. שיעור המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום המשתמע 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.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה 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 לאלמנה נקבע על פי גיל האלמנה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמנה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

ביום 17.5.04 התקבל בכנסת תיקון לחוק משפחות החיילים שנספו במערכה – תגמולים ושיקום. התיקון נוגע ליתום משני הוריו שלפחות אחד מהם נספה בפעולות איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים במועד בו נספה הורה וטרם מלאו לו 30 שנה במועד האירוע. יתום כנ"ל זכאי לתשלום מענק המשולם להורה שכול בודד (סכום המענק כיום הוא 42,704 ש"ח).

**לתגמול חודשי קבוע זכאים הורים שכולים.** שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה. שיעור התגמול להורים שכולים נקבע על פי הרכב המשפחה וגיל ההורה, והוא כפוף למבחן הכנסות.

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 וכן מענקים והטבות אחרים.

**מענקים לכיסוי הוצאות אבל** – משולמים לאלמנה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר. המענק נועד לסייע בהוצאות הכרוכות באבל ואין הוא מכסה את כל ההוצאות. הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים אך ורק 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.

### 5.7.3 פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. ריכוז הנתונים החל להתבצע רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת

מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1949-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן יחסית של פעולות איבה. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עליה ניכרת במספר פעולות איבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). השנים 1994-1998 התאפיינו אמנם במספר גבוה של פעולות איבה, אולם חלה ירידה מתמשכת במספר זה עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 הוא 1:18. בשנים 2003-2004 חלה ירידה במספר פעולות איבה, כפי שניתן לראות בלוח מס' 1. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים קשים.

תיבה 5.7 מציגה כמה מהמאפיינים של אוכלוסיית נפגעי איבה שנעשו שכיחים יותר בשנים האחרונות, והדורשים מהמחוקק התייחסות נוספת.

**לוח מס' 1: מספר אירועי איבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי איבה לפי שנים, 2004-1947**

שנת פגיעה	מספר אירועים	מספר נפגעים	
		סך הכול	פצועים
סך הכול	2,653	11,961	10,476
1948-1947	87	134	105
1957-1949	56	62	49
1966-1958	23	25	21
1976-1967	323	622	442
1987-1977	221	427	296
1993-1988	450	753	548
1998-1994	609	2,022	1,834
1999	52	143	136
2000	184	484	459
2001	291	2,060	1,891
2002	177	3,180	2,878
2003	111	1,302	1,150
2004	69	747	667

### 5.7 תיבה

#### על כמה מהמאפיינים של נפגעי איבה בשנים האחרונות<sup>1</sup>

השינויים באופיין של פעולות האיבה מבחינת חומרת הפגיעה, היקף הנפגעים והזיקה ביניהם, הובילו לכמה אפיונים של נפגעים שהינם שכחים היום יותר מבעבר.

#### פגיעה בכמה בני משפחה באותו אירוע

התופעה של התפוצצות מחבלים מתאבדים באוטובוסים, במרכזי קניות, בבתי קפה ובמסעדות, באולמות שמחה ובאתרי בילוי וכן ירי על כלי רכב בדרכים גרמה לפגיעות המוניות ולעיתים פגיעה בכמה בני משפחה באירוע אחד ולהרס המרקם המשפחתי כולו. עד סוף 2003 קרוב למאה נפגעי איבה, מקבלי תגמולי נכות, שכלו בן משפחה מהדרגה הראשונה:

32 נכים שכלו בן/בת זוג בפעולות איבה.

26 נכים שכלו בן/בת בפעולות איבה.

18 נכים שכלו הורה בפעולות איבה.

13 נכים שכלו אחים ואחיות בפעולות איבה.

10 מהנכים שכלו גם בן/בת זוג וגם בן/בת בפעולות איבה.

#### פגיעות פיסיות רב-מערכתיות ופגיעות נפשיות בעת ובעונה אחת

מרכיבי הגורות הנפץ שנשאו המחבלים המתאבדים גרמו לנזקים רב מערכתיים בנפגעים. בלוח מס' 1 מוצגים סעיפי הליקוי העיקריים שגרמו פיגועי איבה לפי דרגת הנכות המשוקללת הממוצעת וממוצע סעיפי הליקוי לפגיעה.

בקובץ הוועדות הרפואיות של נפגעי איבה אפשר לכלול עד 20 סעיפי ליקוי לכל החלטה על נכות צמיתה. לכל סעיף ליקוי מוצמדת דרגת נכות, ובהתאם לכל סעיפי הליקוי נפסקת דרגת נכות משוקללת. ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי שבעטיו נקבע אחוז הנכות הגבוה ביותר.

<sup>1</sup> חלק מהנתונים המוצגים בתיבה זו מופיעים במחקר המצוין בהערה 2 בגוף הפרק.

**לוח מס' 1: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות, לפי מאפייני הליקוי, 2003**

דרגת נכות משוקללת ממוצעת	ממוצע סעיפי ליקוי	אחוז מקבלי תגמולי נכות	סעיף ליקוי עיקרי
30.3	2.56	100.0	סך הכול
36.7	2.55	24.6	ליקוי לוקומוטורי
23.6	2.15	21.6	ליקוי נפשי
22.3	2.53	16.2	צלקות ופגימות עור
18.3	2.40	14.1	ליקויי שמיעה
48.0	3.10	10.2	ליקוי נוירולוגי
33.1	2.72	7.1	ליקוי פנימי
46.3	3.54	5.5	ליקויי ראייה ועיניים
31.4	3.69	0.7	אחר

**לוח מס' 2: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות, לפי מאפייני נכות, 2003**

ממוצע סעיפי ליקוי	אחוז נכים מקבלי תגמולים	אחוזי נכות
1.57	41.4	19-10
2.76	30.9	39-20
4.08	6.8	49-40
3.26	7.9	59-50
3.85	4.4	69-60
4.65	1.6	74-70
4.65	2.4	84-75
5.15	1.3	99-85
2.95	3.4	100

לכ-25% מנכי איבה הליקוי העיקרי הוא לוקומוטורי – פגיעה בעצמות ופרקים בגולגולת, בעמוד השדרה, בית החזה, עצמות הגו ועצמות הגפיים. לכ-22% מנכי איבה הליקוי העיקרי הוא נפשי. בממוצע יוצרת הפגיעה בין שניים לשלושה ליקוים, והפגיעות החמורות ביותר (הן מבחינת דרגת הנכות והן מבחינת ליקויים נוספים) הן במערכת העצבים ובראייה (ראו גם תיבה 5.7 בפרק נפגעי פעולות איבה בסקירה השנתית 2002-2003). ככל שמספר סעיפי הליקוי של הנכה רבים יותר – כך גם עולה דרגת הנכות, חוץ מדרגת נכות 100% שבה מתקיימות לעיתים פגיעות מועטות אך חמורות, כפי שבא לידי ביטוי בלוח מס' 2 שלהלן.

#### פגיעות חוזרות של אנשים בפיגועי איבה שונים

אף שההסתברות לכך אינה גבוהה, יש לציין כי 113 אנשים נפגעו פעמיים בפעולות איבה, בארבעה מקרים גרמה הפגיעה השנייה למותם. להלן הפרשי הזמן בין הפגיעות:

7 מקרים	פגיעות חוזרות באותו שבוע
10 מקרים	פגיעות חוזרות במהלך חודש-חודשיים
27 מקרים	פגיעות חוזרות באותה שנה
25 מקרים	פגיעות חוזרות במהלך שנה-עד שנתיים
30 מקרים	פגיעות חוזרות במהלך 2-9 שנים
14 מקרים	פגיעות חוזרות במהלך 10 שנים ויותר

#### פגיעות באזורים מיוחדים ובקבוצות אוכלוסייה מיוחדות

אחוז הנספים והפצועים תושבי מחוז ירושלים ותושבי יהודה ושומרון וחבל עזה מכלל הנפגעים בפעולות איבה גבוה הרבה יותר משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה, כפי שבא לידי ביטוי בלוח מס' 3 להלן. ניתוח שונה, של פגיעות טרור שאירעו בדרכים, מראה שכ-74% מהן היו מחוץ לקו הירוק ו-18.5% בתחום הקו הירוק (בנוגע ליתר הפגיעות בדרכים מקום האירוע לא זוהה).

קבוצות גיל הפגיעות ביותר לאירועי טרור הן קבוצות הגיל הצעירות וגילאי הביניים. בולט במיוחד הייצוג ל בני 15-24. לעומת זאת, הייצוג של ילדים וקשישים נמוך יחסית.

**לוח מס' 3: כלל האוכלוסייה ונפגעי איבה לפי מחוז, 2003 (אחוזים)**

מחוז	כלל האוכלוסייה*	נספי איבה**	פצועי איבה**
סך הכול	100.0	100.0	100.0
מחוז ירושלים	12.0	27.2	30.5
מחוז הצפון	17.0	11.2	11.1
מחוז חיפה	12.5	10.3	7.8
מחוז המרכז	23.4	13.8	17.7
מחוז תל אביב	17.3	15.7	14.0
מחוז הדרום	14.4	8.0	7.2
יהודה ושומרון	3.3	12.3	10.8
חבל עזה	0.1	1.6	0.9

\* האוכלוסייה בשנת 2003 לפי מחוזות, מתוך השנתון הסטטיסטי 2004, לוח 2.7.  
 \*\* נספים ופצועים בפעולות איבה עד דצמבר 2003, מתוך קובץ אירועים של המוסד לביטוח לאומי.

**לוח מס' 4: כלל האוכלוסייה\* ונפגעי איבה\*\* לפי קבוצות גיל, 2003**

קבוצות גיל	נפגעים לפי גיל בעת הפגיעה	שיעור באוכלוסייה 2003
סך הכול	100.0	100.0
4-0	2.0	10.3
14-5	7.1	18.1
24-15	27.4	16.5
34-25	20.7	15.2
44-35	15.8	11.7
54-45	13.4	11.0
64-55	7.6	7.4
+65	5.9	9.9

\* האוכלוסייה בשנת 2003 לפי מחוזות, מתוך השנתון הסטטיסטי 2004, לוח 2.7.  
 \*\* נספים ופצועים בפעולות איבה עד דצמבר 2003, מתוך קובץ אירועים של המוסד לביטוח לאומי.

## 5.7.4 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-32% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2004 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 30% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי-הכושר הממוצעת (לעבודה או תפקוד מלא) היא כ-75.9 יום. במקרים מסוימים המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח מס' 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-13,265 ש"ח (174.8 ש"ח ליום).

כידוע, גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמדו התעסוקתי של הנפגע לפני האירוע:

- \* מי שעבד לפני הפגיעה – זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה עד למקסימום הקבוע בחוק.
- \* מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי, למספר הילדים ולגילם. 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.

## לוח מס' 2: מקבלי תגמול טיפול רפואי, 2004

מעסיקים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	נפגעים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	סך הכול	ימי אי-כושר
45	256	301	סך הכול
15	100	115	1-30 יום
16	74	90	31-90 יום
14	82	96	91 ומעלה

### 5.7.5 נכים המקבלים תגמול

בשנת 2004 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש כ-2,500 נכים שנפגעו בפעולות איבה. מספר מקבלי התגמולים ב-2004 עדיין אינו משקף את כל נפגעי האינתיפאדה הנוכחית, מאחר שחלקם עדיין בטיפול רפואי. מצבם הרפואי טרם התייצב והוועדות הרפואיות עדיין לא החליטו על דרגת הנכות שלהם. בלוח מס' 3 ניתן לראות גידול מדורג של מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 1995 עד 2004. בנוסף לנכים המקבלים תגמול חודשי שוטף, כ-435 נכים שדרגת הנכות שלהם הייתה בין 10% ל-19% קיבלו מענק חד פעמי.

לוח מס' 3: נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2004-1995

דרגת הנכות	1995	1996	2000	2001	2002	2003	2004
סך הכול	1,414	1,581	1,692	1,720	1,807	2,195	2,500
עד 39%*	997	1,113	1,166	1,176	1,207	1,539	1,799
40%-49%	88	107	124	126	139	152	168
50%-59%	133	141	161	163	170	185	198
60%-79%	123	129	149	153	153	168	181
80%-99%	32	38	41	41	51	56	66
100%	6	19	51	61	87	95	88
לא ידוע	33	34	0	0	0	0	0

\* עד תחילת שנת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 – מענקים חד-פעמיים בלבד.

פירוט של מקרים אלה ראו בלוח מס' 6.



מלוחות מס' 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 56% ממקבלי התגמול הם גברים, וקבוצות הגיל הפגיעות ביותר הן 20-29, 30-44.

**לוח מס' 4: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2004, לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה**

הגיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול – מספרים	2,702	1,514	1,188
באחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 19	25.2	26.1	24.2
20-29	22.5	23.4	21.2
30-44	25.8	26.2	25.3
45-64	21.4	19.3	24.0
+65	5.1	5.0	5.3

**לוח מס' 5: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2004, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם, במחירי 2004**

מעמד הנכה	מספרים	ממוצע תשלום חודשי בפועל*
סך הכול	2,702	2,874
רגיל	2,031	2,297
נצרך	91	13,765
מחוסר פרנסה	58	6,217
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	26	2,391
נכה בדרגה 10%-19%	495	
אחר	1	

\* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (93%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה תקופתית של מצבם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח מס' 5.

### 5.7.6 מקבלי קצבת תלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח מס' 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוח מס' 7 מוצגים מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם.

בשנת 2004 נספו 80 בני אדם בפעולות איבה, ועד דצמבר 2004 כבר שולמו תגמולים למשפחות של 68 מנספים אלו. בגין 1,363 נספים שולמו בדצמבר 2004 תגמולים ל-1,785 הרכבי משפחה – ביניהם כ-52% להורים שכולים וכ-39.2% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר ניתן לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

**לוח מס' 6: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2004, לפי שנת פטירה**

נספים	שנת הפטירה
1,363	סך הכול
23	1957-1947
6	1966-1958
183	1976-1967
131	1986-1977
397	1999-1987
22	2000
153	2001
242	2002
138	2003
68	2004

לוח מס' 7: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2004, לפי מין והגיל בעת הפגיעה

הגיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים אחוזים	1,363	915	448
עד 18	18.7	14.0	28.3
19-29	21.1	19.5	24.1
30-49	35.9	40.3	26.9
50-64	16.2	17.0	14.7
+65	7.7	8.9	5.3
לא ידוע	0.4	0.3	0.7

סך התגמולים שמקבלות משפחות הנספים בפעולות איבה מורכבים מתגמולים חודשיים קבועים, תוספות תגמול, מענקים והטבות. בלוח מס' 8 מוצגים התגמולים הממוצעים לפי הרכב המשפחה, עם פירוט התגמול החודשי ויתר ההטבות (ללא הטבות ותשלומים חד פעמיים).

לוח מס' 8: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2004, לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי, במחירי 2004

הרכב המשפחה	מספרים	סך התגמולים	תגמול חודשי*	יתר ההטבות**
סך הכול	1,785	5,687	5,428	259
אלמנה שאין עמם ילדים	29	6,299	6,214	85
אלמנה שילדיהם בגרו	394	7,003	6,799	204
אלמנה עם ילדים	276	8,858	8,763	95
יתומים עצמאיים	50	5,853	3,661	2,192
הורים שכולים	923	4,571	4,355	216
אחר	113	1,831	1,831	0

\* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות, תוספת גיל.

\*\* ללא הטבות חד-פעמיות.

לוח מס' 9: היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 1995-2004 (באלפי ש"ח)

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2004	גידול ריאלי משנה לשנה
1995	94,392	137,673	21.7%
1996	116,682	152,930	11.1%
2000	151,824	162,758	2.7%
2001	202,567	214,750	31.9%
2002	302,000	302,897	41.0%
2003	348,536	347,142	15.1%
2004	339,000	339,000	-2.3%

המוסד לביטוח לאומי משלם תגמולים ותוספות למגוון רחב של מצבים משפחתיים: לאלמנה בהיריון, לאלמנה שהגיעו לגיל 60, ליתומים במצב מיוחד, מי שהתייתם משני הוריו, לגרושתו של נספה ולאלמנה שנישאו.

משנת 1995 עד 2004 גדלו התשלומים לענף איבה פי 3.6 כמעט. בשנים 1997-2000 היה גידול הדרגתי בתשלומים, ומשנת 2001 חלה עלייה תלולה. בשנת 2004 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-339 מיליון ש"ח לגמלאות שונות – בכסף או בעין. סכום זה נמוך בכ-2% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2003.

## 5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות

### 5.8.1 כללי

על פי חוק הביטוח הלאומי והוראותיו, אנשים עם נכויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמנות (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים לשיקום מקצועי – תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם וליכולתם. השירותים הניתנים במסגרת הטיפול הם בעיקרם בעין: אבחון והכוונה למקצוע, ייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית או לימודים. נוסף על כך הם זכאים למימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך השיקום, כמו מימון לימודים ומימון הוצאות הנוגעות לאבחון. חלקם זכאים לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

ואלה הזכאים לשיקום מקצועי:

**נכה כללי** – לפי חוק ביטוח נכות משנת 1974, מבוטח זכאי לשיקום מקצועי אם אירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, בתנאי שהוא תושב ומתקיימים בו גם התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק, לפי הערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת.

**נפגע עבודה** – לפי חוק נפגעי עבודה משנת 1954, נפגע עבודה זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

**נפגע איבה** – משנת 1970 זכאי לשיקום מקצועי נפגע איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-20% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן

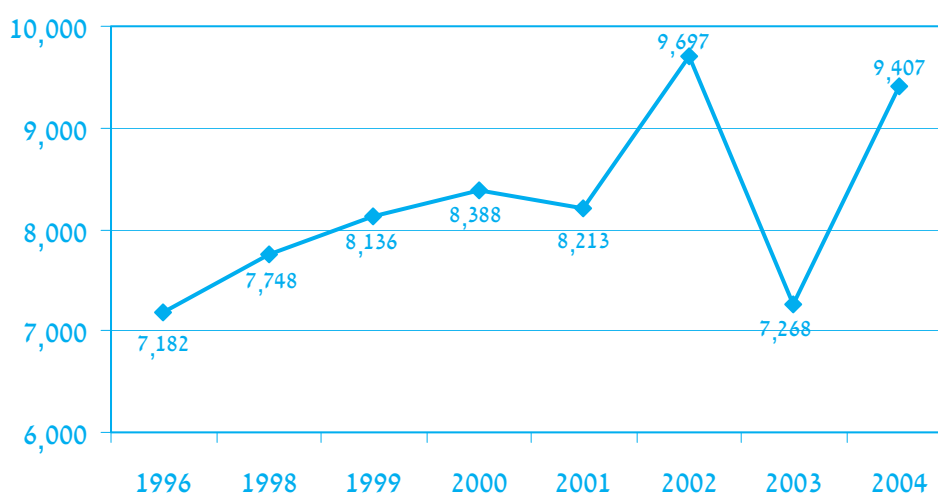
מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

**אלמנה** – משנת 1968 זכאים להכשרה מקצועית אלמן/ה המקבלים קצבה אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם, ולהערכת עובד השיקום הם מתאימים להכשרה מקצועית ואין הם זכאים לה על פי חוק אחר.

### 5.8.2 פונים לטיפול שיקומי

בשנים האחרונות פנו לשיקום כ-9,000 אנשים עם נכויות ואלמנות או אלמנים. הגידול במספר הפונים לשיקום נמשך גם בשנת 2004 (ראו תרשים א') חוץ משנת 2003 שהתאפיינה בירידה טכנית במספר הפונים לשיקום עקב עיצומים שנקטו משרדי הממשלה (כולל הביטוח הלאומי).

תרשים א': הפונים לשיקום בשנים 1996-2004 (מספרים מוחלטים)



לוח מס' 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הם נכים כלליים, דהיינו נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר. עוד מעניין להדגיש את מגמת הירידה שחלה בנפגעי איבה עקב צמצום במספר הפיגועים.

**לוח מס' 1: פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1996–2004**

שנה	ענף			סך הכול	
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
1996	3.2	14.6	71.4	100.0	7,182
2000	1.9	13.4	76.0	100.0	8,388
2001	10.9	12.4	67.7	100.0	8,213
2002	9.9	11.3	71.3	100.0	9,697
2003	4.9	11.1	76.4	100.0	7,268
2004	2.7	12.9	74.8	100.0	9,407

59% מהפונים לשיקום בשנת 2004 היו גברים. הם היוו רוב (88%) בקרב נפגעי עבודה (לוח מס' 2). לא זו בלבד ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים, גברים חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (12%), וזאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה, בעוד גברים, גם אם אינם עובדים, כן מזכים את בנות זוגם בקצבה. עוד יצוין שזכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.

**לוח מס' 2: פונים לשיקום לפי מין ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2004**

מין	ענף			סך הכול	
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
סך הכול	252	1,213	7,037	100.0	9,407
גברים	49.6	88.3	59.8	58.5	5,507
נשים	50.4	11.7	40.2	41.5	3,900

מלוח מס' 3 עולה שרוב הפונים לשיקום (כשני שלישים) היו בגיל העבודה, בני 18-45, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים במעגל העבודה. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 35 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות. אלה פונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. האלמנות/אלמנים לעומת זאת היו המבוגרים ביותר (בממוצע בני 46 שנה). כמו כן לא מפתיע שבין נפגעי איבה בלט חלקם של הצעירים כמו גם חלקם של המבוגרים ביותר, שכן זכאותם של נפגעי איבה, בשונה מהאנשים עם הנכויות האחרות, אינה מותנית בגיל והיא כוללת זכאות לשירותים שונים בנוסף לשיקום מקצועי.

### לוח מס' 3: פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2004

גיל	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכול	9,407	100.0	7,037	1,213	252
עד 17	19	0.2	-	-	7.5
18-25	1,925	20.5	25.4	5.9	22.6
26-35	2,207	23.5	25.2	21.5	23.4
36-45	2,221	23.6	22.5	30.8	13.5
46-64	2,979	31.7	26.8	39.9	24.2
65 ומעלה	56	0.6	0.1	1.8	8.7
גיל ממוצע (שנים)		37	35	42	37
					46

### 5.8.3 מסיימי טיפול שיקומי

לוח מס' 4 מורה על מגמה מתמשכת בגידול במספר מסיימי טיפול שיקומי במהלך השנים. מספרם כמעט הוכפל בין 1996 ל-2004. מטבע הדברים עם ההפחתה שחלה בהיקף נפגעי איבה שפנו לשיקום החלה להסתמן בשנתיים האחרונות אף הפחתה בנפגעי איבה שסיימו



טיפול. בסך הכל הרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים.

**לוח מס' 4: מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1996-2004**

שנה	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוז גידול	מספרים אחוזים
1996	11.1	2.2	13.4	73.4	*	5,662
2000	9.1	1.5	13.7	75.8	**12.8	7,966
2001	8.9	4.9	13.2	73.0	7.3	8,591
2002	7.8	6.2	12.3	73.9	3.1	8,859
2003	8.0	5.6	11.5	74.9	13.7	10,072
2004	7.8	4.1	11.8	76.3	2.7	10,341

\* הנתונים לשנת 1995, שבה החלה לפעול מערכת השיקום הממוחשבת, חלקיים, ולכן אי אפשר לחשב את אחוז הגידול לשנת 1996.

\*\* הגידול בהשוואה ל-1999.

בהתאם למנדט שלפיו פועלת מחלקת השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים לשלבם במעגל העבודה בשוק החופשי. 72% מהמשתקמים הוכנו לעבודה בשוק החופשי, באמצעות אחת או יותר מתוכניות השיקום האלה (ראו לוח מס' 5):

- טרום הכשרה מקצועית: כוללת השלמת השכלה או רכישת הרגלי עבודה במרכזי שיקום לקראת הכשרה מקצועית. משתתפים בתכנית מי שמתאימים לעבודה בשוק החופשי. בשנת 2004 כחמישית מהמשתקמים השתתפו בתוכנית זו.

- הכשרה מקצועית: התוכנית כוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדיווידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי עבודה, בעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 31% מהמשתקמים בשנת 2004 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר מענף

הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות. נשים עברו הכשרה מקצועית יותר מגברים (34% לעומת 23%, בהתאמה).

- סיוע בהשמה: נועד לאיתור מקום עבודה באמצעות הפניית המשתקם לשירות תעסוקה או באמצעות הפנייתו לשירותי השמה ייחודיים, תוך ליווי ומעקב אחריו. 25% מהמשתקמים נעזרו ב-2004 בשירותי השמה. נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (17% לעומת 7%, בהתאמה).

- מעקב ואחזקה: כולל פעולות המיועדות למניעת היפלטות של אנשים עם נכויות ממעגל העבודה. ניתן לכמחצית המשתקמים.

עוד כולל הטיפול השיקומי סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 6% מהמשתקמים הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי עבודה (15%) ונפגעי איבה (31%).

אביזרי עזר ממוחשבים ממומנים בין השאר גם לאנשים עיוורים ולקויי ראייה. אלה מסייעים להם להשתלב בעבודה ו/או בלימודים כפי שעולה ממחקר שנערך על אוכלוסייה זו (ראה תיבה 5.8).

אנשים עם נכויות שאינם מסוגלים לעבוד בתנאי תחרות בשוק החופשי, כלומר שהם בעלי כוח עבודה מופחת ותפוקה נמוכה, מופנים למסגרת של עבודה מוגנת. 3% מהמשתקמים הופנו ב-2004 לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).

עזרה פסיכולוגית הכוללת סיוע נפשי פרטני וקבוצתי ניתנה ל-21% מהמשתקמים ובעיקר לנפגעי איבה (73%), במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטראומה ועם השכול.

למעלה ממחצית המשתקמים עוברים תהליך אבחוני שנועד להתאים להם תוכנית שיקום ספציפית.

### תיבה 5.8 אביזרי עזר ממוחשבים בשימוש של אנשים עיוורים ולקויי ראייה

הממצאים המוצגים להלן הם חלק מממצאי מחקר<sup>1</sup> שזים הביטוח הלאומי, ושנערך בשיתוף משרד הרווחה, המשמש גורם עיקרי בישראל המטפל באנשים עיוורים, ובשיתוף עמותת על"ה, המסייעת לסטודנטים עיוורים ולקויי ראייה. המחקר בחן היבטים שונים של השימוש שעושים אנשים עיוורים ולקויי ראייה באביזרי עזר ממוחשבים וכן את האפקטיביות של אביזרי העזר.

אוכלוסיית המחקר כללה אנשים עיוורים ולקויי ראייה שטופלו במחלקת השיקום בביטוח לאומי בשנים 1998-2003 ושנעזרו במימון אביזרי עזר ממוחשבים בסכום של 10,000 ש"ח כל אחד, שאותם רכשו לצורך עבודה ו/או לימודים.

אביזרי עזר ממוחשבים נמנים עם הפתרונות הטכנולוגיים המסייעים לאנשים עיוורים לצמצם את תלותם בעזרת הזולת, ובכך להגדיל את עצמאותם בכל אחד מתחומי החיים. פתרונות טכנולוגיים מסייעים לאנשים עיוורים לתפקד על פי נורמות מקובלות בחיי יום יום, בחיי משפחה, בתחום הלימודים ובתעסוקה. הם מרחיבים ומגוונים את אפשרויות התעסוקה ומקצועות הלימוד שבהם הם יכולים להשתלב.

דוגמאות לאביזרי עזר המסייעים לאנשים עיוורים ולקויי ראייה:

- \* טמ"ס (טלוויזיה במעגל סגור) – מגדלת אלקטרונית המאפשרת לקרא טקסט מהמסך, תוך ויסות של גודל הכתב, צבע האותיות והרקע וכן כמות האור – המותאמים לצורכי המשתמש.
- \* תוכנת הגדלה למחשב – מאפשרת להגדיל את הכתב המוקרן על המסך, כולל הגדלה של ממשקים גראפיים. התוכנה פועלת עם תמיכה קולית.
- \* מסכי מחשב מוגדלים (בגודל 19 ו-21 אינטש).
- \* מכשיר להקראת טקסט מודפס – מכשיר הסורק טקסט מודפס ומעבירו למחשב, תוך המרתו לקול עם אפשרות לשמור אותו כמסמך ולתרגמו לשפת ברייל.
- \* צג קולי – מאפשר המרה של תצוגת המסך לקול.

1 "אביזרי עזר ממוחשבים בשימוש אנשים עיוורים ולקויי ראייה" (יפורסם ב-2005), לאה ענבר וד"ר דורית נוישטט-נוי, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

\* מדפסת ברייל – מדפיסה את הטקסט בסימני ברייל על נייר מיוחד.

\* צג ברייל – תצוגת המסך מתורגמת לשפת ברייל.

הנתונים למחקר התבססו על ריאיון טלפוני של אנשים עיוורים ולקויי ראייה באמצעות שאלון מובנה וסגור בעיקרו. כמו כן הופקו נתונים ממערכת השיקום הממוחשבת של הביטוח הלאומי, שבה מתעדים עובדי השיקום בביטוח הלאומי, בזמן אמת, את תהליך השיקום של הפונה/מופנה אליהם. מהנתונים אפשר ללמוד כי ייחודה של אוכלוסייה זו בהשוואה לכלל המופנים העיוורים ולקויי ראייה המקבלים טיפול שיקומי בביטוח הלאומי מתמצה בארבעה מאפיינים עיקריים:

\* הנשים מיוצגות בה כחלקן (בקירוב) באוכלוסייה הכללית (כמחצית).

\* מרביתה (כשני שלישים) רווקים.

\* מטבע אופיו של המחקר לשיעור גבוה יחסית (כשליש) של אוכלוסיית המחקר יש השכלה אקדמית ושיעור דומה נמצאו בעיצומם של לימודים אקדמיים.

\* רובם המכריע (90%) היו זכאים לתעודת עיוור. זכאות זו נקבעת בידי השירות לעיוור במשרד הרווחה על פי קריטריונים המקובלים בהגדרה הבינלאומית לעיוורון:

- העדר ראייה מוחלט.

- חדות ראייה מרבית של 3/60 מטר בעין הבריאה יותר, אף בעזרת תיקון אופטי.

- צמצום שדה הראייה, כך שזווית הראייה המרבית אינה עולה על 20 מעלות בשתי העיניים יחד.

מרבית המרואיינים (94%) השתמשו באביזרי עזר ממוחשבים, בעיקר במחשב ובמדפסת וגם בתוכנת הגדלה. הם השתמשו באביזרים הללו להדפסה של חומר לימודי ובמידה פחותה לשם תקשורת וכאמצעי לדליית מידע ושליחתו באמצעות האינטרנט ודואר אלקטרוני. על מידת שליטתם ניתן ללמוד מהנתונים המוצגים בלוח שלהלן.

בהתאם לתפקידה של מחלקת השיקום בביטוח לאומי, השיקום נועד בעיקר לשלב אנשים עם נכויות במעגל העבודה, תוך שימוש והתאמה של מגוון דרכי התערבות וטיפול למטופלים. נמצא כי 60% מהאנשים העיוורים ולקויי ראייה שהשתתפו במחקר עבדו בעת הריאיון במגזרים שונים (כמחציתם במגזר הממשלתי). מרביתם של אלה שעבדו (83%) אכן השתמשו באביזרי עזר לצורך העבודה ובמסגרתה.

**לוח מס' 1: המרואיינים לפי מידת השליטה בהפעלת אביזרי עזר ולפי מטרות השימוש בהם (באחוזים)**

ממוצע* הדירוג	מידת שליטה				סך הכול	מטרת השימוש
	לא רלבנטי	כלל לא	חלקית	מלאה		
1.3	2.2	0.4	13.7	83.8	100.0	הדפסה
2.3	12.0	16.9	21.8	49.3	100.0	אינטרנט
2.1	11.2	17.0	14.7	51.7	100.0	דואר אלקטרוני
3.1	26.6	24.0	23.6	25.8	100.0	אקסל
3.3	29.2	26.7	20.4	21.7	100.0	תוכנת מצגות (פאורפוינט)

\* הדירוג נע מ-1 (שליטה מלאה) ל-4 (כלל לא).

**לוח מס' 2: המרואיינים לפי מטלה בתחום הלימודים ולפי מידת העצמאות בביצועה (אחוזים)**

מדידת העצמאות	מטלה בתחום הלימודים		
	קריאת חומר	סיכום הרצאות	איתור ספרים
סך הכול	100.0	100.0	100.0
עצמאי לחלוטין	26.3	34.6	13.6
רבה	23.1	21.6	14.2
מועטה	21.0	11.4	21.5
תלות מוחלטת	29.6	32.4	50.9
דירוג ממוצע	2.5	2.4	3.1

מדד נוסף להערכת אפקטיביות השימוש באביזרי עזר היה מידת העצמאות של המרואיינים בביצוע מטלות בתחום הלימודים. מהלוח שלהלן עולה כי כמחצית מהמרואיינים דיווחו כי הם היו עצמאים לחלוטין או עצמאים במידה רבה ביכולתם לסכם הרצאה ולקרוא חומר לימודי. זאת לעומת כמחצית שדיווחו כי היו תלויים לחלוטין בזולת בכל מה שקשור באיתור וחיפוש ספרים שהיו נחוצים להם למטרת עבודות/לימוד/העשרה.

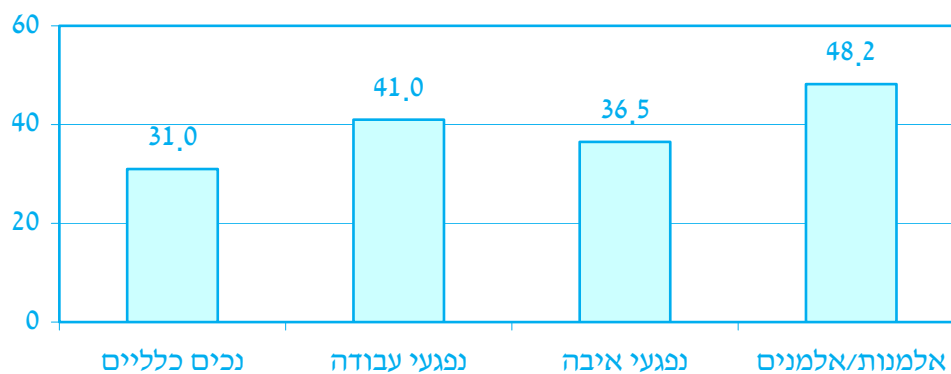
לסיכום, נראה כי להוצאה הכספית של הגורמים המעורבים במימן אביזרי עזר ממוחשבים בעבור קבוצה קטנה יחסית, הייתה תועלת במונחי תרומתה לעצמאות הכלכלית של אנשים עיוורים ולקויי ראייה (בפועל או בפוטנציה). זאת אף שמדובר בהשקעה כספית, אשר במהותה אינה חד פעמית, משום התיישנות אביזרי עזר אלה, לא רק מכאנית, אלא בעיקר טכנולוגית.

לוח מס' 5: מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2004

אלמנות/ אלמנים	ענף			סך הכול*	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
751	407	1,031	6,764	8,953	סה"כ מסיימי טיפול
11.0	6.9	19.0	19.0	18.0	טרום הכשרה
30.0	13.0	39.0	32.0	31.0	הכשרה מקצועית
12.0	3.7	21.0	29.0	25.0	סיוע בהשמה
-	-	0.6	4.4	3.4	הפניה לתעסוקה מוגנת
24.0	73.0	17.0	19.0	21.0	עזרה פסיכולוגית
36.0	79.0	53.0	49.0	50.0	מעקב ואחזקה
6.1	31.0	15.0	3.6	6.4	סיוע כספי
35.0	19.0	64.0	59.0	56.0	אבחון
37.0	4.9	17.0	16.0	17.0	ייעוץ קצר מועד בלבד

\* מאחר שחלק ממסיימי טיפול השתתפו ביותר מתוכנית טיפול אחת, האחוזים מסתכמים ביותר מ-100%.

תרשים ב': השתלבות מסיימי טיפול שיקומי בעבודה לפי ענף (אחוזים), 2004



הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות האנשים עם הנכויות במעגל העבודה. מהתרשים שלעיל עולה, כי בשנת 2004 כשליש ממסיימי הטיפול השיקומי עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול. נפגעי עבודה עבדו יותר מאשר נכים כלליים, 41% לעומת 31%, בהתאמה. אחרי הכול אלה הראשונים באים ממעגל העבודה.

#### 5.8.4 סוגי התשלומים הנלווים לטיפול שיקומי והיקפם

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים כאמור במימון הוצאות הכרוכות בתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; מימון הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים.

בשנת 2004 גדלו התשלומים הנלווים לשיקום משתקמים בכ-21% במונחים ריאליים. העלייה הבולטת ביותר נצפתה בתשלומים הנלווים לשיקום נפגעי איבה – אלה כמעט הוכפלו בשנת 2004 בהשוואה ל-2003 (מכ-23 מיליוני ש"ח ב-2003 – במחירי 2004 – לכ-43 מיליוני ש"ח ב-2004). חלקם של התשלומים לשיקום נפגעי איבה בכלל התשלומים לשיקום עלה בהדרגה והגיע לכ-43 מיליון ש"ח ב-2004.

#### לוח מס' 6: התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף (באלפי ש"ח), 2004-1998

שנה	סך הכול	מחירי 2004			
		נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	אלמנות/אלמנים
2000	131,583	85,825	27,601	7,940	9,270
2001	137,001	85,608	27,884	12,654	9,878
2002	163,739	99,407	29,829	23,772	10,662
2003	154,564	95,796	26,357	22,689	9,622
2004	186,858	111,212	24,085	43,149	8,378

שיעור שינוי ריאלי – סך הכול

11.8

4.1

16.0

-5.5

21.1

ניתוח היקף התשלומים לפי סוג התשלום מראה כי התשלומים בעבור שכר לימוד ודמי שיקום היו הגבוהים ביותר (לוח מס' 7). שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון. בשנת 2004 כמעט הוכפלו התשלומים בסעיף ההוצאות האחרות לעומת אשתקד. הסעיף כולל מימון עזרת בית לנפגעי איבה, מימון תרופות, נסיעות, תשלום בעבור בית אבות וכו'. גם בסעיף זה ניכר החלק הארי של נפגעי איבה. כמו כן ב-2004 חל גידול של כ-20% בהוצאות שכר לימוד והכשרה מקצועית לסוגיה. סעיף נוסף שב-2004 גדל באופן בולט הוא התשלומים על מכשירים – יותר מכפול מאשר ב-2004.

**לוח מס' 7: סך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג תשלום, מחירי 2004 (ש"ח), 2004-1998**

סוג התשלום						סך הכול	שנה
הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד		
4,546	1,565	3,865	12,137	30,503	69,636	131,583	2000
6,993	2,288	4,525	12,296	32,999	69,611	137,001	2001
13,800	3,265	5,150	11,753	39,529	87,093	163,739	2002
12,300	2,520	4,386	10,458	39,073	83,028	154,564	2003
24,918	3,209	9,979	10,320	34,350	101,215	186,858	2004

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2004 היתה, בקירוב, כפולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח מס' 8 (20 אלף ש"ח לעומת 13 אלף ש"ח, בהתאמה), בשל משקלם המכריע של דמי שיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 20 אלף ש"ח). לנפגע עבודה משולמים דמי שיקום גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגע איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור משתקמים אחרים.



לוח מס' 8: תשלומים ממוצעים\* למשתקם בטיפול בשנת 2004, לפי ענף ולפי סוג תשלום (ש"ח)

תשלום ממוצע למשתקם				תשלום ממוצע כולל	סוג תשלום
אלמנים / אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
15,372	22,060	20,497	13,612	15,769	סך הכול
8,092	13,920	9,629	9,492	9,936	שכר לימוד
10,229	16,087	20,223	9,891	12,203	דמי שיקום
1,400	1,188	1,766	1,347	1,396	נסיעות
538	789	2,522	5,801	4,775	מכשירים
1,000	35,933	7,000	6,488	8,042	שכר דירה
4,001	20,841	27,491	3,580	18,444	הוצאות אחרות

\* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2004.

## 5.9 ביטוח אבטלה

### 5.9.1 מבוא

תמונת המצב של שוק העבודה בשנת 2004 מלמדת על כמה מגמות, שהבולטת בהן היא עצירת העלייה באבטלה ומעבר לירידה מדורגת בשיעורה. ברבעון השלישי של 2003 הגיע שיעור האבטלה לשיא ועמד על 11.0%<sup>1</sup>, ואולם בשנת 2004 התהפכה המגמה לירידה עקבית ומתונה שהגיעה על פי אומדני הביטוח הלאומי ל-10.2% עם תום שנת 2004. בראייה שנתית עמד ממוצע האבטלה ב-2004 על 10.4% (בהתאם לאומדן מינהל המחקר) לעומת 10.7% בשנה הקודמת. מגמה נוספת אשר אותותיה ניכרים בנתוני 2004 היא העצירה בגידול של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה, לאחר עלייה במשך ארבעה רבעונים ברציפות. העלייה בשיעור ההשתתפות בחצי השני של 2003 הייתה פועל יוצא של ניצני הצמיחה והשינוי בחוק הבטחת הכנסה, שחייב מקבלי קצבה רבים שהיו פטורים מכך להתייצב לראשונה בשירות התעסוקה. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה עמד על 55.2% באמצע 2004 והחל לרדת מעט בחצי השני של השנה. השוואה בין גברים לנשים מלמדת, שלעומת 2003, שנת 2004 היטיבה עם הגברים והרעה עם הנשים: בעוד ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה בקרב שני המינים (אצל הנשים העלייה הייתה גדולה קצת יותר), הרי שמספר המשרות שבהן מועסק גבר עלה ב-40,400 ואילו מספר המשרות שבהן מועסקת אשה עלה ב-29,400 בלבד. ההשפעה על שיעור הבלתי מועסקים התבטאה בירידת האבטלה בקרב הגברים מממוצע של 10.2% ב-2003 ל-9.5% ב-2004, בניגוד לשיעור האבטלה בקרב הנשים, שעלה מ-11.3% ל-12.9% בתקופה המדוברת.

לירידה בשיעור ההשתתפות השפעה מצמצמת על שיעור האבטלה, שכן שיעור זה נמדד ביחס למשתתפים בכוח העבודה. גם לשיעורי הצמיחה החיוביים (כ-4% צמיחה) והתרחבות התעסוקה בשנה זו הייתה השפעה בהפחתת שיעורי האבטלה. ואולם קשה להעריך כמה השפיע גורם כלשהו על שיעורי האבטלה, החשופה לגורמים נוספים כמו השינוי במספר העובדים הזרים וחלקם במספר המועסקים ושינויי חקיקה במערכת הרווחה בכלל

---

<sup>1</sup> בניכוי עונתיות.

ובביטוח אבטלה בפרט. מספרם של העובדים הזרים (החוקיים והלא חוקיים) פחת בהתמדה גם ב-2004, בהמשך למגמה שאפיינה את השנים 2002 ו-2003, אם כי בקצב מתון יותר. שינויי החקיקה בביטוח אבטלה שיושמו לראשונה ביולי 2002<sup>2</sup> לא רק ששללו דמי אבטלה ממובטלים רבים (מספרם קטן בכמחצית), אלא שאלה חוללו מהפך בהרכב אוכלוסיית המובטלים הזכאים לדמי אבטלה, שכרם ערב אבטלתם עלה עלייה ניכרת<sup>3</sup>, השכלתם הממוצעת גדלה ושיעור מקבלי הקצבה שהשתתפו בהכשרה מקצועית ירד ל-1%. במילים אחרות, החקיקה בשילוב שיעור האבטלה הגבוהה הותירה נתח גדול יותר מתשלום דמי האבטלה (שקטנו כפי שנראה בהמשך) בידי אוכלוסייה חזקה יותר (ראו תיבה 5.9 ב'). הנפגעים העיקריים מהחקיקה היו העובדים הזמניים, היומיים והלא יציבים. השפעתה של החקיקה תידון בהמשך בהרחבה, שכן שנת 2004 היתה השנה הראשונה מאז שינויי החקיקה, שבה היו נתונים כל המובטלים למערכת החוקים החדשה.

בתיבה 5.9 א' מובאת המלצה של המוסד (שנכללת גם בדו"ח ועדה שבחנה את קשרי הגומלין בין המוסד לביטוח לאומי לשוק העבודה) להשוות את תקופת האכשרה ואת חישוב דמי האבטלה של עובדים על בסיס יומי לזו של עובדים על בסיס חודשי. במידה והמלצה זו תאומץ, יורחב הכיסוי של העובדים היומיים בביטוח אבטלה, וזאת בעלות זניחה.

### 5.9.2 נתונים, מגמות ושינויים

כאמור, שינויי החקיקה שהונהגו בחוק ביטוח אבטלה מיולי 2002 הוסיפו לתת את אותותיהם במספר מקבלי דמי אבטלה גם ב-2004. בלוח מס' 1 מוצג שיעורם מתוך הבלתי מועסקים, והוא מלמד אולי יותר מכל עד כמה הייתה החקיקה מרחיקת לכת. בשנה זו עמד שיעורם של מקבלי הקצבה מתוך הבלתי מועסקים על 20.7%. במעבר מ-2001 ל-2004 ירד שיעור מקבלי הקצבה ירידה חדה של 56%, בניגוד לגידול המתמשך בשיעור הבלתי מועסקים לאורך תקופה זו. למעשה, כפי שתראים א' מלמד, השפעתה של החקיקה הייתה

<sup>2</sup> על-פי התיקונים, על המובטלים לצבור תקופה של 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. זאת ועוד: כל המובטלים עד גיל 25 זכאים לתקופה מרבית של 50 יום בלבד, לכן הופחתו 30% מהתשלום למי שהשתתף בהכשרה מקצועית.

<sup>3</sup> העלייה בשכר באה לידי ביטוי ביחס החלפת השכר. ככל שיחס זה יורד כך גדל השכר ערב האבטלה, בשל המבנה המדורג של נוסחת תשלום דמי אבטלה.

חזקה דיה כדי להביא לירידה בשיעור מקבלי דמי אבטלה לאורך תקופה ארוכה יחסית (עד תום 2004), אף שללא החקיקה שיעור זה היה אמור לגדול. השפעה זו ניכרת גם בשנת 2004 (לעומת 2003) לבדה, שבה נותר מספר הבלתי מועסקים על כנו (כ-279,000) ומנגד ירד שיעור מקבלי דמי האבטלה ב-14%. העובדה שמספר מקבלי דמי אבטלה היה במגמה מנוגדת למספר הבלתי מועסקים, משקפת את התרופפות הקשר בין תוכנית ביטוח אבטלה לבין מצב התעסוקה בישראל. יש לשער כי לאחר תקופת ההתאמה שעוברת על ענף זה הוא ישוב להיות קשור בקשר הדוק יותר לשוק העבודה, אם כי זיקה זו תחול רק על עובדים חזקים דיים העומדים בתנאי הזכאות החדשים.

הגידול במספר הבלתי מועסקים שהחל ב-2001 (אשר נבלם כאמור רק בחצי השני של 2004), יחד עם הצמצום בשיעור מקבלי דמי האבטלה, יצרו מציאות חדשה בשוק העבודה. מובטלים רבים ובמיוחד לא משכילים, הנחשבים חלשים מבחינת שוק העבודה, כבר לא נמצאו זכאים לדמי אבטלה, ולכן הזמן שנותר בידיהם כדי למצוא משרה מתאימה התקצר באופן ניכר. בתנאים החדשים הללו הלכה והתרחבה קבוצה המכונה לעתים קבוצה השרויה ב"תת תעסוקה". קבוצה זו מורכבת מפרטים העובדים עבודה חלקית שלא מרצון<sup>4</sup>. העובדה שמכל חמישה בלתי מועסקים רק אחד זכאי לדמי אבטלה הביאה מובטלים רבים לבחור בלית ברירה גם במשרות חלקיות וזמניות. מתוך 92 אלף המשרות החדשות בשנה האחרונה כ-2/3 היו חלקיות. ייתכן כי בשלבי היציאה מהמיתון הכלכלי ותחילת הצמיחה המעסיקים מבקשים עבודה בהיקף מצומצם יותר ובמשרות חלקיות, וייתכן כי הגידול משקף מגמה חשובה וגדולה בהרבה שהחלה לצבור תאוצה בשנים האחרונות והיא "הגמשת" היצע העבודה<sup>5</sup>. תופעה זו נפוצה במיוחד בקרב כוח עבודה לא משכיל ולא מיומן. חברות כוח האדם שנהפכו לנפוצות עם השנים מעצימות תופעה זו ומאיצות את התהליך בשחיקה מתמדת של זכויות העובדים, עלייה בהיקף העובדים בשכר נמוך (ששיעורם במדינת ישראל גדול משיעורם במרבית המדינות האירופיות) והגדלת התלות של העובדים במעסיקיהם.

תרשים א' משקף את ההחמרות בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בשנים 2002-2004.

<sup>4</sup> ראו למשל "עבודה חלקית שלא מרצון ואבטלה בישראל, 1979-1999 (כהן, שטייר ונדיב 1999) או סיקור מיוחד של עיתון הארץ: "עבודה חלקית במשרה מלאה", רותי סיני, דצמבר 2004.

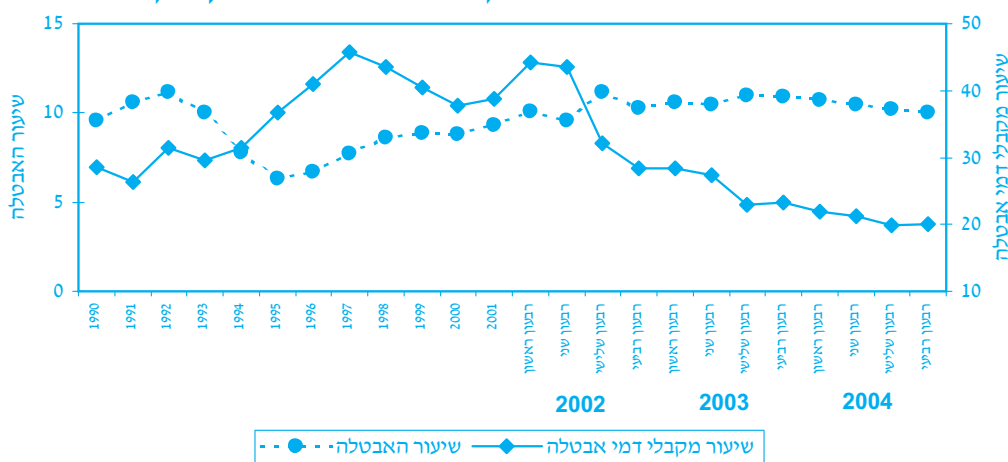
<sup>5</sup> ראו נייר עמדה מס' 54 של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא יחסי עבודה בעידן של תמורות, גיא מונדלק, 2004.

לוח מס' 1: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1995-2004

מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים		שנה
מחפשי עבודה*		סך הכול		אחוז מכוח העבודה	מספרים	
אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים			
36.8	53,365	42.4	61,548	6.9	145,000	1995
41.0	59,148	47.1	67,908	6.7	144,100	1996
45.8	77,810	50.9	86,452	7.7	169,800	1997
43.6	84,990	49.2	95,926	8.6	195,000	1998
40.4	84,245	46.1	96,060	8.9	208,500	1999
37.7	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800	2000
38.7	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900	2001
31.7	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400	2002
23.5	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700	2003
20.6	57,576	20.9	58,350	10.4	279,100	2004

\* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים א': שיעורי אבטלה ומקבלי דמי אבטלה לאורך זמן\*



### תיבה 5.9א'

#### המלצה להשוות את תקופת האכשרה של עובדים על בסיס יומי לזו של עובדים על בסיס חודשי

מבין תיקוני החוק בביטוח אבטלה שנחקקו בשנים האחרונות, תיקון החוק מיולי 2002 היה בעל ההשפעה הבולטת ביותר על ביטוח אבטלה, בהאריכו את תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה. לפני התיקון, התקופה המזכה בדמי אבטלה הייתה 6 חודשי עבודה מתוך השנה שקדמה לאבטלה, ואילו אחריה נדרשה תקופה של 12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. הנפגעים העיקריים מהשינוי הם עובדים שבתחתית שוק העבודה, כלומר עובדים זמניים, לרבות מי שמועסקים באמצעות חברות כוח אדם והמפוטרים בטרם מלאה שנה לתקופת העסקתם. הארכת תקופת האכשרה פגעה אף יותר במובטלים העובדים על בסיס יומי, שכן תקופת האכשרה הנדרשת מעובדים אלו לאחר תיקון החוק היא 300 ימי עבודה מתוך 18 החודשים (או 547 הימים) שקדמו לאבטלה.

עלינו להבין כי בדרישה זו גלומה פגיעה כפולה במובטלים שעבדו על בסיס יומי. ראשית, מניין ימי האכשרה הנמנה עם בסיס יומי הוא "הדוק" בהשוואה למניין חודשי (במניין על בסיס חודשי, חודש שלם מתווסף לתקופת האכשרה גם במקרה שתובע דמי האבטלה לא עבד באופן מלא). שנית, כדי למלא את סף הימים שנקבע (כאמור, 300 יום) לעובדים היומיים, היה עליהם לעבוד שישה ימי עבודה בשבוע במשך שנה מלאה. דרישה זו מחמירה במיוחד הן על רקע המעבר של מרבית השכירים במשק ל-5 ימי עבודה בשבוע, והן לאור העובדה שבפועל עובדים יומיים צוברים פחות ימי עבודה שבועיים בהשוואה למי שעובדים על בסיס חודשי.

בעיית העובדים היומיים היא בעלת חשיבות רבה לנוכח העובדה כי בטרם יושמה החקיקה היו 40% ממקבלי דמי אבטלה בקבוצת העובדים היומיים. מבין חברי קבוצה זו 50% איבדו את זכאותם לקבל דמי אבטלה בעקבות השינוי בחוק, לעומת 18% מקרב העובדים החודשיים. נתון נוסף המשקף את הבעיה של חברי קבוצה זו הוא מספר הדחיות לתביעת דמי אבטלה בעילה של אי צבירת תקופת אכשרה, לעתים קרובות בהפרש של ימים ספורים. לאחר יישום התיקון בחוק עמד חלקם של מובטלים שעבדו על בסיס יומי מתוך סך הדחיות בעילה זו על כ-2/3.

ועדה שבחנה את יחסי הגומלין בין שוק העבודה למוסד לביטוח לאומי<sup>1</sup> הציגה שתי המלצות עיקריות בתחום ביטוח האבטלה. הראשונה הייתה להעמיד את תקופת האכשרה על 10 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה, מתוך מחשבה שיש להרחיב את הכיסוי הביטוחי גם בקרב עובדים שעבדו פחות משנה. ההמלצה השנייה הייתה לתקן את העיוות בחוק שמרע את מצבם של העובדים היומיים. תיבה זו עוסקת בהמלצה השנייה. על פי המלצה זו, מניית חודשי העבודה הנצברים בתקופת האכשרה ללא התחשבות במספר ימי העבודה בחודש, תבטל כליל את הפגיעה בעובדים היומיים. הוועדה גם ממליצה לחשב את גובה דמי האבטלה על בסיס 25 ימי עבודה בשבוע לכל העובדים, לרבות העובדים היומיים (ולא על בסיס מספר ימי העבודה בפועל כנהוג היום). בלוח שלהלן מוצג סכום דמי האבטלה למובטל יומי לעומת מובטל חודשי (לשם המחשת השינויים שיחולו בעקבות ההמלצה מוצגים בלוח עובדים מייצגים שעבדו 20 יום בחודש בשכר זהה ערב אבטלתם), במצב השורר כיום ובמצב שיחול אם תתקבל ההמלצה.

#### לוח מס' 1: דמי אבטלה למובטל יומי וחודשי לפני ואחרי המלצת הוועדה

דמי אבטלה לחודש מלא (25 ימים)				שכר יומי הקובע לדמי אבטלה לפי סוג מובטל במצב הנוכחי		רמת שכר ערב אבטלה	
לפי ההצעה		לפי מצב נוכחי		עבדו 20 יום בחודש		בש"ח	כ-% משכר ממוצע
יומי	חודשי	יומי	חודשי	יומי	חודשי		
2,640	2,640	3,109	2,640	165	132	3,300	47.3
3,371	3,371	3,929	3,371	233	186	4,650	66.7
3,546	3,546	4,120	3,546	250	200	5,000	71.7
4,008	4,008	4,604	4,008	300	240	6,000	86.0
4,446	4,446	4,971	4,446	349	279	6,975	100.0

ניתן לראות כי לאחר יישום ההצעה, ייעלם העיוות בחוק. זאת ועוד: מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי עובדים יומיים רבים ימצאו זכאים לקבלת דמי אבטלה, ואולם עלותו הכוללת של התיקון נמוכה, שכן גובה דמי האבטלה שישולמו לעובדים אלו יהיה נמוך יותר בהשוואה למצב הנוכחי. הוועדה ראתה חשיבות רבה בהרחבת הכיסוי הביטוחי של העובדים היומיים, גם במחיר של הפחתת דמי אבטלה לעובדים אלה בהשוואה למצב הנוכחי. יישום המלצה זו אינו כרוך בעלות של ממש.

<sup>1</sup> ראו: "דו"ח הוועדה לנושא יחסי הגומלין בין שוק העבודה למוסד לביטוח לאומי", ספטמבר 2004.

5.9.3 מקבלי דמי אבטלה לפי מאפייני תעסוקה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים. חיילים משוחררים פטורים מתקופת האכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד. מכאן שמצב התעסוקה של אוכלוסייה זו מהווה כעין בבואה למצב התעסוקה במשק כולו. בלוח מס' 2 נתון חלקה של קבוצה זו מסך מקבלי דמי אבטלה מתחילת שנות ה-90 ועד היום.

לוח מס' 2: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 1995-2004

חיילים משוחררים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	
<b>סך הכול</b>							
-23.9	9.4	16,349	8.6	90.6	157,575	4.4	173,924 1995
-6.3	8.0	15,315	11.8	92.0	176,126	10.1	191,441 1996
20.9	7.8	18,520	24.3	92.2	218,910	24.0	237,430 1997
1.4	7.2	18,776	10.5	92.8	242,000	9.8	260,776 1998
-9.8	6.5	16,934	0.7	93.5	243,588	-0.1	260,522 1999
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598 2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896 2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418 2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957 2003
-15.5	12.5	23,338	-11.0	87.5	163,362	-11.5	186,700 2004
<b>ממוצע חודשי</b>							
5.5	7.0	4,308	6.3	93.0	57,240	6.3	61,548 1995
-5.4	6.0	4,074	11.5	94.0	63,834	10.3	67,908 1996
23.1	5.8	5,014	27.6	94.2	81,438	27.3	86,542 1997
3.3	5.4	5,180	11.4	94.6	90,746	11.0	95,926 1998
-11.0	4.8	4,611	0.8	95.2	91,449	0.1	96,060 1999
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596 2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707 2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000 2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450 2003
-25.0	9.0	5,251	-16.3	91.0	53,099	-17.2	58,350 2004



הנתונים שבלוח מס' 2 מורים כי התהפכה המגמה במספר החיילים המשוחררים שהצטרפו למערכת האבטלה. משנת 2000 אנו עדים לסדרה עולה של חיילים שקיבלו דמי אבטלה, שהגיעה לשיאה ב-2003. הגורם העיקרי לגידול היה ככל הנראה הקשיים ששררו בשוק העבודה<sup>6</sup> מאוקטובר 2000 (עם פרוץ האינתיפאדה השנייה) ועד לאמצע 2003, וכן מהסרת ענף התעשייה מרשימת העבודות המועדפות ביולי 2001 (אם כי בדצמבר 2002 הושב סעיף זה לרשימה, עם הפחתה של 20% בגובה המענק). בשנת 2004 התהפכה כאמור המגמה: ממוצע החיילים החודשי שקיבלו דמי אבטלה הצטמצם ועמד על 5,251 לעומת 7,000 ב-2003. השאלה המתבקשת על רקע ממצא זה היא: מהו הגורם העיקרי שהביא לשינוי בממוצע החיילים שתבעו דמי אבטלה?

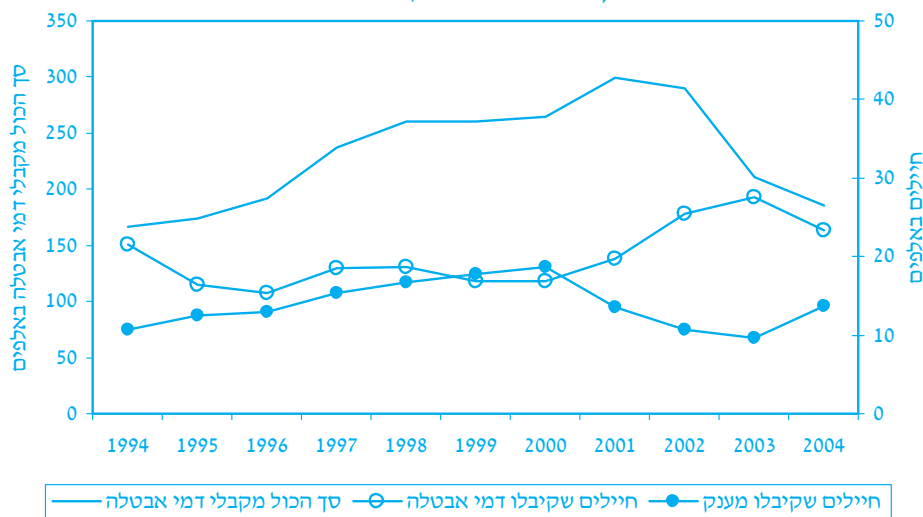
ניתוח פשטני עלול להוביל מייד למסקנה כי הגידול בתוצר, שעמד על כ-4% ב-2004, הוא הגורם המרכזי לשינוי, שכן נהיר לכול כי לצמיחה השפעה מרחיבה על היקף התעסוקה. ואולם, בניתוח התופעה עלינו לבחון גם את המגמה בקרב קבוצת מקבלי דמי אבטלה שאינם חיילים, וגם כדאי לנתח את פרופיל התעסוקה של החיילים המשוחררים. התבוננות בלוח מס' 2, בקבוצת מקבלי דמי אבטלה שאינם חיילים, חושפת תמונה שונה מזו שהתקבלה אצל החיילים המשוחררים. בקרב חברי הקבוצה הראשונה לא חל שינוי מגמה ונראה כי היא קטנה בשיעור נמוך יחסית, 17% לעומת 30% בשנה הקודמת. ככל הנראה צמצום זה נובע בעיקר מיישום החקיקה ב-2002 (ראו תיבה 5.9א). אם באמת הצמיחה היא הגורם העיקרי בשינוי המגמה, הרי שהקבוצה הראשונה הייתה אמורה להצטמצם בשיעור גדול בהרבה, כפי שהתרחש בקרב קבוצת החיילים המשוחררים (צמצום של כ-26% לעומת גידול של 13% בשנה הקודמת). זאת ועוד: הראשונים ליהנות מפירות הצמיחה הם העובדים המשכילים<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי 2002-2003.

<sup>7</sup> הקשר בין השכלה וצמיחה נדון בהרחבה בתוכנית המתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל (בן-דוד ושות' 2004). המסקנה המיידית העולה ממנו היא שמשק צומח (על רקע של שיפור טכנולוגי, כפי שמתרחש במדינות המתועשות בכלל ובמדינת ישראל בפרט) זקוק לעובדים בעלי השכלה ומיומנות גבוהה. על-פי הנתונים המוצגים בתוכנית זו, הסיכויים של עובד משכיל למצוא עבודה גבוהים לאין ערוך מאלה של עובדים לא משכילים (עד פי 3). פער דומה שורר גם בנוגע להכנסה.

בניגוד לסברה שהצמיחה היא הגורם המרכזי לתופעה הנידונה ניתן להתייחס לעובדה שבין השנים 2003-2004 עבודת אבטלה התוספה לרשימת העבודות המועדפות<sup>8</sup> וחל צמצום הדרגתי במספרם של העובדים הזרים מ-243 אלף ב-2001 ל-184.4 אלפים ברבעון השני של 2004<sup>9</sup>. ככל הנראה, המשרות שהתפנו בעקבות הצמצום במספר הזרים מתאימות יותר לפרופיל התעסוקה של החיילים המשוחררים<sup>10</sup>. לפי תרשים ב' אנו למדים כי מרבית החיילים המשוחררים שוויתרו על קבלת דמי אבטלה בחרו לעסוק ב"עבודה מועדפת" שמתאימה לעובדים בעלי השכלה ומיומנות נמוכות למדי. אם אכן הסיבה העיקרת לצמצום במספר החיילים המשוחררים שתבעו דמי אבטלה נעוצה בהוספה של עבודות אבטלה לרשימת העבודות המועדפות ובמצבם של העובדים הזרים, הרי שהסבר זה מתיישב גם עם העובדה שמצבה של הקבוצה הראשונה והמשכילה יותר כמעט לא השתפר.

**תרשים ב': מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1994-2004**



<sup>8</sup> אבטחת מוסדות חינוך התוספה לרשימה מספטמבר 2003 ועד מארס 2004 ואבטחה בתחבורה הציבורית באוקטובר 2003 ועד יוני 2004.

<sup>9</sup> הירידה היא פועל יוצא של הפחתת מספר ההיתרים ופעילות משטרת ההגירה (גם מספרם של פועלים פלשתינאיים פחת עם התקדמות בניית גדר ההפרדה). ראו "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 107, אפריל עד ספטמבר 2004", אתר האינטרנט של בנק ישראל.

<sup>10</sup> פרופיל התעסוקה של החיילים המשוחררים מלמד כי אין בקרבם כמעט אקדמאים (חוץ מעתודאים המהווים קבוצה מזערית ביחס לכלל אוכלוסיית החיילים המשוחררים) או בעלי לימודי תעודה, וגם כי היקף הניסיון שהם שרכשו הוא לרוב דל. חברי קבוצה זו מתאימים בדרך כלל להגדרה של עובדי כפיים, לא מקצועיים, זמניים וכדומה, העוסקים בעבודה המצריכה מיומנות ברמה נמוכה. בהתייחס לעובדה שרמת ההשכלה הממוצעת בקרב חברי הקבוצה הראשונה עלתה, לא סביר להניח שדווקא קבוצת החיילים המשוחררים תקטוף את מרבית פירות הצמיחה.

**לוח מס' 3: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2004-2000**

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				סך הכול	לא אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	100.0	17.7
2001	100.0	86.7	13.3	100.0	20.7
2002	100.0	85.7	14.3	100.0	21.8
2003	100.0	93.3	6.7	100.0	23.4
2004	100.0	98.7	1.3	100.0	24.8

המגמות המוצגות בלוח מס' 3 מחזקות אף הן את ההסבר שניתן בפסקה הקודמת. מנתוני הלוח עולה כי חלקם של מקבלי דמי אבטלה האקדמאים שמחפשים עבודה גדל בהתמדה במהלך חמש השנים הראשונות של עשור זה והגיע ל-24.8% בשנת 2004. אם לצמיחה הייתה השפעה דומיננטית על שוק העבודה, הרי שמספרם על האקדמאים בקרב המובטלים היה אמור לרדת (או לפחות לא לגדול) כפי שהתרחש בצמיחה במחצית השנייה של העשור הקודם (ראו סקירה שנתית 2000). זהו המקום לציין שעדיין אין בידינו מידע אם השתנתה רמת ההשכלה בקרב כל אוכלוסיית הבלתי מועסקים ב-2004, אם כי סביר להניח שאילו היה שינוי הוא היה מינורי בלבד. לפיכך, המשמעות של גידול חלקם של האקדמאים באוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה שאינם חיילים משוחררים נעוץ ככל הנראה בשינויי החקיקה מ-2002 ובקשיי התעסוקה במשק.

**5.9.4 מקבלי דמי אבטלה שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית**

עד שנת 2002, מובטל ללא מקצוע או מובטל שרכש מקצוע שאינו נדרש בשוק העבודה והוא זקוק להסבה מקצועית, הופנה במסגרת שירות התעסוקה לאחד מקורסי ההסבה שבניהול האגף להכשרה מקצועית. לעתים נאלץ המובטל להמתין למועד פתיחת הקורס

המתאים לו, אולם במהלך תקופת ההמתנה ואף במשך השהות בקורס הוא היה זכאי לקבל דמי אבטלה<sup>11</sup>.

תיקוני החקיקה האחרונים נגעו גם בסוגיה זו. על פי תיקוני החוק, הופחתו דמי האבטלה כמו גם משך התשלום למובטלים שעברו הכשרה מקצועית. הכוונה שעמדה בבסיס השינויים בחוק הייתה לצמצם את ההוצאה על תשלומי דמי אבטלה והרחבת ההכשרה המקצועית בקרב מקבלי הבטחת הכנסה. יתכן שהייתה גם כוונה להגדיל את התשואה של המשתתפים בשוק העבודה באמצעות הפחתת התשלום לחניכי הקורס, ובכך להפוך את ההשתתפות לרצונית ולמושגת על שאיפה אמיתית לשיפור ההון האנושי ולא להשתתפות שהמניע העיקרי שלה הוא התשלום הכספי. בפועל ההכשרה המקצועית בקרב מקבלי הבטחת הכנסה לא הורחבה, האגף להכשרה מקצועית נעל את שערו בפני מקבלי דמי אבטלה והירידה בשיעור המשתתפים הייתה ניכרת (אחוז אחד בלבד בשנת 2004, זאת לאחר תקופה ארוכה שבה נע שיעור המובטלים שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית מ-12% ל-14%). יש הגורסים כי משמעותו של צעד זה היא חיסול ההכשרה המקצועית במדינת ישראל.

זה המקום להדגיש כי להכשרה המקצועית חלק נכבד בתוכניות משולבות לעידוד התעסוקה במתכונת המופעלת במרבית מדינות המערב. ההכשרה המקצועית היא אמצעי מכריע בשיפור בשכר, בשיפור המיומנות ובהגדלת סיכויי ההשתלבות של עובדים הנחשבים לחלשים בשוק העבודה. במשק הישראלי חסרה תוכנית כוללת מסוג זה, המשלבת מעסיקים בהכשרה המקצועית, המציעה קורסים מבוקשים במגזר העסקי, המכילה מערכת השמה שתלווה את בוגרי הקורסים עד להשתלבות בעבודה (ואולי אף במהלך השנה הראשונה לעבודתם)<sup>12</sup> והמגדילה תמריצים לשיפור ההון האנושי (למשל, באמצעות מענקים כספיים לבוגרי הקורסים בשנה הראשונה לעבודתם). בהעדר תוכנית כזו אנו עדים להצטמקותו של מפעל חשוב זה.

<sup>11</sup> עד 2002 תקופת ההכשרה לא נמנתה במניין ימי התשלום המגיעים למובטל. מי שלא מיצו את ימי התשלום יכלו לקבל דמי אבטלה גם עם תום ההכשרה, ובלבד שלא חלפה שנה או יותר מתחילת האבטלה.

<sup>12</sup> ראו המלצות ועדת בן שחר (2000).

## 5.9.5 משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 50 יום, 70 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום, לחייל משוחרר שטרם חלפה שנה ממועד שחרורו<sup>13</sup> ולאחרים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם<sup>14</sup>. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון<sup>15</sup>.

הנתונים בלוח מס' 4 מראים כי בשנת 2004 התקצר משך תשלום דמי אבטלה לכלל המובטלים – מי שמחפשים עבודה ומי שמצויים בהכשרה מקצועית. ואולם, ההבחנה בין שני קבוצות אלו מלמדת שבעוד שמשך תשלום דמי אבטלה למובטלים בהכשרה מקצועית התקצר (מ-210 ימים ב-2003 ל-114 ימים ב-2004), משך התשלום למי שמחפשים עבודה התארך (מ-103 ימים ב-2003 ל-106 ימים ב-2004). הירידה החדה במספר הימים שבגינם שולמו דמי אבטלה למובטלים בהכשרה מקצועית נעוצה בשינויי החקיקה הנוגעים לאוכלוסייה זו. התארכות משך התשלום למי שמחפשים עבודה מחזקת את הטענה שלצמיחה ב-2004 הייתה השפעה זעירה על אוכלוסיית המובטלים בכלל ועל מקבלי דמי אבטלה בפרט. דווקא בשנה זו נאלצו מחפשי העבודה להאריך את משך חיפוש העבודה, אף שהתקופה המקסימלית לתשלום התקצרה, בייחוד אם מתבוננים בפרספקטיבה בינלאומית<sup>16</sup>. עוד אפשר להבחין, כי אף שמספר הימים הכולל (בקרוב מחפשי עבודה, כלומר ללא הכשרה מקצועית) עלה, ירד מספר הימים בקרב מרבית קבוצות החלוקה. כך למשל הקבוצה שקיבלה עד 25 ימי תשלום ירדה ב-2.1 נקודות האחוז בתקופה הנידונה. עיקר העלייה נובעת מהשינוי בקבוצת ה-138+ שמייצגת את קבוצת המבוגרים יותר, שאמנם זכאים לדמי אבטלה אך מתקשים להשתלב מחדש במעגל העבודה.

<sup>13</sup> לקבלת מענק בגין עבודה מועדפת רשאי חייל משוחרר להגיש תביעה בטרם חלפו שנתיים ממועד שחרורו.

<sup>14</sup> תקופת המימון המרבית מחושבת בהתאם לתנאים הבאים:  
 \* 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.  
 \* 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו לעיל).  
 \* 100 יום: לתובע שגילו 25 או פחות עם לפחות 3 תלויים, או לתובע שגילו מעל 25 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.

\* 138 יום: לתובע שגילו מעל 25 אך אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו מעל 35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.

\* 175 יום: לתובע שגילו מעל 35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו מעל 45.

<sup>15</sup> עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית.

<sup>16</sup> יש לומר כי מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה לכלל מקבלי הקצבה (ולא רק למחפשי עבודה) דווקא פחת, אבל נתון זה מטעה מפני שהוא כולל את קבוצת הזכאים שהשתתפו בהכשרה מקצועית. לקבוצה זו קוצר משך התשלום בכחצית ולכך השפעה של ממש על ממוצע ימי קבלת דמי האבטלה.

לוח מס' 4: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), שנים נבחרות (דצמבר)

שנה	אחוז המקבלים תוספת*			תוספת ממוצעת למקבל קצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
IV 1980	73.8	87.0	56.5	11.8	15.2	7.3
IV 1985	78.5	91.4	62.7	16.5	21.6	10.4
XII 1990	83.5	95.2	70.3	22.6	30.2	14.7
I 1995	84.5	96.7	72.3	25.8	35.4	16.2
I 2000	81.0	95.5	68.9	27.8	39.8	18.2
2001	79.6	94.1	67.9	27.9	40.2	18.2
2002	79.3	93.5	67.8	28.2	40.3	18.6
**2002	75.8	86.4	65.3	29.5	38.0	21.2
2003	79.1	93.2	68.1	28.4	40.4	19.0
**2003	80.0	90.1	70.6	31.2	38.9	24.0
2004	79.4	93.1	68.8	28.7	40.6	19.6
**2004	82.6	92.1	73.9	32.1	40.5	24.5
תוספת דחיית קצבה						
IV 1980	22.0	27.0	15.4	3.5	4.3	2.4
IV 1985	21.1	26.2	15.0	3.4	4.2	2.3
IV 1990	18.3	21.4	14.7	2.9	3.4	2.3
I 1995	16.4	18.9	13.9	2.7	3.1	2.2
2000	14.5	16.4	12.9	2.2	2.7	2.1
2001	14.0	15.5	12.7	2.3	2.6	2.1
2002	13.8	15.0	12.8	2.3	2.5	2.1
**2002	10.6	9.5	11.7	1.9	1.6	2.1
2003	13.7	14.6	13.0	2.3	2.4	2.2
**2003	12.3	9.4	15.0	2.1	1.6	2.5
2004	13.7	14.5	13.1	2.3	2.4	2.2
**2004	11.4	11.4	11.5	2.0	2.0	1.9

\* כלל המקבלים.  
 \*\* המצטרפים החדשים.

לוח מס' 5: מקבלי דמי אבטלה שסיימו זכאותם בשנת 2004, לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה, כאחוז מתקופת הזכאות המרבית ולפי תקופת הזכאות המרבית

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-75	75-51	50-25	עד 25	
	סך הכול					
85.6	57.1	20.8	9.8	7.4	4.9	סך הכול
91.6	69.2	17.5	6.8	4.8	1.8	50 יום
86.7	66.5	12.7	8.5	7.2	5.0	70 יום
83.3	46.9	28.2	11.3	8.8	4.8	100 יום
83.9	55.0	20.4	10.7	8.2	5.7	138 יום
86.3	59.0	19.7	9.6	6.6	5.1	175 יום
	מחפשי עבודה					
85.2	56.7	20.9	10.0	7.2	5.0	סך הכל
90.4	68.7	17.6	7.0	4.9	1.8	50 יום
86.3	66.1	12.8	8.6	7.4	5.1	70 יום
82.9	46.2	28.5	11.5	9.0	4.9	100 יום
83.5	54.3	20.6	10.9	8.4	5.9	138 יום
86.2	58.9	19.8	9.6	6.7	5.1	175 יום

בלוח מס' 5 מוצגים שיעורי המיצוי של תקופת התשלום ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק. גם שיעורי המיצוי משקפים את המצוקה של הזכאים ליותר מ-175 ימי תשלום. קבוצה זו סובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, שכן מלבדה

מקיימות שאר הקבוצות קשר הפוך בין שיעור המיצוי למכסת הימים המרבית. יתכן שהשינויים המבניים שחלו במשק, כמו גם ניצני הצמיחה המבוססת בעיקר על שיפורים טכנולוגיים, הותירו את האוכלוסייה המבוגרת (בני 45 ויותר) מאחור.

### 5.9.6 גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים<sup>17</sup>

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. הראשון – השיקול הביטוחי – ביטוח כנגד אבטלה, כאשר הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה. השיקול השני – של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח מס' 6 עולים בקנה אחד עם שינוי המגמה בשיעור האבטלה שהחל ב-2004. על פי הלוח, חלה בשנה זו ירידה בשיעור דמי האבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק, לאחר גידול עקבי בארבע השנים הקודמות. בשנת 2004 עלה השכר הנומינאלי הממוצע במשק בכ-2.5% (הגידול בשכר הריאלי היה 3%). לעומת זאת שכרם של מקבלי דמי אבטלה כמעט לא השתנה בהשוואה ל-2003<sup>18</sup> (הקפיצה הגדולה התרחשה בעת יישום הארכת תקופת האכשרה ביולי 2002). כפועל יוצא, אנו עדים לירידה של 1.9 נקודות האחוז במדד דמי האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע במשק (מ-52% ל-50.1%).

בתיבה 5.9 א' נתייחס למדד שיעור החלפת השכר. מדד זה מספק תמונה מדויקת יותר באמידת מידת הפיצוי של דמי האבטלה ביחס לשכר ערב האבטלה, שכן הוא מחושב פרטנית לכל מובטל ביחס לשכרו טרם אבטלתו ולא באופן כולל ביחס לשכר הממוצע במשק.

<sup>17</sup> גובה דמי האבטלה נקבע על פי המדרגות הבאות:

- 80% מחלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי);
- 50% מחלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד  $\frac{3}{4}$  ממנו;
- 45% מחלק השכר שמעל  $\frac{3}{4}$  השכר הממוצע ועד מלוא השכר הממוצע;
- 30% מחלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המבוטח.

<sup>18</sup> דמי האבטלה הממוצעים ליום קטנו מ-142.7 שקלים ב-2003 ל-141.7 שקלים ב-2004.



לוח מס' 6: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 1980-2004

דמי האבטלה הממוצעים כ- % מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
46.5	-	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	-	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	-	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	-	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	-	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004

על רקע השינוי בממוצע דמי האבטלה, ראוי לומר כי החל ביולי 2003 יושם התיקון בחוק שנועד לבטל את העיוות בשיעור החלפת השכר באמצעות דמי אבטלה. מקורו של העיוות בחקיקה שהתקבלה ב-1991 (ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי 2002-2003, תיבה 5.9ב'), והוא הביא למקרים שבהם גובה דמי אבטלה השתנה ביחס הפוך לשכר (סביב השכר הממוצע במשק). העיוות הגיע לשיאו בעבור אדם המשתכר שכן השווה לשכר הממוצע במשק שבעבורו תוספת של שקל אחד לשכר הביאה להפחתה של 10% בגובה דמי האבטלה. על פי התיקון יהיה מעתה קשר ישיר וחד ערכי בין גובה השכר לגובה דמי אבטלה, אם כי הנוסחה לחישוב דמי האבטלה נותרה כמובן פרוגרסיבית. החל ביולי 2003 ואילך שיעור החלפת השכר בדרגה התחתונה (עד מחצית מהשכר הממוצע במשק) נקבע על 80% לכלל מקבלי דמי אבטלה, ואילו שיעור החלפת השכר בדרגה הגבוהה ביותר (מהשכר הממוצע ועד לתקרת השכר הנחשב) הורד ל-30%. תיקון החוק הביא לגידול של 0.5% בגובה דמי האבטלה הממוצעים.

**תיבה 5.9ב'**

**מדוע ירד שיעור החלפת השכר בקרב מקבלי דמי אבטלה?**

דמי האבטלה נועדו להחליף את שכרו של מובטל לפרק זמן שיאפשר לו לחפש עבודה המתאימה לכישוריו. בהתאם להנחות היסוד שהציבה ועדת בר יוסף (1970) בחקיקת ביטוח האבטלה, הפיצוי הכספי שמעניקה הקצבה למובטלים מושתת על עקרונות של ביטוח סוציאלי מחד ועל אופי ביטוחי מאידך. הנחות היסוד שקבעה הוועדה קרמו עור וגידים באמצעות נוסחת חישוב דמי האבטלה. נוסחה זו טומנת בחובה מרכיב סוציאלי בדמותו של חישוב מדורג ופרוגרסיבי של גובה דמי האבטלה, אבל נותר בה גם מרכיב ביטוחי, מפני שדמי אבטלה עולים ביחס ישר (ופוחת) לשכר. כדי לבחון את מידת הפיצוי בעקבות החלפת השכר בקצבה נהוג להתייחס למדד המכונה שיעור החלפת השכר. מדד זה מחושב כיחס שבין גובה דמי האבטלה לבין השכר ערב האבטלה.

לוח מס' 1 שלהלן משקף את התנודות שחלו בממוצע שיעור החלפת השכר בקרב אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה במהלך השנים האחרונות. הנתונים שבלוח מראים כי בשנת 2002 צנח לפתע שיעור החלפת השכר מרמה של כ-68% עד שנה זו, לרמה של כ-61% בשנים 2003-2004. הדיון בתיבה זו עוסק אפוא בשאלה מדוע ירד שיעור החלפת השכר הממוצע בקרב מקבלי דמי אבטלה?

**לוח מס' 1: מקבלי דמי אבטלה לפי קבוצות שכר ושיעור החלפה**

שיעור החלפת שכר	רמת השכר ביחס לשכר במשק לפי חוק					סך הכול	שנה
	+1.5	1.5-1	4/4-3/4	3/4-1/2	עד 1/2		
67.9	8.5	14.2	19.7	35.1	22.5	90,748	1998
67.5	8.4	14.6	20.7	36.8	19.5	91,445	1999
68.0	7.6	14.2	20.5	38.5	19.3	88,109	2000
68.9	9.2	13.7	19.4	37.0	20.7	99,703	2001
63.8	11.7	15.3	20.6	36.3	16.2	90,875	2002
60.8	13.8	17.4	21.5	33.1	14.2	63,450	2003
61.7	12.1	16.7	21.6	33.7	15.9	53,099	2004

מטבע הדברים, השינוי בשיעור ההחלפה הממוצע נובע משינויים במאפיינים של מקבלי דמי אבטלה, ובייחוד בשכר ערב האבטלה ובמשך השהות במערכת של מובטלים ברמות שכר שונות ערב האבטלה. המקור לשינויים במאפייניהם של מקבלי דמי אבטלה יכול להימצא בשינויים בדפוסי האבטלה של הבלתי מועסקים שעבדו טרם אבטלתם או בשינויים בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה ובנוסחת חישוב דמי האבטלה<sup>1</sup>. הגידול בשכר ערב האבטלה<sup>2</sup> משתקף גם בנתוני לוח מס' 1, שמהם עולה כי במקביל לירידה במספר המקבלים בשנים 2002-2004, ירד באופן ניכר חלקם היחסי של מקבלי דמי אבטלה בעלי שכר נמוך ערב האבטלה. כך למשל במעבר מ-2003 ל-2004 ירד חלקם של מקבלי דמי אבטלה שהשתכרו עד כמחצית מהשכר הממוצע במשק בכ-45% (מ-14.2% ב-2003 ל 7.9% ב-2004).

נראה כי הירידה בשיעור ההחלפה נובעת בעיקרה מהחמרת תנאי הזכאות – הארכת תקופת האכשרה, ופחות משינויים במאפייניהם של כלל הבלתי מועסקים. כדי להפריד בין שני הגורמים הנידונים, בדקנו את הקשר בין שיעור האבטלה ושיעור הבלתי מועסקים שלהם יותר מ-12 שנות לימוד (שיעור זה מייצג את השינויים בדפוסי האבטלה), לבין שיעור החלפת השכר. קשר זה מוצג בתרשים<sup>3</sup>, ולפיו אנו מבחינים כי הירידה הגדולה בשיעור ההחלפה אינה מתרחשת בסמוך לשינוי ברמת האבטלה ובדפוסיה שחלו ברבעון השלישי של 2000. יתרה מכך, בהשוואה ל-2001, בשנים 2002-2003 עלה אך במעט חלקם היחסי של בעלי יותר מ-12 שנות לימוד בכלל הבלתי מועסקים (ובייחוד של בעלי 16+ שנות לימוד). מנגד, השינוי בשיעור ההחלפה התרחש במחצית השנייה של 2002, סמוך מאוד למועד שבו הוחל תיקון החוק המאריך את תקופת האכשרה.

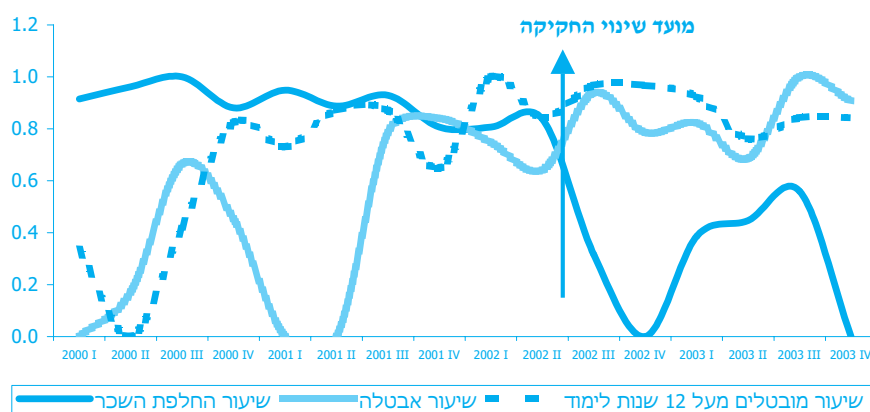
כדי לבדוק את השפעתה של החקיקה בחרנו שתי תקופות שימשו מעין קבוצת ניסוי וביקורת. שתי התקופות שהתאימו למטרה זו הן יולי-דצמבר 2001 ויולי-דצמבר 2002, משום ששיעור האבטלה בשתייהן היה כמעט זהה ושתייהן חלו בסמוך לשינויי החקיקה;

<sup>1</sup> מדרגות נוסחת חישוב דמי האבטלה תלויות בשכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי שעמד על 6,964 ש"ח בין השנים 2001-2004, חוץ מבשלושת החודשים הראשונים של 2003, שבהם גדל השכר הממוצע לחישוב דמי הביטוח ב-86 ש"ח ולאחר מכן הורד לרמתו המקורית. בעקבות כך הוקפאו מדרגות הנוסחה לאורך התקופה המדוברת. שכרם הממוצע של מקבלי דמי אבטלה ערב אבטלתם עלה מ-123.9 ש"ח בשנת 2000 ל-142.7 ש"ח בשנת 2003. כדי להקל על השוואה בין המגמות, המשתנים המוצגים בתרשים תוקנו על פי הנוסחה הבאה:

$$\tilde{X}_i = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

הראשונה בטרם יושמו השינויים והשנייה אחרי כן. לוח מס' 2 מציג בפנינו את שיעור ההחלפה בשתי התקופות, ולפיו אנו למדים כי השפעתה של החקיקה על הירידה בשיעור ההחלפה עומדת על 5.2 נקודות האחוז (מ-66.5% בתקופה הראשונה ל-61.3% בשנייה). כמו כן נוכל לומר שהשארית, 1.1 נקודות האחוז, נובעת מהשינוי בדפוסי האבטלה מפני ששיעור ההחלפה המקורי (לפני השינוי בדפוסי האבטלה ושינויי החקיקה, כלומר במחצית הראשונה של 2000) עמד על 67.4%.

**מגמות שיעור החלפת השכר יחד עם הבלתי מועסקים ובעלי יותר מ-12 שנות לימוד לאורך זמן**



**לוח מס' 2: שיעור ההחלפה ושיעור האבטלה, לפני ואחרי החקיקה**

התקופה	שיעור אבטלה	שיעור החלפה
יולי - דצמבר 2001	10.5	66.5
יולי - דצמבר 2002	10.7	61.3

מסתבר אפוא שלשינויי החקיקה תרומה מרכזית לירידת שיעור ההחלפה בקרב מקבלי דמי אבטלה. מהניתוח בתיבה זו עולה כי אפשר להסביר כ-83% מהירידה בשינויים אלה, בעוד ש-17% הנוותרים נובעים ככל הנראה מהשינוי בדפוסי האבטלה.

התשובה לשאלה, אם שיעור ההחלפה יתייצב לאורך זמן, בייחוד לאור דעיכת השפעתה של החקיקה והתייצבות מערכת האבטלה לאחר השינויים הגדולים שחלו בה, אינה חד משמעית. זאת משום שהקפאת המדרגות בנוסחת דמי האבטלה והצמדתן למדד המחירים לצרכן תביא להערכתנו לירידה מדורגת בשיעור ההחלפה, בעיקר בגלל הגידול הריאלי בשכר הממוצע במשק. ניתן לשער שהשחיקה לבעלי שכר נמוך תהיה גדולה יותר, לנוכח העובדה שהתקרה לתשלום המרבי תמשיך להיות צמודה לשכר הממוצע במשק.

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה פחתה באופן ניכר בשלוש השנים האחרונות. בלוח מס' 8 אנו רואים כי בשנת 2001 שיעור הגידול הריאלי בתשלומי דמי האבטלה היה 17.45%, זאת בעקבות התרחבות ממדי האבטלה. השפעת החקיקה שהונהגה ביולי 2002 ניכרת בנתוני שנה זו, ועוד יותר בשנים 2003 ו-2004. הצמצום הריאלי ב-2002 הוא מתון, מפני שהחקיקה נכנסה לתוקפה רק באמצע שנה זו, אולם ב-2003 ו-2004 רואים את מלוא השפעת החקיקה על ההוצאה הכוללת לתשלום דמי האבטלה, שירדה ירידה ריאלית של 30% ב-2003 ו-13% נוספים ב-2004. הירידה המצטברת במונחים ריאליים מאז 2001 מסתכמת בכ-42%.

#### לוח מס' 8: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2004-1990

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2004)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,100	-0.3
2001	3,503	3,639	17.4
2002	3,524	3,454	-5.1
2003	2,410	2,420	-29.9
2004	2,100	2,100	-12.9

## נספחים

## נספח פרסומים

## סקרים

**אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2003",  
סקר מס' 190, ינואר 2004**

הפרסום מציג נתונים על נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2003, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות תקבולים מהבעלים החייבים ובאמצעות האוצר.

הסקר העלה, כי בסוף שנת 2003 היו במוסד לביטוח לאומי כ-46 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-24 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-22 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בן הזוג.

ב-2003 שולמו דמי מזונות בסך 446 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-173 מיליון ש"ח שהם 39% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

**אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003", סקר מס' 191, מאי 2004**

הדו"ח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2003, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים ומספר מאפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, בשנת 2003 חלה החמרה נוספת במצב האבטלה במשק הישראלי. למרות זאת, מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ירד. הסיבה לכך נעוצה בהחמרת תנאי זכאות לדמי אבטלה, ביולי 2002.



מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (בתביעה פרטים על התשלום, על מאפיינים דמוגרפיים וכן על היסטורית התעסוקה של המובטל).

**ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 2002-2003", סקר מס' 192, יוני 2004**

דו"ח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2003 בהשוואה ל-2002. מתוארים בו השינויים שחלו בחברות בקופות החולים לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. כמו כן מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2003, כ-6.8 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-54.8% בקופת החולים הכללית, כ-23.9% בקופת חולים מכבי, כ-11.4% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.9% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2003 כ-256,000 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-63,000 מבוטחים עברו לקופה אחרת.

**רמיס גרא, "מקבלי גמלת סיעוד 2003", סקר מס' 193, יולי 2004**

דו"ח זה מציג נתונים על מקבלי גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2003 וההתפתחויות בהם מתחילת שנות התשעים. הנתונים בדו"ח מתארים את מגוון הפעילויות של ענף ביטוח סיעוד, כגון התביעות שהוגשו ושיעור הזכאות לגמלה, הערכות התלות, אוכלוסיית הזכאים ומאפייניהם, היקף הכיסוי של הגמלה באוכלוסיית הקשישים וסוגי השירותים שסופקו לזכאים. תשומת לב מיוחדת מוקדשת בדו"ח לבדיקות החוזרות של מצב הזכאות ולמאפיינים של המוגבלויות בקרב הזכאים.

סקר מס' ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 2001-2002", סקר מס' 194, אוקטובר 2004

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 2001 ו-2002. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, קצבת נכות וגמלה להבטחת הכנסה. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות שמנהל המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2002 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.6 מיליון שכירים, כ-198 אלף עובדים עצמאיים וכ-32 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 7,619 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 6,434 ש"ח לעובד עצמאי.

## דו"חות מחקר

**לאה אחדות ודליה גורדון, "הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?," מחקר מס' 81, ינואר 2004**

התמיכה הממשלתית בתחום הדיור היא נדבך חשוב במערכת התמיכות ובמיוחד במערך הסיוע לקליטתם של העולים החדשים. מערכת זו כוללת תמיכות בצד ההיצע, אך בעיקר בצד הביקוש. מחקר זה מתמקד בסיוע הממשלתי במימון שכר דירה בשוק החופשי ובדיור הציבורי. הוא נועד ליצור תשתית מידע ראשונית בתחום התמיכות הנלוות לקבלת גמלאות קיום מהמוסד לביטוח לאומי ולהעריך את השלכותיה של מדיניות הממשלה בשנים 2002-2003. לראשונה מחקר זה גם אומד את היקף הסובסידיה הממשלתית למגורים בדיור הציבורי.

**מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות, "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל", מחקר מס' 82, פברואר 2004**

המחקר מציע מדידת עוני ניסיונית מצד ההוצאות, על פי גישה המושתתת על עקרונות שגיבשה ועדת מומחים בארה"ב בשנות ה-90 (National Research Council). השיטה היא יחסית באופיה ומבוססת על סל מוצרים ושירותים בסיסי מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מכפיל לסל נלווה של מוצרים ושירותים. למשפחה המייצגת בת שני מבוגרים ושני ילדים חושבה "הוצאת סף", אשר הותאמה להרכבי משפחות אחרים בעזרת סולם שקילות. משפחה שהכנסתה אינה מאפשרת לרכוש את סל המוצרים והשירותים שנקבע נחשבת ענייה.

ממצאי המחקר מניבים תחולות עוני הגבוהות במקצת מתחולת העוני המתקבלת בשיטה היחסית הנהוגה במוסד לביטוח לאומי. ואולם הבדלים גדולים יותר נצפו במדדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. המסקנה העיקרית מהמחקר היא שגישה זו, בדומה

לגישות אחרות למדידת עוני, כרוכה בקבלת החלטות שרירותיות ובשיפוטים ערכיים רבים, אשר עשויים להשפיע באופן ניכר על התוצאות המתקבלות.

**גדעון מאור-שביט ומירי סבג-אנדבלד, "מדידת פערי השכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בישראל: ממצאים משימוש ברגרסיה אחוזונית", מחקר מס' 83 אפריל 2004**

המחקר עוסק במדידת פערי השכר בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בישראל (2001) תוך שימוש ברגרסיה אחוזונית (Quantile Regression) וטכניקת הפירוק (Decomposition). הממצאים מלמדים כי עובדי המגזר הציבורי הממוקמים בתחתית סולם דירוג השכר נהנו בשנת 2001 מפרמיה חיובית (ביחס לעמיתיהם הזהים להם במאפייני התעסוקה במגזר הפרטי). פרמיה זו הלכה ופחתה עם העלייה בשכר ואף הפכה לשלילית באחוזוני השכר הגבוהים. בעלי השכלה נמוכה ועובדים לא מקצועיים הם הנהנים העיקריים מפרמיה חיובית במגזר הציבורי.

פירוק פערי השכר מראה כי בקרב גברים הפרמיה למגזר הציבורי חיובית, אך בקרב נשים היא שלילית, אף ששכרן הממוצע גבוה מזה של חברותיהן במגזר העסקי בזכות מאפייני התעסוקה ה"חזקים" יותר (השכלה גבוהה יותר ועוד).

נספח לוחות ענפי הביטוח

## A. General

א. כללי

לוח A/1 – תקבולים (משלומים) שוטפים)  
Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>Total receipts</b>	<b>58,594.6</b>	<b>58,564.2</b>	<b>59,296.1</b>	<b>56,453.2</b>	<b>50,756.3</b>	<b>סך כל התקבולים</b>
Thereof: to N.I. branches	47,375.3	47,660.2	48,415.1	45,885.6	40,994.5	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	23,081.6	22,749.0	23,115.0	22,236.1	20,751.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	10,996.3	10,802.2	10,519.4	9,943.5	8,335.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	4,617.0	4,500.0	4,266.0	4,076.7	3,906.5	ריבית
Miscellaneous	325.9	409.0	165.0	90.0	66.2	שונות
Government allocation for non-contributory payments <sup>1</sup>	8,354.5	9,199.7	10,349.7	9,539.3	7,934.8	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
Contributions under other laws	11,219.3	10,904.0	10,881.0	10,567.6	9,761.8	הקצבה לפי חוקים אחרים
<b>Total payments of N.I. branches<sup>1</sup></b>	<b>41,794.0</b>	<b>43,885.6</b>	<b>46,289.8</b>	<b>44,569.5</b>	<b>38,912.1</b>	<b>סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי<sup>1</sup></b>
For contributory benefits	33,439.5	34,685.9	35,940.1	35,030.2	30,977.3	למלואות גבייתיות
For non-contributory benefits	8,354.5	9,199.7	10,349.7	9,539.3	7,934.8	למלואות לא גבייתיות
<b>Current surplus</b>	<b>230.0</b>	<b>-1,507.5</b>	<b>-2,896.2</b>	<b>-3,420.0</b>	<b>-2,405.5</b>	<b>עודף שוטף</b>
<b>Assets at end of year</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>89,223.8</b>	<b>82,517.6</b>	<b>81,928.0</b>	<b>נכסים בסוף השנה</b>

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל תוצאות מינהל.

לוח א'2 – תקבולים ותשלומים (מחירי 2004)  
Table A/2 – Receipts and Payments (at 2004 Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>Total receipts</b>	<b>58,594.6</b>	<b>58,329.9</b>	<b>59,472.3</b>	<b>59,848.4</b>	<b>54,400.8</b>	<b>סך כל התקבולים</b>
Thereof: to N.I. branches	47,375.3	47,469.6	48,559.0	48,645.2	43,938.0	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	23,081.6	22,658.0	23,183.7	23,573.4	22,241.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	10,996.3	10,759.0	10,550.7	10,514.5	8,934.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Miscellaneous	325.9	407.4	165.5	95.4	71.0	שונות
Government allocation for non-contributory payments <sup>1</sup>	8,354.5	9,162.9	10,380.5	10,113.0	8,504.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
Contributions under other laws	11,219.3	10,860.4	10,913.3	11,203.2	10,462.7	גבייה לפי חוקים אחרים
<b>Total payments of N.I. branches<sup>1</sup></b>	<b>41,794.0</b>	<b>43,710.1</b>	<b>46,427.4</b>	<b>47,250.0</b>	<b>41,706.1</b>	<b>סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי<sup>1</sup></b>
For contributory benefits	33,439.5	34,547.2	36,046.9	37,137.0	33,201.6	לגמלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	8,354.5	9,162.9	10,380.5	10,113.0	8,504.5	לגמלאות לא גבייתיות
<b>Current surplus</b>	<b>230.0</b>	<b>-1,501.5</b>	<b>-2,904.8</b>	<b>-3,625.7</b>	<b>-2,578.2</b>	<b>עודף שוטף</b>

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מינהל.

לוח 3/א – גבייה וגמלאות – ענף זיקנה וטאריים  
 Table A/3 – Contributions and Benefits – Old-Age and Survivors Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2004	2003	2002	2001	2000	
	מחירים שוטפים					
	At Current Prices					
Total benefits	15,779.2	15,551.2	15,449.1	15,197.4	13,483.2	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	12,615.0	12,295.8	12,138.6	11,871.1	10,509.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	10,126.8	10,026.1	10,301.7	9,936.8	9,269.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,508.0	1,526.0	1,694.1	1,464.4	1,273.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	1,960.0	1,940.0	1,806.0	1,652.1	1,576.4	ריבית
Current surplus	-1,156.1	-930.4	-315.8	-632.7	-115.4	עודף שוטף
Surplus including interest	803.9	1,009.6	1,490.2	1,019.4	1,461.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year		..	38,863.9	35,083.7	33,646.0	נכסים בסוף השנה
	מחירי 2004					
	At 2004 Prices					
Total benefits	15,779.2	15,489.0	15,495.0	16,111.4	14,451.3	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	12,615.0	12,246.6	12,174.7	12,585.0	11,263.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	10,126.8	9,986.0	10,332.3	10,534.4	9,934.8	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,508.0	1,519.9	1,699.1	1,552.5	1,365.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-1,156.1	-926.7	-316.7	-670.8	-123.7	עודף שוטף



לוח א/4 – גבייה וגמלאות – ענף נכות כללית  
 Table A/4 – Contributions and Benefits – General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2004	2003	2002	2001	2000	
	At Current Prices מחירים שוטפים					
Total benefits	7,106.8	7,069.6	6,807.8	5,900.7	4,960.9	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	6,341.9	6,309.6	6,031.8	5,190.5	4,474.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,405.5	3,427.0	3,604.0	3,483.0	3,245.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	457.0	59.5	63.3	66.9	64.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	620.0	760.0	810.0	850.2	862.4	ריבית
Current surplus	-2,634.3	-2,961.6	2,504.0	-1,762.3	-1,282.1	עודף שוטף
Surplus including interest	-2,014.3	-2,201.6	-1,694.0	-912.1	-420.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year <sup>1</sup>	..	..	15,777.0	16,545.6	17,595.4	נכסים בסוף השנה <sup>1</sup>
	At 2004 Prices מחירי 2004					
Total benefits	7,106.8	7,041.3	6,828.0	6,255.6	5,317.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	6,341.9	6,284.4	6,049.7	5,502.7	4,795.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,405.5	3,413.3	3,614.7	3,692.5	3,479.0	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	457.0	59.3	63.5	70.9	68.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	-2,634.3	-2,949.8	-2,511.4	1,868.3	-1,374.2	עודף שוטף

1) On January 1, 1999, A sum of NIS 8,000 million was transferred from the assets of the Children branch to the General Disability branch. א) ב-1.1.1999 הועבר סכום של 8,000 מיליון ש"ח מנכסי ענף ילדים לענף נכות כללית.

לוח א/5 – גבייה ונמלאות – ענף נפגעי עבודה  
 Table A/5 – Contributions and Benefits – Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2004	2003	2002	2001	2000	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	3,015.6	3,031.2	2,981.3	2,749.8	2,453.4	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,637.6	2,648.6	2,644.9	2,516.6	2,270.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,661.2	1,537.0	1,444.0	1,389.8	1,286.3	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	270.0	310.0	330.0	371.9	394.5	ריבית
Current surplus	-833.3	-896.8	-1,221.4	-1,192.8	-1,040.9	עודף שוטף
Surplus including interest	-563.3	-586.8	-891.4	-820.9	-646.4	עודף כולל ריבית
Assets at end of year <sup>1</sup>	..	..	6,313.3	6,769.3	7,666.7	נכסים בסוף השנה <sup>1</sup>
	At 2004 Prices					
	מחירי 2004					
Total benefits	3,015.6	3,019.1	2,990.2	2,915.2	2,629.6	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,637.6	2,638.0	2,652.8	2,668.0	2,433.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,661.2	1,530.9	1,448.3	1,473.4	1,378.7	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-833.3	-893.2	-1,225.0	-1,264.5	-1,115.6	עודף שוטף

1) On January 1, 1999 a sum of NIS 1,250 million was transferred from the assets of the Children branch to the Work Injury branch.

1) ב-1.1.1999 חועבר סכום של 1,250 מיליון שקלים מנכסי ענף ילדים לענף נפגעי עבודה.

לוח 6/א – גבייה וגמלאות – ענף אמהות  
Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

מיליוני שקלים חדשים	NIS Million					
	2004	2003	2002	2001	2000	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,673.8	2,683.9	2,740.9	2,603.4	2,370.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,424.4	2,424.7	2,431.8	2,329.4	2,117.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,526.2	1,529.0	1,578.0	1,514.2	1,407.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	65.0	110.0	140.0	178.4	197.9	ריבית
Current surplus	-941.1	-939.9	-896.6	-852.1	-74.5	עודף שוטף
Surplus including interest	-876.1	-829.9	-756.6	-673.7	-543.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year <sup>1</sup>	..	..	2,523.2	3,035.5	3,708.1	נכסים בסוף השנה <sup>1</sup>
	At 2004 Prices					
	מחירי 2004					
Total benefits	2,673.8	2,673.2	2,749.0	2,760.0	2,766.7	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,424.4	2,415.0	2,439.0	2,469.5	2,269.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,526.2	1,522.9	1,582.7	1,605.3	1,509.0	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-941.1	-936.1	-899.3	-903.3	-794.7	עודף שוטף

1) On January 1, 1999 a sum of NIS 4,500 million was transferred from the assets of the Children branch to the Maternity branch. ב-1.1.1999 הועבר סכום של 4,500 מיליון שקל מיליון מיליון לילדים לענף אמהות.

לוח 7/א – נבייה ונמלאות – ענף ילדים  
 Table A/7 – Contributions and Benefits – Children Branch

NIS Million

מיליוני שקלים חדשים

	2004	2003	2002	2001	2000	
	At Current Prices					מחירים שוטפים
Total benefits	4,793.7	6,087.7	6,719.3	7,575.5	6,941.8	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	4,639.9	5,933.8	6,566.0	7,418.1	6,811.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	5,296.3	5,148.0	5,044.0	4,820.4	4,503.5	סך כל הנבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	8,447.2	8,602.8	8,092.4	8,002.5	6,609.4	השתתפות הנמלאות
Interest	1,370.0	980.0	750.0	552.4	398.0	לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	9,030.7	7,736.7	6,492.8	5,337.7	4,244.6	ריבית
Surplus including interest	10,400.7	8,716.7	7,242.8	5,890.1	4,642.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year <sup>1</sup>	..	..	17,741.4	12,342.8	9,635.2	נכסים בסוף השנה <sup>1</sup>

At 2004 Prices

מחירי 2004

Total benefits	4,793.7	6,063.3	6,739.3	8,031.1	7,440.2	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	4,639.9	5,910.1	6,585.5	7,864.2	7,300.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	5,296.3	5,127.4	5,059.0	5,110.3	4,826.9	סך כל הנבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	8,447.2	8,568.4	8,116.5	8,483.8	7,084.0	השתתפות הנמלאות
Current surplus	9,030.7	7,705.8	6,512.1	5,658.7	4,549.4	לפי חוק הביטוח הלאומי
						עודף שוטף

<sup>1</sup> On January 1, 1999 a sum of NIS 18,250 million was transferred from the assets of the Children branch to the insurance branches in deficit.

(1)

לוח א/8 – גבייה ונמלאות – ענף אבטלה  
 Table A/8 – Contributions and Benefits – Unemployment Branch

מיליוני שקלים חדשים	NIS Million					
	2004	2003	2002	2001	2000	
	At Current Prices					
	מתירים שוטפים					
Total benefits	2,118.4	2,539.4	3,533.2	3,512.0	2,958.7	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,096.8	2,522.0	3,513.9	3,492.9	2,940.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	422.9	428.0	456.3	470.6	454.6	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	0.0	0.0	0.0	0.0	-5.8	ריבית
Current surplus	-1,739	-2,076.3	-3,113.4	-3,089.8	-2,550.5	עודף שוטף
Surplus including interest	-1,739	-2,076.3	-3,113.4	-3,089.8	-2,556.3	עודף כולל ריבית
Assets at end of year <sup>1,2</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	170.4	נכסים בסוף השנה <sup>1,2</sup>
	At 2004 Prices					
	מתיר 2004					
Total benefits	2,118.4	2,529.2	3,543.7	3,723.2	3,171.1	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,096.8	2,511.9	3,524.3	3,703.0	3,151.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	422.9	426.3	457.7	498.9	487.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-1,739.0	-2,068.0	-3,122.7	-3,275.6	-2,733.6	עודף שוטף
1) Under the Economy Arrangements Law, on January 1, 1999, reserves to the amount of NIS 5,151 million that had accumulated in the Military Reserve Service Branch were transferred to the Unemployment branch.						1) בהתאם לחוק ההסדרים הועברו החודשות הרוברות בענף שירות מילואים לענף אבטלה ב-1.1.1999 בסך כ-5,151 מיליון ש"ח.
2) Under the Economy Arrangements Law of 2000, the deficit in the Unemployment branch is covered by the transfer of money from the reserves of the Children branch.						2) לפי חוק ההסדרים לשנת 2000 מבוטח הגירעון בענף אבטלה באמצעות העברת כספים מהרוברות של ענף ילדים.

B. Old Age and Survivors

ב. זיקנה ושאררים

לוח ב/1 – מקבלי קצבת זיקנה ושאררים  
Table B/1 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors לא לפי חוק תבייל Nor Under N.I. Law		לפי חוק הביטוח הלאומי Under N.I. Law		שאררים עולים שאררים (New Immigrants)	סה"כ Total	שאררים Old Age		זיקנה Total	סה"כ כולל Grand Total	שנה
	שאררים עולים	שאררים (New Immigrants)	מזון: דמי מחיה ליתרונם <sup>1</sup>	Thereof: Maintenance Allowance for Orphans <sup>1</sup>			לא לפי חוק הביטוח הלאומי Not Under N.I. Law	לפי חוק הביטוח הלאומי Under N.I. Law			
<b>All pension recipients</b>											
1975	816	3,036	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	271,320	1975	
1980 <sup>2</sup>	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	343,359	<sup>2</sup> 1980	
1985	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	390,226	1985	
1990	1,151	4,743	96,647	97,798	31,899	321,132	353,031	450,829	450,829	1990	
1995	822	4,940	101,014	101,836	83,081	368,969	452,051	553,888	553,888	1995	
2000	641	5,837	104,404	105,045	97,541	454,531	552,072	657,117	657,117	2000	
2001	630	6,079	105,188	105,818	98,439	472,761	571,200	677,018	677,018	<sup>2</sup> 2001	
2002 <sup>2</sup>	607	6,539	104,012	104,619	96,023	498,353	594,376	698,995	698,995	<sup>2</sup> 2002	
2003 <sup>2</sup>	567	6,568	103,556	104,123	92,265	518,259	610,524	714,647	714,647	<sup>2</sup> 2003	
2004	572	6,688	103,859	104,431	90,469	527,364	617,832	722,264	722,264	2004	
<b>Recipients of income supplement as percentage of total</b>											
1975	94.4	-	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	48.5	1975	
1980	93.1	-	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	45.3	1980	
1985	91.7	-	46.2	47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	36.8	1985	
1990	90.6	-	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	31.8	1990	
1995	89.0	-	37.5	37.9	94.6	18.3	32.3	33.4	33.4	1995	
2000	84.4	-	32.5	32.8	95.1	16.5	30.4	30.8	30.8	2000	
2001	84.1	-	31.4	32.0	95.1	16.4	30.0	30.3	30.3	2001	
2002 <sup>2</sup>	80.1	-	31.1	31.4	95.1	16.1	28.9	29.2	29.2	<sup>2</sup> 2002	
2003 <sup>2</sup>	75.7	-	30.0	30.3	94.9	15.5	27.5	27.9	27.9	<sup>2</sup> 2003	
2004	78.3	--	29.8	30.0	95.0	15.4	27.1	27.5	27.5	2004	

כל מקבלי הקצבה

1) The annual number of recipients of maintenance allowance for orphans refers to August of every year.  
2) In 1975, the data refer to April of that year. As of 1980 the data are an annual average. Data for 2002-2003 are based on December.

מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתרחים לחודש אוגוסט על כל שנה.  
ב-1975, התונים מתייחסים לחודש אפריל. מאז 1980 התונים הם הממוצע השנתי.  
הנתונים לשנים 2002-2003 מתבססים על דצמבר.

לוח ב/2 – מקבלי קצבת זיקנה ושארירים לפי סוג המשפחה  
 Table B/2 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family

שנה	ילדים בלבד				אלמורה				זוג קשישים			קשישה/יתר/ית	סך הכול	שנה
	ילדים בלבד One Child	ילדים 2 Children <sup>2</sup>	ילדים 3 4-1	ילדים 5 או יותר 5 or More Children	בלים לילדים Without Children	ילדים 2 עם יותר With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child	בלים לילדים Without Children	עם ילד אחד With One Child	בלים לילדים Without Children	קשישה/יתר/ית Single Elderly Person <sup>1</sup>			
1957	56	50	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	6,172	1957	
1965 <sup>3</sup>	709	438	-	-	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	<sup>3</sup> 1965	
1975	1,292	683	-	-	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975	
1980 <sup>1</sup>	1,420	772	-	-	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	<sup>4</sup> 1980	
1985	1,588	1,070	-	-	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985	
1990	2,225	1,268	-	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990	
1995	2,730	930	440	70	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995	
2000	3,244	1,067	514	121	3,559	6,510	87,135	1,905	3,041	96,413	450,712	657,117	2000	
2001	3,683	1,133	518	127	3,547	6,585	87,374	1,895	3,044	95,055	471,205	677,018	2001	
2002 <sup>4</sup>	4,110	1,136	500	136	3,436	6,707	85,902	1,840	2,212	88,488	501,836	698,995	<sup>4</sup> 2002	
2003 <sup>4</sup>	4,332	1,095	516	133	3,372	6,558	85,512	1,766	2,193	82,808	523,757	714,647	<sup>4</sup> 2003	
2004	4,501	1,151	559	143	3,476	6,753	85,127	1,725	2,206	80,313	533,588	722,264	2004	

1) כולל קשישים ללא בן/בת זוג עם או בלי ילדים.  
 2) עד אוגוסט 1994, תשלומי תוספת רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולמו תוספת בעבור כל ילד, ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.  
 3) ב-1965 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 במספר) כלולים רק ב"סך הכול". נתונים מפורטים לפי הרוב משפחה מוגנים מאז 1975.  
 4) ראו תערה 2 ללוח ב/1.

לוח 3/3 – מקבלי קצבת זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה  
Table B/3 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

שנה	ילדים בלבד		ילדים אחד	אלמנה/ה		זוג קשישים		קשיחה/ה	סך הכול	מספר המקבלים
	2 ילדים <sup>1</sup>	ילדים אחד		בלי ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם ילד אחד			
Year	Children Only 5 or More Children	4-3 Children	Child	Widow/er 5 עם ילדים יותר	4-3 עם ילדים	Without Children	With One Child	Single Elderly Person <sup>1</sup>	Total	
1975	-	-	158	-	-	-	-	-	130,923	1975
1980 <sup>3</sup>	-	-	206	-	-	-	-	-	155,516	<sup>1</sup> 1980
1985	-	-	90	-	-	-	-	-	143,741	1985
1990	-	-	75	-	-	-	-	-	143,588	1990
1995	-	-	40	-	-	-	-	-	184,780	1995
2000	1	27	41	97	576	31,160	1,167	120,799	202,128	2000
2001	1	20	42	84	527	30,552	1,225	123,372	204,985	<sup>2</sup> 2001
2002 <sup>3</sup>	3	13	35	63	479	29,599	1,159	125,655	204,324	<sup>3</sup> 2002
2003 <sup>3</sup>	2	10	34	42	428	28,581	1,071	124,623	199,560	<sup>3</sup> 2003
2004	1	12	35	41	416	28,390	1,039	124,648	198,539	2004
מספר המקבלים										
1975	-	-	158	-	-	-	-	-	130,923	1975
1980 <sup>3</sup>	-	-	206	-	-	-	-	-	155,516	<sup>1</sup> 1980
1985	-	-	90	-	-	-	-	-	143,741	1985
1990	-	-	75	-	-	-	-	-	143,588	1990
1995	-	-	40	-	-	-	-	-	184,780	1995
2000	1	27	41	97	576	31,160	1,167	120,799	202,128	2000
2001	1	20	42	84	527	30,552	1,225	123,372	204,985	<sup>2</sup> 2001
2002 <sup>3</sup>	3	13	35	63	479	29,599	1,159	125,655	204,324	<sup>3</sup> 2002
2003 <sup>3</sup>	2	10	34	42	428	28,581	1,071	124,623	199,560	<sup>3</sup> 2003
2004	1	12	35	41	416	28,390	1,039	124,648	198,539	2004
כאחוז מסך כל מקבלי קצבות זיקנה ושאירים										
1975	-	-	23.3	-	-	-	-	-	48.4	1975
1980	-	-	26.7	-	-	-	-	-	45.3	1980
1985	-	-	8.4	-	-	-	-	-	36.8	1985
1990	-	-	5.9	-	-	-	-	-	31.8	1990
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	36.2	25.6	36.5	30.7	33.5	1995
2000	0.8	5.3	3.8	6.2	24.6	25.2	35.8	26.8	30.8	2000
2001	0.8	3.9	3.7	5.3	22.9	26.0	35.0	26.2	30.3	<sup>2</sup> 2001
2002 <sup>3</sup>	2.2	2.6	3.1	5.1	22.1	27.4	34.5	25.0	29.2	<sup>2</sup> 2002
2003 <sup>3</sup>	1.5	1.9	3.1	4.5	20.1	24.1	33.4	23.8	27.9	<sup>3</sup> 2003
2004	0.7	2.2	3.1	4.4	18.7	24.1	33.4	23.4	27.5	2004

1) See note 1 to Table B/2.  
2) See note 2 to Table B/2.  
3) See note 2 to Table B/1.

1) דאטת הנתונים ללוחות 2/2.  
2) דאטת הנתונים ללוחות 2/2.  
3) דאטת הנתונים ללוחות 2/1.



## C. Long-Term Care

## ג. סיעוד

לוח ג/1 – שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד לפי גיל, יישובים נבחרים,

דצמבר 2004<sup>1</sup> (אחוזים)Table C/1 – LTCI Coverage Rates by Age in Selected Localities,  
December 2004<sup>1</sup> (Percentages)

Locality	גיל Age				מספר המקבלים גמלת סיעוד Number of LTCI Beneficiaries	יישוב
	75+	74-70	69-65	סך הכל Total		
Total	28.4	10.0	4.3	15.4	114,837	סך הכול ארצי
Taybeh	55.4	34.2	15.4	29.5	443	טייבה
Qiryat Malache	60.6	35.2	18.1	35.5	603	קריית מלאכי
Sderot	61.3	32.7	14.5	33.3	773	שדרות
Beit Shemesh	45.9	19.8	5.9	22.6	619	בית שמש
Or Yehudah	49.5	21.8	10.3	26.1	770	אור יהודה
Hadera	43.0	15.5	6.6	22.7	2,404	חדרה
Yeroham	43.7	18.5	6.6	21.1	168	ירוחם
Rahat	41.4	12.4	5.6	16.2	127	רהט
Tirat Carmel	38.1	12.9	5.2	18.5	455	טירת כרמל
Qiryat Ono	32.9	8.2	2.7	17.0	626	קריית אונו
Nazareth	25.7	7.5	3.9	9.6	393	נצרת
Kfar Saba	19.9	4.4	1.6	10.4	1,052	כפר סבא
Eilat	24.7	7.1	2.1	9.0	228	אילת
Ramat HaSharon	14.8	3.3	1.1	6.7	386	רמת השרון
Nahariya	16.7	4.9	2.3	8.9	642	נהריה

1) LTCI coverage rates from total number of old-age and survivors' pension beneficiaries and their elderly dependents.

1) שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד מתוך כלל אוכלוסיית הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים וכן הקשישים התלויים במקבלים קצבות זיקנה.

## D. Children

## ד. ילדים

לוח ד/1 – משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה  
 Table D/1 – Families Receiving Child Allowance, by Number of Children

Period	מספר הילדים במשפחה							סך הכול Total	תקופה
	+7	6	5	4	3	<sup>2</sup> 1	<sup>1</sup> 1		
<b>Absolute numbers</b>									
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000		402,877	IV 1975
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
1985 <sup>2</sup>	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	<sup>2</sup> 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1995	17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
2000	20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000
2001	20,636	18,368	35,553	77,402	167,582	280,866	327,768	928,175	2001
2002	21,193	18,722	36,589	78,047	169,126	283,421	327,953	935,049	2002
2003 <sup>3</sup>	21,669	19,169	37,435	78,993	171,315	285,615	324,943	939,139	<sup>3</sup> 2003
2004 <sup>4</sup>	21,961	19,707	37,929	79,906	174,400	288,494	323,235	945,632	<sup>4</sup> 2004
<b>Percentages</b>									
1980	6.4	4.1	6.1	11.0	21.5	50.9		100.0	1980
1985	3.1	2.4	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1985
1990	3.5	2.8	4.9	11.2	27.1	38.2	12.2	100.0	1990
1995	2.2	2.0	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1995
2000	2.2	2.0	3.8	8.4	18.2	30.4	35.2	100.0	2000
2001	2.2	2.0	3.8	8.3	18.1	30.3	35.3	100.0	2001
2002	2.3	2.0	3.9	8.3	18.1	30.3	35.1	100.0	2002
2003	2.4	2.0	4.0	8.4	18.2	30.4	34.6	100.0	2003
2004	2.3	2.1	4.0	8.4	18.5	30.5	34.2	100.0	2004

- 1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families, and for this period there is no breakdown for the first and second child separately. (1) מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
- 2) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children received allowance for the first and second child, respectively, according to income test. (The data do not include families of employees and of unemployed to whom the allowance was reimbursed.) As of March 1993 the allowance is again paid to all families without income test. (2) מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות שבהן 1-3 ילדים קיבלו קצבה בעבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במאָרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.
- 3) From August 2003 to January 2004 (inclusive), a uniform child allowance of NIS 144 is paid for every child born on June 1, 2003 or thereafter, regardless of his place in the family. (3) החל ב-1.8.2003 וכלה ב-31.1.2004 ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים קצבה שווה של 144 ש"ח ללא תלות במיקומם במשפחה.
- 4) The allowance for children born after June 1, 2003 was decreased in February 2004 to NIS 120. (4) הקצבה לילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 ירדה בפברואר 2004 ל-120 ש"ח.

לוח ד/2 – ילדים שבגינם שולמו קצבאות  
Table D/2 – Children for Whom Allowances are Paid

Year	מקומו הסידורי של הילד במשפחה						סך כולל Total	שנה
	שישי ואילך Sixth and Subsequent	חמישי Fifth	רביעי Fourth	שלישי Third	שני <sup>2</sup> Second <sup>2</sup>	ראשון <sup>1</sup> First <sup>1</sup>		
Numbers (thousands)							מספרים (אלפים)	
1980	86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
1985	70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
1990	65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
1995	69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
1999	76.2	70.8	146.0	309.8	581.6	891.5	2,076.0	1999
2000	78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
2001	80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
2002	81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
2003 <sup>3</sup>	83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	<sup>3</sup> 2003
2004 <sup>4</sup>	85.3	79.6	159.5	333.9	622.4	945.6	2,226.4	<sup>4</sup> 2004
Percentages							אחוזים	
1980	5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
1985	5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
1990	5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
1995	3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995
1999	3.7	3.4	7.0	15.0	28.0	42.9	100.0	1999
2000	3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
2001	3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001
2002	3.8	3.5	7.1	14.9	27.9	42.9	100.0	2002
2003	3.8	3.6	7.1	14.9	27.9	42.7	100.0	2003
2004	3.8	3.6	7.2	15.0	27.9	42.5	100.0	2004

1) See note 1 to Table D/1.

2) See note 2 to Table D/1.

3) See note 3 to Table D/1.

4) See note 4 to Table D/1.

(1) ראו הערה 1 ללוח ד/1.

(2) ראו הערה 2 ללוח ד/1.

(3) ראו הערה 3 ללוח ד/1.

(4) ראו הערה 4 ללוח ד/1.

## E. Maternity

## ה. אמהות

לוח ה/1 – מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות  
Table E/1 – Number of Recipients of Maternity Benefits

Year	Maternity Allowance דמי לידה		מענק אשפוז Hospitalization Grant	שנה
	אחוז מסך כל היולדות As Percentage of Total Number of Mothers	מספר המקבלות Number of Recipients		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1990	41.5	43,711	105,373	1990
1995 <sup>1</sup>	48.8	55,597	113,892	<sup>1</sup> 1995
1996	49.2	58,097	118,051	1996
1997	52.2	60,416	115,067	1997
1998	50.3	64,205	127,526	1998
1999	53.0	65,858	124,168	1999
2000	52.4	70,641	135,785	2000
2001	53.9	71,176	132,044	2001
2002	53.2	71,377	134,187	2002
2003	51.9	73,948	142,363	2003
2004	54.1	77,505	143,387	2004

1) In 1995 the figure refers to the maternity grant paid for a layette for the newborn.

1) ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

## F. Disability

## ו. נכות

לוח 1/1 – מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים<sup>1</sup>  
 Table F/1 – Recipients of Disability Benefits, by Number of Dependants<sup>1</sup>

Year	נכה עם שלושה תלויים או יותר Disabled with Three or More Dependants	נכה עם שני תלויים Disabled with Two Dependants	נכה עם תלוי אחד Disabled with One Dependant	נכה יחיד Single Disabled	סך הכול Total	שנה
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1995	8,208	11,760	16,930	57,139	94,038	1995
1996	9,002	13,220	18,697	63,621	104,540	1996
1997	9,695	14,308	20,085	67,870	111,957	1997
1998	10,375	15,310	21,490	72,625	119,800	1998
1999	11,152	16,468	22,874	76,717	127,211	1999
2000	11,913	17,697	24,263	81,475	135,348	2000
2001	12,480	18,521	25,727	85,713	142,440	2001
2002	13,163	19,462	26,997	90,890	150,512	2002
2003	13,509	19,992	27,793	95,993	157,287	2003
2004	13,753	20,332	28,198	100,100	162,382	2004

1) From July 1975 to March 1984, the dependants' allowance was paid for spouse, for parents and for the first two children. In April 1984 the increment for parents was abolished. (1) מיולי 1975 עד מארס 1984, תוספת תלויים שולמה בעבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל באפריל 1984 מבוטלת תוספת התלויים בעבור הורים.

לוח 2/1 – מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2004  
 Table F/2 – Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of  
 Medical Disability – December 2004

Medical Disability Percentages	Degree of Disability				דרגת אי-הכושר	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%	סך הכול Total	
Total	134,688	2,547	9,700	17,974	164,909	סך הכול
35-49	17,379	280	1,741	5,054	24,454	49-35
50-59	36,589	791	3,791	6,695	47,866	59-50
60-69	21,102	580	2,221	3,504	27,407	69-60
70-79	19,754	430	2,021	1,680	22,885	79-70
80-89	11,999	241	476	729	13,445	89-80
90-100	27,865	225	450	312	28,852	100-90

לוח 3/3 – מקובלי קצבת נכות כללית לפני מספר ילדים, מצב משפחתי ונתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2004  
 Table F/3 – Recipients of Disability Benefits, by Number of Children, Marital Status and Sex (numbers, percentages), December 2004

	מספר ילדים						סך הכול			
	Children						Total			
Number of	+6	5	4	3	2	1	0	אחוזים Percentages	מספרים Numbers	
<b>Total</b>	2.0	1.9	3.5	6.0	10.0	15.0	61.6	100.0	164,909	<b>סך הכול</b>
<b>Men</b>	2.6	2.2	3.9	6.2	9.5	13.9	61.7	100.0	94,111	<b>גברים</b>
Insured women	0.5	0.7	1.7	4.3	8.8	15.2	68.8	100.0	55,301	נשים מבוטחות
Housewives	4.0	3.9	7.2	11.0	17.2	21.1	35.6	100.0	15,497	עקרות בית
<b>Married – total</b>	3.8	3.4	6.2	10.1	15.5	21.5	39.5	100.0	81,088	<b>נשוי – סך הכול</b>
<b>Men</b>	4.8	3.9	6.9	10.2	14.7	20.6	38.9	100.0	48,897	<b>גברים</b>
Insured women	1.0	1.6	3.6	8.8	10.3	24.2	44.5	100.0	17,555	נשים מבוטחות
Housewives	4.2	3.9	7.3	11.2	17.1	21.0	35.3	100.0	14,636	עקרות בית
<b>Not married – total</b>	0.3	0.4	0.8	2.0	4.6	8.8	83.1	100.0	83,821	<b>לא נשוי – סך הכול</b>
<b>Men</b>	0.4	0.3	0.7	1.7	3.8	6.7	86.3	100.0	45,214	<b>גברים</b>
Insured women	0.2	0.3	0.9	2.2	5.2	11.0	80.2	100.0	38,607	נשים מבוטחות

לוח 4/1 – מקבלי קצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות<sup>1</sup> ולפי גיל ולימודים, דצמבר 2004  
 Table F/4 – Recipients of Benefit for Disabled Child, by Category of Entitlement<sup>1</sup>,  
 Age and Whether Studying, December 2004

Category of Entitlement and Age	לומד Studying	לא לומד Not studying	סך הכול Total	עילת זכאות וגיל		
<b>Total</b>				<b>סך הכול</b>		
Dependent on others				ילד התלוי בעזרת הזולת		
- totally dependent	3-14	3,076	623	3,699	14-3	- תלוי לחלוטין
	14-18	1,173	81	1,254	18-14	
- needs much help	3-14	3,257	168	3,425	14-3	- זקוק לעזרה רבה
	14-18	1,111	18	1,129	18-14	
Down`s syndrome	Up to 14	1,235	97	1,332	עד 14	ילד עם תסמונת דאון
	14-18	256	3	259	18-14	
hearing deterioration	Up to 14	2,512	71	2,583	עד 14	ילד עם ירידה בשמיעה
	14-18	919	3	922	18-14	
sight impairment	Up to 14	495	136	631	עד 14	ילד עם ליקוי ראייה
	14-18	254	20	274	18-14	
retardation	Up to 3	327	45	372	עד 3	ילד עם עיכוב התפתחותי
autism	Up to 14	1,382	981	2,363	עד 14	ילד עם אוטיזם
	14-18	492	55	547	18-14	
medical treatments						טיפולים רפואיים
- monthly transfusion	Up to 14	105	155	260	עד 14	- זקוק לעירוי פעם בחודש
	14-18	62	13	75	18-14	
- dialysis/catheterization	Up to 14	96	92	188	עד 14	- דיאליזה או צנתור
	14-18	60	5	65	18-14	
- transplantations	Up to 14	18	5	23	עד 14	- השתלות
	14-18	3	5	8	18-14	
- other treatments	Up to 14	602	1,233	1,835	עד 14	- טיפולים אחרים
	14-18	347	73	420	18-14	
- supervision	Up to 14	718	147	865	עד 14	- השגחה
	14-18	188	76	194	18-14	

1) A child suffering from more than one problem may be included in two categories; thus the discrepancy between the numbers in the various categories and the total number of benefit recipients.

1) ילד הסובל מיותר מבעיה אחת עשוי להיכלל בשתי הקטגוריות, ולפיכך אין התאמה למספר הכולל של מקבלי הקצבה.



## G. Work Injured

## ז. נפגעי עבודה

לוח 1/ז – מקבלי גמלאות נפגעי עבודה<sup>1</sup>  
 Table G/1 – Recipients of Work Injury Benefits<sup>1</sup>

Period	קצבות תלויים		קצבות נכות צמיתה		דמי פגיעה						תקופה
	Dependants' Pensions		Permanent Disability Pensions		Injury Benefits			Number of Injured			
	עצמאים Self- employed	שכירים Employees	עצמאים Self- employed	שכירים Employees	מספר הימים שגבורם שולמו	שכירים Employees	עצמאים Self- employed	מקבלי דמי פגיעה	שכירים Employees		
IV 1965	-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965		
IV 1975	-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975		
1980 <sup>2</sup>	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980		
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988		
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989		
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990		
1995	570	3,260	1,760	12,600	370,817	2,340,717	9,600	75,284	1995		
1997	574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997		
1998	576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998		
1999	593	3,508	2,250	16,562	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999		
2000	594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000		
2001	598	3,601	2,501	18,309	347,133	2,378,497	6,509	52,991	2001		
2002	606	3,647	2,633	19,140	351,520	2,194,914	6,781	53,373	2002		
2003	608	3,698	2,784	20,176	256,862	1,667,332	5,943	46,850	2003		
2004	609	3,740	2,920	21,083	252,287	1,789,878	5,844	51,639	2004		

1) For disability and dependants' pension, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For injury benefits it is the total number of recipients during the year.

2) As of 1980, the annual figure given under permanent disability pensions is a monthly average of recipients.

1) מספר המקבילים קצבות נכות ותלויים הוא מספר המקבילים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבילים דמי פגיעה הוא מספר המקבילים במשך כל השנה.  
 2) מאז 1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבילים הממוצע בחודש.

לוח 2/א – מקבלי זמני פגיעה לפני מיון, 1995-2004  
 Table G\2 – Recipients of Work Injury Allowance, by Sex, 1995-2004

	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
<b>Numbers</b>											
Total	65,776	61,539	70,025	69,087	76,185	73,684	82,511	84,069	92,274	88,343	סך הכול
Men	48,274	45,165	51,844	51,369	56,823	56,312	63,819	66,185	73,599	70,810	גברים
Women	17,502	16,374	18,181	17,718	19,362	17,372	18,692	17,884	18,675	17,531	נשים
<b>Percentages</b>											
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
Men	73.4	73.4	74.0	74.4	74.6	76.4	77.3	78.7	79.8	80.2	גברים
Women	26.6	26.6	26.0	25.6	25.4	23.6	22.7	21.3	20.2	19.8	נשים

מספרים

אחוזים

לוח 3/4 – מקובלי דמי פגיעה יומי אי-כוש, לפי מהות הפגיעה, 2002  
 Table G3 – Recipients of Work Injury Allowance and Days of Incapacity, by Nature of Injury, 2002

מחלקת הפגיעה	מספרים Numbers	אחוזים Percentages	ממוצע יומי אי-כוש Ave. Days of Incapacity	מחלקת הפגיעה
סך הכול	69,916	100.0	37.0	Total
חבלה וחבורה	26,468	39.8	33.6	Contusion
נקע ומתיחות של גידים ושרירים	12,773	19.2	36.0	Sprain
חתך בגפה עליונה	6,839	10.3	28.5	Laceration in upper limb
פגיעה בשלד ושרירים	6,504	9.1	41.7	Muscoskeletal injury
שבר בגפה עליונה	3,399	5.1	61.1	Fracture in upper limb
שבר בגפה תחתונה	2,330	3.5	71.5	Fracture in lower limb
סימפטומים ללא אבחנה חד-משמעית	1,455	2.2	33.8	Symptoms without clear diagnosis
חתך בגפה תחתונה	1,202	1.8	25.2	Laceration in lower limb
פגיעת גוף זר	911	1.4	15.2	Effect of foreign body
חתך בראש, צוואר, גו	1,107	1.7	23.7	Laceration in head, neck or trunk
כוויה	1,340	2.0	23.8	Burn
אחר	2,546	3.8	1	Other

1) The average range of incapacity is a broad one, from 23 days for contusion up to 83 days for injury to the circulatory system.

1) הטווח הממוצע של ימי אי-הכוש הוא רחב, מי-23 יום לשטף ופגיעה שטחית ועד 83 יום לפגיעה במערכת דם.

לוח 4/ז – מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות  
**Table G/4 – Employers, Recipients of Injury Allowance and Days of Incapacity, by Type of Residence**

Type of residence	ממוצע ימי אי-כושר Average days of incapacity	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים Rate of allowance recipients out of employers	מקבלי דמי פגיעה Recipients of injury allowance	מועסקים <sup>1</sup> Employers	סוג תושב
<b>2004</b>					
Total	33.5	2.5	65,776	2,627,000	סך הכול
Israeli residents	33.4		65,142	2,403,800	תושבי ישראל
Territory residents	53.1		262	39,500	תושבי שטחים
Foreign workers	34.5		372	184,200	עובדים זרים
<b>2003</b>					
Total	33.9	2.4	61,539	2,542,000	סך הכול
Israeli residents	33.8		60,778	2,330,000	תושבי ישראל
Territory residents	48.1		323	22,000	תושבי שטחים
Foreign workers	35.5		438	190,000	עובדים זרים
<b>2002</b>					
Total	37.0	2.72	70,025	2,570,000	סך הכול
Israeli residents	37.0		68,900	2,274,000	תושבי ישראל
Territory residents	63.4		146	31,000	תושבי שטחים
Foreign workers	36.8		979	265,000	עובדים זרים
<b>2001</b>					
Total	40.0	2.9	69,087	2,372,900	סך הכול
Israeli residents	40.0	3.0	67,847	2,272,300	תושבי ישראל
Territory residents	56.1	6.3	290	4,600	תושבי שטחים
Foreign workers	37.3	1.0	950	95,970	עובדים זרים
<b>2000</b>					
Total	37.6	3.3	76,185	2,318,200	סך הכול
Israeli residents	37.4	3.3	73,680	2,215,200	תושבי ישראל
Territory residents	46.5	4.6	1,552	34,100	תושבי שטחים
Foreign workers	33.7	1.4	953	68,900	עובדים זרים
<b>1997</b>					
Total	32.6	3.9	84,069	2,152,900	סך הכול
Israeli residents	32.4	4.0	82,060	2,040,300	תושבי ישראל
Territory residents	45.0	3.2	985	30,800	תושבי שטחים
Foreign workers	33.3	1.3	1,024	81,800	עובדים זרים

1) According to the 2004 national accounting data of the Central Bureau of Statistics.

1) לפי נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2004.

לוח 5/ז – מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2004  
 Table G/5 – Recipients of Permanent Disability Pension in December 2004,  
 by Sex, Age and Degree of Disability

Age	Degree of Disability					אחוז נכות עד 19 <sup>1</sup> Up to 19 <sup>1</sup>	סך הכול Total	גיל
	100	80-99	60-79	40-59	20-39			
<b>Total Population</b>								<b>כלל האוכלוסייה</b>
<b>Numbers</b>	<b>1,265</b>	<b>840</b>	<b>2,028</b>	<b>4,962</b>	<b>14,421</b>	<b>969</b>	<b>24,486</b>	<b>מספרים</b>
<b>Percentages</b>	<b>5.1</b>	<b>3.4</b>	<b>8.3</b>	<b>20.3</b>	<b>58.9</b>	<b>4.0</b>	<b>100.0</b>	<b>אחוזים</b>
Up to 21	8	2	1	9	17	0	37	עד 21
22-29	67	36	63	146	441	16	769	29-22
30-39	196	150	271	678	1,759	171	3,225	39-30
40-49	271	203	410	1,126	3,130	299	5,439	49-40
50-59	341	196	552	1,356	4,494	363	7,302	59-50
60-64	125	95	218	549	1,838	107	2,932	64-60
65+	257	158	513	1,098	2,742	14	4,782	65+
<b>Men</b>								<b>גברים</b>
<b>Numbers</b>	<b>1,154</b>	<b>774</b>	<b>1,851</b>	<b>4,498</b>	<b>12,856</b>	<b>927</b>	<b>22,060</b>	<b>מספרים</b>
<b>Percentages</b>	<b>5.2</b>	<b>3.5</b>	<b>8.4</b>	<b>20.4</b>	<b>58.3</b>	<b>4.2</b>	<b>100.0</b>	<b>אחוזים</b>
Up to 21	8	2	1	9	16	0	36	עד 21
22-29	64	31	63	139	395	16	708	29-22
30-39	178	137	246	625	1,566	165	2,917	39-30
40-49	245	191	370	1,018	2,780	277	4,881	49-40
50-59	308	177	494	1,190	3,872	349	6,390	59-50
60-64	113	91	198	494	1,687	106	2,689	64-60
65+	238	145	479	1,023	2,540	14	4,439	65+
<b>Women</b>								<b>נשים</b>
<b>Numbers</b>	<b>111</b>	<b>66</b>	<b>177</b>	<b>464</b>	<b>1,565</b>	<b>43</b>	<b>2,426</b>	<b>מספרים</b>
<b>Percentages</b>	<b>4.6</b>	<b>2.7</b>	<b>7.3</b>	<b>19.1</b>	<b>64.5</b>	<b>1.8</b>	<b>100.0</b>	<b>אחוזים</b>
Up to 21	0	0	0	0	1	0	1	עד 21
22-29	3	5	0	7	46	0	61	29-22
30-39	18	13	25	53	193	6	308	39-30
40-49	26	12	40	108	350	22	558	49-40
50-59	33	19	58	166	622	14	912	59-50
60-64	12	4	20	55	151	1	243	64-60
65+	19	13	34	75	202	0	343	65+

1) Pension recipients who have a partial capitalization.

1) מקבלי קצבה שיש להם חיוון חלקי.

לוח 6/ז – מקבלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים) דצמבר 2004  
 Table G/6 – Recipients of Dependents' Pension, by Year of Decease and Family Composition (Absolute Numbers) – December 2004

שנת פטירה	סך הכול	אלמנה צעירה	ילד בודד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים עם בלבד או אלמנה עם ילד אחד	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם 3 ילדים	אחר	Year of Decease
שנת פטירה	Total	Young Widow	Child Only or Widow without Children	Two Children Only or Widow with One Child	Three Children Only or Widow with Two Children	Four Children Only or Widow with 3 Children	Other	
עד 1965	259	0	253	2	0	0	4	Until 1965
1970-1966	282	0	279	2	0	0	3	1966-1970
1975-1971	514	2	509	2	0	0	1	1971-1975
1980-1976	536	14	519	0	0	0	3	1976-1980
1985-1981	441	39	385	11	0	0	6	1981-1985
1990-1986	475	29	324	89	27	3	3	1986-1990
1995-1991	740	24	387	145	96	76	12	1991-1995
2000-1996	751	45	313	162	119	97	15	1996-2000
2001	142	12	53	30	22	21	4	2001
2002 <sup>1</sup>	104	6	38	32	13	15	0	2002 <sup>1</sup>
2003 <sup>1</sup>	78	8	16	18	17	19	0	2003 <sup>1</sup>
2004 <sup>1</sup>	30	2	10	8	5	5	0	2004 <sup>1</sup>
ר. פטירה לא ידוע	13	0	9	1	1	2	0	Unknown
סך הכול	4,365	181	3,095	500	300	238	51	Total

1) The processing of these claims has not yet been completed, and more families will receive dependants' pension for these years.

ר. פטירה לא ידוע

1) הטיפול בתביעות התלויים לשנים אלה לא הסתיים, ומשפחות רבות יקבלו קצבאות בגין תלויים.

## H. Hostile Action Casualties

## ח. נפגעי איצה

לוח ח/1 – מקבלי תגמולי איצה – ננים לפי מעמד ותלויים לפי הריכב משפחה  
 Table H/1 – Recipients of Benefits due to Hostile Actions: Disabled, by Status and Dependents, by Family Composition

Year	Recipients of Dependents Benefits			מקבלי תגמולי תלויים		Recipients of Disability Benefits			מקבלי תגמולי נכות		שנה
	אחר	תוריים שכולים Bereaved Parents	אלמנות/ים עם ילדים Widows/ers with Children	אלמנות/ים ללא ילדים Widows/ers without Children	סך הכול Total	תגמול לאלמנה/ה שנפטרה/ה Widow/er of Disabled	נצרך Needy	מחסר פרנסה Destitute	רגיל Regular	סך הכול Total	
2000	47	485	129	301	962	25	63	24	1,576	1,688	2000
2001	49	507	138	303	997	25	72	35	1,589	1,721	2001
2002	80	668	199	340	1,287	22	71	36	1,678	1,807	2002
2003	106	846	248	383	1,583	24	81	49	1,753	2,195	2003
2004	117	917	263	416	1,713	23	88	51	1,905	2,502	2004

1 Including 435 recipients of lump-sum grant who receive bonuses.

1 כולל 435 מקבלי מענקים חד-פעמיים שמקבלים הטבות.

## I. Unemployment

## ט. אבטלה

לוח ט/1 – מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים)

Table I/1 – Recipients of Unemployment Benefits Who were Employed, By Type of Unemployment and Type of Labor Exchange, (Percentages)

Year	מחפשי עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית In Vocational Training	מחפשי עבודה Looking for Work	סך הכול Total	שנה
	לא אקדמאים Non-academic	אקדמאים Academic	סך הכול Total				
Absolute Numbers				מספרים מוחלטים			
1995	39,454	10,174	49,627	7,613	49,627	57,240	1995
1997	58,472	14,985	73,457	7,981	73,457	81,438	1997
1998	65,446	14,955	80,401	10,345	80,401	90,746	1998
1999	65,604	14,597	80,201	11,248	80,201	91,449	1999
2000	64,117	13,789	77,906	10,203	77,906	88,109	2000
2001	68,507	17,928	86,434	13,269	86,434	99,703	2001
2002	60,669	17,121	77,790	13,085	77,790	90,875	2002
2003	44,764	14,444	59,208	4,242	59,208	63,450	2003
2004	38,931	12,839	51,770	682	51,770	52,452	2004
Percentages				אחוזים			
1995	79.5	20.5	100.0	13.3	86.7	100.0	1995
1997	79.6	20.4	100.0	9.8	90.2	100.0	1997
1998	81.4	18.6	100.0	11.4	88.6	100.0	1998
1999	81.8	18.2	100.0	12.3	87.7	100.0	1999
2000	82.3	17.7	100.0	11.6	88.4	100.0	2000
2001	79.3	20.7	100.0	13.3	86.7	100.0	2001
2002	78.0	22.0	100.0	14.4	85.6	100.0	2002
2003	75.9	24.1	100.0	6.7	93.3	100.0	2003
2004	75.2	24.8	100.0	1.3	98.7	100.0	2004



## נספח לוחות עוני ואי-שוויון

לוח מס' 1: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2002-2003  
 Table 1: Poverty in the Total Population, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families						משפחות
Persons						נפשות
Children						ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	46.5	57.1	18.1	14.5	33.9	משפחות
Persons	36.4	46.4	21.1	17.8	33.2	נפשות
Children	25.4	34.3	29.6	26.1	39.7	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families						משפחות
Persons						נפשות
Children						ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	משפחות
Persons	38.1	47.7	20.0	16.9	32.3	נפשות
Children	26.6	35.8	28.1	24.6	38.3	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families						משפחות
Persons						נפשות
Children						ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	משפחות
Persons	33.7	44.4	22.4	18.8	33.8	נפשות
Children	24.3	34.4	30.8	26.7	40.7	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families						משפחות
Persons						נפשות
Children						ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	משפחות
Persons	34.7	45.0	21.5	18.1	32.9	נפשות
Children	24.8	34.8	29.4	25.5	39.1	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 2: מדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2002-2003  
 Table 2: Poverty in Families Headed by an Elderly Person, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
<b>The poor population</b>						<b>האוכלוסייה הענייה</b>
Families	77.2		69,900	42,300	216,600	משפחות
Persons	73.4		119,100	77,100	351,100	נפשות
<b>Incidence of poverty (%)</b>						<b>תחולת עוני (%)</b>
Families	73.8		19.0	11.5	58.9	משפחות
Persons	70.6		19.4	12.6	57.1	נפשות
<b>*2002</b>						
<b>The poor population</b>						<b>האוכלוסייה הענייה</b>
Families			74,100	47,600	214,700	משפחות
Persons			123,000	84,700	346,800	נפשות
<b>Incidence of poverty (%)</b>						<b>תחולת עוני (%)</b>
Families	65.5	77.9	20.3	13.0	58.8	משפחות
Persons	64.5	75.6	20.2	13.9	57.1	נפשות
<b>2003</b>						
<b>The poor population</b>						<b>האוכלוסייה הענייה</b>
Families			83,900	50,700	222,700	משפחות
Persons			143,300	95,800	361,600	נפשות
<b>Incidence of poverty (%)</b>						<b>תחולת עוני (%)</b>
Families	62.4	77.2	22.3	13.5	59.3	משפחות
Persons	60.3	73.4	23.0	15.4	58.0	נפשות
<b>*2003</b>						
<b>The poor population</b>						<b>האוכלוסייה הענייה</b>
Families			88,600	57,900	220,300	משפחות
Persons			147,200	104,500	355,500	נפשות
<b>Incidence of poverty (%)</b>						<b>תחולת עוני (%)</b>
Families	59.8	73.8	23.8	15.5	59.2	משפחות
Persons	58.7	70.6	23.9	17.0	57.8	נפשות

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 3: ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2003-2002  
 Table 3: Poverty Among Persons of Working Age who are not Working, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
	from transfer payments and direct taxes	from transfer payments only	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			142,300	132,000	206,300	משפחות
Persons			593,000	570,300	751,600	נפשות
Children			309,300	302,800	358,200	ילדים
Incidence of poverty (%)						
Families	31.0	36.0	63.2	58.6	91.6	משפחות
Persons	21.1	24.1	74.8	72.0	94.9	נפשות
Children	13.7	15.5	84.9	83.1	98.4	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			137,700	128,500	199,200	משפחות
Persons			566,000	545,800	717,600	נפשות
Children			294,100	288,200	339,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	30.9	35.5	63.2	59.0	91.4	משפחות
Persons	21.1	23.9	74.7	72.0	94.7	נפשות
Children	13.5	15.2	85.1	83.4	98.3	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			144,100	134,400	199,600	משפחות
Persons			591,900	566,700	735,400	נפשות
Children			298,100	291,000	341,000	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	27.8	32.7	65.8	61.3	91.1	משפחות
Persons	19.5	23.0	76.0	72.7	94.4	נפשות
Children	12.6	14.6	86.0	84.0	98.4	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			139,200	130,100	192,000	משפחות
Persons			560,600	539,500	697,600	נפשות
Children			278,600	274,500	320,000	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת העוני (%)
Families	27.5	32.3	66.0	61.6	91.0	משפחות
Persons	19.6	22.7	75.9	73.0	94.4	נפשות
Children	12.9	14.2	85.7	84.4	98.4	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 4: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2002-2003  
 Table 4: Poverty Among the Working Population, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	Percentage of decrease					
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			127,900	98,500	224,100	משפחות
Persons			612,700	468,800	1,003,200	נפשות
Children			303,100	236,300	461,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	42.9	56.0	9.6	7.4	16.8	משפחות
Persons	39.0	53.3	12.3	9.4	20.1	נפשות
Children	34.4	48.9	17.7	13.8	27.0	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			114,500	87,800	211,900	משפחות
Persons			526,600	396,300	916,700	נפשות
Children			257,400	195,500	412,600	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	46.0	58.5	8.8	6.7	16.2	משפחות
Persons	42.5	56.8	11.0	8.2	19.1	נפשות
Children	37.6	52.6	15.8	12.0	25.3	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			140,000	108,900	234,800	משפחות
Persons			696,200	539,600	1,083,200	נפשות
Children			348,800	268,600	512,400	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	40.1	53.5	10.3	8.0	17.2	משפחות
Persons	35.7	50.2	13.7	10.6	21.3	נפשות
Children	32.0	47.4	19.8	15.3	29.1	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			130,800	100,400	223,500	משפחות
Persons			624,700	474,400	996,900	נפשות
Children			306,500	232,600	459,200	ילדים
The poor population						תחולת עוני (%)
Families	41.7	55.4	9.8	7.5	16.8	משפחות
Persons	37.4	52.7	12.7	9.6	20.3	נפשות
Children	33.2	49.3	18.3	13.9	27.4	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 5: ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2003-2002  
 Table 5: Poverty Among Families of Employees, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			107,900	82,800	198,500	משפחות
Persons			513,700	389,900	883,700	נפשות
Children			252,800	194,800	403,000	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	45.6	58.3	9.2	7.1	16.9	משפחות
Persons	41.9	55.9	11.9	9.0	20.4	נפשות
Children	37.2	51.7	17.2	13.3	27.5	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			96,600	75,000	189,500	משפחות
Persons			441,700	335,700	817,400	נפשות
Children			216,700	164,800	365,700	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	49.0	60.5	8.4	6.5	16.5	משפחות
Persons	46.0	58.9	10.6	8.0	19.6	נפשות
Children	40.7	54.9	15.5	11.8	26.2	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			114,500	89,900	205,000	משפחות
Persons			562,800	440,300	928,800	נפשות
Children			282,600	221,300	436,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	44.5	56.1	9.6	7.6	17.3	משפחות
Persons	39.3	52.6	12.8	10.0	21.1	נפשות
Children	35.3	49.3	18.9	14.8	29.2	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			108,100	83,300	196,300	משפחות
Persons			511,500	390,900	863,700	נפשות
Children			250,100	192,200	394,200	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	45.0	57.4	9.3	7.2	16.9	משפחות
Persons	40.9	54.7	12.0	9.2	20.3	נפשות
Children	36.6	51.4	17.5	13.4	27.6	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 6: ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2002-2003  
 Table 6: Poverty Among Families of Self-Employed, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	Percentage of decrease					
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			20,000	15,800	25,600	משפחות
Persons			99,000	79,000	119,600	נפשות
Children			50,200	41,400	58,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	21.9	38.4	12.2	9.6	15.6	משפחות
Persons	17.3	34.0	15.0	12.0	18.1	נפשות
Children	14.7	29.6	20.4	16.8	23.9	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			17,900	12,900	22,400	משפחות
Persons			84,900	60,600	99,200	נפשות
Children			40,800	30,700	46,800	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	20.0	42.5	11.2	8.1	14.0	משפחות
Persons	14.5	38.9	13.4	9.6	15.7	נפשות
Children	13.0	34.5	17.6	13.3	20.2	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			25,500	19,000	29,800	משפחות
Persons			133,400	99,200	154,300	נפשות
Children			65,400	47,300	75,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	14.6	36.3	14.6	10.9	17.1	משפחות
Persons	13.6	35.7	19.1	14.2	22.1	נפשות
Children	13.6	37.6	24.8	17.9	28.7	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			22,700	17,200	27,200	משפחות
Persons			113,200	83,500	133,200	נפשות
Children			56,400	40,400	65,000	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	16.7	37.0	13.5	10.2	16.2	משפחות
Persons	14.9	37.3	17.1	12.6	20.1	נפשות
Children	13.4	37.8	22.7	16.3	26.2	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 7: ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2003-2002  
 Table 7: Poverty Among Families with One Breadwinner, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			112,500	88,700	198,500	משפחות
Persons			527,700	412,400	861,700	נפשות
Children			270,400	213,200	407,000	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	43.4	55.3	17.6	13.9	31.1	משפחות
Persons	38.8	52.2	25.1	19.6	41.0	נפשות
Children	33.6	47.7	34.0	26.8	51.2	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			100,600	79,100	187,100	משפחות
Persons			454,400	350,600	784,800	נפשות
Children			227,500	175,900	359,900	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	46.1	57.9	16.4	12.8	30.4	משפחות
Persons	42.1	55.4	23.0	17.7	39.7	נפשות
Children	36.8	51.1	31.3	24.2	49.5	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			122,000	96,500	209,200	משפחות
Persons			591,900	463,800	934,600	נפשות
Children			304,000	236,500	449,100	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	41.7	53.9	18.6	14.7	31.9	משפחות
Persons	36.8	50.4	27.0	21.2	42.7	נפשות
Children	32.3	47.3	36.1	28.1	53.3	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			114,200	88,500	198,500	משפחות
Persons			535,000	409,300	858,700	נפשות
Children			267,600	204,100	400,100	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	42.5	55.6	18.0	13.9	31.3	משפחות
Persons	37.8	52.3	25.8	19.8	41.5	נפשות
Children	33.1	49.0	34.4	26.2	51.4	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.



לוח מס' 8: ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2002-2003  
 Table 8: Poverty Among Families with Two Breadwinners, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
	from transfer payments and direct taxes	from transfer payments only	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			14,000	9,000	22,400	משפחות
Persons			76,300	51,800	122,900	נפשות
Children			30,200	21,700	49,300	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	35.9	59.0	2.5	1.6	3.9	משפחות
Persons	37.0	57.4	3.4	2.3	5.4	נפשות
Children	38.3	55.0	3.7	2.7	6.0	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			12,400	7,700	21,700	משפחות
Persons			63,500	39,000	113,300	נפשות
Children			27,500	17,800	47,100	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	42.1	63.2	2.2	1.4	3.8	משפחות
Persons	43.1	64.7	2.9	1.8	5.1	נפשות
Children	42.4	62.7	3.4	2.0	5.9	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			17,000	11,900	24,400	משפחות
Persons			96,800	71,500	138,900	נפשות
Children			41,900	30,700	59,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	30.2	51.2	3.0	2.1	4.3	משפחות
Persons	30.6	48.4	4.3	3.2	6.2	נפשות
Children	28.8	47.9	5.2	3.8	7.3	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			15,800	11,600	23,700	משפחות
Persons			84,200	62,400	129,000	נפשות
Children			37,700	28,000	56,000	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	33.3	52.4	2.8	2.0	4.2	משפחות
Persons	34.5	51.7	3.8	2.8	5.8	נפשות
Children	32.9	50.0	4.7	3.5	7.0	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 9: ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2002-2003  
Table 9: Poverty Among Non Jews, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			112,300	94,400	133,700	משפחות
Persons			589,800	503,700	705,400	נפשות
Children			310,700	270,500	360,500	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	16.1	29.4	47.6	40.0	56.7	משפחות
Persons	16.4	28.6	49.5	42.3	59.2	נפשות
Children	13.8	25.0	56.8	49.4	65.9	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			87,300	73,300	108,500	משפחות
Persons			455,900	384,100	566,400	נפשות
Children			241,900	206,000	287,600	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	19.5	32.4	44.7	37.6	55.6	משפחות
Persons	19.5	32.2	46.8	39.4	58.2	נפשות
Children	15.9	28.4	54.4	46.3	64.7	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			119,700	100,400	140,800	משפחות
Persons			623,200	527,200	722,600	נפשות
Children			322,300	270,800	363,000	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	15.1	28.6	48.3	40.6	56.9	משפחות
Persons	13.7	26.9	50.9	43.1	59.0	נפשות
Children	11.3	25.5	57.5	48.3	64.8	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			96,000	80,800	114,000	משפחות
Persons			483,800	409,400	572,100	נפשות
Children			247,300	209,200	282,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	15.9	29.2	46.6	39.2	55.4	משפחות
Persons	15.4	28.4	48.3	40.9	57.1	נפשות
Children	12.6	26.1	54.3	45.9	62.1	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 10: ממדי העוני בקרב יהודים, 2003-2002  
Table 10: Poverty Among Jews , 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			226,800	177,400	500,300	משפחות
Persons			731,700	610,100	1,373,600	נפשות
Children			307,000	273,400	467,700	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	54.7	64.5	13.9	10.8	30.6	משפחות
Persons	46.7	55.6	14.4	12.0	27.0	נפשות
Children	34.4	41.5	20.0	17.8	30.4	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			237,800	189,700	504,500	משפחות
Persons			756,100	640,400	1,387,600	נפשות
Children			314,500	282,200	472,500	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	52.8	62.4	14.5	11.6	30.8	משפחות
Persons	45.3	53.8	14.9	12.6	27.3	נפשות
Children	33.4	40.3	20.4	18.3	30.7	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			246,700	192,400	504,500	משפחות
Persons			803,600	672,400	1,433,600	נפשות
Children			330,100	294,700	499,200	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	51.5	62.0	14.9	11.6	30.5	משפחות
Persons	43.9	53.2	15.6	13.0	27.8	נפשות
Children	34.0	41.1	21.2	18.9	32.1	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			260,300	206,400	509,700	משפחות
Persons			843,000	705,800	1,453,300	נפשות
Children			343,800	303,700	504,700	ילדים
The poor population						תחולת עוני (%)
Families	49.0	59.4	15.7	12.5	30.8	משפחות
Persons	42.2	51.4	16.3	13.7	28.2	נפשות
Children	31.8	39.8	22.1	19.5	32.4	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 11: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה, 2002-2003  
 Table 11: Poverty in the Veteran Jewish Population, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
	from transfer payments and direct taxes	from transfer payments only	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			172,700	138,600	347,000	משפחות
Persons			579,800	490,500	997,600	נפשות
Children			254,900	226,700	375,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	50.2	60.0	13.4	10.7	26.9	משפחות
Persons	41.9	50.8	14.2	12.0	24.4	נפשות
Children	32.1	39.6	19.7	17.5	29.0	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			179,300	145,400	349,400	משפחות
Persons			594,700	509,600	1,005,800	נפשות
Children			260,300	233,800	378,800	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	48.7	58.4	13.9	11.3	27.0	משפחות
Persons	40.9	49.3	14.6	12.5	24.6	נפשות
Children	31.3	38.3	20.1	18.0	29.2	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			182,400	144,500	348,600	משפחות
Persons			618,300	822,300	1,037,200	נפשות
Children			261,800	233,100	389,400	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	47.8	58.5	14.1	11.2	27.0	משפחות
Persons	40.3	49.4	15.1	12.8	25.3	נפשות
Children	32.7	40.3	20.4	18.1	30.3	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			190,600	153,700	353,100	משפחות
Persons			645,100	547,000	1,054,100	נפשות
Children			272,700	240,900	393,900	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	46.0	56.6	14.8	11.9	27.4	משפחות
Persons	38.8	48.1	15.8	13.4	25.8	נפשות
Children	30.7	38.9	21.2	18.7	30.6	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 12: ממדי העוני בקרב העולים החדשים, 2003-2002  
 Table 12: Poverty Among New Immigrants, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	Percentage of decrease					
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			54,100	38,800	153,300	משפחות
Persons			152,000	119,600	376,000	נפשות
Children			52,000	46,700	92,100	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	64.7	74.7	15.7	11.3	44.5	משפחות
Persons	59.6	68.2	15.3	12.1	37.9	נפשות
Children	43.5	49.4	21.5	19.3	38.1	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			58,500	44,300	154,900	משפחות
Persons			161,400	130,800	381,900	נפשות
Children			54,200	48,400	93,700	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	62.2	71.4	17.0	12.8	44.9	משפחות
Persons	57.7	65.7	16.3	13.2	38.5	נפשות
Children	42.2	48.4	22.4	20.0	38.8	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			64,400	48,000	155,900	משפחות
Persons			185,600	150,500	396,700	נפשות
Children			68,400	61,700	110,000	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	58.7	69.2	17.7	13.2	42.9	משפחות
Persons	53.2	62.1	17.4	14.1	37.2	נפשות
Children	37.9	43.8	25.2	22.8	40.6	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population						האוכלוסייה הענייה
Families			69,800	52,800	156,700	משפחות
Persons			198,300	159,200	399,600	נפשות
Children			71,100	62,900	110,900	ילדים
Incidence of poverty (%)						תחולת עוני (%)
Families	55.5	66.4	19.2	14.5	43.1	משפחות
Persons	50.4	60.3	18.6	14.9	37.5	נפשות
Children	35.9	43.3	26.2	23.2	40.9	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 13: ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2002-2003  
 Table 13: Poverty in Single-Parent Families, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			26,700	24,000	59,200	משפחות
Persons			108,600	99,400	218,800	נפשות
Children			63,900	59,600	119,500	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	54.9	59.4	25.3	22.7	56.0	משפחות
Persons	50.3	54.6	28.8	26.3	58.0	נפשות
Children	46.5	50.2	33.7	31.4	63.1	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			26,300	24,000	58,400	משפחות
Persons			106,300	99,100	215,600	נפשות
Children			61,900	58,400	116,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	54.9	58.9	25.2	23.0	56.0	משפחות
Persons	50.7	54.0	28.5	26.6	57.9	נפשות
Children	46.9	50.0	33.3	31.4	62.7	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			29,600	26,000	56,600	משפחות
Persons			114,200	102,000	206,700	נפשות
Children			67,600	61,500	114,200	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	47.8	54.1	27.6	24.3	52.9	משפחות
Persons	44.6	50.6	30.0	26.8	54.2	נפשות
Children	40.8	46.1	35.8	32.6	60.5	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			29,000	26,200	56,300	משפחות
Persons			109,300	98,600	202,500	נפשות
Children			63,900	59,600	111,300	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	48.5	53.4	27.4	24.8	53.2	משפחות
Persons	46.1	51.3	29.3	26.5	54.4	נפשות
Children	42.6	46.4	34.7	32.4	60.5	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 14: ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2002-2003  
 Table 14: Poverty Among Families with Children, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
	from transfer payments and direct taxes	from transfer payments only	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			194,600	167,500	275,400	משפחות
Persons			1,072,700	930,500	1,461,700	נפשות
Children			617,600	543,900	828,200	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	29.3	39.2	21.8	18.7	30.8	משפחות
Persons	26.6	36.3	25.2	21.8	34.3	נפשות
Children	25.4	34.3	29.6	26.1	39.7	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			176,700	152,500	257,500	משפחות
Persons			961,300	833,900	1,345,300	נפשות
Children			556,400	488,200	760,100	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	31.4	40.8	20.5	17.7	29.9	משפחות
Persons	28.5	38.0	23.6	20.5	33.1	נפשות
Children	26.8	35.8	28.1	24.6	38.3	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			206,300	178,500	283,300	משפחות
Persons			1,136,700	984,300	1,520,500	נפשות
Children			652,400	565,600	862,200	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	27.2	37.0	23.0	19.9	31.6	משפחות
Persons	25.2	35.1	26.4	22.9	35.3	נפשות
Children	24.3	34.4	30.8	26.7	40.7	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			191,100	165,500	264,900	משפחות
Persons			1,032,700	893,200	1,396,400	נפשות
Children			591,000	513,000	787,500	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	27.8	37.6	22.1	19.1	30.6	משפחות
Persons	26.2	36.2	25.1	21.7	34.0	נפשות
Children	24.8	34.8	29.4	25.5	39.1	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 15: ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2002-2003  
 Table 15: Poverty Among Families with 1-3 Children, 2002-2003

	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			126,100	106,100	187,700	משפחות
Persons			555,900	465,000	789,200	נפשות
Children			260,500	220,600	363,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	32.8	43.5	16.9	14.2	25.1	משפחות
Persons	29.6	41.1	17.4	14.6	24.7	נפשות
Children	28.4	39.3	19.1	16.2	26.7	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			115,700	98,600	180,000	משפחות
Persons			502,500	427,100	748,700	נפשות
Children			237,700	203,300	345,200	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	35.5	45.1	15.9	13.6	24.7	משפחות
Persons	32.9	43.0	16.3	13.8	24.2	נפשות
Children	31.2	41.1	18.0	15.4	26.2	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			132,500	114,700	189,200	משפחות
Persons			583,600	501,400	803,800	נפשות
Children			274,900	236,000	370,500	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	30.0	39.1	17.7	15.4	25.3	משפחות
Persons	27.4	37.7	18.3	15.7	25.2	נפשות
Children	25.7	36.4	20.2	17.3	27.2	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			127,000	109,600	182,600	משפחות
Persons			552,800	472,100	769,200	נפשות
Children			261,900	224,500	355,800	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	30.4	40.0	17.4	15.0	25.0	משפחות
Persons	28.2	38.7	17.8	15.2	24.8	נפשות
Children	26.5	36.9	19.7	16.9	26.8	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.



לוח מס' 16: ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2002-2003  
 Table 16: Poverty Among Families with 4 or More Children, 2002-2003

	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
	from transfer payments and direct taxes	from transfer payments only	After transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	Before transfer payments and direct taxes	
<b>2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			68,600	61,400	87,700	משפחות
Persons			516,800	465,400	672,500	נפשות
Children			357,100	323,200	464,600	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	21.8	30.0	47.3	42.3	60.4	משפחות
Persons	23.2	30.8	48.5	43.7	63.2	נפשות
Children	23.1	30.4	49.4	44.7	64.3	ילדים
<b>*2002</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			60,900	53,900	78,000	משפחות
Persons			458,700	406,800	596,600	נפשות
Children			318,800	284,900	414,900	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	21.8	30.9	45.7	40.4	58.5	משפחות
Persons	23.1	31.8	47.1	41.8	61.3	נפשות
Children	23.2	31.3	48.1	43.0	62.6	ילדים
<b>2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			73,800	63,800	94,100	משפחות
Persons			553,100	483,000	716,700	נפשות
Children			377,500	329,600	491,700	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	21.6	32.2	48.9	42.3	62.4	משפחות
Persons	22.8	32.6	49.7	43.4	64.4	נפשות
Children	23.3	33.1	50.1	43.7	65.3	ילדים
<b>*2003</b>						
The poor population			האוכלוסייה הענייה			
Families			64,100	55,900	82,400	משפחות
Persons			479,900	421,100	627,200	נפשות
Children			329,200	288,400	431,700	ילדים
Incidence of poverty (%)			תחולת עוני (%)			
Families	22.3	32.2	46.8	40.8	60.2	משפחות
Persons	23.4	32.9	47.8	41.9	62.4	נפשות
Children	23.7	33.2	48.2	42.2	63.2	ילדים

\* Excluding residents of East Jerusalem.

\* לא כולל תושבי מזרח ירושלים.

**לוח מס' 17: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסתה נתונה (במנחי קו העוני), 2003**  
**Table 17: Percentage of Families whose Disposable Income is not Over a Determined Income (in terms of poverty line), 2003**

Population group (families)	Income as Percentage of Poverty Line						קבוצת האוכלוסייה (משפחות)		
	150	125	110	105	100	95		90	75
Total	36.2	27.9	23.2	21.6	19.3	16.2	14.0	9.0	סך כל האוכלוסייה
Family headed:									ראש משפחה:
Elderly person	45.1	33.6	29.1	27.1	22.3	14.8	10.6	4.7	קשיש
Non working (of working age)	83.0	77.5	71.1	68.9	65.8	61.4	57.1	43.9	לא עובד (בגיל העבודה)
Worker:									עובד:
Employee	24.6	16.9	12.6	11.1	9.6	8.2	7.0	3.7	שכיר
Self-employed	29.9	22.1	17.3	15.9	14.6	12.7	11.4	7.8	עצמאי
One breadwinner	41.9	31.0	23.9	21.2	18.6	15.9	13.8	7.7	משפחות עם מפרנס אחד
Two breadwinners	11.0	5.7	3.7	3.4	3.0	2.5	2.2	1.1	משפחות עם שני מפרנסים
Non-Jewish	74.4	63.9	55.5	52.1	48.4	42.9	38.7	26.6	לא יהודים
Immigrant	41.6	28.1	23.2	21.0	17.7	13.2	10.9	6.4	עולים (משנת 1990)
Single-parent	51.7	42.2	32.8	29.5	27.6	24.0	20.7	12.3	חד-הוריות
Family with children:									משפחות עם ילדים:
1-3 children	35.4	26.9	21.4	19.5	17.8	15.8	14.0	9.2	3-1 ילדים
4 or more children	72.7	63.0	55.2	52.5	48.9	44.2	39.7	25.7	4 ילדים ויותר

לוח מס' 18: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים לפי יישוב (אחוזים), 2002 ו-2003  
**Table 18: Incidence of Poverty After Transfer Payments and Direct Taxes, by Place of Residence (percentages), 2002 and 2003**

Place of residence	*הכנסה פנויה* Disposable income*		ילדים Children		נפשות Persons		משפחות Families		יישוב/אזור
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	
Total population	100.0	100.0	30.8	29.6	22.4	21.1	19.3	18.1	סך כל האוכלוסייה
<b>Cities</b>									<b>ערים</b>
Jerusalem	81.8	84.6	53.3	51.7	41.8	40.8	33.2	32.5	ירושלים
Tel Aviv-Jaffa	137.9	125.9	18.2	21.0	11.9	13.3	10.9	12.8	תל אביב-יפו
Haifa	107.2	115.6	16.5	19.6	14.9	12.1	17.5	13.2	חיפה
Ashdod	86.9	80.0	25.6	31.2	19.9	22.3	17.7	19.6	אשדוד
Beer Sheva	93.3	92.9	18.2	15.7	17.4	15.9	21.8	17.6	באר שבע
Bat Yam	86.3	83.9	16.4	20.3	13.2	12.1	15.1	12.0	בת ים
Holon	97.5	104.7	15.3	13.0	13.1	11.2	15.4	13.1	חולון
Netanya	92.0	93.5	24.4	27.0	17.4	18.4	17.3	16.4	נתניה
Rishon Le Zion	116.6	109.8	8.1	9.2	7.7	7.5	8.2	7.8	ראשון לציון
Ramat Gan	129.4	121.5	10.9	9.7	10.3	9.0	11.1	10.5	רמת גן
<b>Regions**</b>									<b>מחוזות**</b>
Jerusalem	83.8	85.9	51.2	50.3	40.3	39.8	32.3	31.9	ירושלים
North	76.4	71.9	43.1	43.9	33.0	33.2	29.5	29.5	הצפון
Haifa	99.3	102.8	25.9	24.4	19.4	16.6	18.1	15.8	חיפה
Center	109.1	109.1	18.8	18.3	13.9	12.7	13.1	11.2	המרכז
Tel Aviv	120.1	116.7	20.0	22.5	14.1	14.1	13.1	13.0	תל אביב
South	85.8	85.2	30.1	26.8	22.8	20.0	21.3	18.2	הדרום
<b>North development areas</b>	<b>84.1</b>	<b>79.6</b>	<b>27.6</b>	<b>24.8</b>	<b>20.2</b>	<b>20.3</b>	<b>18.9</b>	<b>21.5</b>	<b>אזורי פיתוח צפון</b>
<b>South development areas</b>	<b>84.1</b>	<b>85.6</b>	<b>28.8</b>	<b>26.5</b>	<b>22.3</b>	<b>19.7</b>	<b>21.9</b>	<b>18.6</b>	<b>אזורי פיתוח דרום</b>

\* Average disposable income per standard person as percentage of average disposable income in total population.

\* הכנסה פנויה ממוצעת לנפש תקינת כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת באוכלוסייה כולה.

\*\* Includes only settlements of 10,000 residents or more.

\*\* כולל יישובים שבהם 10,000 תושבים ומעלה בלבד.

לוח מס' 19: הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה והחלק של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2003  
**Table 19: Average Family Income by Various Population Groups and by Income Sources and the Share of Various Income Sources in Average Income before Tax, 2003**

Population group	Income source*:						מקור הכנסה*				קבוצת אוכלוסייה
	הכנסה נגירה Disposable income	הכנסה לפני מס Income before tax	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה) Other income	thereof:		מגירה: קצביות ביטוח לאומי NII benefits	סך כל		עבודה work		
				תמלכות מפוטרים ומתויל Support from abroad	תמלכות ממשלתיות State support		תשלומי העברה Total transfer payments				
<b>Total</b>	<b>NIS</b> 8,718 (%)	<b>11,029</b> 100.0	<b>935</b> 8.5	<b>198</b> 1.8	<b>168</b> 1.5	<b>1,257</b> 11.4	<b>1,623</b> 14.7	<b>8,458</b> 76.7	<b>ש"ח</b> (%)	<b>סך הכול</b>	
Family headed by elderly person	NIS 5,696 (%)	6,304 100.0	2,444 38.8	247 3.9	218 3.5	2,217 35.2	2,682 42.5	1,169 18.5	ש"ח (%)	משפחה שהתעמוד בראשה קשיש	
Family headed by non-working person of working age	NIS 3,558 (%)	3,747 100.0	646 17.3	359 9.6	429 11.5	2,164 57.8	2,952 78.8	134 3.6	ש"ח (%)	משפחה שהתעמוד בראשה בוגל העבודה אך אינו עובד	
Family headed by worker	NIS 10,447 (%)	13,580 100.0	634 4.7	156 1.1	111 0.8	879 6.5	1,146 8.4	11,789 86.8	ש"ח (%)	משפחה שהתעמוד בראשה עובד	
Family headed by employee	NIS 10,387 (%)	13,378 100.0	598 4.5	151 1.1	119 0.9	888 6.6	1,158 8.7	11,605 86.7	ש"ח (%)	משפחה שהתעמוד בראשה שכיר	
Family headed by self-employed	NIS 72.6 (%)	100.0 100.0	882 5.9	185 1.2	57 0.4	815 5.4	1,057 7.1	13,045 87.2	ש"ח (%)	משפחה שהתעמוד בראשה עצמאי	
Family with one breadwinner	NIS 79.6 (%)	9,123 100.0	681 7.5	208 2.3	155 1.7	1,124 12.3	1,487 16.3	6,933 76.0	ש"ח (%)	משפחה עם מפרנס אחד	

Table 19 (cont.)

לוח מס' 19 (המשך)

Population group	Income source*		מקור הכנסה							מקור הכנסה	קבוצת אוכלוסייה
	הכנסה תלויה פניה Disposable income	הכנסה לפני מס Income before tax	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיות) Other income	thereof:	מזרז : ממדינות מפורסות ומחו"ל Support from abroad	תמיכות ממשלתיות State support	קצבנות ביטוח לאומי NII benefits	סך כל תשלומי העברה Total transfer payments	עבודה work		
Family with two breadwinners	NIS	12,676	16,894	537	116	72	646	834	15,520	ש"ח	משפחה עם
	(%)	75.0	100.0	3.2	0.7	0.4	3.8	4.9	91.9	(%)	שני מפרנסים
Jewish family	NIS	9,090	11,553	1,046	215	190	1,215	1,620	8,872	ש"ח	משפחה
	(%)	78.7	100.0	9.1	1.9	1.6	10.5	14.0	76.8	(%)	יהודית
Non-Jewish family	NIS	6,231	7,528	191	79	25	1,531	1,635	5,697	ש"ח	משפחה לא
	(%)	82.8	100.0	2.5	1.1	0.3	20.3	21.7	75.7	(%)	יהודית
New immigrant family	NIS	7,040	8,344	171	156	285	1,430	1,871	6,299	ש"ח	משפחה עלולים
	(%)	84.4	100.0	2.1	1.9	3.4	17.1	22.4	75.5	(%)	משפחה עלולים
Single-parent family	NIS	7,074	8,229	367	526	211	1,814	2,551	5,308	ש"ח	משפחה חד-
	(%)	86.0	100.0	4.5	6.4	2.6	22.0	31.0	64.5	(%)	חורית
Family with children	NIS	9,917	12,781	344	180	169	1,179	1,529	10,895	ש"ח	משפחה עם
	(%)	77.6	100.0	2.7	1.4	1.3	9.2	12.0	85.2	(%)	ילדים
Family with 1-3 children	NIS	10,197	13,285	376	187	147	927	1,260	11,637	ש"ח	משפחה עם 1-
	(%)	76.8	100.0	2.8	1.4	1.1	7.0	9.5	87.6	(%)	ילדים 3
Family with 4 or more children	NIS	8,531	10,284	187	147	281	2,429	2,857	7,222	ש"ח	משפחה עם 4
	(%)	82.9	100.0	1.8	1.4	2.7	23.6	27.8	70.2	(%)	ילדים ויותר

\* Prices from mid-period of Income Survey 2003, for population including East Jerusalem residents.

\* מחירי אמצעי תקופת סקר הכנסות 2003, לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים.

לוח מס' 20: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2003

Table 20: The Effect of Transfer Payments and Direct Taxes on Inequality of Income Distribution Among Working Families (percentage), 2003

Decile*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)** Share of each decile in total income (%)**			עשירון*
	הכנסה פנויה Disposable income	הכנסה לפני מס Income before tax	הכנסה כלכלית Market income	
Lower	2.8	2.4	1.4	תחתון
2	4.3	3.6	2.7	2
3	5.4	4.7	4.0	3
4	6.6	5.8	5.3	4
5	7.9	7.1	6.8	5
6	9.3	8.5	8.4	6
7	10.9	10.2	10.4	7
8	12.7	12.3	12.7	8
9	15.2	16.0	16.8	9
Upper	24.7	29.5	31.7	עליון
Ratio of upper to lower quintile income				היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
	5.6	7.6	11.8	
Gini index***	0.3326	0.3920	0.4417	מדד גיני***
% of decrease in Gini index	24.7	11.3		% הירידה במדד גיני

\* The families in each column were graded by the income level appropriate for standard person. Every decile includes 10% of the persons in the population.

\*\* In terms of income per standard person.

\*\*\* The Gini index for inequality in income distribution was calculated on the base of individual observations, and not on the base of deciles.

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

\*\* במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

\*\*\* מדד גיני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח מס' 21: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2002

Table 21: The Effect of Transfer Payments and Direct Taxes on Inequality of Income Distribution Among Working Families (percentage), 2002

Decile*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)** Share of each decile in total income (%)**			עשירון*
	הכנסה פנויה Disposable income	הכנסה לפני מס Income before tax	הכנסה כלכלית Market income	
Lower	2.8	2.3	1.3	תחתון
2	4.3	3.6	2.7	2
3	5.5	4.7	3.9	3
4	6.6	5.8	5.2	4
5	7.8	6.9	6.6	5
6	9.1	8.2	8.2	6
7	10.6	9.9	10.0	7
8	12.6	12.2	12.6	8
9	15.3	15.9	16.8	9
Upper	25.4	30.6	32.6	עליון
Ratio of upper to lower quintile income	5.7	7.9	12.4	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
Gini index***	0.3364	0.4019	0.4514	מדד גיני***
% of decrease in Gini index	25.5	11.0		% הירידה במדד גיני

\* See notes to Table 20.

\* ראה הערות ללוח מס' 20.

לוח מס' 22: ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון, 2002-2003 (כלל האוכלוסייה) לחודש

במחירי 2003

Table 22: Average Monthly Income per Family, by Decile, 2002-2003 (total population) in 2003 prices

Decile*	לאחר תשלומי העברה ומיסים After transfer payments and direct taxes			לפני תשלומי העברה ומיסים Before transfer payments and direct taxes			עשירון*
	שינוי ריאלי Real change	2003	2002	שינוי ריאלי Real change	2003	2002	
Lower	-2.8	2,120	2,180	-	-	-	תחתון
2	-0.3	3,560	3,570	27.3	560	440	2
3	-3.8	4,050	4,210	1.4	2,950	2,910	3
4	-2.2	5,280	5,400	-1.8	4,310	4,390	4
5	-0.8	6,470	6,520	-0.2	6,070	6,080	5
6	-0.5	7,870	7,910	1.0	7,960	7,880	6
7	1.9	9,300	9,130	-2.8	9,890	10,180	7
8	-1.3	10,740	10,880	-2.5	12,660	12,990	8
9	-1.5	12,870	13,060	-6.8	16,380	17,570	9
Upper	-3.7	19,020	19,750	-6.6	30,080	32,190	עליון
Total	-0.9	8,720	8,800	-3.1	9,390	9,690	סך הכול

\* The families were scaled according to appropriate income per standard person, in order to determine the deciles. Each decile constitutes 10% of all persons in the population. Every family was given an equal weight in the calculation of the average income in each decile.

\* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה. בחישוב ההכנסה הממוצעת בכל עשירון ניתן משקל שווה לכל משפחה.



לוח מס' 23: תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה והמיסים  
הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2003-1979

Table 23: Incidence of Poverty in All Families, Before and After Transfer Payments and Direct Taxes (percentages), 1979-2003

Year	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	שנה
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
1979	38.4	41.1	17.2	16.4	27.9	1979
1980	44.1	50.6	15.7	13.9	28.1	1980
1981	45.4	50.8	15.7	14.2	28.8	1981
1982	64.0	69.5	10.8	9.1	29.8	1982
1983	57.7	62.4	12.5	11.1	29.5	1983
1984	52.5	58.0	14.6	12.9	30.7	1984
1985	63.5	67.1	11.4	10.3	31.3	1985
1988	56.0	59.2	14.3	13.3	32.6	1988
1989	61.2	64.5	12.8	11.7	33.0	1989
1990	58.2	60.9	14.3	13.4	34.3	1990
1991	57.5	59.5	14.9	14.2	35.1	1991
1992	50.4	52.7	17.2	16.4	34.7	1992
1993	51.7	53.8	16.7	16.0	34.6	1993
1994	47.2	48.5	18.0	17.6	34.2	1994
1995	50.1	56.4	16.8	14.7	33.7	1995
1996	53.3	60.4	16.0	13.6	34.3	1996
1997	52.7	60.5	16.2	13.6	34.3	1997
1997*	44.6	53.4	17.7	14.9	32.0	*1997
1997**	44.6	53.2	17.5	14.8	31.6	**1997
1998*	46.6	56.4	17.5	14.3	32.8	*1998
1998**	46.1	55.7	17.4	14.3	32.3	**1998
1999*	44.1	53.1	18.0	15.1	32.2	*1999
1999**	44.2	52.7	17.8	15.1	31.9	**1999
2000**	45.3	54.3	17.6	14.7	32.2	**2000
2001*	47.2	57.0	17.7	14.3	33.7	**2001
2002**	47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	**2002
2002*	46.6	57.2	18.1	14.5	33.9	*2002
2003**	42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	**2003
2003*	43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	*2003

\* New sample, including East Jerusalem.

\*\* New sample, not including East Jerusalem.

\* מדגם חדש, כולל מזרח ירושלים.

\*\* מדגם חדש, לא כולל מזרח ירושלים.

לוח מס' 24: מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי ההעברה ולאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, 1979-2003

Table 24: Gini Index for Inequality in Income Distribution Among Families, Before Transfer Payments and After Transfer Payments and Direct Taxes, 1979-2003

Year	אחוז הירידה Percentage of decrease		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים After transfer payments and direct taxes	לאחר תשלומי העברה בלבד After transfer payments only	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים Before transfer payments and direct taxes	שנה
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים from transfer payments and direct taxes	הנובעת מתשלומי העברה בלבד from transfer payments only				
1979	26.3	15.2	0.3181	0.3662	0.4318	1979
1980	25.3	14.9	0.3239	0.3690	0.4337	1980
1981	27.4	15.4	0.3185	0.3716	0.4390	1981
1982	29.7	17.3	0.3122	0.3673	0.4441	1982
1983	31.6	17.9	0.3005	0.3604	0.4392	1983
1984	30.8	15.8	0.3267	0.3979	0.4723	1984
1985	33.3	20.2	0.3119	0.3733	0.4678	1985
1988	29.6	19.1	0.3221	0.3699	0.4574	1988
1989	31.4	20.3	0.3252	0.3780	0.4741	1989
1990	32.0	21.7	0.3263	0.3756	0.4799	1990
1991	33.2	23.1	0.3272	0.3771	0.4901	1991
1992	31.9	21.1	0.3391	0.3926	0.4977	1992
1993	33.4	22.5	0.3290	0.3829	0.4940	1993
1994	31.4	20.4	0.3441	0.3994	0.5019	1994
1995	32.3	20.2	0.3365	0.3965	0.4971	1995
1996	33.7	22.0	0.3285	0.3868	0.4956	1996
1997	34.0	21.8	0.3332	0.3946	0.5045	1997
1997*	30.6	18.6	0.3531	0.4137	0.5085	*1997
1997**	30.9	18.8	0.3490	0.4100	0.5050	**1997
1998*	46.6	19.2	0.3523	0.4134	0.5119	*1998
1998**	31.6	19.5	0.3470	0.4080	0.5070	**1998
1999*	44.1	18.4	0.3593	0.4214	0.5167	*1999
1999**	30.7	18.6	0.3550	0.4170	0.5120	**1999
2000**	31.2	19.3	0.3500	0.4110	0.5090	**2000
2001*	32.4	25.9	0.3567	0.4196	0.5277	*2001
2002**	32.0	20.0	0.3616	0.4256	0.5320	**2002
2002*	31.5	19.7	0.3679	0.4312	0.5372	*2002
2003**	30.4	19.6	0.3629	0.4189	0.5213	**2003
2003*	30.0	19.3	0.3685	0.4241	0.5265	*2003

\* New sample, including East Jerusalem.

\*\* New sample, not including East Jerusalem.

\* מדגם חדש, כולל מזרח ירושלים.

\*\* מדגם חדש, לא כולל מזרח ירושלים.

לוח מס' 25: תחולת עוני לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות, לפי סולם שקילות של לוקסמבורג\*

Table 25: Poverty Rates, by Disposable Income, in Selected Countries, by LIS equivalence scale\*

	ראש משפחה קשיש Headed by elderly	ילדים Children	נפשות Persons	משפחות Families	
<b>2001-1999</b>					
Italy	15.4	15.8	11.9	12.2	איטליה
United Kingdom	20.9	12.1	10.4	12.8	אנגליה
United States	27.9	21.4	16.6	18.2	ארצות הברית
Germany	10.0	8.2	7.4	9.9	גרמניה
Netherlands	7.4	9.9	8.8	8.4	הולנד
Israel	25.0	18.4	15.9	17.0	ישראל
Luxembourg	4.4	8.9	5.9	5.7	לוקסמבורג
Norway	8.9	2.6	4.9	8.3	נורווגיה
Finland	6.2	1.8	3.6	6.0	פינלנד
Canada	6.2	13.1	10.2	12.2	קנדה
Sweden	6.3	2.8	5.2	8.2	שוודיה
<b>1995-1994</b>					
Italy	16.6	18.1	13.2	13.8	איטליה
United Kingdom	12.4	16.6	11.4	11.7	אנגליה
United States	24.1	24.3	17.7	18.5	ארצות הברית
Germany	10.6	8.3	7.2	9.6	גרמניה
Netherlands	5.5	7.1	7.4	8.2	הולנד
Israel	29.3	13.5	13.7	16.5	ישראל
Luxembourg	6.3	4.2	3.4	4.7	לוקסמבורג
Norway	11.6	3.0	5.3	9.2	נורווגיה
Finland	4.2	1.6	3.1	5.2	פינלנד
Canada	5.1	14.2	10.4	11.9	קנדה
Sweden	2.6	2.0	5.9	9.4	שוודיה
<b>1992-1991</b>					
Italy	18.7	12.7	9.6	10.7	איטליה
United Kingdom	21.7	16.3	12.6	14.7	אנגליה
United States	24.7	24.3	17.5	18.3	ארצות הברית
Germany	11.7	3.5	5.3	8.2	גרמניה
Netherlands	2.7	7.5	6.0	6.7	הולנד
Israel	22.2	12.2	10.7	12.6	ישראל
Luxembourg	10.0	3.0	3.1	4.7	לוקסמבורג
Norway	12.0	3.9	4.9	8.5	נורווגיה
Finland	13.2	1.9	4.5	7.9	פינלנד
Canada	9.4	16.2	11.7	13.5	קנדה
Sweden	5.7	2.5	5.7	8.7	שוודיה

\* From LIS data base, processed by the Research and Planning Administration of the NII.

\* עיבודי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מתוך מאגר הנתונים של לוקסמבורג.

לוח מס' 26 : תחולת עוני לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות, לפי סולם שקילות של ישראל  
 Table 26: Poverty Rates, by Disposable Income, in Selected Countries, by Israeli  
 equivalence scale

	ראש משפחה קשיש Headed by elderly	ילדים Children	נפשות Persons	משפחות Families	
<b>2001-1999</b>					
Italy	10.5	20.7	13.5	11.7	איטליה
United Kingdom	15.6	19.5	12.4	12.1	אנגליה
United States	23.4	26.5	18.4	17.8	ארצות הברית
Germany	6.7	11.1	7.6	8.7	גרמניה
Netherlands	3.9	13.2	9.8	8.2	הולנד
Israel	22.6	26.3	19.8	18.1	ישראל
Luxembourg	3.4	17.0	9.1	7.0	לוקסמבורג
Norway	1.8	4.0	4.2	5.8	נורווגיה
Finland	1.8	3.7	3.4	4.3	פינלנד
Canada	3.2	18.2	11.7	11.8	קנדה
Sweden	3.4	5.6	5.6	4.7	שוודיה
<b>1995-1994</b>					
Italy	9.8	22.5	14.7	12.9	איטליה
United Kingdom	7.9	23.2	13.3	11.3	אנגליה
United States	19.3	29.0	19.5	18.0	ארצות הברית
Germany	7.2	12.2	7.8	8.5	גרמניה
Netherlands	4.5	9.9	8.3	7.8	הולנד
Israel	25.8	21.2	17.3	17.0	ישראל
Luxembourg	2.8	9.0	5.0	4.5	לוקסמבורג
Norway	1.0	4.3	4.2	5.8	נורווגיה
Finland	1.2	2.2	2.5	3.5	פינלנד
Canada	2.5	17.6	11.2	11.1	קנדה
Sweden	1.8	3.3	5.9	8.8	שוודיה
<b>1992-1991</b>					
Italy	11.2	16.7	10.7	9.4	איטליה
United Kingdom	13.8	21.4	13.2	12.6	אנגליה
United States	19.3	29.1	19.3	17.8	ארצות הברית
Germany	9.0	7.2	6.2	7.7	גרמניה
Netherlands	2.3	9.8	6.4	6.2	הולנד
Israel	15.9	18.8	14.0	12.6	ישראל
Luxembourg	4.2	7.0	3.9	3.7	לוקסמבורג
Norway	2.0	5.2	3.9	5.2	נורווגיה
Finland	5.4	3.0	3.8	5.4	פינלנד
Canada	3.8	19.6	12.5	12.3	קנדה
Sweden	2.7	3.8	5.3	7.5	שוודיה

\* From LIS data base, processed by the Research and Planning Administration of the NII.

\* עיבודי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מתוך מאגר הנתונים של לוקסמבורג.

לוח מס' 27: מדד ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות, לפי סולם

שקילות של לוקסמבורג\*

Table 27: Gini Index for Disposable Income Distribution in Selected Countries, by LIS equivalence scale\*

2001-1999		
Italy	0.333	איטליה
United Kingdom	0.345	אנגליה
United States	0.368	ארצות הברית
Germany	0.264	גרמניה
Netherlands	0.248	הולנד
Israel	0.346	ישראל
Luxembourg	0.260	לוקסמבורג
Norway	0.251	נורווגיה
Finland	0.247	פינלנד
Canada	0.302	קנדה
Sweden	0.252	שוודיה
1995-1994		
Italy	0.338	איטליה
United Kingdom	0.344	אנגליה
United States	0.355	ארצות הברית
Germany	0.272	גרמניה
Netherlands	0.253	הולנד
Israel	0.336	ישראל
Luxembourg	0.235	לוקסמבורג
Norway	0.238	נורווגיה
Finland	0.217	פינלנד
Canada	0.248	קנדה
Sweden	0.221	שוודיה
1992-1991		
Italy	0.290	איטליה
United Kingdom	0.336	אנגליה
United States	0.336	ארצות הברית
Germany	0.257	גרמניה
Netherlands	0.266	הולנד
Israel	0.305	ישראל
Luxembourg	0.210	לוקסמבורג
Norway	0.231	נורווגיה
Finland	0.210	פינלנד
Canada	0.281	קנדה
Sweden	0.229	שוודיה

\* From LIS data base, processed by the Research and Planning Administration of the NII.

\* עיבודי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מתוך מאגר הנתונים של לוקסמבורג.