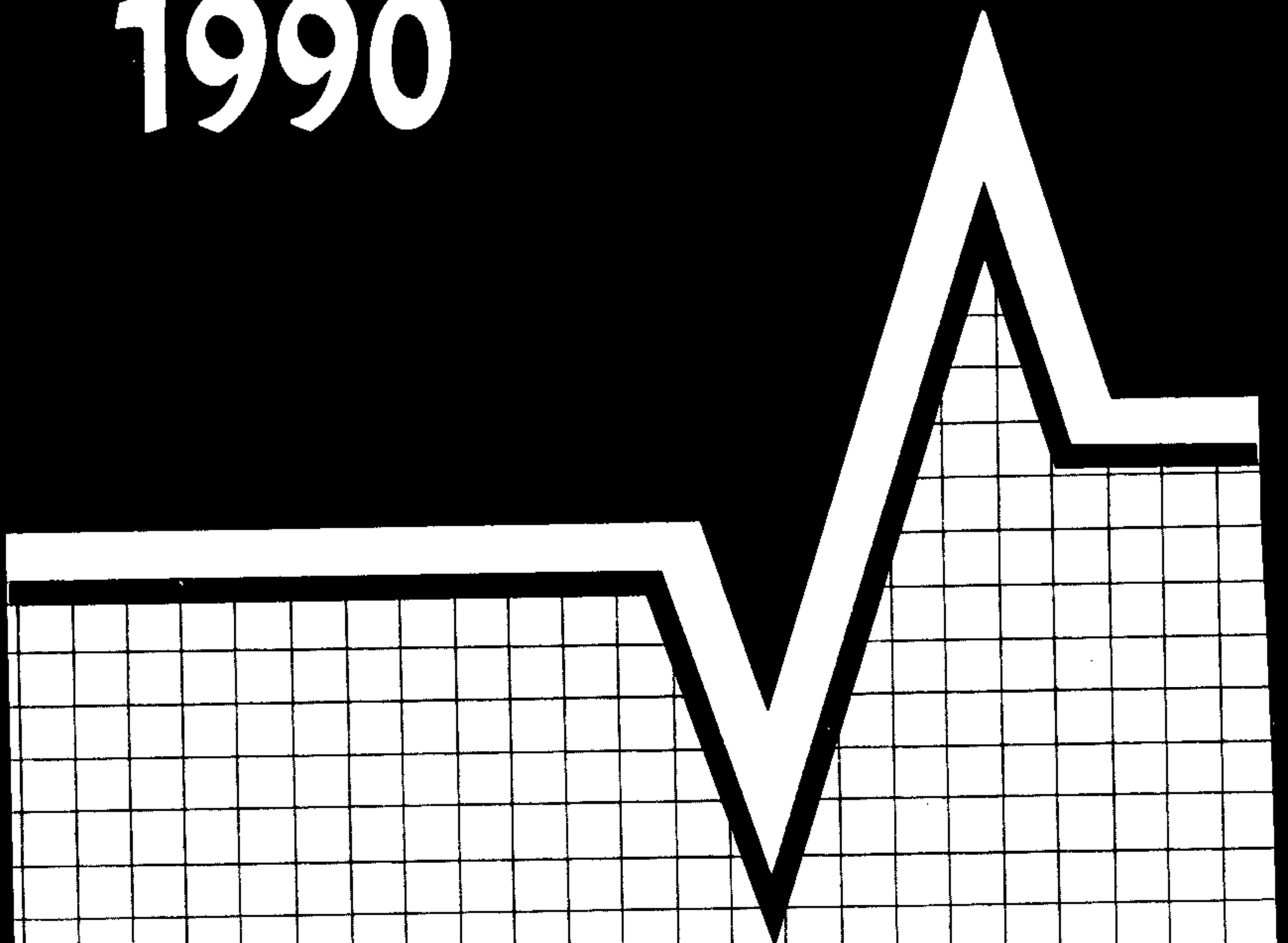


# סקירה שנתית 1990



המוסד לביטוח לאומי



# סקירה שנתית 1990

ריכזה וערכה  
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, טבת התשנ"ב

ISSN 0333-8649

## פ ת ח ד ב ר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי היוצאת לאור מאז 1980. כבכל שנה, יש בסקירה שני חלקים: החלק הראשון סוקר את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשימו דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת התקציב 1990/91 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה שלה הוענקו, בדרכי המימון ובשינויים תחיקתיים. חלקה השני של הסקירה, המוקדש בדרך כלל לתחומי פעולה ספציפיים של המוסד או לנושאי רווחה כלליים, עוסק הפעם בממדי העוני ובאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העירונית - השכירה והלא עובדת - ב-1990; בתחזית המפרטת את ההתפתחויות המשוערות בהיקף פעילותו של המוסד לביטוח הלאומי בחומש הקרוב, 1991-1995, במערכות הגמלאות והגבייה, כשבמוקד השלכותיה של העלייה הצפויה בשנים אלו; ובתיאור פעולות המוסד לביטוח לאומי לפיתוח שירותים לנכים. כמו כן, בסקירה זו מוצגת תמצית הפרסומים, דו"חות המחקר והסקרים של מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי שראו אור בשנים 1989-1990; ומופיע מפתח נושאי פרקיהן של כל הסקירות שיצאו עד כה לאור.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר סייעו להכנת הסקירה ולהבאתה לדפוס, במיוחד ללאה אחדות אשר ריכזה, עיבדה וערכה את התומר הרב ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציון עבודתם של דוד אלכסנדר גאליה - בהכנת תכניות המחשב לניתוח מגמות העוני, של שרה אזרד - בעריכת נספח הלוחות וכתרגום הפרק הראשון לאנגלית, של חיה רבין - בסיוע לעריכה הצורנית ושל אני כהן - בהדפסות החוזרות ונישנות של הסקירה.

י. תמיר

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1990/91. אלה הושפעו מטבע הדברים, לא רק מן ההתרחשויות הכלכליות - בעיקר הירידה בשכר הריאלי והימשכות מגמת ההתרחבות כממדי האבטלה - אלא גם מהגידול במספר מקבלי הגמלאות, שנבע מהגידול הטבעי של האוכלוסייה ומעלייתם לארץ של אלפי עולים חדשים.

ההאטה בקצב גידולו של היקף תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי, שהחלה ב-1989, נמשכה גם ב-1990. בשנה זו שיעור גידול תשלומי הגמלאות היה הנמוך ביותר שנצפה מאז 1985 - כ-4.2% (לעומת 4.6% ב-1989 וכ-10% ב-1988). בדומה לשנים האחרונות, גם ב-1990 נשמרה במידה רבה רמת תייהם היחסית של מקבלי הגמלאות. אולם כתוצאה משחיקת השכר הריאלי במשק נשחק גם כוח הקנייה של הקצבאות, שמרביתן צמודות לשכר הממוצע במשק או לשכרו של מקבל הגמלה קודם לקבלתה. לפיכך, העלייה הריאלית בהיקף תשלומי הגמלאות משקפת אך ורק את גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים - למעט המקבלים קצבות ילדים בענף ילדים.

הממצאים בעניין ממדי העוני ודפוסי התחלקות ההכנסות, ב-1990 מעידים, שקצבות הביטוח הלאומי ששמרו על רמתן היחסית וכן הכנסת סף המס ושכר המינימום, שרמתן היחסית אף עלתה, מילאו תפקיד מרכזי בצמצום העוני והפערים הכלכליים. אולם לא היה בהם כדי למנוע גידול מסוים כממדי העוני וכפערים הכלכליים, שככל הנראה, נגרמו בעקבות התרחבות ממדי האבטלה. ב-1990 המשפחות, שראשיהן לא עבדו ושארף לא היו קשישים שפרשו מעבודה, מנו קצת יותר ממחצית מכלל המשפחות העניות באוכלוסייה. עם זאת אין ספק, שבלא תרומתן של מערכות הביטוח הלאומי - ביטוח אבטלה

ומערכת הכטחת הכנסה המכטיחות הכנסה למחוסרי תעסוקה, היינו עדים ב-1990 להעמקה גדולה יותר של העוני.

העלייה בממדי העוני ציינה את כל טיפוסי המשפחה, אך בעיקר את המשפחות עם ילדים. ב-1990 22.3% מכלל הילדים באוכלוסייה חיו במשפחות שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום העוני בקרב משפחות עם ילדים ב-1990 נשארה נמוכה, יחסית, כ-30% בלבד.

כצד השפעת האבטלה על ממדי העוני בקרב המשפחות עם ילדים, גם החלטת הממשלה להעניק את קצבת הילד השני (לא רק את קצבת הילד הראשון) למשפחות הקטנות לפי מבחן הכנסות החלישה את תרומת מערך קצבות הילדים לשיפור מצבן הכלכלי של המשפחות הקטנות. לכאורה, כל המשפחות הקטנות העניות זכאיות להחזר קצבת ילד ראשון ושני, אך חלק מהן אינו ממצה את זכותו לקבלת החזר. גם מקץ שש שנות מדיניות זו שיעור המיצוי ב-1990 נשאר נמוך, ורק כשני שלישים מהמשפחות השכירות הזכאיות אכן קיבלו בפועל את קצבת הילדים.

על רקע מגמות אלו פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית בקריאה להמשיך לשקוד על שמירת רמת הקצבאות, כדי להבטיח שגם בעתיד יישאר רובה המכריע של האוכלוסייה מעוטת הכנסה מחוץ למעגל העוני. בראשית שנת התקציב 1990 החליט משרד האוצר באורח חד-צדדי לבטל את ההסכמים בינו לבין המוסד לביטוח לאומי בדבר שיטות העדכון המשופרות של קצבות הזיקנה והשאיירים ושל הקצבאות למעוטי הכנסה. לאור המגמות שהסתמנו ב-1991 - הימשכות שחיקתו של השכר הריאלי כמשק והימשכות השחיקה בכוח הקנייה של הקצבאות, יש לעשות את כל המאמצים כדי לחזור לשיטות העדכון המשופרות ולמצוא דרך אשר תפחית, ככל האפשר, את הפגיעה ברמת החיים של הקבוצות החלשות. במקביל, המוסד לביטוח לאומי יגביר את מאמציו וינקוט בכל האמצעים המחקריים והאדמניסטרטיביים העומדים לרשותו כדי להגדיל את מיצוי החזר קצבות הילד הראשון והשני מן המעכידים למשפחות השכירות הקטנות.

לניוכח התרחבות ממדי האבטלה במשק גוברת חשיבות של אמצעי המדיניות הננקטים על ידי הממשלה ליצור מקומות תעסוקה במשק. המוסד לביטוח לאומי מסייע למדיניות זו לא רק במסגרת פרויקטים מיוחדים, שמטרתם לשלב מתוסרי תעסוקה במקומות עבודה, אלא הוא סוף נרתם לביצוע המדיניות של מתן תמריץ למעסיקים המגדילים את מספר המועסקים במפעליהם.

המוסד לביטוח לאומי הרחיב בשנים האחרונות גם את היקף פעילותו בעידוד וכפיתוח שירותים כתחום הרווחה, בשיתוף הגורמים השונים בקהילה. המוסד, אשר לו היכרות ענפה עם אוכלוסיית הנכים המטופלת בסניפיו, ער לצרכיה הנרחבים של אוכלוסייה זו, ובאמצעות "הקרן לפיתוח שירותים לנכים" הוא מסייע למימון פעולות המיועדות לפתח שירותים חדשניים לטובת הנכה ולהרחיב שירותים קיימים. בשנים האחרונות סייע המוסד בשיתוף גורמים נוספים הפועלים בקהילה למען רווחת הנכים, לפיתוח תוכניות חדשות לתעסוקה מוגנת לנכים, להקמת מרכזים קהילתיים ושירותי טיפול מקצועיים לקידום ילדים נכים ולפיתוח דיור מוגן בקהילה.

בשלהי שנת 1989 נפתחו שערי ברית המועצות ליציאת המוני יהודים לישראל. לפי התחזיות מספר העולים צפוי להתעצם ולהגיע לכמיליון נפש בארבע השנים הקרובות. לעלייה זו השלכות מרתיקות לכת על מרבית תחומי המשק, וכמובן גם על הביטוח הסוציאלי. בהיותו המכשיר המרכזי במערכת הרווחה להבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי נערך לטיפול בזכויותיהם של העולים. ב-1990 גל העלייה הגדול בא לידי ביטוי במערכת קצבות הזיקנה והשאירים ובמערכת הילדים, שהן שתי המערכות העיקריות המקנות זכויות לעולים חדשים מיד עם עלייתם ארצה. ההשפעות התפעוליות והתקציביות, שיש לעלייה על הביטוח הלאומי, תגברנה בעתיד לא רק עקב הגידול הצפוי במספר העולים אלא גם בגלל הבשלת זכויותיהם למערכות האחרות של הביטוח הלאומי.

כדי לאפשר למערך הביטוח הלאומי להיערך, מנעוד יום, לטיפול נאות בצרכיה הצפויים של האוכלוסייה הישראלית, לרבות העולים החדשים שבה, הוכנה במוסד לביטוח לאומי תחזית המפרטת את ההתפתחויות המשוערות

בהיקף פעילות של הביטוח הלאומי בחומש הקרוב. כצד הגידול הטבעי החזוי עד שנת 1995 במספר מקבלי הקצבאות מהאוכלוסייה הוותיקה, יצטרפו למעגל מקבלי קצבות הביטוח הלאומי כ-100 אלף עולים קשישים שיקבלו קצבת זיקנה או שאירים, כ-10 אלף קשישים שיהיו זכאים לגמלת סיעוד, כ-165 אלף משפחות שיקבלו קצבת ילדים וכ-80 אלף עולים שיקבלו קצבת אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה. על מנת לתת מענה הולם לגידול צורכי האוכלוסייה שוקד המוסד לביטוח לאומי כימים אלה על פיתוח המערכות הממוכנות ועל הרחבתן. במקביל, הוקמה במוסד מחלקה לביקורת ניכויים, שמתפקידה לערוך ביקורות אצל המעבידים ולוודא שדמי הביטוח אכן משולמים על פי כללי החוק. זאת - על מנת להעמיק את הגבייה מן הציבור.

התרחבות פעילותו של המוסד לביטוח הלאומי הצפויה בעתיד תטיל עומס רב על כוח האדם הקיים במוסד, והיא מחייבת אותו להיערך כראוי למתן שירותים נאותים לציבור ברמה ובאיכות.

מרדכי צפורי-הנדין  
המנהל הכללי

## תוכן העניינים

### עמוד

#### פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1990 1 - 30

- א. מבוא
- ב. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1990
- ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1990
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1990
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

(תרגום הפרק לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

#### פרק 2 - ממדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1990 31 - 76

- א. מבוא
- ב. הגדרת העוני ומדידתו
- ג. התפתחות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
- ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה
- ה. רמת העוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
- ו. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשיות
- ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב משפחות עם ילדים
- ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- ט. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-קשישה שאינה עובדת
- י. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני
- יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

#### פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1990 77 - 153

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



**עמוד**

173 - 155

**פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת**

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

208 - 175

**פרק 5 - הביטוח הלאומי בתומש הקרוב (1991-1995): תחזית תשלומי הגמלאות והתקבולים**

- א. מבוא
- ב. עיקרי ההנחות היסוד המרכזיות
- ג. ממצאים עיקריים
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים: 1995-1990
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

228 - 209

**פרק 6 - פעולות פיתוח שירותים לנכים בקהילה**

- א. מבוא
- ב. מדיניות הקרן
- ג. דרכי העבודה
- ד. אוכלוסיות היעד
- ה. היקף פעילות הקרן
- ו. דיוור מוגן בקהילה

229

**נספח פרסומים**

241

**מפתח מצבטר של פרקי הסקירות השנתיות 1989-1980**

257

**נספח לוחות**

## **פרק 1**

**מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1990**

**לאה אחדות**

שנת 1990 עמדה בסימן העלייה הגדולה לישראל, שהטביעה את חותמה על מרבית תחומי המשק - שיכון, חינוך, תעסוקה, בריאות, וכמובן גם על פעילותה של מערכת הביטוח הלאומי. במהלך 1990 עלו לישראל כ-200 אלף עולים שחלקם - בעיקר הקשישים והילדים - היו זכאים לגמלאות המוסד לביטוח לאומי מיד עם עלייתם ארצה.

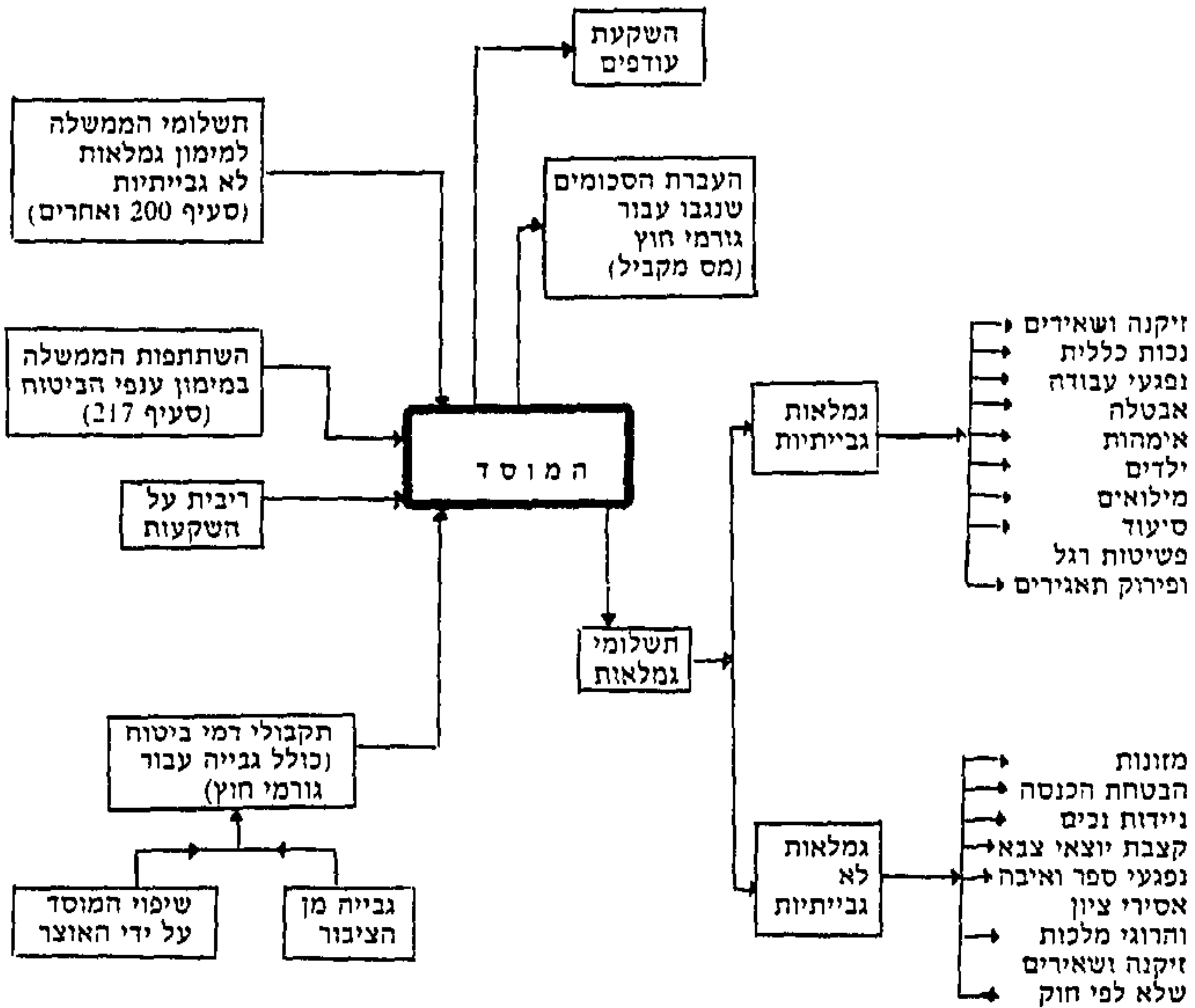
תשלומי המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-1990 בכ-9 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 4.2%; זאת - לעומת 4.6% ב-1989 וכ-10% ב-1988. זהו שיעור גידול הנמוך ביותר שנצפה בתשלומי גמלאות הביטוח הלאומי מאז 1985, והוא בולט במיוחד על רקע העלייה הגדולה. בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) מעלה כי - בדומה ל-1989 גם ב-1990 היו תשלומי הגמלאות כ-8.3% מהתוצר הלאומי הגולמי. תשלומי הגמלאות הכספיות כחלק מן ההוצאה לשירותים חברתיים של הממשלה - הכוללת נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד גם את ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון ושירותי הרווחה האישיים - ירד לראשונה מאז ראשית שנות השמונים מרמה של כ-45%-46% בשנים 1986-1989 לכ-41% ב-1990.

העלייה הריאלית המתונה, יחסית, שחלה ב-1990 בהיקף תשלומי הגמלאות נבעה כמעט כולה מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים - למעט מקבלי קצבות ילדים בענף הילדים ומקבלי דמי פגיעה בענף נפגעי עבודה, שכן ב-1990 ירדה רמתן הריאלית של מרבית הגמלאות

---

1. מקור הנתונים: פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. הנתונים מתייחסים להוצאה הממשלתית בחקציב הרגיל, ללא חקציב הפיתוח.

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



המוענקות על ידי המוסד לביטוח הלאומי. קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ירדו ריאלית בשיעור בן כ-1.5%, ואילו רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (קשישים, שאירים, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות והנתמכים הנמנים על האוכלוסייה השירותית) ירדה ריאלית בשיעור בן כ-4.7%. סכום דמי האבטלה ודמי הפגיעה הממוצעים ליום ירדו בשיעורים ריאליים גבוהים יותר: 9%-10%. הירידה הריאלית שנצפתה ברמת הגמלאות נובעת בעיקר מירידת השכר הממוצע הריאלי כמשק (ב-3.5%) - אליו צמודות הגמלאות המשולמות על ידי מרבית ענפי הביטוח המרכזיים - ומן השינויים שחלו ב-1990 בשיטות עדכון של קצבות הזיקנה והשאיירים, של רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ושל דמי אבטלה.

הגידול הבולט ביותר במספר המקבלים חל בענף הזיקנה והשאיירים - 5% לעומת כ-2% בשנים 1987-1989, זאת - היות שבמהלך שנת 1990 הצטרפו כ-23 אלף משפחות קשישות מן העולים החדשים למעגל המקבלים קצבות זיקנה והשאיירים. הימשכות מגמת העלייה כממדי האבטלה במשק, שאומנם היתה מתונה יחסית לזו של 1989, גרמה לעלייה בת כ-19% במספר המקבלים דמי אבטלה במוצע לחודש ולעלייה בת כ-14% במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. כמו כן, ב-1990 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שקיבלו גמלת סיעוד, בשיעור בן כ-2.7%. לעומת זאת, בענף הילדים הסתמנה התפתחות הפוכה. ב-1990 מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ירד בכ-2%. זאת - על אף הצטרפותם של כ-40 אלף משפחות עולים שבהן חיים כ-65 אלף ילדים - לאוכלוסיית מקבלי קצבות הילדים. התפתחות זו נובעת מהרחבת מבחן ההכנסות והחלתו על משפחות קטנות כתנאי זכאות גם לקבלת קצבת הילד השני.

בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה עלייה ריאלית בת כ-4%, ואילו בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי המדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן, נרשמה עלייה ריאלית גבוהה במקצת, בשיעור בן 4.6%. ב-1990 חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות נשאר פחות או יותר כפי שהיה ב-1989, 84.2%.

לוח מס. 1: התפתחות השלמות במלאות הביטוח הלאומי, 1980-1990

שנת	סה"כ	התשלומים	זיקנה ושארים**	כללית	נפגעי עבודה ופועלות ספר ואיבה	אימהות ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מילואים	הבטחת הכנסה	סייעוד ואחר
1980	11.0	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	-
1981	15.7	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	-	-
1982	9.1	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	-	-
1983	-4.9	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	-22.5	-22.8	9.6	-
1984	3.2	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	-
1985	4.9	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	-
1986	12.5	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	-
1987	6.8	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	-
1988	9.7	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	-
1989	4.6	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	-
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9

מיליוני ש"ח (מתירי 1990)

250.4 258.1 995.6 555.6 1,669.6 453.3 570.9 887.9 3,368.4 9,009.7 1990

אחוז הגידול (היראלי) מאז השנה הקודמת

1980	11.0	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	-
1981	15.7	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	-	-
1982	9.1	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	-	-
1983	-4.9	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	-22.5	-22.8	9.6	-
1984	3.2	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	-
1985	4.9	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	-
1986	12.5	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	-
1987	6.8	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	-
1988	9.7	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	-
1989	4.6	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	-
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9

\* גמלאות, כולל הוצאות טיפול.

\*\* כולל תשלומים עבור האלמאן הבוסה.

לוח מס. 2: תשלומי גמלאות ותקבולי דמי ביטוח (אחוז מהתל"ג),  
1990-1980

שנה	תשלומי גמלאות (אחוז מהתל"ג)		גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	תקבולי דמי הביטוח (אחוז מהתל"ג)		גבייה לענפי הביטוח הלאומי מסך כל תקבולי דמי הביטוח				
	כלל הגמלאות	גמלאות גבייתיות		סך כל התקבולים	גבייה לענפי הביטוח					
			1980				1981	1982	1983	1984
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1				
1981	7.08	5.85	82.7	7.66	5.83	76.1				
1982	7.59	6.29	83.2	7.07	5.22	74.3				
1983	7.19	5.84	81.1	6.66	4.88	73.2				
1984	7.04	5.75	81.7	6.51	4.68	71.9				
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7				
1986	8.00	6.35	79.4	8.05	5.37	66.8				
1987	7.84	6.48	82.7	7.73	5.60	72.5				
1988	8.15	6.81	83.6	7.95	5.80	72.3				
1989	8.25	6.95	84.2	7.55	5.50	72.9				
*1990	8.28	6.98	84.2	7.15	5.23	71.5				

\* אומדן.

המימון לתשלומי הגמלאות של המוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (הנגבים ישירות מן הציבור ודמי ביטוח, שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים מאז 1986, עת שיעורי דמי הביטוח המוטלים עליהם הופחתו), השתתפות הממשלה במימון ענפי ביטוח (לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח

הלאומי, הסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות המוסד.

מקור המימון העיקרי של ענפי הביטוח הלאומי הוא דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים ומהמשלה. ב-1990 תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח ירדו ריאלית כשיעור בן 1.2% עקב ירידת השכר הריאלי במשק. חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון ירד מ-59.3% ב-1989 ל-56.6% ב-1990. חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח ירד מ-16.6% ב-1989 ל-13.4% ב-1990, ואילו סכום ההשתתפות של המשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק נשאר בלא שינוי - 14.3%. ב-1990 היו התקבולים מריבית 15.6% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי. זאת לעומת 9.5% ב-1989. עלייה בולטת זו בחלקם של תקבולי הריבית בכלל התקבולים ב-1990 היא חד פעמית וטכנית במהותה. היא נובעת מן העובדה שתקבולי ריבית שהגיעו למוסד עבור שנת 1989 נזקפו לחשבון תקציב שנת 1990.

נוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח, המוסד גובה את המס המקביל עבור קופות התולים. גם סכום המס המקביל שגבה המוסד ירד ריאלית (בכ-2.5%), וחלקה של גבייה זו בכלל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (עבור ענפי הביטוח ועבור גורמי חוץ) ירד במעט והגיע ל-26.8%. סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח ירד ריאלית כשיעור בן 1.6%, והגיע ל-7.15% מאומדן התל"ג לשנת 1990. זאת לעומת 7.55% ב-1989.

### ב. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1990

באפריל 1990 החליט משרד האוצר לבטל באורח חד-צדדי את ההסכמים שהיו בינו לבין המוסד לביטוח לאומי בדבר שיטת עדכון של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הכנסת המינימום לקיום המובטחת לקשישים, שאירים, נכים, לנשים הזכאיות לדמי מזונות ולאוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. מאז 1984 ועד למועד זה, אומדן השכר הממוצע לצורך חישוב קצבאות אלו התבסס על שיטה משופרת יותר מזו הקבועה בחוק. בשיטה המשופרת באים לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר ששולמו לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר ששולמו במגזר העסקי מכוח הסכם



קיבוצי<sup>2</sup>. כמו כן נקבעה "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע בפועל (לדוגמא 15% מהשכר הממוצע בפועל לקשיש יחיד), וניתנה הוראה שלפיה ישולמו למקבלי קצבה הפרשים אם בתום השנה יתברר בדיעבד שהקצבה ששולמה על פי אומדן השכר הממוצע היתה נמוכה מהרצפה שנקבעה. כמו כן, עד לאפריל 1990 הגמלאות להבטחת הכנסה עודכנו על פי השיטה שנקבעה באפריל 1987, בהסכם עם האוצר שלפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תהיה קטנה משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בחודש חישובו אומדן של השכר הממוצע על פי השיטה המשופרת ועדכנו את הקצבה רק כאשר שיעורה היה נמוך מזה הקבוע בחוק (לדוגמא, 25% מהשכר הממוצע ליחיד). מאז אפריל 1990 מעודכנות הקצבות על פי השיטה הקבועה בחוק; אומדן השכר הממוצע מתבסס על ממוצע פשוט של השכר בשלושת החודשים האחרונים שעליהם יש ללשכה נתונים, הרצפה לקצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות בטלה, ומועדי העדכון הם בראשית השנה (ינואר) וככל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים כמשק.

במהלך שנת 1990 נעשו מאמצים רבים לעגן בחוק את ההסכמים בדבר שיטות העדכון המשופרות, ובשלב מסוים אף נתקבלה הסכמת האוצר ומועצת המוסד לכך. אולם עם הגשת הצעת תיקון החוק לממשלה נסוג בו האוצר מהסכמתו. עם זאת, מאז אוגוסט 1991 - בתוקף הסכם עם האוצר - לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע נפרסים רכיבי שכר חד פעמיים (כגון מענקים בגין ביגוד והבראה בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר בסוף השנה) על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע שכולל את חלקם היחסי של התשלומים החריגים מונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות וכן גם בתשלומי מקדמות זמי הביטוח ובתשלומי שכר הצמודים לשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. שינוי זה בשיטת חישוב השכר הממוצע כלול בהצעת תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שכבר הועברה למשרדי הממשלה.

---

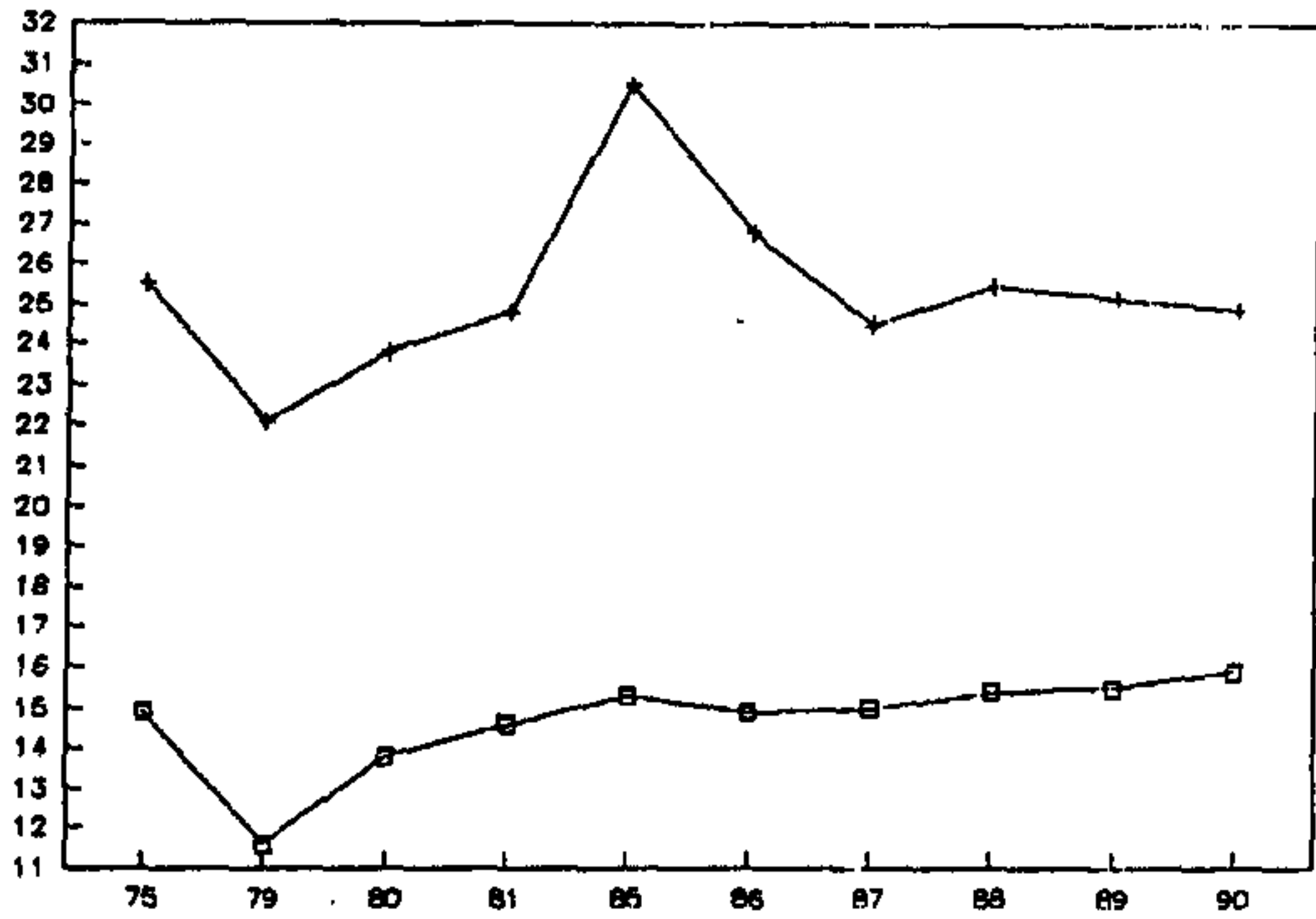
2. מאז דצמבר 1984 ועד לאפריל 1990 אומדן השכר הממוצע לצורך חישוב הקצבות לא התבסס על ממוצע פשוט של השכר ששולם בפועל בשלושת החודשים האחרונים שעליהם יש ללשכה נתונים, אלא שכל פיצוי כלשונו בחוק (בעיקר תוספת יוקר) וכל תוספת שכר בסקטור העסקי הניתנת באחד משלושת חודשים אלה נזקפו גם לחשבון החודשים הקודמים (הכלולים בבסיס החישוב), ולא רק לחשבון החודש הספציפי שבו ניתנה התוספת.

לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המיינימום המובטחת, (מחיריים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע\*), 1975-1990

שנה	קצבות זיקנה ושאיירים				רמת הכנסת המיינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש ושאיירים	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים יחידים	קשיש, אלמן/ה, נכה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחידים
	אתחיל 1985 הממוצע למשורת שכיר	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)	אתחיל 1985 מחירי (ש"ח)
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1979	88.2	11.6	142.5	18.8	167.0	22.1	305.3	40.3
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1981	122.1	14.6	236.6	28.4	208.6	24.8	421.4	49.8
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1986	129.5	14.9	250.7	28.8	233.7	26.8	474.6	54.4
1987	143.5	15.0	278.3	29.1	234.6	24.5	475.4	49.7
1988	151.0	15.4	292.6	29.8	250.8	25.5	504.2	51.3
1989	151.2	15.5	292.8	30.0	245.6	25.2	495.4	50.8
1990	149.0	15.9	288.4	30.7	234.1	24.9	474.4	50.5

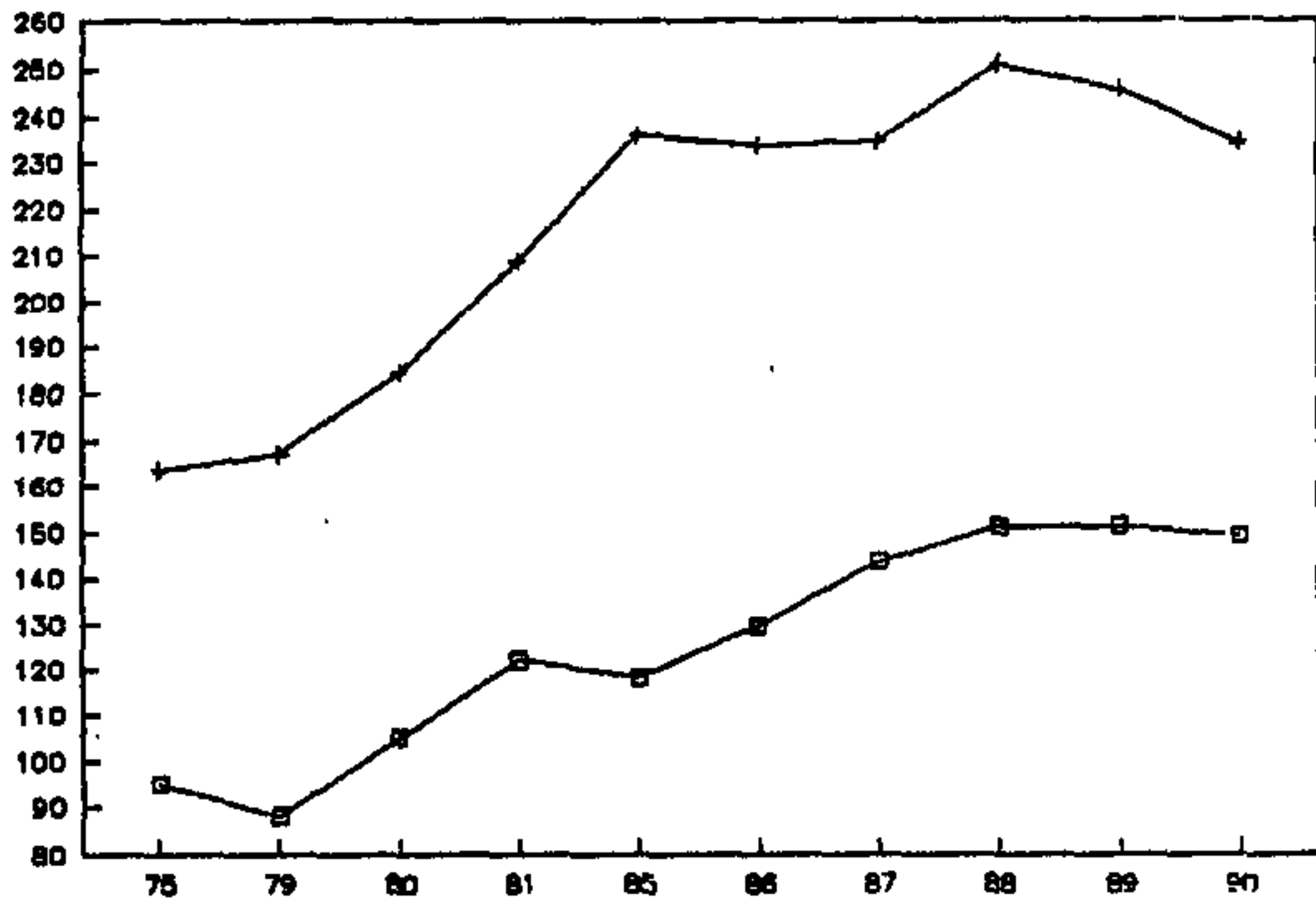
\* מאגר המידע למשרד שג"ר, כפי שמוסד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים מס. 2: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, כאחוז מהשכר הממוצע, 1990-1985



עם השלמה + לפי חוק □

תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, במחירים קבועים, 1990-1975



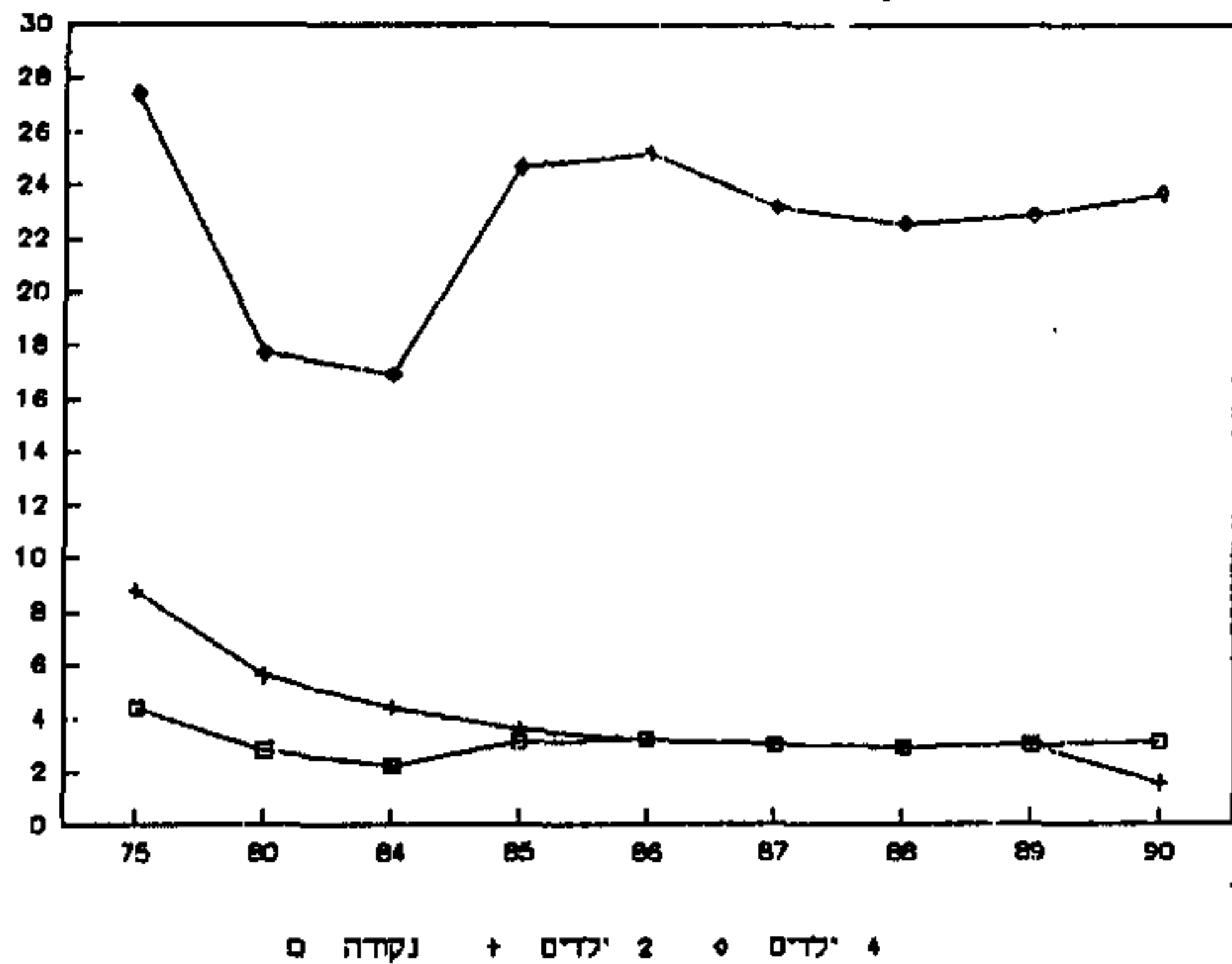
עם השלמה + לפי חוק □

לוח מס. 4: ערכי הממוצע של נקודות קצנה ושל קצנות היילדים, לפי מספר היילדים (כולל קצנת יוצאי צנא), 1975-1990

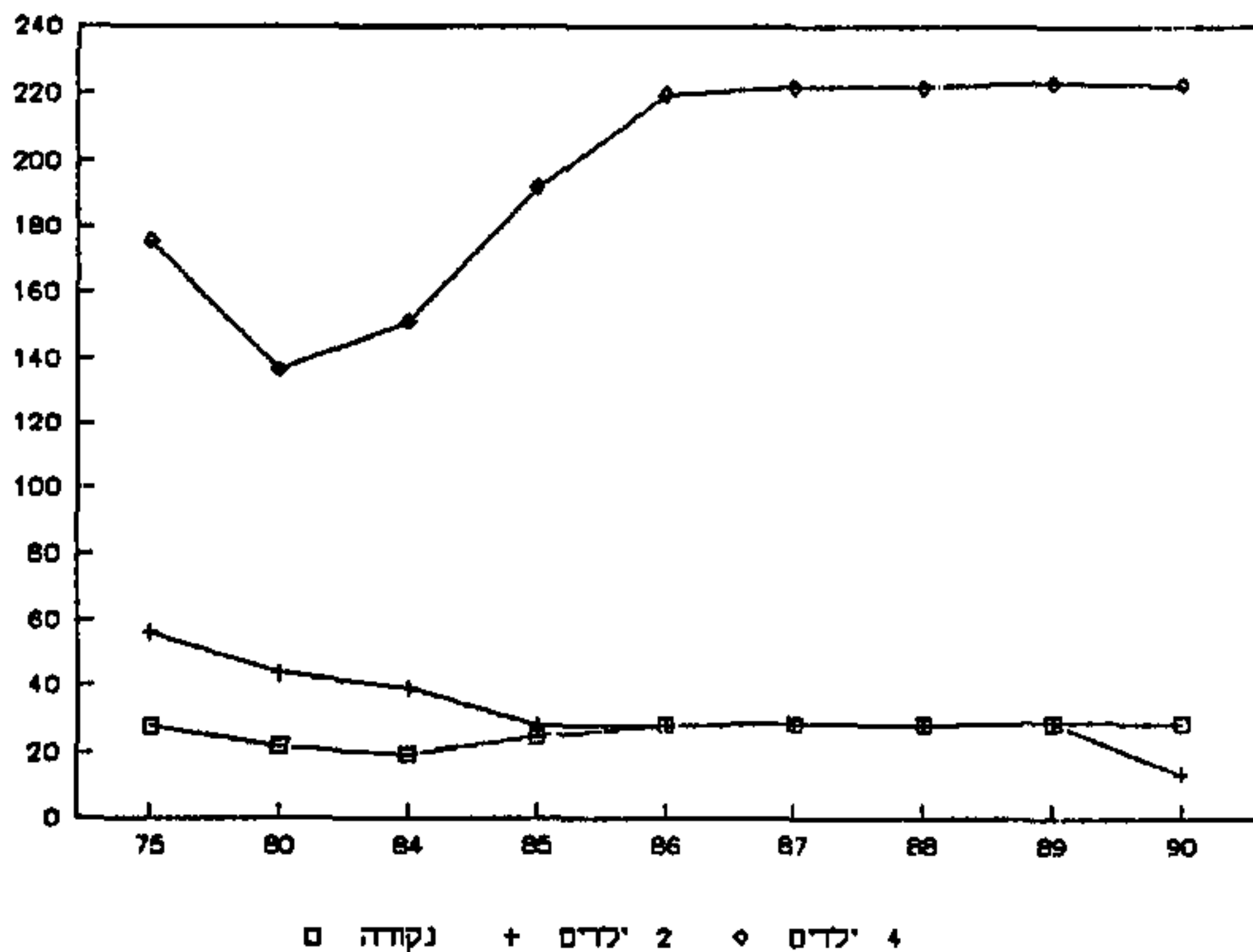
שנה	ערך נקודת קצנה		שני ילדים*	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)	ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)				אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר (ש"ח)		
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3	
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0	
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2	
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1	
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8	
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9	
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0	
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.6	
1990	28.8	3.1	13.7	1.5	222.4	23.7	315.5	33.6	

\* הקצנה המחוצעת ב-1990 מתויתחת למספרה שאינה זמינה לקצנת היילד הזאתון ונמדד אוקטובר 1990 גם לקצנת היילד השני.

תרשים מס. 4: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע, 1990-1975



תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, 1990-1975



בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא הונהגו שינויים מאז ינואר 1988. קצבות הילדים מעודכנות בשווה מלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (בינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בהתייחס לגמלאות מחליפות שכר, ב-1990 חל שינוי רק בשיטת העדכון של דמי אבטלה. מאז אפריל 1990 דמי האבטלה מתעדכנים בהתאם לשיעור תוספת היוקר ששולמה לשכירים במשק, במקום לפי השינויים בשכר הממוצע.

לוח מס. 3 ותרשימים מס. 2 ו-3 מציגים את התפתחותן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. ב-1990 קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית קטנה במונחים ריאליים בשיעור בן כ-1.5%. אולם מאחר שהשכר הריאלי ירד בשיעור גבוה במעט יותר, הסתמנה עלייה קלה ברמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע - מ-15.5% מהשכר הממוצע ב-1989 לקשיש בודד ל-15.9% ב-1990. כתוצאה מהשינוי שהונהג בשיטת העדכון באפריל 1990 (נתיישוב אומדן השכר הממוצע ובתדירות העדכון) וכתוצאה מירידת השכר הריאלי הממוצע במשק ההכנסה המינימאלית ירדה במונחים ריאליים בשיעור בן כ-4.7%. ירידה הסתמנה גם ברמתה היחסית לשכר הממוצע. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד קטנה מ-25.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1989 ל-24.9% ב-1990.

לוח מס. 4 ותרשימים מס. 4 ו-5 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. ב-1990 נשמר ערכה הריאלי של הקצבה כפי שהיה ב-1989. רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה במעט - מ-3.0% ב-1989 ל-3.1% ב-1990.

השנה, כמו בשנים 1986-1989, כוח הקנייה של נקודת הקצבה היה גבוה במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם השתיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נותרה גבוהה וב-1990 שיעורה היה כ-30%. יש לציין שהיציבות בערכה הריאלי של נקודת הקצבה ובשיעורה ביחס לשכר הממוצע, כפי שהסתמנה בארבע השנים האחרונות, מאפיינת את רמת הקצבאות למשפחות הגדולות אך לא את רמת הקצבאות למשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים. זו האחרונה ירדה באופן משמעותי מאז שהזכאות לקצבת הילד הראשון הותנתה ב-1985 במבחן הכנסות. ירידה זו החריפה ב-1990 עם תשלום קצבת הילד השני לפי אותם כללים.

## ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1990

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל ענפי הביטוח ב-1990, למעט מקבלי קצבות ילדים בענף הילדים ומקבלי זמי פגיעה בענף נפגעי עבודה, היה הגורם הכמעט בלעדי לעלייתו הריאלית של סך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. השפעת עלייתם של כ-200 אלף עולים במהלך 1990 על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות הורגשה מיזית בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה.

מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל בשיעור בן 5.1%, כפליים מהשיעור שנרשם ב-1989 - 2.6%. עלייה זו משקפת במיוחד את הגידול הניכר במספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות בקרב העולים החדשים. מספר העולים הקשישים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבות במהלך 1990 היה כ-23,000 (כ-10% מכלל העולים שעלו בשנה זו), וכתוצאה מכך מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות - שלא לפי חוק - גדל מכ-21,800 במוצע לחודש ב-1989 לכ-32,000 במוצע לחודש ב-1990. בסוף שנת 1990 הוא אף הגיע לכ-43,500.

לעומת זאת בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ירידה בת כ-2% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים ויריזה בת כ-1% במספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים. מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים ירד מכ-551,000 ב-1989 לכ-540,000 ב-1990, ואילו מספר הילדים הממוצע בחודש, שבגינם שולמה קצבת ילדים, ירד בכ-10,000 ילדים והגיע ב-1990 ל-1,306,500. ירידת מספר המקבלים בענף הילדים עקב ביטולה של קצבת הילד השני למשפחות קטנות במחצית השנייה של השנה קוזזה בחלקה על ידי הגידול הטבעי של משפחות באוכלוסייה הוותיקה ועל ידי העלייה הגדולה לישראל, שבעקבותיה הצטרפו כ-40 אלף משפחות עולים למעגל המקבלים קצבות ילדים.

בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-2.8% (כדומה ל-1989). שיעורי הגידול הנמוכים במספר המקבלים קצבת נכות כללית שנצפו בשלוש השנים האחרונות משקפים בעיקר את העובדה שמיצוי הזכויות בענף הגיע למלואו, פחות או יותר. מספר המקבלים קצבת

לוח מס. 5: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, בממוצע לחודש, 1990-1980

הבטחת הכנסה לאוכלוסייה שהיא סייעוד	הבטחת הכנסה לאוכלוסייה שהיא	אבטלה	ילדים		אימהות		נפגעי עבודה			זיקנה ושאיירים	שנה
			מספרות המקבלות קצבות ילדים	זמי לידה*	מענק לידה*	קצבת חלואיים	קצבות נכות צמיחה	זמי פגיעה*	נכות כללית		
-	-	9,316	579,247	39,785	96,687	2,859	7,542	73,913	42,871	343,359	1980
-	14,328	15,266	621,675	42,690	99,822	3,215	9,326	59,751	52,522	379,394	1984
-	24,567	19,610	**546,900	42,755	101,329	3,286	9,872	56,921	63,500	390,226	1985
-	31,492	19,018	524,200	42,742	100,541	3,338	10,018	57,823	64,742	401,749	1986
-	26,653	18,375	532,700	42,420	99,784	3,381	10,369	57,034	67,797	409,771	1987
19,212	24,065	27,157	538,700	43,170	99,268	3,421	10,645	59,168	69,519	418,167	1988
21,360	27,899	46,141	551,100	43,101	101,407	3,471	11,199	59,456	71,468	429,105	1989
27,684	31,825	54,670	540,000	43,550	105,373	3,519	11,754	59,139	73,492	450,829	1990

מספר המקבליים

אחוז השינוי במספר המקבליים

-	30.0	53.1	2.1	0.7	-2.8	4.0	4.8	3.1	5.1	2.2	1984
-	72.0	28.5	-12.0	-0.1	1.5	2.2	5.9	-4.7	1.7	2.8	1985
-	28.2	-3.0	-4.5	0.5	-0.8	1.6	1.5	1.6	1.9	2.9	1986
-	-15.4	-3.4	1.6	-0.7	-0.7	1.3	3.5	-1.3	4.6	2.0	1987
-	-9.7	47.8	1.1	1.8	-0.5	1.2	2.7	3.7	2.5	2.0	1988
11.2	15.2	69.9	2.3	-0.2	2.1	1.5	5.2	0.5	2.8	2.6	1989
29.6	14.1	18.5	-2.0	1.0	3.9	1.3	4.9	-0.5	2.8	5.1	1990

\* מספר המקבליים השונים בחודש השנה.

\*\* כולל המשפחות שליד הוחזרו קצבות היילד הוראטרן וגילד השני מאז 1985 ו-1990, בראשיתו, באמצעות האגודות הסיים.



לוח מס. 6: התפלגות השלומי במלאות הביטוח הלאומי לפי ענפי הביטוח (אחוזים), 1980-1990

שנה	זיקנה ושאימים	נכות כללית	נפגעי עבודה ופעולות ספור ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מילואים	הבטחת הבטחה	סיעודי ואחר	סך הכול
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	-	0.2	100
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	3.3	0.4	100
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100
1990	37.4	9.9	6.3	5.0	18.5	6.2	11.1	2.9	2.7	100

נכות צמיחה בגין פגיעה בעבודה ומספר מקבלי קצבת תלויים המשיכו גם הם לגדול - וזאת בשיעורים בני 4.9% ו-1.3% בהתאמה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה ירד בכ-1/2%. מספר הנשים שקיבלו מענק לידה מענף אימהות גדל בשיעור גבוה יחסית - כ-4%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה נשאר פחות או יותר יציב (גדל בכ-1%).

ב-1990 נמשכה, זו השנה השלישית ברציפות, העלייה במספר המקבלים דמי אבטלה, אם כי העלייה היתה מתונה יותר מזו שאיפיינה את השנים 1988-1989. מספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש גדל מכ-46.1 אלף ב-1989 לכ-54.7 אלף ב-1990. זו אפוא עלייה בת כ-19% (לעומת עלייה בת כ-70% ב-1989 ובת כ-48% ב-1988). גידול מספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש משקף הן את גידול מספר המקבלים השונים במשך השנה והן את גידול מספר הימים הממוצע שעבורם שולמו דמי אבטלה. התרחבות ממדי האבטלה היתה הגורם העיקרי גם להמשך גידולו של מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית). המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה גדל בכ-14% - מכ-27.9 אלף ב-1989 ל-31.7 אלף ב-1990. בקבוצה זו בולט במיוחד הגידול בחלקם של חסרי התעסוקה - הן אלה שלמרות מאמציהם התקשו להשתלב מחדש בשוק העבודה והן מובטלים חדשים שזה אך הצטרפו למעגל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

ב-1990, השנה השלישית להענקת גמלת סיעוד, שולמה גמלת סיעוד לכ-27.7 אלף קשישים. מספר זה גבוה בכ-27% מהמספר המקביל בשנה הקודמת.

#### ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1990

בדיקת התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי הביטוח ושיעורי הגידול הריאליים בתשלומי הגמלאות בכל אחד מהענפים מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה.

ב-1990 עלה שיעור גידולם של תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאיירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח. בשנה זו גדלו תשלומי הענף בשיעור ריאלי בן כ-3.5%, לעומת 2% בלבד ב-1989. עלייה ריאלית זו בתשלומי הענף שיקפה שתי התפתחויות: סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק גדל גידול ריאלי

בן 1.8% (לעומת 3.2% ב-1989), אולם בתשלומים שלא לפי חוק חלה עלייה בת כ-13.7% (לעומת ירידה בת כ-6% ב-1989). גידולו של סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק משקף גידול בן כ-3% במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק וירידה בת כ-1.5% בערכן הריאלי של הקצבאות עצמן. העלייה הריאלית החדה שנצפתה בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה רק מהגידול הניכר (כ-46%) במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (עם הצטרפותם של העולים החדשים למעגל מקבלי הקצבה) ובמספר המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה, שכן ערכה הריאלי של הקצבה עם השלמת הכנסה ירד בכ-4.7%. חלקם של התשלומים שלא לפי חוק בסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים עלה, לראשונה מזה ארבע שנים, והגיע ב-1990 ל-15.3%. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי גמלאות המוסד ירד במעט, מ-37.8% ב-1989 ל-37.4% ב-1990.

ב-1990, הסכום הכולל של תשלומי ענף ילדים ירד במונחים ריאליים בשיעור בן 2.5%. ירידה זו נבעה מהפסקת תשלום קצבת ילדים עבור הילדים השניים במשפחות קטנות (מאז אוקטובר 1990), ומכך שערכה הריאלי של נקודת קצבה קטן במעט. יש להזגיש, שהשפעת הרחבת מבחן ההכנסות גם עבור קצבת הילד השני על היקף תשלומי הענף קוּזְזָה בחלקה על ידי השפעת הגידול בכלל אוכלוסיית המשפחות עם ילדים, שנבע רובו ככולו מהעולים החדשים. הירידה הריאלית בתשלומי הענף (כהשוואה לגידול ריאלי בן כ-4.2% בכלל תשלומי הביטוח הלאומי) גרמה להמשך ירידת חלקו של ענף הילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-19.8% ב-1989 ל-18.2% ב-1990.

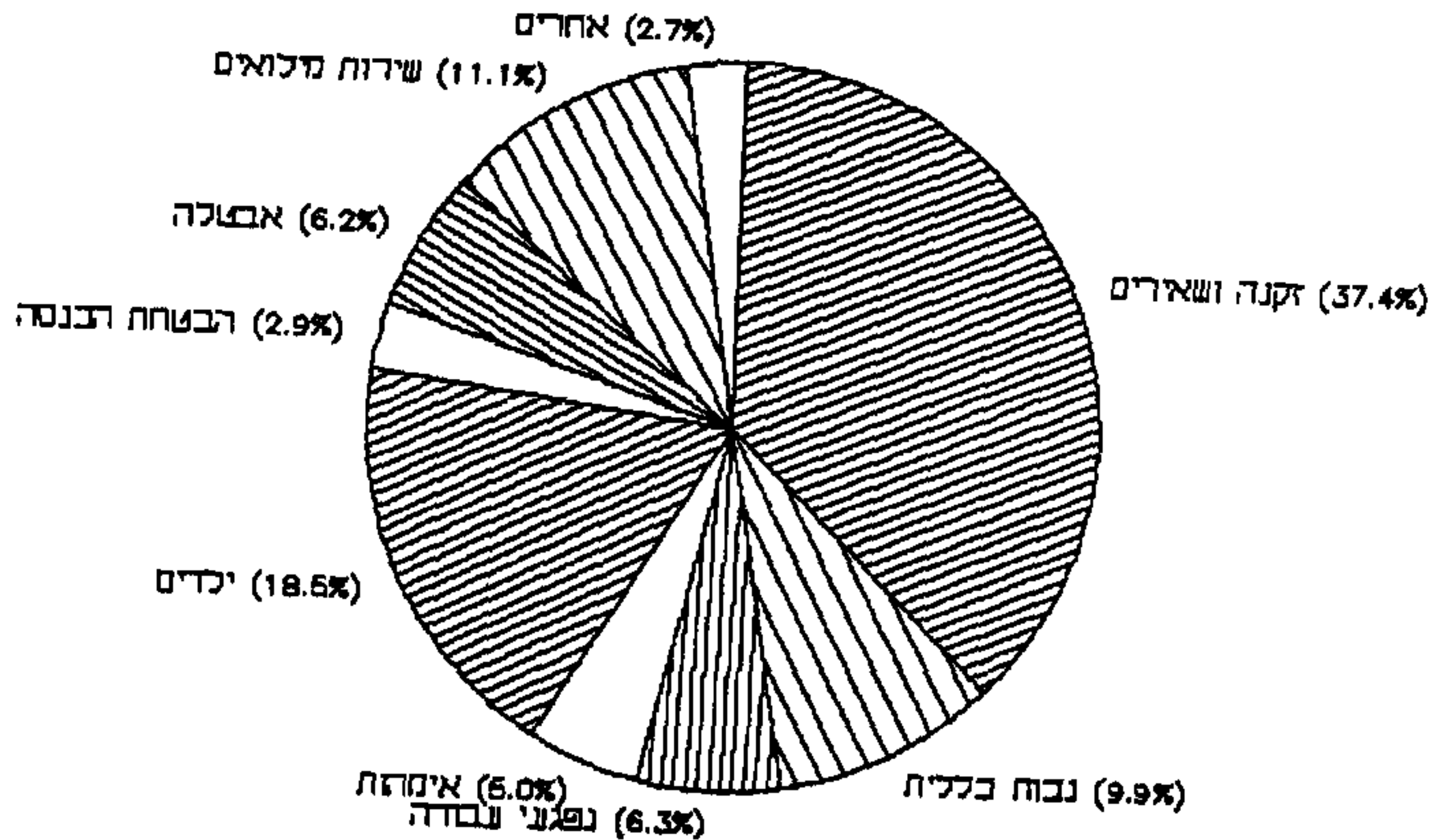
תשלומי ענף נכות ירדו ב-1990 ירידה ריאלית בת כ-2%. זאת - לעומת עלייה בת 2.3% ב-1990. הירידה הריאלית בתשלומי הענף שיקפה התפתחויות מנוגדות בתשלומי הגמלאות השונות המוענקות במסגרת הענף. התשלומים לקצבת נכות כללית ולגמלאות ניידות ירדו ריאלית בשיעורים בני כ-1% וכ-10%, בהתאמה, ואילו התשלומים לקצבת ילד נכה ולשירותים מיוחדים עלו ריאלית בשיעורים בני 3.2% ו-4.0% בהתאמה.

שיעורי הגידול בתשלומי הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר, למעט התשלומים הניתנים בענף אבטלה, היו גבוהים, יחסית. בולט במיוחד

הגידול הריאלי בתשלומי ענף נפגעי עבודה (כולל תשלומים גמלאות לנפגעי ספר ואיבה) - בשיעור בן כ-11% - שנבע בעיקר מהגידול החד בהוצאות הריפוי עבור נפגעי עבודה. ב-1990 גדלו הוצאות הריפוי בכ-70% כתוצאה מתשלומים רטרואקטיביים לקופות החולים. בענף אבטלה קטן סכום התשלומים עבור דמי אבטלה בכ-1% כמונחים ריאליים. זאת - על אף הגידול (בשיעור בן כ-18%) במספר מקבלי דמי אבטלה כממוצע לחודש. ירידה ריאלית זו משקפת את הירידה הריאלית בדמי האבטלה, שנבעה מהסיבות הבאות: ירידת השכר הממוצע במשק, עליית חלקם של החיילים המשוחררים בסך כל המקבלים דמי אבטלה (אלה זכאים לדמי אבטלה בסכום השווה ל-80% משכר המינימום במשק, שהוא בדרך כלל נמוך מהסכום הממוצע של דמי האבטלה המוענקים למובטלים שהיו שייכים לכוח העבודה טרם אבטלתם) ושינוי שיטת עדכון דמי האבטלה מאז אפריל 1990. הירידה הריאלית בתשלומי ענף אבטלה בולטת בהשוואה לעלייה החדה שהסתמנה בו בשנים 1988-1989 (כ-60% בכל אחת משתי השנים). ב-1990 תשלומי הגמלאות בענף נפגעי עבודה היו 6.3% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת 5.9% ב-1989). לעומת זאת, בחלקם של התשלומים בענף אבטלה כסך כל התשלומים הסתמנה ירידה קלה - מ-6.5% ב-1989 ל-6.2% ב-1990. התשלומים בענף מילואים גדלו ריאלית בכ-18% בעקבות מלחמת המפרץ (לעומת ירידה ריאלית בת כ-13% ב-1989), וחלקו של הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי גדל מ-9.7% ב-1989 ל-11% ב-1990.

תשלומי הכטחת הכנסה לאוכלוסייה השיוורית גדלו ב-1990 בשיעור ריאלי בן כ-10%, לאחר גידול בן כ-13% ב-1989. גידול התשלומים להבטחת הכנסה נבע אך ורק מהימשכות גידול מספר מקבלי הגמלאות (14%), שכן רמת ההכנסה המינימאלית המוכטת ירדה ריאלית בכ-4.7%. התשלומים להבטחת הכנסה הסתכמו ב-1990 בכ-3% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. ולבסוף, 1990 היתה השנה השלישית לביצועו של חוק ביטוח סיעוד. ב-1990 הסתכמה ההוצאה בתחום הסיעוד (הכוללת תשלום גמלאות סיעוד, העברות כספים לגורמי חוץ השותפים לביצוע החוק ומשאבים שהוקצבו להגדלת היקף השירותים הקהילתיים לאשפוז סיעודי ולפיתוח שירותים) בכ-2.6% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. זאת - לעומת קצת פחות מ-2% ב-1989. סכום ההוצאה בתחום הסיעוד גדל ב-1990 בכ-28% כמונחים ריאליים.

תרשים מס. 6: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1990



ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא-שכירים כדי להקטין את עלות העבודה במשק, וכך לשמור על יציבות המחירים במשק ולהגדיל את רווחיות הייצור, בעיקר הייצוא. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו ניגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. עד אפריל 1987 ההפחתה בוצעה באמצעות הסדר מינהלי שכיטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות, ואילו במועד האמור הפחתת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח (ב-2.8% נקודות האחוז) עוגנה בחוק יציבות המשק<sup>3</sup>. כמו כן, הממשלה

3. במועד זה החליטה הממשלה לבטל גם אח היטל החינוך ואת היטל ההתגוננות, שהסתכמו ב-1.7%.

מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

החליטה להפחית כ-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל ממרץ 1987, וכי הפחתה נוספת זו תבוצע באמצעות ביטול תשלומי מקדמות. מדיניות זו נמשכה בשנים 1988-1989. באפריל 1990 החליטה הממשלה לחדול מן ההסדר המינהלי של הפחתת 2.7 נקודות האחוז מדמי ביטוח באמצעות ביטול תשלומי מקדמות, ובמקום זאת להפחית 1.5 נקודת אחוז בלבד, וכי הפחתה זו תעוגן בחוק יציבות המשק. משמעותה של החלטה זו היתה העלאת שיעורי דמי הביטוח הניגבים מן המעבידים ב-1.2%, ובמקביל לה - הפחתת תשלומי הממשלה בשיעור זה. אולם במסגרת החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 1991 הוחלט, שהחל במאי 1991 שוב יופחתו שוב שיעורי דמי הביטוח. בניגוד להפחתות שהופחתו בעבר הפחתה זו חלה על המעבידים בלבד, אך לא על המבוטחים הלא-שכירים.

בשנת התקציב 1990 העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן 1,674.1 מיליון ש"ח כתשלומי דמי ביטוח במקום המעסיקים והמבוטחים הלא שכירים. סכום זה קטן בכ-24%, כמונחים ריאליים, מהסכום שהועבר ב-1989.

לוחות מס. 7 ו-8 מציגים נתונים על סכום התקבולים של המוסד מדמי ביטוח; כיצד הם נחלקים לגבייה ישירה מן הציבור ולתשלומי הממשלה, וכיצד הם נחלקים לגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד), לגבייה מלא-שכירים, לגבייה עבור ענפי ביטוח ולגבייה עבור גורמי חוץ. ב-1990 סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (גבייה ישירה מן הציבור - כולל עבור גורמי חוץ - ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) ירד ירידה ריאלית בת כ-1.6%. זאת - לאחר ירידה ריאלית בת כ-2% ב-1989. מנתוני לוח מס. 7 עולה, שהירידה ב-1990 משקפת בדומה ל-1989, שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור גדל ריאלית ב-7.4% (לעומת 8.8% ב-1989), ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה ירדו ריאלית בכ-24% (לעומת בכ-21% ב-1989).

---

4. חלקו של המעביד בנטל תשלומי דמי הביטוח לענפי הביטוח גדל מ-3.2% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-4.4% (זאת נוסף על תשלום מס מקביל בשיעור בן 4.95% מן ההכנסה).



לוח מס. 7: תקבולי המוסד מדמי ביטוח (אלפי ש"ח)\*, 1990-1989

שיעור גידול ריאלי	שיפוי המוסד ע"י האוצר**		גבייה מן הצביר				סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח			מבטחים
	1990	1989	שיעור גידול ריאלי	1990	1989	שיעור גידול ריאלי	1990	1989		
-23.1	1,465.2	1,618.7	11.1	5,136.8	3,928.2	1.2	6,602.0	5,546.9	שכירים	
-30.8	208.9	256.5	-11.7	797.0	767.4	-16.5	1,005.9	1,023.9	לא-שכירים	
-24.1	1,674.1	1,875.2	7.4	5,933.8	4,695.6	-1.6	7,607.9	6,570.8	סך הכול	

\* כולל גביית עבור גורמי חוק.

\*\* בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח למסעיקים ולמבטחים לא-שכירים במסגרת חוק יציבות המסין.

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים, 1990-1985

1990	1989	1988	1987	1986	1985	מאפיין הגבייה
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):						
-3.5	-0.7	2.9	9.7	12.4	-13.4	שכר ממוצע ריאלי לעובד
4.3	0.2	0.6	3.4	0.7	0.3	מספר משרות שכיר
שכר ממוצע לפי חוק						
16.2	19.1	24.3	30.3	42.2	208.3	הביטוח הלאומי
17.7	19.1	17.4	17.9	30.2	231.3	שינוי במחירים
גידול בסך כל תקבולי*						
15.8	16.8	27.5	23.0	60.2	247.9	דמי הביטוח
גידול ריאלי בסך כל						
-1.6	-2.0	8.6	4.3	23.0	5.0	תקבולי דמי הביטוח
אחוז גבייה עבור גורמים						
אחרים מסך כל תקבולי						
26.8	27.1	27.1	27.5	33.3	32.3	דמי הביטוח
אחוז גבייה עבור שכירים						
מסך כל תקבולי דמי						
86.8	84.4	84.7	84.6	86.3	88.0	הביטוח

\* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.



הירידה הריאלית בסכום שהועבר על ידי הממשלה נבעה מירידת חלקה של הממשלה בתשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים, שהיתה בתוקף מאפריל 1990 עד מאי 1991. התפתחות זו השפיעה גם על התחלקות תקבולי דמי הביטוח בין שכירים לבין ללא-שכירים. ב-1990 סכום דמי הביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד, של הממשלה ושל העובד גם יחד) גדל ריאלית בכ-1.2%, ואילו התקבולים ממבוטחים לא-שכירים (כולל תשלומי הממשלה עבורם) קטנו ריאלית ב-16.5%. כתוצאה מכך, ב-1990 גדל חלקם של תקבולי דמי הביטוח מלא-שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח והגיע ל-86.8%. זאת - לעומת 84.4% ב-1989.

ב-1990 הגבייה עבור גורמים אחרים - מס מקביל - פתחה בשיעור גבוה במקצת מהגבייה עבור ענפי ביטוח - 2.5% לעומת 1.2%, בהתאמה. כתוצאה מכך ירד במעט חלקה של הגבייה עבור הגורמים האחרים בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח והגיע ל-26.8%.

## 2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-1(א) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של ארבעה ענפי ביטוח כשיעורים שקבע החוק: 15% מהגבייה - לענף זיקנה ושירים, 80% מהגבייה - לענף ילדים (באוקטובר 1990 הוקטן שיעור השתתפות מ-100% ל-90% מהגבייה, ובאפריל 1991 שיעור זה הוקטן ל-80% מהגבייה), 50% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלאות לעולים חדשים בענף סיעוד. נוסף על הקצבות האוצר הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על תשלומים אלה נימנות הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

ב-1990 סך כל הקצבות האוצר על פי סעיף 217 לחוק ירד ירידה ריאלית בת כ-17.5%. ירידה זו נבעה מצירופם של שלושה גורמים: ירידה ריאלית בכלל הגבייה, ירידה ריאלית בתשלומים לנכים קודמים והקטנת שיעור השתתפותה של הממשלה במימון ענף ילדים. בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 ומכוח חוקים אחרים הסתמנה עלייה ריאלית בשיעור בן 4.6%. זאת -

כתוצאה בעיקר מהגידול הריאלי בתשלומים (בן כ-13.7%) שלא לפי חוק (לעולים חדשים) בענף זיקנה ושאי־רים ומהגידול הריאלי בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירות (בן כ-10%). בתשלומי גמלאות לא גבייתיות אחרות - כמו גמלות ניידות, תשלומי קצבת נכות לנכים קודמים ותשלומים לנפגעי ספר ואיבה - הסתמנה ירידה ריאלית.

### 3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא מימון ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בתקבולי המוסד לביטוח לאומי. ב-1990 ירד חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון והגיע ל-56.6% (לעומת 59.3% ב-1989). חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח ירד מ-16.6% ב-1989 ל-13.4% ב-1990, ואילו סכום ההשתתפות של המשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק נשאר בלא שינוי - 14.3%. מקור מימון רביעי של ענפי הביטוח הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד באג"ח הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית של 5.25% בממוצע. ב-1990 הופחתה הריבית לרמה של כ-4%. השפעתה של הפחתה זו על מצבם הכספי של ענפי הביטוח אינה מיידיית אך תביא לידי ביטוי כבר בשנים הקרובות. ב-1990 היו התקבולים מריבית השקעות 15.6% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי. זאת - לעומת 9.5% ב-1989. עליית חלקם של התקבולים מריבית בכלל התקבולים ב-1990 היא חד פעמית וטכנית במהותה. היא נובעת בעיקר מן העובדה שתקבולי ריבית שהגיעו למוסד עבור 1989 נזקפו לחשבון תקציב שנת 1990.

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,  
1990-1985

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	תקבולי ענפי הביטוח הלאומי מדמי הביטוח	הקצבות האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי סעיף 200 וחוקים אחרים**	ריבית מהשקעות
-----	----------------------------------	---------------------------------------	------------------------------------	--	---------------

מספרים מוחלטים (מיליוני ש"ח)

1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1986	4,275.1	2,394.1	591.0	748.0	534.4
1987	5,501.5	3,199.2	840.8	692.3	664.2
1988	7,101.5	4,103.1	1,178.5	965.4	831.7
1989	8,080.8	4,791.7	1,344.8	1,157.6	764.7
*1990	9,857.7	5,567.9	1,307.1	1,424.2	1,534.2

התפלגות התקבולים (אחוזים)

1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100	56.0	13.8	17.5	12.5
1987	100	58.2	15.3	14.4	12.1
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5
1990	100	56.6	13.4	14.4	15.6

\* כולל סכומי דמי הביטוח, ששולמו על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים (ר' לוח מס. 7).

\*\* כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 10 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1989 עד 1990 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה. בענף ביטוח שירות מילואים, שב-1989 היה בו עודף שוטף, נרשם ב-1990 גרעון שוטף. בענף הנכות ב-1990 אמנם עדיין נרשם עודף שוטף, אך הוא היה קטן יותר מאשר ב-1989. לעומת זאת, בענף ילדים נמשך הגידול בעודף השוטף, אולם במונחים ריאליים חלה בו ירידה בת כמתצית האחוז.

לוח מס. 10: עודפים-גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח), 1988-1990

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ע נ ך
1990	1989	1988	1990	1989	1988	
850.0	729.0	1,211.4	-684.2	-35.7	379.8	סך הכול
189.2	8.6	175.1	-374.2	-244.5	-110.5	זיקנה ושאיירים
111.6	89.5	117.5	29.9	50.2	77.7	נכות כללית
-77.0	-52.3	11.0	-220.8	-129.7	-79.1	נפגעי עבודה
-8.0	-8.5	28.6	-71.1	-41.5	-9.3	אימהות
956.6	754.8	705.5	680.4	602.9	566.4	ילדים
-180.4	-235.7	7.9	-437.8	-379.1	-162.3	אבטלה
-128.4	163.8	79.6	-198.5	137.8	55.1	שירות מילואים
-12.6	8.8	86.2	-92.1	-31.8	41.8	השאר

שיפור מצבו הכספי של ענף הילדים נובע מכך ששיעור גידול התקבולים בו (במונחים שוטפים) על אף הירידה בהשתתפות הממשלה במימון הענף - היה

גבוה משיעור גידול הגמלאות. לעומת זאת, הגרעון הגדל בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה נבע מכך, ששיעור עליית היקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה היה גבוה משיעור עליית היקף התקבולים; בעיקר עקב הירידה הריאלית בסכום תקבולי זמי הביטוח שהמוסד גבה ב-1990. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1990 על השקעות המוסד לביטוח לאומי (כולל סכומי הריבית ששולמו על חשבון שנת 1989 אך נזקפו לחשבון שנת 1990) עולה, כי בענפים נפגעי עבודה, אימהות, ואבטלה וביטוח שירות מילואים היה גרעון, ואילו בשאר הענפים היה עודף. ב-1990 ציין גרעון שוטף את פעילות הביטוח הלאומי, על כל ענפיו, אך בתוספת הריבית היה עודף שהגיע לכ-850 מיליוני ש"ח במחירי 1990. יש לציין, שאילו כל ההכנסות מריבית, ששולמו על חשבון שנת 1989 אכן היו נזקפים לחשבונה, העודף כולל - ריבית של ענפי הביטוח היה נמוך יותר מהסכומים המוצגים בלוח.

כלוח מס. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. ב-1 באפריל 1990 הועברו מיליארד ש"ח מהרזרבות של ענף ילדים לענף זיקנה ושאיירים, ו-300 מיליוני ש"ח מרזרבות ענף בטוח תאונות לענף סיעוד. כתוצאה מכך, חלקם היחסי של נכסי ענף זיקנה ושאיירים בכלל נכסי הביטוח הלאומי גדל מ-32.6% ב-1989 ל-37.0% ב-1990, ובמקביל קטן חלקם של נכסי ענף ילדים - מ-21.9% ב-1989 ל-20.5% ב-1990. חלקם של נכסי שאר הענפים, למעט זה של ענף נכות, המשיך לקטון גם ב-1990. במיוחד יש להדגיש את הימשכות הירידה בחלקם של נכסי ענף אבטלה, שהגיע ל-15.9% מכלל נכסי הביטוח הלאומי לעומת כ-21% ב-1987.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו, מלמדת שבענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי בת 1.75 שנים (לעומת 1.65 ב-1989), שהיא עדיין קטנה מהמינימום שנקבע לרזרבות ענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1990 הספיקו ל-3.11 שנות הוצאה (לעומת 2.75 ב-1989), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-3.95 שנות הוצאה (כמו ב-1989), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב) ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח, 1990-1988

רמת כיסוי בפועל (שנים)		סך כל נכסי המוסד			ענף הביטוח
1990	1989	1990	1989	1988	

מספרים מוחלטים (מיליארדי ש"ח)

25.62      21.36      17.65

אחוזים

3.11	2.75	37.0	32.6	33.8	זיקנה ושאירים
1.75	1.65	5.6	5.3	5.0	נכות כללית
4.11	4.90	9.0	9.7	10.4	נפגעי עבודה
2.42	2.59	4.0	4.2	4.4	אימהות
3.95	3.99	20.5	21.9	18.8	ילדים
7.08	7.54	15.9	17.4	19.4	אבטלה
0.67	1.02	2.8	3.6	2.8	שירות מילואים
-	-	5.2	5.3	5.4	השאר

## **פרק 2**

**ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1990**

**לאה אחדות  
אורית קריסטל**

## א. מכוא

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת אי שיוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1990 בהשוואה לשנה הקודמת ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים המוצגים בפרק זה הם נתוני סקר הכנסות 1989 ו-1990, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים שראש משק הבית בהם היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-83% מכלל משקי הבית בישראל.

הממצאים המוצגים בפרק זה מורים, שממדי העוני ב-1990 היו גבוהים במעט מאלה שנצפו ב-1989, אך מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של כלל האוכלוסייה נשארה פחות או יותר דומה לזו שב-1989, ואילו מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה אף פחתה. ממצאים אלה משקפים מצד אחד את השפעת הגידול בממדי האבטלה על רמת העוני, ומצד שני את השפעותיהן של יציבות רמתן של קצבות הביטוח הלאומי המרכזיות, של העלייה ברמתו היחסית של שכר המינימום ושל הנהגת הזיכויים המיוחדים כמס ההכנסה, על התחלקות ההכנסה הפנויה.

ב-1990 ההכנסה ברוטו, הממוצעת למשפחה - לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני תשלום המיסים הישירים - קטנה לעומת השנה הקודמת בשיעור בן כ-6.5% במונחים ריאליים. ירידה ריאלית זו ציינה את כל מרכיבי ההכנסה, אך במיוחד את ההכנסות מעבודה שפחתו בשיעור בן כ-8% עקב שחיקת השכר הריאלי וגידול ממדי האבטלה כמשק. ירידת כוח הקנייה של ההכנסה הפנויה היתה מתונה יותר - כ-4%. זאת - כתוצאה מירידת שיעור המס הממוצע, שחלה על רקע השינויים שהונהגו במערכת המיסוי הישיר. ירידתה הריאלית של ההכנסה הפנויה ציינה את כל שכבות



האוכלוסייה, אך באופן כללי היא היתה גבוהה בעשירונים הנמוכים ובעשירון העליון יותר מאשר בעשירוני הביניים. מיזת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה (הנסקרת) נשארה כמעט בלא שינוי; מדד ג'יני עלה מ-0.3253 ב-1989 ל-0.3264 ב-1990, בכמצית האחוז בלבד. מאז 1989 עד 1990 קטן במעט חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה הפנויה, ובמקביל גדל במעט חלקם של שאר העשירונים. לעומת זאת, הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה מעלים תמונה הפוכה; ב-1990 הצטמצמו פערי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות השכירים. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.2906 ב-1989 ל-0.2874 ב-1990, כלומר ב-1% בקירוב.

ירידה זו משקפת בעיקר את עליית חלקם של עשירוני הביניים בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון. הצטמצמות אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה נובע מצירופם של שני גורמים, אך בעיקר מהראשון שבהם: ירידת אי השוויון בהכנסות מעבודה והגידול בתרומת המיסים לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה. יש לציין, שהשפעת ביטול הענקתה של קצבת הילד השני למשפחות הקטנות באוקטובר 1990 והנהגתם של השינויים במערכת המיסוי הישיר ביולי 1990 באו לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני בסקר הכנסות 1990, והשפעתם הכוללת על התחלקות ההכנסה הפנויה, הן בכלל האוכלוסייה והן באוכלוסייה השכירה, תשתקף במלואה בנתוני סקר הכנסות 1991.

בצד התפתחויות אלו, ב-1990 הסתמנה עלייה בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה, אם כי בשיעור מתון. בשנה זו הכנסתם של כ-139.2 אלפי משפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 14.3% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים; זאת - לעומת 12.8% ב-1989. הנפשות שתיו במשפחות העניות מנו 16.9% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 14.6% ב-1989; ואילו הילדים שתיו במשפחות אלו מנו 22.3% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 18.6% ב-1989. הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות היתה, בממוצע, כ-71% מהכנסת קו העוני (בדומה ל-1989). העלייה הקלה בממדי העוני ציינה את כל טיפוס המשפחה, אך בעיקר את המשפחות הגדולות. ב-1990 כל משפחה גדולה שלישית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה, ואילו ב-1989 כל משפחה רביעית היתה ענייה.

העלייה בממדי העוני ב-1990 יחסית לשנה הקודמת - במונחי משפחות, נפשות וילדים - נובעת הן מן הירידה בהכנסות מעבודה כתוצאה מהגידול בממדי האבטלה במשק והן מירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני. ב-1990 תשלומי ההעברה עלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-61% (לעומת כ-65% ב-1989) מהמשפחות העניות לפני תשלומי העברה, אך אחוז זה ירד לכ-58% (ולכ-61% ב-1989) לאחר תשלומי המיסים הישירים. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום רמת העוני היתה הגדולה ביותר במשפחות הקשישות, ובדומה ל-1989 כ-85% מהמשפחות הקשישות תולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה. לעומת זאת, השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום העוני בקרב משפחות עם ילדים נותרה ב-1990 נמוכה, יחסית, כבשנים קודמות - 30% בקירוב. ולכסוף יש לציין, שתחולת העוני בקרב המשפחות, שראשיהן אינם קשישים אך לא עבדו ב-1990, נשארה גבוהה מאוד גם לאחר תשלומי ההעברה. ל-55% מכלל המשפחות באוכלוסייה זו היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. זאת - לאחר שתחולת העוני צומצמה בשיעור בן כ-34% הודות לתשלומי ההעברה (שיעור הנמוך, יחסית, לזה שנצפה בקבוצות אחרות). אוכלוסייה זו מנתה ב-1990 קצת יותר ממחצית מכלל המשפחות העניות באוכלוסייה.

לסיכום יש לציין, שקצבות הביטוח הלאומי ששמרו על רמתן ביחס לשכר הממוצע במשק וכן הכנסת סף המס ושכר המינימום, שרמתן היחסית אף עלתה, מילאו תפקיד מרכזי בצמצום העוני והפערים הכלכליים. על אלה יש להוסיף את תרומתן של המערכות המבטיחות הכנסה לחסרי תעסוקה - ביטוח אבטלה והמערכת להבטחת הכנסה - לצמצום השפעת הגידול שחל בשיעור האבטלה על התרחבות ממדי העוני.

### ב. הגדרת העוני ומדידתו

במסגרת הפעילות המתקרתית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב התוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית. הגדרה זו משקפת גישה יחסית לעוני - על פי המצוקה היחסית ומידת אי השוויון. מצוקה יחסית, לפי ההגדרה, היא מצבם של פרט או של משפחה החסרים את האמצעים הדרושים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים

מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב-ממדית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה להתעורר כמישורי חיים שונים: הכנסה, דיור, תינוך ועוד, ועל כן מדיניות הרווחה חייבת להתמודד עם כל היבטי המצוקה. המאפיין השני הוא הערכת המצוקה יחסית לרמת הרווחה הכלכלית והתברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נופלת במידה רבה מרמת הרווחה בחברה שבה היא חיה, מוגדרת כמשפחה במצוקה. קו העוני היחסי בישראל חושב ברוח תפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שאין מדד אחיד המשקף את המצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת, חישוב קו העוני מוגבל להיבט ההכנסה הכספית. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף לכולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם-ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות. בישראל שיטת חישוב קו העוני עומדת על שני היסודות הבאים:

1. קביעת ההכנסה החציונית - כלומר רמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה - כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. קו העוני, כלומר רמת הכנסה הנופלת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, הוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (בתוספת תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת ההכנסה החציונית הפנויה, יש לחשב מחדש את קו העוני ולעדכן אותו כדי שיחזור לרמתו המוסכמת.

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

---

1. ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, לצורך חישוב, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא העיקרון, שלפיו מוגדרת הכנסתן של משפחות בעלות גודל שונה כהכנסת קו העוני. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חייה הנוכחית. הגדרת העוני המקובלת בישראל מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת כל אימת שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" (סולם שקילות) - המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה<sup>2</sup>. בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות שמיוחס לה ערך של שתי נפשות סטנדרטיות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם מחושבים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות סטנדרטיות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת 2 נפשות (בת ערך של 2 נפשות סטנדרטיות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.7) (ראה לוח מס. 1).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המתחלקת למספר הנפשות הסטנדרטיות, שהיא מונה, נמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה.

קו העוני לנפש סטנדרטית, שתושב לפי נתוני סקר הכנסות 1990, היה 428 ש"ח לחודש לעומת 369 ש"ח ב-1989 (במחירים השוטפים של תקופת הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1990 היתה פחות או יותר שווה במונחים ריאליים לזו שב-1989. מאחר שהשכר הממוצע במשק בתקופת סקר הכנסות 1990 היה נמוך ריאלית בכ-3.5% מהשכר הממוצע בתקופת סקר

לוח מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדארטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1990

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדארטיים	מספר נפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
23.3	535	1.25	1
37.2	856	2.00	2
49.3	1,134	2.65	3
59.5	1,370	3.20	4
69.8	1,605	3.75	5
79.1	1,819	4.25	6
88.4	2,033	4.75	7
96.7	2,226	5.20	8
104.2	2,397	5.60	**9

\* מחירי תקופת סקר הכנסות 1990, לפי מדד מחירים של 140.8 על בסיס 100=1988. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשדה שכיר בחודשים אוקטובר 1989 - נובמבר 1990. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהחקבלו עבורו נתוני הכנסות.

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

הכנסות 1989, הכנסת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע עלתה מ-18.1% ב-1989 ל-18.6% ב-1990.

שני מדדי העוני האגרטיביים שהיו מקובלים ביותר עד לאחרונה במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות, הם תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור העניים בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער

העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין הכנסת קו העוני (המתאימה לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס שבין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן יחס פער העוני).

כל אחד משני מדדים אלה מתייחס רק לממד אחד של תופעת העוני. מדד תחולת העוני מתייחס למספר העניים ומתעלם מעומקו של פער העוני. מדד פער העוני, לעומת זאת, אינו משקף את מספר העניים. זאת ועוד, שני המדדים כאחד מתעלמים מן ההבדלים הגדולים בפער העוני בין הפרטים העניים לבין עצמם, אשר מתבטאים באי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה - למרות שגורם זה הוא מאפיין חשוב של תופעת העוני. במגמה להציג תמונה כללית של תופעת העוני פותחו בשנים האחרונות מדדי עוני אלטרנטיביים המשקפים בו-זמנית את שלושת הממדים של תופעת העוני: היקף העוני, עומק העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים<sup>2</sup>.

בפרק זה נציג ממצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשלושת מדדי העוני: שני המדדים המסורתיים - תחולת העוני ויחס פער העוני - ומדד עוני חדש שהוצע על ידי AMARTYA SEN. המדד האחרון הוא סכום משוקלל של פערי העוני הפרטיים, והמשקל שניתן לכל משפחה ענייה נקבע על פי מיקומה בסולם המדרג את כל המשפחות העניות לפי הכנסתן<sup>3</sup>. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

---

2. על הגישות התיאורטיות למדידת העוני ולמדדי העוני האגרטיביים שפותחו בעשר השנים האחרונות, ראה לאה אחדות ודוד ביגמן "מדידת העוני: גישות תיאורטיות ומגמות בישראל בשנים 1979-1984", מחקר מס' 40, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1987.

3. מבנה מדדו של SEN, PS, המשקף את שלושת המרכיבים של תופעת העוני הוא כדלקמן:

$$PS = H [G + (1 - G) I_p]$$

## ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

לוח מס. 2 מאפשר לבחון את מידת השפעתן של ההתפתחויות שחלו במערכות המחירים, בשכר, בתעסוקה, בתשלומי ההעברה ובמיסים הישירים על ממדי העוני ועל הפערים הכלכליים בשנים שלאחר הפעלת התוכנית לייצוב המשק. הוא מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות אלו בשנים 1987-1990 ובמחצית הראשונה של 1991\*.

בשנת הסקר 1990 נמשכה היציבות ברמת האינפלציה כמשק, והמחירים עלו מדי חודש ב-1.4% בממוצע (לעומת 1.6% ב-1989 ו-1.3% ב-1988). השכר הממוצע למשרת שכיר נשחק בשיעור בן כ-3.6%, במונחים ריאליים, אך לעומת זאת נשמרה הרמה הריאלית של שכר המינימום כמשק. לפיכך רמתו היחסית של שכר המינימום עלתה מ-41.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1989 לכ-43% ממנו ב-1990. השיפור המתמשך שחל ברמתו של שכר המינימום, ככל הנראה, תרם לצמצום הפערים הכלכליים בקרב אוכלוסיית השכירים, אך כשמדובר בכלל האוכלוסייה מסתבר שהשפעתו של שיפור זה "נטשטשה" על ידי גידול שיעור האבטלה כמשק. שיעור האבטלה כמשק - שגדל מ-8.9% ב-1989 ל-9.4% ב-1990 - נטה לגרום דווקא להתרחבות הפערים לפי ההכנסה הכלכלית ולגידול חלקן של המשפחות הלא-עובדות בכלל המשפחות העניות.

בהתייחס לקצבות הביטוח הלאומי נתמקד בשלוש המערכות המרכזיות: קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות ולאוכלוסייה השיורית) וקצבות הילדים. תשלומי קצבאות אלו הם כ-75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ולפיכך לרמתם יש השפעה מכרעת על צמצום ממדי העוני ועל מידת אי שוויון התחלקות ההכנסות כמשק.

---

4. האינדיקטורים לשנים 1987 - 1990 חושבו בהתאם לחקופות שנחוני סקרי ההכנסות מתייחסים אליהן (לדוגמה, סקרי נחוני הכנסות 1990 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1989 - נובמבר 1990), ואילו האינדיקטורים לשנת 1991 הם הממוצע בחודשים ינואר-אוקטובר 1990.

לוח מס. 2: האפוזיות מקו-כלכליות, קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים: אינדקסורים נרחבים, 1987-1991\*

	1991	1990	1989	1988	1987
שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים)	1.6	1.4	1.6	1.3	1.4
שיעור האבטלה (אחוזים)	9.8	9.4	8.9	6.4	6.1
שיעור מקבלי זמי אבטלה בקרב הגלתי מועסקים	..	36.6	34.3	26.2	21.8
שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע	44.1	42.9	41.3	40.2	36.9
שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: ליחיד	189.5	184.5	182.4	171.6	162.4
לזוג עם 2 ילדים	84.8	82.3	81.4	76.7	73.8
קצבת הזיקנה או השאירים הכיסיית לכווד, כאחוז מהשכר הממוצע	15.9	15.9	15.4	15.3	14.8
הגמלה להבטחת הכנסה (כלא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד	24.8	25.4	25.2	25.2	24.6
לאלמנה עם 2 ילדים	44.1	45.2	44.9	45.0	43.9
הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	106.6	109.2	111.5	107.6	108.0
לאלמנה עם 2 ילדים	102.2	104.1	106.0	102.4	103.9
הגמלה להבטחת הכנסה השיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: ליחיד	85.3	87.3	89.1	86.0	87.0
לזוג עם 2 ילדים	77.3	78.3	79.8	77.2	78.4
נקודת קצבה (או זיכוי), כאחוז מהשכר הממוצע	3.2	3.0	2.9	2.9	3.1
קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע	24.4	23.4	23.0	22.5	23.8
הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת): כאחוז מהשכר הממוצע	65.3	53.7	47.6	47.3	50.3
כאחוז המינימום	147.9	125.2	115.3	117.7	136.5
מדדנות המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק	252.4	245.3	237.6	236.5	254.5
מדדנות מס היסך כאחוז מהשכר הממוצע במשק*	-	-	409.0	549.0	532.0

\* מודגת מס היסך הממוצע בחודשי השנה, שבה היה מוסל מס ינה. \*\* בשנים 1990-1991 וכל 1991 נולל גם את הזיכויים המיוחדים הניתנים מאז יולי 1990.



בניגוד לשנים 1987-1989, ב-1990 נשחק כוח הקנייה של מרבית קצבות הביטוח הלאומי, אך בדרך כלל בשיעור קטן משיעור שחיקתו של השכר הממוצע במשק. לפיכך האינדיקטורים המתייחסים לרמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מעידים על יציבות או אף על שיפור קל לעומת השנה הקודמת. ב-1990 ירד ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ב-1% בקירוב, אך רמתן היחסית לשכר הממוצע עלתה במעט. כך, למשל, קצבת הזיקנה לקשיש בודד גדלה מ-15.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1989 ל-15.9% ב-1990. הירידה הריאלית ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת היתה גבוהה יותר מזו שהסתמנה ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות - ב-3.2% בקירוב. אך מאחר ששיעור ירידה זה דומה לשיעור ירידת השכר הריאלי במשק הרמה היחסית של ההכנסה המינימאלית כמעט לא השתנתה. ב-1990 עמדה הרמה המובטחת לקשיש בודד על 25.4% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 25.2% ב-1989). אינדיקציה למידת יכולתה של מערכת קצבות הביטוח הלאומי לחלץ את האוכלוסייה ממעגל העוני משמש היחס בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת לבין קו העוני. מאז 1985 רמת ההכנסה המינימאלית בשיעור המוגדל (לקשישים, לשאירים, לנכים ועוד) שהובטחה על ידי המוסד לביטוח לאומי הצליחה לחלץ ממעגל העוני את רובם המכריע של מעוטי היכולת בקרב מקבלי קצבות הביטוח הלאומי. אלה היו בדרך כלל משפחות קטנות: בודדים, זוגות בלא ילדים ואלמנות עם ילד אחד או עם שניים. ב-1990 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד היתה כ-109% מקו העוני המתאים לנפש אחת (לעומת 112% ב-1989), ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים) היתה 104% מקו העוני (לעומת 106% ב-1989).

הגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לאלה השייכים עקרונית לכוח העבודה אשר נקלעו למצוקה כלכלית זמנית (דהיינו תקופת הזדקקותם תהיה קצרה ולא תעלה על שנתיים), נמוכה ככ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל. לפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1990 רמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה ב-13% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (כתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-22%. זאת - לעומת 11% ו-20% בהתאמה, ב-1989.

השפעת הימשכותו של הגידול בממדי האבטלה במשק על התרחבות הפערים הכלכליים מותנה על ידי הגידול במספר המקבלים דמי אבטלה וגמלה להכטת הכנסה במסגרת שתי המערכות המרכזיות של הביטוח הלאומי להבטחת הכנסה למחוסרי תעסוקה. ב-1990 גדל מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה מפאת חוסר תעסוקה בשיעור בן כ-20%, ומספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה גדל בשיעור בן כ-19%. זאת ועוד, ב-1990 נמשכה מגמת העלייה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים, והוא הגיע לכ-37% (לעומת כ-20% בלבד ב-1987).

ולבסוף, ב-1990 נשמר במידה רבה כוח הקנייה של נקודת קצבת ילדים, וערכה היחסי גדל מ-2.9% מהשכר הממוצע ב-1989 ל-3.0% ממנו ב-1990. בצד התפתחות חיובית זו חלה נסיגה נוספת במערכת קצבות הילדים בהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים. באוגוסט 1990 החליטה הממשלה להרחיב את תחולת ההוראה לתת קצבות ילדים לפי מבחן הכנסה. במועד זה נכנסה אפוא לתוקף הוראת שעה לשנה אחת שקבעה, כי קצבת הילד השני תשולם למשפחות בנות 2-3 ילדים, שהכנסת ראש המשפחה בהן אינה גבוהה מ-150% מהשכר הממוצע במשק. בדומה לקצבת הילד הראשון, גם קצבת הילד השני מוחזרת למשפחות השכירות באמצעות המעבידים. לעומת זאת, למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה או אבטלה של הביטוח הלאומי ולמשפחות שמפרנסתן נמנה על העובדים הלא-שכירים - הקצבה מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. תשלום קצבת ילד שני לפי מבחן הכנסות הוחל, למעשה, באוקטובר 1990, ולפיכך שינוי זה בא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1990. יש לציין, שבאפריל 1991 הוחלט להוריד את תקרת ההכנסה המזכה בהחזר קצבת ילד שני לרמה השווה ל-95% מהשכר הממוצע במשק - כפי שנהוג לגבי קצבת הילד הראשון. מאומדנים ראשוניים עולה, כי כ-360 אלף משפחות עם 1-3 ילדים (מתוך כ-586,000) אינן זכאיות לקצבת ילד ראשון ושני. כ-145 אלף משפחות מקבלות את קצבת הילד הראשון והשני ישירות מהמוסד לביטוח לאומי וכ-80,000 משפחות שכירות מקבלות אותן מן המעביד. על פי אומדנים (המבוססים על נתוני סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מספר השכירים שהיו צריכים להיות זכאים לתשלום קצבת הילד הראשון והשני מן המעבידים הוא כ-120 אלף משפחות. כלומר, שיעור המיצוי נותר כבעבר נמוך יחסית שכן רק כשני שלישי מהמשפחות הזכאיות אכן קיבלו כפועל את קצבת הילדים.

להשלמת התמונה נסקור את ההתפתחויות שהתרחשו במערכת המיסים הישירים. באמצע שנת 1990 הונהגו במערכת המיסוי הישיר שלושה שינויים, שרק לאחד מהם היתה השפעה פרוגרסיבית ברורה על התחלקות ההכנסות. ראשית, בינואר 1990 בוטל מס היסף, וכך הוקטן שיעור המס הממוצע המוטל על בעלי הכנסה גבוהה. שנית, ביולי 1990 הופחת מספר נקודות הזיכוי הניתנות לאישה נשואה עבור ילדים - אך לא למשפחות חד הוריות (שבראשן עומדת אלמנה, גרושה, רווקה). ממועד זה מוענקת נקודת זיכוי אחת לכל ילד אי זוגי, במקום נקודת זיכוי אחת לכל ילד. ככל הנראה, שינוי זה הקטין את הכנסתן הנקייה של נשים בשכבות הביניים יותר מאשר את הכנסתן של נשים בעלות הכנסה גבוהה (שלהן בדרך כלל גם מספר קטן יותר של ילדים) או של נשים בעלות הכנסה נמוכה מאוד (שלהן בדרך כלל גם מספר גדול יותר של ילדים) שלא מיצו את מלוא ההנחה ממס, שניתנה קודם לכן. שלישית, ביולי 1990 הוענקו זיכויי מס לכל תושב ישראלי נוסף על נקודות הזיכוי האישיות. זיכויי המס החדשים לא נקבעו במונחים של נקודות זיכוי - שערכן הכספי שווה לכל הנישומים - אלא כאחוז מן ההכנסה החייבת במס. אחוז זה הולך וקטן עם עליית ההכנסה - מ-4.3% ברמת הכנסה המגעת עד 1,510 ש"ח לחודש (ביולי 1990) ועד ל-1.7% מהכנסה הנעה בין 3,541 ש"ח ל-7,400 ש"ח. עובד שהכנסתו גבוהה מ-7,400 ש"ח אינו זכאי לתוספת זיכוי ממס.<sup>5</sup> יוצא אפוא, שזיכויי המס החדשים לא רק הקטינו את נטל המס הממוצע, אלא השפעתם על התחלקות ההכנסה אף נשאה אופי פרוגרסיבי: הכנסתם של בעלי הכנסה נמוכה גדלה בשיעור גדול יותר מהכנסתם של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה.

בעקבות הנהגת זיכויי המס הנוספים עלתה הרמה היתחסית של הכנסת סף המס. כך, למשל, הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת גדלה מ-47.6% מהשכר הממוצע ב-1989 ל-53.7% ממנו ב-1990 (יש לזכור, שהתוספת הונהגה רק ביולי 1990, ולפיכך השפעתה באה לידי ביטוי חלקי בנתוני סקר 1990). ב-1990 הכנסת סף המס היתה גבוהה משכר המינימום בכ-25%, ואילו ב-1989 היא היתה גבוהה ממנו בכ-15% בלבד. לעומת זאת, מדרגת המס העליונה עלתה רק במקצת ב-1990 והיא נשארה שווה בערך לרמה של פעמיים וחצי השכר הממוצע כמשק.

---

5. סכומי הכנסה אלה מחעדכנים באופן דומה לפרמטרים האחרים במערכת מס ההכנסה.

לאור ההתפתחויות שציינו את המחצית השנייה של שנת 1991 - הימשכות הירידה הריאלית בשכר במשק, התגברות ממדי האבטלה - בעיקר על רקע העלייה הגדולה, הימשכות השחיקה בכוח הקנייה של הקצבאות ואף תחילתה של ירידה מחודשת בערכן של הקצבאות להבטחת הכנסה למעוטי יכולת יחסית לשכר הממוצע וצמצום האוכלוסייה הזכאית לקצבות ילדים - יש לשער, כי ב-1991 ממדי העוני יתרחבו עוד וכי השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום תפחת. השפעת השינויים שהונהגו במערכת קצבות הילדים - הענקת קצבת ילד שני למשפחות קטנות לפי מבחן הכנסות - ובמערכת המיסוי הישיר תבוא לידי ביטוי מלא רק בנתוני סקר הכנסות 1991. שמירת רמת שכר המינימום ורמת סף המס ביחס לשכר הממוצע תשפיע, כמובן, בכיוון של צמצום הפערים בהכנסה הנקייה, בעיקר בקרב המשפחות השכירות. אולם אין ספק, שמגמות השינויים בממדי העוני, בהרכב האוכלוסייה הענייה ובאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ב-1991 תהיינה תלויות בהשפעת העלייה על דפוסי התעסוקה ועל ההכנסות במשק.

#### ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה

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

ב-1990 תשלומי ההעברה - הכוללים את קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מחו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ - היו כ-15.4% בממוצע מההכנסה ברוטו למשפחה באוכלוסייה (לעומת 14.7% ב-1989); אך כ-63% בממוצע מההכנסה ברוטו של משפחה ענייה (לעומת 60.4% ב-1989). בדומה לשנים קודמות, ב-1990 כ-60% מסך

לוח מס. 3: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
139,200	130,100	332,700	משפחות
537,700	485,800	968,200	נפשות
249,400	220,700	352,000	ילדים
			מדד תחולת העוני (%)
14.3	13.4	34.3	משפחות
16.9	15.3	30.4	נפשות
22.3	19.7	31.4	ילדים
29.4	30.9	66.4	מדד יחס פער העוני (%) *
0.0720	0.0677	0.2622	מדד *SEN
			מדד ג'יני *
0.1866	0.1943	0.5890	להתחלקות הכנסות העניים

לוח מס. 4: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1989

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
118,000	108,300	304,100	משפחות
439,500	389,200	844,900	נפשות
196,200	169,500	294,000	ילדים
			מדד תחולת העוני (%)
12.8	11.7	33.0	משפחות
14.6	12.9	28.0	נפשות
18.6	16.0	27.8	ילדים
28.0	29.8	64.6	מדד יחס פער העוני (%) *
0.0596	0.0557	0.2380	מדד *SEN
			מדד ג'יני *
0.1801	0.1905	0.5742	להתחלקות הכנסות העניים

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

כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה מסך כל קצבות הכיטות הלאומיים<sup>6</sup>, שהם כ-85% מכלל תשלומי ההעברה הציבוריים) הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. בשנה זו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה ענייה פי שלושה וחצי, וכמעט פי ארבעה וחצי במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי. לעומת זאת, המיסים ששולמו על ידי האוכלוסייה הענייה היו פחות מאחוז אחד מכלל המיסים הישירים.

ב-1990 הסתמנה עלייה קלה בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים); כשנה זו הכנסתן הפנויה של כ-139.2 אלפי משפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 14.3% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים - זאת לעומת 12.8% ב-1989. הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו ב-1990 16.9% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 14.6% ב-1989, ואילו הילדים שחיו במשפחות אלו מנו 22.3% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 18.6% ב-1989. ב-1990 חיו כ-538 אלף נפשות במשפחות העניות שבהן היו כ-250 אלף ילדים. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) נשאר ב-1990 פחות או יותר שווה לזה שהיה ב-1989 - כ-29% מהכנסת קו העוני. כלומר, שההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה היתה 71% בקירוב מהכנסת קו העוני.

העלייה הקלה, בממדי העוני ב-1990 יחסית לשנה הקודמת - בעיקר על רקע הגידול באבטלה במשק - נובעת הן מגידולה המועט של תחלת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, מפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה) והן מהירידה הקלה שהסתמנה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני. תחלת העוני בכלל המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית גדלה מ-33% ב-1989 ל-34.3% ב-1990. במונחי נפשות וילדים הסתמנה עלייה

---

6. סקרי הכנסות אינם כוללים נחזנים על מספר המשפחות הקטנות שקיבלו את קצבת הילד הראשון והשני באמצעות הביטוח הלאומי (קצבת הילד הראשון והשני ששולמה לשכירים באמצעות המעבידים אמורה להיות כלולה בהכנסה מעבודה, שדווחה על ידי המשפחות השכירות). לפיכך קצבת הילד הראשון הוספה להכנסתן של משפחות אלו, וזאת לפי כללי החזר הקצבה.

גדולה יותר; כך, למשל, מספר הילדים שחיו במשפחות שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני גדל מ-27.8% מכלל הילדים באוכלוסייה ב-1989 ל-31.4% ב-1990. ב-1990 תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-61% מהמשפחות העניות (לעומת כ-65% ב-1989), אך אחוז זה קטן לכ-58% (ולכ-61% ב-1989) לאחר תשלומי המיסים הישירים. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום פער העוני היתה כמעט שווה בשתי השנים. ב-1990 פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה כ-66% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה היה כ-29% מהכנסת קו העוני. כלומר, הכנסתה של משפחה ענייה לאחר תשלומי ההעברה היתה כ-71% מהכנסת קו העוני, לעומת כ-34% בלבד לפני תשלומי ההעברה. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-56%.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדים נבחרים, 1988 ו-1989

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מ ד ז
1990	1989	1990	1989	

מדד תחולת העוני

58.3	61.2	60.9	64.5	משפחות
44.4	47.9	49.7	53.9	נפשות
29.0	33.1	37.3	42.4	ילדים
55.7	56.7	53.5	53.9	מדד יחס פער העוני*
72.5	75.0	74.2	76.6	מדד *SEN

\* ראה הערה ללוח מס. 3.



פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי השוויון בהתפלגות הכנסות העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרוכה יותר לקו העוני והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.589 ב-1990), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה - מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני משפחות עם הכנסה, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. ב-1990 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה (0.186) היה נמוך בכ-68% מזה שלפני תשלומי ההעברה. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שוויון התחלקות הכנסות העניים - ירד ב-1990 מ-0.2622 לפני תשלומי העברה ל-0.072 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זו אפוא ירידה בת כ-72%.

#### ה. רמת העוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 6 מציג את רמת העוני בישראל בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשלושת מדדי העוני, ואת מדד ריכוזיות העוני המלמד מהי שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין רמת העוני בקרב בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכלל באוכלוסייה. תחולת העוני - במונחי נפשות - כמשפחות הלא-קשישות שראשן לא עבד ב-1990 היתה הגבוהה ביותר - כ-62%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה פי שלושה וחצי ויותר מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים, ש-35.3% מהנפשות החיות בהן עניות. תחולת עוני זו כפולה מזו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, העוני בקרב משפחות שכירים ובקרב האוכלוסייה



לוח מס. 6: רשת העוני ושכיחותו בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים\*

מדד הרכיבות	SEN	מדד הרכיבות	פער העוני	מדד הרכיבות	תחולת העוני (נפשות)	קבוצת אוכלוסייה
1.000	0.0720	1.000	29.4	1.000	16.9	כלל האוכלוסייה
0.472	0.0340	0.687	20.2	0.698	11.8	קשיים
1.172	0.0844	1.010	29.7	1.160	19.6	משפחות עם ילדים
0.983	0.0708	1.119	32.9	0.876	14.8	3-1 ילדים
1.767	0.1272	0.861	25.3	2.089	35.3	4 ילדים ויותר
0.321	0.0231	0.650	19.1	0.491	8.3	שכירים
4.524	0.3257	1.282	37.7	3.67	62.1	משפחות לא קשייות שראשן לא עבד

\* המחקל שניחו לכל משפחה בחישוב המוד שורה לספד הנפשות החיות בה.

הקשישה נמוך מזה שבכלל האוכלוסייה; תחולת העוני בקרב המשפחות שראשן שכיר היא 8.3% - תחולה השווה למחצית התחולה המאפיינת את כלל האוכלוסייה, ואילו אחוז העניים בקרב הקשישים הוא 11.8%. תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה דומה לזו שבכלל האוכלוסייה, אם כי נמוכה יותר (14.8%).

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי מדד פער העוני מורה, שההבדלים בין פערי העוני בקבוצות השונות קטנים יותר מאלו שאפיינו את תחולת העוני; פער העוני הגבוה ביותר נמצא במשפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ופער העוני השני בגובהו נמצא במשפחות הקטנות. פער העוני הממוצע במשפחות הלא קשישות שראשן לא עבד ושהיו עניות היה 37.7% מהכנסת קו העוני, כלומר - גבוה בכ-28% מפער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, פער העוני במשפחות הקטנות היה גדול בכ-12% מזה שבכלל האוכלוסייה הענייה. פער העוני בשאר הקבוצות היה נמוך יותר. במיוחד יש לציין את המשפחות מרובות הילדים, שאחוז העניים בהן גבוה במיוחד; אך הכנסתן של משפחות עניות אלו גבוהה בממוצע מהכנסתן של המשפחות העניות עם 1-3 ילדים.

לוח מס. 7 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1990 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי קבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות (הלא קשישות) שראשן לא עבד יש ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן בכלל האוכלוסייה הענייה גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה. ב-1990 כ-55% מכלל הנפשות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-15% בלבד. בעוד שהנפשות במשפחות הגדולות מנו כ-16% בלבד מכלל הנפשות באוכלוסייה, הנפשות שחיו במשפחות העניות הגדולות מנו כ-35% מכלל הנפשות באוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, למשפחות הקשישות אין עוד ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן בכלל המשפחות (או הנפשות) העניות אף נמוך מחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (או בכלל הנפשות באוכלוסייה). רק כ-18% מכלל המשפחות העניות הן משפחות קשישות, וחיים בהן רק כ-8% מכלל הנפשות העניות.

לוח מס. 7: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1990

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	
8.4	17.9	24.8	46.6	12.1	24.3	קשישים
18.8	41.2	35.6	64.4	30.2	51.6	משפחות ללא ילדים
81.2	58.8	64.4	35.6	69.8	48.4	משפחות עם ילדים
46.9	41.6	36.8	25.1	53.4	40.9	3-1 ילדים
34.3	17.2	27.6	10.5	16.4	7.5	4 ילדים ויותר
36.7	28.2	33.5	20.7	75.0	65.2	שכירים
						משפחות לא קשישות
55.1	54.2	42.6	33.9	15.0	13.8	שראשן לא עבד

1. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

מנתוני לוח מס. 8, המציג את רמת העוני בשנים 1989 ו-1990 בקרב המשפחות הקשישות, עולה שבאוכלוסייה זו ממדי העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם היו דומים בשתי השנים, אם כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הם היו גבוהים ב-1990 במעט יותר מאשר ב-1989. כ-66% מכלל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי ההעברה; כלומר, הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסתן העונית. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה היה כ-75% מקו העוני. רמת העוני בקרב המשפחות הקשישות לפני תשלומי ההעברה היתה גבוהה מאתר שרק לכ-13% מהן היתה הכנסה מעבודה, ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות

לוח מס. 8: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1989

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד עוני
1990				
מדד תחולת העוני (%)				
10.5	10.5	65.6	משפחות	
11.8	11.7	62.5	נפשות	
20.2	20.3	78.5	מדד יחס פער העוני (%)	
0.0340	0.0337	0.5874	מדד *SEN	
1989				
מדד תחולת העוני (%)				
9.6	9.6	66.1	משפחות	
11.0	11.0	62.8	נפשות	
17.9	17.7	75.1	מדד יחס פער העוני (%)	
0.0299	0.0297	0.5791	מדד *SEN	

לוח מס. 9: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1989

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד עוני
1990	1989	1990	1989	
מדד תחולת העוני				
84.0	85.5	84.0	85.5	משפחות
81.1	82.5	81.3	82.5	נפשות
74.3	76.2	74.1	76.4	מדד יחס פער העוני *
94.2	95.0	94.3	95.0	מדד *SEN

\* ראה הערה ללוח מס. 3.

הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. לכ-47% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה כארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-43% בלבד מהשכר הממוצע במשק. (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם ובלא פנסיה - היתה כ-29% בלבד מהשכר הממוצע במשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשישות העניות היה אף נמוך יותר - כ-29% בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה - עם וכלי פנסיה - היתה כ-6% בלבד מהשכר הממוצע.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-1990 כ-42% מכלל תשלומי ההעברה וכ-45% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשישות. המשפחות הקשישות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו כ-29% מסך כל תשלומי ההעברה וכ-30% מסך כל תשלומי הביטוח הלאומי. ב-1990 תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשישות ככלל ושל המשפחות הקשישות העניות בפרט. הם הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשישות העניות בכמעט פי שישה, ומנו (בדומה ל-1989) כ-85% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות. כתוצאה מכך ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה הצטמצמו בשיעור גדול יותר מזה שציין כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות.

בדומה ל-1989, גם ב-1990 תשלומי ההעברה העלו את הכנסתן של 84% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-10.5%. זאת - לעומת 9.6% ב-1988. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-20% בלבד מהכנסת קו העוני. פער זה נמוך בכ-74% מפער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשישות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני באוכלוסייה זו. הכנסתם הפנויה של 10.5% מכלל המשפחות הקשישות היתה נמוכה מקו העוני. יש להדגיש, שממצאים אלה מעידים על יציבות בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה

מאז שהונהגו השיפורים בשיטות עדכון קצבות הזיקנה והשאיירים וברמת הכנסת המינימום לקיום. לפי ממצאי סקרים שנערכו בשנות השמונים הראשונות, הכנסתם הפנויה של כ-25% מהמשפחות הקשיות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, וזאת לאתר שתשלומי ההעברה חילצו מעוני פחות ממחצית הקשישים שהיו עניים לפי הכנסתם הכלכלית.

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

לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני בקרב כלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם בשנים 1989 ו-1990, ואילו לוח מס. 11 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1990 25% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים. זאת - לעומת 22% ב-1989. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-62% מהכנסת קו העוני. תחולת העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה כמעט פי שניים וחצי יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות (48% לעומת 21.3%). לעומת זאת, פער העוני הממוצע של משפחה ענייה גדולה היה קטן מזה של משפחה ענייה קטנה (כ-58% לעומת כ-65%, בהתאמה). כמו כן, התפלגות ההכנסה הכלכלית של המשפחות העניות הקטנות שוויונית (לפי מדד ג'יני) כמעט באותה מידה כמו זו של המשפחות העניות הגדולות. מדד SEN, הלוקח בחשבון את ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות בהתייחס לכל שלושת מרכיבי העוני, היה 0.3995 במשפחות הגדולות - לעומת 0.1782 במשפחות הקטנות.

ב-1990 כ-23% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-25% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים, והן מנו 56% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 8% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות. לוח מס. 12 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים

בשנות הסקר 1989 ו-1990. מנתוני לוחות מס. 10-12 עולים הממצאים הבאים:

1. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים גדלה מ-15.5% ב-1989 ל-17.4% ב-1990. גידול זה נובע כולו מגידול תחולת

לוח מס. 10: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1989 ו-1990

מדד עוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
----------	-------------------	-------------------	-------------------------

1989

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	22.1	13.5	15.5
נפשות	24.6	14.4	16.7
ילדים	27.8	16.0	18.6
מדד יחס פער העוני (%)	60.1	29.3	27.1
מדד *SEN	0.1992	0.0605	0.0658

1990

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	25.2	15.7	17.4
נפשות	28.1	17.4	19.6
ילדים	31.4	19.7	22.3
מדד יחס פער העוני (%)	61.7	31.6	29.7
מדד *SEN	0.2307	0.0787	0.0844

\* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 11: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1989 ו-1990

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		מדד עוני
+4	3-1	+4	3-1	+4	3-1	

1989

						מדד תחולת העוני (%)
26.2	13.7	24.5	11.6	44.9	18.3	משפחות
28.0	13.6	25.8	11.2	48.5	17.9	נפשות
28.6	14.4	26.4	11.8	49.6	18.8	ילדים
26.1	27.7	26.6	31.1	62.2	58.5	יחס פער העוני (%) *
0.1010	0.0558	0.0950	0.0507	0.3990	0.1434	מדד *SEN

1990

						מדד תחולת העוני (%)
33.1	14.6	28.3	13.3	47.9	21.1	משפחות
35.3	14.8	30.3	13.5	51.2	21.0	נפשות
36.7	15.5	32.0	14.0	52.5	21.6	ילדים
25.3	32.9	27.1	34.8	57.8	64.7	יחס פער העוני (%) *
0.1272	0.0708	0.1157	0.0669	0.3995	0.1782	מדד *SEN

\* ראה הטרה ללוח מס. 3.

העוני לפני תשלומי ההעברה - מ-22.1% ל-25.2% - שכן בהשוואה ל-1989, ב-1990 לא חל שינוי של ממש בתרומת תשלומי העברה לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1990 תשלומי העברה תילצו ממעגל העוני כ-38% מכלל המשפחות העניות עם ילדים (לעומת 39% ב-1989). כאשר המיסים הישירים נלקחים גם הם בחשבון, עולה שב-1990 גם שיעור הירידה



בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים היה דומה לזה שב-1989 - כ-30%.  
ב-1990 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים היתה כ-70%  
בממוצע מהכנסת קו העוני - כלומר, שפער העוני הממוצע למשפחה ענייה  
לפי ההכנסה הפנויה עמד על כ-30% מהכנסת קו העוני.

2. הגידול שנצפה ב-1990 בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים -  
לעומת 1989 - נבע כמעט כולו מגידול תחולת העוני בקרב המשפחות  
הגדולות. ב-1990 הכנסתם הפנויה של 33% מכלל המשפחות הגדולות היתה  
נמוכה מהכנסת קו העוני - לעומת כ-26% ב-1989. יוצא, שב-1990 כל  
משפחה גדולה שלישית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה, ואילו ב-1989 רק  
כל משפחה רביעית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה. בשתי השנים הנסקרות  
כל אחת משבע משפחות קטנות היתה ענייה (תחולת העוני בקרב המשפחות  
הקטנות גדלה מ-13.7% ב-1989 ל-14.6% ב-1990). עם זאת יש לציין,  
שבין שתי השנים הנסקרות פער העוני בין המשפחות הקטנות גדל בשיעור  
גבוה יותר מאשר זה שבין המשפחות הגדולות. ב-1990 הכנסתה הפנויה של  
משפחה ענייה גדולה היתה 75% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסתה הפנויה  
של משפחה ענייה קטנה היתה 67% מהכנסת קו העוני.

3. תשלומי ההעברה, לבשעצמם תרמו לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות  
הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. ב-1990 כ-37% מן המשפחות  
העניות עם 1-3 ילדים חולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה לעומת  
41% מן המשפחות הגדולות. כאשר נלקחים בחשבון גם המיסים הישירים  
עולה, כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים תחולת העוני בקרב המשפחות  
הגדולות והקטנות כאחד קטנה בכ-31%. ב-1989 אחוז המשפחות הגדולות  
שחולצו ממעגל העוני היה גבוה הרבה יותר - 42%, ואילו אחוז המשפחות  
הקטנות שחולצו ממעגל העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים היה קטן  
יותר - כ-25%. גידול תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני  
בקרב משפחות קטנות נובע מכך, שהעלאת סף המס ב-1990 הפחיתה את סכום  
תשלום מס ההכנסה ששולם על ידי משפחות אלו, שרובן הגדול עובד.

ב-1990 שיעור הגידול של תחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים היה  
פחות או יותר דומה לשיעור גידולה של תחולת העוני בכלל המשפחות  
באוכלוסייה, ולפיכך לא חל שינוי של ממש בחלקן של המשפחות עם ילדים

לוח מס. 12: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בכלל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1989 ו-1990

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

1989

מדד תחולת העוני (%)

41.6	25.1	29.9	45.4	36.6	38.9	משפחות
42.3	24.0	33.7	46.8	37.4	43.5	נפשות
42.3	23.4	34.9	46.8	37.2	43.9	ילדים
58.0	55.4	56.6	57.2	49.6	52.9	יחס פער העוני (%)*
74.7	64.7	69.0	76.2	68.2	71.6	מדד *SEN

1990

מדד תחולת העוני (%)

30.9	30.8	31.0	40.9	37.0	37.7	משפחות
31.1	29.5	30.2	40.8	35.7	38.1	נפשות
30.1	28.2	29.0	39.0	35.2	37.3	ילדים
56.2	49.1	51.9	53.1	46.2	48.8	יחס פער העוני (%)*
68.2	60.3	63.4	71.0	62.5	65.9	מדד *SEN

\* ראה הערה ללוח מס. 3.

באוכלוסיית העוני - 59% מכלל המשפחות העניות המונות כ-81% מכלל הנפשות העניות. אולם מאז 1989 עד 1990 גדל חלקן של המשפחות הגדולות בכלל האוכלוסייה הענייה - מ-14.2% ב-1989 ל-17.2% ב-1990, ובמקביל קטן חלקן של המשפחות הקטנות מ-44.3% ל-41.6%. עם זאת יש לציין, שעדיין כ-75% מהמשפחות העניות עם ילדים הן משפחות קטנות.

#### ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

לוח מס. 13 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1990 10.9% מן המשפחות, שראשן עובד שכיר, היו עניות לפני תשלומי ההעברה, וכי הכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-31%, בממוצע, מקו העוני. תשלומי ההעברה הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות השכירים ל-4.9%, אך המיסים הישירים חזרו והעלו אותה ל-6.2%. זאת - לעומת 4.1% ו-5.7%, בהתאמה, ב-1989. לוח מס. 14 מלמד, כי תשלומי ההעברה ב-1990 תילצו ממעגל העוני כ-55% ממשפחות השכירים (לעומת 61% ב-1989). כאשר גם המיסים הישירים, שהשפעתם על אוכלוסיית השכירים משמעותית במיוחד, נלקחים בחשבון, עולה, כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-43% (לעומת בכ-46% ב-1989). ב-1990 כ-73% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה, וכ-96% היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. 21% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר תשלומי ההעברה (לעומת 27% ב-1989), אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של 4% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה (לעומת 6% ב-1989) היתה אף גבוהה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע לאחר תשלומי ההעברה והמיסים למשפחה ענייה, שראשה שכיר, היה נמוך ב-38% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי ההעברה והמיסים. המשפחות, שראשן שכיר, מנו 33.5% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-19%, בממוצע, מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 13: רמת העוני בקרב אוכלוסית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1989 ו-1990

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד עוני
1989				
מדד תחולת העוני (%)				
5.7	4.1	10.4		משפחות
7.0	4.8	12.4		נפשות
9.0	6.0	15.6		ילדים
17.6	19.8	29.3		מדד יחס פער העוני (%)*
0.0182	0.0139	0.0523		מדד *SEN
1990				
מדד תחולת העוני (%)				
6.2	4.9	10.9		משפחות
8.3	6.3	13.6		נפשות
11.4	8.5	18.2		ילדים
19.1	20.3	30.8		מדד יחס פער העוני (%)*
0.0231	0.0186	0.0585		מדד *SEN

לוח מס. 14: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים 1989 ו-1990

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד עוני
1990	1989	1990	1989	
מדד תחולת העוני				
43.1	46.2	55.0	60.6	משפחות
39.0	44.4	53.7	61.3	נפשות
37.4	42.3	53.3	61.5	ילדים
38.0	40.3	34.1	33.1	מדד יחס פער העוני**
60.5	65.6	68.2	73.4	מדד *SEN

\* ראה הערה ללוח מס. 3.

## ט. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-קשישה שאינה עובדת

לנוכח הגידול בממדי האכטלה, יש עניין מיוחד לבחון את ממדי העוני בקרב משפחות, שראשיהן אינם קשישים (מתחת לגיל הפרישה, שהוא 65 בגבר ו-60 באישה) אך לא עבדו ב-1990, ואת מאפייניה של אוכלוסייה זו. ב-1990 13.8% מכלל המשפחות היו משפחות מסוג זה (לעומת 12.2% ב-1989). חיו בהן 15.0% מכלל הנפשות ו-17.4% מכלל הילדים באוכלוסייה לעומת 13.2% ו-15.4%, בהתאמה ב-1989. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודל המשפחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה - 3.6 נפשות לעומת 3.3 נפשות, בהתאמה. ב-1990 נכללו באוכלוסיית הלא קשישים שלא עבדו משפחות גדולות רבות יותר מאשר ב-1989. כמו כן, ב-1990 ראשי המשפחות האלו היו מבוגרים יותר מאשר ב-1989. כ-12% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 21% ב-1989), 55% - בגיל 25-45 (לעומת 47% ב-1989), וכ-33% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 22% ב-1989). בחינת התפלגות משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה כי 58% מראשי משפחות אלו היו נשואים, 25% - רווקים, והשאר - כ-17% - אלמנים, גרושים ואחר. מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים. 63% מכלל ההכנסה ברוטו נבעו מתשלומי ההעברה, ו-40% מההכנסה ברוטו היו קצבות הניטוח הלאומי בלבד.

לאור נתונים אלה ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואומנם, כ-84% מכלל המשפחות, שראשיהן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה מאוד, כ-13% מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-23% מכלל תשלומי ההעברה וכ-17% מכלל קצבות הניטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו; הם העלו את הכנסתן של 34% מהן אל מעל לקו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-56%. פער העוני הממוצע למשפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-28% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 15). משפחות עניות אלו מנו כ-34% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה, אך מנו 54% מהן לאחריהם. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה לאחר

תשלומי ההעברה (והמיסים) היתה משפחה שראשה (הלא קשיש) לא עבד. הגידול בחלקן של משפחות אלו בכלל האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי העברה ומיסים נובע מן התרומה הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו, יחסית לתרומתם לקבוצות אחרות, דוגמת הקשישים.

לוח מס. 15: רמת העוני בקרב משפחות שראשן הלא-קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד עוני
--------------------------	-------------------	-------------------	----------

מדד תחולת העוני (%)

56.4	55.8	84.2	משפחות
62.1	61.0	86.2	נפשות
73.9	72.5	93.3	ילדים
37.7	38.1	86.6	מדד יחס פער העוני (%)

אתוז הירידה לפי מדדי העוני

מדד תחולת העוני

33.0	33.7	-	משפחות
28.0	29.2	-	נפשות
20.8	22.3	-	ילדים
56.5	56.0	-	מדד יחס פער העוני

י. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

לצורך הערכת השלכותיהם של שינויים בהכנסת קו העוני - במונחים ריאליים ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה

ולצורך אומדן היקף האוכלוסייה המצויה על סף העוני מציג לוח מס. 16 את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה או גבוהה במעט מהכנסת קו העוני (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 7% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מרמה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם הפנויה של 14.3% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, לכמחצית מכלל המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. אפשר אף לראות, שהכנסתם של כ-13% מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסת 12.5% מכלל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסת 14.3% מהן היתה נמוכה ממלוא הכנסת קו העוני). התפלגות המשפחות העניות לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני, למעשה, באה לידי ביטוי כולל במדד פער העוני הממוצע.

לוח מס. 16: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות,

1990

גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת קו העוני						קבוצת אוכלוסייה
125	110	105	100	95	75	
26.2	19.7	17.3	14.3	12.5	7.0	כלל האוכלוסייה
12.7	9.1	7.6	6.2	5.1	2.0	שכירים
35.7	21.9	17.7	10.5	8.3	3.1	ראש משפחה קשיש
48.0	39.8	38.0	33.1	28.1	15.4	4+ ילדים

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך במעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 17.3% מכלל המשפחות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא שינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר בקרב האוכלוסייה הקשישה. לכ-80% מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 17.7% מהמשפחות הקשישות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני; והכנסתן הפנויה של 22% ממשפחות אלה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. ולבסוף, לכ-36% מכלל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני - המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העוני (זאת - לעומת כ-26% בכלל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגבוה של משפחות קשישות סביב הכנסת קו העוני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום לקיום מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גבוהה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו גם קל, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה. בשנות השמונים הראשונות, כתוצאה מרמת האינפלציה הגבוהה, נשחקה רמת הקצבאות לקשישים ביחס לכל מדד המאפיין את רמת ההכנסה באוכלוסייה, כולל חציון ההכנסה, שלפיו מחושב קו העוני. נתונים המתייחסים לשנים אלו אכן מעידים על תחולת עוני גבוהה בקרב האוכלוסייה הקשישה (כ-25%). בעקבות השיפור המשמעותי ברמת הקצבאות, בעיקר ביחס להכנסת קו העוני, ממדי העוני ירדו עד לשיעורים המוצגים בפרק זה.



## יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

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

לוח מס. 17 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים. כמו כן, הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. ב-1990 תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה באוכלוסייה בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1989 - ב-18.2% לעומת 17.2%, בהתאמה - ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה בשיעור נמוך יותר - 20.3% לעומת 22.3%. כמו כן, ב-1990 גדל במעט חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל תשלומי ההעברה - בעיקר על חשבון חלקם של שני העשירונים העליונים. לעומת זאת, חלקם של העשירונים העליונים בסך כל המיסים הישירים גדל על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים - בעיקר עשירוני הביניים. הירידה בשיעור המס הממוצע ב-1990 לעומת 1989 חלה על כל העשירונים, אך שיעורה היה גבוה בעשירוני הביניים יותר מאשר בעשירונים העליונים. ב-1990 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 47.5% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו רק 6.4% מהם (שלושת העשירונים הנמוכים קיבלו 59.6% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שלושת העשירונים העליונים קיבלו 11.8% מהם). לעומת זאת, שני העשירונים העליונים שילמו 66.5% מכל תשלומי המיסים הישירים, ואילו שני העשירונים התחתונים, שרובם אינו עובד, לא שילמו מיסים כלל (שלושת העשירונים העליונים שילמו 79.1% מכל תשלומי המיסים הישירים, ואילו שלושת העשירונים הנמוכים שילמו 1.0% בלבד מהם). לוח מס. 17 מלמד

לוח מס. 17: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1990

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	17.5	תחתון
3.3	640.0	0.1	30.0	2
5.5	66.8	0.9	12.1	3
8.3	31.6	2.1	8.7	4
11.3	20.2	3.8	7.6	5
13.1	14.9	5.7	7.2	6
15.4	8.5	8.3	5.1	7
18.2	7.0	12.6	5.4	8
22.1	3.4	20.0	3.4	9
29.7	1.7	46.5	3.0	עליון
20.3	18.2	100.0	100.0	סך הכול

\* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

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

לוח מס. 18: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אתוים), 1990

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
6.4	66.5	0.6	17.3	תחתון
8.9	29.5	1.5	13.9	2
11.6	18.2	2.6	11.8	3
12.8	14.5	3.6	11.9	4
14.6	9.8	5.0	9.8	5
15.8	6.7	6.5	8.1	6
17.7	6.4	8.9	9.3	7
20.5	3.6	12.6	6.5	8
24.0	2.4	18.6	5.5	9
30.6	1.5	40.1	5.9	עליון
21.2	7.3	100.0	100.0	סך הכול

\* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 17.

עוד, כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הם פרוגרסיביים: השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה עולה, ככל שהכנסת העשירון נמוכה יותר; ואילו שיעור המס הממוצע עולה, ככל שהכנסת העשירון גבוהה יותר. כך, לדוגמה, העשירון התחתון מנה משפחות בלא כל הכנסה כלכלית, שמקור הכנסתן הבלעדי היה תשלומי העברה. כמו כן משפחות אלו לא שילמו מיסים ישירים. לעומת זאת, תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון העליון ב-1.7% בלבד (לעומת 2.1% ב-1989), אך המיסים הישירים הקטינו אותה ב-29.7% (לעומת 32.2% ב-1989).

התמונה לגבי שכירים שונה במקצת (ראה לוח מס. 18): תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה שכירה ב-7.3% (בדומה ל-1989), אך המיסים הישירים הקטינו אותה ב-21.2% (לעומת 23.6% ב-1989). ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בעשירון התחתון של אוכלוסיית השכירים גדלה ב-67% לאחר תשלומי ההעברה, ואחוז זה ירד בהדרגה עד ל-1.5% בעשירון העליון. המיסים הישירים, לעומת זאת, הקטינו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בעשירון התחתון של השכירים ב-6.4%, ואחוז זה עלה בהדרגה ל-30.6% בעשירון העליון<sup>7</sup>.

לוחות מס. 19 ו-20 מציגים את התחלקות ההכנסה באוכלוסייה לפי הכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) בשנים 1989-1990. הלוחות מלמדים, כי ב-1990 הפערים הכלכליים התרחבו אך במקצת; חלקם של ארבעת העשירונים הנמוכים ושל העשירון העליון בסך כל ההכנסה הכלכלית ירד במקצת, ובמקביל גדל חלקם של העשירונים החמישי עד התשיעי. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית כמעט לא השתנה - הוא גדל ב-1% בקירוב (מ-0.4742 ל-0.4800). ב-1990 הסתמנה יציבות גם בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הכלכלית, ולפיכך התחלקות ההכנסה הפנויה היתה ב-1990 דומה לזו שב-1989. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה נשאר בלא שינוי - 0.3264 ב-1990

---

7. הנתונים המקבילים (לכלל האוכלוסייה ולאוכלוסיית השכירים) המתייחסים ל-1989 מוצגים בנספח הלוחות לפרק זה.

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות  
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1990

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה**			עשירונים*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.58	2.16	0.00	תחתון
4.39	3.74	0.88	2
5.47	4.80	3.48	3
6.69	6.05	5.24	4
7.98	7.32	7.05	5
9.46	8.89	8.92	6
11.06	10.62	11.22	7
13.12	13.06	14.23	8
15.77	16.45	18.38	9
23.48	26.91	30.60	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.6	7.3	55.7	
0.3264	0.3756	0.4800	מדד ג'יני
32.0	21.8	-	% הירידה במדד ג'יני

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

\*\* במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 20: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות  
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אתוזים), 1989\*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.75	2.25	0.00	תחתון
4.48	3.76	1.28	2
5.54	4.80	3.68	3
6.66	5.97	5.26	4
7.87	7.23	6.96	5
9.31	8.71	8.85	6
11.00	10.66	11.19	7
12.99	13.02	14.07	8
15.58	16.18	17.93	9
23.81	27.43	30.77	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.4	7.3	38.0	
0.3253	0.3781	0.4742	מדד ג'יני
31.4	20.3	-	% הירידה במדד ג'יני

\* ראה הערות ללוח מס. 19.

לעומת 0.3253 ב-1989 (עלייה בת פחות ממתצית האחוז). הנתונים מורים,  
כי ב-1990 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד  
מששת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה ובמקביל הקטינו את חלקו של  
כל אחד מארבעת העשירונים העליונים: כך, למשל, העשירון התחתון, שלא

נטל כל חלק מסך כל ההכנסה הכלכלית, נטל 2.16% מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.58% מסך כל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים גדל מ-4.36% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.7% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.44% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-30.6% מכל ההכנסה הכלכלית ל-23.48% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון קטן מ-55.7 לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.3 - לפי ההכנסה ברוטו ול-5.6 - לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4800 לפני תשלומי העברה ל-0.3756 לאחריהם, ול-0.3264 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-32.0% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית (לעומת 31.4% ב-1989).

לוח מס. 21, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, מלמד כי ב-1990 הצטמצמו הפערים בהכנסה הכלכלית של השכירים. בהשוואה ל-1989, ב-1990 גדל (או נשאר בלא שינוי) חלקם של העשירונים בסך כל ההכנסה הכלכלית למעט העשירון העליון שחלקו ירד. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד מ-0.3737 ב-1989 ל-0.3671 ב-1990, כלומר - ירידה בת 1.8%. נוסף על כך ב-1990 הסתמנה יציבות במידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני, ולפיכך נצטמצמו גם פערי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות השכירות. נתוני הלוח מלמדים, שב-1990 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה ובמקביל הקטינו את חלקם של שלושת העשירונים העליונים, בעיקר של שני העשירונים העליונים. ערכו של מדד ג'יני קטן ב-21.7% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - אם כי יותר ממתציתה של ירידה זו נבעה, כצפוי, מהמיסים הפרוגרסיביים (לעומת כשליש בלבד בקרב האוכלוסייה כולה). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה ירד מ-0.2906 ב-1989 ל-0.2874 ב-1990, כלומר - ב-1.1% בקירוב. ירידה זו משקפת בעיקר את עליית חלקם של עשירוני הביניים בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון.

לוח מס. 21: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות  
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1990\*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
			תחתון
3.46	2.94	2.14	2
4.91	4.33	3.71	3
6.02	5.43	5.01	4
7.14	6.54	6.23	5
8.36	7.79	7.51	6
9.55	9.02	9.00	7
11.00	10.67	10.80	8
12.72	12.72	13.10	9
14.96	15.64	16.32	עליון
21.88	24.92	26.18	
			היחס בין הכנסת התמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.4	5.6	7.3	מדד ג'יני
0.2874	0.3334	0.3671	% הירידה במדד ג'יני
21.7	9.2	-	

\* ראה הערות ללוח מס. 19. הנתונים המקבילים המתייחסים לשנת 1989 מוצגים בנספח הלווחות  
לפרק זה.



נ ס פ ת ל ו ת

לוח מס. 1: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1989

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0	20.6	תחתון
3.5	365.9	0.2	26.5	2
6.6	55.8	1.1	11.6	3
11.0	31.6	2.4	9.2	4
13.9	19.0	4.1	7.4	5
15.9	12.1	6.0	6.1	6
17.9	10.0	8.7	6.4	7
21.3	5.5	13.1	4.5	8
24.3	3.7	19.2	3.8	9
32.2	2.1	45.2	3.9	עליון
22.7	17.2	100.0	100.0	סך הכול

\* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

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

לוח מס. 2: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים  
 הישירים, והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים יחס להכנסה  
 הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים  
 (אחוזים), 1989

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
7.1	71.2	0.6	19.1	תחתון
11.0	25.9	1.6	11.9	2
13.9	19.3	2.7	12.0	3
15.7	13.5	3.9	10.6	4
16.6	8.3	5.1	8.1	5
18.2	8.1	6.8	9.7	6
20.5	5.8	9.2	8.4	7
23.2	3.8	12.7	6.7	8
25.7	2.7	17.8	6.0	9
33.3	2.0	39.6	7.5	עליון
23.6	7.4	100.0	100.0	סך הכול

\* ראה הערה ראשונה ללוח הקודם.

לוח מס. 3: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות  
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1989\*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	

3.56	2.99	2.16	תחתון
4.96	4.30	3.67	2
6.0	5.36	4.89	3
7.0	6.40	6.11	4
8.18	7.57	7.40	5
9.50	9.02	8.98	6
10.93	10.68	10.80	7
12.56	12.55	12.93	8
14.92	15.46	16.10	9
22.39	25.67	26.96	עליון

היחס בין הכנסת החמישון

העליון לבין הכנסת

החמישון התחתון

4.4	5.6	7.4	
0.2906	0.3395	0.3737	מדד ג'יני

22.2      9.2      -      % הירידה במדד ג'יני

\* ראה הערות ללוח מס. 19 בפרק.

### פרק 3

## מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1990

מרים שמלצר

(זיקנה ושאימים)

תמר אליאב

(איטקות וילדים)

שלמה נאון

(נכוח)

אסתר טולידנו

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

אלן זיפקין

(סיפוד)

## א. זיקנה ושאירים

### 1. מגמות כלליות

ב-1990 עלה מספר מקבלי קצבות הזקנה והשאירים בשיעור ניכר: 5.1%, לעומת 2.6% בשנת 1989 ו-2% בשנים 1987-1988. עלייה גדולה זו במספרם של כלל הקצבאים משקפת עלייה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק (3.3% לעומת 3.0% ב-1989), במיוחד את הגידול הניכר במספר המקבלים קצבאות מיוחדות בעקבות התגברות גל העלייה לארץ. היה זה שיעור גידול בן 46.3%, לעומת ירידה בת 0.6% ב-1989. לעומת זאת, בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים חלה ירידה (1.3% לעומת 2% בשנת 1989).

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל מ-31.6% ב-1989 ל-31.9% ב-1990. התפתחות זו נובעת מן העובדה, שכמעט כל הקשישים שהצטרפו למערכת מבני העלייה החזשה חסרי מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך הם זכאים להשלמת הכנסה מלאה.

חלקם של המקבלים תוספת זחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לרדת - מ-18.7% ב-1989 ל-18.3% בשנת 1990. כמו כן, נמשכה גם מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק - מ-82.2% ב-1989 ל-83.5% ב-1990.

ב-1990 רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות לא השתנתה במונחים ריאליים, אך היא עלתה במעט ביחס לשכר הממוצע כמשק - מ-15.5% ב-1989 ל-15.9% ב-1990.

ב-1990 חלה עלייה יחסית ניכרת בשיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאירים בהשוואה ל-1989. תשלומי הענף גדלו ב-3.5% במחירים קבועים; התשלומים לפי חוק גדלו ריאלית בשיעור בן 1.8%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק גדלו ריאלית בשיעור גבוה במיוחד - 13.6%. זאת - עקב הגידול הניכר במספר המקבלים.

## 2. מקבלי קצבות זיקנה ושאירים

ב-1990 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה, ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק), לכ-353 אלף קשישים, וקצבות שאירים לכ-97.8 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לגדול ב-1990, וזאת בשיעור גבוה יותר מזה של השנים הקודמות (3.3% לעומת 3.0% בשנת 1989 ו-2.6% ב-1988). נוסף על כך חלה עלייה ניכרת במספר המקבלים קצבאות מיוחדות - בשיעור בן 46.3% - בניגוד למגמת הירידה שאפיינה את השנים הקודמות. עקב כך חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-6.5% ב-1989 לכ-9.0% ב-1990 (בסוף 1990 השיעור הגיע לכ-12%).

ב-1990 ירד שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים. מספרם של אלה גדל ב-1990, בשיעור בן 1.3% בלבד, לעומת שיעור בן 2.1% ב-1989 ובן - 2.0% ב-1988. מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים גדל ב-5.1% ב-1990, לעומת גידול בן 2.6% ב-1989.

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים להשלמת קצבתם מכוח חוק הכנסת הכנסה. מגמת הירידה במספר המקבלים השלמת הכנסה בקרב משפחות הקשישים והשאירים, שהחלה בראשית העשור, נבלמה ב-1990. בשנה זו גדל מספרם כ-6%, לעומת ירידה בת 1.0% בשנת 1989. גידול מספר המקבלים השלמת הכנסה נבע אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת. העולים שעלו הן מרוסיה והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיוניות

ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך הם זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. עם זאת, מגמת הירידה באחוז המקבלים השלמת הכנסה מקרב המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, עדיין נמשכת.

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

אחוז גידול שנתי						מספר המקבלים ב-1990	סוג הקצבה
1990	1989	1988	1987	1986	1980-1985		
5.1	2.6	2.0	2.0	2.9	2.6	450,829	סך הכול
זיקנה							
6.5	2.8	2.1	2.1	3.1	2.4	353,031	סך כל המקבלים
3.3	3.0	2.6	3.0	3.7	3.3	321,123	לפי חוק ה"ל
46.3	-0.6	-4.2	-6.2	-4.3	-4.9	31,899	קצבות מיוחדות
שאיירים							
1.3	2.0	1.8	1.6	2.6	3.2	97,798	סך כל המקבלים
1.4	2.1	1.8	1.4	2.7	3.6	81,837	מוה: ללא ילדים

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1989 23.2% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק קיבלו גם השלמת הכנסה; ב-1990 שיעורם היה 22% בלבד. בקרב המקבלים קצבת שאירים לפי חוק שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה ירד מ-43.9% ל-42.5%. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה במיוחד בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-96.3% בשנת 1990.

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, 1990

4 נפשות ויותר	3 נפשות	2 נפשות	יחיד	סך הכול	סוג הקצבה
2,042	9,923	93,036	345,828	450,829	קצבת זיקנה ושאיירים - סה"כ
49.5	33.6	30.7	32.0	31.8	% מקבלי השלמת הבנייה
1,732	3,201	77,299	238,900	321,132	קצבת זיקנה לפי חוק
41.7	27.8	24.5	21.0	22.0	% מקבלי השלמת הבנייה
289	252	8,441	22,917	31,899	קצבת זיקנה שלא לפי חוק
97.6	95.2	94.8	96.8	96.3	% מקבלי השלמת הבנייה
--	6,415	5,999	80,751	93,165	קצבת שאיירים לפי חוק לאלמנה
--	34.0	26.1	46.0	43.9	% מקבלי השלמת הבנייה
2.1	32	1,267	2,173	3,493	קצבת שאיירים לילדים בלבד
23.8	25.0	5.4	5.4	5.7	% מקבלי השלמת הבנייה
--	23	30	1,087	1,140	קצבת שאיירים שלא לפי חוק
--	91.3	76.7	91.5	87.6	% מקבלי השלמת הבנייה



תוספת הוותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות ועד למכסימום של 50% מהקצבה. ב-1990 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 83.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 82.2% ב-1989 ו-81.6% ב-1988. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן נקודת אחוז אחת בערך, והיא הגיעה ב-1990 לכ-22.6% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 95.2% לעומת 70.3%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 30.2% לעומת 14.7% בלבד, בהתאמה.

השינויים החלים במגמות אלו, כלומר הגידול בשיעור הזכאים לתוספת הוותק, הן בקרב הגברים הן בקרב הנשים, והגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת נובעים, בין השאר, מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. ממערכת המקבלים קצבות זיקנה פורשים (נפטרים), מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשה עם תוספת ותק גדולה מאוד, אם לא המקסימלית. בשנת 1990 - 10,346 מ-27,630 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-40% מכלל המצטרפים). זאת, שעה שבכלל המקבלים קצבת זיקנה רק כ-5% זכאים לתוספת זו. מן הגברים החדשים - 66.5% זכו לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות - רק 9% בקירוב זכו לכך. מן המצטרפים החדשים רק 14% הצטרפו בלא כל תוספת ותק, ואילו מכלל מקבלי הקצבה 17% אינם מקבלים תוספת ותק.

מלוח מס. 3 עולה, שהוותק הממוצע של המצטרפים החדשים הוא כ-30%, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 22.7% בלבד. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 42%, ואילו בכלל המקבלים היא 30%. בקרב הנשים גובהה 18% ו-14.7%, בהתאמה.

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

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

תוספת ותק

1.0	2.0	1.6	21.8	41.2	32.1	1969
4.6	8.5	6.9	43.9	73.7	60.1	1975
7.3	16.2	11.8	56.5	87.0	73.8	1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	1985
10.8	23.1	17.7	64.4	92.4	79.6	1986
11.7	24.6	18.7	65.8	93.1	80.6	1987
13.1	26.2	19.8	67.2	93.9	81.6	1988
13.0	27.4	20.7	68.6	93.9	82.2	1989
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	1990
18.0	42.0	30.0	74.6	97.3	85.9	חדשים**

תוספת דחיית פרישה

1.6	4.4	3.1	10.4	27.9	19.7	1969
2.0	4.8	3.5	13.2	29.5	22.0	1975
2.4	4.4	3.5	15.4	27.3	22.6	1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	1985
2.3	4.0	3.2	15.1	25.0	20.5	1986
2.3	3.9	3.1	14.9	23.9	19.8	1987
2.3	3.7	3.0	14.5	22.8	19.1	1988
2.3	4.5	2.9	14.8	22.1	18.7	1989
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	1990
1.9	2.9	2.4	11.4	15.8	13.6	חדשים**

\* כלל המקבלים.

\*\* המצטרפים החדשים.

## תוספת דחיית פרישה

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

ב-1990 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה: 18.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 18.7% ב-1989 ו-19.1% ב-1988. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1990 ל-2.9% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 4.3% ו-2.3%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה בלטה בקרב המקבלים החדשים. תוספת דחיית הפרישה הממוצעת בקרב המצטרפים החדשים היתה 2.4% בלבד, כפי שעולה מלוח מס. 3, לעומת 2.9% בקרב כלל המקבלים. (בקרב הגברים שיעור התוספת הוא 2.4%, לעומת 2.9% בקרב כלל המקבלים. בקרב הנשים השיעורים הם 1.9% ו-2.3%, בהתאמה). כמו כן, אחוז המקבלים את תוספת דחיית הפרישה בקרב המצטרפים החדשים נמוך מזה שבקרב כלל המקבלים: 21.4% מכלל הגברים המקבלים זכאים לתוספת דחיית פרישה, לעומת 15.8% מכלל הגברים החדשים. האחוזים המקבילים בקרב הנשים הם: 15% מסך כל הנשים המקבלות קצבה, לעומת כ-11% בלבד בקרב המצטרפות החדשות. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתוספת דחיית פרישה מלאה - כלומר ל-25% לאחר 5 שנות דחייה - בקרב הזכאים החדשים דומה לזה שבקרב כלל המקבלים (כ-6.7%).

## 4. העולים החדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין) שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין והאוצר, מאז 1967 עולים חדשים אשר עולים לארץ בגיל זיקנה (ושכמובן לא צברו בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה

(וכן גובהה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מרוסיה ומאתיופיה על פי רוב חסרי כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה שלא לפי חוק ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה, הכוללת השלמת הכנסה, מקרב מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק שעלו בשנה שחלפה הגיע ל- 99.1%. בשנת 1989 מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושהיו זכאים להשלמת הכנסה היה 94.9% מכלל המקבלים קצבה לפי חוק. אחוז זה עלה ל-96.3% ב-1990 (ראה לוח מס. 2). בסוף שנת התקציב 1990 - כלומר במרס 1991 - אחוז זה עלה ל-97.1%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות בשנת 1990 הוא כ-23,000, והם מונים כ-10% מכלל העולים שעלו לארץ באותה תקופה. כתוצאה מכך, המספר הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-32,000 ב-1990, ובסוף שנת 1990 אף הגיע לכ-43,500.

מובן, שסכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מאוד. בשנת 1989 שולמו כ-380 מיליון ש"ח, ובשנת 1990 שולמו כ-508 מיליון ש"ח. זה אפוא גידול נומינלי בן כ-33%, או לחילופין גידול ריאלי בן כ-13.0% - בהתחשב בכך שערכה של הקצבה עצמה ירד ריאלית ב-5%.

אופייה הדימוגרפי של העלייה החדשה מתבטא גם בהרכב המקבלים קצבה שלא לפי חוק, לפי מין ומספר התלויים. 56% מן המצטרפים החדשים למעגל מקבלי הקצבה שלא לפי חוק היו נשים. בעוד שב-1989 כ-64% מכלל המקבלים שלא לפי חוק היו נשים, בסוף שנת 1990 הן מנו רק כ-59%.

הרכב התלויים במקבלים החדשים גם כן שונה מזה שבקרב שאר העולים, והוא משנה בהדרגה את אופיו הכללי של הרכבם של התלויים בזכאים במערכת כולה. בקרב המצטרפים החדשים כ-66% מקבלים קצבה כיחידים, וכ-33% נוספים מקבלים אותה עם תוספת בן זוג. ואמנם, בשנת 1989 72% מן המקבלים קיבלו קצבה כיחידים, ובסוף שנת 1991 רק 68% מן המקבלים קיבלו כיחידים.

רוב הנשים המקבלות קצבה שלא לפי חוק מקבלות אותה כיחידות - 85%;

ואלו מן הגברים הרוב מקבלים אותה עם תוספת תלויים - כ-75%. (לשם חיזוד, בקרב הקשישים הזכאים לגמלה לפי חוק 75% זכאים לה כיהידיים, ורק כ-25% זכאים לתוספת תלויים).

התפלגות הגילים של העולים החדשים המצטרפים דומה לזו של הקשישים בארץ. בני ה-85 ומעלה מונים כ-6%, הן מן העולים החדשים והן מן הקשישים (הוותיקים) בארץ; ואילו בני גיל הביניים, 65-75, מונים כ-55% מן העולים החדשים וכ-50% מן הוותיקים.

#### 5. רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת קצבות הזיקנה והשאירים הנסיסיות היא אחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1990 הסתמנה עלייה קלה ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הנסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.9% לעומת 15.5% ב-1989). במונחים ריאליים הקצבה ירדה בשיעור בן כ-1.5% מיעוטן של תוספות היוקר ששולמו במשך השנה גרם לכך, שהשכר שחושב לצורך קביעת רמת הקצבה לפי השיטה הנקובה בחוק כמעט זהה לזה שחושב לפי השיטה שהיתה נהוגה בהוראת השעה עד אפריל 1990. אולם אין ספק, שאם האינפלציה תתחזק, ובעקבותיה יגדלו שיעורי תוספת היוקר ותגבר תכיפות תשלומם, רמת הקצבאות שתחושב לפי הנוסחה הכתובה בחוק תקטן.

ב-1990 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-3.5% במחירים קבועים. זאת - לאחר שבשנת 1989 גדלו תשלומי הענף ב-2% בלבד. העלייה הריאלית בתשלומי הענף שיקפה שתי התפתחויות: סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק גדל גידול ריאלי בן 1.8% (לעומת 3.2% ב-1989), אולם בתשלומים שלא לפי חוק חלה עלייה בת כ-13.7% (לעומת ירידה בת כ-6% ב-1989). כתוצאה מכך חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים גדל כהשוואה לארבע השנים האחרונות, והגיע ב-1990 ל-15.3%.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק בשיעור בן 1.8% משקפת גידול בן כ-3% במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק וירידה בת כ-1.5% בערכן הריאלי

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוס משפחה נבחרים,

1990-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	

24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
18.8	208.0	17.4	131.4	11.6	88.2	1979
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
28.4	236.6	22.0	183.2	14.6	122.1	1981
27.1	234.7	21.1	181.7	14.1	121.1	1982
27.2	226.5	21.7	180.8	14.4	120.5	1983
28.6	254.3	22.0	196.8	14.7	131.1	1984
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
28.8	250.7	22.3	194.2	14.9	129.5	1986
29.1	278.3	22.5	215.5	15.0	143.5	1987
29.8	292.6	23.1	226.8	15.4	151.0	1988
29.7	292.8	23.2	226.8	15.5	151.2	1989
30.7	288.4	23.8	223.5	15.9	149.0	1990

\* לא כולל קצבות ילדים.

של הקצבאות עצמן. העלייה הריאלית שנצפתה בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה רק מהגידול הניכר במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (כ-46%) ובמספר המקבלים קצבה עם השלמה הכנסה, שכן ערכה הריאלי של הקצבה עם השלמת הכנסה (רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת) המשיך לרדת בכ-4.7%.

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

1990	1989	1988	1987	1986	1985	הקצבה סוג
------	------	------	------	------	------	--------------

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

3,322.8	2,727.4	2,249.8	1,765.3	1,380.6	999.6	סך כל המשלומים
2,815.0	2,347.5	1,910.2	1,478.9	1,096.4	758.7	לפי חוק ב"ל
507.8	380.1	339.6	286.4	284.2	240.9	שלא לפי חוק ב"ל

8

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,314.6	1,269.9	1,247.6	1,149.6	1,060.5	999.6	סך כל המשלומים
1,113.2	1,093.0	1,059.2	963.1	842.2	758.4	לפי חוק ב"ל
200.9	176.9	188.3	186.5	218.3	240.9	שלא לפי חוק ב"ל

## ב. ילדים

### 1. מגמות עיקריות

בשנת 1990 נמשכה, ואף הורחבה, המדיניות שננקטה מאז 1985: אי תשלום קצבת ילדים אוניברסלית לכלל הילדים. מאז יולי 1985 לא משולמת קצבת ילדים בגין הילד הראשון למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות בעלות הכנסה נמוכה. מאז אוגוסט 1990 לא משולמת קצבה גם בגין הילד השני במשפחות אלה, אך היא מוחזרת למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. החל מאפריל 1990 תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון היא 95% מהשכר הממוצע במשק. תקרת ההכנסה המזכה בהחזר קצבת הילד השני היתה עד מרץ 1991 150% מהשכר הממוצע במשק. באפריל 1991 אוחד מבחן ההכנסות לקצבת ילד שני עם המבחן לקצבת ילד ראשון, ומאז הוא 95% מהשכר הממוצע במשק. הקצבה מוחזרת למשפחות שכירות בעלות הכנסה נמוכה כאמצעות המעבידים; ואילו למשפחות הכלולות בתכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, למשפחות שמפרנסיהן מקבלים דמי אנטלה, למשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים ושהכנסתן נמוכה וכן לעולים חדשים בתקופה הראשונה לעלייתם היא מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. משפחות שאינן נמנות עם קבוצות אלה, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, רשאיות להגיש תביעה אישית לקבלתה.

מגמה נוספת שאפיינה את פעילות המוסד בשנה החולפת בתחום קצבות הילדים היתה קליטת העלייה. בתקופה שבין אפריל 1990 למרץ 1991 נקלטו כמוסד כ-40 אלף משפחות עם ילדים, שבהן כ-65 אלף ילדים. העולים זכאים לקצבת ילדים עבור כל אחד מילדיהם מיום עלייתם. זכאות לקצבת הילד הראשון והשני ניתנה להם לשנה מראש. מאז ספטמבר 1990 הזכאות ניתנת רק לחצי שנה מראש. לאחר תקופה ראשונה זו חלים עליהם כללי הזכאות להחזר קצבת ילד ראשון ושני החלים על כלל תושבי ישראל.



מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופה הנדונה הגיעו מאירופה (80%). 7% נוספים עלו מאסיה-אפריקה, וכ-5% מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם ילדים הן משפחות קטנות: ל-54% מהן ילד אחד, ל-37% - שני ילדים, ל-6% - שלושה ילדים, ול-3% בלבד - ארבעה ילדים ויותר. כמאפיין זה הן שונות מאוכלוסיית המשפחות עם ילדים בישראל, של-27% מהן יש ילד אחד, ל-31% - שני ילדים, ל-23% - שלושה ילדים, ולכ-19% יש 4 ילדים ויותר.

במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה, יחסית, של משפחות חד-הוריות: כ-2% אלמנים/נות, כ-9% גרושות וכ-2% רווקות (לעומת 1.7%, 4% וכ-0.8%, בהתאמה, בכלל האוכלוסייה).

ב-1990 שולמה קצבת ילדים מדי חודש לכ-540 אלף משפחות במוצע. זו ירידה בת כ-2% מאז 1989 הנובעת מהפסקת תשלום הקצבה לילד השני. הירידה במספר המשפחות כתוצאה מביטול קצבת הילד השני במחצית השנייה של השנה (אוקטובר-מרץ 1991) קוזה בחלקה על ידי הגידול בכלל האוכלוסייה, שנבע רובו ככולו מהעולים החדשים שהם, כאמור, בעלי משפחות קטנות בדרך כלל. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים היה מיליון ו-306 אלף - ירידה בת כ-1% מאז 1989.

ב-1990 כ-205 אלף ילדים ראשוניים המשיכו לקבל את קצבת הילדים. זאת - לעומת כ-193 אלף ב-1989. כ-80 אלף מהם היו ילדי שכירים<sup>1</sup>, שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעבידים. זהו גידול בן כ-14% בהשוואה למספר ילדי השכירים, שהקצבה הוחזרה להם ב-1989 באמצעות המעבידים.

יש לזכור, כי גידול זה נובע לא רק מהתגברות מיצוי הזכויות, אלא בלי ספק גם מגידול מספר הזכאים, בייחוד מן העולים החדשים. לשאר הילדים הראשוניים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. שיעור מיצוי הזכאות להתזר קצבת ילד ראשון לשכירים עדיין נמוך. זאת - לאחר 6 שנות היות החוק בתוקף. לפי הערכת המוסד (המתכנסת על נתוני סקר

---

1. אומדן - לפי החזרי החשלומים של המוסד למעבידים בגין קצי"ר.

הכנסות 1989), היו זכאים להחזר קצבת ילד ראשון באמצעות המעבידים כ-127 אלף משפחות שכירים. הפער בין מספר המשפחות שהיו זכאיות להחזר הקצבה לבין מספר המשפחות שקיבלו החזר בפועל מעיד, כי שיטה זו נופלת ביעילותה מההסדר האוניברסלי שהיה מקובל עד יוני 1985.

ב-1990 נשמר ערכה הריאלי של נקודת הקצבה כפי שהיה ב-1989. רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה במעט, והיא עומדת על 3.1% משכר זה. נדגיש, כי ב-3 השנים האחרונות חלו עליות וירידות בנות עד 3% ברמתה היתסית לשכר הממוצע. רמה זו נמוכה בכ-34% מזו שב-1975.

## 2. אוכלוסיית מקבלי הקצבות

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה. מן הלוח עולה, כי מאז 1980 ועד 1984 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה גדל בהתמדה בשיעור ממוצע בן כ-1.8% לשנה. בשנים 1985 ו-1986 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה ירד ירידה תלולה. זאת - עקב ביטול תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות קטנות החל ביוני 1985. מאז 1987 ועד 1989 נמשכה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הילדים. מגמה זו השתנתה ב-1990. זאת - עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות. ב-1990 כ-540 אלף משפחות קיבלו קצבת ילדים. זו ירידה בת 2% בלבד, המשקפת את ביטול קצבת הילד השני, מחד גיסא, ואת גידול מספר המשפחות עם ילדים בישראל הנובע מממדי העלייה הגדולים, מאידך גיסא.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1990 למיליון ו-306 אלף. זו ירידה בת כ-1% מאז השנה הקודמת. הילדים, שעבורם שולמה קצבה, מנו כ-75% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-205 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשונים במשפחות קטנות שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-80 אלף ילדי שכירים, כ-27 אלף ילדי משפחות המקבלות גמלאות מהביטוח הלאומי וכ-98 אלף ילדי עצמאים, ילדי לא-עובדים וילדי משפחות שהגישו תביעה אישית להחזר הקצבה.

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים במוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1990-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
38.0	26.1	55.2	124.3	186.9	157.0	587.5	1981
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	1982
35.3	25.9	56.6	134.2	195.6	161.5	609.1	1983
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
33.3	26.6	61.7	147.7	204.1	50.9	524.2	1986
32.9	26.9	63.3	150.8	204.2	54.6	532.7	1987
32.4	27.2	64.4	153.0	204.4	57.3	538.7	1988
32.0	27.6	65.5	154.1	205.8	66.1	551.1	1989
31.6	27.9	66.5	155.1	185.7	73.4	540.2	1990

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.5	4.4	9.4	21.2	31.8	26.7	100.0	1981
6.2	4.4	9.4	21.6	31.9	26.5	100.0	1982
5.8	4.3	9.3	22.0	32.1	26.5	100.0	1983
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
6.3	5.1	11.8	28.2	38.9	9.7	100.0	1986
6.2	5.1	11.9	28.3	38.3	10.2	100.0	1987
6.0	5.1	12.0	28.4	37.9	10.6	100.0	1988
5.8	5.0	11.9	28.0	37.3	12.0	100.0	1989
5.8	5.2	12.3	28.7	34.4	13.6	100.0	1990

\* עד 1984 מספר המשפחות המקבלות קצבה שווה למספר המשפחות עם ילדים.

\*\* החל בשנת 1985 - כולל משפחות השבירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעביד, החל במחצית השנייה של 1990 כולל גם משפחות שבירים עם שני ילדים (אומדן בלבד).

לוח מס. 2: מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי  
במשפחה, 1989-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
69.8	59.8	121.4	269.1	473.2	260.0	1,253.3	1986
68.7	59.9	123.1	273.9	478.1	278.4	1,282.1	1987
67.3	59.6	124.0	277.0	481.4	283.7	1,293.0	1988
66.1	59.6	125.1	279.2	485.0	302.1	1,317.1	1989
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.5	4.8	9.7	21.5	37.8	20.7	100.0	1986
5.4	4.7	9.6	21.4	37.3	21.6	100.0	1987
5.2	4.6	9.6	21.4	37.2	21.9	100.0	1988
5.0	4.5	9.5	21.2	36.8	23.0	100.0	1989
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990

\* החל בשנת 1985 כולל מספר הילדים הראשוניים במשפחות שנירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד).

\*\* החל במחצית השנייה של 1990 כולל מספר הילדים השניים במשפחות שנירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד).

מאז אוקטובר 1990, מועד הפסקת תשלום קצבת הילד השני במשפחות קטנות, המשיכו לקבל את הקצבה כ-266 אלף ילדים שניים במשפחות עם 2 או 3 ילדים. כ-158 אלף מהם היו ילדי שכירים, שהקצבה אמורה להיות משולמת להם כאמצעות המעביד, והיתר - ילדים שניים במשפחות הנמנות עם האוכלוסייה, שהקצבה משולמת לה ישירות על ידי המוסד. המשפחות שהוחזרה להן קצבה עבור הילד השני מנו כ-70% מכלל המשפחות עם 2-3 ילדים<sup>2</sup>.

כלוח מס. 3 מוצגים מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה משולמת למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1990 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-204 אלף משפחות, עבור 342 אלף ילדים. זאת - לעומת 338 אלף ילדים ב-1989. זה אפוא גידול בן כ-1.2%, הנובע בעיקר מגידול מספר הילדים הרביעיים (1.2%), והחמישיים ואילך (2.9%). שיעור הגידול במספר הילדים השלישיים היה כמחצית האחוז בלבד.

### 3. שיעור קצבות הילדים

כשלוש השנים האחרונות מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע כמשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. כך, ב-1990 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה 29 ש"ח, בערכה ב-1989. זאת - לאחר ירידה בת כ-1% ב-1988 ובניגוד לעליות חדות שנרשמו בשנים 1985-1986: 27% ו-14%, בהתאמה. יש לציין שהשנה, כמו בשנים 1986-1989, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נותרה גבוהה, וב-1990 שיעורה היה כ-30%.

---

2. יש להדגיש, שבחודשים אפריל עד אוגוסט 1990 שולמה קצבת ילד שני לכל המשפחות, והנתון המתניח למספר הילדים השניים ולמשפחות עם 2 ילדים המוצג בלוחות 1 ו-2 הוא ממוצע שנתי.

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא\*  
(אלפים), 1989-1980

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת			ש נ ה	סך הכול
ילדים לפי מקומם הסיזורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה	סך הכול	
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985
53.8	73.6	196.3	323.7	28.0	45.5	122.8	196.3	1986
55.1	75.0	200.1	330.2	28.6	46.5	125.0	200.1	1987
56.6	76.0	201.5	334.1	29.0	47.0	125.5	201.5	1988
58.3	77.0	202.7	338.0	29.7	47.3	125.7	202.7	1989
60.1	77.9	203.7	341.7	30.3	47.6	125.8	203.7	1990

\* בשנת 1985 הופסק חשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1990 עודכנה נקודת הקצבה שלוש פעמים - בספטמבר, בינואר ובמרץ. מן האמור לעיל נובע, שתזירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר אף עלול לגרום לשתיקה מחודשת של ערך נקודת הקצבה.

ב-1990 ערכה של נקודת קצבה היה 3.1% מהשכר הממוצע המשק. זאת - לעומת 3% ב-1989 ו-2.9% ב-1988. כלומר, העלייה הקלה בערכה היחסי של הקצבה נובעת מהירידה הריאלית שהסתמנה בשכר הממוצע במשק.

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

1990	1989	1988	1987	1986	1985	1982	1975	
								מחירי 1985
28.8	29.0	28.4	28.7	28.3	24.7	22.9	28.1	(שקלים חדשים)
								אחוז מהשכר התודשי הממוצע
3.1	3.0	2.9	3.0	3.2	3.1	2.6	4.4	למשרת שכיר

לוח מס. 5 מעיד על הפער שהיה קיים ב-1990 בין רמת הקצבות שולמו למשפחות הקטנות לבין רמת הקצבות שולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. משפחה עם 3 ילדים, הזכאית להתזר הקצבה עבור הילד הראשון והשני, קיבלה ב-1990 290 ש"ח בממוצע; ואילו משפחה עם 4 ילדים קיבלה בשנה זו כ-563 ש"ח בממוצע, דהיינו כמעט פי שניים. הפער

לוח מס. 5: ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (במונחי נקודות קצבה ובשקלים חדשים), לפי מספר הילדים, 1990

קצבות הילדים (ש"ח)			מספר נקודות קצבה			הכנסת הגבר במשפחה
4	3	2	4	3	2	
563.4	290.8	145.4	7.75	4	2	עד 95% מהשכר הממוצע
						מעל 95% מהשכר הממוצע
563.4	218.1	72.7	7.75	3	1	ועד 150% ממנו*
563.4	145.4	0	7.75	2	0	מעל 150% מהשכר הממוצע*

\* מאפריל 1991 מבחן ההכנסה לזכאות לקצבת ילד שני זהה למבחן הקובע זכאות לקצבת הילד הראשון.

גדל כאשר משפחה איננה זכאית להתזר קצבה עבור הילד הראשון והשני. במקרה זה התשלום שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה כמעט פי שניים וחצי מהתשלום שמקבלת משפחה עם 3 ילדים (כ-562 ש"ח לעומת כ-173 ש"ח). נדגיש, שלאחר ביטול קצבת הילד השני הפערים אף גדולים יותר.

#### 4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1990 התשלומים לקצבות ילדים פחתו בכ-38%. ירידה זו נבעה מהפסקת תשלום קצבת ילדים עבור הילדים השניים במשפחות הקטנות ומכך שערכה הריאלי של נקודת קצבה קטן במעט.

לוח מס. 6: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 1985), 1980-1990

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
1981	556.1	474.4	81.7
1982	544.2	465.6	78.6
1983	519.1	412.5	106.8
1984	500.2	396.7	103.5
1985	560.7	429.0	131.7
1986	639.6	484.6	154.9
1987	647.0	488.9	158.1
1988	660.0	498.3	161.7
1989	671.0	506.4	164.6
1990	653.0	485.8	167.2



נדגיש, שמועדי עדכון הקצבה משפיעים על היקף התשלומים: כשנקודת הקצבה מעודכנת במרץ, כפי שאירע ב-1990 (העדכון האחרון היה במרץ 1991), התשלום בוצע באפריל ויבוא לידי ביטוי בהיקף תשלומי הענף בשנת הכספים הבאה. התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים בהתאם לחוק תיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) גדלו ריאלית ב-1.6%. השנה התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא היו 25.6% מכלל תשלומי הענף, ואילו בשנים קודמות חלקם היה קטן במקצת ועמד על 24.5% מכלל תשלומי הענף.

כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי גדלו השנה ב-4.2% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף קטנו ביחס לשנה הקודמת. כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי מ-19.8% ב-1989 ל-18.7% ב-1990. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים.

## ג. אימהות

### 1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת הגמלאות הנאות:

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל או בבית חולים, שלמוסד לביטוח לאומי אין הסדר לשלם לו ישירות - מענק האשפוז משולם ליולדת המגישה תביעה. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היולדת ושל היילוד. חישוב עלות האשפוז מתבסס על העלות היומית של אשפוז היולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים.

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

קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך 6 חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 3 ילדים, 75% - כשנולדים 4 ילדים, ו-100% - כשנולדים 5 ילדים או יותר.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת שהיא עובדת שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית, ושבתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או קודם), וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, לכל היותר עד מחצית התקופה אשר לה זכאית היולדת. בתנאים מסוימים אפשר להאריך חופשת לידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

## 2. מקבלי גמלאות אימהות

ב-1990 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-105,400 יולדות. לעומת השנה הקודמת זהו גידול בן 4% במספר הנשים שקיבלו מענקים אלה גידול זה ניכר במיוחד לאור העובדה, שמספר הנשים שקיבלו מענקים אלה בשנים האחרונות היה יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%.

ב-1990 קיבלו דמי לידה 43,230 נשים, ומספר זה דומה למספר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1989. מאז שנת 1983 התייצב מספר הנשים המקבלות דמי לידה, והתנודות במספרן הן בנות פחות מ-1%. יוצאת דופן היתה שנת 1988, שבה נצפה גידול בן כ-1.8%. ייתכן, שגידול זה נבע מיציאה מוגברת של נשים לעבודה מחמת המצב הכלכלי. ב-3 השנים האחרונות (1988-1990) שוב ניכרת יציבות במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. זאת - למרות ממדי העלייה הגדולים ב-1990. נראה, שעולות חדשות עדיין לא נכנסו למעגל הזכאיות לדמי לידה.

מלוח מס. 1 עולה עוד, כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך וקטן. בשנת 1990 קיבלו דמי לידה 73 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות דמי לידה יציב, למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה גדל מדי שנה. רק ב-4 השנים האחרונות

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1990-1980.

דמי לידה			מספר מענקי הלידה	שנה
שיעור בכלל הנשים המועסקות*	כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	סך הכול		
87.7	41.1	39,784	96,687	1980
82.8	39.9	38,602	96,732	1981
82.9	40.2	39,648	98,676	1982
84.9	41.3	42,385	102,654	1983
83.9	42.8	42,690	99,822	1984
82.6	42.1	42,755	101,329	1985
81.6	42.9	42,742	100,541	1986
78.2	42.7	42,420	99,784	1987
76.0	43.7	43,170	99,268	1988
74.2	42.5	43,101	101,407	1989
72.8	41.0	43,230	105,373	1990

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

גדל מספר הנשים המועסקות בכ-9%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל בכ-2% בלבד. הירידה הגדולה ביותר - כ-4% - בשיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל המועסקות חלה בין 1986 ל-1987. בתקופה זו חל גדל בשיעור דומה מספר הנשים המועסקות, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה ירד במקצת.

להלן מספר מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1990:

א. גילן הממוצע היה 29.1 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.0 שנה.

ב. כ-95% מהנשים שקיבלו זמי לידה היו יהודיות, וכ-5% - לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1990: 72% יהודיות ו-28% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בין שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בשתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו זמי לידה 10.3% נולדו באסיה-אפריקה, 11.1% נולדו באירופה - אמריקה, ו-78% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ המוצא של כלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו כ-74%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל המקבלות זמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות היה ייצוג חסר.

ג. כ-93% מן הנשים שקיבלו זמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-45% מכלל הנשים שקיבלו זמי לידה היו פקידות, 25% - אקדמאיות או מורות, 18% עבדו בשירותים, כ-5% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן בחקלאות, בבנייה וכד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות זמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות זמי הלידה גדל, ובמקביל קטן שיעורן של ילידות תו"ל (תופעה זו מאפיינת את כלל האוכלוסייה בישראל). אשר לגיל היולדות - הגיל הממוצע אמנם לא השתנה בשנתיים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו זמי לידה היה נמוך מ-29 שנה, ב-1990 רק כ-52% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

### 3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד) - ב-1990 מענק האשפוז גדל גידול ריאלי בשיעור בן כ-8.3%. גובה מענק זה תלוי, למעשה, במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות. עליית ערכו הריאלי של המענק תלויה בעליית מחיר יום אשפוז ובתדירות עדכונו. ב-1990 מחירו של יום אשפוז עלה בכ-8%, והוא עודכן פעמיים במשך השנה: באפריל ובנובמבר.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1989

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

מחירי 1985 ( שקלים חדשים )

11.7	119.1	514.4	633.5	1980
13.0	141.2	624.6	765.8	1981
12.5	145.0	596.9	741.9	1982
11.3	128.1	574.1	702.3	1983
11.2	123.7	597.7	721.4	1984
10.3	125.4	535.5	660.9	1985
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
13.4	162.8	593.3	756.1	1987
14.5	176.5	715.0	891.5	1988
14.2	178.2	753.6	931.8	1989
14.0	180.7	816.1	996.8	1990

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.2	16.7	73.8	90.5	1981
43.2	16.7	68.8	85.5	1982
40.5	15.3	68.5	83.8	1983
37.8	13.9	66.9	80.8	1984
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
42.0	17.8	62.1	79.8	1986
42.1	17.0	62.0	79.0	1987
43.8	17.8	72.2	90.0	1988
43.8	18.3	77.4	95.7	1989
44.8	19.2	87.0	106.2	1990

המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ריאלית ב-1.4%, בדומה לגידול שנצפה ב-1989. כאמור, גובה המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. אולם שומה להדגיש, שהוא מתעדכן בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות גמלאות הביטוח הלאומי, בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולם פיצוי (כגון תוספת יוקר) לכלל השכירים במשק. בשנת 1990 חלה ירידה בשכר הממוצע הריאלי, והמענק עודכן במרוצתה 3 פעמים.

ב-1990 המענק לציוד היה 19.2% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 18.3% ב-1989). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות מונע מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

דמי לידה - כאמור, שיעור דמי הלידה המשולמים ליוולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. דמי הלידה מתעדכנים על פי שיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים, ובאותם המועדים.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1990 היתה דומה לזו שכ-1989. זאת - כאשר היתה ירידה ריאלית בת כ-3.5% בשכר. לפיכך, גם שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע במשק גדל במעט. משמעות הדבר היא, שדמי הלידה ששולמו ב-1990 היו גבוהים יותר מאשר ב-1989, כלומר, נשים רבות יותר עם שכר גבוה, יחסית, קיבלו דמי לידה.

הדבר עולה אף מלוח מס. 3. חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק ירד מ-19.2% ב-1989 ל-17.1% ב-1990; חלקן של הנשים שסכום דמי הלידה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מתציתו גדל במעט: מ-51.3% ב-1989 ל-52.3% ב-1990. גם ברמות השכר האחרות נרשם שינוי לטובה ביחס לשנה הקודמת: חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה גבוה משלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק, גדל מ-7.6% ב-1989 ל-9% ב-1990.

מהלוח עולה עוד, כי המגמה הכללית המסתמנת בשנים האחרונות היא ירידת חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בשווי עד רבע השכר הממוצע ועלייה מקבילה בחלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה השווים לרבע עד חצי מהשכר

הממוצע ועד שלושה רבעים ממנו. השנה חל, כאמור, שינוי נוסף: חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בשיעורים העולים על שלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק גדל, ואילו חלקן של אלה שקיבלו דמי לידה בשיעור שבין מתצית השכר הממוצע לשלושה רבעים ממנו נשאר ללא שינוי.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אתוזים),  
1990-1980

גובה דמי הלידה ליום					סך כל המקבלות (מספרים מוחלטים)	שנה
עד 1/4 השכר הממוצע	עד 1/2 השכר הממוצע	עד 3/4 השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע		
22.0	44.4	22.1	8.1	3.4	39,785	1980
24.0	43.6	20.6	9.5	4.1	38,602	1981
42.1	43.3	22.3	7.3	3.0	39,648	1982
30.0	41.9	17.9	7.1	3.1	42,385	1983
40.2	33.5	16.5	6.8	3.0	42,690	1984
34.2	42.8	16.8	4.0	2.2	42,755	1985
27.2	52.3	14.0	4.0	2.5	42,742	1986
23.5	50.5	18.9	4.5	2.6	42,420	1987
17.8	53.0	21.7	4.8	2.7	43,170	1988
19.2	51.3	21.9	4.8	2.8	43,101	1989
17.1	52.3	21.6	5.7	3.3	42,230	1990



עם זאת, גם השנה כ-69% עדיין קיבלו דמי לידה כשיעור שלא עלה על מתצית השכר הממוצע במשק. כלומר, השכר שלפיו חושבו דמי הלידה לא עלה על 67% מהשכר הממוצע במשק. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה, כי שכר הנשים היולדות נמוך<sup>1</sup>.

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

א. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-35% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-53% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-56% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו כממוצע 36.5 ש"ח ליום (46.2% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו 28.7 ש"ח ליום (36.3% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

ג. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו בתעשייה וכהקלאות, או שחסרו משלח יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרגרים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו כממוצע ליום היה כ-46 ש"ח (כ-58% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-32 ש"ח (כ-40% מהשכר הממוצע).

---

1. ייתכן, ששכר היולדות ערב הלידה גבוה יותר וכולל דביבים שאינם נלקחים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה.

4. היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1990 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית כשיעור בן כ-5%. גידול זה נבע בעיקר מגידולו הריאלי של מענק הלידה, בפרט של מענק האשפוז. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית בכ-4%, ואילו התשלומים עבור דמי לידה גדלו בכ-1/2%. סיבות הדבר הן עלייה ריאלית גדולה בגובה מענק האשפוז, גידול במספר הנשים שקיבלו מענקי לידה ויציבות ברמה הריאלית של דמי הלידה ליום ובמספר הנשים שקיבלו אותם.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1990-1980

שנה	סך כל* תשלומי הגמלאות	מענק לידה		
		סך הכול	אשפוז	ציוד לנולד
1980	95.3	58.0	47.1	10.9
1981	113.8	74.1	60.5	13.7
1982	112.3	71.3	57.4	14.0
1983	108.5	68.0	55.5	12.4
1984	106.8	66.7	55.3	11.4
1985	104.3	66.0	53.2	12.8
1986	113.4	69.2	53.1	16.1
1987	123.3	74.5	57.3	17.2
1988	139.3	87.3	68.5	18.8
1989	149.1	96.2	75.5	20.7
1990	156.0	102.9	81.4	21.5

\* לא כולל הוצאות מינהל.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הנאות:

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

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

ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדו הנכה כבית;

ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

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

2. קצבת נכות כללית

ב-1990 מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-73,492; כלומר ב-2.8% יותר ממספר המקבלים בשנת 1989 - שיעור גידול הזהה לשיעור המקביל בשנת 1989. מספרם של הנכים שקיבלו קיצבת נכות זמנית גדל ב-3% (לעומת ירידה בת 2% ב-1989), ואילו מספר המקבלים קצבת צמיתה גדל ב-2.6% (לעומת עלייה בת 3.8% ב-1989). בשנת 1990 ירד ערכה הריאלי של קצבת הנכות הבסיסית ב-4.6%. ערכה של הקצבה הממוצעת לנכה -

הנקבעת בהתחשב בדרגת אי כושר ההשתכרות ובהרכב המשפחתי (מספר התלויים בנכה) - ירד אף הוא ריאלית ב-3.4%. ב-1990 התפלגות הנכים לפי דרגת אי כושר ההשתכרות נשארה כפי שהייתה ב-1989; כ-79% מכלל מקבלי קצבת נכות הם בעלי דרגת אי כושר השתכרות בת 100% וכ-12% בעלי דרגת אי כושר השתכרות הנמוכה ביותר - בת 60%.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980-1990

קצבה זמנית		קצבה צמיתה		סך כל המקבלים		שנה
שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	
-	5,285	-	37,586	-	42,871	1980
16.6	6,160	13.3	42,606	14.0	48,761	1981
11.0	7,483	9.2	52,008	9.0	59,491	1983
2.9	7,702	5.3	54,755	5.0	62,457	1984
4.0	8,000	1.4	55,500	1.7	63,500	1985
7.1	8,571	1.2	56,191	1.9	64,762	1986
20.9	10,370	2.2	57,427	4.6	67,797	1987
9.4	11,344	1.3	58,175	2.5	69,519	1988
-2.0	11,075	3.8	60,394	2.8	71,468	1989
3.0	11,410	2.6	62,002	2.8	73,492	1990

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות,  
1990-1980

דרגת אי כושר (אחוזים)					שנה
100%	74%	65%	60%	סך הכול	
86.0	2.2	3.9	7.9	100.0	1980
81.7	2.3	5.3	10.7	100.0	1985
80.6	2.4	5.7	11.2	100.0	1986
79.7	2.6	6.2	11.5	100.0	1987
79.3	2.6	6.6	11.5	100.0	1988
79.3	2.7	6.7	11.3	100.0	1989
78.7	2.5	6.9	11.8	100.0	1990

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים),  
1990-1980

מספר התלויים					שנה
3	2	1	יחיד	סך הכול	
13	12	16	58	100	1980
8	12	17	63	100	1984
5	10	19	67	100	1985
7	12	19	62	100	1990

### 3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת לנכים, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות לנכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית - 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

במרץ 1990 תוקנה תקנה המאפשרת להעניק קצבת שירותים מיוחדים למי שאינו זכאי לקצבת נכות, שכן כושר השתכרותו לא נפגע, אך שאחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 4 מציג את מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1990 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-6,520, כלומר ב-8.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. הגידול נבע ברובו מהצטרפותם של נכים שקיבלו קצבת נכות כללית ושנעשו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הדרדרות מצנם הרפואי. הרכב מקבלי הקצבה

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1990

רמת הזכאות (אחוזים)			סך הכול (מספרים מוחלטים)	סוג הנכה
---------------------	--	--	-----------------------------	----------

<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	
15.3	21.3	63.3	100	נכים מבוטחים 5,481
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	
8.6	20.6	70.7	100	עקרות בית 1,039

לא השתנה: 83% מהם היו מבוטחים, ו-17% - עקרות בית. כ-63% ממקבלי הקצבה, שהם נכים מבוטחים, מקבלים קצבה ברמה הנמוכה -50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 15% מהם מקבלים קצבה ברמה הגבוהה - 150% מקצבת יחיד מלאה. אחוז המקבלים קצבה נמוכה גדול יותר בקרב עקרות הבית - 71%.

#### 4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ומאז 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי. הקצבה לילד נכה מיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה ובכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את מצבו התפקודי של הילד. כמו כן היה כוונתו של המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד, ככל האפשר, במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במיזה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד.

נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית עבור מחייה ועזרה בלימודים. זאת - בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה לילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

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

גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (אשר עד שנת 1986 נקבע

באפריל, ואילו מאז 1987 - בינואר), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

בשנת 1988 הוחל, במסגרת הקרן לפיתוח שירותים מיוחדים, בפרוייקט ניסויי של תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, בעלי נכות חמורה, שסכיר היה להניח שיהיו זכאים לגמלה כשימלאו להם 3 שנים. הניסוי נועד לסייע למוסד לביטוח לאומי לקבוע כללי זכאות לקצבת ילד נכה בגיל זה. לשם כך פותח סולם לבחינת התפתחות הילד, שעל פיו תיקבע זכאות המשפחה לקצבה. הסולם תקף בעיקר לבחינת דרגת הנכות של ילדים עם מחלות התפתחותיות, אך פחות לזו של ילדים עם מחלות אורגניות, כגון טרשת, עיוורון וכו'. הפרוייקט נמשך גם בשנת 1989, והדגש הושם על בניית מדד אשר יבטא את הקשר בין מחלת הילד לבין העומס הטיפולי המוטל על משפחתו ("מדד עומס הטיפול").

לאור תוצאות הפרוייקט הניסיוני הונהגו שינויים במסלולי בדיקת הזכאות לתשלום. בחודשים נובמבר 1990 - אפריל 1991 נבחנו הכלים החדשים בהתייחס למספר מוגבל של ילדים נכים. במקביל הוחל בהתקנת תקנות לעיגון התשלום לילדים נכים בגיל 0-3 בחוק הביטוח הלאומי.

בשנת 1991 הונהגו שני שינויים חשובים אשר ירחיבו את חוג הזכאים לקצבת ילד נכה: א) מאז אוקטובר 1991 ילד עם תסמונת דאון נחשב גם הוא לזכאי, בלא קשר למידת תלותו בזולת. מאז ה-1 בדצמבר 1991 התקנות, שהותקנו כאמור לאתר תום הניסוי שנערך בשנים 1990-1991, מאפשרות לילדים בגיל 0-3 לקבל קצבת ילד נכה.

בשנת 1990 5,795 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - ב-9.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. גידול זה מקורו בשתי מגמות מנוגדות. מצד אחד הוקפא המשך הניסוי שנועד לבדוק את מצבם של הילדים הנכים בגיל 0-3, ולכן מספר הילדים בגיל זה הצטמצם ל-370. מאידך גיסא, העלייה התחילה לתת את אותותיה גם בענף זה: - במרץ 1991 כ-200 ילדים שעלו לישראל מאז תחילת שנת 1990 הצטרפו למקבלים קצבת ילד נכה.



לוח מס. 5: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל, 1982-1990

ג י ל			סך הכול	ש נ ה
18 - 14	7 - 3	עד 3		
-	-	-	1,613	1982
-	-	-	3,305	1983
2,549	1,269	-	3,818	1984
2,694	1,343	-	4,037	1985
2,836	1,433	-	4,269	1986
2,859	1,476	-	4,335	1987
3,004	1,593	450	4,597	1988
3,273	2,021	450	5,294	1989
3,413	2,382	370	5,795	1990

רמת הזכאות השכיחה בקרב כלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל 3) היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה כרמה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

5. גמלאות ניידות

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

לוח מס. 6: מקבלי קצבת ניידות, 1990-1985

1990	1989	1988	1987	1986	1985	
11,396	11,230	10,942	10,703	10,788	10,602	מספר המקבלים
1.5	2.6	2.2	-1.0	1.6	3.3	שיעור הגידול

לוח מס. 7: מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל הרכב שעל פיו נקבעה רמת הקצבה (אחוזים), 1990-1980

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה	
2,000	1,800	1,300	סך הכול		
1.8	34.8	63.4	100	1985	
1.4	29.9	68.7	100	1986	
1.2	27.3	71.5	100	1987	
1.3	26.0	72.9	100	1988	
1.5	26.7	71.8	100	1989	
1.7	25.1	73.1	100	1990	

לוח מס. 8: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985), 1990-1984

1990	1989	1988	1987	1986	1985	
170.7	148.2	145.0	159.5	190.8	192.5	קצבה ממוצעת
86.5	65.7	64.2	70.7	84.5	85.2	מדד קצבה 1980=100

קצבת ניידות - ב-1990 מספר המקבלים קצבת ניידות הגיע ל-11,396 - מספר הגבוה ב-1.5% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. בשנה זו קצבת הניידות הממוצעת לנכה גדלה גידול ריאלי בן 15% בעקבות האמרת מחירי הדלק באוגוסט 1990. זאת - לאחר עלייה בת כ-2% בלבד ב-1989. גידול זה בולט במיוחד לאור העובדה, שבשנים 1980-1988 היתה ירידה מצטברת בת כ-35% בערכה הריאלי של רצבת הניידות. ב-1990 חלה עלייה קלה בחלקם של הנכים שברשותם כלי רכב בעל נפח מנוע קטן (1300 סמ"ק), ולעומת זאת ירד כמעט חלקם של הנכים שברשותם כלי רכב בעל נפח מנוע גדול (2000 סמ"ק). תופעה זו ציינה את העשור האחרון כולו.

לוח מס. 9: מקבלי הלוואה עומדת וגובה הלוואה (מחירי 1985), לפי נפח מנוע הרכב, 1990-1986

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
57	1,085	1,270	2,412	1987
101	1,495	1,445	3,041	1988
117	1,463	1,119	2,699	1989
54	1,067	1,067	2,188	1990

הלוואה עומדת (ש"ח)

30,827	16,667	6,584	12,455	1986
33,908	16,148	7,036	11,751	1987
29,055	14,786	6,488	11,269	1988
26,872	13,076	5,670	10,609	1989
18,508	11,648	5,206	8,610	1990

הלוואות עומדות - ב-1990 נמשכה, זו השנה השנייה, הירידה במספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב ובשיעור גבוה יותר, 23.5%, לעומת ירידה בת כ-12% ב-1990. מספר המקבלים הלוואה עומדת ירד מכ-2700 ב-1989 לכ-2190 ב-1990. הימשכותה של ירידה זו נובעת בחלקה מעליית המשך הממוצע של תקופת אחזקת הרכב - מכ-47 חודשים ב-1989 ל-52 חודשים ב-1990. בשנת 1990 המשיך לרדת ערכה הריאלי של ההלוואה העומדת הממוצעת בשיעור כן 1.9%. ירידה זו נבעה במישרין מהימשכות ירידתם ושל מס הקנייה של המכס המוטלים על רכב מיובא.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1990 קטן היקף התשלומים ב-1.9% במחירים קבועים. לירידה הריאלית בהיקף התשלומים גרמו בעיקר הירידה הריאלית בת ה-11% בסך כל גמלאות הניידות שהוענקו לנכים והירידה הריאלית בת ה-1% בתשלומים לקצבות

לוח מס. 10: סך כל תשלומי ענף נכות (בלא הוצאות מינהל) וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1990-1981

שנה	כלל תשלומי הענף (אלפי ש"ח) מחירי 1985	שיעור הגידול השנתי (אחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (אחוזים)
1981	210.9	15.6	9.9
1983	251.2	4.0	11.6
1985	283.1	7.6	11.6
1986	308.7	9.7	11.3
1987	305.9	1.2	10.5
1988	330.7	7.4	10.6
1989	337.5	2.1	10.5
1990	331.5	-1.9	9.9

נכות. לעומת זאת, התשלומים לילד נכה גדלו ב-3.2%, ולשירותים המיוחדים - ב-4.0%.

לוח מס. 11 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1990 קטן חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-77.8% מכלל תשלומי הענף (לעומת 78.3% ב-1989), ושל התשלומים לשירותים מיוחדים ל-4.2% (לעומת 4.0% ב-1988). חלקן של גמלאות הניידות קטן מ-12.6% מכלל תשלומי הענף ב-1989 ל-11.6% ב-1990.

לוח מס. 11: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים),  
1990-1981

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1983	100	73.9	19.2	3.0	3.3	0.6
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1986	100	78.3	14.4	3.4	3.6	0.3
1987	100	79.3	13.2	3.6	3.7	0.2
1988	100	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100	77.8	11.6	4.2	4.3	1.1

ה. אבטלה

1. מבוא

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד פרק זמן מספיק טרם אבטלתו (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה) וצבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו, בתנאי שפוטר מעבודתו והפגין נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. דמי האבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע לפרט המבוטח "עבודה מתאימה", וזאת - לאחר תקופת המתנה בת 5 ימים ועד לתקופה מירבית של 138 יום<sup>1</sup>. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה עד שנה מיום שחרורו, ובכפוף למבחן תעסוקה<sup>2</sup>.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם<sup>3</sup>, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. מן המקורות דלעיל מתכרר (לוח מס. 1), כי:

- 
1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של החובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 80% מן השכר הקודם; על החלק מעל למחצית ועד שלושת רבעי השכר הממוצע - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע עד מלואו - 45%; על החלק שמעל השכר הממוצע עד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.
  2. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
  3. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על-פי סקרי כוח אדם הנערכים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ג"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב כי אינו עובד ובי חיפש עבודה במרוצח השבוע שקדם לעריכת הסקר.

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי זמי אבטלה  
(ממוצע חדשי), 1989-1980

תובעי זמי אבטלה		דורשי עבודה		בלתי מועסקים		שנה
מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים	מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	
10,585	16.1	43,311	65.9	65,750	5.0	1980
13,251	19.0	41,247	59.1	69,750	5.1	1981
12,371	18.8	40,696	61.9	65,750	4.8	1982
10,667	15.7	39,621	58.5	67,750	4.8	1983
15,866	18.3	46,311	53.4	86,750	6.0	1984
20,894	20.5	50,853	50.0	101,750	7.0	1985
20,307	20.5	45,847	46.3	98,925	6.7	1986
19,856	21.8	46,232	50.9	90,875	6.0	1987
29,780	27.2	63,101	57.6	109,550	7.0	1988
50,590	34.3	88,205	59.8	147,500	9.2	1989
58,957	36.6	97,500	60.4	161,200	9.7	1990

א. ב- 1990 מספר הבלתי מועסקים בממוצע היה 161,200 לחודש (לעומת 147,500 ב-1989 ו-109,550 ב-1988), שהם 9.7% מכוח העבודה (לעומת 9.2% ב-1989 ו-7.0% ב-1988). חלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה) במשך יותר מ-9 שבועות הגיע ב-1990 ל-70.4% מכלל הבלתי מועסקים (לעומת 67.8% ב-1989 ו-58.5% ב-1988).

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1990 97,500 (לעומת 88,205 ב-1989 ו-63,101 ב-1988). חלקם של הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה הגיע ב-1990 ל-68.5% מכלל דורשי העבודה (לעומת 64.6% ב-1989 ו-46.4% ב-1988).

לוח מס. 2: מקבלי זמי אנטלה, 1989-1980

חייילים משוחזרים			מקבלי זמי אנטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אתר מסד הכול	סך הכול (מספרים מוחלטים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	אתר מסד הכול	סך הכול (מספרים מוחלטים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול (מספרים מוחלטים)	
401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980
14.0	23.7	9,989	13.9	76.3	32,163	13.9	42,152	1981
-14.4	21.4	8,550	-2.2	78.6	31,450	-5.1	40,000	1982
-22.8	17.9	6,600	-3.7	82.1	30,300	-7.7	36,900	1983
34.0	17.3	8,900	40.6	82.7	42,600	39.6	51,500	1984
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985
-22.4	13.0	7,600	-1.0	87.0	51,000	-4.4	58,600	1986
-13.6	11.2	6,565	1.8	88.8	51,934	-0.2	58,499	1987
52.3	10.9	10,000	57.9	89.1	82,000	57.3	92,000	1988
39.3	10.1	13,934	51.6	89.9	124,346	50.3	138,280	1989
51.8	14.6	21,148	-0.2	85.4	124,049	5.0	145,197	1990

\* מספר המועסקים השונים שקיבלו זמי אנטלה במרוצת כל שנה.



ג. מספרם החודשי הממוצע של תובעי דמי אבטלה הגיע ב-1990 ל-58,957 (לעומת 50,590 ב-1989 ו-29,780 ב-1988). בשנת 1990 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 119 יום בממוצע (לעומת 107 יום ב-1989 ו-101 יום ב-1988). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1990 ל-46.1% (לעומת 38.5% ב-1989 ו-32.1% ב-1988).

מהשוואת נתוני 1990 לאלה של 1989 עולה, כי בשנה האחרונה נמשכה מגמת העלייה בממדי האבטלה שהחלה להסתמן ב-1988, אם כי בשיעור מתון בהרבה יותר מאשר בשנה הקודמת. ב-1990 חלה עלייה נוספת במספר הבלתי מועסקים (9.3% לעומת 34.6% ב-1989), במספר דורשי העבודה (10.5% לעומת 39.8% ב-1989) ובמספר התובעים דמי אבטלה (16.5% לעומת 69.6% ב-1989). במקביל, עלה חלקם של התובעים דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים (36.6% ב-1990 לעומת 34.3% ב-1989 ו-27.2% ב-1988), אך נותר נמוך, יחסית, כבעבר. עובדה זאת וכן הנתונים על משך תשלום דמי האבטלה ועל שיעור המיצוי של תקופת הזכאות מעידים, כי ביטוח אבטלה ממלא את ייעודו להבטחת הכנסת המובטל פרק זמן קצר יחסית, וכי בדרך כלל אינו מבטל את הנכונות לעבוד.

## 2. מקבלי דמי אבטלה

ב-1990 חלה עלייה נוספת, אם כי מתונה ביותר (בת כ-5%), במספר המקבלים דמי אבטלה על פני השנה, לאחר העלייה התלולה (בת כ-50%) שאפיינה את השנה הקודמת. לוח מס. 2 מלמד, כי עלייה זו נגרמה על ידי העלייה במספר תובעי דמי אבטלה מקרב החיילים המשוחררים, כך שחלקם של אלה בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה גדל (מ-10.1% ל-14.6%) על חשבון ירידה בחלקם של מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים קודם לאבטלתם - זאת לאחר עלייה הדרגתית בחלקם של האחרונים בשנים הקודמות.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלת ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי בשנת 1990 המשיך לרדת, כבשנה הקודמת, חלקם של המופנים להכשרה מקצועית בכלל המקבלים דמי אבטלה (מ-11.5%

ב-1988 ו-9.6% ב-1989 - ל-8.4% ב-1990). לעומת זאת, עלה חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-6.9% ב-1989 ל-7.6% ב-1989). בחינת התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה על ירידה בחלקם של מובטלי ענף הבינוני (3.0 נקודות אחוז) והפיננסים והשירותים העסקיים (6.6 נקודות אחוז) על חשבון עלייה בחלקם של מובטלי ענף החקלאות ייעור ודייג (1.5 נקודות אחוז), חשמל ומים (0.7 נקודות אחוז), מסחר (5.0 נקודות אחוז) ושרותים (5.8 נקודות אחוז). ענפי התעשייה והשירותים הציבוריים תרמו, ככשנים קודמות, את חלק הארי של אוכלוסיית המובטלים (32.6%, ו-25.2% בהתאמה).

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1989-1980

שנה	סך הכול	מתפשים עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1	89.9
1981	100.0	89.5	10.5	100.0	7.8	92.2
1982	100.0	87.2	12.8	100.0	8.4	91.6
1983	100.0	88.6	11.4	100.0	9.3	90.7
1984	100.0	89.0	11.0	100.0	8.6	91.4
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1	92.9
1986	100.0	86.1	13.9	100.0	8.3	91.7
1987	100.0	85.4	14.6	100.0	9.2	90.8
1988	100.0	88.5	11.5	100.0	9.1	90.9
1989	100.0	90.4	9.6	100.0	6.9	93.1
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	7.6	92.4

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1989

שנה	סך הכול	תקלואות, ייעור ודייג	תעשייה	חשמל ומים	בינוי	מסחר, שירותי אוכל והארחה	תמורה, אחסנה ותקשורת	פיננסים, שירותים עסקיים	שירותים ציבוריים (קהילתיים ואחר	שירותים אישיים	שנה
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6	1980
1981	100.0	1.3	32.3	2.2	7.6	6.9	7.0	8.3	32.2	2.2	1981
1982	100.0	1.1	30.6	2.7	10.2	7.8	6.6	7.6	31.2	2.2	1982
1983	100.0	0.6	28.5	2.0	9.8	9.3	8.2	10.2	28.6	2.8	1983
1984	100.0	1.0	28.1	1.7	12.5	8.4	7.8	11.8	25.3	3.4	1984
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0	1985
1986	100.0	0.7	30.5	1.0	13.5	7.6	5.4	8.2	25.6	2.3	1986
1987	100.0	0.8	33.1	1.0	10.1	8.4	4.2	8.9	25.0	2.5	1987
1988	100.0	0.9	40.7	1.2	7.4	9.4	5.2	9.8	22.6	2.8	1988
1989	100.0	0.8	32.4	1.2	8.7	9.4	4.9	13.4	21.9	2.8	1989
1990	100.0	2.3	32.6	1.9	5.7	14.4	4.9	6.8	25.2	4.3	1990

\* בולל 6 בלתי-יזועים.

לוח מס. 5: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלח יד (אחוזים)\*, 1986-1989

שנה	סך הכול	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	סוכנים וזכנים	עובדי שירותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1986	100.0	4.1	11.5	6.3	20.0	2.2	7.8	0.6	20.2	27.3
1987	100.0	4.8	12.9	7.2	21.7	2.8	8.5	0.8	17.5	23.8
1988	100.0	4.4	12.8	8.7	22.4	3.6	8.8	2.8	19.1	17.4
1989	100.0	3.0	11.4	8.7	21.5	4.1	8.2	2.6	20.0	20.5
1990	100.0	3.3	11.0	1.9	16.4	3.9	9.1	1.1	16.3	25.7

\* עקב חקלה סבירה נפלה טעות בנתוני השניים הקודמות, שנשמרו מלוח זה. כמו כן, התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי משלח ידם מתבטאת על ידי היות החובב, והיא עשויה להיות שונה מן ההתפלגות על-פי נתוני שירותי החקלאות, והמתבטאת על טעויות התובע.

עלייה חלה גם בחלקם של העובדים הכא-מקצועיים בכלל המבוטלים ובחלקם של עובדי שירותים (5.2 ו-0.9 נקודות אחוז, בהתאמה) על חשבון ירידה תלולה בחלקם של המנהלים (6.8 נקודות אחוז) ועובדי הפקידות (5.1 נקודות אחוז) וירידה מתונה יותר בחלקם של העובדים המקצועיים (3.7 נקודות אחוז) ועובדי התקלאות (1.5 נקודות אחוז). העובדים הלא המקצועיים הם הקבוצה הגדולה ביותר באוכלוסיית המקבלים דמי אבטלה (25.7%), כשלאחריהם קבוצת עובדי הפקידות (16.4%) והעובדים המקצועיים (16.3%).

### 3. משך תשלום דמי אבטלה

העלייה במספר המקבלים דמי אבטלה ב-1990 לוותה, כבשנתיים שעברו, בעלייה חדה יחסית כמשך התשלום הממוצע, שהיה בה המשך מגמת גידולו של משך התשלום, שציינה את השנים האחרונות. לוח מס. 6 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1990 ל-119 (לעומת 107 ב-1989, 101 ב-1988 ו-90 ב-1987). גידול משך התשלום הממוצע של כלל המקבלים משקף גידול במשך התשלום שקיבלו הן אלה שעבדו קודם לאבטלתם (123 יום לעומת 111 ימים ב-1989) והן חיילים משוחררים (91 יום לעומת 84 יום ב-1989).

במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי אבטלה, מ-32.1% ב-1988 ל-38.5% ב-1989 ול-46.1% ב-1990. חלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם עלה מ-33.3% ב-1988 ל-41.0% ב-1989 ול-49.2% ב-1990, ושל החיילים המשוחררים - מ-20.1% ב-1988 ל-23.5% ב-1989 ול-24.6% ב-1990.

### 4. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1990 34.5 ש"ח ליום, שהם 46.8% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לוח מס.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1981-1989\*

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

כלל מקבלי דמי אבטלה

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
88	28.1	5.0	11.0	10.8	12.8	16.2	16.1	100.0	1986
90	28.9	5.2	11.9	10.5	12.5	15.5	15.5	100.0	1987
101	32.1	4.5	10.8	10.2	11.5	15.0	15.9	100.0	1988
107	38.5	5.8	11.0	8.7	8.1	13.5	14.4	100.0	1989
119	46.1	9.5	11.0	8.7	8.4	8.8	7.5	100.0	1990

עברו קודם לאבטלתם

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
92	30.9	5.1	11.2	11.1	12.7	15.1	13.9	100.0	1986
93	31.2	5.3	12.0	10.9	12.4	15.2	13.0	100.0	1987
104	33.6	4.7	11.0	10.4	11.4	14.6	14.4	100.0	1988
111	41.0	6.1	11.4	8.6	8.0	12.5	12.4	100.0	1989
123	49.2	9.5	10.8	8.3	7.9	7.9	6.4	100.0	1990

חיילים משוחררים

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
68	14.9	3.9	9.0	10.5	12.9	21.4	27.4	100.0	1986
71	17.6	3.1	9.4	9.6	13.1	19.9	27.3	100.0	1987
80	20.1	3.1	9.2	8.9	11.9	18.3	28.5	100.0	1988
84	23.5	4.3	8.8	9.1	8.4	19.4	26.5	100.0	1989
91	24.6	7.8	12.8	11.2	11.9	14.7	15.0	100.0	1990

\* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי אבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה התקציבית המתאימה.

לוח מס. 7: מקבלי זמי אנטלה שעבדו לפני גובה זמי האנטלה (אתרזים),

1989-1980

ממוצע זמי אנטלה כ-4 מהשכר הממוצע במשק	זמי אנטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק								סך הכול	ש נ ה
	מעל הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר	מ-1/2 עד הממוצע	מ-1/3 עד הממוצע	מ-1/4 עד הממוצע	מ-1/4 עד השכר	מ-1/3 עד הממוצע	מ-1/4 עד הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980		
42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	100.0	1981		
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985		
42.2	1.2	5.3	15.2	33.2	21.9	23.2	100.0	1986		
44.5	1.9	7.7	18.1	38.2	18.0	16.2	100.0	1987		
47.5	2.1	5.5	24.7	39.8	15.6	12.3	100.0	1988		
47.8	2.2	11.2	25.6	44.5	8.9	7.7	100.0	1989		
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990		

7 מלמד, כי ב-1990 חלה ירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע, וזאת לאחר עלייה רצופה בגודלם היחסי לשכר הממוצע בשנים הקודמות (44.5% ב-1987, 47.5% ב-1988 ו-47.8% ב-1989). התפתחות זו נובעת מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה: על פי לוח מס. 7, חלקם של מקבלי דמי האבטלה בסכום של עד מחצית השכר הממוצע במשק גדל (מ-61.1% ב-1989 ל-70.0% ב-1990), על חשבון ירידה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר.

לוח מס. 8: היקף תשלומי דמי אבטלה (אלפי ש"ח)\*, 1990-1980

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1981	340.0	35,336.4	37.6
1982	710.7	32,533.4	-7.9
1983	1,653.5	27,644.5	-15.0
1984	12,131.1	40,195.8	45.4
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1986	81,801.0	62,832.0	22.3
1987	115,215.5	75,029.6	19.4
1988	223,175.0	123,759.2	64.9
1989	441,758.6	205,679.5	66.2
1990	517,607.0	204,831.0	-0.4

\* לא כולל תשלומי משרד הביטחון עבור מובטלים שהשתחררו משירות.



לוח מס. 8 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי אבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד על ירידה ריאלית בהיקף התשלומים של דמי אבטלה ב-1990 (-0.4%). זאת - לאחר העלייה הרצופה שאפיינה את השנים הקודמות. הסיבה לירידה הריאלית בהיקף התשלומים, שהתרחשה למרות גידול במספר המקבלים ובמשך התשלום הממוצע של דמי אבטלה, נעוצה בירידה הריאלית שתלה בדמי האבטלה היומיים. הירידה הריאלית בדמי האבטלה היומיים נבעה מירידת השכר הריאלי במשק, מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל מקבלי דמי האבטלה ומהשינוי בשיטת עדכון דמי האבטלה מאז אפריל 1990 (ממועד זה דמי האבטלה מתעדכנים בהתאם לשינויים התלים בשכר הממוצע במשק).

## ו. נפגעי עבודה

### 1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. מספר סוגי גמלה מוענקים לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

א. דמי פגיעה, המשולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס הכנסתו בתקופה שקדמה לתקופת אי הכושר. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים בשכר הממוצע (ב-1987, בהתאם לשכר הממוצע לפי הוראת השעה), ובמרוצת השנה - בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

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

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

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

ד. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז הנגרמות מפגיעה בעבודה.

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

## 2. דמי פגיעה

לוח מס. 1 מעלה, כי בשנים 1987-1990 הסתמנו תנודות קלות, לשני הכיוונים, במספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו בסניפי המוסד. ב-1990 חלה באלה ירידה קלה בת כ-2.6%. גם מספר התביעות שאושרו<sup>1</sup> נשאר פחות או יותר יציב בשנים 1987-1989, והוא ירד אך במעט בשנת 1990, בשיעור בן כ-3%. עוד מלמד לוח מס. 1, כי מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה עלה ב-1990 לכ-1,419 אלף ימים (עלייה בת כ-3.4%). יש לציין בהקשר זה, כי כראשית שנות השמונים מספר ימי הפגיעה הממוצע לנפגע היה כ-17, ואילו בשנת 1990 הוא הגיע לכ-24.7 ימים לנפגע. עלייה זו נובעת בחלקה מעליית משקלן של תאונות הדרכים בכלל תאונות העבודה.

---

1. יש להדגיש עם זאת, כי מספר התביעות שאושרו אינו שווה למספר המקבלים דמי פגיעה. סיבת הדבר היא, שהתביעות המאושרות כוללות אישורים עקרוניים על פגיעה בעבודה גם אם אין "אי כושר" לעבודה המזכה בתשלום.

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1990-1982

שנה	מספר התביעות שהתקבלו	מספר התביעות שאושרו	מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*
1982	78,863	76,683	1,124.3	5.87
1983	70,351	62,610	1,125.8	4.66
1984	71,521	66,398	1,086.9	4.86
1985	68,572	62,377	1,133.2	4.63
1986	66,693	60,557	1,379.5	4.39
1987	71,032	63,353	1,210.1	4.48
1988	70,695	63,779	1,177.2	4.91
1989	71,542	63,750	1,367.0	4.36
1990	69,688	61,893	1,418.9	4.11

\* החל בשנת 1985 הנתונים מבוססים על סדרה חדשה (גילאי +15 לעומת גילאי +14 עד אז).

אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) ירד ל-4.11 (כלומר, ירידה בת 0.2 נקודות אחוז לעומת 1989).

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1990 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים במוצע ליום היו 48.8 ש"ח, ואלו ששולמו לעצמאים - 81 ש"ח. הסכומים ששולמו הן לשכירים והן לעצמאים היו נמוכים, במונחים ריאליים, בכ-9% מאלה ששולמו ב-1989. הירידה הריאלית בערך התשלומים ששולמו לשכירים נובעת, בחלקה, מירידת השכר הריאלי במשק.

לוח מס. 2: דמי פגיעה במוצע ליום, 1990-1982

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי שוטפים	
34.4	9.9	0.2	45.7	13.1	0.3	1982
33.4	9.3	0.6	43.3	12.0	0.7	1983
32.1	9.5	2.9	32.1	9.6	2.9	1984
54.7	14.1	14.1	47.8	12.3	12.3	1985
76.7	22.3	29.0	57.4	16.7	21.7	1986
90.0	28.7	44.1	63.7	20.3	31.2	1987
102.8	33.9	61.2	64.4	21.3	38.3	1988
108.8	35.4	76.0	65.2	21.2	45.5	1989
102.6	32.1	81.1	61.7	19.3	48.8	1990

על פי הגדרת החוק, תאונה בעבודה היא תאונה שאירעה למבוטח תוך כדי ועקב עיסוקו במשלה ידו. בהגדרה זו כלולה גם תאונה שקרתה למבוטח בדרכו לעבודה או ממנה. פסיקת בתי הדין בשנים האחרונות הרחיבה את המושג "בדרך לעבודה או ממנה". הרחבה זו, ובדומה לה גם התרבות תאונות הדרכים בשנים האחרונות, גרמו לעליית משקלן של התאונות בדרך לעבודה או ממנה: מכ-7% מכלל התאונות בראשית שנות השבעים לכ-11% בשנים 1988 ו-1989 ועד ל-12.5% בשנת 1990.

לוח מס. 3 מורה, כי למרות שתאונות בדרך הן כ-12.5% מכלל התאונות, מבחינת מספר ימי התשלום חלקן כ-16.1%. דבר זה מעיד, כי חומרתן של תאונות הדרכים גדולה יותר מזו של תאונות העבודה. כ-82.5% מהנפגעים

היו גברים, וכ-17.5% נשים. התפלגות זו לגברים ולנשים שונה מאוד מפרופורציית הגברים והנשים בכלל המועסקים (61% גברים ו-39% נשים). אם נגדיר כ"ענפים בעלי סיכון" את ענפי החקלאות, התעשייה, החשמל, הכנייה והתחבורה, ניוכת שכ-61% מהגברים המועסקים מועסקים בענפים אלה, לעומת כ-21% בלבד מהנשים המועסקות בהם. לפיכך, סיכוי ההיפגעות בעבודה של גברים גבוה יותר מזה של נשים.

לוח מס. 3: מקבלי דמי פגיעה, ימים ותשלומים לפי מקום התאונה ומעמד בעבודה (אתוזים), 1990

עצמאים		שכירים		סך הכול		
תאונות בעבודה	תאונות בדרך	תאונות בעבודה	תאונות בדרך	תאונות בעבודה	תאונות בדרך	
86.9	13.1	87.7	12.3	87.5	12.5	מקבלים
84.3	15.7	83.8	16.2	83.9	16.1	ימים
83.6	16.4	83.8	16.2	83.7	16.3	תשלומים

### 3. גמלאות נכות

ב-1989 כ-11,750 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה. מספר מקבלי הקצבה הצמיתה בשנה זו היה גדול ב-4.9% מזה שב-1989 (לוח מס. 4), ורמת הקצבה הממוצעת לחודש של מקבל שכיר היתה גבוהה ריאלית בכ-0.8% מזו שבשנה הקודמת (לוח מס. 5). רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק עלתה ב-1990 בכ-5%, שכן מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה, עלה בשנה זו יותר מכפי שעלה השכר הממוצע (לוח מס. 6). עם זאת, יש להדגיש שרמת הקצבה הממוצעת איננה תלויה בשיטת העדכון בלבד, אלא גם בגובה השכר ובדרגת הנכות הרפואית של הנכים.

לוח מס. 4: מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה, 1985-1990

1990	1989	1988	1987	1986	1985	
11,753	11,199	10,744	10,369	10,018	9,869	סך הכול
						שיעור הגידול
4.9	4.2	3.6	3.5	1.5	5.8	(אחוזים)

לוח מס. 5: קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש, 1982-1990

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
30.1	259.5	5.7	30.7	263.7	5.8	1982
28.5	237.8	14.2	29.6	246.6	14.7	1983
24.8	220.9	66.6	27.4	243.9	73.6	1984
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
32.9	287.1	313.8	34.8	303.3	394.8	1986
32.3	309.3	475.0	34.1	326.5	501.4	1987
34.0	336.5	606.8	35.5	347.8	634.8	1988
34.8	339.4	728.9	35.8	349.6	750.8	1989
37.2	349.2	882.4	37.5	352.1	889.8	1990

לוח מס. 6: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1982-1989

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	164.5
1984	387.9	404.6	438.3
1985	210.3	231.3	187.9
1986	72.3	30.2	46.4
1987	35.9	17.9	29.3
1988	26.6	17.4	21.8
1989	18.9	19.1	17.1
1990	19.3	17.7	13.5

#### 4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנת 1990 (לוח מס. 7), ושיעור הגידול היה דומה לזה של השנה האחרונה (1.4%). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,520 במוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1990 רמת קצבת התלויים הממוצעת של השכירים עלתה ריאלית בכ-0.3%, וזו של העצמאים עלתה בכ-0.4%. קצבות התלויים יחסית לשכר הממוצע עלו בכ-0.4%.

מאחר שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 40%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם גובה קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מגובה קצבת הנכות הממוצעת.



לוח מס. 7: מקבלי גמלאות תלויים, 1985-1989

1990	1989	1988	1987	1986	1985	
3,519	3,471	3,422	3,381	3,338	3,286	מספר המקבלים
1.4	1.4	1.2	1.3	1.6	2.2	שיעור הגידול

לוח מס. 8: קצבת התלויים הממוצעת לחודש, 1982-1990

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
60.3	518.6	11.3	59.8	514.7	11.2	1982
56.4	470.0	28.1	56.1	467.7	28.0	1983
50.1	445.9	134.5	50.9	452.2	136.4	1984
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
67.2	585.7	762.4	66.6	580.4	755.6	1986
65.0	621.9	954.9	65.2	623.8	957.9	1987
69.3	674.9	1,217.0	69.0	673.2	1,213.9	1988
70.1	682.4	1,465.7	68.5	666.3	1,421.2	1989
73.1	685.6	1,732.5	71.2	668.2	1,688.7	1990

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1990 גדל, על פי לוח מס. 9, גידול ריאלי בן כ-14%, זאת - לאחר גידול בן כ-5% בלבד בשנת 1989. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף שונה בשנת 1989. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף שונה במרכיבי ההוצאה השונים. התשלומים לדמי פגיעה ירדו ריאלית בכ-1.4%. שאר מרכיבי ההוצאה עלו לפי הפירוט הבא: גמלאות נכות - בכ-5%, גמלאות תלויים - בכ-0.3%, שיקום - בכ-40% והוצאות ריפוי - בכ-70%.

לוח מס. 9: היקף התשלומים\*, 1982-1990

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1982	2,315	106,028	6.5
1983	5,774	96,530	-8.9
1984	30,305	100,404	4.0
1985	101,264	101,264	0.9
1986	164,733	126,523	24.9
1987	202,311	131,756	4.1
1988	296,713	164,530	24.9
1989	370,730	172,606	4.9
1990	496,640	196,533	13.9

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

לוח מס. 10 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1990 לפי מרכיבי ההוצאה שונה במידה משמעותית מזו שאפיינה את השנתיים הקודמות. עיקר השינוי נובע מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים על החזר הוצאות הריפוי - דבר שהגדיל את חלקו של מרכיב זה לכ-23.5% מכלל ההוצאה ובהכרח הביא לירידת חלקם של שאר המרכיבים (למעט שיקום, שגדל אף הוא מ-0.6% ל-0.7%).

לוח מס. 10: התחלקות היקף התשלומים\*, לפי סוג הגמלה (אתוזים), 1990-1982

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1982	100	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1986	100	14.5	46.9	19.2	18.9	0.5
1987	100	18.7	51.4	20.1	9.3	0.5
1988	100	19.7	41.4	19.2	19.2	0.5
1989	100	17.7	49.3	16.8	15.6	0.6
1990	100	15.3	45.6	14.8	23.5	0.7

\* אין הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, לפיצויי הלנה, למפעלים מיוחדים, למחקרים ולסיוע משפטי.

## ז. סיעוד

### 1. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצוע

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

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

החוק בוצע בשני שלבים:

בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. כמרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והבריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד.

השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

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

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

## 2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנה הנסקרת - שנת הביצוע השלישית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-27,734 תביעות: 19,408 מהן היו תביעות חדשות, ו-8,326 - תביעות חוזרות. מספר התביעות שהוגשו היה קטן ב-17% מהמספר המקביל ב-1989.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אמנם אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות ככלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988 ל-23.4% בשנת 1989 ועד ל-30% בשנת 1990. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת סיעוד יהיה קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה פעם ושוב.

מספר התביעות שפקידי התביעות טיפלו בהן במשך השנה (כלומר, החליטו לדחות או לאשר) היה 27,518. 46.6% מהחלטות היו אישורי זכאות. אתוז זה מעיד על הימשכות מגמת ירידה מתמדת מאז השנה הראשונה לביצוע החוק: מ-57% ל-48% בשנה השנייה ול-46% בשלישית.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה\*, לפי שנת הגשת התביעה, 1988-1990

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל ההחלטות**	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות תובעים שנפטרו (מספרים)
1988	41,010	8.8	36,895	56.8	19,570
1989	30,475	23.4	30,306	48.3	14,249
1990	27,734	30.0	27,518	46.6	12,297

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

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

בשנת 1990 החליטו הוועדות המקומיות 12,297 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית

הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחריות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,025 החלטות בחודש.

ההחלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד מנו בשנת 1990 53.4% מכלל ההחלטות שהוחלטו, לעומת 51.7% ב-1989. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (90.2% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו-8.7% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעוד וכו').

במרוצת שנת הביצוע השלישית נפטרו 7,371 תובעים. עד אפריל 1991 נפטרו 18,486 מכלל מגישי התביעות מאז החלת החוק.

### 3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר התובעים אשר נמצאו זכאים לגמלת סיעוד במהלך שנת 1990 היה 14,279. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-73% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1990 הוכרה רמת זכאות נמוכה, ול-27% - רמת זכאות גבוהה. זו היתה, פחות או יותר, ההתפלגות גם בשנה הקודמת. בשלוש השנים הראשונות לביצוע החוק רק לכ-2% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות.

### 4. סוג הגמלה

בסוף שנת הביצוע השלישית (מרץ 1991) הגיע מספר הזכאים לגמלת סיעוד לפי החלטת ועדה מקומית ל-29,749. מספר זה גבוה ב-25% מהמספר המקביל בשנה הקודמת. שיעור הזכאים שנמצאו זכאים לשירותים נשאר כ-95%, והדבר מעיד על המשך הצלחת הוועדות למצוא מענה לצורכי הזכאים. מספר הזכאים המקבלים גמלה בספית ירד מ-143 ל-130. רק לקומץ קטן של זכאים המתגוררים לבד לא נמצא פתרון באמצעות שירותים זמינים - 9 כסה"כ. 1,040 זכאים (כלומר 14% יותר מאשר בשנה הקודמת) סירבו לקבל את השירותים שהוועדה המקומית הציעה להם, ולכן לא קיבלו גמלת סיעוד. אך

לוח מס. 2: זכאים לפי רמת הגמלה, 1990-1989

רמת הגמלה**				סך הכול	שנה
150%	100%	***75%	***50%		

מספרים מוחלטים

4,226	11,929	147	212	*16,514	1989
3,726	10,198	120	235	*14,279	1990

אחוזים

25.5	72.2	0.8	1.2	100	1989
26.1	71.4	0.8	1.7	100	1990

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

לוח מס. 3: זכאות לגמלת סיעוד וסוג החלטת הוועדה המקומית, 1991-1990

הפסקה זמנית	מסרבים לקבל גמלה	בודדים שלא נמצאו להם שירותים זמינים	מקבלי גמלה		זכאים	חודש
			כסף	שירותים		

מספרים מוחלטים

64	913	9	143	22,799	23,928	מרץ 1990
22	1,040	9	130	28,746	29,947	מרץ 1991

אחוזים

-	4	-	1	95	100	מרץ 1990
-	5	-	1	95	100	מרץ 1991



למרות שמספרם האבסולוטי של המסרבים היה גדול יותר מאשר בשנה הקודמת, שיעורם בכלל המקבלים ירד מ-4% ל-3%.

### 5. תוכניות טיפול

תוכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת (ראה לוח מס. 4). רוב רובן (76%) היו מתן טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תוכניתם של 15% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-8% מן הזכאים (לעומת 6% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תוכנית הטיפול (3%) או חלק ממנה (5%) יבוצעו במרכז יום. ל-2% נוספים נקבעו צירופים אחרים מסל השירותים, בעיקר מתן מוצרי ספיגה כשירות בלעדי, כביסה וכו'.

לוח מס. 4: תוכניות טיפול, לפי רמת הגמלה, אפריל 1990 - מרץ 1991

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התוכנית
					סך הכול
4,371	11,357	137	212	*16,077	מספרים
100	100	100	100	100	אתוזים
58	82	71	87	76	טיפול אישי בבית בלבד
4	2	9	1	3	טיפול במרכז יום בלבד
3	5	3	3	5	טיפול בבית ובמרכז יום
31	9	10	2	15	טיפול בבית ושירותים
4	1	7	7	2	אחר

\* כולל החלטות ועדה ב-1990 על מספר חובעים שזכאוהם נקבעה ב-1989.

לוח מס. 5 מציג את מקבלי השירותים בשלושה מועדים, לפי סוג השירות והעלות הממוצעת של מקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש מרץ 1991 ל-23,299 מקבלים, בעלות

ממוצעת של 659 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-16.3 מיליון ש"ח. כממוצע ניתנו למקבל 44 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 14.9 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש מרץ 1991 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי עלה ל-23,299, כלומר היה זה גידול בן 13% מאז מרץ 1990. העלות הממוצעת של שעת שירות גדלה בכ-2% במונחים ריאליים, והיא משקפת את העדכון שחל בגובה הגמלה במהלך השנה.

לוח מס. 5 : מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן\*, 1990-1991

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

מרץ 1990

12.37	44.4	549	11,373	919	20,698	טיפול אישי
-	-	390	435	-	1,116	מרכז יום
-	-	162	285	-	1,753	מוצרי ספיגה**
-	-	50	18	-	343	מכבסה ואחר

מרץ 1991

14.89	44.2	659	15,345	1,030	23,299	טיפול אישי
-	-	462	644	-	1,394	מרכז יום
-	-	182	288	-	1,583	מוצרי ספיגה**
-	-	54	23	-	424	מכבסה ואחר

\* על פי אישורי החשלוס במערכת ניתן היה לקבל יותר משירות אחד.

\*\* מאחר שאי אפשר לקבל נחונים אחידים על מוצרי הספיגה (בגלל מספרן השונה של יחידות החיתולים בחבילה), או על מספר הכביסות, אין נחונים על מספר היחידות המסופקות בחודש.

## 6. ספקי שירותים

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים, ועל פי תוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי כלא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז-יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד גם קיבוץ, או מושב שיתופי, נחשבים ארגונים מספקי שירותים.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש מרץ 1991 (ר' לוח מס. 6) מעידה, שכמחצית הזכאים (51%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. כרבע (28%) קיבלו אותם מארגון מט"ב, 14% - מעמותות ציבוריות אחרות, ו-3% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. משקל הארגונים הפרטיים גדל בכ-2% מאז השנה הקודמת. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים כמיזת שווה על ידי ארגונים פרטיים וציבוריים. בדיקת מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה לפי ספק השירות לא העלתה הבדלים בשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שלא היתה נטייה להעדיף סוג ארגון מסוים במקרים הקשים יותר. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה ברמה הגבוהה בקיבוצים וכמושבים נשאר גבוה בהרבה מהמוצע. יש בכך ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

## 7. תשלומי הענף

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:  
א. העברות לצורך תשלום גמלאות.

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

לוח מס. 6: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, מרץ 1991

אחוז המקבילים גמלה ברמה גבוהה 150% מכלל המקבילים	תשלומים (ש"ח)		שעות שירות בתודש		שעות שירות		מקבילים*		ספק השירות
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
26	100	16,300,479	100	1,160,779	100	26,477		סך הכול	
25	31	4,974,246	30	349,497	28	7,513		מט"כ	
25	13	2,071,890	11	129,651	14	3,622		עמותה**	
25	49	7,929,234	51	586,621	51	13,372		ארגון פרטי	
46	4	581,003	3	37,617	3	714		קיבוצי/מושב	
30	5	744,106	5	57,394	4	1,156		שותפות	

\* מתייחס לסקבלי שירות מכל מקור שהוא: זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחד נספר יותר מפעם אחת.  
 \*\* עמותה נוללה מרכז-יזום ו"הקדש".

לוח מס. 7: העברת השלמותים למימון חוק ביטוח סיעוד (מחירי שווקים), 1986-1990

הפרשי שכר ופיצויי התייקרות	3,983 -	4,054	10,449	1,237	העברה לגורמי חוץ**	גמלאות סיעוד*		על השכונות	על השכונות (אלפי ש"ח)	שנה
						על השכונות	האוצר המוסד			
-	5,117	4,116	2,666	3,840	3,432	23,742	54,496	1988		
2,400	14,300	4,116	2,666	3,840	3,432	23,742	54,496	1988		
5,060	16,615	3,250	5,503	4,950	12,232	94,810	142,420	1989		
2,410	21,720	1,910	11,230	5,000	19,420	162,650	224,340	1990		
-	3,983	4,054	-	-	-	-	8,037	1986		
-	5,117	10,449	1,237	-	-	357	17,160	1987		

\* השלמותי בפורעל, על פי דיווח מחלקת הכספים.

\*\* השלמותי עבור העברת עמחי חלות והאחריות בריאות המזוהות.

\*\*\* מאז שנת 1988 נחתם הקצאה מוקדמת לסעד העבודה והרווחה בלבד.

מאז הוחל כביצוע החוק (אפריל 1986) ועד מרץ 1991 הועברו למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות כ-23.1 מיליוני ש"ח להרחבת שירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-62 מיליוני ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סעודיים (ראה לוח מס. 6).

בשנת 1990 הועברו 224 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: 184 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולכיצוע מכחן התלות.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עדיפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986.

בתחום הקהילתי הושם דגש מיוחד על הכשרת כח אדם וכן על פיתוח מרכזי יום, שקשישים מוגבלים שוהים בהם נמשך היום ומקבלים שם את שירותי הסיעוד הקבועים בחוק. בתחום המוסדי משתלב חוק ביטוח סיעוד במסגרת תוכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תוכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת התולים הכללית, משען ואש"ל. עד תחילת אפריל 1990 העביר המוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-20.6 מיליון ש"ח לכיצוע פרויקטים שאושרו על ידי הוועדה (בתחום הקהילתי והמוסדי). בשנת 1990 קיבל מרכיב זה של החוק תנופה גדולה, והתשלומים גדלו מאז השנה הקודמת ביותר מפי שניים, כמונחים נומינליים.

## **פרק 4**

**הבטחת הכנסה למעוטי יכולת**

**לאה אחדות**

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

האוכלוסייה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה היא רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסת מינימום. היא מונה שתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו. הכנסתה הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנסו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מכתן הכנסות הוא התנאי היחיד לזכאותה להשלמת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליה הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה בגודל, שמכוסה בחוק הבטחת הכנסה, מונה אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אי אפשר לאפיינם לפי מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שזורית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות.



יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשירים, שקצבת הזיקנה והשאירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם לפי חוק, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). הזכאות לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית במבחן תעסוקה וכמבחן הכנסות. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה, מחייב את כל האוכלוסייה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק ולרמת השכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השירורית.

בחוק הבטחת הכנסה נקבע, כי תשולמנה גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הכיטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל.

קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים וכמו כן נתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות. התפתחויות

ברמת הכנסת המינימום המובטחת ובשיטת עדכונה נסקרו כפרק המבוא לסקירה זו.

חוק ביטוח נכות כללית מגביל את הזכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת הנכות) רק לנכה שכושרו להשתכר נפגע, ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: אכתון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאונחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האחידה המלאה, ששווה לרמת הכנסת המינימום לקיום (השיעור המוגדל, הקבוע בחוק הבטחת הכנסה); ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית. יוצא אפוא, שבניגוד לחוקים האחרים המבטיחים הכנסת מינימום, הזכאות לקצבת נכות אינה מותנית במבחן הכנסות אלא במבחן כושר השתכרות. (עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו).

חוק המזונות - הבטחת תשלום (שייקרא להלן חוק המזונות) נכנס לתוקף ב-1972. הוא נתון לאחריותו הפרלמנטרית של משרד המשפטים, והאחריות לביצועו מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות ויזועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב כדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין

---

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

השניים; כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות (והכול בכפוף למכתן הכנסות). המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת כאמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, האישה זכאית לקבל את ההפרש.

### כ. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות

בשנת 1990 התוכניות להבטחת הכנסת מינימום של הביטוח הלאומי ביסו כ-262 אלף משפחות. הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-143.7 אלף משפחות אשר קיבלו קצבת זיקנה ושירים מהמוסד לביטוח לאומי. 49.3% ממנה היו קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; כ-24.1% היו קשישים, ותיקים ועולים חדשים, אשר לא צברו תקופת אכשרה וקיבלו את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות; וכ-26.6% קיבלו (בעיקר נשים) קצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

ב-1990 כ-73.5 אלף נכים כלליים במערכת הבטחת הכנסה קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית; וכ-12,900 משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות. 31.8 אלף משפחות, אשר רוכן אינו נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירית), קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. המשפחות שקיבלו תשלום במסגרת תכנית כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה מנו ב-1989 15.7% מכוח העבודה האזרחי ו-17.4% מן המועסקים במשק.

ב-1990 גדל מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בשיעור גבוה יחסית - ב-6.3%. זאת - לעומת 2.4% בלבד ב-1989 ולאחר ירידה מצטברת בת כ-3.5% בשנים 1987-1988. גידול מספר המקבלים הבטחת הכנסה ניכר בכל התוכניות להבטחת הכנסה, להוציא שאירים.

לוח מס. 1: מספר המקבילים הנטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה (במטבע לחודש), 1985-1990

1990	1989	1988	1987	1986	1985	ה ק ג ה	ט ו ג
------	------	------	------	------	------	---------	-------

101,475	92,827	94,291	97,478	100,782	101,677	קצבת זיקנה	
70,763	72,146	73,480	75,742	77,606	77,474	לפי חוק	
30,712	20,681	20,811	21,736	23,176	24,203	קצבאות מיוחדות*	
42,113	42,588	42,474	42,878	43,127	42,064	קצבת שאירים	
73,492	71,468	69,519	67,797	64,742	63,500	קצבת נכות כללית	
12,910	11,514	9,985	9,220	8,557	7,494	דמי מזונות	
						גמלה להטחת הכנסה	
31,825	27,899	24,065	26,653	31,492	24,567	לאוכלוסייה השוויצרית**	
261,922	246,296	240,334	244,026	248,700	239,302	סך כל מקבלי הקצבאות***	
15.7	15.3	12.4	16.3	17.0	16.3	אחוז מכוח העבודה	
17.4	17.6	16.7	17.4	18.2	17.4	אחוז מכל המועסקים	

\* קצבאות מיוחדות משולמות לזוהיקים ולעורלים חודשים, ששפאת גילם אינם מבוטחים במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

\*\* אוכלוסייה זו מנתנת בעבר את נחשביה העד.

\*\*\* יש משפחות הזכאיות לקבל קצבה מיותר ממספר אחת. כך, לדוגמה, חלק מהגשימים הזכאיים להבטחת השלום על פי חוק מזונות זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

לוח מס. 2: אחוז גידול מספר המקבלים הבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה,  
1990-1985

שנה	סך הכול	זיקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	האוכלוסייה השירית
1985	4.0	-2.5	0.1	1.7	15.4	72.0
1986	3.9	-0.9	2.5	1.9	14.2	28.2
1987	-1.9	-3.3	-0.5	4.6	7.7	-15.4
1988	-1.5	-3.3	-0.9	2.5	8.3	-9.7
1989	2.4	-1.6	-0.3	2.8	15.3	15.2
1990	6.3	9.3	-1.1	2.8	12.1	14.1

באוכלוסייה הגדולה ביותר - משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נבלמה מגמת הירידה שהסתמנה מאז ראשית שנות השמונים, ומספרם גדל ב-9.3%. התפתחות זו נבעה כולה מהצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה. מספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל בכ-45%, ואילו מספר המקבלים השלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לרדת - בכ-2%. הימשכותה של ירידת המקבלים השלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק נובעת מגידול חלקם של המצטרפים החדשים לאוכלוסיית המקבלים, הפורשים מעבודתם עם פנסיה מעבודה ברמה המבטלת את זכאותם להשלמת הכנסה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ירד מ-23.2% ב-1989 ל-22% ב-1990, ואילו בקרב אלה שקיבלו קצבה שלא לפי חוק האחוז גדל מ-94.9% ב-1989 ל-96.3% ב-1990. שיעור הנזקקים בכלל מקבלי קצבת השאיירים ירד בכ-1% מדי שנה וב-1990 עמד על 43.1%. השיעור בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים גדל במעט זה לראשונה - לעומת ירידה מתמדת מאז אמצע שנות השבעים - והגיע ל-31.8% מכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים.

ב-1990 נמשכה יזו השנה השנייה העלייה במספר המשפחות הנמנות על האוכלוסייה השיורית. מספרן גדל בכ-14%, לאחר גידול בן כ-15% ב-1989. האוכלוסייה השיורית מנתה כ-12.2% מן המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בתוכניות השונות (לעומת כ-11% ב-1989) וכ-18% מן המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה (לעומת כ-17% ב-1989). מגמת העלייה במספר הנשים שקיבלו זמי מזונות נמשכה גם ב-1990, ובשיעורי גידול גבוהים, יחסית. ב-1990 גדלה האוכלוסייה המכוסה בחוק המזונות בכ-12%, לאחר עלייה בת כ-15% ב-1989. האוכלוסייה המכוסה בחוק הנכות הכללית גדלה בשיעור נמוך, יחסית - ב-2.8% בלבד.

לוח מס. 3: אתוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, 1990-1975

סוג הקצבה					שנה
קצבת שאירים כלשהי	קצבת זיקנה שלא לפי חוק	קצבת זיקנה לפי חוק	קצבת זיקנה כלשהי	סך הכול	
49.0	99.2	40.5	48.7	48.5	1975
52.5	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
47.2	95.0	27.2	32.5	35.8	1986
46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
44.9	95.0	24.4	29.1	32.7	1988
44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990

## ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1989 כ-12,910 נשים במוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה כן 12.1%. זאת - לעומת שיעור גידול כן כ-15% ב-1989. כללית, הימשכות מגמת העלייה במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - היא פועל יוצא מן הגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני זוג). אולם, גם למצב התעסוקה במשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות מהביטוח הלאומי. כאשר ממדי האבטלה במשק מתרחבים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין מחמת היעדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

ב-1990 נשמרו האפיונים שציינו את תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנים הקודמות. כ-60% מנשים אלה היו גרושות מהתייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-37% היו בנפרד ממנו אם כי עדיין היו נשואות לו, והיתר - 3% - היו ידועות כציבור וכו'. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (77%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 59% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), ו-8% בלבד היו אימהות ל-4 ילדים ויותר (לעומת 19% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (79%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 9% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות; ו-12% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנדרש בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 4 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק הדין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1990 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18.8% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 41% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-19.7% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל

הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מתושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-50% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

לוח מס. 4: התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכות לכוח העבודה 1990-1980

השתייכות לכוח העבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פס"ד	לפי התקנות			
				מלא	בהפחתה	
17.2	14.2	14.5	19.7	40.2	16.2	1980
21.2	17.3	18.0	25.8	52.6	19.8	1985
21.4	16.3	17.4	21.7	45.8	19.6	1986
21.0	15.6	16.9	20.3	41.8	18.8	1987
21.6	16.3	17.7	20.5	43.3	19.4	1988
21.9	16.8	18.0	20.6	43.0	19.9	1989
22.1	18.3	18.8	19.7	40.8	20.8	1990

ב-1990 כ-65% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים לא-עובדות, לעומת 60% ב-1989. הסכום הממוצע ששולם לנשים שלא עבדו היה 22% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות כתנאי לקבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-18.3% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו



להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-53% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בכ-30% מזה שקיבלו הנשים הזכאיות למלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שתוק המזונות לכשעצמו אינו מכטיח לכל האוכלוסייה, אשר לה נועד, את הכנסת המינימום הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן זמי 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 לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, בשנת 1990 מדי חודש כ-2,400 נשים, בממוצע, שקיבלו זמי מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-20% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות.

#### ד. האוכלוסייה השוורית

המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, הנמנים על האוכלוסייה השוורית, עלה מכ-27,900 ב-1989 ל-31,825 ב-1990. זו

לוח מס. 5: מקבלי הבטחת הכנסה ומקבלי השלמת הכנסה מפאת שכר נמוך, 1990-1988

שנה	מספר המקבליים גמלה להבטחת הכנסה	מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (מכלל המקבליים)
1988	24,065	5,957	25.0
1989	27,899	5,850	21.0
1990	31,825	5,798	18.2

אפוא עלייה בת 14%, לאחר עלייה בת כ-15% ב-1989. הימשכות הגידול במספר המקבלים הבטחת הכנסה נובעת בעיקר מהתרחבות ממדי האבטלה במשק ב-1990, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק נשארה כפי שהיתה בשנים 1988 ו-1989 (כ-32%-43% מהשכר הממוצע במשק). כמו כן, השפעת העלייה על היקף מערכת זו תבוא לידי ביטוי רק ב-1992, כשעולים חדשים יתחילו להיות זכאים לגמלה להבטחת הכנסה. הודות ליציבותה של רמת שכר המינימום, המספר התודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך המשיך לרדת גם ב-1990 והגיע לכ-5,800. כתוצאה מכך ירד גם חלקם בכלל מקבלי הגמלה: מכ-25% ב-1988 לכ-21% ב-1989 ולכ-18.2% ב-1990. לעומת זאת, גדל חלקם של חסרי התעסוקה.

אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה תתואר להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים - סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה שהוענקה להם.

#### מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 6 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1990 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1990 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם, ואנשים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1990 מספר המשפחות הזכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה אינו מועסק היה כ-56% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת - לעומת 52% ב-1989 ו-44% ב-1988. בעיקר בלט הגידול בחלקם של המובטלים - מ-13% מכלל המקבלים גמלה ב-1988 ל-24% מהם ב-1989 ול-29% ב-1990.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, כלא אב מפרנס. ב-1990 משפחות אלו מנו 21% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בקטיגוריה זו כלולות רק אימהות, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

ליות מס. 6: עילות הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)\*, 1990

עילות הזכאות של ראש המשפחה							סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה	
אחר	מתלה ואשפוז	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	נאבחוון	בהכשרה			
6	4	19	16	20	3	4	29	100	סך כל המשפחות
13	6	-	7	24	4	10	36	100	יחיד בלא ילדים
2	1	67	13	8	1	-	8	100	יחיד עם ילדים
4	4	-	15	42	2	1	32	100	זוג בלא ילדים
2	3	6	28	23	2	1	35	100	זוג עם ילדים

\* על פי עיבוד הנתונים המתמטיים למקבלי הגמלה במשך השנה.

קבוצת המשפחות הזכאיות לגמלה בגין השכר הנמוך, שמקבלים מפרנסיהן, היתה בשנים 1985-1986 השנייה בגודל בקבוצות הזכאיות, אך מאז 1987 היא הקבוצה השלישית בגודל. ב-1990 משפחות אלו מנו כ-16% מן המשפחות שקיבלו גמלה במשך השנה<sup>2</sup>.

### מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1985-1990. בניגוד לשנים קודמות, שבהן היו הזוגות עם ילדים הקבוצה הגדולה ביותר, ב-1990 היו היחידים הקבוצה הגדולה ביותר. האחרונים מנו ב-1990 37% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 33% ב-1989. זכאות היחידים נבע בעיקר מתוסר תעסוקה (36%) ומאי אפשרות להשמה בעבודה (20%), ורק 7% מהם קיבלו גמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השנייה בגודל במקבלי הגמלה הם הזוגות עם ילדים. זו מנתה ב-1990 34% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה. בקרב זוגות אלה בולטת בשכיחותה הזדקקות לגמלה עקב חוסר תעסוקה ועקב שכר נמוך; 28% נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך (לעומת 32% ב-1989), ו-35% בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק (לעומת 30% ב-1989).

הקבוצה השלישית היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החד-הוריות נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (לדוגמה, במאסר). ב-1990 משפחות אלו היו 24% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 28% ב-1989. מרבית המשפחות החד-הוריות (67%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. 13% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך.

---

2. שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 5, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח מס. 6, שחושב על פי מספר המקבלים במהלך השנה.

לוח מס. 7: הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אתוזים)\*, 1990-1985

1990	1989	1988	1987	1985	הרכב המשפחה
100	100	100	100	100	סך כל המשפחות
37	33	30	28	29	יחיד בלא ילדים
10	11	12	12	11	יחיד עם ילד אחד
8	9	10	11	9	יחיד עם 2 ילדים
6	8	9	10	9	יחיד עם 3 ילדים ויותר
4	4	3	3	3	זוג בלא ילדים
5	5	5	5	6	זוג עם ילד אחד
9	9	9	9	10	זוג עם 2 ילדים
20	21	22	22	23	זוג עם 3 ילדים ויותר

\* על פי עיבוד הנתונים המתמטיים למקבלי הגמלה במשך השנה.

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1990-1989 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. נתוני הלוח מורים על ירידת חלקם של מקבלי הגמלה שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל - על עליית חלקם של אלה שיש להם הכנסה ממקורות אחרים. ב-1990 למחצית מכלל מקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (בדומה לשנים 1988 ו-1989), ל-22% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 24% ב-1989 ו-28% ב-1988), לכ-14% היתה הכנסה מגמלאות הכיטוח הלאומי (כמו ב-1989), ולכ-12% היתה הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 10% ב-1989 ו-8% ב-1988). את מקבלי הגמלה,

יחידים בלא ילדים, מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-75% מהם אין כל מקור הכנסה, ורק ל-9% יש הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות התד-הוריות דומה: 39% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-21% יש הכנסה מעבודה, ולכ-31% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לכיסות לאומי מכות חוק המזונות.

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אתוזים)\*, 1990-1989

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות ב.ל.	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		

1989						
10	14	24	2	50	100	סך כל המשפחות
8	5	9	1	76	100	יחיד בלא ילדים
11	27	21	0	41	100	יחיד עם ילדים
12	21	25	11	32	100	זוג ללא ילדים
11	10	42	2	35	100	זוג עם ילדים

1990						
12	14	22	1	51	100	סך כל המשפחות
10	5	9	1	75	100	יחיד בלא ילדים
9	31	21	0	39	100	יחיד עם ילדים
13	19	25	9	34	100	זוג ללא ילדים
15	10	36	2	36	100	זוג עם ילדים

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

בקרב הזוגות הנשואים עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלי השייכים לשוק העבודה - 36%. (בשנים 1988 ו-1989 קבוצה זו היתה גדולה יותר - 48% ו-42% בהתאמה.) רק ל-36% מהם אין כל הכנסה. ל-10% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

### רמת הגמלה לאוכלוסייה השוורית

בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הבטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל בלא חובת שהות בת שנתיים במערכת - החלה על כל שאר הנתמכים. זכאותם של האחרונים לשיעור המוגדל החלה בינואר 1984, בתום שנתיים לביצוע החוק.

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי היקף הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר הנתמכים (בממוצע לחודש) שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל גדל מ-42% מכלל הנתמכים ב-1988 ל-46% מהם ב-1989 ול-49% ב-1990. במקביל ירד חלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל: מ-58% ב-1988 ל-54% ב-1989 ול-51% ב-1990.<sup>3</sup>

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה בכל טיפוס המשפחה. בקרב היתידים כלא ילדים ובקרב הזוגות (עם וללא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר אצל המשפחות החד-הוריות. מרבית המשפחות

---

3. מעיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה עולה, שחלקם של הנתמכים שקיבלו ב-1990 גמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר - 65% (28% גמלת חלקית ו-37% גמלה מלאה), ובמקביל קטן יותר חלקם של אלה שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל - 35% (20% - גמלה חלקית, ו-15% - גמלה מלאה). ההבדל בין התפלגות מספר המקבליים בממוצע לחודש לפי רמת הגמלה לבין התפלגות מספרם של אלה שקיבלו גמלה במשך השנה נובע מכך, שהמקבליים במשך השנה מונים נתמכים רבים השוהים במערכת פרק זמן קצר וזכאים לגמלה בשיעור הרגיל, אך חלקית בלבד.

לוח מס. 9: שיעור הגמלה\* וסוגה (אחוזים), 1985-1990

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	שנה
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
16	8	24	37	39	76	100	1985
17	11	28	32	40	72	100	1986
24	22	46	27	27	54	100	1987
26	32	58	23	19	42	100	1988
24	30	54	25	21	46	100	1989
23	28	51	27	22	49	100	1990

\* חושב על פי מספר המקבלים בממוצע לחודש, ולא על פי אלה שקיבלו במשך השנה.

החד-הוריות מקבלות גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס, והן פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב הזוגות הנשואים אחוז מקבלי הגמלה החלקית (בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר בשאר טיפוסי המשפחות. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.



## **פרק 5**

**הביטוח הלאומי בחומש הקרוב (1991-1995):  
תחזית תשלומי הגמלאות והתקבולים**

**לאה אחדות**

תחזית היקף תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי ותקבוליו בשנים 1991-1995 - המוצגת בפרק זה<sup>1</sup> - נערכה בכדי לבחון את השלכותיה של העלייה הגדולה, שהחלה בשלהי 1989 והצפויה להימשך גם כשנים הקרובות, על היקף פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בחומש הקרוב. ההנחה המרכזית שממנה יוצאת התחזית היא, שבחמש השנים הקרובות לא יחולו שינויים משמעותיים כמעריך כללי הזכאות לגמלאות הכיטוח הלאומי, או בפרמטרים של מערכת הגבייה. אלה יישארו, פחות או יותר בלא שינוי, כלומר כפי שהיו במחצית הראשונה של 1991 - מועד הכנתה של תחזית זו. יוצאים מכלל זה הם השינויים המתוכננים לגבי כללי הזכאות של עולים חדשים (כמו תשלום קצבות ילדים בגין הילד הראשון והילד השני לכל משפחות העולים במשך השנתיים הראשונות לשהותם בארץ, או הקניית זכאות להבטחת הכנסה בתום שנה מיום העלייה, במקום בתום שנתיים) והשינויים הצפויים כשיעור השתתפותה של המשלה בתשלום דמי הביטוח של מבוטחים לא שכירים.

יוצא אפוא, שהגורמים המרכזיים שישפיעו על היקף פעילותו של הביטוח הלאומי - תשלומי גמלאות וגבייה - הם ההתפתחויות הדימוגרפיות הצפויות באוכלוסייה הוותיקה, היקף העלייה בשנים 1991-1995 והרכבה וכן ההתפתחויות הצפויות בכוח העבודה, בתעסוקה ובשכר במשק. להנחות היסוד הכלליות המתייחסות להתפתחויות אלו יוחד סעיף נפרד, ובמסגרת פרק זה הן תוצגנה בקצרה. בהמשכו מציג הפרק ממצאים עיקריים של התחזית. שאר הסעיפים מוקדשים לתחזית התשלומים בענפי הביטוח השונים

---

1. פרק זה שימש מבוא לחוברת המסכמת את חזית התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1991-1995, שיצאה לאור בספטמבר 1991.

ובמערך הגבייה, כולל פירוט הנחות היסוד שעליהן מבוססת התחזית ותיאור השיטה האמפירית לביצועה. הניתוח מתייחס בנפרד לאוכלוסייה הוותיקה ולעולים חדשים הן לגבי היקף התשלומים והן לגבי דרכי מימון הגמלאות.

ממצאי התחזית מתייחסים לשנים קלנדריות, וכל הנתונים הכספיים מוצגים במחירי 1990.

### ב. עיקרי הנחות היסוד המרכזיות

הנחות היסוד המרכזיות, שעליהן מבוססת תחזית תשלומי המוסד לביטוח לאומי ותקבוליו בשנים 1991-1995 בתחומי הדמוגרפיה, כוח העבודה, התעסוקה והשכר הן:

אוכלוסייה - תחזית האוכלוסייה בשנים 1990-1995 נערכה בנפרד בהתייחס לאוכלוסייה הוותיקה ובהתייחס לאוכלוסיית העולים. תחזית האוכלוסייה הוותיקה מבוססת על תחזית האוכלוסייה לשנים 1990-2010, שנערכה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (התחזית ה"בינונית") בהתאמה לאומדן האוכלוסייה הממוצעת ב-1989. בתחזית אוכלוסיית העולים הונח, שבמהלך השנים 1990-1995 יעלו לארץ בסך הכול כ-925 אלף עולים: כ-200 כבר עלו ב-1990, 200 אלף יעלו ב-1991, 300 אלף ב-1992, 150 אלף ב-1993, 50 אלף ב-1994 ו-25 אלף ב-1995. ההרכב הדמוגרפי של העולים שיגיעו מדי שנה לישראל יהיה דומה לזה של העולים שהגיעו במהלך שנת 1990. שיעורי התמותה לפי גיל בקרב העולים יהיו זהים לשיעורי התמותה באוכלוסייה היהודית הוותיקה, אך שיעורי הפרייון יהיו נמוכים יותר (שיעור פרייון כולל של 1.5 בקרב נשים עולות לעומת 2.5 בקרב נשים יהודיות ותיקות ילידות אירופה-אמריקה).

לפי הנחות אלו האוכלוסייה בישראל צפויה לגדול מכ-4.7 מיליון איש ב-1990 לכ-5.9 מיליון ב-1995 (ראה לוח מס. 1). זהו אפוא שיעור גידול בן 4.9% בממוצע לשנה (לעומת שיעור בן 1.9% בשנים 1985-1990). אוכלוסיית הקשישים צפויה לגדול בקצב מהיר יותר - ב-5.8% בממוצע לשנה, ואילו אוכלוסיית הילדים (0-18) צפויה לגדול בשיעור נמוך יותר

לוח מס. 1 : אובלסויייה, כוח עבודה ותעסוקה (אלפי ס.) : 1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	
------	------	------	------	------	------	--

סך כל האובלסויייה

5,918.3	5,797.1	5,612.7	5,304.6	4,973.7	4,658.6	האובלסויייה הממוצעת
2,189.1	2,130.0	2,034.2	1,883.1	1,749.8	1,648.8	כוח העבודה
1,892.0	1,827.8	1,728.6	1,638.8	1,557.0	1,491.6	מועסקים
297.1	302.2	305.6	244.3	192.8	158.0	בלתי מועסקים
13.6	14.2	15.0	13.0	11.0	9.6	שיעור הכלתי-מועסקים (אחוזים)

עולים

25.0	50.0	150.0	300.0	200.0	199.6	עולים במהלך השנה
918.8	881.1	778.9	551.6	300.2	63.0	האובלסויייה הממוצעת
419.4	393.5	325.0	200.8	94.0	9.2	כוח העבודה
299.2	264.9	190.3	124.7	63.5	6.0	מועסקים
120.2	128.6	134.7	76.1	30.5	3.2	בלתי מועסקים
28.6	32.7	41.4	37.9	32.5	34.3	שיעור הכלתי מועסקים* (אחוזים)

\* על פי חלופה א' (ראו פרק ב').

- כ-3.4% בממוצע לשנה. יחס התלות (היחס בין מספר הילדים והקשישים באוכלוסייה לבין שאר האוכלוסייה) צפוי לרדת מ-93% ב-1990 ל-85% ב-1995.

כוח העבודה - תחזית כוח העבודה האזרחי בשנים 1991-1995 יוצאת מן ההנחה, ששיעור השתתפותה של האוכלוסייה הוותיקה בכוח העבודה יירד במעט - מ-52% ב-1990 ל-51% ב-1995. שיעור ההשתתפות של העולים החדשים יעלה בהדרגה ל-60%; לפי נוסחת קצב ההצטרפות לכוח העבודה, שהתחזית מניחה, שיעור ההשתתפות הממוצע של עולי שנה מסויימת יהיה 10% בשנת עלייתם, 55% בשנה שלאחריה ו-60% לאחר מכן. לפי הנחות אלו, בשנים 1991-1995 כוח העבודה האזרחי יגדל בשיעור בן 5.8% בממוצע לשנה ויגיע ב-1995 לכ-2.2 מיליון איש. בשנים 1991-1995 יגדל כוח העבודה בכ-540 אלף איש, שכ-410 אלף בהם יהיו עולים. חלקם של העולים בכוח העבודה יגיע ב-1995 עד ל-19.2%, ואילו חלקם באוכלוסייה בגיל העבודה (15 שנה ומעלה) יגיע רק ל-17.2%.

תעסוקה ואבטלה - לפי תחזית הביקוש לעובדים בשנים 1991-1995, שנערכה על ידי בנק ישראל, ולפי תחזית כוח העבודה האזרחי, שיעור האבטלה במשק יגדל בהדרגה מ-9.6% ב-1990 ל-15% ב-1993, ולאחר מכן יירד בהדרגה ויגיע ל-13.6% ב-1995. שיעור האבטלה צפוי להיות גבוה במיוחד בקרב העולים החדשים. על פי אחת משתי החלופות המוצגות בעבודה זו, הגידול המשמעותי בשיעור האבטלה במשק ינבע בעיקר מאבטלה של עולים. שיעור האבטלה בקרב האוכלוסייה הוותיקה יהיה כ-10% בשנים 1991-1995, ואילו שיעור האבטלה בקרב העולים יעלה מכ-34% ב-1990 לכ-41% ב-1993, ולאחר מכן יירד ויגיע לכ-30% ב-1995.

מ-1990 עד 1995 יגדל מספר המועסקים במשק בכ-400 אלף - בשיעור בן 4.9% בממוצע לשנה. אולם מספר הבלתי מועסקים יעלה ב-140 אלף - כלומר, ב-13.6% בממוצע לשנה. חלקם של העולים בכלל המועסקים יגדל מכ-4% ב-1991 ל-15.8% ב-1995, ואילו חלקם בכלל הבלתי מועסקים יגדל עד לכ-78% ב-1993, ולאחר מכן יירד ויגיע לכ-70% ב-1995.

שכר - השכר הממוצע למשרת שכיר באוכלוסייה הוותיקה יישאר קבוע במונחים ריאליים. השכר הממוצע למשרת שכיר בקרב העולים החדשים יהיה שווה ל-85% מן השכר הממוצע של הוותיקים. משתי הנחות אלו ומתחזית חלקם של העולים המועסקים בכלל המועסקים במשק נובע, שהשכר הממוצע למשרת שכיר במשק יירד, במונחים ריאליים, בכ-1% בכל אחת מהשנים 1991-1995.

## ג. ממצאים עיקריים

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי יעלו מכ-8.3 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-10.8 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. במרוצת החומש הקרוב יגדלו תשלומי הגמלאות במונחים ריאליים בשיעור בן 5.4% בממוצע לשנה. עיקר הגידול יתרחש בשנים 1991-1993, שבמהלכן צפויים גלי העלייה הגדולים. בשנים אלו תשלומי הגמלאות יגדלו ריאלית בשיעורים בני 5.7%-9.3%. לעומת זאת, בשנים 1994 ו-1995 יואט קצב הגידול, ותשלומי הגמלאות יעלו בשיעורים בני 3.4% ו-1.9%, בהתאמה.

שיעורי הגידול בענפים זיקנה ושאיירים, נכות כללית, נפגעי עבודה ואימהות יהיו פחות או יותר דומים לשיעור הגידול של כלל התשלומים - 4.5% - 6.1% בממוצע לשנה, אם כי מגמות השינוי שיסתמנו בענפים אלה במשך החומש תהיינה שונות. תשלומי ענף סיעוד וענף אבטלה והתשלומים להבטחת הכנסה יגדלו ריאלית בשיעורים ניכרים: 11.6%, 17.6% ו-21.4%, בהתאמה. לעומת זאת בענף הילדים התשלומים יגדלו ב-0.2% בלבד בממוצע לשנה, לאחר שב-1991 תחול ירידה של ממש בתשלומי הענף עקב השינוי בכללי הזכאות לקצבת ילד שני. מסיבות ברורות לא נערכה תחזית לתשלומי ענף מילואים, והונח שבשנים 1992-1993 סכום תשלומי הגמלאות יהיה זהה לזה של 1990, במונחים ריאליים, לאחר שב-1991 התשלומים עלו כתוצאה ממלחמת המפרץ.

התשלומים בענפי הילדים, האבטלה והסיעוד והתשלומים להבטחת הכנסה הם אלה שחלקם בכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי ישתנה במידה משמעותית בחומש הקרוב: חלקו של ענף הילדים יקטן מ-19.3% ב-1990 לכ-15% ב-1995. לעומת זאת, חלקו של ענף אבטלה יגדל מ-6.2% ל-9.5%,

וחלקם של התשלומים להבטחת הכנסה בכלל התשלומים יוכפל - הוא יגדל מ-3.1% ב-1990 ל-6.2% ב-1995. בחלקם של הענפים האחרים בסך כל תשלומי גמלאות המוסד יסתמנו תנודות קלות בלבד - כ-1/2% - 1% בכל כיוון.

תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו שעבורן לא נגבים דמי ביטוח אך המשולמות על פי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי או על פי חוקי מדינה והסכמים מיוחדים (כגון: גמלאות זיקנה ושאיירים לעולים, חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות, קצבות ילדים ליוצאי צבא, גמלאות נייזות לנכים, גמלאות לנפגעי ספר ואיבה ועוד) - יעלו מכ-1.3 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-2.4 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. זה אפוא גידול ריאלי בשיעור בן 13.3% במוצע לשנה (שיעור הגידול יהיה בן כ-22% - 23% בכל אחת מן השנים 1991-1993, ולאחר מכן תחול האטה חדה מאוד שתתבטא בירידה בת 1.5% ב-1995). כתוצאה מכך במהלך החומש הקרוב תחול עלייה חדה בחלקם של תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות בסך כל תשלומי הגמלאות - מכ-15% ב-1990 לכ-23% ב-1994. ב-1995 חלקם יירד במעט - ל-22%. הגידול הריאלי הניכר בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות ינבע בעיקר מהגידול בהיקף תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות בענף הזיקנה והשאיירים (קצבאות לעולים חדשים, שמרביתם יהיו זכאים גם להשלמת הכנסה מלאה), ומן הגידול בתשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית כתוצאה מהתגברות האבטלה במשק. שיעורי הגידול בשני מקרים אלה יהיו 19.5% ו-21.4% במוצע לשנה, בהתאמה, ועיקר הגידול יתרחש בשנים 1991-1993.

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי לעולים חדשים הסתכמו ב-1990 בכ-76 מיליוני ש"ח, והם יגדלו עד לכ-2 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. תשלומי הגמלאות לאוכלוסייה הוותיקה יעלו ריאלית בשיעור בן כ-1.4% בלבד במוצע לשנה (1.2% במוצע לשנה בשנים 1991-1992, ו-1.6% במוצע לשנה בשנים 1993-1995), שעה שכלל תשלומי הגמלאות יעלו ריאלית בשיעור בן 5.4% במוצע לשנה. יוצא אפוא, שנשנים 1991-1993 כ-80% - 85% מהגידול הריאלי בהיקף תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי "ייתרם" על ידי העולים. שיעור זה יירד לכ-60% ב-1994 ולכ-30% ב-1995.

לוח מס. 2: התפתחות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי ב-1990-1995: אינדיקטורים נבחרים

1995	1994	1993	1992	1991	1990	
10,784	10,593	10,248	9,375	8,749	8,279	(%) (מיליוני ש"ח, מחירי 1990)
78.1	77.3	77.2	79.7	82.3	84.8	(%) מזה: גמלאות גבייתיות
21.9	22.7	22.8	20.3	17.7	15.2	(%) גמלאות לא גבייתיות
1.6	1.6	1.7	1.2	1.2	-	שיעור גידול ריאלי בכלל התשלומים לוויתורים (ממוצע לשנה, %)
1,971	1,915	1,708	977	447	76	סך כל תשלומי הגמלאות לעולים (מיליוני ש"ח, מחירי 1990)
55.4	59.3	63.1	66.5	70.0	69.6	(%) מזה: גמלאות לא גבייתיות
29.0	60.5	84.0	85.0	79.0	-	תרומת העולים לגידול כלל התשלומים (%)
18.3	18.1	16.7	10.4	5.1	0.9	(%) חלקם של התשלומים לעולים: בכלל התשלומים
10.5	9.5	8.0	4.4	1.9	0.3	(%) הגבייתיות בכלל תשלומי הגמלאות
46.2	47.3	46.1	34.2	20.3	4.2	(%) הלא-גבייתיות

\* ללא הוצאות מינהל, מחקרים, מפעלים סיועיים וסיוע משפטי.



חלקם של התשלומים לעולים בכלל תשלומי הגמלאות יעלה מכ-1% ב-1990 ל-18.3% ב-1995. חלקם בתשלומי הגמלאות הגבייתיות - שעבורם נגבים דמי ביטוח - יעלה מ-0.3% ב-1990 ל-10.5% ב-1995, ואילו חלקם בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות יעלה מכ-4% ב-1990 לכ-46% ב-1995. חלק הארי של הגמלאות שתוענקה לעולים החדשים ימומן על ידי האוצר (מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקי מדינה והסכמים מיוחדים). בשנים 1990-1993 האוצר יממן כ-65%-70% מהגמלאות שתוענקה לעולים, ולאחר מכן יירד אחוז זה ויגיע עד ל-55% ב-1995. לממצאים אלה יש משמעות רבה בניתוח השפעת העלייה על מצבם הכספי של ענפי הביטוח הלאומי בחומש הקרוב.

בחינת התפלגות תשלומי הגמלאות לעולים לפי סוג הגמלה מעלה, שלקראת סוף החומש כ-40% מכלל תשלומי הגמלאות לעולים יהיו קצבות זיקנה ושאיירים, כ-21% ישולמו עבור דמי אבטלה, וכ-18% יהיו תשלומי הבטחת הכנסה. ב-1995 קצבות הילדים יהיו כ-8% בלבד מכלל התשלומים לעולים.

המימון המיועד לתשלומי הגמלאות של המוסד ניזון מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (אלה הנגבים ישירות מן הציבור וכן דמי ביטוח שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים), השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח (לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות המוסד.

סך כל התקבולים של ענפי הביטוח הלאומי יעלו מכ-9.2 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-11.9 מיליארד (מתירי 1990) ב-1995. זהו אפוא שיעור גידול בן 5.4%, בדומה לצפוי לסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. מקור המימון העיקרי הוא דמי הביטוח. תקבולי הענפים מדמי ביטוח יעלו בשיעור בן 4.9% במוצע לשנה, שיעור הנמוך מזה שיסתמן בכלל התקבולים. לפיכך חלקם של דמי הביטוח בכלל התקבולים יירד במעט - מ-59.2% ב-1990 ל-57.4% ב-1995. עם זאת, החלק של שיפוי האוצר בגין הפחתת עלות העבודה - בהנחה שהממשלה תגדיל את השתתפותה בתשלום דמי הביטוח של המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים ב-2 נקודות האחוז מההכנסה

החייבת בדמי ביטוח - יגדל מ-15.9% ב-1990 ל-22.5% ב-1991 ולכ-25% בשנים 1992-1995.

הקצבת האוצר לענפי הביטוח מכוח סעיף 217 לחוק תגדל מ-14.2% ב-1990 ל-15.4% ב-1991 (עקב השתתפות הממשלה בהשלמת רזרבות ענף מילואים מכוח הסכם מיוחד), אך תרד לכ-12.5% בשנים 1992-1995. לירידה זו יגרמו הקטנת הקצבת הממשלה לענף ילדים והירידה הצפויה בהיקף התשלומים לנכים קודמים. גורמים אלה מקזזים את השפעת הגדלתם של תשלומי האוצר למימון גמלאות סיעוד לעולים.

לעומת זאת, חלקם של תשלומי הגמלאות הלא גבייתיות על ידי האוצר ככלל התקבולים יעלה, בעיקר בעקבות התשלומים לעולים, מ-13.8% ב-1990 ל-19.9% ב-1995.

סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי המגיעים מהאוצר יעלה מכ-44% ב-1990 לכ-58% ב-1995, ובמקביל יירד חלקם של דמי הביטוח שייגבו ישירות מן הציבור. חלקם של דמי הביטוח שישולמו על ידי עולים ועבורם יגדל כהדרגה מכ-1/2% מכלל דמי הביטוח ב-1990 לכ-15% ב-1995.

במרוצת החומש הקרוב לא תחול הרעה במצבו הכספי של הביטוח הלאומי כמערכת כוללת אחת, אולם בטווח הארוך, עם הבשלת זכויותיהם של העולים לקבלת גמלאות גבייתיות - בעיקר בענף הזיקנה והשאיירים - תסתמן הרעה מסויימת במצבו הכספי של המוסד. בשנים 1991-1995 סך כל תקבולי דמי הביטוח יגדלו (בממוצע לשנה) בשיעור שווה לשיעור גידולו של סך כל תשלומי הגמלאות, ולפיכך גם העודף הכולל יגדל באותו שיעור. רמת הכיסוי הקופתית של המערכת כולה - המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות כפי שמאפשר היקף הנכסים שלה - תישאר ללא שינוי: 3.2 שנות הוצאה. אולם ההתפתחויות תהיינה שונות מענף לענף; בענפים זיקנה ושאיירים ונכות כללית לא יחול שינוי ברמת הכיסוי - תישאר 3.1 ו-1.7 שנות הוצאה, בהתאמה. לעומת זאת, רמת הכיסוי בענפים סיעוד, נפגעי עבודה ואימהות תרד. הירידה החריפה ביותר תחול בענפי הסיעוד והאבטלה; בענף סיעוד - מ-3.7 שנות הוצאה ב-1990 ל-0.2 ב-1995, ובענף אבטלה - מ-7.1 שנות הוצאה ב-1990 ל-0.7 ב-1995. הענף שמצבו

הכספי ישתפר מאוד במרוצת התומש הקרוב הוא ענף הילדים. ב-1990 רזרבות הענף הספיקו ל-3.9 שנות הוצאה, אך ב-1995 הן תספקנה ל-8.9 שנות הוצאה.

השפעת העלייה על מצבם הכספי של ענפי הביטוח בטווח הקצר תהיה חיובית - כלומר, דמי הביטוח שישולמו על ידי העולים ועבורם יהיו גבוהים מתשלומי הגמלאות לעולים שימומנו מדמי ביטוח, זאת - בכל הענפים, למעט ענף אבטלה. ההשפעה החיובית משמעותית יותר בענפים זיקנה ושאיירים וסיעוד (בהם 90% מהגמלאות לעולים ממומנים על ידי האוצר), ובענפים אימהות וילדים (בשל שיעורי ילודה ומספר ילדים נמוכים, יחסית, בקרב העולים). לעומת זאת, בענף אבטלה דמי האבטלה לעולים ממומנים מתשלומי דמי ביטוח בלבד, וכשליש מהגרעון הצפוי בענף ייגרם מאבטלת העולים.

בטווח הארוך יורע מצבו הכספי של ענף הזיקנה והשאיירים, עם כניסתם של עולים למעגל מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי חוק, אך מצבו של ענף אבטלה ישתפר עם הירידה הצפויה בשיעורי האבטלה בשלהי התומש. מצבם הכספי של שאר הענפים בטווח הארוך יהיה דומה למצבם בטווח הקצר.

#### ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים: 1995-1990

השפעת העלייה על היקף תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי תהיה מיידית ובעלת משקל מכריע בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה. בענפים אחרים השלכותיה של העלייה תבואנה לידי ביטוי מאוחר יותר, בהתאם לכללי הזכאות בענפים אלה או בהתאם להשתלבות העולים החדשים בשוק העבודה. בענף הנכות עולים זכאים לקצבת נכות כללית, לקצבת שירותים מיוחדים ולשיקום בתום שנה מיום עלייתם. הזכאות לקצבת ילד נכה ולקצבת ניידות מוקנית להם מיד עם עלותם ארצה. בענף הסיעוד הזכאות מוקנית בתום שנה מיום העלייה. הגמלה להבטחת הכנסה מוקנית היום רק בתום שנתיים לעלייה, אולם תיזוי התשלומים להבטחת הכנסה יוצא מההנחה, שהזכאות להבטחת הכנסה תוענק כבר בתום שנה אחת מיום העלייה, כפי שמוצע כיום על ידי הביטוח הלאומי.

לוח מס. 3: התפלגות סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי\*, לפי מקורות המימון:  
1995-1990

מקור מימון	1995	1994	1993	1992	1991	1990
------------	------	------	------	------	------	------

סך כל תקבולי ענפי הביטוח  
(מיליוני ש"ח, מחירי 1990) 11,868.0 11,662.2 11,155.8 10,297.5 9,893.3 9,136.4

התפלגות (אחוזים)

סך כל זמי הביטוח	57.4	56.6	56.0	57.6	57.0	59.2
מתציבור	32.1	31.5	31.3	32.2	34.5	43.3
ואתמפת האוצר	25.3	25.1	24.7	25.4	22.5	15.9
מימון גמלאות לפי ס' 200						
וחוקים אחרים	19.9	20.6	21.0	18.5	15.6	13.8
הקצבת האוצר (ס' 217)**	12.5	12.3	22.1	12.3	15.4	14.2
ריבית על השקעות	10.2	10.6	11.0	11.6	12.0	12.8

\* לא כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ ופיצויי צד שלישי.  
\*\* כולל הקצבת האוצר לזמלמס וזרבות ענף מילואים על פי המסמ מיוחד.

לוח מס. 4: עודפים/גורענות, נכסים ושנות כייסוי בענפי הביטוח הלאומיים: 1995, 1990

שירות מלואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאררים	סך הכול	
-----------------	-------	-------	--------	----------------	---------------	-------	------------------	------------	--

עודף/גורעון, כולל ריבית  
(מיליוני ש"ח, מתירי 1990)

-24.1	-211.3	895.3	-3.7	-67.4	73.8	-72.0	75.8	722.9	1990
199.5	-837.0	1,456.8	-53.3	-157.3	38.8	-160.9	360.5	925.2	1995

נכסים בטוף שנה  
(מיליוני ש"ח, מתירי 1990)

760	3,650	4,750	900	2,100	1,260	750	8,410	23,000	1990
1,332	1,521	9,302	797	1,666	1,593	248	9,313	26,490	1995

שנות כייסוי

0.9	7.1	3.9	2.4	4.4	1.6	3.7	3.1	3.2	1990
1.8	0.7	8.9	1.6	2.5	1.7	0.2	3.1	3.2	1995

\* שני הענפים פשיטות רגל ותאונות אינם מוצגים בלוח. התחנות המתחייבות לענפים אלה מוצגים בנספח הרחבות התופיע

בטוף המבוא.

השפעת העלייה על תשלומי הגמלאות בענפים בעלי זיקה לשוק העבודה - כלומר, על גמלאות מחליפות שכר: דמי אבטלה, תשלומים לנפגעי עבודה ודמי לידה - תלויה בהיקף התעסוקה של העולים ובקצב כניסתם למעגל העבודה.

להלן ממצאים עיקריים המתייחסים לתרומתו של כל ענף לגידול היקף תשלומי הגמלאות במערכת כולה ולהשלכותיה של העלייה בתחום זה. פירוט ההתפתחויות בכל אחד מענפי הכיטוח מוצג בלוחות מס. 5 - 12.

#### 1. זיקנה ושאירים

תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאירים, הגדול בענפי הביטוח (37% - 38% מכלל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי) יגדלו מכ-3.1 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-4.1 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. זה אפוא שיעור גידול ריאלי בן 5.4% בממוצע לשנה. בשנים 1991-1993 יגדלו תשלומי הענף ריאלית בכ-7.3% בממוצע לשנה, אך לאחר מכן יפחת שיעור הגידול עד ל-1.9% ב-1995. סך כל התשלומים על פי חוק יגדלו ריאלית בשיעור בן 2.4% בממוצע לשנה, ואילו התשלומים במימון האוצר (גמלאות שלא לפי חוק והשלמת הכנסה לעולים ולוותיקים) יגדלו ריאלית בכ-20% בממוצע לשנה. חלקם של התשלומים במימון האוצר בכלל תשלומי הענף יגדלו מ-13.2% ב-1990 ל-24.7% ב-1995.

הגידול הריאלי בתשלומי הענף ינבע בעיקר מהגידול הצפוי במספר המקבלים - בשיעור בן 5.7% בממוצע לשנה - ומן העובדה שכמעט כל העולים יהיו זכאים להשלמת הכנסה (זאת, לאחר הירידה בשכר הריאלי, שהיא הנחת היסוד של התחזית). מספר הקשישים והשאירים שיהיו זכאים לקצבות זיקנה ושאירים יגדלו מכ-443 אלף בממוצע לחודש ב-1990 לכ-584 אלף ב-1995. מספר המקבלים בקרב העולים יעלה מכ-6.5 אלף בממוצע לחודש ב-1990 לכ-100 אלף ב-1995.

סכום גמלאות הזיקנה והשאירים שישולמו לעולים יגדלו מכ-53 מיליוני ש"ח ב-1990 לכ-790 מיליוני ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. כ-95% (בממוצע לשנה) מתשלומי הגמלאות לעולים ימומנו על ידי אוצר המדינה. הגידול

בתשלומי ענף הזיקנה נזקף בעיקר לעלייה, שכן תשלומי הגמלאות לאוכלוסייה הוותיקה יעלו ריאלית רק ב-1.3% מדי שנה. חלקם של תשלומי הגמלאות לעולים בכלל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים יעלה מ-1.7% ב-1990 ל-19.4% ב-1995.

## 2. נכות כללית

בשנים 1991-1995 מספר המקבלים קצבת נכות כללית יגדל בשיעור בן 6.1% בממוצע לשנה, כשעיקר הגידול יתרחש בשנים 1993-1995, עם כניסתם של העולים למעגל המקבלים קצבת נכות. מספר הנכים שיקבלו קצבת נכות יגדל מכ-73.9 אלף ב-1990 לכ-99.3 אלף ב-1995 (שכ-15,000 בהם יהיו עולים). מספר הנכים שיקבלו קצבת שירותים מיוחדים יגדל בכ-9% בממוצע לשנה, ויגיע לכ-9.9 אלפי נכים ב-1995 (כ-1,100 עולים מתוכם), ואילו מספר הילדים שיקבלו קצבת ילד נכה יגדל מכ-5.3 ב-1990 ל-8.6 אלף ב-1995, כלומר בכ-10% בממוצע לשנה. מספר המקבלים קצבת ניידות יגדל בכ-5.8% בממוצע לשנה ויגיע לכ-15.3 אלף ב-1995 (בהם כ-2.8 אלף עולים).

סך כל תשלומי גמלאות הנכות (כולל תקציב הקרן לפיתוח שירותים לנכים) יגדל מכ-837 מיליון ש"ח ב-1990 לכ-1,059 מיליון ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. זה אפוא שיעור גידול בן 4.8% בממוצע לשנה. התשלומים לאוכלוסייה הוותיקה יגדלו בשיעור ריאלי בן 2% בממוצע לשנה, וחלקו הנוסף של הגידול "ייתרם" על ידי העולים. ב-1995 התשלומים לעולים יסתכמו בכ-131 מיליון ש"ח, במחירי 1990. חלקם של התשלומים לעולים בסך כל תשלומי הגמלאות יגדל מ-0.2% ב-1990 לכ-13% ב-1995. בניגוד לענפים כמו זיקנה ושאיירים וסיעוד רק חלק קטן מתשלומי גמלאות הנכות לעולים ימומן על ידי האוצר - כ-10% - 12% בשנים 1993-1995. חלקו של האוצר במימון גמלאות הנכות לכלל האוכלוסייה (ניידות ומחצית מתשלומי קצבות נכות ושירותים מיוחדים לנכים קודמים) יילך ויירד - מ-17.6% ב-1990 לכ-14% ב-1995.

במרוצת החומש הקרוב, ענף הילדים יישאר השני בגודל מבחינת היקף תשלומי הקצבאות, אך חלקו היחסי במערכת כולה יילך ויקטן, בעיקר כתוצאה מהשינוי שהונהג ככללי הזכאות לקצבת הילד השני. מספר הילדים שבגינם ישולמו קצבות ילדים יירד מ-1.31 מיליון ילד (בממוצע לחודש) ב-1990 ל-1.20 מיליון ב-1991, ולאחר מכן - כתוצאה מהתגברות העלייה והריבוי הטבעי של האוכלוסייה הוותיקה - יעלה ויגיע ל-1.28 מיליון בממוצע לחודש ב-1995. בסיום החומש כ-13% מסך כל הילדים שבגינם ישולמו קצבות ילדים יהיו ילדי עולים. מספר המשפחות שתקבלנה קצבת ילד ראשון על פי מבחן ההכנסות הנהוג בענף יגדל עד לכ-430 אלף בממוצע לחודש ב-1995, ורבע מהן יהיה משפחות עולים. לאחר שמספר המשפחות הזכאיות לקצבת ילד שני יירד ב-1991, הוא יישאר יציב בשנים 1993-1995, וזאת ברמה של כ-290 אלף בממוצע לחודש. כ-15% מכלל המשפחות שתהיינה זכאיות לקצבת ילד שני הן משפחות עולים. נתונים אלה מבוססים על מדיניות, לפיה עולים יהיו זכאים לקצבת ילד ראשון ושני, ללא מבחן הכנסות, במשך השנתיים הראשונות לשהותם בארץ. מספר הילדים השלישיים ואילך, שבגינם ישולמו קצבות ילדים, יגיע ב-1995 לכ-560 אלף בממוצע לחודש. רק 3% מהם יהיו ילדי עולים. תשלומי קצבות יוצאי צבא - לכ-370 אלף ילדים בממוצע לחודש ב-1995 - יהיו מיועדים רובם ככולם לאוכלוסייה הוותיקה.

סכום תשלומי קצבות הילדים יירד מ-1.6 מיליארד ב-1990 ל-1.51 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1991, ולאחר מכן יעלה בהדרגה עד לרמה הדומה לזו שהיתה ב-1990 - 1.62 מיליארד ש"ח. זה אפוא שיעור גידול ריאלי בן 0.2% בלבד בממוצע לשנה. יש לומר, שגידול זה נזקף אך ורק לגידול בתשלומי האוצר עבור קצבות יוצאי צבא (בשיעור בן 1.8% בממוצע לשנה), שכן התשלומים לפי חוק יפחתו ריאלית בשיעור בן 0.4% בממוצע לשנה. התשלומים לקצבות ילדי וותיקים יפחתו ריאלית בשיעור בן 1.6% בממוצע לשנה כתוצאה מהירידה בהיקף התשלומים ב-1991, עקב השינוי בכללי הזכאות לקצבת ילד שני. חלקם של תשלומי הקצבאות לעולים בכלל תשלומי קצבות הילדים יגדל מכ-0.9% ב-1991 ל-10% ב-1994 ויפתח ל-9% ב-1995.



מאחר שסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי יעלה ריאלית בשיעור בן 5.4% אך תשלומי קצבות הילדים כמעט לא ישתנו ריאלית, יילך ויפתח חלקם של תשלומי קצבות הילדים בכלל תשלומי הגמלאות - מ-19.3% ב-1990 לכ-15.0% ב-1995.

#### 4. אימהות

בחומש הקרוב יימשך הגידול המתון במספר היולדות (מענקי אשפוז וציוד). מספר זה יגיע לכ-115 אלף יולדות בשנת 1995. כ-10% מהיולדות יהיו יולדות שתעלינה לארץ במשך החומש. כללית, משקלן של העולות בענף זה יהיה קטן, יחסית, בגלל הילודה המעטה המאפיינת אותן. מספר המקבלות דמי לידה יעמוד על כ-48 אלף בסופו של החומש - מתוכן כארבעת אלפים יולדות עולות. מגמה זו מושפעת משיעורי האבטלה שישררו במשך כשנים הללו.

סך כל התשלומים למענק לידה (אשפוז וציוד) יגדל מכ-245 מיליון ש"ח ב-1990 ויגיע לכ-350 מיליון ש"ח ב-1995 (מחירי 1990). גידול זה משקף, לבד מהגידול במספר המקבלות, גם את הגידול הריאלי של התשלום עבור יום אשפוז ליולדות. סך כל התשלומים עבור דמי לידה יגדלו מכ-120 מיליון ש"ח ב-1990 ועד לכ-125 מיליון ש"ח בסיומו של החומש. הגידול במספר המקבלות מקוזז חלקית על ידי הירידה הצפויה בשכר הריאלי, שתביא לירידה בגובה דמי הלידה שישולמו. מספר המקבלות דמי מזונות יגדל מכ-12,800 ב-1990 לכ-23,300 ב-1995 (במוצע לחודש). זהו גידול ממוצע בן כ-15% בשנה הנובע מהמשך הגידול בשיעורי הגירושין, מירידת השכר הריאלי ומעליית האבטלה המקשים על הבעלים החייבים לעמוד בהתחייבויותיהם. נציין, שבמניין זה נכללות רק נשים מהאוכלוסייה הוותיקה, היות שהסדרי תשלום המזונות לעולות גרושות עדיין לא סוכמו (הן כלולות, בניתוח זה כמקבלות הבטחת הכנסה). כלילתן של העולות הגרושות תגדיל את מספר המקבלות במידה ניכרת, היות שכ-10% מהאימהות העולות הן גרושות.

סך כל התשלומים (נטו) בענף יגדל מכ-410 מיליון ש"ח לכ-552 מיליון ב-1995. עלייה זו פירושה שיעור גידול ריאלי ממוצע של כ-6% בשנה.

חלקו של הענף בסך כל תשלומי המוסד נשאר קבוע - כ-5%. משקלו בסך כל התשלומים לעולים ירד מכ-5% ב-1990 ל-2% בסוף החומש.

#### 5. נפגעי עבודה

סעיפי ההוצאה העיקריים במסגרת ענף נפגעי עבודה הם תשלומים כגין דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלות תלויים, תשלומים עבור טיפול רפואי והוצאות אשפוז עקב פגיעה בעבודה.

מספר הימים שעבורם ישולמו דמי פגיעה לנפגעי עבודה יגדל מכ-1,410 אלף ימים ב-1990 לכ-1,845 אלף ימים ב-1995. בהנחה שמספר הימים בממוצע לנפגע הוא 25 בכל שנות החומש, יגדל מספר מקבלי דמי הפגיעה מכ-56.3 אלף ב-1990 לכ-73.8 אלף ב-1995. זהו שיעור גידול בן 5.6% בממוצע לשנה. מאחר שקצב הצטרפותם של העולים לשוק העבודה יהיה הדרגתי כמרוצת החומש, שיעור הגידול במספר המקבלים דמי פגיעה יעלה מ-5.3% ב-1991 ל-6.6% ב-1994. מספרם של העולים החדשים שיקבלו דמי פגיעה יגיע לכ-11 אלף ב-1995.

מספר המקבלים קצבת נכות - צמיתה או זמנית - יגדל מדי שנה בכ-4%: מכ-12,410 בממוצע לחודש ב-1990 ל-15,250 ב-1995, ואילו מספר המקבלים קצבת תלויים יגדל מכ-3,500 ב-1990 לכ-3,800 ב-1995. מספר העולים שיקבלו קצבת נכות או קצבת תלויים קטן, יחסית, ויגיע לכ-110 איש בלבד ב-1995.

סך כל תשלומי גמלאות נפגעי עבודה - כולל תשלומים לנפגעי ספר ואיבה ולאסירי ציון - יגדל בכ-4.5% מדי שנה ויסתכם בכ-611 מיליון ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. התשלומים לדמי פגיעה יגדלו ריאלית בכ-5% בממוצע לשנה, ואילו התשלומים לקצבות נכות ולקצבות תלויים יגדלו ריאלית בשיעורים בני 4% ו-15%, בהתאמה, בממוצע לשנה. התשלומים עבור הוצאות ריפוי יגדלו בשיעור גבוה יותר - בכ-8.5% בממוצע לשנה. (זאת - כתוצאה מעליית מספר הנפגעים ומעלייה ריאלית בהוצאות הריפוי).

התשלומים לעולים הם בעיקר תשלומי דמי פגיעה ותשלומי הוצאות ריפוי. סכום התשלומים לעולים יגיע ב-1995 לכ-38 מיליוני ש"ח (מחירי 1990), שהם 6.7% מכלל תשלומי גמלאות נפגעי עבודה. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי גמלאות המוסד יירד ירידה קלה - מ-5.9% ב-1990 ל-5.7% ב-1995.

## 6. סיעוד

ענף סיעוד הוא ענף חדש, יחסית. גמלאות סיעוד לקשישים שולמו לראשונה ב-1988. מאז גדל מספר המקבלים בקצב מהיר - בכ-30% לשנה. בחומש הקרוב, עקב הימשכות תהליך מיצוי הגמלה על ידי האוכלוסייה הוותיקה ועקב העלייה הצפויה תימשך מגמת הגידול החד במספר הקשישים שיקבלו גמלת סיעוד. מספרם יגדל מ-26.3 אלף בממוצע לחודש ב-1990 ל-47.7 אלף כממוצע לחודש ב-1995. זה אפוא שיעור גידול בן 12.6% בממוצע לשנה. עם זאת, קצב הגידול השנתי יילך ויקטן - מכ-22% ב-1991 ל-4.4% ב-1995. בעוד שב-1990 עולים לא היו זכאים לגמלת סיעוד, הרי שחלקם בכלל המקבלים יגיע לכ-20% ב-1995.

סך כל התשלומים עבור גמלאות סיעוד יעלה מכ-162 מיליון ש"ח ב-1990 לכ-294 מיליון ש"ח ב-1995. עליית משקלם של הקשישים העולים בסך כל המקבלים תבוא לידי ביטוי בעליית חלקו של האוצר במימון גמלאות סיעוד (מכוח סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי) - מכ-1% ב-1990 ל-24% ב-1995. בסיום התומש תוענקנה לעולים חדשים גמלאות בסכום של כ-60 מיליון ש"ח (מחירי 1990), שהם כחמישית מכלל תשלומי גמלאות הסיעוד. 90% מסכום זה ימומנו על ידי האוצר.

כאשר נלקחים בחשבון גם התשלומים האחרים המשולמים במסגרת הענף - בעיקר עבור פיתוח שירותים ואשפוז - עולה, שתשלומי הענף יסתכמו ב-1995 בכ-342 מיליוני ש"ח, במחירי 1990. שיעור הגידול בתשלומי הענף יהיה 11.6% בממוצע לשנה. חלקם של תשלומי ענף סיעוד בכלל תשלומי הגמלאות יגדל באופן מתון - מ-2.4% ב-1990 ל-3.2% ב-1995.

כפועל יוצא מההתרחבות הצפויה בחומש הקרוב בממדי האבטלה כמשק יימשך הגידול החד במספר המקבלים דמי אבטלה. כפי שצוין בראשית המבוא, מספרם החזוי של מקבלי דמי אבטלה במוצע לחודש בשנים 1991-1995 נאמד על פי שתי הנחות חלופיות לגבי שיעורי האבטלה באוכלוסייה הוותיקה (שמהם נגזרים גם שיעורי האבטלה בקרב העולים החדשים). הממצאים שיוצגו להלן מתייחסים לחלופה הראשונה.

בשנים 1990-1995 יוכפל מספרם הממוצע של מקבלי דמי האבטלה בחודש. הוא יגדל מכ-41 אלף ב-1990 לכ-84 אלף ב-1995. במלים אחרות, מספר המקבלים יגדל בשיעור שנתי ממוצע בן כ-16%. חלקם של העולים בכלל מקבלי דמי האבטלה יגדל מכ-1/2% ב-1990 ל-43% ב-1995. ב-1995 כ-36 אלף משפחות עולים יקבלו דמי אבטלה.

היקף התשלומים לדמי אבטלה יעלה מכחצי מיליארד ש"ח ב-1990 לקצת יותר ממיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. תשלומי דמי האבטלה יגדלו במונחים ריאליים בשיעור בן כ-15% במוצע לשנה: שיעור הגידול יעלה מכ-15% ב-1991 לכ-26% ב-1993, ולאחר מכן יקטן ויירד ל-7.7% ב-1994 ולכ-6% ב-1995. חלקם של התשלומים לעולים בסך כל תשלומי דמי האבטלה יהיה נמוך במקצת מחלקם בכלל המקבלים בשל רמת שכרם הנמוכה יותר. ב-1995 40.8% מכלל תשלומי דמי האבטלה ישולמו לעולים חדשים. תשלומי דמי האבטלה לעולים חדשים יהיו ב-1995 כ-21% מכלל גמלאות הביטוח הלאומי שיוענקו להם. כאשר לוקחים בחשבון את ההוצאות האחרות במסגרת הענף - השתתפות בפעולות למניעת אבטלה ושיפוי שירות התעסוקה, שסכומם נע בסביבות 12-14 מיליון לשנה - עולה, שחלקם של תשלומי ענף אבטלה בכלל תשלומי גמלאות המוסד יגדל מ-6.2% ב-1990 ל-9.5% ב-1995.

#### 8. הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית

אחת ההתפתחויות הבולטות הצפויות בחומש הקרוב היא התרחבותה של מערכת הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה השוורית - הן מבחינת הזכאים להבטחת הכנסה והן מבחינת היקף התשלומים. עיקר הגידול יתרחש בשנים 1992-1993,

והוא "ייגרם" בעיקר מכניסתם של העולים החדשים למעגל מקבלי הכטחת ההכנסה. מספר המשפחות שתקבלנה גמלה להבטחת הכנסה יעלה מ-32.8 אלף כממוצע לחודש נ-1990 ל-95.7 אלף ב-1993, ולאחר מכן יירד ל-94 אלף ב-1994 ול-86.3 אלף ב-1995. בעוד שב-1991 רק כ-16% מכלל המשפחות שתקבלנה גמלה להבטחת הכנסה יהיו משפחות עולים, ב-1993 קרוב ל-60% מכלל המשפחות שיקבלו גמלה זו יהיו מקרב העולים החדשים. ב-1993 כ-56 אלף משפחות עולים תקבלנה גמלה להבטחת הכנסה (רובם גמלה רגילה בשיעור מלא או כמעט מלא), אך לאחר השיפור הצפוי במצב התעסוקה, יירד מספרם לכ-45 אלף ב-1995.

יש לזכור, כי במניין המקבלים הבטחת הכנסה מן העולים כלולות אימהות - גרושות שהיו מקבלות גמלה במסגרת חוק המזונות - הבטחת תשלום, אילו הבעיות החוקיות - אדמיניסטרטיביות בנושא זה היו נפתרות.

סך כל התשלומים להבטחת הכנסה יגדלו מכ-250 מיליון ש"ח ב-1990 לכ-740 מיליון ש"ח ב-1993 (במחירי 1990), ולאחר מכן יפחתו ל-660 מיליון ש"ח ב-1995. במרוצת החמש הקרוב יגדלו התשלומים להבטחת הכנסה בשיעור בן 21.4% כממוצע לשנה. בשנים 1991-1993 יגדלו התשלומים בשיעורים ריאליים בני 35% - 53% מדי שנה, ואילו בשנים 1994-1995 הם יירדו במונחים ריאליים בשיעור מצטבר בן כ-10%.

משקלם של התשלומים להבטחת הכנסה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי יוכפל בחמש הקרוב - הוא יגדל מ-3% ב-1990 ועד ל-6.2% ב-1995. מכלל תשלומי הגמלאות לעולים, התשלומים להבטחת הכנסה יהיו כ-25% ב-1993 ו-18% בסיום החמש.

לוח מס. 5: השלמות במלאות הביטוח הלאומי לכלל האוכלוסייה, לפי ענפי הביטוח (מיליוני ש"ח, מתירי (1990-1995)

ענף ביטוח	1990	1991	1992	1993	1994	1995
זיקנה ושאיירים	3,128.7	3,371.2	3,625.9	3,861.3	3,992.8	4,066.9
סיעוד	197.8	235.6	269.5	301.2	327.7	341.7
נכות כללית	836.7	855.6	896.0	950.7	1,007.7	1,058.6
תאונות	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
נפגעי עבודה	489.5	511.1	534.9	560.4	587.3	611.3
אימהות	410.6	433.1	461.0	493.0	523.6	552.0
ילדים	1,601.8	1,514.2	1,549.3	1,599.8	1,613.9	1,616.4
אבטלה	517.3	592.6	709.5	896.1	965.2	1,021.4
שירות מילואים	825.2	875.0	825.0	825.0	825.0	825.0
פשיטות רגל	17.0	17.5	18.7	19.4	20.2	21.0
הבטחת הכנסה	253.5	341.7	484.0	740.5	728.6	668.2
סך כל התשלומים	8,279.1	8,748.6	9,374.8	10,248.4	10,593.0	10,783.5

\* לא כולל הוצאות מנהל, מחקר, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי. הוצאות אלה מוצגות בנספח הלוחות.

לוח מס. 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי לעולים חדשים\*, לפי ענפי הביטוח (מיליוני ש"ח, מחירי 1990): 1995-1990

ענף ביטוח	1990	1991	1992	1993	1994	1995
זיקנה ושאירים	53.8	255.4	469.8	664.1	753.9	788.3
סיעוד	-	3.7	18.9	36.3	52.6	60.2
נכות כללית	1.2	5.7	19.9	59.5	98.2	131.3
נפגעי עבודה	0.6	7.3	14.7	22.9	32.5	37.5
אימהות	3.6	9.0	17.7	28.7	36.1	39.5
ילדים	14.7	69.9	116.4	155.8	159.4	152.0
אבטלה	1.8	34.8	130.1	307.1	366.4	410.9
הבטחת הכנסה	-	60.7	189.6	433.8	416.3	351.0
סך כל התשלומים	75.7	446.5	977.1	1,708.2	1,915.4	1,970.7

\* ראה הערה ללוח מס. 5.

לוח מס. 7: אחוז הגידול הריאלי של תשלומי הגמלאות לכלל האוכלוסייה, לפי ענפי הביטוח: 1995-1991

ענף ביטוח	1991	1992	1993	1994	1995	ממוצע שנתי
זיקנה ושאירים	7.8	7.6	6.5	3.4	1.9	5.4
סיעוד	19.1	14.4	11.8	8.8	4.3	11.6
נכות כללית	2.3	4.7	6.1	6.0	5.1	4.8
נפגעי עבודה	4.4	4.7	4.8	4.8	4.1	4.5
אימהות	5.5	6.4	6.9	6.2	5.4	6.1
ילדים	-5.5	2.3	3.3	0.9	0.2	0.2
אבטלה	14.6	19.7	26.3	7.7	5.8	14.6
שירות מילואים	6.03	-5.71	-	-	-	-
סך כל התשלומים	5.7	7.2	9.3	3.4	1.8	5.4

לוח מס. 8 - התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי לכלל האוכלוסייה,  
לפי ענפי הביטוח (אחוזים): 1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	ענף ביטוח
37.7	37.7	37.7	38.7	38.5	37.8	זיקנה ושאירים
3.2	3.1	2.9	2.9	2.7	2.4	סיעוד
9.8	9.5	9.3	9.6	9.8	10.1	נכות כללית
5.7	5.5	5.5	5.7	5.8	5.9	נפגעי עבודה
5.1	4.9	4.8	4.9	5.0	5.0	אימהות
15.0	15.2	15.6	16.5	17.3	19.3	ילדים
9.5	9.1	8.7	7.6	6.8	6.2	אבטלה
7.7	7.8	8.1	8.8	10.0	10.0	שירות מילואים
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	פשיטות רגל ותאונות
6.2	6.9	7.2	5.2	3.9	3.1	הבטחת הכנסה
100	100	100	100	100	100	סך כל התשלומים

לוח מס. 9: התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי לעולים חדשים, לפי  
ענפי הביטוח (אחוזים): 1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	ענף ביטוח
40.0	39.4	38.9	48.1	57.2	71.1	זיקנה ושאירים
3.1	2.7	2.1	1.9	0.8	-	סיעוד
6.7	5.1	3.5	2.0	1.3	1.6	נכות כללית
1.9	1.7	1.3	1.5	1.6	0.8	נפגעי עבודה
2.0	1.9	1.7	1.8	2.0	4.8	אימהות
7.7	8.3	9.1	11.9	15.7	19.4	ילדים
20.9	19.1	18.0	13.3	7.8	2.4	אבטלה
17.8	21.7	25.4	19.4	13.6	-	הבטחת הכנסה
100	100	100	100	100	100	סך כל התשלומים



לוח מס. 10 - מספר המקבילים גמלאות עיקריות בכלל האוכלוסייה, לפי ענפי  
הביטוח, בממוצע לחודש (אלפיים) : 1995-1990

ענף ביטוח	1990	1991	1992	1993	1994	1995
זיקנה ושאידיים	443.3	477.2	513.4	547.8	569.3	584.2
נכות כללית	73.9	76.0	79.2	85.9	92.8	99.3
נפגעי עבודה:						
זמני פגיעה	56.3	59.3	62.8	66.6	71.0	73.8
קצבת נכות	12.4	13.0	13.5	14.1	14.7	15.2
קצבת תלויים	3.5	3.6	3.6	3.7	3.7	3.8
אימהות:						
מענק לידה	103.6	105.4	108.7	112.4	114.4	115.3
זמני לידה	43.6	44.4	45.1	46.1	47.3	48.0
ילדים	1,308.0	1,194.6	1,226.8	1,276.3	1,282.3	1,275.4
סייעון	26.3	32.0	37.1	41.8	45.7	47.7
אבטלה	40.5	46.9	56.8	73.1	79.0	83.8
הבטחת הבנסה	32.8	44.1	62.5	95.7	94.1	86.3

לוח מס. 11: מספר המקבלים גמלאות עיקריות בקרב העולים החדשים, לפי ענפי הביטוח, כממוצע לחודש (אלפים): 1995-1990

ענף ביטוח	1990	1991	1992	1993	1994	1995
זיקנה ושאירים	6.5	31.2	58.1	82.9	94.8	100.0
נכות כללית	-	-	1.2	5.8	10.7	15.1
נפגעי עבודה:						
דמי פגיעה	0.2	2.3	4.5	6.9	9.7	11.0
קצבת נכות*	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.6
אימהות: מענק לידה	1.4	3.0	5.7	8.8	10.1	10.4
דמי לידה	0.1	0.7	1.2	2.0	3.0	3.6
ילדים	17.3	81.9	134.5	177.3	176.9	164.2
סיעוד	-	0.6	3.1	5.9	8.5	9.8
אבטלה	0.2	3.1	11.4	26.9	32.1	36.0
הבטחת הכנסה	-	7.9	21.5	56.0	53.8	45.3

\* בשנים 1992-1990 מספר העולים שיקבלו קצבת נכות בגין פגיעה בעבודה יסתכם בעשרות בודדות.

לוח מס. 12: אחוז השינוי השנתי במספר המקבלים גמלאות בכלל האוכלוסייה: 1995-1990

ענף ביטוח	1991	1992	1993	1994	1995	ממוצע שנתי
זיקנה ושאירים	7.6	7.6	6.7	3.9	5.2	5.7
נכות כללית	2.8	4.2	8.5	8.0	7.0	6.1
נפגעי עבודה:						
דמי פגיעה	5.3	5.9	6.1	6.6	3.9	5.6
קצבת נכות	4.8	3.8	4.4	4.3	3.4	4.2
קצבת תלויים	2.9	0.0	2.8	0.0	2.7	1.7
אימהות: מענק לידה	1.7	3.1	3.4	1.8	0.8	2.2
דמי לידה	1.8	1.6	2.2	2.6	1.5	1.9
ילדים	-8.7	2.7	4.0	0.5	-0.5	-0.5
סיעוד	21.7	15.9	12.7	9.3	4.4	12.6
אבטלה	15.8	21.1	28.7	8.1	6.1	15.7
הבטחת הכנסה	34.5	41.7	53.1	-1.7	-8.3	21.3

## ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

### 1. גבייה

סך כל תקבולי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח עבור שכירים וממבוטחים לא שכירים - כולל מס מקביל - יגדל מכ-7.4 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-9.3 מיליארד ש"ח (מחירי 1990) ב-1995. תחזית זו יוצאת מהנחה, ששיעורי דמי הביטוח לענפי הביטוח ושיעורו של המס המקביל לא ישתנו במהלך החומש הקרוב. לפיכך חלוקת הגבייה לגבייה לענפי ביטוח ולמס מקביל תישאר בעינה - 73.2% מהגבייה יהיו מיועדים לענפי הביטוח, ו-26.8% יוקצו למס מקביל עבור קופות החולים (ראה לוח מס. 13).

שתי התפתחויות עיקריות יאפיינו את הגבייה בחומש הקרוב: האחת היא עליית חלקה של הממשלה בתשלום דמי הביטוח - מ-27% מכלל הגבייה עבור ענפי הביטוח ב-1990 לכ-44% ב-1995. במקביל יירד חלקם של המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים בכלל הגבייה. התפתחות זו תנבע מהגדלת סכום השתתפותה של הממשלה בתשלום דמי הביטוח (ב-2 נקודות אחוז מההכנסה התייבת בדמי ביטוח) במקום המעסיקים מאז מאי 1991 וכן מההנחה, שהקלה זו תחול גם על המבוטחים הלא-שכירים. ההתפתחות השנייה היא עליית חלקה של הגבייה עבור שכירים בכלל גביית דמי הביטוח, לפי ההנחה שכמעט כל העולים המועסקים יהיו שכירים. הגבייה בעד שכירים תגדל בשיעור ריאלי בן 5.1% בממוצע לשנה לעומת שיעור גדול בן 4.7% שצפוי בגבייה כולה.

חלקם של העולים בסך כל הגבייה צפוי לעלות מ-0.4% ב-1990 לכ-15% ב-1995.

### 2. השתתפות האוצר במימון הגמלאות

השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי כוללת שני מרכיבים. אחד נקבע בסעיף 217(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי. על פי סעיף זה על הממשלה להשתתף במימוןם של ארבעה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק: 15% מהגבייה - לענף זיקנה ושירים, 80% מהגבייה - לענף ילדים

לוח מס. 13: תקבולי דמי הביטוח, לפי הגורם המממן ולפי גבייה לענפי  
 כיטוח ולגורמי תוץ (מיליוני ש"ח, מחירי 1990):  
 1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	
9,301	9,008	8,531	8,101	7,708	7,394	סך הכול
6,813	6,597	6,246	5,929	5,639	5,408	גבייה לענפי ביטוח
2,488	2,411	2,285	2,172	2,069	1,986	מס מקביל
חלקו של האוצר בגבייה						
44.1	44.1	44.1	44.1	39.4	26.9	לענפי ביטוח (%)
גבייה מעולים (כולל						
1,378	1,220	876	574	292	28	מס מקביל)
אחוז מכלל תקבולי						
14.8	13.5	10.3	7.1	3.8	0.4	דמי הביטוח

(באוקטובר 1990 הוקטן שיעור ההשתתפות מ-100% ל-90% מהגבייה, ובאפריל 1991 שיעור זה הורד ל-80% מהגבייה), 50% מן התשלומים - לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלאות - לעולים חדשים בענף סיעוד. הקצבת האוצר במסגרות אלה תגדל מ-1.3 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-1.5 (מחירי 1990) ב-1995. כלומר, היא תגדל בשיעור ריאלי בן 2.7% בממוצע לשנה (הקצבת האוצר לענף ילדים תקטן כתוצאה מהשינוי בשיעור ההשתתפות של הממשלה במימון הענף, וכן יירד ריאלית סכום התשלומים לנכים קודמים בגין ירידת מספר המקבלים. לעומת זאת, תגדל ההקצבה לסיעוד כתוצאה מהעלייה).

המרכיב השני בהשתתפות האוצר הוא מימון גמלאות מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי ומכוח חוקי מדינה אחרים, או הסכמים מיוחדים. מימון האוצר יגדל גידול חד - בשיעור ריאלי בן 13.3% נמוצע לשנה - בעיקר עקב העוכדה שכ-50% מגמלאות העולים ממומנים על ידי האוצר - במיוחד קצבות זיקנה ושאיירים והכטחת הכנסה. סכום הגמלאות שימומנו על ידי האוצר יגדל מכ-1.26 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-2.36 מיליארד ש"ח ב-1995 (מחירי 1990).

חלקו של המימון הממשלתי - בשני המרכיבים גם יחד - יגדל מכ-28% מכלל התקבולים ב-1990 לכ-32.5% ב-1995. אם נצרף לסכום השתתפות האוצר במימון הגמלאות גם את סכום השתתפותו בתשלום דמי ביטוח במקום המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים, ניווכח שחלקו של האוצר בסך כל תקבולי ענפי הביטוח יגדל מכ-44% ב-1990 לכ-58% ב-1995.

### 3. הכנסות מריבית

מקור נוסף למימון גמלאות המוסד הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בעיקר בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד. עקב הורדת הריבית על השקעות המוסד באגרות חוב מאז אפריל 1990, יגדלו ההכנסות מריבית בשיעור ריאלי נמוך, יחסית - בכ-0.7% במוצע לשנה, וחלקם בסך כל התקבולים יירד מ-12.8% ב-1990 ל-10.2% ב-1995.

### 4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 16 מציג את העודפים/גרעונות של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי במחירי 1990 - עם ריבית ובלעדיה. הגרעונות השוטפים בלא ריבית צפויים לגדול, בעיקר בענפים סיעוד, אכטלה, אימהות ונפגעי עבודה. לעומת זאת, צפויה ירידה מתמדת בגרעון השוטף של ענף זיקנה ושאיירים. זאת - היות שהגידול בגביית דמי הביטוח לענף בגין העלייה צפוי להיות גבוה מהגידול הצפוי בתשלום גמלאות לפי חוק לעולים חדשים, שכן מרכיב גמלאות הזיקנה והשאיירים ימומנו על ידי האוצר. בענף הילדים צפויה עלייה בעודף השוטף, למרות הירידה בשיעור ההשתתפות של האוצר במימון

לוח מס. 14 : מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי\* (טיליוני ש"ח, מחירי 1990) :

1995-1990

1995	1994	1993	1992	1991	1990	מקור מימון
11,868.0	11,662.2	11,155.8	10,297.5	9,893.3	9,136.4	סך כל תקבולי ענפי הביטוח
6,812.6	6,597.1	6,245.8	5,928.5	5,639.1	5,407.6	דמי הביטוח לענפי הביטוח
1,481.0	1,433.1	1,349.7	1,270.8	1,524.4	1,295.3	הקצבת האוצר לפי חוק
1,213.0	1,231.0	1,222.0	1,197.0	1,185.0	1,170.7	ריבית על השקעות
						מימון גמלאות לפי טעיף 200
2,361.9	2,401.0	2,338.3	1,901.2	1,544.8	1,262.8	לחוק ולפי חוקים אחרים

לוח מס. 15 : שיעורי הגידול במקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי\* (אתונים) :

1995-1990

בממוצע לשנה	1995	1994	1993	1992	1991	מקור מימון
5.4	1.8	4.5	8.3	4.1	8.3	סך כל תקבולי ענפי הביטוח
4.7	3.3	5.6	5.4	5.1	4.3	דמי הביטוח לענפי הביטוח
2.7	3.3	6.2	6.2	-16.6	17.7	הקצבת האוצר לפי חוק
0.7	-1.5	0.7	2.1	1.0	1.2	ריבית על השקעות
						מימון גמלאות לפי טעיף 200
13.3	-1.6	2.7	23.0	23.1	22.3	לחוק ולפי חוקים אחרים

\* לא כולל הוצאות מינהל של גורמי חוק ופיצויי צד שלישי.

הענף. זאת - בעיקר עקב השינוי בכללי הזכאות לקצנת הילד השני ומפני שסכום קצנות הילדים המשולמות לעולים קטן, יחסית, בשל מספר הילדים הנמוך במשפחות העולים.

כאשר כוללים את ההכנסה מריבית בסך כל התקבולים שוב מזדקרת לעין ההחמרה במצבם הכספי של הענפים אבטלה, סיעוד, נפגעי עבודה ואימהות.

העודף הכולל של כל ענפי הביטוח צפוי לגדול מכ-680 מיליוני ש"ח ב-1990 לכ-925 מיליוני ש"ח (מתירי 1990) ב-1995<sup>2</sup>. בענפים שבהם יגדל הגרעון צפויה ירידה ניכרת בנכסים וברמות הכיסוי. מדובר בעיקר בענפי הסיעוד והאבטלה. בענפים זיקנה ושאיירים ונכות תישאר רמת הכיסוי ללא שינוי, ואילו בענף ילדים היא תגדל (ראה לוח מס.17).

השפעת העלייה על מצבם הכספי של ענפי הביטוח תהיה חיובית, בעיקר לקראת סוף החומש. זאת - בכל הענפים, למעט ענף אבטלה. נתונים שחושבו לגבי שנת 1995 מורים, שכמחצית מהגרעון הכולל בענף אבטלה "נובעת" מאבטלת העולים. בענפים זיקנה ושאיירים עודף התקבולים מעולים, או בגין עולים, הנותר לאחר תשלומי הגמלאות יחסית גבוה. (ב-1995 עודף התקבולים של עולים מהווה 50% מכלל התשלומים לעולים בענף זיקנה ושאיירים ו-100% מהתשלומים לעולים בענף ילדים). גם בענפים אחרים יישאר עודף, אך הוא יהיה קטן, יחסית.

---

2. השינוי בעודף הכולל (ובגרעון השוטף) ב-1991 נובע מההנחה, שב-1991 ישלם האוצר סכום של כ-300 מיליוני ש"ח לענף שידות מילואים כדי להשלים את רזרבות הענף לרמה של שנת כיסוי אחת.

לוח מס. 16: עודפים/גרונונות נענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירי 1990): 1995-1990

שנת	כל ענפי הביטוח הלאומי	זיקנה ושארים	סיעוד	נכות כללית	נפגעי עבודה	אימחוח	ילדים	אבטלה	שירות מילואים
-----	-----------------------	--------------	-------	------------	-------------	--------	-------	-------	---------------

תקבילים שוטפים פחות משלומים

1990	-447.8	-349.8	-111.2	11.2	-179.7	-52.7	679.3	-413.7	-65.5
1991	-179.5	-306.5	-135.3	18.6	-189.5	-56.1	719.8	-484.1	217.6
1992	-417.1	-245.0	-149.0	25.3	-198.8	-61.0	759.1	-594.1	8.4
1993	-463.2	-177.0	-159.0	11.1	-208.1	-67.4	818.7	-775.2	53.3
1994	-315.7	-97.4	-165.1	-0.9	-217.2	-69.3	926.2	-838.3	103.1
1995	-287.8	-75.2	-169.9	-24.2	-230.3	-76.3	1000.8	-891.0	133.5

סך כל התקבילים פחות סך כל המשלומים

1990	722.9	75.8	-72.0	73.8	-67.4	-3.7	895.3	-211.3	-24.1
1991	1005.5	123.0	-99.3	84.6	-84.5	-11.1	979.8	-304.1	257.5
1992	779.9	184.5	-119.0	95.3	-99.8	-20.0	1065.1	-435.1	45.4
1993	758.8	255.5	-135.0	83.1	-116.1	-32.4	1172.7	-645.2	107.3
1994	915.3	340.2	-149.1	70.1	-133.2	-39.3	1334.2	-744.3	162.1
1995	925.2	360.5	-160.9	38.8	-157.3	-53.3	1456.8	-837.0	199.5



לוח מס. 17: נכסי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מתירי 1990) ורמות הביטוי (שנות הוצאה),  
 לפי ענפי הביטוח: 1990-1995

שנות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	שנה
760	3,650	4,750	900	2,100	1,260	750	8,410	23,000	1991
1,018	3,346	5,730	889	2,016	1,345	651	8,533	24,006	1992
1,063	2,911	6,795	869	1,916	1,440	532	8,718	24,785	1993
1,170	2,266	7,968	837	1,800	1,523	397	8,973	25,544	1994
1,332	1,521	9,302	797	1,666	1,593	248	9,313	26,460	1995

ד כ ט ם

רמות ביטוי

0.9	7.1	3.9	2.4	4.4	1.6	3.7	3.1	3.2	1990
1.1	5.7	5.1	2.3	4.0	1.7	2.7	3.0	3.3	1991
1.3	4.1	5.9	2.1	3.7	1.7	1.9	3.0	3.2	1992
1.4	2.5	6.6	1.9	3.3	1.7	1.3	3.0	3.2	1993
1.6	1.6	7.7	1.7	2.9	1.7	0.7	3.1	3.2	1994
1.8	0.7	8.9	1.6	2.5	1.7	0.2	3.1	3.2	1995

## **פרק 6**

**פעולות פיתוח שירותים לנכים בקהילה**

**אביבה אברהמי  
זיוה גרינוולד**

ייעודו העיקרי של המוסד לביטוח לאומי הוא מתן גמלאות ישירות לזכאים, בהם נכים. עם זאת, הגמלאות המיועדות לנכים אינן מכסות את מגוון הצרכים של הנכים ואינן עונות על כל בעיותיהם. לפיכך קבע המחוקק בסעיף 127 נב' 1 לחוק הביטוח הלאומי שהמוסד רשאי, בהתייעצות עם מועצת המוסד, לממן פעולות המיועדות לפתח שירותים לטובת הנכים. פעולות אלו נעשות באמצעות "הקרן לפיתוח שירותים לנכים", והן מתקצבות מדמי הביטוח הנגבים בעבור ענף נכות כללית. תקציב הקרן נקבע מדי שנה בתקציב המוסד. במשך 15 שנות קיומה של הקרן נעזרו בה מאות שירותים בכל תחומי הנכויות לשם פתרון מגוון בעיות הקשורות בנכות - דיוור מוגן, תעסוקה, פעילות שעות פנאי וכו'.

זכויות הנכה וכיווני הטיפול בו עברו שינויים רבים במהלך השנים, הן בארץ והן בעולם. טכנולוגיות חדשות לשירות הנכה מתפתחות חדשות לבקרים, והן פותחות אפשרויות חדשות לשיקום הנכה ולשיפור איכות חייו. כל החידושים הללו באים לידי ביטוי בנושאי הסיוע של הקרן. מדיניות הקרן מעוגנת בתפיסות המקצועיות, שלפיהן יש לשלב את הנכה בקהילה, בחברה, במשפחה ובתעסוקה ולפתח בצד אלה שירותים סגרגטיביים, שמטרתם לסייע בפיתוח כישורים ויכולת לנכים שאינם מסוגלים להשתלב בחברה הבריאה.

המוסד לביטוח לאומי, אשר לו היכרות ענפה עם אוכלוסיית הנכים המטופלת בסניפי המוסד, ער לצרכיה הנרחבים של אוכלוסייה זו גם מעבר למתחייב על פי החוק. בגישתו הקהילתית הרחבה שותף המוסד לגורמים הנוספים הפועלים לרווחת הנכים, והוא מעודד אותם בפיתוח שירותים. עם זאת, היוזמה חייבת לנבוע מגורמים בקהילה (גורמים מקצועיים למיניהם,

ארגוני נכים וכו') המסוגלים לבנות ולפתח פרויקט על כל היבטיו, וכן להבטיח את המשך קיומו.

יש לציין, שלמשרדים שונים יש אחריות ייעודית כלפי אוכלוסיות יעד של נכים ולשירותים המתחייבים מאחריותם. כך, למשל, משרד החינוך אחראי לנושאי חינוך, ומשרד הבריאות - לבריאותם של נכים. לפי מדיניותה, הקרן מקפידה להימנע מלהחליף תקציבים שכבר מוקצים ליעדים מוגדרים על ידי גורמים אחרים, ומסייעת באותם התחומים שאינם מוגדרים ושמתחייבים מתקיפה, מהסדרים ממלכתיים וממתווכות דומות אחרות. על-כן, כל סיוע של הקרן מותנה במדיניות פיתוח של הגורם האחראי וביכולתו להתחייב לשאת במימון הוצאות הפעלת הפרוייקט לטווח ארוך. בשל כך מיצוי פעילות הקרן תלוי, כמובן, במדיניות הממשלתית ובאפשרויות תקציביות של המשרדים להשקיע בפיתוח. הקרן אינה רואה עצמה כמנותקת מהראייה הממלכתית של הפיתוח ומשתדלת להשתלב במדיניות הפיתוח הממלכתית. בסוף שנת 1990 היו בטיפול שוטף של הקרן כ-200 בקשות. כמו-כן טופלו בשנת 1990 עוד עשרות בקשות שלא הגיעו לידי מימוש בשל תוסר יכולתם של המבקשים לערוב להמשך קיום הפרוייקט. כמות הבקשות בכל נושא משקפת מחד גיסא את גודלה של האוכלוסיה שבה מדובר ואת היקף צרכיה, ומאידך גיסא את מידת הדינמיות והיוזמה של הגופים האחראיים המבקשים לפתח את הנושא.

### ב. מדיניות הקרן

הקרן לפיתוח שירותים לנכים החלה לפעול בשנת 1976. דרכי פעולתה מעוגנות בתקנון שאושר על ידי מינהלת המוסד ובהתייעצות עם ועדת הנכות של מועצת המוסד. בתקנון ניתן ביטוי למדיניות ההפעלה של הקרן כפי שזו התגבשה במהלך השנים, ושעיקרה הוא המדיניות המקצועית למען רווחת הנכים.

יעדי הקרן הם:

- א. השתתפות בפיתוח שירותים:
- פיתוח שירותים חדשים לטובת נכים.

- הרחבה של שירותים קיימים בהיקף ובתכנים מתוך שאיפה לשיפור איכות חיים.
- מדיניות של פריסה רחבה ככל האפשר של שירותים כדי שיהיו נגישים.

ב. סיוע בניסוי וביישום, הלכה למעשה, של שיטות חדשות שיש בהן פריצת דרך לקידום נכים.

ג. הכשרת כוח אדם בתחומי פעילות ייחודיים ובשיטות חדשניות לטיפול בנכים.

צורכי אוכלוסיית הנכים רבים ועל-כן קבעה הקרן לעצמה סדרי עדיפויות, שהחשובות בהן הן: סיוע ליוזמות פיתוח באזורים שבהם קיים מחסור בשירותים לנכים, סיוע לתכניות חדשניות המבוססות על ניסיון מצטבר בארץ ובעולם, סיוע לתכניות לאוכלוסיית הנכים לפי מידת נחיצותן. כבואה לבחון את התכניות המוגשות לה קבעה הקרן קווים המנחים את עבודתה:

- א. השירות המוצע - האם תועלתו לאוכלוסיית הנכים ישירה.
- ב. השירות המוצע אינו מתחייב לא מכוח חוק, ולא מכוח הסדר ציבורי כללי, ואין זה מתפקידו של שירות ציבורי או ממלכתי כלשהו לספק אותו.
- ג. הגורמים האחראיים מתחייבים לקיים את השירות המוצע גם לאחר שיסתיים הסיוע של הקרן, וכן להשתתף בפיתוחו.
- ד. לא קיים בקהילה שירות שכאמצעותו אפשר להשיג את מטרות התכנית המוצעת.
- ה. התכניות הן זמינות ונגישות לנזקקים באיזור שבו הן פועלות.
- ו. לא יינתן סיוע לרכישה של נכסים דלא-ניידי או לבנייתם, למעט

סיוע למתקני ספורט מרכזיים, שאין אפשרות להקים ממבנים קיימים.

ז. לא יינתן סיוע לתכניות מחקר או לפיתוח שירותים רפואיים.

### ג. דרכי העבודה

המחלקה המטפלת בפיתוח שירותים לנכים בקהילה והאחראית להפעלת הקרן עובדת בסמיכות למחלקת השיקום במוסד, המטפלת בשיקום המקצועי של נכים באופן פרטני. שתי מחלקות אלה שלובות ומתייחסות, למעשה, התייחסות כוללת לנכה ולצרכיו, הן בהיבט של השיקום הפרטני והן בהיבט של רווחת הנכה בתברה. תכנית המוגשת למחלקה לפיתוח שירותים לנכים נבדקת ניסודיות מבחינה מקצועית ומבחינת התקציב על ידי מומחים לשיקום ולטיפול בנכים. בבדיקת התכנית נעזרים במנהל יחידת השיקום באיזור שבו אמורה התכנית להתבצע, המעורה במערכת השירותים הניתנים לנכים באיזור.

התכנית מובאת לדיון בוועדת הקרן לפיתוח שירותים לנכים, שמונתה על ידי מינהלת המוסד ולהחלטתה. ועדת הקרן דנה בכל בקשה ומחליטה לגביה. תכניות שאושרו על ידי הוועדה מובאות להתייעצות בוועדת הנכות שליד מועצת המוסד. כאשר זו ממליצה לאשר את התכנית, נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי ובין הגורם האחראי לתכנית על דרכי הפעלת התכנית, על המימון שיינתן לה ועל דרכי הפיקוח עליה. בשום מקרה אין המוסד מממן את התכנית כולה, ועל הגורם האחראי לתכנית לשאת בחלק מסוים מן העלות הכוללת של הפרוייקט.

כל תכנית מלווה בוועדת היגוי המתמנה על ידי הנהלת אגף שיקום/סיעוד. בכל ועדה משתתפים נציגי המוסד לביטוח לאומי, לרוב מנהלי יחידות השיקום בסניפים, שלא רק מתמצאים היטב בהליכי העבודה של המוסד לביטוח לאומי, אלא הם גם אנשי מקצוע נכירים בקהילה. תפקידן של הוועדות לייעץ ולכוון את התכניות, לפקח על דרך הפעלתן, לאשר דרכי כיצוע, להמליץ על הוצאת הכספים שהוקצו להן ולסייע בכל הקשור להתקדמות התכנית.

מפגרים וחולי נפש - כידוע, מפגרים וחולי נפש זכאים על פי חוק נכות כללית לקבל סיוע בתנאים המתקשים. תכניות רבות עוסקות במפגרים ובחולי נפש, ומדיניות הקרן היא לסייע ולתמוך בכל הקשור בפיתוח תכניות קהילתיות לאוכלוסייה זו. קבוצות נכים אלו גדולות בהיקפן יחסית לקבוצות נכים אחרים, ולהן צרכים מיוחדים בכל תחומי החיים: דיור, נופשונים, תעסוקה, פעילות חברתית ובילוי בשעות פנאי, חינוך וטיפוח.

בשנים האחרונות השתנו במידה רבה גישות הטיפול בנכים אלו בשל התגברות המגמות של של מגורים עצמאיים (independent living), נורמליזציה, (main streaming) וכו'. התכניות לשתי קבוצות נכים אלה משקפות את גישות הטיפול החדשות, שהכיוון הכללי שלהן הוא שילוב מירבי של הנכה בקהילה. מדובר בפיתוח תכניות דיור, פיתוח תכניות תעסוקה ופיתוח תכניות לשעות הפנאי, שחלקן משולבות בתכניות הקיימות לכלל האוכלוסייה, שואפות להידמות להן ונגזרות על פיהן. לפיתוח התכניות שותפים הארגונים המתנדבים המטפלים במפגרים ובחולי נפש וכן המשרדים הייעודיים האחראיים לאוכלוסיות אלו. אגודות "אקים" ו"אנוש" שותפות פעילות לתכניות הקשורות במפגרים ובחולי נפש בכל רחבי הארץ.

עוורים - התכניות הקשורות בעוורים ובכבדי ראייה עוסקות בעיקר בהכנסת אביזרים וכלי עזר לשימושם של הנכים. הסיוע של הקרן בעניין זה בא לידי ביטוי בקשר ההדוק של הקרן עם הספרייה המרכזית לעוורים בנתניה. בשיתוף הספרייה פותחו פרויקטים חשובים, כגון גרפיקה תבליטית, תוכנת השאלה, קטלוג למשתמשים ועוד. כמו-כן סייעה הקרן לרכישת אביזרי עזר יחודיים (במסגרת פרויקט ניסיוני) לעוורים עובדים, לרכישת מכשור לחטיבת סטודנטים עוורים באוניברסיטה ולרכישת ציוד השאלה לילדים כבדי ראייה. בתחום שעות הפנאי מסייעת הקרן לפיתוח מועדונים לעוורים, ובתחום התעסוקה - לשיפור תנאי הרווחה ולשיפור מגוון סוגי התעסוקה במפעלים מוגנים לעוורים.

חירשים - כאמצעות ארגוני החירשים וכבדי השמיעה למיניהם מסייעת הקרן לחידוש הציוד ולהכנסת טכנולוגיות חדשות במרכזי מיח"א, לפיתוח תכניות חברתיות, לקורסים למתורגמנים לחירשים, תכניות להכנה להכשרה מקצועית ועוד.

אוטיסטים - הקשר עם ארגון אלו"ט (אגודה לאומית לאוטיסטים) התהדק בתקופה האחרונה, ואנו מקווים שהוא ילך ויתהדק עוד בעתיד. כיום מסייעת הקרן לאוכלוסיית האוטיסטים בהקמת בריכת שחייה ב"כפר עופרים" (הכפר היחיד בארץ לאוטיסטים), בפיתוח תכניות תעסוקה מיוחדות, בטיפול במוסיקה ובדיוור מוגן.

נכי שיתוק מוחין ומחלות שרירים - ארגון "אילן", המייצג נפגעי מחלות שרירים ועצבים, מקבל סיוע לתכניות המיועדות לקידום ספורט לנכים וכן לתכניות אחרות הקשורות לתעסוקת נכים קשים. ל"אילן" קשר שוטף והדוק עם הקרן, והיא שותפה כמעט לכל תכנית שהוא מפתח. דגש מיוחד מושם על קידום פעולות ספורט של נכים, שהמוסד מייחס להן חשיבות מרובה, ו"אילן" מקדיש להן מאמצים ארגוניים וכספיים ניכרים.

נכים בעלי פגם מוחי מזערי - אגודת "ניצן" מטפלת בנכים בעלי פגם מוחי מזערי. אוכלוסייה זו הולכת ומתגלה כאוכלוסייה רחבה, שלה קשיים בקליטה בעבודה, בשליטה חברתית ובלמידה, ושחסרים לה פתרונות ייחודיים, כגון תכניות שיקום, דיוור וכו'. הקרן מסייעת לאגודה בפיתוח תכניות הכשרה מקצועית והשמה יחודית לבוגרים; ובמסגרתן מתקיימת היום תכנית חדשנית בתנאי פנימייה ב"אונים". כמו-כן מסייעת הקרן לאוכלוסייה זו בפיתוח מערך דיוור לבוגרים, כציוד למועדוני ניצ"ן ובציוד למרכזים לשיפור למידה.

ה. היקף פעילות הקרן

כאמור, בסוף שנת 1990 היו בטיפול שוטף של הקרן כ-200 בקשות, לפי החלוקה הבאה:



חירשים וכבדי שמיעה (מיח"א, שמע, אח"א)

	* הכשרת כוח אדם (מתורגמנים)	10
1		
	* פיתוח תכניות הכשרה מקצועיות	5
1		
	* הצטיינות ואבזור מקצועי	3
3		
	* תכניות ייחודיות (פיתוח שפה, סרטים וכו')	2
2		

החינוך המיוחד

2	* טיפול במוסיקה	1
7	* סדנאות עמלניות בביה"ס	5
3	* מועדוניות	
	* ציוד טיפולי ושיקומי	7
4	* מרכזים לשיפור למידה	1
1	* תכניות טיפול ייחודיות	

תעסוקה מוגנת

6	* מפעלים רב נכותיים חברת "המשקם" - פיתוח מקומות תעסוקה ושיפור תנאי רווחה	6
		12
		13
		10
		1

הקרן למפעלי שיקום

4	* שיפור תנאי רווחה ועבודה	4
1	* תכניות ייחודיות	1

שונות

	* הכשרת כוח אדם (טכנאי פרוטזות, מטפלים לפי שיטת "פטו")	5
2		3
	* תכנית פרסום לשינוי תדמית הנכים	5
1		2
	* מכשירים ואביזרים לנכים	2
4		
8	* ספורט ושעות פנאי	
5	* השאלת ציוד רפואי והדרכה	
4	* אחר	

מפגרים (אקי"ם)

	* הוסטלים ודיור מוגן	
	* מפעלים מוגנים ותעסוקה בתוך מוסדות	
	* שעות פנאי וטיפול במוסיקה	3
	* מעונות יום	15
	* תכניות טיפוליות ייחודיות	2
	* תוספת פתרונות חוץ - ביתיים	2

פגם מוחי מזערי (ניצ"ן)

	* הכשרה מקצועית	
	* דיור מוגן	
	* מועדונים ומרכזים לשיפור למידה	
	* מרכז השאלה ארצי	

חולי נפש (אנוש)

	* מפעלים מוגנים וסדנאות תעסוקה	
	* מועדונים	
	* הוסטלים ודיור מוגן	
	* תכניות טפול ייחודיות	

שיתוק מוחין ומחלות שרירים (איל"ן)

	* ספורט לנכי איל"ן	5
	* תעסוקה מוגנת	2
	* גנים טיפוליים ומעונות	2
	* נופשונים	1

עוורים

	* מועדונים	
	* ספרייה מרכזית	
	* תעסוקה מוגנת	
	* אביזרים ומחשוב	
	* תכניות טיפול ייחודיות ותוכניות הכשרה	

ילדים נכים

	* מרכזים להתפתחות הילד	
	ושלוחות קהילתיות	8
	* קצבאות לילד נכה בגיל 0-3	1

להלן תיאור כללי על מעורבותה של הקרן בנושאים נבחרים ותאור מפורט על מעורבותה בנושא ה"דיור המוגן".

## 1. תעסוקה מוגנת

שילובו של הנכה בתעסוקה בשוק החופשי והתחרותי היה ויהיה תמיד היעד המועדף של הנכה. עם זאת, למרות המאמצים המושקעים בשיקומו של הנכה בשוק החופשי, יש קבוצות נכים שכות עבודתם מוגבל לטווח ארוך, והם זקוקים משום כך לפתרונות שונים של תעסוקה מוגנת. אך למרות המגמה לשלב את הנכה בשוק החופשי יש מחסור מתמיד במסגרות מוגנות. בשנים האחרונות ניכרת תנופה בהקמת רשת המעש"ים ובהרחבתם, וכפיתוח מפעלים מוגנים לחולי נפש, מפעלים מוגנים אזוריים וכו'. הפיתוח הזה מותנה ביכולת המשרדים המתאימים (משרד העבודה והרווחה ומשרד הכריאות) לממן את אחזקת המפעלים המוגנים לטווח ארוך.

הקרן סייעה ומסייעת לפיתוח תכניות חדשות לתעסוקה מוגנת, לשיפור הציוד התעסוקתי המשמש את הנכים וכן לשיפור תנאי הרווחה במפעלים שבהם הם מועסקים. כך, לדוגמה, הרחיבה היחידה והעמיקה את הפתרונות לאוכלוסיות המפגרים המתגוררים בקהילה, והיא משתפת בתכנית יומית במסגרת התעסוקה המוגנת.

## 2. מרכזים קהילתיים ושלוחות להתפתחות הילד

כדי לעודד משפחה ולסייע לה להתמודד עם גידולו והתפתחותו של הילד הנכה, הוקמו שירותי טיפול מקצועיים לקידום ילדים אלה ולסיוע למשפחותיהם. בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של פתיחת מרכזים חדשים ושלוחות קהילתיות (המסונפות למרכזים גדולים), וזאת בשל העומס הרב המוטל על המרכזים הוותיקים וכן בשל הצורך לתת שירות זמין (טיפולים פארא-רפואיים וכו'), שהמשפחות והילדים הנכים יוכלו לנצל ככל האפשר.

פיתוח נושא זה נעשה כשיתוף אגודת "אלמוג" בג'וינט, רשויות מקומיות ומרכזים ותיקים, ולפי מדיניות כוללת של פיזור גיאוגרפי, פיקוח על הרמה המקצועית, הדרכת צוותי המרכזים וכו'. הקרן מסייעת להצטיידות,

להתאמת מבנים ולהפעלת חלק מהתכניות בתקופת ההרצה. בכך נתנה הקרן סיוע להרחבת הפריסה של מרכזים, שאליהם יכולות לפנות משפחות אשר להן ילדים מעוכבי התפתחות לצורך אבחון, ייעוץ וטיפול.

### 3. מכשירים, אביזרים והשאלת ציוד רפואי שיקומי

התפתחויות טכנולוגיות ופיתוח המחשב ושימושו פתחו אופקים חדשים לנכה. בשנים האחרונות פותחו שירותים שונים המעמידים את השימוש במחשבים ובמכשירים שונים לשירות שיקומו והתפתחותו של הנכה, ונעשה מאמץ לפרוס את התכניות כדי שתהיינה נגישות ככל האפשר.

הקרן סייעה להקמת מאגרים שונים לאוכלוסיות שונות, כגון: טלויזיות במעגל סגור לילדים כבדי ראייה, מכשירי F.M. לקבוצות ילדים חרשים, מחשבים למתכנתים עוורים, ציוד רפואי - שיקומי לאגודות כמו "יד שרה" שנעזרה רבות בקרן בסניפיה ברחבי הארץ. כמוה נעזרו גם ארגונים אחרים, כגון: "עזר מציון", "עזרה ומרפא" ועוד. כמו-כן סייעה הקרן למסגרות של החינוך המיוחד בהקצאת ציוד מתקדם ומשופר לטיפול ייחודי בקבוצות של בעלי נכויות שונות.

### 1. דיוור מוגן בקהילה

#### 1. כללי

נושא הדיוור בקהילה צובר תאוצה בשנים האחרונות. ראשיתה בתפיסה שהחלה בארה"ב (כהתייחס למפגרים בעיקר) בעשור האחרון. לפי תפיסה זו (כלומר עקרון הד-מיסוד ועקרון הנורמליזציה), בעזרת טיפול ומגוון שירותים מלווים אפשר להעביר כמעט כל מפגר לדיוור בקהילה. בארה"ב הנושא הרחיק לכת עד לתביעות משפטיות, שהולידו חקיקה המחייבת לתת את מגוון השירותים הנדרש לכל נכה באשר הוא - בקהילה או במוסד. בחלק מארצות אירופה (איטליה, לדוגמה) נסגרו בשנות ה-80 הראשונות מוסדות רבים לחולי נפש, שעה שהתפיסה האופנתית של שילוב בקהילה הנחתה את מתווי המדיניות.

במהלך השנים התברר, (כפי שקורה לכל שיטה הנבדקת הלכה למעשה, כי חלק מאוכלוסיית הנכים אכן מסוגל להתגורר בקהילה ומקומו אינו במסגרות מוסדיות. אך אין כל ספק שנשאר, ושתמיד תשאר, אוכלוסיית נכים אשר רק מוסד או בית חולים הם הפתרון עבורה (לצמיתות או לתקופות זמניות). נוסף על כך הסתבר, כי פיתוח דיור בקהילה אינו מתבצע בקצב זהה לזה של פיתוח מוסדי או של בית חולים, ויש לו דינמיקה משלו, כולל משכי זמן להכשרת הנכים, הכנת אוכלוסייה בריאה לקליטתם, פיתוח "רשת" שירותים נלווים כגון תוכניות תעסוקה, שעות פנאי. יותר מכול ברור, שדיור מוגן אינו מתפתח בהיקפים גדולים, אלא נעשה טיפין טיפין ובדרך כלל בהיקף קטן, כדי לא ליצור "מוסד חדש".

בארה"ב מוכרת בעיית חסרי הבית (Homeless) אשר הפכה לבעיה חברתית ממדרגה ראשונה, והיא נקשרת באופן חד משמעי להוצאה ממוסדות. באיטליה, כאמור, חולי נפש "נזרקו" ממוסדות, ובאין שירותי קהילה שיקלטו אותם הם נשארו בלא שום פתרון והפכו למטרד קשה ביותר לחברה. במהלך השנים האחרונות החל הנושא לצבור תאוצה באוכלוסיות חולי נפש, מפגרים, נכי פגם מוחי מזערי ואוטיסטים. ההתפתחות נובעת מההבדלים בגישות ובמגמות המקצועיות הרווחות בעולם המערבי, אך גם מהתפתחות שיטות טיפוליות ייחודיות באוכלוסיות נכים שונות (כגון אוטיסטים ו-MBD) אלה הגבירו את תחושת המחסור בפתרונות קהילתיים - דיוריים שיש בהם כדי לתת טיפול מותאם ומיוחד לאותה אוכלוסייה, ואשר הוכיחו כי ניתן לסייע אוכלוסיית נכים ולקדם באמצעות טיפול בקהילה. בנושא זה כולטים האוטיסטים אשר אושפזו במוסדות לחולי נפש ונכי MBD אשר עדיין אין להם שום פתרון ממוסד - הוסטל וכו' (ואף אין מוסדות לנכים הקשים שבהם).

התאוצה בנושא הדיור המוגן נובעת גם מכך, שרוב ארגוני הנכים אשר ראו בשנים עברו את עיקר תפקידם בטיפול בילדים נכים ובקידום נאלצו להתמודד בהמשך עם אוכלוסיות בוגרים, אשר אין עבורם פתרונות. כיום

---

1. ארגונים כגון אק"ם, ניצ"ו, איל"ו וכו' הוקמו במקור לצורך טיפול בילדים, והם משנים את יעדיהם לאור הצרכים שהתעוררו אצל הבוגרים.

גם הורי נכים מעורבים מאוד בארגונים ובפעילות הוולונטרית, והם התלו להיות קבוצות לחץ בנושא.

כשמדובר בישראל, הצלחה של דירות אקראיות ברחבי הארץ מלמדת, כי ניתן לשלב נכים בקהילה, ברמה זו או אחרת, והיא עוררה ארגונים נוספים להיכנס לנושא.

## 2. מבני הדיור המוגן

מקובל לראות את הרצף שלהלן כרצף תחנות הדיור של נכה, לפי מצבו: מוסד (או בית חולים) --> הוסטל --> דיור מוגן --> דיור עצמאי או כמעט עצמאי (דירות לוויין), כאשר כיוון המוביליות של האוכלוסייה הוא מן המוסד "התוצה", (אך לעיתים גם דו-כיווני). בין ה"תחנות" הללו יש גם מודלים נוספים של "דירות הכשרה" (בחלקן בצמוד לבית חולים או למוסד, ובחלקן בצמוד להוסטלים), אשר נועדו לשמש שלב הדרכה ומעבר (מעין "סטאז'" בדגם של דירה בקהילה) לקראת היציאה מהמוסד או מן ההוסטל.

רצף זה אינו קיים במלואו עבור כל אחת מאוכלוסיות הנכים. לניצ"ן, למשל, אין מוסדות ואין הוסטלים, כך שהם "מתחילים" מהדירה המוגנת (מהיציאה מבית ההורים לדירה). לאוכלוסיית חולי הנפש יש מעט מאוד הוסטלים, כך שהאוכלוסיות הללו עוברות בחלקן הישר מבית החולים לדיור בקהילה וכו'. חלק מהן עוברות מבתי המשפחות הישר לדיור המוגן. ההבדל בין האוכלוסיות קיים גם בתחום התעסוקה, יעדי הדירות, קריטריונים לקבלה וכו'. בשל כל אלה יש הבדלים בין הדירות של אוכלוסיות שונות כפי שיפורט להלן.

אולם לבד מן ההבדלים בפועל יש גם ויכוחים מקצועיים בשאלת אוכלוסיות היעד לדיור: גילאים מתאימים, קריטריונים לקבלה, יעדי הדירות (האם הן דירות מעבר או בבחינת דירה סופית), היקף כוח האדם הנדרש להפעלתן ועוד ועוד. יש לציין בהקשר זה, שעמדת המשרדים הממשלתיים הייעודיים (משרד העו"ר ומשרד הבריאות) אינה חד-משמעית, שכן מצד אחד קיימים שיקולים כלכליים ("חיסכון" באשפוז או מקומות מוסדיים), ומאידך גיסא

מופיעים שיקולים מקצועיים אלו ואחרים. בעלי האינטרסים ה"דוחפים" בעיקר למגורים בקהילה הם הארגונים הוולנטריים ומשפחות הנכים. קצב ההתפתחות של דיור זה הוא פועל יוצא מתקציב המשרדים ואחזקה שוטפת בסידורים החוץ-ביתיים.

יש לציין, שהמודלים השונים של הדירות, הרעיונות דלעיל וכו', פותחו בחלקם בסיוע הקרן לפיתוח שירותים לנכים ונחלק בלא סיוע זה, כלהלן:

### 3. מפגרים

במהלך השנים האחרונות גוברת המגמה להוציא חניכים ממוסדות, הן בשל מחסור במקומות מוסדיים והן מאחר שהתברר, כי חלק מהחניכים שוהים במוסד בלא הצדקה. סקרים שנערכו על ידי הג'וינט (סקר ממתנינים למוסדות) ובדיקות פסיכולוגיות חוזרות העלו, שמפגרים רבים אכן שוהים במוסדות בלא הצדקה (זכור מקרה הנערה ששהתה במוסד למפגרים שנים רבות ושנמצא כי כלל לא היתה מפגרת), ושניתן לשלבם בתעסוקה ובדיור בקהילה. לפני שנים סידור מוסדי היה הסידור "הנוח". לא היו אז פתרונות בקהילה, ולא היה מספר רב של ממתנינים, ולכן מפגרים רבים הועברו למוסדות בקלות יחסית. בשל מגמות השילוב בקהילה וכשל התפתחות מואצת של שיטות אבחון נוספות (פרט לרמת המשכל), בשנים האחרונות נמצא, כי ניתן להוציא מפגרים רבים מהמוסדות ולשלבם בקהילה וכי ניתן לקדם רבים נוספים לקראת יציאה לקהילה.

כנושא דיורם של מפגרים בקהילה מטפלות אגודת אקי"ם ורשויות מקומיות. מאז 1987 פותחו (בעזרת הקרן לפיתוח שירותים לנכים) פתרונות, כפי שמפורט בטבלה שלהלן (למעט שיפור תנאי רווחה בדירות ובהוסטלים קיימים) בסה"כ סייעה הקרן עד כה ל-52 דיירים בדירות מוגנות ול-65 דיירים בהוסטלים. כבר הוגשו בקשות חדשות ל-16 דיירים בהוסטל, ובתכנון מצויות בקשות נוספות למודלים של דיור קהילתי מורחב (כולל הוסטל ודירות) בראשון לציון וכו'.

התחלקות המימון היא: האחזקה שוטפת כולל כל הוצאות הדירה וכולל מיון המועמדים - על השירות למפגר, האחריות להפעלה - "אקים", רשויות

לוח מס. 1: סיוע לדיור מוגן והוסטלים למפגרים - התפלגות ארצית

בקשות שטרם אושרו		מספר הדיירים		שם העיר והתכנית
הוסטלים	דירות	הוסטלים	דירות מוגנות	

ירושלים -

			3	בית קבוצתי לבנות	
			3	בית קבוצתי לבנים	
		25		הוסטל מוגן	
		12		תל אביב - הוסטל	
			4	דירה למפגרים	
			6	דירה למפגרים	
			3	קרית שמונה - דיור מוגן	
		16		צפת	
16				חיפה	
				חדרה	
		12	4	- דירות הכשרה כתוך ההוסטל	
			5	חולון - דיור מוגן	
			3	שקל ירושלים - דיור מוגן	
			8	תלמי רות - רמת השרון דיור מוגן	
16		65	52	סך הכול	

מקומיות וכו'. השתתפות המוסד - בחלק מהציוד, ובמספר תכניות - גם בשיפוצים שנדרשו להתאמת המכנים לדיירים.

יש לומר, שמבחינה רעיונית הדיור המוגן בקהילה אמנם נחשב פתרון דינמי עבור דיירים שהכוונה לניידם במסלול האמור, מהמוסד עד לדירת הלווין. אולם בשל המחסור במענים, הן בהיקף הדיור והן בסוגו, בדרך כלל הדיירים נשארים בפועל שנים רבות במסגרת זו או אחרת שנמצאה עבורם, למרות שאינה מתאימה להם עוד. (לדוגמה, לא ניתן להוציא דיירים מהוסטל בלא פיתוח דירות, וכל עוד אין דירות בכמות מספקת או לא אושרו דמי אחזקה נוספים, יישארו המפגרים בהוסטל גם אם הם מתאימים לדיור מוגן).

#### 4. חולי נפש

קבוצה זו מעוררת בעיה מיוחדת, שכן חלק מחולי הנפש היוצאים מבית החולים הם "חסרי בית", או כאלו שהמשפחות אינן מסוגלות לקלוט אותם בחזרה. מפגרים מוצאים מהמוסד או ממשפחתם רק אם יש פתרון מתאים בקהילה. החולה משתחרר אפוא מבית החולים בהיותו במצב שלא מצדיק אשפוז, אך לאו דווקא כאשר יש פתרון נאות. זאת ועוד, במקרים רבים החולה יוצא כאשר מקור הקיום היחיד שלו הוא קצבת הנכות.

למעשה, גם לגבי חולי נפש קיימת הבעיה שתוארה בהתייחס למפגרים: רבים מהם נשארו שנים רבות בבית חולים ללא הצדקה טיפולית מאחר שלא היה לאן להעבירם. בולטים בכך מספר בתי חולים, כגון "אברבנאל" בנת ים, ששוהים בהם חולי נפש אשר לא הכירו מעולם מסגרת אחרת. כיום גוברת המגמה של הוצאת חולים מבית החולים, אך המחסור בפתרונות קהילתיים קשה ביותר ומגביל מאוד את האפשרויות. בנושא של דיור בקהילה מטפל משרד הכריאות, אגודת "אנוש" ואגודות נוספות, כגון ריצ'מונד פלוסיפ. בשנים האחרונות (מאז 1989) סייעה הקרן לפיתוח הפרוייקטים המוצגים בלוח מס. 2. בסה"כ נעזרו בדיור המוגן 83 דיירים, ויש בקשות ל-17 מועמדים נוספים. בתכנון - דיור מוגן נוסף בנת ים.



לוח מס. 2: סיוע לדיור מוגן לחולי נפש - התפלגות ארצית

תכניות חדשות שטרם אושרו		הוסטל	דיור מוגן	שם התכנית
הוסטל	דיור מוגן			

	17		83	סך הכול
-	-	-	7	רחובות - אנוש
			4	צפת - אנוש
			10	פתח תקוה - אנוש
			32	עפולה - 21 דירות
			7	קרית אתא
			6	נשר תל חנן
	5			אשקלון - אנוש
			10	נתניה - אנוש
	6			בת ים - אנוש
			7	ראשון לציון - אנוש

תקציב הדיור בקהילה ומימונו: שכר הדירה לדיור המוגן משולם על ידי משרד השיכון, לפי זכאות אישית. כוח האדם (מטפל ו/או מלווה ומפקח) - על ידי משרד הבריאות. אחזקה שוטפת של הדירות - על ידי הדיירים. הפעלה שוטפת - באחריות "אנוש", בפיקוח התחנות לבריאות הנפש באיזור. השתתפות המוסד - ציוד הדירות (התאמת דירות, במידת הצורך).

יש לציין, שיש דגמים נוספים של דירות המופעלות על ידי משרד הבריאות בצמוד לבתי חולים פסיכיאטריים, והן משמשות בעיקר "דירות הכשרה" וכדירות קבע. לאלה לא ניתן עד כה סיוע מהקרן.

מבחינה רעיונית "אנוש" רואה בדיור המוגן דירות להכשרה לתיי יום-יום, אך בפועל מדובר בדירות לזמן ממושך, המשמשת פתרון לחולי

הנפש. זאת - היות, כשאמור, אין סיכוי רב שיימצא להם פתרון אחר, הן כגלל נכותם והן מסיבות כלכליות. מאיזך גיסא יש לציין, שבשל מצבם הכלתי יציב של חולי הנפש בפועל יש "תנועה" חזרה לבית החולים (אשפוזים חוזרים) ומשם שוב לקהילה, כך שלא ניתן לראות בדיור הנ"ל פתרון לטווח ארוך (לדוגמא, קשה לשקול רכישת דירות בעזרת משכנתאות על שם החולים בשל חוסר היציבות במצבם).

#### 5. נכי פגם מוחי מזערי (ניצ"ן)

לאוכלוסייה זו שתי בעיות ייחודיות: א. היעדר פתרונות, כגון מוסדות, הוסטלים וכו' - דבר הגורם ללחץ כבד מצד המשפחות לפתוח דירות נוספות וכן ללחץ "להגמיש" את הקריטריונים לקבלת דיירים לדירות ולקבל גם דיירים בעלי בעיות הסתגלות קשות יותר. ב. קשת הבעיות הפיזיות, השכליות והנפשיות של הנכים הללו גדולה מאוד, החל בהפרעות בתפקודים לימודיים והפרעות התנהגות, ועבור לתופעות אפילפטיות, לשיתוק בחלקי גוף שונים, ועוד ועוד. בעיה זו מקשה על הקצת קבוצות הומוגניות למטרות דיור וכן על החלטה לגבי יעדי הטיפול במסגרת הדירות.

מאז 1987 פותחו הצורות הבאות:

12 דיירים	חִיפָה - דירת אם
6 דיירים	3 דירות לווין
8 דיירים	<u>ירושלים</u> - דירת בנים ודירת בנות
8 דיירים	<u>תל אביב</u> - 2 דירות
7 דיירים	<u>רחובות</u> - דירה ראשונה
8 דיירים	<u>כפר סבא</u> - 3 דירות לווין

כסה"כ פותחו פתרונות ל-49 איש.

התחלקות המימון: שכר דירה - על משרד השיכון, בהתאם לזכאות האישי (בחיפה הוקצו הדירות על ידי "שקמונה" - חברת השכון העירונית), תקצוב שוטף על ידי משרד העו"ר (המוסד לביטוח לאומי השתתף בתקופת ההרצה) ובהשתתפות כל דייר בשיעור בן 80% מקצבת הנכות ליחיד. השתתפות המוסד: הוצאות ההפעלה בתקופת ההרצה, שיפוצים והצטיידות.

#### 6. אלו"ט

דירה אחת בירושלים, בסה"כ 8 דיירים. מבנה המימון: משרד השכון - שכר הדירה; השתתפות המוסד - הוצאות הצטיידות; משרד הבריאות - כוח אדם ואחזקה, לפי התעריף הרשמי.

בסיכום: בסה"כ ניתנו פתרונות ל - 274 נכים בפועל, כמו כן מוצעים 32 פתרונות שטרם אושרו.

#### 7. תוצאות ולקחים שהופקו מפיתוח מערך הדיור

בשל הלחץ הכבד לפתח פתרונות קהילתיים ובשל המחסור הרב בתחום זה פותחו עד כה פתרונות בלא מעקב מחקרי מסודר וממוסד ומבלי לקבוע קריטריונים ברורים. לאור הידוע לנו היום ברור כי:

א. ניתן לקדם אוכלוסיות נכים על ידי מתן אחריות חלקית לנכים אלה לנהל את חייהם, ובהכשרה מתאימה.

ב. היציאה לדיור בקהילה תורמת לשילובו של הנכה, הן כחיי העבודה (כל הנכים, למעט חלק מהאוטיסטים המצויים בדיור קהילתי, עובדים בדרך כלל בעבודות מוגנות, בשוק החופשי (בשכר חלקי), או נמצאים בתהליכי הכשרה), והן בחיים חברתיים.

ג. העובדה שהנכה מתגורר בדיור קהילתי תורמת תרומה רבה לדימויו העצמי, כלומר שהוא כ"כל האדם", ליחסיו עם הסוכב אותו וגם לבני משפחתו.

ד. ניתן "להתקדם" מדיור מוגן ברמה גבוהה יותר לדיור כמעט עצמאי, אך לעולם (וזאת יש לקחת בחשבון מבחינת אחזקת הדירות) לא ניתן להגיע לכך שכל קבוצות הנכים שתוארו תהיינה עצמאיות לגמרי. הן תזדקנה באופן מתמיד לתקצוב ציבורי ולתמיכה של כוח אדם מקצועי שילווה את הדירות.

ה. חלק מן הנכים (חולי נפש, מפגרים) צפויים להגיע ל"נסיגה", כלומר לאשפוז או למוסד, כך שקשה מאוד לראות בפתרון הדיור הקהילתי פתרון תמידי, גם אם על פניו נראה כי מדובר ב"דירת קבע".

ו. נושא הדיור בקהילה מהווה גרוי מתמיד לתחרות, הן לאוכלוסית המטופלים והן למטפלים בתוך המוסדות, לנסות להתקדם. אכן אנו עדים להתעוררות רבה בתוך המוסדות ובבת החולים לפיתוח תכניות קידום ולשאיפה להישגים בכיוון הקהילתי.

ז. טרם נבדק (בנושא זה יש דעות סותרות) האם פיתוח הדיור המוגן אכן יצר אינטגרציה אמיתית של הנכים בקהילה (למשל דירה של 2-3 דיירים החיים בכדידות חברתית לעומת מגורים בהוסטל).

יש לציין, שהנושא טרם נבדק ככללו, די הצורך לרבות ההיבט הכלכלי של עלות הוצאותיו של דייר הגר בקהילה והתלוי בשירותים נלווים מגוונים בהשוואה לעלות שהייתו במוסד - בדיקה שהיא הכרחית לגיבוש מדיניות, לנוכח האילוצים התקציביים.

# נספח פרסומים

## סקרים ודפי דיון

אדית דר, "תכניות ביטוח סוציאלי במספר ארצות - 1989", דפי דיון מס. 5, המוסד לביטוח לאומי, מרס 1991

סקר השוואתי זה של מערכת הביטחון הסוציאלי ב-11 ארצות כמערכ אירופה וכיפן מתייחס בעיקר להיבטים הארגוניים והביטוחיים של המערכות הסוציאליות: האחריות למדיניות הסוציאלית (זו מוטלת תמיד על משרד ממשלתי); האחראים לביצוע המינהלי (מוסדות ממשלתיים, ציבוריים או פרטיים - תלוי במדינה); ציבור המבוטחים והגדרתו; מימון דמי הביטוח על ידי הממשלה, המעביד והמבוטח (בכל מדינה יש מימון ממשלתי, לפחות חלקית. אחוז ההשתתפות שונה בענפים השונים); סוגי הקצבאות המשולמות - אחידות או תלויות הכנסה; קיום מקסימום ומינימום לתשלומי דמי ביטוח ולגובה הקצבאות; וכן שיטות עדכון של המערכות.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה - 1989", סקר מס. 77, דצמבר 1990

כמדי שנה, גם דו"ח זה מציג את היקף המקבלים דמי אבטלה ואפיונים שלהם. כמו כן הוצגו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, בהשוואה לשנים קודמות.

מהדו"ח עולה כי בשנת 1989 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי, שלא היתה כמידתה מאז 1970. האבטלה פגעה בעיקר בצעירים ובנשים. כתוצאה מרמת האבטלה החמורה גם משך זמן חיפוש העבודה התארך והגיע ל-111 יום כממוצע למובטל. סכום תשלום דמי האבטלה ליום היה כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק.

שרית בייץ-מוראי ונורית דאבוש, "מתנדבי היעוץ לקשיש: מבקרים אצל הזכאים לגמלת סיעוד", סקר מס. 78, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1990

במסגרת המעקב אחר אופן הפעלתו של חוק ביטוח סיעוד ובעיקר עקב הדאגה לאיכות השירותים הניתנים לזכאים, הוחלט לשלב גם את הזרוע הלא -

פורמלית של המוסד לביטוח לאומי, קרי מתנדבים משירות היעוץ לקשיש, בפעולה חשובה זו.

הניסוי כוצע במסגרת ביקורי-הבית של המתנדבים, שבמהלכם התבקשו המתנדבים לבדוק את תנאי חייהם של הזכאים ואת שביעות רצונם משירותי הסיעוד ולזהות בעיות בביצוע החוק. המתנדבים מילאו יותר מ-700 שאלונים, שעובדו בשנת 1989/90.

נמצא, שאתו גבוה מהזכאים נהנה מאיכות חיים סבירה והיה שבע רצון משירותי הסיעוד. עם זאת אותרו קשישים בסיכון וזכאים בלתי מרוצים מהשירותים - מקרים אלה טופלו מיידית. לאור הניסיון החיובי הוחלט להרחיב את הפרויקט ולשלב מתנדבים במערך בקרה שיטתי שמפעיל ענף סיעוד.

דליה גורדון ואסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בהכשרה מקצועית", סקר מס. 79, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1991

הדו"ח מסכם מעקב שנערך אחר מדגם של מקבלי דמי אבטלה אשר קיבלו הכשרה מקצועית בתקופה ששולמו להם דמי אבטלה. מטרת המעקב היתה לבדוק באיזו מידה קידמה ההכשרה את סיכוייהם של המובטלים להשתלב בעבודה, ועד כמה מובטלים אלה שתזרו למעגל העבודה אכן עבדו במקצוע שרכשו במסגרת ההכשרה המקצועית.

נמצא כי 65% מהנתקרים עבדו לאחר סיום הקורס, אך לא תמיד במקצוע החדש. עם זאת, מגוון העבודות שבהן עסקו לאחר הקורס מעיד על גידול העיסוק בעבודות מקצועיות וירידה בעיסוק בעבודות בלתי מקצועיות.

שרית בייץ-מוראי, אלן זיפקין, וברנדה מורגנשטיין, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד: סיכום נתונים מאפריל 1989 עד מרץ 1990", סקר מס. 80, פברואר 1991

הדו"ח מסכם את הנתונים המתייחסים למספר היבטים עיקריים של מקבלי ביטוח סיעוד בשנת 1989/90, השנה השנייה לביצוע חוק ביטוח סיעוד במתכונת מלאה. בצפוי, חלה ירידה תלולה הן במספר התביעות לביטוח סיעוד, והן במספר המקבלים החדשים במשך השנה. תופעת האנשים התובעים גמלת ביטוח סיעוד מספר פעמים זכתה לתשומת לב מיוחדת. בלט מספר התביעות החוזרות בסך כל התביעות - כ-23% מהן. יותר משליש מהמגישים תביעה, חוזרת הוכרו כזכאים. אחוז התביעות המאושרות ירד מאז השנה הקודמת, מ-57% ל-48%. נתון זה מעיד על ירידה ברמת המוגבלות הממוצעת. מבחינת סוג נותן השירות - חברות פרטיות מטפלות במחצית ממקבלי הסיעוד בקירוב, ומט"ב מטפלת בכשליש נוסף. סכום הגמלה החודשית הממוצעת היה במרץ 1990 564 ש"ח.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנת 1989/90", סקר מס. 81, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1991

הדו"ח השנתי מציג ממצאים עיקריים על מקבלי הבטחת הכנסה בשנת 1989/90. מאז השנה הקודמת גדל מספר המקבלים הממוצע כחודש כ-16%, וזאת לאחר שתי שנות ירידה מתמדת. הסיבות העיקריות לגידול זה היו מספר האנשים מחוסרי העבודה או הבלתי ניתנים להשמה. בהרכב המשפחה של המקבלים החדשים במערכת היה משקל יתר ליחידים ללא ילדים. מבחינה גיאוגרפית, גידול מספר המקבלים ציין את כל חלקי הארץ, במיוחד את הצפון.

רבקה פריאור, "גמלאות נפגעי עבודה 1989", סקר מס' 82, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1991.

הדו"ח מציג מידע על מקבלי גמלאות נפגעי עבודה בשנת 1989/90.



הפרק הראשון מפרט בקצרה את עיקרי הזכאויות בענף נפגעי עבודה, השני מתייחס למקבלי דמי פגיעה כהמשך לסקר מס' 74 שפורסם ביולי 1990, ואילו הפרק השלישי מציג ניתוח של מקבלי קצבות נכות מעבודה ומקבלי קצבות תלויים.

אוכלוסיית המקבלים מתוארת מבחינה דימוגרפית, מבחינת גובה התשלומים ותומרת הפגיעה המיוצגת על ידי מספר ימי אי-הכושר לעבודה כשמדובר במקבלי דמי פגיעה, ועל ידי זרגת נכות כשהמדובר בנכים.

**מרים שמלצר, "מבוטחים ומקבלי גמלאות לפי יישוב, 1990. סקר מס. 83 המוסד לבטוח לאומי, יוני 1991**

כפרסום זה, שהוא ראשון מסוגו, מובאים זה בצד זה נתונים דמוגרפיים על האוכלוסייה בישראל לפי גיל בכל יישוב, (שנלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ונתונים על מקבלי גמלאות לפי סוגי הגמלה השונים ומשלמי דמי הביטוח באותם יישובים, (שנלקחו מקבצי התשלומים והתקבולים של המוסד לבטוח לאומי).

מטרתו של הפרסום לנסות לאפיין כל יישוב מבחינה דמוגרפית וכלכלית ומבחינת מקומו של הביטוח הלאומי בחיים הכלכליים של היישוב, כפי שבא לידי ביטוי בתרומתו של המוסד להבטחת קיומה הכלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בו.

תפרוסת גיאוגרפית זו יכולה לעזור למעצבי המדיניות בדרג מקומי וארצי בהכנת מדגם שירותים חברתיים ואחרים הדרושים בכל יישוב.

## דוחו"ת מחקר

אורית קריסטל, "עוני בקרב נשים בלי בן זוג, 1980-1989", מחקר מס. 47, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1991.

במחקר זה מוצגת השוואה של רמת העוני במשפחות שבראשן אישה בלי בן זוג לרמת העוני במשפחות אחרות באוכלוסייה. ההשוואה נערכה על בסיס נתוני סקרי הכנסות ובחנה את רמת העוני לפי גיל ראש המשפחה ומצבו המשפחתי. כמו כן, מציגה העבודה את ממדי העוני בקרב משפחות חד הוריות (עם ילדים), על בסיס סקרי הוצאות המשפחה 1979/80 ו-1986/87.

ממצאי המחקר מורים, כי בתחילת העוני בקרב נשים קשיות חלה מאז 1980 ועד 1989 ירידה דרסטית, שנבעה כולה מעליית תרומתן של קצנות הביטוח הלאומי לצמצום העוני במשפחות אלו. לעומת זאת, השיפור במצבן של הנשים הלא קשיות היה מתון, ומצבן הכלכלי של נשים בלי בן זוג עם ילדים אף הורע. חמור במיוחד היה מצב הגרושות. בהתייחס לגברים - תחילת העוני בקרב הרווקים היתה גבוהה מאשר בקרב הגרושים והאלמנים.

## המפעלים המיוחדים - פרויקטים ומחקרי הערכה

חסיה קליבנסקי, "קבוצות לעזרה הדדית לבוגרי סדנאות לגמילה מאלימות במשפחה", מפעל מיוחד מס. 41, נובמבר 1990

קבוצות לעזרה הדדית - ק.ה.ל. - לבוגרי הקבוצות הטיפוליות של זוגות הסובלים מבעיות אלימות במשפחה פותחו בשנת 1988-1989 במסגרת המפעלים המיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, במגמה לחזק ולעזור לשמור על ההישגים שהושגו בקבוצות הטיפוליות.

במחקר שנערך על בוגרים אלה נבדקו א. השינוי בהתנהגות המשתתפים בקבוצה וכתפיסתם את הקבוצה - כמדד לאפקטיביות הקבוצה; ב. הניבוי - כלומר זיהוי המשתתפים המנבאים השתתפות בק.ל.ה., כתרומה לברירה יעילה יותר של המועמדים לקבוצה. זאת בהתייחס למשתתפי רקע, התנהגות, אישיות ועמדות שנמדדו לפני ההשתתפות ואחריה.

כיוון השינוי נמצא מנוגד להשערות. אך כפי ששוער, הגיל ומספר שנות הנישואין נתגלו כמנבאים הטובים ביותר להשתתפות בקבוצה. ככל שעבר זמן רב יותר מסיום הסדנאות לגמילה ועד לתחילת הק.ל.ה., כן גדל אחוז הנשירה מהקבוצה. עמדות כלפי יחסי גברים - נשים במשפחה מנבאים בצורה מובהקת השתתפות בק.ל.ה. הוסק כי ההישגים של הקבוצות הטיפוליות נשמרו.

יעקב צדקה, "משפחתונים לקשישים בעיר טבריה", מפעל מיוחד מס. 42, ינואר 1991

מטרת המחקר היתה להקים מסגרת עבור קשישים הסובלים מבדידות ו/או מוגבלים חלקית (פיזית), אך מסוגלים ורוצים להמשיך לשהות בקהילה.

שני המשפחתונים הראשונים הופעלו בטבריה ממאי 1989 עד יוני 1990, כניסוי במסגרת המפעלים המיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, בשיתוף אשל

ועיריית טבריה. המשפחתונים הוקמו בבית משפחה, שבה עקרת הבית שימשה אם הבית, וסייעה לידה מטפלת נוספת. הקשישים הגיעו מדי בוקר (8.30) והוחזרו לביתם (14.00) בהסעה מאורגנת. הפעילות בין הארוחות כללה עיסוקים חברתיים ותעסוקתיים וכן שרותי בריאות מונעת.

הפעילויות במשפחתונים יצרו אווירה נעימה, ובמרוצת הזמן הביעו קשישים נוספים רצון להשתתף בפרוייקט. גם משפחות הקשישים נהנו מהעזרה שניתנה לקשיש בהשגחה ובטיפול בכל שעות היום. נראה, שהמסגרת מתאימה במיוחד ליישובים קטנים ולאוכלוסיות ספציפיות של קשישים. יש תכנית לפתח משפחתונים נוספים.

**דבי עובדיה, "קו חירום לנשים מוכות", מפעל מיוחד מס. 43, פברואר 1991**

פרוייקט קו החירום, שביצע ארגון ויצ"ו בתמיכתם של משרד העבודה והרווחה ושל המוסד לביטוח לאומי, נועד לענות על הצורך המידי של נשים מוכות למצוא "אוזן קשבת" ולקבל מידע על שירותים בקהילה שיכולים לעזור להן לטפל בבעייתן, וזאת - מבלי לחשוף את עצמן. ביולי 1989 החלה שנת הניסיון, במסגרת המפעלים המיוחדים של המוסד לביטוח לאומי. הקו פעל באיזור תל אביב (39 מתנדבות) ובאשדוד (24 מתנדבות). הוא אויש במתנדבות בשעות 8.00 - 19.00, ואילו בשעות הלילה פעלה מזכירה אלקטרונית.

המעקב העלה, שכחמישית מהפונות חשפו בדרך זו את בעייתן זה לראשונה. כחלק מהמקרים התמיכה הנפשית שקיבלה הפונה מהמתנדבת הניעה אותה לפנות לגורמים המטפלים בקהילה.

## פרסומים שראו אור בעיתונות מקצועית

ענת שמש, אדית דר, פיאמטה בן ישי, שושנה ינאי ותיים יפה, "תכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות בבית שמש", הרפואה, כרך 120 חוברת א', ינואר 1990

בבית שמש, שבה אחוז הלידות המוקדמות היה גבוה, נוסתה תוכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות. המטרה היתה הפחתה מובהקת של שיעור הלידות המוקדמות. התוכנית כללה הגברת השירותים הרפואיים והסיעודיים ושיפורם, והוספת שירותי עובדת סוציאלית. נשים שאובחנו בתחנות לבריאות המשפחה כבעלות סיכון גבוה ללידה מוקדמת הופנו למרכז שניוני בבית שמש, לוועדה שמנתה רופא, אחות ועובדת סוציאלית. הנשים נחשפו במרכז זה לתוכניות חינוך, עזרה והדרכה פרטנית, ובמקרה הצורך אף אושפזו בבית (להוציא מקרים קשים המועברים למרכז רפואי בהשגחת הצוות). הקשר בין הגורמים המטפלים והדגש על ההיבט הסוציאלי בטיפול העניקו הרגשת ביטחון לאישה. במשך ארבע השנים שבהן הופעל התוכנית נצפתה מגמת ירידה ברורה, אך לא עקבית, של לידות מוקדמות - בעיקר בשבועות ה-33-36 להריון (מ-6.1% ל-3.1%). התוכנית הגבירה את החשיבות המיוחסת לגורמים חברתיים, כלכליים ותרבותיים ותרמה להקניית הרגלים חדשים בקרב הנשים וסביבתן המשפחתית-חברתית.

דליה גורדון, "תכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה - בעקבות סיור לימודים", בטחון סוציאלי מס. 36, אפריל 1991

הסקירה מציגה מגוון של תכניות לטיפול באבטלה ובמובטלים זמן ממושך בשלוש מדינות באירופה - בריטניה, גרמניה וצרפת, וכן תכניות מסוג זה המופיעות כדוחו"ת של הארגון לפיתוח שיתוף פעולה כלכלי (OECD). היא מתמקדת בעיקר בנושאים הבאים: מערכות ביטוח אבטלה; הכשרה מקצועית כמכשיר למניעת אבטלה וצמצומה; מנגנוני התאמה בין דרישות שוק העבודה ובין סוגי הקורסים ותכניות הלימודים הכלולים בהכשרה ובהסבה המקצועית; מחקרי הערכה על השמה בעבודה של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית ומעקב אחריהם.

## פרסומים חד-פעמיים

מינהל המחקר והתכנון, "זכויות נכים ומוגבלים בישראל - מדריך",  
ירושלים התשנ"א 1991

המדריך כולל מידע על זכויות ושירותים לנכים ומוגבלים בישראל - במשרדי הממשלה, במוסדות ציבור ובארגונים וולונטריים הקשורים לארגון הגג של ארגוני נכים ונכים בלתי מאוגדים. כמו כן הוא מציג את הבסיס החוקי או המינהלי שעל פיו הם ניתנים, ומפרט מה הן דרכי הפנייה, שעות הקבלה והמסמכים שיש לצרף בעת הגשת בקשה להשתמש בפועל בזכויות ובשירותים אלה.

## המוסד לביטוח לאומי, תחזית תשלומים ותקבולים 1995-1991

החוברת מציגה את תחזית תשלומי המוסד לביטוח לאומי ותקבוליו בחומש הקרוב (1995-1991) ומפרטת את הנחות היסוד המרכזיות שעליהן מבוססת תחזית זו. במוקד עומדים בעקר ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות באוכלוסייה הוותיקה, היקף העלייה הצפוי והרכבה וההתפתחויות הצפויות בכוח העבודה, בתעסוקה ובשכר במשק. הניתוח מתייחס בנפרד לאוכלוסייה הוותיקה ולעולים החדשים, הן בעניין היקף התשלומים והן בעניין דרכי מימון הגמלאות. הממצאים המוצגים בחוברת מאפשרים לכהן את השלכותיה של העלייה הגדולה, הצפויה בשנים הקרובות על היקף פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בחומש הקרוב.

נספח לוחות

A. GENERAL

בג"ל .א

(ב"ש"מ 0-1-100) 0-1-1000 0-1-1000 - 1/א 0-1

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

N.S. MILLION

מ"ל"ל"מ .שק"ל"מ 0-1-100

	1990	1989	1988	1987	1986	
TOTAL RECEIPTS	11,899.7	9,860.0	8,625.4	6,698.0	5,454.2	0-1-100 0-1-100
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	9,859.7	8,080.8	7,101.5	5,484.1	4,262.6	0-1-100 0-1-100
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	5,567.9	4,791.7	4,103.1	3,199.2	2,394.1	0-1-100 0-1-100
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW <sup>1</sup>	1,307.1	1,344.8	1,178.5	840.8	591.0	0-1-100 0-1-100
INTEREST	1,534.2	764.7	831.7	664.2	534.4	0-1-100 0-1-100
MISCELLANEOUS	26.3	22.1	22.7	4.9	7.7	0-1-100 0-1-100
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS <sup>2, 3</sup>	1,389.8	1,132.4	945.4	775.7	735.4	0-1-100 0-1-100
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS <sup>4</sup>	2,039.9	1,779.1	1,524.0	1,213.9	1,192.6	0-1-100 0-1-100
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES <sup>2</sup>	8,812.6	7,184.3	5,766.7	4,475.9	3,561.9	0-1-100 0-1-100
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	7,422.8	6,051.9	4,821.3	3,700.2	2,826.5	0-1-100 0-1-100
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	1,389.8	1,132.4	945.4	775.7	735.4	0-1-100 0-1-100
CURRENT SURPLUS	-684.2	-35.7	379.8	261.2	107.3	0-1-100 0-1-100
ASSETS AT END OF YEAR	25,615.9	21,362.5	17,649.8	13,697.1	10,997.1	0-1-100 0-1-100

1) Under section 217 of the National Insurance Law only.  
 2) Not including administrative expenses.  
 3) Including benefits under section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.  
 4) Up to 1987, including parallel tax, civil defence levy and higher education levy. From 1988, including only parallel tax.



לוח 2/א - תשלומים ותשלומים (מחירי 1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION		מיליוני שקלים חדשים				
	1990	1989	1988	1987	1986	
<b>TOTAL RECEIPTS</b>	4,709.0	4,590.7	4,783	4,362	4,134	סך כל התשלומים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	3,901.7	3,762.4	3,937	3,571	3,274	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,203.4	2,231.0	2,275	2,083	1,839	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER						המסורת הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW <sup>1</sup>	517.3	626.1	654	548	454	לפי חוק הביטוח הלאומי
MISCELLANEOUS	10.4	10.3	13	3	6	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR						הקצבת הממשלה לתשלומים
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS <sup>2, 3</sup>	550.0	527.2	524	505	565	לא גבייתים <sup>3</sup>
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS <sup>4</sup>	807.2	828.3	845	791	916	גבייה לפי חוקים אחרים <sup>4</sup>
<b>TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES<sup>2</sup></b>	3,487.3	3,345.0	3,198	2,915	2,736	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,937.4	2,817.7	2,674	2,410	2,171	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	550.0	527.2	524	505	565	לגמלאות לא גבייתיות
<b>CURRENT SURPLUS</b>	-270.8	-16.6	211	170	82	עודף שוטף

- 1) (1)
  - 2) (2)
  - 3) (3)
  - 4) (4)
- ראה הערות ללוח הקודם.

לוח 3/א - גבייה וגמלאות - ענף זקנות ומאריזם

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1990	1989	1988	1987	1986

	AT CURRENT PRICES					מחירי שווקים	
TOTAL BENEFITS	3,322.8	2,727.4	2,249.9	1,765.3	1,380.6	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	2,815.0	2,347.5	1,910.3	1,478.9	1,096.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	2,149.9	1,855.0	1,585.3	1,212.9	900.8	סך כל הגבייה מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	323.6	278.4	238.9	188.1	129.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל	
INTEREST	563.4	253.1	285.6	238.1	199.3	ריבית	
CURRENT SURPLUS	-374.1	-244.5	-110.5	-98.6	79.8	עודף שוק	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	189.2	8.6	175.1	139.4	-119.5	עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	9,467.7	6,969.4	5,967.4	4,786.3	4,013.3	נכסים בסוף השנה	

	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>					מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	1,314.9	1,269.9	1,247.7	1,149.7	1,060.5	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,114.0	1,093.0	1,059.3	963.1	842.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	850.8	863.7	879.1	789.9	691.9	סך כל הגבייה מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	128.1	117.8	132.4	122.5	99.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל	
CURRENT SURPLUS	-148.1	-113.8	-61.2	-64.2	-61.3	עודף שוק	

1) Due to the technical difficulty of calculating the real interest at the time of its receipt, the table does not show data on interest, assets and surpluses at set prices.

1) עקב קושי טכני לחשב את הריבית הריאלית בזמן קבלתה, אינן הולח מעיג נתונים על הריבית, הנכסים והעודפים במחירי קנוקטים.

ל'ת ת"ש 1985 - ת"ש 1986 - ת"ש 1987 - ת"ש 1988 - ת"ש 1989 - ת"ש 1990

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1990	1989	1988	1987	1986
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES

מחירי שווקים

TOTAL BENEFITS	840.1	727.8	600.6	472.0	401.9	כולל המלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	734.0	608.2	485.8	388.4	300.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	765.6	659.7	558.9	384.5	276.4	כולל תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	37.6	34.4	31.1	26.4	22.0	תשתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
INTEREST	81.8	39.4	39.9	30.8	25.3	ריבית
CURRENT SURPLUS	29.9	50.2	17.7	2.3	-18.2	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	111.6	89.5	117.5	33.2	7.0	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,446.9	1,132.8	884.3	636.0	513.7	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	332.4	338.9	333.0	307.4	308.7	כולל המלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	290.5	283.1	269.3	252.9	230.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	303.0	307.1	309.9	250.4	212.3	כולל תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	14.9	16.0	17.2	17.2	16.9	תשתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
CURRENT SURPLUS	11.8	23.4	43.1	1.5	-14.0	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח A/3.

לוח 5/א - תרומות ופיקודים - ענף פצעים

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - WORK INJURY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1990	1989	1988	1987	1986
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES

מחירים שווים

TOTAL BENEFITS	543.2	411.5	323.7	223.7	180.5	כולל הפיקודים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	502.7	375.4	297.0	202.5	164.9	מזה: חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	286.9	250.8	214.4	164.6	140.2	כולל התרומות מן הציבור
INTEREST	143.8	77.5	90.2	76.4	64.8	ריבית
CURRENT SURPLUS	-220.8	-129.7	-79.1	-47.3	-28.2	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-77.0	-52.3	11.0	28.3	36.7	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,316.3	2,078.0	1,834.0	1,519.2	1,292.6	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	215.0	191.6	179.5	145.7	138.7	כולל הפיקודים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	198.9	174.7	164.6	131.9	126.7	מזה: חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	113.5	116.8	214.4	107.2	107.7	כולל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	87.4	-60.4	-43.8	31.3	-21.7	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

תוכנית גמל - תשלומי גמל - 6/א לוח

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

	1990	1989	1988	1987	1986	
						מיליוני שקלים חדשים

	AT CURRENT PRICES						מיליוני שקלים חדשים
TOTAL BENEFITS	442.1	354.0	277.4	205.7	159.5		סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	395.0	320.6	254.8	190.2	147.8		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	330.1	284.5	250.0	246.4	189.4		סה"כ תשלומים מן הציבור
INTEREST	63.1	33.0	37.9	29.0	21.6		ריבית
CURRENT SURPLUS	-71.1	-41.5	-9.3	52.0	39.1		עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-8.0	-8.5	28.6	81.0	60.7		עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,036.6	899.2	775.6	627.4	464.9		נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>						מיליוני שקלים חדשים
TOTAL BENEFITS	179.0	164.8	153.8	134.0	122.5		סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	156.3	149.3	141.2	123.9	113.6		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	130.6	132.5	138.6	160.5	145.5		סה"כ תשלומים מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-28.1	-19.3	-5.1	33.9	30.0		עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/7 - תרומות וגמלאות - קצב

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1990	1989	1988	1987	1986
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES מת"ר ש"ח

TOTAL BENEFITS	1,650.1	1,441.2	1,190.7	993.6	832.0	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,227.8	1,087.7	898.7	750.8	631.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,001.0	856.5	736.3	599.5	447.6	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	925.8	847.1	739.7	614.4	426.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	275.2	151.9	139.1	87.6	54.5	ריבית
CURRENT SURPLUS	680.4	602.9	566.4	452.7	237.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	955.6	754.8	705.5	540.3	291.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	5,253.5	4,668.6	3,316.3	2,116.3	1,331.8	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES\* מת"ר ש"ח 1985

TOTAL BENEFITS	653.0	671.0	660.0	647.1	639.1	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	485.9	506.4	498.3	488.9	484.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	396.1	398.8	408.3	390.4	343.8	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	366.4	394.6	410.1	400.1	327.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	269.3	280.7	314.0	294.8	182.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 8/א - גביית המלואה - תוצאות

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

M.S. MILLION

	1990	1989	1988	1987	1986	
						מיליוני שקלים חדשים

AT CURRENT PRICES

מחירים שווים

TOTAL BENEFITS	544.1	466.5	238.3	126.3	90.5	כולל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	528.1	452.1	229.1	121.4	87.8	מזה: לפי חוק הביטוח המלאות
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	101.6	83.1	71.8	55.2	41.8	כולל המלואות מן המדינה
INTEREST	257.4	143.4	170.2	144.5	121.6	ריבית
CURRENT SURPLUS	-437.8	-379.1	-162.3	-68.3	-47.5	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-180.4	-235.7	7.9	76.2	74.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	4,069.9	3,705.8	3,420.6	2,870.7	2,430.3	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	215.3	217.2	132.1	82.3	69.5	כולל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	209.0	210.5	127.0	79.1	67.4	מזה: לפי חוק הביטוח המלאות
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	40.2	38.7	39.8	35.9	32.1	כולל המלואות מן המדינה
CURRENT SURPLUS	-173.2	-176.5	-90.0	-44.5	-36.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאריות

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS		שאריות		זיקנה			שן כולל	שנה
	שלא לפי חוק הב"ל NON-STATUTORY	לפי חוק הב"ל STATUTORY	סך הכול TOTAL	OLD - AGE		סך הכול TOTAL	סך כולל GRAND TOTAL		
	שאריות עולים (NEW IMMIGRANTS)	מזה: דמי מחיה ליתומים THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT		שלא לפי חוק הב"ל NON-STATUTORY	לפי חוק הב"ל STATUTORY				

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 <sup>1</sup>	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1987	1,472	4,671	91,459	92,931	22,881	293,959	316,840	409,771	1987
1988	1,352	4,647	93,284	94,634	21,918	301,615	323,533	418,167	1988
1989	1,268	4,794	95,272	96,540	21,797	310,768	332,565	429,105	1989
1990	1,151	4,743	96,647	97,798	31,899	321,132	353,031	450,829	1990

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL\*

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול\*

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1986	92.7	--	46.3	47.2	94.9	27.2	32.5	35.8	1986
1987	92.3	--	45.4	46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
1988	91.6	--	44.2	44.9	94.9	24.4	29.1	32.7	1988
1989	91.2	--	43.9	44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
1990	90.6	--	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.3	1990

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.  
2) As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive the supplement to their statutory pension in accordance with the terms of the Income Support Benefits Law.

1) עד 1975, הנתונים מחייחים לאפריל בכל שנה. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.  
2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת בהשלמה לקצבה מכוח חוק הבטחת הכנסה.



לוח 2 - קצבאות פנסיה לזקנים ונותרים - לפי סוג המשפחה

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY TYPE OF FAMILY

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1957
	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/אלמן עם 2 ילדים	אלמנה/אלמן עם ילד אחד	אלמנה/אלמן בלי ילדים	זוג זקנים עם 2 ילדים או יותר	זוג זקנים עם ילד אחד	זוג זקנים	קצבאן זקנים יחידים	סה"כ	
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965 <sup>2</sup>	438	709	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	683	1,292	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980	772	1,420	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1985	1,070	1,588	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1986	1,106	1,659	6,431	5,686	76,556	2,371	3,402	81,670	222,868	401,749	1986
1987	1,123	1,784	6,539	5,873	77,612	2,162	3,453	81,483	229,742	409,771	1987
1988	1,162	1,939	6,515	5,972	79,046	2,147	3,402	81,354	236,630	418,167	1988
1989	1,224	2,054	6,502	6,058	80,701	2,087	3,405	81,734	245,340	429,105	1989
1990	1,268	2,225	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990

1) See note 1 to Table B/1. ראו הערה 1 ללוח B/1.  
 2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients) are included in the "total". Specific data according to family composition appear as of 1975. (2) בתוך קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 נוספים) נכללים בשנת 1965. נתונים ספציפיים לפי הרכב המשפחה מוצגים לפי 1975.

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980*	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1985	90	143	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,853	143,741	1985
1986	91	142	2,566	1,979	38,349	1,262	1,359	27,666	70,495	143,909	1986
1987	87	134	2,526	1,931	38,200	1,155	1,366	26,239	68,718	140,356	1987
1988	82	130	2,346	1,804	38,111	1,057	1,213	24,900	67,122	136,765	1988
1989	74	133	2,306	1,721	38,354	1,013	1,161	24,234	66,419	135,415	1989
1990	75	125	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,399	143,588	1990

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.4	29.9	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1985	8.4	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1986	8.2	8.6	39.9	34.8	50.1	53.2	39.9	33.9	31.6	35.8	1986
1987	7.7	7.5	38.6	32.9	49.2	53.4	39.6	32.2	29.9	34.2	1987
1988	7.1	6.7	36.0	30.2	46.9	49.2	35.7	30.6	28.4	32.7	1988
1989	6.0	6.5	35.5	28.4	47.5	48.5	34.1	29.6	27.1	31.6	1989
1990	5.9	5.6	34.2	26.3	46.6	49.7	32.7	31.4	27.7	31.8	1990

1) See note 1 to Table B/1.

לוח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאריות (לחודש)

TABLE B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	שנה
------	----------------------	-----------	----------------------------	-------------------------	--	-------------------------------	----------------	-----------------------------------	-----

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

מחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	212.2	106.1	326.4	247.5	358.0	305.4	252.8	168.6	1986
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987
1988	340.6	170.3	527.7	400.0	579.7	494.3	409.0	272.3	1988
1989	406.0	203.0	628.8	476.8	690.2	588.8	487.3	324.7	1989
1990	470.7	235.3	728.8	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	163.0	81.5	250.7	190.1	275.0	234.6	194.2	129.5	1986
1987	179.2	89.6	278.3	210.9	305.2	221.3	215.5	143.5	1987
1988	188.9	94.4	292.6	221.8	321.5	274.1	226.8	151.0	1988
1989	189.0	94.5	292.8	222.0	321.3	274.1	226.9	151.2	1989
1990	186.3	93.1	288.4	218.7	316.8	270.2	223.5	149.0	1990

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכי

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1985	19.7	9.9	29.7	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985
1986	18.7	9.3	28.8	21.8	31.5	26.9	22.3	14.9	1986
1987	18.7	9.3	29.1	22.0	31.9	23.1	22.5	15.0	1987
1988	19.2	9.6	29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1988
1989	19.4	9.7	30.0	22.8	33.0	28.1	23.2	15.5	1989
1990	19.8	9.9	30.7	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 הם בשקלים חדשים.

לוח 5/ב - שיעורי קצבת זיקנה ושאריות לחודש (כולל הטלת הכנסה)

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה עם 2 ילדים	אלמנה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/ה או אלמנה/ יחידים	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	
AT CURRENT PRICES (I.S.)					מחירים שוטפים (שקלים)				
1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	387.1	268.1	544.4	453.0	580.6	520.6	459.3	304.2	1986
1987	454.9	317.6	641.8	533.7	684.5	612.4	540.4	360.3	1987
1988	575.0	401.0	806.7	671.5	858.0	767.7	677.5	452.2	1988
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989
1990	749.6	523.5	1,053.2	875.9	1,123.3	1,005.0	886.7	591.5	1990
AT 1985 PRICES (N.S.)					מחירי 1985 (ש"ח)				
1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	297.3	205.9	418.2	347.9	446.0	399.4	352.8	233.7	1986
1987	296.2	206.8	417.9	347.6	445.8	398.8	351.9	234.6	1987
1988	318.9	222.4	447.4	372.4	475.8	425.7	375.7	250.8	1988
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.5	1989
1990	296.6	207.2	416.8	346.6	444.5	397.7	350.9	234.1	1990
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST					אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרה שכיר				
1955	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1985	39.5	27.3	54.7	45.6	57.8	51.7	45.6	30.4	1985
1986	34.1	23.6	48.0	39.9	51.8	45.8	40.5	26.8	1986
1987	31.0	21.6	43.7	36.3	46.6	41.7	36.8	24.5	1987
1988	32.4	22.6	45.5	37.9	48.4	43.3	38.2	25.5	1988
1989	31.9	22.3	44.9	37.4	47.8	42.7	37.6	25.2	1989
1990	31.6	22.1	44.4	36.9	47.4	42.4	37.4	24.9	1990

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

C. WORK INJURED

ל"ג ת"ל - 1/2 קצב - קצב ע"מ

ג. קצב ע"מ

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF WORK INJURY BENEFITS<sup>1</sup>

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS				תקופה
	ד"ר עובדים SELF-EMPLOYED	ד"ר עובדים EMPLOYEES	ד"ר עובדים SELF-EMPLOYED	ד"ר עובדים EMPLOYEES	מספר ימי קצב ע"מ NUMBER OF DAYS PAID FOR		מספר קצב ע"מ NUMBER OF INJURED		
					ד"ר עובדים SELF-EMPLOYED	ד"ר עובדים EMPLOYEES	ד"ר עובדים SELF-EMPLOYED	ד"ר עובדים EMPLOYEES	
IV 1965	—	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	—	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980 <sup>2</sup>	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985
1986	455	2,883	1,259	8,760	169,035	964,250	6,472	51,351	1986
1987	470	2,911	1,291	9,078	183,961	1,026,114	6,959	50,075	1987
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989
1990	493	3,027	1,435	10,299	249,151	1,169,775	8,161	50,978	1990

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 recipient.

לוח 2/ג - גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

TABLE C/2 - AVERAGE WORK INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		דמי פגיעה ממוצעים ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		ש נ ה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

מחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986
1987	954.9	957.9	475.0	501.4	44.1	31.2	1987
1988	1,217.0	1,213.9	606.8	634.8	61.2	38.3	1988
1989	1,465.7	1,431.2	728.9	750.8	76.0	45.5	1989
1990	1,732.5	1,688.7	882.4	889.8	81.1	48.8	1990

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987	621.9	623.8	309.3	326.5	28.7	20.3	1987
1988	674.9	673.2	336.5	347.8	31.4	19.7	1988
1989	682.4	666.3	339.4	349.6	35.4	21.2	1989
1990	685.6	668.2	349.2	352.1	32.1	19.3	1990

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986
1987	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1987
1988	69.3	69.0	34.0	35.5	102.8	64.4	1988
1989	70.1	68.5	34.9	35.9	109.1	65.4	1989
1990	73.1	71.2	37.2	37.5	102.6	61.7	1990

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה במרץ 1991 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1991 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

A G E	DEGREE OF DISABILITY						אחוז נכות	ג י ל
	לא ידוע NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל TOTAL	

TOTAL POPULATION <sup>1</sup>								כלל האוכלוסייה <sup>1</sup>
TOTAL	380	529	297	887	2,528	7,386	12,007	סך הכול
UP TO 21	1	1	5	7	23	41	78	עד 21
22-29	9	30	16	54	131	343	583	29-22
30-39	98	88	46	137	351	1,100	1,820	39-30
40-49	160	124	69	212	562	1,764	2,891	49-40
50-59	91	114	72	188	651	2,113	3,229	59-50
60-64	21	55	47	102	280	987	1,493	64-60
65+		116	42	187	530	1,038	1,913	+65
<b>MEN</b>								<b>גברים</b>
TOTAL	369	495	279	832	2,313	6,729	11,017	סך הכול
UP TO 21	1	1	5	5	17	39	68	עד 21
22-29	9	26	16	50	120	310	531	29-22
30-39	95	80	40	130	318	997	1,660	39-30
40-49	155	119	65	196	510	1,595	2,640	49-40
50-59	89	107	69	179	600	1,899	2,943	59-50
60-64	20	54	45	95	250	918	1,382	64-60
65+	-	108	39	177	498	971	1,793	+65
<b>WOMEN</b>								<b>נשים</b>
TOTAL	11	34	18	55	214	650	982	סך הכול
UP TO 21				2	6	2	10	עד 21
22-29		4		4	11	33	52	29-22
30-39	3	8	6	7	33	103	160	39-30
40-49	5	5	4	16	52	166	248	49-40
50-59	2	7	3	9	51	213	285	59-50
60-64	1	2	2	7	30	69	111	64-60
65+	-	8	3	10	31	64	116	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

תוצאות סקר המצב הכלכלי של משפחות נשואות - 1991

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1991 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	TOTAL	DEGREE OF ENTITLEMENT
	100	90	80	60	40	TOTAL			
1954-1960	-	8	-	1	114	-	123	1960-1964	
1961-1965	1	13	-	-	205	9	228	1965-1969	
1966-1970	3	15	-	7	288	36	349	1970-1969	
1971-1975	10	105	30	93	563	56	857	1975-1979	
1976-1980	1	171	84	127	354	26	763	1980-1979	
1981	-	35	16	24	57	3	135	1981	
1982	-	37	14	12	45	3	111	1982	
1983	-	37	8	10	48	1	104	1983	
1984	-	33	17	15	25	4	94	1984	
1985	1	42	19	12	31	2	107	1985	
1986	-	26	15	15	19	1	76	1986	
1987	1	31	19	11	34	3	99	1987	
1988	-	46	19	17	17	2	101	1988	
1989	-	29	24	17	18	1	89	1989	
1990	-	11	10	4	7	-	32	1990	
NOT KNOWN	-	17	1	6	217	10	251	NOT KNOWN	
TOTAL	17	656	276	371	2,042	157	3,519	TOTAL	



## D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS<sup>1</sup>

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר	נכה עם שני תלויים	נכה עם תלוי אחד	נכה יחיד	סך הכול	שנה
YEAR	DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	DISABLED WITH ONE DEPENDANT	SINGLE DISABLED	TOTAL	שנה
<b>TOTAL</b>						<b>סך הכול</b>
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1986	1,243	5,232	14,267	44,020	64,762	1986
1987	1,146	5,722	15,873	45,055	67,797	1987
1988	1,105	6,147	16,876	45,387	69,875	1988
1989	1,117	6,716	17,718	45,916	71,468	1989
1990	5,423	8,877	13,624	45,568	73,492	1990
<b>NEWLY DISABLED</b>						<b>נכה חדש</b>
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1985	2,422	5,432	9,971	33,012	50,837	1985
1986	1,026	4,666	12,434	35,631	53,756	1986
1987	987	5,326	14,169	37,026	57,508	1987
1988	957	5,797	15,363	37,785	59,901	1988
1989	960	6,385	16,385	38,718	62,451	1989
1990	4,978	8,409	12,700	38,948	65,035	1990
<b>PREVIOUSLY DISABLED</b>						<b>נכה קודם</b>
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1985	556	820	1,443	8,476	11,294	1985
1986	217	566	1,833	8,390	11,092	1986
1987	159	397	1,704	8,029	10,650	1987
1988	148	350	1,513	7,602	10,040	1988
1989	157	328	1,384	7,198	9,421	1989
1990	445	468	924	6,620	8,457	1990

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse, and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 חוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית של מקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג	נכה יחיד	שנה
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

מחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987
1988	858.0	767.7	677.5	452.0	1988
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
1990	1,123.2	1,005.0	886.7	591.5	1990

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986
1987	446.7	398.5	351.6	234.4	1987
1988	475.4	425.7	375.7	250.6	1988
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
1990	444.4	397.7	350.9	234.1	1990

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY  
WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי  
הממוצע למשרת שכיר

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987
1988	49.0	43.9	38.7	25.6	1988
1989	47.5	41.6	36.7	24.5	1989
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990

1) Until 1980 the sums are in shekels.  
As of 1985 - in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.  
מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח 3/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת אי כושר פיזי ונכות רפואית  
 מרץ 1990

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF  
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY  
 MARCH 1990

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	מספר נכים רפואית
	מספר נכים רפואית	100%	74%	65%	60%	מספר נכים רפואית		
TOTAL	86	57,254	1,829	5,084	8,642	72,895	מספר נכים רפואית	
35-49	20	4,081	162	574	2,106	6,943	49-35	
50-59	12	14,319	476	1,900	3,377	20,084	59-50	
60-69	3	8,789	391	1,194	1,701	12,078	69-60	
70-74	2	5,754	182	355	483	6,776	74-70	
75-84	2	7,847	294	519	549	9,211	84-75	
85-100	3	16,443	24	542	424	17,736	100-85	
UNKNOWN	44	21	-	-	2	67	מספר נכים רפואית	

E. MATERNITY

אימהות .ה

לוח ה' - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E		H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T	ש נ ה
	AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	N U M B E R O F R E C I P I E N T S		
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
1986	42.9	42,924	100,541	1986
1987	42.7	42,590	99,784	1987
1988	46.8	43,375	99,268	1988
1989	42.8	43,366	101,407	1989
1990	41.3	43,550	105,373	1990

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE דמי לידה		מענק לידה MATERNITY GRANT	מענק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכול TOTAL	ש נ ה
	ממוצע לילדה AVERAGE PER MOTHER	ממוצע ליום DAILY AVERAGE				
AT CURRENT PRICES (I.S.) <sup>1</sup>						מחירים שוטפים (שקל) <sup>1</sup>
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,317.7	15.9	201.5	704.3	905.8	1986
1987	1,696.9	20.6	250.0	911.0	1,161.0	1987
1988	2,143.6	26.1	318.4	1,289.4	1,607.8	1988
1989	2,503.0	30.5	382.8	1,618.5	2,001.3	1989
1990	2,892.3	35.4	456.5	2,062.3	2,518.8	1990
AT 1985 PRICES (N.S.)						מחירי 1985 (ש"ח)
1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,012.2	12.2	154.7	542.1	696.8	1986
1987	1,105.1	13.4	162.8	593.3	756.1	1987
1988	1,188.6	14.5	176.5	715.0	891.5	1988
1989	1,165.4	14.2	178.2	753.6	931.8	1989
1990	1,144.6	14.0	180.7	816.1	996.8	1990
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST <sup>2</sup>						אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שני <sup>2</sup>
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1986		42.0	17.8	62.1	79.8	1986
1987		42.1	17.0	62.0	79.0	1987
1988		43.8	17.8	72.2	90.0	1988
1989		43.8	18.3	77.3	95.5	1989
1990		44.8	19.2	87.0	106.2	1990

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels. - 1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.  
 2) Maternity allowance was calculated on monthly basis. 2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לוח ו/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים

TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY				מספר הילדים במשפחה			סך הכול TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2	(1) 1		
CHILD ALLOWANCE									קצבת ילדים
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	--	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	--	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	--	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	--	402,877	IV 1975
1980 <sup>a</sup>	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	<sup>a</sup> 1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 <sup>a</sup>	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	<sup>a</sup> 1985
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	147,673	204,089	35,226	508,434	1986
1987	18,104	14,835	26,919	63,272	150,763	204,227	36,096	514,216	1987
1988	17,630	14,783	27,183	64,421	153,004	204,423	36,963	518,407	1988
1989	17,233	14,752	27,624	65,495	154,134	205,805	39,532	524,575	1989
1990	16,883	14,743	27,948	66,482	155,070	129,839	49,052	460,016	1990
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS									מזה: עם קצבת יוצאי צבא
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	IV 1975
1980 <sup>a</sup>	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	<sup>a</sup> 1980
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	--	--	192,050	1985
1986	6,523	6,551	14,985	45,527	122,758	--	--	196,344	1986
1987	6,682	6,670	15,212	46,479	125,024	--	--	200,067	1987
1988	6,886	6,829	15,337	46,990	125,477	--	--	201,519	1988
1989	7,176	6,879	15,655	47,317	125,729	--	--	202,756	1989
1990	7,515	7,006	15,741	47,624	125,768	--	--	203,654	1990

- 1) From 1965 until July 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.
 

1) קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד שולמה מ-1965 עד יולי 1985 באמצעות המעביד, מאז משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשוניים והשניים במשפחות שכירים ולא שכירים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.
- 2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until 1972, since when it is paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as of 1970.
 

2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד 1972 באמצעות המעביד משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה.
- 3) From 1980, the annual number of recipients is an average.
 

3) מאז 1980 מספר המקבלים השנתי הוא המספר הממוצע.
- 4) As of July 1985, families having 1-3 children do not receive a benefit for the first child; As of August 1990, these families do not receive a benefit for the second child either. The data here do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit is
 

4) מאז יולי 1985, משפחות בנוח 1-3 ילדים אינן מקבלות קצבה עבור הילד הראשון. מאז אוגוסט 1990, משפחות אלה אינן מקבלות גם קצבה עבור הילד השני. בנחונם לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שמקבלות החזר.



לוח 3/ו - שיעורי קצבה חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN<sup>1</sup>

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY								שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	(2) 2		(1) 1
AT CURRENT PRICES (I.S.) <sup>2</sup> מחירים שוטפים (שקל) <sup>3</sup>										
1960 <sup>4</sup>	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	--	--	--	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1985 <sup>4</sup>	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	285.0	110.8	36.8	--	1986
1987	1,097.3	943.8	790.3	636.8	483.3	340.5	131.5	44.0	--	1987
1988	1,289.9	1,109.3	928.8	748.2	567.6	399.9	153.8	51.3	--	1988
1989	1,546.6	1,330.1	1,113.6	897.1	680.6	479.7	185.7	62.2	--	1989
1990	1,811.8	1,558.0	1,304.5	1,051.0	797.3	562.0	180.0	34.5	--	1990
AT 1985 PRICES (N.S.) מחירי 1985 (ש"ח)										
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	1960
1965	103.3	86.6	71.0	55.3	41.8	30.3	18.8	12.5	6.3	1965
1975	519.6	449.4	379.2	308.9	238.7	175.5	112.3	56.2	28.1	1975
1980	404.4	349.7	295.1	240.4	185.7	136.6	87.4	43.7	21.9	1980
1985 <sup>4</sup>	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	709.0	609.9	510.4	411.2	311.9	219.7	85.1	28.3	--	1986
1987	714.7	614.7	514.7	414.7	314.8	221.8	85.6	28.7	--	1987
1988	715.3	615.1	515.0	414.9	314.7	221.7	85.3	28.4	--	1988
1989	720.1	619.3	518.5	417.7	316.9	223.3	86.5	29.0	--	1989
1990	717.0	616.5	516.2	415.9	315.5	222.4	71.2	13.7	--	1990
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שניד										
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	--	--	--	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	1965
1975	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1985 <sup>4</sup>	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985
1986	81.3	70.0	58.6	47.2	35.8	25.2	9.8	3.2	--	1986
1987	74.7	64.3	53.8	43.4	32.9	23.2	9.0	3.0	--	1987
1988	72.2	62.6	52.4	42.2	32.0	22.6	8.7	2.9	--	1988
1989	74.0	63.5	53.2	42.9	32.5	22.9	8.9	3.0	--	1989
1990	76.4	65.7	55.0	44.3	33.6	23.7	7.6	1.5	--	1990

1) Including family allowance to veterans

2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.

3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

4) See notes 1 and 4 to Table F/1.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שבירים בלבד.

3) הסכומים נקובים בשקלים עד 1980. מאז 1985 - בשקלים חדשים.

4) ראה הערות 1 ו-4 בלוח 3/ו.



לוח 4/ו - משפחות המסבילות קצבת ילדים - לפי יבשת המוצא של המבוטח

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE<sup>1</sup> - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		סך הנול TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הנול TOTAL (2)	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1986	93,098	167,373	260,471	89,028	159,233	508,732	X 1986
X 1987	95,443	178,570	274,013	86,206	152,914	513,133	X 1987
X 1988	95,968	190,295	286,263	84,428	146,339	517,030	X 1988
X 1989	103,184	211,656	314,840	77,696	130,865	523,401	X 1989
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990

PERCENTAGES

אחוזים

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1986	18.3	32.9	51.2	17.5	31.3	100.0	X 1986
X 1987	18.6	34.8	53.4	16.8	29.8	100.0	X 1987
X 1988	18.6	36.8	55.4	16.3	28.3	100.0	X 1988
X 1989	19.7	40.5	60.2	14.8	25.0	100.0	X 1989
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year, the data also include families with 1-2 children.

1) הנחונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. כוללים הנחונים לאחר שנה זו גם משפחות עם 1-2 ילדים.

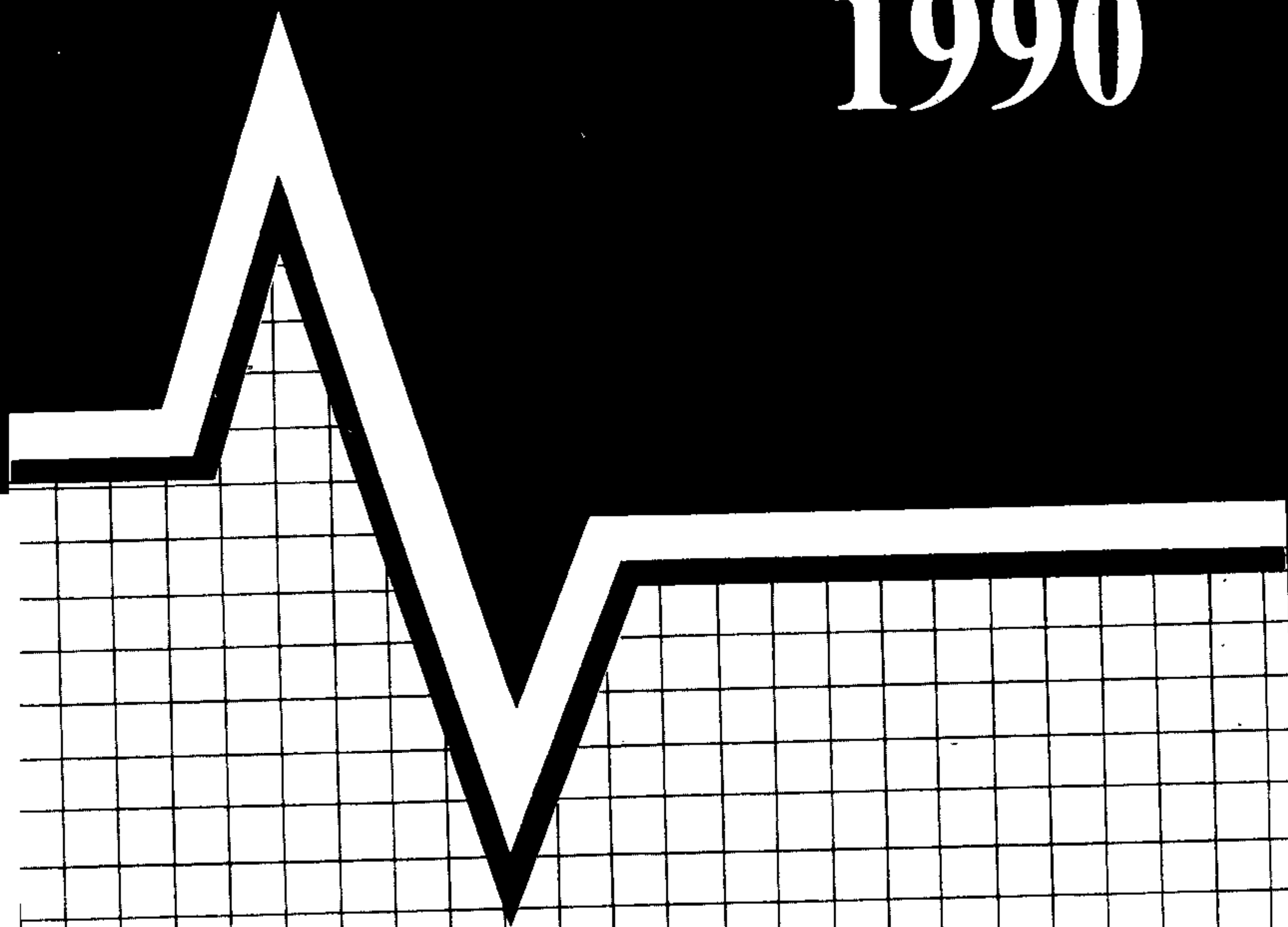
2) See note 4 to Table F/1.

2) ר' הערה 4 ללוח ו'1.

( ) Data based on estimation.

( ) על פי הערכה.

# ANNUAL SURVEY 1990



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



# **ANNUAL SURVEY 1990**

**EDITED BY  
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE  
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

**ISSN 0333-8649**

**JERUSALEM, DECEMBER 1991**

## F O R W A R D

This annual survey is an additional link in the series of annual surveys of the National Insurance Institute published since 1980. As in previous years, the survey consists of two parts: the first surveys the trends of development in the National Insurance system, concentrating on changes which occurred during the 1990/91 budgetary year in the structure of benefits, their level, the scope of the population that received them, their financing and legislation. The second part, traditionally concerned with specific areas of the Institute's activities or general subjects of welfare, deals this time with the dimensions of poverty and inequality in income distribution among the urban population - both employees and non-working - during 1990; with a forecast of expected developments in the scope of the Institute's activities in the coming five years in the system of benefits and collection of contributions, with the focus on the implications of the immigration expected in the above years; and with a description of the Institute's activities in developing services for disabled persons. In addition, this survey presents a summary of publications, research reports and surveys of the Research and Planning Administration published in 1989-1990, as well as an index of subject headings of all the annual surveys published to date.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in preparing the survey and bringing it to print, and in particular to Lea Achdut, who compiled, adapted and edited the vast amount of material, and to Irah Kahneman who carried out the linguistic editing. Worthy of note are the work of David Alexander Gealia - in preparation of the computer programs for analysis of poverty trends, of Sarah

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE IN 1990**

**Lea Achdut**

## **A. Introduction**

In 1990, a great wave of immigration reached Israel, affecting almost all sectors of the Israeli economy - housing, education, employment, health, and of course, the national insurance system. In the course of 1990, about 200,000 new immigrants came to Israel, some of whom - mostly elderly persons and children - were entitled to benefits from the National Insurance Institute (NII) immediately upon their arrival in the country.

The benefit payments paid out by the National Insurance Institute in 1990 amounted to about NS 9 billion, a real increase of 4.2%, as compared with a real increase of 4.6% in 1989, and of about 10% in 1988. This is the lowest rate of increase observed in national insurance benefit payments since 1985, and is particularly striking in view of the large immigration.

An examination of the development of benefit payments in relation to the Gross National Product (GNP) reveals that, similarly to 1989, these payments in 1990 constituted about 8.3% of the GNP. For the first time since the early 1980's, there was a decrease in cash benefit payments as a proportion of the expenditure on state social services (which include, in addition to the NII's benefit payments, government expenditure on health, education, housing and personal social services) - from a level

of about 45%-46% in 1986-1989 to about 41% in 1990.<sup>1</sup>

The relatively moderate rise, in real terms, that occurred in the scope of benefit payments stemmed almost entirely from the rise in the number of recipients of the various benefits - except for recipients of children's allowances and work injury benefits - since the real level of most NII benefits actually decreased in 1990. The rate of the basic old-age and survivors' pensions decreased in real terms by about 1.5%, while that of the minimum guaranteed income to the low-income groups (elderly persons, survivors, disabled persons, women receiving alimony payments and the residual population), decreased in real terms by about 4.7%. The average daily unemployment benefit and work injury benefit decreased in real terms by higher rates: 9%- 10%, respectively. The real decrease in the level of benefits stems mainly from the decrease in the real average wage in the economy (at a rate of about 3.5%) and from changes which occurred in 1990 in the methods of adjusting the basic old-age and survivors' pensions, the minimum guaranteed income level and unemployment benefits.

The most striking rise in the number of recipients occurred in the Old-age and Survivors' branch - 5% as compared to about 2% in 1987-1989 - as a result of the fact that in the course of 1990, about 23,000 elderly new immigrant families became recipients of old-age and survivors' pensions. The continued growth in the scope of unemployment - albeit relatively moderate

---

1. Source of the data: publications of the Center for Social Policy Studies in Israel. The data relate to government expenditure from the regular state budget, without the development budget.

as compared to that of 1989 - caused increases of about 19% in the monthly average number of recipients of unemployment benefits, and of about 14% in the number of families receiving income support benefits. Moreover, the number of elderly persons receiving long-term care benefits continued to increase in 1990, at a rate of about 2.7%. An opposite development characterized the Children branch. The number of families receiving children's allowances decreased by about 2% in 1990, despite the addition of some 40,000 new immigrant families, including some 65,000 children, to those receiving children's allowances. This development stemmed from the extension of the income test as a condition for small families to receive allowance for the second child, as well.

The payments of contributory benefits - those benefits for which insurance contributions are collected - increased in real terms by about 4%, whereas in payments of non-contributory benefits - benefits paid in accordance with State laws (e.g., the Alimony Law, the Income Support Benefit Law, children's allowances under the Demobilized Soldiers Law, etc.), or under special agreements (such as: mobility allowances for disabled persons, benefits to Prisoners of Zion, and so forth), which the NII is entrusted with their granting - a slightly higher real rise was noted: 4.6%. In 1990, the share of contributory benefits in total benefits remained more or less at the 1989 level: 84.2%.

The financing of the NII's benefit payments comes from four principal sources: the collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public as well as those paid by the government instead of the employees and the non-employees as of 1986, when the contribution rates imposed on these insurees were reduced), State participation in financing the insurance branches



TABLE I - Development of National Insurance Payments\*, 1980-1990

Year	Total Payments	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border & Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemploy-ment	Reserve Service	Income Support Benefits	Long-Term Care and Other	NS Million (in 1990 prices)	
											887.9	570.9
1980	11.0	18.0	22.5	-2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	-		
1981	15.7	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	-	-		
1982	9.1	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	-	-		
1983	-4.9	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	22.5	-22.8	9.6	-		
1984	3.2	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	-		
1985	4.9	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	-		
1986	12.5	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	-		
1987	6.8	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	-		
1988	9.7	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	-		
1989	4.6	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	-		
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9		

\* Benefits, including administrative expenditure.

\*\* Includes payments for income supplement.

**TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts (as percentage of the GNP), 1980-1990**

Year	Benefit Payments (Percentage of GNP)		Contributory Benefits as Percentage of Total Benefit Payments	Insurance Contribution Receipts (as % of GNP)		Collection for Insurance Branches as % of Total Insurance Contribution Receipts
	Total Benefits	Contributory Benefits		Total Receipts	Collection for Insurance Branches	
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1981	7.08	5.85	82.7	7.66	5.83	76.1
1982	7.59	6.29	83.2	7.07	5.22	74.3
1983	7.19	5.84	81.1	6.66	4.88	73.2
1984	7.04	5.75	81.7	6.51	4.68	71.9
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1986	8.00	6.35	79.4	8.05	5.37	66.8
1987	7.84	6.48	82.7	7.73	5.60	72.5
1988	8.15	6.81	83.6	7.95	5.80	72.3
1989	8.25	6.95	84.2	7.55	5.50	72.9
1990*	8.28	6.98	84.2	7.15	5.23	71.5

\* Estimate.

(according to Article 217 of the National Insurance Law), State financing of non-contributory benefits (by force of Article 200 of the National Insurance Law, other state laws and agreements) and income from interest on the NII's investments.

The principal source of financing national insurance branches is collection of insurance contributions from the insurees and the government. In 1990, receipts from these contributions decreased in real terms by about 1.2% due to the decline in real wages. The share of collection for insurance branches, out of total sources of financing, went down from about 59.3% in 1989 to 56.6% in 1990. The share of the government in financing insurance branches went down from 16.6% in 1989 to 13.4% in 1990, while government participation in payment of non-statutory benefits remained the same - 14.3%. Receipts from interest amounted in 1990 to 15.6% of all current receipts of the NII, as compared to only 9.5% in 1989. This notable rise in the share of receipts from interest in 1990 is an essentially technical, one-time rise stemming from the simple fact that these receipts taken in by the NII in 1989 were credited to the 1990 budgetary year.

In addition to the collection of contributions for insurance branches, the NII collects the "parallel tax" for the sick funds. The sum of parallel tax collected by the NII decreased in real terms by about 2.5%, and the share of this collection out of total NII receipts from insurance contributions (for insurance branches and for external factors) decreased slightly as well, to reach 26.8%. Total NII receipts from insurance contributions decreased in real terms by 1.6%, and reached 7.15% of the estimated GNP for 1990, as compared to 7.55% in 1989.

## B. Adjustment of National Insurance Benefits and Their Level in 1990

In April 1990, the Ministry of Finance decided to unilaterally cancel the agreements reached between the Ministry and the NII regarding the method of adjusting basic old-age and survivors' pensions and the minimum guaranteed income to elderly survivors, disabled, women entitled to alimony payments and recipients of income support benefits. Under this agreement, from 1984 until the above date, the estimate of the average wage for purposes of calculating these benefits was based on a more improved method than that set down in the law, taking full account both of the cost-of-living increment paid to employees and the wage increments paid in the business sector by force of collective agreements<sup>2</sup>.

In addition, under this agreement, a "floor" was determined for the level of basic old-age and survivors' pensions in terms of percentages of the actual average wage; (for example, 15% of the actual average wage for a single elderly person), and pensioners were paid back payments, if at the end of the year it turned out that the pension paid them according to the estimate of the average wage was lower than this "floor".

---

2. From December 1984 to April 1990, the estimate of the average wage for purposes of calculating benefits was not based on a simple average of the wages actually paid in the last three months for which the Central Bureau of Statistics had data; rather, every compensation as defined in the law (mainly cost-of-living increment) and every wage increment in the business sector granted in any one of these three months, was also credited to the previous months (included in the calculation base), and not only to the specific month in which it was granted.

Moreover, until April 1990, the income support benefits had been adjusted according to a method, determined in April 1987 in an agreement with the Ministry of Finance, under which the guaranteed minimum income would not be lower than its rate as determined in the law. Every month the estimate of the average wage was calculated according to this improved method and the benefit was adjusted whenever its rate was lower than that determined in the law (for example, 25% of the average wage for a single period).

As of April 1990, the benefits are again adjusted according to the method determined in the law - that is, the estimate of the average wage is based on a simple average of wages in the last three months for which the Central Bureau of Statistics had data; the floor for the basic old-age and survivors' pensions was cancelled and the dates of adjustment were the beginning of the year (January), and whenever a cost-of-living increment is paid to employees.

In the course of 1990, many efforts were made to anchor the agreements regarding the improved adjustment methods in law, and at a certain stage the agreement of the Ministry of Finance and the NII Council for such a step was attained. However, when an amendment to this effect was presented to the government, the Ministry of Finance backed down on its agreement. As of August 1991 - under an agreement with the Ministry of Finance - the calculation of the estimate of the average wage takes into account the relative share of one-time wage components such as clothing grant and convalescence allowance given in June-July and back payments given at the end of the year - that is, these payments are now spread out over the entire year - thus preventing sharp fluctuations in the level of benefits, in the advance payments of insurance contributions and in wages linked

to the average wage as defined in the National Insurance Law. This change in the method of calculating the average wage is included in a bill for an amendment to the National Insurance Law which has already been submitted to the government.

No changes in the method of adjusting the children's allowances were introduced since January 1988. Children's allowances are adjusted in accordance with the full rise in the index once a year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees. As to wage-replacing benefits, in April 1990 a change occurred in the method of adjusting unemployment benefits only. As of this date unemployment benefits are adjusted in accordance with the rate of the cost-of-living increment paid to employees, rather than with changes in the average wage.

Table III and Diagrams 1 and 2 present the development of basic old-age and survivors' pensions and of income support benefits paid to selected family compositions. In 1990, the basic old-age (or survivors) pension decreased by about 1.5%. However, since real wages decreased at a slightly higher rate, the level of benefits rose slightly in relation to the average wage - from 15.5% to a single elderly person in 1989 to 15.9% in 1990. As a result of the change introduced in the adjustment method in April 1990 (in the calculation of the estimate of the average wage and in the frequency of adjustment) and of the decrease in average real wages, the minimum guaranteed income decreased in real terms by 4.7%, and in relation to the average wage it went down from 25.2% (for a single person) in 1989 to 24.9% in 1990.

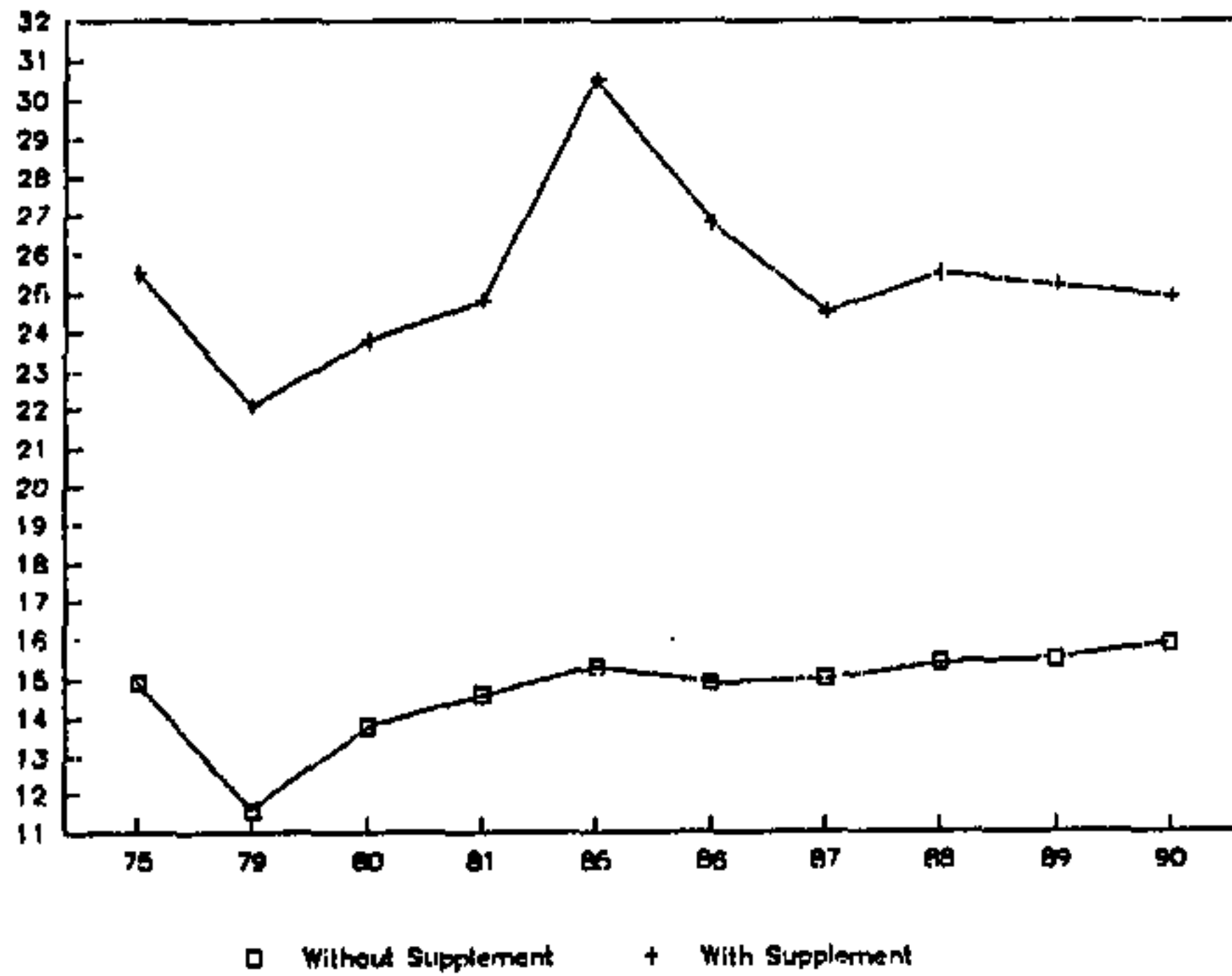
Table IV and Diagrams 3 and 4 present the development of the real value of children's allowances. In 1990 this value was maintained at its 1989 level, and in relation to the average wage it increased slightly - from 3.0% in 1989 to 3.1% in 1990.

TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage\*, 1975-1990

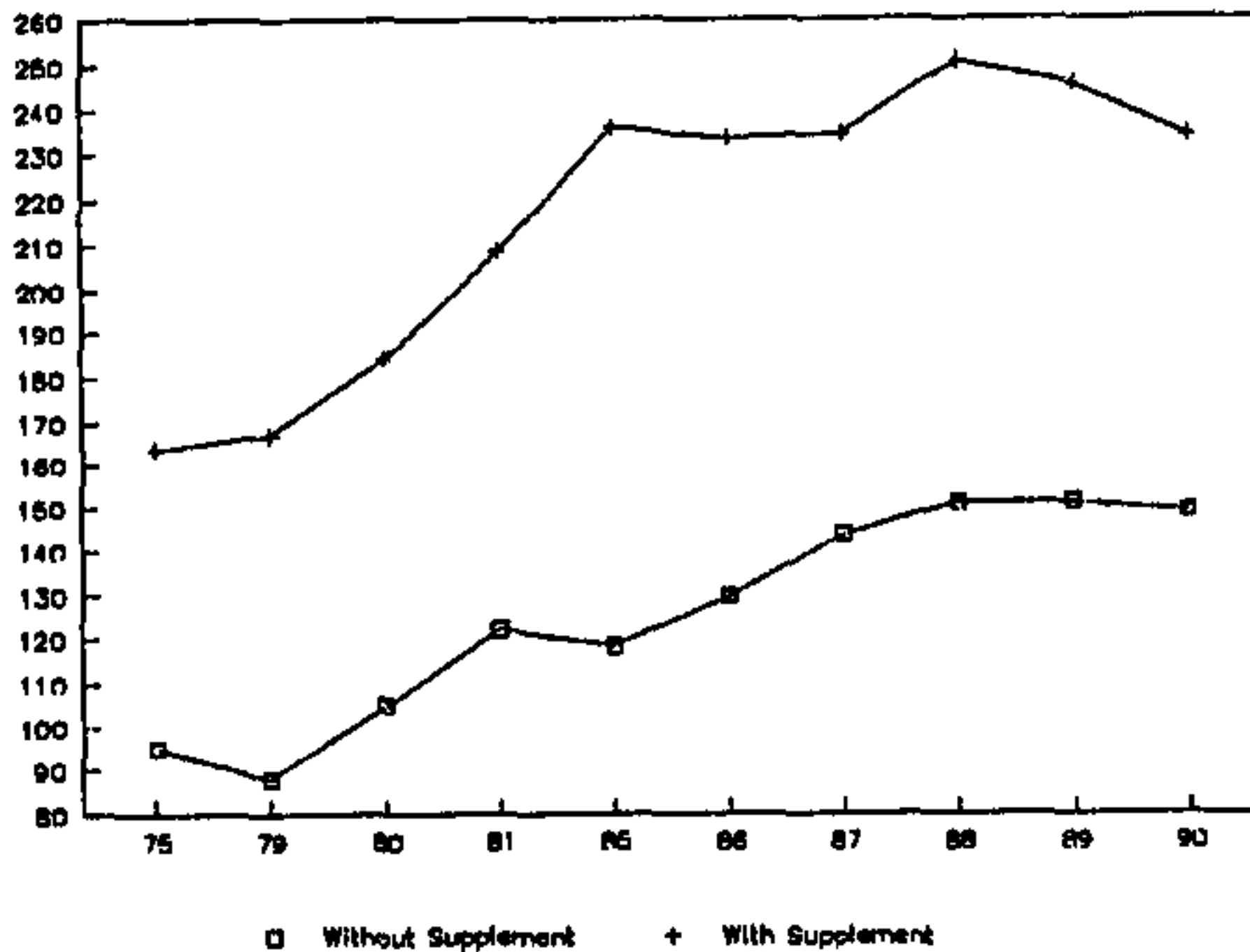
Year	Basic Old-age and Survivors' Pensions				Minimum Guaranteed Income (Including Child Allowances)			
	Single Elderly Person, Widow/er		Widow/er with 2 Children		Single Elderly Person, Widow/er Single Disabled		Widow/er with 2 Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1979	88.2	11.6	142.5	18.8	167.0	22.1	305.3	40.3
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1981	122.1	14.6	236.6	28.4	208.6	24.8	421.4	49.8
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1986	129.5	14.9	250.7	28.8	233.7	26.8	474.6	54.4
1987	143.5	15.0	278.3	29.1	234.6	24.5	475.4	49.7
1988	151.0	15.4	292.6	29.8	250.8	25.5	504.2	51.3
1989	151.2	15.5	292.8	30.0	245.6	25.2	495.4	50.8
1990	149.0	15.9	288.4	30.7	234.1	24.9	474.4	50.5

\* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

**DIAGRAM 1 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975-1990**



**DIAGRAM 2 - Old-Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975-1990**



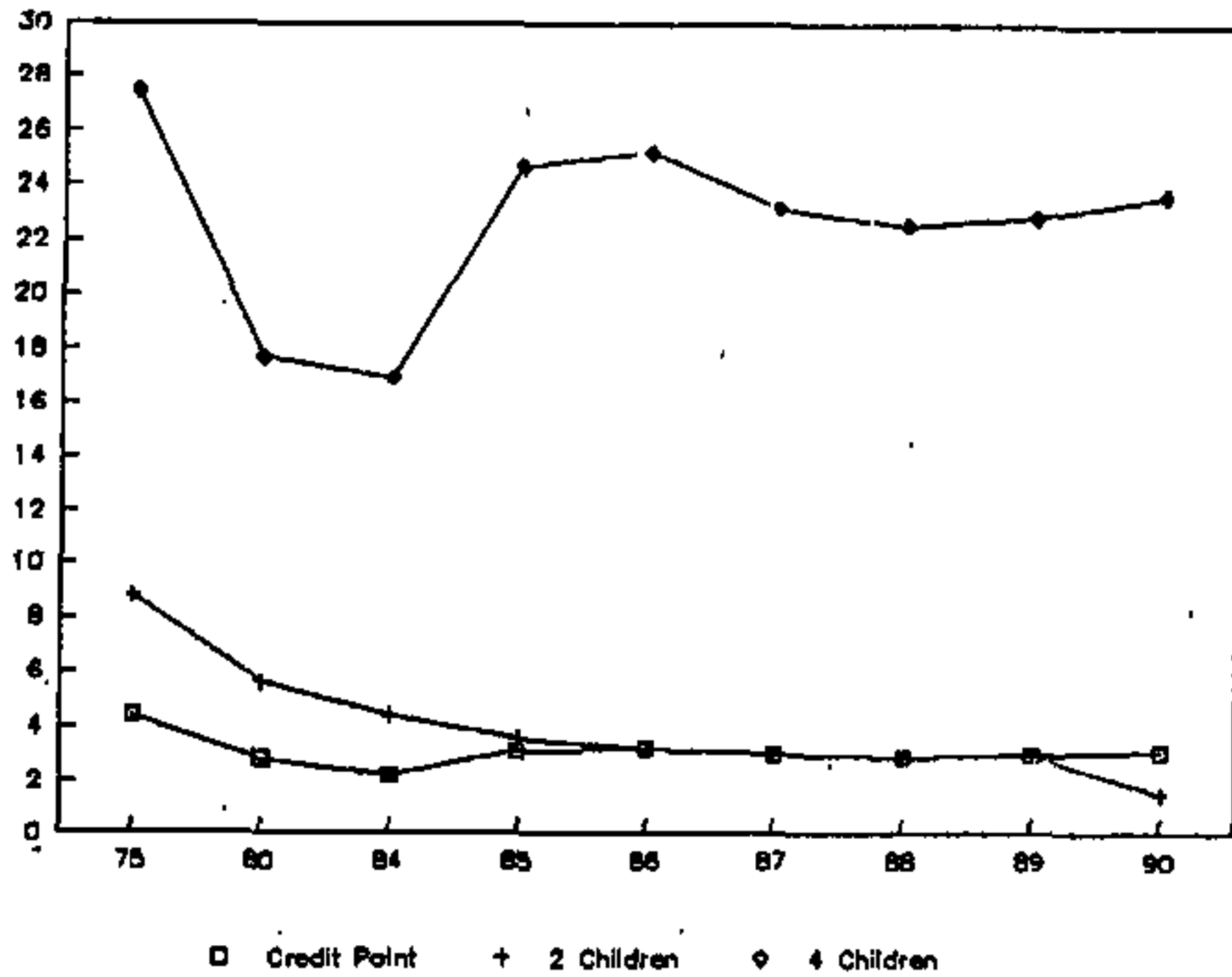


**TABLE IV - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), 1975-1990**

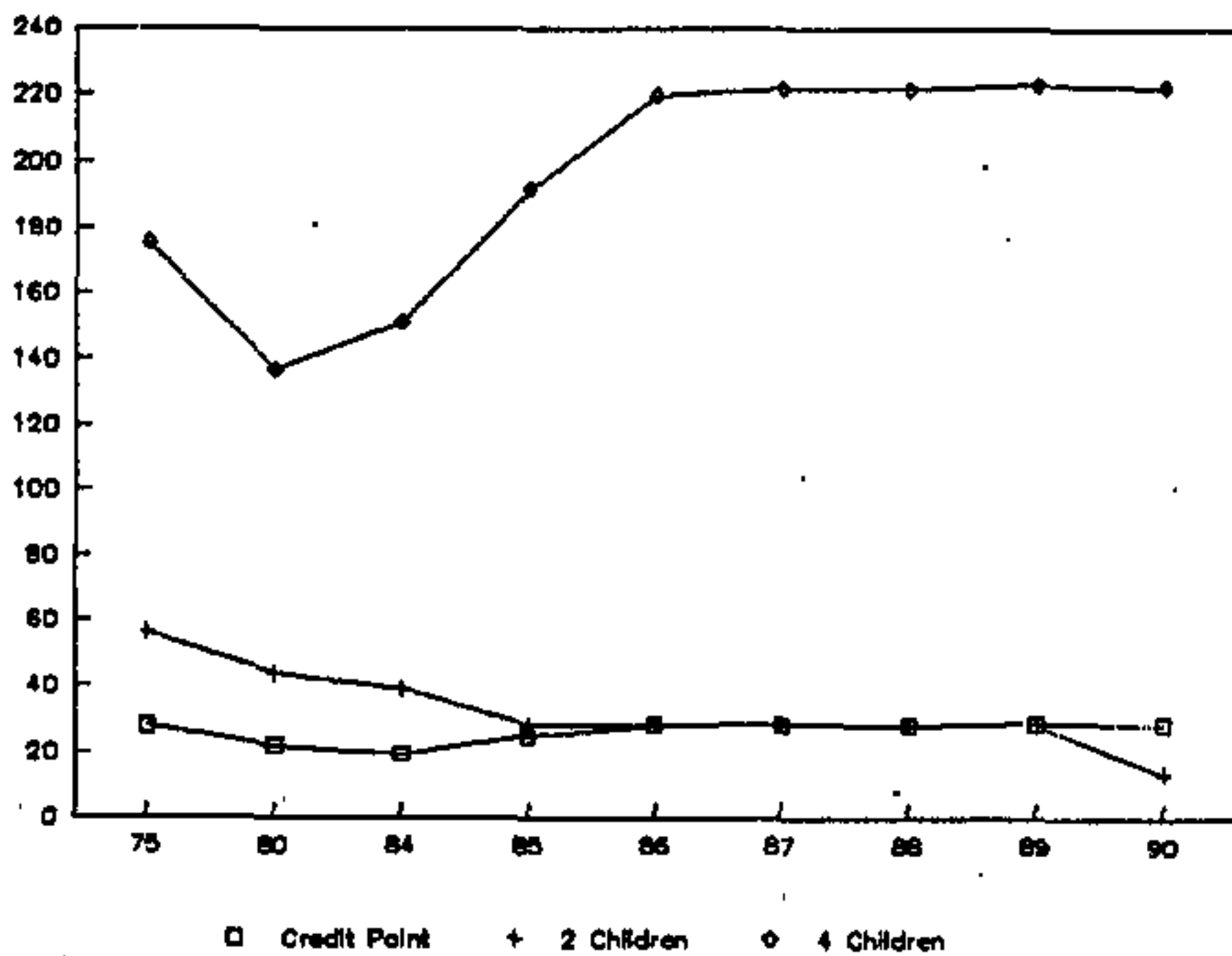
Year	Value of Credit Point		Two Children*		Four Children		Five Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.5
1990	28.8	3.1	13.7	1.5	222.4	23.7	315.5	33.6

\* The average wage for 1990 refers to a family not entitled to allowance for the first child, or, as of October 1990, allowance for the second child.

**DIAGRAM 3 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975-1990**



**DIAGRAM 4 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices, 1975-1990**



### C. Benefit Recipients in 1990

The real increase in total national insurance benefit payments in 1990 was due almost solely to the rise in the number of benefit recipients in each one of the insurance branches in that year - with the exception of recipients of children's allowance benefits in the Children branch and work injury benefits in the Work Injury branch. The influence of the influx of about 200,000 immigrants in the course of 1990 on the number of benefit recipients was immediately felt in the Old-age and Survivors, Children and Maternity branches, which grant benefits to new immigrants immediately upon their arrival in the country.

The number of benefit recipients in the main national insurance branch, Old-age and Survivors, increased by 5.1%, twice the rate noted for 1989 (2.6%). This increase reflects mostly the significant rise in the number of recipients of special old-age pensions. The number of elderly immigrants who became pension recipients in 1990 was about 23,000 (approximately 10% of the immigrants who came to Israel that year), and as a result, the number of recipients of special old-age and survivors' benefits (non-statutory) increased from a monthly average of about 21,800 in 1989 to a monthly average of about 32,000 in 1990. By the end of 1990, this number had reached about 43,500.

On the other hand, in the Children branch, the second largest insurance branch, a 2% decrease was noted in the number of families receiving children's allowance, and a 1% decrease in the number of children for whom allowance was received. The average number of families receiving children's allowance monthly declined from about 551,000 in 1989 to about 540,000 in 1990, whereas the monthly average number of children for whom a monthly allowance is paid declined by about 10,000, to reach

1,306,500 in 1990. This decline, due to the cessation of payment of allowance for the second child in small families in the second half of the year, was set off by the natural growth of families in the veteran population and by the large immigration to Israel - the latter resulted in the addition of 40,000 new immigrant families to those already receiving children's allowances.

In the Disability branch, the third largest insurance branch, the number of recipients of general disability pension increased by 2.8% (similarly to 1989). The low rates of increase noted in this branch in the last three years mainly reflect the fact that the take-up of rights for disability pension has more or less reached its full capacity. The number of recipients of permanent disability pension due to work injury, as well as the number of recipients of dependents' pension, continued to rise - at rates of 4.9% and 1.3%, respectively - whereas the number of recipients of work injury allowance declined, by about 1/2%. In the Maternity branch, the number of women receiving maternity grants increased at a relatively high rate - about 4% - while the number of women receiving maternity allowance remained more or less stable (increased by about 1%).

In 1990, the number of recipients of unemployment allowance continued to rise for the third consecutive year; however, the rate of increase for 1990 was more moderate than it was in 1988-89. The monthly average number of recipients of unemployment allowance increased from about 46.1 thousand in 1989 to about 54.7 thousand in 1990, a rise of about 19%, (as compared to a rise of about 70% in 1989 and of about 48% in 1988). This increase reflects a rise both in the number of different recipients throughout the year and in the number of average days for which unemployment allowance was paid. The

TABLE V - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average) 1980-1990

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Work Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances	Unemployment	Income Support to Residual Population	Long-Term Care
			Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*				

Number of benefit recipients

1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247	9,316	-	-
1984	379,394	52,522	59,751	9,326	3,215	99,822	42,690	621,675	15,266	14,328	-
1985	390,226	63,500	56,921	9,872	3,286	101,329	42,755	546,900**	19,610	24,567	-
1986	401,749	64,742	57,823	10,018	3,338	100,541	42,742	524,200	19,018	31,492	-
1987	409,771	67,797	57,034	10,369	3,381	99,784	42,420	532,700	18,375	26,653	-
1988	418,167	69,519	59,168	10,645	3,421	99,268	43,170	538,700	27,157	24,065	19,212
1989	429,105	71,468	59,456	11,199	3,471	101,407	43,101	551,100	46,141	27,899	21,360
1990	450,829	73,492	59,139	11,754	3,519	105,373	43,550	540,000	54,670	31,825	27,684

Change relative to previous year (%)

1984	2.2	5.1	3.1	4.8	4.0	-2.8	0.7	2.1	53.1	30.0	-
1985	2.8	1.7	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-
1986	2.9	1.9	1.6	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5	-3.0	28.2	-
1987	2.0	4.6	-1.3	3.5	1.3	-0.7	-0.7	1.6	-3.4	-15.4	-
1988	2.0	2.5	3.7	2.7	1.2	-0.5	1.8	1.1	47.8	-9.7	-
1989	2.6	2.8	0.5	5.2	1.5	2.1	-0.2	2.3	69.9	15.2	11.2
1990	5.1	2.8	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6

\* The data for this benefit are annual.

\*\* Includes families reimbursed for the first and second child as of 1985 and 1990, respectively, by means of their employers.

expansion of the scope of unemployment was also the main cause for the continued rise in the number of families receiving income support benefit (the residual population). The average monthly number of recipients of this benefit increased by about 14% - from about 27.9 thousand in 1989 to 31.7 thousand in 1990. Within this group, particularly notable was the increase in the relative share of the unemployed - both those who, despite their efforts, failed to find a place in the labor market, and those new unemployed who just began to receive income support benefits.

In 1990, the third year in which long-term care benefits were granted, this benefit was paid to about 27.7 thousand elderly persons, about 27% more than the parallel number in the previous year.

#### **D. Development of Benefit Payments in Various Insurance Branches in 1990**

An examination of the distribution of benefit payments by insurance branch and of the real rates of growth in benefit payments in each one of these branches enables us to measure the relative contribution of each branch to the rise in the scope of payments in the social security system as a whole.

In 1990, there was an increase in the rate of growth of benefit payments in the Old-age and Survivors' branch, the largest insurance branch. In this year, these payments increased at a real rate of about 3.5%, as compared to only 2% in 1989. This real increase in the branch's payments reflects two developments - the sum of statutory pensions paid increased in real terms by 1.8% (as compared to 3.2% in 1989), while nonstatutory payments increased by about 13.7% (as compared to a 6% decrease in 1989).

The increase in payment of statutory pensions reflects, in turn, a rise of about 3% in the number of recipients of statutory pensions and a decline of about 1.5% in the real value of the pensions themselves. The sharp rise, in real terms, in payments of nonstatutory pensions, on the other hand, stems solely from the significant increase (about 46%) in the number of recipients of nonstatutory pension (with the addition of the new immigrants to the population of recipients) and of pension with income supplement, since the real value of the latter actually decreased by about 4.7%. The share of nonstatutory payments in total payments of old-age and survivors' pensions increased for the first time in four years, and reached 15.3% in 1990. The share of the branch's payments in total NII benefit payments decreased slightly, from 37.8% in 1989 to 37.4% in 1990.

In 1990, the overall sum of payments of the Children branch decreased in real terms by 2.5%, due to the cessation of payment of children's allowance for the second child in small families (as of August 1990) and the slight decrease in the real value of the credit point. It should be stressed that the influence of the extension of the income test (to include allowance for the second child) on the scope of the Branch's payments was partly set off by the increase in the overall population of families with children, caused almost entirely by the addition of the new immigrants. The real decrease in the branch's payments (as compared to a real increase of almost 4.2% in overall NII payments) caused a continued decline in the share of the Children branch in total NII payments, from 19.8% in 1989 to 18.2% in 1990.

Payments of the Disability insurance branch decreased in real terms by 2%, as compared to a 2.3% increase in 1990. The real decrease in the branch's payments reflects opposing developments

TABLE VI -- National Insurance Payments by Insurance Branch\* (in percentages), 1980-1990

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits***	Long-Term Care and Other	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	3.3	0.4	100
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100
1990	37.4	9.9	6.3	5.0	18.5	6.2	11.1	2.9	2.7	100



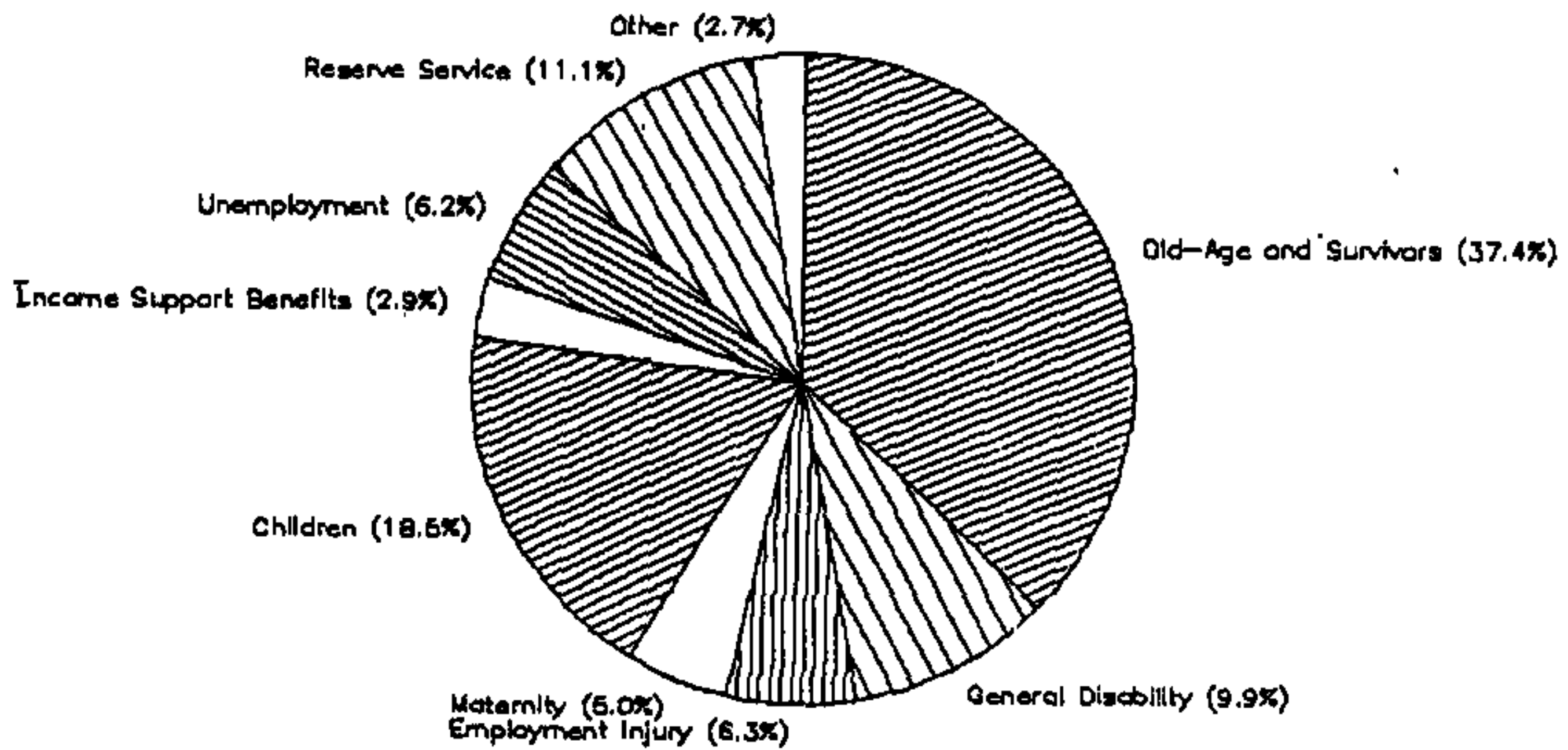
in the payment of the various benefits in the framework of this branch. Payments of the general disability pension and mobility allowance decreased in real terms by about 1% and 10%, respectively, while payments of the allowance for disabled child and attendance allowance increased in real terms by 3.2% and 4.0%, respectively.

Payments of insurance branches paying wage-replacing benefits were characterized by relatively high rates of growth, with the exception of those of the Unemployment branch. The real increase in payments of the Work Injury branch (including benefits to border and hostile action casualties) is particularly notable - about 11% - and stems mainly from the sharp rise in medical care expenses for the work injured, which grew by about 70% in 1990 as a result of retroactive payments to the sick funds. In the Unemployment branch, total payments for unemployment benefits decreased by about 1% in real terms, despite the increase (of about 18%) in the monthly average number of recipients of these benefits. This real decrease reflects a real decline in unemployment benefits, which in turn stems from the following factors: a decrease in the average wage in the economy, an increase in the share of demobilized soldiers in the total recipients of unemployment benefits (those entitled to benefits of a sum equivalent to 80% of the minimum wage, which is usually less than the average benefit granted to unemployed persons previously in the labor market) and a change in the method of adjusting these benefits, in operation since April 1990. The real decrease in the payments of the Unemployment branch is particularly striking in comparison to the sharp rise in these payments in 1988-1989 (about 60% in each one of these years). In 1990, benefit payments in the Work Injury branch amounted to 6.3% of all NII payments (as compared to 5.9% in 1989). In contrast, the share of payments of the

Unemployment branch in total payments decreased slightly - from 6.5% in 1989 to 6.2% in 1990. In the Reserve Service branch, payments increased by about 18% in real terms (as compared to a real decrease of about 13% in 1989) due to the Persian Gulf War, and the share of this branch in total NII payments went up from 9.7% in 1989 to 11% in 1990.

Payments of income support benefits to the residual population increased in 1990 at a real rate of about 10%, following an increase of about 13% in 1989. This increase in income support payments stemmed solely from the continued rise in the number of benefit recipients (14%), since the level of the guaranteed minimum income went down by about 4.7% in real terms. Income

**DIAGRAM 5 - Distribution of National Insurance Benefit Payments in 1990**



support payments in 1990 amounted to about 3% of total NII payments. Finally, 1990 was the third year of implementation of the Long-Term Care Insurance Law. Expenditure on long-term care (including payment of the long-term care benefit, cash transfers to external factors jointly responsible for implementation of the law and resource allocations for expanding the scope of community services and hospitalization for long-term care) amounted in 1990 to 2.6% of total NII payments, as compared to slightly less than 2% in 1989. Total expenditure on long-term care in 1990 increased by 28% in real terms.

## **E. Financing National Insurance Institute Activities**

### **1. Collection of Contributions**

In June 1986, the government decided to reduce the rates of National Insurance contributions imposed on employers and non-employee insurees so as to lower labor costs in the economy (thus to preserve price stability and increase the profitability of production, mainly for exports). The government also decided that the Ministry of Finance would pay the National Insurance Institute the balance missing as a result of the reduction in the sum of contributions paid by employers and non-employees. Up to April 1987, this reduction of insurance contribution rates was implemented by means of an administrative arrangement which cancelled some of the advance payments. In April 1987, the the reduction of insurance contributions (by 2.8 percentage points) was anchored in the Stabilization of the Economy Law<sup>3</sup>.

---

3. At this time the government also decided to abolish the education and defense levies, which together amounted to 1.7% of the income liable for insurance contributions.

Furthermore, the government decided to reduce insurance contribution rates by an additional 2.7 percentage points as of March 1987, to be implemented by an administrative arrangement of cancelling advance payments.

This policy continued in 1988-1989 as well. In April 1990 the government decided on the cessation of the above administrative arrangement, and on a reduction of 1.5 percentage points only, to be anchored in the Stabilization of the Economy Law. This decision meant, in effect, the raising of the insurance contributions collected from employers by a rate of 1.2%<sup>4</sup>, and the parallel reduction of government payments at the same rate. However, in the framework of government decisions on the State budget for 1991, it was decided that as of May 1991, the rates of insurance contributions would again be reduced. Unlike the previous reductions, the present one applied to employers only, not to the non-employee insurees.

In the 1990 budgetary year, the Ministry of Finance transferred the sum of NS million 1,674.1 to the NII as insurance contribution payments instead of the employers and the non-employee insurees. This sum was about 24% smaller, in real terms, than the sum transferred in 1989.

Tables VII and VIII present data on the sum of the NII's receipts from insurance contributions; how they are divided into direct collection from the public and government payments and how they are divided into collection from employees (including

---

4. The share of the employer in the payment of contributions to insurance branches increased from 3.2% of income liable for contributions to 4.4% of this income (not including the payment of parallel tax at the rate of 4.95% of income).

the employer's share), collection from non-employees, collection for insurance branches and collection for external factors. In 1990, total NII receipts from insurance contributions (direct collection from the public - including for external factors -

and government payments instead of the employees and non-employee insured persons) decreased in real terms of about 1.6%, following a real decrease of about 2% in 1989. Table VII shows that the 1990 decrease, like the one in 1989, reflects two opposing developments: the sum of direct collection from the public increased by 7.4% in real terms (as compared to 8.8% in 1989), whereas the sums of insurance contributions transferred by the government decreased by about 24% in real terms (as compared to about 21% in 1989).

The real decrease in the sums transferred by the government stemmed from the reduction in the government's share in contribution payments of employers and non-employee insurees, in force from April 1990 to May 1991. This development also influenced the distribution of receipts from contributions among employees and non-employees. In 1990, the sum of insurance contributions for employees (the share of the employer, the government and the worker together) increased by about 1.2% in real terms, while receipts from non-employees (including government payments for them) decreased in real terms by 16.5%. As a result, there was an increase in the share of receipts from non-employees in total receipts from contributions, reaching 86.8% in 1990, as compared to 84.4% in 1989.

Collection for external factors - parallel tax - decreased in 1990 by a slightly higher rate than did collection for insurance branches: 2.5% as compared to 1.2%, respectively. As a result, the share of collection for external factors in total NII

**TABLE VII - The Institute's Receipts from Insurance Contributions (NS thousands)\*, 1989-1990**

Insured Persons	Total Receipts		Collections from the Public		Indemnification of Institute By Ministry of Finance**		Rate of Real Growth
	1989	1990	1989	1990	1989	1990	
Employees	5,546.9	6,602.0	3,928.2	5,136.8	1,618.7	1,465.2	-23.1
Non-Employees	1,023.9	1,005.9	767.4	797.0	256.5	208.9	-30.8
<b>Total</b>	<b>6,570.8</b>	<b>7,607.9</b>	<b>4,695.6</b>	<b>5,933.8</b>	<b>1,875.2</b>	<b>1,674.1</b>	<b>-24.1</b>

\* Including collection for external factors.

\*\* For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insureds in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

**TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics,  
1985-1990**

Contributions - Characteristics	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Percentage of change (relative to previous year):						
Average real wage per employee	-13.4	12.4	9.7	2.9	-0.7	-3.5
Number of employee posts	0.3	0.7	3.4	0.6	0.2	4.3
Average wage as defined in the N.I.Law	208.3	42.2	30.3	24.3	19.1	16.2
Change in prices	231.3	30.2	17.9	17.4	19.1	17.7
Increase in total contribution receipts:						
Nominal*	247.9	60.2	23.0	27.5	16.8	15.8
Real	5.0	23.0	4.3	8.6	-2.0	-1.6
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	32.3	33.3	27.5	27.1	27.1	26.8
Employees' contributions as % of total contribution receipts	88.0	86.3	84.6	84.7	84.4	86.8

\* Including collection for external factors.



receipts from insurance contributions declined slightly and reached 26.8%.

## 2. Government Participation in Financing National Insurance Benefits

Under Section 217 (A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in financing four insurance branches at rates prescribed by the law, namely: 15% of contributions for the Old-age and Survivors' branch, 80% of contributions for the Children branch (having been reduced from 90% in April 1991, after having been reduced from 100% in October 1990), 50% of payments to "previously disabled" in the General Disability branch and the full payment of benefits to new immigrants in the Long-Term Care insurance branch. In addition to this participation, the government grants benefits to various groups of beneficiaries through the National Insurance Institute. Among these benefits are those granted by force of the Income Support Benefits Law, special allowance for veterans, alimony payments, mobility allowance and others.

In 1990, the sum of government participation under Section 217 of the law decreased in real terms by about 17.5%, due to three factors: a real decrease in total collection, a real decrease in payments to "previous disabled" and a reduction of rates of government participation in financing the Children branch. Benefit payments under Section 200 of the Law and under other laws increased in real terms by 4.6%, mainly due to the real growth in nonstatutory payments (to new immigrants) in the Old-age and Survivors' branch (about 13.7%) and the real growth in income support benefit payments to the residual population (about 10%). In other noncontributory benefit payments - such as mobility benefits, disability pension payments to "previously



disabled" and payments to border casualties and hostile action casualties - a real decrease was noted.

### 3. Distribution of Sources of Financing National Insurance Activities

To sum up the subject of financing national insurance branches, Table IX presents the relative share of the various components of NII receipts. The share of collection for insurance branches in total sources of financing decreased in 1990 and reached 56.6% (as compared to 59.3% in 1989). The share of the government in financing insurance branches went down from 16.6% in 1989 to 13.4% in 1990, while the sum of government participation in nonstatutory benefit payments remained the same - 14.3%. The fourth source of financing insurance branches is NII receipts from interest and investments. Under a special investment agreement, NII assets are invested in the Bank of Israel in bonds fully linked to the index and bearing an average of 2.5% interest. In 1990 this interest was reduced to a level of about 4%. The effect of this reduction on the monetary situation of the insurance branches is not immediate, but will be felt in the next few years. Receipts from interest on investments amounted in 1990 to 15.6% of all the current receipts of the NII, as compared to 9.5% in 1989. The rise which occurred in 1990 in the share of receipts from interest, out of total receipts, was a one-time rise and essentially a technical one, stemming mainly from the fact that receipts from interest received by the NII in 1989 were credited to the 1990 budgetary year.

**TABLE IX: Chief Sources of Finance for National Insurance Branches,  
1985-1990**

Year	Total Receipts of NI Branches*	Contributions to NI Branches*	Government Allocations According to NI Law	Government Participation According to Section 200 and Other Laws**	Interest From Investments
	Absolute Numbers (NS million)				
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1986	4,275.1	2,394.1	591.0	748.0	534.4
1987	5,501.5	3,119.2	840.8	792.3	664.2
1988	7,101.5	4,103.1	1,178.5	965.4	831.7
1989	8,080.8	4,791.7	1,344.8	1,157.6	764.7
1990*	9,857.7	5,567.9	1,307.1	1,424.2	1,534.2
	Breakdown (percentages)				
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100	56.0	13.8	17.5	12.5
1987	100	58.2	15.3	14.4	12.1
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5
1990	100	56.6	13.4	14.4	15.6

\* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insureds (see Table VII).

\*\* Includes administrative expenditure of external factors.

#### 4. The Monetary Situation of the National Insurance Branches

Table X presents the balance of receipts in each one of the NII branches in current annual prices. From 1989 to 1990 there was an increase in the current deficits (without interest) in total Old-age and Survivors', Work Injury, Maternity and Unemployment branches. In the Reserve Service insurance branch, which in 1989 had a current surplus, a current deficit was recorded in 1990. The General Disability branch had a current surplus in 1990, but this was smaller than its surplus in 1989. In the Children branch, on the other hand, the current surplus continued to rise, though in real terms there was a decrease of about half a percent.

The improvement in the financial situation of the Children branch stems from the fact that the rate of growth of this branch's receipts (in current terms) was higher than that of its benefit payments, despite the reduced government participation in financing the branch. In contrast, the growing deficit in the Old-age and Survivors, Work Injury, Maternity and Unemployment branches stems from the fact that the rate of growth of benefit payments in these branches was higher than that of receipts, mainly due to the real decrease in receipts from insurance contributions collected in 1990. When interest paid on NII investments in 1990 (including interest paid for 1989, but credited to 1990) is taken into account as well, the data indicate that there was a deficit in the Work Injuries, Maternity, Unemployment and Reserve Service insurance branch, whereas there was a surplus in all the other branches. The overall activities of the National Insurance Institute branches in 1990 were characterized by a surplus, but when the interest is taken into account, there was a surplus of some NS 850 million, in 1990 prices. It should be noted that had all income

**TABLE X: Surpluses/Deficits of National Insurance Institute  
Branches (NS millions), 1988-1990**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest			Surplus/Deficit With Interest		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Total	379.8	-35.7	-684.2	1,211.4	729.0	850.0
Old-age and Survivors	-110.5	-244.5	-374.2	175.1	8.6	198.2
Disability	77.7	50.2	29.2	117.5	89.5	111.6
Work Injury	-79.1	-129.7	-220.8	11.0	-52.3	-77.0
Maternity	-9.3	-41.5	-71.1	28.6	-8.5	-8.0
Children	566.4	602.9	680.4	705.5	754.8	956.6
Unemployment	-162.3	-379.1	437.8	7.9	-235.7	-180.4
Reserve Service	55.1	137.8	-198.5	79.6	163.8	-128.4
Others	41.8	-31.8	92.1	86.2	8.8	-12.6

from interest paid for 1989 been credited to the 1989 budgetary year, the overall surplus, including interest, would have been lower than the sums presented in the table.

Table XI presents the distribution of all NII assets, according to insurance branch. On April 1, 1990, a billion new shekels were transferred from the reserves of the Children branch to the Old-age and Survivors' branch, and NS 300 million from the reserves of the Accidents insurance branch to the Long-Term Care branch. As a result of these transfers, the relative share of

**TABLE XI: National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year), and Actual Coverage Levels, by Insurance Branch, 1988-1990**

Insurance Branch	Total Assets			Actual Coverage Levels (Years)	
	1988	1989	1990	1989	1990

**Absolute Numbers**

(NS billion, current prices)                      17.65      21.36      25.62

**Percentages**                                      100.0      100.0      100.0

**Thereof:**

Old-age and Survivors	33.8	32.6	37.0	2.75	3.11
General Disability	5.0	5.3	5.6	1.65	1.75
Work Injury	10.4	9.7	9.0	4.90	4.11
Maternity	4.4	4.2	4.0	2.59	2.42
Children	18.8	21.9	20.5	3.99	3.95
Unemployment	19.4	17.4	15.9	7.54	7.08
Reserve Service	2.8	3.6	2.8	1.02	0.67
Others	5.4	5.3	5.2	-	-

the Old-age and Survivors' branch's assets in total NII assets increased from 32.6% in 1989 to 37.0% in 1990, and in parallel, the relative share of the Children branch's assets increased from 21.9% in 1989 to 20.5% in 1990. The continued decrease in the share of the assets of the Unemployment branch should be stressed; these assets reached 15.9% of total NII assets, as compared to 21% in 1987.

An examination of the coverage level in each one of the National Insurance branches, which is defined as the number of years of expenditure on the branch's benefits as made possible by the scope of its assets, shows that the General Disability branch has a coverage level of 1.75 years (as compared to 1.65 years in 1989), which is still less than the minimum determined for the reserves of this branch: three years. The reserves of the Old-age and Survivors' branch at the end of 1990 were sufficient for 3.11 years of expenditure (as compared to 2.75 in 1989), while in the Children branch they were sufficient for 3.95 years of expenditure (as in 1989), that is, more than the determined minimum of one year.

**T A B L E S**