

סקירה שנתית

1993-1994



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית

1994-1993

דיכזה וערכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, כסלו התשנ"ה

ISSN 0333-8649

פ ת ה ד ב ר

הסקירה הנוכחית, שהיא הסקירה הארבע-עשרה במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי, פותחת בתיאור מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנת 1993 ובהצגת אומדנים לגבי המגמות הצפויות בשנת 1994 (לפי תשלומי הגמלאות והגבייה שבוצעו בפועל בשמונת התודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו במרוצת השנתיים ברמת הגמלאות ובהיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו - כשבמוקד השלכותיהם של ההתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות ושל השינויים התחיקתיים על רמת הגמלאות ועל דרכי מימוןן. בהמשך מוצגים ממצאים בנושא העוני הנוגעים לממדי העוני ולאי השיוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העירונית השכירה והלא-עובדת בישראל בשנת 1993. עוד עוסקת הסקירה בקליטתם של העולים במערך תכניות הביטוח הלאומי. כמו כן נדונות השפעותיהן של הרפורמות המבניות במערכות המיסים הישירים (מס הכנסה ודמי הביטוח הלאומי) - שהונהגו מאז 1987 והמתוכננות ל-1995 - על מידת הפרוגרסיביות של המסים ועל התחלקות ההכנסה הפנויה מעבודה. הסקירה מסתיימת בנספח הפרסומים - תמציות דו"חות המחקר והסקרים של מינהל המחקר והתכנון שראו אור בשנים 1993-1994.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר עסקו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד ללאה אחדות אשר ריכזה, עיבדה וערכה את החומר הרב, לגדעון יניב שסייע בידה ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראויה לציון עבודתן של שרה גרג'י - בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית, של חיה רבין - בסיוע לעריכה הצורנית ושל אני כהן - שבמסירות רבה חזרה והדפיסה אין ספור טיוטות של הסקירה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב א

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. היא מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת השנים 1993-1994, בזיקה להתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות במשק ולמדיניות הממשלה בתחומי הקצבאות והמיסים הישירים.

השנים 1993-1994 עמדו בסימנם של שינויים תחיקתיים משמעותיים במערכת הביטוח הלאומי ושל היערכות המוסד לקראת הפעלתו הצפויה של חוק הבריאות הממלכתי. בתחום הקצבאות, השינויים התחיקתיים משקפים את מדיניות הממשלה לחיזוקה של מערכת קצבות הילדים לפי עקרון האוניברסליות, בד בבד עם חיזוקן של המערכות הסלקטיביות המעניקות קצבאות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה. במרץ 1993 חודש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בישראל, מן הילד הראשון ואילך, ואילו בינואר 1994 הוחל בביצוע מדיניותה של הממשלה, שנועדה להבטיח רמה אחידה של קצבות ילדים, בלא קשר לשירות צבאי. בראשית 1997, כשיושלם ביצוע התוכנית, כל המשפחות והילדים בישראל יקבלו קצבת ילדים אך ורק לפי גודל המשפחה.

באוגוסט 1994 נכנס לתוקף החוק ל"צמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות". מכוחו הוגדלה רמת הקצבאות המשולמות לאוכלוסיות החלשות - קשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, נכים עם ילדים, הורים יחידים ומקבלי גמלה להבטחת הכנסה בגיל מבוגר. כמו כן, בחוק מעוגנת ריפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי משכירים, שתבוצע בינואר 1995. ריפורמה זו מיועדת להבטיח חלוקה צודקת יותר של נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי ולחזק את הפרוגרסיביות שלהם. חשיבותה של הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי מקבלת משנה תוקף על רקע הריפורמה במס ההכנסה, שהשלב הראשון שלה כבר בוצע ב-1994, ואילו השני יבוצע ב-1995. עדות לכך ימצא הקורא בממצאים המוצגים בסקירה זו. במכלול סעיפי מדיניות הממשלה בתחום המיסים, השינויים במערך דמי הביטוח הלאומי אמורים לתקן את תולשותיה של הריפורמה במס ההכנסה ולהגדיל את הפרוגרסיביות בהתחלקות כל המיסים הישירים.

הממצאים בתחום העוני ודפוסי התחלקות ההכנסות ב-1993 מעידים על יציבות מסוימת של ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, ולראשונה מזה מספר שנים - אף על הצטמצמות פערי ההכנסות במשק. גידולם של ממדי העוני בקרב הקשישים ובקרב המשפחות מרובות הילדים הואט במידה ניכרת, ובקרב העולים החדשים נצפתה ירידה ניכרת עקב שיפור מצב התעסוקה במשק. תרומתו של החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות ולשיפור מצבן הכלכלי של האוכלוסיות מעוטות ההכנסה תורגש במלואה בנתוני סקר הכנסות 1995, שיתפרסמו ב-1996. במקורות המימון המוגבלים, שעמדו לרשות המוסד לביטוח לאומי, לא היה די על מנת להגדיל את הקצבאות המשולמות לכל המשפחות מעוטות ההכנסה. זוגות עם ילדים המקבלים הבטחת הכנסה ונכים בלא ילדים לא זכו לתוספת כלשהי לקצבתם. על מנת להבטיח, שבעתיד יישאר רובה המכריע של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מחוץ למעגל העוני, ובמטרה ליצור אחידות במערכת להבטחת הכנסה על בסיס העיקרון של קביעת רמת הקצבאות לפי רמת הנזקקות, על קובעי המדיניות החברתית להמשיך לשקוד על שיפור רמת הקצבאות המוענקות לאוכלוסייה החלשה, על כל קבוצותיה.

למרות האטת קצב העלייה לארץ, רישומם של העולים החדשים באוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי הורגש גם בשנים 1993 ו-1994. זאת - לא רק בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם הגיעם לישראל, אלא גם במערכות אחרות של הביטוח הלאומי, שבהן זכויותיהם של העולים מבשילות לאחר שהייה בת משך זמן מסוים בארץ (הבטחת הכנסה ונכות), או לאחר שהם משתלבים בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה ודמי ליזה). ב-1994 היו מקבלי הגמלאות מקרב העולים החדשים כ-12.2% מכלל מקבלי הגמלאות; שיעורם גבוה במיוחד בקרב אוכלוסיית הקשישים והשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה ובקרב המקבלים גמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה.

בינואר 1995 ייכנס לתוקפו חוק הבריאות הממלכתי. למוסד לביטוח לאומי יש תפקיד מכריע בעיצובה של מדיניות גביית מס הבריאות ובהיערכות ליישומה. גביית המס, הן מהאוכלוסייה העובדת והן מהאוכלוסייה הלא-עובדת - לרבות מקבלי הקצבאות, וחלוקתו בין קופות החולים השונות תיעשינה באחריותו הבלעדית של המוסד. ביצוען של מטלות אלו, הכרוכות לא רק ביצירת קובץ לאומי של מבוטחים לפי חוק ביטוח הבריאות החדש אלא גם בניהולו השוטף, ידרוש משאבים גדולים - עבודה, מחשוב וציוד.

התרחבות פעילותו של המוסד לביטוח הלאומי והעומס הרב שיוטל על
עובדיו מחייבים אותו להמשיך ולהקפיד על מתן שירותים נאותים לציבור
ברמה ובאיכות שלא יפלו מהנוכחיים.

יוסי תמיר
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1993-1994 1 - 37

- א. מבוא
- ב. התפתחויות עיקריות
- ג. רמת קצבות הביטוח הלאומי
- ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ה. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים
- ו. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

(הפרק בתרגומו לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות

39 - 96

בישראל: 1993

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

י.ג. תחולת העונני לפי יישובים
י.ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שוויון התחלקות
ההכנסות

פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים
1994-1993

173-97

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

פרק 4 - הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

195-175

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

פרק 5 - קליטת עולים במערך התכניות של הביטוח הלאומי

216-197

- א. מבוא
- ב. קצבאות ארוכות מועד
- ג. קצבאות קצרות מועד

פרק 6 - הריפורמות במערכות המיסים הישירים בשנים
1995-1987: התחלקות נטל המס וההכנסה הפנויה

247-217

מעבודה

- א. מבוא
- ב. השינויים העיקריים שהונהגו במערכות המס הישיר
1987-1984

- ג. השפעת הריפורמות במיסים הישירים על התחלקות נטל המס
ועל ההכנסה הפנויה של העובדים השכירים והעצמאיים
- ד. השינויים במידת הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ושל דמי
הביטוח הלאומי

265-249

נספח פרסומים

294-267

נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1993–1994

לאה אחדות

השנים 1993-1994 עמדו בסימנם של מספר התפתחויות כלכליות ודימוגרפיות ושל שינויים תחיקתיים משמעותיים, שהביאו להרחבת היקף פעילותו של הביטוח הלאומי, הן בתשלומי גמלאות והן בגביית דמי ביטוח. בתחום הכלכלי בלטו התחדשות עלייתו של השכר הריאלי במשק והתחזקותה של מגמת הירידה בממדי האבטלה. לאחר שלוש שנים רצופות, שבמרוצתן נשחק השכר הריאלי במשק, נבלמה ב-1993 מגמה זו, והשכר הריאלי אף גדל בכ-1%. ב-1994 הוא צפוי לגדול בשיעור בן כ-3.7%. מגמת הירידה בממדי האבטלה שהחלה ב-1993 התחזקה ב-1994: שיעור הבלתי מועסקים ירד מ-11.2% מכוח העבודה האזרחי ב-1992 לכ-10% ב-1993, והוא צפוי לרדת ב-1994 ל-7.5%. מספר המועסקים במשק גדל ב-1993 בכ-6%, ולפי אומדן הוא יגדל ב-1994 בכ-8%. בעקבות הירידה בממדי האבטלה במשק פחת מספר המקבלים דמי אבטלה, והואט במידה ניכרת קצב גידולו של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. עליית מספר המועסקים במשק הביאה, לעומת זאת, לגידול מספר המקבלים גמלאות מתליפות שכר אחרות, כגון דמי פגיעה בגין היפגעות בעבודה ודמי לידה, ולעליית היקף התקבולים מגביית דמי ביטוח. כמו כן, בד בבד עם האטת קצב העלייה לארץ הואט גם קצב גידולו של מספר העולים שהצטרפו למערך מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, במיוחד בענפים המרכזיים - זיקנה ושאירים וילדים - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם הגיעם לישראל.

רמת קצבות הביטוח הלאומי והיקף התשלומים הושפעו לא רק מהתחדשות העלייה הריאלית בשכר הממוצע במשק, אלא גם ממספר שינויים תחיקתיים שהונהגו במהלך השנים 1993-1994. ראשית, במרץ 1993 חודש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בישראל לפי עקרון האוניברסליות, מן הילד הראשון ואילך. בעקבות השינוי חזרו למערכת קצבות הילדים כ-370 אלף משפחות עם 1-3 ילדים, שלהן כ-675 אלף ילדים ראשונים ושניים, ואשר לא היו זכאיות לקצבה על פי מבחני ההכנסות שהיו נהוגים קודם לכן.

שנית, בינואר 1994 הוחל בביצוע מדיניותה של הממשלה, שנועדה להבטיח רמה אחידה של קצבות ילדים, בלא קשר לשירות הצבאי. כידוע, קצבות

יוצאי הצבא המשולמות בגין הילד השלישי ואילך הוענקו רק למשפחות, שאחד מבניהן שירת בצבא (או בכוחות הביטחון האחרים). במהלך ביצוע התכנית, שיימשך 4 שנים, נקודות הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת יוצאי צבא תהפוכנה באופן הדרגתי לשוות לנקודותיהם של אלה המקבלים אותה. כך, בראשית שנת 1997 כל המשפחות והילדים בישראל יקבלו קצבת ילדים אך ורק לפי גודל המשפחה. בעקבות חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות הוגדלה השתתפות הממשלה במימון ענף הילדים מ-80% מן הגבייה לענף זה ל-100% ממנה. משהחל השלב הראשון של האחדת רמת קצבות הילדים בלא קשר לשירות הביטחוני השתתפות זו הוגדלה ל-115%.

שלישית, באוגוסט 1994 נכנס לתוקף החוק ל"צמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות". החוק מנהיג שינויים במערך תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי במגמה להגדיל את רמת הקצבאות המשולמות לאוכלוסיות החלשות, אגב פגיעה שולית בקצבאות המשולמות לאוכלוסיות המבוססות יותר. כמו כן, מעוגנת בו רפורמה במערך גביית דמי הביטוח, שמיועדת להבטיח חלוקה צודקת יותר של נטל תשלומי דמי הביטוח וחיזוק הפרוגרסיביות שלהם. השינויים ברמת הקצבאות בוצעו הלכה למעשה באוגוסט 1994, ואילו הרפורמה במערך דמי הביטוח תבוצע בינואר 1995, בד בבד עם הפעלתו הצפויה של חוק הבריאות הממלכתי. לפיכך השפעתו של חוק זה באה ב-1994 לידי ביטוי חלקי בלבד, אך היא תורגש במלואה ב-1995.

השינויים העיקריים במערך הגמלאות הם:

א. הקצבאות לקשישים ולשאיירים הזכאים גם להשלמת הכנסה (לרמת הכנסת המינימום המובטחת בחוק הבטחת הכנסה) גדלו בשיעור בן 7%, כפיצוי על השחיקה שחלה בכוח הקנייה שלהן במהלך השנים 1989-1992. זאת - מעבר לעדכון השוטר. כ-180 אלף משפחות של קשישים ושאיירים נהנו מעליית רמתן של הקצבאות.

ב. התוספת, שמקבלות משפחות עם ילדים במערכות הגמלאות המוענקות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה - נכות, מזונות, זיקנה ושאיירים והורים יחידים (לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות) - בגין הילד הראשון והשני הוגדלה. התוספת בעד כל אחד משני הילדים הראשונים גדלה מ-5%, או

מ-7.5% (בהתאם לסוג האוכלוסייה) מהשכר הממוצע במשק, ל-10% ממנו. מספר המשפחות שזכו לתוספת מוגדלת זו הוא כ-50,000. משפחות חד-הוריות שאינן מוגדרות כהורים יחידים לפי חוק משפחות חד-הוריות (כגון משפחות נפרדות ונטושות) ומשפחות של זוגות עם ילדים המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לא זכו לתוספת כלשהי. החוק לצמצום העוני הוא נדבך נוסף האמור לשפר את מצבן הכלכלי של המשפחות החד-הוריות; זאת - מאחר שבאפריל 1992 הופעל חוק משפחות חד-הוריות, שמכוחו הוגדלה הגמלה להבטחת הכנסה להורים יחידים (גרושים/ות ורווקים/ות עם ילדים).

ג. אדם בגיל 46 ויותר שהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה החל לקבל את השיעור המוגדל גם אם טרם מלאו שנתיים לשהותו במערכת הבטחת הכנסה. משפחותיהם של זכאים אלה, שמספרן היה כ-9,000; קיבלו אפוא תוספת בת כ-25% לקצבתם. שינוי זה נועד לסייע למחוסרי תעסוקה מבוגרים, שסיכוייהם להשתלב במעגל העבודה קטנים, יחסית.

הקצבאות המוגדלות תמומנה על ידי צמצום הזכאות לקצבאות מסוימות, שינויים במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי והשתתפות האוצר. לפיכך, כדבר ראשון בוטלה הזכאות להבטחת הכנסה ליחידים בגיל 18-20, למעט אלה הסובלים ממגבלות רפואיות ותפקודיות חמורות. שנית, ממובטלים עד גיל 35 נשללה הזכות לדחות הצעת עבודה לא מתאימה, גם אם השכר עבורה נמוך מגובה דמי האבטלה המגיעים להם. מי שמוכן לקבל כל עבודה מקבל פיצוי (בשווי ההפרש בין 75% משכרו ערב האבטלה לבין השכר המשולם לו במקום העבודה החדש). מי שאינו מוכן לקבל כל עבודה אינו זכאי לדמי אבטלה. שלישית, הוחלט שערכה של נקודת קצבת ילדים יהיה שווה לערכה של נקודת זיכוי במס ההכנסה. כלומר, ערכה של נקודת קצבה יישחק בהדרגה בכ-7 ש"ח לחודש. על מנת לא לפגוע במשפחות עם 4 ילדים ויותר ובמשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה, שלא נהנו מהגדלת התוספת בגין ילדים, ניתן פיצוי כדלקמן: קצבת הילדים לילד הרביעי הוגדלה ב-0.3 נקודת קצבה, לילד החמישי - ב-0.15 נקודת קצבה ולילד השישי - ב-0.25, ואילו המשפחות עם ילדים המקבלות גמלה להבטחת הכנסה זכו לתוספת גמלה בת 1%-2% מהשכר הממוצע במשק.

הרפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי מן העובדים השכירים, המעוגנת בחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות, כוללת: א. העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח משלוש פעמים השכר הממוצע במשק לארבע פעמים, בדומה לנהוג לגבי העצמאים, וכן כלילת כל רכיבי השכר בהכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח, ב. מרביתה של הגבייה הנוספת, שמקורה הבסיס המורחב של ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, תאפשר להפחית את שיעור דמי הביטוח של העובדים ל-2.9% (במקום 5.35%) על חלק השכר השווה למחצית השכר הממוצע במשק. על חלק השכר הגבוה ממחצית השכר הממוצע במשק יוטל השיעור הנהוג היום - 5.35%. הגבייה הנוספת, שמקורה הבסיס המורחב, תוחזר לעובדים בלבד, ואילו המעסיקים יוסיפו לשלם דמי ביטוח עבור עובדיהם בשיעור בן 2.4% משכר העובד.

הרפורמה שתכוצע בינואר 1995 תפתח את נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי של בעלי שכר נמוך, אך תגביר את זה של בעלי שכר גבוה (אלה שהכנסתם גדולה יותר מפי שניים מהשכר הממוצע במשק). חשיבותם של השינויים המוצעים במערך דמי הביטוח הלאומי מקבלת משנה תוקף על רקע הרפורמה במס הכנסה, שנכנסה לתוקף בראשית 1994 ושתכוצע במהלך השנים 1994-1995. הרפורמה מיטיבה עם בעלי הכנסה בינונית וגבוהה, אך עלי שכר נמוך המצויים בשלושת העשירונים התחתונים של התפלגות ההכנסה במשק אינם נהנים ממנה כלל. אולם אלה הם העשירונים שיהנו בעיקר מהפחתת דמי הביטוח הלאומי. במכלול סעיפי מדיניות הממשלה בתחום המיסים השינויים המוצעים במערך דמי הביטוח הלאומי אמורים לתקן את חולשותיה של הרפורמה במס הכנסה ולהגדיל את הפרוגרסיביות בהתחלקות כל המיסים.

ולבסוף, החל בנובמבר 1994 יוגדלו דמי הלידה למלוא השכר החייב בדמי ביטוח (כמקום 75% ממנו), אך מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי ייגבו ממנו במקור. חקיקה זו אמורה להגדיל את דמי הלידה שישולמו למרבית הנשים היולדות, שכן רק הכנסתן של חלק קטן, יחסית, מהנשים היולדות חייבת כמס הכנסה.

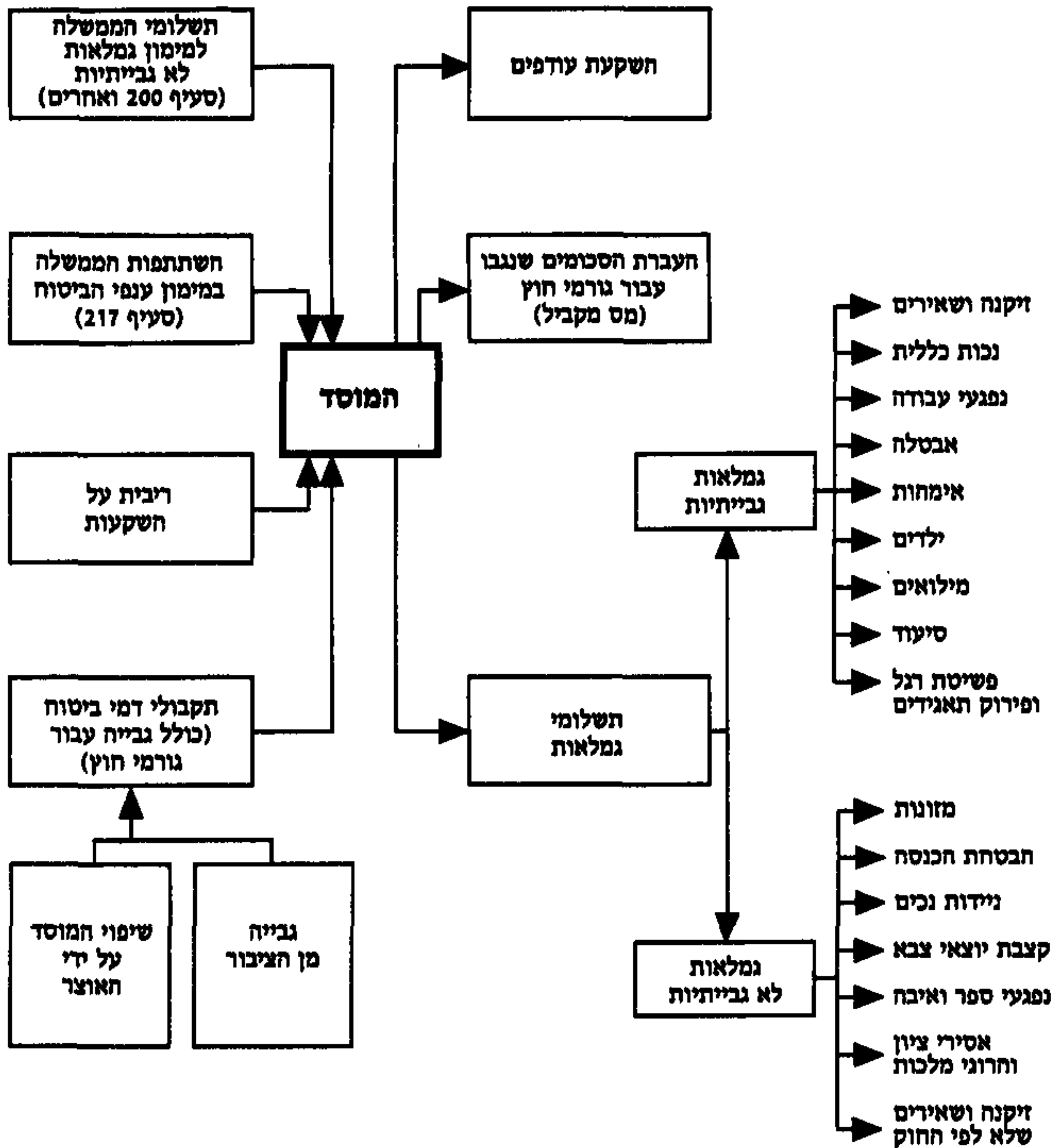
ב. התפתחויות עיקריות¹

תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1993 הסתכמו בכ-14.8 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 9%, זאת - לעומת 6.5% ב-1992. ב-1994 תשלומי הגמלאות צפויים לגדול ריאלית בשיעור בן 6.8% ולהסתכם בכ-17.6 מיליארד ש"ח. אולם ב-1994 המוסד לביטוח לאומי ישלם, ככל הנראה, למשרד הביטחון סכום בן כ-950 מיליון ש"ח על חשבון החיסכון במספר ימי המילואים בשנים 1991-1993. תשלום חד-פעמי זה יגדיל את סכום תשלומי המוסד ב-1994 לכ-18.5 מיליארד ש"ח, ולכן שיעור הגידול הריאלי מאז השנה הקודמת יהיה כ-11%. בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) מעלה, כי ב-1993 תשלומי הגמלאות היו 8% יחסית לתל"ג, אך ב-1994 הם צפויים לגדול ל-8.35%. תשלומי הגמלאות הכספיות כחלק מן ההוצאה על שירותים חברתיים של הממשלה, הכוללת נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד גם את ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון, הקליטה ושירותי הרווחה האישיים², גדלו מעט, מ-40.4% ב-1992 לכ-42.1% ב-1993. ב-1994 שיעור זה צפוי לרדת לכ-38.1%.

הגידול הריאלי שחל ב-1993 בהיקף תשלומי הגמלאות משקף בראש וראשונה את גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים - למעט המקבלים בענף אבטלה, שכן ב-1993 רמתן הריאלית של הגמלאות המרכזיות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי עלתה בשיעור קל בלבד (כשמדובר בקצבות הזיקנה, השאירים, הנכות והבטחת הכנסה), או שמרה על כוח הקנייה שלהם (כשמדובר בקצבות הילדים).

-
1. הנתונים המוצגים בסקירה זו מתייחסים עד שנת 1989 (ועד בכלל) לשנת תקציב, ואילו מאז 1990 - לשנת לוח. שיעורי הגידול המיוחסים ל-1990 חושבו על פי החבדלים בין שנת התקציב 1990 לשנת התקציב 1989, ואילו שיעורי הגידול המיוחסים לשנים מאוחרות יותר חושבו על פי החבדלים בין שנות לוח.
 2. מקור הנתונים הוא פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. הנתונים מתייחסים לחוצאה הממשלתית בתקציב חרגיל, לא בתקציב הפיתוח.

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



עם הימשכות ההאטה בקצב העלייה לארץ הואט גם קצב גידולו של מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים; בשנה זו גדל מספר המקבלים ב-3.6%, לעומת 4.7% ב-1992. מספר המשפחות הקשיות מן העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים ירד מכ-13,000 ב-1992 לכ-11,000 ב-1993. בענף הילדים בלט גידול ניכר במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים (כ-50%) ובמספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים (כ-42%). מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים גדל מכ-481 אלף ב-1992 לכ-724 אלף ב-1993. בענף הנכות, שאליו מצטרפים העולים החדשים רק לאחר שהות בת שנתיים בארץ, נמשכה מגמת גידול ניכרת, יחסית, במספר המקבלים. מספר המקבלים קצבות נכות כללית גדל ב-1993 ב-5.8%, ושיעורי הגידול בקרב המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה היו אף גבוהים יותר: כ-15% וכ-19%, בהתאמה. שיעורי גידול גבוהים בהשוואה לשנים קודמות הסתמנו גם בענף אימהות (5.5% במספר המקבלים מענק לידה, ו-8% במספר המקבלים דמי לידה), אולם מספר המקבלים בענף נפגעי עבודה כמעט לא גדל, למעט מספרם של אלו המקבלים קצבת נכות (4.7%). ירידת ממדי האבטלה במשק, שהחלה ב-1993, באה לידי ביטוי מידי בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור בן כ-13%. להתפתחות זו היתה השפעה גם על האטת קצב הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה; שיעור זה עלה בכ-20%, לעומת 74% ב-1992.

ב-1993 נבלמה הירידה ברמתן הריאלית של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע במשק. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ורמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת (קשישים, שאירים, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות, מחוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) גדלו ריאלית בכ-2%. זאת - לאחר שמאז 1989 ועד ל-1992 רמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ורמתה של הכנסת המינימום המובטחת נשחקו ריאלית בשיעורים מצטברים בני כ-5.5% וכ-11%, בהתאמה.

קצבות הילדים המשיכו גם ב-1993 לשמור על כוח הקנייה שלהן. רמת הגמלאות המוענקות בענף אבטלה ובענף אימהות המשיכה לרדת במונחים ריאליים, או נשארה כפי שהיתה. סכום דמי האבטלה הממוצע ירד בכ-2%, מענק האישפוז איבד 2% מערכו הריאלי, ודמי הלידה שמרו על ערכם הריאלי. בענף נפגעי העבודה הסתמנה עלייה ריאלית בערך הגמלאות; דמי

הפגיעה לשכירים ולעצמאים (במוצע ליום) גדלו בכ-8%, וקצבות הנכות והתלויים - בכ-1%.

גם בשנת 1994 יסתמנו, ככל הנראה, שיעורי גידול גבוהים, יחסית, במספר המקבלים קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי, למעט בענף אבטלה וכתכנית להבטחת הכנסה. מספר המקבלים דמי אבטלה יקטן בכ-15%, ומספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה יישאר, לראשונה מזה שנים רבות, בלא שינוי. בענף המרכזי של הביטוח הלאומי - זיקנה ושאיירים, יגדל מספר המקבלים בכ-3.9%, ואילו מספר הנכים הכלליים בענף הנכות יגדל בכ-6.2%. מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים ימשיך לגדול - בכ-12%, ומספר המשפחות המקבלות גמלאות מענף נפגעי עבודה צפוי לגדול בשיעורים בני 3%-6%, בהתאם לסוג הגמלה. בענף אימהות צפויים שיעורי גידול נמוכים יותר מאשר בשנה הקודמת. יתר על כן, השינויים התחיקתיים שהונהגו ב-1994 ישתקפו ברמת הגמלאות. לפי אומדן, רמת הקצבאות הבסיסיות המשולמות לקשישים ולשאיירים תעלה ב-1994 בכ-1%, אך הקצבה הריאלית בתוספת השלמת הכנסה צפויה לגדול ב-3.9% כשמדובר בקצבת יחיד, ובכ-5% - כשמדובר בקצבאות המוענקות למקבלים עם ילדים. רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לנכים כלליים עם ילדים תעלה בכ-8%, וזו המובטחת ליחידים ולזוגות בלא ילדים תעלה בכ-1% בלבד. הגידול הריאלי בשווי הקצבאות המובטחות להורים יחידים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה יהיה ב-1994 בן כ-4%. לעומת זאת, כוח הקנייה של קצבות הילדים, של דמי האבטלה ושל הגמלאות המוענקות במסגרת ענף נפגעי עבודה יפחת ריאלית בכ-1% - 2%. בענף האימהות מענק האשפוז ימשיך לקטון במונחים ריאליים, אך סכום דמי הלידה יגדל ריאלית בשיעור בן כ-6%.

בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפה ב-1993 גידול ריאלי בן 9.1%, אך ב-1994, כאשר לוקחים בחשבון את התשלום החד-פעמי בגין החיסכון במספר ימי המילואים, הם יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-14%, ובכ-6.7% כאשר מתייחסים רק לתשלומי הגמלאות הכספיות. גם בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי מדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק התיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים

לוח מס. 1: התפתחות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי, 1980-1994

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיירים*	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערולות ספר ואיבה	אימהות ילדים	אבטלה	ביטוח שיירות מילואים	הבטחת הכנסה	סייעות ואחר
-----	----------------	-----------------	------------	--------------------------------	--------------	-------	----------------------	-------------	-------------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1992	12,249.4	4,630.3	1,189.6	783.3	624.6	2,202.4	982.8	563.9	400.0
1993	14,807.7	5,419.0	1,427.2	915.0	734.9	3,160.4	855.8	783.1	502.9
1994	18,478.6	6,441.0	1,770.0	1,246.0	875.6	3,737.8	977.8	910.4	647.0

אחוז הגידול הריאלי מאז השנה הקודמת

1980	11.0	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	-	-
1985	4.9	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	67.4	-
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	10.4	27.9
1991	1.6	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	4.3	17.5
1992	6.5	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	65.6	15.7
1993	9.0	5.5	8.2	5.3	6.1	29.4	-7.4	25.2	13.4
1994	11.3	6.0	10.6	21.5	6.3	5.5	-15.6	3.7	14.8

* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.

** כולל תשלומים עבור השלמת הכנסה.

*** מבלי להתחשב בתשלום החד-פעמי שיועבר ב-1994 למשך הביטחון בגין החיסכון במספר ימי המילואים, הגידול הריאלי של כל תשלומי

המוסד יהיה כ-6.8% בלבד, ואילו תשלומי הגמלאות נענף מילואים יפתחו ריאלית בכ-6%.

לוח מס. 2: תשלומי גמלאות ותקבולי דמי ביטוח (יחסית לתל"ג),
1994-1980

שנה	תשלומי גמלאות (יחסית לתל"ג)		גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	תקבולי דמי הביטוח (יחסית לתל"ג)		גבייה לענפי הביטוח הלאומי מסך כל תקבולי דמי הביטוח
	כלל הגמלאות	גמלאות גבייתיות		סך כל דמי הביטוח	גבייה לענפי הביטוח	
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1990	8.10	6.88	84.6	7.28	5.32	73.1
1991	7.58	6.27	82.7	6.89	5.04	73.1
1992	7.57	6.27	80.9	6.89	5.05	73.3
1993	7.98	6.45	80.2	7.15	5.24	73.5
*1994	8.30	6.90	82.7	7.37	5.40	73.2

* אומדן.

(כגון: גמלאות זיקנה ושאיירים לעולים, גמלאות ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון, לנפגעי איבה ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן - נרשמה ב-1993 עלייה חדה במונחים ריאליים. בשנה זו תשלומים אלה גדלו ריאלית בשיעור בן 9.8%. אולם ב-1994 סכומם לא ישתנה ריאלית. ב-1993 כמעט חמישית מגידול תשלומי כלל גמלאות המוסד נבעה מגידול תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות (לעומת מחצית ב-1992). לעומת זאת, ב-1994 הגידול בתשלומי הגמלאות הגבייתיות הוא מקור כל הגידול של כל גמלאות המוסד. ב-1993 ירד חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות, והוא הגיע ל-80.2% (לעומת 80.9% ב-1992), ואילו ב-1994 הוא צפוי לגדול ל-82.7%.

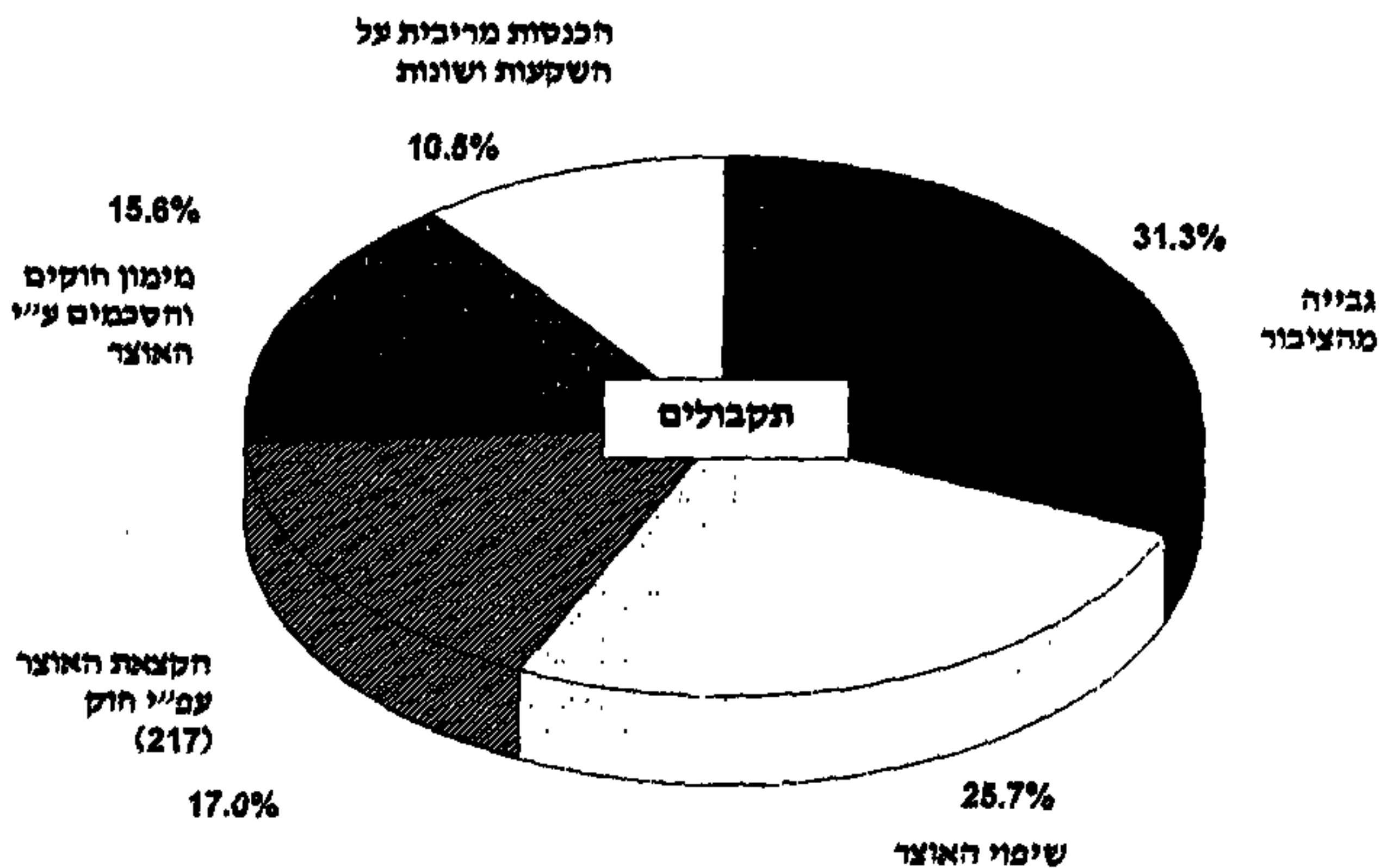
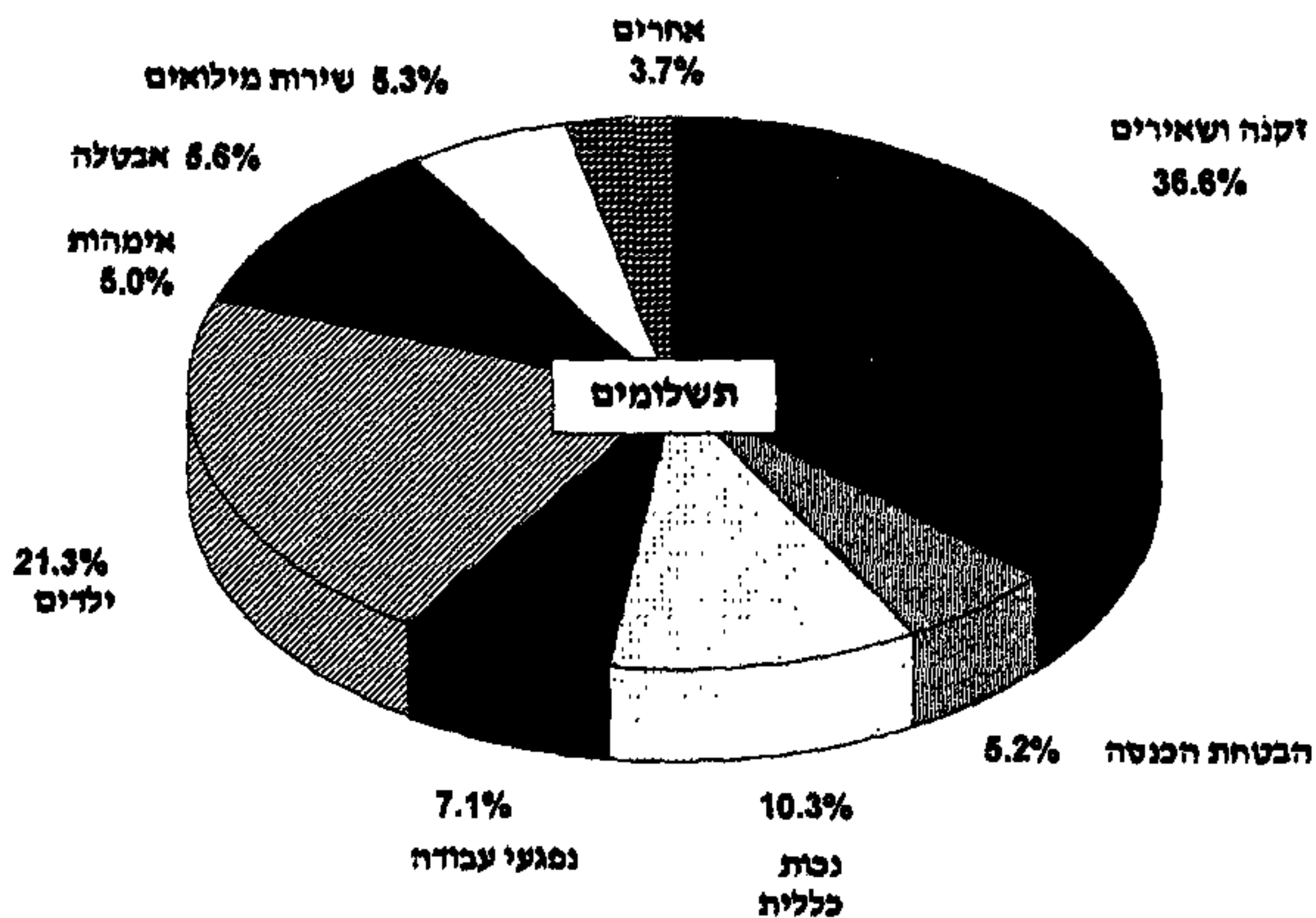
המימון לתשלומי הגמלאות של המוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (אלה הנגבים ישירות מן הציבור ואלה שהמשלה משלמת במקום המעבידים והמנוטחים הלא-שכירים מאז 1986,

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 ודמי הביטוח המשולמים על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים.

תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח גדלו ב-1993 ריאלית בשיעור בן 8%. גידול ריאלי זה נבע מעליית השכר הריאלי (בכ-1%) ומגידול מספר המועסקים במשק (בכ-6%). חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון גדל מ-56.4% ב-1992 ל-58.3% ב-1993. השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי קטנה בשיעור בן 12%, מפני שב-1992 הקצבת האוצר גדלה באורח חד-פעמי עקב תשלום חובה בגין ההסכם לשמירת הרזרבות בענף המילואים. אולם סכום המימון הממשלתי לגמלאות הלא-גבייתיות גדל בכ-10%. כתוצאה מכך חלקה של הממשלה במימון ענפי הביטוח בסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי ירד ל-12.4% (לעומת 15.0% ב-1992), ואילו חלקה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדל ל-17.6% (לעומת 16.5% ב-1992). ב-1994 תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח צפויים להמשיך לגדול, הפעם בכ-10%, והשתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי צפויה לגדול בכ-50% (עקב הגדלת השתתפותה של הממשלה במימון ענף ילדים), אך המימון הממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות לא יגדל כלל במונחים ריאליים. כתוצאה מכך, חלקה של הממשלה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות בכלל מקורות המימון יגדל, ובמקביל יפחת חלקם של מקורות המימון האחרים. התקבולים מריבית, שהיו ב-1992 11.9% מכלל מקורות המימון, יירדו ל-10.2% ב-1994.

נוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח, המוסד גובה את המס המקביל עבור קופות החולים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-1993 הסכום שנגבה עבור מס מקביל היה כ-27% מכלל תקבולי המוסד מדמי ביטוח. ב-1994 לא צפוי שינוי של ממש באחוז זה. סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח צפויים לגדול מ-7.15% מהתל"ג ב-1993 ל-7.37% ממנו.

תרשים מס. 2: התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 1994, אומדן



ג. רמת קצבות הביטוח הלאומי

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת מכוח חוק הבטחת הכנסה וקצבות הנכות מתעדכנות על פי השינויים שחלים בשכר הממוצע במשק. מועדי העדכון הם בראשית השנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק³ לוח מס. 3 ותרשימים מס. 3 ו-4 מציגים את התפתחותן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. מאז 1989 ועד ל-1992 נשחקה רמתן הריאלית של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות כשיעור מצטבר בן כ-5.5%, ושל רמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת כשיעור גבוה אף יותר - בן כ-11%. גם רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע ירדה: קצבת הזיקנה ליחיד קטנה מ-15.8% מהשכר הממוצע ב-1991 ל-15.4% ב-1992, והכנסת המינימום המובטחת ליחיד קטנה מ-24.6% מהשכר הממוצע ל-24.1% ממנו.

ב-1993 נבלמה ירידת רמתן הריאלית של קצבאות אלו. רמת הקצבאות הבסיסיות ורמת הכנסת המינימום עלתה כשיעור בן כ-2%, במונחים ריאליים. שיעור זה גבוה במעט משיעור העלייה בשכר הממוצע במשק, ולפיכך גם רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע עלתה. קצבת הזיקנה ליחיד הגיעה ל-15.7% מהשכר הממוצע, ורמת הכנסת המינימום המובטחת לקשיש יחיד הגיעה ל-24.4% ממנו. ב-1994 יימשך הגידול הריאלי בערכן של הקצבאות. לפי אומדן, רמת הקצבאות הבסיסיות תעלה בכ-1%, אך הקצבה הריאלית בתוספת השלמת הכנסה צפויה לגדול בכ-4%-5%. התוספות שהוענקו מכוח החוק לצמצום העוני תורגשנה במלואן רק ב-1995.

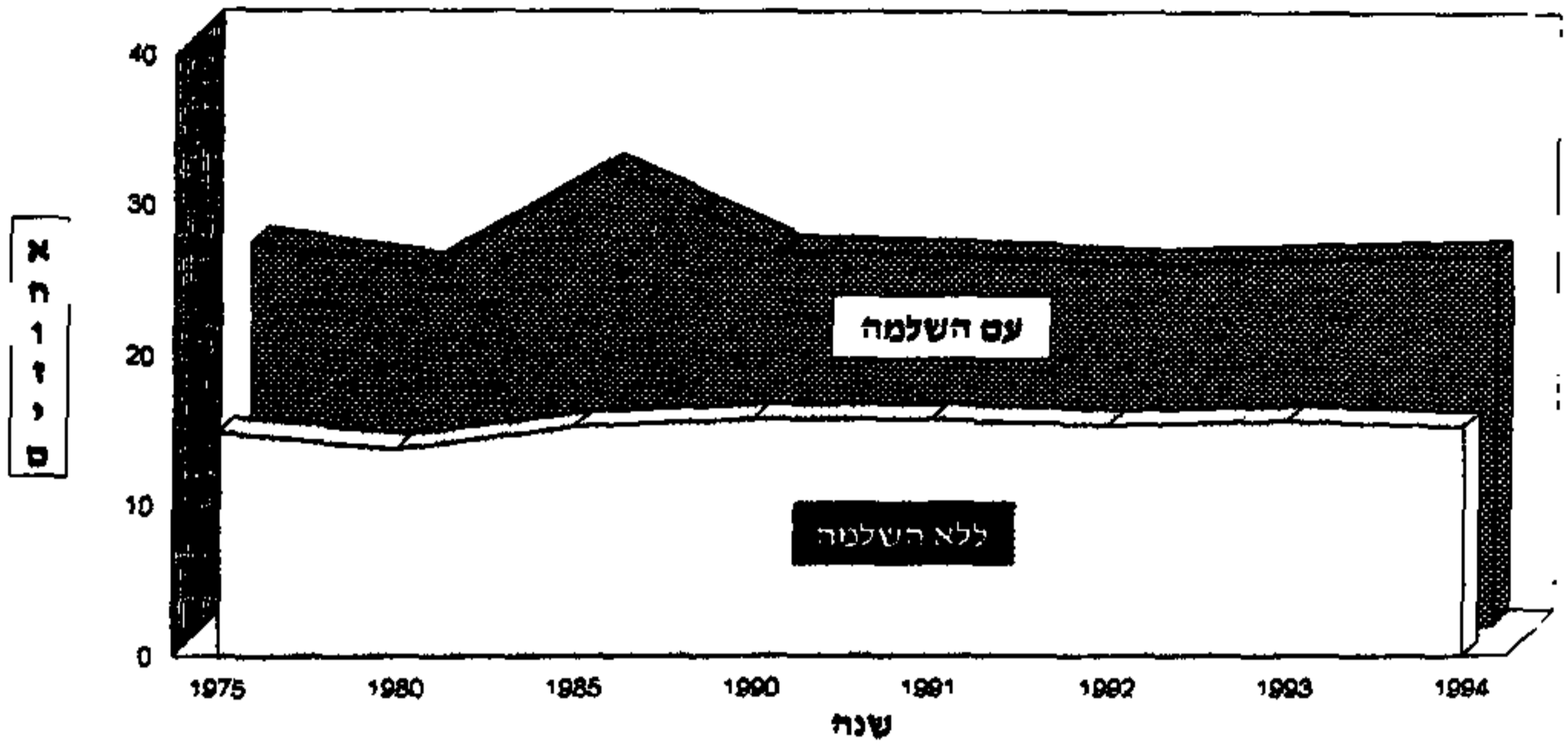
3. אומדן השכר הממוצע לצורך העדכון מתבסס על נתוני השכר משלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכח המרכזית לסטטיסטיקה נתונים. בתוקף הסכם עם האוצר, החל באוגוסט 1991 ועד לינואר 1992, ומאז - מכוח חוק, לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון: מענקים בגין ביגוד והבראה המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר המשולמים בסוף השנה) נפרסים על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע, שכולל את חלקם היחסי של התשלומים החריגים, מונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות וכן בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומי שכר הצמודים לשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת (מחיריים קבועים ואתרי מחשבר
 וממוצע), 1994-1975

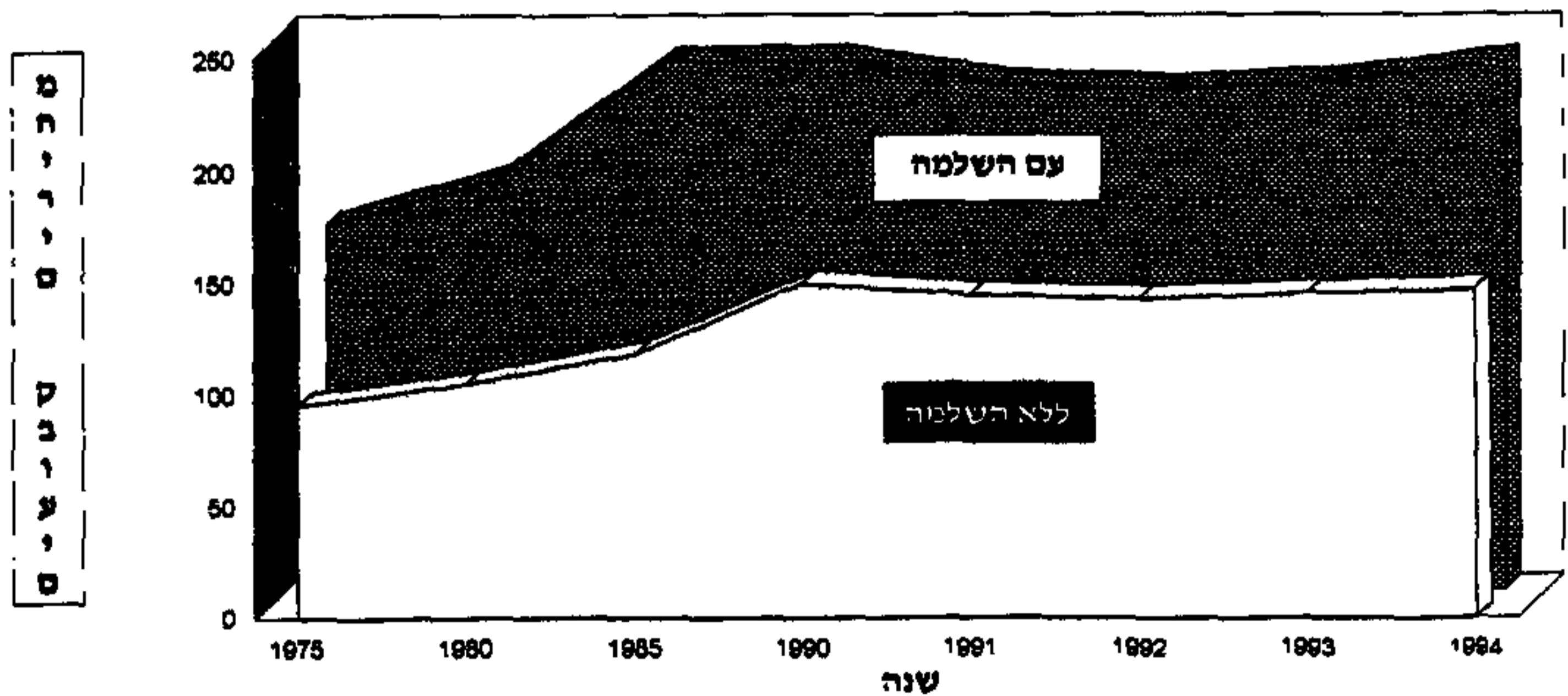
שנת ה	קצבות זיקנה ושאיירים				רמת הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	קטיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קטיש, יחידים	נכה אלמן/ה, נכה אלמן/ה עם 2 ילדים	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)
1975	95.0	143.3	24.8	163.7	307.8	25.5	48.1	1975
1979	88.2	142.5	18.8	167.0	305.3	22.1	40.3	1979
1980	104.9	203.4	26.3	184.2	373.2	23.8	48.2	1980
1985	118.3	229.3	29.7	236.0	473.3	30.5	61.2	1985
1990	149.9	290.2	30.6	237.1	474.4	25.0	50.5	1990
1991	144.7	280.2	30.5	226.2	458.7	24.6	50.0	1991
1992	143.1	277.3	29.9	223.9	454.2	24.1	49.0	1992
1993	145.8	282.6	30.5	227.9	461.8	24.4	49.5	1993
1994	147.0	284.8	29.7	236.8	485.0	24.7	50.5	1994

* השכר הממוצע למשורת שכיר, כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**חרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
(אחוז מהשכר הממוצע), 1975 - 1994**



**וורשים מס. 4: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
(מחירים קבועים), 1975 - 1994**



לוח מס. 4 ותרשימים מס. 5 ו-6 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא הונהגו שינויים מאז ינואר 1988. הן מעודכנות במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1993 נשמר ערכה של נקודת הקצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע. רמתה של נקודת קצבה היתה 3.1% מהשכר הממוצע. נוסף על כך, ב-1993 גדלה רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות, שהכנסתן לא זיכתה אותן בתשלום קצבת הילד הראשון והשני. זאת - בעקבות חידוש תשלום הקצבאות לפי עקרון האוניברסליות במרץ 1993.

ב-1994, ככל הנראה, יישחק במעט כוח הקנייה של נקודת הקצבה, וערכה ביחס לשכר הממוצע יירד ל-2.9% משכר זה. בעקבות השחיקה היזומה בערכה של נקודת הקצבה החל באוגוסט 1994 (כחלק מגיוס המימון לגמלאות המוגדלות המשולמות למעוטי יכולת במסגרת החוק לצמצום העוני), ערכה של נקודת קצבה ימשיך להישחק גם ב-1995. ולבסוף, יש לציין את הגידול שחל בינואר 1994 ברמת הקצבאות המוענקות למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שאינן זכאיות לקצבות יוצאי צבא. תוספת זו הוענקה לכ-200 אלף ילדים.

ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בשנים 1993-1994 הוא אחד הגורמים המרכזיים לגידול הריאלי שחל בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשנים אלו. השפעת העולים על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות מורגשת בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות מיד בשנה הראשונה לעלייתם.

ענפים אלה מעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה, ואילו זכויותיהם של העולים במערכות האחרות של הביטוח הלאומי מבשילות רק לאחר שהות בארץ במשך תקופה מסוימת (לאחר שנה - כשמדובר בהכטחת הכנסה, ולאחר שנתיים - כשמדובר בנכות), או לאחר השתלבות בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה, דמי לידה ומילואים).

עם ההאטה בקצב העלייה הואט גם קצב גידולו של מספר המקבלים הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים. מספרם גדל ב-1993

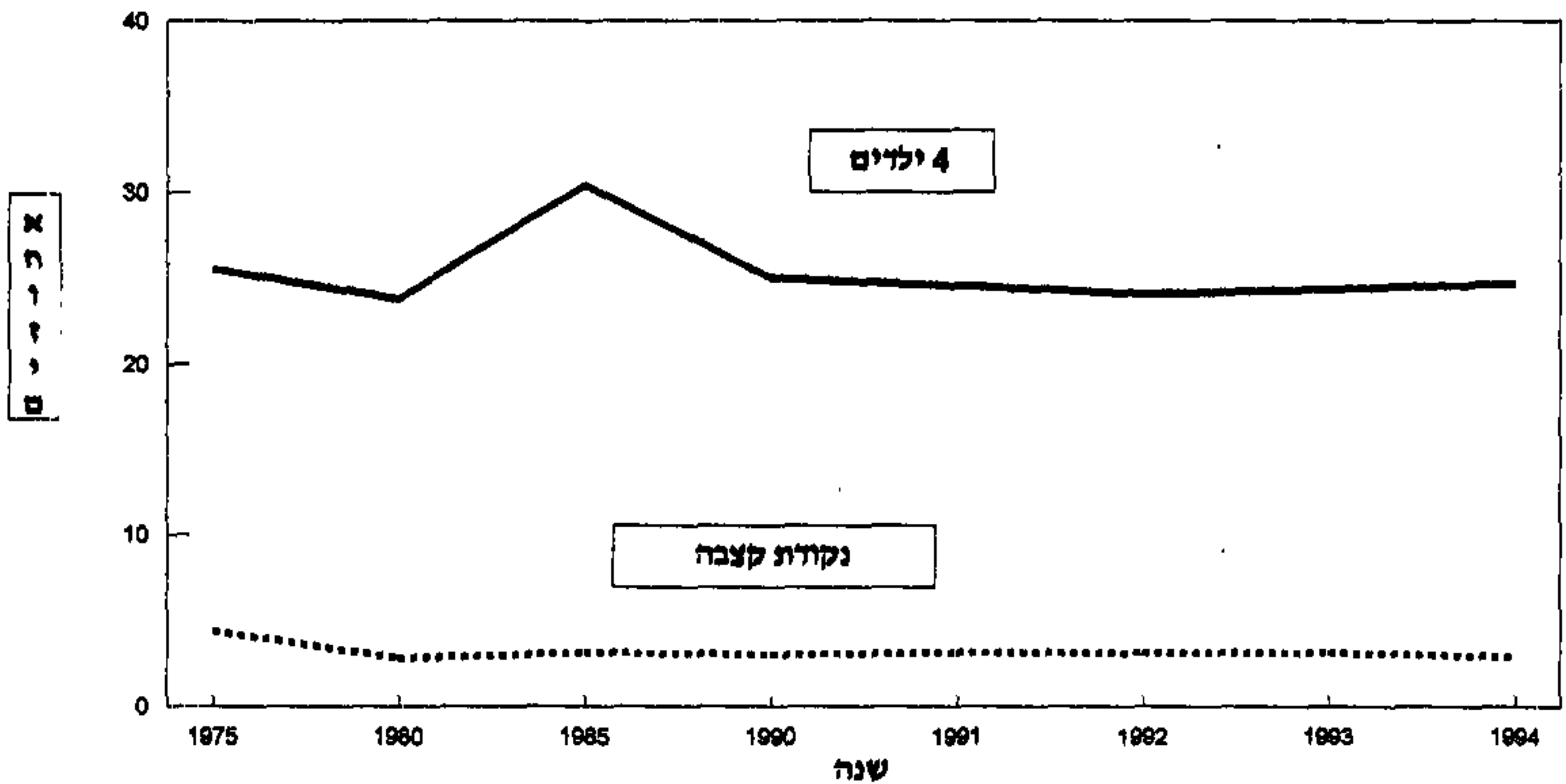
לוח מס. 4: ערכי הממוצע של נקודות הקצבה ושל קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע*, לפי מספר היילדים, 1975-1994

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים*	אתון הממוצע	ארבעה ילדים		אתון הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)
	מחירי 1985 (ש"ח)	אתון הממוצע			מחירי 1985 (ש"ח)	אתון הממוצע			
1975	28.1	4.4	8.8	56.2	175.5	27.4	238.7	37.3	238.7
1980	21.9	2.8	5.6	43.7	136.6	17.7	185.7	24.0	185.7
1984	19.5	2.2	4.4	39.1	151.1	16.9	215.0	24.2	215.0
1985	24.7	3.1	3.6	28.0	191.6	24.7	272.2	35.1	272.2
1990	28.7	3.0	1.5	13.7	222.0	23.4	314.9	33.2	314.9
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5	315.8
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5	320.0
1993	29.1	3.1	2.6	24.4	225.5	24.1	320.1	34.2	320.1
1994	28.3	2.9	5.9	56.6	222.6	23.2	316.2	33.0	316.2

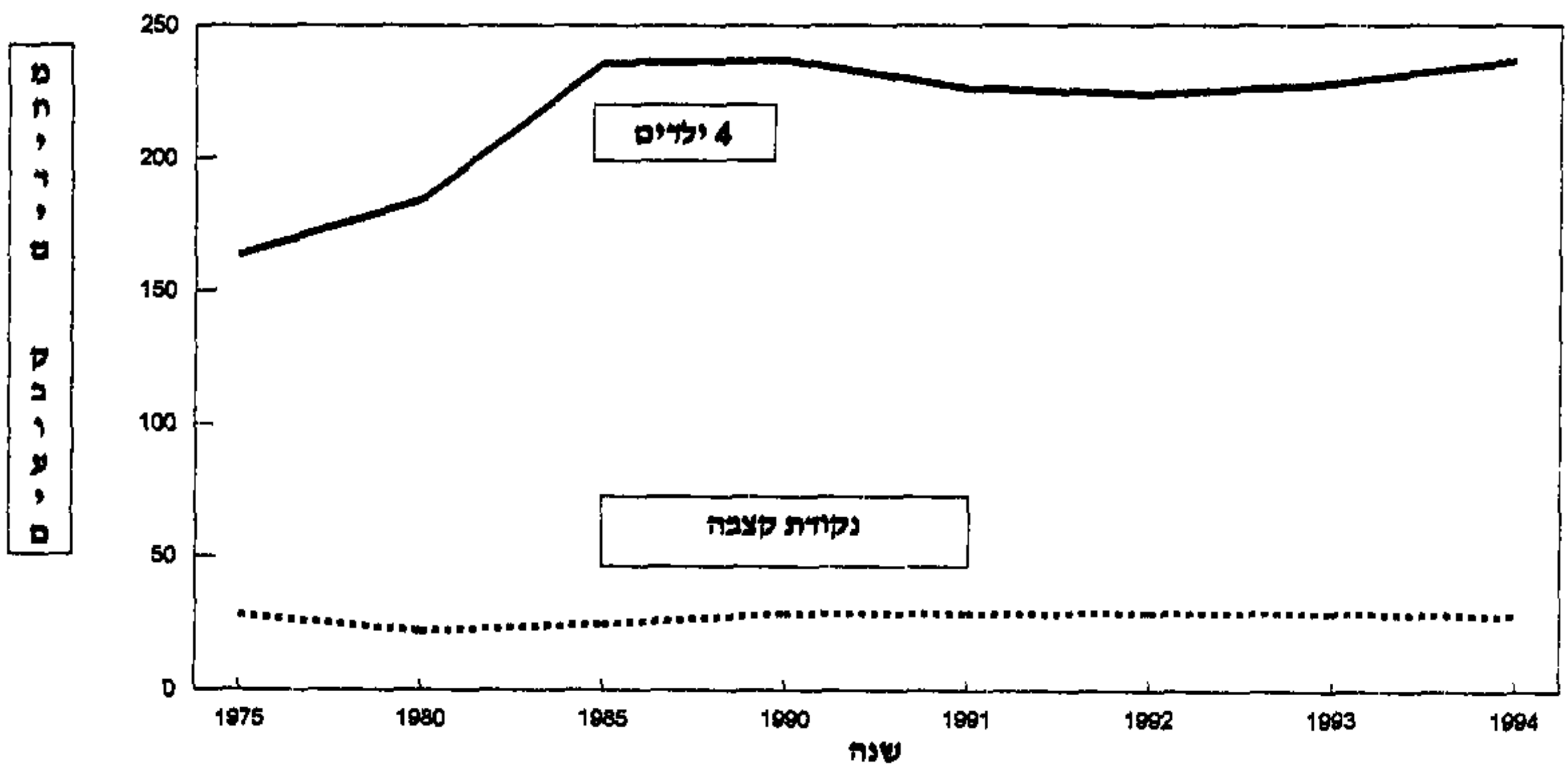
* השכר הממוצע למשורת שני, לפי שומוד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** הקצבה הממוצעת ב-1990 מתייחסת למשפחה שאינה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומתאזן אוטומטית ב-1990 - גם לקצבת הילד השני.

תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע, לפי מספר הילדים, 1975 - 1994



תרשים מס. 6: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, לפי מספר הילדים, 1975 - 1994



בשיעור בן - 3.6%. זאת, לאחר גידול בן 4.7% ב-1992 ובן 7.8% ב-1991. העלייה ב-1993 משקפת את גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (ב-2.9%), ואת הימשכות הגידול הניכר של מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות מקרב העולים החדשים (ב-11.5%). מספר העולים הקשישים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבות במהלך 1993 היה כ-11,000 (לאחר שב-1992 הצטרפו כ-13,000). לפי הערכה, עד סוף 1994 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבות עוד כ-7,000 עולים, ומספר המקבלים קצבות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגיע לכ-77,700 בממוצע לחודש (לעומת 21,800 בלבד ב-1989). ב-1994 סך כל המקבלים קצבות זיקנה ושירים צפוי לגדול בשיעור בן כ-3.9%, ומספרם יגיע לכ-538,200 בממוצע לחודש. מספר המקבלים קצבות לפי חוק צפוי לגדול ב-3.8%, ואילו מספרם של המקבלים קצבות שלא לפי חוק - בשיעור בן כ-0.9%.

בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשם ב-1993 גידול ניכר של מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים (כ-50%) ושל מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים (כ-47%). זאת, לאחר שבמרץ 1993 חודש תשלום קצבות הילדים עבור הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות. מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים גדל מכ-481 אלף ב-1992 לכ-724 אלף ב-1993. השפעת חידוש תשלום הקצבות הורגשה גם בחלקה הראשון של 1994. בשנה זו מספר המשפחות (בממוצע לחודש) שיקבלו קצבות ילדים צפוי להגיע ל-793 אלף (גידול בן כ-10%), ומספר הילדים שבגינם משולמת קצבה צפוי להגיע ל-1.89 מיליון (גידול בן כ-6%). עם זאת יש להדגיש, שגידול מספר המקבלים קצבות ילדים מבטא, כמובן, גם את הגידול הטבעי של האוכלוסייה וגם את אותות העלייה. בשנים 1993-1994 משפחות העולים עם ילדים המשיכו להיקלט בענף, אך במידה פחותה עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנתיים האחרונות. בשנת 1993 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-12,600 משפחות עם ילדים, שבהן כ-22,800 ילדים. מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1994 נאמד בכ-13,000 משפחות. ב-1993 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבה היה 73,000 בממוצע לחודש, והוא צפוי לגדול ב-1994 לכ-90 אלף.

בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל

ב-1993 בשיעור גבוה, יחסית - כ-5.8%. גם במספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה נצפו שיעורי גידול גבוהים: כ-15% וכ-19.4%, בהתאמה. יותר ממחצית הגידול במספר המקבלים קצבות נכות כללית נזקפת לכניסתם של העולים למעגל המקבלים קצבות נכות. מגמה זו צפויה להימשך גם ב-1994. מספר המקבלים קצבות נכות צפוי לגדול בכ-6.7%, ומספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה - בשיעורים בני כ-13% וכ-9%, בהתאמה.

בניגוד לשנים 1991-1992, שבהן גדל במידה ניכרת מספר המקבלים דמי פגיעה מענף נפגעי עבודה (בשיעורים בני כ-13% וכ-15%), ב-1993 נשאר מספרם כמעט בלא שינוי (גידול בן כ-0.7%). אולם ב-1994 הגידול יתחדש, ככל הנראה, עקב גידול מספר המועסקים במשק בשנים 1993-1994, שציין את כל ענפי הכלכלה. ב-1994 מספר המקבלים דמי פגיעה צפוי לגדול בכ-4.8%. ב-1993 שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בגין פגיעה בעבודה היה גבוה במעט מזה שנצפה ב-1992 - 4.7% לעומת 3.9%, והוא צפוי להיות כ-5.9% ב-1994. מספר המקבלים קצבת תלויים (שאיוריו של אדם שנפטר כתוצאה מפגיעה בעבודה) נשאר בלא שינוי ב-1993, אך הוא צפוי לעלות ב-1994 ב-2.7%. מספר הנשים שקיבלו מענק לידה מענף אימהות גדל ב-1993 בכ-5.5%, ומספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל ב-8.2%, אך ב-1994 המספרים צפויים לגדול בשיעורים נמוכים יותר: ב-0.5% וב-2.7%, בהתאמה.

ב-1993 נכלמה מגמת גידולו של מספר המקבלים דמי אבטלה, ולראשונה מאז 1987 מספר המקבלים אותם ירד. ב-1992 נצפה שיעור האבטלה הגבוה ביותר מאז ראשית שנות ה-70, ובמקביל מספר המקבלים דמי אבטלה במוצע לחודש הגיע לשיא - 81.2 אלף. שיפור רמת התעסוקה ב-1993, אשר נבע מהשתלבותם של מובטלים ישראלים במקומות עבודה, שהתפנו עקב הסגר שהממשלה הטילה על תושבי השטחים, ובמקומות עבודה שיזם משרד העבודה והרווחה, בא לידי ביטוי בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה לכ-70.6 במוצע לחודש; כלומר - ירידה בת כ-13% לעומת השנה הקודמת. ב-1994, עם הימשכות השיפור במצב התעסוקה במשק, צפויה להימשך גם הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה - ל-60 אלף במוצע לחודש. גם בקרב העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה הסתמנה מגמת ירידה - מ-17 אלף בתחילת

לוח מס. 5: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, בממוצע לחודש, 1985-1994

שנה	נכונות כללית		נפגעי עבודה			אימהות		ילדים	משתפחות המקבלות קצבות ילדים**	אבטלה***	הכנסת הבנסה לאוכלוסייה השיווית	סיעוד
	קצבת ילד נכה	קצבת שירותים מיוחדים	קצבת נכות זמית פגיעה*	קצבת נכות צמיתה	קצבת תלויים	מענק לידה*	זמי לידה*					
1985	4.6	4.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-	390.2
1990	6.5	6.5	56.7	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.3	25.0	442.6
1991	6.9	6.9	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.0	30.0	477.3
1992	7.5	7.5	74.2	12.8	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7	499.8
1993	8.3	8.3	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	68.9	45.8	517.7
1994	9.4	9.4	78.3	14.2	3.8	116.0	50.0	795.0	60.0	69.1	51.9	538.2

מספר המקבלים (כאלפים)

אחוז השינוי במספר המקבלים

1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	1.8	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6
1991	7.8	1.9	6.2	5.2	1.8	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	19.9
1992	4.7	4.8	8.7	18.0	2.6	2.6	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	73.6	21.2
1993	3.6	5.8	14.7	19.4	1.7	1.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5
1994	3.9	6.7	13.3	9.3	4.1	4.1	4.8	5.9	2.7	0.5	2.7	11.8	-15.0	0.3	13.3

* מספר המקבלים השנתיים במשך השנה.

** כולל השפחות, שקצבות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לתן מאז 1985 ו-1990, כשהאם, באמצעות המעבידים.

*** הנתון לשנים 1985-1989 מתייחס למספר התלויים הממוצע בחודש. החל ב-1990 - למספר המקבלים.

1993 לכ-13,000 בסוף השנה. ירידה זו נמשכה גם ב-1994 ותגיע לכ-11,000 לקראת סוף השנה.

הצטמצמות ממדי האבטלה בשנים 1993-1994 והאטת קצב העלייה לארץ היו הגורמים המרכזיים מצד אחד להיחלשות מגמת הגידול בהיקפה של האוכלוסייה בגיל העבודה שקיבלה ב-1993 גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורצית), ומצד שני - ליציבותו הצפויה ב-1994. המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה גדל ב-1993 בכ-20% (לעומת כ-74% ב-1992) והגיע ל-69.0 אלף משפחות. לאחר שמספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הגיע לשיא בפברואר 1993 (כ-73 אלפי מקבלים), החלה להסתמן בו ירידה הדרגתית, שנמשכה עד לאוגוסט 1993 (ל-66 אלף). לאחר מכן שב מספר המקבלים ועלה ל-72 אלף בפברואר 1994, אך חזר וירד עד ל-68 אלף בסוף 1994. המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה ב-1994 יישאר כפי שהיה ב-1993, כ-69 אלף משפחות. ירידת מספר המקבלים הצפויה במהלך 1994 תציין בעיקר את חסרי התעסוקה. ולבסוף, ב-1993 מספר העולים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה היה כ-24,000 בממוצע לחודש, והוא אינו צפוי להשתנות גם ב-1994.

בשנים 1993-1994 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שמקבלים גמלת סיעוד - בשיעורים בני כ-22% וכ-13%, בהתאמה. מספר המקבלים גמלת סיעוד גדל מ-37.7 אלף קשישים ב-1992 לכ-46.0 אלף קשישים ב-1993, והוא צפוי לגדול לכ-52 אלף ב-1994. הימשכות הגידול במספר המקבלים גמלת סיעוד נובעת, כמובן, גם מהצטרפותם של עולים קשישים למערכת זו.

ה. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים

בדיקתה של התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי ביטוח ושל שיעורי הגידול הריאליים בתשלומי הגמלאות בכל אחד מהענפים מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה.

ב-1993 גדלו תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, בשיעור ריאלי בן 5.5% (לעומת 4.5% ב-1992). ב-1994 צפויה עלייה ריאלית גדולה יותר, בת 6.0%. העלייה הריאלית בתשלומי

הענף ב-1993 שיקפה הן את עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי - בשיעור ריאלי בן 4.8% והן את עליית סכום התשלומים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - בשיעור ריאלי בן כ-8%. העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפי חוק הביטוח הלאומי נבעה מגידול מספר המקבלים קצבאות וכן גם מעלייה ריאלית (בת כ-2%) ברמת הקצבאות.

בדומה ל-1993, גם ב-1994 העלייה הריאלית הצפויה בתשלומי הענף משקפת עלייה ריאלית הן בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק (3.9%) והן בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק - בעיקר השלמת ההכנסה לקשישים ולשאיירים מעוטי הכנסה (13.0%). גם עלייה צפויה זו תנבע מהימשכות הגידול במספר המקבלים, בעיקר מהגידול הצפוי בערכן של הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים מכוח החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות. חלקם של התשלומים שלא לפי חוק בסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים גדל מ-19.2% ב-1992 ל-19.7% ב-1993, והוא צפוי לעלות ל-21% ב-1994. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי המוסד ירד מ-37.8% ב-1992 ל-36.6% ב-1993, והוא צפוי להמשיך לרדת ב-1994 עד ל-34.9%.

ב-1993 סכום התשלומים עבור קצבות הילדים גדל במונחים ריאליים בכ-29.5%. גידול זה נזקף כולו לחידוש תשלום קצבות הילדים לכלל המשפחות עם ילדים בישראל ולגידולה הטבעי של אוכלוסיית הילדים. חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי גדל לראשונה מאז 1985, מ-18.0% ב-1992 ל-21.3% ב-1993.

40% מהגידול שחל ב-1993 בסך כל תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי יש לזקוף לזכות הגידול בתשלומי ענף הילדים. ב-1994 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול בשיעור ריאלי בן 5.5%, למרות ירידת ערכן הריאלי של קצבות הילדים. גידול זה נזקף בחלקו להימשכות השפעתו של חידוש תשלום קצבות הילדים לפי העיקרון האוניברסלי על מספר המקבלים, אך גם לביצוע השלב הראשון של האחדתן ההדרגתית של קצבות הילדים, בלא להתחשב בשירות הצבאי.

לוח מס. 6: התפלגות חשלומי במלאות הביטוח הלאומי לפי ענפי הביטוח (אחוזים), 1980-1994

שנה	זיקנה ושאיורים	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שיירות מילואים	הבטחת הכנסה	סיעוד ואחר	סך הכול
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100
1993	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4	100
*1994	34.9	9.6	6.7	4.7	20.2	5.3	10.1	4.9	3.6	100

* כולל התשלומים שהמוסד צפוי לשלם למשך הכתרון בגין חסכון ביטוי מילואים.

ב-1993 תשלומי ענף נכות גדלו ריאלית ב-8.2%. גידול זה שיקף התפתחויות מנוגדות שחלו בתשלומי הגמלאות השונות המוענקות במסגרתו: התשלומים לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים גדלו ריאלית בשיעורים בני 11%, 16% וב-14%, בהתאמה, ואילו התשלומים לקצבות ניידות קטנו ריאלית בשיעור בן 4.7%. בשנת 1994 צפוי גידול ריאלי ניכר בתשלומי הענף - בשיעור בן כ-11%. זאת - בדומה לשיעור הגידול הצפוי בכלל תשלומי הביטוח הלאומי. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-1993 9.6%, וב-1994 הוא צפוי להישאר כפי שהוא.

כשמדובר בתשלומי הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שחר, מסתבר שב-1993 תשלומי ענף אבטלה ותשלומי ביטוח שירות מילואים ירדו ריאלית בשיעורים גבוהים, יחסית, ואילו תשלומי ענף נפגעי עבודה (כולל תשלומי גמלאות לנפגעי איבה) ותשלומי ענף אימהות גדלו ריאלית, אך בשיעור נמוך יותר משיעור גידולם של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי. ב-1994 צפוי להימשך הגידול הריאלי של תשלומי ענף נפגעי עבודה (בשיעור גבוה, יחסית) ושל ענף אימהות, אך בתשלומי ענף אבטלה צפויה הימשכות הירידה הריאלית. תשלומי ענף מילואים יגדלו חד-פעמית בשיעור גבוה מאוד (יוכפלו במונחים ריאליים).

ב-1993 תשלומי ענף אבטלה ירדו ריאלית בשיעור בן 7.5% - בעיקר כתוצאה מירידת מספר המקבלים. עקב הימשכות הירידה בממדי האבטלה במשך ב-1994, הירידה הריאלית בסכום תשלומי הענף צפויה להימשך - בשיעור בן כ-16%. ב-1993 חלקם של תשלומי ענף אבטלה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד ל-6.8% (לעומת רמת שיא של 8% ב-1992), והוא צפוי לרדת ב-1994 ל-5.3%. התשלומים בענף נפגעי עבודה גדלו ב-1993 בשיעור בן 5.3%, בעיקר עקב גידול מספר המקבלים, וב-1994 הם צפויים לגדול בכ-21.5%. שיעור הגידול הגבוה הצפוי ב-1994 הוא פועל יוצא לא רק מן הגידול הצפוי במספר המקבלים, אלא גם מגידול צפוי בהוצאות הריפוי עקב תשלומים רטרואקטיביים לקופות החולים. תשלומי הענף יהיו ב-1994 6.7% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, לעומת 6.2% ב-1993. התשלומים בענף אימהות גדלו ב-1993 בשיעור בן כ-6%, והם יגדלו בשיעור דומה ב-1994.

ולבסוף, התשלומים בענף מילואים פחתו ב-1993 ריאלית בכ-12%, אך ב-1994 הם יגדלו כמעט פי שניים. הגידול החד-פעמי ב-1994 נובע מהעברת סכום בן כ-940 מיליון ש"ח למשרד הביטחון בגין החיסכון במספר ימי המילואים בשנים 1991-1993. אלולא כן, סכום התשלומים עבור תגמולי מילואים היה פוחת ריאלית בכ-6%. חלקו של ענף אימהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד ירידה קלה - מ-5.0% ב-1993 ל-4.7% ב-1994, ואילו חלקו של ענף מילואים צפוי לגדול באורח חד-פעמי, מ-5.8% ב-1993 ל-10.1% ב-1994.

תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית המשיכו לגדול גם ב-1993 בשיעור ריאלי ניכר - כ-25% (זאת - לעומת 66% ב-1992). גידול התשלומים להבטחת הכנסה נובע בעיקר מהימשכות גידולו של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. זאת - על רקע כניסתם של העולים החדשים למערכת ועקב ממדי האבטלה הגבוהים שעדיין ציינו את המשק. ב-1994, עם ירידת מספר העולים המגיעים לארץ, ובעיקר עקב ירידת שיעורי האבטלה במשק, תשלומי הבטחת הכנסה צפויים לגדול ריאלית בשיעור מתון יותר, כ-3.7%. למרות ירידת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, שהחלה להסתמן כבר במרץ 1993, ב-1993 מספר המקבלים במוצע לחודש עדיין היה גבוה בכ-20% מזה שנצפה ב-1992. לעומת זאת, מספר המקבלים במוצע לחודש צפוי להישאר ב-1994 בלא שינוי, כ-69 אלף מקבלים. יש להוסיף, שהעלייה הריאלית בהיקף התשלומים להבטחת הכנסה בשנים 1992-1993 נבעה גם מהעלאת רמת הגמלאות המשולמות להורים יחידים עם ילדים מכוח חוק משפחות חד-הוריות, שנכנס לתוקף באפריל 1992. לבסוף יש לציין, שב-1994 צפויה גם עלייה בערכה הריאלי של רמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת, שתושפע בין היתר מהגדלת רמת הגמלאות המשולמות למשפחות חד-הוריות במסגרת החוק לצמצום ממדי העוני. ב-1993 התשלומים להבטחת הכנסה היו ב-5.3% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ואחוז זה צפוי לרדת ב-1994 ל-4.9%.

בשנים 1993-1994 המשיך לגדול גם חלקו של ענף ביטוח סיעוד, והוא יגיע ל-3.6% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. סכום ההוצאה בתחום הסיעוד (הכוללת תשלום גמלאות סיעוד, העברות כספים לגורמי חוץ השותפים לביצוע החוק ומשאבים שהוקצבו להגדלת היקף השירותים הקהילתיים אשפוז

סיעודי ולפיתוח שירותים) גדל ריאלית ב-1993 בכ-13%, וב-1994 הוא יגדל בכ-15%.

בסיכום אפשר לומר, כי ב-1993 גידול היקף תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי בן 9.0% נבע מעלייה ריאלית של תשלומי כל הענפים, למעט ענפי האבטלה וביטוח שירות מילואים. שיעורי הגידול בלטו במיוחד בענפי הילדים והנכות ובתשלומי הכטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית. לעומת זאת, הגידול הריאלי הצפוי ב-1994 בתשלומי המוסד - בשיעור בן 11% - נובע מגידול ריאלי של תשלומי כל הענפים, למעט אבטלה. הגידול העיקרי יסתמן בשלושת הענפים המרכזיים של הביטוח הלאומי - ביטוח שירות מילואים (עלייה חד-פעמית), נכות ונפגעי עבודה. אולם יש להדגיש, ששיעורי הגידול הגבוהים הצפויים ב-1994 הן בתשלומי ביטוח שירות מילואים והן בתשלומי ענף נפגעי העבודה הם חריגים וחד פעמיים.

ו. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

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-1993 סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (גבייה ישירה מן הציבור - כולל עבור גורמי חוץ - ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) גדל גידול ריאלי בן כ-7.4%. מנתוני לוח מס. 7 עולה, שגידול זה משקף שתי התפתחויות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור גדל ריאלית ב-5.6%, ואילו סכומי דמי הביטוח הלאומי שהועברו על ידי הממשלה גדלו ריאלית בכ-11.2%. הגידול הריאלי בסכום הגבייה הישירה מן הציבור נבע רובו ככולו מהעלייה שחלה במספר המועסקים במשק (ובמספר משרות השכיר) - בשיעור בן כ-6%, שכן השכר הממוצע הריאלי נשאר כמעט בלא שינוי (הוא גדל בכמתצית האחוז).

לוח מס. 7: תקבולי המוסד מדמי ביטוח (מיליוני ש"ח)*, 1992-1994

שיעור גידול ריאלי		1994	1993	1992	
1994 לעומת 1993	1993 לעומת 1992				

סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח

10.1	8.0	14,000	11,337	9,459	שכירים
8.1	3.6	2,000	1,650	1,436	לא שכירים
9.9	7.4	16,000	12,987	10,895	סך הכול

גבייה מן הציבור

10.1	6.9	9,350	7,570	6,385	שכירים
10.5	(-)2.1	1,370	1,106	1,018	לא שכירים
10.2	5.6	10,720	8,677	7,403	סך הכול

שיפוי המוסד ע"ח האוצר**

10.1	10.4	4,650	3,767	3,074	שכירים
3.5	17.1	630	543	418	לא שכירים
9.2	11.2	5,280	4,310	3,492	סך הכול

* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.

** בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ולמבוטחים לא-שכירים במסגרת חוק יציבות המשק.

הגידול הריאלי של הסכום שהועבר על ידי הממשלה נבע מגידול חלקה של הממשלה בתשלומי דמי הביטוח של העצמאים מאז אוקטובר 1992. במועד זה הופחתו שיעורי דמי הביטוח לעצמאים (אך לא לקבוצות האחרות הנמנות על אוכלוסיית הלא-שכירים) ב-1.95 נקודות האחוז. ב-1993 סכום דמי הביטוח עבור שכירים (חלקיהם של המעביד, של הממשלה ושל העובד גם

יחד) גדל ריאלית בכ-8%, והתקבולים ממנוטחים לא-שכירים, כולל תשלומי הממשלה עבור לא שכירים, גדל ריאלית ב-3.6% (אך בלא חלקה של הממשלה הם ירדו ריאלית בכ-2%).

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים, 1989-1994

1994	1993	1992	1991	1990	1989	מאפייני הגבייה
						אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):
3.7	0.4	1.2	(-)2.9	*.. (-)0.7		שכר ממוצע ריאלי לעובד
8.1	5.8	7.0	9.9	*.. 0.2		מספר משרות שכיר
						שכר ממוצע לפי חוק
12.0	12.8	11.7	14.2	20.0	19.1	הביטוח הלאומי
12.1	10.9	12.0	19.0	17.2	20.2	שינוי במחירים
						גידול בסך כל תקבולי
23.2	19.2	19.1	22.9	18.7	16.8	דמי הביטוח**
						גידול ריאלי בסך כל
9.9	7.4	6.4	3.3	1.3 (-)2.0		תקבולי דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור גורמים
						אחרים מסך כל תקבולי
26.8	26.6	26.8	27.0	26.9	27.1	דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור שכירים
						מסך כל תקבולי דמי
87.5	87.3	86.8	86.9	85.9	84.4	הביטוח

* מאז ינואר 1990 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוססים על מדגם חדש.

** כולל גבייה עבור גורמי חוץ.

ב-1994 תקבולי דמי הביטוח צפויים לגדול בשיעור ריאלי בן כ-9.9% - על רקע גידולם הצפוי של מספר המועסקים במשק (בכ-8%) ושל השכר הריאלי בשנה זו (בכ-3.7%). הגבייה מן הציבור תגדל בכ-10.2%, ואילו

סכומי דמי הביטוח שיועברו על ידי הממשלה יגדלו בכ-9.2%. סך כל תקבולי דמי הביטוח משכירים (כולל תשלומי הממשלה) צפוי לגדול ריאלית בכ-10%, ואילו תקבולי דמי הביטוח מהלא-שכירים (כולל תשלומי הממשלה) צפויים לגדול בכ-8%. חלקם של תקבולי דמי הביטוח עבור שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח עלה ב-1993 לכ-87.3%, וב-1994 הוא צפוי להמשיך לעלות ל-87.5%. זאת - כהמשך המגמה שהחלה ב-1986.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-1(א) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימונם של ארבעה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק: 15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 115% מהגבייה לענף ילדים (במרץ 1993, עם חידוש תשלום קצבות הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות, שיעור ההשתתפות הוגדל מ-80% ל-100% מהגבייה, ומשהחל בינואר 1994 השלב הראשון של ההאחדה ההדרגתית של קצבות הילדים המשולמות לאלה שאינם זכאים לקצבות יוצאי צבא, שיעור זה שוב הוגדל ל-115% מהגבייה), 50% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלות לעולים חדשים בענף סיעוד. נוסף על הקצבות האוצר, הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על תשלומים אלה נימנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

ב-1993 סך כל הקצבות האוצר על פי סעיף 217 לחוק פחת ריאלית בשיעור בן כ-12%, היות שב-1992 קצבות האוצר גדלו באורח חד-פעמי עקב תשלום החובה של הממשלה למוסד לביטוח לאומי מכוח ההסכם לשמירת רמת רוזרבות מסוימת בענף מילואים. ירידה ריאלית זו נצפתה למרות שהממשלה העבירה לביטוח הלאומי חלק מהתשלומים המתחייבים מהגדלת חלקה במימון ענף הילדים.

בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 ומכוח חוקים אחרים הסתמנה עלייה ריאלית בשיעור בן כ-10%. זאת - בעיקר כתוצאה מגידולם הריאלי של התשלומים (בכ-9%) שלא לפי חוק (לעולים חדשים) בענף זיקנה ושאיירים ומהגידול הריאלי הניכר של תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה

השירות (בכ-25%). ב-1994 צפויה עלייה ניכרת בהקצבות האוצר לפי סעיף 217 - כשיעור בן 50%, בעיקר עקב הגדלת סכום השתתפותה של הממשלה במימון תשלומי קצבות הילדים. תשלומי הממשלה עבור גמלאות לא גבייתיות כמעט לא יגדלו (בשיעור ריאלי בן כ-0.5% בלבד). זאת - עקב ההאטה הצפויה בגידול הריאלי בתשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים לעולים חדשים, ועקב הירידה הריאלית בתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה שהתרחשה בד בבד עם ירידת ממדי האבטלה במשק.

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. חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון גדל מ-56.4% ב-1992 ל-58.3% ב-1993, אך ב-1994 הוא שוב צפוי לרדת ל-57.0%. חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח קטן מ-15% ב-1992 ל-12.4% ב-1993, אך ב-1994 הוא צפוי לגדול ל-17%, ואילו סכום המימון הממשלתי של תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק גדל מ-16.5% ב-1992 ל-17.6% ב-1993, והוא צפוי לפחות ל-15.6% ב-1994.

מקור מימון רביעי של ענפי הביטוח הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד באג"ת, הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית בת 5.25% בממוצע. ב-1990 הופחתה הריבית לכ-4%. השפעתה של הפחתה זו על מצבם הכספי של ענפי הביטוח אינה מיידית, אך היא תבוא לידי ביטוי כבר בשנים הקרובות. ב-1993 התקבולים מריבית ההשקעות היו 11.4% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי. זאת - לעומת 11.9% ב-1992. ב-1994 הם צפויים להמשיך לרדת ויהיו 10.2% מכלל תקבולי הביטוח הלאומי.

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,
1994-1985

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 (מיליוני ש"ח)

1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1990	9,240.8	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,364.4	9,528.0	2,068.9	2,841.7	1,885.4
1994	20,556.7	11,710.0	3,486.3	3,205.5	2,100.0

התפלגות התקבולים (אחוזים)

1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100	57.0	17.0	15.6	10.2

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

** כולל חוצאות מינחל 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 1992 ועד ל-1993 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענף אבטלה, במיוחד בענף נפגעי עבודה. בענפי הזיקנה והשאירים והאימהות הגרעון השוטף קטן, ובענפי הנכות והילדים הגידול בעודף השוטף נבלם, ואף חלה בו ירידה קלה. בענף ביטוח שירות מילואים נרשם, זו השנה השנייה, עודף שוטף גבוה, יחסית, עקב החוב שהוחזר על ידי הממשלה ב-1992, לפי הסכם שמירת הרזרבות בענף מילואים.

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח), 1993-1991

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ע נ ך
1993	1992	1991	1993	1992	1991	
1,566.8	1,888.8	1,085.5	-328.6	211.7	-335.9	סך הכול
554.5	409.8	260.6	-117.6	-199.0	-261.7	זיקנה ושאירים
199.7	187.0	148.0	82.4	85.9	68.8	נכות כללית
-189.8	-143.3	-50.0	-330.3	-283.3	-179.3	נפגעי עבודה
-22.8	-30.0	-14.6	-89.0	-94.0	-72.1	אימהות
1,058.3	1,371.8	1,006.9	621.6	976.8	783.6	ילדים
-588.0	-560.8	-277.0	-800.9	-792.6	-504.3	אבטלה
617.7	738.0	-3.5	512.7	681.4	-53.5	שירות מילואים
-72.9	-83.9	-44.9	-207.5	-163.5	-117.4	השאר

כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1993 על השקעות המוסד לביטוח לאומי עולה, כי בענפים נפגעי עבודה, אימהות, ואבטלה היה

גרעון, ואילו בשאר הענפים היה עודף. ב-1993 ציין גרעון שוטף של כ-329 מיליוני ש"ח את פעילות הביטוח הלאומי על כל ענפיו, ובתוספת הריבית היה עודף של כ-1,557 מיליון ש"ח (במחירי 1993).

ב-1994 צפוי כמעט איזון בין סך כל התקבולים השוטפים של הביטוח הלאומי לבין סך כל התשלומים השוטפים. בענף הזיקנה והשאיירים ייהפך הגרעון השוטף לעודף שוטף, ובענף הילדים יגדל העודף השוטף. הגרעון השוטף בענף אבטלה צפוי לרדת, לראשונה מאז 1988, אך הגרעון השוטף בענף נפגעי עבודה ימשיך לגדול.

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח, 1991-1993*

רמת כיסוי בפועל (שנים)			סך כל נכסי המוסד			ענף הביטוח
1993	1992	1991	1993	1992	1991	

מספרים (מיליארד ש"ח)

			41.2	35.2	30.6	
א ח ו ז י ם						
3.23	3.22	3.23	35.7	35.7	36.5	זיקנה ושאיירים
1.97	1.97	1.90	6.4	6.1	5.9	נכות כללית
3.19	3.60	4.48	6.9	7.7	8.6	נפגעי עבודה
2.04	2.15	2.39	3.4	3.6	3.9	אימהות
3.82	5.27	4.61	24.3	25.4	22.6	ילדים
3.98	4.31	6.64	9.9	12.0	14.5	אבטלה
3.06	1.98	..	6.6	5.1	3.1	שירות מילואים
-	-	-	6.8	4.4	4.9	השאר

* חנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב (כלומר למרץ 1990, לדצמבר 1991 ולדצמבר 1992).

בלוח מס. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם היחסי של נכסי ענף זיקנה ושאיירים בכלל נכסי הביטוח הלאומי היה בסוף דצמבר 1993 35.7%. יש להדגיש את הימשכות ירידת חלקם של נכסי ענף אבטלה בכלל נכסי הביטוח הלאומי, מכ-21% ב-1987 ל-9.9% בדצמבר 1993. גם חלקם של נכסי הענפים ילדים, נפגעי עבודה ואימהות קטן ב-1993, ואילו חלקם של ענף הנכות כללית ושל ביטוח שירות מילואים המשיך לגדול.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו, מלמדת שבענף הנכות הכללית היתה בסוף 1993 רמת כיסוי בת 1.97 שנים (בדומה לדצמבר 1992). רמה זו עדיין קטנה מהמינימום שנקבע לרזרבות בענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1993 הספיקו ל-3.23 שנות הוצאה (בדומה לסוף 1992), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-3.82 שנות הוצאה (לעומת 5.27 בסוף 1992), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת. הרזרבות בענף אבטלה הספיקו בסוף 1993 ל-3.98 שנות הוצאה (לעומת 4.31 ב-1992).

פרק 2

ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1993

לאה אחדות
יאסר עוואד
יעקב שאול
נירית ישראלי

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואת אי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1993 בהשוואה לשנה הקודמת, והוא בוחן את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים הוא נתוני סקרי הכנסות 1992-1993, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים¹, שראש משק הבית בהם היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים, שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-85% מכלל משקי הבית העירוניים בישראל, וכ-80% מכלל משקי הבית בישראל².

ב-1993 ההכנסה ברוטו למשפחה - לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני המיסים הישירים - ירדה ריאלית ב-1.7% לעומת השנה הקודמת. זאת - לעומת עלייה בת 3.9% ב-1992. הירידה הריאלית של ההכנסה ברוטו הממוצעת למשפחה משקפת ירידה ריאלית בהכנסות מעבודה, וזו חלה בצד עלייה ריאלית בהכנסות המשפחה מתשלומי העברה. ההכנסה מעבודה ירדה ריאלית כשיעור בן כ-3%, ואילו תשלומי ההעברה עלו ריאלית בכ-5.5%. ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה - לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים - ירדה ב-1993 בכ-1.6% במונחים ריאליים.

העלייה הריאלית של תשלומי ההעברה - בממוצע למשפחה - נבעה אך ורק מהגידול בתשלומי קצבות הביטוח הלאומי, בשיעור בן כ-12.5%, שכן תשלומי העברה אחרים מהממשלה וממוסדות ציבוריים קטנו בכ-8% במונחים ריאליים. הגידול הריאלי של קצבות הביטוח הלאומי נבע בעיקר מחידוש תשלום קצבות הילדים (לילד הראשון והשני) לכל המשפחות הקטנות³,

1. יישובים עירוניים יהודיים ומעורבים בני 2,000 תושבים ויותר ויישובים עירוניים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (להוציא מזרח ירושלים).

2. בלי מזרח ירושלים.

3. יש להדגיש, שהירידה הריאלית בהכנסות מעבודה נבעה בחלקה מחידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות אך ורק באמצעות המוסד לביטוח הלאומי. עד למרץ 1993 המעסיקים שילמו את קצבות הילד הראשון והשני למשפחות שכירים עם 1-3 ילדים, שחכנסת העומד בראשן היתה נמוכה מהתקרה שנקבעה בחוק. יש להניח, שרבות ממשפחות אלו כללו בדיווחיהן על הכנסה מעבודה גם את קצבאות. לפיכך גם העלייה הריאלית בתשלומי קצבות הביטוח הלאומי מוטה במעט כלפי מעלה.

ואילו הירידה הריאלית בשאר תשלומי ההעברה נבעה אך ורק מכך, שחלק גדול מן העולים החדשים שעלו בשנים 1990-1992 לא עוד היו זכאים ב-1993 לקבלת תמיכות מן הממשלה או מהסוכנות היהודית. תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחת עולים לא גדלו כל גידול ריאלי; קצבות הביטוח הלאומי לעולים גדלו ריאלית בכ-9.5%, אך התמיכות של הממשלה ושל המוסדות ירדו ריאלית בכ-14.5%.

אינדיקטור ההכנסה הרלוונטי לניתוח ממצאי העוני וחלוקת ההכנסות הוא ההכנסה המותאמת לגודל המשפחה, שהיא ההכנסה למבוגר סטנדרטי. ב-1993 ההכנסה הכלכלית (בעיקר מעבודה) למבוגר סטנדרטי ירדה ריאלית בשיעור בן כ-3.3%, ואילו ההכנסה ברוטו - לאחר תשלומי העברה - ירדה ריאלית בכ-1.9%. ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי ירדה בשיעור בן כ-1.6%. הירידה הריאלית של ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי בשיעורים בני 0.5% - 3.5% נצפתה רק בחמשת העשירונים העליונים. לעומת זאת, הכנסת תמשת העשירונים הנמוכים גדלה במונחים ריאליים ב-1%-1.7%. הכנסת קו העוני שמרה, פחות או יותר, על כוח הקנייה שלה.

ב-1993 נצטמצמו פערי ההכנסה הן בקרב כלל האוכלוסייה הנסקרת והן בקרב אוכלוסיית השכירים. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה ירד מ-0.3391 ב-1992 ל-0.3290 ב-1993, כלומר ב-3.0%. זאת - לעומת עלייה בת 3.6% ב-1992. מאז 1992 ועד ל-1993 עלה חלקם של שמונת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הפנויה, ובמקביל ירד חלקם של שני העשירונים העליונים. ב-1993 קטנה הכנסתם של שני העשירונים העליונים בכ-1% מסך כל ההכנסה הפנויה.

היחס בין הכנסות החמישון העליון להכנסות החמישון התחתון ירד מ-5.9 ב-1992 ל-5.7 ב-1993. ירידת מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה נזקפת לשתי התפתחויות: הצטמצמות פערי ההכנסה הכלכלית (מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בכ-0.7%) בד בבד עם עליית תרומתם של תשלומי ההעברה עצמם לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה ב-33.4%, לעומת 31.9% ב-1992.

הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה מעידים גם הם על הצטמצמות פערי ההכנסה באוכלוסייה זו. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית ירד ב-1.7% (לעומת עלייה בת 2.5% ב-1992), ואילו מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד ב-3.9% (לעומת עלייה בת 3.1% ב-1992). ירידת אי השוויון בקרב האוכלוסייה השכירה נבעה מגידול חלקם של שבעת העשירונים הראשונים בסך כל הכנסתם הפנויה של השכירים על חשבון ירידת חלקם של שלושת העשירונים העליונים בהכנסה זו. התחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסה (מ-23.8% ב-1992 ל-25.6% ב-1993) נצפתה גם בקרב האוכלוסייה השכירה.

בצד התפתחויות אלו הסתמנה ב-1993 יציבות מסוימת באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני. בשנה זו הכנסתם הפנויה של כ-184 אלף משפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 16.7% מכלל המשפחות באוכלוסיות השכירים והלא-עובדים; זאת - לעומת 16.4% ב-1993. יציבות הסתמנה גם באחוז הנפשות והילדים העניים: הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו 17.6% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 17.2% ב-1992, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות מנו 22.1% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 21.3% ב-1992. בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית גם כן נצפתה יציבות, שכן מיזת העלייה היתה קטנה בלבד - מ-34.2% ב-1992 ל-34.6% ב-1993. ירידת ממדי האבטלה (מ-11.2% ב-1992 ל-10% ב-1993) לא נתנה את אותותיה בהצטמצמות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב כלל האוכלוסייה, אולם היא תרמה, ככל הנראה, לירידת תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות, בעיקר בקרב העולים החדשים.

העלייה הקלה שנצפתה בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה לא אפיינה את כל סוגי המשפחות. היא ציינה את המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, את המשפחות שבראשן עומד קשיש ואת המשפחות שראשן (הלא-קשיש) אינו עובד. לעומת זאת, בקרב המשפחות הקטנות, עם 1-3, ובקרב השכירים נרשמה ירידה קלה. מספר המשפחות הקשישות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני, היה ב-1993 20.8% מכלל המשפחות הקשישות (לעומת 18.5% ב-1992). תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות גדלה מכ-34% לכ-36%, ואילו התחולה בקרב המשפחות הקטנות פחתה מ-13.6% לכ-13%. יש להניח,

כי ירידת ממדי העוני בקרב המשפחות הקטנות נובעת בחלקה מחידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות מאז מרץ 1993, אם כי ההשפעה המלאה של התפתחות זו תבוא לידי ביטוי מלא רק בסקר הכנסות 1994 (תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בא לידי ביטוי רק במחצית השנייה של תקופת הסקר). אחוז המשפחות השכירות שהיו עניות פחת מ-6.4% ל-6%. ייתכן, שאילולא הימשכות השחיקה ברמת שכר המינימום היינו עדים לירידה גדולה יותר בתחולת העוני בקרב המשפחות השכירות.

גם בהשפעתם המצרפית של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב כלל האוכלוסייה הסתמנה יציבות. אחוז המשפחות העניות, שהכנסתן עלתה אל מעל לקו העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, נשאר כ-52%. יציבות זו פחות או יותר אפיינה גם את מרבית קבוצות האוכלוסייה הספציפיות. עם זאת, יש לציין את הימשכות מגמת היחלשותה של תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים, למרות שמגמת היחלשות זו היתה קלה ב-1993 יותר מאשר בשנתיים הקודמות. אחוז הקשישים, שהכנסתם היתה גבוהה מקו העוני הודות לתשלומי ההעברה, ירד מ-71% ב-1992 ל-68% ב-1993. כמו כן, יש להדגיש את ההתחזקות הניכרת של תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב העולים החדשים.

הממצאים המתייחסים לעולים החדשים - אלו שעלו במהלך השנים 1989-1993 - מלמדים, שהצטרפותם ההדרגתית של העולים למעגל העבודה הגדילה את הכנסותיהם מעבודה, וכי הכשלת זכאותם לקבלת קצבאות נוספות מן המוסד לביטוח לאומי (נוסף על הקצבאות, שהיו זכאים לקבלן מיד עם הגיעם לארץ) הגדילה את הכנסותיהם מקצבות הביטוח הלאומי. ההכנסה הממוצעת מעבודה של משפחת עולים גדלה בכ-17% במונחים ריאליים, והיא כ-67% מההכנסה ברוטו של העולים. בדומה ל-1992, גם ב-1993 תשלומי ההעברה היו כ-35% מכלל ההכנסה ברוטו של העולים, אך חלקן של קצבות הביטוח הלאומי בהכנסה זו גדל, ואילו חלקן של תמיכות אחרות מהממשלה וממוסדות ציבוריים קטן. ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחת עולים גדלה בכ-9% במונחים ריאליים. הגידול בהכנסות העולים מעבודה תרם להימשכות מגמת הירידה בתחולת העוני בקרב העולים החדשים; תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ירדה מכ-57% ב-1992 לכ-48% ב-1993. לפיכך גם תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים פחתה מכ-30% ל-20%, בהתאמה. הירידה

בממדי העוני נצפתה בקרב העולים החדשים בכל טיפוס המשפחה. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה הוותיקה מגמת העלייה בממדי העוני נמשכה: מספר המשפחות שהכנסתן היתה נמוכה מקו העוני גדל מ-14.8% ב-1992 ל-16.2% ב-1993.

בסיכום יש לציין, שהממצאים המוצגים בפרק זה מעידים על גידול קל בלבד בממדי העוני בכלל האוכלוסייה ועל תחילתה של הצטמצמות הפערים בהכנסה הפנויה במשק. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני נשארה כפי שהיתה, אך תרומתם לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה גדלה. ירידת שיעור האבטלה במשק ב-1993 נתנה את אותותיה בהצטמצמות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית, אך זאת - בקרב העולים החדשים בלבד, ולא באוכלוסייה הוותיקה. הצטרפותם של העולים לשוק העבודה והגידול שנצפה בהכנסותיהם מעבודה ומקצבות הביטוח הלאומי מילאו תפקיד חשוב בצמצום ממדי העוני בקרב העולים החדשים. תחולת העוני בקרבם ירדה בשליש בערך. חידוש תשלום קצבות הילדים לילד הראשון והשני לכל המשפחות עם 1-3 ילדים, שבא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני הסקר, וחוק משפחות חד-הוריות, שבא לידי ביטוי מלא בנתונים אלה, תרמו להימשכות הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות אלו. לבסוף יש לומר, שהממצאים המתייחסים ל-1993 שוב תושפים את פגיעותם הכלכלית של הקשישים. אומנם רמת הקצבאות המוענקות להן לא נשחקה, אך לא היה בכך כדי לשפר את מצבה של אוכלוסייה זו. החוק "לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות" שנכנס לתוקפו באוגוסט 1994 נותן מענה, אם כי חלקי בלבד, למשפחות הקשישות החלשות מבחינה כלכלית.

ב. הגדרת העוני ומדידתו

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב החוקרים 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 להשיג לעצמם את תנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה

והרב ממדיית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה להתעורר במישורי 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 והחברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נמוכה 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 כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה, כאשר ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, או הפחותה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני, כלומר רמת ההכנסה הנמוכה במידה ניכרת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, מוגדר 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 התאים את קו העוני לרמת החיים הגבוהה יותר⁴.

יש להדגיש בבירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות כהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת בלא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, לפי סל צרכים מינימלי, שכל מי שהכנסתו אינה מספקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת

4. לצורך חישוב, ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, מפני שהאחרונה מושפעת

מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד.

החיים הסכירה. גם ההכנסה המינימלית צריכה, לפי הגדרה זו, להספיק לא רק לצרכים פיסיולוגיים, אלא גם לצרכים חברתיים מינימליים.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזו מידה יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת תייה הנוכחית. התאמת קו העוני לגודל המשפחה מניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. לפי 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. 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 נתפסים 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).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה התציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המחולקת 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 לנפש סטנדרטית במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה. קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1992, היה 630 ש"ח לחודש, לעומת 560 ש"ח ב-1990 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1993 במונחים ריאליים היתה כמעט זהה ברמתה לזו שב-1992, שכן היא עלתה ב-1% בערך. מאחר שהשכר הממוצע

במשק בין שתי התקופות שבמרוצתן נערכו סקרי הכנסות גדל גם הוא ב-1% בערך במונחים ריאליים, הכנסת קו העוני נשארה 18.8% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה*, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1993

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
23.5%	788	1.25	1
37.6%	1,260	2.00	2
49.9%	1,670	2.65	3
60.2%	2,016	3.20	4
70.6%	2,363	3.75	5
80.0%	2,678	4.25	6
89.4%	2,993	4.75	7
97.9%	3,276	5.20	8
105.4%	3,528	5.60	**9

* מחירי תקופת סקר הכנסות 1993, לפי מדד המחירים של 242.1 על בסיס 100=1987. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשורת שכיר בחודשים אוקטובר 1992 - נובמבר 1993. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שחתקבלו עבורו נתוני הכנסות.

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

בפרק זה נציג ממצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: 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).

ניתוח רמת העוני וזפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים

לוח מס. 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1990-1994⁵. בשנת הסקר 1993 עלתה רמת האינפלציה במשק, והמחירים עלו מדי חודש ב-0.9% בממוצע (לעומת 0.7% ב-1992). השכר הממוצע למשרת שכיר גדל במונחים ריאליים ב-1% בערך (לאחר שחיקה בת כמתצית האחוז ב-1992), ואילו רמת שכר המינימום המשיכה, לרדת במונחים ריאליים זו השנה השנייה. רמת שכר המינימום ירדה ריאלית בשיעור בן כ-2.5% (לאחר ירידה בת כ-3% ב-1992), ולפיכך רמתו היחסית של שכר המינימום ירדה ל-40.7% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 43.6% ב-1991. ב-1993 חלה תפנית בממדי האבטלה במשק, ולראשונה מאז 1988 שיעור האבטלה ירד - מ-11.2% ב-1992 ל-10.0% ב-1993.

ההתפתחויות שחלו בשכר המינימום ובממדי האבטלה במשק ככל הנראה השפיעו השפעה הפוכה על פערי ההכנסה הכלכלית ועל ממדי העוני. השחיקה בשכר המינימום גרמה, ככל הנראה, להתרחבות פערי השכר ול"קיצוץ" חלק מהשפעתה החיובית של הירידה שיעור האבטלה. הממצאים מורים, שמגמת

5. האינדיקטורים לשנים המוצגות בלוח חושבו בהתאם לתקופות, שנתוני סקרי החכנסות מתייחסים אליהן (לדוגמה, נתוני סקר הכנסות 1993 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1991 - נובמבר 1992). האינדיקטורים לשנת 1994 הם הממוצע בחודשים ינואר-דצמבר 1994, ואילו לחודשים אוקטובר-דצמבר חושבו אומדנים.

לוח מס. 2: התפתחות מקרו-כלכליות, קצוות הביטוח הלאומי ותמיסים הישירים: אינדיקטורים נבחרים, 1994-1990

	1994	1993	1992	1991	1990	
שיעור השינוי במדד המחיריים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים)	1.1	0.89	0.66	1.5	1.4	שיעור השינוי במדד המחיריים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים) (אחוזים) שיעור מקבלי זמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: ליחיד לזוג עם 2 ילדים קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לנודד, כאחוז מהשכר הממוצע הגמלה להבטחת הכנסה (כולל קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: ליחיד לזוג עם 2 ילדים נקודת קצבה כאחוז מהשכר הממוצע קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע נקודת זינוי כאחוז מהשכר הממוצע הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת):* כאחוז מהשכר הממוצע כאחוז משכר המינימום כאחוז המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק
169.9	172.9	179.8	186.3	184.5	74.2	
74.2	77.8	80.7	83.2	82.3	15.2	
15.2	15.6	15.5	15.8	15.9	24.4	
24.4	24.4	24.3	24.7	25.4	45.7	
45.7	43.2	42.9	43.9	45.2	104.0	
104.0	103.7	103.3	105.6	109.2	103.4	
103.4	99.1	98.9	101.1	104.1	80.8	
80.8	82.9	82.6	84.6	87.3	74.2	
74.2	74.7	75.0	76.4	78.3	2.9	
2.9	3.1	3.2	3.1	3.0	23.0	
23.0	24.1	24.4	24.1	23.4	2.8	
2.8	3.0	3.2	3.1	3.0	61.4	
61.4	63.1	65.2	64.4	53.7	153.8	
153.8	155.0	154.4	147.8	125.2	214.8	
214.8	252.4	256.1	252.5	245.3		

* גשנים 1990-1993 כולל הזינויים המיוחדים הניתנים מאז יולי 1990.

התרחבות פערי ההכנסה הכלכלית הן בקרב האוכלוסייה השכירה והן בקרב כלל האוכלוסייה, שאפיינה את השנים האחרונות, נכלמה ב-1993, ואף חל בפערים אלה שיפור קל. גם בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית הסתמנה יציבות, ובאוכלוסיית השכירים אף נצפתה ירידה קלה באחוז המשפחות, שהכנסתן מעבודה היתה נמוכה מקו העוני.

ב-1993 נכלמה מגמת השחיקה בערכן של קצבות הביטוח הלאומי, שהסתמנה מאז 1990, וכוח הקנייה של מרבית הקצבאות אף גדל במקצת. גם האינדיקטורים המתייחסים לרמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מעידים שחל שיפור קל מאז השנה הקודמת. ב-1993 גדל ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל רמת הכנסת המינימום המובטחת (בכ-1.5%). קצבת הזיקנה לקשיש בודד גדלה מ-15.5% מהשכר הממוצע ב-1992 ל-15.6% ב-1993, ורמת הכנסת המינימום המובטחת לקשיש יחיד עלתה מ-24.3% ל-24.4%. גם רמת הכנסת המינימום כאחוז מקו העוני נשארה יציבה. ב-1993 הובטחה לקשיש בודד הכנסה השווה לכ-104% מקו העוני המתאים לנפש אחת, ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (באמצעות הגמלה בשיעור המיוחד וקצבות הילדים) היתה 99% מקו העוני המתאים ל-3 נפשות.

הגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לאלה השייכים עקרונית לכוח העבודה אשר נקלעו, למצוקה כלכלית זמנית (דהיינו, תקופת הזדקקותם לגמלה קצרה - עד שנתיים), נמוכה בכ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל. לפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. בדומה ל-1992, גם ב-1993 רמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה בכ-17% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-25%.

בצד השיפור הקל ברמת הגמלאות, ב-1993 באה לידי ביטוי מלא ההשפעה של חוק משפחות חד-הוריות, שנכנס לתוקף באפריל 1992. החוק הרחיב את הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, בעלת השיעור המיוחד. גמלה זו שהוענקה מאז 1980 רק לאלמנות ולאלמנים עם ילדים, מוענקת מאז אפריל 1992 גם לגרושים/ות ולרווקים/ות עם ילדים (אך לא ליחידים עם ילדים, שמצבם

המשפחתי הפורמלי הוא נשוי/אה) מיד עם היכנסם למערכת⁶. אלה הזכאים לשיעור המיוחד מוגדרים בחוק כהורים יחידים. הגמלה להבטחת הכנסה הממוצעת למשפחה תד-הורית, שהחוק חל עליה, גדלה בכ-25%. ב-1993 כ-88% מכלל המשפחות התד-הוריות קיבלו גמלה בשיעור המיוחד.

ולבסוף, ב-1993 נשמר גם כוח הקנייה של נקודת קצבת ילדים, למרות שערכה היחסי ירד במעט - מ-3.2% מהשכר הממוצע ב-1992 ל-3.1% ממנו ב-1993. במרץ 1993 חודש תשלום קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות. המימון להוצאה הנוספת הושג בעיקר על ידי הכבדת נטל מס ההכנסה על המשפחות. אך יש לזכור, שהשפעתה של התפתחות זו באה לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1993, והיא תורגש במלואה בנתוני סקר הכנסות 1994. השינויים שהונהגו ב-1993 במערכת מס ההכנסה נועדו לאפשר מימון להענקה מחודשת של קצבות ילדים לפי העיקרון האוניברסלי. ערכה של נקודת הזיכוי נשחק בכ-5% במונחים ריאליים. במקביל, שיעורי הזיכויים המיוחדים הניתנים במס ההכנסה לבעלי שכר נמוך הוגדלו, אך אלה הניתנים לבעלי שכר גבוה הוקטנו או בוטלו. כתוצאה מהישחקות ערכה של נקודת הזיכוי הכנסת סף המס ירדה מ-65.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1992 ל-63.1% ממנו ב-1993.

לא רבים מערערים על החשיבות הרבה של תידוש עקרון האוניברסליות כמנחה את תשלום קצבות הילדים. זאת - משתי נקודות מבט: א. מדיניות המיסוי, הדוגלת בעקרון ההתחשבות בגודל המשפחה בעת קביעת גובה תשלום המס לשם השגת יתר שוויון אופקי, ב. המדיניות הסוציאלית החותרת להשגת שוויון במצב המשפחות עם ילדים ולמיצוי מלא של הזכויות הסוציאליות בד בבד עם מניעת סטיגמות חברתיות ומניעת קשיי ביצוע. אולם אין להתעלם מכך, שביטול מבחן ההכנסות לקבלת קצבות ילדים וחידוש התשלום לכל המשפחות, בכל צורת מימון, משפרים את מצבם של בעלי ההכנסות הבינונית והגבוהה. עם זאת יש להדגיש, ששיטת המימון

6. ב-1993 הגמלה בשיעור המיוחד היתה שונה מהגמלה בשיעור המוגדל בגודל התוספת שניתנת לכל אחד משני הילדים הראשונים במסגרת גמלה זו - 7.5% מהשכר הממוצע לכל ילד בשיעור המיוחד ו-5% בשיעור המוגדל. עם כניסתו לתוקף של החוק "לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות" באוגוסט 1994 חלו שינויים ברמת הגמלה שבחוק הבטחת הכנסה, שתיאורם מופיע במבוא לסקירה.

שאומצה על ידי הממשלה הביאה אף להקטנת הכנסתן הפנויה של המשפחות, שהכנסתן נמוכה יחסית. משפחות אלו קיבלו את הקצבאות גם קודם לכן, אך כאשר המדיניות השתנתה, הן שילמו מס הכנסה בסכומים גבוהים יותר. כדומה נפגעה גם הכנסתן הפנויה של כל המשפחות הגדולות עם ארבעה ילדים ויותר. לעומת זאת, בעלי הכנסה גבוהה מאוד נהנו משני העולמות גם יחד - הם קיבלו החזר מלא של הקצבאות והיו פטורים מהגדלה ממשית של תשלום מס ההכנסה. המוסד לביטוח לאומי, שפעל במשותף עם מינהל הכנסות המדינה לשם גיבוש עקרונות המימון, ביקש למתן את השפעתו של מימון החזר הקצבאות על התחלקות ההכנסה. אולם הצעתו להגדיל את הזיכוי המיוחד לבעלי הכנסה נמוכה בשיעור גבוה יותר מהשיעור שהוחלט עליו ולהגדיל את שיעור המס השולי הגבוה ליותר מ-48% לא נתקבלה.

לאור ההתפתחויות שציינו את שלושת הרבעים הראשונים של שנת 1994 ולאור אלה הצפויות ברבע האחרון של שנה זו, יש לשער כי ב-1994 ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה ישמרו על יציבות או אף יקטנו.

ראשית, הימשכות ירידת ממדי האבטלה במשק ב-1994 (ל-7.5%), בשיעור הגבוה בהרבה מזה שציין את 1993, בלא ספק תתרום לירידת תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית. עם זאת, הימשכות מגמת השחיקה ברמת שכר המינימום (שהגיעה עד ל-40% מהשכר הממוצע במשק) עלולה לברסם בהשפעה החיובית של ירידת ממדי האבטלה במשק.

שנית, ב-1994 התרחשו מספר התפתחויות במערך קצבות הביטוח הלאומי, שחלק מהן יתרום כבר בשנה זו תרומה תיובית לצמצום ממדי העוני ולצמצום הפערים הכלכליים. ערכן של קצבות הזיקנה והשאיירים הנסיסיות המשולמות לאלה שאינם זכאים להשלמת הכנסה נשתק יחסית לשכר הממוצע, אולם רמתה היחסית של הכנסת המינימום המובטחת לקשישים נשמרה, ואילו רמתה של זו המובטחת להורים יחידים ולנכים גדלה, יחסית. הרמה המובטחת של הקצבה המשולמת להורים יחידים ולנכים עם 1-2 ילדים עלתה אל מעל להכנסת קו העוני. הגדלת הקצבאות לקשישים, להורים יחידים ולנכים מכוח החוק "לצמצום העוני והפערים בהכנסות", שנכנס לתוקף באוגוסט 1994, כמעט לא תורגש בנתוני סקר הכנסות 1994, אך תבוא לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הכנסות 1995.

בהתייחס למערך קצבות הילדים יש לציין, שחידוש קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות וכן גם הגדלת הקצבאות המשולמות למשפחות עם 3 ילדים ויותר שאינן זכאיות לקצבות יוצאי צבא יורגשו במלואם בנתוני סקר הכנסות 1994. בינואר 1994 בוצע השלב הראשון של מדיניות הממשלה, שנועדה להבטיח שוויון ברמת הקצבאות המוענקות למשפחות הזכאיות לקצבות יוצאי צבא ולאילו שאינן זכאיות להן. למשפחות שאינן זכאיות לקצבות יוצאי צבא שולם רבע מסכום הקצבאות הללו. אולם בצד התפתחות חיובית זו, ב-1994 נשחק ערכה של קצבת הילדים ביחס לשכר הממוצע (מ-3.1% ל-2.9%). זאת-עקב עליית השכר הממוצע בשיעור גבוה מעליית מדד המחירים (שלפיו מתעדכנות קצבות הילדים) ועקב השחיקה המכוונת של נקודת הקצבה לשם מימון הגדלת הקצבאות למעוטי יכולת במסגרת החוק לצמצום העוני.

שלישית, ב-1994 בוצע השלב הראשון של הרפורמה במס ההכנסה. בשנה זו בוטלו הזיכויים המיוחדים, שיעור המס ההתחלתי הופחת מ-20% ל-15%, שיעור המס השולי המרבי הוגדל מ-48% ל-50%, והיטל הקליטה בוטל. בשלב השני, שיבוצע ב-1995, מדרגת המס של 30% תבוטל, ומדרגות המס האחרות, להוציא הראשונה, תורחבנה. בממצאים המוצגים בסקירה זו⁷ יש כדי ללמד, שבעקבות הרפורמה ב-1994 יגדלו הפערים בהכנסה הפנויה מעבודה של שכירים ושל עצמאים, וכן יגדלו הפערים בהכנסה הפנויה של כלל משקי הבית באוכלוסייה. תרומת מס ההכנסה לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה במשק תפחת עוד ב-1995, ורק הרפורמה בדמי הביטוח הלאומי, שאמורה להיות לה השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסה, תמנע גידול של ממש באי השוויון.

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, לאחר מכן להשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד. תשלומי

7. ראה פרק 5.

העברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שתשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות העניות - באופן מוחלט ויחסית 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 גדולה יותר, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדולים יותר.

לוח מס. 3: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
183,900	176,100	380,600	משפחות
648,000	611,900	1,150,000	נפשות
279,300	262,300	416,700	ילדים
מדד תחולת העוני (%)			
16.7	16.0	34.6	משפחות
17.6	16.6	31.2	נפשות
22.1	20.8	33.0	ילדים
26.8	27.3	66.9	מדד יחס פער העוני (%)*
מדד ג'יני			
0.1643	0.1665	0.5924	להתחלקות הכנסות העניים*

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

ב-1993 תשלומי ההעברה - הכוללים את קצבות המוסד לביטוח הלאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מתו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ - היו כ-16.1% במוצע מההכנסה ברוטו למשפחה באוכלוסייה (לעומת 15.0% ב-1992), אך כ-71% במוצע מההכנסה ברוטו של משפחה ענייה לפי הכנסתה הנקייה (לעומת 69% ב-1990). בזומה

לשנים הקודמות, גם ב-1993 כ-58% מסך כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה - 56% - מסך כל קצבות הביטוח הלאומי, שהם כ-78% 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 ורבע במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי. לעומת זאת, המיסים ששולמו על ידי האוכלוסייה הענייה היו פחות מ-1% מכלל המיסים הישירים.

לוח מס. 4: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
363,800	166,100	174,000	משפחות
1,107,500	574,000	616,500	נפשות
391,700	237,500	261,700	ילדים
מדד תחולת העוני (%)			
34.2	15.6	16.4	משפחות
30.8	16.0	17.2	נפשות
31.9	19.3	21.3	ילדים
66.2	27.9	27.1	מדד יחס פער העוני (%) *
מדד ג'יני			
0.5822	0.1691	0.1659	להתחלקות הכנסות העניים*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ב-1993 הסתמנה יציבות (או עלייה קלה בלתי מובהקת) באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. בשנה זו הכנסתם הפנויה של כ-184 אלפי משפחות היתה נמוכה מקו העוני. אלו מנו 16.7% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא

עובדים. זאת - לעומת 16.4% ב-1992. גידול קל בממדי העוני הסתמן גם במונחי נפשות וילדים. ב-1993 חיו כ-648 אלפי נפשות במשפחות העניות, שבהן היו כ-279.3 אלפי ילדים. הנפשות העניות מנו 17.6% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 17.2% ב-1992, ואילו הילדים העניים מנו 22.1% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 21.3% ב-1992. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) נשאר פחות או יותר שווה לזה שהיה בשנתיים הקודמות, כ-27% מהכנסת קו העוני. דהיינו, ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה היתה כ-73% מהכנסת קו העוני.

העלייה הקלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה משקפת אך ורק את העלייה הקלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, מפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה). תחולת העוני בכלל המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית גדלה מ-34.2% ב-1992 ל-34.6% ב-1993. גידול זה נצפה למרות הירידה בממדי האבטלה במשק, וככל הנראה הוא נבע מהימשכות השחיקה ברמת שכר המינימום. גם השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על צמצום ממדי העוני נשארה פחות או יותר יציבה. תשלומי ההעברה עלו ב-1993 אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-54% בלבד מהמשפחות העניות, אך אחוז זה קטן ל-52% לאחר תשלומי המיסים הישירים. ב-1993, בדומה ל-1992, פער העוני הממוצע למשפחה לפני תשלומי ההעברה היה כ-67% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי העברה ומיסים היה כ-27% מהכנסת קו העוני. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-60%.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי שוויון התפלגות הכנסותיהם של העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי שוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.592 ב-1993), 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 מנטיחים 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-1993 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים (0.164) היה נמוך בכ-72% מזה שלפני תשלומי ההעברה והמיסים. 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-1993 מ-0.2696 לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ל-0.0681 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זו אפוא ירידה בת כ-75%.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדים נבחרים, 1993-1991

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה			ה מד ד
1993	1992	1991	1993	1992	1991	

מדד תחולת העוני

51.7	52.1	57.5	53.8	54.4	59.5	משפחות
43.6	44.2	48.1	46.8	48.1	51.3	נפשות
33.0	33.2	37.2	37.0	39.5	42.1	ילדים
59.9	59.1	58.3	59.2	57.8	57.6	מדד יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ה. העוני בקרב העולים החדשים

על פי נתוני סקר הכנסות 1993, העולים החדשים - אלו שעלו במשך השנים 1989-1993 - מנו 12.8% מכלל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים באוכלוסייה העירונית בישראל. הם גם מנו 12.8% מכלל הנפשות באוכלוסייה זו, אך כ-10% מכלל הילדים באוכלוסייה זו. למרות שמשפחות העולים (הגרעניות) קטנות מהמשפחות באוכלוסייה הוותיקה, מספר הנפשות הממוצע במשק בית, שבראשו עומד עולה, היה דומה לזה שבכלל האוכלוסייה - 3.3. זאת - מאחר שבקרב העולים התופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד שכיחה, יחסית, יותר. כמו כן יש לציין, שאוכלוסיית העולים מבוגרת מהאוכלוסייה הוותיקה, וכי שיעור הקשישים בקרב העולים היה ב-1993 כ-17.3%, ואילו באוכלוסייה הוותיקה שיעורם היה כ-13%.

ב-1993 ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחת עולים גדלה ריאלית בכ-9%. כמו כן, חלו שינויים בהרכב ההכנסה של העולים החדשים. הצטרפותם ההדרגתית של העולים למעגל העבודה הגדילה את הכנסותיהם מעבודה. זאת ועוד, הבשלת זכאותם לקבל קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי, נוסף על קצבות הזיקנה והשאירים ועל קצבות הילדים, שלהן הם זכאים מיד עם הגיעם לארץ, הגדילה את הכנסותיהם מקצבות הביטוח הלאומי. לעומת זאת, ב-1993 מרבית העולים שעלו בשנים 1989-1992 לא היו זכאים עוד לתמיכות מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים, כגון הסכונות היהודית. לפיכך הכנסותיהם מתשלומי העברה אלה קטנו. מנתוני לוח מס. 6 עולה, שההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) הממוצעת של משפחת עולים שווה ל-68% מההכנסה ברוטו של כלל האוכלוסייה (לעומת כ-60% ב-1992), ואילו יחס ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים) הוא 77% (לעומת כ-70% ב-1992). ב-1993 כ-67% מההכנסה ברוטו של עולים היא הכנסה מעבודה, לעומת כ-63% ב-1992 וכ-47% בלבד ב-1991. לעומת זאת, חלק ההכנסה מתמיכות ומקצבאות בכלל ההכנסה ברוטו קטן מ-53% ב-1991 ל-36% ב-1992 ול-35% ב-1993. ניתוח מרכיב תשלומי העברה מעלה, שקצבות הביטוח הלאומי היו ב-1991 רק כ-17% מההכנסה ברוטו של העולים, אך ב-1992 וב-1993 הוא היה 23%. במקביל ירד חלקן של התמיכות הממשלתיות האחרות, מ-34% מסך כל ההכנסה ברוטו ב-1991 לכ-12% בלבד ב-1992,

ולכ-9.5% בלבד ב-1993. קצבות הביטוח הלאומי היו ב-1993 כ-70% מכלל תשלומי ההעברה ששולמו לעולים, לעומת 31% בלבד ב-1991.

לות מס. 6: ההכנסה של עולים ושל כלל האוכלוסייה לפי מקור ההכנסה, 1993

אתוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת למשפחה (ש"ח)*		מקור ההכנסה
סך כל האוכלוסייה	עולים	סך כל האוכלוסייה	עולים	
76.9	66.9	3,599.2	2,120.0	עבודה
16.1	32.7	752.2	1,035.0	תשלומי העברה
12.5	22.7	583.0	717.9	קצבות הביטוח הלאומי
2.2	9.6	105.0	302.7	תמיכות מממשלה
0.6	0.2	26.8	7.1	תמיכות מפרטים ומחול"ל
				הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)
7.0	0.4	327.6	11.8	
100.0	100.0	4,679.0	3,166.7	סך כל ההכנסה ברוטו
83.2	94.2	3,890.7	2,981.8	סך כל ההכנסה נטו

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1993.

עניין מיוחד נודע לבדיקת מצבם של העולים שעבדו כשכירים בתקופת הסקר. אלה מנו 65% מכלל ראשי משקי הבית של עולים (לעומת כ-59% ב-1992 ו-50% ב-1991). רמת ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה של משפחת עולים, שבראשה עמד שכיר, עדיין נשארה נמוכה - כ-60% בלבד מזו של משפחה שכירה בכלל האוכלוסייה, למרות שהפער הצטמצם מאז השנים 1991-1992. הכנסתם של העולים השכירים מעבודה היתה ב-1993 כ-81% מכלל הכנסת הברוטו שלהם. לעומת זאת, כמעט 90% מההכנסה ברוטו של משפחות עולים, שראשן לא עבד, היו תשלומי העברה.

לוח מס. 7 מציג את רמת העוני בקרב העולים החדשים. ב-1993 נמסכה מגמת הירידה בתחולת העוני בקרב העולים החדשים, ואף ירד מספרן המוחלט של המשפחות העניות. ב-1993 לכ-28,700 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 20% ממשפחות העולים שנפקדו בסקר. זאת - לעומת כ-30% ב-1992. הצטמצמות תחולת העוני בקרב העולים החדשים מאז 1992 ועד ל-1993 נצפתה גם באוכלוסיית הנפשות והילדים. ב-1993 מנו הנפשות שחיו במשפחות העולים העניות (כ-92,200) 19.6% מכלל הנפשות במשפחות העולים, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות (29,400) מנו 23.5% מכלל ילדי העולים. זאת - לעומת 27% ו-33%, בהתאמה, ב-1992. ירידת ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב העולים ב-1993 נבעה מצירופן של שתי התפתחויות: ראשית, תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית, בעיקר מעבודה, פחתה במידה ניכרת. לכ-47% ממשפחות העולים היתה הכנסה מעבודה הנמוכה מקו העוני, לעומת 57% ב-1992. שנית, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני גדלה. בשנה הנסקרת כ-57% מהמשפחות העניות, שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני, נחלצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה (זאת - לעומת 48% בלבד ב-1992).

ירידת ממדי העוני בקרב העולים ב-1993 נצפתה כמעט ככל טיפוסית המשפחה. תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים פחתה מכ-28% ב-1992 ל-18% ב-1992, בקרב השכירים - מ-13% ל-9%, ובקרב המשפחות שראשן (הלא קשיש) אינו עובד - מ-60% ל-54%. זאת ועוד, תחולת העוני בקרב קשישים גדלה באוכלוסייה הוותיקה, אך פחתה במידה ניכרת בקרב העולים. ב-1993 לכ-23% ממשפחות העולים, שבראשן עומד קשיש, היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת כ-38% ב-1992. כלומר, ב-1993 תחולת העוני בקרב העולים הקשישים היתה פחות או יותר דומה לזה שבקרב הקשישים שבכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 7: רמת העוני באוכלוסיית העולים, לפי מדדים נבחרים,
1992 ו-1993

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

1 9 9 2

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	64,700	31,900	33,300
נפשות	213,400	101,300	107,800
ילדים	54,200	29,400	32,500
מדד תחולת העוני			
משפחות	57.2	28.2	29.5
נפשות	54.1	25.7	27.3
ילדים	54.3	29.4	32.6
מדד יחס פער העוני	71.2	29.0	28.2

1 9 9 3

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	67,100	27,800	28,700
נפשות	203,800	88,500	92,200
ילדים	52,000	28,500	29,400
מדד תחולת העוני			
משפחות	47.4	19.7	20.3
נפשות	43.3	18.8	19.6
ילדים	41.6	22.8	23.5
מדד יחס פער העוני	73.1	29.9	29.7

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב העולים, 1992 ו-1993

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה		מדד העוני
1993	1992	1993	1992	
מדד תחולת העוני				
57.2	48.4	58.4	50.7	משפחות
54.7	49.5	56.6	52.5	נפשות
43.5	40.0	45.2	45.9	ילדים
59.4	60.4	59.1	59.3	מדד יחס פער העוני

לוח מס. 9: רמת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב עולים, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1992 ו-1993

לא עובד לא קשיש	משפחות עם ילדים	משפחות קשישים	שכירים	מדד העוני
1 9 9 2				
מדד תחולת העוני				
59.9	27.6	37.5	13.1	משפחות
56.3	26.7	36.8	14.2	נפשות
61.9	32.6	39.6	20.0	ילדים
1 9 9 3				
מדד תחולת העוני				
54.1	17.9	23.0	9.2	משפחות
52.6	18.9	25.5	9.8	נפשות
63.3	23.5	50.8	12.2	ילדים

ו. עוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 10 מציג את רמת העוני בישראל בקבוצות 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 בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני - במונחי נפשות - במשפחות הלא קשישות שראשן לא עבד ב-1993 היתה הגבוהה ביותר - כ-64%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה פי שלושה וחצי מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים, אשר 38% בקירוב מהנפשות החיות בהן עניות. תחולת עוני זו היתה כפולה מזו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחותה מזו שבכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב המשפחות שראשן שכיר היתה 7.4% - תחולה השווה לכמחצית תחולת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב הקשישים היתה גבוהה בכ-25% מזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה בכ-26% מזו שבכלל האוכלוסייה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי מדד פער העוני מורה, שההבדלים בין פערי העוני בקבוצות השונות קטנים יותר מאלו שאפיינו את תחולת העוני. פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ופער העוני השני בגודלו נמצא במשפחות עם ילדים (קטנות וגדולות כאחד). פער העוני הממוצע במשפחות הלא קשישות, שראשן לא עבד ושהיו עניות היה 33% מהכנסת קו העוני, כלומר - גדול בכ-21% מפער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, פער העוני במשפחות עם ילדים היה דומה לזה שבכלל האוכלוסייה הענייה. בשאר הקבוצות פער זה היה קטן יותר. בעיקר יש לציין את משפחות הקשישים. פער העוני במשפחות הקשישות הוא רק 16% מהכנסת קו העוני (כ-60% מפער העוני בכלל האוכלוסייה), וקטן אף מזה שבאוכלוסיית השכירים.

לוח מס. 10: רמת העוני ושכיחותו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים*,
1993

מדד הריכוזיות	SEN	מדד הריכוזיות	פער העוני	מדד הריכוזיות	תחילת העוני (נפשות)	קבוצת האוכלוסייה
1.00	0.0681	1.00	26.8	1.00	17.6	כלל האוכלוסייה
0.77	0.0521	0.60	16.2	1.24	21.7	קשיים
1.06	0.0719	1.01	27.0	1.06	18.6	משפחות עם ילדים
0.80	0.0545	1.08	29.0	0.47	13.1	3-1 ילדים
1.92	0.1306	0.92	24.7	2.14	37.6	4 ילדים ויותר
0.34	0.0229	0.80	21.4	0.42	7.4	שכירים
4.32	0.2947	1.21	32.5	3.66	64.2	משפחות לא קשישות שראשן לא עבד

* המשקל שניתן לכל משפחה בהישוּב המוד שונה למספר הנפשות החיות בה.

לוח מס. 11 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1993 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי קבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות (הלא קשיות) שראשן לא עבד יש ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן בכלל האוכלוסייה הענייה גדול מחלקן בכלל

לוח מס. 11: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אתוזים), 1993

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
13.3	27.9	21.9	42.4	10.7	22.5	קשיים
25.0	50.5	34.9	62.7	29.4	50.0	משפחות ללא ילדים
75.0	49.5	65.1	37.3	70.6	50.0	משפחות עם ילדים
40.6	33.4	35.9	25.7	54.5	42.6	3-1 ילדים
34.4	16.1	29.3	11.6	16.1	7.4	4 ילדים ויותר
32.0	24.0	36.7	24.4	76.0	66.6	שכירים
						משפחות לא קשיות
54.8	48.3	42.0	34.1	15.0	13.8	שראשן לא עבד
14.2	15.6	14.5	15.8	12.8	12.8	עולים

האוכלוסייה. ב-1993 כ-55% מכלל הנפשות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות לא קשיות שראשן לא עבד, ואילו חלקן של הנפשות שנמנו על משפחות אלו בכלל הנפשות באוכלוסייה היה כ-15% בלבד. בעוד שהנפשות במשפחות הגדולות מנו כ-16% בלבד מכלל הנפשות באוכלוסייה, הנפשות שחיו במשפחות העניות הגדולות מנו כ-34% מכלל הנפשות באוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, למשפחות הקשיות אין כמעט ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן בכלל המשפחות (או הנפשות) העניות גבוה אך במקצת מחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (או בכלל הנפשות

גבוה אך במקצת מחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (או בכלל הנפשות באוכלוסייה). כ-28% מכלל המשפחות העניות הן משפחות קשישות, וחיים בהן רק כ-13% מכלל הנפשות העניות. יש להדגיש, שחלקן של המשפחות מרובות הילדים באוכלוסיית העניים גדל ב-1993 לעומת 1992. גם חלקם של הקשישים גדל במקצת, אך חלקן של המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים קטן. מגמות אלה אפיינו כבר את שנת 1992. לבסוף, לעולים החדשים כמעט אין ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה. חלקם בכלל הנפשות באוכלוסייה קטן אך כמעט מחלקם בכלל הנפשות העניות (12.8% לעומת 14.2%, בהתאמה).

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

נתוני לוח מס. 12, המציג את רמת העוני בשנים 1991 ו-1992 בקרב המשפחות הקשישות, מעידים על הימשכות מגמת הגידול בממדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים באוכלוסייה זו, אך בשיעור נמוך בהרבה מזה שנצפה ב-1992.

כ-65% מכלל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי ההעברה, כלומר - הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסתן קודם. פער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לפי ההכנסה הכלכלית היה כ-78% מקודם. רמת העוני בקרב המשפחות הקשישות לפני תשלומי ההעברה היתה גבוהה, מאחר שרק כ-13% מהן היתה הכנסה מעבודה ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. ב-1993 לכ-45% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-46% בלבד מהשכר הממוצע במשק (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-28% 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-28% בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-6% בלבד

מהשכר הממוצע. ממצאים אלה דומים פחות או יותר לאלו שעלו בשנים 1992-1990, למרות שב-1993 אחוז הקשישים עם פנסיה המשיך לקטון, מפני שלמרבית העולים החדשים אין פנסיה מעבודה.

לוח מס. 12: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1 9 9 2			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	152,000	42,000	44,200
נפשות	234,900	75,000	75,000
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	63.8	18.5	18.5
נפשות	60.4	19.3	19.3
מדד יחס פער העוני (%)*	77.2	15.7	15.7
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	161,200	51,200	51,400
נפשות	251,600	85,300	85,900
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	65.2	20.7	20.8
נפשות	63.7	21.6	21.7
מדד יחס פער העוני (%)*	77.6	16.2	16.2

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 13: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1993	1992	1993	1992	

מדד תחולת העוני				
68.1	71.0	68.3	71.0	משפחות
65.9	68.0	66.1	68.0	נפשות
79.1	79.7	79.1	79.7	מדד יחס פער העוני*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ב-1993 כ-35% מכלל תשלומי ההעברה וכ-36% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשישות. זאת - לעומת 37% ו-39%, בהתאמה, ב-1992. המשפחות הקשישות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו ב-1992 כ-23% מכלל תשלומי ההעברה וכ-24% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשישות בכלל ושל המשפחות הקשישות העניות בפרט. הם הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשישות העניות ביותר מפי שישה ומנו כ-84% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות. כתוצאה מכך גם ב-1993 הצטמצמו ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה בשיעור גבוה יותר מזה שציין את כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות. עם זאת, ב-1993 נמשכה גם תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים, אם כי בשיעור נמוך יחסית. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 68% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני (לעומת 71% ב-1992 ו-79% ב-1991). לפיכך תחולת העוני לאתר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו גדלה במקצת, מ-18.5% ב-1992 ל-20.3% ב-1993. אולם בפער העוני הממוצע של משפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, לא חל שינוי של ממש, והוא נשאר כ-16% מהכנסת קו העוני. פער זה נמוך בכ-80% מפער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לפני

תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשישות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני באוכלוסייה זו. יש להדגיש, שכל הגידול שנצפה במספר המשפחות הקשישות עם הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני נובע מגידול מספרן של משפחות הקשישים מבני האוכלוסייה הוותיקה, שכן מספר העניים בקרב העולים אף קטן במונחים מוחלטים. הממצאים שיוצגו בהמשך הפרק מורים, שהאוכלוסייה הקשישה שנכנסה ב-1993 למעגל העוני, או למעגל סף העוני, היתה בעלת הכנסה הקרובה מאוד להכנסת קו העוני. לכן גם פער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לא גדל במקביל לגידולו של אחוז המשפחות העניות.

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

לוח מס. 14 מציג את ממדי העוני בכלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם בשנים 1992 ו-1993, ואילו לוח מס. 15 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). בדומה ל-1992, ב-1993 כ-26% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-62% מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה ביותר מפי שניים וחצי מאשר בקרב המשפחות הקטנות (54% לעומת 21%). זאת ועוד, ב-1993 תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות גדולות גדלה בהשוואה ל-1992, ואילו בקרב המשפחות הקטנות היא פחתה. גם פער העוני הממוצע של משפחה ענייה גדולה היה גדול מזה של משפחה ענייה קטנה, כ-66% מהכנסת קו העוני בהשוואה לכ-60% ממנו.

ב-1993, עם חידוש תשלום קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות, גדל חלקם של תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות עם ילדים בכלל תשלומי ההעברה. בשנה זו המשפחות עם ילדים קיבלו 47% מכל תשלומי ההעברה ו-49% מכלל קצבות הביטוח הלאומי. כ-25% מתשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-32% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו

קצבות ילדים. הן מנו 56% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 15% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות.

לוח מס. 14: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
1 9 9 2			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	136,500	80,900	88,500
נפשות	723,200	424,800	466,400
ילדים	391,700	237,400	261,700
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	25.6	15.2	16.6
נפשות	28.4	16.7	18.3
ילדים	31.9	19.3	21.3
מדד יחס פער העוני (%)*	61.9	28.6	27.3
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	141,800	84,800	91,100
נפשות	749,000	453,800	485,700
ילדים	416,700	262,300	279,300
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	25.8	15.4	16.6
נפשות	28.8	17.4	18.6
ילדים	33.0	20.8	22.1
מדד יחס פער העוני (%)*	62.4	27.7	27.0

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 15: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

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

1 9 9 2

מדד תחולת העוני (%)

34.3	13.6	31.8	12.4	50.4	21.4	משפחות
35.5	13.5	32.8	12.2	53.4	21.5	נפשות
36.2	14.6	33.5	13.0	55.1	21.5	ילדים
27.7	27.0	29.2	28.2	68.1	57.5	יחס פער העוני (%)*

1 9 9 3

מדד תחולת העוני (%)

36.1	13.1	34.5	12.1	53.8	20.9	משפחות
37.6	13.1	36.1	11.9	56.8	20.5	נפשות
39.3	14.1	37.8	12.8	58.7	21.0	ילדים
24.7	29.0	24.9	30.2	65.8	59.6	יחס פער העוני (%)*

* דאח העדח ללוח מס. 3.

לוח מס. 16 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1992 ו-1993. מנתוני לוחות מס. 14-16 עולים הממצאים הבאים:

1. רמת תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים נשארה ב-1993 כפי שהיתה ב-1992. הכנסתם הפנויה של 16.6% מהן היתה

נמוכה מקו העוני. גם תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה כמעט לא השתנתה (היא עלתה מ-25.6% ב-1992 ל-25.8% ב-1993), ובמקביל גדלה כמעט תרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1993 חולצו ממעגל העוני, לאחר תשלומי העברה ומיסים, כ-36% מכלל המשפחות העניות עם ילדים (לעומת כ-35% ב-1992). ב-1993 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים היתה כ-75% במוצע מהכנסת קו העוני. כלומר, פער העוני הממוצע של משפחה ענייה לפי ההכנסה הפנויה היה כ-25% מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1992 ו-1993

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

1 9 9 2

מדד תחולת העוני (%)

31.9	36.4	35.2	36.9	42.1	40.6	משפחות
33.5	37.2	35.6	38.6	43.3	41.2	נפשות
34.3	32.1	33.2	39.2	39.5	39.5	ילדים
59.3	53.0	55.9	57.1	50.9	53.8	יחס פער העוני (%) *

1 9 9 3

מדד תחולת העוני (%)

32.9	37.3	35.7	35.9	42.1	40.3	משפחות
33.8	36.1	35.4	36.4	42.0	39.6	נפשות
33.0	32.9	33.0	35.6	39.0	37.0	ילדים
62.5	51.3	56.7	62.2	49.3	55.6	יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

2. היציבות שנצפתה מאז 1992 ועד ל-1993 בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב כלל המשפחות עם ילדים נובעת משני שינויים קלים, אך מנוגדים: הצטמצמות תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות 13.6% ל-13.1% והתרחבות התחולה בקרב המשפחות הגדולות, מ-34.3% ל-36%.

תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב המשפחות הקטנות פחתה במקצת, ובמקביל גדלה במקצת תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב משפחות אלו. לפיכך, תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה פחתה במשפחות אלו. לעומת זאת, בקרב המשפחות הגדולות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית גדלה מ-50% ב-1992 לכ-54% ב-1993. רמת תשלומי ההעברה המוענקים למשפחות הגדולות לא הספיקה ל"ביטול" מלוא התרחבות תחולת העוני הכלכלית (אחוז המשפחות שנחלצו מעוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים אף גדל מ-32% ב-1992 ל-33% ב-1993), וכתוצאה מכך אחוז המשפחות הגדולות העניות לפי ההכנסה הפנויה גדל מ-34% ב-1992 ל-36% ב-1992.

ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

לוח מס. 17 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1993 תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה פחתה במעט, אך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נשארה פחות או יותר כפי שהיתה ב-1992. 12.7% מן המשפחות, שראשן עובד שכיר, היו עניות לפני תשלומי ההעברה (לעומת 12.5% ב-1992). הכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-35% כממוצע מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים תחולת העוני קטנה ל-6.0%. לוח מס. 18 מלמד, כי ב-1993 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-60% ממשפחות השכירים (לעומת 58% ב-1992). כאשר גם המיסים הישירים המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-53% (לעומת בכ-49% ב-1992). ב-1993 כ-85% ממשפחות השכירים, שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה, היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה. אולם כ-15% מכלל המשפחות העניות

לוח מס. 17: רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני
נבחרים, 1992 ו-1993

ממד עוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
1 9 9 2			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	87,800	37,500	44,900
נפשות	401,200	167,600	207,500
ילדים	185,300	79,400	102,300
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	12.5	5.3	6.4
נפשות	14.8	6.2	7.7
ילדים	18.5	7.9	10.2
מדד יחס פער העוני (%)*	35.1	20.5	19.3
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	92,700	37,600	44,000
נפשות	422,200	176,600	207,300
ילדים	202,000	87,000	102,600
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	12.7	5.1	6.0
נפשות	15.0	6.3	7.4
ילדים	19.6	8.4	9.9
מדד יחס פער העוני (%)*	35.0	22.0	21.4

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר תשלומי ההעברה, אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. זאת - לעומת 16% ב-1992. פער העוני הממוצע לאחר תשלומי ההעברה

והמיסים של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היה נמוך ב-45% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי ההעברה והמיסים. המשפחות, שראשן שכיר, מנו 24% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-21% בממוצע מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 18: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

אתוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אתוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1993	1992	1993	1992	

מדד תחולת העוני

52.8	48.8	59.8	57.6	משפחות
50.7	48.0	58.0	58.1	נפשות
49.5	44.9	57.1	57.3	ילדים
38.9	45.0	37.1	41.6	מדד יחס פער העוני*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא קשישה שאינה עובדת

בשנת 1993 ממדי האבטלה במשק נשארו גבוהים, יחסית, למרות שחלה בהם ירידה. לפיכך, מן העניין לבחון את ממדי העוני בקרב משפחות, שראשיהן לא היו קשישים (מתחת לגיל הפרישה: 65 בגבר ו-60 באישה) אך שלא עבדו ב-1993, ואת מאפייניה של אוכלוסייה זו. ב-1993 מספרן של משפחות אלו נשאר כפי שהיה ב-1992, ולפיכך חלקן בכלל המשפחות קטן ל-13.8% (לעומת 14.2% ב-1992). בדומה ל-1992, חיו בהן 15.0% מכלל הנפשות (15.5% ב-1992) ו-17.8% מכלל הילדים באוכלוסייה. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודלה של המשפחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה - 3.6 נפשות לעומת 3.4 נפשות, בהתאמה. ב-1993 15% מאוכלוסיית הלא קשישים שלא עבדו היו משפחות גדולות. כמו כן, ב-1993 ראשי משפחות אלו היו מבוגרים יותר מאשר ב-1992: כ-11% מהם היו מתחת לגיל 25

(לעומת 15% ב-1992), 55% - בגיל 25-45 (לעומת 53% ב-1992), וכ-34% היו בני 45 ויותר אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 32% ב-1992). בחינת התפלגות משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-55% מראשי משפחות אלו היו נשואים (לעומת 56% ב-1992), 26% - רווקים (לעומת 28% ב-1992), והשאר (כ-19%) - אלמנים, גרושים ואחר. מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים. מקורם של 68% מכלל ההכנסה ברוטו היה תשלומי ההעברה, ו-51% מההכנסה ברוטו היו קצבות הביטוח הלאומי בלבד.

לוח מס. 19: רמת העוני בקרב משפחות שראשן הלא קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1993

ממד	העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
האוכלוסייה מתחת לקו העוני				
משפחות	129,900	87,500	88,700	
נפשות	482,700	350,400	355,200	
ילדים	209,200	171,200	172,700	
מדד תחולת העוני (%)				
משפחות	85.5	57.6	58.4	
נפשות	87.3	63.4	64.2	
ילדים	93.3	76.4	77.0	
מדד יחס פער העוני (%)	88.8	32.6	32.5	
אחוז הירידה לפי מדדי העוני				
מדד תחולת העוני				
משפחות	-	32.7	31.7	
נפשות	-	27.4	26.4	
ילדים	-	18.2	13.2	
מדד יחס פער העוני	-	63.2	63.4	

למרות ירידת ממדי האבטלה ב-1993 לא נצפה שיפור במצבה של אוכלוסייה זו. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה וכן גם תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים אף גדלו במעט מאז 1992. כמו כן, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני באוכלוסייה זו פחתה במקצת. לאור מאפייניה של אוכלוסייה זו ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואמנם, כ-86% מכלל המשפחות, שראשיהן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית שהיתה נמוכה מאוד - כ-11% בלבד מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-24% מכל תשלומי ההעברה וכ-17% מכל קצבות הביטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, זמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו. הם העלו את הכנסתם של 32% מהן אל מעל לקו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-58%. פער העוני הממוצע למשפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-33% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 19). משפחות עניות אלו מנו כ-48% מכלל המשפחות העניות. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה לאחר תשלומי ההעברה (והמיסים) היתה משפחה שראשה (הלא קשיש) לא עבד.

יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

כדי להעריך את השלכותיהם של שינויים שחלו בהכנסת קו העוני - ריאלית ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה וכדי לאמוד את גודל האוכלוסייה המצויה על סף העוני, לוח מס. 20 מציג את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט מהכנסת קו העוני או גבוהה ממנה במעט (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של כ-6.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם פנויה של 16.7% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, לשלוש חמישיות מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. כמו כן אפשר לראות, שהכנסתה של כשישית מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסת 13.8% מכלל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני,

ואילו הכנסת 16.7% 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.

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך כמעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 21.8% מכלל המשפחות אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

לוח מס. 20: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1993

אחוז ההכנסה מהכנסת קו העוני						קבוצת האוכלוסייה
125	110	105	100	95	75	
26.37	21.79	20.25	16.72	13.83	6.83	כלל האוכלוסייה
12.78	8.55	7.40	6.01	4.94	2.21	שכירים
36.06	32.07	30.53	20.77	14.51	4.29	ראש משפחה קשיש
51.08	42.26	38.77	36.11	32.23	15.51	עם 4 ילדים ויותר

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר באוכלוסייה הקשישה. לכ-80% מן המשפחות הקשישיות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה, ולשליש בקירוב מן הקשישים העניים (30%) יש הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מהכנסת קו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 30.5% מהמשפחות הקשישות אינה עולה על

105% מהכנסת קו העונני; והכנסתם הפנויה של 32% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% מהכנסת קו העונני. זאת ועוד, בדומה ל-1992, לכ-36% מכלל המשפחות הקשיות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העונני, המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העונני (זאת - לעומת כ-26.3% בכלל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות קשיות סביב הכנסת קו העונני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העונני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום לקיום מכניסה למעגל העונני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העונני, אך בכל זאת נמוכה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו רק קל, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

יב. העונני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית

עקב ההגדרה, שלפיה נקבע מי היא האוכלוסייה הנחקרת בסקר הכנסות, האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל מיוצגת באוכלוסיית הסקר במידה חלקית בלבד. כ-5.5% בלבד ממשקי הכית הכלולים בסקר הכנסות 1993 הם משקי בית לא-יהודיים. משקי הבית הלא-יהודיים הכלולים בסקר מנו כ-50% בלבד ממשקי הכית העירוניים הלא-יהודיים וכ-45% מכלל משקי הבית הלא-יהודיים (בלי מזרח ירושלים). לפיכך, הנתונים המופיעים בלוח מס. 21 מציגים תמונה חלקית בלבד על ממדי העונני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית.

הנתונים מורים כי, בדומה ל-1992, ב-1993 לכ-35% מכלל משקי הבית הלא-יהודיים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העונני. במשפחות אלו תיו כ-37% מאוכלוסיית הנפשות וכ-44% מאוכלוסיית הילדים. ההכנסה הממוצעת של משקי הבית הלא-יהודיים שהיו עניים ב-1993 היתה כ-72% מהכנסת קו העונני. תחולת העונני לאחר תשלומי העברה ומיסים היתה נמוכה בכ-26% בלבד מזו שלפני תשלומי העברה ומיסים. התרומה הנמוכה, יחסית, של תשלומי ההעברה לצמצום העונני באוכלוסייה זו נובעת, בין היתר, מממדי העונני הגבוהים לפי ההכנסה הכלכלית. הכנסת כ-48% מהמשפחות

לוח מס. 21: רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים
נבחרים, 1992-1993

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד העוני
1 9 9 2			
20,400	18,000	26,900	האוכלוסייה מתחת לקו העוני
102,700	89,100	139,300	משפחות
56,300	47,700	69,700	נפשות
			ילדים
37.2	32.9	49.2	מדד תחולת העוני (%)
36.2	31.4	49.1	משפחות
41.8	35.3	51.7	נפשות
27.2	28.9	47.6	ילדים
			מדד יחס פער העוני (%)
1 9 9 3			
21,500	20,000	29,100	האוכלוסייה מתחת לקו העוני
109,600	102,700	144,000	מדד תחולת העוני
60,000	56,400	74,600	משפחות
			נפשות
			ילדים
35.3	32.8	47.7	מדד תחולת העוני (%)
36.6	34.3	48.0	משפחות
43.9	41.3	54.7	נפשות
28.4	28.6	59.7	ילדים
			מדד יחס פער העוני (%)

לוח מס. 22: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב
האוכלוסייה הלא-יהודית, 1993-1992

אתחיל הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אתחיל הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1993	1992	1993	1992	
26.0	24.4	31.2	33.1	מדד תחולת העוני
23.8	26.3	28.5	36.0	משפחות
19.7	19.1	24.5	31.7	נפשות
52.4	42.9	52.1	39.3	ילדים
				מדד יחס פער העוני*

הלא-יהודיות מעבודה היתה נמוכה מקו העוני. חלקן של המשפחות העניות הלא-יהודיות בכלל המשפחות העניות (לפי ההכנסה הפנויה) כפול מחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות (11.7% לעומת 5.5%, בהתאמה). יש לציין, שממדי העוני הגבוהים באוכלוסייה הלא-יהודית משקפים את השכיחות הגבוהה, יחסית, של משפחות עם ילדים, בעיקר של משפחות עם 4 ילדים ויותר. ממדי עוני דומים מציינים גם יישובים יהודיים, שמאפיינת אותם שכיחות גבוהה של משפחות עם ילדים, כגון ירושלים, בני ברק ובאר שבע.

יג. תחולת העוני לפי יישובים

לוח מס. 23 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה (במונחי הכנסה למבוגר סטנדרטי) בכל יישוב ביחס להכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה בכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות תחולת העוני היא הגבוהה ביותר בירושלים, ובמונחים של נפשות ילדים היא כמעט כפולה בה מזו שבכלל האוכלוסייה: ב-1993 ל-22% מכלל המשפחות שחיו בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, והן מנו כ-27% מכלל הנפשות וכ-39% מכלל הילדים התיים בעיר זו. תחולת העוני בתל אביב-יפו דומה לזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני בחיפה נמוכה מזו שבכלל האוכלוסייה. 9.2% מכלל המשפחות החיות בחיפה הן עניות, לעומת 17% בתל אביב-יפו.

תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים אחוז המשפחות הגדולות גבוה במיוחד. עם זאת, כאשר בוחנים את ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל אחת מן הערים הגדולות ביחס להכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה עולה, שגם לפי אינדיקטור זה המצב בירושלים הוא הגרוע ביותר, אם כי לפיו הפער בינה לבין תל אביב וחיפה קטן יותר. ההכנסה הממוצעת בירושלים היא 94% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה, לעומת 114% בתל אביב וכ-119% בחיפה.

לוח מס. 23: ממדי העוני לפי יישוב, 1993

ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת בכלל האוכלוסייה	תחולת העוני			יישוב / איזור
	ילדים	נפשות	משפחות	
100.0	22.1	17.6	16.7	סך כל האוכלוסייה העיר:
93.4	38.5	27.3	22.0	ירושלים
114.3	20.8	16.6	17.0	תל אביב-יפו
118.9	13.8	9.4	9.2	חיפה
73.8	38.5	33.7	30.7	בני-ברק
100.2	9.8	11.1	12.1	בת-ים
114.5	12.8	10.2	10.5	תולון
115.0	11.5	9.1	8.4	פתח-תקוה
99.6	10.7	10.3	11.6	ראשון לציון
119.9	6.9	8.0	9.4	רמת-גן
94.7	15.8	16.1	16.0	נתניה
76.5	27.5	26.2	30.9	באר-שבע
				מתוזות:
95.6	35.3	25.8	21.5	ירושלים
87.0	26.7	21.2	20.4	הצפון
116.2	16.5	13.2	12.8	חיפה
109.9	16.0	13.5	13.0	המרכז
116.5	18.6	14.7	14.7	תל אביב
77.2	28.7	26.3	27.3	הדרום
82.5	22.9	19.8	19.6	אזורי פיתוח

כשמדובר בערים הנמנות על אגד הערים תל-אביב: בני ברק, בת-ים, חולון, פתח-תקוה, ראשון לציון ורמת-גן, שכיחות העוני היא הגבוהה ביותר בבני-ברק. תחלת העוני בה במונחים של משפחות ונפשות גבוהה אף מזו שבירושלים, אך במונחים של ילדים היא דומה לזו שבירושלים. ההכנסה הממוצעת בבני-ברק שווה לכ-74% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה. בשאר הערים תחלת העוני נמוכה מהממוצע הארצי: 9%-16%. בפתח-תקוה וברמת גן תחלת העוני נמוכה במיוחד. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (להוציא בת-ים) גבוהה מזו שבכלל האוכלוסייה או שווה לה. בעיר הדרום, באר שבע, נצפתה תחלת עוני גבוהה במונחים של משפחות - כ-30%. כדבר אחרון יש לציין, שתחלת העוני במונחים של משפחות באזורי הפיתוח (אזורי המסווגים כאזורי פיתוח 1 ו-2 על ידי רכז ההכוונה לאזורי פיתוח⁸ גבוהה מזו שבכלל האוכלוסייה (19.6%), וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 83% כלבד מהממוצע הכללי.

י.ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי שוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, ואת הפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים: סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, וסכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית גדל 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.

8. אלה כוללים יישובים כגון אופקים, יקנעם עילית, ירוחם, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, וחצור הגלילית דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עכו, עפולה, צפת ובית שאן.

לוח מס. 24 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.

לוח מס. 24: 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), 1993*

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון**
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
***	***	0.0	16.4	תחתון
3.8	713.8	0.1	27.6	2
4.7	74.6	0.7	12.3	3
6.9	36.5	1.7	9.3	4
9.1	24.4	3.0	8.3	5
11.0	16.6	4.6	7.2	6
13.8	10.5	7.4	5.9	7
17.1	7.1	12.0	5.2	8
21.8	4.3	20.4	4.2	9
30.7	2.0	50.2	3.5	עליון
20.1	19.2	100.0	100.0	סך הכול

* הלוח המקביל המתייחס ל-1992 מופיע בנספח.

** 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.

ב-1993 השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה (בכלל האוכלוסייה) גדל, ואילו שיעור המס הממוצע נשאר פחות או יותר יציב. בשנה הנסקרת תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה באוכלוסייה כ-19.2%, לעומת 17.6% ב-1992, ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה כ-20.1%, לעומת 19.9% ב-1992. עליית שיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית נבעה מתידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות ומגידולם של תשלומי קצבות הביטוח הלאומי לעולים חדשים. היא התרחשה למרות שפחתו הוצאות המוסד לביטוח לאומי על דמי אבטלה (בשל הירידה בממדי האבטלה) ועל גמלאות להבטחת הכנסה. העלייה הקלה בשיעור המס הממוצע נובעת, ככל הנראה, מהכבדת נטל המס לצורך מימון תשלום הקצבאות לילד הראשון והשני למשפחות הקטנות.

עליית שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת נצפתה בכל העשירונים, להוציא העשירון הרביעי. העלייה בלטה בעשירוני ביניים יותר מאשר בעשירונים הנמוכים. לפיכך חלקם של העשירון השלישי עד התשיעי בסך כל תשלומי ההעברה גדל על חשבון ירידת חלקם של שני העשירונים הנמוכים ושל העשירון העליון. ב-1993 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 44% מכלל תשלומי ההעברה (לעומת 46.1% ב-1992), ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו 7.7% מהם (לעומת 7.5% ב-1992). הסיבות שהביאו לעליית השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה הן שגרמו גם לירידת חלקם של שני העשירונים הנמוכים: התמעטות בתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה, ובמידה רבה גם התמעטות תשלומי דמי האבטלה, השפיעו בעיקר על חלקם של שני העשירונים הנמוכים, ואילו הגידול בתשלומי קצבות הילדים השפיע בעיקר על עשירוני הביניים, שבהם מצוי רוב המשפחות עם ילדים.

עליית שיעור המס הממוצע אפיינה את כל העשירונים, להוציא העשירון העליון. לפיכך, חלקו של העשירון העליון בסך כל המיסים ירד, וזאת - על חשבון עליית חלקם של שאר העשירונים. הוא שילם 50.2% מכלל המיסים הישירים, לעומת 52% ב-1992. חלקם של שני העשירונים העליונים ירד מ-71.5% ב-1992 ל-70.6% ב-1993. שני העשירונים הנמוכים, שרובם אינו עובד, כמעט לא שילמו מיסים.

מגמות השינוי שנצפו באוכלוסייה השכירה דומות לאלו שנצפו בכלל

האוכלוסייה (ראה לוח מס. 25). ב-1993 תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה שכירה ב-9%, לעומת 7.2% ב-1992. לעומת זאת, בשיעור המס הממוצע לא חל שינוי, והוא היה 21%. חלקם של שני העשירונים הנמוכים בסך כל תשלומי ההעברה ירד מ-37.2% ב-1992 ל-32.8%, אך גם חלקם של שני העשירונים העליונים ירד - מ-13% ל-11.6%, בהתאמה. מאז 1992 ועד ל-1993 הוגדל נטל המס בכל העשירונים, מחוץ לעשירון העליון, שחלקו בסך כל המיסים הישירים ירד מ-45.2% ל-43.8%.

לוח מס. 25: 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 (אחוזים), 1993

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.2	100.3	0.4	18.8	תחתון
6.9	38.3	1.1	14.0	2
9.1	22.5	1.9	11.1	3
10.4	18.5	2.8	11.8	4
11.8	12.5	3.9	9.7	5
14.6	9.5	5.9	9.0	6
16.3	6.4	8.2	7.5	7
20.2	4.4	12.6	6.5	8
23.9	3.1	19.3	5.8	9
32.0	1.8	43.8	5.8	עליון
21.0	9.0	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 22. הלוח המקביל המתייחס ל-1992 מוצג בנספח.

לוחות מס. 26 ו-27 מציגים את התחלקות ההכנסות באוכלוסייה בשנים 1992-1993 לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים). הלוחות מלמדים, כי ב-1993 הפערים הכלכליים נצטמצמו במקצת. חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי בסך כל ההכנסה הכלכלית גדל במקצת, ובמקביל ירד חלקם של העשירון השני, ובעיקר של העשירון העליון. חלקו של העשירון העליון ירד מ-32.3% ב-1992 ל-31.8% ב-1993. מדד ג'יני

לוח מס. 26: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1993

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה**			העשירון*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.68	2.25	0.00	תחתון
4.29	3.62	0.77	2
5.44	4.74	3.30	3
6.66	5.91	5.04	4
7.96	7.21	6.71	5
9.34	8.63	8.59	6
10.94	10.41	11.00	7
13.04	12.95	14.12	8
15.89	16.63	18.70	9
23.76	27.64	31.77	עליון
			היחס בין הכנסת התמישון העליון לבין הכנסת התמישון התחתון
5.69	7.54	65.55	
0.3290	0.3829	0.4941	מדד ג'יני
33.40	22.51	-	% הירידה במדד ג'יני

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

** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 27: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1992

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.61	2.19	0.00	תחתון
4.23	3.58	0.84	2
5.33	4.63	3.27	3
6.43	5.74	4.95	4
7.69	6.98	6.62	5
9.22	8.47	8.48	6
10.91	10.37	10.93	7
13.00	12.82	13.93	8
16.25	16.80	18.68	9
24.34	28.41	32.29	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.9	7.8	60.7	מדד ג'יני
0.3391	0.3927	0.4977	% הירידה במדד ג'יני
31.9	21.1	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24.

לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בכ-0.7%: מ-0.4977 ב-1992 ל-0.4941 ב-1993. בד בבד עם ירידה זו גדלה ב-1993 תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הנקייה, ולפיכך הירידה במידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה פחתה יותר משפחתה מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.3391 ב-1992 ל-0.3290 ב-1993. זו אפוא ירידה בת כ-3%. ירידה זו משקפת את עליית חלקם של העשירונים הראשון עד השמיני בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון ירידת חלקם של שני העשירונים

העליונים. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה ירד למרות ירידת חלקם בסך כל המיסים הישירים.

הנתונים מורים, כי ב-1993 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד מששת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, והם הקטינו במקביל את חלקו של כל אחד משמונת העשירונים העליונים. כך, לדוגמה, העשירון התחתון, שלא נטל כל חלק מסך כל ההכנסה הכלכלית, נטל 2.25% מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.68% מסך כל ההכנסה הפנויה. (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים גדל מ-4.07% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.6% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.41% מכל ההכנסה הפנויה). לעומת זאת, חלקם של העשירונים העליונים ירד מ-50.47% מכל ההכנסה הכלכלית ל-39.65% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון קטן מ-65.5 לפי ההכנסה הכלכלית, ל-7.5 לפי ההכנסה ברוטו ול-5.7 לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4941 לפני תשלומי ההעברה ל-0.3829 לאחריהם, ול-0.3290 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-33.4% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית (לעומת 31.9% ב-1992).

בסיכום, השינויים שחלו במידת אי שוויון התחלקות ההכנסה בכלל האוכלוסייה מאז 1992 ועד ל-1993 נבעו מהגורמים הבאים: ראשית, מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית ירד ב-0.7%. שנית, תרומתם של תשלומי ההעברה לכשעצמם לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה גדלה. ב-1993 תשלומי ההעברה הקטינו את מדד ג'יני ב-22.5%, לעומת 21.1% ב-1992. גידול השפעתם של תשלומי ההעברה נבע מעליית חלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה, שממנה נהנו בעיקר עשירוני הביניים. זאת - בעיקר כתוצאה מהרחבת היקפן של קצבות הביטוח הלאומי, שהממשלה העבירה לעולים החדשים, וכתוצאה מהגידול בתשלומי קצבות ילדים. שלישית, למרות ירידת חלקו של העשירון העליון בסך המיסים, תרומת המיסים הישירים לצמצום אי השוויון לא פתחה. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה בלבד) ירד ב-2.5%, אך מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד ב-3%.

לוח מס. 28, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, מלמד כי ב-1993 הצטמצמו גם פערי ההכנסה הכלכלית של השכירים בשיעור גבוה ואף יותר מזה שנצפה בכלל האוכלוסייה. בהשוואה ל-1992, ב-1993 חלקם של חמשת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הכלכלית גדל, ואילו חלקם של חמשת העשירונים העליונים ירד. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד מ-0.3958 ב-1992 ל-0.3892 ב-1993, כלומר ב-1.7%. במקביל, ב-1993

לוח מס. 28: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1993*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.44	2.90	1.84	תחתון
4.97	4.31	3.54	2
6.05	5.33	4.70	3
7.13	6.39	5.89	4
8.23	7.51	7.17	5
9.43	8.80	8.75	6
10.89	10.45	10.65	7
12.62	12.67	13.17	8
15.09	15.89	16.75	9
22.15	25.75	27.53	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת התמישון התחתון
4.43	5.78	8.23	מדד ג'יני
0.2898	0.3435	0.3892	% הירידה במדד ג'יני
25.55	11.75	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24. הנתונים המקבילים המתייחסים לשנת 1992 מוצגים בנספח הלוחות.

הסתמנה עלייה גם במידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, לצמצום אי השוויון. לפיכך פערי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות השכירות הצטמצמו יותר מאשר פערי ההכנסה הכלכלית. נתוני הלוח מלמדים, שב-1993 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, והם הקטינו במקביל את חלקם של שלושת העשירונים העליונים, בעיקר של שני העשירונים הגבוהים ביותר. ערכו של מדד ג'יני קטן ב-25.6% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - למרות שכפוי, יותר ממחציתה של ירידה זו נבעה מהמיסים הפרוגרסיביים (לעומת כשליש בלבד בקרב האוכלוסייה כולה). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה ירד מ-0.3015 ב-1992 ל-0.2898 ב-1993, כלומר ב-3.9% בקירוב. ירידה זו משקפת בעיקר את ירידת חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה מאז 1992 ועד ל-1993, על חשבון עליית חלקם של העשירונים הנמוכים ושל עשירוני הביניים.

נ ס פ ת ל ו ח ו ת

לוח מס. 1: רמת העוני בקרב אוכלוסיית הוותיקים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992 ו-1993

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
-----------	-------------------	-------------------	--------------------------

1 9 9 2

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	299,100	134,200	140,700
נפשות	894,100	472,600	508,700
ילדים	337,500	208,100	229,100

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	31.5	14.1	14.8
נפשות	28.0	14.8	15.9
ילדים	29.9	18.5	20.3

1 9 9 3

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	313,500	148,300	155,300
נפשות	946,200	523,400	555,700
ילדים	364,800	233,800	249,900

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	32.7	15.5	16.2
נפשות	29.4	16.3	17.3
ילדים	32.1	20.6	22.0

לוח מס. 2: 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 (אתוים), 1992

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	17.9	תחתון
3.6	612.9	0.2	28.2	2
4.5	67.8	0.7	12.0	3
6.5	36.9	1.6	9.9	4
8.9	21.1	2.9	7.7	5
11.0	15.2	4.5	7.1	6
13.1	9.3	7.0	5.6	7
17.0	5.4	11.6	4.1	8
20.7	3.6	19.5	3.9	9
30.9	1.9	52.0	3.6	עליון
19.9	17.6	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. 3: 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 (אתוזים), 1992

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.3	101.1	0.4	21.6	תחתון
6.7	38.0	1.0	15.6	2
8.8	19.8	1.8	11.2	3
10.9	13.1	2.9	9.5	4
12.0	10.2	3.9	9.1	5
13.6	7.8	5.6	8.7	6
16.5	5.1	8.2	6.9	7
19.1	2.6	11.8	4.4	8
23.2	2.8	19.2	6.3	9
32.0	1.8	45.2	6.7	עליון
20.9	7.7	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח הקודם.

לוח מס. 4: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1992*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.39	2.85	1.79	תחתון
4.83	4.18	3.41	2
5.80	5.14	4.62	3
6.86	6.19	5.82	4
8.09	7.34	7.12	5
9.36	8.74	8.76	6
10.80	10.36	10.57	7
12.69	12.54	13.01	8
15.41	16.18	16.93	9
22.78	26.47	27.97	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.6	6.1	8.6	מדד ג'יני
0.3015	0.3546	0.3958	% הירידה במדד ג'יני
23.8	10.4	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24 בגוף הפרק.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים 1993-1994

מרים שמלצר

(זיקנה וסאירים)

תמר אליאב

(ילדים ואמהות)

שלמה נאון

(נכות)

אסתר טולידנו

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

שרית בייץ-מוראי

(סיעוד)

א. זיקנה ושאירים

1. מגמות כלליות

ב-1993 נמשכה מגמת ההאטה בקצב גידול מספרם של מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים. בשנים 1990-1991, בגבור גל העולים שהגיעו לישראל, חל גידול ניכר במספר המקבלי קצבאות אלה בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. בשנת 1992, לאחר שהואט קצב העלייה, מספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים גדל בשיעור בן 4.7%, ובשנת 1993 - בשיעור בן 3.6% בלבד. גידול מספרם של כלל הקצבאים ב-1993 נבע א. מגידול בן 2.9% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. (שיעור גידול זה נמוך מהשיעור שנצפה בשנים הקודמות, אך גבוה מזה של שנת 1992), ב. מגידול מספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות גל העולים המגיעים לארץ, ששיעורו היה בן 11.5%, לעומת 27% ב-1992. ב-1993 ירד גם שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים, והוא היה 0.9% לעומת 1.0% בשנת 1992 ולעומת 1.3% בשנים קודמות.

שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאירים צפוי לגדול בשנת 1994 במעט לכדי 3.9%, וזאת למרות הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל, מאחר ששיעור המקבלים את הקצבה לפי חוק גדל יותר מאשר בשנים הקודמות. ב-1994 יגיע מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק לכ-359,900 (שיעור גידול בן 3.8%), ושיעור המקבלים קצבת שאירים לפי חוק יגיע לכ-100,600 (שיעור גידול בן 1.0%). מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק יהיה כ-76,800 (שיעור גידול בן כ-9%). מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים יגיע ב-1994 לכ-538,200 בממוצע לחודש. כ-180,500 יקבלו קצבה בתוספת השלמת הכנסה, והם ימנו 33.5% מכלל הזכאים.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, מגמה שהתלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל בהדרגה מ-31.6% ב-1990 ל-34.0% בשנת 1992. ב-1993 השיעור ירד ל-33.9%, והוא צפוי לרדת בשנת 1994 ל-33.5%. גידול מספר הזכאים לתוספת השלמת הכנסה בשנים 1990-1992 נבע מכך, שכמעט כל הקשישים שהצטרפו למערכת מבני העלייה החדשה חסרו מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך היו זכאים להשלמת הכנסה מלאה. מאחר שממדי העלייה קטנו, גם שיעור הזכאים הולך ופוחת, למרות גידול מספרם המוחלט של הזכאים לקצבה הכוללת השלמת הכנסה.

חלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לקטון וירד מ-17.1% ב-1992 ל-16.7% בשנת 1993. כמו כן, נמשכת מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, מ-84.1% ב-1992 ל-84.3% ב-1993. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1994.

ב-1993 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור בן 1.9%, והיא אף עלתה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.4% ב-1992 ל-15.7% ב-1992. בשנת 1994 צפויה עלייה בת כ-0.8% בערכה הריאלי של הקצבה, אולם ככל הנראה רמתה תהיה אז 15.3% בלבד מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים היה ב-1993 גדול מזה שבשנת 1992. תשלומי הענף גדלו ב-5.5% במחירים קבועים (לעומת 4.5% בשנת 1992). התשלומים לפי חוק עלו ריאלית בשיעור בן 4.8%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק גדלו ריאלית בכ-8.8%. זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות והשלמת הכנסה. בשנת 1994 צפוי שיעור גידול ריאלי בן כ-5.7% בהיקף התשלומים, התשלומים לפי חוק צפויים לגדול בשיעור בן כ-3.9%, והתשלומים שלא לפי חוק יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-13.0%. זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבאות, ובעיקר בזכות גידול משמעותי בגובה הקצבאות מכוח החוק לצמצום העונני והפערים בהכנסות, שנכנס לתוקפו באוגוסט 1994.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1993 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-417 אלף קשישים, וקצבות שאירים - לכ-100.6 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-1993 ב-2.9% - שיעור הגבוה מזה של השנה הקודמת (2.5%), אך שעדיין נמוך מהשיעור בן ה-3.3% בשנים הקודמות. נוסף על כך גדל מספר המקבלים קצבאות מיוחדות - בשיעור בן 11.5%. זאת - כבשנים שחלפו, אך בשיעור נמוך יותר עקב ירידת מספר העולים שבאו לארץ. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 לכ-16.9% ב-1993. ב-1994 צפויה עלייה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה - לפי חוק ושלא לפי חוק - מ-4.3% ב-1993 ל-4.7% ב-1994. עלייה זו צפויה למרות שההאטה בקצב העלייה לארץ צפויה אף היא להימשך. תגרום לה בעיקר עליית שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ב-3.8% (לעומת 2.9% ב-1993).

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

אחוז גידול שנתי					מספר המקבלים		סוג הקצבה
1994	1993	1992	1991	1990	1994	1993	
3.9	3.6	4.7	7.8	5.1	538,200	517,749	סך הכול זיקנה
4.7	4.3	5.7	9.6	6.5	436,700	417,175	סך כל המקבלים
3.8	2.9	2.5	3.3	3.3	359,900	346,826	לפי חוק הב"ל
9.2	11.5	27.0	84.4	46.3	76,800	70,349	קצבאות מיוחדות שאירים
0.9	0.9	1.0	1.3	1.3	101,500	100,574	סך כל המקבלים
0.9	1.1	1.1	1.5	1.4	85,300	84,573	מזה: ללא ילדים

שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים המשיך לרדת: גם בשנת 1993 שיעור זה (0.9%) היה נמוך משיעור הגידול בשנה הקודמת (1.0%). מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים גדל ב-1993 ב-3.6%, לעומת גידול בן כ-4.7% ב-1992. ב-1994 הוא צפוי לגדול בכ-3.9%, כלומר בשיעור גבוה מעט יותר.

המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. גידול מספר המקבלים השלמת הכנסה, שהסתמן בשנים 1990 - 1993, נבע כמעט 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 כתוספת השלמת הכנסה. מגמת הירידה באתוז המקבלים השלמת הכנסה מקרב המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ומקרב המקבלים קצבת שאירים לפי חוק, שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, נמשכה עדיין בשנים 1993-1994.

יש לציין, שמאז שנת 1993 מסתמנת מגמת ירידה כלשהי בשיעור הזכאים לתוספת השלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו השלמת הכנסה, ב-1993 - 33.9%, ובשנת 1994 - צפויים לקבלה כ-33.5% בלבד. יש להניח, שהירידה נובעת מהתמעטות העלייה לישראל ומכך ששיעור הזכאים לתוספת זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק פחת גם הוא, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.8% ב-1994.

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק קיבלו גם השלמת הכנסה. ב-1993 שיעורם ירד ל-19.6% בלבד, וב-1994 הוא ימשיך לרדת ויגיע לפחות מ-19%. שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק ירד מ-43.1% ב-1990 ל-40.0% ב-1993. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאירים שלא לפי חוק. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992. כאמור, ב-1994 צפויה ירידה בשיעור הזכאים לתוספת זו, והוא יהיה כ-95%.

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, 1994

נפשות 4 נפשות ויותר	3 נפשות	2 נפשות	יחיד	סך הכול	ה ק צ ב ה	ס ו ג
2,130	10,080	108,000	418,000	538,200	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	
57.3	32.4	36.0	32.7	33.5	% מקבלי השלמת הכנסה	
1,470	3,100	77,230	278,100	359,900	קצבת זיקנה לפי חוק	
39.0	25.3	22.5	17.7	18.8	% מקבלי השלמת הכנסה	
650	500	23,300	52,350	76,800	קצבת זיקנה שלא לפי חוק	
97.4	91.4	86.2	98.5	94.7	% מקבלי השלמת הכנסה	
-	6,400	6,000	84,010	96,410	קצבת שאיירים לפי חוק לאלמנה	
-	31.1	23.7	42.1	40.2	% מקבלי השלמת הכנסה	
10	50	1,420	2,710	4,190	קצבת שאיירים לילדים בלבד	
30.0	24.0	2.8	4.3	4.1	% מקבלי השלמת הכנסה	
-	30	50	830	900	קצבת שאיירים שלא לפי חוק	
-	87.9	80.4	88.2	85.8	% מקבלי השלמת הכנסה	

3. תוספת ותק ותוספת דתית פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר השנים הראשונות ועד למכסימום של 50% מהקצבה. ב-1993 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 84.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 84.1% ב-1992 ו-83.8% ב-1991. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן 1% בקירוב, והיא הגיעה ב-1992 לכ-25.1% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-98% לעומת 73%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 35% לעומת 15.7% בלבד, בהתאמה.

השינויים שחלו במגמות אלו, כלומר גידול שיעור הזכאים לתוספת הוותק הממוצעת, הן בקרב הגברים הן בקרב הנשים, נבעה, בין השאר, מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, ממערכת המקבלים קצבות זיקנה פורשים (עקב מוות) אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשה עם תוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 1993 11,360 מ-29,880 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-38% מכלל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-14% מכלל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו כ-70% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 11% בקירוב.

מלוח מס. 3 עולה, שתוספת הוותק הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים היא כ-29.8% מן הקצבה הבסיסית, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 25.1% בלבד. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 42.8% מן הקצבה הבסיסית, ואילו בכלל המקבלים היא כ-35%. בקרב הנשים גובהה 18.8% ו-15.7%, בהתאמה.

תוספת דתית 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 מקסימום של 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת זחיית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

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

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			ה ש נ ה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	

תוספת ותק

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
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	1991
15.1	33.0	24.4	71.4	96.0	84.1	1992
15.7	34.9	25.1	71.8	96.4	84.3	1993
18.8	42.8	29.8	72.7	97.8	84.2	1993 חדשים**

תוספת זחיית פרישה

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	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	1990
2.2	3.3	2.8	14.3	20.4	17.5	1991
2.2	3.3	2.8	14.1	20.0	17.1	1992
2.1	3.1	2.7	14.1	19.3	16.7	1993
2.5	3.1	2.8	12.9	15.4	14.0	1993 חדשים**

* כלל המקבלים.

** חמצטרפים החדשים.

ב-1993 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת זחיית פרישה: ל-16.1% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 17.1% ב-1992 ו-17.5% ב-1991. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1993 ל-2.8% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.1% ו-2.1%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת זחיית פרישה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים.

אחוז המקבלים את תוספת זחיית הפרישה מן המצטרפים החדשים נמוך מזה שבכלל המקבלים: 19.3% מכלל הגברים המקבלים זכאים לתוספת זחיית פרישה, לעומת 15.4% בלבד מכלל הגברים החדשים. גם באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1992 15.6% מקבלים חדשים זכו לתוספת זו, וב-1991 - 16.2%. האחוזים המקבילים בקרב הנשים הם: 14.1% מסך כל הנשים המקבלות קצבה, לעומת כ-12.9% בלבד מן המצטרפות החדשות. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתוספת זחיית פרישה מלאה - כלומר ל-25% לאחר 5 שנות זחייה - בקרב הזכאים החדשים היה דומה לזה שבקרב כלל המקבלים (כ-6.2%), לעומת כ-6.5% בקרב כלל המקבלים.

4. העולים החדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, מאז 1967 עולים חדשים אשר עולים לארץ בגיל זיקנה (שכמובן 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, אשר עלו ארצה בשנת 1992, הגיע ל-98.0%. בשנת 1989 מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, היה 94.9% מכלל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים). אחוז זה גדל ל-97.0% ב-1992, אך הוא עומד בסימן ירידה וצפוי להגיע בשנת 1994 לכ-95%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה ב-1990 כ-23,000, ב-1991 כ-21,000, ב-1992 כ-13,000 וב-1993 כ-11,000. מקרב העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1993 כ-8,700 עלו בשנה זו, וכ-2,300 עלו לארץ בשנים קודמות 1990-92 אך הגיעו לגיל זכאות בשנה זו. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-70,350 ב-1993. לפי אומדן, עד סוף 1994 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבאות עוד כ-6,000 עולים, ובשנה זו כ-77,700 איש בממוצע יקבלו קצבאות שלא לפי חוק. יש לציין, שבמשך ארבע השנים האחרונות הצטרפו כ-5,000 עולים (רובם נשים) למערכת המקבלים קצבת זקנה לפי חוק, וכ-97% מהם זכאים להשלמת הכנסה. מספר הקשישים העולים שמקבלים היום קצבות זיקנה הוא כ-12%-13% מכלל העולים שעלו מאז 1989.

סכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק בהכרח גדל מאוד. בשנת 1989 שולמו כ-380 מיליון ש"ח, בשנת 1990 שולמו כ-413 מיליון ש"ח, ובשנת 1993 - 1,055 מיליון ש"ח. מאז 1992 ועד 1993 הסכום גדל נומינלית ב-20% וריאלית בכ-8.6% בגלל גידול מספר המקבלים.

אופיה הדימוגרפי של העלייה החדשה מתבטא גם בהרכבם של המקבלים קצבה שלא לפי חוק, לפי מין ומספר התלויים. כ-60% מן המצטרפים החדשים מ-1990 ועד היום מבין מקבלי הקצבה שלא לפי חוק הינן נשים, שיעור הנמוך מזה שציין את המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושעלו לפני 1989. לפיכך, חלקן של הנשים בכלל המקבלים קצבה שלא לפי חוק ירד מ-64% ב-1989 ל-60% ב-1994. שיעור הנשים בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הינו כ-49%, וכ-51% הינם גברים.

רמת הקצבה, לפי הרכב התלויים של מקבלי קצבה חדשים שהחלו לקבל קצבה ב-1993 שונה במעט מזה של אלו שעלו בשנה הקודמת. כ-67% קבלו את הקצבה כיחידים, לעומת כ-72% מאלה שהצטרפו ב-1992. מאחר ששיעור המצטרפים בשנת 1991 היה כ-60%, לא חל שנוי בהרכב המשפחתי של כלל העולים החדשים, ושיעור המקבלים קצבה כיחידים נשאר ברמה של 68%. לשם השוואה ייאמר, שבקרב הקשישים הזכאים לקצבה לפי חוק 76% זכאים לה כיחידים, ורק כ-24% זכאים לתוספת תלויים.

התפלגות הגילים של העולים החדשים שהצטרפו בשנה זו למערכת הקצבאים היתה דומה לזו של הקשישים הזכאים לקצבה לפי חוק. בני ה-80 ויותר מנו כ-16%, הן מן העולים החדשים הזכאים בשנה זו והן מן הקשישים הוותיקים בארץ. עם זאת בקרב כלל מקבלי הגמלה שלא לפי חוק שעור בני ה-80 ומעלה היה יותר מ-25%. בני גיל הביניים, 65-75, מנו כ-62% מן עולים החדשים שהצטרפו ב-1993 ורק, כ-50% מן הוותיקים ומכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק.

5. רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות היא אחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1993 הסתמנה עלייה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.7% לעומת 15.4% ב-1992). הקצבה גדלה גם במונחים ריאליים, בשיעור בן כ-1.9%. בשנת 1994 הקצבה צפויה לעלות ריאלית בכ-0.8%, ושוויה אמור להיות כ-15.3% מהשכר הממוצע.

הקצבה הריאלית בתוספת השלמת הכנסה צפויה לגדול ב-1994 בשיעורים גבוהים מאלו של הקצבה בלא תוספת השלמת הכנסה: ב-3.9% כשמדובר בקצבת יחיד, ובכ-5% כשמדובר בקצבאות הכוללות תוספות לילדים, כגון הקצבה לאלמנה עם שני ילדים.

שיעורי גידול ריאליים ניכרים אלו מקורם בחוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, שהחל להתבצע באוגוסט 1994. החוק נועד להגדיל את רמת הכנסתן של אוכלוסיות חלשות, שחיות בעיקר מקצבות הביטוח הלאומי ואשר שכיחות העוני בהן גבוהה.

בענף זיקנה ושאיירים חלו שני שנויים משמעותיים שגרמו לגידול הקצבה במידה ניכרת: (1) התוספת עבור כל ילד (המשולמת לזכאים לקצבה עם תוספת עבור ילדים תלויים) הוגדלה ל-10% מהשכר הממוצע (מ-5% ששולמו עבור כל אחד משני הילדים הראשונים להורים המקבלים קצבת זיקנה ומ-7.5% ששולמו עבור כל אחד משני הילדים הראשונים למקבלים קצבת

שאיירים), (2) כל הקצבאות בתוספת השלמת הכנסה הוגדלו ב-7% לעומת הסכומים הנקובים בחוק.

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוסי משפחה נבחרים, 1994-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		השנה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (מחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (מחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (מחירי 1985)	
24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
30.6	290.0	23.7	224.8	15.8	149.9	1990
30.5	280.2	23.6	217.0	15.8	144.7	1991
20.6	277.2	23.1	214.6	15.4	143.1	1992
30.5	282.6	23.6	218.8	15.7	145.8	1993
29.7	284.8	23.0	220.6	15.3	147.0	1994

* לא כולל קצבות ילדים.

ב-1993 גדל סכום התשלומים של ענף הזיקנה והשאיירים ב-5.5% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע קודם כל מגידול מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, אך גם מגידול מספר המקבלים לפי חוק וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים גדל בהדרגה בשלוש השנים האחרונות, מ-13.7% ב-1990 ל-18.2% ב-1991 ול-19.7% ב-1993.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק בשיעור בן 4.8% משקפת גידול במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק וגידול בגובה הקצבה הממוצעת, בעיקר עקב גידולה של תוספת הוותק הממוצעת. העלייה הריאלית בשיעור בן 8.6%

בסכום הגמלאות, ששולמו שלא לפי חוק, נבעה מגידולו של מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושל מספר המקבלים קצבה עם השלמה הכנסה (רמת ההכנסה המינימלית המובטחת) ומהגידול הריאלי ברמת הקצבה.

ב-1993 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה נמוך משיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-5.5% לעומת 9%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד, מ-37.8% ב-1992 ל-36.6% בשנת 1993. ב-1994 חלקן צפוי לרדת ל-35.1%.

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל) - מחירים שוטפים ומחירי 1985, 1990-1994

1994	1993	1992	1991	1990	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
6,340.1	5,349.0	4,568.8	3,904.5	3,147.7	סך כל התשלומים
5,003.1	4,294.1	3,693.3	3,193.1	2,712.0	לפי חוק ב"ל
1,337.0	1,054.9	875.5	711.4	431.4	שלא לפי חוק ב"ל
מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)					
1,577.3	1,492.0	1,413.6	1,352.4	1,295.8	סך כל התשלומים
1,244.7	1,197.8	1,142.7	1,106.0	1,118.1	לפי חוק ב"ל
332.6	294.3	270.9	246.4	177.7	שלא לפי חוק ב"ל

ב. ילדים

1. מגמות עיקריות

1993 היתה השנה שבה חודשו תשלומי קצבות הילדים לכלל הילדים בישראל. במרץ 1993 בוטל מבחן ההכנסות לקבלת קצבות ילדים, דהיינו שוב החלו לשלם קצבות ילדים אוניברסליות לכלל המשפחות עם ילדים בישראל, מן הילד הראשון ואילך. שנוי זה התזיר למערכת קצבות הילדים כ-370 אלף משפחות עם 1-3 ילדים, שלהן 675 אלף ילדים ראשונים ושניים, ואשר לא היו זכאיות לקצבה מפני שהכנסתן של ראש המשפחה היתה גבוהה מ-95% מהשכר הממוצע במשק. 1992 היתה השנה האחרונה שבה שולמו קצבות ילדים למשפחות הקטנות על פי מבחן הכנסות¹. החל ביולי 1985 קצבת ילדים בגין הילד הראשון לא שולמה למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות בעלות הכנסה נמוכה. באוגוסט 1990 המדיניות שונתה ולא עוד שולמה למשפחות אלה קצבה גם בגין הילד השני - שוב למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה. זאת, כאמור, עד 1992. תקרת ההכנסה שזיכתה בהחזר הקצבאות לילדים הראשון והשני במשפחות הקטנות היתה ב-1992 95% מהשכר הממוצע במשק.

החל במרץ 1993 מדי חודש שולמו קצבות ילדים לכ-772 אלף משפחות בממוצע. היתה זו עלייה בת כ-60% - שנבעה מחידוש תשלום הקצבה למשפחות עם 1-2 ילדים. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים החל במרץ 1993, גדל בכ-52% והגיע למיליון ו-850 אלף. בחודשים ינואר-פברואר 1993, לפני חידוש תשלום קצבאות לילדים הראשונים והשניים במשפחות קטנות, קיבלו את קצבת הילדים כ-480 אלף משפחות,

1. פירוט קבוצות האוכלוסייה שהיו זכאיות להחזר ופירוט אופן החזר מופיעים בסקירות שנתיות קודמות של המוסד לביטוח לאומי.

שבהן היו כמיליון ו-170 אלף ילדים. בשנת 1993 קיבלו קצבת ילדים בממוצע לחודש כ-723 אלף משפחות ובהן כמיליון ו-700 אלף ילדים בשנים 1993 - 1994 משפחות העולים עם ילדים המשיכו להיקלט בענף, אך במספרים קטנים יותר מאשר בשנים 1990-1992, עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנתיים האחרונות. בשנת 1993 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-16,000 משפחות עם ילדים. היו בהן כ-22,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, כ-50 אלף ילדים ב-1991). מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1994 נאמד בכ-13,000 משפחות.

ב-1993 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבה היה 73,000 בממוצע לחודש. זאת - לעומת כ-57 אלף ב-1992. ב-1994 המספר צפוי לגדול לכ-90 אלף.

ב-1992 שולם לראשונה על ידי ענף ילדים של המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. המענק משולם באופן חד-פעמי בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. היו זכאיות לו משפחות חד-הוריות שקיבלו קצבה עבור הילד הראשון, והוא שולם עבור ילדים בגיל 6-11 (כיתות א'-ו' של בית הספר היסודי). גובה המענק היה 18% מהשכר הממוצע. החל ב-1993 היו זכאיות למענק כל המשפחות החד-הוריות, וב-1994 הורחבה הזכאות לילדים בני 12-14 במשפחות החד-הוריות. ילדים אלה זכאים למענק בסכום של 10% מהשכר הממוצע. ב-1993 קיבלו את המענק כ-23,000 משפחות עבור 29,000 ילדים. ב-1994 זכאיות למענק 40,000 משפחות עבור כ-36,500 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-22,500 ילדים בגיל 12-14.

שינוי נוסף שהונהג בינואר 1994 הוא השוואת קצבות יוצאי הצבא לקצבות הילדים. במהלך התכנית שתימשך 4 שנים יושוו באופן הדרגתי נקודות הקצבה למשפחה אינה מקבלת תוספת יוצאי צבא לזו של אלה המקבלים תוספת זו. כך, רבע מנקודות הקי"צ הניתנות למשפחה יועבר לנקודות קצבת הילדים, עד שבשנת 1997 כל המשפחות והילדים בישראל יקבלו קצבת ילדים ללא קשר לשירות צבאי. סכומה יהיה כשל קצבת ילדים, כולל קי"צ. משינוי זה תיהנינה, משפחות שאינן מקבלות קי"צ.

ב-1993 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה היה פחות או יותר שווה לערכה ב-1992. ב-1994 ערכה של נקודת הקצבה ירד ריאלית ב-2.8% לעומת 1993. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע תרד מ-3.1% משכר זה ב-1993 ל-2.9% ממנו ב-1994.

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים במוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1980-1994

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות*	ה ש נ ה
+6	5	4	3	** 2	** 1		

מספרים מוחלטים (אלפים)

3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
32.6	28.5	67.3	156.2	92.8	94.3	471.7	1991
32.2	29.2	68.5	155.8	93.7	102.0	481.4	1992
33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6	1993
33.3	30.4	71.1	157.4	244.8	256.4	793.1	1994

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
6.9	6.0	14.3	33.1	19.7	20.0	100.0	1991
6.7	6.1	14.2	32.4	19.5	21.8	100.0	1992
4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0	1993
4.2	3.8	9.0	19.8	30.9	32.3	100.0	1994

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.

** החל בשנת 1985 - כולל משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעביד. החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שכירים עם שני ילדים (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כלל המשפחות עם ילדים.

לוח מס. 2: מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי
במשפחה, 1980-1994

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.0	60.2	127.6	283.7	286.0	382.3	1,204.8	1991
65.6	61.4	129.9	285.7	284.5	386.2	1,213.4	1992
66.6	62.5	132.4	305.3	519.5	696.7	1,783.0	1993
67.5	63.7	134.8	292.2	535.8	793.9	1,887.9	1994

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
5.4	5.0	10.6	23.5	23.7	31.7	100.0	1991
5.4	5.1	10.7	23.5	23.4	31.9	100.0	1992
4.3	4.2	8.6	18.8	22.5	41.6	100.0	1993
3.6	3.3	7.1	15.5	28.4	42.1	100.0	1994

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים חזר באמצעות המעביד

(אומדן בלבד), ומ-1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.

** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים חזר באמצעות המעביד

(אומדן בלבד). החל ב-1993 - כלל הילדים בישראל.

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה. בשנים 1985 ו-1986 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה ירד ירידה תלולה. זאת - עקב ביטול תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות קטנות מאז יוני 1985. מ-1987 ועד ל-1989 הסתמנה במספר מקבלי קצבות הילדים מגמת עלייה בשיעור הגידול הטבעי באוכלוסייה. ב-1990 מגמה זו השתנתה משני טעמים: ראשית, עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים פחת מאוד; שנית, המספר הגדול של העולים מבריה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא פחת במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נבלמה ב-1992. ב-1993 עם החזרת קצבות הילדים לכלל המשפחות הקטנות בלא מבחן הכנסה, מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים גדל מאוד. ב-1993 כ-724 אלף משפחות קיבלו קצבת ילדים, מספר הגבוה בכ-50% מזה שב-1992. בחודשים ינואר-פברואר 1993, לפני חידוש תשלום הקצבאות לפי עקרון אוניברסלית, קיבלו קצבת ילדים כ-480 אלף משפחות. על כן מספר המשפחות האמור (724 אלף) מייצג את מספר המשפחות הממוצע בתודשי השנה. ב-1994 צפויים לקבל את קצבת הילדים כ-794 אלף משפחות, הכוללות למעשה את כלל המשפחות עם ילדים בישראל.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1993 למיליון ו-783 אלף. מספר זה גדול בכ-47% מהמספר המקביל אשתקד. הילדים שעבורם שולמה קצבה, בחודשים הראשונים של השנה, מנו כ-70% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. בשאר חודשי השנה כל הילדים קיבלו קצבה והם מנו כמיליון ו-850 אלף. ב-1994 צפויים לקבל קצבת ילדים כמיליון ו-900 אלף ילדים בממוצע לחודש.

בלוח 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-1993 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-199 אלף

משפחות, עבור 347 אלף ילדים. זאת - לעומת כ-200 אלף משפחות שקיבלו אותה עבור 343 אלף ילדים ב-1992. במספר המשפחות שקיבלו קצבת יוצאי צבא חלה אפוא ירידה בת כ-1%, ואילו מספר הילדים גדל רק במקצת. הסיבה לכך היא, שמספר המשפחות עם 3 ילדים ירד במעט, ואילו מספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר גדל במעט. ב-1994 צפויה יציבות יחסית במספר המשפחות שתקבלנה קצבות יוצאי צבא.

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא* (אלפים), 1994-1980

השנה	סך הכול	משפחות			ילדים			
		מספר הילדים במשפחה			מקומו הסידורי של הילד במשפחה			
		שלושה	ארבעה	חמישה ויותר	סך הכול	שלישי	רביעי	חמישי ואילך
1980	179.5	103.8	42.5	33.2	320.7	179.5	75.7	65.5
1985	192.0	120.0	44.1	27.9	317.1	192.1	72.0	53.1
1990	203.8	126.1	47.6	30.1	341.7	203.8	77.7	60.1
1991	202.5	124.1	47.7	30.7	342.5	202.5	78.4	61.6
1992	200.1	120.9	47.6	31.6	343.4	201.0	79.2	64.1
1993	199.0	118.7	47.7	32.6	347.5	199.0	80.5	67.0
1994	198.0	117.2	47.6	33.2	347.6	198.0	80.8	68.8

* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

ב-1993 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-16,000, ומספר המקבלים במוצע לחודש הגיע בשנה זו לכ-73,000. 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.

במאפיין זה הן שונות מאוכלוסיית המשפחות עם ילדים בישראל: ל-27% מהן יש ילד אחד, ל-31% שני ילדים, ל-23% שלושה ילדים, ולכ-19% יש 4 ילדים ויותר.

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

1994	1993	1992	1991	1990	1985	1980	1975	
								מחירי 1985
28.3	29.1	29.1	28.8	28.7	24.7	21.9	28.1	(ש"ח)
								אחוז מהשכר החודשי הממוצע
2.9	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1	2.8	4.4	למשרת שכיר

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

3. שיעור קצבות הילדים

בשלוש השנים האחרונות מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. ב-1993 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה כ-29 ש"ח, בערכה ב-1992. ב-1994 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לרדת בכ-3% ביחס ל-1993 וערכה יהיה כ-28 ש"ח. הסיבה לכך היא השחיקה בערך נקודת קצבה בת כ-7% שנעשתה באוגוסט 1994 כמקור מימון במסגרת התכנית לצמצום העוני. עובדה זו באה על ביטויה בחמשת החודשים האחרונים של שנת 1994. כחלק מהתכנית למלחמה בעוני נוספו נקודות לקצבת הילדים למשפחות עם 4-6 ילדים לילד הרביעי נוספה 0.3 נקודת קצבה, לחמישי 0.15 נקודת קצבה ולשישי 0.25 נקודת קצבה.

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה כמלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק.

ב-1993 וב-1994 הקצבה התעדכנה, למעשה, 3 פעמים בשנה - בינואר, בפברואר ובאוגוסט. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר עלול לגרום לשחיקה מחודשת של ערך נקודת הקצבה.

ב-1993 ערכה של נקודת קצבה היה 3.1% מהשכר הממוצע במשק; זאת - בדומה לשנה הקודמת. ב-1994 ערכה הצפוי של נקודת הקצבה הוא 2.9% מהשכר הממוצע. ב-1994, מסתמנת שחיקה בערכה של נקודת הקצבה, ואילו השכר הממוצע גדל ריאלית בכ-1%. ערך נקודת הקצבה כאחוז ממנו ירד בכ-6.5%. נוסף על כך,

יש לציין כי גם השנה, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1993 שיעורה היה כ-30%.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1993 התשלומים לקצבות ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא) גדלו בכ-40%. גידול זה נבע מגידול מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים, עקב תשלום קצבות הילדים לכלל המשפחות והילדים. ב-1994 היקף התשלומים צפוי לגדול בכ-13%. זאת - עקב הגידול הצפוי במספר המשפחות והילדים, אך בעיקר בעקבות ההעברה ההדרגתית של קצבות יוצאי הצבא לקצבות הילדים והשוואת התשלום הניתן לשתי קבוצות האוכלוסייה בהדרגה.

ב-1993 התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) גדלו ריאלית ב-2%. ב-1993 התשלומים עבור קצבות יוצאי הצבא יהיו 20% מכלל תשלומי הענף, שיעור קטן ביחס לשנים קודמות. בשנת 1994 התשלומים לקי"צ צפויים לקטון בכ-27%.

כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי היו גדולים ב-1993 ב-9% מאלו ששולמו

בשנה הקודמת. גם סך כל תשלומי הענף גדל ביחס לשנה הקודמת. כתוצאה מכך גדל חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-18.0% ב-1992 ל-21.3% ב-1993. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים. כך צפוי גם ב-1994. חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי המוסד יקטן, והוא יהיה כ-20.2% מהם. סיבת ירידה מתונה זו היא השחיקה הצפויה בערך נקודת הקצבה מחד גיסא, וגידול תקציב הענף לצורך מימון העברת הקי"צ מאידך גיסא.

לוח מס. 5: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 1985), 1994-1980

קצבת יוצאי צבא		קצבת ילדים		סכום כולל		ה ש נ ה
מחירי 1985	מחירים שוטפים	מחירי 1985	מחירים שוטפים	מחירי 1985	מחירים שוטפים	
75.0	343.8	427.1	1,955.5	502.1	2,299.3	*1980
131.7	131.7	429.0	429.0	560.7	560.7	1985
166.1	422.3	492.6	1,227.6	658.7	1,649.9	1990
168.2	371.8	480.7	1,061.7	648.9	1,433.3	**1991
173.8	574.6	494.8	1,599.0	668.8	2,173.6	***1992
177.3	653.6	690.9	2,476.9	878.8	3,130.5	***1993
129.6	521.0	781.2	3,140.0	910.8	3,661.0	1994

* במליוני שקלים.

** חודשים אפריל-דצמבר בלבד.

*** בלא מענק לימודים למשפחות חד-חוריות.

ג. אימהות

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליוולדת הגמלאות הבאות:

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היוולדת 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 ליוולדת המגישה תביעה. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היוולדת ושל היילוד. חישוב עלות האשפוז מתבסס על העלות היומית של אשפוז היוולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. החל בדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז נפרד ללידת פג. 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 ליוולדת. 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 3 ילדים או יותר, הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היוולדת 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 מתצית התקופה אשר לה זכאית היולדת. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה לארבעה שבועות, לכל היותר. החל בנובמבר 1994 יוגדל תשלום דמי הלידה למלוא השכר החייב בדמי ביטוח, וייגבו ממנו מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי במקור.

גמלה לשמירת הריון - נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות בהריון נאלצת להפסיק לעבוד במשך תקופה שעולה על 30 יום ואינה מקבלת על כך תשלום ממעבידה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זהה לזו של דמי הלידה. גובה הגמלה הוא 25% מהשכר הממוצע, או שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה - הנמוך בשניים.

2. מקבלי גמלאות אימהות

ב-1993 שולמו מענקי ציוד לכ-115,000 יולדות, ומענקי אשפוז - לכ-112,000 יולדות. לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן 4.5%. שיעור הגידול היה גבוה מזה שנצפה בשנה הקודמת. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב - 100 אלף בערך, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה, בין 1990 ל-1993 מספרן גדל בכ-11%. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנים הללו וכן מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. לפי התחזית, ב-1994 לא יחול שינוי משמעותי במספר הנשים שתקבלנה מענק לידה, והוא יהיה כ-116,000.

ב- 1993 קיבלו דמי לידה 48,800 נשים. מאז 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 מתמת המצב הכלכלי. בשנים 1988-1991 שוב ניכרה יציבות במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. החל ב-1992 חל גידול במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. נראה שבשנה זו ובבאה אחריה נתן את ביטויו גל העלייה הגדול, בעיקר בשנים 1990-1991. ייתכן שבשנים עולות שילדו בשנים 1992, 1993 כבר צברו בעבודה פרקי זמן הנחשבים תקופת אכשרה לדמי לידה נוסף על כך, הגידול במספר הלידות, גורם שיותר נשים יהיו זכאיות גם לדמי לידה.

ב-1992 884 עולות חדשות קיבלו דמי לידה. רובן (77%) עלו ב-1990. ב-1993 1,864 עולות קיבלו דמי לידה. 58% מהן עלו ב-1990, וכ-34% מהן ב-1991.

מלוח מס. 1 עולה כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך וקטן. בשנת 1992 קיבלו דמי לידה כ-67 נשים מכל 1,000

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980-1994

דמי לידה			מספר מענקי הלידה (אשפוז)	ה ש נ ה
שיעור בכלל הנשים המועסקות*	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	סך הכול		
87.7	41.1	39,784	96,687	1980
82.6	42.1	42,755	101,329	1985
73.6	42.2	43,711	103,582	1990
69.0	40.5	43,512	107,512	1991
67.3	40.9	44,994	109,984	1992
67.9	42.4	48,780	115,575	1993
..	43.1	50,000	116,000	1994

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

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. בשנתיים האחרונות גדל מספר הנשים המועסקות בכ-8%, ובשיעור דומה גדל מספר הנשים שקיבלו דמי לידה על כן שיעורם בכלל הנשים המועסקות נשאר יציב.

להלן מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי הלידה ב-1993:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מכוונות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.2 שנה. הגיל הממוצע של היולדות נשאר יציב במשך מספר שנים.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1993: 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 דמי לידה 8% נולדו באסיה-אפריקה, 12.5% נולדו באירופה-אמריקה, ו-73% נולדו בישראל. בשיעור הנשים שנולדו באירופה אמריקה חל גידול לעומת לשנים הקודמות ובמקביל ירד שיעור הנשים ילידות ישראל. לילידות ישראל היה ייצוג יתר בכלל המקבלות דמי לידה, ביחס לכלל אוכלוסיית היולדות ולילידות ארצות המוצא האחרות היה ייצוג חסר.

ג. כ-93% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% - עצמאיות, והיתר - חכרות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-43% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 25% - אקדמאיות או מורות, 20% עבדו בשירותים, כ-4% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן בתקלאות, בבנייה וכד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות דמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות דמי הלידה גדל, ובמקביל קטן שיעורן של ילידות חו"ל (תופעה זו אפיינה את כלל האוכלוסייה בישראל). בשנה האחרונה חל שינוי קטן,

שנבע מהגעת העלייה מבריה"מ. גילן הממוצע של היולדות אמנם כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה נמוך מ-29 שנה, ב-1993 רק כ-50% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד) - ב-1993 מענק האשפוז קטן באופן ריאלי כשיעור בן כ-2%. ירידה זו נובעת מכך, שהחל מחודש דצמבר 1993 שולמו מענקים בגובה שונה עבור לידה רגילה ועבור לידת פג. המגבלה שהוטלה על תשלום דיפרנציאלי זה היתה שעלותו לא תחרוג מהתקציב הקיים. לפיכך מענק האשפוז ללידה רגילה הוקטן בדצמבר 1993 בכ-13%, ומענק האשפוז לפג נקבע בחודש זה בסכום של 28,658 ש"ח. גובה המענקים תלוי במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות, והוא צפוי לגדול ריאלית בהתאם לעליית מחירו הריאלי של יום אשפוז. היחס בין המענק הניתן בגין לידה רגילה למענק הניתן בגין לידת פג נבחן מחדש בסוף כל שנה בהתאם למספר המענקים המשולמים במרוצתה כדי למנוע חריגה מן התקציב. ב-1994 ערכו הריאלי של מענק האשפוז קטן בכ-4% מזה שבשנת 1993. הדבר מבטא מתשלום מענק לפגים במרוצת כל השנה מחד גיסא ומגידול מחירו הריאלי של יום אשפוז מאידך גיסא.

המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ריאלית ב-1.0%. גובה המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן כאחוז כזה מדי שנה בינואר, וכמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. את עליית ערכו הריאלי של המענק יש לזקוף לעליית השכר הממוצע לפי חוק, שהיתה בת כ-1%. ב-1994 ערכו הריאלי של מענק צפוי הציוד להישאר כפי שהיה ב-1993.

ב-1993 המענק לציוד היה 19% מהשכר הממוצע במשק (בדומה לזה שב-1992). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1994

דמי לידה ליום	מענק הלידה הממוצע			ה ש נ ה
	ציוד לנולד	דמי אשפוז רגיל	סך הכול	

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

11.7	119.1	514.4	633.5	1980
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
14.0	182.3	802.8	985.1	1990
13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
15.1	176.5	840.0	1,016.5	1994

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
44.3	19.2	84.8	104.0	1990
45.4	18.5	91.2	107.9	1991
45.7	19.1	96.4	115.5	1992
45.7	19.0	94.1	113.1	1993
46.8	18.4	87.5	105.9	1994

דמי לידה - כאמור, שיעור דמי הלידה המשולמים ליולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. דמי הלידה מתעדכנים על פי שיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים, ובאותם המועדים. מאז נובמבר 1994 משולמים דמי לידה בשיעור בן 100% משכר האישה החייב בדמי ביטוח. דבר זה יגדיל במידה ניכרת את דמי הלידה.

למרות גביית המס במקור, מרבית הנשים הזכאיות לדמי לידה צפויות ליהנות מן התיקון.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום היתה דומה ב-1993 לזו שב-1992. זאת - למרות שהשכר הממוצע גדל ריאלית. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע נשאר דומה לזה שבשנה שעברה. ב-1994 דמי הלידה ליום צפויים להיות גבוהים בכ-6% מאלה שב-1993. בגידול זה בא לידי ביטוי תשלום דמי הלידה בגובה 100% בחודשיים האחרונים של השנה.

מלוח מס. 3. עולה, שתלקן של הנשים, שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק, גדל בין 1992 ל-1993 והגיע לכ-18%. חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מחציתו, נשאר יציב - 49% מהנשים שקיבלו דמי לידה. ברמות השכר האחרות לא נרשם שינוי ביחס לשנה הקודמת: חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה גבוה משלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק, גדל במעט, מ-10.2% ב-1992 ל-10.6% ב-1993. ייתכן שבמשך השנים ניכר אולי שיפור קל בשכר הנשים, אך שכר זה עדיין נמוך.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1993-1980

גובה דמי הלידה ליום					סך כל המקבלות (מספרים)	ה ש נ ה
מעל השכר הממוצע	מלוא השכר הממוצע עד 3/4	השכר הממוצע עד 1/2 עד 3/4	השכר הממוצע עד 1/4 עד 1/2	עד 1/4 השכר הממוצע		
3.4	8.1	22.1	44.4	22.0	39,785	1980
2.2	4.0	16.8	42.8	34.2	42,755	1985
3.3	5.5	21.0	51.3	18.9	43,278	1990
3.7	5.9	22.4	49.4	18.6	43,073	1991
4.2	6.0	22.9	50.0	16.9	44,995	1992
4.1	6.5	22.4	48.9	18.1	48,733	1993

גם בשנת 1993 כ-67% מהיולדות עדיין קיבלו דמי לידה בשיעור שלא היה גבוה ממחצית 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 נמוך¹.

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-30% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-55% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-60% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 60.2 ש"ח ליום (54% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-39 ש"ח ליום (35% 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-51% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח-יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-67 ש"ח (כ-60% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-45 ש"ח (כ-40% מהשכר הממוצע).

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

ה. גובה דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה נמוך מזה של הוותיקות. העולות קיבלו בממוצע 38 ש"ח ליום, לעומת 60 ש"ח שקיבלו יתר היולדות.

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-1993 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן כ-5%. גידול זה נבע בעיקר מהגידול הריאלי בתשלום דמי הלידה, שנבע מגידולו הניכר של מספר הנשים שקיבלו את הגמלה. התשלומים עבור דמי לידה גדלו בכ-9%. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית בכ-2%, והתשלומים למענק ציוד גדלו בקרוב ל-1%. הגידול הצפוי בשנת 1994 יהיה גבוה יותר - כ-6% זאת - עקב גידול בן כ-8% בדמי הלידה, עקב העלאתם ל-100% ועקב גידול בן כ-5% במענק האשפוז. בסך כל התשלומים למענק ציוד לא חל שינוי. גידול היקף התשלומים למענק אשפוז נובע מהגידול הצפוי ברמת מענק האשפוז.

שיעור גידולו של סך כל תשלומי הענף (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) - היה נמוך מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-5.7% לעומת 9%, בהתאמה). כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי והוא מהווה ב-1993 5.1%. לפי אומדן, בשנת 1993 תשלומי הענף יגדלו ב-6%, ואילו כל תשלומי המוסד יגדלו ב-11.2%. חלקם של כל תשלומי הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי ימשיך לרדת ויהיה 4.7%.

לוח מט. 4: היקף התשלומים (במחירים שוטפים ובמחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1994-1980

דמי לידה	מענק לידה				סך כל תשלומי הגמלאות*	ה ש נ ה
	ציווד לנווד	אשפוז		סך הכול		
		פגים	רגיל			

מחירים שוטפים

170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
120.3	44.3	..	189.1	233.4	353.7	***1991
176.2	66.5	..	308.8	375.3	551.5	1992
213.0	74.6	..	355.5	430.1	643.1	1993
258.0	83.0	35.4	372.0	500.0	758.0	1994

מחירי 1985

37.3	10.9	..	47.1	58.0	95.3	1980
38.3	12.8	..	53.2	66.0	104.3	1985
53.7	20.1	..	80.2	100.3	154.0	1990
53.3	20.0	..	85.3	105.3	158.4	1991
54.5	20.6	..	95.6	116.2	170.7	1992
59.4	20.8	..	99.2	118.9	179.6	1993
64.2	20.6	11.2	92.5	124.3	189.9	1994

* לא כולל הוצאות מינהל.

** מליוני שקלים.

*** נתונים אפריל - דצמבר 91.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

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

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

ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;

ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

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-1993 מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-82.9 אלף, כלומר - ב-6.5% יותר ממספר המקבלים בשנת 1992. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל ב-10.7%, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל ב-5.8% (ר' לוח מס. 1). התפלגות הנכים לפי דרגת אי כושר ההשתכרות נשארה כפי שהיתה ב-1992: כ-79% מכלל המקבלים קצבת נכות היו נכים בעלי דרגת אי כושר השתכרות בת 100%, וכ-12% בעלי דרגת אי כושר ההשתכרות הנמוכה ביותר, 60% (ר' לוח מס. 2). גם התפלגות הנכים לפי מספר התלויים נשארה כמעט בלא שינוי (ר' לוח מס. 3). ב-1994 מספר הנכים צפוי לגדול בכ-7%, והוא יגיע לכ-89,000 במוצע לחודש.

העולים החדשים זכאים לקצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנתיים כארץ. בשנת 1993 מספר העולים שקיבלו קצבת נכות כללית היה 5,500, שהם 6.4% מכלל מקבלי הקצבה.

בשנת 1993 חלו עלייה בת כ-2% בערך הקצבה הבסיסית (עבור דרגת אי-כושר השתכרות בת 100%) ועלייה דומה בערכה של הקצבה הממוצעת של מקבל. ב-1994 צפויות ירידה ריאלית בת 0.2% בקצבה הבסיסית וירידה ריאלית בת 1.8% בקצבה הממוצעת.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980-1994

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)
1980	42,871	-	37,586	-	5,285	-
1985	63,500	1.7	55,500	1.4	8,000	4.0
1988	69,519	2.5	58,175	1.3	11,344	9.4
1989	71,468	2.8	60,394	3.8	11,075	-2.0
1990	73,148	2.8	62,000	2.6	11,148	0.6
1991	74,481	1.8	62,500	0.8	12,132	8.8
1992	77,793	4.4	64,644	3.4	13,149	8.3
1993	82,921	6.6	68,397	5.8	14,524	10.5
1994	88,500	6.7	71,000	8.2	14,500	-

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות, 1980-1994

שנה	דרגת אי כושר (אחוזים)				סך הכול
	100%	74%	65%	60%	
1980	86.0	2.2	3.9	7.9	100.0
1985	81.7	2.3	5.3	10.7	100.0
1990	78.7	2.5	6.9	11.8	100.0
1991	78.6	2.4	7.0	11.8	100.0
1992	78.9	2.3	6.9	11.7	100.0
1993	79.3	2.2	6.9	11.6	100.0
1994	79.7	2.2	6.8	11.3	100.0

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים),
1994-1980

ה ש נ ה	מספר התלויים			
	סך הכול	יחיד	1	2
1980	100	58	16	12
1985	100	67	19	10
1990	100	62	19	12
1991	100	61	16	13
1992	100	61	17	13
1993	100	61	17	13
1994	100	61	17	13

3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות כללית, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יום-יומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה 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 אחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 4 מציג את מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1993 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-8,347, כלומר ב-12.0% יותר מאשר בשנה הקודמת. המקור העיקרי לגידול זה היא הצטרפותם של נכים המקבלים קצבת נכות, אשר נעשו זכאים

גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הידרדרות מצבם הרפואי. הרכב מקבלי הקצבה השתנה ב-1993 אך במעט. כמו כן, חלקם של המבוטחים גדל ל-84.6%, ואילו חלקן של עקרות הבית היה כ-15%. כ-62% ממקבלי הקצבה, שהם נכים מבוטחים, מקבלים קצבה ברמה הנמוכה -50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 16% מהם מקבלים קצבה ברמה הגבוהה - 150% מקצבת יחיד מלאה. אחוז המקבלים קצבה ברמה הנמוכה גדול יותר בקרב עקרות הבית - 69%.

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1993

רמת הזכאות			סוג הנכה	
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	נכים מבוטחים
1,106	1,635	4,339	7,080	מספרים
15.6	23.1	61.3	100.0	אחוזים
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	עקרות בית
137	275	855	1,267	מספרים
10.8	21.7	67.5	100.0	אחוזים

ב-1994 מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים צפוי לעלות לכ-1,100, כלומר יהיה זה גידול בן כ-13% לעומת 1993. במרץ 1993 נכנסה לתוקף תקנה, אשר לפיה עולה הזכאי לקצבת שירותים מיוחדים, אך לא לקצבת נכות כללית (כלומר, שנכותו הרפואית בת 75% לפחות), זכאי לקצבת השירותים המיוחדים מיד עם הגיעו ארצה. לפיכך, ב-1993 160 עולים קיבלו קצבת שירותים מיוחדים.

4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה,

ומאז 1981 החלו להפעילן בהדרגה. 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. כן היה בכוונת 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 במידה 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 מחיה ולשם סיוע 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 בשעות היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים. סכום הגמלה שווה לקצבת יחיד מלאה כאשר אין הוא לומד, או כאשר הוא לומד אך טרם מלאו לו 14 שנה. ילד נכה, אשר לומד ואשר מלאו לו 14 שנה, זכאי לגמלה חודשית בסכום השווה ל-120% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

לילדים בני 0-3, שמחלתם היא מחלה התפתחותית, נקבעו שתי רמות קצבה - קצבה בסיסית בת 60% וקצבה בסיסית בתוספת 40%, כאשר מקבלים טיפול לשם קידום ההתפתחות. 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.

לאור תוצאות פרויקט ניסיוני, שנערך בשנים 1988-1990 בנושא תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, תוקנו תקנות לשם עיגון התשלום לילדים נכים בגיל 0-3 בחוק הביטוח הלאומי. בדצמבר 1991 התקנות הופעלו לראשונה. נוסף על כך, באוקטובר 1991 הורחב חוג הזכאים לקצבת

ילד נכה. מיום זה ילד עם תסמונת דאון נחשב גם הוא לזכאי, בלא קשר למידת תלותו בזולת.

בשנת 1993 8,565 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - ב-19.2% יותר מאשר בשנה הקודמת. גידול זה נבע מביצוע התקנות המתייחסות לילדים בגיל 0-3, מגידול מספר העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים ומהרחבת מעגל הזכאים בעקבות תשלום קצבת ילד נכה לילדים בעלי תסמונת דאון.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל, 1982-1994

ג י ל			סך הכול	ה ש נ ה
18 - 14	7 - 3	עד 3		
-	-	-	1,613	1982
2,694	1,343	-	4,037	1985
3,004	1,593	450	4,597	1988
3,273	2,021	450	5,294	1989
3,300	2,050	350	5,700	1990
3,567	2,300	200	6,067	1991
4,283	2,385	689	7,184	1992
5,301	2,364	900	8,565	1993
5,680	2,585	1,135	9,400	1994

רמת הזכאות השכיחה בכלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל 3) היא 100%, וכ-55% מהמקבלים קיבלו ב-1993 קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-4% קיבלו קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-7% קיבלו 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, 1990-1994

1994	1993	1992	1991	1990	
12,700	12,169	11,928	11,607	11,396	מספר המקבלים
4.1	2.0	2.8	1.9	1.5	שיעור הגידול

לוח מס. 7: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985), 1990-1994

1994	1993	1992	1991	1990	
132	135.9	154.7	156.1	170.7	קצבה ממוצעת
74.2	76.3	81.3	87.7	95.9	מדד קצבה 1985=100

קצבת ניידות - ב-1993 מספר המקבלים קצבת ניידות הגיע ל-12,169 - מספר הגבוה ב-2.8% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. מספר העולים שקיבלו קצבת ניידות היה כ-250. בשנה זו קצבת הניידות הממוצעת לנכה נשחקה ב-6.1%, שתיקה שנבעה מהימשכות מגמת הירידה הריאלית בהוצאות התזקת הרכב מאז 1985 (למעט 1990), ששיעורה המצטבר הגיע לכ-25%. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1994. מספר המקבלים ב-1994 נאמד ב-12,700 (שיעור גידול בן 4.0% לעומת השנה הקודמת), ושיעור השתיקה הריאלי של הקצבה נאמד בכ-2.8%.

לוח מס. 8: מקבלי הלוואה עומדת וגובה הלוואה (מחירי 1985),
לפי נפח מנוע הרכב, 1986-1994

גודל הרכב (סמ"ק)				ה ש נ ה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
117	1,463	1,119	2,699	1989
54	1,067	1,067	2,188	1990
78	1,122	1,089	2,281	1991
109	1,388	1,225	*2,722	1992
136	1,649	1,242	3,027	1993
90	1,730	1,230	3,050	1994

הלוואה עומדת (ש"ח)

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

* בחודשים יולי ואוגוסט 1992 לא חתקבלו נתונים על רכישות רכב.

הלוואות עומדות - ב-1993 גדל מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב. היה זה גידול בן כ-11% מאז שנת 1992. הגידול נבע בעיקר מהחלפת רכב - דבר שהמוגבלים כניידות זכאים לעשות אחת ל-42 או ל-48 חודשים. מספר מממשי הלוואה נאמד ב-3,000. בשנת 1993 ערכה הריאלי של הלוואה העומדת הממוצעת כמעט לא השתנה.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

1993 גדל היקף התשלומים ב-8.6% במחירים קבועים. גידול זה נבע בעיקר מגידול סכום התשלומים לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים, שגדלו בשיעורים בני 11.4%, 16% ו-13.7% בהתאמה. לעומת זאת, התשלומים לקצבות ניידות ירדו ריאלית בכ-4.7% בשנת 1994 צפוי גידול ריאלי בן כ-11.6% בהיקף התשלומים.

לוח מס. 9: סך כל תשלומי ענף נכות (בלא הוצאות מינהל) וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1994-1981

ה ש נ ה	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
1985	283.1	7.6	11.6
1988	330.7	7.4	10.6
1989	337.5	2.1	10.5
1990	329.0	-2.5	10.2
1991	323.9	-1.5	9.9
1992	344.6	6.4	9.3
1993	374.4	8.6	9.3
1994	417.8	4.6	9.6

לוח מס. 10 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1993 גדל חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-79.0% מכלל תשלומי הענף (לעומת 77.9% ב-1992). לעומת זאת, חלקן של גמלאות הניידות ירד ל-10.2% (לעומת 11.6% ב-1992). ב-1994 צפויים גידול קל בתשלומי גמלאות הנכות, השיקום וילד נכה וירידה בחלקם של התשלומים לגמלאות ניידות.

לוח מס. 10: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אתוזים),
1994-1981

השנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
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	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100	79.0	10.2	4.7	5.6	0.5
1994	100	79.3	9.3	4.9	5.7	0.8

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 אבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע לפרט המבוטח "עבודה מתאימה", וזאת לאחר תקופת המתנה בת חמישה ימים ועד לתקופה מרבית של 138 יום¹. מאז ה-1 בינואר 1993 עולה חדש² אינו זכאי עוד לקיצור תקופת האכשרה. (עד אז עולה חדש היה זכאי לדמי אבטלה גם אם עבד רק מחצית מהתקופה המזכה אזרח ותיק.) חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה. הוא זכאי לדמי אבטלה³ עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם⁴, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי

-
1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של התובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% מן השכר הקודם (בחתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושת רבעי ממנו-50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.
 2. עולה - מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל.
 3. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
 4. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב, כי אינו עובד ובי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. ממקורות אלה (ר' לוח מס. 1) מתברר, כי:

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1994-1980

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		תובעי דמי אבטלה	
	מספרים	% מכוח העבודה	מספרים	% מהבלתי מועסקים	מספרים	% מהבלתי מועסקים
1980	65,750	5.0	43,311	65.9	10,585	16.1
1985	101,750	7.0	50,853	50.0	20,894	20.5
1990	158,000	9.6	91,637	58.0	58,189	36.8
1991	187,200	10.6	128,957	68.9	62,620	33.5
1992	207,600	11.2	142,378	68.6	86,842	41.8
1993	195,000	10.0	124,696	63.9	81,025	41.6
1994	150,000	7.5	107,000	71.1	70,000	46.5

א. ב- 1993 מספר הבלתי מועסקים היה בממוצע 195 אלף לחודש (לעומת 207.6 אלף ב-1992), שהם 10% מכוח העבודה (לעומת 11.2% ב-1992). מגמת הירידה בשיעור הבלתי מועסקים, שהחלה ב-1993, נמשכה גם במחצית הראשונה של 1994 - אף ביתר תלילות. מגמת הירידה צפויה להימשך גם במחצית השנייה של 1994. ב-1994 אומדן מספר הבלתי מועסקים הוא כ-150 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-7.5% מכוח העבודה החזוי.

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה כ-1993 124,696 (לעומת 142,378 ב-1992). המספר החודשי הממוצע החזוי של דורשי עבודה ב-1994 נאמד בכ-107 אלף, ואלה ימנו כ-70% ממספר הבלתי מועסקים הצפוי (לעומת 64% ב-1993).

ג. מספרם החודשי הממוצע של התובעים דמי אבטלה ירד ב-1993 לכ-81

אלף (לעומת כ-86,850 ב-1992). ב-1994 הוא צפוי לרדת לכ-70 אלף. אחוז התובעים דמי אבטלה מכלל הנלתי מועסקים גדל מ-33.5% ב-1991 לכ-41.6% בממוצע בין 1993 ל-1994. ב-1994 אחוז זה צפוי להגיע ל-46.5%.

ב-1993 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 132 יום בממוצע (לעומת 127 יום ב-1992). שיעור הממצים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בכלל המקבלים הגיע ב-1993 ל-53% - בדומה לשנת 1992. ב-1994 צפויה ירידה במגמה זו.

מנתוני השנים 1992-1994 עולה, כי מגמת העלייה באבטלה במשק הישראלי, שהחלה להסתמן עוד בשנת 1989, נבלמה ב-1993. שיפור מצב התעסוקה שהחל להסתמן בתחילת 1993 נבע בעיקר ממקומות עבודה מידיים שנוצרו ביוזמת שרת העבודה והרווחה. מדיניות זו נמשכת עד היום.

2. מקבלי דמי אבטלה

כאמור, ב-1993 חלה ירידה באבטלה, וזו משתקפת כמובן גם בנתוני המוסד לביטוח לאומי. בשנת 1993 בסך הכול כ-200 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה - ירידה בת 4% לעומת 1992. כ-85% (כ-169 אלף) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מובטלים, שקודם לכן היו מועסקים בכוח העבודה, וכ-15% (כ-31 אלף) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים המובטלים ירד בכ-11%, ומספר המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה ירד ב-3%.

ב-1994 צפויה ירידה נוספת, ולפי אומדן מספר המובטלים השונים שיקבלו דמי אבטלה יהיה כ-165 אלף. גם השנה הירידה המשמעותית צפויה בקרב החיילים המשוחררים - 32%, לעומת ירידה בת 15% בקרב המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה.

גם מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990 - 1993), אשר הצטרפו למעגל מקבלי דמי אבטלה, ירד - מ-17 אלף בתחילת 1993 ל-13 אלף בסופה. ב-1994 צפויה ירידה נוספת. מספרם בסוף 1994 צפוי לרדת

לוח מס. 2: מקבלי זמי אבטלה, לפי שנת אבטלה, 1980-1994

תייליים משוחררים				מקבלי זמי אבטלה שהיו מועסקים				הכול				שנה
% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך הכול	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך הכול	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך הכול	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	סך הכול (מספרים)		
401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	37,000		1980		
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	61,300		1985		
-	13.4	18,846	-	86.6	121,894	-	140,740	140,740		1990		
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	159,305		1991		
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	209,047		1992		
-10.6	15.4	30,826	-3.0	84.6	169,345	-4.2	200,171	200,171		1993		
-31.6	12.8	21,100	-15.0	87.2	143,900	-17.6	165,000	165,000		1994		
ממוצע חודשי												
-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	55,811		1991		
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	81,200		1992		
-19.1	13.3	9,398	-12.1	86.7	61,176	-13.1	70,574	70,574		1993		
-23.0	10.5	6,300	-12.2	89.5	53,700	-15.0	60,000	60,000		1994		

לכ-10 אלף. בכל השנים הללו הם מנו כ-20% מכלל המקבלים דמי אבטלה.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, לפיה הענף הכלכלי שבו הועסקו ולפי משלת-ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1993 גדל חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-7.6% ב-1990 ל-11.7% ב-1991, ל-13.9% ב-1992 ול-17.7% ב-1993). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1994-1980

מחפשים עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה	סך הכול	ה ש נ ה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול				
89.9	10.1	100.0	4.4	95.6	100.0	1980
92.9	7.1	100.0	11.4	88.6	100.0	1985
92.4	7.6	100.0	8.4	91.6	100.0	1990
88.3	11.7	100.0	8.5	91.5	100.0	1991
86.1	13.9	100.0	8.0	92.0	100.0	1992
82.3	17.7	100.0	11.2	88.8	100.0	1993
80.4	19.6	100.0	13.5	86.5	100.0	1994
ממוצע חודשי						
87.2	12.8	100.0	11.3	88.7	100.0	1991
82.2	17.8	100.0	12.7	87.3	100.0	1992
81.0	19.0	100.0	12.7	87.3	100.0	1993
80.6	19.4	100.0	14.9	85.1	100.0	1994

לוח מס. 4: מקבלי דמי אנטלה שעבדו לפני אנטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1994

שירותים אישיים ואחר	שירותים ציבוריים וקהילתיים	פיננסים, שירותים עסקיים	תחבורה, אסונה, תקשורת	מסחר, שירותי אוכל והארוחה	בינוי	חשמל ומים	תעשייה	תקלות, ייעוץ ודייג	סך הכל*	השנה
3.6	26.8	9.4	8.4	9.3	7.4	1.8	32.0	1.3	100.0	1980
3.0	27.4	8.2	6.8	8.0	13.6	1.3	30.8	0.9	100.0	1985
4.3	25.2	6.8	4.9	14.4	5.7	1.9	32.6	2.3	100.0	1990
3.8	24.1	8.1	4.0	12.4	4.7	1.4	33.1	3.5	100.0	1991
3.4	22.9	7.5	3.1	12.0	8.5	1.3	32.3	2.5	100.0	1992
3.7	22.1	7.7	3.0	12.6	7.2	1.3	32.3	2.1	100.0	1993
3.7	22.6	8.4	3.9	12.6	5.9	1.0	32.8	2.2	100.0	1994

* כולל לא ידוע.

לוח מס. 5: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלה-ייד (אחוזים)*, 1990-1994

השנה	סך הכול	בעלי מקצועיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודמויות	עובדי סוכנויות וזבני	עובדי שירותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1990	100.0	3.3	11.0	1.9	16.4	3.9	9.1	1.1	16.3	25.7
1991	100.0	4.1	10.8	2.4	16.8	4.3	10.3	2.0	20.7	28.5
1992	100.0	4.4	10.4	2.2	13.4	3.6	9.7	1.5	22.1	32.7
1993	100.0	4.3	8.9	2.7	13.9	3.9	9.6	1.2	20.9	34.6
1994	100.0	4.6	8.0	3.6	14.7	4.4	9.3	1.2	21.3	32.9

* עקב תקלה טכנית נפלה טעות בנתוני השניים הקודמות, שנסמטו מלוח זה. כמו כן, התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלה-ייד מתבססת על דיווח התובע, והיא עשויה להיות שונה מן ההתפלגות על פי נתוני שירות התעסוקה, המתבססת על תעודת התובע.

בחינת התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה, שגם בשנה 1993 הפגיעה העיקרית חלה בענף התעשייה: כשליש ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק חמישית מהמועסקים היתה שייכת לענף זה. לעומת זאת, בענף השירותים הציבוריים התמונה הפוכה: כרבע ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלענף זה היה שייך שליש מהמועסקים - דהיינו, האבטלה פחות הורגשה בענף זה.

הנתונים על משלח היד מלמדים, כי בענף התעשייה נפגעו בעיקר הפועלים הבלתי מקצועיים: כשליש ממקבלי דמי האבטלה היו בלתי מקצועיים, ואילו מכלל המועסקים בכוח העבודה רק 3% בקירוב היו פועלים מסוג זה.

3. עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

עד סוף 1992 עולה נחשב מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה בת 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה לאבטלתו. (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ממושכת כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה).

יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה אחידים לעולים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום היא 138, או 175, יום - לפי גילו של המובטל ומצבו המשפחתי בכל אחת משתי הקבוצות. יש לציין, כי מאז 1993 עולים חדשים אינם נהנים עוד מתנאים מיוחדים. הם זכאים לביטוח אבטלה בדיוק כמו כל אזרח.

גם בקרב העולים המקבלים דמי אבטלה החלה להסתמן בתחילת 1993 מגמת ירידה שנמשכת עד היום - מ-17 אלף בתחילת 1993 ל-13 אלף בסוף השנה. היום מספרם הוא 11 אלף.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי חודש אבטלה ושנת עלייה (מספרים),
1994-1993

מזה: לפי שנת עלייה			1993/1994	סך הכל	חודש האבטלה
1990	1991	1992			
8,312	8,154	596	1	88,121	ינואר 1993
7,863	7,979	646	2	86,006	פברואר
7,446	7,556	720	2	81,729	מרץ
6,675	6,818	716	2	72,850	אפריל
6,420	6,430	766	2	67,667	מאי
6,014	6,073	847	3	63,648	יוני
5,961	5,848	996	2	61,312	יולי
6,157	5,879	1,287	6	65,283	אוגוסט
6,220	5,781	1,365	20	65,513	ספטמבר
6,250	5,818	1,470	41	64,734	אוקטובר
6,150	5,815	1,642	61	65,007	נובמבר
6,056	5,810	1,698	77	64,018	דצמבר
6,627	6,496	1,062	18	70,574	ממוצע חודשי
17,811	16,614	3,002	98	200,171	מובטלים שונים
6,057	5,855	2,138	189	65,847	ינואר 1994
5,900	5,746	2,210	268	64,576	פברואר
5,698	5,545	2,228	325	62,941	מרץ
5,515	5,377	2,244	415	61,378	אפריל
5,012	5,063	2,114	469	56,996	מאי
4,878	4,858	2,085	591	55,905	יוני
4,819	4,804	2,079	732	55,503	יולי

להלן מספר תכונות של העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1993, בהשוואה למובטלים האחרים:

- 51% מהעולים היו גברים, לעומת 50% מהמובטלים האחרים.
- גילם הממוצע היה 41, לעומת 38 בקבוצת המובטלים האחרים.
- כ-80% היו נשואים, לעומת 70% מהמובטלים האחרים.
- מספר הילדים הממוצע במשק בית היה 0.9, לעומת 1.3 במשקי בית של המובטלים האחרים.
- 45% מהעולים היו אקדמאים, לעומת 9% בקרב האחרים. עם זאת, כמחצית העולים החדשים שקיבלו דמי אבטלה עבדו ערב אבטלתם בעבודות בלתי מקצועיות, לעומת 30% מהוותיקים.
- 21% קיבלו הכשרה מקצועית במסגרת ביטוח אבטלה, לעומת 11% בלבד מן המובטלים האחרים.

4. משך תשלום דמי האבטלה

גם משך תשלום דמי האבטלה עומד בסימן ירידה. כלומר, מגמת גידולו של משך התשלום, שציינה את השנים האחרונות, נבלמה ב-1993. לוח מס. 7 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1993 ל-121, וזאת - בדומה לשנת 1992. ב-1994 הוא צפוי לרדת ל-105 יום. בכלל מקבלי דמי האבטלה החיילים המשוחררים מובטלים תקופה קצרה יותר - 92 יום לעומת 127 יום בקרב המובטלים שהיו מועסקים קודם לכן.

לוח מס. 7: מקבלי דמי אנטלה, לפי משך קבלת דמי האנטלה (אחוזים), 1981-1994*

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

כלל מקבלי דמי אנטלה

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
119	46.1	9.5	11.0	8.7	8.4	8.8	7.5	100.0	1990
122	48.5	9.0	10.2	8.8	8.4	8.5	6.6	100.0	1991
127	54.1	7.7	8.1	7.6	8.0	8.1	6.5	100.0	1992
132	53.0	7.4	8.7	8.3	7.8	8.1	6.7	100.0	1993
118	45.9	5.9	7.9	9.1	10.1	11.8	9.5	100.0	1994

ענדו קודם לאנטלתם

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
123	49.2	9.5	10.8	8.3	7.9	7.9	6.4	100.0	1990
127	52.3	8.8	9.8	8.2	7.7	7.5	5.7	100.0	1991
133	58.2	7.5	7.1	7.1	7.2	7.0	5.6	100.0	1992
138	57.6	7.1	8.3	7.6	6.8	7.0	5.6	100.0	1993
124	50.3	5.8	7.7	8.6	9.2	10.4	8.1	100.0	1994

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
91	24.6	7.8	12.8	11.2	11.9	14.7	15.0	100.0	1990
97	27.9	9.8	12.1	11.7	12.2	14.1	12.2	100.0	1991
103	34.6	9.3	11.0	10.1	11.5	12.6	11.0	100.0	1992
100	29.9	8.6	10.9	11.8	12.7	13.9	12.2	100.0	1993
88	24.0	6.0	8.8	11.7	14.4	18.6	16.7	100.0	1994

* חנתונים מתייחסים למקבלי דמי האנטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה התקציבית המתאימה.

לוח מס. 8: מקבלי דמי אבטלה, מחפשי עבודה לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים),
*1994-1981

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		סך הכול

כלל מקבלי דמי אבטלה

70	15.8	3.2	9.1	12.5	14.3	19.8	25.1	100.0	1981
78	19.1	4.5	11.2	12.6	14.5	18.6	19.5	100.0	1985
114	44.4	9.9	11.3	8.9	8.5	9.1	7.9	100.0	1990
117	46.9	9.4	10.4	8.9	8.6	8.8	7.0	100.0	1991
121	52.2	8.1	8.3	7.8	8.3	8.5	6.9	100.0	1992
121	49.6	7.8	9.2	8.9	8.4	8.8	7.3	100.0	1993
105	39.8	6.4	8.4	9.9	11.3	13.4	10.9	100.0	1994

עברו קודם לאבטלתם

72	16.2	3.4	9.3	12.7	14.5	18.5	25.4	100.0	1981
82	21.3	4.8	11.6	12.9	14.5	17.7	17.2	100.0	1985
118	47.6	9.9	11.1	8.6	7.9	8.2	6.7	100.0	1990
122	50.9	9.2	10.0	8.4	7.9	7.7	5.9	100.0	1991
127	56.6	7.7	7.7	7.3	7.4	7.5	5.9	100.0	1992
127	54.2	7.6	8.8	8.2	7.4	7.6	6.2	100.0	1993
109	44.6	6.4	8.3	9.4	10.3	11.8	9.3	100.0	1994

חיילים משוחררים

55	10.7	2.5	5.8	10.0	15.5	23.5	32.0	100.0	1981
59	7.6	3.0	8.9	10.9	14.4	23.2	32.0	100.0	1985
85	21.2	10.2	13.1	11.4	12.4	15.5	16.2	100.0	1990
90	24.7	10.3	12.4	11.9	12.7	15.0	13.0	100.0	1991
97	31.8	9.7	11.2	10.3	12.0	13.3	11.7	100.0	1992
92	25.9	9.0	11.3	12.5	13.4	14.9	13.0	100.0	1993
72	15.5	6.2	9.1	12.5	16.1	21.2	19.3	100.0	1994

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

במקביל, נרשמה ירידה גם בחלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי האבטלה, מ-521% ב-1992 ל-50% ב-1993. ב-1994 שיעור זה צפוי לרדת ל-40%. חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם ירד מ-57% ב-1992 ל-54% ב-1993, וחלקם של התיילים המשוחררים ירד מ-32% ב-1992 ל-26% ב-1993. השיעורים הצפויים ב-1994 הם 45% ו-16%, בהתאמה.

5. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1993 57.3 ש"ח ליום, שהם 42.8% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לוח מס. 9 מלמד, כי ב-1993 נמשכה הירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע. התפתחות זו נבעה 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% ב-1989 ל-70.0% בשנת 1991 ו-1992 ו-72% ב-1993) על חשבון ירידת חלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר. בשנת 1994 לא צפוי שינוי בגובה דמי האבטלה, והם נאמדים בכ-43% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 10 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד, שב-1993 חלה ירידה ריאלית בהיקף תשלומי דמי האבטלה (5%). ירידה זו בהיקף התשלומים נבעה מירידת מספר התשלומים ומירידה ריאלית של סכום דמי האבטלה היומיים. הירידה הריאלית של סכום דמי האבטלה היומיים נבעה מגידול חלקם של בעלי הכנסות נמוכות במקבלים. ב-1994 תשלומי הענף צפויים לרדת בכ-15% לעומת 1993.

לוח מס. 9: מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה זמי האבטלה (אחוזים),

1994-1980

ממוצע זמי אבטלה כ-8 מהשכר הממוצע במשק	זמי האבטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק								סך הכל	השנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	עד מ-1/2 השכר הממוצע	מ-1/3 עד מ-1/2 השכר הממוצע	עד מ-1/4 השכר הממוצע	מ-1/4 עד השכר הממוצע	עד השכר הממוצע	עד השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980		
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985		
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990		
45.2	1.8	6.3	24.2	43.7	13.2	10.9	100.0	1991		
43.8	1.4	5.4	22.3	45.2	14.4	11.3	100.0	1992		
42.8	1.2	5.1	21.3	42.7	16.3	13.4	100.0	1993		
43.3	1.5	5.5	22.1	42.8	15.7	12.5	100.0	1994		

לוח מס. 10: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח)*, 1980-1994

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1990	490,700.0	202,308.8	-1.6
1991	599,119.0	207,523.0	2.6
1992	906,775.0	280,474.8	35.2
1993	944,755.0	265,903.5	-5.2
1994	905,000.0	227,215.7	-15.5

* לא כולל את תשלומי משרד הביטחון עבור מובטלים שהשתחררו מהשירות, שהם בשנת 1994 כ-18 מיליון שקל.

6. תיקוני חוק שהונהגו ב-1994

ב-1 באוגוסט 1994 נכנס לתוקפו שינוי החוק הבא: ביטול רכיב השכר בהגדרת "עבודה מתאימה" לגבי מי שטרם מלאו לו 35 שנים.

לפני אוגוסט 1994, עבודה מתאימה לגבי מי שטרם מלאו לו 35 שנים היתה כל עבודה שהוצעה לו על ידי שירות התעסוקה, גם אם אינה תואמת את הכשרתו המקצועית או את רמת השכלתו, או גם אם אינה מסוג העבודה העיקרית שבה עבד לפני תקופת האבטלה. שכר עבודה שהוצעה למובטל היה צריך להיות לפחות שווה לגובה דמי אבטלה המגיעים לו.

מאז החל התאריך דלעיל, בעקבות תיקת החוק לצמצום ממדי העוני, גם רכיב השכר הוצא מההגדרה של עבודה מתאימה. המובטל חייב לקבל עבודה גם אם השכר המשולם עבורה נמוך מדמי האבטלה שהיו מגיעים לו, בתנאי ששכר זה אינו נמוך משכר המינימום. עם זאת, אדם העובד בעבודה כזאת זכאי למענק.

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), וכמרוצת 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 בתאונת

עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה אף הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה התלקית 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 בדומה לדמי פגיעה, להוציא המגבלה בזכר 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. גם מספר התביעות שאושרו נשאר פחות או יותר יציב (עם תנודות קלות בלבד) באותן שנים.

לעומת זאת, החל בשנת 1991 החלה מגמת עלייה ברורה הן במספר התביעות שהוגשו והן במספר התביעות שאושרו. (כ-25% בשנתיים), מגמה זן נמשכה אף ב-1993 (כ-7.5% בתביעות וכ-10% במספר האישורים). בשנת 1994 אנו צופים שמירה על המגמה, כלומר גידול בן כ-7% בתביעות וכ-5% באישורים.

עוד מלמד לוח מס. 1, כי מספר הימים שבעבורם שולמו דמי פגיעה, גדל מכ-1,990 אלף ימים ב-1992 לכ-2.1 מיליון ב-1993. מספרם הצפוי של הימים, שבעבורם שולמו דמי פגיעה ב-1994, יהיה כ-2.3 מיליון. מספר המקבלים דמי פגיעה גדל ב-1992 ב-14.9%, וב-1993 נשאר כמעט ללא שינוי. ב-1994 צפוי גידול של כמעט 5% במספר מקבלי דמי הפגיעה.

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1980-1994

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*	מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה (אלפים)	מקבלי דמי פגיעה (אלפים)
1980	94.5	85.0	5.87	1,253.5	73.9
1985	68.6	62.4	4.63	1,133.2	50.9
1990	71.4	63.1	4.23	1,407.9	56.7
1991	79.3	70.2	4.43	1,611.8	64.3
1992	89.7	78.6	4.57	1,992.5	74.2
1993	94.8	86.4	4.93	2,109.0	74.8
1994	101.4	90.4	4.80	2,321.8	78.3

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

הגידול המשמעותי במספר התביעות לדמי פגיעה ומספר המקבלים דמי פגיעה בשנים 1991-1992 וזה הצפוי ב-1994 מוסברים ככל הנראה על ידי גידול מספר המועסקים במשק, אם כי אין בגידול מספר המועסקים כדי להסביר את מלוא גידול מספר התובעים דמי פגיעה, או מספר המקבלים דמי פגיעה. את גידול מספר תאונות העבודה אפשר אולי לזקוף לשינויים שתלו במיומנויות העובדים. כלומר, ייתכן ששכיחות העסקתם של עובדים פחות מיומנים גברה, וכך עלתה גם רמת הסיכון של העובדים. אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) מ-4.43 ב-1991 גדל ב-1993 ל-4.93% אך צפוי לרדת לכ-4.80 ב-1994.

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1993 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים היו כ-75.9 ש"ח, בממוצע ליום ואלו ששולמו לעצמאים - 110.9 ש"ח. הסכומים ששולמו לשכירים ולעצמאים היו גבוהים במונחים ריאליים בכ-8% מאלה ששולמו ב-1992; בשנת 1994 צפויה ירידה ריאלית קלה בדמי הפגיעה הממוצעים המשולמים לשכירים ולעצמאים.

לוח מס. 2: דמי פגיעה כממוצע ליום, 1980-1994

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
41.8	11.0	0.05	42.0	11.0	0.05	1980
54.7	14.1	14.1	47.8	12.3	12.3	1985
105.1	33.2	80.4	64.0	20.2	49.0	1990
97.7	29.8	86.0	60.8	18.5	53.5	1991
87.6	28.7	92.7	59.8	19.6	63.2	1992
99.5	30.9	110.9	68.1	21.2	75.9	1993
97.1	30.3	119.9	65.7	20.5	81.2	1994

על פי הגדרת החוק, תאונה בעבודה היא תאונה שאירעה למבוטח תוך כדי ועקב עיסוקו במשלח 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 חלקן של התאונות בדרך לעבודה או ממנה בכלל התאונות בעבודה: מכ-7% בראשית שנות השבעים ל-12.5% - 13% בשנים 1990 - 1993. יחס זה בין התאונות בעבודה לבין התאונות בדרך צפוי להישמר גם ב-1994.

בחינת הנפגעים לפי סוג הפגיעה מורה, כי ב-1993 בכ-94.1% מהמקרים הפגיעה ארעה כתוצאה מתאונה או מאירוע תיצוני מוגדר. בכ-5% מהמקרים סוג הפגיעה היה "גב", ובמחצית האחוז הנותרת הפגיעות הן לב, מחלות מקצוע, שמיעה, צרידות, הרעלות וכד'. יצוין, כי התפלגות זו דומה גם לשנים 1991 ו-1992.

בשנת 1993 כ-81.5% הנפגעים היו גברים, וכ-18.5% היו נשים. יש להדגיש, שהתפלגות כלל המועסקים במשק לפי מין שונה מזו של כלל הנפגעים מעבודה. 61% מכלל המועסקים הם גברים.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1990-1993 לפי קבוצות גיל. נתוני הלוח מורים, כי השינויים בהתפלגות הגילים משנה לשנה אמנם אינם גדולים, אולם בעוד שבשנים 1991-1992 גדל חלקם של הנפגעים הצעירים בכלל הנפגעים, ב-1993 היינו עדים למגמה הפוכה. כך, לדוגמה, בשנת 1992 כ-18.2% מהנפגעים היו מתחת לגיל 24, ואילו בשנת 1993 חלקה של קבוצה זו ירד ל-14.4%. במקביל, עלה חלקה של קבוצת הנפגעים המבוגרים יותר (בני 55 ומעלה), מ-11.8% בשנת 1992 ל-13.8% ב-1993. יש לציין, כי הגיל הממוצע של הגברים הנפגעים נמוך בכשליש מגילן הממוצע של הנשים הנפגעות (38.6 לעומת 42.2, בהתאמה). בשנת 1993 דומה התפלגות המקבלים לפי גיל לזו של שנת 1990.

לוח מס. 3: התפלגות הנפגעים לפי גיל (אחוזים), 1990-1993

1993	1992	1991	1990	ג י ל
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
2.0	4.0	3.5	2.5	עד 18
12.4	14.2	13.5	12.0	19-24
27.0	26.9	27.2	26.8	25-34
25.8	25.9	25.6	25.9	35-44
18.8	17.3	17.8	18.1	45-54
11.5	10.0	10.4	12.2	55-64
2.3	1.8	2.0	2.5	+65

3. גמלאות נכות

ב-1993 כ-13,382 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1993 מספר המקבלים צפוי להיות 14,200. מספר מקבלי הקצבה הצמיתה בשנת 1993 גדול ב-5.6% מזה שב-1992 (לוח מס. 4), וב-1994 מספר המקבלים היה גדול ב-6.1% יותר מאשר בשנת 1993. מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה עלה בשנת 1992 יותר מאשר מדד המחירים או השכר הממוצע, וכך גם בשנת 1993. בשנת 1994 מדד הקצבאות

צפוי לעלות כמו מדד המחירים והשכר הממוצע. יצוין, שרמת הקצבה הממוצעת תלויה לא רק במדד הקצבאות, אלא גם בשכרם של הנפגעים ובחומרת הפגיעה (דרגת הנכות). רמת הקצבה הממוצעת לחודש של מקבל שכיר ב-1993 היתה גדולה ריאלית בכ-0.5% מזו שבשנה הקודמת, ואילו ב-1994 היא צפויה לרדת ריאלית בשיעור בן כ-1.5%.

לוח מס. 4: מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה, 1985-1994

1994	1993	1992	1991	1990	1985	
14,200	13,382	12,670	12,129	11,595	9,869	סך הכול
						שיעור הגידול
6.1	5.6	4.5	4.6	4.9	5.8	(אחוזים)

לוח מס. 5: קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש, 1980-1994

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	
29.3	226.4	1.0	29.2	225.6	1.0	1980
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
37.3	353.6	857.7	37.9	358.5	869.5	1990
36.2	331.4	956.5	36.0	329.7	951.6	1991
35.1	344.8	1,114.2	34.5	338.6	1,094.3	1992
38.5	353.8	1,268.3	38.8	340.8	1,221.3	1993
36.6	356.7	1,412.5	35.0	335.4	1,328.0	1994

לוח מס. 6: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1994-1985

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1985	210.3	231.3	187.9
1990	22.2	17.2	13.1
1991	9.4	19.0	15.0
1992	16.5	12.0	13.7
1993	12.2	10.6	11.3
1994	11.4	..	..

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנתיים האחרונות (לוח מס. 7). שיעור הגידול בשנת 1993 היה 2.7%. מספר מקבלי הגמלה ב-1993 הגיע לכ-3,698 במוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1993 רמת קצבת התלויים הממוצעת, הן של השכירים והן של העצמאים, עלתה ריאלית בכ-2%, וב-1993 היא תעלה בכ-1.5% - 2%.

לוח מס. 7: מקבלי גמלאות תלויים, 1994-1985

	1994	1993	1992	1991	1990	1985	
מספר המקבלים	3,750	3,698	3,598	3,533	3,512	3,286	
שיעור הגידול	1.4	2.7	1.8	0.6	1.4	2.2	

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. 8: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1994

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	
56.1	432.5	2.0	57.3	442.6	2.0	1980
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
73.4	698.7	1,694.8	71.9	681.2	1,652.2	1990
70.6	646.4	1,865.8	68.3	625.3	1,805.0	1991
68.8	675.8	2,183.7	65.3	641.5	2,073.0	1992
73.8	683.8	2,451.4	70.0	650.0	2,330.5	1993
69.2	675.5	2,669.0	66.3	646.9	2,564.0	1994

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1992 גדל גידול ריאלי בן כ-14%. ובשנת 1993 בכ-3.8%. ב-1994 אנו צופים גידול של כ-16% כאשר עיקר הגידול צפוי בתחום הוצאות הריפוי, גידול של כ-40% ריאלית גידול זה נובע מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים, שאמורה להתבצע בשנת זו.

לוח מס. 9: היקף התשלומים*, 1985-1994

שנה	מתירים שוטפים	מתירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	101,264	101,264	0.9
1990	482,240	198,820	15.2
1991	512,779	177,647	-10.7
1992	687,964	212,860	14.3
1993	792,821	221,144	3.8
1994	1,045,000	257,000	16.0

* 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.

לוח מס. 10: התחלקות היקף התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-1994

השנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	17.3	44.7	14.3	14.3	0.6
1992	100	19.3	46.1	13.9	20.1	0.6
1993	100	21.3	47.4	13.6	17.2	0.5
1994	100	20.5	45.2	11.9	22.0	0.4

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

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 שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה בגיל 60 וגבר בגיל 65, המוגבלים בתפקודם והעומדים במבחן הכנסות ובמבחן תלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיוור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

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

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. במרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והבריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות הסיעוד. השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

גמלת הסיעוד מיועדת לקשיש התלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים, אלא לארגונים שמספקים את שירותי הסיעוד לפי 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 ומימון עבור שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו כאשר אין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת נכות זו.

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

2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1993 - שנת הביצוע השישית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-43,700 תביעות: כ-28,000 מהן היו תביעות חדשות, וכ-15,700 - תביעות חוזרות. מספר התביעות שהוגשו היה גדול ב-5,241 מהמספר המקביל ב-1992. אומדן מספר התביעות שתוגשנה במרוצת 1994 הוא 42,000.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אמנם אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של

התביעות החוזרות בכלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988 ל-35.7% בשנת 1993. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישוּבו לתבוע גמלה פעם ושוב.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1991-1993

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל ההחלטות** (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)
1991	31,004	33.0	29,410	46.5	12,825
1992	38,500	34.4	37,074	50.1	17,522
1993	43,741	35.7	41,268	49.0	19,348

* 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 שחושחו מסיבות שונות לפני קביעת הזכאות.

בשנת 1993 התליטו הוועדות המקומיות 19,348 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחראיות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,612 החלטות בחודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

49% מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ו-51% מהן היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (ב-91% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו 9% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד במרוצת שנת 1993 היה 46,000 בממוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-78% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1993 הוכרה רמת זכאות נמוכה, ול-22% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בארבע השנים הראשונות לאחר תחילת ביצוע 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. אומדן מספרם הממוצע של הזכאים ב-1994 הוא 51,000 איש.

לוח מס. 2: זכאים* לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1993-1991

שנה	סך הכול		רמת הגמלה**		
	מספרים	אחוזים	***50%	***75%	100%
אחוזים					
1991	31,058	100	1.3	0.7	75.4
1992	37,734	100	1.4	0.8	76.2
1993	45,776	100	1.6	0.7	76.6

* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאותם נקבעה בשנה המצוינת בלוח.

** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטת הראשונה, לאחר הגשת התביעה.

*** רמות אלו הן חגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן ההכנסות, אך אשר נמצאו זכאים לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה. על פי קריטריון התפקוד.

4. תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת, אולם ניתן לציין גידול במספר הזכאים המעדיפים לקבל שירותים בבית במקום במרכזי יום. 80% העדיפו

לקבל טיפול אישי בלבד בבית הזכאי, לעומת 74% בשנת 1992. תכניתם של 14% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-6% מן הזכאים (לעומת 9% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (3%), או חלק ממנה (3%), יבוצעו במרכז יום.

לוח מס. 3: תכניות טיפול, לפי רמת הגמלה, 1993

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
					סך הכול
4,821	13,848	181	436	*19,286	מספרים
100	100	100	100	100	אחוזים
65	84	79	90	80	טיפול אישי בבית בלבד
3	3	8	4	3	טיפול במרכז יום בלבד
2	3	1	1	3	טיפול בבית ובמרכז יום
27	9	7	3	14	טיפול בבית ושירותים
2	1	5	2	-	אחר

* החלטות ועדה שחולטו בתקופה הנדונה בלבד.

לוח מס. 4 מציג את מקבלי השירותים בשני מועדים, לפי סוג השירות ולפי העלות הממוצעת של מקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש דצמבר 1992 ל-34,084 מקבלים, בעלות ממוצעת של 765 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-26.0 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 45 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 17.0 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש דצמבר 1993 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי עלה ל-42,000, כלומר היה זה גידול בן 22% מאז דצמבר 1992. העלות הממוצעת של שעת שירות גדלה בכ-1% במונחים ריאליים, והיא משקפת את העדכון שחל בגובה הגמלה במהלך השנה.

לוח מס. 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1992-1993

עלות ממוצעת של שעות 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
---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------------	--------------------------------	------------------	------------

דצמבר 1993

18.2	45.3	826	34,620	1,901	41,906	טיפול אישי*
39.7	15.8	626	2,009	-	3,197	מרכז יום
-	-	205	691	-	3,360	מוצרי ספיגה
-	-	59	32	-	546	מכבסה ואחר
-	-	40	74	-	1,814	משדרי מצוקה

דצמבר 1992

17.0	44.8	765	26,090	1,530	34,084	טיפול אישי
-	-	531	1,039	-	2,518	מרכז יום
-	-	284	550	-	2,628	מוצרי ספיגה
-	-	56	27	-	482	מכבסה ואחר

* כולל עבודות בית קלות.

** העלות הממוצעת של יום שהייה במרכז יום שווה לשתי שעות טיפול בבית או לשלוש, לפי רמת הגמלה.

5. ספקי שירותים

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים, ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי.

ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני

השירותים הפרטיים ברתבי הארץ. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי בלא מטרת 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.

לוח מס. 5: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, דצמבר 1993

תשלומים (אלפי ש"ח)		שעות שירות בחודש		מקבלים*		ספק השירות
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	34,620	100.0	1,990,999	100.0	41,944	סך הכול
28.4	9,859	29.8	565,588	28.0	11,748	מט"ב
14.3	4,925	14.8	282,756	14.8	6,228	עמותה**
55.4	19,162	53.4	1,016,048	55.5	23,273	ארגון פרטי***
1.9	672	2.0	35,607	1.7	695	קיבוץ/מושב

* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.

** כולל מרכז-יום ו"חקדש".

*** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש דצמבר 1993 (ר' לוח מס. 5) מעידה, שכמחצית מהזכאים (55%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. כ-28% קיבלו אותם מארגון מט"ב, 15% - מעמותות ציבוריות אחרות, וכ-2% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. חלקם של הארגונים הפרטיים נשאר כבשנה הקודמת. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים במידה שווה על ידי ארגונים פרטיים ועל ידי ארגונים ציבוריים. בדיקת מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה לפי ספק השירות לא העלתה הבדלים בשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי

ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שבמקרים הקשים יותר לא היתה נטייה להעדיף דווקא סוג ארגון מסוים. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה ברמה הגבוהה בקיבוצים ובמושבים נשאר גבוה בהרבה מהמוצע. יש בכך כדי ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

6. 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.

מאז הוחל בביצוע החוק (אפריל 1986) ועד לדצמבר 1991 הועברו למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות כ-24.2 מיליון ש"ח להרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-88 מיליון ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (ר' לוח מס. 6).

בשנת 1993 הועברו 460 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-400 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות.

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

בתחום הקהילתי מתרחבים הפרויקטים להכשרת כוח אדם, אך פוחת במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום. בתחום המוסדי חוק ביטוח סיעוד משתלב בתכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים

הכללית, משען ואש"ל. המגמה הנוכחית היא להועיל בבניית מוסדות חדשים, אך לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצנים לציוזם של המוסדות הקיימים משאבים רבים יותר. תחום חדש, שלפי התכנית יזכה לתקצוב, הוא שיפור הטיפול הניתן במוסדות הפרטיים הקטנים. תחום זה אמור להשתפר על ידי שינוי הגישות המינהליות המקובלות היום.

לוח מס. 6: העברת חשלומים לעימון חוק ביטוח סיעוד (מחיריים שוטפים), 1986-1993

שנה	סך כל העלות (אלפי ש"ח)	גמלאות סיעוד*		העברה לגורמי חוץ**	פיתוח שירותים	שירותים קהילתיים***	מאושפדים במוסדות	אחר****
		על חשבון המוסד	על חשבון האוצר					
1986	8,037	-	-	-	-	4,054	3,983	-
1987	17,160	357	-	-	1,237	10,449	5,117	-
1988	54,496	23,742	3,432	3,840	2,666	4,116	14,330	2,400
1989	142,420	94,810	12,232	4,950	5,503	3,250	16,615	5,060
1990	197,480	142,500	17,282	4,958	8,321	2,380	20,149	1,890
1991	274,400	201,371	24,036	6,423	13,418	-	27,577	1,575
1992	359,946	261,386	38,149	8,019	13,506	-	38,452	404
1993	458,870	330,930	61,000	10,180	11,670	-	44,290	820

* חשלומים נפועל, על פי זיווח מחלקת חכמים.

** חשלומים ענור העברת מנהגי עלות והשחטות בנוצעות המקומיות.

*** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למשד העברות והרורות בלנד.

**** עד שנת 1991 טעיף זה כלל הפרשי שכר ופיצויי התיקרות. מאז 1992 טעיף זה כולל מימון ענור מחקרים, מפעלים מיוחדים וסינוע משפטי.

פרק 4

הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

גדעון יניב
אלן זיפקין

האחריות להבטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מטעמי זיקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות - הבטחת תשלום (להלן: חוק המזונות) 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 בהן קטנה, יחסית (כ-15% מסכום הגבייה).

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסת מינימום מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה¹. הם מונים שתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנס חוק הבטחת הכנסה לתוקף, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאותה להבטחת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא תלה עליה הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

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

הקבוצה השנייה בגודל, המכוסה בתוק הבטחת ההכנסה, כוללת 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 שירית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והתכרתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבראותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). הזכאות לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית, נוסף על מבחן הכנסות, גם במבחן תעסוקה. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק וכן גם לרמת השכר (ובמיוחד לרמת שכר המינימום) יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השירית.

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן, שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית: קשישים, אלמנות או אלמנים

עם ילדים וכמו כן נתמכים אתרים בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות. ההתפתחויות ברמת הכנסת המינימום המובטחת ובשיטת עדכונה נסקרו בפרק 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: אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האחידה המלאה, ששווה לרמת הכנסת המינימום (השיעור המוגדל, הקבוע בחוק בטחת הכנסה); ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית. יוצא אפוא, שהזכאות לקצבת נכות מותנית במבחן כושר השתכרות, ומבחן ההכנסות הנהוג בתכנית זו הוא ליברלי בהרבה מאלה הנהוגים בתכניות האחרות. (עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו).

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 וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין השניים. כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות (והכול בכפוף למבחן הכנסות). המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או 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.

לוח מס. 1: מספר המקבלים הבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג הקצבה, 1989-1994

סוג	1994	1993	1992	1991	1990	1989	הצגה
קצבת זיקנה (סה"כ)	140,500	135,446	129,301	117,741	101,475	92,827	
לפי חוק הבט"ל	67,800	68,095	68,167	69,396	70,763	72,146	
קצבות מיוחדות*	72,700	67,351	61,134	48,345	30,712	20,681	
קצבת שאירים	39,400	40,269	40,625	41,486	42,113	42,588	
קצבת נכות כללית	88,595	82,921	77,713	74,481	73,492	71,468	
זמי מזונות	16,300	15,067	14,617	13,780	12,910	11,514	
גמלה להבטחת הכנסה							
לאוכלוסייה השווייית**	70,449	68,749	58,187	33,986	31,825	27,899	
סך כל מקבלי הקצבות***	355,244	342,172	320,523	281,579	261,922	246,296	
יחסית לנכות העבודה	17.9	17.6	17.3	15.9	15.7	15.3	
יחסית לכלל המועסקים	19.8	19.5	19.4	17.8	17.4	17.6	

* קצבות מיוחדות משולמות לוותיקים ולעולים חדשים, שמפאת גילם אינם מנוטים נסגרת חוק הביטוח הלאומי.

** אוכלוסייה זו כללה בעבר את נתמכי הסעד.

*** יש משפחות הזכאיות לקבל קצבה מיותר מתכנית אחת. כך, לדוגמה, חלק מהנישים הזכאיות להבטחת השלום על פי חוק מזונות זכאיות להשלמת הכנסה מנחה חוק הבטחת הכנסה.

ב. מקבלי הבטחת הכנסה – מגמות כלליות

בשנת 1993 התכניות להבטחת הכנסת מינימום של הביטוח הלאומי הקיפו כ-342 אלף משפחות (לוח מס. 1). הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-176 אלף משפחות. קבוצה זו קיבלה נוסף על קצבת זיקנה ושאיירים גם גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. 38.7% ממנה היו קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; 38.3% היו קשישים, ותיקים ועולים חדשים, אשר לא צברו תקופת אכשרה וקיבלו את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן קצבות זיקנה מיוחדות; 23.0% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים (בעיקר נשים) קיבלו קצבת שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו).

ב-1993 נכללו במערכת הבטחת הכנסה כ-83 אלף נכים אשר קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית, כ-15 אלף משפחות אשר קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות, וכ-68.7 אלף משפחות, שרובן לא נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירית) ואשר קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

ב-1994 מספר המשפחות שתקבלנה גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסת מינימום צפוי לגדול לכ-355 אלף. בדומה ל-1993, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים (למעט המקבלים קצבת שאירים), והוא יציין במיוחד את מקבלי קצבות הזיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

מספר המקבלים תשלום במסגרת תכנית כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה הגיע ב-1993 ל-0.176 ביחס לכוח העבודה ול-0.195 ביחס לכלל המועסקים במשק (לעומת 0.173 ו-0.194, בהתאמה, ב-1992). בשנת 1994 גדלים אלה צפויים לעלות ל-0.179 ול-0.198, בהתאמה.

לוח מס. 2 מלמד, כי ב-1993 הואט קצב הגידול של מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסת מינימום. מספרן גדל ב-6.7%, שהוא כמחצית שיעור הגידול ב-1992 (13.8%). ב-1994 צפוי מספר המשפחות המשתתפות בתכניות אלה לגדול בשיעור נמוך עוד יותר, 3.8%, שהוא כמחצית שיעור הגידול ב-1993. הגידול החריג שנרשם בשנה הקודמת במספר

המקבלים גמלה מאחת התכניות להבטחת הכנסת מינימום נזקף בעיקר להוראת שעה לחוק הבטחת הכנסה, שנכנסה לתוקף במרץ 1992 ושהעניקה זכאות לגמלה להבטחת הכנסה לתושב ישראל כבר בתום שנים עשר חודשים מיום עלייתו ארצה (במקום בתום תקופת אכשרה בת עשרים וארבעה חודשים, ככתוב בחוק). בעקבות שינוי זה הצטרפו למערכת הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991 (וששהו בארץ פחות משנתיים) ושאינם מקבלים כל גמלה אחרת. הגידול הניכר במספר המקבלים בלט במיוחד באוכלוסייה השוורית שצמחה ב-1992 ב-71.2%. כתוצאה מכך גדל אף חלקה בכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, מ-12.0% ב-1991 ל-18.1% ב-1992. ב-1993, בעקבות הירידה בממדי האבטלה במשק ועקב ירידת מספר העולים שהגיעו לארץ ב-1992, הואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה ל-17.6%, והוא צפוי לקטון ל-2.8% ב-1994. עם זאת, חלקה של האוכלוסייה השוורית בכלל מקבלי הגמלה המשיך לעלות, והגיע ב-1993 ל-20.1%, שכן מספר המקבלים גדל בשיעור נמוך יותר.

לוח מס. 2: אחוז גידול מספר המקבלים גמלה מאחת התכניות להבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה, 1988-1994

שנה	סך הכול	זיקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית
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
1991	7.5	16.0	-1.4	1.8	6.7	8.4
1992	13.8	9.8	-2.0	4.3	6.1	71.2
1993	6.7	4.7	-0.8	6.7	3.0	17.6
1994	3.8	3.7	-2.1	6.8	8.1	2.8

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת

הכנסת מינימום - משפחות הקשישים המקבלות השלמת הכנסה מכות חוק הבטחת הכנסה - שהחלה ב-1990, נמשכה גם בשנים 1993-1994, אך בשיעור מתון, יחסית. לוח מס. 2 מעיד על גידול בן 4.7% באוכלוסייה זו ב-1993 (לאחר גידול בן 9.8% ב-1992), ועל גידול צפוי בן 3.7% ב-1994. הימשכות הגידול נבעה אך ורק מהימשכות הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה. מספר המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבטוח הלאומי וכן השלמת הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1993 בכ-10%, וב-1994 הוא צפוי לגדול בכ-8%. חלקם בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה יגיע ב-1994 ל-40.4% (לעומת 38.3% ב-1993). מספר המקבלים קצבת

לוח מס. 3: אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאינם, 1980-1994

סוג הקצבה					ה ש נ ה
קצבת שאירים כלשהי	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבטוח הלאומי	קצבת זיקנה לפי חוק הבטוח הלאומי	קצבת זיקנה כלשהי	סך הכול	
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
42.0	97.2	21.1	31.7	33.4	1991
40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
39.0	94.7	18.8	32.2	33.5	1994

זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה, הנמצא במגמת ירידה בשנים האחרונות, ירד ירידה מזערית ב-1993, שכמותה צפויה גם ב-1994. זאת - כתוצאה מגידול חלקם של מצטרפים חדשים לאוכלוסיית מקבלי הקצבה לפי חוק, שפרשו מעבודתם עם פנסיה מעבודה המבטלת, בשל גובהה, את זכאותם להשלמת הכנסה.

לוח מס. 3 מלמד, כי שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ירד מ-20.2% ב-1992, ל-19.6% ב-1993 ול-18.8% ב-1994. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הכיטוח הלאומי קטן מ-96.9% ב-1992 ל-95.7% ב-1993 ול-94.7% ב-1994. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים ירד מדי שנה בנקודת האחוז לערך, וב-1994 הוא יהיה 39% - לעומת 40% ב-1993. שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים נשאר כ-34.0% ב-1993, והוא צפוי לקטון במעט ולהגיע ל-33.5% ב-1994.

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם בשנים 1993 - 1994. בעוד שב-1993 אוכלוסייה זאת גדלה ב-3% (לאחר גידול בן 6% ב-1992), ב-1994 היא צפויה לגדול ב-8.1%. לאוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבה מכח חוק נכות כללית גדלה ב-1993 בשיעור בן 6.7%, והיא צפויה לגדול ב-1994 ב-6.8%.

ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1993 כ-15,070 נשים כממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 3.1%, כלומר, כמחצית משיעור הגידול ב-1992, שהיה 6.1%. הימשכות מגמת הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובעת באופן כללי מהגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני הזוג). אולם גם למצב התעסוקה כמשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות. כאשר ממדי האבטלה כמשק גדלים, 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.

תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1993 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-65% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-32% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-4% - היו ידועות בציבור וכו'. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-73%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-10% בלבד היו אימהות ל-4 ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-75%) קיבל דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבל תשלום לפי התקנות; 7.5% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-17% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת - על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 4 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק הדין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1993 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18.9% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 39.9% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-19.6% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-50% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1993 כ-61% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-63% ב-1992. הסכום הממוצע ששולם לנשים אלה 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, שהוא התנאי לקבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-18% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות

שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-56% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בכ-40% מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח מס. 4: התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכות לכות העבודה, 1980-1993

השתייכות לכות העבודה		סוג התשלום			סך הכול	ה ש נ ה
לא עובדות	עובדות	לפי פס"ד	לפי התקנות			
			בהפחתה	מלא		
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
21.6	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
22.8	19.1	19.4	21.1	40.5	21.6	1991
22.7	17.9	19.3	18.5	39.6	20.9	1992
22.0	18.2	18.9	19.6	39.9	20.4	1993

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, אשר לה נועד, את הכנסת המינימום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי זכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1993 כ-4,500 נשים בממוצע חדשי, שקיבלו דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-30% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות.

ד. האוכלוסייה השיורית

המספר התודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השיורית גדל מ-33,986 ב-1991 ל-58,187 ב-1992 ול-68,479 ב-1993. הגידול הניכר במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה ב-1992 נבע בעיקר מכך שבשנה זו ההצטרפות למערכת הבטחת הכנסה הותרה גם לעולים חדשים בתום שנים עשר תודשים בלבד מיום עלייתם ארצה. ב-1993 הואט מספר המצטרפים בעקבות הירידה בממדי העלייה והאבטלה. מספר העולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה אמנם גדל ב-46.5%, אך מספר הוותיקים המקבלים גמלה גדל בשיעור מתון מאד, בן 6.6% (בהשוואה ל-23.7% ב-1992). זאת - בעיקר כתוצאה מהירידה בממדי האבטלה במשק, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק נשארה כפי שהיתה בשנים 1991 ו-1992 (כ-42%-43%). לוח מס. 5 מלמד עם זאת, כי המספר התודשי

לוח מס. 5: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (בממוצע לחודש), 1989-1994

ה ש נ ה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך
1989	27,899	5,850	21.0
1990	31,326	5,798	18.2
1991	33,986	5,686	16.7
1992	58,187	7,346	12.6
ותיקים	42,067	5,883	14.0
עולים	16,120	1,463	9.1
1993	68,479	11,915	17.4
ותיקים	44,862	7,402	16.5
עולים	23,617	4,513	19.0
1994	69,100	13,380	19.4
ותיקים	45,100	7,590	16.8
עולים	24,000	5,790	24.1

הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1993 והגיע לכ-12,000. מאחר שהאוכלוסייה השוורית כולה גדלה בשיעור נמוך יותר, גדל חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, מ-12.6% ב-1992 ל-17.4% ב-1993. חלקם של חסרי התעסוקה בכלל מקבלי הגמלה ירד בהתאם. ב-1994 מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השוורית צפוי לעלות ל-69,100, בממוצע לחודש. חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך צפוי לגדול ל-19.4%.

האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה להבטחת הכנסה תתואר להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים (סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה).

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 6 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1993 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1993 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה 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-1993 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-66% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת - לעומת 70% ב-1992. הירידה בחלקם של מקבלי הגמלה מחמת חוסר תעסוקה נבעה בעיקר מירידה בחלקם של המובטלים בכלל מקבלי הגמלה, ובמיוחד מירידת חלקם של המובטלים בכלל העולים החדשים המקבלים גמלה, מ-48% ב-1992 ל-32% ב-1993.

שתי הקבוצות השניות בגודלן משפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ואימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). אלה מנו ב-1993 16% ו-13% מכלל המשפחות המקבלות גמלה בהתאמה, לעומת 12% כל אחת ב-1992. ירידת חלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל מקבלי הגמלה חלה אפוא על חשבון עליית חלקם של המשתכרים שכר נמוך.

לוח מס. 6: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להנחת הבנסה, לפי הרכב המשפחה (אחיות)*, 1993

עילת הזכאות של ראש המשפחה							סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה	
אחר	מחלה ואשפוז	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	אביון	השורה מקצועית			אבטלה
3	2	13	16	24	3	4	35	100	סך כל המשפחות
5	2	0	7	27	4	8	47	100	יחיד בלא ילדים
2	1	49	20	9	1	1	19	100	יחיד עם ילדים
2	2	0	11	58	1	1	25	100	זוג בלא ילדים
1	3	6	31	23	4	2	30	100	זוג עם ילדים
4	2	14	15	21	4	4	36	100	ותיקים
1	1	12	19	28	1	5	32	100	עולים

* שיעור המקבלים גמלה נניין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 5, חושב על פי נתונים המתוייחסים למספר המקבלים המסווג בחודש. הוא נבנה בטקסט מהנתון המוצג בלוח זה, שחושב על פי מספר המקבלים נמלה במהלך השנה.

מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1992-1993. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת היחידים בלא ילדים, שחלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992. זו מנתה ב-1993 44% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 45% ב-1992 ו-40% ב-1991. זכאות היחידים נבעה בעיקר מאבטלה (47%) ומאי אפשרות להשמה בעבודה (27%), ורק במעט בגין שכר נמוך (7%). הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החד-הוריות נמנות משפחות, שהורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם שהיא אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, אשר החוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ

לוח מס. 7: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1993-1992

1993			1992			הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
100	100	100	100	100	100	סך כל המשפחות
40	46	44	42	46	45	יחיד בלא ילדים
22	10	14	18	9	12	יחיד עם ילד אחד
6	7	7	5	7	6	יחיד עם 2 ילדים
2	5	4	2	5	4	יחיד עם 3 ילדים ויותר
12	4	7	14	4	7	זוג בלא ילדים
6	5	5	8	5	6	זוג עם ילד אחד
5	7	6	6	8	7	זוג עם 2 ילדים
7	16	13	6	17	13	זוג עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

ליחידה המשפחתית (במאסר, למשל). ב-1993 משפחות אלו היו 25% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 22% ב-1992. מרבית המשפחות החד-הוריות (49%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 20% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1993 24% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 26% ב-1992, ושחלקה בכלל המקבלים יורד בהדרגה בשנים האחרונות. בקבוצה זו, בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (31%) עקב אבטלה (30%) ועקב אי השמה (23%).

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1992-1993 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על עלייה בחלקם של מקבלי הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל - על ירידה בחלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1993 ל-57% מכלל מקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 63% ב-1992); ל-24% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 19% ב-1992); ל-12% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (לעומת 11% ב-1992), ול-6% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 7% ב-1992). את מקבלי הגמלה היחידים בלא ילדים מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-77% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-12% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו מלהיב: 40% מהן היו חסרות כל הכנסה, ל-29% היתה הכנסה מעבודה, ול-26% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. בקרב הזוגות עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 42%, שחלקה גדל מ-32% ב-1992. ל-39% מהם לא היתה כל הכנסה (לעומת 47% ב-1992), ול-9% מהם (כמו ב-1992) היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להכנסות הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אתוזים)*, 1992-1993

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

1 9 9 2

7	11	19	1	63	100	סך כל המשפחות
6	4	9	0	80	100	יחיד בלא ילדים
5	26	22	0	48	100	יחיד עם ילדים
5	13	21	3	57	100	זוג ללא ילדים
10	9	32	1	47	100	זוג עם ילדים
9	14	19	1	57	100	ותיקים
2	6	19	0	74	100	עולים

1 9 9 3

6	12	24	1	57	100	סך כל המשפחות
6	4	12	0	77	100	יחיד בלא ילדים
5	26	29	0	40	100	יחיד עם ילדים
7	15	24	3	51	100	זוג ללא ילדים
9	9	42	1	39	100	זוג עם ילדים
9	14	21	1	55	100	ותיקים
2	8	30	0	60	100	עולים

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

שיעור הגמלה

בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הבטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% בלבד 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 חלקיות הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (במוצע לחודש) ירד מ-52% מכלל המקבלים ב-1992 ל-41% ב-1993. זאת - כתוצאה מירידת מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל בקרב העולים החדשים - מ-65% ב-1992 ל-36% ב-1993. במקביל, גדל חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל מ-48% ב-1992 ל-59% ב-1993, כתוצאה מעליית חלקם בקרב העולים - מ-35% ל-64%. הסיבה לשינוי החד שחל בין שתי השנים בהרכב המקבלים על-פי שיעור הגמלה היא זכאותם של עולים חדשים לעבור לשיעור המוגדל לאחר שהות של שנה במערכת הבטחת הכנסה, שכן שנת הסיוע ממשרד הקליטה נחשבת כשנת ותק במערכת. כתוצאה מכך ב-1993 חלקם של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל בקרב העולים החדשים הפך לקטן מחלקם בקרב הוותיקים (36% ו-45%, בהתאמה), לאחר שב-1992 חלקם של הראשונים היה גבוה משל האחרונים (65% ו-47%, בהתאמה).

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה בכל טיפוסי המשפחה. בקרב היתידים בלא ילדים ובקרב הזוגות (עם ובלא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר בקרב המשפחות החד-הוריות. מרבית המשפחות 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 משלימה את הכנסתם מעבודה.

לוח מס. 9: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה* והיקפה (אחוזים), 1990-1993

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	השנה
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
23	28	51	27	22	49	100	1990
24	28	52	29	20	48	100	1991
25	23	48	38	14	52	100	1992
25	28	53	31	16	47	100	ותיקים
26	9	35	55	10	65	100	עולים
31	28	59	29	12	41	100	1993
25	30	55	30	15	45	100	ותיקים
42	22	64	28	8	36	100	עולים

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

באפריל 1992 נבנס לתוקפו חוק משפחות חד-הוריות, שהרחיב את הזכאות לשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה, שהוענק מאז 1980 לאלמנות ואלמנים עם ילדים, גם לגרושים/ות ולרווקים/ות עם ילדים. על-פי החוק החדש משפחה חד-הורית זכאית לקבל מיד עם הצטרפותה למערכת הבטחת הכנסה גמלה בשיעור מוגדל בתוספת 2.5% מהשכר הממוצע עבור כל אחד משני הילדים הראשונים. עם זאת, החוק הגדיר משפחה חד-הורית רק כזו שהורה היחיד העומד בראשה אינו נשוי. לוח מס. 10 מלמד, בין השאר, כי ב-1993, 84% מכלל 21,324 המשפחות החד-הוריות שקבלו (בממוצע חדשי) גמלה להבטחת הכנסה עמדו בהגדרת החוק וזכו לגמלה המיוחדת, וכי מספר המשפחות העובדות עם ילד אחד כפול ויותר ממספר המשפחות העובדות עם שני ילדים ויותר.

לוח מס. 10: משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי מס' היילדים, המצב והעסוקות, ושיעור הגמלה (בממוצע לחודש), 1993

שיעור הגמלה									
מיוחד	מוגדל		רגיל		סה"כ		סך הכל		
	יילד אחד	יילדים ויותר	יילד אחד	יילדים ויותר	יילד אחד	יילדים ויותר			
7,383	10,958	1,356	438	738	452	9,477	11,847	מספר מקבלים	מספר משפחות
1,164	968	1,095	916	818	627	1,127	953	גמלה ממוצעת	
עובדים									
1,083	2,791	89	53	43	41	1,268	2,922	מספר מקבלים	מספר משפחות
922	736	799	689	566	474	901	731	גמלה ממוצעת	
לא עובדים									
6,300	8,167	1,267	385	695	411	8,209	8,925	מספר מקבלים	מספר משפחות
1,208	1,049	1,117	948	834	642	1,162	1,026	גמלה ממוצעת	

פרק 5

קליטת עולים במערך התכניות של הביטוח הלאומי

תמר אליאב
אסתר טולדנו
אלן זיפקין
שלמה נאון
רבקה פריאור
מרים שמלצר

א. מכוא

בתום עשור שנים, שאופייין בעלייה מצומצמת בלבד לישראל, המגמה השתנתה בסוף שנת 1989 ומאז ועד 1993 עלו לישראל כ-554,000 איש: ב-1989 הגיעו 24,000 עולים, ב-1990 - 199,500, ב-1991 - 176,100, ב-1992 - 77,050, וב-1993 - 76,800. כ-87% מן העולים עלו מארצות חבר העמים. העולים החדשים שהגיעו לארץ משנת 1989 ועד היום מונים יותר מ-10% מאוכלוסיית ישראל.

שיעור הגירה כזה גבוה גם לכל מדינה אחרת, לא כל שכן לישראל, שאפיינו אותה בשנים אלה רמות אבטלה גבוהות מהרגיל, עומס ביטחוני ניכר ולחץ גובר למציאת משאבים ופתרונות לצרכים חברתיים ורפואיים. אין ספק, שגל עלייה זה הטיל עומס עצום על המערכות החברתיות והכלכליות בישראל, בהן המוסד לביטוח לאומי. המוסד נערך לקלוט במהירות את הזכאים לקצבות זיקנה וקצבות ילדים וכן לשנות מספר חוקים שנועדו להקל על קליטתן של קבוצות חלשות במיוחד, כגון נכים וקשישים סיעודיים. לוח מס. 16, המוצג כנספח לפרק, מפרט את מספר העולים המקבלים גמלאות בענפים השונים, בחודש מרס 1994.

לוח מס. 1: אחוז בני ה-65+ בקרב העולים, לפי שנת העלייה, 1990-1994

אחוז גילאי +65		שנת עלייה
עולים מחבר העמים	סך כל העולים	
12.1	11.9	1990
13.8	12.5	1991
14.6	3.5	1992
14.0	13.3	1993
14.1	12.9	*1994

* ינואר-ספטמבר, 1994.

מקור: ירחון סטטיסטי לישראל, שנים 1990-1994.

אוכלוסיית העולים שונה בהרכבה מהאוכלוסייה הוותיקה. בעוד שבקרב הוותיקים אחוז הקשישים בני ה-65 הוא כ-10%, לוח מס. 1 מראה כי אחוז הקשישים בקרב העולים החדשים היה בראשית שנת 1994 כ-13% (ובקרב העולים מחבר העמים - 14%). לעומת זאת, כ-25% מהעולים החדשים הם צעירים עד גיל 18, כנגד 36% בקרב האוכלוסייה הוותיקה.

מספרם הגדול של העולים הקשישים נפל מיד למעמסה כבדה על כתפי המערכות הקשורות לקשישים - ענף זיקנה ושאיירים וענף סיעוד. כמו כן, עקב היות אוכלוסייה זו חסרת הכנסה, ועקב קשייה להשתלב בשוק העבודה, גדל מאוד שיעור העולים בקרב המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

מספר העולים שהגיעו ארצה בתקופה הקצרה של 1989-1994, יותר מחצי מיליון, היה פחות או יותר שווה למספר הנולדים במדינה בשנים אלה, מכאן יוצא, שקצב הגידול של שירותי הרווחה ושל הקצבאות במהלך תקופה זו היה למעשה בפול מכפי שהיה מתחייב אילו לא הגיעה עלייה כה מסיבית ארצה. ואמנם, הנתונים על גידול מספר הקצבאות בשנים אלה מעידים, כי תרומת העלייה לגידול זה היתה ניכרת מאוד: כ-65% בענף זיקנה ושאיירים, כ-58% בענף הבטחת הכנסה, כ-35% בענף נכות כללית וכ-30% בענף מזונות.

בשנת 1994 ישלם המוסד קצבאות לעולים חדשים בסכום בן כ-1.0 מיליארד ש"ח, שהם 12.2% מסך כל התשלומים. בהנחה שכ-75 אלף עולים יעלו לישראל בשנת 1995 (גידול בן כ-14%), סכום התשלומים לעולים יהיה כ-1.3 מיליארד ש"ח במחירי שנת 1994.

הצעדים, שנקט המוסד לביטוח לאומי, כדי להיערך לטיפול בעולים היו:

הסדרים מינהליים - במישור המינהלי נעשו מספר הסדרים שאפשרו תשלום קצבות זיקנה וקצבות ילדים מיד עם הגעת העולים לארץ; הוקם מערך אוטומטי לרישום ולתשלום קצבאות אלה כבר עם הנחיתה בשדה התעופה. התשלום נמשך לאחר מכן אוטומטית מבלי להטריח את העולים להגיע למוסד לביטוח לאומי.

שינוי חוק - על מנת לאפשר תשלום קצבות נכות וסיעוד לעולים במצב תפקודי קשה בסמוך לעלייתם, מבלי שיהא עליהם להמתין תקופה ממושכת עד להבשלת זכאותם, כנדרש בחוק, נעשו בחוק מספר שנויים (לוח מס' 2).

לוח מס. 2: תקופות האכשרה הדרושות לעולים לקבלת קצבות

תקופת האכשרה		ק צ ב ה
לאחר גל העלייה	לפני גל העלייה	
אין	אין	זיקנה ושאיירים
12 חודש	24 חודש	הבטחת הכנסה
6 חודשים	3 חודשים*	אבטלה
אין	אין	ילדים
מיד	12 חודש	סיעוד
3 חודשים	שנתיים	נכות כללית

* עד סוף 1992, כלומר בתחילת גל העלייה.

התיקונים העיקריים הם קיצור תקופות האכשרה, שקצבות שונות מותנות בהן, כדלקמן:

א. נכים קשים המוגבלים בתפקודם היומיומי זכאים לקצבת שירותים מיוחדים וכן לקצבת נכות לאחר שהות בת 3 חודשים בארץ, במקום שהות בת שנתיים.

ב. קשישים המוגבלים בתפקודם זכאים מיד עם הגיעם ארצה לשירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד.

ג. עולים בגיל העבודה, המתקשים במציאת עבודה, זכאים לגמלה להבטחת הכנסה לאחר תקופת אכשרה של שנה - במקום שנתיים.

ב. קצבאות ארוכות מועד

1. קצבת זיקנה ושאירים

לוח מס. 3 מלמד כי כמתצית מהתשלומים המוענקים לעולים (49%) ניתנת כקצבות זיקנה ושאירים. רוב רובם של המקבלים (96%), זכאים לקבל בנוסף גם גמלה להשלמת הכנסה, היות שקצבת הזקנה היא מקור ההכנסה היחיד שלהם. לאור זאת, חלקם בכלל המקבלים הבטחת הכנסה הוא כ-35%, שיעור הגבוה פי שלושה וחצי מחלקה של העלייה החדשה בכלל האוכלוסייה. לוח מס. 4 מראה כי מספר העולים מקבלי קצבת זיקנה ושאירים עלה מ-10,980, בממוצע חודשי, ב-1990 ל-64,900 במרץ 1994, ושיעורם מכלל מקבלי קצבות זיקנה ושאירים עלה מ-2.4% ל-12.3%, בהתאמה.

לוח מס. 3: מספר העולים החדשים* המקבלים קצבאות, 1993

קצב	צ	ב	ה	סך כל המקבלים	מזה: עולים	% העולים מכלל המקבלים	אומדן ההוצאה (מליוני ש"ח)
				528,000	64,900	12.3	760
				178,200	61,300	34.4	720
				69,800	23,900	34.3	250
				61,200	13,500	22.1	190
				792,000	86,300**	10.9	200
				49,000	4,750	9.7	40
				86,500	5,500	6.4	64
				14,000	140	1.0	3

* עולים שהגיעו מאז 1990.

** במשפחות אלה כ-139,400 ילדים.

הערה: ראה בנספח נתונים לגבי מרץ 1994.

לוח מס. 4: מספר העולים המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים (ממוצע חודשי),
1994-1990

מקבלי קצבת זיקנה			שנה
אחוז העולים מהמקבלים קצבת זיקנה ושאיירים	עולים*	סך הכול	
2.4	10,974	450,829	1990
6.7	32,040	481,288	1991
8.8	43,785	499,785	1992
11.1	57,600	517,749	1993
12.3	64,900	528,287	**1994

* מרץ 1994.

** אומדן.

לוח מס. 5: עולים המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי גיל ומין
(אחוזים), מרץ 1994

קבוצת גיל						סך הכול		מין
+80	79-75	74-70	69-65	64-60	אחוזים	מספרים		
17	14	21	30	18	100.0	64,906	סך הכול	
19	14	19	22	26	100.0	39,302	נשים	
15	14	26	45	-	100.0	25,604	גברים	

ניתוח דימוגרפי של העולים של 1994 (לוח מס. 5) מורה, שקצת פחות משליש מהם הם בגיל 75 ויותר (31%). באוכלוסייה היהודית הוותיקה השיעור המקביל הוא כ-34%. דהיינו, אוכלוסיית הקשישים בקרב העולים צעירה יותר מאוכלוסיית הקשישים בקרב הוותיקים. העולים מתפלגים לפי המצב המשפחתי כך: 37% נשואים/ות, 49% אלמנים/ות, 10% גרושים/ות, ו-4% רווקים/ות. שיעור הגרים בלי בן זוג בקרב העולים גבוה בהרבה מהשיעור המקביל באוכלוסייה הוותיקה - 46%, לעומת 37% בקרב הוותיקים.

2. קצבת נכות כללית

משך תקופת האכשרה לקבלת קצבת נכות כללית הוא שנתיים. בהתגבר גל העלייה מברית המועצות לשעבר, הקל החוק עם עולים נכים התלויים בעזרת הזולת לשם ביצוע פעולות יום-יומיות. תקופת האכשרה לקבלת קצבה כללית ולקבלת קצבת שירותים מיוחדים נקבעה לשלושה חודשים.

עד שנת 1992 מספר העולים שקיבלו קצבת נכות כללית היה קטן, מפאת ההכרח לצבור תקופת אכשרה. מנתוני לוח מס. 6 עולה, שמספר העולים המקבלים קצבות נכות גדל מ-2,700 ב-1993 לכ-5,300 ב-1994, שהם כ-6% מכלל המקבלים קצבות נכות. שיעור זה נמוך בהרבה משיעור העולים בכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 6: מספר העולים המקבלים קצבת נכות כללית, 1993 ו-1994

שנה*	מקבלי קצבת נכות		
	סך הכול	עולים	% העולים מסך הכול
1993	82,300	2,716	3.3
1994	87,994	5,280	6.0

* חודש מרץ.

קצבת הנכות משולמת לפי דרגת הנכות - 60%, 65%, 74% ו-100%. לוח מס. 7 מלמד כי התפלגות העולים לפי דרגות אלה אינה שונה בהרבה מזו של האוכלוסייה הוותיקה. העולים מבוגרים במקצת מהנכים הוותיקים: הם בני 48 בממוצע לעומת 45 בממוצע 45 בקרב הוותיקים.

לוח מס. 7: עולים המקבלים קצבת נכות כללית, לפי דרגת הנכות (אחוזים), מרץ 1994

אחוז דרגת הנכות	עולים	ותיקים
סך הכול	100.0	100.0
60	11.2	11.2
65	8.0	6.7
74	1.9	2.3
100	78.9	79.8

הנכים בישראל, ותיקים כעולים חדשים, שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או מסיבות אחרות - זכאים על פי חוק הביטוח הלאומי גם לטיפול שיקומי הניתן על ידי מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי - נוסף על הקצבאות השונות. הטיפול ניתן לנכים המתאימים לטיפול, בעיקר על מנת לשלבם בעבודה ההולמת את יכולתם המקצועית והתפקודית.

החוק קובע, כי לשירותי שיקום זכאי תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה בתנאים הבאים:

1. נקבעו לו אחוזי נכות רפואית מינימליים. כשמדובר בנכה כללי - לפחות 20%, וכשמדובר בנפגעי עבודה ובנפגעי ספר ואיבה - לפחות 10%.
2. נקבע כי עקב ליקויו אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת;

3. הוא זקוק להכשרה מקצועית שתאפשר לו לחזור לעבודתו הקודמת, או לעבודה התואמת את כישוריו לאחר קרות הליקוי;

תנאי זכאות אלה - אחד דינם לעולים ולוותיקים.

ב-1991 פנו למחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי 27 עולים, ב-1992 - 678, וב-1993 - 774, שהם 12% מכלל אוכלוסית הנכים שפנו למחלקת השיקום לצורך טיפול שיקומי.

3. גמלה להבטחת הכנסה

העולים החדשים בגיל העבודה נתונים אף הם במצוקה כלכלית קשה, המתבטאת במספר הגבוה של עולים הרשומים במערכת הבטחת הכנסה - כ-26,000, ביוני 1994. עד מרץ 1992, בשנתיים הראשונות לחייהם בארץ ניתנו לעולים מענקים חודשיים (דמי קיום) על ידי משרד הקליטה. לפי תקנה לשעת חירום שנכנסה לתוקף במועד זה, תקופת האכשרה לקבלת גמלה להבטחת הכנסה קוצרה ל-12 חודש. כתוצאה מכך, נכנסו למערכת הבטחת הכנסה רבבות עולים תוך זמן קצר ביותר. לוח מס. 8 מלמד כי שיעור העולים בכלל מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה עלה מ-27.7% ב-1992 ל-36.7% ביוני 1994.

לוח מס. 8: מספר המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, (ממוצע חודשי), 1992-1994

המשפחות המקבלות			שנה
% העולים מסך כל המקבלים	עולים	סך הכול	
27.7	16,120	58,187	1992
34.3	23,910	69,708	1993
36.7	25,700	70,120	יוני 1994

חלקם היחסי של העולים החדשים במערכת הבטחת הכנסה גדול מחלקם היחסי כל ענף אחר של הביטוח הלאומי. אפיוני אוכלוסיית העולים שונים מאפיוני האוכלוסייה הוותיקה: עולים המקבלים הבטחת הכנסה יחסית מבוגרים, בודדים ומשכילים יותר.

בחינת העולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה לפי גיל ומין בשתי תקופות - ביוני 1992 וב-1994 - מעלה (לוח מס. 9), שחלה עלייה בגיל הממוצע של העולים המקבלים גמלה וכן במספר הנשים המקבלות גמלה כראש משפחה.

לוח מס. 9: עולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, לפי קבוצת גיל ומין (אתוזים), 1992 ו-1994

ה מ ו ע ד		קבוצת הגיל
**1994	*1992	
100.0	100.0	סך הכול
13.4	17.8	30-0
21.1	22.1	40-31
23.6	21.7	50-41
41.9	38.4	+51
66.6	57.8	אחוז הנשים שהן ראש משפחה

* ממוצע שנתי.

** יוני 1994.

כל אדם המקבל גמלה להבטחת הכנסה מקבל אותה בגין "עילה" המזכה אותו בכך. לוח מס. 10 מלמד כי העילות המזכות העיקריות הן חוסר תעסוקה (לאחר מיצוי תקופת הזכאות לדמי אבטלה), אי אפשרות להשמה בעבודה ואימהות לילדים קטנים. על אלה יש להוסיף את העובדים כשכר נמוך ומקבלים גמלה משלימה.

לוח מס. 10: עילות הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה (אחוזים), 1992 ו-1994

עילת הזכאות						מספר המקבלים	שנה
אחר	השלמת הכנסה	אם לילדים	לא ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	סך הכול		
							עולים
8.1	9.1	11.5	24.1	47.2	100.0	16,120	*1992
16.4	22.8	16.8	26.9	17.1	100.0	25,700	**1994
							ותיקים
11.3	17.2	19.6	30.9	21.0	100.0	43,700	**1994

* ממוצע שנתי.

** יוני 1994.

למרות שמספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לא פחת בשנתיים האחרונות, יש לציין שתי מגמות חיוביות: שיעור העובדים בקרב המקבלים גדל מ-9.1% ל-22.8%, ושיעור המובטלים ירד מ-47.2% ל-17.1%.

4. דמי מזונות

לפי החוק, אישה זכאית לדמי מזונות אם בידה פסק דין לדמי מזונות ואם אינה נוקטת בהליכים לביצוע פסק הדין. אין בחוק התייחסות נפרדת לעולות החדשות, ולכן תנאי הזכאות של תושבים ותיקים ושל עולים, שווים.

עולות חדשות זכאיות לדמי מזונות עם הגיען לארץ, מיז לאחר פנייתן לבתי משפט לשם הוצאת פסק דין. בכלל המקבלות דמי מזונות העולות הן קבוצה קטנה, יחסית: בשנת 1991, 43 עולות, בממוצע לחודש, קיבלו דמי מזונות. ב-1992 - 322 עולות, וב-1994 - ל-1,212, שהם 8% מכלל המקבלות דמי מזונות בשנה זו.

5. קצבות ילדים

חוק הביטוח הלאומי קובע, שלצורך קבלת קצבת ילדים מכוטח הוא תושב ישראל שמלאו לו שמונה עשרה שנה, ובכלל זה עולים חדשים מרגע הגעתם לישראל. למעשה, עם הגעתם לישראל העולים החדשים זכאים לקצבת ילדים בדיוק כמו האוכלוסייה הותיקה.

משנת 1990 ועד ל-1994 מספר העולים החדשים שקיבלו קצבת ילדים גדל פי שניים וחצי, מ-34,500 ב-1990 ל-55,000 ב-1992 ול-86,900 ב-1994.

6. סיעוד

חוק ביטוח סיעוד מיועד לאוכלוסייה הקשישה המוגבלת מאוד בתפקוד היומ-יומי (נשים בגיל 60 ויותר, וגברים בני 65 ויותר). הקשישים הזכאים מקבלים שירותי סיעוד בבית או במרכזי יום.

החוק תוקן כדי שעולים קשישים יוכלו להיות זכאים לגמלה זו מיד עם הגיעם ארצה, במקום לאחר תקופת אכשרה בת 12 חודש. לגמלת הסיעוד שני שיעורים, 100% ו-150%, השווים לכ-10 ולכ-15 שעות טיפול אישי בשבוע.

לוח מס. 11: מקבלי גמלת סיעוד, 1992-1994

המקבלים גמלת סיעוד			ה ש נ ה
% העולים מסך הכול	עולים	סך הכול	
5.9	2,493	41,978	*1992
9.4	4,602	48,745	*1993
10.8	5,746	53,200	**1994

* דצמבר.

** ספטמבר - אומדן.

לוח מס. 11 מראה כי מספר העולים מקבלי גמלת סיעוד עלה מ-2,500 בסוף 1992 לכ-5,750 בספטמבר 1994, שהם 10.8% מכלל המקבלים. ההרכב הדמוגרפי של העולים המקבלים גמלת סיעוד שונה מזה של האוכלוסייה הוותיקה. שיעור הנשים בשתי הקבוצות דומה, כ-28% בכל אחת, אך העולים מבוגרים בהרבה מהותיקים, כפי שאפשר לראות בלוח מס. 12. למרות גילם הגבוה יותר לא היו הבדלים גדולים בין ותיקים ועולים מבחינת רמת המוגבלות: 22% מהוותיקים קיבלו את הגמלה בשיעור הגבוה, לעומת 19% מן העולים.

לוח מס. 12: מקבלי גמלת סיעוד, לפי גיל (אחוזים), 1994*

המקבלים גמלת סיעוד			קבוצת הגיל
עולים	ותיקים	סך הכול	
100.0	100.0	100.0	סך הכול
4.0	5.9	5.7	64-60
28.3	30.6	30.4	74-65
42.4	45.6	45.3	84-75
25.3	17.8	18.6	+85

* ספטמבר.

ג. קצבאות קצרות מועד

1. דמי לידה

דמי לידה מיועדים לפצות יולדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. גם בנושא זה זכויות העולות החדשות זהות לאלה של הנשים באוכלוסייה הוותיקה. בשנים 1992-1993, קיבלו דמי לידה 2,748 עולות חדשות בסך הכול. ב-1993 מספר הנשים שקיבלו דמי לידה היה כפול מזה של 1992, 1864 לעומת 884.

2. דמי אבטלה

עד סוף 1992 העניק חוק הביטוח הלאומי תנאים מועדפים לעולים חדשים, והם נדרשו לצבור תקופת אכשרה קצרה מזו שחייבים בה תושבים ותיקים. זאת - בשל התחשבות בקשיי העולים החדשים למצוא עבודה ולהתמיד בה. כשנחקק חוק ביטוח אבטלה ב-1973, תקופת האכשרה שנדרשה מעולה חדש היתה 100 יום. באוגוסט 1983 קוצרה תקופה זו ל-75 יום. בינואר 1993 בוטלו התנאים המועדפים הניתנים לעולה חדש, ועתה הוא נדרש לצבור תקופת אכשרה ככל אזרח אחר: 150 יום (או שישה חודשים).

ב-1990 42 עולים, בממוצע ליום, קיבלו דמי אבטלה זאת מפני שעדיין לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה (בעבודה) מספקת המזכה בדמי אבטלה. בשנים 1992-1994 מספר העולים המקבלים דמי אבטלה הגיע לכ-14 אלף, בממוצע לחודש. ב-1991 הם מנו 5% מכלל המקבלים דמי אבטלה, ב-1992 כ-17%, ובשנים 1993 ו-1994 - 20%.

אחוז העולים מכלל המקבלים דמי אבטלה גדל בשנים האחרונות מפני שמספר כלל המקבלים הלך ופחת, שכן מספרם המוחלט של הזכאים לדמי אבטלה נשאר קבוע בשלוש השנים אחרונות. מכאן, ששיעור האבטלה בקרב העולים אף הוא עומד בסימן ירידה, כמו שיעור האבטלה הכולל במשק, שכן עולים חדשים ממשיכים עדיין להגיע לארץ.

3. דמי פגיעה בעבודה

דמי פגיעה בעבודה משולמים למי שנפגע תוך כדי עבודתו ובגללה, ונקבע כתוצאה מכך כלא כשיר לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה. התקופה שבגינה משולמים דמי פגיעה משתנה בהתאם למספר ימי אי הכושר, עד 182 יום לכל היותר.

כל עובד, שכיר או עצמאי, אשר נפגע בעבודה זכאי לגמלה, ואין החוק מחייב צבירה של תקופת עבודה בטרם קרות התאונה. כלומר, לא היה צורך להתאים את חוק ביטוח נפגעי עבודה לעלייה מוגברת ולכניסת עולים חדשים למעגל העבודה. מטבע הדברים, בתחילתו של גל העלייה הנוכחי

מספר העולים שהשתלבו בעבודה וגם נפגעו בה היה קטן ביותר.

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מורים כי בשנת 1993 חלקם של העולים בכלל האוכלוסייה היה כ-9.5%. חלקם של העולים בגיל העבודה בכלל התושבים בגיל העבודה היה כ-9.5%. חלקם של העולים השייכים לכוח העבודה האזרחי היה כ-10%, ובמועסקים כ-8.9%. נתון אחרון זה הוא הבסיס להשוואת העולים מקבלי דמי הפגיעה. בשנת 1993 מספר כל המקבלים דמי פגיעה היה 80,053, ואילו מספר העולים שקיבלו דמי פגיעה היה 7,047, כלומר 8.8% מכלל המקבלים.

לאור זאת ניתן לומר, כי שיעור היפגעותם של העולים החדשים בעבודה דומה לשיעור היפגעות הוותיקים, וזאת בהתחשב גם בשיעור ההשתתפות שלהם בכלל המועסקים. בהתייחס לנתונים הדימוגרפיים של העולים, מסתבר שאחוז הגברים מהעולים הנפגעים גבוה מעט מזה של הגברים מהוותיקים הנפגעים. כ-81.6% מהאוכלוסייה הוותיקה שנפגעה בעבודה בשנת 1993 הם גברים, לעומת כ-83.4% מהעולים.

כמו כן, העולים היו צעירים יחסית יותר מהוותיקים. כ-42% ממקבלי דמי הפגיעה הוותיקים היו צעירים עד גיל 34, לעומת כ-36% מהעולים בגיל זה. גילם של כ-7% מהוותיקים הוא 60 ויותר לעומת כ-2.5% בני גיל זה מהעולים. עם קבוצת גיל הביניים, 35-60, נמנים כ-50% ממקבלי דמי הפגיעה הוותיקים, לעומת כ-61% מהמקבלים העולים.

בחינת משך תקופת אי הכושר מלמדת, כי כ-51% מהוותיקים, המקבלים דמי פגיעה שבים לעבודתם לאחר עד 14 ימים, לעומת כ-58% מהעולים. רק כ-4.4% מהעולים מקבלים דמי פגיעה עבור תקופה העולה על 4 חודשים, לעומת כ-5.6% מהוותיקים.

הסבר אפשרי לנתונים אלה הוא ריבוי יחסי של תאונות קלות ובמקביל מיעוט יחסי של היעדרויות ממושכות. הסבר אפשרי נוסף הוא שהעולים חוששים לאבד את מקום עבודתם, נמנעים מהיעדרות ממושכת ומזדרזים ככל האפשר לשוב לעבודה.

לוח מס. 13: מקבלי זמתי פגיעה, בעבודה לפי גיל ומין (נאחזים), 1993

	נשים			גברים			כלל האוכלוסייה			גיל
	עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
1,172	13,442	14,614	5,875	59,564	65,439	7,047	73,006	80,053	מסרטים	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים	
35.8	29.5	30.0	35.9	44.9	44.1	35.9	42.1	41.5	עד 34	
61.9	62.4	62.4	61.7	48.3	49.5	61.7	50.9	51.9	35-59	
2.4	8.1	7.6	5.2	6.8	6.4	5.2	7.0	6.6	+60	

סך הכול

לוח מס. 14: מקבלי דמי פגיעה בעבודה, לפי מספר ימי אי הכושר
(אחוזים), 1993

מספר ימי אי הכושר	סך הכול	ותיקים	עולים
סך הכול	80,053	73,006	7,047
	100.0	100.0	100.0
עד 14	52.0	51.4	58.9
15-30	22.3	22.5	20.1
31-60	12.8	13.0	10.9
61-90	4.8	4.9	3.4
91-120	2.6	2.6	2.3
121-181	3.6	3.7	2.8
182	1.9	1.9	1.6

סוגיה נוספת הראויה לבחינה היא שיעור העולים באוכלוסייה בהשוואה לשיעורם בקרב המקבלים דמי פגיעה לפי שנת העלייה ארצה.

לוח מס. 15: עולים המקבלים דמי פגיעה בעבודה, לפי שנת העלייה,
1990-1993

	1993	1992	1991	1990	סך הכול
סך כל העולים	66,145	65,093	147,839	185,227	464,304
אחוזים	14.2	14.0	31.8	39.9	100.0
מקבלים דמי פגיעה	190	893	2,504	3,132	6,719
אחוזים	2.8	13.3	37.3	46.6	100.0

מלות מס. 15 אפשר ללמוד, כי ככל שוותק העולים בארץ גדול יותר, כך גדל חלקם היחסי במקבלים דמי פגיעה. מאחר שהסיכוי לקבלת דמי פגיעה מורכב הן מהסיכוי למציאת עבודה והן מהסיכון להפגע, אין תימה בדבר.

במסגרת ענף נפגעי עבודה משולמות גם גמלאות נכות ותלויים למי שהפך נכה עקב תאונת עבודה ולשאיניהם של מבוטחים, שהפגיעה בעבודה גרמה למותם. בדצמבר 1993 שילם המוסד כ-20,000 גמלאות נכות (צמיתה וזמנית) ותלויים. באותו חודש שולמו כ-240 גמלאות כאלה לעולים, (כלומר כ-1.2% בלבד). שיעור נמוך מאוד זה אינו מפתיע מכיוון שגמלאות אלה משולמות לאורך זמן, והיום רשומים במערכת גם כאלה שנפגעו בשנת 1954.

לוח מס. 16: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח הלאומי, מרס 1994

מקבלי עולים		סך כל המקבלים*	ענף הביטוח
אחוז מכלל המקבלים	מספרים		
12.2	202,645	1,664,163	סך הכול
12.3	64,906	528,287	זיקנה ושארים
35.0	62,423	178,168	מזה: מקבלי השלמת הכנסה
35.7	26,036	72,886	הבטחת הכנסה
9.9	4,644	47,031	סיעוד
5.9	5,078	86,512	נכות כללית
6.2	556	9,034	ילד נכה
8.1	719	8,890	שירותים מיוחדים
2.0	257	12,782	ניידות
8.0	1,269	15,773	מזונות
1.1	239	21,162	נפגעי עבודה
8.4	560	6,671	נכים ותלויים דמי פגיעה
21.9	13,865	63,423	אבטלה
10.7	84,334	785,671	ילדים מספר המשפחות
7.3	136,952	1,874,601	מספר הילדים
3.8	156	4,081	דמי לידה
1.3	26	1,959	נפגעי איבה

* סך כל המקבלים אינו כולל את המשותפים במילואים.

פרק 6

הריפורמות במערכות המיסים הישירים בשנים 1987–1995:
התחלקות נטל המס וההכנסה הפנויה מעבודה

לאה אחדות
יאסר עוואד
יעקב שאול

בשנים 1984-1994 נקטה הממשלה מדיניות, שמטרתה היתה להפחית את נטל המס הישיר על יחידים (ועל חברות) כדי להגדיל את התמריץ לעבודה ולעודד את הצמיחה במשק. מדיניות זו תימשך, ככל הנראה, גם ב-1995. הריפורמות, שהונהגו במערכת מס הכנסה במסגרת מדיניות זו, ניסו כמו כן לשמור על הפרוגרסיביות במערכת המס, להגביר את יעילות הגבייה ולפשט את תישוב המס. ההפחתה הניכרת של שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על עצמאים מאז 1986 נועדה להפחית את עלות העבודה, ואילו השינויים, שיונהגו בינואר 1995 במערכת דמי הביטוח הלאומי לשכירים מכוח "החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות", נועדו להביא לחלוקה צודקת יותר של נטל תשלומי דמי הביטוח ולשמור בד בבד על תקציב פחות או יותר מאוזן.

ממצאיהם של מחקרים¹ שבחנו את מגמות השינוי באי שוויון התחלקות ההכנסה בישראל בשנים 1979-1991 הורו, כי מאז 1985 חל פיתוח בתרומת המיסים הישירים לצמצום פערי ההכנסה במשק. אולם ממצאים אלה משקפים לא רק את השפעת השינויים "המבניים" במערכת מס ההכנסה ובדמי הביטוח הלאומי על אי השוויון במשק, אלא גם את השפעתן של ההתפתחויות בתחומי המחירים, השכר, התעסוקה והרכב ההכנסות במשק (כך, למשל, שינויים ברמת האינפלציה, ברמת השכר הריאלי ובהתפלגות ההכנסה מעבודה בין המועסקים במשק משפיעים על נטל המס ועל אופן התחלקותו בין המשפחות). מטרת הניתוח הבא היא לבדוק את השפעת "השינויים המבניים" במערכות מס מהשפעת ההתפתחויות האחרות במשק. זאת, כדי לבחון האם פרוגרסיביות מערכת מס ההכנסה פוחתת כתוצאה מהריפורמות שכבר הונהגו על ידי הממשלה מאז 1987 או מאלו המתוכננות, ובאיזו מידה תתרום הריפורמה שתונהג במערכת דמי הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון בהכנסות.

1. לאה אחדות, "אי שוויון בהתחלקות ההכנסה וממדי העוני במעבר מאינפלציה גבוהה ליציבות: 1979-1990", 1993, המוסד לביטוח לאומי, מחקר מס. 48.
 לאה אחדות, "אי שוויון והרכב ההכנסות בישראל: 1979-1991", 1993, המוסד לביטוח לאומי, מחקר מס. 50.

על מנת לאמוד את ההשפעה הנקייה של השינויים העיקריים שחלו במבנה מס ההכנסה המוטל על יחידים (שיעורי המס השוליים, מדרגות המס ונקודות הזיכוי) ובמבנה דמי הביטוח הלאומי (כסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח ובשיעוריהם) נערכה סימולציה של שינויים אלה בהתבסס על נתוני סקר הוצאות המשפחה 1993/1992. כאשר התפלגות ההכנסה מעבודה קבועה והמבנים הדימוגרפי והתעסוקתי קבועים גם הם, אפשר לזקוף את השינויים בהתחלקות ההכנסה לשינויים ה"מבניים" במערכות המס². בעזרת סימולציה זו נבחנו התחלקות נטל המיסים והשפעתם על התחלקות ההכנסה הפנויה כמשק בכל אחת מחמש מערכות המס הבאות: זו של ינואר 1987, של אפריל 1987, של סוף 1993, של תחילת 1994 ושל תחילת 1995.

הסימולציה של השפעת הרפורמות במיסים נערכה בהתייחס לשתי אוכלוסיות: א. העובדים השכירים והעצמאים, ב. כלל משקי הבית בישראל. נקודת המוצא היתה מערכות המס המתאימות לינואר 1987³. ניתוח המצב באפריל 1987 מתייחס לריפורמה במס ההכנסה שהונהגה במועד זה ולהפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי לעובדים עצמאים (שהחלו לבצעה כבר ביולי 1986, אך שעוגנה בחוק ההסדרים רק ביולי 1987)⁴. הסימולציה המתייחסת לאוגוסט 1993 התחשבה בכל השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה מאז אפריל 1987 ועד לאוגוסט 1993 וכן להפחתת הנמשכת של שיעור דמי הביטוח הלאומי לעצמאים. הניתוח של תחילת 1994 התייחס לשלב הראשון של הריפורמה

-
2. במהלך התקופה הנסקרת הונחגו מספר שינויים גם במערכת קצבות הילדים (מיסוי הקצבאות והנחגת מבחן הכנסות כתנאי לזכאות), שלא נלקחו בחשבון בניתוח, מאחר שנתוני הסקר אינם מאפשרים סימולציה של שינויים אלה. באפריל 1989 בוטל המיסוי על קצבות הילדים, ובמרץ 1993 חוזש תשלום קצבות הילדים אך ורק לפי עקרון האוניברסליות.
 3. בשל רמת האינפלציה הגבוהה ששררה ב-1984 ועקב שיטת ערכון הפרמטרים של מערכת המס, שהיתה נחוגה בתקופה זו, אי אפשר היה לבודד את השפעת "חשינוי המבני" של ריפורמת יוני 1984 מהשפעת האינפלציה על המערכת. הסבר מפורט יותר מוצג בנספח לפרק. הנספח כולל, כמו כן, תיאור של מאפייני מערכות המס בכל אחת מנקודות הזמן הנסקרות.
 4. מיולי 1986 ועד יולי 1987 הפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי של עצמאים בוצעה רק באמצעות ניטולו של חלק מתשלומי המקדמות.

החדשה במס ההכנסה, ואילו זה של תחילת 1995 - לשלב השני של הריפורמה במס ההכנסה ולריפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי משכירים.

להלן יוצגו השינויים העיקריים שהונהגו במערכות מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי ואלה שיונהגו ב-1995, וכן ממצאים ראשוניים על השלכותיהם של שינויים אלה על מידת הפרוגרסיביות של המיסים הישירים. סיכום מקיף יותר יופיע בקרוב בדו"ח מחקר, שיוכן על ידי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי.

הממצאים מורים, כי תרומתו של מס ההכנסה לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה מעבודה פחתה. מדד הפרוגרסיביות של מס ההכנסה בראשית 1995 צפוי להיות נמוך בכ-6.3% מזה שבראשית 1987. כל השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה, למעט הזיכויים המיוחדים שהוענקו ב-1990, נשאו אופי רגרסיבי. הענקת הזיכויים המיוחדים, שנועדה לפצות על ירידת הפרוגרסיביות של המס מחמת הריפורמה שהונהגה באפריל 1987, העלתה את מדד הפרוגרסיביות של המס בכ-13.0%, אך עלייה זו צפויה להישחק ברובה כשתושלם הריפורמה ב-1995. ירידת מידת הפרוגרסיביות של מס ההכנסה נזקפת רובה ככולה לירידת שיעור מס ההכנסה הממוצע של כלל האוכלוסייה. חלקם של העשירונים השונים בסך כל תשלומי מס ההכנסה השתנה רק במקצת. יוצא אפוא, שלהפחתתו של נטל מס פרוגרסיבי עלול להיות "מחיר" - היחלשות תרומת המס לצמצום אי השוויון בהכנסות. השינויים שהונהגו בדמי הביטוח הלאומי במרוצת התקופה הנסקרת הגדילו את הפרוגרסיביות של דמי הביטוח; הפחתת השיעור המוטל על עצמאים פגעה בפרוגרסיביות של דמי הביטוח, אך הריפורמה שתונהג במערך דמי הביטוח של השכירים בינואר 1995 תגביר את מידת הפרוגרסיביות אף ליותר מזו שנצפתה בראשית 1987. ריפורמה זו, שכמעט אינה כרוכה בהורדת שיעורם הממוצע של דמי הביטוח הלאומי, תביא לחלוקה צודקת יותר של נטל תשלומי דמי הביטוח. זאת ועוד, כשנבחנת השפעת כלל המיסים הישירים עולה, שהשינויים בגביית דמי הביטוח משכירים יגבירו ב-1995 את הפרוגרסיביות של המיסים ו"יקזזו" חלק מהפיחות שחל בתרומת מס ההכנסה לצמצום אי השוויון עקב הריפורמה של 1994-1995 במס ההכנסה.

ב. סקירת השינויים העיקריים שהונהגו במערכות המס הישיר:
1984-1987

ב-1984, בשיאה של תקופת האינפלציה הגבוהה במשק, הופחת שיעור המס השולי ההתחלתי מ-25% ל-20%, והוספה מדרגת מס של 30%. שינוי זה נועד בעיקר להעלות את הכנסת סף המס, שנשחקה עקב האינפלציה הגבוהה במשק, ולהפחית את נטל המס מעל בעלי השכר הנמוך, אגב פגיעה מינימלית בהכנסות המדינה ממס הכנסה. נטל המס הופחת לראשונה באופן ממשתי באפריל 1987, בעת הנהגת ריפורמה במס הכנסה של יחידים ושל חברות. השינויים העיקריים בתחום המיסוי של יחידים, שהונהגו במועד זה, היו הרחבת מדרגות המס והורדת שיעור המס השולי המרבי ל-48% (כלומר, כיטול השיעורים של 50% ו-60%). במשך תקופה קצרה כלבד הוטל מס יסף על הכנסות בתחום מדרגת המס המרבית (בשיעור בן 10% מאפריל 1987 ועד לדצמבר 1987, ובשיעור בן 6.25% מאוגוסט 1989 ועד לדצמבר 1989). ריפורמה זו נשאה, ככל הנראה, אופי רגרסיבי. בהכנסת סף המס לא חל שינוי (53% מהשכר הממוצע במשק כשמדובר בגבר נשוי, שאישתו אינה עובדת), ואילו שיעורי המס הממוצעים המוטלים על בעלי הכנסה גבוהה פחתו יותר מאלה המוטלים על בעלי הכנסה נמוכה או בינונית. כך, למשל, עם ביטולו של מס היסף, הוטל מס הכנסה שולי של 48% על הכנסה מעל 269% מהשכר הממוצע במשק (בערב הריפורמה הוטל מס שולי בשיעור בן 60% על הכנסה מעל 281% מהשכר הממוצע במשק).

על מנת למתן את הפגיעה במידת הפרוגרסיביות של מערכת המס הוענקו ביולי 1990 זיכויי מס מיוחדים לכל תושב בישראל, 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 הלך וקטן עם עליית ההכנסה (מ-4.3% ל-1.7%), ועובד שהכנסתו היתה גבוהה מסכום מסוים לא היה זכאי לזיכוי המיוחד. שיעורי הזיכויים המיוחדים שוננו בראשית 1993 (אלה של בעלי הכנסה נמוכה הוגדלו, ואלה של בעלי הכנסה גבוהה הוקטנו). זאת - במסגרת השינויים שהונהגו במס ההכנסה במגמה להבטיח מימון לקצבות הילדים, שתזרו לשלמן באורת אוניברסלי. הענקת הזיכוי המיוחד הגדילה את הכנסת סף המס מ-53% מן השכר הממוצע במשק ל-65% ממנו. ביולי 1990 הופחת גם

מספר נקודות הזיכוי לאישה נשואה עבור ילדיה (אך לא למשפחות חד-הוריות). ממועד זה הוענקה נקודת זיכוי אחת לכל ילד אי-זוגי, במקום נקודת זיכוי אחת לכל ילד. ככל הנראה, שינוי זה הקטין בעיקר את הכנסתן הנקייה של נשים בעלות הכנסה ברמות הביניים, אך השערה זו טעונה בדיקה אמפירית.

כשנדון תקציב המדינה ב-1993, החליטה הממשלה לאשר את הריפורמה במס שהוצעה על ידי שר האוצר. ריפורמה זו היתה אמורה להתבצע בשני שלבים: ב-1994 וב-1995. ב-1994 בוטלו הזיכויים המיוחדים, ושיעור המס השולי ההתחלי הופחת מ-20% ל-15%. השפעתם המצרפית של שני שינויים אלה השאירה את הכנסת סף המס כפי שהיתה בערב הרפורמה. נוסף על כך, שיעור המס השולי המרבי הועלה מ-48% ל-50%. הכנסת מדרגות המס כאחוז מהשכר הממוצע פחתה, בעיקר כשמדובר בשלוש מדרגות המס העליונות. כך, למשל, על הכנסה מעל 237% מהשכר הממוצע הוטל מס ההכנסה המרבי - 50%, ואילו בערב השינוי על הכנסה מעל 261% מהשכר הממוצע הוטל מס מרבי בשיעור בן 48%. ולבסוף, ב-1994 בוטל היטל הקליטה, שהוטל ב-1991 (בשיעור בן 5% מסכום מס ההכנסה ששולם בפועל). באם יוחלט על המשך הריפורמה, השינויים הצפויים להתבצע ב-1995 יהיו: ביטול מדרגת המס השולי של 35% והרתכה ניכרת של מדרגות המס 30%, 40% ו-45%. במדרגת המס הראשונה לא יחול שינוי: שיעור מס שולי בן 20% יוטל על הכנסה עד לכ-70% מהשכר הממוצע במשק, כמו ב-1994. לעומת זאת, שיעור מס שולי בן 50% יוטל על הכנסה הגבוהה פי שלושה מהשכר הממוצע במשק, ולא עוד על הכנסה הגבוהה מ-253% משכר זה. שיעורי המס השוליים, הכנסת סף המס ומדרגות המס (כאחוז מהשכר הממוצע) בכל אחד ממועדי הריפורמות, שבוצעו ושתבוצענה, מוצגים בלוח מס. 1.

השינויים העיקריים שהונהגו במערכת דמי הביטוח הלאומי בשנים 1984-1994 התייחסו בעיקר לאוכלוסיית הלא-שכירים. באפריל 1986 הועלתה תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי משלוש פעמים השכר הממוצע לארבע פעמים, וכמקביל נקבע לעצמאים שיעור מופחת בן 10.8% על חלק ההכנסה שאינו גבוה מ-50% מהשכר הממוצע במשק (במקום שיעור מופחת בן 13% על חלק ההכנסה שאינו גבוה מ-35% מהשכר הממוצע). ביולי 1986 הפחיתה הממשלה את שיעור דמי הביטוח המוטלים על המבוטחים הלא-שכירים

על מנת להפחית את עלות העבודה במשק ולעודד מעסיקים להרחיב את התעסוקה. שיעור דמי הביטוח הלאומי של עצמאים (כולל המס המקביל, ששיעורו נשאר על 4.95%) פחת בהדרגה, מ-20.85% באפריל 1986 ל-12.9% ב-1994. השיעור המופחת הוקטן מ-10.8% ל-6.19%, בהתאמה.

בראשית 1995 תיכנס לתוקפה ריפורמה במערכת גביית דמי הביטוח הלאומי של האוכלוסייה השכירה. ריפורמה זו, המעוגנת בחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (1994), אמורה להרחיב את בסיס השכר החייב בדמי ביטוח על ידי העלאת תקרת ההכנסה משלוש פעמים השכר הממוצע לארבע פעמים, ולבטל את הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי עבור מרכיבי שכר, שאינם כלולים היום בשכר החייב בתשלום זה. בדומה לריפורמה שהונהגה בעבר לגבי אוכלוסיית העצמאים, גם ריפורמה זו לא נועדה להגדיל את נטל דמי הביטוח, אלא להביא לחלוקה צודקת יותר; זאת - על ידי הפחתת הנטל המוטל על בעלי שכר נמוך והכבדת זה המוטל על בעלי שכר גבוה. לפיכך היא אף קובעת שיעור מופחת (2.9%) על חלק השכר השווה ל-50% מהשכר הממוצע. על הנוטר יוטל השיעור הרגיל - 5.35%.

הפחתת דמי הביטוח הלאומי לשכירים ולעצמאים, שאמורה להתבצע ב-1995 כשיבוטל ביטוח שירות המילואים, לא נכללה בסימולציה.

לוח מס. 1: שיעורי מס שוליים, הכנסת מדרגות המס וסף המס - אחוז מהשכר הממוצע, 1995-1987

שיעור המס (אחוזים)	מדרגות המס	סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת	זיכוי מיוחד (שיעור מההכנסה)
		אחוז מהשכר הממוצע במשק	

ינואר 1987

	עד 60	20
53.3%	112-61	30
	155-113	35
	205-156	45
	281-206	50
	+282	60

אפריל 1987*

	עד 74	20
53.7%	122-75	30
	174-123	35
	269-175	45
	+270	48

אוגוסט 1993

4.8		עד 72	20
3.3	64.6%	118-73	30
2.0		168-119	35
1.1		261-169	45
0.4		+262	48

ינואר 1994

		עד 69	15
65.5%		110-70	30
		153-111	35
		237-154	45
		+238	50

ינואר 1995

		עד 71	15
65.5%		152-72	30
		297-153	45
		+298	50

* לא כולל מס היסוף שחוטל במשך תקופה קצרה.

ג. השפעת הריפורמות במיסים הישירים על התחלקות נטל המס ועל
ההכנסה הפנויה של העובדים השכירים והעצמאיים

הממצאים המתייחסים להשפעת הריפורמות במיסים הישירים על התחלקות נטל המס ועל רמת ההכנסה הפנויה בחמשת המועדים, שלגביהם נערכת ההשוואה, מוצגים בלוחות מס. 2-6.

בעקבות הריפורמה שהונהגה במערכת מס ההכנסה באפריל 1987 (בהתעלם ממס היסוף, שהוטל כמשך תקופה קצרה בלבד) ובעקבות הפחתת שיעור דמי הביטוח שחייבים בהם העצמאיים (מ-20.85% ל-13.2% ממנה), שיעור המס הכולל הממוצע - מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי כאחוז מההכנסה מעבודה - פחת מ-28.5% ל-25.3%. שיעור מס ההכנסה הממוצע ירד מ-21.7% ל-19.7%, ואילו השיעור הממוצע של דמי הביטוח קטן מ-6.8% ל-5.6%. השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה באפריל 1987 וכן הפחתת דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי העצמאיים השפיעו השפעה רגרסיבית על התחלקות נטל תשלומי המיסים הישירים. יש לציין בעיקר את ירידת חלקו של העשירון העליון בסך כל תשלומי מס ההכנסה ואת ירידת חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל תשלומי דמי הביטוח הלאומי. חלקו של העשירון העליון בסך כל תשלומי מס ההכנסה ירד מ-53.2% ל-52.9%, ואילו חלקו בסך כל תשלומי דמי הביטוח קטן מ-37.8% ל-34.2%.

בעקבות ירידת שיעור המס הכולל הממוצע, ההכנסה הפנויה הממוצעת של עובד גדלה בכ-4.4%. גידול ההכנסה הפנויה בלט בעשירון העליון - שיעורו היה כ-10%. ארבעת העשירונים הנמוכים נהנו מתוספת הכנסה פנויה בת 1%-1/2%, ועשירוני הביניים (החמישי עד השמיני) נהנו מתוספת בת 2.5% - 3% להכנסתם הפנויה. שיעור גידולה של ההכנסה הפנויה עלה באורח שיטתי מהעשירון התחתון ועד לעשירון העליון. כמחצית מגידולה של הכנסתם הפנויה של שני העשירונים העליונים יש לזקוף לריפורמה במס ההכנסה ואת המחצית השנייה - להפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי. לעומת זאת, בעשירונים הנמוכים רוב הגידול נזקף להפחתת דמי הביטוח הלאומי.

ההפחתה הנוספת של שיעור דמי הביטוח הלאומי, שעצמאיים היו חייבים בהם

מראשית אפריל 1987 ועד לאוגוסט 1993 (מ-13.2% ל-12.49%), הביאה לירידה נוספת, אם כי קלה, בשיעור הממוצע של דמי הביטוח הלאומי - מ-5.5% ל-5.4%. במקביל, בעקבות השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה, בעיקר במרוצת 1990, שיעור מס ההכנסה הממוצע עלה במעט - מ-19.7% ל-20%. לפיכך, שיעור המס הממוצע הכולל עלה מ-25.3% ל-25.5%. המשכת הפחתתם של דמי הביטוח הלאומי המוטלים על עצמאים "נגסה" עוד בפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי, אולם השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה מאז אפריל 1987 ועד לאוגוסט 1993, יותר מכול ההנחות במס באמצעות הזיכויים המיוחדים, היטיבו בעיקר עם בעלי ההכנסות הנמוכה והבינונית. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל תשלומי מס ההכנסה גדל, ובמקביל קטן חלקם של שאר העשירונים. חלקו של העשירון העליון בסך כל תשלומי המיסים הישירים גדל ל-55.3%, לעומת 52.8% קודם לכן. למרות השינויים שהונהגו במערכות המס במרוצת תקופה זו, כמעט לא חל שינוי בהכנסה הפנויה מעבודה הממוצעת של עובד, אך גדלה ההכנסה הפנויה של שבעת העשירונים הנמוכים - בעיקר של העשירון השלישי והרביעי (ב-2.4% וב-2.9%, בהתאמה) - ובמקביל קטנה ההכנסה הפנויה של שני העשירונים העליונים (בכ-1.2% ובכ-3.2%). גידולה של הכנסתם הפנויה של העשירונים הנמוכים נזקף ברובו לשינויים שחלו במס ההכנסה.

הריפורמה הנוספת במס ההכנסה - אשר השלב הראשון שלה בוצע בינואר 1994, ואילו השני יבוצע, ככל הנראה, בינואר 1995 - ועמה הריפורמה במערך גביית דמי הביטוח הלאומי מהאוכלוסייה השכירה (מכות החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות) תורידנה עוד את שיעור המס הממוצע הכולל - עד ל-23.8%, לעומת 25.5% לפני ביצוען. ירידתו הצפויה של שיעור המס הממוצע נובעת בעיקר מירידת שיעור מס ההכנסה הממוצע, שכן השינויים בדמי הביטוח הלאומי הנגבים משכירים יבוצעו בתקציב הגבייה, שיהיה מאוזן למדי. שיעורו הממוצע של מס ההכנסה יפחת מכ-20% ב-1993 לכ-18.5% ב-1995, ואילו שיעור הממוצע של דמי הביטוח הלאומי יפחת מ-5.5% ל-5.2%. במונחים כספיים סכום המיסים הישירים הממוצע, שמשלם העובד, יקטן מכ-900 ש"ח לחודש לכ-840 ש"ח - במחירי סוף שנת 1992.

בחינת השינוי שחל בסכום המס הממוצע, אשר משלם כל עשירון (השווה בגודלו לגודל השינוי בשיעור המס הממוצע, מאחר שההכנסה מעבודה מוחזקת קבועה בכל מצבי הסימולציה) מעלה כי: ראשית, שני העשירונים הראשונים ימשיכו לא לשלם מס הכנסה. שנית, בעוד שהסכום הממוצע של מס ההכנסה, שמשלמים העשירונים השלישי עד השישי וכן העשירונים השמיני והתשיעי, יפחת בשיעורים גבוהים יותר מכפי שיפחת מס ההכנסה הממוצע בכלל האוכלוסייה (כ-7.3%), בעשירון השביעי והעשירי צפויה מגמה הפוכה. אולם יש לציין, שסכומי מס ההכנסה, שמשלמים העשירונים הנמוכים, בעיקר הסכומים המופחתים ממס זה, קטנים; סכום המס המופחת הוא 5-3 ש"ח לחודש כשמדובר בעשירון השלישי והרביעי, ו-106 - 235 ש"ח כשמדובר בעשירון התשיעי והעשירי. סכום דמי הביטוח הממוצע של עשירון יפחת כשמדובר בשמונת העשירונים הראשונים בלבד. שיעור ההפחתה יהיה גבוה במיוחד בחמשת העשירונים הראשונים. דמי הביטוח הלאומי יפחתו בכ-10 ש"ח בעשירון התחתון ובכ-25 ש"ח בחמשת העשירונים הבאים. לעומת זאת, העשירון העליון יוסיף על דמי הביטוח שהוא משלם כ-40 ש"ח לחודש.

שיעור המס הממוצע, הכולל את מס ההכנסה ואת דמי הביטוח הלאומי, יעלה מכ-5.1% כשמדובר בעשירון התחתון ל-41.3% כשמדובר בעשירון העליון ערב הריפורמות, ומ-3.2% ועד ל-39.5%, בהתאמה, לאחר הנהגתן. אחוז הירידה בשיעור המס הממוצע בדרך כלל הולך ופוחת עם עליית ההכנסה (מ-30%-40% כשמדובר בשני העשירונים הראשונים לכ-4%-6% כשמדובר בשניים העליונים).

הריפורמה במס ההכנסה, על שני שלביה, לא תגרום לשינוי ממשי בהתחלקות סך כל מס ההכנסה בין העשירונים. חלקם של תשעת העשירונים הראשונים במס ההכנסה יקטן במעט, ובמקביל יגדל במעט חלקו של העשירון העליון (מ-55.4% ערב הריפורמה ל-56.1% לאחריה). לעומת זאת, הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי תפחית הפחתה ממשית את חלקם של שבעת העשירונים העליונים בסך כל דמי הביטוח, ותגדיל במקביל את חלקם של שלושת העשירונים העליונים. לפני הריפורמה שהונהגה בדמי הביטוח הלאומי של שכירים שלושת העשירונים העליונים שילמו 63.8% מסך כל תשלומי דמי הביטוח הלאומי, ואילו לאחר הריפורמה הם ישלמו 69.5% מהם. יש לציין

בעיקר את גידול חלקו של העשירון העשירי בסך כל זמי הביטוח הלאומי - מ-33.8% ל-37.8%. בחינת התחלקות כל המיסים הישירים בין העשירונים מעלה, כי חלקם של שני העשירונים העליונים, בעיקר של העליון, בסך כל המיסים גדל. חלקו של העשירון התשיעי יגדל במעט - מ-19.6% ל-19.8%, ואילו חלקו של העליון יגדל מ-50.7% ל-52.1%. חלקם של שאר העשירונים, בעיקר של אלה הנמוכים, יקטן במקביל ב-1.6% נקודות האחוז.

יש מקום לשאול מה יהא על ההכנסה הפנויה של אוכלוסיות השכירים והעצמאים לאחר ביצוע הריפורמות? לפי הממצאים, ההכנסה הפנויה מעבודה תהיה ב-1995 גדולה מזו שב-1993 בכ-2.4% במוצע לעובד. רק השינויים במערכת מס ההכנסה יגדילו את ההכנסה הפנויה ב-1.8%. כלומר, 75% מהגידול שיחול בהכנסה הפנויה ייזקף לזכות הפחתת מס ההכנסה בשנים 1994-1995. אולם בחינת השינוי בהכנסה הפנויה מעבודה לפי עשירונים מלמדת, שהכנסה זו של שלושת העשירונים העליונים תגדל בשיעורים בני כ-2.5%-3%, ואילו זו של שלושת העשירונים התחתונים תגדל בכ-2%. זאת ועוד, יש לזקוף את מלוא גידולה של הכנסתם הפנויה של שני העשירונים הראשונים, כ-90% מגידול הכנסת העשירונים השלישי והרביעי וכמחצית מגידול הכנסותיהם של העשירונים החמישי והשישי לזכות הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי. הריפורמה במס ההכנסה (על שני שלביה) לכשעצמה לא תגדיל כלל את ההכנסה הפנויה של שני העשירונים הראשונים, וההכנסה הפנויה של העשירון השלישי והרביעי תגדל בכ-0.3% בלבד. לעומת זאת, היא תגדיל את ההכנסה של שלושת העשירונים העליונים בכ-2.4% - 3.3%, והעשירון העליון ייהנה משיעור הגידול הגבוה ביותר. השלב השני של הריפורמה שיבוצע ב-1995 יגדיל בעיקר את הכנסת שלושת העשירונים העליונים, ואילו ארבעת העשירונים התחתונים לא ייהנו כלל מתוספת להכנסתם הפנויה. לעומת זאת, מהשלב הראשון שבוצע כבר ב-1994 נהנו גם עשירוני הביניים - התמישי עד השביעי.

יוצא אפוא, שהריפורמה במס ההכנסה תתרום לגידול ההכנסה הפנויה של שלושת העשירונים העליונים בשיעורים גבוהים יותר מאשר לזה של הכנסת עשירוני הביניים. הריפורמה בדמי הכיטוח הלאומי "מקזזת" חלק מגידול ההכנסה הפנויה של שני העשירונים העליונים ו"תורמת" לגידול נוסף של

הכנסתם הפנויה של שאר העשירונים. לפיכך, צירופן של הריפורמה במס ההכנסה ושל הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי משנה רק כמעט את חלקו של כל עשירון בסך כל ההכנסה הפנויה מעבודה. חלקם של שלושת העשירונים העליונים יגדל מ-53.07% מסך כל ההכנסה הפנויה מעבודה ל-53.31% (הגידול יחול בעיקר בעשירון העשירי - מ-24.65% ל-24.81%), ובמקביל יפחת חלקם של שבעת העשירונים הראשונים.

בחינת השפעת כל "השינויים המבניים" במערכות המיסוי הישיר, שהונהגו במרוצת התקופה הנסקרת, על ההכנסה הפנויה של השכירים ושל העצמאים מלמדת, שהורדת שיעור המס הממוצע הכולל, מ-28.5% בראשית 1987 ל-23.8% בראשית 1995, תביא להגדלת ההכנסה הפנויה מעבודה, בכ-6.6% כממוצע לעובד. ההכנסה הפנויה של שני העשירונים הראשונים תגדל בשיעורים בני 2.4% ו-3.1%, בהתאמה. העשירונים השלישי - התשיעי ייהנו מתוספת הכנסה פנויה בת 4.8% - 6.6%, ואילו העשירון העשירי ייהנה מתוספת בת כ-10%. גידול ההכנסה הפנויה של שני העשירונים הנמוכים נזקף בעיקר לשינויים שהונהגו, או אשר יונהגו, במערך גביית דמי הביטוח הלאומי, ואילו כ-60% מהתוספת של העשירונים העליונים נזקפים לריפורמות שהונהגו, או תונהגנה, במערכת מס ההכנסה. ההשפעה המצרפית של מכלול הריפורמות שבוצעו העלתה את חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הפנויה מעבודה מ-24% ל-24.8%, על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים.

ולבסוף, הניתוח המתייחס להתחלקות נטל המס ולשינויים בהכנסה הפנויה של המשפחות באוכלוסייה מעיד על מגמות דומות. הריפורמה במס ההכנסה שהונהגה ב-1987 והפחתת שיעור דמי הביטוח, שעצמאים חייבים בהם, היטיב עם משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר מאשר עם משפחות בעלות הכנסה נמוכה. השינויים במס ההכנסה שהונהגו מאז אפריל 1987 ועד 1993 הגדילו בעיקר את הכנסתם הפנויה של עשירוני הביניים. הכנסתן הפנויה של המשפחות הנמנות על שלושת העשירונים העליונים אף פחתה, ואילו הריפורמות החדשות במס ההכנסה (1994-1995) תשפרנה את הכנסתן של המשפחות הנמנות על העשירון בשיעור גדול יותר מאשר את הכנסתן של המשפחות הנמנות על שאר העשירונים. הריפורמה שתונהג ב-1995 במערך דמי הביטוח הלאומי של שכירים "תקוז" חלק מהמס המופחת של המשפחות

הנמנות עם העשירון העליון, אך תגדיל עוד את ההכנסה הפנויה של המשפחות הנמנות עם שאר העשירונים, בעיקר של הנמוכים ביותר.

ד. השינויים במידת הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ושל דמי הביטוח הלאומי

הספרות העוסקת בפרוגרסיביות של המיסים הישירים מציעה מספר מדדים לפרוגרסיביות. הממצאים שיוצגו להלן מתייחסים למדד המקובל ביותר במחקרים האמפיריים, שהוא הפרש בין מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה לפני תשלום מס לבין מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה לאחר תשלום מס⁵. כאשר עורכים השוואה בין שני מועדים (או בין שתי מדינות), אפשר להבחין בשלושה מרכיבים של השינוי במדד הפרוגרסיביות:

- שינוי בהתחלקות ההכנסה מעבודה לפני מס (חלקו של כל פרט בסך כל ההכנסה לפני תשלום מס),

- שינוי בשיעור המס הסטנדרטי של כל פרט (המס הסטנדרטי מוגדר כיחס בין חלקו של כל פרט בסך כל המיסים לבין חלקו בסך כל ההכנסה מעבודה),

- שינוי בשיעור המס הממוצע של כלל האוכלוסייה (סך כל המס חלקי סך כל ההכנסה מעבודה לפני מס).

מאתר שבכל מצבי הסימולציה התחלקות ההכנסה מעבודה נשאר קבועה, השינוי במדד הפרוגרסיביות בין שני מועדים נובע רק בשני המרכיבים האחרונים.

5. בעבודה נרחבת יותר, שתפרסם בקרוב כדו"ח מחקר של חמוסד לביטוח לאומי, מידת הפרוגרסיביות תיבדק גם באמצעות מדדים אחרים, שעשויים להניב תוצאות שלא בהכרח תחיינה זהות לאלה שלפי מדד זה.

לוח מס. 7 מציג את מדדי ג'יני להתחלקות ההכנסה מעבודה לפני מיסים ישירים, לאחר מס הכנסה בלבד, לאחר דמי ביטוח לאומי כלכלי ולאחר כל המיסים הישירים בחמש נקודות הזמן, שביניהן נערכת השוואה. נתוני הלוח מורים, כי השינויים שהונהגו באפריל 1987 במערכת מס ההכנסה הפחיתו את מידת הפרוגרסיביות של מס ההכנסה, ובמקביל - הפחתת דמי הביטוח הלאומי של עצמאים הקטינה את מידת הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי (שממילא קטנה מאוד). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה גדל לאחר השינויים בשתי מערכות המיסים מ-0.3332 במרץ 1987 ל-0.3480 לאחר מכן. זה אפוא שיעור גידול בן 4.4%. מדד הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ירד בכ-11%, ומדד הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ושל דמי הביטוח הלאומי גם יחד ירד ב-16.3%.

הפחתתם הנוספת של דמי הביטוח הלאומי לאחר אפריל 1987 צמצמה עוד את השפעתם של דמי הביטוח הלאומי על אי שוויון ההכנסה מעבודה, אולם השינויים שהונהגו במערכת מס ההכנסה מאז אפריל 1987 ועד לאוגוסט 1993 הגדילו את הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ואת תרומתו לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה מעבודה. בין שני מועדים אלה מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד ב-2.6%, אך הוא עדיין גבוה מזה שנצפה בינואר 1987. מדד הפרוגרסיביות של סך כל המיסים עלה בין שני מועדים אלה ב-12.2%. לעומת זאת הריפורמה במס ההכנסה, שהחלה ב-1994 ואשר תושלם ב-1995, שבה ופגעה בפרוגרסיביות של המס בהשוואה לזו שב-1993. ב-1995 מדד הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ירד בכ-7.4%. אולם הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי הצפויה ב-1995 תגדיל את הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי ביותר מאשר פי 2.5. ההשפעה המצרפית של השינויים בדמי הביטוח הלאומי של שכירים ובמס ההכנסה תקטין את הפרוגרסיביות של כלל המיסים הישירים רק כמעט - בכ-2%. יוצא אפוא, שהריפורמה המתוכננת בדמי הביטוח הלאומי של שכירים "מקזזת" חלק מגידולו הצפוי של אי השוויון בהכנסה הפנויה מעבודה לאחר השלמת הריפורמה במס ההכנסה. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה מעבודה היה יורד מ-0.4219 ל-0.4182 (כלומר בכ-1%), אילו ב-1995 היתה מונהגת רק הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי. אולם ביצוע הריפורמה במס ההכנסה ב-1994 וב-1995 בצירוף הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי יגדיל את מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בכמתצית האחוז, מ-0.3387 ל-0.3406.

בחינת מכלול הריפורמות שהונהגו במרוצת התקופה הנסקרת (כולל אלו שתונהגה ב-1995) הקטינו את הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ב-6.3%, אך הגדילו את הפרוגרסיביות של דמי הביטוח הלאומי ב-7.5%. מדד הפרוגרסיביות של סך כל המיסים הישירים ירד ב-8%. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה מעבודה של שכירים ושל עצמאים יעלה בכ-2.2%, מ-0.3332 בראשית 1987 ל-0.3406 בראשית 1995.

על פי הערכות ראשוניות, פריטת השינוי במדד הפרוגרסיביות של מס ההכנסה למרכיביו השונים מורה, כי היחלשות הפרוגרסיביות של המס עקב הריפורמה שהונהגה באפריל 1987 נבעה הן מירידת שיעור מס ההכנסה הממוצע (בכלל האוכלוסייה) והן משינויים שחלו בשיעורי המס הסטנדרטיים של העשירונים השונים (ירידת חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל מס ההכנסה). לעומת זאת, העלייה בפרוגרסיביות ב-1993 נזקפת אך ורק לשינויים שחלו בשיעורי המס הסטנדרטיים (בעיקר עליית חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל מס ההכנסה), ואילו הירידה הצפויה בפרוגרסיביות לאחר הפעלה מלאה של הרפורמות של 1994-1995 נזקפת כמעט במלואה לירידת שיעור מס ההכנסה הממוצע. בהתייחס לדמי הביטוח הלאומי, ירידת הפרוגרסיביות של המס מאז ראשית 1987 ועד לאוגוסט 1993 נובעת הן מהשינויים בשיעורי המס הסטנדרטיים (ירידת חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל תשלומי דמי הביטוח) והן מירידת השיעור הממוצע של דמי הביטוח הלאומי. לעומת זאת, התגברות הפרוגרסיביות, הצפויה בדמי הביטוח הלאומי לאחר הנהגת הרפורמה בראשית 1995, תנבע בעיקר מהשינויים בשיעורי המס הסטנדרטיים (גידול חלקם של העשירונים העליונים בסך כל תשלומי דמי הביטוח הלאומי, במקביל לירידת חלקם של שאר העשירונים).

לוח מס. 2: שיעורי האס הממוצעים, לפי עשירון: שיעורים ועצמים*

	ע ש ר ' ש ע										סך הכול	ה ט ה
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1987 ינואר												
0.00	0.65	3.36	5.74	8.68	12.25	15.87	19.26	24.64	36.86	21.66	מס הבנסה	
5.46	5.39	5.15	5.17	5.45	5.68	5.84	6.77	7.23	8.20	6.80	דמי ביטוח לאומי	
5.46	6.04	8.51	10.91	14.13	17.93	21.71	26.03	31.87	45.06	28.46	סך כל המיסים	
1987 ינואר												
0.00	0.60	3.28	5.08	6.91	10.55	14.39	17.98	23.06	33.20	19.65	מס הבנסה	
5.11	5.09	4.94	4.92	5.06	5.18	5.22	5.69	5.94	6.16	5.64	דמי ביטוח לאומי	
5.11	5.69	8.22	10.00	11.96	15.72	19.61	23.67	28.99	39.37	25.30	סך כל המיסים	
1993 אוגוסט												
00.0	0.00	1.14	2.48	5.47	9.54	13.44	18.06	24.06	35.33	19.97	מס הבנסה	
5.07	5.06	4.92	4.90	5.02	5.13	5.16	5.59	5.81	5.97	5.54	דמי ביטוח לאומי	
5.07	5.06	6.06	7.38	10.49	14.67	18.60	23.65	29.87	41.31	25.50	סך כל המיסים	
1994 ינואר												
00.0	0.00	0.98	2.24	4.61	8.84	13.06	17.24	23.42	34.41	19.30	מס הבנסה	
5.08	5.06	4.92	4.90	5.02	5.13	5.16	5.59	5.82	5.98	5.54	דמי ביטוח לאומי	
5.08	5.06	5.90	7.14	9.64	13.97	18.22	22.83	29.24	40.39	24.84	סך כל המיסים	
1995 ינואר												
00.0	0.00	0.98	2.24	4.38	8.60	12.70	16.09	22.26	33.21	18.52	מס הבנסה	
3.17	3.13	3.16	3.60	4.05	4.43	4.80	5.44	5.88	6.33	5.24	דמי ביטוח לאומי	
3.17	3.13	4.14	5.84	8.44	13.03	17.49	21.53	28.14	39.54	23.75	סך כל המיסים	

* לערך קביעת העשירונים, הוצגו המספרים והעצמים דורגו לפי הכנסות מעבודה. כל עשירון מונה 10% מכלל המעוררים והעצמים.

לוח מס. 3: חלקו של כל עשירון בהכנסה מעבודה, נמיסים ובהכנסה הפנויה מעבודה: שכירים ועצמאים (אנשים)*

הכנסה / מס	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	הכנסה מעבודה
1987 ינואר											
מס הכנסה	0.0	0.1	0.7	1.5	2.7	4.6	7.3	11.0	19.0	53.2	
דמי ביטוח לאומי	1.3	2.7	3.4	4.2	5.4	6.7	8.5	12.3	17.8	37.8	
סך המיסים	0.3	0.7	1.4	2.1	3.3	5.0	7.6	11.3	18.7	49.6	
הכנסה פנויה	2.1	4.4	5.8	7.0	8.0	9.2	10.8	12.8	15.9	24.0	
1987 יולי											
מס הכנסה	0.0	0.1	0.8	1.4	2.3	4.3	7.2	11.3	19.6	52.9	
דמי ביטוח לאומי	1.4	3.0	3.9	4.9	6.0	7.4	9.1	12.5	17.6	34.2	
סך המיסים	0.3	0.7	1.5	2.2	3.1	5.0	7.7	11.6	19.2	48.7	
הכנסה פנויה	2.0	4.2	5.5	6.7	7.9	9.1	10.6	12.7	15.9	25.4	
1993 אוגוסט											
מס הכנסה	0.0	0.0	0.3	0.7	1.8	3.9	6.7	11.2	20.1	55.4	
דמי ביטוח לאומי	1.4	3.1	4.0	4.9	6.1	7.5	9.2	12.5	17.6	33.8	
סך המיסים	0.3	0.7	1.1	1.6	2.7	4.6	7.2	11.5	19.6	50.7	
הכנסה פנויה	2.0	4.3	5.7	6.9	8.0	9.2	10.8	12.7	15.7	24.7	
1994 ינואר											
מס הכנסה	0.0	0.0	0.2	0.7	1.6	3.7	6.7	11.1	20.3	55.8	
דמי ביטוח לאומי	1.4	3.1	4.0	4.9	6.1	7.5	9.2	12.5	17.6	33.8	
סך המיסים	0.3	0.7	1.1	1.6	2.6	4.5	7.3	11.5	19.7	50.9	
הכנסה פנויה	2.0	4.3	5.6	6.9	8.0	9.2	10.8	12.7	15.7	24.8	
1995 ינואר											
מס הכנסה	0.0	0.0	0.2	0.7	1.6	3.7	6.8	10.8	20.1	56.1	
דמי ביטוח לאומי	1.0	2.0	2.7	3.8	5.2	6.8	9.1	12.9	18.8	37.8	
סך המיסים	0.2	0.4	0.8	1.4	2.4	4.4	7.3	11.2	19.8	52.1	
הכנסה פנויה	2.0	4.2	5.7	6.9	8.0	9.2	10.7	12.8	15.7	24.8	

* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 4: שיעור השינוי בהכנסה הפנויה מעבודה לאחר המיסים הישירים, בממוצע לעובד, לפי עשירון: שכירים ועצמאיים*

מועד	לעומת	מועד	סך הכול	ע ש י ר									
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

לאחר מס הכנסה בלבד

0.00	0.05	0.08	0.70	1.94	1.94	1.76	1.58	2.10	5.78	2.57	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
0.00	0.60	2.22	2.74	1.54	1.13	1.11	(0.10)	(1.30)	(3.19)	(0.39)	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
0.00	0.00	0.16	0.24	0.91	0.77	0.44	1.01	0.84	1.42	0.83	1993	י נ א ר	1993	י נ א ר
0.00	0.00	0.16	0.24	1.15	1.04	0.86	2.41	2.36	3.28	1.81	1993	י נ א ר	1993	י נ א ר
0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.27	0.42	1.39	1.51	1.83	0.97	1994	י נ א ר	1994	י נ א ר
0.00	0.66	2.47	3.71	4.45	3.88	3.34	2.50	1.62	3.87	3.02	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
0.00	0.66	2.47	3.71	4.71	4.16	3.78	3.92	3.16	5.77	4.02	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר

לאחר מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי

0.38	0.38	0.31	1.03	2.53	2.69	2.68	3.19	4.23	10.36	4.43	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
0.04	0.67	2.36	2.91	1.67	1.25	1.25	0.03	(1.24)	(3.20)	(0.27)	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
0.00	0.00	0.17	0.25	0.95	0.81	0.46	1.08	0.91	1.56	0.89	1993	י נ א ר	1993	י נ א ר
2.00	2.03	2.05	1.66	2.30	1.92	1.36	2.78	2.47	3.01	2.35	1993	י נ א ר	1993	י נ א ר
2.00	2.03	1.87	1.40	1.33	1.10	0.89	1.68	1.55	1.42	1.44	1994	י נ א ר	1994	י נ א ר
0.41	1.04	2.85	4.23	5.24	4.82	4.45	4.33	3.87	8.50	5.07	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר
2.42	3.10	4.78	5.69	6.64	5.97	5.39	6.09	5.49	10.04	6.59	1987	י נ א ר	1987	י נ א ר

* ראו תעודת לוח מס. 2. חשבוניות מסוגריות מורגות על שיעור חריגה בתכנסת הפנויה.

לוח מס. 5: חלקו של כל עשירון בהכנסה מעבודה, נמיסים ובהכנסה הפנויה מעבודה, לפי עשירוני משפחות* (אחוזים)

מס / הכנסה	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
הכנסה מעבודה	0.0	2.6	4.2	5.9	7.3	9.0	11.3	13.6	17.4	28.8	
ינאר 1987											
מס הכנסה	0.0	0.4	1.4	2.7	4.1	6.1	8.5	12.3	19.2	45.5	
דמי ביטוח לאומי	0.0	2.1	3.5	5.1	6.5	8.5	11.8	13.5	18.3	30.7	
הכנסה פנויה	4.2	6.0	6.4	7.1	8.3	9.3	11.0	12.4	14.6	20.7	
אפריל 1987											
מס הכנסה	0.0	0.4	1.3	2.7	4.1	6.2	8.7	12.5	19.6	44.7	
דמי ביטוח לאומי	0.0	2.4	3.8	5.5	6.9	8.9	11.8	13.7	18.2	28.9	
הכנסה פנויה	4.0	5.8	6.2	7.0	8.2	9.2	10.9	12.4	14.7	21.6	
אוגוסט 1993											
מס הכנסה	0.0	0.2	0.9	2.2	3.6	5.8	8.3	12.5	20.1	46.5	
דמי ביטוח לאומי	0.0	2.4	3.9	5.5	6.9	8.9	11.8	13.8	18.2	28.6	
הכנסה פנויה	4.0	5.9	6.3	7.1	8.3	9.3	11.0	12.4	14.6	21.1	
ינאר 1994											
מס הכנסה	0.0	0.2	0.9	2.1	3.5	5.7	8.3	12.4	20.1	46.8	
דמי ביטוח לאומי	0.0	2.4	3.9	5.5	6.9	8.9	11.8	13.8	18.2	28.6	
הכנסה פנויה	4.0	5.8	6.3	7.1	8.3	9.3	11.0	12.4	14.6	21.3	
ינאר 1995											
מס הכנסה	0.0	0.2	0.9	2.1	3.5	5.7	8.2	12.4	20.0	47.1	
דמי ביטוח לאומי	0.0	1.8	3.2	4.8	6.3	8.4	11.4	13.8	18.9	31.4	
הכנסה פנויה	4.0	5.8	6.3	7.1	8.3	9.3	11.0	12.4	14.7	21.3	

* לצורך קביעת העשירונים, כל המשפחות דורגו לפי ההכנסה הכללית (מעבודה, מפנסיה ומחן) של מבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכלל המשפחות באוכלוסייה. הספדים המופיעים נסוגרים על שיעור הירידה בהכנסה הפנויה.

לוח מס. 6: שיעור השינוי בהכנסה הפנויה מעבודה (לאחר המיסים הישירים), בממוצע למשפחה, לפי עשירון*

מועד	ע ש י ר ו										מועד	לעומת	מועד	סך הכול
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				

לאחר מס הכנסה בלבד

0.00	0.52	1.09	1.28	1.25	1.38	1.39	1.78	2.31	5.62	2.56	1987	י נא	1987	ל נא
0.00	1.21	1.73	1.56	1.21	0.67	0.35	(0.29)	(1.20)	(2.58)	(0.46)	1987	ל נא	1993	ט ו
0.00	0.19	0.42	0.51	0.54	0.61	0.68	0.78	0.96	1.26	0.82	1993	ט ו	1994	ל נא
0.00	0.24	0.57	0.80	1.04	1.32	1.44	1.77	2.25	2.80	1.78	1993	ט ו	1995	ל נא
0.00	0.05	0.15	0.29	0.50	0.70	0.76	0.99	1.29	1.52	0.95	1994	ל נא	1995	ל נא
0.00	1.92	3.27	3.39	3.02	2.69	2.43	2.28	2.05	4.19	2.93	1987	י נא	1994	ל נא
0.00	1.98	3.43	3.69	3.54	3.41	3.21	3.28	3.36	5.77	3.92	1987	י נא	1995	ל נא

ממ

לאחר מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי

0.45	1.12	1.70	2.12	2.24	2.71	3.19	3.42	4.45	9.16	4.50	1987	י נא	1987	ל נא
0.09	1.33	1.88	1.73	1.37	0.83	0.53	(0.18)	(1.13)	(2.57)	(0.34)	1987	ל נא	1993	ט ו
0.00	0.19	0.44	0.53	0.57	0.65	0.73	0.84	1.03	1.37	0.88	1993	ט ו	1994	ל נא
1.96	1.82	1.89	1.90	2.02	2.13	2.19	2.31	2.58	2.76	2.34	1993	ט ו	1995	ל נא
1.96	1.63	1.44	1.36	1.44	1.46	1.45	1.46	1.53	1.36	1.44	1994	ל נא	1995	ל נא
0.54	2.66	4.07	4.44	4.22	4.24	4.48	4.10	4.34	7.81	5.06	1987	י נא	1994	ל נא
2.50	4.33	5.57	5.86	5.73	5.76	6.00	5.62	5.94	9.28	6.58	1987	י נא	1995	ל נא

* ראה הערה ללוח מס. 5.

לוח מס. 7: מדדי ג'יני להתלקות ההכנסה מעבודה לפני מיסים ולאחריהם: שכירים ועצמאים

1995 ינואר	1994 ינואר	1993 אוגוסט	1987 אפריל	1987 ינואר	סוג ההכנסה
0.4239	0.4239	0.4239	0.4239	0.4239	ברוטו מהעבודה
0.4182	0.4219	0.4219	0.4216	0.4186	מעבודה בניכוי דמי ביטוח לאומי בלבד
0.3526	0.3490	0.3469	0.3561	0.3478	מעבודה בניכוי מס הכנסה בלבד
0.3406	0.3410	0.3387	0.3480	0.3332	מעבודה בניכוי כל המיסים
- 1.35	- 0.48	- 0.48	- 0.55	- 1.25	אחוז השינוי במדד לאחר ניכוי המיסים
-16.82	-17.67	-18.17	-16.00	-17.96	בניכוי דמי ביטוח לאומי בלבד
-19.60	-19.50	-20.00	-17.90	-21.30	בניכוי מס הכנסה בלבד
					בניכוי כל המיסים
0.0057	0.0020	0.0020	0.0023	0.0053	מדד פרולגרסיביות המס
0.0713	0.0749	0.0770	0.0678	0.0761	ביטוח לאומי
0.0833	0.0829	0.0852	0.0759	0.0907	מס הכנסה
					סך כל המיסים הישירים

* החפז בין מדד ג'יני להתלקות ההכנסה מעבודה לפני מס לבין מדד ג'יני להתלקות ההכנסה לאחר מס.

הסימולציה של מצבי המס השונים, שנבחנו בפרק זה, נערכה בהתבסס על נתוני סקר הוצאות המשפחה 1992-1993. מאחר שמטרת הסימולציה לבחון את ההשפעה הנקייה אך ורק של ה"שינויים המבניים" במערכות המס, נחוץ היה לקדם את מדרגות מס ההכנסה ואת ערכה של נקודת הזיכוי למחירי תקופת הסקר (227.8, 1987=100) בהתאם לשיטת העדכון שהיתה נהוגה בכל אחד מהמועדים, שבהם הושוותה התחלקות נטל מס ההכנסה. מדרגות המס ונקודות הזיכוי במערכת מס ההכנסה מתעדכנות בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים בין שני מועדי עדכון.

עד לשנת 1990 המדד, שלפיו נערך העדכון, היה הממוצע של מדדי המחירים בשלושת החודשים הראשונים שבששת החודשים שקדמו למועד העדכון. מאז 1991 המדד, שלפיו נערך העדכון היה, המדד של החודש שקדם למועד העדכון (למעט חודש ינואר, שהמדד שלפיו נערך בו העדכון היה המדד של חודש נובמבר). שיטת העדכון שהיתה נהוגה עד לשנת 1990 גרמה לשחיקה ריאלית ניכרת במדרגות המס ובערכה של נקודת הזיכוי, בעיקר במחצית הראשונה של שנות השמונים, כשיעורי האינפלציה היו גבוהים. לפיכך, אי אפשר היה לבחון את השפעת "השינוי המבני" של הריפורמה שבוצעה ביוני 1984 על המערכת בנפרד מהשפעת האינפלציה.

הפרמטרים של מערכת דמי הביטוח הלאומי - תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ותקרת ההכנסה, שעליה מוטל שיעור מופחת - נקובים כאחוז מהשכר הממוצע. חישובם נערך לפי השכר הממוצע בתקופת הסקר.

בחישוב מס ההכנסה ודמי ביטוח לאומי נלקחו בחשבון כל הפרמטרים של מערכות המס, למעט אלה שאי אפשר להתייחס אליהם בגלל היעדר אינפורמציה נאותה בסקר הוצאות המשפחה (כגון, פטורים וזיכויים במערכת המס הניתנים לאוכלוסיות באזורי פיתוח, לחיילים משוחררים, למקבלי קצבות נכות ועוד, ותשלומי דמי ביטוח של אוכלוסיות מיוחדות).

בחישוב מס ההכנסה נלקחו בחשבון הזיכויים האישיים, הזיכויים בגין מצב משפחתי, בגין ילדים ומצב תעסוקתי של בן הזוג והזיכויים הניתנים לעולים חדשים. נוסף על כך, מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי הוטלו רק על הכנסות מעבודה - שכירה ועצמאית. הכנסות ממקורות אחרים, כגון הון ורכוש, לא נלקחו בחשבון. כמו כן, לא הוטלו דמי ביטוח על האוכלוסייה הלא-עובדת.

להלן הפרמטרים של כל אחד ממצבי המס שנבדקו. מדרגות המס וערך נקודת הזיכוי מבוטאים במחירי התקופה שבה נערך סקר הוצאות המשפחה:

א. ינואר 1987 ערב הריפורמה

- מס הכנסה - שיעורי המס ומדרגות המס

<u>מדרגות המס (ש"ח)</u>	<u>שיעור המס השולי</u>
עד 1,822	20%
1,823 - 3,511	30%
3,512 - 4,885	35%
4,886 - 6,442	45%
6,443 - 8,818	50%
+ 8,819	60%

ערך נקודת זיכוי - 103 ש"ח.

75% מתשלום דמי הביטוח של עצמאים (כולל מס מקביל) מוכרים כהוצאה לצורך חישוב מס ההכנסה.

- ביטוח לאומי

שכירים - שיעור דמי הביטוח - 5.35% מהכנסה החייבת בדמי ביטוח. ההכנסה החייבת בדמי ביטוח חושבה בניכוי מרכיבי ההכנסה שאינם חייבים בדמי ביטוח ועד לתקרה השווה לשלושה סכומיו של השכר הממוצע במשק. שיעור ההכנסה הנובעת מהמרכיבים הפטורים מתשלום דמי ביטוח נקבע על פי אומדני הביטוח הלאומי.

אחוז ההכנסה הפטורה
מסך כל ההכנסה

רמת ההכנסה כאחוז
מהשכר הממוצע

7%	עד 50%
11%	עד 100%
13%	עד 200%
15%	עד 300%
17%	עד +300%

עצמאים - שיעור דמי הביטוח (כולל מס מקביל) - 20.85% עד לתקרה השווה לארבעה סכומיו של השכר הממוצע.

השיעור המופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על 50% מהשכר הממוצע - 10.8%.

ב. הריפורמה באפריל 1987

- מס הכנסה - שיעורי המס ומדרגות המס

<u>מדרגות המס (ש"ח)</u>	<u>שיעור המס השולי</u>
עד 2,321	20%
2,322 - 3,824	30%
3,825 - 5,454	35%
5,455 - 8,456	45%
+ 8,457	48%

ערך נקודת זיכוי - 103 ש"ח.

75% מתשלום דמי הביטוח של עצמאים (כולל מס מקביל) מוכרים כהוצאה לצורך חישוב מס הכנסה.

ביטוח לאומי

שכירים - כמו ב-(א)

עצמאים - כמו ב-(א) למעט השינוי בשיעור דמי הביטוח:

שיעור רגיל - 13.2%

שיעור מופחת - 6.55%

ג. ערב ריפורמת 1994 (אוגוסט 1993)

מס הכנסה

<u>שיעור המס</u>	<u>מדרגות המס</u>	<u>זיכוי מיוחד</u>	<u>תקרת זיכוי מיוחד</u>
20%	עד 2,248	8.4%	עד 2,247
30%	3,702-2,249	3.3%	3,702-2,248
35%	5,289-3,703	2.0%	5,288-3,703
45%	8,207-5,290	1.1%	8,207-5,289
48%	11,059-8,208	0.4%	11,068-8,208
48%	+11,060	0%	+11,069

ערך נקודת זיכוי - 95 ש"ח.

64% מתשלום דמי הביטוח של העצמאים (כולל מס מקביל) מוכרים כהוצאה לצורך חישוב מס הכנסה.

היטל קליטה - 5% מהמס המשולם.

הפחתת נקודות הזיכוי של אישה עובדת מנקודה בעד כל ילד לנקודה בעד כל ילד אי-זוגי, אך לא למשפחות חד-הוריות שבראשון עומדת אלמנה, גרושה, רווקה.

ביטוח לאומי

שכירים - כמו ב-(א)

עצמאים - כמו ב-(א), למעט השינוי בשיעור דמי הביטוח:

שיעור רגיל - 12.49%

שיעור מופחת - 6.15%

ד. הריפורמה בינואר 1994

מס הכנסה - שיעורי המס ומדרגות המס

<u>מדרגות המס (ש"ח)</u>	<u>שיעור המס השולי</u>
עד 2,172	15%
3,447 - 2,173	30%
4,817 - 3,448	35%
7,461 - 4,818	45%
+ 7,462	50%

ערך נקודת זיכוי - 95 ש"ח.

64% מתשלום דמי הביטוח הלאומי של העצמאים (כולל מס מקביל) מוכרים כהוצאה לצורך חישוב מס הכנסה.

- בלי היטל קליטה וזיכויים מיוחדים.

ביטוח לאומי

שכירים - כמו ב-(א)

עצמאים - כמו ב-(א) למעט השינוי בשיעור דמי הביטוח:

שיעור רגיל: 12.49%

שיעור מופחת: 6.19%

ה. הריפורמה בינואר 1995

- מס הכנסה - שיעורי המס ומדרגות המס

<u>שיעורי המס השולי</u>	<u>מדרגות המס (ש"ח)</u>
15%	עד 2,219
30%	2,220 - 4,769
45%	4,770 - 9,350
50%	+ 9,350

ערך נקודת זיכוי - 95 ש"ח.

64% מדמי הביטוח הלאומי של עצמאים (כולל מס מקביל) מוכרים כהוצאה לצורך חישוב מס הכנסה.

- ביטוח לאומי

שכירים - ביטול מרכיבי ההכנסה הפטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי.

דמי ביטוח בשיעור מופחת - 2.9% - על חלק ההכנסה שאינו עולה על 50% מהשכר הממוצע.

שיעור רגיל בן 5.35% על חלק ההכנסה שמעל 50% משכר הממוצע ועד לתקרה השווה לארבעה סכומיו של שכר הממוצע.

עצמאים - כמו ב-(ד).

לוח מס. 1: הכנסה מעבודה, מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי בממוצע לעובד, לפי עשירון שכירים ועצמאיים*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	סך הכול	מס / הכנסה
522	1,190	1,594	1,966	2,357	2,844	3,497	4,380	5,907	11,054	3,535	הכנסה ממוצעת מעבודה לפני מיסים
0	8	54	113	205	348	555	844	1,455	4,074	766	ינואר 1987 מס הכנסה
30	64	82	102	129	162	204	297	427	907	240	דמי ביטוח הכנסה מעבודה לאחר מיסים
522	1,118	1,458	1,752	2,024	2,334	2,738	3,240	4,024	6,073	2,529	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
0	7	52	100	163	300	503	788	1,362	3,670	695	אפריל 1987 מס הכנסה
28	61	79	97	119	147	182	249	351	681	199	מס הכנסה דמי ביטוח לאומי
524	1,122	1,463	1,770	2,075	2,397	2,811	3,343	4,194	6,702	2,641	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
0	0	18	49	129	271	470	791	1,421	3,906	706	אוגוסט 1993 מס הכנסה
28	60	78	96	118	146	180	245	343	660	196	דמי ביטוח לאומי
524	1,129	1,497	1,821	2,110	2,427	2,847	3,344	4,142	6,488	2,633	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
0	0	16	44	109	251	457	755	1,383	3,804	682	ינואר 1994 מס הכנסה
28	60	78	96	118	146	180	245	344	661	196	דמי ביטוח לאומי
524	1,129	1,500	1,826	2,130	2,447	2,860	3,380	4,180	6,589	2,657	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
0	0	16	44	103	244	444	705	1,315	3,671	655	ינואר 1995 מס הכנסה
18	37	50	71	96	126	168	238	347	700	185	דמי ביטוח לאומי
535	1,152	1,528	1,852	2,158	2,474	2,885	3,437	4,245	6,683	2,695	הכנסה מעבודה לאחר מיסים

* לצורך קביעת תשעורונים, התבטלים השכירים והעצמאיים דורגו לפי התנסותם מעבודה. כל עשירון סווגה 10% מכלל השכירים והעצמאיים.

לוח מס. 2: הכנסה מעבודה, מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי בממוצע למשפחה, לפי עשירון*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	סך הכול	מס הכנסה / מס
עשירונים											
הכנסה שמוצעת מעבודה לפני מיסים											
12	1,304	2,146	2,971	3,673	4,535	5,718	6,898	8,776	14,526	5,083	
1987 ינואר											
0	42	151	296	439	660	918	1,334	2,080	4,925	1,091	מס הכנסה
1	74	121	176	225	298	413	471	638	1,070	351	דמי ביטוח לאומי
11	1,187	1,874	2,499	3,009	3,576	4,387	5,093	6,058	8,531	3,642	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
1987 אפריל											
0	36	130	262	398	607	851	1,235	1,926	4,385	989	מס הכנסה
1	68	111	157	198	255	340	396	523	829	289	דמי ביטוח לאומי
11	1,200	1,906	2,552	3,076	3,673	4,527	5,267	6,328	9,312	3,805	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
1987 אוקטוס											
0	21	95	220	359	581	834	1,251	2,008	4,647	1,007	מס הכנסה
1	67	110	156	196	251	333	389	512	806	284	דמי ביטוח לאומי
11	1,216	1,942	2,596	3,118	3,704	4,550	5,258	6,257	9,072	3,792	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
1994 ינואר											
0	18	86	206	341	556	801	1,207	1,943	4,523	974	מס הכנסה
1	67	110	156	196	251	334	389	512	806	284	דמי ביטוח לאומי
11	1,218	1,950	2,609	3,136	3,728	4,583	5,302	6,321	9,197	3,826	הכנסה מעבודה לאחר מיסים
1995 ינואר											
0	17	83	198	324	528	764	1,151	1,855	4,371	935	מס הכנסה
0	48	85	128	167	224	304	368	503	833	268	דמי ביטוח לאומי
11	1,238	1,979	2,645	3,181	3,783	4,650	5,379	6,418	9,322	3,881	הכנסה מעבודה לאחר מיסים

לצורך קביעת העשירונים, השמטות דיוגן לפי חקיקת הכלכלה (מסגרת, פטנטים ומס) למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% סגל המשור באוכלוסייה.

נ ס פ ח פ ר ט ו מ י ם

מפעלים מיוחדים – פרויקטים ומחקרי הערכה

דבי עובדיה, "אתגר משותף לילדי משפחות זהב"י ומורים-עולים", מפעל מיוחד מס. 51, אוקטובר 1993

הפרויקט נועד לתמוך באוכלוסיית המשפחות ברוכות הילדים על ידי מתן חינוך משלים לילדיהן ומתן תעסוקה לאוכלוסיית המורים העולים מחבר העמים.

במשך שנת הניסיון השתתפו בפרויקט 87 מורים עולים, אשר לימדו 929 תלמידים בקבוצות קטנות ב-123 בתי ספר ברחבי הארץ.

גם התלמידים וגם המורים גילו שביעות רצון ניכרת מהפרויקט. התלמידים הצטרפו לפרויקט כדי לשפר את הישגיהם במקצוע מסוים והשתתפו בו במשך כחודש כממוצע. בתום הפרויקט גדל מספר המורים שהיו בטוחים, כי יהיה ביכולתם לשלוט בחומר הנלמד בבית הספר. כמו כן, גברו ההערכה ההדדית של כל אחת משתי האוכלוסיות על רעותה ורצונן לעבוד ביחד במסגרת בית הספר.

ד"ר קרול רזאל ועינת בנבנישתי-שרון, הערכת התכנית "בטיחות סביבתית – הגורם האנושי", מפעל מיוחד מס. 52, פברואר 1994

התכנית פותחה בכדי להגביר את המודעות של ילדים ובני נוער לתאונות ולחזק את המוטיבציה שלהם למונען על ידי הקניית מידע והרגלי שמירה. התכנית נוסחה בכיתות א' – ט' ב-26 בתי-ספר יהודיים, ערביים ודרוזיים ברחבי הארץ.

מנהלים ומורים הביעו שביעות רצון רבה מהתכנית, במיוחד בהתייחס לכיתות הנמוכות. עקב עיכוב בשילוב התכנית בלוח שנת הלימודים, היא בוצעה ביתר ריכוז מהמתוכנן, והדבר אולי פגע ביכולתה להגביר ידע ולחולל שינויים בהתנהגות התלמידים. מומלץ לחזור על התכנית בגרסה מועשרת בכיתות הגבוהות ולשתף באורח פעיל יותר את בני הבית. זאת – במועד מוקדם יותר בשנת הלימודים.

ד"ר יעקב אזרחי ואילן רוזינר, "פיתוח מסלולים מקצועיים לחיילות בגיוס מיוחד", מפעל מיוחד מס. 53, מאי 1994

הפרויקט אמור להקנות לחיילות בגיוס המיוחד תעודה מקצועית מוכרת ולהגדיל בדרך זו את פוטנציאל התעסוקה שלהן בחיים האזרחיים. הפרויקט אף נועד לאפשר לחיילות אלה למלא תפקיד משמעותי יותר במהלך השירות הצבאי.

לפי ממצאי המחקר, שנערך בקרב 168 טירוניות ו-106 בוגרות של 9 קורסים ב-7 מסלולים מקצועיים, החיילות עמדו אל נכון על יתרונותיה של מסגרת הגיוס המיוחד. סמכויותיה של מקא"מ (מתלקה לקידום אוכלוסיות מיוחדות הפועלת בצה"ל) בנושא פותחת אפשרויות נרחבות לשיפור תהליכי המיון, השיבוץ ליחידות, המעקב והבקרה. ההישגים הגבוהים ביותר הושגו על ידי חיילות שקיבלו הכשרה ועסקו בפקידות. הן הביעו רצון להמשיך בלימודיהן לאחר השתרור ואף לעבוד במקצוע זה בחייהן האזרחיים.

הנק הבסי ובלחה ז'יסלין, "מפעלים מיוחדים לתעסוקה למרותקים לביתם", מפעל מיוחד מס. 54, מאי 1994

הפרויקט הופעל בשתי מתכונות שונות:

1. "תכנית ברכה" שהתנהלה בקריית-טבעון. השתתפו בה גם קשישים וגם אוכלוסיות שונות המרותקות לבית. מורות למלאכה ומתנדבות ערכו ביקורי בית והדריכו איש איש בעבודתו.

2. "בית מלאכה נייד" של מרכז ליאו בק בחיפה. עובדות סוציאליות ומרפאה בעיסוק ביקרו בבתי קשישים בלבד. תכנית זו כללה גם יציאה מהבית אחת לחודש לאירוע תרבותי שהתקיים בקהילה.

המחקר העלה, שלא היו הבדלים בין שני המקומות בכוח האדם, וכי שניהם הצליחו להפעיל את הפרויקט. המשתתפים הביעו שביעות רצון רבה הן מהקשר עם העובדים והן מעצם התעסוקה. לדבריהם, במשך השנה תל שיפור ביכולתם לבצע עבודות.

דבי עובדיה, "הדרכה בתחום המיני לסגל בית הספר לילדים בעלי בעיות מוטוריות בעפולה", מפעל מיוחד מס. 55, יולי 1994

הפרויקט היה המשכה של תכנית שהופעלה בשנת הלימודים תשנ"א. בתכנית זו הסגל המקצועי של בית הספר וההורים קיבלו בנפרד הכוונה, הדרכה ותמיכה בהתייחס לפיתוח המיני של הילדים ולבעיות השונות הכרוכות בו.

הצלחת התכנית הניעה את הסייעות לדרוש הדרכה קבוצתית, אשר תעזור להן בתפקודן בתחום עדין וחשוב זה.

התכנית כוללת בנוסף גם המשך הדרכה למורות בעת שילוב הנלמד על ידן בעבודתן ובכיתה.

הפרויקט הוסיף לצוות לא רק מידע בנושא הנדון וכלים להעברתו לילדים. הצוות דיווח על התגברות ביטחונן העצמי ויכולתן להתמודד עם "מצבים מיניים", שנתקלים בהם בחיי היום-יום בבית הספר. עבודת צוות משופרת תרמה לאווירה טובה יותר בבית הספר ואפשרה להציב את טובת הילד לפני הכול.

ס ק ר י ם

אלן זיפקין, "עבודה ופרישה בקרב ישראלים בני 60 ומעלה", סקר מס. 113, אוקטובר 1993

מחקר זה מציג היבטים שונים של עבודה ופרישה בקרב בהתייחס לגילאי 60 ויותר בישראל. הנתונים מבוססים על סקר הקשישים, שבוצע בשנת 1985 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מצד אחד הדו"ח מעלה את דפוסי העבודה של אלה הממשיכים לעבוד מעבר לגיל הפרישה המקובל, ומאידך גיסא הוא מציג את סיבות הפרישה. הדגש מושם על גברים יהודיים, וזאת - מפני שדפוסי העבודה של נשים ושל לא-יהודים שונים מאוד מאלה של גברים יהודיים. בין היתר מנותח הקשר בין בריאות לפרישה, ונבדקת השאלה האם בריאות אכן סיבה נפוצה לפרישה מעבודה. כמו כן נדון ניצול זמן הפנאי על ידי פורשים מעבודה.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה, שנת 1992", סקר מס. 114, ינואר 1994

הדו"ח מציג את התמורות העיקריות שחלו באוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה בשנת 1992. מספר המשפחות המקבלות גדל במשך השנה בכ-76%, בעיקר עקב הוראת שעה שאפשרה לעולים חדשים לקבל גמלה כבר לאחר שנת שהות אחת בישראל, במקום לאחר שנתיים. כתוצאה מכניסת רבבות של משפחות עולים חדשים למערכת, השתנה ההרכב הדימוגרפי של המקבלים - הם יותר מבוגרים, ויש בהם יותר גרושים ונשים. תמורה נוספת אשר התרחשה היא הענקת גמלה מיוחדת למשפחות חד-הוריות, אשר עמדו בקריטריון הנדרש בחוק למשפחות חד-הוריות.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. 1993, סקר מס. 115, ינואר 1994

דו"ח זה, המתייחס לשנת 1993, מציג כמדי שנה נתונים על נשים המקבלות דמי מזונות מכוח חוק המזונות, שהמוסד לביטוח לאומי מופקד על ביצועו.

בדו"ח מופיעים נתונים אף על הבעלים החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם למוסד לביטוח לאומי. פרק בפני עצמו הוקדש לנשים המקבלות דמי מזונות ובנוסף עליהם גם השלמה מהשירות להבטחת הכנסה.

בשנת 1993 15,067 נשים בממוצע לחודש קיבלו דמי מזונות, כלומר - 3% יותר מאשר בשנת 1992. כ-30% (4,700) מהן קיבלו השלמת הכנסה מהשירות להבטחת הכנסה.

תמר הרון, "אבחון תובעי גמלת הבטחת הכנסה בעילת התמכרות 1988-1993" סקר מס. 116, אפריל 1994

אבחונם של תובעי הבטחת הכנסה בעילת התמכרות ובדיקתם הניבו מאגר נתונים רחב, השופך אור על מאפייני אוכלוסייה זו ואף מכיל מסקר פרטים מאלפים על דפוסי חייהם ומגעייהם עם המימסד.

נמצא, שהמשתמשים בסמים פונים לראשונה למוסד בבקשת עזרה רק לאחר 10 שנות שימוש בסם, בממוצע. במרוצת שנים אלה נהרסים חייהם וחיי בני משפחותיהם, גופנית ונפשית. מחקר זה, שתכליתו לצמצם תקופה זו, הוא נדבך תיוני להכרת האוכלוסייה הרלוונטית, שיכול לסייע לאתר את הגורמים הקשורים לסיכויי גמילה ושיקום.

פרסום זה הוא מקבץ נתונים שני על אוכלוסייה מיוחדת זו.

דליה גורדון ואסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בהכשרה מקצועית", סקר מס. 117, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1994

דו"ח זה מסכם מחקר מעקב, שנערך בקרב מדגם של מקבלי דמי אבטלה שעברו הכשרה מקצועית במגמה לשפר את סיכוייהם לחזור ולהיקלט בעבודה. מטרת המחקר היתה לבדוק את יעילות ההכשרה המקצועית ואת תרומתה למטרה האמורה. המעקב התייחס לשנתיים שלאחר תום ההכשרה. השתתפה במחקר קבוצת ביקורת של מקבלי דמי אבטלה שלא עברו הכשרה מקצועית, על מנת לאמוד את ההשפעה הנקייה של ההכשרה על משך האבטלה.

בדו"ח נסקרים גם סוגי התכניות של הכשרה מקצועית שמקובלות בארצות נבחרות.

ההבדלים שנצפו בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת אמנם היו בכיוון הצפוי, אך הם לא דווקא היו מובהקים. מי שעבר הכשרה מקצועית מצא עבודה מהר יותר ממי שלא עבד. ההתמדה בעבודה היתה גבוהה בקבוצת הניסוי יותר מאשר בקבוצת הביקורת. הנמנים עם קבוצת הניסוי עבדו במקצועם יותר מאשר הנמנים עם קבוצת הביקורת. הראשונים ירדו בשכרם פחות מהאחרונים. הקורס, תרם יחסית יותר למי שהיו חסרי מקצוע לפני ההכשרה.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה - 1993", סקר מס. 118, אפריל 1994.

דו"ח זה, המתייחס לשנת 1993, מציג כמדי שנה את היקף המקבלים דמי אבטלה ואת מאפייניהם העיקריים. הוצגו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, לכשעצמן ובהשוואה לשנים קודמות.

ב-1993 נבלם גידול האבטלה במשק הישראלי, שהחל לתת את אותותיו בשנת 1988, ונרשמה ירידה - לעומת 1992, שהיתה שנת השיא מבחינת היקף אבטלה. שיעור הבלתי מועסקים ירד מ-11.2% ב-1992 ל-10% ב-1993. ב-1993 כ-81 אלף מובטלים הגישו תביעה לדמי אבטלה, בממוצע לחודש, לעומת 86.8 אלף ב-1992 - דהיינו כ-7% פחות.

בפרסום זה כלולים שני נושאים נוספים: 1. מובטלים שקיבלו דמי אבטלה יותר מפעם אחת במהלך ארבע שנים האחרונות, 2. תשלומי הכטחת הכנסה למובטלים המקבלים דמי אבטלה נמוכים וכן למובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ונשארו מובטלים.

שרית בייץ-מוראי, "תוכנית התערבות בבית לקשישים עם ירידה בתפקוד השכלי: הערכה מחקרית והנחיות הפעלה", סקר מס. 119, מאי 1994

מאז תחילת שנות ה-80 מפתח ארגון מלב"ב (מרכז לטיפול בקשיש בקהילה) בירושלים שירותי טיפול וייעוץ לקשישים הסובלים מירידה בתפקוד השכלי

ולבני המשפחה המטפלים בהם. התכנית מתבססת על עבודת צוות רב מקצועי. יש לה מאפיינים ייחודיים, הן מבחינת צורכי אוכלוסיית היעד, שהיא משרתת, והן מבחינת הגישה המקצועית. במימון הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי הוקמו בתחילה מועדונים פסיכוגריאטריים, וכעשור מאוחר יותר-בתחילת שנות ה-90, התגבשה בארגון מלב"ב תכנית המשך, שעיקרה אספקת שירותי טיפול, ייעוץ והדרכה לקשישים הזמנטיים שאינם יכולים להגיע למועדונים, ולבני משפחותיהם המטפלים בהם בבית.

המוסד לביטוח לאומי השתתף במימון תכנית ההמשך במשך שנה (מתקציבי פיתוח של שירותי הסיעוד בענף ביטוח סיעוד), בביצוע ליווי מחקרי ובהוצאתה לאור של חוברת, שהציגה את ממצאי המחקר המלווה וכן הנחיות הפעלה מפורטות - לשימוש המעוניינים בפיתוח תכנית דומה.

המחקר המלווה התמקד בתרומת התכנית לקשישים ולבני משפחותיהם. הממצאים מעידים על תרומה משמעותית למטפלים, שהתבטאה בעיקר בתמיכה הנפשית, במתן מידע אודות המחלה ואודות הסימפטומים ועל נושאי בריאות, כגון תרופות, תזונה והיגיינה. כצפוי, התרומה לקשישים היה קטנה יותר מאשר למשפחות.

מרים שמלצר וגדעון אלמוג, "מקבלי גמלאות לפי ישוב 1992-1993", סקר מס. 120, מאי 1994

חוברת זו מציגה את הפריסה הגיאוגרפית של מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, והוא המשך והרחבה של חוברות קודמות דומות. בפרסום מופיעים נתונים דימוגרפיים על האוכלוסייה בישראל לפי גיל בכל ישוב וכן נתונים על מקבלי גמלאות במוסד לביטוח לאומי, כולל לפי מועצות אזוריות ומחוזות. זאת - במגמה לאפיין כל ישוב מבחינה דימוגרפית וכלכלית בהתייחס למקומו של הביטוח הלאומי בחיים הכלכליים של היישוב, כפי שהם באים לידי ביטוי בתרומתו.

אינדקטור יכול להיות, לדוגמה, ריכוז קשישים בישוב, ריכוז מקבלי דמי אבטלה, או ריכוז משפחות ברוכות ילדים וכד'. הנתונים מוצגים

כהתפלגות אחוז המקבלים קצבה מאוכלוסיית היישוב וכאחוז המקבלים קצבה ביישוב מסוים מכלל מקבלי הגמלה במדינה.

שרית בייץ-מוראי ואלן זיפקין, הפעלת חוק ביטוח סיעוד 1993" סקר מס. 121, אוגוסט 1994

המספר הממוצע של המקבלים גמלת סיעוד בשנת 1993 התקרב ל-46,000, כלומר ב-21% יותר מאשר ב-1992. אלה מנו 7.6% מאוכלוסיית הקשישים הכללית (נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65).

שיעור הזכאים הקשישים עולה עם הגיל. כ-40% מבני ה-85+ מקבלים שירותי סיעוד, ושיעור התמותה בקרבם גבוה פי ארבעה מזה שבאוכלוסייה הקשישה כולה. בדומה לשנת 1992, גם בשנת 1993 הגמלה אושרה ל-89% מהזכאים בשל הניקוד המזכה במכתן התלות.

כבשנים שעברו הפריט העיקרי בסל שירותי הסיעוד היה טיפול אישי ועזרה בניהול משק הבית. בשנת 1993 נוספה לסל זה אפשרות לקבל משדר מצוקה. 2,000 זכאים קיבלוה. כמו בשנים הקודמות, כמתצית מהשירותים ניתנו על ידי חברות פרטיות, וכמתצית - על ידי חברות עסקיות.

סך כל ההוצאות לביצוע החוק הסתכם ב-1993 בכ-470 מיליון ש"ח. מתוך כ-400 מיליון ש"ח מסכום זה מימנו גמלאות אישיות.

ראובן שטיינר, "שכר ממוצע, תעסוקה וחברות בקופת חולים לפי יישוב 1991-1993", סקר מס. 122, אוגוסט 1994

בפרסום מוצגים זה לראשונה נתונים על שכרם של עובד שכיר ושל משפחת שכירים בממוצע לחודש עבודה ובממוצע שנתי בשנים 1991 ו-1992. זאת לפי מין, ביישובים המונים לפחות 2,000 נפש ובמועצות אזוריות. התפלגותם מוצגת גם לפי מספר חודשי העבודה, חברות בקופת חולים ומעמד בעבודה.

העיבודים הסטטיסטיים נעשו בהתבסס על מאגרי המידע של המוסד, שרוכזו

בקובץ ממוחשב מיוחד המתנהל לצורך חישוב מפתח לחלוקת כספי המס המקביל, הנגבים על ידי המוסד עבור קופות החולים השונות. בקובץ גדול זה נתוני השכר מעודכנים על פי הדו"חות השנתיים של המעסיקים הנמסרים למס-הכנסה (בחלקם - ישירות למוסד), ונתוני הכנסה - על פי הרישום הפרטני של קובץ הגבייה של הלא-שכירים, המתנהל במערכת הגבייה של המוסד.

נמצא, שיש הבדלים ניכרים בשכר הממוצע של תושבי היישובים השונים. הכנסותיהם של הגברים גבוהות ב-60%-80% יותר מהכנסות הנשים, בכל צורת חישוב. רבע מאוכלוסיית השכירים עבד פחות מתשעה חודשים בשנה. כשני שלישים בלבד מהמבוטחים היו רשומים בקופת חולים הכללית, ואילו היתר - בשלוש הקופות האזרחיות האחרות.

דפי דיון

לאה ענבר, "שיקום באמצעות השכלה גבוהה", דפי דיון מס. 8, יוני 1994

סקר זה מציג נתונים על שיקום של נכים באמצעות השכלה גבוהה. ההשכלה הגבוהה מוגדרת כהכשרה במקצועות הנלמדים במסגרת אקדמית או על-תיכונית. לתכניות השיקום המקנות השכלה גבוהה במסגרת אקדמית חשיבות רבה: הן מגדילות את אפשרויות התעסוקה העומדות בפני אלה המסיימים אותן בהצלחה.

יותר ממתצית המשתקמים סיימו את תכנית הלימודים בהצלחה, וכשיעור הזה השתלב במעגל העבודה. כחמישית מכלל המקבלים קצבת נכות הפסיקו לקבלה בעקבות השתלבותם בשוק העבודה ויכולתם להשתכר לפרנסתם מעבודה.

בחינת התכונות הדימוגרפיות של המשתקמים מלמדת, שכשני שלישים מהם היו גברים, וכי גילם הממוצע - 35 שנה. מרביתם היו נכים כלליים (89%), ומיעוטם נפגעי עבודה (7%).

שרית בייץ-מוראי, "גמלת ילד נכה - לאן? סוגיות ונתונים לדיון", דפי דיון מס. 9, אוגוסט 1994

בפרסום זה מוצגות הדילמות הבסיסיות בעניין תשלום גמלת ילד נכה באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

תשלום הגמלה החל ב-1981, והוא ניתן היום כמעט ל-10,000 ילדים בגיל 0-18.

תשלום הגמלה במתכונת הנוכחית מעורר שאלות רבות מבחינת מטרת הגמלה, הגדרת אוכלוסיות היעד, קריטריוני הזכאות הקיימים והכלים לקביעת הזכאות. שאלות אלה נבחנות לעומקן באמצעות השוואה לארצות אחרות ובזיקה למידע רלוונטי בספרות.

דו"חות מחקר

גדעון יניב, "שחיקה, היעדרות ושעות נוספות", מחקר מס. 55, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1994 (באנגלית)

ר' להלן מאמרים שתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית.

גדעון יניב, "שתי הערות על העלמת הכנסות", מחקר מס. 56, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1994 (באנגלית)

ר' להלן מאמרים שהתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית.

נירית ישראלי, "השוני בין השכר הממוצע לשכיר לשכר הממוצע למשרת שכיר" מחקר מס. 57, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1994

העבודה בוחנת את ההבדלים באומדני השכר הממוצע ובנפת השכר בהתאם למקורות הנתונים השונים המצויים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או בידי הביטוח הלאומי.

השכר הממוצע במשק הוא מרכיב עיקרי בדו"חות הפיננסיים, שמפרסמים גופים שונים. לדיווחים הללו יש מספר שימושים: אומדן רמת החיים ואומדן עלות העבודה בשימושים השונים אפשריות הגדרות שונות בהתאם לענייניו של המשתמש. רובם נזקקים למונח השכר הממוצע מבלי לציין האם מדובר בשכר הממוצע לעובד שכיר או בשכר הממוצע למשרת שכיר.

הממצאים מורים, שיש פער בן כ-20% בין השכר הממוצע לשכיר לבין השכר הממוצע למשרת שכיר. זאת - לאחר שנלקחו בחשבון מספר המשרות הנוספות וחלקיות המשרה. פער זה חושב בנפרד בהתייחס לגברים ולנשים ולעובדים ארעיים.

פרסומים שראו אור בעיתונות מקצועית

Gideon Yaniv, "Complaining about Non-Compliance with the Minimum Wage Law", *International Review of Law and Economics* 14, pp. 351-362, 1994

אכיפת חוק שכר מינימום מונעת בדרך כלל על-ידי תלונות עובדים על אי-ציות מעבידיהם לחוק. ואולם, בעוד ששאלת ההחלטה שלא לציית לחוק שכר מינימום נדונה בספרות הכלכלית בהרחבה, שאלת ההחלטה להתלונן כנגד מעביד שאינו מציית לחוק לא זכתה עדיין לתשומת לב כלשהי. המאמר הנוכחי מזהה את הגורמים הקובעים את החלטת העובד להתלונן כנגד מעביד המשלם שכר נמוך משכר המינימום ובוחר את ההשלכות של מערכת אכיפה המונעת על-ידי תלונות עובדים על נטיית המעביד שלא לציית לחוק ועל שיווי המשקל בשוק העבודה, שבו נקבע שיעור המעבידים המצייתים לחוק והשכר המשולם על-ידי אלה שאינם מצייתים.

פרסומים שהתקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

Gideon Yaniv, "Tax Evasion and the Income Tax Rate: A Theoretical Reexamination", Public Finance / Finances Publiques, 1994 (forthcoming)

המאמר הראשון בספרות הכלכלית שבחן את החלטת הפרט להעלים חלק מהכנסתו מרשויות המס (Allingham and Sandmo, 1972) קבע, כי ההשפעה של עלייה בשיעור מס ההכנסה על גודל ההכנסה המועלמת אינה ברורה, שכן כנגד הנטייה להגדיל את ההעלמה בעקבות עליית התמורה ממנה פועלת גם הנטייה להסתכן פחות בעקבות ההקטנה בהכנסה הפנויה. המאמר הנוכחי מראה, כי אי הבהירות הנוגעת לשאלת ההשפעה של עלייה בשיעור המס מתפוגגת בכיוון האינטואיטיבי (כלומר, עלייה בשיעור המס תגדיל את ההכנסה המועלמת) אם (א) הקנס החמור ביותר הצפוי לפרט במקרה של תפיסה הוא החרמת כל הכנסתו המועלמת (שיעור קנס של 100%), ו-(ב) מקדם שנאת הסיכון היחסית של הפרט קבוע וחסום בערכו מלמעלה על-ידי היפוך שיעור הקנס. תוקפן האמפירי של מגבלות אלה נדון במאמר בהרחבה.

Gideon Yaniv, "Taxation and Dirty Money Laundering", Public Finance / Finances Publiques, 1994 (forthcoming)

הספרות הכלכלית על התנהגות לא-ליגאלית התעלמה עד כה מהאילווצים העומדים בפני עבריינים המבקשים לעשות שימוש בהכנסתם ה"שחורה" ומזרישתם לערוצי הלבנה מתאימים. המאמר הנוכחי בוחן את החלטת הפרט להשתתף בפעילויות לא-ליגאליות ולהלבין את ההכנסה מפעילויות אלה כדי למנוע את גילוין בעקבות שימוש בכספים שמקורם אינו מוסבר. שני ערוצי הלבנה חלופיים נדונים במאמר: הצהרה על ההכנסה הלא-ליגאלית כנובעת ממקור ליגאלי (ותשלום מס ההכנסה הנדרש) והכרת הכספים שמקורם לא-ליגאלי לתו"ל תוך החזרתם ארצה במסווה של הלוואה בנקאית מתו"ל. המאמר מתרכז בקשרי הגומלין שבין רמת הפעילות הלא-ליגאלית, היקף הלבנת ההכנסות ושיעורי מס ההכנסה וכן גם בשאלת כדאיות ההכרזה על חנינת מס, המיועדת להגדיל את תקבולי הממשלה מן המשק המחתרתי.

Gideon Yaniv, "A Note on the Tax Evading Firm", National Tax Journal, 1995 (forthcoming)

המאמר מפתח מודל כללי להתחמקות לא חוקית ממס על-ידי הפירמה, הישים להתחמקות מכל מס שהוא (מס רווחים, מס קנייה, מס ביטוח לאומי, נכויי מס במקור וכו'), הן בדרך של הצהרת חסר על בסיס המס, והן בדרך של הצהרת יתר על הוצאות המנוכות ממנו. המאמר מראה, כי ההחלטה על היקף הפעילות הריאלית של הפירמה (תפוקה, העסקה וכו') נפרדת לתלוטין מההחלטה על היקף ההצהרה, ושעלייה בשיעור המס תביא תמיד להקטנת סטיית ההצהרה מהערך האמיתי של בסיס המס (או מהערך האמיתי של ההוצאות המנוכות ממנו). המאמר מראה עוד, כי עלייה בשיעור המס אינה יכולה להביא להגדלת סכום המס שהפירמה מתחמקת מלשלם. לכל היותר, במקרה של התחמקות מתשלום מס הכנסה שנוכה מן העובדים, סכום המס שאינו משולם יישאר בלא שינוי.

Gideon Yaniv, "Burnout, Absenteeism and the Overtime Decision", Journal of Economic Psychology, 1995 (forthcoming)

אף שהיא גורמת לעלויות אישיות, ארגוניות וחברתיות, תסמונת השחיקה בעבודה, שהיא תוצאת עבודה אינטנסיבית בתנאי לחץ מתמשך, לא נחקרה עדיין בספרות הכלכלית. המאמר הנוכחי מציג מודל פשוט של תהליך השחיקה, שממנו נגזר קשר חיובי בין היעדרות מעבודה (בשל הידלדלות המשאבים הנפשיים) לבין העסקת יתר בתנאי לחץ. המאמר מחיל את הקשר הנגזר לבעיית הבחירה של הפירמה בין שימוש בעובדים נוספים לבין שימוש בשעות נוספות לצורך עמידה בהתחייבויות הייצור. המאמר מראה, כי היעדרות, שמקורה בשחיקה, יוצרת "שבר" בפונקציית עלות העבודה הכוללת, הגורם לפירמה לבחור ביותר עובדים ובפחות שעות נוספות לעובד מאשר היתה בוחרת במצב שבו שחיקה והיעדרות בגינה אינן קיימות. תוצאות אלה שונות במידה ניכרת מאלה של Ehrenberg (1970), שקבע כי תגובה רציונאלית של הפירמה להיעדרות (שמקורה אינו בשחיקה) היא הגדלת השעות הנוספות לעובד, בעוד שהשפעה על מספר העובדים איננה ברורה.

לאה אחדות וגדעון יניב, "שכר מינימום והגמלה להבטחת הכנסה: יעדים, שיעורים ויחסי גומלין", הרבעון לכלכלה, 1995 (עומד להופיע)

חוק הבטחת הכנסה וחוק שכר מינימום נועדו להבטיח אמצעי קיום הכרתיים לבעלי הכנסה נמוכה בישראל. הראשון (שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982) - באמצעות גמלה, והשני (שנחקק ב-1 באפריל 1987) - באמצעות שכר. אך בעוד שחוק הבטחת הכנסה נועד לסייע לכל מי שמסיבות שונות (מחלה, נכות, זיקנה, אבטלה מתמשכת) אין ביכולתו להשתתף בשוק העבודה או למי שהכנסתו מעבודה (עצמאית או שכירה) נמוכה מאוד, חוק שכר מינימום נועד לתמוך באוכלוסיית השכירים בלבד. זאת ועוד, חוק הבטחת הכנסה מבטיח שיעורי גמלה דיפרנציאליים לבעלי הכנסה נמוכה מאוד כהתאם לגילם ולמצבם המשפחתי, בעוד שחוק שכר מינימום מבטיח תעריף שכר אחיד לכל העובדים בשכר נמוך.

שני החוקים דומים האחד לרעהו לא רק ברוחם אלא גם במונחיהם הלשוניים, דמיון היוצר לא אחת בלבול מושגים בציבור כולו ובאוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית בפרט. כך, לדוגמה, "השלמת שכר", שזכאי לה עובד בשכר נמוך על-פי חוק שכר מינימום, והמשולמת על-ידי המעביד, נתפסת לא אחת כשקולה ל"השלמת הכנסה", שזכאי לה מעוט הכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה, והמשולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מהו אם כן השוני המהותי בין החוקים, ובעיקר - מה הסיבה לצורך בשניהם?

מטרת המאמר להשיב על כך תוך בחינת יחסי הגומלין בין החוקים על רקע ההתרחשויות הכלכליות במשק בעשור האחרון. המאמר פותח בתיאור תנאי כאות ושיעורי השכר/ההכנסה המובטחים על ידי שני החוקים, וממשיך בניתוח הממצאים האמפיריים.

נ ס פ ח ל ו ח ו ת

A. GENERAL

כ"א כ"ל

לוח 1/A - תקבולים ותשלומים (מחירים שונים)

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

MIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1994	1993	1992	1991	1990	

TOTAL RECEIPTS	24,764.2	19,764.5	17,003.8	13,811.1	11,243.8	סך כל התקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	20,474.2	16,303.5	14,089.8	11,357.4	9,240.8	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	11,710.0	9,528.0	7,979.3	6,676.4	5,438.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER						השתתפות הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW ¹	3,486.3	2,068.9	2,119.5	1,455.2	1,295.3	לפי חוק הביטוח הלאומי ¹
INTEREST	2,100.0	1,885.4	1,677.1	1,421.5	1,170.7	ריבית
MISCELLANEOUS	55.0	40.5	30.6	36.0	25.0	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR						הקצבת הממשלה לתשלומים
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	3,122.9	2,780.9	2,263.3	1,726.8	1,279.8	לא גבייתיים ^{2,3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	4,290.0	3,461.0	2,914.0	2,453.8	2,003.0	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	18,087.5	14,501.2	11,967.3	10,034.1	8,310.3	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	14,964.6	11,720.3	9,684.0	8,307.3	7,028.6	למלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	3,122.9	2,780.9	2,283.3	1,726.8	1,281.7	למלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-71.6	-328.6	211.7	-295.3	-429.2	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR ⁵	48,660.0	41,166.0	35,222.6	30,596.4	*25,615.9	(נכסים בסוף השנה) ⁵

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי בלבד.
 2) לא כולל הוצאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי.
 3) כולל במלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן במלאות לפי חוקים אחרים.
 4) עד עד 1987 כולל מס מקביל, היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך על-ידי-מ-1988 כולל מס מקביל בלבד.
 5) הנכסים בכל השנים סתייחסים ל-31 למרס. החל משנת 1991 הנכסים הם ל-31 לדצמבר.

לוח 2/א - תקבולים ותשלומים (מחירי 1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

MIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1994	1993	1992	1991	1990	
TOTAL RECEIPTS	6,161.8	5,513.1	5,261.1	4,784.7	4,635.7	סך כל התקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	5,094.4	4,547.6	4,359.5	3,934.6	3,809.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,913.7	2,657.7	2,468.8	2,313.0	2,242.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	867.5	577.1	655.8	504.1	534.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי ¹
MISCELLANEOUS	13.7	11.3	9.5	12.5	10.3	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	777.0	775.7	706.5	598.2	527.6	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ^{2,3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	1,067.4	965.4	901.6	850.1	825.8	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	4,500.5	4,045.9	3,702.8	3,476.7	3,426.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	3,723.5	3,269.2	2,996.3	2860.9	2,897.8	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	777.0	775.7	706.5	598.2	528.4	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-17.8	-91.6	65.5	-102.3	-177.0	עודף שוטף

1) לגמלאות גבייתיות
 2) לא גבייתיים
 3) ראה הערות ללוח הקודם.
 4) לגמלאות לא גבייתיות

לוח א/3 - תרומות ונזילות - גביית הנזילות - ענף זיקנה וטרייה

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1994	1993	1992	1991	1990	

	AT CURRENT PRICES						מחירי שווייץ	
TOTAL BENEFITS	6,340.7	5,349.0	4,569.3	3,904.5	3,143.4		סך כל הנזילות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	5,003.4	4,294.1	3,693.9	3,193.1	2,712.0		עוד: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	4,524.9	3,768.2	3,072.7	2,574.5	2,099.5		סך כל הגבייה מן המצוינות	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	678.8	549.3	466.5	395.8	310.6		השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל	
INTEREST	754.0	672.1	608.8	522.4	425.6		ריבית	
CURRENT SURPLUS	124.1	-117.6	-199.0	-261.7	-333.9		עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	878.1	554.5	409.8	260.6	91.7		עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	17,520.0	14,698.4	12,561.1	11,159.7	9,467.7		נכסים בסוף השנה	

	AT 1985 PRICES ¹						מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	1,577.7	1,492.0	1,413.8	1,352.7	1,296.0		סך כל הנזילות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,244.9	1,197.8	1,142.9	1,106.2	1,118.1		עוד: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,125.9	1,051.1	950.7	891.9	865.6		סך כל הגבייה מן המצוינות	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	168.9	153.2	144.3	137.1	128.1		השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל	
CURRENT SURPLUS	30.9	-32.8	-61.6	-90.7	-137.7		עודף שוטף	

1) Due to the technical difficulty of calculating the real interest at the time of its receipt, the table does not show data on interest, assets and surpluses at set prices.

לוח א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1994	1993	1992	1991	1990
	AT CURRENT PRICES				
TOTAL BENEFITS	1,679.0	1,365.5	1,122.4	948.1	817.9
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,520.0	1,225.9	993.1	834.5	705.9
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,612.0	1,308.2	1,092.2	917.1	748.0
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	49.5	45.2	43.0	40.6	38.1
INTEREST	136.0	117.3	101.1	79.2	62.6
CURRENT SURPLUS	77.0	82.4	85.9	79.3	41.8
SURPLUS INCLUDING INTEREST	213.0	199.7	187.0	158.5	104.4
ASSETS AT END OF YEAR	3,190.0	2,634.0	2,164.2	1,818.9	1,446.9
	AT 1985 PRICES ¹				
TOTAL BENEFITS	417.8	380.9	347.3	328.5	337.2
THEREOF: UNDER N.I. LAW	378.2	341.9	307.3	289.1	291.0
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	401.1	364.9	337.9	317.7	308.4
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	12.3	12.6	13.3	14.1	15.7
CURRENT SURPLUS	19.2	23.0	26.6	27.5	17.2

סך כל הגמלאות
 מזה: לפי חוק הגביעות הלאומי
 סך כל הגביעה מן הציבור
 השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
 ריבית
 עודף שוטף
 עודף כולל ריבית
 נכסים בסוף השנה

סך כל הגמלאות
 מזה: לפי חוק הגביעות הלאומי
 סך כל הגביעה מן הציבור
 השתתפות הממשלה לפי חוק הב"ל
 עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 5/א - נכיייה ונמלאות - ענף נפגעי עבודה

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - WORK INJURY BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1994	1993	1992	1991	1990	
	AT CURRENT PRICES					
TOTAL BENEFITS	1,186.2	875.2	746.7	571.9	529.1	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,106.1	809.3	688.6	519.6	489.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	595.0	487.6	416.5	346.6	280.0	סך כל הנכיייה מן המעביבור
INTEREST	135.0	140.5	139.9	129.3	112.3	ריבית
CURRENT SURPLUS	-535.3	-330.3	-283.3	-179.3	-214.4	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-396.3	-189.8	-143.3	-50.0	-102.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,770.0	2,824.6	2,710.7	2,636.0	2,316.3	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					
TOTAL BENEFITS	295.1	244.1	231.0	198.1	218.1	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	275.2	225.7	213.1	180.0	201.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	148.0	136.0	128.8	120.1	115.4	סך כל הנכיייה מן המעביבור
CURRENT SURPLUS	-133.2	-92.1	-87.7	-62.1	-88.4	עודף שוטף

מחירי 1985

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/6 - תרומות ונזילות - ענף נולדות

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1994	1993	1992	1991	1990
	AT CURRENT PRICES				
TOTAL BENEFITS	847.3	715.1	607.8	512.8	416.4
THEREOF: UNDER N.I. LAW	763.1	643.8	552.6	458.7	373.5
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	698.0	566.4	468.8	394.3	322.0
INTEREST	70.0	66.3	64.0	57.5	49.0
CURRENT SURPLUS	-82.5	-89.0	-94.0	-72.1	-57.5
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-12.5	-22.8	-30.0	-14.6	-8.5
ASSETS AT END OF YEAR	1,565.0	1,398.1	1,262.7	1,192.0	1,036.6
	AT 1985 PRICES ¹				
TOTAL BENEFITS	210.8	199.4	188.1	177.7	171.7
THEREOF: UNDER N.I. LAW	189.9	179.6	171.0	158.9	154.0
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	173.7	158.0	145.0	136.6	132.8
CURRENT SURPLUS	-20.5	-24.8	-29.1	-25.0	-23.7

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 7/ג - גבייה ונמלאת - ענף ילדים

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

NIS MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1994	1993	1992	1991	1990	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	3,695.1	3,131.1	2,174.1	1,872.6	1,597.9	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	3,141.6	2,477.6	1,599.5	1,387.3	1,194.9	ע"ז: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	2,092.0	1,713.4	1,438.0	1,198.5	978.0	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	2,671.0	1,413.3	1,165.3	992.7	930.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
INTEREST	542.0	436.7	395.0	283.3	216.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	1,581.0	621.6	976.8	783.6	696.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	2,123.0	1,058.3	1,371.8	1,066.9	912.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	13,535.0	10,004.5	8,947.0	6,921.9	5,253.5	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	919.4	873.4	672.7	648.7	658.8	סך כל הנמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	781.7	691.1	494.9	480.6	492.6	ע"ז: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	520.5	477.9	444.9	415.2	403.2	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	664.6	394.2	360.6	343.9	383.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
CURRENT SURPLUS	393.3	173.4	302.2	271.4	286.9	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 8/א - גבייה וגמלאות - ענף אבטלה

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

NIS MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1994	1993	1992	1991	1990
	AT CURRENT PRICES				
TOTAL BENEFITS	942.4	982.1	962.8	629.1	529.8
THEREOF: UNDER N.I. LAW	913.4	947.4	918.7	611.1	514.5
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	217.0	173.5	145.8	122.3	99.0
INTEREST	190.0	212.9	231.9	227.3	202.4
CURRENT SURPLUS	-731.5	-800.6	-792.6	-504.3	-426.5
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-541.5	-588.0	-560.8	-277.0	-224.1
ASSETS AT END OF YEAR	4,015.0	4,059.3	4,217.8	4,442.2	4,069.9
	AT 1985 PRICES ¹				
	מחירי 1985				
TOTAL BENEFITS	234.4	273.9	297.9	217.9	218.4
THEREOF: UNDER N.I. LAW	227.3	264.3	284.3	211.7	212.1
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	54.0	48.3	45.1	42.4	40.8
CURRENT SURPLUS	-182.0	-223.3	-245.2	-174.7	-175.8

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

B. OLD AGE AND SURVIVORS

ב. זיקנה ושאיירים

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS			שאיירים	OLD AGE		זיקנה	סך כולל	ש נ ח
	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל		סך הכול	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	סך הכול		
	NON-STATUTORY	STATUTORY							
שאיירים עולים	מזהו דמי מחיה ליתומים	סך הכול	TOTAL	NON - STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	GRAND TOTAL		
	SURVIVORS (NEW IMMIGRANTS)	THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	TOTAL	TOTAL					

ALL PENSION RECIPIENTS

שנה	שאיירים עולים	מזהו דמי מחיה ליתומים	סך הכול	שאיירים	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	סך הכול	סך כולל	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 ¹	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
1990	1,180	4,743	96,296	97,475	26,927	318,235	345,162	442,638	1990
1991	1,076	4,559	97,630	98,706	49,654	328,889	378,543	477,249	1991
1992	1,000	4,700	98,500	99,500	60,000	337,500	397,500	497,000	1992
1992	1,004	3,757	98,649	99,653	63,070	337,062	400,132	499,785	1992
1993	958	5,100	99,617	100,574	70,349	346,826	417,175	517,749	1993
1994	900	5,150	100,600	101,500	76,800	359,900	436,700	538,200	1994

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL²

שנה	שאיירים עולים	מזהו דמי מחיה ליתומים	סך הכול	שאיירים	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	סך הכול	מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול ²	
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
1990	90.8	--	42.7	43.3	95.7	22.3	28.0	31.4	1990
1991	90.1	--	41.5	42.0	97.2	21.1	31.1	33.4	1991
1992	89.5	--	40.3	40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
1993	88.6	--	39.6	40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
1994	88.5	--	38.7	39.0	95.7	18.8	32.3	33.5	1994

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 מתייחסים לאפריל בכל שנה.
 מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.
 2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת כשלמה לקצבה מכוח חוק הגשת הכנסה.

לוח ב/2 - מקבלי קצבת זיקנה ושארירים - לפי סוג המשפחה¹

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY TYPE OF FAMILY¹

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	אלמנה/ה בלתי ילדית	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשישה/ה יחידה	סך הכול	שנה
	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	שנה
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965-2	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
1990	1,257	2,186	6,470	6,017	81,546	2,025	3,434	83,863	255,841	442,638	1990
1991	1,310	2,323	6,311	5,990	82,770	2,092	3,567	91,853	281,033	477,249	1991
1992	1,369	2,448	6,287	5,875	83,673	2,152	3,518	96,742	297,991	499,785	1992
1993	1,400	2,500	6,500	6,100	86,800	2,200	3,600	99,900	309,300	518,300	1993
1994	1,500	2,700	6,500	6,000	84,800	2,100	3,600	100,600	330,400	538,200	1994

1) See note 1 to Table 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.

1) ראה הערה 1 ללוח ב/1.

2) מקבלי קצבות שלא לפי חוק (כ-14,800 במספר) כוללים ב-1985 (מקבלי קצבות שלא לפי חוק (כ-14,800 במספר) כוללים מאז 1975. נתונים ספציפיים לפי הרכב משפחה מוצגים מאז 1975.

לוח 3/3 - מקבלי קצבת זיקנה ושארית בתוספת השלם הכנסה

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/יתום 2 ילדים	אלמנה/יתום עם ילד אחד	אלמנה/יתום בלי ילדים	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשישה/יתום יחידה	סך הכול	שנה
	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	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	72,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980 ¹	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1985	90	163	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,761	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	74	128	2,230	1,607	38,190	1,040	1,133	25,441	69,238	139,081	1990
1991	75	115	2,099	1,500	38,530	1,113	1,166	32,083	82,546	159,227	1991
1992	66	116	2,030	1,409	37,004	1,234	1,192	35,942	90,933	169,926	1992
1993	70	120	2,100	1,450	38,300	1,260	1,200	37,200	94,100	175,800	1993
1994	80	120	2,000	1,400	36,000	1,200	1,200	37,500	100,600	180,100	1994

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

כאחוז מכל מקבלי קצבת זיקנה ושארית

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	5.8	34.5	26.7	46.8	49.2	33.0	30.3	27.0	31.4	1990
1991	5.7	4.9	33.3	25.0	46.6	51.4	32.7	34.9	29.4	33.4	1991
1992	4.8	4.7	32.3	24.0	44.2	57.3	33.9	32.1	30.5	34.0	1992
1993	5.0	4.8	32.3	23.8	44.1	57.3	33.3	37.2	30.4	33.9	1993
1994	5.3	4.4	30.8	23.3	42.5	57.1	33.3	37.3	30.4	33.5	1994

1) See note 1 to Table B/1

1) ראו הערה 1 ללוח B/1

לוח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאיירים (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.) ¹									
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
1990	454.3	227.3	703.5	533.5	772.8	659.0	545.2	363.5	1990
1991	522.0	261.0	808.9	613.3	888.1	757.2	626.3	417.6	1991
1992	578.8	289.4	896.2	679.3	983.3	838.5	693.8	462.5	1992
1993	653.2	326.6	1,013.0	767.9	1,111.3	947.8	784.2	522.8	1993
1994	672.8	336.4	1,144.9	867.8	1,255.8	1,071.2	886.6	590.8	1994
AT 1985 PRICES (N.S.)									
1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1990	187.3	93.7	290.0	219.9	318.6	271.7	224.8	149.9	1990
1992	189.8	88.6	280.2	218.5	304.7	269.4	218.8	148.7	1992
1993	182.2	91.1	282.6	214.2	310.0	264.4	218.7	145.8	1993
1994	167.4	83.7	284.8	215.9	312.4	266.5	220.6	147.0	1994
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST									
1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	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
1990	19.7	9.9	30.6	23.2	33.7	28.7	23.7	15.8	1990
1991	19.7	9.8	30.5	23.1	33.5	28.6	23.6	15.8	1991
1992	19.5	9.7	30.2	22.9	33.1	28.2	23.6	15.6	1992
1993	19.5	9.8	30.2	22.9	33.2	28.3	23.4	15.6	1993
1994	17.4	8.7	29.7	22.5	32.6	27.8	23.0	15.3	1994

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 ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ושאינים לחודש (כולל השלמת הכנסה)

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמן/ה עם 2 ילדים	אלמן/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים ויותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/ה או אלמן/ה 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.)¹

מתירים שוטפים (שקלים)¹

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989
1990	728.7	508.3	1,025.3	853.0	1,092.0	997.0	862.0	575.0	1990
1991	814.4	570.6	1,158.2	961.9	1,240.5	1,109.6	979.1	652.9	1991
1992	896.3	629.4	1,279.8	1,063.0	1,381.3	1,229.3	1,085.0	723.5	1992
1993	1,013.9	713.2	1,447.8	1,202.8	1,551.8	1,388.2	1,225.2	817.1	1993
1994	1,054.2	737.5	1,782.4	1,453.3	1,983.6	1,705.3	1,427.8	952.0	1994

AT 1985 PRICES (N.S.)

מתירי 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
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.6	1989
1990	300.4	209.6	422.7	351.7	450.2	402.8	355.4	237.1	1990
1991	282.1	197.7	401.2	333.2	429.7	384.4	339.2	226.2	1991
1992	277.4	194.7	395.9	328.8	427.3	380.2	335.6	223.8	1992
1993	282.8	198.9	403.8	335.5	432.9	387.4	341.8	227.9	1993
1994	262.3	183.5	443.4	361.6	493.5	424.3	355.2	236.8	1994

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשורת 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
1989	31.9	22.3	44.9	37.4	47.8	42.7	37.6	25.2	1989
1990	31.7	22.1	44.6	37.1	47.6	42.5	37.5	25.0	1990
1991	30.7	21.5	43.7	36.3	46.8	41.9	37.0	24.6	1991
1992	30.2	21.1	43.1	35.8	46.5	41.4	36.5	24.4	1992
1993	30.3	21.3	43.2	35.9	46.3	41.5	36.6	24.4	1993
1994	27.3	19.1	46.2	37.7	51.4	44.2	37.0	24.7	1994

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

לוח 1/ג - ספרי נמלוא נפגעי עבודה

21 נפגעי עבודה

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF WORK INJURY BENEFITS¹

PERIOD	קצנות תלויים		קצנות עצמאיים		קצנות נכות עמיתה		קצנות נכות נכות עמיתה		דמי פגיעה				תקופה
	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS		NUMBER OF DAYS PAID FOR		NUMBER OF INJURED				
	עצמאיים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאיים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאיים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאיים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאיים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES			
IV 1965	---	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965				
IV 1975	---	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975				
1980 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	21980				
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985				
1986	455	2,883	1,258	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	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990				
1991	502	3,031	1,508	10,621	260,440	1,351,342	8,470	55,827	1991				
1992	520	3,078	1,566	11,124	300,034	1,692,430	9,287	64,926	1992				
1993	545	3,153	1,634	11,748	300,142	1,808,848	8,973	65,728	1993				
1994	555	3,220	1,750	12,600	334,600	1,987,000	9,380	68,900	1994				

1) For disability and dependants' pension, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For injury benefits it is the total number of recipients during the year.

2) As of 1980, the annual figure given under permanent disability pensions is a monthly average of recipients.

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		שנה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

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	1,694.8	1,652.2	857.7	869.5	80.4	49.0	1990
1991	1,865.8	1,805.0	956.5	951.6	86.0	53.5	1991
1992	2,183.7	2,073.0	1,114.2	1,094.0	92.7	63.2	1992
1993	2,451.4	2,230.5	1,268.3	1,221.9	102.3	72.1	1993

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	698.7	681.2	353.6	358.5	33.2	20.2	1990
1991	646.4	625.3	331.4	329.7	29.8	18.5	1991
1992	675.8	641.5	344.8	338.6	28.7	19.6	1992
1993	683.8	650.0	353.8	335.5	28.8	20.3	1993

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מחשכר 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	73.4	71.9	37.3	37.9	105.1	64.0	1990
1991	70.6	68.3	36.2	36.0	97.7	60.8	1991
1992	68.8	65.3	35.1	34.5	87.6	59.8	1992
1993	73.8	70.0	38.5	36.8	95.0	65.0	1993

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה דצמבר 1993 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1993 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

AGE	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 POPULATION¹

כלל האוכלוסייה¹

TOTAL	512	632	370	1,042	2,766	8,429	13,751	סך הכול
UP TO 21	1	5	4	8	19	64	101	עד 21
22-29	10	42	31	57	144	416	700	29-22
30-39	129	100	55	165	400	1,243	2,092	39-30
40-49	214	169	100	252	629	2,086	3,450	49-40
50-59	134	134	74	225	693	2,320	3,580	59-50
60-64	23	65	60	110	321	1,215	1,794	64-60
65+	1	117	46	225	560	1,085	2,034	+65
MEN								
גברים								
TOTAL	493	588	344	972	2,522	7,706	12,625	סך הכול
UP TO 21	1	5	3	4	15	62	90	עד 21
22-29	10	36	29	55	133	374	637	29-22
30-39	120	90	52	154	364	1,141	1,921	39-30
40-49	208	159	89	233	562	1,899	3,150	49-40
50-59	131	126	69	211	630	2,067	3,234	59-50
60-64	22	62	58	105	296	1,148	1,691	64-60
65+	1	110	44	210	522	1,015	1,902	+65
WOMEN								
נשים								
TOTAL	19	44	26	70	244	717	1,120	סך הכול
UP TO 21	0	0	1	4	4	2	11	עד 21
22-29	0	6	2	2	11	42	63	29-22
30-39	9	10	3	11	36	102	171	39-30
40-49	6	10	11	19	67	185	298	49-40
50-59	3	8	5	14	63	250	343	59-50
60-64	1	3	2	5	25	67	103	64-60
65+	0	7	2	15	38	69	131	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) ככלל האוכלוסייה כוללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

לוח ג/ג - מקבלי קצבת מלוויים דומבר 1993 - לפי שנת פטירה ואזור זכייה

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1993 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						סך הכל TOTAL	שנת פטירה
	לא ידוע NOT KNOWN	100	90	80	60	40		
TOTAL	18	630	259	371	2,253	188	3,719	סך הכל
1954-1960	0	7	0	1	106	0	114	1954-60
1961-1965	1	11	0	0	192	4	208	1961-65
1966-1970	2	8	0	0	293	26	329	1966-70
1971-1975	9	40	3	36	611	78	777	1971-75
1976-1980	3	109	58	129	402	42	743	1976-80
1981-1985	1	162	66	76	246	13	564	1981-85
1986	1	23	16	14	24	6	84	1986
1987	0	31	12	13	45	4	105	1987
1988	0	45	16	25	25	2	113	1988
1989	0	34	22	17	33	1	107	1989
1990	1	31	25	17	15	2	91	1990
1991	0	62	20	17	25	1	125	1991
1992	0	48	19	20	19	4	110	1992
1993	0	8	2	4	1	0	15	1993
NOT KNOWN	0	11	0	2	216	5	234	לא ידוע

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים¹

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	נכה עם שני תלויים DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	נכה עם תלוי אחד DISABLED WITH ONE DEPENDANT	נכה יחיד SINGLE DISABLED	סך הכול TOTAL	שנה
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
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	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1991	6,709	9,682	12,660	45,430	74,481	1991
1992	6,901	10,027	12,984	47,881	77,793	1992
1993	7,308	10,648	14,010	50,344	82,310	1993
1994	7,721	11,340	15,501	54,033	88,595	1994

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 תוספת 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 ויילד	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.) ¹					
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	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1991	1,237.1	1,160.0	975.0	652.0	1991
1992	1,136.6	1,225.0	1,079.0	714.5	1992
1993	1,553.0	1,459.0	1,225.2	817.0	1993
1994	1,866.5	1,618.3	1,370.3	913.5	1994
מחירים שוטפים (שקלים) ¹					
AT 1985 PRICES (N.S.)					
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	450.0	402.7	355.0	238.0	1990
1991	429.5	384.4	337.2	227.2	1991
1992	422.6	378.2	333.8	222.6	1992
1993	434.7	408.2	342.8	227.8	1993
1994	464.4	402.6	340.9	227.3	1994
מחירי 1985 (ש"ח)					
AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST					
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
1991	46.0	41.2	36.5	24.6	1991
1992	45.5	40.7	35.9	23.9	1992
1993	46.4	43.6	36.6	24.4	1993
1994	98.4	42.0	35.5	23.7	1994
אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר					

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 ואזורי נכות רפואית
 1994 תשנ"ד

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
 SEPTEMBER 1994

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	מספר נכים באזור
	לפי אזור נכונ	100%	74%	65%	60%	מספר נכים באזור		
TOTAL	207	71,374	1,950	6,607	9,999	89,597	לפי מספר נכים	
35-49	1	6,270	179	655	2,536	9,641	49-35	
50-59	5	19,331	550	2,474	4,039	26,399	59-50	
60-69	2	11,008	425	1,422	2,049	14,906	69-60	
70-74	1	6,477	209	422	464	7,573	74-70	
75-84	9	9,455	304	611	568	10,947	84-75	
85-100	28	18,824	283	483	343	19,961	100-85	
UNKNOWN	161	9	-	-	-	170	לפי מספר נכים	

E. MATERNITY

אימתות .ה

ליות ה/1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימתות

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		מספר המקבלות R E C I P I E N T S	מספר קבלות H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T	ש נ ה
	מספר הנשים אשר כולל את מספר הנשים כאחוז מכלל מספר הנשים	מספר המקבלות 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	42.2	43,711	103,582	1990	
1991	40.5	43,512	107,512	1991	
1992	39.4	43,326	109,984	1992	
1993	43.0	48,377	112,508	1993	
1994	44.9	49,020	109,284	1994	

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות
TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E דמי לידה		M A T E R N I T Y G R A N T מענק לידה	H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T מענק אשפוז	T O T A L סך הכול	ש נ ה
	A V E R A G E P E R M O T H E R ממוצע ליולדת	D A I L Y A V E R A G E ממוצע ליום				
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) 1
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	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1991	3,304.0	40.0	488.3	2,410.5	2,898.8	1991
1992	3,743.8	45.7	567.2	2,894.5	3,461.7	1992
1993	4,150.0	51.0	636.8	3,182.0	3,818.8	1993
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	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1991	1,144.4	13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
1992	1,118.5	14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
1993	1,116.0	14.3	178.2	890.2	1,068.4	1993
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ²						אחוז מחשור החודשי הממוצע למשור שכיר ²
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		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1991		45.4	18.5	91.2	109.7	1991
1992		45.7	19.1	96.4	115.5	1992
1993		45.7	19.0	95.2	114.2	1993

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on monthly basis.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

F. CHILDREN

ילדים

לוח ו/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים
TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה							סך הכול TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2	(1) 1		
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	--	39,945	קצבת ילדים IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	--	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	--	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	--	402,877	IV 1975
1980 ³	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	31980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ⁴	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	41985
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	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1991	17,610	14,970	28,476	67,348	156,187	51,169	54,915	390,675	1991
1992	16,937	15,294	29,152	68,523	155,787	52,683	59,539	398,315	1992
1993	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	1993
1994	17,530	15,762	30,348	71,114	157,435	244,793	256,487	793,073	1994
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	מזה: עם קצבת יוצאי צבא IV 1975
1980 ³	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	31980
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	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	--	--	203,823	1990
1991	7,731	7,144	15,848	47,679	124,063	--	--	202,465	1991
1992	8,216	7,331	16,028	47,628	120,922	--	--	200,124	1992
1993	8,754	7,504	16,320	47,707	118,739	--	--	199,024	1993
1994	9,086	7,634	16,491	47,631	117,203	--	--	198,045	1994

- 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 המעבידים משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה.
- 3) From 1980, the annual number of recipients is an average.

(3) מאז 1988 מספר המקבלים השנתי הוא המספר הממוצע.
- 4) From July 1985 to March 1993 and from October 1990 to March 1993, families having 1-3 children received benefit for the first and second child, respectively, according to income test. The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed. As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

(4) מיולי 1985 עד מרץ 1993 ומאוקטובר 1990 עד מרץ 1993, משפחות בנות 1-3 ילדים קיבלו קצבה עבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר. החל במרץ 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

לוח 2/1 - ילדים שנגינים שולטן קצבאות

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעניים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשוניים ושיניים (1)		סך כולל	תקופה
	מזה: עם קצבת יוצאי צבא	סך הכולל	מזה: עם קצבת יוצאי צבא (3)	סך הכולל (2)	FIRST AND SECOND CHILDREN (1)	TOTAL		
IV 1960	--	83,148	--	--	--	83,148	IV 1960	
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	IV 1965	
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975	
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980	
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984	
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	⁴ 1985	
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1986	
1987	130,176	251,703	200,067	273,893	701,541	1,227,137	1987	
1988	132,632	250,917	201,519	277,021	704,574	1,232,512	1988	
1989	135,299	250,790	202,756	279,238	716,673	1,246,701	1989	
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990	
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1991	
1992	143,274	256,889	200,124	285,899	492,603	1,103,195	1992	
1993	147,046	261,150	199,024	288,509	1,167,026	1,716,685	1993	
1994	149,616	266,056	198,045	292,183	1,329,646	1,887,885	1994	

1)

2)

See notes to previous table.

3)

4)

ראו הערות ללוח הקודם.

(3)

(4)

לוח ו' 3 - גובה קצבת חודשית למשפחה בפועל - לפי מספר הילדים¹
TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN¹

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY								מספר הילדים במשפחה	שנה
	9	8	7	6	5	4	3	(2)2			(1)1
AT CURRENT PRICES (I.S.) ³										
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	מחירים שוטפים (שקל) ³
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1985 ⁴	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	286.0	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	1,735.8	1,492.8	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990
1991	2,072.3	1,782.4	1,491.7	1,201.8	911.8	642.6	165.8	-	-	1991
1992	2,353.3	2,023.7	1,694.0	1,381.8	1,034.7	729.4	188.2	-	-	1992
1993	2,601.8	2,237.3	1,872.9	1,508.5	1,144.1	806.0	382.5	174.3	87.1	1993
1994	2,852.6	2,453.2	2,058.9	1,662.0	1,265.2	890.9	453.4	227.0	113.5	1994
AT 1985 PRICE (N.S.)										
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	מחירי 1985 (ש"ח)
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 ⁴	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	715.6	615.5	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	--	1990
1991	717.8	617.4	516.7	416.3	315.8	222.6	57.4	--	--	1991
1992	728.0	625.9	524.0	427.4	320.0	225.6	58.2	--	--	1992
1993	727.9	625.9	524.0	422.0	320.1	225.5	107.0	48.6	24.4	1993
1994	709.7	610.3	512.2	413.5	314.8	222.6	112.8	56.5	28.2	1994
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST										
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 ⁴	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	75.5	64.9	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	--	1990
1991	78.4	67.5	56.5	45.5	34.5	24.3	6.3	--	--	1991
1992	79.2	68.1	57.0	46.5	34.8	24.6	6.3	--	--	1992
1993	77.8	66.9	56.0	45.1	34.2	24.1	11.4	2.6	2.6	1993
1994	74.0	63.6	53.4	43.1	32.8	23.1	11.8	5.9	2.9	1994

- 1) Including family allowance to veterans. כולל קצבת יוצאי צנא.
 2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only. עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד.
 3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels. הסכומים נקובים בשקלים עד 1980. מאז 1985 - הם בשקלים חדשים.
 4) See notes 1 and to Table F/1. ראה הערות 1 ו-4 בלוח ו' 1.

לוח 4/ו - משפחות המקבלות קצבת ילדים¹ - לפי יבשת המוצא של המבוטח
 TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE¹ - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSUREE

PERIOD	ISRAEL		סך הכול TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הכול TOTAL (2)	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1965	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 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)	(158,848)	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
VI 1991	80,815	139,761	220,576	70,534	94,401	385,511	V 1991
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992
VI 1993	147,458	297,085	444,543	174,561	148,193	767,297	VI 1993
VI 1994	155,574	318,190	473,764	177,424	142,846	794,034	VI 1994

PERCENTAGES

אחוזים

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1965	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
VI 1991	21.0	36.3	57.2	18.3	24.4	100.0	VI 1991
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992
VI 1993	19.2	38.7	57.9	22.8	19.3	100.0	VI 1993
VI 1994	19.6	40.1	59.7	22.3	18.0	100.0	VI 1994

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) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) See note 4 to Table F/1.

2) ר' הערה 4 ללוח ו' 1/.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1993-1994



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1993-1994

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, NOVEMBER 1994

F O R W A R D

The present survey, the fourteenth in the series of annual surveys of the National Insurance Institute, opens with a description of the trends of development in the national insurance system in 1993 and presents estimates of the trends expected in 1994 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of this year). Emphasis is placed on the changes which occurred during these years in the level of benefits and in the scope of population that received them - focussing on the implications of economic and demographic developments on the level of benefits and on the means of financing them.

Subsequently, findings are presented on the issue of poverty, particularly concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution among the urban population - both working and non-working - in Israel in 1993. Subsequent chapters are devoted to the absorption of immigrants in the national insurance system and the influence of the structural reforms in the direct taxation systems (income tax and national insurance contributions)- those introduced as of 1987 and those planned for 1995 - on the extent of tax progressivity and on the distribution of disposable income.

The survey concludes with a summary of the publications, research reports and surveys of the Research and Planning Administration published in 1993-1994.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who worked on the preparation of the survey and bringing it to print, and particularly to Lea Achdut, who

compiled, processed and edited the vast amount of material, to Gideon Yaniv, who assisted her, and to Ira Kahneman, who carried out the linguistic editing. Worthy of note are Haya Rabin in assistance with the format editing and Ani Cohen in the typing and numerous retypings of the manuscript.

S. Cohen
Deputy Director General
Research and Planning

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE IN THE
YEARS 1993-1994**

Lea Achdut

A. INTRODUCTION

The years 1993-1994 were characterized by a number of economic and demographic developments, as well as by significant legislative changes, which led to an expansion in the scope of the National Insurance Institute (NII)'s activities, both in benefit payments and in collection of insurance contributions. In the economic sphere, the most prominent developments were the renewed increase in real wages and the steeper decrease in unemployment.

In 1993, after three consecutive years, the trend of erosion in the real wage was halted. The real wage even increased by about 1%, and in 1994 it is expected to increase at a rate of about 3.7%. The trend of decrease in unemployment which began in 1993 was strengthened in 1994: the unemployment rate decreased from 11.2% of the civilian labor force in 1992 to about 10% in 1993, and it is expected to decrease further to 7.5% in 1994. Employment increased by about 6% in 1993 and according to estimates will increase by about another 8% in 1994. Following the decline in unemployment, the number of recipients of unemployment benefits decreased, and the rate of growth in the number of recipients of income support benefits slowed down. However, the increase in employment led to a rise in the number of recipients of other wage-replacing benefits such as work injury allowance and maternity allowance, and to an increase in collection of insurance contributions. Furthermore, together with the slowdown in immigration to the country, there was also a slowdown in the number of immigrants joining the NII benefit recipients, particularly in the major branches - Old-Age and Survivors and Children - which grant benefits to immigrants immediately after their arrival in Israel.

The NII benefit level and scope of payments were influenced not only by the renewed rise in the real average wage, but also by a number of legislative changes enacted in the course of the years 1993-1994. Firstly, in March 1993, the payment of child allowances to all small families in Israel was renewed, in accordance with the universality principle, from the first child onwards. In consequence, the allowance was restored to about 370,000 families with 1-3 children - having about 675,000 first and second children - who were not entitled to allowance under the income tests previously in force.

Secondly, in January 1994 began the implementation of the government policy to equalize child allowances, irrespective of military service. The Family Allowance to Veterans is an increment presently paid for the third and subsequent children only to families one of whose members has served in the army (or in any other security force). In the course of the program, to continue for 4 years, the "allowance points" (determining the child allowances' level) of families who do not receive this increment will be equalized to those who receive it, so that by early 1997 all families with children in Israel will receive the child allowance depending on their family size only. As a result of the renewed payment of child allowance to all small families, government participation in the financing of the Children branch was raised from 80% of contributions to this branch to 100% of contributions. With the implementation of the first stage of equalizing child allowances, this participation was raised further - to 115%.

Thirdly, in August 1994 the "Law for Reduction of Poverty and Income Gaps" ("Law to Reduce Poverty") came into effect. The law includes changes in NII benefit payments, with the aim of increasing the level of benefits paid to the weak populations,

while minimizing the adverse effect on benefits transferred to the wealthier populations. Furthermore, the law includes a reform in insurance contributions, aimed at achieving a more equitable distribution of their burden and at increasing their progressivity. The changes the benefits' level were put into effect in August 1994, while the reform in insurance contributions will be implemented in January 1995, together with the expected implementation of the National Health Law. The influence of the Law to Reduce Poverty will be felt, therefore, only partially in 1994, and fully in 1995.

The main changes in benefit payments are as follows:

a) The benefits to the elderly and survivors who are also eligible for income supplement (up to the minimum income level guaranteed in the Income Support Law) were increased by 7% beyond their regular adjustment, as compensation for their erosion in the course of the years 1989-1992. About 180,000 families of elderly and survivors benefited from this rise in the benefit level.

b) Families with children belonging to the low-income populations receiving benefits under the Disability, Alimony and Old-age and Survivors insurance branches, as well as sole parents (as defined in the Sole-Parent Families Law), were granted an increase in the increment to their benefit paid for the first and second children, from 5% or 7.5% of the average wage (depending on the type of population) to 10% of the average wage. The number of families who benefited from this increase amounted to about 50,000, and did not include sole-parent families not defined as such under the Sole-Parent Families Law (such as separated and abandoned women) or families composed of couples with children who receive income support

benefit. The Law to Reduce Poverty constitutes an additional step towards improving the economic welfare situation of sole-parent families, after the Sole-Parent Families Law of April 1992 raised the level of the income support benefit paid to these families (of divorced and single men and women with children).

c) Recipients of income support benefit aged 46 and over who were entitled to benefit at the regular rate began to receive their benefit at the increased rate even before terminating the first two-year period of receiving benefit. These families (amounting to about 9,000) thereby received an increment of about 25% to their benefit. This change is meant to assist unemployed adults whose chances of finding work are relatively small.

The above-mentioned benefit increases will be financed by a reduction in entitlement to certain benefits, by changes in insurance contributions and by participation of the Ministry of Finance. Firstly, single persons aged 18-20 are no longer entitled to an income support benefit unless they suffer from severe medical and functional disabilities. Secondly, unemployed persons up to age 35 are no longer eligible to reject an unsuitable job offer, even if it pays less wages than the unemployment benefit to which they are entitled. Those who are willing to accept any job offered shall receive a compensation (by the difference between 75% of their wages preceding their unemployment and the wages paid them at the new workplace). Those who refuse to accept any job offered will not be entitled to unemployment benefits. Thirdly, the value of the child allowance point was equalized to the value of the credit point in the income tax system; that is, the value of the child allowance point will be gradually eroded by about NIS 7.00 per

month. In order not to hurt families of 4 or more children, or families entitled to income support benefit who did not benefit from the increase in the increment for children, a compensation was granted as follows: the child allowance was increased by 0.3 of an allowance point for the fourth child, 0.15 of an allowance point for the fifth child, and 0.25 of an allowance point for the sixth child, while families with children who receive an income support benefit were granted an increase in their benefit at a rate of 1%-2% of the average wage.

The reform in insurance contributions, anchored in the Law to Reduce Poverty, includes: a) a rise in the employees' income ceiling liable for insurance contributions from 3 to 4 times the average wage, as is the case for the self-employed, and the inclusion of all wage components in the income liable for insurance contributions; b) the added collection of insurance contributions stemming from the expansion of the income base liable for contributions will enable a reduction in employees' contribution rate to 2.9% (instead of 5.35%) on the part of the wages equal to half the average wage. The added receipts will thus be returned to the workers, while the employers will continue to pay insurance contributions for their employees at a rate of 2.4% of employees' wages. The 5.35% contribution rate will continue to be imposed on the part of the wages beyond half the average wage.

The reform, to be implemented in January 1995, will lighten the burden of insurance contributions on low-wage earners, while the burden on high-wage earners (those whose income is higher than twice the average wage) shall become heavier. The importance of the proposed changes in insurance contributions is highlighted in view of the income tax reform which came into effect in early 1994 and is to be gradually implemented in the

course of the years 1994-1995. This tax reform favors those with medium and high incomes, while those with low incomes who are in the three lowest deciles of the income distribution do not benefit at all. However, these deciles are precisely those who shall benefit most from the reform in insurance contributions. The changes in insurance contributions thus aim at correcting weaknesses in the income tax reform and at increasing the progressivity in the overall distribution of taxes and contributions.

Finally, as of November 1994, the maternity allowance level shall increase to the full wage liable for insurance contributions (rather than being 75% of this wage), but income tax and insurance contributions shall be deducted at source from this allowance. This legislation is meant to raise the maternity allowance paid to most women who have given birth, since only a relatively small percentage of these women are liable for income tax.

B. MAIN DEVELOPMENTS¹

The NII benefit payments in 1993 amounted to about NIS 14.8 billion, a real increase of 9%, as compared to 6.5% in 1992. In 1994 these benefit payments are expected to increase by 6.8% in real terms and to amount to about NIS 17.6 billion. However, in 1994 the NII is expected to pay about NIS 950 million to the Ministry of Defence on account of the savings in days of reserve

1. The data presented in this Survey refer to budgetary years up to 1989, inclusive, and to calendar years as of 1990. The rates of growth referring to 1990 were calculated according to the differences between the 1990 budgetary year and the 1989 budgetary year, while the rates of growth referring to later years were

TABLE I - Development of National Insurance Payments*, 1980 - 1994

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 Payments
	NIS Million (in current prices)									
1992	4,630.3	1,189.6	783.3	624.6	2,202.4	982.8	872.5	563.9	400.0	12,249.4
1993	5,419.0	1,427.2	915.0	734.9	3,160.4	1,009.5	855.8	783.9	502.9	14,807.7
1994	6,441.0	1,770.0	1,246.0	875.6	3,737.8	977.8	1,872.8	910.4	647.0	18,478.6
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	--	11.0
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	--	4.9
1990	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9	4.2
1991	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	17.5	1.6
1992	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	-23.1	65.6	15.7	6.5
1993	5.5	8.2	5.3	6.1	29.4	-7.4	-11.6	25.2	13.4	9.0
1994***	6.0	10.6	21.5	6.3	5.5	-15.6	95.2	3.7	14.8	11.3
	Real growth rate relative to previous year									

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes payments for income support.

*** If the one-time payment transferred to the Ministry of Defence in 1994 for the savings in reserve service days is not taken into account, the real growth in total National Insurance payments amounts to only 6.8%, while the payments of the Reserve Service branch decrease in real terms by about 6%.

service duty in the years 1991-1993. This one-time payment will increase NII payments in 1994 to about NIS 18.5 billion, and consequently the real increase in benefit payments will reach about 11%.

An examination of the development of benefit payments relative to the Gross National Product (GNP) reveals that in 1993 benefit payments amounted to 8% of the GNP, but in 1994 they are expected to rise to 8.35%. Cash benefit payments as a proportion of government expenditure on social services (which include, in addition to NII benefit payments, government expenditure on health, education, housing and personal services² increased slightly, from a level of 40.4% in 1992 to about 42.1% in 1993. In 1994 this proportion is expected to decrease - to 38.1%.

The real rise in benefit payments in 1993 reflects first and foremost the increase in the number of benefit recipients in the various insurance branches - except for the Unemployment branch - since the real value of most major NII benefits (Old-age, Survivors, Disability and Income Support) increased only slightly, or (as is the case with child allowances) maintained their purchasing power.

With the continued slowdown in immigration to the country, the rate of increase in the number of recipients of old-age and survivors pensions slowed down as well; this number increased by 3.6% in 1993, as compared to 4.7% in 1992. The number of families of elderly persons among the new immigrants who began

2. Source of the data: Publications of the Center for Social Policy Studies in Israel. The data relate to government expenditure in its regular budget only, excluding the development budget.

receiving old-age and survivors pensions decreased from about 13,000 in 1992 to about 11,000 in 1993. In the Children branch, the steep rise in the number of families receiving child allowance (about 50%) was notable, as was the rise in the number of children for whom allowance was paid (about 42%). The average number of families receiving a monthly child allowance went up from about 481,000 in 1992 to about 724,000 in 1993. In the Disability branch, which pays benefits to new immigrants after they have resided in the country for two years, the trend of relatively high rates of growth in the number of recipients continued; the number of recipients of general disability benefit increased in 1993 by 5.8%, while the rate of growth among recipients of attendance allowance and benefit for disabled child were even higher: about 15% and 19%, respectively. High rates of growth relative to previous years also characterized the Maternity branch (5.5% in the number of recipients of maternity grant and 8% in the number of recipients of maternity allowance), but the number of recipients in the Work Injury branch barely increased, except for those receiving a work injury allowance (4.7%). The decline in unemployment which began in 1993 was immediately reflected in a decrease in the number of recipients of unemployment benefits, by about 13%. This development also contributed to a slowdown in the number of recipients of an income support benefit, which increased by about 20% as compared to 74% in 1992.

In 1993 the decline in the real level of benefits which are linked to the average wage was halted. The level of the basic old-age and survivors pensions and that of the minimum income guaranteed to low-income groups (elderly, survivors, disabled, women receiving alimony, the jobless and low-wage earners) rose in real terms by about 2%. This rise follows a real erosion of about 5.5% in the value of the basic old-age and survivors

pensions and of about 11% in the minimum guaranteed income, from 1989 to 1992.

Child allowances continued to maintain their purchasing power in 1993 as well. The level of benefits granted in the Unemployment and Maternity branches continued to either decline in real terms or to remain without change; the average unemployment benefit decreased by about 2%, the hospitalization grant lost 2% of its real value, and the maternity allowance retained its real value. In the Work Injury branch, a real rise in the value of benefits occurred; the injury allowance paid to employees and the self-employed (as a daily average) went up by about 8% and the disability and dependents' benefits went up by about 1%.

1994, too, is expected to be characterized by relatively high rates of growth in the number of recipients of NII benefits, except in the Unemployment branch and among recipients of income support benefit. The number of recipients of unemployment benefits will decrease by about 15%, while the number of recipients of income support benefit will remain the same, for the first time in many years. In the major NII branch, Old-age and Survivors, the number of recipients will increase by about 3.9%, whereas the number of disabled in the General Disability branch will increase by about 6.2%. The number of families receiving child allowances will continue to grow - by about 12% - and the number of families receiving benefits from the Work Injury branch is expected to grow by 3%-6%, depending on the type of benefit. In the Maternity branch lower rates of growth than in the previous year are expected.

Furthermore, the legislative changes enacted in 1994 will be reflected in the level of benefits. According to estimates, the level of the basic pensions paid to elderly and survivors will

rise by about 1% in 1994, but the real pension with income supplement is expected to increase by 3.9% for single persons, and by about 5% for recipients with children. The minimum income guaranteed to general disabled with children will rise by about 8%, while that guaranteed to single persons and to couples without children will rise by only 1%. The real value of benefits guaranteed to sole parents who receive an income support benefit will rise by about 4% in 1994. On the other hand, the purchasing power of the child allowances, unemployment benefits and benefits granted under the Work Injury branch will decline in real terms by about 1%-2%. In the Maternity branch, the hospitalization grant will continue to decrease in real terms, while the level of the maternity allowance will rise in real terms by about 6%.

In payments of contributory benefits (benefits for which insurance contributions are collected) there was a real growth of 9.1% in 1993, but in 1994 they will grow by about 14% in real terms, if one takes into account the one-time payment for savings in days of reserve service duty, and by about 6.7% if only the cash benefit payments are taken into account. In payments of non-contributory benefits as well - those paid under State laws (such as: Alimony Law, Income Support Law, child allowances under the Demobilized Soldier Law, and others) or under special agreements (such as: old-age and survivors pensions to new immigrants, mobility allowance to disabled persons, benefits to Prisoners of Zion and hostile action casualties, etc.) which the NII is responsible for granting - there was a sharp rise in real terms in 1993. In this year these payments increased by 9.8% in real terms, but in 1994 their amount will not change in real terms. In 1993 almost a fifth of the growth in overall NII benefit payments stemmed from a rise in the payments of the non-contributory benefits (as compared to

half of this growth in 1992). On the other hand, in 1994 the rise in the payments of contributory benefits explains the entire growth in NII benefits. In 1993 the share of the contributory benefits in total NII benefits went down, and reached 80.2% (as compared to 80.9% in 1992); while in 1994 it is expected to go up to 82.7%.

The financing of NII 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 employers and the non-employee insurees as of 1986, when the rates of contributions imposed on these insurees were reduced); State participation in financing insurance branches (under 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 NII branches is the insurance contributions collected from the insurees and the contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees.

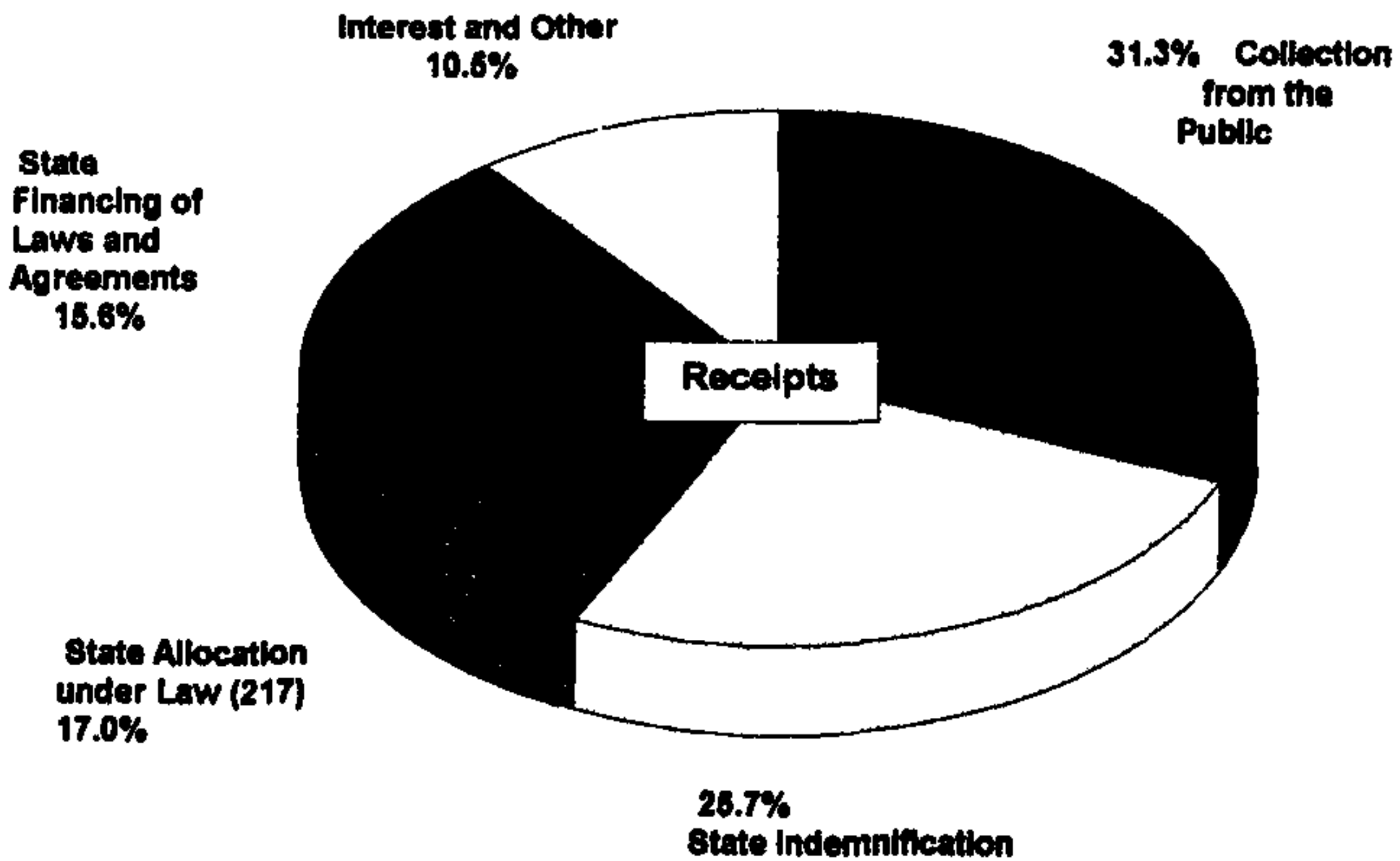
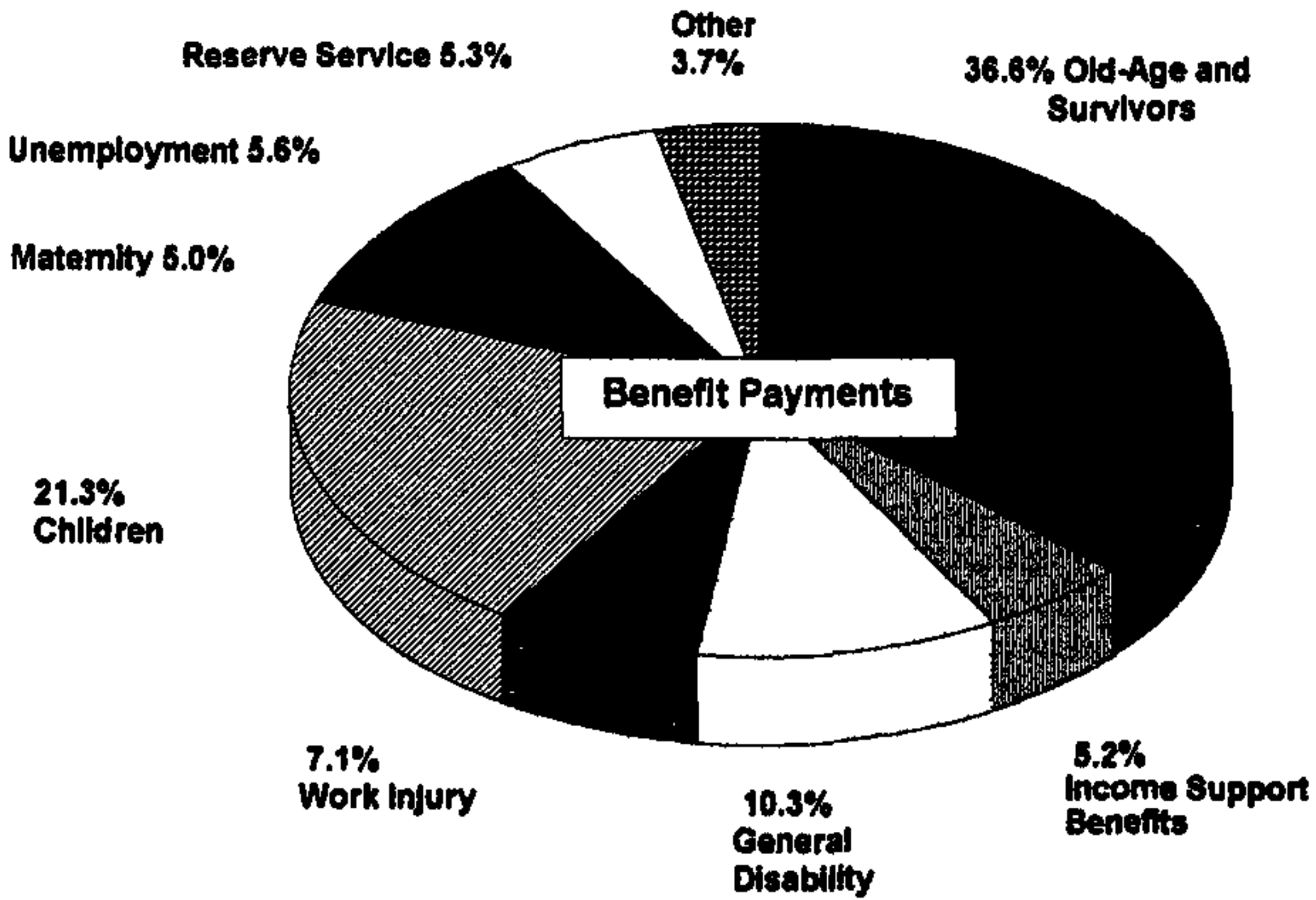
Receipts of the insurance branches from contributions went up in 1993 by 8% in real terms, due to the rise (of about 1%) in the real wage and to the increase in employment (by about 6%). The share of collection for insurance branches in total sources of financing went up from 56.4% in 1992 to 58.3% in 1993. Government participation under National Insurance Law decreased by 12%, since in 1992 there was a one-time rise in the allocation of the Ministry of Finance due to the debt payment under the agreement to retain a minimum level of reserves in the Reserve Service insurance branch. However, government financing

TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts (as percentage of the GNP), 1980-1994

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
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1990	8.10	6.88	84.6	7.28	5.32	73.1
1991	7.58	6.27	82.7	6.89	5.04	73.1
1992	7.57	6.27	80.9	6.89	5.05	73.3
1993	7.98	6.45	80.2	7.15	5.24	73.5
1994*	8.30	6.90	82.7	7.37	5.40	73.2

* Estimate.

**DIAGRAM 1 - The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts
1994 , Estimate**



of non-contributory benefits increased by about 10%. As a result the share of the government in the financing of insurance branches out of total receipts of NII branches decreased to 12.4% (as compared to 15.0% in 1992), and the share of government financing of non-contributory benefits increased to 17.6% (as compared to 16.5% in 1992). In 1994 the receipts of the insurance branches from insurance contributions are expected to continue to rise, by about 10%, and government participation in the financing of insurance branches under the National Insurance Law is expected to increase by about 50% (due to the increased government participation in the financing of the Children branch), but government financing of non-contributory benefits will not increase in real terms. As a result, the share of government financing of non-contributory benefits in total sources of financing shall increase, and in parallel the share of the other sources of financing shall decrease. Receipts from interest, which amounted to 11.9% of all NII receipts in 1992, will decline to 10.2 in 1994.

In addition to the collection of contributions for insurance branches, the NII collects "parallel tax" for the sick funds. Similarly to previous years, the amount of parallel tax collected by the NII in 1993 was about 27% of total NII receipts from insurance contributions. No change in this percentage is expected in 1994. Total NII receipts from insurance contributions are expected to rise from 7.15% of the GNP in 1993 to 7.37% in 1994.

C. THE LEVEL OF NATIONAL INSURANCE BENEFITS

The basic old-age and survivors pensions, the minimum income guaranteed to low-income populations under the Income Support Law, and the general disability benefits are adjusted according

to changes in the average wage. The dates of adjustment are the beginning of the year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees.³

Table III and Diagrams 2 and 3 present the development of basic old-age and survivors pensions and of income support benefits paid to selected family compositions. From 1989 to 1992 the real value of the old-age and survivors pensions eroded at an accumulated rate of about 5.5%, while that of the minimum income guaranteed to the low-income population eroded at an even higher rate - of about 11%. The level of benefits relative to the average wage also dropped - the old-age pension to a single person decreased from 15.8% of the average wage in 1991 to 15.4% in 1992, and the minimum income guaranteed to a single person decreased from 24.6% of the average wage to 24.1%.

In 1993 the decrease in the real value of these benefits was halted. The level of the basic pensions and of the guaranteed minimum income rose by about 2% in real terms. This is slightly higher than the rate of increase in the average wage, so that

3. The estimate of the average wage for purposes of adjustment is based on wage data from the last three months available to the Central Bureau of Statistics. As of August 1991, by force of an agreement with the Ministry of Finance, until January 1992 and subsequently under law, for purposes of calculating an estimate of the average wage, the one-time wage components (such as clothing allowance and convalescence grant for June-July and wage back payments received at the end of the year) are distributed over the course of the year. This calculation of the average wage estimate which includes the relative proportion of the one-time payments prevents sharp fluctuations in the level of benefits, as well as in the advance payments of insurance contributions and in the wage payments linked to the average wage, as defined in the National Insurance Law.

DIAGRAM 2 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975-1994

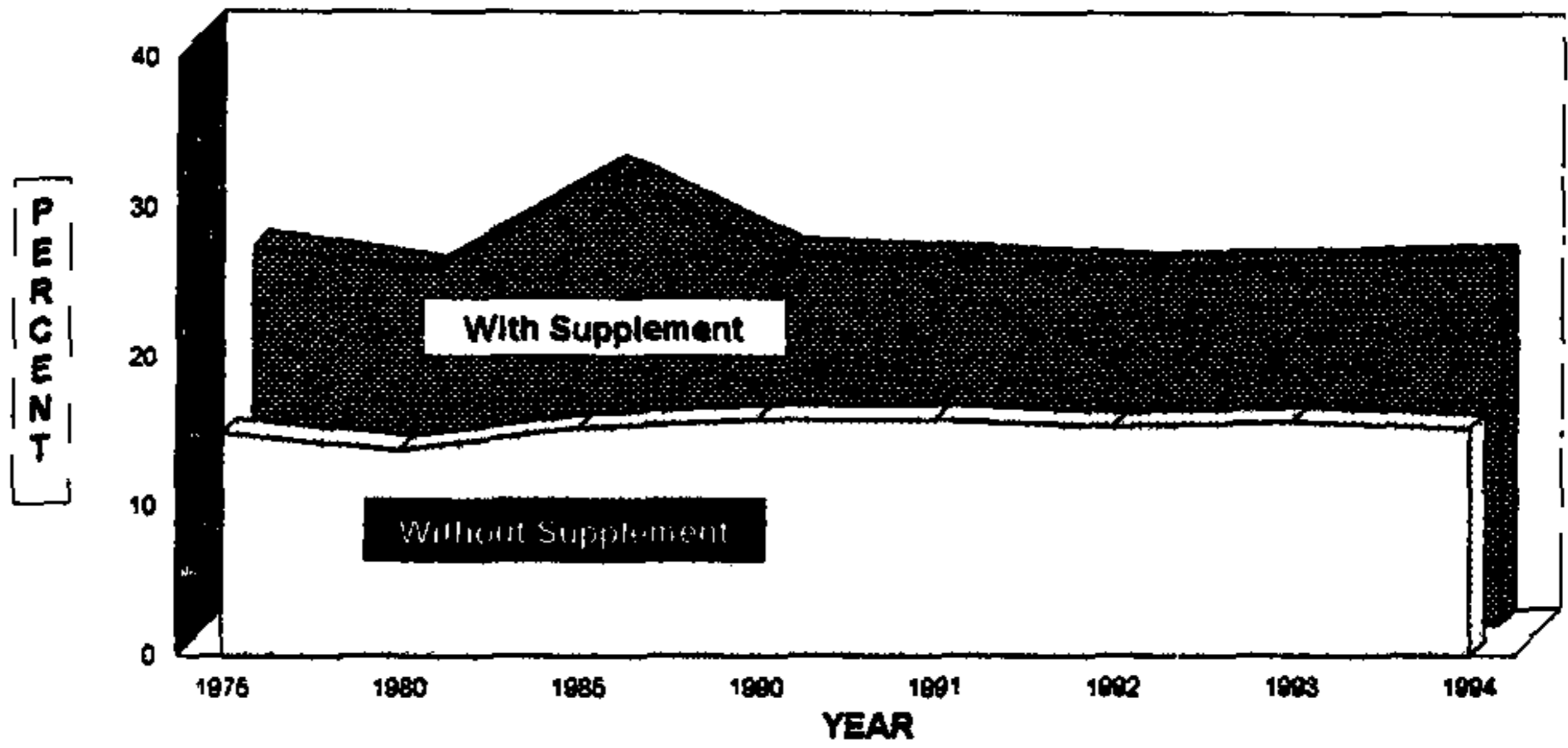


DIAGRAM 3 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975-1994

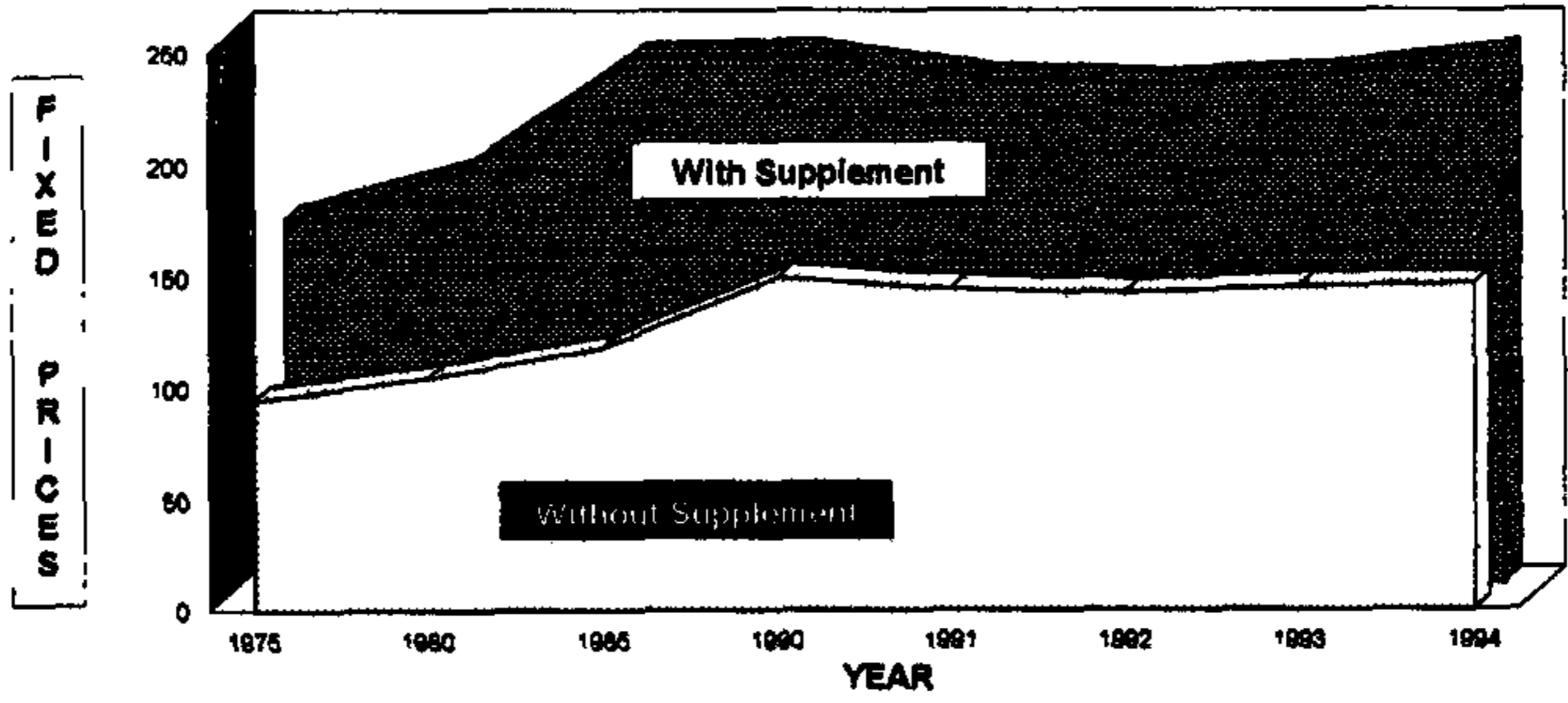


TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage*, 1975 - 1994

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
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1990	149.9	15.8	290.2	30.6	237.4	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	226.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.9	24.1	454.2	49.0
1993	145.8	15.7	282.6	30.5	227.9	24.4	461.8	49.5
1994	147.0	15.3	284.8	29.7	236.8	24.7	485.0	50.5

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

the level of these benefits relative to the average wage also rose. The old-age pension to a single person reached 15.7% of the average wage, and the level of the minimum income guaranteed to a single elderly person reached 24.4% of the average wage. In 1994 the increase in the real value of benefits will continue; according to estimates, the level of the basic pensions will rise by about 1%, while the real value of the pension plus income supplement is expected to rise by about 4%-5%. The increments granted under the Law to Reduce Poverty will be felt fully only in 1995.

Table IV and Diagrams 4 and 5 present the development of the real value of child allowances. No changes were introduced in the method of updating these allowances since January 1988. They are updated by the full rise in the Consumer Price Index once a year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees. The value of the "allowance point" (on the basis of which child allowances are computed) was maintained in 1993, both in real terms and relative to the average wage (3.1%). Furthermore, there was a rise in 1993 in the level of allowances paid to small families with an income which did not entitle them in the past to allowance for the first and second child - a rise due to the renewal of payment of allowances on a universal basis in March 1993.

In 1994 the purchasing power of the "allowance point" is expected to be eroded slightly, and its value relative to the average wage will decrease to 2.9%. The erosion in the value of the allowance point shall continue in 1995, this time as part of an intended policy in order to help finance the higher benefits to low-income groups under the Law to Reduce Poverty, as of August 1994. Finally, the increase in the level of allowances to families of 3 or more children who are not entitled to Family

TABLE IV - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), 1975 - 1994

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
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.8
1993	29.1	3.1	24.4	2.6	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.3	2.9	56.6	5.9	222.6	23.2	316.2	33.0

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

** The average allowance in 1990 refers to a family not entitled to allowance for the first child, and as of October 1990 - nor to allowance for the second child.

DIAGRAM 4 - Average Value of Allowance Points and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975 - 1994

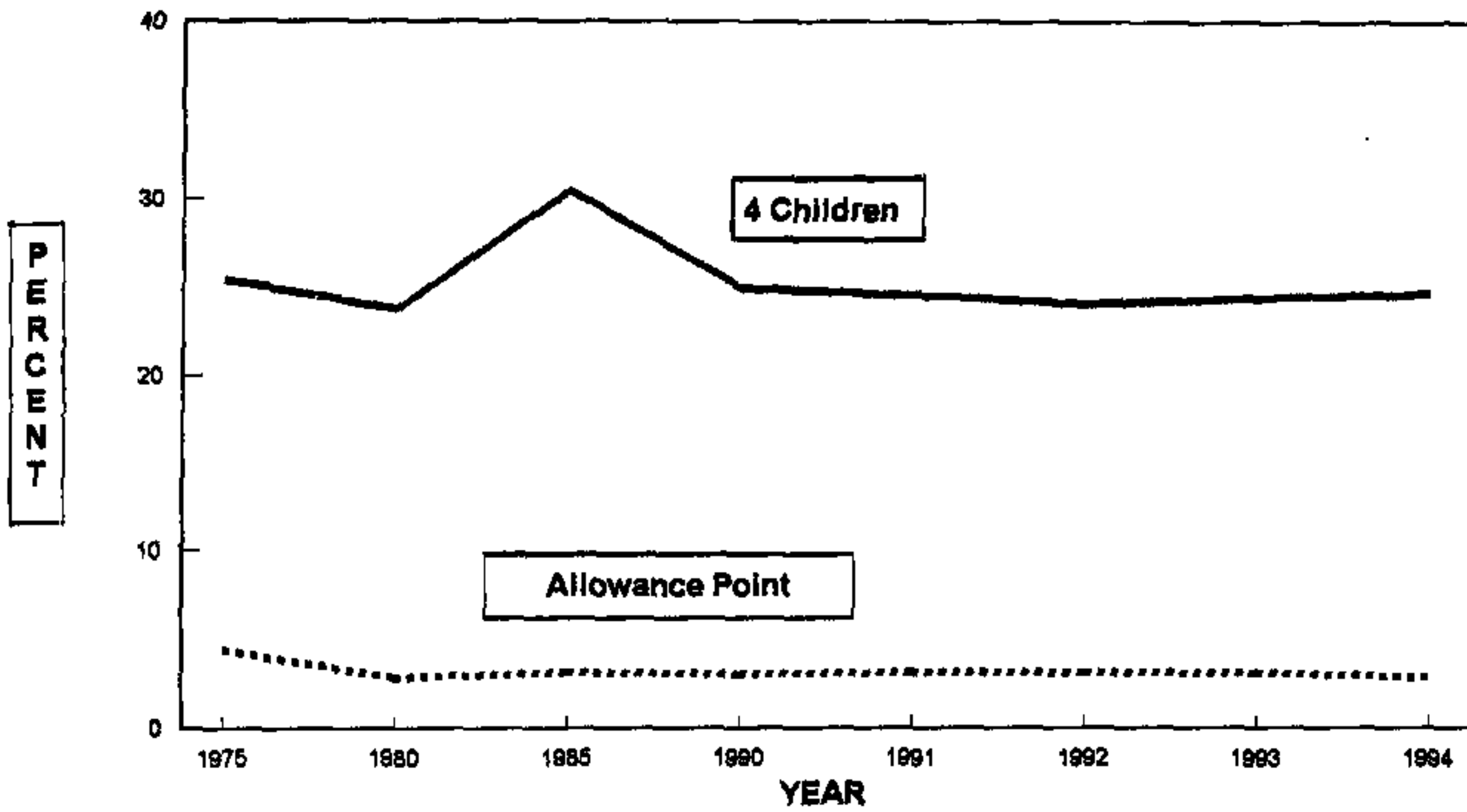
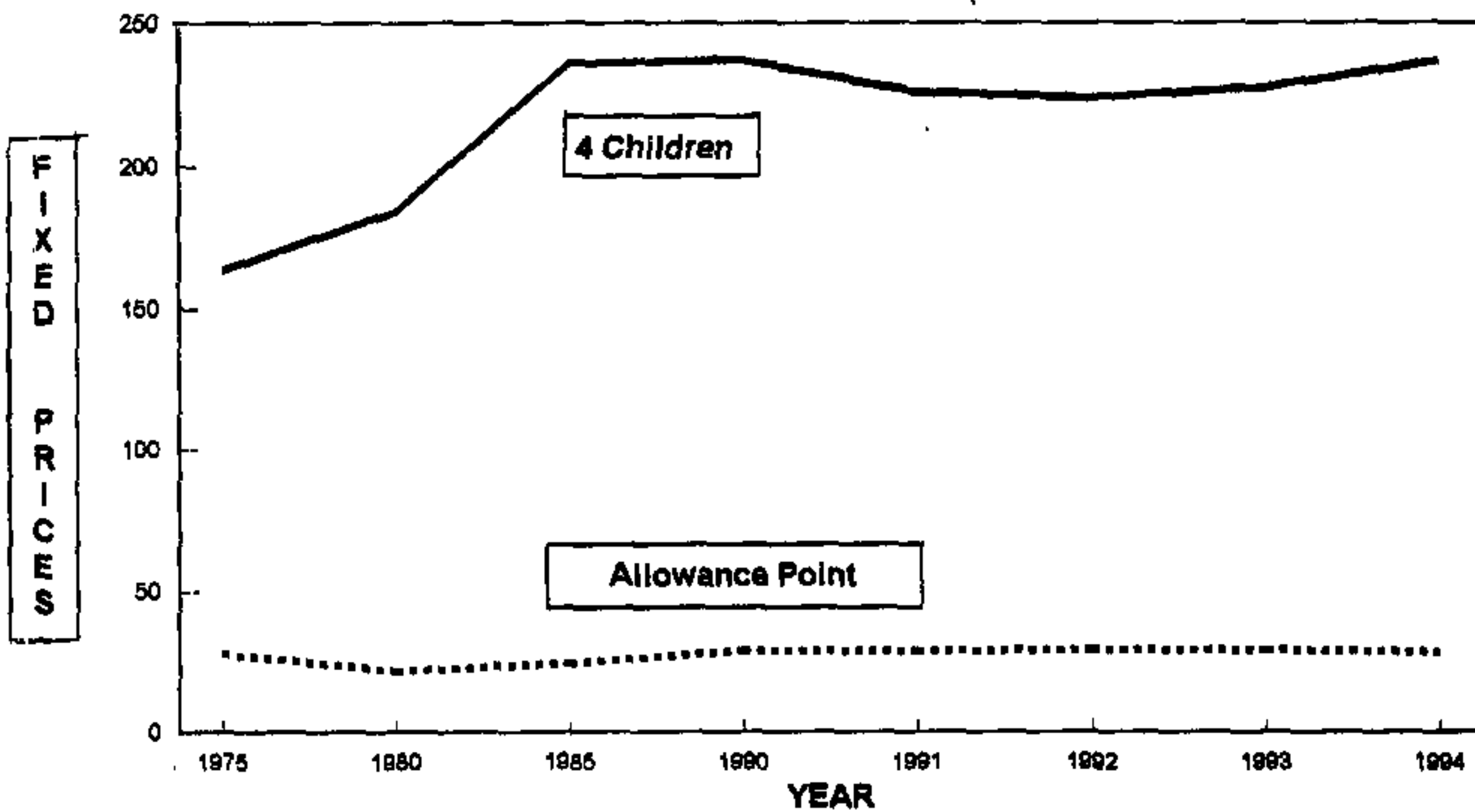


DIAGRAM 5 - Average Value of Allowance Points and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices, 1975 - 1994



Allowance for Veterans, which began in January 1994, shall continue; this increment was granted to about 200,000 children.

D. BENEFIT RECIPIENTS

The growth in the population of benefit recipients in 1993-1994 is one of the main causes of the real increase in total NII benefit payments in these years. The influence of the influx of the new immigrants on the number of benefit recipients was felt in the same year of their arrival in the Old-Age and Survivors, Children and Maternity insurance branches, which grant benefits to new immigrants immediately upon their arrival in the country, whereas the rights of new immigrants under the other insurance branches mature only after they have resided in the country for a specific period of time (one year under Income Support and two years under Disability) or after they have joined the labor market (Unemployment, Work Injury, Maternity allowance and Reserve Service).

With the slowdown in immigration, the rate of growth in the number of benefit recipients in the central national insurance branch, Old-Age and Survivors, slowed down as well. This number rose in 1993 at a rate of 3.6%, as compared to a rise of 4.7% in 1992 and of 7.8% in 1991. The 1993 rise reflects the increase in the number of recipients of old-age pension under National Insurance Law (by 2.9%), as well as the continued significant growth in the number of recipients of special old-age pension among the new immigrants (by 11.5%). The number of elderly immigrants who began receiving pensions in the course of 1993 was approximately 11,000 (after about 13,000 elderly began receiving pensions in 1992). According to estimates, by the end of 1994 another 7,000 immigrants will begin receiving pensions, and the number of recipients of pensions not under National

TABLE V - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, (monthly average) 1985-1994

Year	General Disability			Mobility		Work Injury			Maternity			Children	Unemployment ^{***}	Income Support to Residual Population	Long-Term Care
	Old-age and Survivors	Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility	Injury Benefit ^e	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant ^e	Maternity Allowance ^e	Families Receiving Child Allowances ^{ee}				
1985	390.2	63.5	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-	
1990	442.6	73.1	6.5	5.8	11.4	56.7	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.3	25.0	
1991	447.3	74.5	6.9	6.1	11.6	64.2	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.0	30.0	
1992	479.8	77.8	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	106.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7	
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	68.9	45.8	
1994	538.2	88.5	9.4	9.4	12.7	78.3	14.2	3.8	116.0	50.0	795.0	60.0	69.1	51.9	
Number of benefit recipients (in thousands)															
1985	2.8					-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-	
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-0.5	4.0	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6	
1991	7.8	1.9	6.2	5.2	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	19.9	
1992	4.7	4.8	8.7	18.0	2.6	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	73.6	21.2	
1993	3.6	5.8	14.7	19.4	1.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5	
1994	3.9	6.7	13.3	9.3	4.1	4.8	5.9	2.7	0.5	2.7	11.8	-15.0	0.3	13.3	
Change relative to previous year (%)															

^e Number of different recipients in the course of the year

^{ee} Including families to whom the allowances for the first and second children were returned as of 1985 and 1990, respectively, by means of the employers

^{***}The figure for 1985-1989 refers to the average number of payments per month, and as of 1990 to the number of recipients

Insurance Law will reach some 77,000 as a monthly average (as compared to only 21,800 in 1989). In 1994 a rise in the number of old-age and survivor pension recipients is expected, at a rate of about 3.9%, and their number will reach about 538,200, as a monthly average. The number of recipients of pensions under NI Law is expected to increase by 3.8%, and that of recipients of pensions not under NI Law by about 9%.

In the Children branch, the second largest insurance branch, a sharp rise was noted in 1993 in the number of families receiving child allowances (about 50%) as well as in the number of children or whom allowances were paid (about 47%). This rise is due to the renewal of payment of allowance for the first and second children in all small families, beginning in March 1993. The average number of families receiving child allowances every month increased from about 481,000 in 1992 to about 724,000 in 1993. The influence of the renewal of allowance payments will be felt in 1994 as well, when the number of families (as a monthly average) to receive child allowances is expected to reach 793,000 (a rise of about 10%), while the number of children for whom allowance is received is expected to reach 1.89 million (an increase of about 6%). At the same time, it should be noted that the increase in the number of recipients of child allowances also reflects, of course, the natural growth of the population and the influence of immigration. In the years 1993-1994 families of immigrants with children continued to join the population of recipients, but on a small scale due to the decrease in the number of immigrants reaching Israel in the past two years. In 1993 about 12,600 families with children (including about 22,800 children) began receiving child allowances. The number of immigrant families with children expected to join the population of allowance recipients in 1994 is estimated at about 13,000. In 1993 the number of immigrant

families who received allowance was 73,000 as a monthly average, and this number is expected to reach about 90,000 in 1994.

In the Disability branch, the third largest insurance branch, the number of recipients of general disability benefit increased at a relatively high rate in 1993 - by about 5.8%. High rates of increase were observed in the number of recipients of attendance allowance and benefit for disabled child as well - about 15% and 19.4%, respectively. More than half the rise in the number of recipients of general disability benefit is due to the addition of new immigrants to the population of benefit recipients. This trend is expected to continue in 1994 as well, when the number of recipients of disability benefit is expected to rise by about 6.7%, the number of recipients of attendance allowance by about 13% and the number of recipients of benefit for disabled child by about 9%.

In contrast to the years 1991-1992, in which there was a sharp rise in the number of recipients of injury allowance from the Work Injury insurance branch (at rates of about 13% and 15%, respectively), in 1993 the number remained almost the same (an increase of about 0.7%). In 1994, however, the number will apparently increase again, as a result of the rise in employment in all economic branches in 1993-1994. In 1994 the number of recipients of injury allowance is expected to increase by about 4.8%. The rate of growth of the number of recipients of permanent disability benefit due to work injury was slightly higher in 1993 than in 1992 - 4.7% as compared to 3.9% - and it is expected to increase by about 5.9% in 1994. The number of recipients of dependents' benefit (paid to a survivor of a person who died as a result of a work injury) remained without change in 1993, but is expected to increase by 2.7% in 1994.

The number of women receiving maternity grant from the Maternity insurance branch rose by about 5.5% in 1993, while the number of women receiving maternity allowance rose by about 8.2%. In 1994, however, these figures are expected to rise by lower rates - 0.5% and 2.7%, respectively.

In 1993 the trend of growth in the number of recipients of unemployment benefits was halted, and this number went down for the first time since 1987. In 1992 the unemployment rate was the highest since the early 1970's, and the monthly average number of unemployment benefit recipients reached a high of 81.2 thousand. In 1993, the level of employment improved due to the absorption of Israel's unemployed both in jobs made available in consequence of the closure imposed by the government on the territories, and in new jobs created by the Ministry of Labor and Social Affairs. This improvement was reflected in a decrease in the number of recipients of unemployment benefits to a monthly average of about 70.6, that is, a decrease of about 13% compared to the previous year. In 1994, with the continued improvement in employment, a continued decline in the number of unemployment benefit recipients is expected - to a monthly average of 60,000. Similarly, a decline in the number of recipients of unemployment benefit among new immigrants characterized 1993 - from 17,000 at the beginning of the year to about 13,000 by the end of the year. This decline continued in 1994 as well and is expected to reach about 11,000 by the end of the year.

The reduction in unemployment in 1993-1994 and the slowdown in immigration to the country were the main causes of the weakening of the trend of growth in the working-age population receiving income support benefit (the residual population) in 1993, on the one hand, and of the expected stability of this trend in 1994,

on the other. The average monthly number of benefit recipients increased in 1993 by about 20% (as compared to about 74% in 1992) and reached 69.0 thousand families. After the number of recipients of income support benefit reached a peak in February 1993 (73,000), a gradual decrease began, and it continued until August 1993 (to 66,000), after which it increased again to 72,000 in February 1994, when it again began to decrease, to 68,000, at the end of 1994. The average monthly number of benefit recipients in 1994 will remain the same as in 1993 - about 69,000 families. The expected decrease in the number of recipients in the course of 1994 will mainly characterize the unemployed. Finally, in 1993 the number of immigrants receiving income support benefit was 24,000 as a monthly average, and this number is expected to remain the same in 1994 as well.

Finally, in 1993-1994 the increase in the number of elderly persons receiving a long-term care benefit also continued - at rates of about 22% and about 13%, respectively. The number of recipients of long-term care benefit increased from 37.7 thousand elderly in 1992 to about 46.0 thousand elderly in 1993, and is expected to reach about 52,000 in 1994. The continuing growth in the number of recipients of long-term care benefit stems partly, of course, from the addition of elderly new immigrants to the population of benefit recipients.

E. DEVELOPMENT OF BENEFIT PAYMENTS IN THE VARIOUS INSURANCE BRANCHES

An examination of the distribution of benefit payments by insurance branch, and of the real growth in benefit payments in each one of the branches, shows the relative contribution of each branch to the overall increase in payments.

The payments of benefits in the Old-Age and Survivors branch, the largest insurance branch, increased at a real rate of 5.5% (as compared to 4.5% in 1992). A higher real growth is expected in 1994 - 6.0%. The real increase in the branch's payments in 1993 reflected both the rise in benefits paid under the National Insurance Law - at a real rate of 4.8% - and the rise in benefits paid not under NI Law - at a real rate of about 8%. The real increase in benefits paid under the Law and not under the Law stemmed from the rise in the number of benefit recipients and from the real growth (of about 2%) in the level of benefit level.

Similarly to 1993, in 1994, too, the expected real rise in the branch's payments reflects a real increase in benefits paid both under the National Insurance Law (3.9%) and not under the National Insurance Law - mainly income supplement to low-income elderly and survivors (13.0%) This expected increase will also stem partly from a continued rise in the number of recipients, as well as from the expected rise in the value of benefits paid to the elderly and survivors, mainly by force of the Law to Reduce Poverty. The share of the payments not under National Insurance Law in total payments of old-age and survivors pensions increased from 19.2% in 1992 to 19.7% in 1993, and it is expected to increase to 21% in 1994. The share of the branch's payments in total NII payments declined from 37.8% in 1992 to 36.6% in 1993 and it is expected to continue to decline in 1994, down to 34.9%.

In 1993 the payments for child allowances increased in real terms by about 29.5% This increase is due entirely to the renewal of payment of child allowances to all families with children in Israel, and to the natural increase in the population of children. The share of the payments of the

TABLE VI - National Insurance Payments, by Insurance Branch (in percentages), 1980 - 1994

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support	Long-Term Care and Other	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100.0
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100.0
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100.0
1993	36.6	9.6	6.2	5.0	21.3	6.8	5.8	5.3	3.4	100.0
1994*	34.9	9.6	6.7	4.7	20.2	5.3	10.1	4.9	3.6	100.0

* Including payments which the NII expects to pay the Ministry of Defence for savings in days of reserve duty.

Children branch in total NII payments increased for the first time since 1985, from 18.0% in 1992 to 21.3% in 1993. 40% of the rise which occurred in 1993 in NII total benefit payments were due to the increase in the payments of the Children branch.

The payments of the Children branch in 1994 are expected to increase at a real rate of 5.5%, despite the decrease in the real value of child allowances. This increase is partly due to the continued effect of the renewal of the universal payment of child allowances on the number of recipients, but also to the implementation of the first stage of the gradual equalization of child allowances irrespective of army service.

The payments of the Disability branch grew in real terms by 8.2% in 1993. This growth reflected two opposing developments in the payments of the various benefits granted by this branch: payments of the general disability benefit, of benefit for disabled child and of attendance allowance increased in real terms by 11%, 16% and 14%, respectively, while payments of mobility allowance decreased in real terms by 4.7%. A significant real growth in the branch's payments is expected in 1994 - about 11% - similar to the rate of growth expected in total NII payments. The share of the branch's payments in total NII benefit payments was 9.6% in 1993 and it is expected to remain without change in 1994.

As regards the payments of the branches paying wage-replacing benefits, in 1993 the payments of the Unemployment and Reserve Service insurance branches decreased in real terms at relatively high rates, while the payments of the Work Injury branch (including payments of benefits to hostile action casualties) and of the Maternity branch increased in real terms, albeit at a lower rate than the rate of increase of total NII benefits. The

real growth of payments of the Work Injury and Maternity branches is expected to continue in 1994, but the payments of the Unemployment branch are expected to continue to decline in real terms. The payments of the Reserve Service branch will increase at a very high rate (they will double in real terms) on a one-time basis.

The payments of the Unemployment branch decreased in real terms in 1993 at a rate of 7.5% - mainly as a result of the decrease in the number of recipients. Due to the continued decline in unemployment in 1994, the real decrease in the branch's payments is expected to continue - at a rate of about 16%. In 1993 the share of payments of the Unemployment branch in total NII payments went down to 6.8% (as compared to a high of 8% in 1992) and it is expected to go down further to 5.3% in 1994.

Payments of the Work Injury branch grew in 1993 at a rate of 5.3%, mainly due to a rise in the number of recipients, and in 1994 they are expected to grow by about 21.5%. The high rate of growth expected in 1994 is due not only to the expected increase in the number of recipients, but also to the expected rise in medical treatment expenditure due to the retroactive payments to the sick funds. The branch's payments will constitute 6.7% of total NII payments in 1994, as compared to 6.2% in 1993.

Payments of the Maternity branch increased in 1993 by about 6%, and will continue to increase at a similar rate in 1994. Finally, the payments of the Reserve Service branch decreased in 1993 by about 12% in real terms, but they will increase by almost 100% in 1994, due to the one-time transfer of about NIS 940 million to the Ministry of Defence, for the saving in reserve service days in 1991-1993. Had it not been for this transfer, the payments of reserve service benefits would have

decreased by about 6% in real terms. A slight decrease shall occur in the share of the Maternity branch in total NII payments - from 5.0% in 1993 to 4.7% in 1994, while the share of the Reserve Service branch is expected to increase, on a one-time basis, from 5.8% in 1993 to 10.1% in 1994.

The income support payments to the residual population continued to increase significantly in real terms in 1993 - by about 25% (as compared to 66% in 1992). The increase in income support payments stems mainly from the continued rise in the number of recipients of income support benefit, due to the addition of the new immigrants to the population of recipients and to the still high level of unemployment. In 1994, with the decrease in the number of immigrants arriving in the country and particularly with the decline in the unemployment rates, income support payments are expected to increase in real terms at a more moderate rate - by 3.7%. Despite the decrease in the number of recipients of income support benefit which began to be evident in March 1993, the average monthly number of recipients in 1993 was still about 20% higher than that observed in 1992. This is expected to remain the same in 1994 - about 69,000 recipients. Furthermore, the real increases in income support payments in 1992-1993 also stemmed from the rise in the level of benefits paid to sole parents with children, under the Sole-Parent Families Law which came into effect in April 1992. Finally, it should be noted that a rise in the real value of the minimum income guaranteed to the needy population is expected in 1994, a rise to be partly influenced by the increase in the level of benefits paid to sole-parent families under the Law to Reduce Poverty. Income support payments in 1993 amounted to 5.3% of total NII payments and this percentage is expected to decrease to 4.9% in 1994.

The share of the Long-term Care insurance branch is also expected to increase in 1993-1994, and it will reach 3.6% of total NII payments. Total expenditure in the long-term care area (including payments of long-term care benefits, transfer of monies to external factors partner to the implementation of the Long-Term Care Insurance Law and resources allotted for the expansion of community services for nursing, hospitalization, and service development) rose in 1993 by about 13% in real terms, and in 1994 it will rise by about 15%.

To sum up, we may state that in 1993 the growth in NII benefit payments at a real rate of 9.0% stemmed from a real rise in payments of all the insurance branches except Unemployment and Reserve Service. Especially prominent were the rates of increase in the Children and Disability branches and in the income support payments to the residual population. On the other hand, the expected real increase in the NII payments in 1994 - at a rate of 11% - stems from the real rise in the payments of all branches except Unemployment. The main increase shall be evident in the three major branches of the NII: Reserve Service (a one-time increase), Disability and Work Injury. However, it should be emphasized that the high rates of increase expected in 1994 both in Reserve Service and Work Injury payments are one-time, exceptional increases.

F. FINANCING NATIONAL INSURANCE INSTITUTE ACTIVITIES

1. Collection of Contributions

Tables VII and VIII present data on the NII's receipts from insurance contributions; how they are divided into direct collection from the public and government payments, as well as into collection from employees (including the employer's share),

TABLE VII - The Institute's Receipts from Insurance Contributions (NIS million)*, 1992-1994

	1992	1993	1994	Rate of Growth	
				1993 compared to 1992	1994 compared to 1993

Total

Employees	9,459	11,337	14,000	8.0	10.1
Non-Employees	1,436	1,650	2,000	3.6	8.1
Total	10,895	12,987	16,000	7.4	9.9

Collection from Public

Employees	6,385	7,570	9,350	6.9	10.1
Non-Employees	1,018	1,106	1,370	-2.1	10.5
Total	7,403	8,677	10,720	5.6	10.2

Indemnification of Institute by Treasury**

Employees	3,074	3,767	4,650	10.4	10.1
Non-Employees	418	543	630	17.1	3.5
Total	3,492	4,310	5,280	11.2	9.2

* Including collection for external factors.

** For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insurees in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics, 1989-1994

Contributions - Characteristics	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Percentage of change (each year as compared to the previous one)						
Average real wage per employee	-0.7	--*	-2.9	1.2	0.4	3.7
Number of employee posts	0.2	--*	9.9	7.0	5.8	8.1
Average wage as defined in the N.I. Law	19.1	20.0	14.2	11.7	12.8	12.0
Change in prices	20.2	17.2	19.0	12.0	10.9	12.1
Increase in total contribution receipts:						
Nominal**	16.8	18.7	22.9	19.1	19.2	23.2
Real	-2.0	1.3	3.3	6.4	7.4	9.9
Percentage of collection for other factors out of total contribution receipts						
	27.1	26.9	27.0	26.8	26.8	26.8
Percentage of collection for employees out of total contribution receipts						
	84.4	85.9	86.9	86.8	87.5	87.5

* As of January 1990 the Central Bureau of Statistics data are based on a new sample.

** Including collection for external factors.

collection from non-employees, collection for insurance branches and collection for external factors. In 1993 total NII receipts from insurance contributions (direct collection from the public - including for external factors - and payments by the government instead of by the employers and non-employee insurees) increased in real terms by about 7.4%. Table VII shows that this increase reflects two developments: direct collection from the public increased by 5.6%, in the real terms, and government payments increased by about 11.2%, in real terms. The real increase in direct collection from the public stemmed entirely from the increase in employment (and in the number of employee posts), at a rate of about 6%, since the average wage remained almost the same, in real terms (it rose by about a half of one percent).

The real increase in government payments stemmed from the rise in the government's share in the contribution payments of the self-employed since October 1992, when the contribution rates for the self-employed (but not for other groups of non-employees) were reduced by 1.95 percentage points. In 1993 insurance contributions for employees (the share of the employer, the government and the worker combined) went up by about 8% in real terms, while the receipts from non-employee insurees, including government payments for them, went up by about 3.6% in real terms (but went down by about 2% in real terms if one does not take government participation into account).

A rise of about 9.9% in real terms in insurance receipts is expected in 1994, in view of the expected rise (by about 8%) in employment, as well as in the real wage (by about 3.7%). Collection from the public will increase by about 10.2%, whereas government payments will increase by about 9.2%. Total receipts

of contributions from employees (including government payments) are expected to grow by about 10%, while receipts from non-employees (including government payments) are expected to grow by about 8%, in real terms. The share of insurance contribution receipts for employees out of total insurance contribution receipts rose to about 87.3% in 1993, and is expected to continue to rise in 1994 to 87.5%, thereby continuing the trend which began in 1986.

2. Government Participation in Financing National Insurance Benefits

Under article 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 collected for the Old-age and Survivors branch, 115% of contributions collected for the Children branch (in March 1993 the rate of participation was increased from 80% of collection to 100%, with the renewal of payment of allowance for the first and second children in all small families, and in January 1994 this rate was increased again to 115% of contributions, with the implementation of the first stage of the gradual equalization of child allowances paid to those who are not entitled to the Family Allowance for Veterans), 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 NII. Among these benefits are those granted by force of the Income Support Law, Family Allowance for Veterans, alimony payments, mobility allowance and others.

In 1993 government participation under article 217 of the Law

decreased by about 12% in real terms, since in 1992 there was a one-time increase in government allocation due to its debt payment to the NII by force of the agreement to maintain a set level of reserves in the Reserve Service branch. This real decrease occurred despite the fact that the government transferred to the NII some of the payments arising from the growth of its participation in financing the Children branch.

A real increase of about 10% occurred in benefit payments under article 200 of the National Insurance Law and under other laws, mainly due to the real growth (by about 9%) of payments to new immigrants in the Old-Age and Survivors branch, and from the significant real growth in payments of the income support benefit to the residual population (by about 25%). A significant increase is expected in 1994 in the allotments of the Ministry of Finance under article 217 of the National Insurance Law - at a rate of about 50% - mainly due to the increase in government participation in the financing of child allowance payments. Government payments for noncontributory benefits will barely increase (by a real rate of only 0.5%), due to the expected slowdown in the real growth of old-age and survivor pension payments to new immigrants, as well as the real decrease in the payment of income support benefits, which occurred together with the decline in unemployment.

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 of insurance contributions in total sources of financing increased from 56.4% in 1992 to 58.3% in 1993, but in 1994 it is expected to decrease

TABLE IX - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches, 1985-1994

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 (NIS million)		
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1990	9,240.8	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,364.4	9,528.0	2,068.9	2,841.7	1,885.4
1994	20,556.7	11,710.0	3,486.3	3,205.5	2,100.0
			Breakdown (percentages)		
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100	57.0	17.0	15.6	10.2

* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees (see Table VII).

** Includes administrative expenditure of external factors.

again, to 57.0%. The share of government participation in financing insurance branches went down from 15% in 1992 to 12.4% in 1993, but it is expected to go up to 17% in 1994, while the share of government financing of benefit payments not under National Insurance Law rose from 16.5% in 1992 to 17.6% in 1993, and is expected to go down to 15.6% in 1994. The fourth source of financing insurance branches is NII receipts from interest and investments. Under a special investment agreement, NII assets are invested in Bank of Israel bonds fully linked to the Consumer Price Index and yielding an average of 5.25% interest. In 1990 this interest rate was reduced to about 4%. The effect of this reduction on the financial situation of the insurance branches is not immediate, but will be felt in the next few years. Receipts from interest on investments amounted in 1993 to 11.4% of all the current receipts of the NII, as compared to 11.9% in 1992. In 1994 they are expected to continue to decrease, down to 10.2% of all NII receipts.

4. The Financial State of the National Insurance Branches

Table X presents the balance of receipts in each one of the NII branches in current annual prices. From 1992 to 1993 there was an increase in the current deficit (without interest) in the Unemployment branch, and particularly in the Work Injury branch. In the Old-age and Survivors and the Maternity branches, the current deficit decreased while in the Disability and Children branches the growth in the current surplus was halted and a slight decline began. In the Reserve Service insurance branch a relatively high current surplus was noted for the second consecutive year, due to the debt paid back by the government in 1992 under the agreement to maintain reserves in this insurance branch.

TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches (NIS million), 1991-1993

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest			Surplus/Deficit With Interest		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Total	-335.9	211.7	-328.6	1,085.5	1,888.8	1,566.8
Old-age and Survivors	-261.7	-199.0	-117.6	260.6	409.8	554.5
General Disability	68.8	85.9	82.4	148.0	187.0	199.7
Work Injury	-179.3	-283.3	-330.3	-50.0	-143.0	-189.8
Maternity	-72.1	-94.0	-89.0	-14.6	-30.0	-22.8
Children	783.6	976.8	621.6	1,006.9	1,371.8	1,058.3
Unemployment	-504.3	-792.6	-800.9	-277.0	-560.8	-588.0
Reserve Service	-53.5	681.4	512.7	-3.5	738.0	617.7
Others	-117.4	-163.5	-207.5	-44.9	-83.9	-72.9

When the interest on NII's investments paid in 1993 is taken into account, it is found that in the Work Injury, Maternity and Unemployment insurance branches there was a deficit, while in the other insurance branches there was a surplus. In 1993, the activities of all branches of the NII were characterized by a current deficit of about NIS 329 million, and with the addition of interest there was a surplus of about NIS 1,557 million (in 1993 prices).

In 1994 there is expected to be a balance, more or less, between NII total current receipts and total current payments. In the Old-Age and Survivors insurance branch the current deficit will become a current surplus, and in the Children branch the current surplus will grow. The current deficit in the Unemployment branch is expected to decline, for the first time since 1988, while the current deficit in the Work Injury branch will continue to rise.

Table XI presents the distribution of all NII assets, by insurance branch. The relative share of the assets of the Old-Age and Survivors branch out of total national insurance assets was 35.7% at the end of December 1993. The continued decline in the share of the assets of the Unemployment branch should be noted; this share reached 9.9% in December 1993, as compared to 21% in 1987. The share of the assets of the Children, Work Injury and Maternity insurance branches also decreased in 1993, while the share of the Disability and Reserve Service branches continued to increase.

An examination of the coverage level of each one of the NII branches, which is defined as the number of years of benefit payments as made possible by the branch's assets, shows that the General Disability branch had a coverage level of 1.97 years at

**TABLE XI - National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year),
and Actual Coverage Levels, by Insurance Branch, 1991-1993**

Insurance Branch	Total Assets			Actual Coverage Levels (Years)		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993

Absolute Numbers (NIS billion)

30.6 35.2 41.2

Breakdown (percentages)

Old-age and Survivors	36.5	35.7	35.7	3.23	3.22	3.23
General Disability	5.9	6.1	6.4	1.90	1.97	1.97
Work Injury	8.6	7.7	6.9	4.48	3.60	3.19
Maternity	3.9	3.6	3.4	2.39	2.15	2.04
Children	22.6	25.4	24.3	4.61	5.27	3.82
Unemployment	14.5	12.0	9.9	6.64	4.31	3.98
Reserve Service	3.1	5.1	6.6	--	1.98	3.06
Others	4.9	4.4	6.8	--	--	--

* The data relate to the end of the budgetary years (March 1990, December 1991 and December 1992).

the end of 1993 (similar to that of 1992). This level was still lower than the minimum determined for reserves in this insurance branch - three years. The reserves of the Old-age and Survivors branch at the end of 1993 were sufficient for 3.23 years of expenditure (similar to those of late 1992) whereas those of the Children branch were sufficient for 3.82 years of expenditure (as compared to 5.27 at the end of 1992); that is, more than the minimum determined - one year. The reserves in the Unemployment branch were sufficient for 3.98 years of expenditure by the end of 1993 (as compared to 4.31 years in 1992).