

סקירה שנתית 1998/99



המזכיר לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1998/99

ריכוז ועריכה
לאה אחדות וגדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, אדר א' התש"ס

פתח דבר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות המתפרסמות מדי שנה והמציגות את פעילות המוסד לביטוח לאומי. הפרק הראשון פותח במגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי שנצפו בשנת 1998 ובאלה הצפויות בשנת 1999 (על-פי תשלומי הגמלאות והיקף הגבייה בפועל בשמונת החודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו ברמת הגמלאות ובהיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו, ובעיקר על השלכותיהם של השינויים התחיקתיים ושל ההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על רמת הגמלאות ועל דרכי מימון. בהמשך מוצגים ממצאי המוסד לביטוח לאומי בדבר ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 1998, באוכלוסייה כולה ובקרב אוכלוסיות ספציפיות, ונבחנת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי-השוויון. פרקים מיוחדים מוקדשים להתפתחויות בתחום הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, למערכת הבטחת ההכנסה למעוטי יכולת, כמו גם לכל אחד מענפי הביטוח העיקריים. הסקירה מסתיימת בנספח פרסומים – תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים, שמינהל המחקר והתכנון הוציא לאור בשנים 1998-1999.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד ללאה אחדות ולד"ר גדעון יניב שריכזו וערכו את החומר הרב, ולמיה עורב-הטל ששקדה על עריכתו הלשונית. ראויה לציון עבודתן של שרה גרגי וחיה רבין, שסייעו בתהליך ההפקה. תודה מיוחדת נתונה לאוראל אבוטבול, שנשאה בעיקר נטל ההדפסה ואף הפיקה את התרשימים הצבעוניים, על עבודתה היעילה והמסורה, ולא לכסנדר גאליה שסייע בהכנת העיבודים הסטטיסטיים.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

דבר המנהל הכללי

כמדי שנה המוסד לביטוח לאומי מתכבד להגיש לציבור סקירה שנתית, ה-19 במספר. סקירה זו מתארת את עיקרי פעילותו של המוסד בשנים 1998-1999 ובוחרת את השפעתם על דפוסי העוני ועל התחלקות ההכנסות במשק בשנת 1998.

השנים 1998-1999 היו שנים בעייתיות לכלכלת ישראל: ממדי האבטלה התעצמו, ושיעור הצמיחה ירד במידה משמעותית. מערכת תשלומי ההעברה, בעיקר שתי התכניות המרכזיות המבטיחות הכנסה למובטלים – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה – נשאה בנטל הכלכלי שגבר עקב התרחבות ממדי האבטלה במשק. בשתי תכניות אלו נצפה גידול ניכר במספר הנתמכים ובהיקף התשלומים. לגידולם של תשלומי דמי האבטלה ושל הגמלה להבטחת הכנסה נזקף כשליש מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי. המדיניות לצמצום ההוצאה הציבורית, שהממשלה נקטה בה בשנים האחרונות, עוררה לחצים הולכים וגוברים לצמצם את התקציבים המיועדים לתשלומי ההעברה ולשירותים החברתיים. בשל עמידתו האיתנה של המוסד לביטוח לאומי על זכויותיהם של מקבלי הקצבאות, לא התממשו רוב הצעות האוצר להחמיר את כללי הזכאות לגמלאות ולהקטין את היקפן. יוצאות מן הכלל הן הצעות להחמיר בזכויות המבוטחים בביטוח אבטלה, שאושרו על ידי הממשלה וכנסת ישראל. המוסד לביטוח לאומי סבר, שבעתות אבטלה יש צורך בחיזוק ביטוח האבטלה ולא בהחלשתו, כדי להעניק הגנה כלכלית לכל המובטלים ולסייע להם להשתלב מחדש בשוק העבודה.

ההתפתחויות העיקריות בתחום העוני והתחלקות ההכנסות ב-1998 מבטאות שינויים קלים בלבד בממדי העוני ובפערי ההכנסות בישראל, בהשוואה ל-1997. בשנת 1998 הסתמנה יציבות יחסית בתחולת העוני, ואחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה הייתה מתחת לקו העוני גדל במעט, מ-16.4% ב-1997 ל-16.6% ב-1998. היציבות בתחולת העוני שאפיינה את האוכלוסייה בכללותה היתה מנת חלקן של כל קבוצות האוכלוסייה, למעט משפחות של קשישים ומשפחות חד-הוריות, שתחולת העוני בקרבן הצטמצמה. גם בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק לא נצפו שינויים של ממש ב-1998. התפתחות זו

השתקפה ביציבות היחסית שאפיינה את חלקו של כל עשירון בסך כל ההכנסה ואת מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה.

היציבות היחסית שהסתמנה ב-1998 בממדי העוני ובפערי ההכנסות בולטת על רקע המיתון בפעילות הכלכלית במשק והשפל בשוק העבודה. היא מעידה על התפקיד המרכזי שממלאת מערכת תשלומי ההעברה בהבטחת הגנה כלכלית בעיתות אבטלה ומצוקה. התרחבותם של ממדי העוני ושל הפערים, כפי שנמדדו לפי ההכנסה הכלכלית, "קוֹזֶזָה" ברובה הגדול על ידי מערכת תשלומי ההעברה. התפתחות זו היא פועל יוצא לא רק של תרומת המערכות המבטיחות הכנסה למובטלים, אלא גם של השיפור שחל ב-1998 ברמת הקצבאות המשולמות לאוכלוסיות החלשות ביחס לשכר הממוצע וביחס לקו העוני. היציבות היחסית שהסתמנה בממדי העוני ובפערי ההכנסות היא אמנם התפתחות מעודדת על רקע מצבו הכלכלי של המשק, אך אין בה כדי לטשטש את התמונה החברתית המדאיגה העולה מן הממצאים. זאת ועוד: ההתפתחויות שנצפו בשנת 1999 בתחומי התעסוקה, השכר והקצבאות אינן מבשרות מפנה בממדי העוני ובפערי ההכנסות, ולהערכתנו אף אינן מבטיחות כי מגמת היציבות שאפיינה את 1998 תימשך.

המועצה הציבורית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני, שהוקמה על ידי הממשלה הקודמת ביוזמת שר העבודה והרווחה, מר אליהו ישי, הגישה את המלצותיה הסופיות בדצמבר 1999. המועצה, על חמש ועדותיה, בחנה את המצוקה הכלכלית והחברתית לא רק בתחום ההכנסות, אלא גם בתחומי החינוך, הדיור, הבריאות והשירותים החברתיים. היא המליצה על דרכים לשיפור המדידה הקיימת של עוני ושל פערים חברתיים ולהרחבת הידע והמידע כדי לשקף את האופי הרב-ממדי של תופעות אלו וכדי ליצור בסיס מוצק יותר לפיתוח מדיניות חברתית ותכניות התערבות ממוקדות. ועדות המועצה המליצו על מגוון רחב של אמצעי מדיניות בתחום השירותים החברתיים, כשהדגש בהם הושם על איתור אוכלוסיות בסיכון וזיהוי צורכיהן המיוחדים ועל הקצאת משאבים ממוקדים לשכבות החלשות וליישובים בפריפריה, כדי לעודד יזמות חברתית לפיתוח פרויקטים חדשניים, בעיקר ברמה המקומית.

אשר לשוק העבודה, המלצותיה של ועדות המועצה התמקדו במדיניות להגברת המוכנות של עובדים ומובטלים לשוק העבודה המשתנה ולשיפור כושר ההשתכרות, בעיקר באמצעות השקעה בחינוך ובעידוד הנכונות להשתתף בכוח העבודה. נוסף על מדיניות מקרו-כלכלית, המעודדת צמיחה ותעסוקה, הומלץ גם לייעל את מנגנוני התיווך בין הפרט לשוק העבודה ולצמצם את מספרם של העובדים הזרים. הגנה על העובדים החלשים בשוק העבודה (על ידי אכיפת חוקי העבודה), עידוד ההתאגדות של עובדים והשוואת שכרם של עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם – הומלצו כמרכיבים מרכזיים במדיניות לצמצום פערי שכר.

תכניות העבודה של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000 כוללות נושאים רבים נוספים בעלי חשיבות לאומית. ראוי להזכיר בקצרה את השינויים היסודיים הדרושים בחוק ביטוח סיעוד, שחלקם כבר עברו את תהליכי האישור במוסד ואשר יובאו השנה לחקיקה בכנסת. מטרת השינויים היא להבטיח כי הזכאים לגמלת סיעוד יקבלוה בביתם בשלמות, מבחינת מספר שעות הטיפול, וגם כי כששים אלף המטפלים/ות יקבלו את מלוא השכר והתנאים הסוציאליים הנלווים, כפי שהם משולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי לעמותות ולחברות הסיעוד. השנה תופעל לראשונה "גמלת הסיעוד קצרת המועד", כפי שהתקבלה לאחרונה במסגרת חוק ההסדרים, ביוזמה משותפת של המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. גמלה חדשה וחדשנית זו תינתן ל-60 יום, בעיקר לחולים בעלי קשיי תפקוד על בסיס אקוטי, כגון בשחרורם מבית החולים או בתהליך החלמה ממחלה חריפה בבית. התקווה היא כי שירות זה יקל על שחרור חולים קשישים מאשפוז, בכך שיבטיח סביבה מסייעת ותומכת במסגרת הבית. אנו סבורים כי הפעלת הגמלה קצרת המועד תקטין את ההוצאות לסיעוד הביתי ארוך-הטווח הקיים היום. המוסד לביטוח לאומי פועל ליצירת שיתוף פעולה מוגבר בין כל גורמי הסיעוד במדינה כדי להקל על הקשישים הנזקקים לשירותים אלה ולצמצם המבוכה בקביעת הזכאות ומציאת נתיבי הטפול.

השנה יופעל לראשונה במלוא ההיקף האגף החדש לפיתוח שירותים (אגף הקרנות) שהוקם לאחרונה. האגף מאגד בתוכו את כל קרנות הביטוח הלאומי: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תכניות בסיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה. האגף יתאם בין עבודת הקרנות וייעל את הסיוע הניתן לגופים

הציבוריים, המוניציפליים והלאומיים. כבר כיום ניתן סיוע מסוים למפעלים חדשניים, והשאיפה היא להרחיבו לכל רחבי הארץ, בעיקר לערי הפיתוח ולאוכלוסיות העולים ואוכלוסיות מצוקה אחרות. במסגרת האגף החדש, יפעל השנה המוסד גם להקמת קרן לפיתוח שירותים לילדים בסיכון ובמצוקה, כהשלמה לסיוע הבלתי פורמלי לכלל (ולא לפרט, כמו קצבאות וגמלאות) וכדי לסייע בהפיכת חברתנו לצודקת יותר ותומכת יותר בפרט.

המעמסה המוטלת על עובדי המוסד לביטוח לאומי בטיפול במיליוני פניות אזרחים מדי שנה הולכת וגוברת, בייחוד בשל הגידול המבורך באוכלוסייה, הן מעלייה חדשה והן מגידול טבעי. המוסד יפעל השנה להגדלת מספר התקנים לעובדים ולשיפור התנאים הפיסיים בסניפים, כדי שכל פנייה תיענה במאור פנים ובמלוא תשומת הלב הראויה. שיפור השירות מחייב גם המשך שיפור והרחבת הסניפים, לדוגמה תוספת בניינים חדשים או שיפוץ מבנים קיימים וכן שימוש באמצעים חדשניים לשירות עצמי של המבוטחים.

חוקי ותקנות הנכות עברו במהלך השנים שינויים ותיקונים רבים, וחלק מעקרונות היסוד שעמדו בבסיסם אינם מקובלים עוד. סדקים נוספים בעקרונות נבעו בסוף השנה הקודמת ובתחילת השנה הזו כתוצאה משביתת הנכים לפני משרד האוצר. הנכים דרשו – וקיבלו – כפל גמלאות כגון קצבות ניידות וקצבת שירותים מיוחדים, וכן קצבת ניידות לחסרי רכב. היענות זו לדרישותיהם משקפת את התפיסה החברתית כי הניידות חשובה והכרחית, והסיוע בניידות – בין ברכישת רכב ואחזקתו ובין בקצבה לנסיעה ברכב ציבורי – אין בו כדי לשלול מתן שירותים אישיים בבית. ברור גם לכול, כי קצבות הנכות עצמן נמוכות מכדי לאפשר קיום ברמת מינימום, וההדרגתיות בתוכן כמעט אינה קיימת. עקרונות הזכאות לקצבות הנכות מהווים תמריץ שלילי לנכה בניסיון להשתלב בעבודה, גם בתקופה שבה אפשר לעבוד ביעילות מן הבית. לכן אנו סבורים, כי יש לתכנן רפורמה בסיוע לנכים ולנסח מחדש את חוקי הנכות ותקנות הנכות, גם מתוך הסכמה עם האוצר על גובה ההקצאה הלאומית לנכות.

המשימות העומדות לפנינו – צמצום ממדי העוני וכינון חברה צודקת ושוויונית יותר, כמו גם בחינה מחדש של חוקי הסיעוד והנכות – דורשות אפוא פעולה משולבת בכל תחומי

החיים המרכיבים את רווחת המשפחה. צמיחה כלכלית אין בה די, אלא אם כן כל שכבות האוכלוסייה נהנות מפירותיה, שכבה שכבה כראוי לה. מפאת אילוצים תקציביים אין בידי ממשלת ישראל לתת מענה ממצה לבעיות החברתיות בתקופת זמן קצרה. למרות השיקולים התקציביים, מחויבת החברה ומחויב המוסד לביטוח לאומי להמשיך ביתר עוז בתיקונים ובשינויים הדרושים לרווחתן של כל שכבות הציבור, ומיצוי זכויותיהם.

פרופ' יוחנן שטסמן

המנהל הכללי

:
:
:
:
:

תוכן העניינים

עמוד

32-3	1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי	.1
5	1.1 מבוא	
10	1.2 התפתחויות עיקריות	
13	1.3 תשלומי גמלאות	
14	1.3.1 מקבלי גמלאות	
17	1.3.2 רמת הגמלה	
22	1.3.3 היקף התשלומים	
25	1.4 מקורות המימון	
25	1.4.1 גבייה מן הציבור	
28	1.4.2 מימון הממשלה וסך התקבולים	
28	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות	
78-33	2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות	.2
35	2.1 מבוא	
39	2.2 התפתחויות עיקריות	
	2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים :	
45	כלל האוכלוסייה	
	2.4 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	
48	בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות	
54	2.5 הרכב האוכלוסייה הענייה	
55	2.6 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני	
57	2.7 ממדי העוני במחוזות ובערים	
	2.8 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	
59	לאורך זמן : 1979-1996	
	2.9 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה	
66	והמיסים הישירים : כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה העובדת	

עמוד

2.10 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1996

72

97-79 3. הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

81

3.1 מבוא

85

3.2 מגמות עיקריות

88

3.3 האוכלוסייה השוורית (בגיל העבודה)

95

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

119-99 4. גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

101

4.1 מבוא

104

4.2 גביית דמי ביטוח לאומי

107

4.3 גבייה למערכת הבריאות

4.4 התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח

114

בריאות

199-121 5. מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

123

5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

135

5.2 ביטוח ילדים

143

5.3 ביטוח נכות כללית

159

5.4 ביטוח נפגעי עבודה

171

5.5 ביטוח אבטלה

181

5.6 ביטוח אימהות

191

5.7 ביטוח סיעוד

201

נספחים

219-203

נספח פרסומים

247-220

נספח לוחות ענפיים

268-249

נספח לוחות עוני ואי-שוויון

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

גדעון יניב

1.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי¹ ועל חוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות קצר-מועד ונועד להחליף את שכרם של אלה, שבאורח זמני מצאו עצמם מחוץ למעגל העבודה (מחמת פיטורין, פגיעה בעבודה, לידה או שידות מילואים); אך רובן ארוך-מועד ונועד להבטיח קיום לאלה שנאלצו לפרוש לצמיתות ממעגל העבודה (בגין זיקנה או נכות), לשאירים שנותרו בלא מפרנס עיקרי ולמשפחות המתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך בגידול ילדים. הגמלאות מחליפות השכר נקבעו כשיעור (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של הזכאי טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה, וסכומן משתנה בהכרח מפרט לפרט. הגמלאות ארוכות המועד, לעומת זאת, נקבעו כשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי² (למעט קצבות ילדים, הנקובות בערכים שקליים וצמודות למדד המחירים לצרכן), וסכומן אחיד לזכאים בעלי הרכב משפחתי דומה. משפחות מעוטות אמצעים, שגמלתן קטנה מאוד או אשר אינן עומדות בתנאי הזכאות לגמלה מכוח חוק הביטוח הלאומי, זכאיות לגמלה להבטחת / השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. החוק מבטיח הכנסת מינימום לכל משפחה בישראל, שהיא אחוז קבוע מהשכר הממוצע

¹ חוק הביטוח הלאומי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 והופעל באפריל 1954, הוא הנדבך המרכזי במערכת הבטחת הכנסה בישראל. תחילה כלל החוק שלושה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאירים, אימהות ונפגעי עבודה. במשך השנים החוק הורחב ותוקן, והוא כולל היום ענפי ביטוח נוספים, כגון נכות כללית, ילדים, אבטלה, סיעוד, נפגעי ספר ואיבה, מילואים, פשיטת רגל ופירוק תאגידים.

² השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי נועד לשמש בסיס לתשלום קצבאות ולגביית דמי ביטוח במועד שבו השכר הממוצע בפועל אינו ידוע עדיין. הוא מוגדר כממוצע חודשי של השכר הממוצע במשק (למשרת-שכיר) בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים המאפשרים לחשבו. בדרך כלל יש פיגור בן שלושה חודשים בין חודש מסוים לבין החודש האחרון, שעבורו השכר הממוצע במשק חושב על-ידי הלשכה. כך, למשל, השכר הממוצע (האחרון) במשק תידוע ב-1 בינואר הוא זה של חודש אוקטובר בשנה הקודמת. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ב-1 בינואר הוא אפוא הממוצע של השכר הממוצע במשק בחודשים אוגוסט-אוקטובר. עדכון הגמלאות ארוכות המועד על-פי השינויים החלים בשכר הממוצע מתבצע בדרך כלל שלוש פעמים בשנה: ב-1 בינואר ובמועדים שבהם משולמת תוספת יוקר לשכירים (I בפברואר ו-1 באוגוסט). במועדים אלה מוגדלות הגמלאות ארוכות המועד גם בשיעור תוספת היוקר, כפיצוי על הפיגור בחישוב השכר הממוצע ובעדכון הגמלאות. החל מאוגוסט 1991 רכיבי שכר חד-פעמיים (מענקים בגין הבראה וביגוד המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר המשולמים בדצמבר) נפרסים לצורך חישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי על-פני חודשי השנה כולה. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי כולל אפוא את חלקם היחסי של התשלומים החריגים ומונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות, בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומים הצמודים לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק. במקביל מחושב גם השכר הממוצע ללא הפריסה האמורה לעיל, המשמש למטרות אחרות כגון: עדכון שכר המינימום, שכר הבכירים וכו'.

כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בשני שיעורים (שיעור רגיל ומוגדל), הנקבעים בהתאם לגיל המפרנס העיקרי של המשפחה ולהרכבה. כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה).³

דמי הביטוח הלאומי נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקיהם) ומן המעסיקים (כהשתתפות במימון עלויות הביטוח של עובדיהם) וכן גם מעובדים עצמאיים ומאלה שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.⁴ במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק הופחתו בהדרגה (החל מ-1986) שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים העצמאיים. הממשלה מפצה מאז את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי האוצר".⁵ כמו כן, הממשלה משתתפת במימון חלק מענפי הביטוח⁶ ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות לא על פי חוק הביטוח הלאומי, שעבורן לא נגבים דמי ביטוח.⁷ הגמלאות

³ חוק הבטחת הכנסה, שנחקק ב-1 בינואר 1982, נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנוקדים, שמסיבה כלשהי אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה כלשהי, שלה הם זכאים) את צורכי הקיום הבסיסיים. החוק יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה במסגרת חוק הביטוח הלאומי או למי שהכנסתו מגמלה הניתנת מכוח חוק זה נמוכה מחכנסת המינימום שנקבעה בחוק. בניגוד לגמלאות הביטוחיות, המשולמות בהתרחש האירוע הביטוחי המזכה בגמלה בלא קשר, בדרך כלל, לרמת הכנסתו של מקבל הגמלה או לאמצעיו, הגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן הכנסות/אמצעים. חשוב להבחין בין הכנסת המינימום המובטחת לכל משפחה בישראל מכוח חוק הבטחת הכנסה, ובין שכר המינימום המובטח לאוכלוסיית השכירים בלבד מכוח חוק שכר מינימום, שנחקק ב-1 באפריל 1987. "השלמת הכנסה" מכוח החוק הראשון מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, ואילו "השלמת שכר" מכוח החוק השני מוטלת על המעביד.

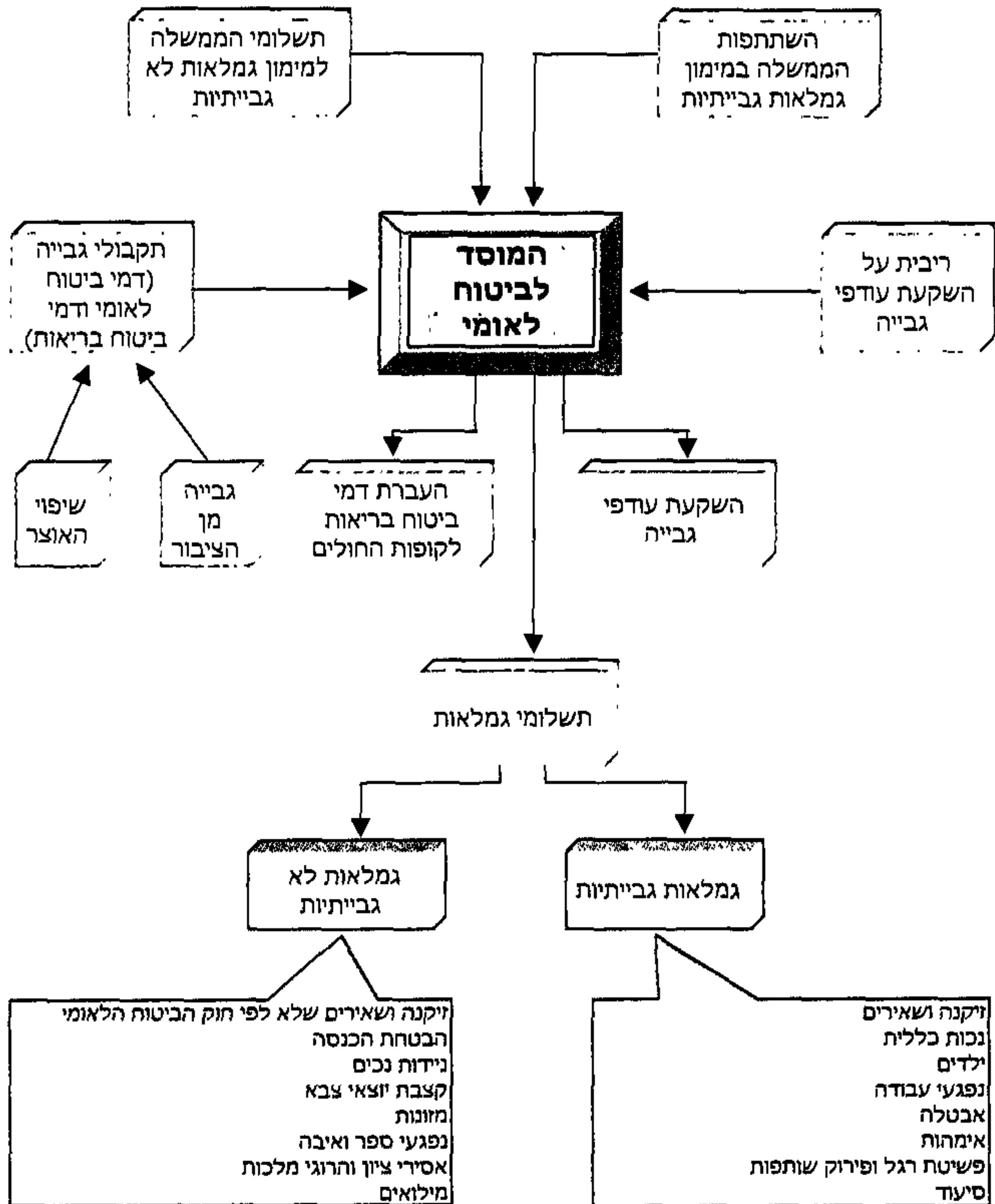
⁴ מבוטחים שאינם עובדים חייבים בתשלום מינימום הקבוע בחוק.

⁵ בשנת 1986, לפני שהופחתו שיעורי דמי הביטוח, שילם המעסיק דמי ביטוח בשיעור בן 10.25% משכר העובד, ואילו חלקו של העובד היה 3.80% משכרו. בשנת 1998 היה חלקו של המעסיק 4.93% בלבד (לאחר שצנח עד 1997 ל-1.93%), ואילו חלקו של העובד פחת ל-2.66% עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אך גדל ל-4.90% עבור יתר השכר.

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

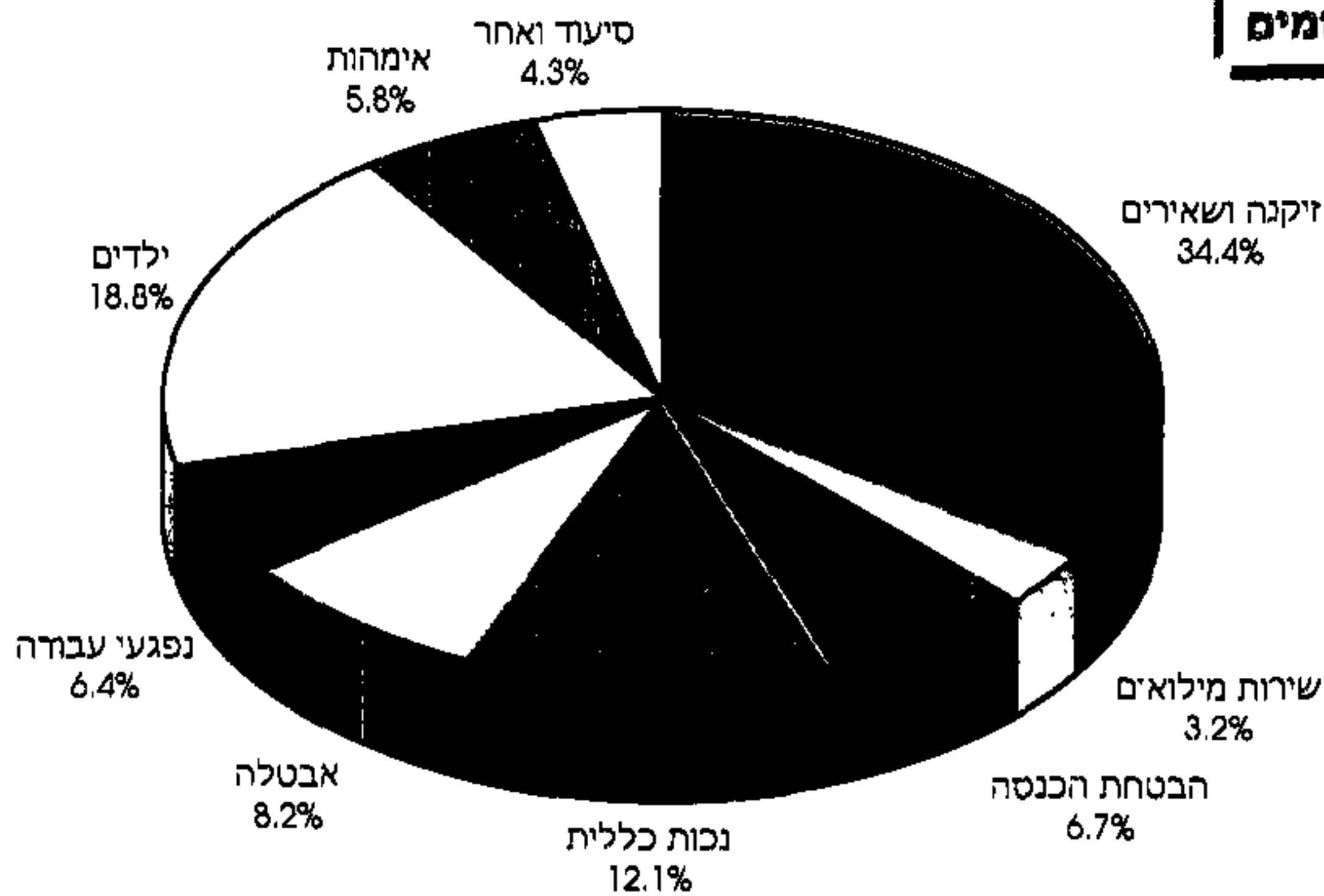
⁷ הממשלה מממנת במלואן גמלאות, שהמוסד מופקד על הענקתן אך המשולמות על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: קצבות זיקנה ושאיירים לעולים, קצבות נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה), או על-פי חוקים אחרים (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה). החל מינואר 1995 מממנת הממשלה במלואם גם את תגמולי המילואים.

תרשים א': המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

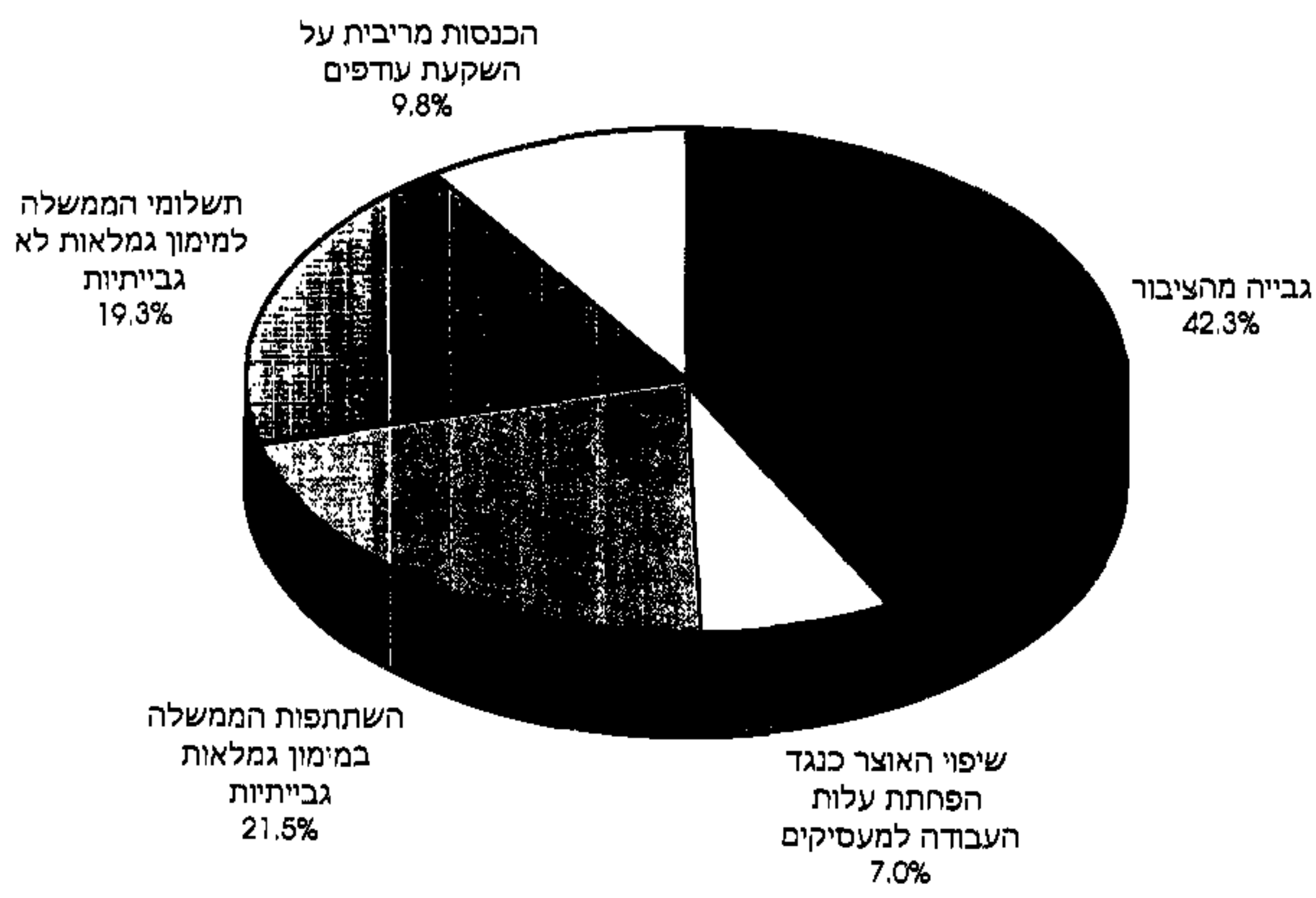


**תרשים ב': התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד
לביטוח לאומי - 1999**

תשלומים



תקבולים



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

תרשים ב' מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 1999. התרשים מורה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, המשלם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים הזכאים לכך) 34.4% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא הענף השני בגודל, ותשלומיו מסתכמים ל-18.8% מכלל תשלומי הגמלאות. בצירוף ענף נכות כללית מסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-65% מכלל תשלומי הגמלאות. ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה, נפגעי עבודה ושירות מילואים) תורמים, כל אחד, 3.2% - 8.2% מכלל התשלומים. בטווח זה נע גם אחוז התשלומים של ענף הבטחת הכנסה, המשלם גמלאות למשפחות מעוטות אמצעים, שמפרנסן העיקרי בגיל העבודה. מהתפלגות תקבולי המוסד עולה, כי בשל "שיפוי האוצר" בגין הפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים מממנת הממשלה כמחצית מכלל תשלומי הגמלאות: המימון הממשלתי הכולל בשנים 1998-1999 היה כ-47% מכלל תקבולי המוסד, לאחר שב-1996 הגיע ל-61%.⁹ לוח מס' 1 מלמד, כי ב-1999 הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל "שיפוי האוצר") צפויה להגיע ל-4.56% מגודל התוצר המקומי הגולמי (הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי וקופות החולים גם יחד צפויה להיות 6.68% מהתוצר), ואילו תשלומי הגמלאות של המוסד צפויים להסתכם ב-8.71% בקירוב מגודל

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

⁹ ראה הערה קודמת.

לוח מס' 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי), 1999-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	דמי ביטוח לאומיים**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.40	5.99	5.84	4.93
1993	7.77	6.28	6.96	5.11
1994	8.01	6.62	7.07	5.19
1995	8.01	6.28	8.36	4.67
1996	8.05	6.36	8.32	4.43
1997	8.26	6.63	6.79	4.52
1998	8.53	6.86	6.58	4.49
1999	8.71	6.97	6.68	4.56

* כולל גבייה עבור קופות החולים.

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

התוצר המקומי הגולמי (הגמלאות הגבייתיות – 6.97% מגודלו).

1.2 התפתחויות עיקריות

בניגוד לשנים קודמות, בעיקר לשנים 1994-1995, שבהן פעילותו של המוסד לביטוח לאומי עמדה בסימנם של שינויים תחיקתיים משמעותיים - כגון החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995), שהגדילו את רמת הקצבאות למשפחות מעוטות הכנסה, הרפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (ואת בסיס השכר לתשלום גמלאות מחליפות שכר) והחילה שיעורי דמי ביטוח מופחתים על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, וחוק

ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995) שהטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות (וחלוקתם לקופות החולים) על המוסד לביטוח לאומי - בשנים 1996-1999 הונהגו שינויים תחיקתיים מעטים, יחסית. בולט במיוחד הוא חוק ההסדרים במשק המדינה (ינואר 1997), שהטיל על המעסיקים (במקום על המוסד כבעבר) את חובת התשלום של דמי פגיעה בעבודה בגין תשעת ימי הזכאות הראשוניים ושביטל את חוק מס מקביל, שחייב את המעסיקים להשתתף במימון שירותי הבריאות. המעסיקים, ששילמו עד כה 3.0% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי כמס מקביל (ושיעור מופחת בן 1.78% על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), חויבו במסגרת חוק ההסדרים להעביר למוסד סכומים אלו (בלא שיעור מופחת) כדמי ביטוח לאומי. הגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי אפשרה להקטין את שיפוי האוצר בשיעור דומה. נוסף על כך, נחסכה בהכרח מן האוצר השתתפות בתשלום המס המקביל בשיעור בן 1.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, כהתחייבותו בפברואר 1995. החיסכון הכולל, בשיעור בן 4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, אפשר לאוצר להתחייב לשפות את קופות החולים ישירות מתקציב המדינה בסכום דומה בגין אובדן תקבולי המס המקביל. בעקבות ההסדר החדש נעשתה הממשלה מעורבת יותר במימון שירותי הבריאות ומעורבת פחות במימון גמלאות הביטוח הלאומי.

בשנת 1998 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-33.1 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1997 גדלו תשלומי הגמלאות גידול ריאלי בן 7.6%, שהוא גבוה במעט משיעור הגידול בשנה הקודמת - 7.0%. בניגוד ל-1997, שבה הגידול בכלל התשלומים נזקף בעיקר לגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות, ב-1998 הגידול בתשלומי הגמלאות משקף גם גידול משמעותי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שאליו צמודות קצבות הזיקנה והשאירים, קצבת נכות כללית והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה ולאוכלוסייה בגיל העבודה. כשליש מן הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות של המוסד ב-1998 נבע מהגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאירים, שהוא הענף העיקרי של המוסד. לגידול בתשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל, ושקצבאותיו צמודות למדד המחירים, נזקפים כ-5% בלבד מן הגידול בתשלומי הגמלאות. ענף אבטלה תרם כרבע מהגידול בסך כל תשלומי המוסד, בעוד שלגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר גם יחד (אימהות, נפגעי עבודה ומילואים) נזקפים כ-6% בלבד מהגידול בסך כל

התשלומים. מאחר שהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ריאלית בשיעור בן 4.5% ואילו השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור נמוך יותר, בן 2.1%, קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וכן גם קצבת הנכות הכללית והכנסת המינימום המובטחת למעוטי אמצעים גדלו ב-1998 יחסית לשכר הממוצע בפועל. קצבות הילדים למשפחות קטנות גדלו ריאלית במידה מועטה (פחות מ-1%), בעוד שקצבות הילדים למשפחות גדולות אף קטנו ריאלית, כך שכל קצבות הילדים, למשפחות קטנות כגדולות, קטנו יחסית לשכר הממוצע בפועל. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות גדלה ברוב הענפים בשיעורים נמוכים בהרבה משיעורי הגידול בהיקף התשלומים.

סך כל תקבולי הגבייה מן הציבור, הכוללים נוסף על דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, הסתכם ב-1998 ב-24.9 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1997 עלה סכום הגבייה הכוללת ב-1.0% במונחים ריאליים, לאחר ירידה בת 15.2% ב-1997, שנבעה מביטול המס המקביל ומהשינויים שחלו בעטיו. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאיים) הסתכם בכשני שלישים מסכום הגבייה הכוללת – 17.1 מיליארד ש"ח (ש-2.4 מיליארד מהם הם שיפוי האוצר). לעומת 1997, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-3.6% במונחים ריאליים, דבר המשקף גידול ריאלי בן 4.4% בגבייה מן השכירים, אך ירידה ריאלית בת 3.8% בגבייה מן הלא-שכירים. גביית דמי ביטוח בריאות גדלה ריאלית ב-4.6%, ואילו בהיקף השיפוי של האוצר נצפתה ירידה ריאלית בת 23.2% לאחר ירידה תלולה בת 65.8% שנרשמה בהיקף השיפוי ב-1997 עקב הקטנת השיפוי לענפי הביטוח הלאומי ולמס המקביל כאחד (מכח חוק ההסדרים 1997). השיפוי הכולל הצטמצם ב-1998 ל-2.4 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים, לאחר שב-1997 היה 2.9 מיליארד ש"ח וב-1996 - 7.9 מיליארד ש"ח. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית בשיעור בן 4.8%, ותשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות – ב-6.9%. בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד המיועדים למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-4.4% במונחים ריאליים והסתכמו ב-34.5 מיליארד ש"ח. חלקה של הממשלה בסך כל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) ירד ל-47.2% - בהשוואה ל-60.6% ב-1996 - ירידה הנובעת מהפחתת שיעורי השיפוי של האוצר ומביטול המס המקביל (שכלל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה.

בשנת 1999 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור נמוך מזה של 1998 – 4.2%. שלא כמו ב-1998, הגידול בתשלומי הגמלאות ב-1999 צפוי לנבוע מן הגידול במספר המקבלים בלבד, שכן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לקטון ריאלית ב-1.1%, ובעקבותיו אף רמת הקצבאות צמודות השכר. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 1.2%, כך שהקצבאות ארוכות המועד צפויות לקטון יחסית לשכר הממוצע במשק. הגבייה הכוללת של המוסד מן הציבור צפויה לגדול ריאלית ב-3.4%, בדומה לשיעור הגידול הצפוי בגביית דמי הביטוח הלאומי. סך כל מקורות המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 3.5%, וחלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) צפוי לגדול במידת מה ולהגיע ל-47.7%.

1.3 תשלומי גמלאות

סכום תשלומי הגמלאות בכל אחד מענפי הביטוח הלאומי נקבע מחד גיסא על פי מספר מקבלי הגמלה בענף ומאידך גיסא על פי רמת הגמלה. שינויים במספר המקבלים ו/או ברמת הגמלה הם שגורמים אפוא לשינויים החלים בסך כל תשלומי הגמלאות. השינויים במספר המקבלים נזקפים לשינויים בקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה ו/או לקצב העלייה לארץ (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים ילדים וזיקנה), להתפתחויות כלכליות, בעיקר בתחום התעסוקה (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים אבטלה וחבטחת הכנסה) ולשינויים בתנאי הזכאות המגדילים את האוכלוסייה הזכאית או מצמצמים אותה. שינויים ברמת הגמלה ארוכת המועד נזקפים בעיקר לשינויים ברמת השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (שאליו צמודות הגמלאות ארוכות המועד והגמלה לחבטחת הכנסה), לשינויים במדד המחירים לצרכן (שעל-פיו מתעדכנות קצבות הילדים), לתדירות העדכון של הגמלאות צמודות השכר או המדד (המתבצע, נוסף על ינואר מדי שנה, גם במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק) ולשינויים תחיקתיים. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נזקפים לא רק לשינויים תחיקתיים, אלא גם לשינויים החלים בהתפלגות מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר טרם זכאותם לגמלה. בתמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1998-1999 במספר מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

1.3.1 מקבלי גמלאות

כבשנים קודמות, כך גם ב-1998, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי חמשיכה לגדול במרבית ענפי הביטוח (לוח מס' 2). בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל מספר המקבלים ב-3.4%, פחות מאשר ב-1997, אך בשיעור דומה לזה של השנים 1993-1996, והגיע לכ-616 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (כ-4.5%), שכן מספר המקבלים קצבת שאירים כמעט לא השתנה (גדל בכמחצית האחוז). בדומה לשנה הקודמת, עיקר הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה לא נבע, כבשנים עברו, מהצטרפות העולים החדשים המקבלים קצבת זיקנה מיוחדת (שלא לפי חוק הביטוח הלאומי), אלא נזקף לחשבון מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. אלה גדלו בשיעור בן 4.6%, לעומת שיעור גידול בן 2.1% במספר המקבלים קצבה מיוחדת. ככל הנראה, הדבר נובע מהיחלשות קצב העלייה לארץ מחד גיסא ומהנהגת ביטוח זיקנה לעקרות בית (שהגיעו לגיל 65 מאז ה-1 בינואר 1996) מאידך גיסא. ב-1999 צפוי שיעור הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים לקטון במעט ולהגיע ל-3.1%. בענף סיעוד, המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקודם שאינם מתגוררים במוסדות סיעודיים, גדל מספר מקבלי הגמלה ב-11.1% (יותר מאשר ב-1997, אך מעט פחות מאשר בשנים הקודמות) והגיע לכ-80 אלף בממוצע לחודש. ב-1999 צפוי מספר המקבלים גמלת סיעוד לגדול ב-9.6%.

בענף ילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1998 גידול בן 2.4% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול בן 2.0% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. בניגוד לשנים קודמות, שבהן השינוי בגודל אוכלוסיית מקבלי הקצבה הושפע משינויים תכופים בתנאי הזכאות, בשנים 1995-1998 הגידול במספר המקבלים משקף בעיקר את שיעור הגידול באוכלוסייה (כולל עולים חדשים). מספר המשפחות המקבלות קצבה הגיע ב-1998 ל-871 אלף בממוצע לחודש (140 אלף מהן משפחות של עולים חדשים שעלו ארצה מאז 1990), ומספר הילדים שבגינם שולמה קיצבה -- ל-2,035 אלף (239 אלף מהם עולים חדשים). ב-1999 מספר המשפחות שתקבלנה קצבת ילדים צפוי לגדול ב-2.2%, ואילו מספר הילדים שבגינם תשולם קצבה - ב-1.9% בקירוב.

לוח מס' 2: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1985-1999

שנה	זיקנה ושאימים	נכות כללית		נפגעי עבודה			אימרות		דמי לידה*	ילדים משפחה המקבלות קצבות ילדים**	הבטוח הבנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)	סיעוד
		קצבת נכות	קצבת שירותים	קצבת נכות עמיתה	קצבת נכות	קצבת תלויים	מענק לידה*	מענק לידה*				

מספר המקבילים (אלפים)

1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	3.5	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	25.0
1990	442.6	73.4	6.5	5.8	11.4	56.7	11.6	3.5	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0
1992	499.8	77.8	7.5	7.2	11.9	72.5	12.8	3.6	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	80.1	13.4	3.7	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	45.8
1994	535.8	88.5	9.4	9.5	12.8	84.1	13.6	3.8	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	52.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	88.3	14.6	3.8	3.8	113.3	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.3	15.3	3.9	3.9	118.1	58.0	830.7	73.6	81.3	65.9
1997	595.1	112.0	12.3	12.5	13.6	84.1	15.9	3.9	3.9	124.0	60.4	850.7	94.6	89.4	71.8
1998	615.9	120.0	12.9	13.3	14.1	82.5	17.7	4.0	4.0	129.5	64.2	871.2	105.0	100.8	79.8
1999	635.0	127.0	13.5	14.1	14.3	73.9	19.0	4.1	4.1	129.0	65.5	890.5	105.0	114.0	87.5

גידול שנתי (אחוזים)

1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-4.7	4.9	1.3	3.9	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6
1992	4.7	4.2	8.7	18.0	2.6	12.7	3.9	1.7	1.9	1.9	3.4	1.3	36.2	67.5	21.2
1993	3.6	6.6	14.7	19.4	1.7	10.4	4.7	0.0	5.5	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5
1994	3.5	6.8	13.3	10.4	4.9	5.0	1.5	2.7	0.9	0.9	6.8	10.0	-13.3	1.6	13.5
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	5.0	7.4	0.0	-2.8	-2.8	6.1	2.4	10.0	6.2	13.5
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	4.5	4.8	2.6	4.2	4.2	5.1	1.9	9.4	7.9	11.6
1997	3.8	7.2	9.8	7.7	1.5	-8.8	3.2	0.0	5.0	5.0	4.1	2.4	28.5	9.9	9.0
1998	3.4	7.0	5.0	6.4	3.6	-1.9	11.3	2.5	4.4	4.4	6.2	2.4	11.0	12.7	11.1
1999	3.1	5.8	4.6	6.0	1.4	-10.4	7.3	2.5	-0.4	-0.4	1.7	2.2	0.0	13.0	9.6

* מספר המקבילים השונים במשך השנה.
 ** נתוני השנים 1993-1985 כוללים את המשפחות, שקצבות הילד הראשון והילד השני החוזר לכן באמצעות המעבידים.
 *** הנמוך לשנת 1985 מתייחס למספר התשלומים הממוצע בחודש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבילים.

בענף נכות כללית, השלישי בגודל בענפי המוסד, התייצבו ב-1998 שיעורי הגידול במספר מקבלי הגמלאות ברמות המתונות של 1997, לאחר שב-1996 נצפו בהם ערכים גבוהים, יחסית.¹⁰ מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1998 גדל ב-7.0% והגיע לכ-120 אלף בממוצע לחודש. מספרם של המקבלים קצבת שירותים מיוחדים ושל המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשיעורים נמוכים אך במעט, ב-5.0% וב-6.4%, בהתאמה, ואילו מספר המקבלים קצבת ניידות גדל ב-3.6% בלבד. ב-1999 מספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית צפוי לגדול בשיעורים נמוכים מעט יותר: מספר המקבלים קצבת נכות כללית צפוי לגדול ב-5.8%, ומספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה – ב-4.6% וב-6.0%, בהתאמה. מספר המקבלים קצבת ניידות צפוי לגדול ב-1.4%.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכר, ב-1998 המשיך לקטון מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה בשיעור בן 1.9%. זאת לאחר הירידה החדה בת ה-8.8% שנרשמה במספר מקבלי הגמלה ב-1997, אשר נבעה בעיקר מביטול תשלום דמי פגיעה עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים והחלתו על המעביד. מספר המקבלים השונים במשך השנה פחת מכ-84 אלף ב-1997 לכ-82.5 אלף ב-1998. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה באוכלוסיית נפגעי העבודה גדל, לעומת זאת, בשיעור חד בן 11.3%, שכן למספר מקבלי הקצבה הוסף, החל משנת 1998, גם מספרם של אלה הבוחרים להוון את הקצבה היוון חלקי. מספר המקבלים קצבת תלויים גדל במעט ב-2.5%, לעומת שנת 1997, שבה לא נרשם בו כל שינוי. בענף אימהות נרשמו ב-1998 שיעורי גידול בני 6.2% ו-4.4% במספר האימהות המקבלות דמי לידה ומענק לידה, בהתאמה, הדומים לשיעורי הגידול של 1997. מספר המקבלות דמי לידה הגיע ל-64.2 אלף, ומספר המקבלות מענק לידה – ל-129.5 אלף (פי שניים ממספר המקבלות דמי לידה). בענף אבטלה המשיך מספר המקבלים דמי אבטלה לעלות בשיעור גבוה, אך מתון יותר מאשר ב-1997, עת זינק מספק המקבלים בכ-30%, בעקבות התרחבות ממדי האבטלה במשק: מספר המקבלים דמי אבטלה עלה ב-1998 בשיעור בין 11.0%, והגיע ל-105.0 אלף בממוצע לחודש (לעומת 94.6 אלף ב-1997). מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה גדל מעט והגיע ל-24.1 אלף בממוצע לחודש (לאחר שהיה 23.7 אלף ב-1997).

¹⁰ שיעורי הגידול הגבוהים, יחסית, במספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1996 נובעים בעיקר מתיקון טכני בשיטת המדידה, ולא רק מגידול בפועל באוכלוסיית המקבלים.

ב-1999 צפוי מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה להמשיך לקטון בשיעור גבוה בהרבה יותר, שיהיה 10.4%. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה מקרב נפגעי העבודה צפוי לגדול בשיעור נמוך במעט מזה של 1997 – 7.3%, ומספר המקבלים קצבת תלויים צפוי לגדול במקצת כבשנה הקודמת – ב-2.5%. בענף אימהות צפויים גידול בן 1.7% בלבד במספר המקבלות דמי לידה ויציבות במספר המקבלות מענק לידה. מספר המקבלים דמי אבטלה צפוי להישאר בעינו – 105.0 אלף בממוצע לחודש, ומספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה צפוי לגדול במעט ולהגיע ל-24.4 אלף.

ולבסוף, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שחם בגיל העבודה (עובדים בשכר נמוך, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, נכים שאינם זכאים לקצבת נכות, נשים חד-חוריות וכו') המשיך ב-1998 לגדול ב-12.7% והגיע לכ-101 אלף בממוצע לחודש (41.8 אלף מהם עולים חדשים). אף על פי על פי ששיעור מקבלי הגמלה גדל בהתמדה מאז 1994, הוא נמוך עדיין במידה רבה מהשיעורים שצינו את השנים 1992-1993 (67.5% ו-19.9%, בהתאמה), שבהן באה לידי מימוש זכאותם של העולים החדשים לגמלה. ב-1999 מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה צפוי לגדול בשיעור דומה ולהגיע לכ-114 אלף (45.0 אלף מהם עולים חדשים).

1.3.2 רמת הגמלה

סכום הגמלה ארוכת המועד נקבע כאחוז מסוים מן השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי).¹¹ סכום הגמלה משתנה לפיכך בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע ולמועדי העדכון של הגמלה שנקבעו בחוק. סכום הגמלה מחליפת השכר נקבע, לעומת זאת, כאחוז (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של מקבל הגמלה לפני התרחשות האירוע המזכה בגמלה. רמת כל הגמלאות משתנה בהכרח גם בעקבות שינויים תחיקתיים, המשנים את

¹¹ כך, למשל, קצבת הזיקנה הבסיסית (ללא תוספת ותק, תוספת דחיית פרישה או השלמת הכנסה) היא בשיעור בן 16% ו-24% מן השכר הממוצע, ליחיד ולזוג (בגין זכאותו של בן-זוג אחד בלבד), בהתאמה. לעומת זאת, שיעורה של הכנסת המינימום המובטחת מכוח חוק הבטחת הכנסה הוא 25% ו-37.5% מן השכר הממוצע, לקשיש יחיד ולזוג קשישים, בהתאמה. קצבאות אלו מוגדלות בשנים האחרונות ב-7% מכוח החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994).

שיעורי הגמלה או את בסיס השכר לחישובה. בניגוד לשנים הקודמות, בעיקר לשנים 1994-1995, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו על רמות הגמלה,¹² בשנים 1998-1999 לא הונהגו שינויים תחיקתיים רלבנטיים, למעט חוק ההסדרים במשק המדינה (פברואר 1999), שקבע, בין השאר, כי דמי האבטלה לא יעלו על גובה השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי) וכי בחודש הששי (והאחרון) לקבלתם הם לא יעלו על שני שלישים מן השכר הממוצע.

בהיעדר שינויי חוק, קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (שאינן כוללות תוספת ותק, תוספת דחיית פרישה והשלמת הכנסה) גדלו ב-1998 בשיעור ריאלי בן 4.5% (בממוצע לחודש), המשקף את שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר על-פיו מתעדכנות הקצבאות. השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור נמוך יותר - 2.1%. לפיכך, רמת הקצבאות הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל עלתה במעט (לאחר ירידה הדרגתית מ-1995). לוח מסי' 3 מלמד, כי רמת הקצבה הבסיסית ליחיד/ה עלתה מ-15.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1997 ל-15.6% ב-1998, וכי רמת הקצבה הבסיסית לאלמן/ה עם שני ילדים עלתה מ-29.6% ל-30.3%. גם הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, אשר ב-1995 גדלו ריאלית ב-7% - 12% בעקבות החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994), גדלו ב-1998 בשיעור ריאלי בן 4.5% בלבד ליחיד, ובן 4.3% לאלמן עם שני ילדים (שכן קצבת הילדים כמעט לא גדלה ריאלית). לפיכך, הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמן/ה) יחיד/ה גדלה מ-23.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1997 ל-24.8% ב-1998, ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמן/ה עם שני ילדים (כולל קצבת ילדים) גדלה מ-52.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1997 ל-54.0% ב-1998. קצבת הנכות הכללית, אשר זהה ברמתה לרמות הכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבת זיקנה ושאירים (כאשר היא משולמת לנכים בדרגת אי-כושר השתכרות בן 75% ויותר), והכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל

¹² השינויים התחיקתיים העיקריים בשנים אלו היו: החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) שהגדיל את הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שהגדיל את קצבות הנכות הכללית ואת הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות שלא הוגדרו ככאלה בחוק משפחות חד-הוריות, הרפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995) שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובכך גם את בסיס ההכנסה לתשלום הגמלאות מחליפות השכר והאחדת קצבות הילדים לכל המשפחות המקבלות קצבה בלא תלות בשירות צבאי (1994-1997).

העבודה שאיננה נכה (לוח מס' 4) גדלו אף הן בשיעורים דומים. ב-1999 קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, קצבת הנכות הכללית והכנסות המינימום המובטחות לקשישים, לשאירים ולאוכלוסייה בגיל העבודה צפויות לקטון ריאלית ב-1.1%, שכן בשנה זאת צפויה ירידה ריאלית בשיעור דומה בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול בשיעור ריאלי בן 1.2%, כך שרמת הקצבאות ארוכות המועד (למעט קצבות הילדים) צפויות לקטון יחסית לשכר הממוצע במשק.

לוח מס' 3: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים שחיים על קצבתם (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 1999-1975

שנה	קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	קשיש/ה יחיד/ה		אלמ/ה עם 2 ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמ/ה עם 2 ילדים	
	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	538	14.9	812	24.8	928	25.5	1,745	48.1
1980	595	13.8	1,153	-26.3	1,044	23.8	2,115	48.2
1985	671	15.3	1,300	29.7	1,338	30.5	2,683	61.2
1990	845	15.8	1,645	30.6	1,327	25.0	2,689	50.5
1991	820	15.8	1,588	30.5	1,271	24.6	2,600	50.0
1992	811	15.4	1,572	29.9	1,269	24.1	2,574	49.0
1993	826	15.7	1,602	30.5	1,292	24.4	2,618	49.5
1994	832	15.3	1,611	29.6	1,299	23.9	2,743	50.5
1995	855	15.5	1,658	30.1	1,338	24.3	2,968	53.9
1996	863	15.4	1,673	29.9	1,348	24.1	2,988	53.4
1997	877	15.3	1,699	29.6	1,371	23.9	3,034	52.9
1998	917	15.6	1,775	30.3	1,432	24.8	3,165	54.0
1999	906	15.3	1,756	29.6	1,415	23.9	3,133	52.9

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס' 4: הכנסת המינימום המובטחת לאופלויסייה בגיל העבודה (מחירי קבועים ואחז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1985-1999

שנה	יקח				יקח עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				יקח עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				יקח עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)			
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	
	אחוז מהשכר הממוצע (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בשי"ח)	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	מחירי 1998	
1985	24.5	30.5	1,899	43.4	2,398	54.5	2,415	55.1	2,816	64.3	2,816	55.1	2,415	54.5	2,398	
1990	20.0	24.9	2,025	38.1	2,423	45.6	2,447	46.0	2,846	53.5	2,846	46.0	2,447	45.6	2,423	
1992	19.3	24.1	1,941	36.9	2,321	44.2	2,359	44.9	2,739	52.1	2,739	44.9	2,359	44.2	2,321	
1993	19.6	24.5	1,972	37.3	2,359	44.7	2,395	45.3	2,782	52.7	2,782	45.3	2,395	44.7	2,359	
1994	19.1	23.9	2,002	36.8	2,517	46.3	2,445	45.0	2,835	52.1	2,835	45.0	2,445	46.3	2,517	
1995	19.4	24.3	2,086	37.9	2,487	45.1	2,565	46.6	2,966	53.8	2,966	46.6	2,565	45.1	2,487	
1996	19.3	24.1	2,098	37.5	2,506	44.7	2,578	46.1	2,986	53.2	2,986	46.1	2,578	44.7	2,506	
1997	19.1	23.9	2,130	37.1	2,541	44.3	2,615	45.6	3,026	52.7	3,026	45.6	2,615	44.3	2,541	
1998	19.5	24.8	2,216	37.8	2,649	45.8	2,716	46.3	3,149	53.8	3,149	46.3	2,716	45.8	2,649	
1999	19.1	23.8	2,207	37.0	2,634	44.1	2,709	45.4	3,136	52.5	3,136	45.4	2,709	44.1	2,634	

* כפי שמוגדר על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בניגוד לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, ב-1998 גדל אך במעט ערכה הריאלי של נקודת קצבת הילדים, המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות בעלות גודל שונה (והנקובה בערכים שקליים): ערכה של נקודת קצבה, המתעדכנת שלוש פעמים בשנה על-פי העלייה ברמת המחירים במשק, עלה ריאלית בשיעור בן 0.7% בלבד, ורמתה ביחס לשכר הממוצע במשק ירדה מ-2.74% ב-1997 ל-2.68% ב-1998 (לוח מס' 5). לפיכך, קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות גדלה ריאלית בפחות מ-1%, ואילו הקצבה המשולמת למשפחות גדולות קטנה במעט ריאלית. כל הקצבאות, למשפחות קטנות כגדולות, קטנו במעט ביחס לשכר הממוצע במשק. זאת - לאחר שב-1997 הושלם תהליך ההשוואה ההדרגתי (שהחל בינואר 1994) של רמת הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת בגין שירות צבאי לרמת הקצבה של משפחה המקבלת תוספת יוצאי צבא. ב-1999 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה ושל קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות

לוח מס' 5: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק**), בממוצע לחודש, 1975-1999

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים***		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	159	4.40	319	8.8	995	27.4	1,353	37.3
1980	124	2.80	248	5.6	774	17.7	1,053	24.0
1985	140	3.10	159	3.6	1,086	24.7	1,543	35.1
1990	163	2.92	78	1.5	1,258	23.4	1,785	33.2
1991	163	3.45	-	-	1,262	24.3	1,790	34.5
1992	165	3.18	-	-	1,279	24.3	1,814	34.5
1993	165	3.08	275	5.2	1,278	24.1	1,814	34.2
1994	160	2.92	320	5.9	1,259	23.2	1,789	32.9
1995	158	2.80	315	5.8	1,268	23.4	1,804	33.4
1996	156	2.79	313	5.6	1,257	22.5	1,788	32.0
1997	158	2.76	314	5.5	1,266	22.1	1,801	31.0
1998	159	2.72	317	5.4	1,266	21.6	1,800	30.7
1999	162	2.69	324	5.4	1,301	21.6	1,851	30.7

* כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

כגדולות, צפוי לגדול במעט. רמתה של נקודת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק צפויה להמשיך לקטון במידת מה ואילו רמתן היחסית של קצבות הילדים צפויה להישאר בעינה.

הגמלאות מחליפות השכר גדלו במקצת ריאלית ב-1998: דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית ב-3.0%, דמי הלידה (בממוצע ליום) – ב-3.6%, ואילו דמי הפגיעה בעבודה (בממוצע ליום) – ב-1.5%. במונחים יחסיים, דמי האבטלה הגיעו ב-1998 ל-49.5% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 49.1% ב-1997), דמי הלידה – ל-73.6% (לעומת 72.5% ב-1997) ודמי הפגיעה בעבודה – ל-57.4% (לעומת 57.8% ב-1997). ב-1999 דמי האבטלה הממוצעים אינם צפויים להשתנות ריאלית, דמי הלידה צפויים לגדול ריאלית ב-1.6%, ואילו דמי הפגיעה בעבודה צפויים לקטון ריאלית ב-0.5% בקירוב.

1.3.3 היקף התשלומים

ב-1998 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-33.1 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 6). בהשוואה ל-1997 תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור בן 7.6%, שהוא גבוה במעט משיעור הגידול בשנה הקודמת – 7.0%. שיעורי הגידול הגבוהים נצפו בענפים הבטחת הכנסה (20.3%), אבטלה (16.0%), סיעוד (14.1%), נכות כללית (10.7%) ואימהות (9.2%). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור דומה לשיעור הגידול בסך כל התשלומים (7.4%), ואילו שיעור הגידול בתשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל, היה חנמוך ביותר מכל ענפי המוסד (1.9%). זאת למעט ענף שירות המילואים, שבו נצפתה ירידה ריאלית (-7.4%) בתשלומי הגמלאות, בדומה לשנתיים הקודמות.

שקלול שיעורי הגידול הענפיים בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים כ-34.0% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות – תרומה הדומה לחלקו של הענף בסך כל התשלומים (35.0%). לעומת זאת, ענף ילדים, שלגידול בתשלומיו נזקפים 4.6% בלבד מהגידול בסך כל התשלומים, תרם תרומה קטנה במיוחד בהשוואה לחלקו בסך כל התשלומים (18.5%). ענף נכות כללית וענף הבטחת הכנסה תרמו כל אחד כ-16.7% מהגידול בסך כל התשלומים – פי אחד ומחצה ופי שניים

לוח מס' 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1985-1999

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושארירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שרות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
1996	24,996	8,937	2,783	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	932
1997	29,168	10,207	3,332	1,967	1,737	5,704	2,302	1,131	1,651	1,137
1998	33,066	11,556	3,889	2,115	1,998	6,126	2,814	1,103	2,094	1,368
1999	36,396	12,532	4,396	2,333	2,118	6,830	3,001	1,167	2,448	1,570
מיליוני ש"ח (מתורגם שוטיפים)										
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	7.6	7.4	10.7	2.0	9.2	1.9	16.0	-7.4	20.3	14.1
1999	4.2	2.7	7.0	4.4	0.4	5.6	1.0	0.2	10.7	8.6
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
התפלגות ענפית (אחוזים)										
1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.9	11.8	6.4	6.0	18.5	8.5	3.3	6.3	4.1
1999	100.0	34.4	12.1	6.4	5.8	18.8	8.2	3.2	6.7	4.3

* נתוני השנים 1995-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח כחוזר חוב בגין חיובים במספר ימי המילואים.

** כולל תשלומים עבור השלמות הכנסה.

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

ומחצה מחלקם בהם, בהתאמה (11.8% ו-6.3%), ואילו ענף אבטלה תרם 24.7% מהגידול בסך כל תשלומי המוסד – פי שלושה מחלקו של הענף בכלל התשלומים (8.5%). לגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר נזקפים כ-5.8% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה בכשני שלישים מחלקם בכלל התשלומים (15.7%).

בניגוד ל-1997, שבה הגידול בכלל התשלומים נזקף בעיקר לגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות, ב-1998 הגידול בתשלומי הגמלאות משקף גם גידול משמעותי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שאליו צמודות קצבות הזיקנה והשאירים, קצבת הנכות הכללית והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה ולאוכלוסייה בגיל העבודה. השוואת שיעור הגידול בתשלומי הגמלאות (לוח מס' 6) לשיעור הגידול במספר המקבלים (לוח מס' 2) מעלה פער גדול, יחסית, בין השניים במרבית ענפי הביטוח הלאומי ובעיקר בענפי הגמלאות ארוכות המועד: כך, לדוגמה, תשלומי ענף זיקנה ושאירים גדלו ריאלית ב-7.4%, בשעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-3.4% בלבד; תשלומי ענף נכות כללית גדלו ב-10.7%, בעוד מספר המקבלים בענף (בממוצע פשוט) גדל ב-5.5%; ואילו תשלומי ענף הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה) גדלו ב-20.3% שעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-12.7%. התפתחות תשלומי הגמלאות של המוסד בשנת 1998 מזכירה את זו של 1995, עת החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995) והריפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995) הביאו לגידול בסך כל תשלומי הגמלאות, שעלה בהרבה על הגידול במספר המקבלים. לעומת זאת, בשנים 1996-1997 השינויים התחיקתיים המעטים כמעט לא השפיעו על רמות הגמלה. הגמלאות ארוכות המועד, הצמודות לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, גדלו בשנים אלו בשיעור הגידול של השכר הממוצע, שהיה נמוך במיוחד, כך שהגידול הריאלי בכלל תשלומי הגמלאות של המוסד נבע בעיקר מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות.

ב-1999 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור נמוך מזה של שנת 1998 – 4.2%. שיעורי גידול גבוהים, יחסית, צפויים בענפים הבטחת הכנסה (10.7%), סיעוד (8.6%) ונכות כללית (7.0%). בענף זיקנה ושאירים צפוי שיעור גידול קטן מזה של השנה הקודמת (2.7%), ואילו בענף ילדים צפוי שיעור גידול גבוה יותר (5.6%). בניגוד ל-1998, הגידול בתשלומי הגמלאות ב-1999 צפוי לנבוע מן הגידול במספר המקבלים

בלבד, שכן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לקטון ריאלית ב-1.1%, ובעקבותיו – רמת הקצבאות צמודות השכר. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 1.2%, כך שהקצבאות ארוכות המועד צפויות לקטון יחסית לשכר הממוצע במשק. לגידול הצפוי בתשלומי הענפים זיקנה ושאיירים, נכות כללית והבטחת הכנסה יש לזקוף כ-59% מן הגידול הצפוי בסך כל תשלומי הגמלאות ב-1999 - לעומת כ-67% ב-1998. לגידול בתשלומי ענף הבטחת הכנסה צפויים להיזקף כ-17% מן הגידול בסך כל התשלומים, בדומה ל-1998.

1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע, כזכור מפרק המבוא, מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי של מעסיקים ומבוטחים עצמאיים במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות באגרות חוב ממשלתיות. בהמשך יתוארו השינויים שחלו ב-1998-1999 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

1.4.1 גבייה מן הציבור

בניגוד לשנים הקודמות, ובעיקר ל-1994-1995, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו על היקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח הלאומי ולקופות החולים),¹³ בשנים 1997-1999 הונהג רק שינוי תחיקתי רלבנטי אחד, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה

¹³ השינויים התחיקתיים העיקריים בשנים אלו היו: ביטול ענף הביטוח של שירות מילואים (ינואר 1995), שווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ב-0.47 נקודות אחוז ולשכירים ולמבוטחים לא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז; הנחגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהיגה שיעור דמי ביטוח מופחת לשכירים, בן 2.66%, עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שחטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; והפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות אחוז (פברואר 1995), כנגד שיפוי האוצר, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה.

(ינואר 1997), והוא הביטול המוחלט של השתתפות המעסיקים במימון שירותי הבריאות בצורת תשלום מס מקביל. המעסיקים, ששילמו עד כה 3.0% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי כמס מקביל (ושיעור מופחת בן 1.78% על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע שהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), חויבו להעביר למוסד סכומים אלו (בלא שיעור מופחת) כדמי ביטוח לאומי. הגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי אפשרה להקטין את שיפוי האוצר בשיעור דומה. נוסף על כך, נחסכה בהכרח מן האוצר השתתפות בתשלום המס המקביל בשיעור בן 1.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, כהתחייבותו בפברואר 1995. החיסכון הכולל, בשיעור בן 4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, אפשר לאוצר להתחייב לשפות את קופות החולים ישירות מתקציב המדינה בסכום דומה בגין אובדן תקבולי המס המקביל. בעקבות ההסדר החדש הממשלה נעשתה מעורבת יותר במימון שירותי הבריאות ומעורבת פחות במימון גמלאות הביטוח הלאומי.

ב-1998 הסתכם סך כל תקבולי הגבייה של המוסד מהציבור, הכוללים נוסף על דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, ב-24.9 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 7). בהשוואה ל-1997 הגבייה הכוללת מהציבור גדלה ב-1.0% במונחים ריאליים (לאחר ירידה בת 15.2% ב-1997, שנבעה מביטול המס המקביל). היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאיים) הסתכם בכשני שלישים מסכום הגבייה הכוללת – 17.1 מיליארד ש"ח (ש-2.4 מיליארד ש"ח מהם הם שיפוי האוצר). בהשוואה ל-1997, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-3.6% במונחים ריאליים, דבר המשקף גידול ריאלי בן 4.4% בגבייה מן השכירים, אך ירידה ריאלית, בת 3.8%, בגבייה מן הלא-שכירים. גידול ריאלי בן 4.6% חל בגביית דמי ביטוח בריאות, וירידה ריאלית חדה בת 23.2% נצפתה בהיקף השיפוי של האוצר, לאחר הירידה החדה בת ה-65.8% שנרשמה בהיקף השיפוי ב-1997 עקב הקטנת השיפוי לענפי הביטוח הלאומי ולמס המקביל כאחד (מכות חוק ההסדרים 1997). השיפוי הכולל הצטמצם ב-1998 ל-2.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים, לאחר שב-1997 היה 2.9 מיליארד ש"ח וב-1996 - 7.9 מיליארד ש"ח. ב-1999 הגבייה הכוללת מהציבור צפויה לגדול ריאלית ב-3.4%. גביית דמי הביטוח הלאומי צפויה להמשיך לגדול ריאלית ב-3.5%, וגביית דמי ביטוח בריאות – ב-4.0%. שיפוי האוצר צפוי לגדול ריאלית ב-4.4%.

לוח מס' 7: גבייה מן הציבור (כולל שיפוי האוצר), 1997-1999

שנה	1997	1998	1999	1998	1999
דמי ביטוח לאומי					
שכירים	14,065	15,477	17,000	4.4	4.0
לא שכירים	1,553	1,575	1,600	-3.8	-5.0
סך הכול	15,618	17,052	18,600	3.6	3.5
מזה: שיפוי*	2,756	2,404	2,650	-17.2	4.4
מס מקביל					
שכירים	532	-	-	-	-
לא שכירים	156	36	-	-78.1	-
סך הכול	688	36	-	-95.0	-
מזה: שיפוי*	213	-	-	-	-
דמי ביטוח בריאות					
שכירים	5,564	6,171	6,750	5.2	3.6
לא שכירים	1,576	1,703	1,900	2.5	5.7
סך הכול	7,140	7,874	8,650	4.6	4.0
סך הכול					
שכירים	20,161	21,648	23,750	1.8	3.9
לא שכירים	3,285	3,314	3,500	-4.3	0.0
סך הכול	23,446	24,962	27,250	1.0	3.4
מזה: שיפוי*	2,969	2,404	2,650	-23.2	4.4

* בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (והמס המקביל) למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים במסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה.

1.4.2 מימון הממשלה וסך כל התקבולים למימון ענפי הביטוח הלאומי

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-1998 ב-34.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 8). בהשוואה ל-1997 גדל סך כל מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי ב-4.4% במונחים ריאליים. כאמור בסעיף הקודם, ב-1998 הגבייה של דמי הביטוח הלאומי מן הציבור גדלה ריאלית ב-3.6%. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית ב-4.8%, תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות – ב-6.9%, ואילו תקבולי הריבית על השקעות המוסד גדלו ריאלית ב-3.0%. בעקבות התפתחויות אלו קטן במידת מה חלקה של גביית דמי הביטוח בסך כל מקורות המימון, מ-49.7% ב-1997 ל-49.3% ב-1998, וגדל במידת מה חלקה של הממשלה (בגין מימון הגמלאות הלא-גבייתיות והשתתפותה במימון הגמלאות הגבייתיות), מ-39.8% ב-1997 ל-40.3% ב-1998. כאשר לוקחים בחשבון גם את שיפוי האוצר בגין הפחתת עלות העבודה, אזי חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון ב-1998 מגיע ל-47.2% - ירידה משמעותית בהשוואה ל-60.6% ב-1996, הנובעת מהפחתת שיעורי השיפוי של האוצר וביטול המס המקביל (שכלל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. ב-1999 סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 3.5%, הנמוך במקצת מזה של 1998. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות צפויה לגדול ריאלית ב-4.1%, ואילו תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות צפויים לגדול ריאלית בשיעור בן 5.8%. תקבולי הריבית על השקעות המוסד צפויים להישאר ברמה הריאלית של 1998. חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון צפוי לגדול במידת מה והגיע ל-47.7%.

1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס' 9)¹⁴ מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר, ב-1998 הועמק עוד הגרעון השוטף של ענפי הגמלאות מחליפות

¹⁴ שיעורי דמי הביטוח הלאומי נחלקים בשיעורים דיפרנציאליים (הקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח השונים. כל ענף נבחן אפוא על פי העודף/גרעון בתקציבו.

לוח מס' 8: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-1999

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

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,529	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,564	17,052	7,395	6,531	3,517
1999	37,793	18,600	8,127	7,299	3,700

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	4.4	3.6	4.8	6.9	3.0
1999	3.5	3.3	4.1	5.8	0.0

התפלגות מקורות המימון (אחוזים)

1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.4	18.9	10.2
1999	100.0	49.2	21.5	19.3	9.8

השכר, אשר סיימו בגרעון גם את שנת 1997, למעט ענף שירות מילואים שהגרעון בו התחסל. כן הועמק הגרעון בענף סיעוד ובענף נכות כללית, אשר בשנים 1993-1994 חלה ירידה הדרגתית בעודף השוטף שלו (וב-1995 נרשם בו לראשונה גרעון). בענף זיקנה ושאיירים הפך העודף השוטף של 1997 לגרעון, ואילו בענף ילדים הסתמן גידול בעודף השוטף. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 1998 בגרעון שוטף בסכום בן 2,009 מיליון ש"ח, הגבוה מן הגרעון השוטף של 1997 (1,008 מיליון ש"ח).

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר משפרת את התמונה: הגרעון בענפי הגמלאות מחליפות השכר (למעט ענף אבטלה), בענף סיעוד ובענף נכות כללית קטן יותר, הגרעון בענף זיקנה ושאיירים הופך לעודף, והעודף בענף ילדים גדל במידה ניכרת. התחשבות בהכנסות

לוח מס' 9: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 1998-1999

עודף/גרעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גרעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
1999	1998	1997	1999	1998	1997	

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1,397	1,497	2,232	-2,303	-2,019	-1,008	סך הכול
1,215	1,120	1,307	-226	-219	102	זיקנה ושאיירים
-231	-374	-332	-1,076	-844	-518	נכות כללית
-551	-491	-558	-956	-853	-835	נפגעי עבודה
-421	-615	-460	-633	-649	-517	אימהות
4,103	4,393	4,122	3,908	3,598	3,129	ילדים
-2,466	-2,418	-1,779	-2,476	-2,417	-1,879	אבטלה
0	225	203	0	0	-1	שירות מילואים
-508	-573	-511	-907	-790	-650	סיעוד
254	230	240	164	155	161	אחר

מריבית מניבה בחשבון כולל עודף תקציבי בן 1,497 מיליון ש"ח בשנת 1998, הנמוך מן העודף שנרשם ב-1997 (2,232 מיליון ש"ח). בהתחשב בהכנסות מריבית, ב-1999 הגרעון השוטף צפוי לקטון בענפים שהיו גרעוניים ב-1998, למעט ענף אבטלה וענף נפגעי עבודה, שבהם הגרעון השוטף צפוי להעמיק. העודף השוטף בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים צפוי לגדול. הגרעון הכולל של המוסד, בהתעלם מהכנסות מריבית, צפוי לגדול ל-2,303 מיליון ש"ח, בעוד שהעודף הכולל בהתחשב בהכנסות מריבית צפוי לגדול ל-1,397 מיליון ש"ח.

העודף/הגרעון התקציבי משפיע, כמובן, על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. לוח מס' 10 מורה, כי ב-1998 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד (למעט ענף שירותי מילואים) קטן בהשוואה ל-1997. בענף אבטלה לא נותרו רזרבות, ודמי האבטלה לזכאים מומנו באמצעות העברות מענפים אחרים. חלקם של ענף זיקנה ושאיירים ושל ענף ילדים בכלל הרזרבות גדל, ואילו חלקם של ענף נכות כללית ושל ענף סיעוד קטן. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל מ-72.0 מיליארד ש"ח ב-1997 ל-79.6 מיליארד ש"ח ב-1998. ב-1999 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר (כולל ענף אבטלה, שבו תסתמנה יתרות חיוביות) צפוי לגדול בעקבות העברת כספים מענף ילדים, למעט ענף שירותי מילואים, שייוותר ללא רזרבות. חלקו של ענף ילדים צפוי אפוא לקטון, ואילו חלקו של ענף זיקנה ושאיירים ימשיך לגדול במעט. חלקם של ענף סיעוד ושל ענף נכות כללית, שאף הם צפויים להעברות מענף ילדים, יגדל במידה משמעותית. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד צפוי להמשיך לגדול ל-83.1 מיליארד ש"ח.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תשלומי גמלאות שמאפשר היקף הרזרבות הכספיות של הענף, מעלה כי הרזרבות בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים הספיקו בסוף 1998 ל-3.2 שנות הוצאה, ואילו בענף נכות כללית – ל-2.7 שנים בלבד. רמות הכיסוי בפועל בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים היו גבוהות במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה עבורם – שלוש שנים ושנתיים, בהתאמה, אך בענף נכות כללית רמת הכיסוי בפועל ירדה אל מתחת לרמת הכיסוי המינימלית – שלוש שנים. בשנת 1999 רמת הכיסוי בענף זיקנה ושאיירים צפויה לגדול במעט, ל-3.3 שנים. בענף נכות כללית רמת הכיסוי צפויה לגדול במידה רבה יותר, ל-4.5 שנים, בעקבות

העברת רזרבות מענף ילדים, ואילו בענף ילדים רמת הכיסוי צפויה לקטון עד לשנה אחת בלבד.

לוח מס' 10: רזרבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי, לפי ענפי הביטוח, 1997-1999*

רמת כיסוי (שנים)			סך כל הרזרבות			ענף ביטוח
1999	1998	1997	1999	1998	1997	
מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)						
סך הכול						
			83.1	79.6	72.0	
שנות כיסוי			התפלגות ענפית (אחוזים)			
3.3	3.2	3.3	39.4	38.6	37.8	זיקנה ושאיירים
4.5	2.7	3.2	22.3	12.9	13.6	נכות כללית
3.9	3.8	4.1	10.5	9.8	10.7	נפגעי עבודה
2.4	0.2	0.6	5.5	0.4	1.3	אימהות
1.0	3.2	2.6	8.1	26.0	20.7	ילדים
0.3	-0.6	0.4	1.3	-2.1	1.2	אבטלה
-	-	-	0.0	6.5	6.3	שירות מילואים
5.6	3.2	4.2	10.4	5.6	6.5	סיעוד
-	-	-	2.5	2.3	2.0	אחר
			100.0	100.0	100.0	סך הכול

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

**לאה אחדות
רפאלה כהן
גדעון יניב**

2.1 מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 גישה יחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים הטיפוסית לחברה: משפחה נחשבת ענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים לנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה הכספית, שהמכנה המשותף להן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות במשק. ביסודה של כל שיטה עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן ההכנסה "המייצגת" את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי היא תיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה משמעותית מן ההכנסה המייצגת.

L

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושת העקרונות הבאים:

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

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה או הפחותה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממתצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני - עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ג. העיקרון השלישי הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. התאמה זו יוצאת מההנחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. לפי הנחה זו, משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר. כלומר, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויוואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או למספר המבוגרים ה"סטנדרטיים") שבה (לוח מס' 1). בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה בת נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה בת ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה

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

לוח מס' 1: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 1998

קו העוני למשפחה		מספר נפשות תקניות	מספר נפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
23.8	1,398	1.25	1
38.1	2,236	2.00	2
50.5	2,963	2.65	3
61.0	3,578	3.20	4
71.5	4,193	3.75	5
81.0	4,752	4.25	6
90.6	5,311	4.75	7
99.1	5,814	5.20	8
106.8	6,261	5.60	**9

* במחירי תקופת סקר הכנסות 1998, לפי מדד המחירים של 158.1 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1997 - נובמבר 1998.

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

הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

קו העוני לנפש תקנית ב-1998 היה 1,118 ש"ח לחודש, לעומת 1,039 ש"ח ב-1997 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים קו העוני לנפש תקנית עלה ב-2.0% בקירוב לעומת 1997. מאחר שהשכר הממוצע במשק בתקופה שבין סקרי ההכנסות גדל ב-2.7% בקירוב במונחים ריאליים, קו העוני לנפש תקנית ירד מ-19.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1997 ל-19.1% ממנו ב-1998. לוח מס' 1 מציג את קווי העוני למשפחות בעלות גודל שונה, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק.

כאמור, נתוני ההכנסות המשמשים בסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים, הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי ההכנסות כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.² בשנת 1998 החליטה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק עבור השנים 1997 ו-1998, שכן מאז 1997 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החלה לערוך סקר הוצאות משפחה שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מזה של המדגם הקודם) ומכסה 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על אוכלוסיית השכירים והלא-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מכסה גם את אוכלוסיית העצמאיים, האוכלוסייה במושבים וביישובים כפריים וקהילתיים ואת תושבי מזרח ירושלים.³ האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והתושבים הבדוים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיתידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות.⁴ מטעמי נוחיות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", על אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ב-1998 בהשוואה ל-1997, על בסיס סקר ההכנסות המשולב,⁵ ובוחן את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי-השוויון. ממדי העוני

² עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). מאז 1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים בני 2,000-10,000 תושבים.

³ מדגם סקר ההכנסות המשולב כיסה את אוכלוסיית מזרח ירושלים באופן מלא ב-1998, אך באופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

⁴ ב-1995 שונתה הגדרת ראש משק הבית, הנקבע מאז על-פי בן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

⁵ לצורך כך חושבו ממדי עוני וממדי אי-שוויון להתחלקות ההכנסה על בסיס נתוני סקר ההכנסות המשולב לשנת 1997, שאינם זהים כמונח לסדרת המדדים שפורסמה בסקירה השנתית הקודמת בנוגע לשנה זו.

מיוצגים בפרק על-ידי שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא לחלן "יחס פער העוני"). ממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל מיוצגים אף הם על-ידי שני מדדים: מדד גיני (GINI), המשמש בפרק זה למדידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה או באוכלוסייה הענייה, ומדד SEN, המשמש למדידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה בלבד. ההבדל בין שני המדדים הוא במשקל שכל מדד מייחס למשפחות השונות. בעוד המדד הראשון מתחשב אך ורק במיקום המשפחות במדרג ההכנסות וברמת הכנסתן, המדד השני מתחשב גם בפערי העוני של המשפחות העניות.

הפרק פותח בסיכום ההתפתחויות העיקריות שחלו בממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל (2.2). בחלקו השני מוצג ניתוח מפורט יותר של השינויים שנצפו בממדי העוני בין השנים 1997 ו-1998 באוכלוסייה כולה ובאוכלוסיות ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה (2.3-2.6). כמו כן מתוארים בו ממדי העוני במחוזות ובערים (2.7) והתפתחויות בממדי העוני בשני העשורים האחרונים (2.8). חלקו השלישי של הפרק מתמקד בניתוח השינויים שחלו באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל המשק ובאוכלוסיית השכירים בשנתיים האחרונות (2.9) ועל-פני זמן (2.10).

2.2 התפתחויות עיקריות

ההתפתחויות העיקריות בתחום העוני והתחלקות ההכנסות ב-1998 מצביעות על שינויים קלים בלבד בממדי העוני ובפערי ההכנסות בישראל בהשוואה ל-1997. בשנת 1998 הסתמנה יציבות יחסית בתחולת העוני הנמדדת על-פי ההכנסה הפנויה, שהיא ההכנסה

הנותרת לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים. אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני בכלל האוכלוסייה עלה קלות, מ-16.4% ב-1997 ל-16.6% ב-1998. יחס פער העוני נותר יציב אף הוא בין שתי השנים – כ-26%. בחינת שיעור הנפשות העניות בכלל הנפשות באוכלוסייה ושיעור הילדים העניים בכלל הילדים באוכלוסייה מורה על מצב דומה: אחוז הנפשות העניות עלה קלות, מ-17.8% ב-1997 ל-18% ב-1998, ואילו אחוז הילדים העניים נותר בלא שינוי – 22.8% ב-1998 ו-22.7% ב-1997.

היציבות בתחולת העוני שאפיינה את האוכלוסייה בכללותה הייתה מנת חלקן של כל קבוצות האוכלוסייה, למעט משפחות שהעומד בראשן קשיש, משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים, שתחולת העוני בקרבן קטנה. אף ששינויים קלים בתחולת העוני אפיינו גם קבוצות אוכלוסייה אחרות, אין הם מובהקים מבחינה סטטיסטית ולא ניתן לקבוע בוודאות שהם מצביעים על שינוי. תמונה דומה עולה גם כאשר בוחנים את דפוסי התחלקות ההכנסה הפנויה במשק: בדומה ל-1997, ב-1998 נטל החמישון התחתון של האוכלוסייה 6.7% מכלל ההכנסה הפנויה, לעומת 42.1% שנטל החמישון העליון. ההכנסה הפנויה של החמישון העליון הייתה גבוהה פי 6.3 מזו של החמישון התחתון. גם בחלקם של שאר החמישונים בכלל ההכנסה הפנויה לא נצפו שינויים של ממש. התפתחות זו השתקפה ביציבות היחסית שאפיינה את מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה, שהיה 0.3556 ב-1998 לעומת 0.3566 ב-1997 (ירידה של כשליש האחוז).

היציבות היחסית שהסתמנה ב-1998 בממדי העוני ובפערי ההכנסות מודגשת על רקע המיתון בפעילות הכלכלית במשק והשפל בשוק העבודה. היא מעידה על התפקיד המרכזי שממלאת מערכת תשלומי העברה בהבטחת הגנה כלכלית בעיתות של אבטלה ומצוקה. בעוד שתחולת העוני הנמדדת על-פי ההכנסה הכלכלית עלתה בקרב משפחות בנקודת אחוז אחת – מ-33.2% ב-1997 ל-34.1% ב-1998, תחולת העוני הנמדדת על-פי ההכנסה הפנויה גדלה ב-0.2 נקודת האחוז בלבד. כמו כן, מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בכ-0.6 נקודת האחוז, מ-0.5198 ב-1997 ל-0.5230 ב-1998, ואילו המדד לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ירד בכשליש האחוז. התרחבות ממדי העוני ופערי ההכנסות "קוזזה" ברובה הגדול על-ידי מערכת תשלומי העברה. ב-1998 עלתה במידה מסוימת תרומת תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות והנפשות

העניות, ובשיעור גבוה עוד יותר בקרב הילדים העניים. ב-1998 חולצו ממעגל העוני 51.3% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת 50.6% ב-1997. הירידה בתחולת העוני בקרב קשישים ומשפחות חד-הוריות נזקפת כולה לשיפור בתרומת תשלומי ההעברה.

העלייה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות היא פועל יוצא של ההתפתחויות שאיפיינו את מערכת תשלומי ההעברה. ראשית, שתי המערכות המרכזיות המבטיחות הכנסה למובטלים – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה (המשמשת כרשת מגן אחרונה לאוכלוסייה רחבה, כולל מובטלים) – נשאו בעיקר נטל התמיכה באוכלוסייה שנפגעה מהתרחבות ממדי האבטלה במשק. בשתי מערכות אלו נצפה גידול ניכר במספר הנתמכים ובהיקף התשלומים. שיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך כלל הבלתי-מועסקים עלה בהדרגה והגיע בשנים 1997-1998 ל-54%, לעומת 47% ב-1995. ב-1998 נמשך גם הגידול בהיקף התשלומים לדמי אבטלה, עד לסכום של כ-2.9 מיליארד ש"ח. במקביל, מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה תצה את "קו" ה-100 אלף משפחות, כאשר למעלה ממחצית המשפחות קיבלו גמלה עקב חוסר תעסוקה של ראש המשפחה. שנית, ב-1998 עלתה רמת הקצבאות המשולמות לקשישים ולאוכלוסיות החלשות הנתמכות על ידי המוסד לביטוח לאומי, במונחים ריאליים וביחס לשכר הממוצע במשק. השיפור ברמת הקצבאות הוא תוצאה של הירידה בשיעור האינפלציה (0.5% בממוצע לחודש ב-1998 לעומת 0.7% ב-1997) ושל עדכון הקצבאות. לוח מס' 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחות קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים. הנתונים מלמדים, שב-1998 עלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת (בתוספת קצבות הילדים) גם ביחס לקו העוני. שיפור זה נבע לא רק מעליית ערכן של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, אלא גם מהיציבות שהסתמנה ברמתן של קצבות הילדים, לאחר שחיקתן בשנים 1996-1997. ערכה של נקודת קצבה ירד מ-2.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1995 ל-2.7% ב-1997, ונותר ברמה זו ב-1998. במקביל, ב-1998 כמעט נבלמה גם השחיקה בערכן של נקודת הזיכוי, הכנסת סף המס ומדרגות המס במערכת מס ההכנסה. בעקבות התפתחות זו, השפעת מס ההכנסה על ממדי העוני ואי השוויון נותרה ללא שינוי ניכר בין 1997 ל-1998.

לוח מס' 2: התפתחויות כלכליות, קצבות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדקסים נרחבים* 1993-1999

אינדקס 1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	
0.5	0.5	0.7	0.9	0.9	1.1	0.9	שיעור השינוי במודד המחירים לצרכן בממוצע לחודש (אחוזים)
8.9	8.6	7.7	6.7	6.9	7.8	10.0	שיעור האבטלה (אחוזים)
52.0	54.9	57.0	52.2	46.5	45.2	41.6	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים)
43.5	43.7	44.2	40.8	40.5	40.3	40.7	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
							שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העוני:
							ליחיד
182.5	183.2	184.3	168.6	164.8	163.4	172.9	לזוג עם 2 ילדים
80.0	80.4	81.0	74.9	73.5	73.3	77.8	קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע
15.2	15.6	15.3	15.4	15.5	15.3	15.6	הגמלה להבטחת הכנסה (ללא קצבות ילדים) כאחוז מהשכר הממוצע:
							לקשיש יחיד
25.5	26.1	25.6	25.7	26.0	24.4	24.4	חד-הורית עם 2 ילדים**
47.3	48.5	47.5	47.7	48.2	43.7	43.2	הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העוני:
							לקשיש יחיד
106.9	109.5	106.6	106.3	105.9	98.9	103.7	לזוג קשישים
100.2	102.7	100.0	99.6	99.2	100.6	107.7	חד-הורית עם 2 ילדים**
104.2	106.8	102.8	103.8	103.5	95.1	99.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני:
							ליחיד
79.9	81.9	79.7	79.5	79.2	77.7	82.9	לקצבת ילדים
74.3	76.0	74.4	74.2	74.0	70.6	74.7	לקצבת ילדים עם 2 ילדים
2.7	2.7	2.7	2.8	2.9	3.0	3.1	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
							קצבת ילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע
21.5	21.8	22.1	22.5	23.0	23.4	24.1	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
2.6	2.6	2.6	2.8	2.9	2.9	3.0	הכנסת סף המס (לגבי שאישית אינה עובדת):
							כאחוז מהשכר הממוצע
57.4	57.5	58.2	60.7	61.9	62.0	63.1	כאחוז מהשכר הממוצע
131.9	131.7	131.6	148.7	152.9	154.0	155.0	כאחוז משכר המינימום
288.2	288.6	292.7	304.0	269.9	227.4	252.4	מדרגת המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע

* התנויים מותאמים לתקופת סקר הכנסות: רמות קצבאות ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני מתחשבות לפני ניכוי דמי ביטוח בריאות.
 ** משפחה חד-הורית המקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

ההתפתחויות המקרו-כלכליות במשק הובילו, מטבע הדברים, לשינויים בהרכב ההכנסות של המשפחות: בין 1997 ל-1998 ירד חלקה של ההכנסה הממוצעת מעבודה בסך כל ההכנסה הפנויה הממוצעת (מ-77.6% ל-76.6%) ובמקביל עלה חלקם של תשלומי ההעברה הממוצעים (מ-15.1% ל-15.5%) וההכנסה הממוצעת מהון, מרכוש ומפנסיה. השפעת השינויים בהרכב ההכנסה הפנויה על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות מתועדת היטב במחקרים אמפיריים. אחת מן המסקנות החד-משמעיות העולה מממצאי המחקרים שנערכו בישראל היא, שעליית חלקם של תשלומי ההעברה בסך ההכנסה הפנויה, בעיקר כשהתוספת מופנית לאלה המצויים בתחתית סולם ההכנסות, פועלת לצמצום אי-השוויון ו"מקזזת" את ההשפעה הרגרסיבית של עליית שיעור המשפחות ללא הכנסה מעבודה (כתוצאה מהתרחבות האבטלה) ושל הגידול בפערי השכר. השפעותיהם של משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים (כגון שיעור האבטלה ושיעור השינוי בקצב האינפלציה) ושל מדיניות הממשלה בתחומי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני והתחלקות ההכנסות על פני זמן נבדקו גם הם. בכל המחקרים שנערכו בישראל נמצא כי לשיעור האבטלה השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות במשק ואף על ממדי העוני. זאת ועוד: ההשפעה הרגרסיבית של האבטלה על התחלקות ההכנסה הפנויה קטנה בעוצמתה מהשפעתה על התחלקות ההכנסה הכלכלית - בשל תרומתן של מערכות התמיכה המפצות את המובטל על אובדן שכרו ובשל הפרוגרסיביות של מערכת המיסוי (או הטיפול "המועדף" שניתן לקצבאות במערכת המס). לירידת קצב האינפלציה מאז 1985 היתה השפעה פרוגרסיבית על ממדי העוני וחלוקת ההכנסה הפנויה. תשלומי ההעברה, ובייחוד הגמלה להבטחת הכנסה, פעלו לצמצום העוני ואי-השוויון, בעוד שלרמת שכר המינימום הייתה השפעה מובחנת על ממדי העוני אך לא על חלוקת ההכנסות. התחדשות השחיקה ברמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע ב-1998 (בהשוואה ל-1997) מסבירה גם היא ולו חלקית עליית ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית, בעיקר בקרב השכירים.

על רקע המיתון הכלכלי והתגברות האבטלה, ניתן לראות ביציבות היחסית שהסתמנה בממדי העוני ובפערי ההכנסות התפתחות מעודדת, אם כי אין בה כדי לטשטש את התמונה החברתית המדאיגה העולה מן הממצאים. ב-1998, לכ-280 אלף משפחות בישראל הייתה הכנסה פנויה שנפלה מקו העוני. במשפחות העניות חיו מעל מיליון נפשות,

שבהן כ-440 אלף ילדים. המאפיינים הדמוגרפיים, התעסוקתיים והכלכליים של המשפחות העניות ברורים וחד-משמעיים: חוסר תעסוקה של ראש המשפחה, משפחות גדולות והורים יחידים. תחולת העוני במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך אינו עובד, גבוהה פי 3.5 מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. המצב בקרב האוכלוסייה העובדת מעורר דאגה גם הוא. אמנם, תחולת העוני במשפחות אלה היא כמחצית בלבד מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה (8.5% לעומת 16.6%), אך כ-37% מכלל המשפחות העניות הן משפחות שלפחות העומד בראשן עובד. תעסוקה איננה אפוא תעודת ביטוח מפני עוני, שכן רמת שכר נמוכה יכולה לדרדר למעגל העוני משפחות גדולות גם אם העומד בראשן מועסק במשרה מלאה. תחולת העוני בקרב משפחות גדולות (עם 4 ילדים ויותר) הייתה גבוהה יותר מפי שניים מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. שכיחות העוני בקרב משפחות לא-יהודיות (38%) בולטת גם כאשר מנטרלים את השפעת גודל המשפחה, שכן חלק גדול מהמשפחות הלא-יהודיות ממוקם בתחתית סולם השכר ובתחתית סולם ההכנסה הפנויה.

ה"חלוקה" הבלתי-שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים הגדולים הנצפים בממדי העוני בפריסה גיאוגרפית ולפי יישוב. המחוזות המאופיינים בתחולת עוני גבוהות היו ירושלים, הצפון והדרום, שבהם אחוז המשפחות העניות נע בין 20% ל-27%. לעומת זאת, תחולת העוני במחוזות תל-אביב, המרכז וחיפה נעה בין 12% ל-15%. העיר בני ברק נשארה הענייה בערי ישראל. כ-29% מכלל המשפחות וכ-35% מכלל הנפשות בבני ברק היו עניים. אחריה צועדת ירושלים, שבה תחולת העוני הייתה 27% בקירוב בקרב משפחות ו-33% בקרב נפשות. עם זאת, יש לציין שתחולת העוני בחלקה המערבי של ירושלים גבוהה אך במעט מזו שאפיינה את כלל האוכלוסייה.

ב-1999 נמשך תהליך התגברות האבטלה במשק, אם כי בקצב איטי יותר מזה שאפיין את 1998. הגידול במספר מקבלי דמי אבטלה נבלם, אך מספרם של המקבלים גמלה להבטחת הכנסה המשיך לעלות. ב-1999 נכנסו לתוקף ההחמרות שהונהגו בחישוב דמי האבטלה, אך פגיעתן תהיה מורגשת בעיקר בקרב בעלי שכר בינוני וגבוה. העלייה ברמת הקצבאות לאוכלוסיות החלשות, שאפיינה את 1998, נבלמה ב-1999, ואף נרשמה בהן ירידה מסוימת ביחס לשכר הממוצע במשק, וככל הנראה גם ביחס לקו העוני. לעומת זאת, גם ב-1999 לא השתנו רמות קצבות הילדים והפרמטרים במערכת מס' ההכנסה. ההתפתחויות לשנת 1999

בתחומי התעסוקה, השכר והקצבאות אינן מבשרות אפוא על מפנה בממדי העוני ובפערי ההכנסות, ואף אינן מבטיחות, להערכתנו, את הימשכות מגמת היציבות שאפיינה את 1998.

2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה

בשנת 1998 הסתמנה יציבות יחסית בתחולת העוני בישראל: שיעור המשפחות העניות, במדידה על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי ההעברה ומיסים ישירים), עלה במעט מרמה של 16.4% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1997 ל-16.6% ב-1998 (לוח מס' 3). מספר המשפחות העניות הסתכם ב-1998 בכ-276 אלף, לעומת כ-263 אלף ב-1997 - גידול הנובע לא רק מן העלייה הקלה בתחולת העוני אלא גם מגידול האוכלוסייה במדינה. אחוז הנפשות העניות ואחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה גדל אף הוא במעט ב-1998 לעומת 1997: אחוז הנפשות העניות גדל מ-17.8% ל-18.0%, ואילו אחוז הילדים העניים גדל מ-22.7% ל-22.8%. מספר הנפשות העניות גדל מכ-986 אלף ב-1997 לכ-1,021 אלף ב-1998, ומספר הילדים העניים - מכ-429 אלף ב-1997 לכ-440 אלף ב-1998. לוח מס' 3 מעיד עוד, כי גם במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - לפני קבלת תשלומי ההעברה ותשלום מיסים ישירים) תחולת העוני בקרב המשפחות עלתה אך במעט, מ-33.2% ב-1997 ל-34.1% ב-1998. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית הייתה ב-1998 גדולה בקצת יותר מכפליים מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 34.1% לעומת 16.6%, בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות, כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית, היה כ-569 אלף לעומת כ-277 אלף במדידה לפי הכנסתן הפנויה.

תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה למשפחות העניות, שיחד עם המיסים הישירים "מתקנים" את ההכנסה הכלכלית: תשלומי ההעברה, שרובם קצבות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדולה יותר, וסיכוייה להיחלץ ממעגל העוני גדלים. ככל שתשלומי ההעברה הניתנים למשפחה ענייה גדולים יותר - באופן מוחלט ויחסית לשאר המשפחות

לוח מס' 3: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

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

1997

האוכלוסייה הענייה			
	263,100	219,800	534,200
משפחות	986,100	817,000	1,739,100
נפשות	428,600	357,000	670,800
ילדים			
תחולת העוני (%)			
	16.4	13.7	33.2
משפחות	17.8	14.8	31.4
נפשות	22.7	18.9	35.5
ילדים			
	26.0	26.4	63.3
יחס פער העוני (%)*			
מדד גיני לאי השוויון	0.1600	0.1590	0.5415
בהתחלקות הכנסות העניים*			

1998

האוכלוסייה הענייה			
	276,600	229,500	569,300
משפחות	1,021,100	845,800	1,869,600
נפשות	440,400	367,800	739,600
ילדים			
תחולת העוני (%)			
	16.6	13.7	34.1
משפחות	18.0	14.9	32.9
נפשות	22.8	19.1	38.2
ילדים			
	26.1	26.6	62.1
יחס פער העוני (%)*			
מדד גיני לאי השוויון	0.1643	0.1671	0.5333
בהתחלקות הכנסות העניים*			

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

באוכלוסייה - הכנסתה הפנויה גדולה יותר, וסיכוייה להיחלץ ממעגל העוני גוברים.

לוח מס' 4 מלמד, כי ב-1998 עלתה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בישראל: תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני 59.8% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית - לעומת 58.7% ב-1997. 54.5% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-63% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (לעומת כ-64% ב-1997), אך רק כ-15% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה לא ענייה. גם כאשר המיסים הישירים מובאים בחשבון, מסתמנת עלייה קלה בתרומת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות: ב-1998 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני 51.3% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת כ-50.6% ב-1997. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים הייתה קטנה יותר מתרומתם לצמצום העוני בקרב משפחות, 45.3% ו-40.3% בהתאמה, אך גדולה יותר מתרומתם בשנה הקודמת, שבה תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את תחולת העוני בקרב נפשות וילדים ב-43.3% וב-36.1%, בהתאמה.

ב-1998 הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה כמעט לא השתנה, והגיע ל-26.1% יחסית לקו העוני, לעומת 26.0% ב-1997 (לוח מס' 3). בד בבד עם

לוח מס' 4: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1998	1997	1998	1997	
				תחולת העוני (%)
51.3	50.6	59.8	58.7	משפחות
45.3	43.3	54.7	52.9	נפשות
40.3	36.1	50.0	46.8	ילדים
58.0	58.9	57.2	58.3	יחס פער העוני (%)*

* ר' הערה בלוח מס' 3.

היציבות היחסית שהסתמנה בשיעור המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני נותרה אפוא יציבה גם ההכנסה הממוצעת של המשפחות העניות. לוח מס' 4 מלמד, שתשלומי ההעברה הקטינו ב-1998 את פער העוני היחסי ב-57.2%, לעומת הקטנה של 58.3% ב-1997, כך שתרומת תשלומי ההעברה לצמצום פער העוני היחסי הצטמצמה בין שתי השנים. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-1998 את פער העוני היחסי ב-58.0%, לעומת הקטנה של 58.9% ב-1997.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים. במילים אחרות, אין הוא מציין את מספרם של העניים שהכנסתם קרובה יותר לקו העוני או את מספרם של העניים שהכנסתם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה, שהיה ב-1998, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, נמוך קצת יותר מאשר ב-1997 (0.5333 לעומת 0.5415). האוכלוסייה הענייה לפי ההכנסה הכלכלית הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה כלכלית ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות בעלות הכנסה כלכלית, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות האלה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים קטן בהרבה מזה הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית. ב-1998 מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (0.1643) ירד לשליש מערכו לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, אך בהשוואה ל-1997 חלה בו עלייה קלה בת 2.6% (מ-0.1600 ל-0.1643).

2.4 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות

לוח מס' 5 ולוח מס' 6 (בצירוף תרשים א') מציגים את ממדי העוני בישראל בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות בשנים 1997 ו-1998 בהתאמה, וזאת על-פי שני מדדי העוני (תחולת העוני ויחס פער העוני) ומדד ריכוזיות העוני, המודד את שכיחות העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני בקרבה ובין תחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח מס' 7

לוח מס' 5: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 1997

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	26.0	63.3	1.00	16.4	33.2	סך כל האוכלוסייה ראש משפחה:
0.89	23.2	82.8	1.31	21.5	60.7	קשיש
1.18	30.8	93.4	3.46	56.7	90.4	לא עובד (בגיל העבודה)
0.88	23.0	37.4	0.49	8.1	16.0	עובד:
0.83	21.6	37.5	0.51	8.3	16.8	שכיר
1.23	32.0	36.8	0.44	7.2	11.1	עצמאי
0.98	25.5	54.9	2.32	37.9	50.8	לא יהודי
0.94	24.4	72.1	1.02	16.7	45.3	עולה חדש
0.93	24.1	75.0	1.65	27.2	58.1	חד-הורי
1.00	26.0	58.1	1.07	17.5	28.1	עם ילדים:
1.12	29.2	58.3	0.85	13.9	22.9	1-3 ילדים
0.86	22.3	57.7	2.20	35.9	54.8	4 ילדים ויותר

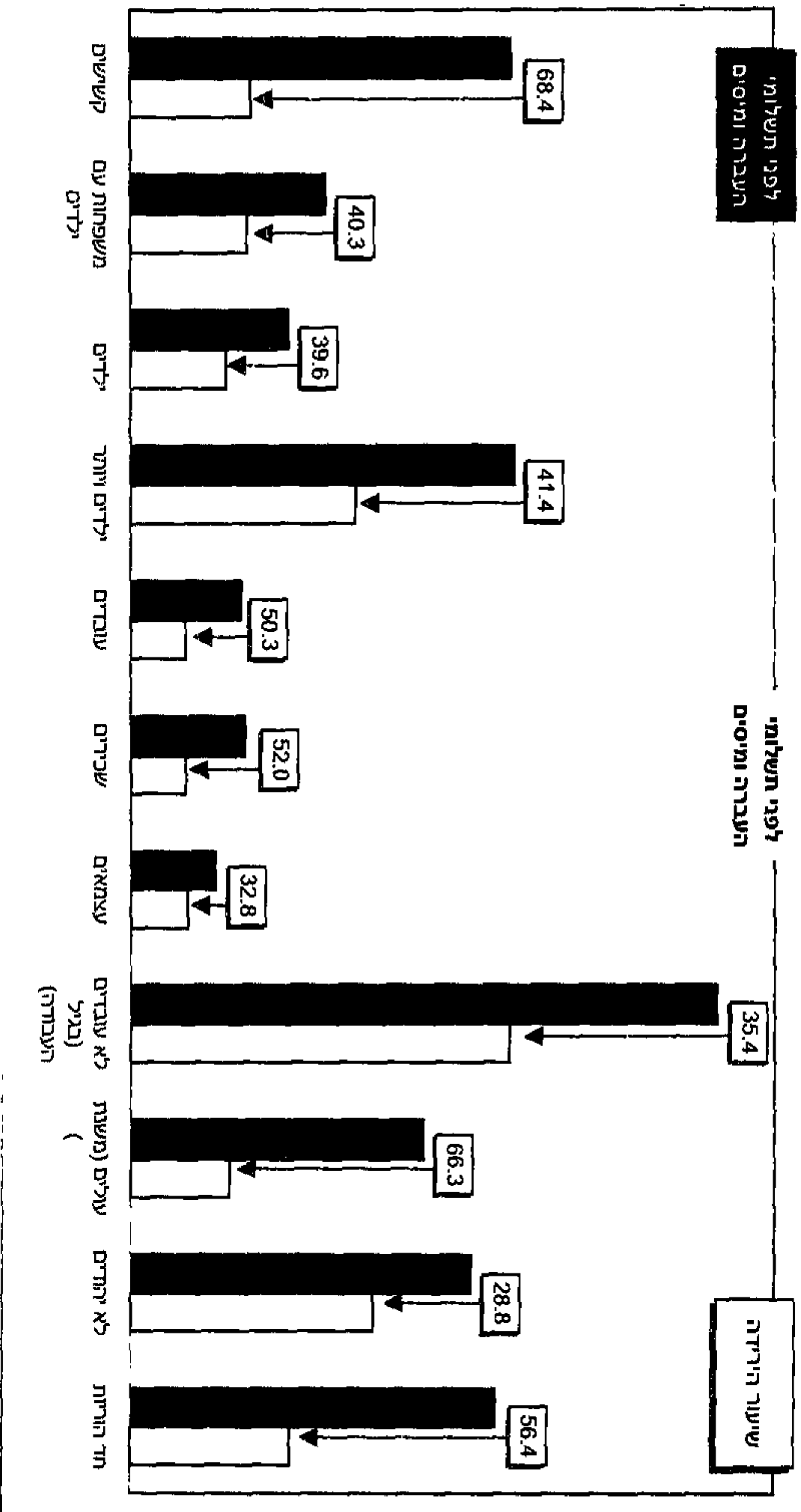
* ר' הערה בלוח מס' 3.
** מדד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

לוח מס' 6: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 1998

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	26.1	62.1	1.00	16.6	34.1	סך כל האוכלוסייה ראש משפחה:
0.86	22.5	83.2	1.13	18.7	59.2	קשיש
1.25	32.7	93.9	3.54	58.8	91.0	לא עובד (בגיל העבודה)
0.80	21.0	35.0	0.51	8.5	17.1	עובד:
0.78	20.4	35.2	0.51	8.5	17.7	שכיר
0.94	24.5	33.5	0.53	8.8	13.1	עצמאי
1.02	26.7	54.7	2.27	37.6	52.8	לא יהודי
0.85	22.2	73.9	0.92	15.3	45.4	עולה חדש
0.90	23.6	72.3	1.49	24.7	56.7	חד-הורי
0.95	24.8	56.0	1.09	18.1	30.3	עם ילדים:
1.01	26.3	54.9	0.89	14.8	24.5	1-3 ילדים
0.88	22.9	57.2	2.10	34.9	59.6	4 ילדים ויותר

ר' הערות בלוח מס' 5.
ר' הערה שנייה בלוח מס' 5.

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



מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. נספח הלוחות לפרק העוני (המופיע בחלק השלישי של חוברת זו) מציג את ממדי העוני בפירוט רב יותר. לוחות 5 ו-6 מלמדים כי תחולת העוני במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד הייתה הגבוהה ביותר מבין כל הקבוצות – 58.8% ב-1998. זו תחולת עוני הגבוהה פי 3.5 מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הסיבה לשכיחות העוני הגבוהה בקרב קבוצה זו היא כמובן היעדר הכנסות מעבודה. ואמנם, כ-91% מכלל המשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. מחציתם של המשתייכים לקבוצה זו נשואים, אך בדרך כלל שני בני הזוג אינם עובדים. מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות בקבוצה הוא תשלומי העברה ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים, המהווים כ-80% בממוצע מהכנסתן הממוצעת לפני מס (ראה נספח לוחות). משפחות אלו קיבלו ב-1998 כ-17% מכל תשלומי ההעברה, והם העלו את הכנסת כ-39% מהן אל מעל לקו העוני. אף שתשלומי ההעברה מהווים חלק ניכר מהכנסתן, ההכנסה הממוצעת הפנויה של משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך אינו עובד הגיעה לפחות ממחצית ההכנסה הפנויה הממוצעת באוכלוסייה כולה.

בקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני נמצאות המשפחות שהעומד בראשן אינו יהודי, אשר כ-37.6% מהן היו עניות ב-1998. תחולת העוני בקרבן הייתה גבוהה יותר מכפליים מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. זאת למרות העובדה שההכנסה הממוצעת מעבודה מהווה כ-75% מהכנסתן הממוצעת לפני מס. הסיבה לכך נעוצה במספר המפרנסים הנמוך בקרב משפחות אלה, בשכרם הנמוך יחסית ובמספר הילדים הגבוה למדי המאפיין אותם. כ-52% מכלל המשפחות שהעומד בראשן אינו יהודי היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. משפחות אלו קיבלו כ-13% מכל תשלומי ההעברה, שהעלו את הכנסת כ-40% מהן אל מעל קו העוני. בקבוצות השלישית והרביעית בדירוג תחולת העוני ב-1998 נמצאות המשפחות הגדולות (עם 4 ילדים ויותר) והמשפחות החד-הוריות, אשר 34.9% ו-24.7% מהן, בהתאמה, היו עניות.⁶ כ-48% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות עם ילדים וכ-26%

⁶ תגדרת ראש משק הבית המשמשת את הלמ"ס מאז 1995 והמידע הקיים בנתוני חסוקר המשולב על יחס הקרבה של בני משק הבית לראש משק הבית אינם מאפשרים איתור מדויק של המשפחות החד-הוריות. בעזרת המאפיינים הדמוגרפיים של ראש משק הבית (מצב משפחתי, מין וגיל) ושל משק הבית (מספר נפשות וגילן) נאמד מספרן של המשפחות החד-הוריות בכ-91,000 ב-1997 ובכ-92,000 ב-1998. אומדן זה קרוב מאוד למספר המשפחות החד-הוריות המתקבל מנתוני קובץ ילדים של המוסד לביטוח לאומי, אך גבוה מהמספר שפורסם על-ידי הלמ"ס על בסיס נתוני סקר כוח אדם (כ-81,000).

למשפחות עם ילדים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. כ-11% הועברו למשפחות עם 4 ילדים ויותר שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, וכ-5.5% למשפחות חד-הוריות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני כ-50% מן המשפחות הגדולות וכ-60% מן המשפחות החד-הוריות, זאת לאחר שבמדידה על-פי ההכנסה הכלכלית, כ-60% מן המשפחות הגדולות וכ-57% מן המשפחות החד-הוריות היו עניות.

תחולת העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או עצמאי) היתה קטנה מזו שבכלל האוכלוסייה, ועמדה ב-1998 על כ-8.5% - מחצית תחולת העוני באוכלוסייה כולה. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני כ-50% מן המשפחות שהעומד בראשן עובד. תחולת העוני בקרב משפחות העולים החדשים ובקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים הייתה ב-1998 נמוכה אך במעט מזו שבכלל האוכלוסייה - 15.3% ו-14.8% בהתאמה, ואילו תחולת העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן קשיש הייתה גבוהה במקצת מזו שבכלל האוכלוסייה. עם זאת, תחולת העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן קשיש ירדה מ-21.5% ב-1997 ל-18.7% ב-1998, בעקבות השיפור שחל ברמת הקצבאות ארוכות המועד ביחס לשכר הממוצע במשק ולקו העוני. אף שלחלק הולך וגדל של המשפחות שבראשן קשיש יש הכנסה מפנסיה תעסוקתית, שהייתה בממוצע כ-35% מהכנסתן הממוצעת לפני מס, כ-59% מהן (כלומר שתיים מכל שלוש משפחות) היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה חילצו אפוא ממעגל העוני כ-76% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית. כ-32% מכלל תשלומי ההעברה הועברו לקשישים, וכ-19% לקשישים שהיו עניים לפי הכנסתם הכלכלית. תשלומי ההעברה הגיעו לכ-45% בממוצע מההכנסה הממוצעת לפני מס של משפחה שהעומד בראשה היה קשיש.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי יחס פער העוני מורה, שההבדלים ביחס פער העוני בין הקבוצות השונות קטנים מאלו שאפיינו את תחולת העוני. יחס פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד; יחס פער העוני השני בגודלו נמצא בקבוצת המשפחות הלא יהודיות. אחריהן בדירוג נמצאות המשפחות עם 1-3 ילדים, משפחות שהעומד בראשן עצמאי, המשפחות החד-הוריות, משפחות עם 4 ילדים ויותר ומשפחות שהעומד בראשן קשיש. יחס פער העוני במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד היה כ-33%, כלומר גבוה ב-25% בקירוב מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה

לוח מס' 7: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישיריים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1997 ו-1998

קבוצת אוכלוסייה (משפחות)	1998				1997				סך כל האוכלוסייה ראש משפחה: קשיש לא עובד (בגיל העבודה) עובד: שכיר עצמאי לא יהודי עולה חדש חד-הורי עם ילדים: 1-3 ילדים 4 ילדים ויותר
	אחוז היקידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז היקידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		אחוז היקידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז היקידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		
	תחולת עוני העוני	יחס פער	תחולת עוני העוני	יחס פער	תחולת עוני העוני	יחס פער	תחולת עוני העוני	יחס פער	
	58.0	51.3	57.2	59.7	58.9	50.6	58.3	58.9	
	73.0	68.4	73.8	76.2	72.0	64.6	75.5	71.7	
	65.2	35.4	66.2	39.1	67.0	37.3	67.8	41.3	
	40.0	50.3	38.3	62.5	38.5	49.4	34.5	62.1	
	42.0	52.0	40.7	63.4	42.4	50.6	38.4	63.5	
	26.9	32.8	20.7	53.9	13.0	35.1	9.2	49.1	
	51.2	28.8	50.5	40.0	53.6	25.2	50.5	39.7	
	70.0	66.3	69.1	73.4	66.2	63.1	65.8	69.3	
	67.3	56.4	68.8	58.5	67.9	53.3	68.6	56.8	
	55.7	40.3	54.6	50.2	55.2	37.5	53.9	47.0	
	52.1	39.6	51.0	49.9	49.9	39.3	50.3	47.2	
	60.0	41.4	58.8	50.6	61.4	34.3	58.3	47.1	

הענייה (כ-26%). בקבוצת המשפחות הלא יהודיות והמשפחות עם 1-3 ילדים יחס פער העוני היה גבוה אך במעט מזה שבכלל האוכלוסייה הענייה, ואילו בשאר הקבוצות יחס פער העוני היה קטן יותר.

2.5 הרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס' 8 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1998 לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. הנתונים מלמדים שלמעלה משליש מן המשפחות העניות הן משפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או עצמאי). תעסוקה לכשעצמה אינה מגינה אפוא מפני עוני. רמת שכר נמוכה עלולה לדרדר למעגל העוני משפחות גדולות, גם אם העומד בראשן מועסק במשרה מלאה. יחד עם זאת, למשפחות שהעומד בראשן עובד יש עדיין ייצוג חסר משמעותי באוכלוסיית העוני בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה – 71.2%. ייצוג חסר באוכלוסיית העניים, אף כי במידה קטנה יותר, יש גם למשפחות עם 1-3 ילדים ולמשפחות העולים. לשאר קבוצות האוכלוסייה היה ייצוג יתר באוכלוסיית העוני בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה: כ-41% מכלל המשפחות העניות (במדידה לפי ההכנסה הפנויה) נמנו עט משפחות שהעומדים בראשן היו בגיל העבודה אך לא עבדו, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-11.5% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות מנו כ-8% בלבד מכל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות מנו כ-17% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-12.5%, בעוד הן מהוות כ-28% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. המשפחות החד-הוריות היו כ-6% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-8% מכל המשפחות העניות, ואילו משפחות שהעומד בראשן קשיש היו כ-20% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-23% מכל המשפחות העניות. בהשוואה ל-1997, ב-1998 עלה במעט חלקן באוכלוסייה הענייה של משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד, כמו גם של משפחות שהעומד בראשן עבד, של משפחות עם 1-3 ילדים ושל המשפחות הלא-יהודיות – וקטן במעט חלקן באוכלוסייה הענייה של קבוצות האוכלוסייה האחרות (משפחות שבראשן קשיש, משפחות חד-הוריות, משפחות עולים ומשפחות ברוכות ילדים).

לוח מס' 8: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים)*, 1998

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

11.0	22.8	17.4	35.1	9.9	20.2	ראש משפחה:
42.2	40.7	31.9	30.6	11.2	11.5	קשיש
46.9	36.6	51.4	35.7	80.6	71.2	לא עובד (בגיל העבודה) עובד:
40.5	31.6	46.4	32.1	69.5	61.8	שכיר
6.3	5.0	5.0	3.6	11.1	9.4	עצמאי
39.1	28.4	31.0	19.4	18.4	12.5	לא יהודי
11.0	15.2	16.4	21.9	13.6	16.4	עולה חדש
8.5	8.2	9.9	9.1	5.7	5.5	חד-הורי
77.6	53.7	70.3	43.6	69.3	49.1	עם ילדים:
43.2	36.6	37.5	29.4	51.8	41.0	1-3 ילדים
34.3	17.1	32.8	14.2	17.5	8.1	4 ילדים ויותר

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

2.6 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני

כדי להעריך את ההשלכות של שינויים קלים בקו העוני על היקף האוכלוסייה הענייה, לוח מס' 9 מציג את אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט או גבוהה במעט מקו העוני (75% מקו העוני עד 150% ממנו). נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 7.2% מכל המשפחות באוכלוסייה הייתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של כ-16.6% מהמשפחות הייתה נמוכה מקו העוני עצמו. כלומר כמעט ל-3/5 מן המשפחות העניות הייתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מקו העוני עד מלוא קו העוני. כמו כן, הכנסתם הפנויה של 19.5% מכל המשפחות באוכלוסייה לא עלתה על 105% מקו העוני. ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני (המוגדר כ-125% מקו העוני): הכנסתם הפנויה של 27.1% מכל המשפחות אינה עולה על סף העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן

של המשפחות מעוטות ההכנסה או, לחלופין, שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים, למדי, במדד תחולת העוני.

לוח מס' 9 מלמד עוד, שהתפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד עובד שכיר או עצמאי מפוזרת מעט יותר מזו שבאוכלוסייה כולה, שכן היא מושפעת מהבדלים ברמות ההכנסה של ראשי המשפחה, שהם גדולים יותר מן ההבדלים ברמת הקצבאות לאוכלוסיות הלא עובדות. כך למשל התפלגות המשפחות שבראשן קשיש סביב קו העוני דומה מאד לזו שבאוכלוסייה כולה. חישוב קל בעזרת נתוני לוח מס' 9 מעלה, כי ל-67% בקירוב מן המשפחות העניות שבראשן קשיש הייתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-18% בקירוב הייתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב מקו העוני. זאת ועוד: הכנסתם הפנויה של 24.4% מן המשפחות שבראשן קשיש לא עלתה על

לוח מס' 9: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1998

אחוז ההכנסה מקו העוני								קבוצת האוכלוסייה: משפחות
150	125	110	105	100	95	90	75	
35.1	27.1	21.7	19.5	16.6	13.9	11.6	7.2	סך כל האוכלוסייה ראש משפחה:
43.2	34.2	29.3	24.4	18.7	15.4	11.7	6.1	קשיש
81.7	73.4	67.3	64.1	58.8	51.0	45.9	32.6	לא עובד (בגיל העבודה)
24.2	16.7	11.5	10.2	8.5	7.0	5.6	3.1	עובד:
24.4	16.9	11.6	10.3	8.5	6.9	5.5	3.1	שכיר
22.9	15.6	10.6	9.5	8.8	7.7	6.6	3.2	עצמאי
68.3	57.6	47.3	43.5	37.6	32.4	27.5	16.7	לא יהודי
39.0	28.5	22.7	19.6	15.3	12.1	8.4	5.1	עולה חדש
51.4	39.0	31.7	28.6	24.7	20.6	16.3	9.4	חד-הורי
38.8	29.8	22.9	20.7	18.1	15.3	12.9	7.4	עם ילדים:
32.7	24.0	18.3	16.6	14.8	12.6	10.7	6.3	3-1 ילדים
69.7	59.4	45.9	41.4	34.9	28.8	23.8	13.4	4 ילדים ויותר

105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 29.3% ממשפחות אלה לא עלתה על 110% ממנו. יתר על כן, ב-1998 ל-34% בקירוב מכל המשפחות שבראשן קשיש הייתה הכנסה פנויה הנמוכה מסף העוני (לעומת כ-27% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות שבראשן קשיש סביב קו העוני נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם קטנה - ברמת הכנסת המינימום, מצרפת למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גדולה ממנו. לעומת זאת, שיפור - ולו רק קל - ברמת הכנסת המינימום, מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

2.7 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס' 10 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל יישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות, נפשות וילדים היא בירושלים (כולל מזרח העיר ואף במערבה בלבד). ב-1998 ל-27.1% מכל המשפחות שחיו בירושלים רבתי הייתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 23.9% ב-1997. הנפשות החיות במשפחות העניות היוו 33.4% מכלל הנפשות בעיר, לעומת 29.1% ב-1997. תחולת העוני בתל-אביב-יפו ובחיפה, מצומצמות מאלה שבירושלים: ב-1998 14.7% מכל המשפחות החיות בחיפה (לעומת 14.0% ב-1997) ו-12.6% מכל המשפחות החיות בתל אביב-יפו (לעומת 13.5% ב-1997) היו עניות. בעוד שבחיפה, כמו בירושלים, נצפתה עלייה בתחולת העוני בקרב משפחות, הרי שבתל-אביב ירדה תחולת העוני. עם זאת, בתל-אביב נצפתה עלייה בתחולת העוני בקרב נפשות, מ-12.7% ב-1997 ל-12.9% ב-1999, ובחיפה נצפתה ירידה - מ-13.3% ל-12.8%. ההכנסה הממוצעת בירושלים רבתי הייתה ב-1998 94.4% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 120.9% בתל אביב-יפו וכ-104.6% בחיפה.

לוח מס' 10: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים לפי יישוב -- 1997 ו-1998 (אחוזים)

הכנסה פנויה*		ילדים		נפשות		משפחות		יישוב/איזור
1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	
100.0	100.0	22.9	22.7	18.0	19.6	16.6	16.4	סך כל האוכלוסייה
ערים								
94.4	99.5	41.9	35.7	33.4	29.1	27.1	23.9	ירושלים - סך הכול
108.3	109.4	26.7	22.9	19.7	18.1	17.5	16.5	ירושלים - ללא מזרח העיר
120.9	119.4	17.2	13.7	12.9	12.7	12.6	13.5	תל אביב-יפו
104.6	109.5	13.3	17.1	12.8	13.3	14.7	14.0	חיפה
81.4	81.6	21.8	23.0	17.8	148.6	18.0	20.0	אשדוד
80.0	82.3	23.5	12.9	17.3	11.4	16.2	12.3	אשקלון
93.3	87.1	18.9	17.4	18.7	15.6	22.1	17.0	באר שבע
72.0	75.1	42.2	32.8	35.2	26.5	28.5	21.9	בני-ברק
84.5	83.0	17.3	13.4	13.2	15.0	12.9	17.3	בת-ים
136.7	132.6	4.1	2.9	3.3	3.2	3.4	4.0	הרצליה
102.8	106.8	14.6	9.1	10.4	8.4	9.1	9.3	חולון
94.1	93.5	18.3	26.1	16.0	21.3	15.8	20.9	נתניה
103.8	103.5	11.2	6.3	9.5	7.3	9.7	7.8	פתח-תקוה
114.4	104.9	11.0	7.9	7.4	8.3	7.6	9.9	ראשון לציון
116.5	121.4	10.7	10.4	11.0	8.7	12.7	10.3	רחובות
125.9	126.3	6.8	11.8	8.0	9.0	9.5	9.0	רמת-גן
מחוזות**								
94.1	99.7	40.8	34.7	32.7	28.2	26.9	23.3	ירושלים
76.4	77.8	28.4	28.2	24.0	23.6	22.7	23.1	הצפון
97.2	99.6	14.7	16.6	13.6	13.8	14.6	14.4	חיפה
108.3	103.7	14.0	17.4	11.7	14.1	11.9	13.6	המרכז
114.0	113.5	19.2	15.4	13.3	12.4	11.9	12.5	תל אביב
84.7	82.6	22.0	21.0	19.5	17.7	20.2	17.8	הדרום
83.4	80.2	18.6	19.8	17.8	17.5	18.8	18.3	אזורי פיתוח**

* הכנסה פנויה ממוצעת לנפש תקנית כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת באוכלוסייה כולה.
 ** כולל יישובים שבהם 10,000 תושבים ומעלה בלבד.

כשמדובר בערי גוש דן למעט תל-אביב (בני ברק, חולון, בת ים, פתח-תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת-גן), תחולת העוני הגבוהה ביותר נצפתה בבני-ברק – 28.5% - פי 1.7 מזו שבכלל האוכלוסייה. ההכנסה הממוצעת בבני-ברק הייתה שווה ל-72.0% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בראשון לציון, בחולון, ברמת גן ובפתח-תקווה תחולת העוני נמוכות במיוחד, והן נעות בין 7.6% - 9.7%. בנתניה (תחולת העוני גבוהה יותר, 15.8%, אך נמוכה עדיין מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. בבאר שבע, לעומת זאת, תחולת העוני גבוהה מזו שבכלל האוכלוסייה – 22.1%. תחולת העוני באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח 1 ו-2)⁷ גבוהה במעט מזו שבכלל האוכלוסייה – 18.8%, וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 83.4% בלבד מהממוצע הכללי.

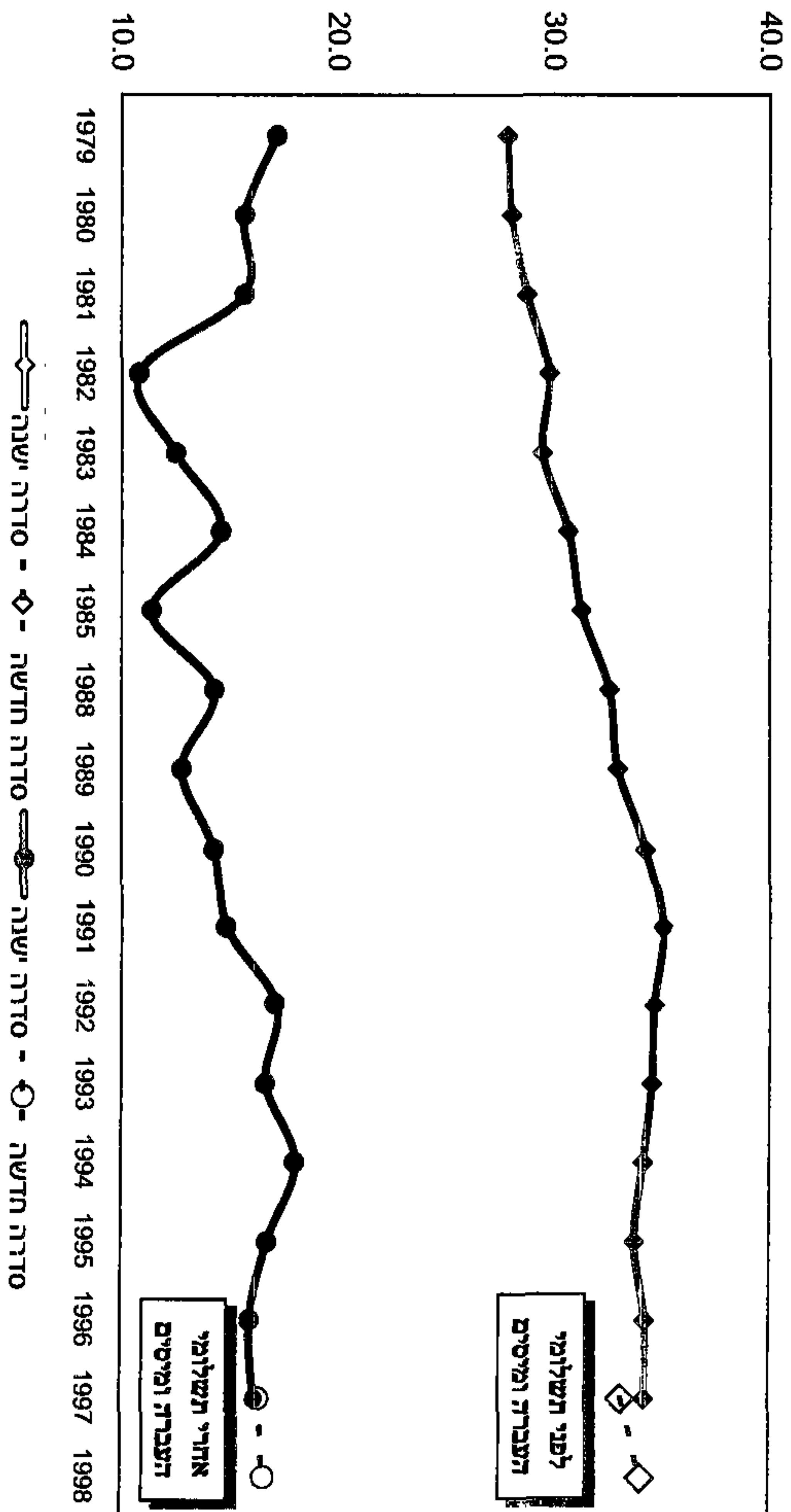
2.8 ממדי העוני והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1997

כאמור במבוא לפרק זה (2.1), ממדי העוני לשנת 1998 חושבו על בסיס סקר הכנסות משולב, המאפשר השוואה עם שנת 1997 בלבד (באמצעות סדרת נתונים מיוחדת שהותאמה לסקר המשולב), אך לא עם שנים קודמות. סקירה השוואתית של ממדי העוני בישראל לאורך זמן אפשרית אפוא רק עד לשנת 1997. לוח מס' 11 ותרשים ב' מציגים את תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, ואת אחוז הירידה בתחולת העוני הנובע מתשלומי העברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1997. בחינת ממדי העוני על-פני זמן מעלה, כי תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) משתנה חליפות. מסוף שנות ה-70 ועד שנת 1982 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-17.2% ל-10.8%). בשנים 1983 ו-1984 היא התרחבה (ל-12.5% ול-14.6%, בהתאמה), וב-1985 שבה והצטמצמה (ל-11.4%). ב-1988 שוב התרחבה (ל-14.3%),⁸ וב-1989 הצטמצמה (ל-12.8%). ב-1990

⁷ אלה כוללים יישובים כגון אופקים, כרמיאל, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, יקנעם עילית, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עפולה, צפת, בית שאן ועכו.

⁸ בשנת 1986 לא נערך סקר הכנסות, ולכן לא היה אפשר לחשב את ממדי העוני. כמו כן, בנתוני סקר הכנסות 1987 התגלה שיבוש, שבעטיו הושמטה שנת 1987 מסדרת הנתונים בלוח מס' 11.

תרשים ב': תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם: משפחות (אחודים): 1979-1998



לוח מס' 11: תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 1997-1979

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1979	27.9	16.4	38.4	41.1	17.2
1980	28.1	13.9	44.1	50.6	15.7
1981	28.8	14.2	45.4	50.8	15.7
1982	29.8	9.1	64.0	69.5	10.8
1983	29.5	11.1	57.7	62.4	12.5
1984	30.7	12.9	52.5	58.0	14.6
1985	31.3	10.3	63.5	67.1	11.4
1988	32.6	13.3	56.0	59.2	14.3
1989	33.0	11.7	61.2	64.5	12.8
1990	34.3	13.4	58.2	60.9	14.3
1991	35.1	14.2	57.5	59.5	14.9
1992	34.7	16.4	50.4	52.7	17.2
1993	34.6	16.0	51.7	53.8	16.7
1994	34.2	17.6	47.2	48.5	18.0
1995	33.7	14.7	50.1	56.4	16.8
1996	34.3	13.6	53.3	60.4	16.0
1997	34.3	13.6	52.7	60.5	16.2

תחולת העוני התרחבה (ל-14.3%) והמשיכה להתרחב בהתמדה עד 1994 (ל-18.0%). בשנים 1995 ו-1996 תחולת העוני הצטמצמה (ל-16.8% ול-16.0% בהתאמה), אך בשנת 1997 נבלמה הירידה, ותחולת העוני התייצבה ברמה של 16.2%, בדומה לרמתה ב-1996. לעומת זאת, התנהגות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) ברורה יותר: מאז 1979 ועד ל-1991 תחולת העוני התרחבה בהדרגה (מ-27.9%

ל-35.1%), ומ-1991 ועד 1995 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-35.1% ל-33.7%). ב-1996 היא שבה והתרחבה (ל-34.3%), ונשארה ברמת השנה הקודמת גם ב-1997.

לוח מס' 11 מלמד עוד, כי בין שלוש התקופות, 1985-1979, 1988-1994 ו-1995-1997, חל שינוי משמעותי בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. שינוי זה הוא תוצאה הן של שינויים תחיקתיים במערכת המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה והן של המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה בתקופה הראשונה לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופות השנייה והשלישית. באופן כללי אפשר לומר, כי במהלך התקופה הראשונה גדלה הן השפעתם של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני והן השפעתם של המיסים הישירים (הבאה לידי ביטוי בהפרש היתסי בין שני הטורים השמאליים בלוח מס' 11). תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני שיעור גדול יותר של משפחות: כ-41.1% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית ב-1979, כ-69.5% ב-1982 וכ-67.1% ב-1985. נוסף על כך, מידת כרסומם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה הצטמצמה במהלך התקופה הראשונה: ב-1980 המיסים הישירים צמצמו את תרומת תשלומי ההעברה ב-12.8%, לעומת צמצום של 5.4% בלבד ב-1985.

התחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה בתקופה הראשונה נבעה משינויים שהממשלה הנהיגה מסוף שנות השבעים ועד המחצית הראשונה של שנת 1985 במנגנוני העדכון של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלת תכיפות העדכון ושיעורו - בעיקר של קצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים ולמקבלים קצבת נכות כללית וגמלה להבטחת הכנסה, הצמודות לשכר הממוצע. לעומת זאת, קצבות הילדים האוניברסאליות, הצמודות למדד המחירים, עודכנו רק פעם אחת בשנה. לפיכך ערכן של קצבות הילדים נשחק בתקופה הראשונה ב-50% בקירוב לעומת השכר הממוצע. הפיצוי שניתן לחלק מהמשפחות הגדולות (משפחות עם ארבעה ילדים ויותר) - הגדלת קצבות יוצאי צבא - שמר חלקית על ערכן הריאלי של קצבות הילדים בשנים 1981-1983, אך לא ב-1984, עת האינפלציה הגיעה לרמתה הגבוהה ביותר. במחצית השנייה של 1985 נכנסה לתוקף תוכנית ייצוב המחירים. בעוד מקבלי קצבות הביטוח הלאומי נהנו מגידול ריאלי של רמת הקצבאות בזכות מנגנוני העדכון המיוחדים, השכירים סבלו משחיקה מכוונת של השכר הריאלי כחלק ממדיניות הייצוב. לפיכך נצפתה באותה שנה ירידה תלולה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה.

כאמור, השפעתם השלילית של המיסים הישירים הצטמצמה בתקופה הראשונה. מנגנוני העדכון של מדרגות המס ונקודות הזיכוי נותרו במשך התקופה הראשונה ללא שינוי. מדיניות אי-ההתאמה של מדרגות המס לרמת האינפלציה הביאה לשחיקת ההכנסה הפנויה במונחים ריאליים, אך בעיקר של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה (לדוגמה, הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת ירדה מ-41% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-1979 ל-31% ממנו ב-1984). נוסף על כך הופחת ב-1984, בימי שיאה של האינפלציה הגבוהה במשק, שיעור המס השולי ההתחלי, מ-25% ל-20%, והוספה מדרגת מס של 30%. שינוי זה נועד בעיקר להעלות את הכנסת סף המס של בעלי שכר נמוך, שנשחקה עקב האינפלציה הגבוהה במשק.

במהלך התקופה השנייה תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני פחתה באופן כללי, אך פחתה גם פגיעתם של המיסים הישירים. ב-1988 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-59.2% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, וב-1994 - כ-48.5% בלבד. המיסים הישירים צמצמו ב-1988 את השפעת תשלומי ההעברה ב-5.4%, לעומת צמצום של 2.6% ב-1994. צמצום השפעתם של תשלומי ההעברה בתקופה השנייה נבע משלושה גורמים: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב, שהופעלה במחצית השנייה של שנת 1985, הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות (עד 3 ילדים), חוץ ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעסיק, או ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק לא זניח מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעסיק לא מימשו את זכאותן. שלישית, ב-1990 מדיניות ביטול קצבת הילדים הוחלה גם על קצבת הילד השני. צירופם של שלושת הגורמים האלה, בד בבד עם התחדשות שחיקתן של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, הפחית את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני, חוץ מבשנים 1989-1991, שבהן חל גידול בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה, שנבע מהתרחבות ממדי האבטלה ומהתגברות העלייה לישראל. הצטמצמותה של תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ב-1993 נבעה ככל הנראה מחידוש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי.

כאמור, השפעתם השלילית של המיסים הישירים פחתה גם בתקופה השנייה. מאז 1986 חלה ירידה הדרגתית בשיעור המס הממוצע: ראשית, ערכן הריאלי של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי גדל עם ירידתה הדרסטית של רמת האינפלציה, וזאת - בשעה שהשכר הריאלי נשחק כחלק ממדיניות הייצוב של הממשלה. שנית, במסגרת הרפורמה במס הכנסה שהונהגה ב-1987 נקבע, כי שיעור המס השולי הגבוה ביותר יהיה 48%, ובוטלו שיעורי המס השוליים של ה-50% ו-60%. שלישית, כדי לצמצם את ההשפעה הרגרסיבית של רפורמה זו הונהגו ב-1990 זיכויי מס מיוחדים, שנקבעו כאחוז מסוים מחבות המס. אחוז זה הלך וקטן עם עליית ההכנסה (מ-4.3% ל-1.7%), ובעלי הכנסה גבוהה מאוד לא היו זכאים כלל לזיכויים המיוחדים. מדיניות זו הביאה להעלאת סף המס של גבר, שאשתו אינה עובדת, עד ל-53% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. רביעית, בראשית 1993, בהמשך למדיניות של הפחתת נטל המס על בעלי שכר נמוך, הוגדלו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר נמוך, והוקטנו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר גבוה (טווח השיעורים הורחב ל-4.8% - 0.4% מחבות המס). בעקבות זאת עלתה הכנסת סף המס של גבר שאשתו אינה עובדת ל-65% מהשכר הממוצע במשק. חמישית, בינואר 1994 בוצע השלב הראשון של הרפורמה במס הכנסה, שבמסגרתו בוטלו הזיכויים המיוחדים, שיעור המס השולי ההתחלי הופחת מ-20% ל-15%, ושיעור המס השולי המרבי הועלה מ-48% ל-50%. השפעתם המשולבת של שני השינויים הראשוניים הותירה את הכנסת סף המס כפי שהייתה ערב השינוי.

בתקופה השלישית, לראשונה מאז 1989, הצטמצמה משמעותית תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ואף לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, צמצום שנבלם ב-1997. תרומת תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני גדלה מאוד בשנים 1995-1996, אך נותרה קבועה ב-1997. לעומת זאת, התחזקה ההשפעה השלילית של המיסים הישירים: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ירדה מ-14.7% ב-1995 ל-13.6% ב-1996-1997, ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים גם יחד - מ-16.8% ב-1995 ל-16.0% ב-1996 ול-16.2% ב-1997. ב-1995 וב-1996-1997 תשלומי העברה חילצו ממעגל העוני כ-56.4% וכ-60.3% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, בהתאמה. מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי העברה גדלה מ-11.1% ב-1995, ל-11.4% ב-1996 ול-12.6% ב-1997.

התחזקות השפעתם של תשלומי ההעברה ב-1995 וב-1996 נובעת בעיקר מן החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מתהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות הצבאי, שהושלם בינואר 1997. בשנה זו השלמת תהליך האחדת קצבות הילדים והגידול בתשלומי דמי אבטלה קיזזו את שחיקת הקצבאות ארוכות המועד, כך שהשפעת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני ב-1997 נותרה בעינה. התגברות ההשפעה השלילית של המיסים הישירים נובעת, בשנתיים הראשונות, בעיקר מהנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר הגדיל את נטל המיסים המוטלים על האוכלוסייה כולה, ובייחוד על האוכלוסייה שמקור הכנסתה היחיד הוא קצבות הביטוח הלאומי, שכן גם אוכלוסייה זו חויבה בתשלום דמי ביטוח בריאות, אם כי בשיעור מופחת. כמו כן, בינואר 1995 יושם השלב השני של הרפורמה במס הכנסה, שביצעה החל בינואר 1994. במסגרת השלב השני בוטלה מדרגת המס השולי של 35%, והורחבו במידה ניכרת מדרגות המס של 30%, 40% ו-45%. במדרגת המס הראשונה לא חל כל שינוי, ואילו על בעלי הכנסות גבוהות הוטל שיעור מס שולי של 50%. לפיכך, המשך הרפורמה במס ההכנסה היטיב עם שכבות הביניים ועם השכבות הגבוהות בלבד, בכך שהפחית את נטל המס הממוצע המוטל עליהן. הרפורמה בדמי הביטוח הלאומי קיזזה חלקית את ההשפעה השלילית של דמי ביטוח הבריאות. רפורמה זו הכבידה את נטל דמי הביטוח הלאומי על השכבות החזקות והקלה את הנטל על השכבות החלשות, זאת על-ידי הרחבת בסיס השכר החייב בדמי ביטוח, העלאת תקרת ההכנסה לשכירים מפי שלושה מן השכר הממוצע לפי ארבעה ממנו, ביטול הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי שחל על רכיבי שכר שלא היו כלולים בשכר החייב בתשלום זה (ביגוד, הבראה) והנהגת שיעור מופחת של דמי ביטוח על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. בשנת 1997 הונהגה רפורמה זוטא במערכת מס הכנסה, שעיקרה הקפאת נקודות הזיכוי ומדרגות המס והמרת מדרגת המס הראשונה של 15% בשתי מדרגות חלופיות, 10% ו-20%. שני צעדים אלה הובילו להכבדת נטל מס ההכנסה (בכחצי נקודת האחוז מהתמ"ג) על כלל האוכלוסייה (כשזו בלטה יותר בקרב משפחות שנהנו ממספר רב יותר של נקודות זיכוי בשל גודל משפחה, מצב משפחתי, מגורים בערי פיתוח וכדומה). במהלך 1997 הכנסת סף המס ומדרגות המס נשחקו במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע. ערכה של נקודת זיכוי ירד מ-2.8% מהשכר הממוצע ב-1996 ל-2.6% ממנו ב-1997, והכנסת סף המס (לגבר שאשתו אינה עובדת) ירדה מ-60.7% ל-58.2%, בהתאמה.

2.9 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה העובדת

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית גדל עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים. לוח מס' 12 ולוח מס' 13 (בצירוף תרשים ג') מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 1998 ו-1997, בהתאמה. כמו כן הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון.

בהשוואה ל-1997, ב-1998 כמעט לא חל שינוי, במונחים ריאליים, בהכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכלל האוכלוסייה (או בהכנסה הממוצעת לנפש תקנית): היא ירדה ריאלית בשיעור של כמחצית האחוז. ניתוח ההכנסה הכלכלית לפי מרכיביה מעלה שהירידה הקלה בהכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה נבעה אך ורק מירידת ההכנסה מעבודה עצמאית. ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה נשארה ללא שינוי במונחים ריאליים, ואילו ההכנסה מהון ומפנסיה תעסוקתית עלתה ריאלית בשיעור של כ-9%. הירידה הריאלית בהכנסה הכלכלית נצפתה בעשירונים השני עד החמישי, והיא הייתה בשיעורים של 2%-6%. היא בלטה במיוחד בעשירון השני (העשירון הראשון נעדר כל הכנסה כלכלית). לעומת זאת, ההכנסה הכלכלית של שאר העשירונים, ובייחוד של העשירון העליון עלתה במונחים ריאליים.

ב-1998 תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה בכלל האוכלוסייה גדלו ריאלית בשיעור של כ-2.4%. לפיכך השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית עלה מ-17.8% ב-1997 ל-18.3% ב-1998. עליית השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית אפיינה את כל העשירונים, חוץ מן העשירון העליון, שחלקו נשאר ללא שינוי. בנוגע למיסים הישירים עולה, שתשלום המס הממוצע למשפחה בכלל האוכלוסייה

לוח מס' 12: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1998

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**(-)	**(-)	0.6	17.7	תחתון
22.9	504.1	0.8	24.1	2
10.7	67.6	1.1	9.9	3
12.5	41.8	2.0	9.5	4
14.2	25.9	3.2	8.4	5
15.4	18.8	4.7	8.2	6
18.3	11.8	7.1	6.5	7
21.2	8.2	10.9	6.0	8
26.8	5.5	18.9	5.6	9
36.5	2.1	50.8	4.2	עליון
26.2	18.3	100.0	100.0	סך הכול

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

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

קטן ריאלית בכ-3%, ושיעור המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת ירד מ-26.4% ב-1997 ל-26.2% ב-1998. ירידה זו ציינה את כל העשירונים (אם כי בשיעורים שונים), חוץ מן העשירון השני (ששילם ב-1998 שיעור מס גבוה יותר מאשר ב-1997) והעשירון השלישי (שלגביו שיעור המס הממוצע לא השתנה).

התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לפי עשירונים מורה שב-1998 עלה במעט חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל תשלומי ההעברה, מ-41.7% ב-1997 ל-41.8% ב-1998. גם בחלקם של שני העשירונים העליונים הסתמנה עלייה - מ-9.5% ל-9.8%, בהתאמה. במקביל ירד חלקם של העשירונים השלישי עד השמיני. תמונה הפוכה

לוח מס' 13: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1997

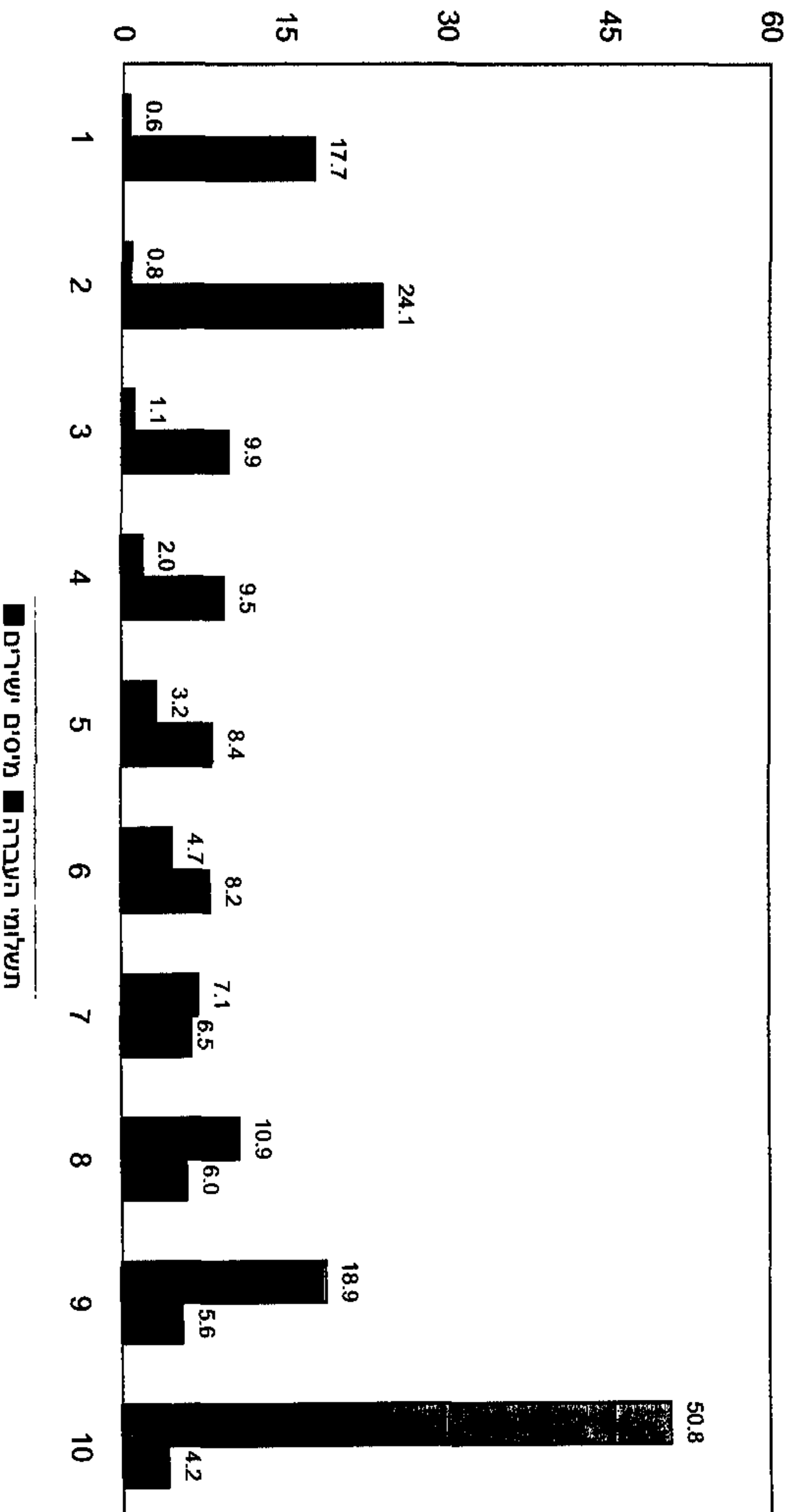
שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.6	19.1	תחתון
20.4	433.5	0.7	22.6	2
10.7	67.0	1.1	10.3	3
12.8	38.0	2.0	9.0	4
14.7	28.9	3.3	9.5	5
16.1	18.5	4.7	8.1	6
18.7	11.6	7.3	6.7	7
21.9	7.0	11.1	5.3	8
27.2	4.9	19.0	5.1	9
36.6	2.1	50.2	4.4	עליון
26.4	17.8	100.0	100.0	סך הכול

** ר' הערות בלוח מס' 12.

מתקבלת בנוגע למיסים הישירים: בעוד שחלקם של כל אחד מתשעת העשירונים התחתונים בכלל המיסים הישירים ירד או נשאר ללא שינוי ב-1998 לעומת 1997, חלקו של העשירון העליון עלה מ-50.2% ב-1997 ל-50.8% ב-1998. בדומה ל-1997, שני העשירונים התחתונים, שרוב הנמנים עימם אינם עובדים, שילמו (דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בלבד) בהיקף של כ-1.4% מסך כל המיסים הישירים.

לוחות מס' 14 ו-15 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1998 ו-1997 בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, ההכנסה לפני מס וההכנסה הפנויה. הלוחות מלמדים, כי ב-1998 הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו: חלקם של העשירונים השני עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית קטן במעט, ובמקביל גדל חלקו של העשירון העליון.

תרשים ג': התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בכלל האולסווייה, לפי עשירונים (באחוזים), 1998



לוח מס' 14: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1998

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	2.6	2.1	0.00
2	4.1	3.4	1.0
3	5.0	4.3	2.9
4	6.2	5.4	4.4
5	7.5	6.7	6.1
6	9.0	8.2	8.1
7	10.7	10.0	10.4
8	12.8	12.5	13.5
9	16.0	16.6	18.4
עליון	26.1	30.8	35.2
	6.3	8.6	53.6
	0.3556	0.4165	0.5230
	32.0	20.4	-
	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד גייני***		
	% הירידה במדד גייני		

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גייני לאי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

ב-1998 נטל העשירון העליון 35.2% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 34.9% ב-1997. ירידת חלקם של העשירונים השני עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית נבעה מחד מהירידה הריאלית בהכנסה הכלכלית בעשירונים הנמוכים (בגלל העמקת האבטלה ושחיקת שכר המינימום ב-1998), ומאידך מן העלייה הריאלית בהכנסה הכלכלית בעשירון העליון, שהייתה בשיעור גבוה יותר מזו שנצפתה בעשירונים השישי עד התשיעי. כפועל יוצא משינויים אלה מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-0.6%: מ-0.5198 ב-1997 ל-0.5230 ב-1998.

לוח מס' 15: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1997

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)		
	הכנסה כלכלית	הכנסה לפני מס	הכנסה נטו
תחתון	0.0	2.1	2.6
2	1.0	3.4	4.1
3	3.0	4.3	5.0
4	4.5	5.4	6.2
5	6.1	6.6	7.4
6	8.0	8.2	8.9
7	10.4	10.1	10.8
8	13.5	12.6	12.9
9	18.5	16.7	16.1
עליון	34.9	30.7	26.0
היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד גייני	52.3 0.5198	8.6 0.4169	6.3 0.3566
% היריד במדד גייני	-	19.8	31.4

* ר' הערות בלוח מס' 14.

ב-1998 גדלה במידה מסוימת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסות: מדד אי השוויון להתחלקות ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-32% מהמדד להתחלקות ההכנסה הכלכלית. זאת לעומת 31.4% ב-1997. מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה אף ירד במעט (בכ-0.3%), מ-0.3566 ב-1997 ל-0.3556 ב-1998. כלומר המיסים הישירים, ובעיקר תשלומי ההעברה, "קיוזו" את מלוא העלייה בפערי ההכנסה הכלכלית. חלקם של ארבעת העשירונים התחתונים בסך כל ההכנסה הפנויה נותר ללא שינוי בין 1997 ל-1998, ובחלקם של שאר העשירונים היו תנודות של עשירית האחוז בלבד, לשני הכיוונים. תמונה דומה מתקבלת מהממצאים המתייחסים לאוכלוסייה העובדת:⁹ ב-1998

⁹ הנתונים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות מס' 13-16 בנספח.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1997, 25.9% לעומת 25.1%, בהתאמה. מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ירד ב-1%, מ-0.3324 ב-1997 ל-0.3291 ב-1998, אף שבמדד גייני להתחלקות ההכנסה הכלכלית נצפתה יציבות. הירידה במדד גייני לאי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה העובדת התרחשה על אף ירידת חלקם של שני העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה הפנויה (מ-7.4% ב-1997 ל-7.3% ב-1998) ועליית חלקו של העשירון העליון (מ-24.9% ל-25%, בהתאמה).

2.10 אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1997

בדומה לאמור בסעיף 2.8, סקירה השוואתית של התפתחות אי-השוויון בישראל לאורך זמן אפשרית רק עד שנת 1997. לוח מס' 16 ותרשים ד' מציגים את מדדי גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, ואת אחוז הירידה במדד גייני הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1997. בחינת מגמת אי-השוויון בהכנסות על פני זמן מעלה, כי מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) הצטמצם בהדרגה בשנים 1979 עד 1983 (מ-0.3181 ועד 0.3005), חוץ משנת 1980, שבה המדד עלה (ל-0.3239). ב-1984 שב מדד גייני ועלה (ל-0.3267), אך ב-1985 חזר וירד (ל-0.3119), שהיה ערכו (ב-1982). ב-1988 מדד גייני עלה (ל-0.3221),¹⁰ ומאז המשיך לעלות בהתמדה עד שנת 1992. ב-1993 שוב ירד המדד (ל-0.3290), שהיה ערכו ב-1991, וב-1994 נסק לשיא של 0.3441 - הערך הגבוה ביותר שאליו הגיע אי פעם בתקופה הנסקרת. ב-1995 וב-1996 חלה ירידה במדד (ל-0.3365 ו-0.3285, בהתאמה), וב-1997 הסתמנה בו עלייה קלה - ל-0.332. בסיכום, חוץ מהשנים 1984-1985 ו-1993-1994, שבהן לא הסתמנה מגמה אחידה בכיוון השינוי של מדד גייני, בשנים 1979-1983 התייצב המדד או ירד בהדרגה, בשנים 1988-1992 עלה בהדרגה, בשנים 1995-1996 הסתמנה בו ירידה, ובשנת 1997 נצפתה בו עלייה קלה. התנהגות מדד גייני לפי ההכנסה הכלכלית (כלומר לפני תשלומי ההעברה והמיסים

¹⁰ ר' הערה 8 בסעיף 2.8.

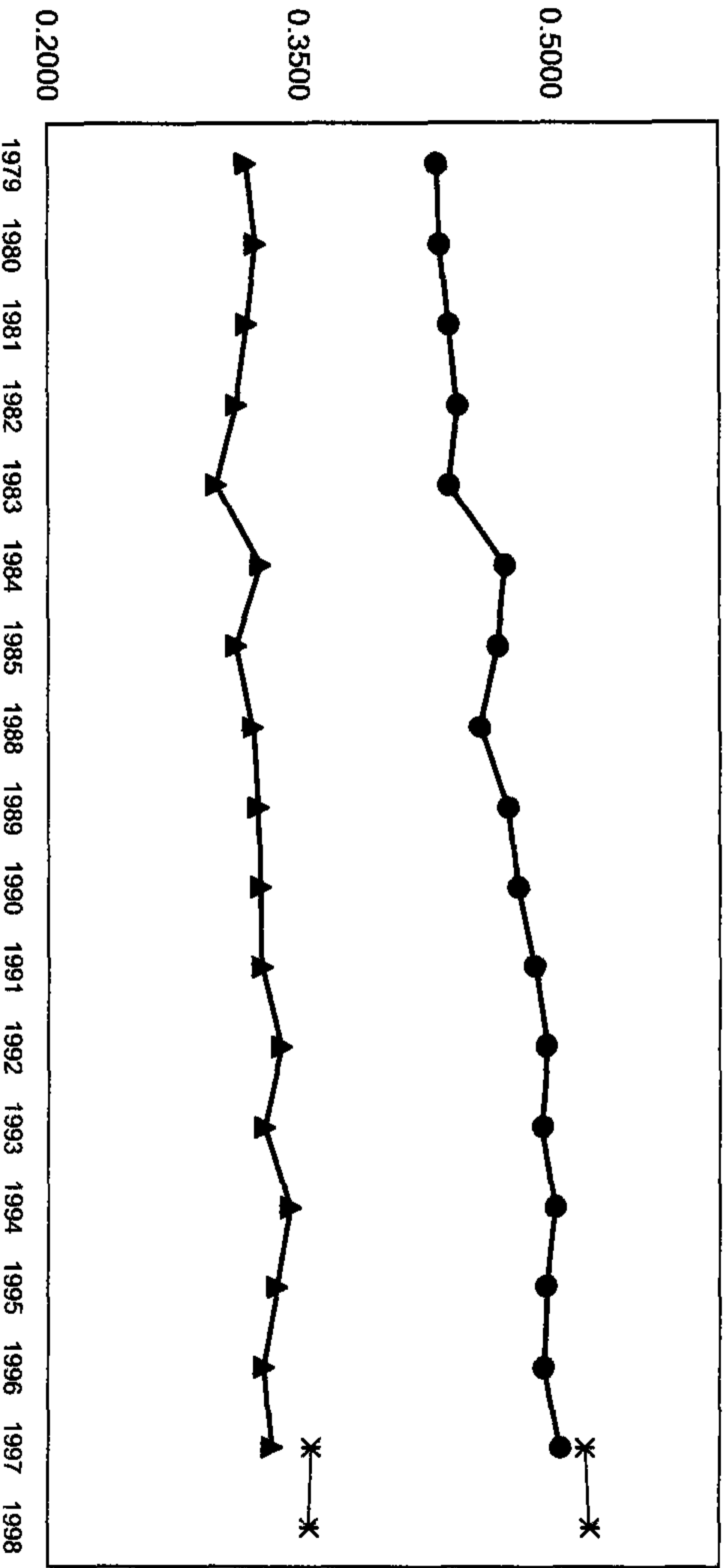
הישירים) כמעט דומה להתנהגותו לפי ההכנסה הפנויה, חוץ מהשנים 1979-1982, שבהן מדד ג'יני לפי ההכנסה הכלכלית עלה בהדרגה (מ-0.4318 ל-0.4441).

לוח מס' 16 מלמד עוד, כי יש הבדל משמעותי במידת השפעתם של תשלומי ההעברה

לוח מס' 16: מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, 1979-1996

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	0.4318	0.3662	0.3181	26.3	15.2
1980	0.4337	0.3690	0.3239	25.3	14.9
1981	0.4390	0.3716	0.3185	27.4	15.4
1982	0.4441	0.3673	0.3122	29.7	17.3
1983	0.4392	0.3604	0.3005	31.6	17.9
1984	0.4723	0.3979	0.3267	30.8	15.8
1985	0.4678	0.3733	0.3119	33.3	20.2
1988	0.4574	0.3699	0.3221	29.6	19.1
1989	0.4741	0.3780	0.3252	31.4	20.3
1990	0.4799	0.3756	0.3263	32.0	21.7
1991	0.4901	0.3771	0.3272	33.2	23.1
1992	0.4977	0.3926	0.3391	31.9	21.1
1993	0.4940	0.3829	0.3290	33.4	22.5
1994	0.5019	0.3994	0.3441	31.4	20.4
1995	0.4971	0.3965	0.3365	32.3	20.2
1996	0.4956	0.3868	0.3285	33.7	22.0
1997	0.5045	0.3946	0.3332	34.0	21.8

תרשים ד': מדד וינוב בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, 1979-1998



—●— לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים —*— סדרה חדשה —▲— אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים —*— סדרה חדשה

והמיסים הישירים בשלוש התקופות, 1979-1985, 1986-1994 ו-1995-1997. הבדל זה נובע מן השינויים התחיקתיים שחלו במערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה (שהשפעתם על אי-השוויון בהכנסות הייתה לפעמים מנוגדת) ושל המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה בתקופה הראשונה, לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופות השנייה והשלישית. כללית ניתן לומר, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה השפעתם הן של תשלומי ההעברה והן של המיסים הישירים לצמצום מדד גייני (השפעה הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי שבין שני הטורים השמאליים בלוח מס' 16). בתקופה זו תשלומי ההעברה עצמם צמצמו את מדד גייני הרבה יותר מכפי שעשו זאת המיסים הישירים. ב-1979 תשלומי ההעברה צמצמו את המדד ב-15.2%. שיעור זה הלך וגדל בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1984), עד שהגיע ב-1985 ל-20.2%. המיסים הישירים עצמם צמצמו את מדד גייני ב-12.2% ב-1980, ומידת השפעתם המיטיבה גדלה בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1985), והגיעה ב-1984 ל-17.9%. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לצמצום מדד אי-השוויון גדלה מ-25.3% ב-1980 ל-33.3% ב-1985 (חוץ משנת 1984). הסיבות להתחזקות השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופה הראשונה מתוארות בפרק 2.14.

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

התנודות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה במהלך התקופה השנייה נבעו מחמישה גורמים בעלי השפעות מנוגדות על מדד גייני: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב שננקטה במחצית השנייה של 1985 הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות (עד שלושה ילדים), למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה, אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעסיק או במישרין מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעסיק

לא מימשו את זכאותן. הסיבה השלישית: ב-1990 ביטול קצבת הילדים הוחל גם על קצבת הילד השני עד למארס 1993.¹¹ סיבה נוספת היא, כי משנת 1989 ועד שנת 1992 תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי האבטלה גדלו עקב התגברות העלייה לישראל והתרחבות האבטלה, שהגיעה לשיאה בשנים 1991 ו-1992 (כ-10.6% ו-11.2% מכוח העבודה, בהתאמה). הסיבה החמישית והאחרונה: במארס 1993 חודש תשלום אוניברסלי של קצבות הילדים. כאמור, שלושת הגורמים הראשונים העלו את מדד אי-השוויון, ואילו שני הגורמים האחרונים הורידו אותו. ההשפעה המצרפית של כל הגורמים גם יחד גרמה להתחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מדד ג'יני בשנים 1988-1991, לצמצום השפעתם בשנת 1992, ושוב לעלייה ולירידה בשנים 1993 ו-1994, בהתאמה. למיסים הישירים הייתה, לעומת זאת, השפעה מתונה על מדד אי-השוויון בכלל האוכלוסייה, בשל ההשפעות המנוגדות לעתים של מדיניות המס, כמתואר בפרק 2.14. השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים גם יחד גברה מ-1988 ועד ל-1991 (מ-29.6% עד ל-33.2%), ואילו בשנים 1992-1994 חלו תנודות בהשפעתם המשותפת.

בתחילת התקופה השלישית (1995) הסתמנה יציבות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה על מדד אי-השוויון, אך בהמשכה (1996) גברה מאוד תרומתם לצמצום אי-השוויון (מ-20.2% ב-1995 ל-22.0% ב-1996), בעיקר בשל הבשלתם של החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מהמשך תהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות צבאי. בסיומה של התקופה (1997) פחתה השפעת תשלומי ההעברה (ל-21.8%), בעיקר בשל שחיקת הקצבאות ארוכות המועד. לעומת זאת, במהלך התקופה השלישית התחזקה תרומתם של המיסים הישירים לצמצום אי-השוויון (מ-13.8% ב-1994 ל-15.1% ב-1995-1996 ול-15.6% ב-1997). הסיבות להתחזקות תרומתם של המיסים הישירים ב-1995 מתוארות בפרק 2.14. בשנת 1996 לא חל כל שינוי במערכת מס ההכנסה ובדמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות. לפיכך, תרומת המיסים הישירים לצמצום מדד אי-השוויון נשארה קבועה. בשנת 1997 חלה ריפורמה זוטא במערכת מס ההכנסה שהביאה להתחזקות

¹¹ יש להדגיש, שנתוני סקרי ההכנסות לשנים 1988-1993 אינם כוללים מידע בנוגע להחזרי קצבת ילד ראשון ושני מן המעסיק. במקרים רבים קצבה זו מדווחת כחלק מן ההכנסה מעבודה. לפיכך יש להניח, שאומדן מידת תרומתן של קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי-השוויון הכולל בשנים אלו מוטה במידה מסוימת כלפי מטה.

תרומת המיסים הישירים. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לצמצום מדד אי-השוויון גדלה מ-31.4% ב-1994 ל-33.7% ב-1996 ול-34.0% ב-1997. מדד גיני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.3441 ב-1994 ל-0.3332 ב-1997 (ירידה בת 3.2%), למרות העלייה שהסתמנה בו בשנה האחרונה.

מגמות השינוי באי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה על פני זמן מתואמות חיובית ובאופן מובהק עם המגמות בתחולת העוני שתוארו בסעיף 2.8 (מקדם מתאם של 0.8). במחקרים אמפיריים שנערכו בישראל נבדקה השפעתם של משתנים מקרו-כלכליים ושל מדיניות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה על ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. רוב המשתנים המשפיעים על התחלקות ההכנסות משפיעים גם על תחולת העוני, אם כי ישנם משתנים שהשפעתם נמצאה מובהקת על אי השוויון בלבד או על ממדי העוני בלבד.

ראשית, לקצבות המוסד לביטוח לאומי (המיוצגות על ידי הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע (עוואד, 1998)¹² או על ידי מודד התפתחות תשלומי הביטוח הלאומי עבור גמלאות בממוצע לנפש (אחדות, 1996)¹³ יש השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסות והן פועלות לצמצום ממדי העוני. לרמת שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע יש השפעה חיובית מובהקת לצמצום ממדי העוני, אך לא נמצא קשר מובהק בינו לבין מדדי אי-השוויון. לעומת זאת, לעליית שיעור האבטלה יש השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק, ואף על ממדי העוני. הממצאים בנוגע לשיעור האינפלציה או לקצב השינוי בשיעור האינפלציה אינם אחידים על-פי המחקרים: במחקרים אחדים [סילבר וזילברפרב (1994)¹⁴, דהן (1995)¹⁵] נמצא שהאינפלציה פועלת כמס רגרסיבי על

¹² עוואד, י., "השפעת משתנים מקרו-כלכליים על עוני והתחלקות הכנסות בישראל", סקירת שנתית 1997/98 (עמ' 245-262), המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1998.

¹³ אחדות, ל., "אי-שוויון בחכנסות, הרכב ההכנסה ומגמות מקרו-כלכליות", ביטחון סוציאלי 48, עמ' 1996, 65-37.

¹⁴ Silber, J., and B. Zilberfarb, "The Effect of Anticipated and Unanticipated Inflation on Income Distribution: The Israel Case", Department of Economics, Bar-Ilan University, 1994.

¹⁵ דהן, מ., "השפעת משתנים מקרו-כלכליים על התחלקות ההכנסות בישראל", סקר בנק ישראל 69, עמ' 1995, 48-21.

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

**גדעון יניב
תמר הרון**

3.1 מבוא

האחריות להבטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית בשל זיקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות (הבטחת תשלום) וחוק ביטוח נכות. הגמלאות המשולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים ממומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המשולמות מכוח חוק ביטוח נכות ממומנות בעיקר מגביית דמי ביטוח, שכן השתתפות הממשלה במימון קטנה יחסית.

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסה מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982.¹ הם נחלקים לשתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם החלת חוק הבטחת הכנסה, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאות להבטחת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה בגודלה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה כוללת פרטים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אין להם מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה

¹ יש לחבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום, שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987 וצורף לקודמו כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד, וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעסיקו שכר עבודה שאיננו נמוך משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין ובהתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"חשלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע אוטומטית על ידי המעסיק, בלא צורך לחגיש תביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה בחובתו של המעסיק להעניק לעובדיו תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופה הציבורית.

נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או אשר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק ביטוח נכות, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). 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 (בייחוד רמת שכר המינימום) יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיורית.

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל.² הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות

² כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה). שיעורי הגמלה המלאה (הכנסת המינימום) קבועים כאחוז מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, והם כדלקמן:

הרכב המשפחה	השיעור הרגיל	השיעור המוגדל
יחיד	20.0%	25.0%
זוג	30.0%	37.5%
זוג + ילד	36.0%	43.5%
זוג + 2 ילדים לפחות	42.0%	49.5%
חורה יחיד* + ילד	40.0%	40.0%
חורה יחיד* + 2 ילדים לפחות	47.5%	47.5%

* לפי הגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות.

אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית. עד 1992 קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים וכן נתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, היו זכאים לשיעור המוגדל, ואילו אלמנים ואלמנות היו זכאים גם לתוספת גדולה יותר מזו של שאר סוגי המשפחות בגין כל אחד משני הילדים הראשונים (7.5% מהשכר הממוצע במשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד החלת חוק משפחות חד-הוריות, הורחב מעגל הזכאים לשיעור המוגדל גם למשפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרושה או רווקה, גם אם לא שהו במערכת שנתיים תמימות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים. באוגוסט 1994 הוענקו תנאי הזכאות המיטיבים, במסגרת החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, גם למשפחות חד-הוריות, שאינן מוגדרות ככאלה בחוק משפחות חד-הוריות.

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות.³ המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או הפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

חוק ביטוח נכות מעניק זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) לנכה שכושרו להשתכר נפגע ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני

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

שלבים : אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה מלאה, שרמתה שווה לרמת הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה), ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית בכפוף למבחן הכנסות. עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שינו באורח משמעותי את רמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת. שני עקרונות מרכזיים הנחו את החקיקה החדשה: העיקרון הראשון הוא שרמת הכנסת המינימום בשיעור המוגדל - זו המובטחת לאלה שמצוקתם אינה זמנית - צריכה להיות שווה לפחות לרמת קו העוני, והעיקרון השני, שבא לידי ביטוי כבר בחוק משפחות חד-הוריות, הוא שיש להבטיח למשפחות במצבי נזקקות דומים הכנסת מינימום ברמה שווה. המדיניות שעוגנה בחוקים לצמצום העוני היתה נדבך נוסף לקראת מימושם של שני עקרונות אלה, אולם לאור ההוצאה הגדולה הכרוכה בהעלאת רמת הכנסת המינימום לכל המשפחות מעוטות ההכנסה, הוחלט להנהיג שיפורים באורח הדרגתי תוך מתן עדיפות לאוכלוסיות החלשות ביותר. באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות, למשפחות של מקבלי קצבת נכות כללית עם ילדים ולמקבלי גמלה להבטחת הכנסה במשפחות שגיל העומד בראשן מעל 45. ביוני 1995 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים בלא ילדים ולמשפחות החד-הוריות האחרות. רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים הושוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאיירים, ולכל המשפחות החד-הוריות הובטחה קצבה פחות או יותר אחידה (ההכנסה המובטחת לאלמנות גבוהה ב-7% בקירוב מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות). והאוכלוסייה השוורית - למעט המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן בגיל 45 ויותר - לא זכתה בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים ובלי ילדים, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או בשיעור המוגדל. הגמלה בשיעור המוגדל המובטחת למשפחות אלה נמוכה כיום מזו המובטחת למשפחות המכוסות בחוקים לצמצום ממדי העוני.

3.2 מגמות עיקריות

בשנת 1998 הקיפו התכניות להבטחת הכנסת מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-436 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס' 1). רובם המכריע של המשתתפים בתכניות אלה, כ-293 אלף משפחות, קיבלו גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הגדולה באוכלוסיית המשתתפים היתה קבוצת הקשישים והשאיירים, שמנתה כ-194 אלף משפחות בממוצע לחודש. קבוצה זו קיבלה, מלבד קצבת זיקנה ושאיירים, גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה בגודל היתה קבוצת הנכים, שמנתה כ-120 אלף משפחות בממוצע לחודש ואשר קיבלה קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-101 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינן נמנות עם מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, וכ-21 אלף משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס' 1 מלמד עוד, כי ב-1998 גדל מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסת מינימום בשיעור של 5.6%, הגבוה במקצת מזה של 1997 (4.9%). שיעורי גידול אלה נמוכים במידה ניכרת משיעור הגידול שנצפה בשנת 1992 (12.7%), עת הצטרפו למערכות הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים, שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991. הגידול הניכר במספר המקבלים בלט אז במיוחד באוכלוסייה השוורית שצמחה ב-1992 ב-67.5%. ב-1993, בעקבות הירידה בממדי האבטלה במשק ועקב ירידת מספר העולים שהגיעו לארץ, הואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה ל-19.9%, וב-1994 הוא לא השתנה כמעט כלל (גידול של 1.6% בלבד). בשנים 1995-1998 גדלה האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה בשיעורים הולכים וגדלים (מ-6.2% ב-1995 ל-12.7% ב-1998), וב-1999 היא צפויה לגדול ב-13.1%.

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסה - משפחות קשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה גם ב-1998, וצפויה להמשך גם ב-1999, בשיעור דומה לשנה הקודמת - 2.3% - ההולך ופוחת מאז 1995. המשך הגידול נובע מהמשך הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה, אך גם מגידול-מה במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: מספר המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת

לוח מס' 1: מספר המשתתפים בתכניות להבטחת הכנסה (במוצע לחודש), לפי סוג התכנית (החוק), 1990-1999

חוק ביטוח נכות	חוק המזונות (הבטחת תשלום)	חוק הבטחת הכנסה					סך כל המשתתפים*	שנה
		אוכלוסייה שיקרית (בגיל העבודה)	שאינם	קשישים	סך הכול	סך כל המשתתפים*		
73,492	12,910	31,818	42,113	101,475	175,406	261,808	1990	
77,793	14,604	58,187	40,625	129,301	228,113	320,510	1992	
82,921	15,067	69,774	40,269	135,446	245,489	343,477	1993	
88,546	16,153	70,888	39,558	140,291	250,737	355,436	1994	
94,038	17,252	75,311	38,614	146,164	260,089	371,379	1995	
104,540	18,283	81,340	37,541	151,212	270,093	392,916	1996	
111,957	19,509	89,383	36,479	154,913	280,775	412,241	1997	
119,681	21,101	100,790	35,604	158,508	294,902	435,684	1998	
127,000	23,080	114,000	35,040	162,460	311,500	461,580	1999	

שיעור גידול שנתי (אחוזים)

4.2	5.2	67.5	-1.7	7.8	16.4	12.7	1992
6.6	3.2	19.9	-0.8	4.7	7.6	7.2	1993
6.8	7.2	1.6	-1.7	3.6	2.1	3.5	1994
6.2	6.8	6.2	-2.4	4.2	3.7	4.4	1995
11.2	6.0	8.0	-2.8	3.5	3.8	5.8	1996
7.1	6.7	9.9	-2.8	2.4	3.9	4.9	1997
6.8	8.1	12.7	-2.4	2.3	5.0	5.6	1998
6.1	9.3	13.1	-1.5	2.4	5.6	5.9	1999

* סך כל המשתתפים מוטה מעט כלפי מעלה, שכן יש משפחות הזכאיות לקבל גמלה מיותר מתכנית אחת. כך, לדוגמה, הלק מהנשים הזכאיות להבטחת תשלום על-פי חוק המזונות זכאיות להשלמת הכנסה מכה חוק הבטחת הכנסה.

השלמת הכנסה - שעימם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1998 ב-2.3%, וב-1999 הוא צפוי לגדול ב-4.1%. לעומתם, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1998 ב-2.3% וב-1999 הוא צפוי לגדול ב-1.6%.

לוח מס' 2 מלמד, כי שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, הנתון מאז 1980 במגמת ירידה מתמדת, המשיך וירד מעט (מ-17.2% ב-1997 ל-16.8% ב-1998), בעוד ששיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי הביטוח הלאומי עלה במעט (מ-94.5% ב-1997 ל-94.7% ב-1998). שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-1998 הגיע ל-34.4%. בשל מגמות אלה שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים יורד מאז 1993, וב-1998 הגיע ל-30.9%. ב-1999 השיעור האחרון, כמו גם שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת

לוח מס' 2: מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, 1999-1980

שנה	סך כולל	קצבת זיקנה		
		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי	שלא לפי חוק הביטוח הלאומי
1980	45.3	43.2	36.0	95.2
1985	36.8	33.8	28.1	94.4
1990	31.8	28.7	22.0	96.3
1993	33.9	32.5	19.6	95.7
1994	33.6	32.3	18.9	94.7
1995	33.3	32.2	18.3	93.8
1996	32.9	32.1	17.7	94.6
1997	32.1	31.5	17.2	94.5
1998	31.5	30.9	16.8	94.7
1999	31.1	30.6	16.6	95.2

זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושיעור מקבלי הגמלה המשלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים, צפויים להמשיך לרדת.

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם ב-1998, ובשיעור של 8.1%, הגבוה במידת-מה משיעור הגידול של השנים הקודמות (6.0%-7.0%). אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות גדלה ב-1998 ב-6.8%, קצת פחות מאשר ב-1997. ב-1999 מספר הנשים המקבלות דמי מזונות וכן מספר הנכים המקבלים קצבת נכות כללית צפויים לגדול ב-9.3% וב-6.1%, בהתאמה. מספר כל המשפחות שקיבלו גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסה צפוי לגדול ב-5.9% ולהגיע ל-462 אלף בממוצע לחודש. בדומה ל-1998, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים, למעט המקבלים קצבת שאירים. בסעיפים הבאים מתוארות תכונות דמוגרפיות וכלכליות של אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (האוכלוסייה השוורית) ושל אוכלוסיית הנשים המקבלות דמי מזונות. אוכלוסיית הנכים המקבלת קצבת נכות כללית מתוארת בפירוט בפרק 2.3.

3.3 האוכלוסייה השוורית (בגיל העבודה)

הגידול המהיר שנצפה בשנים 1992-1993 באוכלוסייה השוורית הנמנית עם מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, אשר נבע בעיקר מן ההיתר שניתן לעולים חדשים להצטרף למערכת הבטחת הכנסה בתום 12 חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה - נבלם בשנת 1994. מספר המקבלים, שגדל מ-34,725 בממוצע לחודש ב-1991 ל-58,187 ב-1992 ול-69,774 ב-1993, התייצב ב-1994 ברמה של 70,888. ב-1995 גדל מספר המקבלים ל-75,311 אלף, ב-1996 - ל-81,340, ב-1997 ל-89,383, ב-1998 ל-100,790 וב-1999 הוא צפוי לגדול ל-112,000, בעקבות התרחבות ממדי האבטלה במשק. לוח מסי' 3 מלמד, כי בעוד שב-1996 כשני שלישים מן הגידול במספר מקבלי הגמלה נזקף לגידול במספר המקבלים שהם עולים חדשים בגיל העבודה, הרי שב-1997 הגידול במספר מקבלי הגמלה נתרם במידה שווה על-ידי ותיקים ועל-ידי עולים חדשים בגיל העבודה, וב-1998-1999 כשני שלישים מן הגידול במספר מקבלי הגמלה נתרם על-ידי ותיקים.

לוח מס' 3: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (בממוצע לחודש), 1999-1990

שנה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז המקבלים מפאת שכר נמוך
1990	31,818	5,798	18.2
1991	34,725	5,686	16.7
1992	58,187	7,346	12.6
1993	69,774	12,107	17.4
1994	70,888	13,370	18.9
ותיקים	44,773	7,580	16.9
עולים	26,115	5,790	22.2
1995	75,311	15,038	20.2
ותיקים	45,868	7,998	17.5
עולים	29,443	7,040	23.9
1996	81,340	16,349	20.1
ותיקים	47,819	8,177	17.1
עולים	33,521	8,179	24.4
1997	89,383	16,858	19.0
ותיקים	51,939	8,050	15.6
עולים	37,244	8,843	23.7
1998	100,790	18,190	18.0
ותיקים	59,669	8,412	14.1
עולים	41,121	9,777	23.8
1999	111,884	19,696	17.6
ותיקים	67,716	9,035	13.3
עולים	44,168	10,661	24.1

לוח מס' 3 מורה עוד, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1998 והגיע ל-18,190. עם זאת, חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה פחת מ-19.0% ב-1997 ל-18.0% ב-1998, שכן כלל מקבלי הגמלה גדל בשיעור גבוה יותר. חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה פחת בקרב הוותיקים אך נותר יציב בקרב העולים החדשים. ב-1999 צפוי מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך לגדול ל-19,696, וחלקם בכלל מקבלי הגמלה צפוי להמשיך לרדת ל-17.6%. חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך בקרב העולים מקבלי הגמלה צפוי עם זאת לגדול מעט, מ-23.8% ב-1998 ל-24.1% ב-1999.

לוח מס' 4 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1998 בזיקה להרכב המשפחה, הקובע את גובה הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1998 המשפחות הזכאיות לקבלת גמלה

לוח מס' 4: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1998

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול**
50	58	63	76	22	80	55	חסר תעסוקה:
13	22	25	10	10	24	18	אבטלה
1	1	1	0	1	2	1	הכשרה מקצועית
1	2	3	1	1	3	2	אבחון
34	33	35	65	11	51	33	אי-השמה
24	14	24	5	26	8	18	שכר נמוך
19	19	5	6	47	-	19	אם לילדים
1	1	1	1	0	1	1	מחלה ואשפוז
7	8	7	13	4	10	7	אחר

* שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 3, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח זה, שחושב על פי מספר המקבלים גמלה במהלך כל השנה.

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

בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה היו הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, פרטים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם ופרטים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה כדי למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1998 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-55% מכל המשפחות המקבלות גמלה. חלקם של מקבלי הגמלה מחמת חוסר תעסוקה ירד עם זאת מ-66% ב-1993, עקב ירידת חלקם של המובטלים בכלל העולים החדשים המקבלים גמלה. שתי הקבוצות השניות בגודלן הן משפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ואמהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). אלה מנו ב-1998 18% ו-19% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בהתאמה.

לוח מס' 5 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1999-1998. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת

לוח מס' 5: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים), 1999-1998

הרכב המשפחה	1999			1998		
	עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול
סך כל המשפחות	100	100	100	100	100	100
יחיד: בלי ילדים	34	35	35	34	34	34
עם ילד אחד	32	13	21	32	14	21
עם 2 ילדים	12	10	10	11	10	10
עם 3 ילדים ויותר	4	7	6	4	8	6
זוג: בלי ילדים	9	4	6	9	5	7
עם ילד אחד	3	5	4	2	5	4
עם 2 ילדים	2	7	5	2	7	5
עם 3 ילדים ויותר	5	19	13	5	18	13

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). עם משפחות אלו נמנות משפחות שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, אשר החוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-1998-1999 משפחות אלו היו 37% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 38% ב-1997 ו-33% ב-1996. מרבית המשפחות החד-הוריות (47%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 26% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השנייה בגודל היא זו של היחידים בלי ילדים, שחלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992, אך מאז ועד 1997 היה נתון במגמת ירידה. קבוצה זו מנתה ב-1998 34% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, כב-1997, לעומת 38% ב-1995 וב-1996, ו-41% ב-1994. ב-1999 חלקה היחסי של קבוצת היחידים בלא ילדים צפוי לגדול ל-35%. זכאות היחידים בלא ילדים נובעת בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (51%) ומאבטלה (24%), ורק במעט משכר נמוך (8%). הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1998-1999 22% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, בדומה ל-1996-1997. בקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (24%), אך בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בה שכיחה יחסית ההזדקקות עקב אי השמה (35%) ועקב אבטלה (25%).

לוח מס' 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1998-1999 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על ירידה בחלקם של מקבלי הגמלה שיש להם הכנסה מעבודה, אך על יציבות בחלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1999 ל-24% ממקבלי הגמלה היתה הכנסה מעבודה (לעומת 27% ב-1998), בעוד של-48% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה בשתי השנים. ירידה חלה גם בחלקם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שיש להם הכנסה מגמלאות אחרות של הביטוח הלאומי: חלקם של אלה ירד מ-14% מכלל המקבלים ב-1998 ל-12% ב-1999. רק ל-1% היתה הכנסה מפנסיה בשתי השנים. חלקם של בעלי הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, עלה ל-15% ב-1999 (לעומת 13% ב-1998). מקבלי הגמלה היחידים בלי ילדים בולטים במידת חוסר ההכנסה ממקור כלשהו: ל-68% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-13% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו טוב: 27% מהן היו חסרות כל הכנסה, רק ל-37% היתה

לוח מס' 6: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1998-1999

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

1998

13	14	27	1	45	100	סך כל המשפחות
13	4	13	0	69	100	יחיד: בלי ילדים
11	25	37	0	28	100	עם ילדים
11	13	20	2	54	100	זוג: בלי ילדים
19	9	34	1	37	100	עם ילדים
16	17	21	1	46	100	ותיקים
9	8	36	0	46	100	עולים

1999

15	12	24	0	48	100	סך כל המשפחות
15	4	13	0	68	100	יחיד: בלי ילדים
11	25	37	0	27	100	עם ילדים
18	7	9	1	65	100	זוג: בלי ילדים
24	6	23	1	47	100	עם ילדים
18	15	17	1	48	100	ותיקים
11	8	34	0	47	100	עולים

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

הכנסה מעבודה, ול-25% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. הרעה חלה במצבם של הזוגות עם ילדים: ל-47% מהם לא היה מקור הכנסה כלשהו ב-1999 (לעומת 37% ב-1998), ול-23% בלבד היתה הכנסה מעבודה (לעומת 34% ב-1998). ל-6% מהם היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ונפגעי עבודה ומדמי אבטלה (לעומת 9% ב-1998).

ולבסוף, לוח מס' 7 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה –

לוח מס' 7: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים),*
1999-1990

שנה	סך כל ההרכבים	שיעור רגיל			שיעור מוגדל		
		סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה	סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה
1990	100	49	22	27	51	28	23
1993	100	41	12	29	59	28	31
1994	100	29	9	20	71	41	40
1995	100	19	7	12	81	41	40
1996	100	17	6	11	83	44	39
1997	100	17	6	11	83	44	39
ותיקים	100	25	9	16	75	45	30
עולים	100	7	3	5	93	42	50
1998	100	20	7	13	80	44	36
ותיקים	100	28	10	18	72	44	29
עולים	100	8	8	5	92	45	47
1999	100	21	5	16	79	35	44
ותיקים	100	29	7	23	71	34	37
עולים	100	8	2	6	92	38	54

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

רגיל או מוגדל, ולפי חלקיות הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (בממוצע לחודש) ירד מ-41% מכלל המקבלים ב-1993 ל-29% ב-1994, ל-19% ב-1995 ול-17% ב-1996-1997, במקביל לירידת חלקם בקרב מקבלי גמלה שהם עולים חדשים. חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל גדל לפיכך בהדרגה, מ-59% ב-1993 ל-83% ב-1996-1997. בשנת 1998 עלה חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל ל-20% מכלל המקבלים, והוא צפוי לעלות ל-21% ב-1999. השינויים התריפים שחלו בשנים 1993-1995 בהרכב המקבלים על פי שיעור הגמלה נובעים ממימוש זכותם של השוהים שנתיים במערכת לקבל גמלה בשיעור המוגדל (וזכותם של עולים חדשים לעבור לשיעור מוגדל כבר לאחר שהות בת שנה, שכן שנת הסיוע ממשרד הקליטה נתשבת כשנת ותק במערכת), וכן מהחלתם של חוק משפחות חד-הוריות, שהתיר להן לקבל גמלה בשיעור המוגדל מיד עם הצטרפן למערכת, ושל החוקים לצמצום העוני שהתירו מתן גמלה בשיעור המוגדל למשפחות שגיל העומד בראשן 46 ויותר. לוח מסי 7 מלמד עוד, כי שני שלישים בקירוב מן המקבלים גמלה בשיעור הרגיל מקבלים גמלה מלאה, שעה שכמחצית בלבד מן המקבלים גמלה בשיעור המוגדל זכאים לגמלה מלאה.

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1998 21,100 נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול לעומת 1997 היה 8.2%. הימשכות מגמת הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובעת באופן כללי מהגידול בשיעור הגידושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני הזוג). אולם גם למצב התעסוקה במשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות. כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין, מחמת העדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

תכונותיהן הדמוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1998 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-70% מנשים אלה היו גרושות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-27% חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% -

היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-70%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-12% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 16% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-81%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 4% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-15% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת - על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס' 8 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1998 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 20% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גודל הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 45% למי שקיבלה את מלוא השיעור

לוח מס' 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות לנשים כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי המצב התעסוקתי, 1998-1980

שנה	סך הכול	סוג התשלום			מצב תעסוקתי	
		לפי התקנות	לפי פסקי-דין	עובדות	לא עובדות	
						מלא
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1
1991	21.6	40.5	21.1	19.4	19.1	22.8
1992	20.9	39.6	18.5	19.3	17.9	22.7
1993	20.4	39.9	19.6	18.9	18.2	22.0
1994	20.1	41.1	19.6	18.8	18.5	21.2
1995	19.6	40.1	17.9	18.4	17.7	20.9
1996	19.9	41.3	18.8	18.8	18.3	21.2
1997	20.3	42.9	19.8	19.2	18.7	21.5
1998	20.7	44.6	20.0	19.6	19.0	22.0

וכ-20% 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-45% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1998 נמשכה מגמת הירידה באחוז הנשים שלא עבדו מחוץ למשק ביתן: כ-57% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-70% בשנות ה-80. 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. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-19% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן הגיעה רק ל-57.5% בקירוב מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בשליש בקירוב מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה שהוא נועד לה את הכנסת המינימום. לפיכך, נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או הכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1998 כ-8,750 נשים בממוצע, שקיבלו מדי חודש דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-41% מן הנשים המקבלות דמי מזונות.

פרק 4

גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

ז'ק בנדלק
אביבה גיבל
יוסי זילבר

4.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקיהם) וכן גם מעובדים עצמאיים, ממבוטחים לא-שכירים אחרים ומאלה שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. בנוסף משתתפים המעסיקים במימון מערכת הביטוח הלאומי, ועד ינואר 1997 שילמו גם "מס מקביל" כהשתתפות במערכת הבריאות. יחד עם זאת, במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק הופחתו בהדרגה (מאז 1986) שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים. מאז הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי אוצר". אי לכך תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי נחלקים כיום לשניים: גבייה מן הציבור של דמי ביטוח לאומי המשולמים על ידי השכירים ומעסיקיהם ועל ידי המבוטחים הלא-שכירים ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים.

בשנים 1995-1998 הגבייה מהציבור היתה נתונה לתנודות חדות למדי, מעבר לאלו הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, וזאת עקב שינויים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות. במסגרת מדיניות זו הונהגו מספר שינויים תחיקתיים: ביטול שירות מילואים כענף ביטוח (ינואר 1995), שלווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח; הנהגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובמס מקביל והנהיגה שיעור מופחת לשכירים עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שהטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאיים ב-1.95 נקודות האחוז (פברואר 1995) כנגד שיפוי האוצר; ביטולו המוחלט של המס המקביל (ינואר 1997), שלווה בהעלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים ובהקטנת שיפוי האוצר.

לוח מס' 1 מציג את שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות בשנים 1996-1999, ואילו לוח מס' 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחות הגבייה מאז 1995. בשנת 1998 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בכ-25 מיליארד ש"ח. כ-22.6 מיליארד ש"ח נגבו ישירות מן הציבור וכ-2.4 מיליארד ש"ח הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים. בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ב-4.5%, במונחים ריאליים: בעוד שגביית דמי ביטוח לאומי מן הציבור גדלה בשיעור ריאלי בן כ-8%, גביית דמי ביטוח בריאות קטנה

לוח מס' 1: שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות, 1996-1999

דמי ביטוח בריאות		מס מקביל		דמי ביטוח לאומי		
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	
						1996
3.1	4.8	2.93	4.95	8.06	12.05	לשכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	1.78	3.00	1.93	1.93	מעסיק
		1.15	1.95	3.47	5.22	ממשלה
3.1	4.8	2.40	4.95	5.89	11.70	לעצמאי
3.1	4.8	1.45	3.00	3.32	6.62	מזה: עובד
-	-	0.95	1.95	2.57	5.08	ממשלה
						מבוטח לא עובד
4.8	4.8	1.50	3.10	4.61	10.40	ולא עצמאי
						1999-1997
3.1	4.8	-	-	8.06	12.05	לשכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	-	-	4.93	4.93	מעסיק
-	-	-	-	0.47	2.22	ממשלה
3.1	4.8	-	-	5.89	11.70	לעצמאי
3.1	4.8	-	-	5.72	9.62	מזה: עובד
-	-	-	-	0.17	2.08	ממשלה
						מבוטח לא עובד
4.8	4.8	-	-	4.61	10.40	ולא עצמאי

לוח מס' 2: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ועבור מערכת הבריאות, 1995-1999

1999	1998	1997	1996	1995	
------	------	------	------	------	--

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

27,250	24,962	23,446	25,380	21,766	סך כל הגבייה
24,600	22,558	20,478	17,412	15,009	גבייה מהציבור:
15,950	14,648	12,862	7,751	6,897	לענפי ביטוח לאומי
8,650	7,910	7,616	9,661	8,112	למערכת הבריאות
2,650	2,404	2,968	7,968	6,757	שיפוי האוצר:
2,650	2,404	2,756	5,762	5,275	לענפי ביטוח לאומי
-	-	212	2,206	1,482	למערכת הבריאות (מס מקביל)

אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור

א. אחוז שינוי ריאלי

3.3	4.5	7.9	4.3	22.1	גבייה מהציבור:
3.1	8.0	52.2	1.0	-9.5	לענפי ביטוח לאומי
3.6	-1.5	-27.7	7.0	73.7	למערכת הבריאות

ב. כאחוז מהתמ"ג

6.0	6.0	5.9	5.7	5.7	גבייה מהציבור:
3.9	3.9	3.7	2.5	2.6	לענפי ביטוח לאומי
2.1	2.1	2.2	3.2	3.1	למערכת הבריאות

ג. כאחוז מהמיסים הישירים

29.9	29.2	28.9	29.6	28.0	גבייה מהציבור:
19.4	19.0	18.2	13.2	12.9	לענפי ביטוח לאומי
10.5	10.2	10.7	16.4	15.1	למערכת הבריאות

ריאלית בשיעור בן 1.5%. ההבדלים בשיעורי השינוי הריאליים שנצפו ב-1998 בגבייה לשתי מערכות אלו נובעים מהימשכות השפעת השינויים התחיקתיים שהונהגו בפברואר 1997 – ביטולו של המס המקביל והעלאת שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים, במקביל להקטנת סכומי השיפוי. בשנת 1999 מוצתה ההשפעה של שינויים אלה, וההתפתחויות בתחום הגבייה משקפות בעיקר את ההתפתחויות בשוק העבודה – בתחומי השכר והתעסוקה. על-פי אומדן ביצוע, ב-1999 תגדל הגבייה מן הציבור בשיעור ריאלי של 3.3% ותסתכם ב-24.6 מיליארד ש"ח. גביית דמי ביטוח לאומי תגדל ריאלית ב-3.1%, ואילו גביית דמי ביטוח בריאות, שחלקה בסך הגבייה מן הציבור יגיע לכ-35.2%, תגדל בשיעור ריאלי של 3.6%. בהשוואה ל-1998, ב-1999 לא יחול שינוי בהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג – 6%, אולם חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים¹ יגדל מ-29.2% ל-29.9%. תמונה דומה עולה גם כאשר בוחנים את הגבייה מן הציבור למערכת הביטוח הלאומי בנפרד מהגבייה למערכת הבריאות.

4.2 גביית דמי ביטוח לאומי

מאז 1995, מועד הנהגת הרפורמה במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 5,981 ש"ח ב-1999), ואילו השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה השווה ל-4 פעמים השכר הממוצע (23,924 ש"ח ב-1999). כפי שעולה מלוח מס' 1, השיעור המופחת מוענק לכל המבוטחים – השכירים והלא-שכירים – כולל לאוצר במסגרת השיפוי, אך לא למעסיק. נוסף על שני פרמטרים אלה של פונקציית דמי הביטוח הלאומי – שיעורים ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי – נקבעה בחוק הכנסת מינימום לתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף באפריל 1999, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור שכירים שווה לשכר המינימום שרמתו נקבעת מכוח חוק שכר המינימום (47.5% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח

¹ במיסים הישירים נכללים מס הכנסה על פרטים (שכירים, עצמאים ומנהלי חברות), מס על חברות, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

הלאומי). לשכירים העובדים במשרה חלקית או על בסיס יומי, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח נקבעת בהתאם לחלקיות המשרה, וזאת על בסיס שכר המינימום לשעה או שכר המינימום ליום, בהתאמה. הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח לאומי עבור עובדים עצמאיים נותרה ללא שינוי, והיא עומדת על 25% מהשכר הממוצע. גם בהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור קבוצות אחרות של מבוטחים לא חל שינוי. כך למשל, מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאיים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-15% מהשכר הממוצע, ואילו התלמידים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-5% מהשכר הממוצע.

לוח מס' 3 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי, לפי סוגי מבוטחים. ב-1998 כ-1,846,000 מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, אלה הנמצאים בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון.² כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: אלה המשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (64%) ואלה שאין להם הכנסה והמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (26%). הקבוצה הראשונה מורכבת בעיקר מעצמאים המשלמים דמי ביטוח בהתאם להכנסתם מעבודה (96%), אם כי נכללים בה גם מספר קטן של מבוטחים שאינם עובדים (כשכירים או כעצמאיים), אך יש להם הכנסה אחרת (כמו משכר-דירה או מריבית) החייבת בדמי ביטוח לאומי. המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום נחלקים כמעט שווה בשווה בין אלה שאינם עובדים וחסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח לבין תלמידים וסטודנטים. הנתונים מורים על גידול חד (17.7%) במספר המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח מס' 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח עבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. בסוף 1999 היו רשומים בקובצי המוסד כ-175 אלף מעסיקים: מרביתם (73%) מעסיקים 1-5 עובדים ומיעוטם (1.6%) מעסיקים 100 עובדים ויותר.

² הנספח לפרק זה מציג מידע מתומצת על אוכלוסיות אלו.

לוח מס' 3: מבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג מבוטח (ממוצע לחודש)

אחוז השינוי	1999	1998	
מבוטחים שכירים*			
3.6	1,913,000	1,846,000	סך הכול
מעסיקים**			
1.2	174,900	172,795	סך הכול
1.6	128,580	126,550	מעסיקים 5-1 עובדים
-0.2	34,990	35,045	מעסיקים 24-6 עובדים
1.2	8,510	8,410	מעסיקים 99-25 עובדים
0.4	2,360	2,350	מעסיקים 499-100 עובדים
4.5	460	440	מעסיקים 500+ עובדים
מבוטחים לא-שכירים:			
6.6	465,611	436,899	סך הכול
0.4	281,459	280,382	משלמים דמי ביטוח מהכנסתם:
0.8	271,544	269,384	מעבודה (עצמאים)
-9.8	9,915	10,998	לא מעבודה
17.7	184,152	156,517	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום:
21.8	94,401	77,515	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
20.4	48,185	40,014	תלמיד (מינימום 5%)
6.6	41,566	38,988	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים על-ידי המעבידים (בטופס 102).
 ** הנתונים על מספר המעבידים לפי גודל מתייחסים לסוף כל שנה.

לוח מס' 4 מציג את סכומי גביית דמי ביטוח לאומי בשנים 1995-1999. בשנת 1998 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-17 מיליארד ש"ח: כ-14.7 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.4 מיליארד ש"ח הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי

לוח מס' 4: גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג מבוטח, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 1995-1999

אחוז שינוי ריאלי		1999	1998	1997	1996	1995	
1999	1998						
3.3	3.6	18,600	17,052	15,618	13,513	12,172	סך כל הגבייה:
4.0	4.4	17,000	15,477	14,065	12,189	10,714	שכירים ומעסיקים
-3.8	-3.8	1,600	1,575	1,553	1,324	1,458	לא-שכירים
							סך כל הגבייה מן
3.1	8.0	15,950	14,648	12,862	7,751	6,897	הציבור:
3.8	8.3	14,580	13,300	11,650	6,985	6,038	שכירים ומעסיקים
-3.8	5.5	1,370	1,348	1,212	766	859	לא-שכירים
4.4	-17.3	2,650	2,404	2,756	5,762	5,275	שיפוי האוצר:
5.3	-14.5	2,420	2,177	2,415	5,204	4,676	עבור מעסיקים
-4.1	-36.9	230	227	341	558	599	עבור לא-שכירים

ב-3.6%, במונחים ריאליים, והם צפויים לגדול ב-3.3% ב-1999 ולהגיע לסך של 18.6 מיליארד ש"ח (מתוכם 2.65 מיליארד ש"ח הם שיפוי אוצר). בדומה ל-1998, חלקה של הגבייה הישירה מהציבור תגיע ב-1999, על פי אומדן, ל-85.9% מכלל תקבולי דמי הביטוח. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים יגדל מ-90.8% ב-1998 ל-91.4% ב-1999. יש להדגיש, שבעוד שבשנת 1999 תגדל הגבייה הישירה מהשכירים ב-3.8% במונחים ריאליים, הגבייה מלא-שכירים תקטן ב-3.8%.

4.3 גבייה למערכת הבריאות

4.3.1 דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב מדינת ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, שהאחריות

למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות על ידי משרד הבריאות, כאשר קופת החולים חייבת לבטח כל תושב ללא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

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

בהתאם לחוק, כל מבוטח חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, למעט מקרים חריגים הפטורים מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים בדרך בה נגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

שיעורי דמי ביטוח הבריאות מוטלים על האוכלוסייה העובדת בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 4.8% על יתרת ההכנסה שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (4 פעמים השכר הממוצע עד ינואר 2000 ו-5 פעמים השכר הממוצע ממועד זה ואילך).

האוכלוסייה שאינה עובדת וכן מבוטחים המקבלים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי זכאים, ברוב המקרים, לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח מס' 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבאות מחליפות שכר (דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים ביחס להכנסה מעבודה.

- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה, בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זקנה ושירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זקנה ושירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.

לוח מס' 5: גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה (ש"ח), דצמבר 1998 ודצמבר 1999

דמי ביטוח בריאות (בש"ח)		סוג הגמלה
דצמבר 1999	דצמבר 1998	
קצבאות מחליפות שכר		
		דמי לידה
		דמי פגיעה
		דמי אבטלה
		תגמולי מילואים
		דמי תאונות
זקנה ושירים		
		עם השלמת הכנסה
		ללא השלמת הכנסה:
		ליחיד
		לזוג
קצבאות אחרות		
		הבטחת הכנסה
		מזונות
		נכות ותלויים מעבודה
		שירים בגיל העבודה
3.1% עד מחצית השכר הממוצע 4.8% מעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרה		}
73	72	
135	133	
195	192	
73	72	}

מי שאיננו עובד שכיר או עובד עצמאי ולא מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (73 ש"ח בדצמבר 1999³). לעומת זאת, קבוצות גדולות של אוכלוסייה פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, כגון עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים מתחת לגיל 18; עובדים מתחת לגיל 19 שלאחר מכן מתגייסים לצבא; אנשי צבא סדיר, המקבלים שירותי בריאות במסגרת הצבא; עצירים ואסירים, שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר, המקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר. יש לציין כי החוק חל רק על תושבים, ולכן כל אלה שאינם נחשבים תושבים על-פי המוסד לביטוח לאומי, אינם חייבים בתשלום דמי ביטוח הבריאות וגם אינם זכאים לקבל שירותים.

4.3.2 גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד לתחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי עבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה.

לוח מס' 6 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד לביטוח לאומי משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 1998 גבה המוסד כ-7.87 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. ב-1999, על פי אומדן, תסתכם הגבייה בכ-8.65 מיליארד ש"ח (גידול של כ-4% במונחים ריאליים). ב-1998 נגבו משכירים כ-78.4% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, כ-9.8% מלא-שכירים וכ-11.5% מגמלאות המוסד לביטוח לאומי. חלקה של הגבייה מלא-שכירים בסך כל הגבייה צפוי לגדול ב-1999 לכ-10.4% על חשבון ירידת החלק של הגבייה משכירים. לוח מס' 7 מציג את מספר מקבלי הגמלאות המשלמים דמי ביטוח בריאות מגמלתם ואת סכומי דמי הביטוח שנגבו מהם. בשנת 1998 נוכו דמי ביטוח בסכום של כ-931 מיליוני ש"ח מכ-691 אלף מקבלי גמלאות, ובשנת 1999 יגיע סכום הגבייה לכמיליארד ש"ח מכ-710 מקבלי גמלאות. 75% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מגמלאות שולמו על ידי מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (כולל אלה המקבלים קצבה עם השלמת

³ סכום זה שווה ל-4.8% מהכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח – 25% מהשכר הממוצע – ומתעדכן על פי השינויים בשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בכל עת שהגמלאות מתעדכנות.

לוח מס' 6: גביית דמי ביטוח בריאות, 1995-1999

גידול שנתי ריאלי (ב-%)	(מיליוני ש"ח)				שנים
	גמלאות	לא-שכירים	שכירים	סך הכול	
-	579	373	3,759	4,711	*1995
19.2	692	650	4,910	6,252	1996
4.8	818	758	5,564	7,140	1997
5.4	931	772	6,171	7,874	1998
4.0	1,000	900	6,750	8,650	אומדן 1999

* שנת גבייה של 11 חודשים.

לוח מס' 7: דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה, 1998 ו-1999

*1999		1998		גמלה
דמי ביטוח לשנה (מיליוני ש"ח)	מספר משלמים (בממוצע לחודש)	דמי ביטוח לשנה (מיליוני ש"ח)	מספר משלמים (בממוצע לחודש)	
752.2	493,810	701.0	485,184	זקנה ושאיירים
13.7	11,422	12.3	11,036	נכות מעבודה
78.4	79,250	71.1	74,632	נכות
42.4	47,611	35.9	42,813	הבטחת הכנסה
30.7	5,050	31.1	5,350	דמי לידה
63.7	62,690	55.0	61,765	אבטלה
12.3	3,342	19.1	4,332	דמי פגיעה
6.6	6,915	5.4	6,081	מזונות
1,000.0	710,090	930.9	691,193	סך הכול

* אומדן שנתי חמבוסס על 9 החודשים הראשונים של 1999.

לוח מס' 8: התפלגות כספי ביטוח בריאות והתפלגות המבוטחים לפי קופה, 1998-1999
(אחוזים)

נובמבר 1999		נובמבר 1998		קופה
מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	
100.00	100.00	100.00	100.00	סך הכול
62.22	57.16	63.22	58.10	קופ"ח כללית
9.15	9.95	9.12	9.90	קופ"ח לאומית
8.82	10.45	8.64	10.30	קופ"ח מאוחדת
19.81	22.44	19.02	21.70	קופ"ח מכבי

הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח (כמו פנסיה למקבלי קצבת זיקנה). כמו כן, נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות (מס מקביל עד 31.12.96, דמי ביטוח בריאות ותקציבי המדינה) מועברים לקופות החולים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על "נוסחת הקפיטציה", דהיינו על מספר המבוטחים בכל אחת מהקופות בשקלול לפי גיל כל מבוטח.

לוח מס' 8 מעלה, כי שיטת הקפיטציה "מועילה יותר" לקופת החולים הכללית ובמידה מסוימת לקופת חולים לאומית. זאת משום שקופות אלה מאופיינות בחברים מבוגרים יותר ובעלי הכנסות נמוכות. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר ובעלי הכנסות גבוהות יותר.

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

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי;
- תקבולי המס המקביל, שנגבה על ידי המוסד לביטוח לאומי עד לביטולו בינואר 1997;
- התקבולים הישירים של קופות החולים עבור שירותי בריאות שניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- תקציב משרד הבריאות למתן שירותי בריאות;
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את המקורות השונים עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

עלות סל הבריאות לשנת 1999 עמדה על סך של 18.1 מיליארד ש"ח (לוח מס' 9). ביטול מס מקביל הגדיל את חלקו של תקציב המדינה במימון הסל מכ-10% ב-1996 לכ-48% בשנים 1998-1999, כך שכיום השתתפות המדינה הינה מקור מימון מרכזי של חוק ביטוח בריאות. חלקה של גביית דמי ביטוח הבריאות בסך כל המקורות למימון סל שירותי הבריאות עלה במעט מ-1997 עד 1999 - מ-45.7% ל-46.9%. עלייה זו נובעת בעיקר מכך שעלות הסל עודכנה בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בהכנסה התייבת בדמי ביטוח בריאות - שהוא פועל יוצא של התפתחויות השכר, התעסוקה ורמת הקצבאות במשק.

לוח מס' 9: עלות ומקורות הסל, 1995-1999

מקורות	*1995	**1996	***1997	1998	1999
עלות (מיליוני ש"ח)	12,740	14,440	15,370	16,610	18,070
עלות (אחוזים):					
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות	40.4	46.6	45.7	46.7	46.9
מס מקביל	37.6	38.7	4.6	-	-
הכנסות עצמאיות	5.2	5.2	5.4	5.3	5.3
תקציב המדינה	16.8	9.5	44.3	48.0	47.8

מקור: משרד הבריאות, האגף לכלכלת בריאות, נובמבר 1999.
 * דמי ביטוח בריאות לשנת 1995 כוללים 11 חודשי גבייה. השלמת המדינה לשנה זו כוללת 474 מיליון ש"ח כפיצוי על החודש החסר.
 ** עד 1996, הסל כלל הוצאות עבור אשפוז יולדות (497 מיליון ש"ח ב-1995 ו-580 מיליון ש"ח ב-1996).
 *** בינואר 1997 בוטל המס המקביל ותקציב המדינה גדל בהתאם.

4.4 התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכאות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב תעסוקתו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי – שצוינו בתחילת הפרק – מינימום ומקסימום להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים – מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי מהווה אלמנט רגרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי – העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע – נועדה למתן את הרגרסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על פרטים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח בריאות מאז 1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילה את קובעי המדיניות לאמץ את האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח מס' 10 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים, כאשר השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהפרטים השכירים. הנתונים, המתייחסים לשנת 1997, מורים כי העשירון הראשון משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של כ-5.2% מהכנסתו. שיעור דמי הביטוח הלאומי יורד ל-3% בעשירון השני, ולאחר מכן עולה בהדרגה ל-4.7% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים. הסיבה העיקרית לשיעור הגבוה המאפיין את העשירון התחתון היא קיומה של רצפה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי או בריאות.

לוח מס' 11 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאיים. שיעור דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי העצמאיים (כעובד וכמעסיק גם יחד) בעשירון הראשון הוא 14.7%. הוא פוחת ל-6.1% בעשירון השלישי ולאחר מכן עולה בהדרגה עד

לוח מס' 10: שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1997

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
6.1	5.2	11.3	40	34	74	651	1
3.4	3.0	6.4	52	47	99	1,538	2
3.8	3.6	7.4	83	78	161	2,185	3
4.0	3.9	7.9	110	106	215	2,740	4
4.1	4.0	8.2	139	135	274	3,344	5
4.3	4.2	8.5	175	172	348	4,105	6
4.4	4.3	8.7	225	224	449	5,149	7
4.5	4.5	8.9	299	299	598	6,686	8
4.6	4.6	9.2	426	429	855	9,335	9
4.4	4.7	9.4	760	769	1,529	16,285	10
4.4	4.3	8.7	228	226	454	5,202	ממוצע

לוח מס' 11: עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש לשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1997

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
7.9	14.7	22.6	40	73	113	500	1
4.6	8.4	13.0	40	73	113	870	2
3.3	6.1	9.3	46	86	132	1,414	3
3.8	7.3	11.0	79	153	232	2,110	4
4.0	7.9	11.9	115	224	339	2,847	5
4.2	8.3	12.5	158	310	468	3,744	6
4.4	8.6	13.0	216	426	642	4,952	7
4.5	8.9	13.3	299	593	892	6,687	8
4.6	9.1	13.7	449	894	1,343	9,810	9
3.6	7.2	10.8	963	1,923	2,885	26,653	10
4.4	8.8	13.2	264	523	787	5,958	ממוצע

ל-9.1% בעשירון התשיעי. אולם, העשירון העשירי משלם רק 7.2% מהכנסתו כדמי ביטוח לאומי, שיעור הנמוך מזה שמשלמים כל שאר העשירונים, למעט השלישי. קיומה של תקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בהשפעתה בקרב העצמאיים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח ההכנסה של עצמאיים מצוי מעל התקרה, ולפיכך פטור מתשלום דמי ביטוח. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח בריאות בעשירונים השונים. יש לציין שבניגוד לשכירים, ההכנסה המצוינת בכל עשירון לגבי העצמאיים היא במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה אצל העצמאיים מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. מסיבה זו ההכנסה של שכירים בלוח 10 אינה בת-השוואה עם ההכנסה של עצמאיים בלוח 11.

שני תיקוני חקיקה שהונהגו לאחר 1997 ישפיעו במידה מסוימת על התחלקות נטל תשלומי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. תיקון החוק הראשון, שנכנס לתוקף באפריל 1999, קובע שהכנסת המינימום (רצפה) החייבת בדמי ביטוח לאומי ובריאות לגבי שכירים תהיה שווה לשכר המינימום במשק (47.5% מהשכר הממוצע), תוך התאמה לחלקיות המשרה. תיקון זה הונהג במסגרת תיקון כולל יותר, המחייב את המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלאות מחליפות שכר על בסיס שכר שאינו נופל משכר המינימום במשק. עד החלתו של תיקון החוק, הכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח לשכירים עמדה על 25% מהשכר הממוצע במשק לגבי שכירים שעבדו יותר מ-18 ימי עבודה בחודש. לעומת זאת, לשכירים שעבדו פחות מ-18 ימים בחודש חושבה הכנסת מינימום ליום (הכנסת המינימום לחודש מחולקת ב-25 יום). תיקון חוק זה הכביד את נטל התשלום על חלק מוזשכירים המצויים בתחתית סולם ההכנסות.

תיקון החוק השני התקבל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2000, והוא נוגע לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות. על פי אומדן, הכנסתם של כ-1.6% מכלל השכירים וכ-4.1% מכלל העצמאיים עולה על 4 פעמים השכר הממוצע. נפח השכר שמעל התקרה מסתכם בכ-4% מנפח השכר הכולל (וב-16% כשמדובר בהכנסה של עצמאיים). בהתאם לתיקון החוק, תקרת ההכנסה הועלתה מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו. העלאה זו חלה על חלקו של העובד בתשלום דמי הביטוח הלאומי, אך לא על חלקו של המעסיק. המעסיק ימשיך לשלם דמי ביטוח עבור עובדיו עד

לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע. כמו כן, העלאה זו חלה על העובד העצמאי (והלא-שכיר האחר), אך רק בנוגע לחלקו כעובד. תחולתו של תיקון חוק זה היא ינואר 2000 ויישומו יביא לתוספת גבייה ברוטו בסכום של כ-255 מיליוני ש"ח עבור ענפי הביטוח הלאומי ומערכת הבריאות גם יחד. בנטל תוספת הגבייה ישא, כמובן, העובדים המצויים בעשירון העליון.

תחום האפשרויות העומדות בפני קובעי המדיניות להביא לחלוקה צודקת יותר של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הוא מצומצם למדי. יחד עם זאת, ניתן לשקול במסגרת הרפורמה המתוכננת במיסוי הישיר מספר אמצעים להקלת הנטל על בעלי הכנסה נמוכה, במיוחד בכל הקשור לשיעורים (או לסכומים) המינימליים ולשיעורים המופחתים בפונקציית דמי הביטוח.

נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים מתייחסים למספר השכירים שדווחו על-ידי המעביד בטופס 102. נוסף על כך, באוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נכללות אוכלוסיות נוספות.

הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו הן:

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, למעט ענף אבטלה. בשנת 1999 דווח על כ-65 אלף חברים בממוצע לחודש (גילאי 18 ומעלה), דמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-13 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים/ות במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי שיעור דמי הביטוח המשולמים עבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 1999 דווח על כ-140 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-55 מיליון ש"ח.

עובדי השטחים והאוטונומיה: עובדים מהשטחים ומהאוטונומיה הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראליים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים על ידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-1999 דווח על כ-40,000 עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבור עובדים אלה היה כמיליון ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-2,750 ש"ח.

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

בתקנה מיוחדת. במחצית השנייה של 1999 הועסקו בישראל כ-60,000 עובדים זרים, בממוצע לחודש, ושכרם הממוצע לחודש עמד על כ-3,100 ש"ח.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים שפרשו לגמלאות לפני גיל 65 בגבר ו-60 באישה, חייבים בתשלום דמי ביטוח על מחצית מהפנסיה המוענקת להם, תחת המגבלה שהבסיס לתשלום דמי ביטוח לא יפחת ממינימום של 25% מהשכר הממוצע על-פי חוק. בשנת 1999 כ-50,000 גמלאים בממוצע לחודש שילמו דמי ביטוח, וסכום דמי הביטוח שנגבה בעבורם הסתכם בכ-9 מיליון ש"ח לחודש.

הכשרה מקצועית: בקבוצה זו כלולים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה והרווחה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית, וזאת לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואימהות. במרבית המקרים משרד העבודה והרווחה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-1999 לכ-100,000 איש ואישה, בממוצע לחודש.

פרק 5

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

תמי אליאב
(ילדים ואימהות)

שולי בר
(נפגעי עבודה)

רמסיס גרא
(סיעוד)

שנטל ורנט
(נכות כללית)

אסתר טולדנו
(אבטלה)

מרים שמלצר
(זיקנה ושאימים)

5.1 ביטוח זיקנה ושאירים

5.1.1 מגמות עיקריות

ב-1998 קצב הגידול של מקבלי קצבות זיקנה ושאירים ירד במעט לעומת 1997. בשנים 1990 ו-1991, בגבור גל העולים שהגיעו לישראל, גדל מאוד מספר המקבלים קצבאות אלה - בשיעורים של 5% ו-7.8%, בהתאמה. משנת 1992 ואילך, לאחר שנחלש זרם העלייה, הואט גם שיעור הגידול של המקבלים קצבות זיקנה ושאירים. שיעור זה היה 4.7% ב-1992, וירד ל-3.5% ב-1994, ב-1996 וב-1998, ורק בשנת 1997 הוא עלה במקצת - ל-3.8%. גידול כלל מקבלי הקצבאות ב-1998 נבע מגידול של 4.6% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שהוא שיעור גידול גבוה בהרבה מהגידול בשנים 1990-1996 אך נמוך במעט מהגידול ב-1997) ומגידול של 2.1% בלבד במספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות העלייה ארצה (שיעור הנמוך משיעור הגידול בשנים 1994-1995, שהיה 8.8% - 9.6%). ב-1998 מספר המקבלים קצבת שאירים גדל ב-0.6%, בדומה לשנת 1996.

מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאירים צפוי לגדול בשנת 1999 ב-3.2%, למרות ששיעור מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל באותה מידה כמו בשנת 1998. הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לארץ תקטין את שיעור הגידול של מקבלי קצבה אלו ואת שיעור הגידול של כלל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים. ב-1999 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ב-4.1%, מספר המקבלים קצבה מיוחדת שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - ב-1.7% בלבד, ומספר המקבלים קצבת שאירים - ב-0.7%, בדומה לשנת 1998.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנוזקים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל בהדרגה, מ-31.6% ב-1990 ל-34.0% בשנת 1992. אולם עם היחלשות העלייה לארץ, שבה והתחדשה ירידת חלקם של המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים. חלק זה קטן ב-1993 ל-33.9%, ב-1998 ל-31.5% וב-1999 הוא צפוי להיות 31.1% בלבד. מספר הזכאים לתוספת השלמת הכנסה בשנים 1990-1992

גדל מאחר שכמעט כל העולים הקשישים שהצטרפו למערכת חסרו מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך היו זכאים להשלמת הכנסה מלאה. מאחר שהעלייה הידלדלה, גם שיעור הזכאים הולך ופוחת אף שגדל מספרם המוחלט של הזכאים לקצבה הכוללת השלמת הכנסה.

חלקם של המקבלים תוספת זיקנה פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך להצטמצם, מ-16.7% ב-1994 ל-16.1% ב-1995 ול-14.8% ב-1998. חלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר בשנים 1994 ו-1995 היו 84.5% מכלל המקבלים, קטן בשנים האחרונות ובשנת 1996 הם היו 83.7% מהם, בשנת 1998 – 81.7%.

ב-1998 רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור של 4.5%, והיא עלתה אך במעט ביחס לשכר הממוצע במשק – מ-15.3% מהשכר הממוצע ב-1997 ל-15.7% ממנו ב-1998. ב-1999 ערכה הריאלי של הקצבה צפוי לרדת ב-1.2% בקירוב, וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.3% בלבד מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאירים היה ב-1998 גבוה מזה שנצפה בשנת 1997. תשלומי הענף גדלו ב-7.7% במחירים קבועים (לעומת 4.8% בשנת 1996). בשנת 1999 היקף התשלומים צפוי לגדול בשיעור ריאלי של 2.3% בקירוב. כל זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבאות, וכן עקב גידול ריאלי של השכר הממוצע אשר לפיו שולמו קצבאות.

5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאירים

ב-1998 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות ל-512.3 אלף קשישים בקירוב וכן קצבאות ל-103.6 אלף שאירים בקירוב, בממוצע לחודש. קצבות הזיקנה המיוחדות מיועדות לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק. לוח מס' 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-1998 ב-4.6% והוא נמוך במעט מהשיעור שנצפה בשנה הקודמת (4.7%) אך עדיין גבוה מהשיעור בשנים שקדמו לה (3.1-3.7%). מגמת הירידה באה לידי ביטוי גם

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

סוג הקצבה	מספר המקבלים		אחוז גידול שנתי			
	1998	1999	1994	1995	1996	1997
סך הכול זיקנה	615,934	635,560	3.5	3.6	3.5	3.8
סך כל המקבלים	512,336	531,170	4.4	4.3	4.2	4.5
לפי חוק הבי"ל קצבאות	419,373	436,670	3.2	3.1	3.7	4.9
מיוחדות שאירים	92,963	94,500	8.8	9.6	5.2	2.9
סך כל המקבלים	103,597	104,390	0.7	0.5	0.6	0.6
לפי חוק הבי"ל	102,919	103,760	0.8	0.6	0.6	0.6
שאירים עולים	679	630	-8.2	-6.5	-6.3	-9.1

ב-1999 (4.1%). מספר המקבלים קצבאות מיוחדות גדל בשיעור של 2.1%. שיעור זה נמוך מהשיעור שנצפה בשנים הקודמות ובוודאי גם נמוך מהשיעור בשנות גאותה של העלייה. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-16.9% בקירוב ב-1993, ל-17.8% ב-1994 ול-18.7% ב-1996. ב-1997 עמד שיעור זה על 18.5%, והוא המשיך לרדת ב-1998 ל-18%. בשנת 1999 הוא ימשיך לרדת לכדי 17.8%. ירידתו נובעת מהתמעטות העלייה, שכתוצאה ממנה קטן והולך הגידול במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק, ומכאן גם צמצום חלקם בכלל המקבלים קצבות זיקנה. כלל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו, צפוי לגדול ב-1999 ב-3.4% - שיעור נמוך מאשר בשנים הקודמות. שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי יהיה רק 4.1%, שהוא נמוך מזה שנצפה ב-1998. מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל רק ב-1.7% (לעומת גידול של כ-2.1% בשנה שחלפה). לפיכך יש לזקוף את הירידה בשיעור הגידול של כלל המקבלים קצבת זיקנה לירידה בשיעור גידול של המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, ולירידה בשיעור גידול מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

שיעור גידול מספרם של המקבלים קצבת שאירים דומה לזה שהיה בשנה הקודמת (0.6%). גם ב-1999 הוא צפוי להישאר דומה (0.7%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-1998 ב-3.5%, כלומר שיעור גידול נמוך מהשנה שחלפה ודומה לשיעור השינוי בשנים 1994-1996. ב-1999 הוא צפוי לגדול רק ב-3.2% בקירוב בהמשך למגמה שהחלה בשנת 1998, זאת בעיקר מפני שמספר המקבלים קצבת זיקנה גדל בשיעור נמוך יותר מאשר בשנת 1998.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או הכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים גמלה להשלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1994, נבע כמעט אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת. העולים שעלו הן מברית המועצות והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיה ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך היו זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מגמת הירידה באחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ומכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, נמשכה גם בשנים 1998-1999.

יש לציין, שמאז שנת 1993 ניכרת מגמת ירידה בשיעור הזכאים לגמלה להשלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו גמלה זו, ב-1993 - 33.9%, ובשנים 1994 - 1995 - כ-33.5%. בשנת 1997 קיבלו אותה 32.1%, בשנת 1998 - 31.5%, והאחוז הצפוי ב-1999 הוא 31.1%. יש להניח, שסיבות הירידה בשיעור מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה הן התמעטות העלייה לארץ וירידת שיעור הזכאים לגמלה זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.8% ב-1998. זאת - נוסף על הירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי (מ-22% בשנת 1990 ל-16.5% ב-1999).

לוח מסי' 2 מציג את אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם גמלה להשלמת

לוח מס' 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בממוצע לחודש לפי סוג קצבה ומספר תלויים, 1999

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	635,560	519,270	104,650	6,760	4,880
% המקבלים השלמת הכנסה	31.1	28.7	42.7	29.1	39.1
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	436,670	363,000	69,500	2,700	1,470
% המקבלים השלמת הכנסה	16.6	14.3	27.6	25.9	47.6
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	94,500	66,000	27,600	470	430
% המקבלים השלמת הכנסה	95.2	98.6	87.1	91.5	90.7
קצבת שאירים לאלמנה לפי חוק הבי"ל	103,760	89,730	7,500	3,570	2,960
% המקבלים השלמת הכנסה	33.2	35.0	19.2	23.0	27.0
קצבת שאירים לילדים לפי חוק הבי"ל	4,750	3,120	1,020	520	90
% המקבלים השלמת הכנסה	8.0	9.6	4.9	5.8	-
קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל	630	540	50	20	20
% המקבלים השלמת הכנסה	81.5	86.1	80.0	75.0	50.0

הכנסה. ב-1996 אחוז זה ירד ל-17.1% בלבד, וב-1999 הוא ימשיך לרדת ויגיע ל-16.6%. שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד מ-43.1% ב-1990 ל-37.6% ב-1995, ל-35.4% ב-1997 ול-33.2% ב-1999. כאמור, אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. הוא גדל מ-94.9% ב-1989

ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, וב-1998 הוא היה כ-94.7%. עם זאת יש לציין שבשנת 1999 שיעורו צפוי להיות 95.2%, שזהו גידול לעומת 1998.

5.1.3 תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

5.1.3.1 תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, והוא נשאר, כב-1994, 84.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. בשנת 1996 חלה בו ירידה קלה, ל-83.7%. מגמת ירידה זו נמשכה גם בשנת 1997 ובשנת 1998, 82.6% ו-81.7%, בהתאמה. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי המשיכה לגדול, כמדי שנה, והיא הגיעה ב-1998 ל-27.3% בקירוב מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים בהרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-95.9% לעומת 69.5%, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק). גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים הייתה יותר מכפולה מזו שקיבלו הנשים: 38.8% לעומת 17.4% בלבד, בהתאמה.

שינויי המגמה שנצפו הם אפוא אלה:

א. גידול בתוספת הוותק הממוצעת: גידול שיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת והן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 1997 15,300 מ-40,300 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-38% מכל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו היו זכאים רק כ-25% מכל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו כ-74% לתוספת ותק מקסימלית

(לעומת 71% בשנת 1997), ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 13% בקירוב (לעומת כ-12% בשנת 1997).

ב. ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם ירידה זו נזקפת להצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 3, למצטרפים בשנת 1997 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של המצטרפים בשנה הקודמת: אמנם תוספת הוותק הממוצעת אינה נמוכה מזו של כלל המקבלים (27.8% לעומת 27.3 בכלל המקבלים), אך שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 91.3% לעומת 95.9%, בהתאמה, ואילו כשמדובר בנשים השיעור הוא 60.7% מן הזכאיות החדשות לעומת כ-70% בממוצע כללי. זאת - בשונה מן השנים הקודמות, שבהן שיעור הזכאים בקרב המצטרפים החדשים היה דומה לשיעורים בקרב כלל המקבלים. הירידה בשיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק נובעת בעיקר מכניסתן למערכת של עקרות בית אשר אינן זכאיות לתוספות ותק וכן מהצטרפותן של עולות חדשות, שגם הן אינן זכאיות כמעט לכל תוספת ותק. גם כשמדובר בגברים, יש להניח שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק.

5.1.3.2 תוספת דחיית פרישה

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

ב-1998 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה, והוא הגיע ל-14.8% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (בסוף השנה), לעומת 15.2% ב-1997, ו-17.5% ב-1992. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הייתה ב-1998 2.5% מן הקצבה הבסיסית. התוספת ששולמה לגברים הייתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.8% ו-2.1%, בהתאמה.

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

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	XII 1991
15.7	34.9	25.4	71.8	96.4	84.3	I 1994
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
16.8	36.5	26.5	72.8	96.8	84.5	I 1996
17.1	37.3	26.9	72.6	96.6	83.7	I 1997
17.2	38.1	27.1	70.4	96.3	82.6	I 1998
17.4	38.8	27.3	69.5	95.9	81.7	I 1999
17.9	37.0	27.8	60.7	91.3	73.1	**1998
תוספת דחיית קצבה						
2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.1	3.1	2.7	14.0	19.3	16.7	I 1994
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.2	3.0	2.6	13.8	18.3	16.1	I 1996
2.2	2.9	2.5	13.5	18.0	15.6	I 1997
2.3	2.8	2.5	14.2	17.3	15.2	I 1998
2.1	2.8	2.3	13.0	16.9	14.8	I 1999
1.9	2.1	2.0	11.2	12.3	11.7	**1998

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. ב-1998 אחוז המקבלים את התוספת מן המצטרפים החדשים היה קטן מזה שבכלל המקבלים: 17.1% מכל הגברים המקבלים היו זכאים לה, לעומת 12.3% בלבד מכל הגברים החדשים. באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1997 12.7% מן המקבלים החדשים זכו לתוספת זו, ב-1996 13.2% וב-1994 15.1%.

בקרב הנשים המצב דומה: 15.0% מסך כל מקבלות הקצבה זכאיות לתוספת זו, ורק 11.2% זכאיות לכך מן המצטרפות החדשות. בשנת 1997 הסתמנה מגמת גידול בשיעור הזכאיות לתוספת זו בכלל המקבלות (מ-13.2% בשנת 1996 ל-14.2% ב-1997) ואילו בשנת 1998 אנו מוצאים ירידה לכדי 13% בלבד. בקרב הגברים קיימת ירידה אך היא פחות חדה.

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הפרישה הייתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 2.0% לעומת 2.3%, בהתאמה. בדומה לשנה הקודמת שיעור הזכאים החדשים לתוספת מלאה בגין דחיית פרישה (5.3%) - כלומר ל-25% מן הקצבה לאחר חמש שנות דחייה - היה נמוך מהשיעור המקביל בקרב כלל המקבלים (6.0%). בשנים קודמות שיעור המצטרפים החדשים המקבלים את מלוא התוספת בגין דחיית הפרישה היה דומה לזה שבקרב כלל המקבלים.

5.1.4 עולים חדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, עולים חדשים בגיל זיקנה שהגיעו לארץ משנת 1967 ואילך, ולא יכלו לצבור בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן שיעורה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מברית המועצות ומאתיופיה חסרים בדרך כלל כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה מיוחדת ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה מן המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר עלו ארצה בשנת 1992, היה באותה שנה 98.0%. המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, מנו בשנת 1989 94.9% מכל המקבלים קצבה זו (ותיקים

ומצטרפים חדשים). אחוז זה גדל ב-1992 ל-97.0%, אך מאז במגמת ירידה, וב-1998 היה 94.9%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-23,000 ב-1990, כ-21,000 ב-1991, כ-13,000 ב-1992, ובשנת 1998 – 14,400. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1998 כ-4,800 עלו ארצה באותה שנה, וכ-9,600 עלו בשנים 1997-1990 אך הגיעו לגיל זכאות ב-1997. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-21,800 ב-1989 ל-93,000 ב-1998. לפי אומדון, עד סוף 1999 כ-94,500 איש בממוצע יקבלו קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו למעלה מ-5,500 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: כ-1,220 גברים וכ-4,320 נשים. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה ב-1998 כ-72%, המשך מגמת ירידה. ב-1995/6 השיעור היה 80% ב-1997 השיעור ירד ל-77%. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

5.1.5 רמת הקצבאות והיקף התשלומים

קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס' 4 מורה, כי ב-1998 חלה עליה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל (15.7% ליחיד לעומת 15.3% ב-1997). גם רמת הקצבאות הבסיסיות גדלה באופן ניכר במונחים ריאליים - בשיעור של כ-4.5% (הגבוה מבשנה הקודמת). בשנת 1999 רמת הקצבאות הבסיסיות צפויה לרדת ריאלית בכ-1.2%. הקצבה הבסיסית ליחיד במונחי שכר ממוצע צפויה אף היא לרדת ולהגיע ל-15.3% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1998 בשיעור דומה לזה של הקצבה הבסיסית. הקצבה ליחיד, הכוללת השלמת הכנסה, הגיעה ל-26.1% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 25.6% ב-1997. ב-1999 סכום הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד תרד ריאלית, בדומה לסכום הקצבה הבסיסית, בכ-1.1% בקירוב, והיא צפויה להגיע רק ל-25.6% בקירוב מהשכר הממוצע במשק, בדומה ל-1997.

ב-1998 סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים גדל ב-7.7% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע מגידול מספר המקבלים קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, מגידול מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי הגמלה להשלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים הולך ופוחת, בעוד שבמחצית הראשונה של שנות התשעים חלקם גדל מ-13.7% ב-1990 ול-22.7% ב-1997 הרי בשנת ב-1998 חלקם ירד לכדי 22.3% בקירוב ובשנת 1999 הוא עשוי להיות 22% בלבד. זאת - עקב קצב גידול מתון יותר של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ועקב השיעור הקטן והולך של המקבלים גמלה להשלמת הכנסה.

לוח מס' 4: קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית, לפי הרכבי משפחה נבחרים, 1975-1999

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	540.0	14.9	810.5	22.3	898.1	24.8
1980	593.8	13.6	891.0	20.4	1,151.1	26.3
1985	670.6	15.3	1,005.7	23.0	1,299.9	29.7
1990	844.5	15.9	1,266.7	23.8	1,634.8	30.6
1992	811.1	15.4	1,216.7	23.2	1,571.7	29.9
1993	826.6	15.7	1,239.8	23.6	1,601.6	30.5
1994	831.4	15.3	1,247.7	23.0	1,611.2	29.7
1995	855.4	15.5	1,283.4	23.3	1,657.8	30.1
1996	863.2	15.4	1,294.8	23.1	1,672.7	29.9
1997	876.3	15.3	1,314.5	22.9	1,697.0	29.6
1998	916.6	15.7	1,374.6	23.5	1,774.9	30.4
1999	906.0	15.3	1,358.5	22.9	1,756.1	29.6

* לא כולל קצבות ילדים.

הגידול בסכומן של הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור של 8.3% משקף גידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק זה וגידול ריאלי בסכום הקצבה הממוצעת. סכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל בפחות – בכ-6% ב-1998. שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה דומה לשיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-7.4% לעומת 7.6%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד נשאר כ-35.0% בשנת 1998. ב-1999 תשלומי הענף יגדלו ריאלית ב-2.3% בקירוב, אולם בפחות מכפי שיגדלו ריאלית כל תשלומי המוסד. לכן חלקו של ענף זיקנה ושאירים בתשלומים אלה צפוי להצטמצם ל-34.4%.

לוח מס' 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל) - מחירים שוטפים ומחירי 1998, 1999-1990

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1992	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	------	------	-----------

מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)

12,325	11,410.5	10,046.3	8,795.3	7,565.1	6,333.7	4,568.8	סך כל התשלומים
9,610	8,861.4	7,764.2	6,793.8	5,852.9	4,992.7	3,693.3	לפי חוק בי"ל
2,715	2,549.1	2,282.1	2,001.5	1,712.2	1,341.0	875.5	שלא לפי חוק בי"ל

מחירי 1998 (במיליוני ש"ח)

11,671.4	11,410.5	10,592.2	10,108.0	9,675.0	8,913.1	8,012.5	סך כל התשלומים
9,100.4	8,861.4	8,186.1	7,807.8	7,485.3	7,026.0	6,477.1	לפי חוק בי"ל
2,571.0	2,549.1	2,406.1	2,300.2	2,189.7	1,887.1	1,535.4	שלא לפי חוק בי"ל

5.2 ביטוח ילדים

5.2.1 מגמות עיקריות

בשנת 1998 שולמו קצבות ילדים לכ-871 אלף משפחות בקירוב בממוצע לחודש, כלומר בכ-2.3% יותר מאשר בשנת 1997. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים הגיע ב-1998 לכשני מיליון בממוצע לחודש, כלומר גדל ב-1.9%. בשנת 1998 המשיכו להיקלט בענף ילדים משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן של משפחות אלה היה קטן מבשנים הקודמות עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנים שלפניה. בשנה זו הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-9,000 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-13,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים ב-1991). ב-1998 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-132,800 בממוצע לחודש. זאת לעומת כ-120,000 ב-1997. ב-1999 מספרן צפוי לגדול ל-141,000 בקירוב.

ב-1998 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה השביעית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. המענק משולם באופן חד-פעמי בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. זכאיות לו משפחות חד-הוריות,¹ והוא משולם עבור ילדים בגיל 6-11 (כיתות א'-ו' של בית הספר היסודי). שיעור המענק הוא 18% מן השכר הממוצע. ב-1994 הוחלה הזכאות גם על ילדים בני 12-14. ילדים אלה זכאים למענק בשווי 10% מהשכר הממוצע. בשנת 1998 קיבלו את המענק 51,949 משפחות חד-הוריות עבור 41,176 ילדים בגיל 6-11 ועבור 30,229 ילדים בגיל 12-14. ב-1999 זכאיות למענק כ-54,000 משפחות, וזאת עבור כ-42,100 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-33,000 ילדים בגיל 12-14. בשנה זו שולם לראשונה מענק לימודים גם למשפחות שלהן 4 ילדים ויותר המקבלות גמלאות להבטחת קיום. התשלום בוצע מכוח תיקון חוק שהרחיב את אוכלוסיית המשפחות והילדים הזכאים למענק לימודים גם לאוכלוסייה שהוזכרה לעיל. המענק שולם עבור 20,000 משפחות שקיבלו גמלאות קיום, בהן היו 31,000 ילדים בגילאי 6-11 ו-17,000 ילדים בגילאי 12-14. ב-1999 קיבלו את המענק 16,700 משפחות בהן 29,400 ילדים בגילאי 6-11 ו-16,300 ילדים בגילאי 12-14.

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

ב-1998 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה כמעט ולא השתנה לעומת שנת 1997. ערך נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע פחת ב-1998 ב-1.3% בקירוב לעומת 1997 והיה 2.7% ממנו ב-1998, לעומת 2.74% ב-1997.

5.2.2 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מסי 1 ומסי 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה, ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה.

ב-1990 השתנתה מגמת הגידול במספר המקבלים קצבות ילדים אשר נצפתה בשנים שקדמו לה, משתי סיבות: ראשית, קצבת הילדים האוניברסלית ששולמה לילד שני במשפחות קטנות בוטלה, וכתוצאה מכך מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים קטן במידה ניכרת; שנית, מספרם הגדול של העולים מברח"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא קטן במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נבלמה ב-1992. ב-1993, עם חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בלא מבחן הכנסה, מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים גדל מאוד (ב-50% בקירוב). בשנים 1994-1998 מספר המשפחות עם ילדים המשיך לגדול בהתאם לשיעור הגידול הטבעי וכתוצאה מהצטרפות משפחות העולים למערכת.

ב-1998 קיבלו את קצבת הילדים כ-871,000 משפחות בממוצע לחודש, המונות למעשה את כל המשפחות עם ילדים בישראל. זהו גידול של 2.4% ביחס לשנת 1997. ב-1999 קיבלו את קצבת הילדים כ-891,500 משפחות בממוצע לחודש. מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1998 לכ-2 מיליון ילדים בממוצע לחודש. ב-1999 קיבלו קצבת ילדים כ-2 מיליון ו-100 אלף ילדים בממוצע לחודש.

עד שנת 1996 שולמה גם קצבת יוצאי צבא למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. מ-1994 ועד 1996 היא בוטלה בהדרגה כך שהחל בינואר 1997 היא נכללת כולה בקצבת הילדים, וכל המשפחות מקבלות קצבאות ילדים ברמה

לוח מס' 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1999-1980

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

מספרים (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
33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6	1993
33.3	30.4	71.2	157.6	245.1	257.9	795.6	1994
34.2	30.8	72.2	158.2	251.0	268.3	814.7	1995
34.9	31.4	72.9	158.9	256.0	276.7	830.8	1996
35.5	32.2	73.5	160.1	261.1	288.3	850.7	1997
36.2	33.1	74.2	162.1	266.0	299.5	871.3	1998
37.0	33.8	75.2	163.8	271.9	309.9	891.6	1999

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
4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0	1993
4.2	3.8	8.9	19.8	30.8	32.4	100.0	1994
4.2	3.8	8.9	19.5	31.0	32.9	100.0	1995
4.2	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1996
4.2	3.8	8.6	18.8	30.7	33.9	100.0	1997
4.2	3.8	8.5	18.6	30.5	34.4	100.0	1998
4.1	3.8	8.4	18.4	30.5	34.8	100.0	1999

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.
 ** החל בשנת 1985 - כולל משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעסיק. החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שכירים עם שני ילדים (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל המשפחות עם ילדים.

לוח מס' 2: ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה, 1980-1999

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

מספרים (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
66.6	62.5	132.4	305.3	519.5	696.7	1,783.0	1993
67.8	63.8	135.0	292.5	537.7	795.6	1,892.4	1994
69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
70.7	66.3	139.1	298.1	554.1	830.8	1,959.1	1996
72.3	67.7	141.2	301.3	562.4	850.6	1,995.5	1997
74.1	69.3	143.5	305.6	571.7	871.3	2,035.5	1998
76.2	70.8	146.0	309.8	581.6	891.5	2,076.0	1999

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
4.3	4.2	8.6	18.8	22.5	41.6	100.0	1993
3.6	3.4	7.1	15.5	28.4	42.0	100.0	1994
3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995
3.6	3.4	7.1	15.2	28.3	42.4	100.0	1996
3.6	3.4	7.1	15.1	28.2	42.6	100.0	1997
3.6	3.4	7.1	15.0	28.1	42.8	100.0	1998
3.7	3.4	7.0	15.0	28.0	42.9	100.0	1999

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעסיק (אומדן בלבד), ומשנת 1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.

** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעסיק (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל הילדים בישראל.

שווה, על פי מספר ילדיהן וללא קשר לשירות בכוחות הביטחון.

ב-1998 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-9,000 ובהם כ-13,000 ילדים. מספר המקבלים הגיע בשנה זו לכ-132,800 בממוצע לחודש. חשוב לציין, כי מספר המקבלים כולל עולים שהגיעו לארץ משנת 1990, וקיבלו ב-1998 קצבת ילדים. לחלק גדול ממשפחות אלה נולדו ילדים בארץ. מבין העולים שעלו בתחילת שנות ה-90 (1990-1993) – כ-45% מהילדים שעבורם משולמת קצבת ילדים נולדו לאחר העלייה. בשנים שלאחר מכן שיעור הילדים שנולדו בארץ הולך ויורד: כך מבין עולי 1997, כ-14% מהילדים המקבלים קצבת ילדים נולדו בארץ. מרבית העולים (95%) הגיעו השנה ממדינות חבר העמים. ב-1999 יצטרפו כ-10.5 אלף משפחות ובהם כ-15,600 ילדים, וכ-141,000 אלף משפחות עולים בממוצע יקבלו מדי חודש קצבת ילדים. בקרב העולים החדשים שקיבלו קצבת ילדים עדיין נפוצה התופעה של משפחות קטנות. 56% הן משפחות עם ילד אחד, 31% הן משפחות עם 2 ילדים ו-13% הן משפחות עם 3 ילדים ויותר.

במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה יחסית של משפחות חד-הוריות: 22% מהן, לעומת 8.6% של משפחות חד-הוריות בקרב משפחות ותיקים עם ילדים.

5.2.3 ערך נקודת קצבה

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בשנים האחרונות הקצבה התעדכנה למעשה שלוש פעמים בשנה - בינואר, בפברואר ובאוגוסט. ב-1998, בעקבות מדדים נמוכים ואף שליליים, הקצבה התעדכנה פעמיים בשנה בלבד, וב-1999 הקצבה התעדכנה רק בתחילת השנה.

מאז 1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. לוח מסי 3 מלמד, כי ב-1998 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה 157.3 ש"ח, בדומה לערכה הריאלי (במחירי 1998) בשנת 1997. ב-1999 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לעלות בכ-1.7%. היציבות שנצפתה ב-1998 נובעת מכך שרמת האינפלציה ב-1998 הייתה דומה ואף נמוכה

מהאינפלציה ב-1997 ומכך שנקודת הקצבה עודכנה פעמיים במשך שנה זו. כאשר המדד עולה מדי חודש, שיטת עדכון זו גורמת לשחיקה בערכה של נקודת הקצבה עקב הפיגור בעדכון, אך כאשר המדדים יציבים או יורדים, ערכה של נקודת קצבה אינו משתנה או עולה. כמו כן, כאשר המדדים שליליים – כפי שהיה במספר חודשים ב-1998, לא נהוג להוריד את ערך נקודת הקצבה.

ב-1998 ערכה של נקודת קצבה היה 2.68% מהשכר הממוצע במשק. הייתה זו ירידה של כ-1.3% לעומת 1997. ערכה של נקודת הקצבה ב-1999 הוא 2.7% מהשכר הממוצע, כלומר שיעורה נשאר יציב ביחס לשכר הממוצע. תופעות אלה נובעות מכך שהשכר הממוצע גדל ריאלית ב-1998 ב-7.7%, והוא צפוי לגדול ב-1999 ב-6.8% בקירוב. נקודת קצבה מתעדכנת, לעומת זאת, על פי שיעור עליית המדד, ועל כן היא נשחקה ב-1998 ביחס לשכר הממוצע, וכך צפוי גם ב-1999. יש לציין כי גם ב-1998, 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-1998 שיעורה היה נמוך יותר מאשר ב-1975 ב-38% בקירוב.

5.2.4 היקף התשלומים

ב-1998 תשלומי קצבות הילדים גדלו ריאלית ב-2.1% (לוח מס' 4). ב-1999 הם צפויים לגדול ב-5.2% נוספים. הגידול בהיקף התשלומים שנצפה ב-1998 ובזה הצפוי ב-1999 נובע מגידול מספר המקבלים קצבות ילדים, וכן מהרחבת תשלום מענק לימודים למשפחות שלהן 4 ילדים ויותר המקבלות גמלאות להבטחת קיום.

לוח מס' 3: ערך ממוצע של נקודת קצבה, שנים נבחרות

1999	1998	1997	1996	1995	1990	1985	1980	1975	
									מחירי 1998
160.0	157.3	157.3	156.4	157.6	..	159.0	123.7	159.2	(ש"ח)
									אחוז מהשכר
2.70	2.68	2.74	2.86	2.6	2.96	3.1	2.82	4.4	החודשי הממוצע

סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1998 גדל ב-7.6% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף גדל ב-1998 ב-2% בקירוב לעומת השנה הקודמת, לכן חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מעט, מ-19.6% ב-1997 ל-18.5% ב-1998. ב-1999 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול ב-5.6%, ותשלומי הביטוח הלאומי צפויים לגדול ב-4.2%. לפיכך חלקם של תשלומי ענף ילדים צפוי לעלות במעט, והם יהיו 18.8% מכל תשלומי המוסד.

לוח מס' 4: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליון ש"ח, מחירי 1998), 1999-1980

שנה	סכום כולל ¹		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 1998	מחירים שוטפים	מחירי 1998	מחירים שוטפים	מחירי 1998	מחירים שוטפים	מחירי 1998
1980*	2,299.3	2,841,290	1,955.5	2,416,450	343.8	424,841
1985	560.7	3177.9	429.0	2431.7	131.7	746.3
1990	1,649.9	3700.8	1,227.6	2753.6	422.6	947.2
1993***	3,130.5	4949.5	2,476.9	3916.2	653.6	1005.2	17,769	28.1
1994	3,692.8	5196.7	3,138.7	4416.9	521.3	733.6	32.8	46.1
1995	4,247.3	5432.0	3,816.5	4881.0	393.3	503.0	37.5	48.0
1996	4,933.3	5669.6	4,654.4	5349.1	232.6	267.3	46.3	53.2
1997	5,648.9	5952.4	5,588.0	5891.6	2.0	2.1	55.6	58.7
1998	6079.0	6079.0	6010.3	6010.3	0.5	0.5	64.8	64.8
1999	6758.1	6397.9	6,600.0	6248.3	0.5	0.47	153.0	144.9

* מיליון שקלים.
 ** חודשים אפריל-דצמבר בלבד.
 *** בלא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.
 (1) סך הכול - כולל גם תשלומים בענף ילדים שאינם כלולים בסעיפי טבלה זו.

5.3 ביטוח נכות כללית

5.3.1 סוגי הגמלאות

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

- א. קצבת נכות כללית המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו;
- ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

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

5.3.2 קצבת נכות כללית

קצבת נכות משולמת למבוטח, שכתוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים הבאים:

א. אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד פחת עקב הליקוי ב-50% לפחות.

זכאותו של נכה מבוטח לקבלת קצבה מותנית באחוז הנכות הרפואית - 40% לפחות (חוץ מעקרת בית, לגביה נדרשים 50% לפחות). לאחר בדיקת אחוז הנכות הרפואית נקבעת דרגת הנכות על-פי מידת היכולת להשתכר - "דרגת אי כושר השתכרות". דרגת אי-הכושר נקבעת לפי מידת השפעתו של הליקוי הרפואי על כושרו של המבוטח לעבוד ולהשתכר בעבודתו הקודמת או בעבודה אחרת.

ב-1998 קיבלו קצבת נכות 119,681 איש במוצע לחודש, שהיו 3.7% מהאוכלוסייה הכללית בגילים הרלבנטיים (גברים בני 18-65, נשים בנות 18-60) (לוח מס' 1). מספר הנכים אמנם גדל מדי שנה, אך לאחר סיום שלבי הבשלת המערכת בראשית שנות השמונים שיעור הנכים בכלל האוכלוסייה התייצב.

עד 31 בדצמבר 1998 היו עולים חדשים זכאים לקצבת נכות כללית לא לפני שחלפו שנתיים לשהייתם בארץ. מ-1 בינואר 1999 עולים נכים רשאים לקבל קצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנה בארץ. בשנת 1998 מספר העולים שעלו לאחר 1.1.1990 וקיבלו קצבת נכות כללית היה 14,600 במוצע לחודש. הם היוו אפוא 12.2% מכלל מקבלי הקצבה –

לוח מס' 1: מקבלי קצבת נכות כללית במוצע לחודש לפי סוג הקצבה, 1998-1980

שנה	סך כל המקבלים			קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	אחוז מהאוכלוסייה הכללית*	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)
1980	42,871	2.4	-	37,586	-	5,285	-
1985	63,500	2.9	1.7	55,500	1.4	8,000	4.0
1988	69,519	3.1	2.5	58,175	1.3	11,344	9.4
1990	73,148	3.0	2.8	62,000	2.6	11,148	0.6
1991	74,481	3.0	1.8	62,500	0.8	12,132	8.8
1992	77,793	2.9	4.4	64,644	3.4	13,149	8.3
1993	82,921	2.9	6.6	68,397	5.8	14,524	10.5
1994	88,546	2.9	6.7	74,389	8.7	14,157	-2.5
1995	94,038	3.2	**6.2	80,904	8.8	13,183	-6.9
1996	104,540	3.5	**(-)	90,595	12.0	13,945	5.8
1997	111,957	3.5	7.1	97,075	7.2	14,882	6.7
1998	119,681	3.7	6.9	103,682	6.8	15,999	7.5
1999	126,100	..	5.4	109,350	5.5	16,725	4.5

* גברים עד גיל 65 ונשים עד גיל 60, לפי שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** בנובמבר 1995 התגלתה טעות במניין מספר מקבלי קצבת נכות כללית. הטעות, שתוקנה על ידי הוספת כ-6,000 נכים למספר המקבלים קצבה זו, לא חובאה בחשבון ביחס לחודשים הקודמים של שנת 1995 (כלומר עד נובמבר). כתוצאה מכך, המספר החודשי הממוצע של מקבלי קצבת נכות כללית ב-1995 קטן מהמספר האמיתי.

בדומה לשנים קודמות.

מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1998 גדל ב-6.9% לעומת 1997. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל ב-7.5% בקירוב, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל ב-6.8% בקירוב (לוח מס' 1). לפי אומדן, מספר המקבלים קצבת נכות ב-1999 יגדל בכ-5.4% ויגיע ל-126,100 בקירוב בממוצע לחודש.

לוח מס' 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי 51% בקירוב מהמקבלים קצבת נכות כללית נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים המבוטחות שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-31.5%, אולם בכלל הנשים שיעור זה הוא 48.0% בקירוב; כלומר נמוך יותר משיעור הגברים הנשואים.

לוח מס' 3 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי והמין. בהתייחס לליקויו העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. הסוג השני בשכיחות הוא ליקויים פנימיים, ובמקום השלישי - פיגור שכלי.

התפלגות הליקויים לפי מין מורה כדלקמן:

1. שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע, ואילו שיעור הליקויים הפנימיים, הלוקומוטוריים וליקויי הראייה אצלן גבוה מהממוצע.

לוח מס' 2: מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 1998

פרוד, גרוש, אלמן	רווק	נשוי	סך הכול		
			מספרים	אחוזים	
14.4	34.4	51.2	123,218	100.0	סך הכול
10.8	35.6	53.6	70,351	100.0	גברים
24.4	44.1	31.5	39,342	100.0	נשים מבוטחות
		100.0	13,525	100.0	עקרות בית

לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות בממוצע לחדש לפי מין וליקוי עיקרי** (דצמבר 1998)

מין	ליקוי עיקרי							סך הכול		
	אחר	אורנגטלי	לוקו-מוטורי	ראייה	נודולוגי	פיגור שכלי	פנימי	נפש	אחוזים	מספרים
סך הכול	5.6	2.8	8.1	6.5	11.3	12.0	24.6	29.2	100.0	123,216
גברים	5.5	2.3	7.0	6.5	11.2	11.3	25.9	30.2	100.0	70,351
נשים מבוגרות	6.5	3.1	8.9	5.9	11.1	16.1	19.8	28.6	100.0	39,341
עקרות בית	3.8	4.0	11.6	7.7	12.0	3.4	31.6	25.8	100.0	13,524

* ליקוי פנימי - בעיקר בתחום הקרדיולוגי והריאות.

** מחלות בודרכי השתן, הכליות, מערכות המין והשדיים.

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

התפלגות המקבלים קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ההשתכרות (כלומר דרגת הנכות) נשארה כמעט כפי שהיתה בשנים הקודמות: דרגת נכותם של כ-82% מן הנכים היא זו הגבוהה ביותר - 100%, ואילו של 10% מהנכים היא זו הנמוכה ביותר - 60% (לוח מס' 4).

על-פי החוק, תלויים בנכה הם בן-זוג שלו העומד במבחן הכנסות וכן כל אחד משני ילדיו הראשונים. עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעד שני ילדיה הראשונים, אבל אין היא זכאית לתוספת בעד בן-זוגה. התפלגות מקבלי הקצבה לפי מספר התלויים יציבה למדי (לוח מס' 5). כ-61% מן הנכים אינם מקבלים תוספת בעבור תלויים, כ-18% מקבלים תוספת רק בעבור ילדים, ו-22% בקירוב מקבלים אותה בעבור בן-זוג, או בעבור בן-זוג וילדים גם יחד.

לוח מס' 4: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש לפי דרגת נכות (אחוזים), 1998-1980

שנה	דרגת אי-כושר*			
	100%	74%	65%	60%
1980	100.0	7.9	3.9	2.2
1985	100.0	10.7	5.3	2.3
1990	100.0	11.8	6.9	2.5
1991	100.0	11.8	7.0	2.4
1992	100.0	11.7	6.9	2.3
1993	100.0	11.6	6.9	2.2
1994	100.0	11.4	6.8	2.2
1995	100.0	11.0	6.6	2.1
1996	100.0	10.4	6.2	2.0
1997	100.0	10.1	6.1	1.9
1998	100.0	10.0	5.9	1.8

* דרגת אי-כושר ההשתכרות קובעת את דרגת הנכות.

לוח מס' 5: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש לפי מספר תלויים (אחוזים),
1998-1980

שנה	מספר תלויים				
	סך הכול	בלא תלויים	1	2	3
1980	100.0	58.0	16.0	12.0	13.0
1985	100.0	67.0	19.0	10.0	5.0
1990	100.0	62.0	19.0	12.0	7.0
1991	100.0	61.0	16.0	13.0	9.0
1992	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1993	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1994	100.0	61.0	17.0	13.0	9.0
1995	100.0	61.0	18.0	12.0	9.0
1996	100.0	60.9	17.9	12.6	8.6
1997	100.0	60.6	17.9	12.8	8.7
1998	100.0	60.3	18.0	12.9	8.7

בעקבות החוקים שנועדו לצמצם את ממדי העוני, הוגדלו ביוני 1995 קצבות הנכות הכללית לשיעור הגבוה ב-7% מן השיעורים הנקובים בחוק (שיעור דומה לזה של קצבות הזיקנה והשאירים בתוספת השלמת הכנסה). ב-1997 ערכה הריאלי של הקצבה הבסיסית המוענקת ליחיד (בעל דרגת אי-כושר השתכרות של 100%) גדל אם כן ב-1.8% לעומת 1996. בשנת 1998 נמשכה מגמה זו והקצבה הריאלית גדלה ב-4.4%. ערכה הריאלי של הקצבה הממוצעת גדל בשנים 1996 עד 1998 ב-6.6%.

5.3.3 קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלים קצבת נכות כללית שנכותם הרפואית 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יום-יומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בעזרת הזולת. שלוש רמות הזכאות של נכים מבוטחים הן: 50%,

100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע, ולעקרות בית - 30%, 60% ו-90%. במאוס 1990 תוקנה תקנה המאפשרת להעניק קצבת שירותים מיוחדים למי שאינו זכאי לקצבת נכות, אשר כושר השתכרותו אמנם לא נפגע, אך אחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס' 6 מציג את מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1998 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-11,636 בממוצע לחודש. הרכבם של מקבלי הקצבה השתנה ב-1998 רק במעט. כ-59% הנכים זכאים לקצבה לשירותים מיוחדים בשיעור הנמוך, מאחר שהיו תלויים במידה רבה (ולא לחלוטין) בעזרת הזולת. כ-17% בלבד היו תלויים לחלוטין בעזרת הזולת (לפי הקבוע בתקנות) והיו זכאים לגמלה בשיעור הגבוה ביותר.

מעניין אולי לשים לב לכך שבקרב עקרות הבית שיעור הנכות התלויות לחלוטין בעזרת הזולת נמוך יחסית (12.4%).

לוח מס' 6: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים בממוצע לחודש לפי רמת זכאות, 1998

רמת זכאות*			סוג הנכה	
150%	100%	50%	<u>מספרים</u>	
2,081	2,710	6,845	11,636	סך כל המקבלים
1,917	2,436	5,960	10,313	נכה מבוטח
164	274	885	1,323	עקרת בית
			<u>אחוזים</u>	
150%	100%	50%		
17.9	23.3	58.8	100.0	סך כל המקבלים
18.6	23.6	57.8	100.0	נכה מבוטח
12.4	20.7	66.9	100.0	עקרת בית

* אחוז מקצבת הנכות המלאה ליחיד (25% מחשכר הממוצע לפי החוק).

לוח מס' 7, המציג את התפלגות המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי מצבם המשפחתי של מקבלי קצבה זו דומה למצבם המשפחתי של המקבלים קצבת נכות, בעיקר כשמדובר באחוז הנשואים מהם. שיעור הרווקים מהמקבלים קצבה לשירותים מיוחדים (32.5%) קטן במקצת משיעור הרווקים המקבלים קצבת נכות כללית (34.7%). בדומה לקבוצת המקבלים קצבת נכות, גם בקרב המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים שיעור הנשואות בקרב הנשים (עקרות בית או מבוטחות) קטן משיעור הנשואים בקרב הגברים (46% מהנשים לעומת כ-57% מהגברים).

לוח מס' 8 מציג את התפלגות המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים לפי מין ולפי הליקוי העיקרי. בכלל המקבלים הקבוצה הגדולה ביותר היא בעלי הליקויים הנוירולוגיים, כ-32%. בעלי הליקויים הנוירולוגיים שכיחים בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים (35% לעומת 29%, בהתאמה). בקרב הנשים הליקויים הלוקומוטוריים והפנימיים שכיחים יותר מאשר בקרב הגברים. שיעורן של עקרות הבית הזכאיות לקצבה לשירותים מיוחדים בשל פיגור שכלי נמוך במיוחד. זאת - מאחר שדרגת הנכות הכללית של עקרת בית נקבעת לפי יכולתה לתפקד במשק הבית, ויכולת זו בדרך כלל איננה נפגעת מפיגור שכלי.

לוח מס' 7: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים בממוצע לחודש לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), 1998

מצב משפחתי	סך הכול	גברים	נשים מבוטחות	עקרות בית
סך הכול (מספרים)	11,636	6,218	4,095	1,323
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
רווק	32.5	33.2	43.1	-
נשוי	51.6	56.8	27.7	95.6
אלמן/גרוד/פרוד/אחר	15.9	10.0	29.2	4.4

לוח מס. 8: מקבלי קצבה לשרותים מיוחדים לפי מין ולקבוצות עיקרי (אחוזים), 1998

מין	לקבוצות עיקרי								
	סך הכול	נדרולוג	פנימי	אורולוג	פיגור שכללי	לוקומוטורי	ראייה	נפשי	אחר
סך הכול	100.0	31.1	18.2	11.6	13.4	7.3	8.2	7.9	2.4
גברים	100.0	33.1	15.7	13.7	13.6	5.7	8.0	7.8	2.4
נשים מבוטחות	100.0	29.1	19.0	8.1	16.6	8.5	8.5	7.3	2.9
עקרות בית	100.0	27.3	27.8	12.4	2.0	11.1	11.0	10.6	1.1

5.3.4 גמלה לילד נכה

א. בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לגמלה לילד נכה, וב-1981 החלו להפעילן בהדרגה. גמלה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה או בכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה, ככל האפשר.

ב. ב-1997 תוקנו תקנות חדשות בנוגע לגמלה לילד נכה, ומאז מאי 1998 תקנות אלה מחליפות את התקנות הישנות שנסקרו לעיל.

לפי התקנות החדשות, חמש קבוצות ילדים זכאיות לגמלה לילד נכה:

1. ילד בגיל 90 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור ילד שאינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב, אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.
2. ילד בגיל 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת ילד שנשקף סיכון ברור לחייו ואשר נחוץ להשגחת עליו באורח מתמיד כדי למנוע סיכון ממנו או מן הסובבים אותו.
3. ילד בגיל 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו ילד הזקוק לעזרה בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות) הרבה יותר מבני גילו, או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה, או הבנה לקויה של גורמי סיכון מיידי.
4. ילד בעל ליקוי מיוחד הליקויים המיוחדים הם:

- ליקוי בשמיעה (מיום הלידה עד גיל 18)
היחלשות השמיעה לצמיתות בכל אחת מהאוזניים ב-45 דציבל לפחות.
 - ליקוי בראייה (בגיל 90 יום עד גיל 18 שנים)
חדות ראייה פחותה מ-3/60 בכל אחת מהעיניים, או שדה ראייה קטן מ-20 מעלות בכל עין, הניתנים לתיקון (פירוט נוסף מופיע בתקנות, וניתן לקבלו בסניפי המוסד לביטוח לאומי).
 - פסיכوزה, אוטיזם ודומיהם (בגיל 90 יום עד גיל 18).
 - תסמונת דאון מיום הלידה עד גיל 18.
5. הזדקקות לטיפול רפואי מיוחד (בגיל 90 יום עד גיל 18)
הגמלה ניתנת לילדים המקבלים טיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.
- ג. סכום הקצבה הוא אחוז משתנה מקצבת נכות מלאה ליחיד. כלולות בקצבה זו גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול ו/או ההשגחה שהוא מקבל. לוח מסי' 9 מפרט את שיעורי הקצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות וגיל הזכאות.
- בשנת 1998 13,300 ילדים נכים בממוצע קיבלו גמלת נכות מדי חודש, כלומר כ-6.4% יותר מאשר בשנת 1997 (לוח מסי' 10). רמתה השכיחה ביותר של הגמלה (עד גיל שלוש) הייתה 100%. ב-1997 כ-47% מהמקבלים קיבלו גמלה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-5.5% קיבלו גמלה של 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-5.5% קיבלו גמלה השווה ל-120% ממנה. ב-1999 מספר המקבלים גמלה לילד נכה יגיע לכ-14,100, כלומר ב-6% יותר מאשר ב-1998.

לוח מס' 9: שיעורי הגמלה לילד נכה* לפי עילת זכאות ולפי גיל זכאות

שיעור הגמלה		גיל הזכאות (שנים)	עילת הזכאות
ילד לומד**	ילד לא לומד		
100	100	14-3	תלות בעזרת הזולת:
120		18-14	תלות גמורה
50	30	14-3	תלות רבה
70		18-14	
50	30	14 – יום 90	הזדקקות להשגחה מתמדת
70	30	18-14	
100	100	14 – יום 90	הזדקקות לטיפול רפואי מיוחד
70	30	18-14	עירוני פעם בחודש
100	100	14 – יום 90	דיאליזה או צינתור
70	30	18-14	
100	100	3 – יום 90	טיפול אימונוסופרסיבי, השתלות
50	30	14-3	
70	30	18-14	
100	100	14 – יום 90	טיפול בתכשירים ציטוטוקסיים
			הזנה תוך ורידית, טיפול בחמצן, טרכיאוסטומיה, טיפולים המוגדרים בתקנות במשך חצי שנה
120	120	18-14	שבירת עצמות, דלקות כרוניות בעצמות, בדיקות דם מחוץ לבית יותר מפעם בשבוע, תטמונות נדירות וקשות
50	30	מיום הלידה עד 14	תסמונת דאון
70	30	18-14	
100	60	מיום הלידה עד 8	ליקוי בשמיעה
50	30	מ-8 עד 14	
70	30	18-14	
100	60	90 יום עד 3	ליקוי ראייה
100	100	14-3	
70	30	18-14	
100	60	90 יום עד 3	עיכוב התפתחותי חמור
100	100	14 יום עד 90	אוטיזם או פסיכוזה
100	100	18-14	

* אחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד.
 ** כולל ילד הנמצא בטיפול התפתחותי.

לוח מס' 10: מקבלי גמלה לילד נכה בממוצע לחודש לפי גיל 1982-1999

שנה	סך הכול	ג י ל		
		עד 3	3-7	8-18
1982	1,613	-	-	-
1985	4,037	-	1,343	2,694
1988	4,597	450	1,593	3,004
1989	5,294	450	2,021	3,273
1990	5,700	350	2,050	3,300
1991	6,067	200	2,300	3,567
1992	7,184	689	2,385	4,283
1993	8,565	900	2,364	5,301
1994	9,452	1,178	2,566	5,707
1995	10,257	1,307	2,642	6,309
1996	11,593	1,709	3,025	6,859
1997	12,499	1,606	3,226	7,667
1998	13,300	1,492	3,374	8,435
1999	14,085	1,497	3,565	9,024

5.3.5 גמלה למוגבלים בניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם נחלק לשניים: 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 כהלוואה או כמענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת ניידות - ב-1998 מספר המקבלים קצבת ניידות היה 14,078 בממוצע לחודש (לוח מס' 11), הגבוה ב-3.5% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. מספר המקבלים ב-1999 יהיה, לפי אומדן, 14,356 בממוצע לחודש (כלומר כ-2.0% יותר לעומת השנה הקודמת).

לוח מס' 11: מקבלי גמלת ניידות בממוצע לחדש וסכומה (ש"ח), 1999-1985

1999	1998	1997	1996	1995	1994	
14,356	14,078	13,606	13,390	13,227	12,866	מספר המקבלים
2.0	3.6	1.6	1.3	2.8	5.7	שיעור גידול (אחוזים)
						גמלה ממוצעת
814.7	*	782.0	686.0	551.0	510.0	(מחירים שוטפים)
						גמלה ממוצעת* (מחירי
774.0	*	824.0	788.0	705.0	718.0	(1998)
76.7	*	82.0	78.1	80.9	71.1	מדד גמלה

* עקב הסבת המערכת הממוחשבת הנוגעת לניידות, נתונים אלו עדיין לא היו זמינים כשנכתבה סקירה זו.

5.3.6 היקף התשלומים

לוח מס' 12 מלמד, כי ב-1998 היקף התשלומים בענף נכות כללית גדל ריאלית ב-6%. גידול זה משקף את גידול סכום התשלומים שהוקצו לרוב ענפי נכות כללית, דהיינו לקצבת נכות

לוח מס' 12: סך כל תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1998-1985*

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 1998)	שיעור גידול שנתי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1985	1,585.6	7.6	11.6
1988	1,874.4	7.4	10.4
1989	1,906.0	1.6	10.1
1990	1,871.7	-1.7	9.5
1991	1,434.3	-2.7	12.6
1992	1,953.4	7.2	9.4
1993	2,122.2	9.7	9.4
1994	2,311.7	9.8	9.4
1995	2,711.5	16.8	10.4
1996	3,009.5	10.9	10.9
1997	3,273.1	10.0	11.2
1998	3,638.6	11.2	11.6
1999	3,853.3	5.9	11.9

* בלא הוצאות מינהל.

כללית, לקצבת ילד נכה, לקצבת שירותים מיוחדים, שגדלו בשיעורים דומים. בשנת 1999 צפוי גידול ריאלי של 6% בקירוב בהיקף התשלומים.

לוח מס' 13 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות כללית, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1997 חלקן של גמלאות הנכות והשיקום נשאר כ-80% מכל תשלומי הענף, והוא צפוי להישאר ברמה דומה גם ב-1999.

לוח מס' 13: תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 1981-1999

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרו לפיתוח שירותים
1981	100.0	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100.0	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1988	100.0	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100.0	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100.0	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100.0	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100.0	79.0	10.2	4.7	5.6	0.5
1994	100.0	80.0	8.8	4.8	5.6	0.7
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1996	100.0	81.4	7.4	4.8	5.4	1.0
1997	100.0	82.0	6.8	4.9	5.5	0.8
1998	100.0	82.0	6.5	4.9	5.3	1.3
1999	100.0	81.6	6.0	5.2	6.1	1.0

5.4 ביטוח נפגעי עבודה

5.4.1 סוגי גמלאות

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלה או סיוע מוגדר אחר, לפי תוצאות הפגיעה. הגמלאות והסיוע הם:

א. דמי פגיעה - משולמים 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 לפגיעה.

סכום דמי הפגיעה הוא 75% משכרו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע, ובמהלך השנה - בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

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

ב. גמלאות נכות – משולמות לנפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (במשך תקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5% לפחות; קצבת נכות צמיתה,

המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20% לפחות; מענק נכות, הניתן לאלה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. סכום קצבתו של נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, מחושב יחסית לדרגת נכותו. מענק הנכות מחושב בגובה 70 קצבאות חודשיות בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לנפגע.

ג. גמלאות תלויים - משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה, או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים במבוטח לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת התלויים המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים - ל-100% מקצבה זו).

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

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

5.4.2 דמי פגיעה

מראשית שנות השמונים ועד שנת 1996 גדל בהדרגה מספר התביעות לדמי פגיעה - מ-94,000 בשנת 1980 ל-111,000 בשנת 1996. בשנת 1997 חלה ירידה, ל-101,900 תביעות בקירוב. ירידה זו נמשכה גם בשנים 1998 ו-1999. לגבי שנת 1999 האומדן הוא של כ-90 אלף תביעות (במניין התביעות המאושרות כלולות גם תביעות אשר אינן מסתיימות באישור תשלום דמי פגיעה לנפגע, אלא רק באישור עקרוני או היעדרות של יום או יומיים). בשנת 1997 נכנס לתוקף החוק בדבר תשלום דמי פגיעה לשכירים בעד תשעת הימים

הראשונים על ידי המעסיק וספיגתם על ידי העצמאים. בהשוואה בין השנים 1998 ו-1999, החוק נותן את אותותיו בהתמעטות מספריהן של התביעות שהתקבלו. (ב-9% בקירוב), של התביעות שאושרו (ב-13% בקירוב), של ימי אי-הכושר (ב-7% בקירוב) ושל המקבלים דמי פגיעה (ב-10% בקירוב).

בעקבות תיקון החוק, משנת 1997 אנו מבחינים בין ימי אי כושר לבין ימי אי כושר לתשלום. בנוסף, כדי לשמור על המשכיות סדרת הנתונים אנו כוללים במניין מקבלי דמי הפגיעה גם נפגעים שתביעתם אושרה ורק בשל התיקון בחוק לא קיבלו תשלום דמי פגיעה.

לוח מס' 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1985-1999

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק* (1)	מספר ימי אי-כושר (אלפים)	מקבלי דמי פגיעה (אלפים)
1985	68.6	62.4	4.63	1,133.2	56.9
1990	71.4	63.1	4.23	1,407.9	59.1
1991	79.3	70.2	4.43	1,611.8	64.3
1992	89.7	78.6	4.57	1,992.5	74.2
1993	94.8	86.4	4.68	2,109.0	74.7
1994	104.2	91.0	4.62	2,486.8	81.2
1995	108.2	96.0	4.6	2,782.0	88.3
1996	110.9	98.4	4.7	3,031.9	92.3
1997	101.9	90.6	4.2	2,739.6	84.1
1998	99.1	90.7	4.1	2,887.6	82.5
1999	89.5	78.7	3.5	2,677.5	74.0

* החל משנת 1985 חנתונים מבוססים על סדרה חדשה (גילאי +15, לעומת גילאי +14 עד אז).
 1. לפי נתוני הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העו"ר, הכוללים גם עובדים זרים בהיתר, עובדים מלבנון ועובדי שטחים, ב-1998 2,192,500 וב-1999 2,217,000.

התיקון לחוק מבחין בין שלוש קבוצות נפגעים:

א. נפגעים שכירים שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי, קיבלו את דמי הפגיעה המגיעים להם, והמוסד חייב את המעסיקים בהחזר דמי הפגיעה ששולמו עבורם כמתחייב מהחוק. יש מידע על גודלה של קבוצה זו, על מספר ימי אי הכושר ומספר ימי התשלום ועל סך כל התשלומים ששולמו לה על חשבון המוסד ועל חשבון המעסיק.

ב. נפגעים (עצמאים, שכירים העובדים אצל מעסיקים לפי תקנה 22, מעסיקים לפי סעיף 51 בחוק וחברי קיבוצים) שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי וקיבלו תשלום על חלק מן הימים (בגין ניכוי תשעת ימי התשלום הראשונים), או לא קיבלו כל תשלום היות שתקופת אי הכושר הייתה קצרה. יש מידע על היקפה של קבוצה זו, על מספר ימי אי-הכושר ועל מספר ימי התשלום, ותמיד יש הבדל בין שני המספרים האחרונים.

ג. נפגעים שמספר ימי אי-הכושר שלהם קטן מ-11 ולא הגישו תביעה למוסד. את גודלה של קבוצה זו ניתן לקבוע רק על פי אומדן.

לוח מס' 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1985-1999

שנה	שכירים		אחוז מהשכר הממוצע**
	מחירי שוטפים	מחירי 1998 (ש"ח)*	
1985	12.3	70	47.5
1990	49.0	109	61.7
1994	77.4	109	60.5
1995	90.9	116	63.2
1996	100.0	115	61.5
1997	120.8	127.4	66.6
1998	131.4	131.0	66.8
1999	136.3	129.0	65.3

* מחושב לפי מדדי השנים 1998 (158.1) ו-1999 (167.0).

** בפרק זה השכר הממוצע מחושב לפי מדדי השנים 1998 (5,859.7) ו-1999 (6,258.7).

מספר המקבלים דמי פגיעה גדל מ-56,900 בשנת 1985 ל-92,274 בשנת 1996. בשנת 1997 היו כ-84,069 נפגעים שתביעתם להכיר בימי אי-כושר אושרה. כ-74,250 מהם קיבלו תשלום על ימי אי כושר. ירידת מספר המקבלים דמי פגיעה משנת 1996 עד שנת 1999 (74,000) מוסברת, לפחות בחלקה, בתיקון החוק בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על ידי המעסיק.

לוח מס' 2 מעלה, כי בשנים 1994-1998 עלתה רמתם הריאלית של דמי הפגיעה הממוצעים ליום אשר שולמו לשכירים, וגם עלתה רמתם כאחוז מהשכר הממוצע ליום.

לוח מס' 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי-פגיעה בשנים 1997 ו-1998 לפי קבוצות גיל. חשוואת ההתפלגות לשנים קודמות מעלה, כי התפלגות הגילים של המקבלים דמי פגיעה לא השתנתה בעיקרה, למעט תנודות קלות. ב-1998 הגיל הממוצע של הנפגעים היה 39.2, ב-1997 - 38.9 וב-1996 - 38.6 שנה. הגברים הנפגעים היו צעירים קצת יותר - בני 38.5 בממוצע, והנשים מבוגרות קצת יותר - בנות 41.5 בממוצע.

לוח מס' 4 מציג את התפלגות המקבלים דמי פגיעה בשנים 1997 ו-1998 לפי סוג הפגיעה. גם בשנת 1998 כמו בשנים עברו רוב המקבלים נפגעו מחבלה בעבודה (87.5%). חלקם של כאבי הגב בכלל סוגי הפגיעה גדל במידה ניכרת, מ-6.3% ב-1994 ל-8.6% ב-1996, ל-9.1% ב-1997 ול-12% ב-1998. חלק מהנפגעים שהוכרו כסובלים ממחלת מקצוע זכאי לקבל קצבת נכות מיד, בלא דמי פגיעה, לכן מספר הסובלים ממחלת מקצוע גדול מן המצוין בלוח. דוגמה אופיינית היא ירידה בשמיעה עקב חשיפה לרעש מזיק. אין תקופת אי כושר ולכן אינם מקבלים דמי פגיעה אלא נכות בלבד.

לוח מס' 5 מציג את התפלגות המקבלים דמי הפגיעה בשנים 1997 ו-1998 לפי משך תקופת אי-הכושר לעבוד. אי-כושר לעבוד במשך תקופה של עד שבועיים ימים ניתן ב-1998 ל-43% מהנפגעים, ב-1997 ל-46% מהנפגעים וב-1996 ל-49% בקירוב מהנפגעים. ב-1998 תקופת אי-הכושר של כ-33% מהנפגעים נמשכה יותר מחודש ימים, לעומת 30% ב-1997 ו-29% ב-1996.

לוח מס' 3: מקבלי דמי פגיעה לפי גיל, 1997-1998

1997		1998		גיל
אחוזים	מספר נפגעים	אחוזים	מספר נפגעים	
100.0	84,069	100.0	82,511	סך הכול
0.7	552	0.5	451	עד 17
14.0	11,723	13.1	10,833	18-24
26.6	22,333	26.6	21,933	25-34
25.0	20,805	25.1	20,687	35-44
21.1	17,717	22.0	18,178	45-54
10.5	9,211	10.5	8,701	55-64
2.1	1,728	2.1	1,728	+65

לוח מס' 4: מקבלי דמי פגיעה לפי סוג פגיעה, 1998-1997

1997		1998		
אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	
100.0	84,069	100.0	82,511	סך הכול
90.4	75,973	87.5	72,208	תאונה/חבלה
9.1	7,691	12.0	9,927	כאבי גב
0.2	127	0.1	117	התקף לב
0.1	85	0.2	125	פגיעות שאינן מחלות מקצוע
0.2	193	0.2	134	מחלות מקצוע*

* לפי רשימת המחלות המוגדרת בחוק ובתקנות.

לוח מס' 5: מקבלי דמי פגיעה לפי משך אי-הכושר, 1997-1998

מספר ימי אי-כושר		מספר המקבלים		אחוז מכלל המקבלים
1998	1997	1998	1997	
				סך הכול
100.0	100.0	82,511	84,069	0
0.1	0.1	60	91	2-1
0.0	0.0	12	13	11-3
33.6	36.7	27,718	30,859	12-14
9.0	9.4	7,449	7,901	30-15
24.7	24.2	20,342	20,323	31-60
16.3	14.8	13,416	12,421	61-90
6.3	5.7	5,210	4,771	91-120
3.2	3.0	2,606	2,495	121-150
1.9	1.8	1,588	1,486	151-181
2.8	2.5	2,310	2,135	182
2.2	1.9	1,800	1,574	

בשנת 1998 הגברים המקבלים דמי פגיעה היו כ-77% מכל המקבלים ואילו הנשים היו רק 23% מהם. בקבוצות הגיל הצעירות יותר אחוז הגברים הוא כ-82%-90%, אך ככל שהגיל עולה, עד גיל 60, גדל אחוז הנשים ומגיע אף ליותר מ-30% בגילאים 55-60 (לוח מס' 6).

5.4.3 גמלאות נכות

משנת 1985 מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיחה כמעט הוכפל: ב-1985 היו כ-9,870 מקבלים ובשנת 1999 הגיע מספרם לכ-18,600, לעומת כ-17,700 ב-1998 ו-15,900 ב-1997. סיבת הגידול החד בין 1997 ו-1998 היא הכללת מקבלי קצבה שהיוונו חלק ממנה מאז מארס 1998 בקבוצת הנכים האמורה (לוח מס' 7).

בשנים 1985-1999 קצבת הנכות הצמיחה הממוצעת לחודש, הן של השכירים והן של

לוח מס' 6: התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין, 1998

מין	מספרים		אחוזים		גיל
	נשים	גברים	נשים	גברים	
22.7	77.3	100.0	100.0	100.0	סך הכול
10.0	90.0	0.2	0.6	0.5	עד 17
18.2	81.8	10.5	13.9	13.1	18-24
17.6	82.4	20.7	28.3	26.6	25-34
22.3	77.7	24.7	25.2	25.1	35-44
29.3	70.7	28.5	20.1	22.0	45-54
31.5	68.5	10.1	6.5	7.3	55-60
22.2	77.8	3.2	3.3	3.2	61-64
21.2	78.8	2.0	2.1	2.1	+65

העצמאים, גדלה במחירים שוטפים. בשנים 1999-1996 קצבאות הנכות הצמיחה גם של שכירים וגם של עצמאים גדלו בהתמדה במחירים שוטפים ובמחירי 1998. הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כמעט זהה ב-1997-1999. קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים (לוח מס' 8).

בשנת 1998 שיעור גידולו של מדד הקצבאות היה 9.6%, ואילו שיעור הגידול של מדד המחירים לצרכן ושל השכר הממוצע במשק היו 5.4% ו-7.7%, בהתאמה. כלומר, סכומן של קצבאות נפגעי העבודה גדל גידול ריאלי ביחס לשכר הממוצע. בשנת 1999 הגידול במדד הקצבאות הוא 6.5%, הגידול במדד המחירים צפוי להיות 5.6% והגידול בשכר הממוצע 6.8%.

לוח מס' 7: מקבלי קצבת נכות צמיחה, 1999-1985

1999	1998	1997	1996	1995	1992	1990	1985	
18,612	17,686	15,888	15,303	14,650	12,680	11,754	9,869	מספר המקבלים
5.2	11.3	3.3	4.5	2.9	4.5	4.9	5.8	אחוז הגידול

לוח מס' 8: רמת קצבת נכות צמיחה בממוצע לחודש, 1999-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	1,286	29.3	217.2	1,231	28.1
1990	889.9	1,996	37.5	882.4	1,979	37.2
1994	1,342.9	1,890	34.8	1,429.3	2,011	37.0
1995	1,580.4	2,021	36.7	1,703.8	2,179	39.5
1996	1,726.2	1,984	35.5	1,871.9	2,151	38.5
1997	1,957.4	2,064	36.0	2,162.9	2,280	39.7
1998	2,116.9	2,117	36.1	2,334.1	2,334	39.8
1999	2,254.3	2,134	36.0	2,485.4	2,353	39.7

5.4.4 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,101 בשנת 1999. קצב הגידול הוא כ-1.5% עד 2% בשנה.

גובה קצבת התלויים הממוצעת יעמוד בשנת 1999 על כ-4,200 ש"ח לשכירים וכ-4,470 ש"ח לעצמאים. קצבה זו במחירים קבועים עלתה בהדרגה בשנים האחרונות. גם הישובה כאחוז מהשכר הממוצע מצביע על גידול בשנים האחרונות.

לוח מס' 9: מקבלי גמלאות תלויים, 1999-1985

1999	1998	1997	1996	1995	1990	1985	
4,101	4,021	3,958	3,881	3,770	3,512	3,286	מספר המקבלים
2.0	1.6	2.0	2.9	1.5	1.4	2.2	אחוז הגידול

לוח מס' 10: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1999-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 1998 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	439.3	2,490	56.6	440.9	2,499	56.8
1990	1,688.7	3,788	71.2	1,733	3,886	73.1
1994	2,582.4	3,634	67.3	2,695.0	3,793	70.2
1995	2,970.3	3,799	68.9	3,157.2	4,038	73.2
1996	3,204.0	3,682	65.7	3,423.5	3,934	70.2
1997	3,594.6	3,790	66.1	3,807.1	4,014	70.0
1998	3,948.4	3,948	67.4	4,176.0	4,176	71.3
1999	4,194.7	3,971	67.0	4,467.7	4,229	71.4

5.4.5 היקף התשלומים

לוח מס' 11 מלמד כי סך כל התשלומים ששולמו ב-1998 על ידי ענף נפגעי עבודה עלה ריאלית ב-2.1% לעומת 1997, ועלה שוב באחוז דומה ב-1999.

לוח מס' 12 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות

לוח מס' 11: היקף התשלומים*, 1985-1999 (באלפי ש"ח)

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1998 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	568,947	-
1990	495,640	1,111,728	-
1994	1,023,149	1,439,821	29.5
1995	1,283,786	1,641,838	14.0
1996	1,539,411	1,769,168	7.8
1997	1,678,161	1,769,342	-
1998	1,805,759	1,805,759	2.1
1999	1,950,000	1,846,078	2.2

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

לוח מס' 12: התפלגות מכלול התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-1999

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	17.3	44.7	14.3	14.3	0.6
1992	100	19.3	46.1	13.9	20.1	0.6
1993	100	21.3	47.4	13.6	17.2	0.5
1994	100	20.7	46.0	12.1	20.7	0.5
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.4	48.3	11.2	17.2	2.9
1998	100	17.7	50.7	11.5	16.9	3.2
1999	100	17.2	52.1	11.3	16.2	3.2

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

הנכות הן חלק הארי של תשלומי הענף. ב-1995 הן היו 44.9% מהתשלומים וב-1999 52.1%, כאשר העלייה הינה עקבית ומדורגת. כפי שאפשר לראות, חלקם של דמי הפגיעה בכלל תשלומי הענף גדל בהתמדה כמעט עד שנת 1996, ולאחר מכן ירד עקב תיקון בחוק, המחייב את המעסיק בתשלום דמי הפגיעה לשכירים בעבור תשעת ימי הזכאות הראשונים. ירידה זו נמשכת ב-1998 וב-1999.

הוצאות השיקום עומדות עתה על כ-3.2% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

5.5 ביטוח אבטלה

5.5.1 מגמות עיקריות

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן כנדרש ל"תקופת אכשרה" (מחצית מתוך השנה או מחצית מן השנה וחצי שקדמו לאבטלה), שבמהלכו צבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו. זאת - בתנאי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. דמי האבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע למבוטח "עבודה מתאימה", והם משולמים לא לפני שיחלפו חמישה ימים ולכל היותר ל-138 או ל-175 יום¹ (בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי). חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה. הוא זכאי לדמי אבטלה² עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה, ולכל היותר ל-70 יום.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות (לוח מס' 1): 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם;³ 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום; 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. ממקורות אלה מתברר, כי בשנת 1998 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי שהחלה להסתמן לפני שלוש שנים, במהלך שנת 1996. מגמת ההחמרה התבטאה בנתונים השונים על האבטלה:

א. שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה עלה מ-6.7% בשנת 1996 ל-7.7% ב-1997 ול-8.6% ב-1998. עלייה בת כ-15% בין השנים 1996 ו-1997 ועלייה נוספת של כ-12% בין השנים 1997 ו-1998.

¹ דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של התובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% ממנו; על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושה רבעים ממנו - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד ארבע פעמים השכר הממוצע - 40%.

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

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

מספר הבלתי מועסקים עלה מ-144.1 אלף ב-1996 ל-169.8 ב-1997 ול-195 אלף ב-1998. כלומר עלייה של כ-18% בין השנים 1996 ו-1997 ועלייה של 15% בין השנים 1997 ו-1998.

ב-1999 מספר הבלתי מועסקים צפוי לגדול בכ-2%, בדומה לגידול הצפוי במספר השייכים לכוח העבודה, או במילים אחרות: באחוז הבלתי מועסקים לא צפוי שינוי בשנת 1999.

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה הגיע בשנת 1998 לכ-156 אלף בממוצע לחודש, שהוא גידול של כ-9% לעומת שנת 1997 שבמהלכה נרשמה עלייה של כ-25% לעומת שנת 1996.

חלקם של דורשי העבודה מכלל הבלתי מועסקים עלה מכ-78% ב-1996 לכ-84% ב-1997 וירד ל-80% ב-1998. ב-1999 לא צפוי שינוי במספר דורשי העבודה והוא יעמוד על כ-156 אלף, בדומה לשנת 1998.

לוח מס' 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1998-1980

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים	אחוז מכוח העבודה	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים
1995	145,000	6.9	106,473	73.4	67,383	46.5
1996	144,100	6.7	114,571	78.2	74,337	51.6
1997	169,800	7.7	143,000	84.2	94,610	55.7
1998	195,000	8.6	156,215	80.1	104,314	53.5
⁽¹⁾ 1988	191,800	8.5	156,215	81.4	104,314	54.4
⁽¹⁾ 1999	195,000	8.5	156,000	80.0	104,300	53.5

(1) על בסיס אומדני מפקד 1995 ושיטת ניפוח חדשה.

ג. גם במספר מקבלי דמי אבטלה הסתמנה אותה מגמת העלייה, מכ-74.3 אלף ב-1996 לכ-94.6 אלף ב-1997 ולכ-104.3 אלף ב-1998. כלומר, ב-1998 נרשמה עלייה של כ-10% לעומת שנת 1997 לאחר עלייה של כ-27% בין השנים 1996 ו-1997.

5.5.2 תיקוני חוק בשנת 1999

בפברואר 1999 תוקן החוק ולפיו ב-5 החודשים הראשונים לאבטלה, דמי האבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק, ומהחודש השישי ואילך – לא יעלו על 2/3 השכר הממוצע במשק.

עד 1999, דמי אבטלה המקסימלים הגיעו לכ-189% מהשכר הממוצע במשק (כאשר השכר הבסיסי לחישוב דמי אבטלה הוא השכר המקסימלי לתשלום דמי ביטוח - 4 פעמים השכר הממוצע במשק).

במהלך השנים, פחות מ-3% ממקבלי דמי אבטלה קיבלו דמי אבטלה ברמה שמעל השכר הממוצע במשק.

5.5.3 מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1998 קיבלו דמי אבטלה כ-267 אלף תובעים שונים (לוח מסי 2) - כלומר, גידול של 9% מאז 1997. כ-93% (248 אלף איש בקירוב) מכל מקבלי דמי האבטלה השתייכו קודם לכן לכוח העבודה, וכ-7% (19 אלף איש בקירוב) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה גדל ב-2% בקירוב, ומספר המקבלים שהיו מועסקים בכוח העבודה גדל ב-11%. ב-1999 לא צפוי שינוי ברמת האבטלה, ומספר המקבלים דמי אבטלה יהיה, לפי אומדן, כ-267 אלף, בדומה לשנת 1998.

יציבות מסוימת מציינת את מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990-1998), אשר הצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה. מספרם בשנים 1992-1998 נע בין 14 אלף ל-25 אלף בקירוב בממוצע לחודש. ב-1999 מספרם צפוי להגיע ל-26 אלף בקירוב. בכל אחת מהשנים הללו הם מנו כ-24% מכלל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס' 2: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 1980-1998

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	

סה"כ לשנה

401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985
..	14.6	21,148	..	85.4	124,049	..	145,197	1990
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	1991
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	1992
-10.6	15.4	30,826	-3.0	84.6	169,345	-4.2	200,171	1993
-21.3	9.4	17,370	12.3	90.6	167,426	8.0	184,796	1995
-7.2	8.0	16,118	10.7	92.0	185,364	9.0	201,482	1996
19.2	7.8	19,211	22.7	92.2	227,086	22.2	246,297	1997
-0.4	7.2	19,132	9.0	92.8	248,364	8.6	267,496	1998
-	7.1	19,100	-	92.9	248,400	-	267,500	1999

ממוצע חודשי

-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	1992
-19.1	13.3	9,398	-12.1	86.7	61,176	-13.1	70,574	1993
-26.0	7.0	4,750	14.4	93.0	62,633	10.2	67,383	1995
-5.6	6.0	4,486	11.5	94.0	69,851	10.3	74,337	1996
22.6	5.8	5,498	27.6	94.2	89,112	27.3	94,610	1997
2.4	5.4	5,631	10.7	94.6	98,683	10.3	104,314	1998
-	5.4	5,600	-	94.6	98,700	-	104,300	1999

לוח מס' 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי אבטלה שעבדו לפני היותם מובטלים, לפי השתייכות לסוג לשכת התעסוקה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1998 חלקם של האקדמאים בכלל המקבלים דמי אבטלה המחפשים עבודה נשאר גבוה יחסית - 7.6% ב-1990 וזכ-20% בשנים 1994-1998. זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה יחסית של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

5.5.4 עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

עד סוף 1992 עולה חדש נחשב מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה של 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה להיותו מובטל (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ארוכה כפליים מזו של העולים

לוח מס' 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 1980-1999

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1	89.9
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1	92.9
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	7.6	92.4
1991	100.0	88.7	11.3	100.0	12.8	87.2
1992	100.0	87.3	12.7	100.0	17.8	82.2
1993	100.0	83.7	16.3	100.0	19.0	81.0
1994	100.0	86.3	13.7	100.0	20.4	79.6
1995	100.0	86.7	13.3	100.0	20.5	79.5
1996	100.0	87.1	12.9	100.0	21.0	79.0
1997	100.0	90.2	9.8	100.0	20.4	79.6
1998	100.0	88.4	11.6	100.0	18.6	81.4
1999	100.0	88.5	11.5	100.0	18.0	82.0

- 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה). יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה לעולים חדשים זהים לתנאי הוותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום זהה גם היא - 138 או 175 יום, לפי גילו של המובטל ומצבו המשפחתי.

מאז 1993 עולים חדשים אינם זכאים עוד לתנאים מיוחדים, והם זכאים לביטוח אבטלה בדיוק כמו תושבים ותיקים.

בשנת 1998 כ-6,000 מ-104 אלף מקבלי דמי האבטלה בממוצע לחודש עלו בשנת 1990, כ-5,600 נוספים עלו ב-1991, כ-2,500 אלף - ב-1992, כ-2,500 נוספים - ב-1993, כ-2,600 - ב-1994, וכ-6,000 בשנים 1995-1998. כלומר, כ-25 אלף איש, שהם 24% מכלל המובטלים, היו עולים חדשים שהגיעו לישראל בגל העלייה האחרון שהחל בשנת 1990 (לוח מס' 4).

בהשוואה למובטלים האחרים, שיעור האקדמאים בקרב העולים שקיבלו דמי אבטלה ב-1998 היה גבוה ביותר - 29% לעומת 11% בקרב האחרים. גם שיעור השתתפותם של

לוח מס' 4: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה ושנת עלייה, 1999-1990

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה				
		1990	1991	1992	1993	1994 מעל 1994
1990	42	100.0	-	-	-	-
1991	2,828	93.2	6.8	-	-	-
1992	14,322	60.0	38.7	1.3	-	-
1993	14,132	46.6	45.6	7.6	0.2	-
1994	13,841	39.0	38.3	16.5	6.2	-
1995	15,622	34.5	31.6	14.7	13.8	5.3
1996	17,813	30.1	27.6	12.2	12.6	12.7
1997	22,387	26.3	24.5	11.0	11.3	12.2
1998	25,247	23.8	22.1	10.0	10.2	10.4
1999	26,000	23.0	20.5	9.5	9.5	10.0

העולים בהכשרה מקצועית הניתנת במסגרת ביטוח אבטלה היה גבוה יותר - 16% לעומת 10% בלבד בקרב הוותיקים. דמי האבטלה הממוצעים ליום שקיבלו העולים נמוכים יחסית: 110 ש"ח לעומת 117 ש"ח שקיבלו תושבים ותיקים.

5.5.5 משך תשלום דמי אבטלה

כאמור, על פי חוק ביטוח אבטלה מי שתובע דמי אבטלה זכאי לקבל דמי אבטלה לכל היותר ל-138 יום, או ל-175 יום, בהתאם לגילו ולמספר ילדיו. הוא רשאי לממש את זכאותו למספר ימים זה במשך שנה מיום שהחל להיות מובטל. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה לכל היותר ל-70 יום. הגבלה זו אינה חלה על מי שנשלח להכשרה מקצועית.

למרות הגידול במספר המקבלים דמי אבטלה ב-1998, משך קבלת דמי האבטלה לא גדל בהשוואה לשנת 1997: משך הזמן שנדרש לחיפוש עבודה ב-1998 היה 110 יום בדומה לשנת 1997 (לוח מס' 5). מי שהיו בהכשרה מקצועית ב-1998 קיבלו דמי אבטלה במשך 223 יום בממוצע, שכן הם קיבלו דמי אבטלה בכל תקופת הקורס; ואילו משך האבטלה של המובטלים האחרים היה כמשך חיפוש העבודה. 85% מכל המקבלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה יותר מ-138 יום, שהוא מספר ימי הזכאות המרבי למי שאינו משתתף בהכשרה מקצועית.

חיילים משוחררים מקבלי דמי אבטלה אשר חיפשו עבודה, קיבלו דמי אבטלה במשך כ-51 יום בממוצע. הצמצום במספר ימי הזכאות לדמי אבטלה בארבע השנים האחרונות נבע בעיקר מהשינוי בחוק, אשר צמצם את מספר ימי הזכאות של חייל משוחרר מ-138 ל-70, כאמור לעיל. מקבלי דמי האבטלה שאינם חיילים משוחררים קיבלו ב-1998 דמי אבטלה עבור כ-115 יום בממוצע.

5.5.6 סכום דמי האבטלה והיקף התשלומים

לוח מס' 6 מלמד, כי כ-60% ממוקבלי דמי האבטלה בשנת 1998 קיבלו ליום סכום שלא עלה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק. עוד 38% קיבלו סכום שבין מחצית השכר הממוצע ועד השכר הממוצע. פחות מ-3% קיבלו דמי אבטלה בסכום גבוה מן השכר

לוח מס' 5: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1999-1981*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
							סך הכול	סך הכול	
									כלל המקבלים דמי אבטלה
125	50.7	6.1	6.8	7.1	11.5	10.2	7.6	100.0	1997
126	50.7	6.6	7.3	7.0	11.5	10.0	6.9	100.0	1998
127	51.5	7.0	7.0	7.0	11.5	10.0	6.0	100.0	1999
									עבדו קודם לאבטלתם
131	54.3	6.5	7.2	7.5	8.5	9.3	6.7	100.0	1997
131	54.4	7.1	7.7	7.5	8.2	9.0	6.2	100.0	1998
132	55.0	7.0	7.5	7.5	8.0	9.0	6.0	100.0	1999
									חיילים משוחררים
67	9.8	1.1	1.9	2.7	45.4	20.8	18.3	100.0	1997
67	8.5	1.1	2.1	2.3	49.4	20.7	15.9	100.0	1998
68	9.0	1.0	2.0	2.0	50.0	21.0	15.0	100.0	1999
									מחפשי עבודה
									כלל המקבלים דמי אבטלה
110	45.0	6.6	7.3	7.7	13.0	11.6	8.8	100.0	1997
110	45.0	6.6	7.3	7.7	13.0	11.6	8.8	100.0	1998
111	45.5	7.0	7.0	7.5	13.0	11.5	8.5	100.0	1999
									עבדו קודם לאבטלתם
115	48.9	7.2	7.8	8.2	9.6	10.6	7.7	100.0	1997
115	48.9	7.2	7.8	8.2	9.6	10.6	7.7	100.0	1998
116	49.5	7.0	8.0	8.0	9.5	11.0	8.0	100.0	1999
									חיילים משוחררים
51	0.9	0.4	1.0	1.6	53.7	23.4	20.9	100.0	1997
51	-	-	-	-	55.7	23.4	20.9	100.0	1998
51	-	-	-	-	56.0	23.0	21.0	100.0	1999
									בהכשרה מקצועית
									כלל המקבלים דמי אבטלה
223	85.6	2.6	4.1	3.3	2.1	1.5	0.8	100.0	1997
223	85.9	2.5	4.0	3.3	2.0	1.5	0.8	100.0	1998
225	86.0	2.5	4.0	3.2	2.0	1.5	0.8	100.0	1999
									עבדו קודם לאבטלתם
228	87.6	2.4	3.8	2.7	1.7	1.2	0.6	100.0	1997
228	87.4	2.5	4.0	2.5	2.0	1.6	0.6	100.0	1998
230	87.0	2.5	4.0	2.5	2.0	1.5	0.5	100.0	1999
									חיילים משוחררים
166	63.2	4.9	7.4	9.6	7.1	5.0	2.8	100.0	1997
166	62.5	5.0	8.0	10.0	7.0	5.0	2.5	100.0	1998
166	62.0	5.0	8.0	10.0	7.0	5.0	3.0	100.0	1999

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

הממוצע במשק. בהשוואה לשנת 1997 רמת דמי האבטלה ליום הייתה קצת יותר גבוהה: ב-1998 דמי האבטלה הממוצעים ליום היו 49.5% מהשכר הממוצע במשק. לעומת 49.1% ב-1997.

בשנת 1999 צפויה ירידה קלה בסכום דמי האבטלה שישולמו, זאת כאמור בגלל השינוי בחוק, לפיו דמי האבטלה ב-5 החודשים הראשונים לאבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק, ומהחודש השישי ואילך לא יעלו על 2/3 מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס' 6: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אחוזים), 1999-1980

דמי האבטלה הממוצעים כ- % מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42.0	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
42.7	1.4	5.2	21.1	42.9	16.8	12.6	100.0	1994
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
47.6	2.6	8.1	26.8	41.9	12.4	8.2	100.0	1996
49.1	2.7	8.9	28.8	42.6	10.1	6.9	100.0	1997
49.5	2.6	8.4	30.1	43.6	8.4	6.9	100.0	1998
49.0	-	12.1	33.0	42.5	6.2	6.2	100.0	1999

לוח מס' 7 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1998. על-פי הלוח, ב-1998 גדל ריאלית תשלום דמי האבטלה (ב-17%). גידול זה נבע מגידול במספר המקבלים ומגידול של דמי האבטלה הממוצעים ליום. ב-1999 תשלומי הענף צפויים לגדול ריאלית באחוז אחד.

לוח מס' 7: היקף תשלומי דמי האבטלה (במיליוני ש"ח), 1999-1980

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1998)	שיעור גידול ריאלי
1980	0.1	158	651.2
1985	51	316	27.8
1990	491	1,244	-1.6
1991	599	1,276	2.6
1992	907	1,725	35.2
1993	945	1,635	-5.2
1994	937	1,431	-12.5
1995	1,178	1,635	14.2
1996	1,506	1,879	14.9
1997	2,138	2,446	30.2
1998	2,646	2,871	17.4
1999	2,900	2,900	1.0

5.6 ביטוח אימהות

5.6.1 כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות לילדות הגמלאות הבאות:

מענק לידה - מענק זה כולל שני מרכיבים:

א. מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. החל בצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל עבור לידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אימהות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה.

ב. מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם ישירות ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גדול יותר: עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף - עוד 50% משכר זה.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת שכירה או עצמאית, או הנמצאת בהכשרה מקצועית, ואשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור שישה או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום הם 100% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת

בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), וזאת - עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר עבור מחצית התקופה אשר במרוצתה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות, לכל היותר.

קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, הנשארים בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם בעיות כלכליות. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך תשעה חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים שלושה ילדים, 75% - כשנולדים ארבעה ילדים, ו-100% - כשנולדים חמישה ילדים או יותר.

גמלה לשמירת הריון - גמלה זו נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות להריון נאלצת להפסיק לעבוד במשך יותר מ-30 יום ואינה מקבלת עבורם תשלום ממעסיקה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה הוא שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ועד לתקרה של 70% מהשכר הממוצע.

5.6.2 מקבלי גמלאות

ב-1998 שולמו מענקי לידה ל-127,500 יולדות בקירוב (לוח מס' 1). לעומת השנה הקודמת היה זה גידול של כ-2.8%. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב - 100,000 בקירוב בממוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה. מ-1990 ועד ל-1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה בשנים הללו וכן מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. בשנת 1996 שוב נצפה גידול במספר מענקי הלידה, לאחר ירידה בשנת 1995, בגלל ביטול זכאותן של תושבות השטחים למענק לידה. הגידול בשנים הבאות נובע בעיקר מהגידול הטבעי. ב-1998 גדל מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה - דבר המשקף את הגידול במספר הלידות, שניתן לעמוד עליו בעזרת נתוני השנתון הסטטיסטי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). ב-1999 צפויות 129,500 נשים לקבל מענק לידה.

ב-1998 קיבלו דמי לידה 64,205 נשים. בחמש השנים האחרונות חל גידול ניכר, של כ-32%, במספר הנשים שקיבלו דמי לידה: מ-49,000 ב-1993 ל-64,000 ב-1998. ב-1997 צפויות לקבל דמי לידה כ-66,000 נשים. נראה שגל העלייה הגדול, בשנים 1990-1991, נותן את אותותיו, ועולות שילדו בשנים האחרונות כנראה כבר צברו לזכותן את תקופת האכשרה הדרושה לקבלת דמי לידה. ניתן להסביר את התופעה בגורם נוסף - גידול מספר הנשים השייכות לכוח העבודה, שמועסקות ואשר צוברות את תקופת האכשרה לקבלת דמי לידה.

ב-1998 כ-7,300 עולות (שעלו משנת 1990) קיבלו דמי לידה. זהו גידול של 11.4% לעומת שנת 1997. מאז 1992 מספרן של העולות החדשות המקבלות דמי לידה גדל בהתמדה מדי שנה: מ-880 בקירוב ב-1992 ל-7,300 בקירוב ב-1998 (פי 8 במהלך שש שנים). ההסבר לכך

לוח מס' 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה בממוצע לחודש, 1980-1999

שנה	מספר מענקי האשפוז	דמי לידה		שנה
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	
1980	96,687	39,784	41.1	87.7
1985	101,329	42,755	42.1	82.6
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1991	107,512	43,512	40.5	69.0
1992	109,984	44,994	40.9	67.3
1993	115,575	48,780	42.2	67.9
1994	116,669	50,761	43.5	64.0
**1995	113,892	55,597	49.0	66.1
1996	118,051	58,097	48.7	67.1
1997	124,000	60,416	48.7	68.2
1998	127,526	64,205	50.3	..
1999	129,500	66,000	51.0	..

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

הוא משך זמן ההתאקלמות בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל, מספר העובדות גדל וכן מספר העולות הזכאיות לדמי לידה. זאת ועוד: ייתכן שההתערות בחברה הישראלית והשיפור במצב הכלכלי מגדילים את מספר הלידות של העולות.

להלן מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי הלידה ב-1998:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. גיל זה גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה - 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך מספר שנים. בשנים האחרונות נשמר חלקן הגדול יחסית של הנשים בנות הארבעים ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה: ב-1998 הן היו 4.3% לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

גילן הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה מתחת ל-29 שנים, ב-1998 כ-52% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

ב. כ-94.5% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2.9% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

5.6.3 רמת הגמלאות

מענק לידה - ב-1998 מענק האשפוז קטן ריאלית בשיעור של 3.5% בקירוב, לעומת יציבות שהיתה ב-1997. סכום התשלום עבור אשפוז של יולדת תלוי במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות, והוא צפוי להשתנות ריאלית בהתאם לשינוי מחירו הריאלי של יום אשפוז. ב-1999 מענק האשפוז ירד ריאלית לעומת ל-1998, ב-2.3%. גובה מענק האשפוז ירד ריאלית בשנים 1998 ו-1999 משתי סיבות: ראשית המענק עודכן בשנים אלה בתדירות נמוכה, פעמיים ב-1998 ופעם אחת בלבד ב-1999. שנית: מאז הוחל תשלום דיפרנציאלי של המענק (סכומים שונים ללידה רגילה וללידת פג), המענק פוחת נומינלית

מדי שנה. כך שגם אם מחירו של יום אשפוז מתעדכן, שיטת חישוב המענק מקטינה עליה זו. הסיבה לירידה בגובה מענק האשפוז היא גידול המתמיד בלידות הפגים בשנים האחרונות. הדבר גובר, מכוח נוסחת חישוב המענק, הקטנה של מענק האשפוז עבור לידה רגילה.

מענק הלידה גדל ב-1998 ב-4% בקירוב לעומת 1997. עליית ערכו הריאלי של המענק נזקפת לגידול השכר הממוצע בשנת 1998. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. ב-1999 ערכו הריאלי של מענק הציוד צפוי לגדול ב-1.4% בקירוב, בהתאם לתנודות השכר הממוצע.

ב-1998 המענק לציוד היה 19.1% מהשכר הממוצע במשק וגבוה משיעורו ב-1997 (לוח מס' 2). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה של כ-20% מהשכר הממוצע במשק. ב-1999 שיעור המענק יהיה דומה לשיעורו ב-1998.

דמי לידה - עד אוקטובר 1994 שיעור דמי הלידה ששולמו ליולדת היה 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. מנובמבר 1994 משולמים דמי לידה לפי מלוא השכר הממוצע של האישה¹ בשלושת החודשים שקדמו ללידה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1998 הייתה גבוהה ב-4% בקירוב מרמתם ב-1997. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע גדל ל-74% בקירוב מהשכר הממוצע. זאת בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות לבין השכר הממוצע. ב-1999 רמת דמי הלידה ליום צפויה להישאר דומה לזו שב-1998.

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

לוח מס' 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1998

דמי לידה ליום	מענק לידה (ממוצע ליולדת)			שנה
	מענק ציוד	מענק אשפוז	סך הכול	

מחירי 1998 (שקלים חדשים)

66.0	674.0	2,911.0	3,585.0	1980
69	875	3,067	3,942	1986
79.0	1,024.0	4,626.0	5,650.0	1990
82.0	998.0	4,751.0	5,741.0	1994
127.0	1,060.0	5,334.0	6,394.0	1995
135.0	1,048.0	5,388.0	6,436.0	1996
139.0	1,071.0	5,387.0	6,558.0	1997
144.0	1,116.0	5,200.0	6,316.0	1998
145.0	1,133.0	5,083.0	6,216.0	1999

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.4	15.4	66.5	81.8	1980
42.0	17.8	62.1	79.8	1986
44.8	19.3	87.0	106.3	1990
45.8	18.5	87.9	106.4	1994
68.9	19.2	96.8	115.9	1995
72.5	18.7	96.4	114.9	1996
73.6	18.7	93.7	112.4	1997
93.6	19.1	88.7	107.8	1998
73.4	19.1	85.8	104.9	1999

מלוח מס' 3 עולה, שב-1998 התפלגות שכר הנשים שקיבלו דמי לידה לפי האחוז מהשכר הממוצע במשק הייתה דומה לזו ב-1997. המגמה הנצפית לאורך השנים היא ירידת חלקן של הנשים ששכרן נמוך מאוד (עד רבע השכר הממוצע) ועלייה מקבילה בשיעור הנשים ששכרן בינוני (רבע עד שלושה רבעים מהשכר הממוצע). השינוי המשמעותי חל בין השנים 1994 ל-1995, עם המעבר מתשלום דמי לידה בשיעור בן 75% מהשכר לתשלום בשיעור מלוא השכר. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפריור, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע במשק תואמת להתפלגות השכר של הנשים.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דמוגרפיים תעסוקתיים:

א. דמי הלידה גדלים עם הגיל. דמי הלידה הממוצעים היו כ-74% מהשכר הממוצע. דמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-51% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד

לוח מס' 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1998-1980

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/2 - 1/4 השכר הממוצע	3/4 - 1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר הממוצע עד 3/4
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
1991	43,073	18.6	49.4	22.4	5.9
1992	44,995	16.9	50.0	22.9	6.0
1993	48,733	18.1	48.9	22.4	6.5
1994	50,761	23.7	48.8	18.9	5.3
1995	55,596	9.3	30.3	25.8	16.6
1996	58,097	7.1	28.8	26.6	17.7
1997	60,416	7.0	28.5	26.8	17.9
1998	64,551	6.7	28.0	27.9	17.9

- שדמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-91% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-96% משכר זה.
- ב. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-92% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף עפולה, לדוגמה, כ-64% מהשכר הממוצע.
- ג. סכום דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה קטן מזה ששולמו לוותיקות. העולות קיבלו כ-66% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת כ-75% מהשכר הממוצע במשק שקיבלו יולדות ותיקות. יש לציין שהפער בין דמי הלידה של העולות החדשות לאלה של הוותיקות הצטמצם מעט מאז 1997, אז העולות קיבלו כ-63% מהשכר הממוצע במשק.

5.6.4 היקף התשלומים

לוח מס' 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1998 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית ב-8.9%. ב-1999 צפוי גידול ריאלי של 9.8% בקירוב.

חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה 6% ב-1998. ב-1999 חלקם של תשלומי ענף אימהות אינו צפוי להשתנות.

לוח מס' 4: היקף התשלומים (מחירים שוטפים ומחירי 1998, מיליוני ש"ח), 1999-1980

שמירת הריון	מענק לידה				סך הכל	סך כלי תשלומי הגמלאות	שנה
	דמי לידה	מענק ציוד	מענק אשפוז				
			מזה פגים	סך הכול			

מחירים שוטפים

	170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
	261.2	90.4	35.4	372.0	500.0	793.4	1994
	470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995
	580.1	115.4	..	584.7	700.1	1,280.2	1996
27.2	685.9	134.0	104.0	696.9	830.9	1,544.0	1997
34.0	800.0	152.0	125.0	785.0	937.0	1,771.0	1998
							1999

מחירי 1998

	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
	64.2	20.6	11.2	92.5	124.3	189.9	1994
	106.2	20.3	..	111.4	131.7	237.9	1995
	117.6	23.4	..	118.6	142.0	259.6	1996
5.1	127.6	24.9	..	129.6	154.6	287.2	1997
6.0	141.2	26.8	22.1	138.5	165.4	334.6	1998
							1999

* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת הריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות וחוצאות מינהל.
** מיליוני שקלים ישנים.

5.7 ביטוח סיעוד

5.7.1 תנאי זכאות

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיורים, 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 בעזרת הזולת בפעולות היום-יום. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו שירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג 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 בעזרת הזולת נערך על ידי אחיות משרד הבריאות.

גמלת הסיעוד מיועדת לקשיש התלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים, אלא לארגונים, חמספקים את שירותי הסיעוד לפי תכנית טיפול שקובעת ועדה מקצועית מקומית. סל השירותים, שאותם מכסה הגמלה, כולל טיפול אישי חניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה בבית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו, אשר אין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

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

5.7.2 תביעות לגמלה והחלטת פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1998 - שנת הביצוע ה-11 של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-56,774 תביעות (לוח מס' 1): כ-32,021 מהן היו תביעות חדשות וכ-24,753 - תביעות חוזרות. מספר התביעות גדל ב-9.3% לעומת שנת 1997.

לוח מס' 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1999-1991

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל החלטות פקידי התביעות** (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)
1991	31,004	33.0	29,410	46.5	12,825
1992	38,500	34.4	37,074	50.1	17,522
1993	43,741	35.7	41,268	49.0	19,438
1994	44,398	39.1	43,973	48.0	20,194
1995	47,560	39.6	46,180	50.6	21,531
1996	48,626	41.5	51,586	51.5	23,300
1997	51,951	41.9	50,408	50.4	24,552
1998	56,774	43.6	55,436	50.0	27,158
1999	60,500	44.5	59,000	51.5	29,000

* 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 שהושחו מסיבות שונות לפני קביעת הזכאות.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחת (כאשר חלה החמרה במצב אפשר אמנם לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות בכלל התביעות גדל מ-33.0% בשנת 1991 ל-43.6% בשנת 1998. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיו קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה שוב ושוב.

בשנת 1998 החליטו הוועדות המקומיות 27,158 החלטות ראשונות על סוג הגמלה שתינתן (שירותים או גמלת כסף), על סוגי השירותים שייכללו בתכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחראיות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע התקבלו כ-2,263 החלטות בחודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

מחצית מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ומחציתן הנותרת היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה הייתה בדרך כלל (ב-88.9% מחמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1.6% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו 9.5% נדחו בשל העדר תנאי זכאות מקדמיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

בשנת 1999 מספר התביעות צפוי לגדול במקצת, ל-60,500, ואחוז האישורים – ל-51.5%.

5.7.3 זכאים לגמלה ורמת הגמלה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד מדי חודש בשנת 1998 היה 80,928 בממוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מסי' 2, ל-78.2% מן הזכאים בשנת 1998 אושרה רמת זכאות נמוכה, ול-21.8% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה מאז 1988. רק ל-3.1% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת בשל הכנסות גבוהות (שווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות). ב-1999 המספר החודשי הממוצע של הזכאים לגמלה צפוי לגדול ל-88,000 איש בקירוב. שיעור מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה, של 150%, נשאר יציב בשנת 1998, והוא צפוי לעלות במקצת בשנת 1999.

לוח מס' 2: זכאים לגמלה* לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1998-1991

שנה	רמת הגמלה**				סך הכול	
	150%	100%	***75%	***50%	אחוזים	מספרים
1991	22.6	75.4	0.7	1.3	100	31,058
1992	21.6	76.2	0.8	1.4	100	37,734
1993	21.0	76.6	0.7	1.6	100	45,776
1994	20.5	77.1	0.7	1.7	100	52,067
1995	20.9	76.4	0.8	1.9	100	59,023
1996	21.1	76.1	0.8	2.0	100	65,995
1997	20.9	76.1	0.9	2.1	100	72,912
1998	20.9	76.0	0.9	2.2	100	80,928
1999	21.1	75.8	0.9	2.2	100	88,000

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

5.7.4 תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. 78.5% העדיפו לקבל טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תכניתם של 15.8% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-4.5% מן הזכאים (לעומת 4.6% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (2.0%), או חלק ממנה (2.5%), יבוצע במרכז יום (לוח מס' 3).

לוח מס' 4 מציג את מקבלי השירותים בשני מועדים, לפי סוג השירות ולפי העלות הממוצעת של המקבל. אפשר לראות שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש דצמבר 1998 ל-75,958 מקבלים, בעלות ממוצעת של 1,328 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-101 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 46.5 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 28.5 ש"ח לשעת טיפול.

לוח מס' 3: תכניות טיפול של מקבלים חדשים, לפי דמת הגמלה, 1998

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
7,829	20,547	350	879	29,605	סך הכול: מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	טיפול אישי בבית בלבד
64.1	83.3	77.4	93.9	78.5	טיפול במרכז יום בלבד
2.9	1.6	6.9	2.4	2.0	טיפול בבית ובמרכז יום
2.4	2.6	2.9	0.8	2.5	טיפול בבית ושירותים
28.9	11.5	9.4	2.4	15.8	אחר
1.7	1.0	3.4	0.6	1.2	

לוח מס' 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1998-1997

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

אוקטובר 1997 (מספר מקבלים = 75,371)

26.7	42.43	1,132	75,793	66,934	טיפול אישי**
58.1	13.02	757	4,064	5,370	מרכז יום**
-	-	256	1,328	5,198	מוצרי ספיגה
-	-	72	49	612	מכבסה ואחר
-	-	56	535	9,530	משדרי מצוקה

דצמבר 1998 (מספר מקבלים = 84,634)

28.5	46.5	1,328	100,901	75,958	טיפול אישי**
61.8	16	990	6,050	6,109	מרכז יום**
-	-	270	1,506	5,583	מוצרי ספיגה
-	-	82	53	643	מכבסה ואחר
-	-	60	662	11,021	משדרי מצוקה

* כולל עבודות בית קלות.

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

יש לציין, שמספר המקבלים משדרי מצוקה גדל ביותר מ-15% מאז אוקטובר 1997 עד לדצמבר 1998. זאת - כחלק מהמשך מגמת הרחבתם של השירותים המוצעים.

5.7.5 ספקי שירותים

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

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

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 נחשבים גם קיבוץ או מושב שיתופי לארגונים מספקי שירותים.

לוח מס' 5: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, דצמבר 1998

ספק השירות	מקבלי שירותים*		שעות שירות		תשלומים (אלף ש"ח)	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	96,747	100.0	4,081,280	100.0	109,163	100.0
מט"ב	16,174	16.7	789,670	19.3	21,915	20.1
עמותה**	16,953	17.5	663,062	16.2	21,229	19.5
ארגון פרטי***	62,684	64.8	2,579,079	63.2	64,515	59.1
קיבוץ/מושב	936	1.0	49,469	1.3	1,434	1.3

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

** כולל מרכז יום ו"הקדש".

*** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש דצמבר 1998 (לוח מס. 5) מעידה, ש-64.8% מהזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי (לעומת 64.4% ב-1997), 16.7% קיבלו אותם מארגון מט"ב בדומה לשנה הקודמת, 18% - מעמותות ציבוריות אחרות, וכ-1% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. ההתפלגות הייתה 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.

5.7.6 היקף התשלומים

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

א. העברות לצורך תשלום גמלאות;

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

בשנת 1998 הועברו 1286.3 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-1135.1 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות. סכום בן כ-81.3 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס' 6). בשנת 1999 צפוי אומדן העלות של חוק סיעוד לעלות ל-1.42 מיליארד ש"ח.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדר עדיפויות וכיו"ב. בתחום הקהילתי מצטמצם במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום, ומושם דגש רב יותר על שיפוצים במתקנים קיימים בתחום המוסד. חוק ביטוח סיעוד משתלב בתכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים הכללית, משען ואש"ל. המגמה בשנים

לוח מס' 6: העברת תשלומים למימון חוק ביטוח סיעוד (מחיריים שוטפים), 1986-1999

שנה	סך כל העלות (אלפי ש"ח)	גמלאות סיעוד*		העברה לגורמי חוץ**	פירות שירותים	שיקולים קהילתיים***	מאושפזים במוסדות	אחר****
		על השבון המוסד	על השבון האחר					
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
	359,946	261,386	38,194	8,019	13,506	-	38,452	404
1993	459,662	330,963	60,993	10,189	11,657	-	44,286	1,574
1994	592,866	408,156	87,482	17,378	16,985	-	59,843	3,022
1995	743,801	502,283	114,865	28,473	15,580	-	78,719	3,881
1996	880,070	608,950	150,400	28,390	16,250	-	71,520	4,560
1997	1,071,348	764,058	185,376	31,241	14,903	-	69,115	6,655
1998	1,286,288	883,191	251,922	36,631	28,148	-	81,300	5,096
1999	1,423,670	987,950	296,870	39,000	22,450	-	72,500	4,900

* תשלומים בפועל, על פי דיווח מחלקת הכספים.

** תשלומים עבור העברת מבחי תלות והשתתפות בוצעות במקומות.

*** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוסמעת למשרד העבודה והרווחה בלבד.

**** עד שנת 1991 סעיף זה כלל הפרשי שכר ופיצויי התיקנות. מאז 1992 סעיף זה כולל מימון עבור מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיקע משפטי.

***** אומדן המבוסס על נתוני הביצוע בשלשת הדבועים הראשונים של שנת 1991.

האחרונות אינה להועיל בבניית מוסדות חדשים, אלא לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לציודם של המוסדות הקיימים משאבים רבים יותר. תחום נוסף שפיתוחו נמשך בשנת 1998 הוא שיפור הטיפול הניתן במוסדות הפרטיים הקטנים. תחום זה אמור להשתפר על ידי שינוי הגישות המינהליות המקובלות היום.

נספחים

נספח פרסומים

סקרים

שולי בר, רבקה פריאור, "מקבלי תגמולים לפי חוק נפגעי פעולות איבה – 1997", סקר מס' 149, ינואר 1998

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 חוקק על ידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את הזכויות הסוציאליות של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם, והוא נועד להשוות את זכויות הנפגעים בקרב האוכלוסייה האזרחית לזכויות ולשירותים המוקנים לנפגעים ולמשפחות שכולות בטיפולו של משרד הביטחון. החוק עבר מספר שינויים עד שהגיע למתכונתו הנוכחית.

התגמולים המשולמים לנכי פעולות איבה נחלקים לתגמולי נכות חודשיים, התלויים בדרגת נכות, ותגמולים מיוחדים, התלויים בדרגת נכות ובתנאים ייחודיים נוספים, כמו תגמול לנכה חסר פרנסה ותגמול לנכה נצרך. תגמולי הנכות החודשיים מחושבים, כפי שמקובל במשרד הביטחון, כאחוז מסוים משכר עובדי המדינה.

בחודש יוני 1997 היה התשלום הממוצע של תגמול נכות 1,083 ש"ח. דרגת הנכות של כ-70% מכלל המקבלים תגמולי נכות הייתה 10%-39%. התשלום בפועל גבוה מתגמול הנכות החודשי היות שבדרך כלל מצטרפים אליו הטבות ומענקים, כמו עזרת הזולת וניידות, וכן תוספות תגמול כמו תוספת לנכים קשישים, תוספת תגמול לבני 55 ומעלה ותוספת עקב פרישה מוקדמת מעבודה.

ביוני 1997 קיבלו כ-1,600 איש תגמולי נכות, וכ-1,630 בני משפחה קיבלו תגמולי תלויים.

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 1994-1996", פרסום מס' 150, ינואר 1998

דו"ח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנים 1994-1996. מתוארים בו השינויים שחלו בחברות בקופות החולים לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. כמו כן מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המרכזי המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש לרישום כל תושבי מדינת ישראל כחברים בקופות החולים.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 1997".
סקר מס' 151, ינואר 1998

פרסום זה עוסק בתשלומי דמי מזונות, הממומנים על-ידי התקבולים מהבעלים החייבים ועל-ידי האוצר. הסקר העלה, כי בסוף שנת 1997 היו במוסד לביטוח לאומי כ-32 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-20 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-12 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של הבעלים.

ב-1997 שולמו דמי מזונות בסך 251 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מהבעלים החייבים בתשלום דמי מזונות לתקופה זו היה כ-123 מיליון ש"ח, שהם 49% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

שנטל וסדשטיין (ורנט), "מקבלי קצבת נכות כללית, 1996-1997", סקר מס' 152, אפריל 1998

הדו"ח עוסק בשני נושאים: סקירת כלל המקבלים קצבת נכות כללית ותיאור מאפיינים של כמה קבוצות מישנה. ניתוח כלל המקבלים את קצבת הנכות נעשה כהמשך לניתוח שנערך בשנים 1994-1995, וחוא מדגיש את השינויים שחלו מאז במספר המקבלים ובמאפייניהם.

אשר לנושא השני – בעקבות פרסום קודם משנת 1996 התעוררו שאלות לגבי מאפיינים של קבוצות מישנה בכלל מקבלי הקצבה, ולפיכך התמקד הניתוח בשלוש תת-קבוצות של מקבלי קצבת נכות כללית:

- א. מקבלי קצבת נכות כללית חדשים: מי שתביעתם אושרה בשנים 1995-1996.
- ב. נכים מילדות: מי שתביעתם אושרה בגיל 18, כלומר נכותם החלה לפני גיל 18.
- ג. עולים חדשים: מקבלי קצבת נכות כללית שעלו לארץ מאז שנת 1990.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997", סקר מס' 153, אפריל 1998

הדו"ח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1997, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים ומספר מאפיינים של האבטלה. נמצא כי בשנת 1997 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה, שהחלה להסתמן בשנת 1996.

כמו כן מציג הדו"ח את השפעת ההחמרה בממדי האבטלה על שיעור החוזרים למעגל המקבלים דמי אבטלה – נמצא כי ההחמרה בממדי האבטלה לא הגדילה את שיעור החוזרים למעגל מקבלי דמי האבטלה.

מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (תביעה כוללת פרטים על התשלום, על תכונות דמוגרפיות וכן על ההיסטוריה התעסוקתית של המובטל).

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 1994-1995", סקר מס' 154, אפריל 1998

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1994 ו-1995. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלים קצבת נכות, גמלה להבטחת הכנסה וקצבת זיקנה ושאיירים. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות, המנוחל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1995 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.1 מיליון עובדים שכירים וכ-176 אלף עובדים עצמאיים. השכר הממוצע של העובדים

השכירים היה 4,810 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של כ-6,087 ש"ח של עובד עצמאי.

תמר הרון, "זכאות לגמלת הבטחת הכנסה בקרב המתמכרים והמלצות לשיקומם", פרסום מס' 155, יולי 1998

קבוצת המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילת התמכרות לסמים מהווה בסך הכל 5% מכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו היא חלק מ"הגרעין הקשה" של מקבלי הגמלה הנשארים במערכת תקופה ארוכה. שיעור גבוה של המתמכרים אינו מצליח – וברובו הגדול אף אינו מנסה – להיגמל. ואמנם, מדובר באוכלוסייה במצב קשה ובעלת פוטנציאל שיקומי נמוך: על פי הערכת אנשי המקצוע ל-11% בלבד יש פוטנציאל גבוה להיגמל; ל-33% יש כוחות מסוימים לגמילה ולשיקום, ורק ל-6% יש הכוחות הדרושים לכך.

מרכז האבחון וההכוון ביפו, האחראי לאבחון תובעי הגמלה כמתמכרים, מרכז זה יותר משמונה שנים מידע רב על התובעים: מאפיינים פסיכו-סוציאליים ורפואיים, היסטוריה אישית, הערכה והמלצות לטיפולים. חומר זה, ברובו הגדול אינו מנוצל דיו לא לטובת המאובחנים – גמילתם, שיקומם והוצאתם מן המערכת – ולא לעזרת המערכת בקביעת מדיניות ובתכנון יחידות טיפול והזרמה נכונה של האנשים בזרועות המערכת.

פרסום זה, המציג נתונים מעובדים מתוך שלל הנתונים הנאספים במרכז האבחון, מציע לנצל את המידע על ידי יצירת שיתוף פעולה בין הגופים המטפלים במתמכרים כחלק מן המאבק המתמשך בנגע הסמים וכדי לעזור למשתמשים בהם להיחלץ מכך.

אלן זיפקין וברנדה מורגנשטיין, "מקבלי גמלות ביטוח סיעוד, 1996-1997" (באנגלית), פרסום מס' 156, יולי 1998

דו"ח זה מסכם את המגמות הבסיסיות שהסתמנו בהפעלת חוק ביטוח סיעוד בשנים 1996-1997. מספר המקבלים גמלת סיעוד המשיך לגדול יותר מכפי שגדלה אוכלוסיית הקשישים. הסבר חלקי בלבד לגידול זה הוא הכניסה המאסיבית של קשישים למערכת

כתוצאה מן העלייה בשנים 1990-1992. בשנת 1997 עולים אלה מנו כ-16% מסך כל המקבלים. בגלל חלקם המשמעותי הושם בדו"ח דגש מיוחד על קבוצת העולים.

בשנת 1997 קיבלו בממוצע לחודש יותר מ-10% מן הקשישים (נשים בנות 60 ויותר, גברים בני 65 ויותר) גמלת סיעוד, ושיעור זה עולה מאוד עם הגיל. מספר הנשים גדול כמעט פי שלושה ממספר הגברים. כמחצית המקבלים גרים בגפם. שיעור הקשישים מתוך המקבלים אשר זקוקים להשגחה מתמדת הוא כ-7%, ואחוז זה נשאר יציב במשך השנים.

מגמה מיוחדת המצוינת כאן היא הגידול המתמיד בשיעור התביעות החוזרות: בשנת 1997 שיעור זה מסך כל התביעות נאמד בכ-45%. לפי ניתוח התביעות של אלה שהגישו יותר מתביעה אחת מסתבר, שרוב התביעות מוצדקות (71%): הייתה הידרדרות משמעותית במצבם התפקודי, אך בלא קשר למשך הזמן בין הגשת התביעות.

לאה ענבר, "שיקום נכים ואלמנות בשנת 1996", פרסום מס' 157, ספטמבר 1998

פרסום זה כולל נתונים על נכים ואלמנות שעברו שיקום במסגרת המוסד לביטוח לאומי במהלך שנת 1996, וכן נתונים על נכים כלליים שניתנה לגביהם חוות דעת על כושר השתכרותם בעקבות תביעתם לקבל קצבת נכות.

בשנת 1996 פנו למחלקת השיקום 5,746 נכים ו-816 אלמנות שאירים ואלמנות של נפגעי עבודה ואיבה. סיימו טיפול שיקומי בתקופה זו 5,964 נכים ו-678 אלמנות. כמו כן ניתנו 15,590 חוות דעת על כושרם של נכים כלליים להשתכר, כאמור בעקבות הגשת תביעתם לקבלת קצבת נכות. הנתונים מתבססים על מאגר המידע הממוחשב של המוסד לביטוח לאומי בתחום השיקום וכן על נתוני הנכים הכלליים שתבעו קצבת נכות.

מרים שמלצר, "מקבלי גמלאות לפי יישוב – 1996-1997", סקר מס' 158, אוקטובר 1998

חוברת זו מציגה את הפריסה הגיאוגרפית של מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, והיא המשך של חוברות קודמות דומות. מופיעים בה נתונים דמוגרפיים על האוכלוסייה

בישראל לפי גיל בכל יישוב וכן נתונים על מקבלי גמלאות במוסד לביטוח לאומי, גם לפי מועצות אזוריות ומחוזות. זאת במגמה לאפיין כל יישוב מבחינה דמוגרפית וכלכלית ובהתייחס למקומו של הביטוח הלאומי בחיים הכלכליים של היישוב.

מאפיין של יישוב יכול להיות, לדוגמה, ריכוז של קשישים ביישוב, ריכוז של מקבלי דמי אבטלה, ריכוז של משפחות ברוכות ילדים וכד'. הנתונים מוצגים במונחים של אחוז המקבלים קצבה מאוכלוסיית היישוב ושל אחוז המקבלים קצבה ביישוב מסוים מכלל מקבלי הגמלה במדינה. החידוש בפרסום זה הוא ששנת ההתייחסות לאוכלוסייה ולמקבלי גמלאות זהה.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 1998", סקר מס' 160, פברואר 1999

הפרסום מציג נתונים על נשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים על-ידי תקבולים מהבעלים החייבים ועל-ידי האוצר.

הסקר העלה, כי ב-1998 שולמו דמי מזונות בסכום כולל של 316 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מהבעלים החייבים בתשלום דמי מזונות לתקופה זו היה כ-130 מיליון ש"ח, שהם 41% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו. בסך הכל היו כ-34 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-22 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-12 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של הבעלים.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 1995-1996", סקר מס' 161, אפריל 1999

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1995 ו-1996. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות

העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלי קצבת זקנה ושירים, קצבת נכות וגמלה להבטחת הכנסה. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות, המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1996 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.2 מיליון שכירים, כ-181 אלף עובדים עצמאים וכ-32 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 5,181 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של כ-6,300 ש"ח לעובד עצמאי.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1998", סקר מס' 162, מאי 1999

דו"ח מוצגים בחוברת נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1998, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים ומספר מאפיינים של האבטלה. נמצא כי בשנת 1998 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי, שהחלה להסתמן בשנת 1996.

הדו"ח מציג גם נתונים על תשלום גמלה להבטחת הכנסה למובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים וכן למובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה והם עדיין מובטלים. נמצא כי 5.4% מכלל מקבלי דמי האבטלה ב-1998 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה.

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 1997-1998", סקר מס' 163, יולי 1999

דו"ח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 1998 בהשוואה ל-1997. מתוארים בו השינויים שחלו בחברות בקופות החולים לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. כמו כן מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי

דו"חות מחקר

גדעון יניב, "מקדמות מס והשתמטות ממס: ניתוח של רציונאליות מוגבלת" (באנגלית), מחקר מס' 68, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1998

מקדמות מס אינן משפיעות על החלטת ההעלמה של הפרט כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות טהורה. הן עשויות להשפיע על החלטת ההעלמה כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות מוגבלת, כגון ה-Prospect Theory. המחקר הנוכחי מחיל את עקרונות ה-Prospect Theory למודל החלטה פשוט של העלמת הכנסות. המחקר מדגים, כפי שנמצא אמפירית בארה"ב, שמקדמות מס הגדולות מחבות המס האמיתית של הפרט מצמצמות את הנטייה להעלים הכנסות משלטונות המס' לפיכך, מקדמות מס גדולות יכולות לשמש תחליף למאמצי אכיפה מקובלים המצריכים שימוש במשאבים כלכליים. עם זאת, רק אם הפרטים מעריכים תערכת יתר ניכרת את ההסתברות להיתפס ולהיענש בגין העלמת הכנסות (שבפועל היא נמוכה עד מאוד במדינות המערב), מקדמות מס גבוהות תוכלנה לבטל לחלוטין את התמריץ להעלמת הכנסות. אחרת, אם הפרטים מעריכים נכונה את ההסתברות להיתפס, מידה מסוימת של העלמה תשרור תמיד, גם אם המקדמות גבוהות במידה משמעותית מחבות המס האמיתית. ממצא נוסף של המחקר הוא שכאשר מקדמות המס גדולות דיין כך שהפרטים מצפים לחזורי מס בעת מילוי הדו"ח השנתי, עלייה בשיעור המס תגדיל את היקף ההעלמה, בניגוד גמור לקשר התפוך בין היקף ההעלמה לשיעור המס, העולה מן הספרות המחקרית והמבוסס על ההנחה של רציונאליות טהורה.

גדעון יניב, "אי-שמירה על דיאטה דלת-שומן, התגוננות עצמית והסיכון לאירוע לבבי" (באנגלית), מחקר מס' 69, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1998

על אף הסיכון המוגבר ללקות בהתקף לב, פרטים הנמצאים בסיכון לא תמיד מקפידים על הוראת הרופא לשמור על דיאטה דלת שומן. המחקר הנוכחי מחיל מודל של קבלת החלטות רציונאליות על בעיית הפרט האם ובאיזו מידה לחרוג מן הדיאטה המומלצת ומציע הסבר כלכלי לצריכת שומנים מוגברת. המחקר בודק גם את הקשר בין צריכת

שומנים מוגברת לבין החלטה להתגונן מפני אירוע לבבי על-ידי הצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים, שנועדה לצמצם את השיהוי בקבלת טיפול נמרץ בעת התקף. המחקר מגלה, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת, שהצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים והקפדה על הדיאטה המומלצת יכולות להיות "משלימות", במובן שהאחרונה מעודדת את הראשונה. מתוצאה זו משתמע, שמדיניות בריאות ציבורית יכולה לסייע הן להקטנת הסיכון להתקף והן להקטנת הסיכון למות מהתקף על-ידי מתן תמריצים (סבסוד, למשל) להצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים.

גדעון יניב "הסתרת מידע מחולי סרטן כהחלטה רפואית בתנאי סיכון" (באנגלית), מחקר מס' 70, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1998

כאשר חולה מאובחן כלוקה בסרטן, בדרך כלל הרופא ניצב בפני דילמה בדבר מסירת מידע לחולה. על-פי הדוקטרינה של הסכמה מיועדת (informed consent), המוכרת כיום בארה"ב כאחד העקרונות האתיים החשובים של מקצוע הרפואה, לחולה יש זכות להחליט באורח עצמאי החלטות הנוגעות לטיפול בו, ועל הרופא מוטלת החובה למסור לחולה את כל המידע בעניין מחלתו כדי לאפשר לו לקבל החלטה נכונה. למרות זאת, רופאים רבים עדיין חשים כי חובתם לשמור על מורל החולה, גם אם הדבר מצריך הסתרת מידע ממנו. הסתרת מידע כרוכה בסיכון: אם הטיפול אינו נושא פרי, החולה, במוקדם או במאוחר, ילמד לדעת על מצבו האמיתי. חולים שהיו מעדיפים לסיים את חייהם בשלווה בחיק משפחתם ולא להתייטר בטיפול שאין ביטחון בהצלחתו, עלולים לחוש כעס ותסכול בגלותם שנשללה מהם זכות הבחירה. גם אם יימנעו מהגשת תביעת נזיקין כנגד הרופא, סביר שיסיימו את חייהם במצב נפשי קשה יותר מאשר אילו נמסר להם מלוא המידע על מצבם הסופני מיד לאחר האבחון. המאמר הנוכחי מחיל שלוש תיאוריות אלטרנטיביות של קבלת החלטות בתנאי סיכון (תורת תוחלת התועלת, תורת ההימור ותורת החרטה) לבעיית הרופא האם להסתיר מידע מחולה סופני (ובאיזו מידה), וגוזר מסקנות השוואתיות בעניין הקשר שבין החלטת הרופא למאפייני החולה, המחלה והרופא עצמו.

ג'ק חביב, ברנדה מורגנשטיין, אלן זיפקין, "תעסוקה לעומת הבטחת הכנסה: שילובם של עולים חדשים מברית-המועצות לשעבר בשוק העבודה בישראל" (באנגלית), מחקר מס' 71, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1998

בשנות התשעים התנסתה ישראל בגל חדש של עלייה המונית, מברית המועצות לשעבר. אחד האתגרים הבסיסיים היה לשלב אוכלוסייה זו בכוח העבודה במהירות המרבית, כדי למנוע תלות לטווח ארוך. אולם, מטרה חשובה נוספת היתה לקדם את השימוש המרבי בכישורים ובפוטנציאל של עולים אלה, שכן העולים מברית-המועצות לשעבר היו בעלי השכלה גבוהה והתרכזו בשיעור גבוה במקצועות האקדמיים. הסוגיות העקרויות שנבחנו במחקר היו:

* באיזו מידה פיתחו העולים תלות במערכת הבטחת ההכנסה, ובאיזו מידה השתלבו בכוח העבודה?

* איזה תפקיד מילאה מערכת הבטחת ההכנסה? באיזו מידה שימשה קצבת הבטחת הכנסה תחליף או תוספת להכנסה מתעסוקה? האם העולים השתמשו במערכת הבטחת ההכנסה כמקור תמיכה זמני, מעת לעת, או לאורך זמן?

* האם העולים השתמשו במערכת בהיקף גדול יותר ובדרכים אחרות מאשר הוותיקים?

גדעון יניב, "אי-ציות לחוק שכר מינימום והיקף ההעסקה האופטימאלי" (באנגלית), מחקר מס' 72, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999

הספרות העוסקת באי-ציות לחוק שכר מינימום מתמקדת, בין השאר, בהשפעה שיש להחלטה שלא לציית לחוק על היקף ההעסקה של המעביד. המסקנה הרווחת בספרות היא, שאי-ציות לחוק, הכרוך בסיכון להיתפס ולהיענש, מגדיל את השכר האפקטיבי לעובד מעל לרמת השכר התחרותי ומניע את המעביד להקטין את היקף ההעסקה מתחת לרמה התחרותית. עם זאת, היקף ההעסקה יהיה עדיין גדול יותר מאשר במצב של ציות לחוק. הנחה סמויה העומדת מאחורי המסקנה דלעיל היא, שהמעביד מפר את החוק ביחס לכל העובדים. המחבר טוען כי הנחה זו אינה הכרחית, שכן המעביד עשוי להעדיף לציית לחוק ביחס לחלק מן העובדים בלבד – ולא לציית לחוק ביחס לעובדים האחרים. המחקר מציג מודל של ציות חלקי לחוק שכר מינימום, ומעלה במפתיע, שאם רמת הציות החלקי נקבעת

באורח אופטימאלי, המעביד יקטין את היקף ההעסקה עד לרמת ההעסקה של ציות מלא. במלים אחרות, חוק שכר מינימום עשוי להביא לצמצום רמת ההעסקה עד לרמה של ציות מלא – גם אם המעביד אינו מציית באופן מלא לחוק. תוצאה זו, המוכללת בסיום גם לחוקי שוק עבודה אחרים, מערערת את הציפייה האינטואיטיבית, שעובדים ששכרם נופל מהשכר החוקי יצליחו לכל הפחות לשמור על מקום עבודתם.

גדעון יניב, "הלשנה לרשויות המס והגמול האופטימאלי" (באנגלית), מחקר מס' 73, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999

אחד ממקורות המידע החשובים של רשות המס (והביטוח הלאומי) במלחמתם בתופעה של העלמת הכנסות הוא הלשנה של פרטים על שותפיהם לשעבר לחיים או לעסקים, המונעת, בדרך כלל, מתאוות נקם. אמונה רווחת בציבור היא, שרשות המס (או הביטוח הלאומי) משלמות למלשינים 10 אחוזים מגובה המס שנגבה בעקבות ההלשנה. למעשה, הגמול למלשינים בדרך כלל קטן יותר, ומגיע בארה"ב לפחות מ-2 אחוזים בממוצע מן הגבייה הנוספת. מה הסיבה שרשות המס כה קפוצת-יד בתגמול למלשינים שסייעו לגבות מסים שבדרך אחרת לא היו נגבים? תשובה אפשרית היא, שהגמול למלשינים הוא אך מחווה צנועה של הערכה כלפי מי שסייע להשיב כספי ציבור. תשובה אחרת היא שיהא זה פסול מבחינה מוסרית לתגמל מלשינים ברוחב יד, שכן הדבר עלול ליצור תמריץ לפרטים במשק להתמחות כמלשיני מס מקצועיים. המחקר הנוכחי בוחן את השאלה מנקודת מבט כלכלית. המחקר מציג מודל פשוט של ההחלטה להלשין, שהשלכותיו מוחלות על בעיית רשות המס בדבר בחירת שיעור הגמול האופטימאלי ורמת המשאבים האופטימאלית שיש להקצות להבאה לדין של מעלימי הכנסה שהתגלו בעקבות הלשנה. המחקר מראה, כי רשות מס, המבקשת להשיא את הכנסותיה הנקיות (לאחר ניכוי הוצאות) מהלשנה, תקבע את שיעור הגמול למלשינים ברמה נמוכה יותר ואת מאמצי ההרשעה ברמה גבוהה יותר, ככל שתאוות הנקם של המלשינים חזקה יותר. אף שיייתכן שרשויות המס מודרכות על-ידי שיקוליים מוסריים כאשר הן קובעות את שיעור הגמול למלשינים, הן מתנהגות כאילו הן מנצלות במתכוון את דחפי המלשינים כדי להשיא את הכנסותיהן מהלשנה. בהכירן את המניע האמיתי להלשנה, רשויות המס מאלצות את המלשינים להסתפק בתמורה כספית נמוכה יותר לטובת מימון מאמציהן להביא לדין את מעלימי הכנסה.

פרסומים שראו אור או התקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

Gideon Yaniv, "Tax Evasion by Misinforming Withholding Agents", Public Finance Review 26, 362-375, 1998

המאמר עוסק בהחלטת עובד שכיר להקטין במרמה את חבות ניכויי המס שלו על-ידי פיצול זמן עבודתו בין מספר מעסיקים, מבלי ליידע אותם בדבר עבודותיו האחרות. כאשר הניכוי במקור מתבצע על-פי סולם מס פרוגרסיבי, התנהגות מעין זו מביאה להחלת שיעורי מס נמוכים יותר על ההכנסות מעבודה. המחבר מאפיין את תכונות ההקצאה האופטימאלית של זמן העבודה של הפרט בין מספר מעסיקים, ומשווה את היקף המס המועלם כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי המס המדויקים (כבישראל) להיקפו כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי מס נמוכים יותר (כבארה"ב). המאמר מראה שניכוי מס מדויק, הנחשב ליקר להפעלה יותר מאשר ניכוי מס חלקי, עלול אף להביא להעלמה גדולה יותר, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת.

Gideon Yaniv, "Phobic Disorder, Psychotherapy, and Risk-Taking: An Economic Perspective", Journal of Health Economics 17, 229-243, 1998

הפרעות פוביות זוכות לתשומת לב רבה בפרקטיקה הפסיכיאטרית המודרנית, שכן הן שכיחות, מגבילות את התפקוד היומיומי וניתנות לטיפול. אגורפוביה, השכיחה בהפרעות הפוביות והמגבילה ביותר, כרוכה בסיכון ללקות בהתקף חרדה במקומות ציבוריים, ולפיכך בהימנעות ממחויבות מלאה לעבודה. המאמר הנוכחי מחיל את כלי הניתוח הכלכלי של קבלת החלטות רציונאליות במצבים של אי-ודאות על בעיית הפרט האגורפובי, לא על מנת להגיע להבנה טובה יותר של הסיבה להפרעה הפובית, אלא כדי לעמוד על מידת הסטייה ממחויבות "נורמאלית" לעבודה (העשויה להגיב לתמריצים כלכליים) ועל מידת יעילותו של טיפול נפשי (פסיכותרפיה) כמגביר את המחויבות לעבודה. המחבר מראה, שהפרט האגורפובי יקדיש לעבודה פחות זמן (וזמן רב יותר לפעילויות פנאי בבית) ככל שהחסינות להתרחשות התקף במקום ציבורי גדולה יותר, ככל שההפסד (הכספי

והנפשי) הנגרם בשל אי-היכולת לעמוד בתחייבויותיו בעקבות התקף גדול יותר, וככל שזמן ההתאוששות מהתקף ממושך יותר. המחקר מערער על הטענה הפופולארית, שהעלות הכספית של הטיפול הנפשי היא גורם המסייע להצלחת הטיפול ומראה שבעוד שטיפול מפחית את הסיכון ללקות בהתקף, עלות הטיפול מפחיתה את הנטייה להסתכן. השפעה זו של עלות הטיפול מתגלה כדומיננטית יותר במקרים קלים של אגורפוביה (שבהם ההימנעות מעבודה קטנה יותר). נובע ממנה, שמקרים קלים עשויים להיות מטופלים ביתר יעילות במרפאות ציבוריות, אשר הטיפול הניתן בהן אינו כרוך בתשלום.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion, Risky Laundering, and Optimal Deterrence Policy", International Tax and Public Finance 6, 27-38, 1999

בניגוד להנחה רווחת בספרות הדנה בהעלמת הכנסות, רשויות המס חושפות רק לעתים רחוקות את כל ההכנסה המועלמת של נישום נחקר. כשמדובר בבתי עסק קטנים או בעובדים עצמאיים, המבצעים מספר רב של עסקות במשך שנת מס, רשויות המס אף אינן מנסות לחשוף את ההכנסה האמיתית במקור. במקום זאת, הן מעריכות את ההכנסה המועלמת על פי אינדיקציות כלכליות עקיפות, כמו הגידול הלא-מוסבר במלאי ההון הנקי של הנישום. טכניקת הערכה כזאת עלולה ליצור תמריץ למעלימי הכנסה לבצע תמרוני "הלבנה", שיאפשרו להציג את הגידול במלאי ההון כנובע ממקור פטור ממס.

המאמר הנוכחי פותח את המודל הבסיסי של העלמת הכנסות לאפשרויות של הלבנה, במטרה לבחון את החלטת מעלים ההכנסה באיזו מידה, אם בכלל, להלבין את הכנסתו המועלמת, את קשרי הגומלין בין היקף הלבנה להיקף ההעלמה ואת מדיניות האכיפה האופטימאלית של רשויות המס. הלבנה, מלבד שיש לה עלות ישירה, מוצגת כפעילות לא חוקית הכרוכה בסיכון להיתפס ולהיענש. המאמר מניח כי רשויות המס מקצות משאבים לביקורת מס ראשונית העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שלא הולבנה, ולחקירה מעמיקה יותר העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שהולבנה. המחבר מצביע על חשיבות השילוב של אמצעים ישירים לחשיפת תמרוני הלבנה במערכת אכיפת חוקי מס ההכנסה, ומנסח כללים לעיצוב אופטימאלי של מדיניות מרתיעה משולבת.

Gideon Yaniv, "Tax Compliance and Advance Tax Payments: A Prospect Theory Analysis", National Tax Journal , 753-764, 1999

ראה דוחיית מחקר: מקדמות מס והשתמטות ממס: ניתוח של רציונאליות מוגבלת, מחקר מס' 68, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1998.

Gideon Yaniv, "Withholdig Information From Cancer Patients As a Physician's Decision under Risk", Medical Dacision Making (forthcoming)

ראה דוחיית מחקר: הסתרת מידע מחולי סרטן כהחלטה רפואית בתנאי סיכון, מחקר מס' 70, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1998.

נספח לוחות ענפיים

A. General

א. כללי

לוח 1/A – תקבולת תשלומים (מחזירים שוטפים)

Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

מיליוני שקלים חדשים	NIS Million					מיליוני שקלים חדשים
	1999	1998	1997	1996	1995	
Total receipts	46,206.6	42,291.9	39,062.6	39,002.4	33,051.4	סך כל התקבלים
Thereof: to N.I. branches	37,556.6	34,381.8	31,234.3	27,135.3	23,457.5	מזוה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	18,600.0	17,051.9	15,617.7	13,512.2	12,171.4	גביית לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	8,136.9	7,394.5	6,698.3	5,533.7	4,222.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	3,700.0	3,516.5	3,240.2	2,873.9	2,504.4	ריבית
Miscellaneous	67.0	69.9	48.7	53.5	32.4	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	7,052.7	6,349.0	5,629.5	5,162.1	4,527.1	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	218.9	7,910.1	7,828.2	11,867.1	9,594.0	גביית לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	35,507.7	32,372.8	28,517.7	24,552.4	20,867.7	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח¹
For contributory benefits	28,455.0	26,023.8	22,888.2	19,390.3	16,340.6	למעלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	7,052.7	6,349.0	5,629.5	5,162.1	4,527.1	למעלאות לא גבייתיות
Current surplus	-2,318.8	-2,019.2	-1,007.7	-708.3	-246.9	עודף שוטף
Assets at end of year	1,381.2	1,497.3	71,995.4	63,912.0	55,495.8	נכסים בסוף השנה

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מנהל.

לוח א/2 – תקבולים ודמי תשלום (מחירי 1998)
 Table A/2 – Receipts and Payments (at 1998 Prices)

מיליוני שקלים חדשים	NIS Million					
	1999	1998	1997	1996	1995	
Thereof: to N.I. branches	43,744.1	42,291.9	41,185.0	44,823.3	42,269.3	סך כל התקבולים
	35,555.1	34,381.8	32,931.7	31,185.3	30,000.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	17,608.7	17,051.9	16,466.4	15,528.9	15,566.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	7,703.3	7,394.5	7,062.5	6,359.6	5,400.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Miscellaneous	63.4	69.9	51.0	61.2	41.4	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	6,676.8	6,349.0	5,909.0	5,932.8	5,790.0	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	207.2	7,910.0	8,217.0	13,638.0	12,269.7	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	33,615.4	32,372.8	29,933.8	28,216.9	26,687.7	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	26,938.5	26,023.8	24,024.8	22,284.1	20,898.3	למלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	6,676.8	6,349.0	5,909.0	5,932.8	5,790.0	למלאות לא גבייתיות
Current surplus	-2,195.2	-2,019.2	-1,057.7	-813.9	-315.7	עודף שוטף

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3 – גבייה וגמלאות – ענף זיקנה ושאירים

Table A/3 – Contributions and Benefits – Old-Age and Survivors Branch

	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
NIS Million						
At Current Prices						
	מחירים שווים					
Total benefits	12,289.3	11,410.5	10,046.3	8,795.3	7,565.2	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	9,575.8	8,861.4	7,764.2	6,793.8	5,852.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	8,301.1	7,610.3	6,959.0	6,035.6	5,312.6	סך כל הגבייה מען הציבור
Government participation under N.I. Law	1,245.2	1,140.5	1,031.3	870.9	829.7	השתתפות ממעלה לפי חוק הבי"ל
Interest	1,441.5	1,339.5	1,204.9	1,053.2	900.5	ריבית
Current surplus	-194.4	-219.4	102.4	4.3	207.9	עודף שוטף
Surplus including interest	1,247.1	1,120.1	1,307.3	1,057.5	1,108.4	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	32,750.0	30,706.2	27,182.1	23,619.9	20,239.1	נכסים בסוף השנה
	At 1998 Prices ¹					מחירי 1998 ¹
Total benefits	11,634.4	11,410.5	10,592.0	10,107.9	9,674.9	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	9,065.5	8,861.4	8,185.9	7,807.8	7,485.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	7,858.7	7,610.3	7,337.4	6,936.6	6,794.4	סך כל הגבייה מען הציבור
Government participation under N.I. Law	1,178.8	1,140.5	1,087.1	1,001.0	1,061.1	השתתפות ממעלה לפי חוק הבי"ל
Current surplus	-184.0	-219.4	107.7	5.1	265.8	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 ומגללות - ענף נכות כללית

Table A/4 - Contributions and Benefits - General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
	At Current Prices					
	מתורגמים שוטפים					
Total benefits	4,239.4	3,747.7	3,204.3	2,673.8	2,164.7	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	3,909.9	3,473.4	2,944.9	2,467.8	1,989.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,897.8	2,659.5	2,459.9	2,128.3	1,863.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	64.5	65.6	61.0	61.7	55.8	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	845.0	470.6	185.0	179.1	163.7	ריבית
Current surplus	-1,070.9	-844.1	-517.8	-355.1	-137.4	עודף שוטף
Surplus including interest	-225.9	-373.5	-332.7	-176.0	26.3	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	² 18,569.0	10,320.4	9,814.8	3,804.7	3,559.2	נכסים בסוף השנה
	מתורגם 1998 Prices ¹					
Total benefits	4,013.5	3,747.7	3,378.2	3,072.7	2,768.3	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	3,701.5	3,473.4	3,105.0	2,836.3	2,545.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,743.4	2,659.5	2,593.7	2,445.8	2,382.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	61.1	65.6	64.0	70.9	71.4	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-1,013.8	-844.1	-545.8	-408.1	-175.7	עודף שוטף

1) ר"ה הערה 1 ללוח א/3.
2) ב-1.1.1999 הועבר סכום של 8,000 מיליון ש"ח מנכסי ענף ילדים לענף נכות כללית.

לוח 5/א – גבייה ומלאות – ענף נפגע עבודה
 Table A/5 – Contributions and Benefits – Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
	At Current Prices					
	מתורגמים שווייטלים					
Total benefits	2,164.4	2,011.4	1,873.8	1,710.1	1,422.8	סך כל המלאות
Thereof: under N.I. Law	2,002.1	1,856.2	1,725.6	1,579.1	1,315.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,149.5	1,057.3	947.0	821.0	737.7	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	40.0	361.4	276.9	279.0	184.5	ריבית
Current surplus	-927.6	-852.7	-835.5	-797.9	-618.1	עודף שוטף
Surplus including interest	-522.6	-491.3	-558.6	-518.9	-433.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	² 8,701.0	7,778.1	7,660.0	5,721.4	3,644.5	נכסים בסוף השנה
	At 1998 Prices ¹					
	מתורגם 1998					
Total benefits	2,049.1	2,011.4	1,975.3	1,965.1	1,819.5	סך כל המלאות
Thereof: under N.I. Law	1,895.4	1,856.2	1,819.5	1,814.9	1,682.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,088.2	1,057.3	998.7	943.7	943.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-878.2	-852.7	-588.9	-596.3	-554.9	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ר' הערה 1 ללוח 3/א.
 2) ב-1.1.1999 הועבר סכום של 1,250 מיליון ש"ח מנכסי ענף ילדים לענף נפגע עבודה.

לוח 6/א – גבייה ונגלאות – ענף אימהות

Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,097.9	1,954.8	1,688.4	1,417.6	1,173.5	סך כל הנגלאות
Thereof: under N.I. Law	1,889.8	1,779.6	1,551.4	1,308.4	1,077.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,255.7	1,158.9	1,062.0	924.1	806.5	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	213.0	33.0	54.0	68.8	74.6	ריבית
Current surplus	-673.9	-648.6	-512.2	-409.3	-289.8	עודף שוטף
Surplus including interest	-460.9	-615.6	-458.2	-340.5	-215.2	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	² 4,550.0	352.0	917.0	1,273.7	1,457.5	נכסים בסוף השנה
	At 1998 Prices ¹					
	מחירי 1998 ¹					
Total benefits	1,986.1	1,954.8	1,780.4	1,629.0	1,500.9	סך כל הנגלאות
Thereof: under N.I. Law	1,789.1	1,779.6	1,635.8	1,503.7	1,377.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,188.8	1,158.9	1,119.4	1,062.2	1,031.6	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-638.0	-648.6	-482.9	-391.1	-275.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ר' הערה 1 ללוח א/3.
2) העבר סכום של 4,500 מיליון ש"ח מובט ע"י ילדים לענף אימהות.

לוח 7/A - נבייה ומלאת - ענף ילדים
 Table A/7 - Contributions and Benefits - Children Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
At Current Prices						
Total benefits	6,758.1	6,079.3	5,648.8	4,935.0	4,248.8	סך כל המלאת
Thereof: under N.I. Law	6,603.0	6,012.5	5,590.1	4,655.3	3,817.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	4,071.4	3,723.3	3,355.4	2,926.3	2,612.2	סך כל הנבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	6,514.2	5,933.8	5,418.3	4,443.3	3,224.4	השתתפות ממעלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	195.0	794.9	992.8	742.8	679.0	ריבית
Current surplus	3,898.1	3,597.7	3,129.5	2,668.0	1,983.9	עודף שוטף
Surplus including interest	4,093.1	4,392.6	4,122.2	3,410.8	2,662.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	² 6,717.0	20,713.1	14,878.5	18,448.4	16,417.2	נכסים בסוף השנה
At 1998 Prices ¹						
Total benefits	6,397.9	6,079.3	5,955.5	5,671.5	5,434.0	סך כל המלאת
Thereof: under N.I. Law	6,251.1	6,012.5	5,893.7	5,350.1	4,881.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,854.4	3,723.3	3,537.5	3,362.9	3,340.8	סך כל הנבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	6,167.0	5,933.8	5,712.9	5,106.4	4,123.5	השתתפות ממעלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	3,690.4	3,597.7	3,299.4	3,066.4	2,537.0	עודף שוטף

¹ ר"ה העדה 1 ללוח A/3.
² 1.1.1999-2000. העבר סכום בסך של 18,250 מיליון ש"ח מנכס ענף ילדים לענף ביטוח הבריאות.

לוח 8/א – גבייה וגמלאות – ענף אבטלה
 Table A/8 – Contributions and Benefits – Unemployment Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1999	1998	1997	1996	1995	
	מתקדמים שוטפים					
	At Current Prices					
Total benefits	2,924.2	2,741.0	2,248.2	1,581.1	1,242.6	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,906.2	2,711.1	2,205.5	1,549.1	1,218.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	405.0	366.8	379.7	291.3	254.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	110.0	(-)0.4	99.8	157.9	188.1	ריבית
Current surplus	-2,576.9	-2,417.4	-1,878.6	-1,302.1	-1,001.0	עודף שוטף
Surplus including interest	-2,466.9	-2,417.8	-1,778.8	-1,144.1	-812.9	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	² 1,053.0	-1,675.7	874.3	2,577.2	3,445.4	נכסים בסוף השנה
	מתקדמי 1998 ¹					
	At 1998 Prices ¹					
Total benefits	3,088.8	2,741.0	2,370.4	1,817.2	1,589.3	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	3,069.8	2,711.1	2,325.1	1,780.4	1,558.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	427.8	366.8	400.2	335.0	325.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-2,722.0	-2,417.4	-1,875.6	-1,315.0	-1,039.5	עודף שוטף

1) ר' הערה 1 ללוח א/3.
 2) מתבסס למק ההסדרים העברו הרפורמות הצבורות בענף ביטוח שרות מילואים לענף אבטלה ב-1.1.1999 ובסך כ-5,151 מיליון ש"ח.

B. Old Age and Survivors

ב. זיקנה ושיארים

לוח 1/3 - מקבלי קצבת זיקנה ושיארים

Table B/1 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors		Total	Old Age	Zikna	Grand Total	שנה	
	לא לפי חוק השיארים Not Under N.I. Law	לפי חוק השיארים Under N.I. Law						
	שיארים (New Immigrants)	מזדה: זכאי מזדה: ליתומים מזדה: Special Orphans Benefit	סך הכול Total	לא לפי חוק השיארים Not Under N.I. Law	לפי חוק השיארים Under N.I. Law	סך הכול Total	סך כולל Grand Total	
1975	816	2,335	60,220	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹	2,130	3,596	73,921	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	4,094	87,308	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1990	1,151	4,743	96,647	31,899	321,132	353,031	450,829	1990
1994	879	5,187	100,412	76,702	357,856	434,558	535,850	1994
1995	820	5,100	101,000	83,080	368,970	452,050	553,890	1995
1996	770	4,177	101,660	88,300	382,770	471,070	573,500	1996
1997	710	4,110	102,249	91,012	401,100	492,133	595,090	1997
1998	678	4,180	102,919	92,963	419,373	512,336	615,933	1998
1999	630	4,200	103,760	94,500	436,670	531,170	635,560	1999

All pension recipients

כל מקבלי הקצבה

Recipients of income supplement as percentage of total

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול

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	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
1990	90.6	-	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
1994	88.7	-	38.6	39.1	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
1995	89.0	-	37.5	37.9	94.6	18.3	32.3	33.4	1995
1996	85.7	-	36.0	36.4	93.8	17.7	32.1	32.9	1996
1997	92.9	-	35.4	35.8	94.5	17.1	31.4	32.1	1997
1998	84.8	-	34.0	34.4	94.7	16.8	30.9	31.5	1998
1999	85.7	-	33.2	33.6	95.2	16.6	30.6	31.1	1999

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.

א) עד 1975, הנתונים מתייחסים לאפריל בכל שנה. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.

לוח 2/2 - מקבלי קצבת זיקנה ושאריים, לפי סוג המשפחה

Table B/2 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family

Year	Children Only			ילדים בלבד			Widow/er			אלמנה/ה			Elderly Couple			קשישה/ה יחידה/ה	קשישה/ה יחידה/ה	סך הכול	שנה
	5 ילדים ומתחת	4-13 ילדים	2 ילדים ¹	עד 5 ילדים ומתחת	4-13 ילדים	2 ילדים	עד 5 ילדים ומתחת	4-13 ילדים	2 ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	2 עם ילדים ומתחת	עם ילד אחד	בלי ילדים	קשישה/ה יחידה/ה				
1957	-	-	50	56	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	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 ³	-	-	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	-	-	1,268	2,225	-	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990				
1993	-	-	1,411	2,498	-	-	6,500	6,100	86,800	2,200	3,600	99,900	309,300	517,750	1993				
1994	70	430	940	2,600	470	2,160	3,590	5,930	85,100	2,030	3,400	100,200	328,930	535,850	1994				
1995	70	440	930	2,730	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995				
1996	80	480	940	2,850	500	2,350	3,400	5,900	85,950	1,900	3,200	102,500	363,450	573,500	1996				
1997	80	500	970	3,000	550	2,450	3,500	6,100	89,250	2,000	3,300	106,400	376,990	595,900	1997				
1998	81	488	946	2,945	554	2,229	3,485	6,282	86,587	1,902	2,993	99,264	408,177	615,933	1998				
1999	90	520	1,030	3,120	570	2,360	3,570	6,470	86,680	1,900	3,150	97,100	429,000	635,560	1999				

1) Until August 1994, increments were paid only for the first two children. As of this date, an increment is paid for every child, and data have been therefore broken down according to number of children.

2) In 1965 recipients of pensions not under N.I. Law (about 14,800 recipients) are included in the "total" only. Specific data according to family composition appear as of 1975.

3) See note 1 to Table B/1.

1) עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק עבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולמו תוספות עבור כל ילד ולכן נתפסו פירוט לפי מספר הילדים.

2) מקבלי קצבאות לפי חוק (נ-14,800 נמספתי) כלולים ב-1965 רק ב"סך הכול". נתונים מפורטים לפי הרכב משפחה מוצגים מאז 1975.

3) ר' הערה 1 ללוח B/1.

לשנת 2003 - תשלומי קצבת זיקנה וטובת זקנים ברושמי הגיל

Table B/3 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

Year	Children Only			Widow/er			Elderly Couple			Total	שנת			
	5 or More Children	3 or 4 Children	2 Children ¹	5 or More Children	4-3 or 4 Children	2 Children	2 or More Children	With One Child	Without Children					
1975	-	-	158	-	-	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980 ²	-	-	206	-	-	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1985	-	-	90	-	-	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1990	-	-	75	-	-	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,339	143,588	1990
1994	5	10	40	250	780	940	1,430	35,980	1,180	1,210	37,430	100,470	179,850	1994
1995	5	15	40	240	770	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1996	4	30	40	190	720	870	1,340	34,190	1,160	1,190	40,170	108,690	188,750	1996
1997	4	30	40	190	730	880	1,360	34,670	1,180	1,210	40,750	110,200	191,400	1997
1998	2	22	43	143	581	898	1,363	32,367	1,163	1,102	42,153	114,089	194,112	1998
1999	-	20	40	110	610	920	1,440	31,680	1,200	1,170	43,100	117,000	197,500	1999

As Percentage of total old age and survivors pension recipients

Year	Children Only	Widow/er	Elderly Couple	Total	שנת
1975	23.3	25.2	61.2	48.4	1975
1980	26.7	30.6	62.3	45.3	1980
1985	8.4	9.0	52.9	36.8	1985
1990	5.9	5.6	54.7	31.8	1990
1994	2.3	4.8	57.1	33.5	1994
1995	3.5	3.9	58.3	33.5	1995
1996	6.2	5.6	61.0	32.9	1996
1997	6.0	5.3	59.0	32.1	1997
1998	4.5	6.3	61.1	31.5	1998
1999	3.8	6.7	63.2	31.1	1999

1) See note 1 to Table B/2.
2) See note 1 to Table B/1.

לוח 4/3 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקני הקצבה (שחלה)

Table B/4 - Old Age and Survivors' Basic Pension Rates (Per Month)

Year	ילדים לבד Children Only		אלמנה/ית Widow/er				זוג קשישים Elderly Couple		קשישה/ת אלמנה/ית Single Elderly Person or Widow/er		שנה
	2 ילדים ומעלה 2 or More Children	ילד אחד One Child	כל ילד נוסף Each Additional Child	עם 4-3 ילדים With 3-4 Children	עם 2 ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	עם 2 ילדים ומעלה With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child	בלי ילדים Without Children		

At current prices (N.S.)

1980 ¹	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	117.4	118.3	1985
1990	470.7	235.3			728.8	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990
1994	672.8	336.4			1,144.9	867.8	1,255.8	1,017.2	886.6	590.8	1994
1995	838.7	419.4			1,296.2	982.5	1,421.5	1,212.5	1,003.5	668.8	1995
1996	938.5	469.3			1,455.4	1,103.4	1,595.9	1,361.3	1,126.6	751.1	1996
1997	1,039.7	519.8			1,611.3	1,221.7	1,767.9	1,508.0	1,248.1	832.0	1997
1998	1,146.2	573.1			1,774.9	1,345.8	1,947.1	1,660.8	1,374.6	916.6	1998
1999	1,196.0	598.0			1,855.0	1,406.0	2,033.0	1,734.0	1,435.0	957.0	1999

At 1998 prices (N.S.)

1980	743.4	371.7			1,151.1	872.2	1,262.7	1,076.8	891.0	593.8	1980
1985	866.8	433.7			1,299.9	985.3	1,416.7	1,215.4	1,005.7	670.6	1985
1990	1,055.9	527.8			1,634.8	1,239.8	1,795.9	1,531.4	1,266.7	844.5	1990
1994	946.8	473.4			1,611.2	1,221.2	1,767.2	1,431.5	1,247.7	831.4	1994
1995	1,072.6	536.4			1,657.8	1,256.6	1,818.0	1,550.7	1,283.4	855.4	1995
1996	1,078.6	539.4			1,672.7	1,268.1	1,834.2	1,564.5	1,294.8	863.2	1996
1997	1,095.0	547.4			1,697.0	1,286.7	1,861.9	1,588.2	1,314.5	876.3	1997
1998	1,146.2	573.1			1,774.9	1,345.8	1,947.1	1,660.8	1,374.6	916.6	1998
1999	1,132.3	566.1			1,756.1	1,331.1	1,924.6	1,641.6	1,358.5	906.0	1999

As percentage of average monthly wage per employee post

1980	17.0	8.5			26.3	19.9	28.8	24.6	20.3	13.5	1980
1985	19.7	9.9			29.5	22.4	32.2	27.6	22.9	15.2	1985
1990	19.9	9.9			30.7	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990
1994	17.5	8.8			29.8	22.6	32.7	26.5	23.1	15.4	1994
1995	19.5	9.7			30.1	22.8	33.0	28.1	23.3	15.5	1995
1996	19.2	9.6			29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1996
1997	19.1	9.6			29.6	22.4	32.5	27.7	22.9	15.3	1997
1998	19.6	9.8			30.3	23.0	33.2	28.3	23.5	15.6	1998
1999	19.1	9.6			29.6	22.5	32.5	27.7	22.9	15.3	1999

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

לוח 5/2 - שיעורי קצבת זיקנה (שאריות לחודש) (כולל השלמת הכנסה)

Table B/5 - Monthly Old Age And Survivors Pension Rates (Including Income Supplement)

שנה Year	ילדים בלבד Children only		אלמנה/ע Widow/er			זוג קשישים Elderly Couple		קשישה/א Single Person or Widow/er		שנה Year
	שני ילדים או יותר 2 or More Children	ילד אחד One Child	כל ילד נוסף Each Additional Child	3 ילדים With 3 Children	2 ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	2 ילדים ויותר With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child	בלי ילדים Without Children	
1980 ¹	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
1990	749.6	523.5		1,053.2	875.9	1,123.3	1,005.0	886.7	591.5	1990
1994	1,054.2	737.5		1,782.4	1,453.3	1,983.6	1,705.3	1,427.8	952.0	1994
1995	1,322.3	922.8		2,226.5	1,778.6	2,572.7	2,125.8	1,678.3	1,119.2	1995
1996	1,487.9	1,037.2		2,500.6	1,998.1	2,887.3	2,384.8	1,883.2	1,255.6	1996
1997	1,654.0	1,152.0		2,772.3	2,216.7	3,198.8	2,643.2	2,086.5	1,391.1	1997
1998	1,833.3	1,274.6		3,060.5	2,447.2	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
1999	1,905.0	1,326.0		3,191.0	2,551.0	3,680.0	3,040.0	2,400.0	1,600.0	1999
במחירי 1998 (N.S.)										
1980	1,330.4	926.1		1,866.4	1,551.5	1,982.9	1,773.5	1,564.3	1,042.9	1980
1985	1,743.8	1,206.3		2,413.6	2,011.4	2,550.0	2,281.8	2,013.6	1,340.9	1985
1990	1,680.7	1,173.8		2,361.4	1,963.9	2,518.6	2,253.4	1,988.1	1,326.2	1990
1994	1,482.7	1,037.3		2,506.9	2,044.0	2,789.9	2,398.5	2,008.2	1,339.0	1994
1995	1,690.9	1,180.1		2,847.2	2,274.4	3,289.9	2,718.4	2,146.2	1,431.2	1995
1996	1,710.2	1,192.2		404.8	2,874.3	3,318.7	2,741.1	2,164.6	1,443.2	1996
1997	1,744.7	1,215.2		411.1	2,924.4	3,374.3	2,788.2	2,200.9	1,467.4	1997
1998	1,833.3	1,274.6		429.2	3,489.7	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
1999	1,804.0	1,255.7		425.2	3,021.8	3,484.8	2,878.8	2,272.7	1,515.2	1999
כאחוז מהשכר החדשי הממוצע לנשות שכיר										
1980	30.3	21.1		42.6	35.4	45.2	40.5	35.7	23.8	1980
1985	39.5	27.4		54.7	45.6	57.8	51.7	45.7	30.4	1985
1990	31.6	22.1		44.4	36.9	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1994	27.5	19.2		46.4	37.8	51.7	44.4	37.2	24.8	1994
1995	30.7	21.4		58.9	51.6	59.7	49.3	38.9	26.0	1995
1996	30.5	21.3		58.5	51.3	59.2	48.9	36.9	25.8	1996
1997	30.4	21.2		58.1	50.9	58.8	48.6	38.3	25.6	1997
1998	31.3	21.8		52.2	41.8	60.1	49.7	39.2	26.1	1998
1999	30.4	21.2		58.2	40.8	58.8	48.6	38.3	25.6	1999

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

1) במחירי 1980, הסכומים נתונים בשקלים (ישנים).

C. Work Injured

1. נפגעי עבודה

לוח 1/1 - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה

Table C/1 - Recipients of Work Injury Benefits¹

Period	קצבות תלויים		קצבות נכות עמיתה		דמי פגיעה				תקופה
	עמיתים Self- Employed	שכירים Employees	עמיתים Self- Employed	שכירים Employees	מספר הימים ששולם שולם Number of Paid-For Days		מקבלי דמי פגיעה Number of Injured		
IV 1965	-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980 ²
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
1991	502	3,031	1,508	10,621	260,440	1,351,342	8,470	55,827	1991
1992	520	3,078	1,566	11,124	300,034	1,692,430	9,287	64,926	1992
1993	545	3,153	1,634	11,748	300,142	1,808,848	8,973	65,728	1993
1994	552	3,200	1,723	12,520	351,905	2,134,860	9,650	71,528	1994
1995	570	3,260	1,760	12,600	383,500	2,400,000	9,500	73,700	1995
1996	561	3,320	1,850	13,441	413,720	2,618,170	10,281	81,859	1996
1997	574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997
1998	576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998
1999	593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999

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.

בתד"ש

לוח ג/2 – גמלה ממוצעת לנמגעי עבודה
Table C/2 – Average Work Injury Benefit

Year	קצבת תלויים ממוצעת לחודש		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש		דמי פגיעה ממוצעים ליום		שנה
	Average Dependants' Pension per Month		Average Permanent Disability Pension per Month		Average Injury Benefit per Day		
	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	
At current prices (N.S.)							
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1990	1,732.5	1,688.7	882.4	889.8	81.1	48.8	1990
1994	2,695.0	2,582.4	1,429.3	1,342.9	109.9	77.4	1994
1995	3,157.2	2,970.3	1,703.8	1,580.4	115.8	90.9	1995
1997	3,807.1	3,594.6	2,162.9	1,957.4	142.3	120.8	1997
1998	4,176.0	3,948.4	2,334.1	2,116.9	160.0	131.4	1998
1999	4,476.0	4,183.4	2,491.6	2,258.3	171.5	136.3	1999
At 1998 prices (N.S.)							
1985	2,499	2,490	1,231	1,286	80	70	1985
1990	3,886	3,788	1,979	1,996	182	109	1990
1994	3,793	3,364	2,011	1,890	155	109	1994
1995	4,038	3,799	2,179	2,021	123	116	1995
1997	4,014	3,790	2,280	2,064	150.0	127.4	1997
1998	4,176	3,948	2,334	2,117	171.5	131.4	1998
1999	4,237	3,960	2,359	2,138	162.4	129.0	1999
As percentage of average monthly per employee post							
1985	56.8	56.6	28.0	29.2	54.5	47.5	1985
1990	73.1	71.2	37.2	37.5	102.6	61.7	1990
1994	70.2	67.3	37.2	35.0	85.9	60.5	1994
1995	73.2	68.9	39.5	36.7	66.7	63.2	1995
1997	70.0	66.0	39.7	36.0	78.4	66.5	1997
1998	71.3	67.4	39.8	36.1	82.2	67.5	1998
1999	71.5	66.8	39.8	36.0	82.2	65.3	1999

מחירים שוטפים (ש"ח)

מחירי 1998 (ש"ח)

אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה ביולי 1999, לפי מין, גיל ואחוז נכות
**Table C/3 - Recipients of Permanent Disability Pension in July 1999,
 by Sex, Age and Degree of Disability**

Age	Degree of Disability					אחוז נכות		סך הכול	גיל
	100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 20	Total		
Total Population									
כלל האוכלוסייה									
Total	936	658	1,478	3,869	11,495	740	19,176	סך הכול	
Up to 21	4	1	6	15	38	1	65	עד 21	
22-29	64	56	70	200	501	12	903	29-22	
30-39	141	123	210	556	1,513	142	2,809	39-30	
49-40	229	153	354	918	2,642	271	4,736	49-40	
59-50	230	139	359	947	3,121	247	5,096	59-50	
64-60	93	67	159	457	1,810	58	2,391	64-60	
65+	175	119	320	776	1,779	9	3,176	+65	
Men									
גברים									
Total	861	613	1,355	3,501	10,331	714	17,375	סך הכול	
Up to 21	4	1	6	14	37	1	63	עד 21	
22-29	60	51	64	186	465	12	838	29-22	
30-39	129	116	190	510	1,477	134	2,556	39-30	
49-40	205	140	323	824	2,482	263	4,237	49-40	
59-50	212	133	327	825	2,792	237	4,526	59-50	
64-60	88	60	146	417	1,428	58	2,197	64-60	
65+	163	112	299	725	1,650	9	2,958	+65	
Women									
נשים									
Total	75	45	123	368	1,164	26	1,801	סך הכול	
Up to 21	0	0	0	1	1	0	2	עד 21	
22-29	4	5	6	14	36	0	65	29-22	
30-39	12	7	20	46	160	8	253	39-30	
49-40	24	13	31	94	329	8	499	49-40	
59-50	18	6	32	122	382	10	570	59-50	
64-60	5	7	13	40	129	0	194	64-60	
65+	12	7	21	51	127	0	218	+65	

לוח 4/א - מקבלי קצבת תלויים ביולי 1999, לפי שנת פטירה ואחוז זכאות
Table C/4 – Recipients of Dependents Pension in July 1998, by Year of Death and Degree of Entitlement

Year of Death	Degree of		אחוז זכאות Entitlement							שנת פטירה
	70% Other	100	90	80	60	40	סה"כ Total			
Total	0	329	309	476	2,828	184	4,126		כולל	
1961-65	0	0	0	3	209	0	212		1961-65	
1966-70	0	0	0	0	341	4	345		1966-70	
1971-75	0	0	0	3	577	29	609		1971-75	
1976-80	0	0	1	18	534	70	623		1976-80	
1981-85	9	31	31	99	353	28	520		1981-85	
1986-90	57	74	74	113	270	11	525		1986-90	
1991-95	160	120	120	148	285	23	736		1991-95	
1996-97	69	54	54	59	86	15	283		1996-97	
1998-99	31	28	28	30	45	3	137		1998-99	
Not Known	3	3	1	3	128	1	136		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
1987	1,146	5,722	15,873	45,055	67,797	1987
1988	1,105	6,147	16,876	45,387	69,875	1988
1989	1,117	6,716	17,718	45,916	71,468	1989
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1991	6,709	9,682	12,660	45,430	74,481	1991
1992	6,901	10,027	12,984	47,881	77,793	1992
1993	7,308	10,648	14,010	50,344	82,310	1993
1994	7,630	11,190	15,675	54,051	88,546	1994
1995	8,208	11,760	16,930	57,139	94,038	1995
1996	9,002	13,220	18,697	63,621	104,540	1996
1997	9,695	14,308	20,085	67,870	111,957	1997
1998	10,375	15,310	21,490	72,625	119,800	1998

1) From July 1975 to March 1984, the dependants' allowance was paid for spouse, for parents and for the first two children. In April 1984 the increment for parents was abolished.

1) מיולי 1975 עד מרס 1984, תוספת תלויים שולמה עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל מאפריל 1984, בוטלה תוספת התלויים עבור הורים.

לוח ד/2 – שיעורי קצבה בסיסית למקבלי נכות כללית בעל דרגת כושר של 100%
 Table D/2 – Basic Disability Benefit Rates for Those Having 100% Degree of Disability¹

Year	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים Disabled with Spouse and Two Children	נכה עם בן/בת זוג וילד Disabled with Spouse and One Child	נכה עם בן/בת זוג Disabled with Spouse	נכה יחיד Single Disabled	שנה
At current prices (I.S.) ²					מחירים שוטפים (שקלים) ⁴
1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
1990	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1991	1,237.1	1,160.0	975.0	652.0	1991
1992	1,136.6	1,225.0	1,079.0	714.5	1992
1993	1,553.0	1,459.0	1,225.2	817.0	1993
1994	1,866.5	1,618.3	1,370.3	913.5	1994
1995	2,485.0	2,052.5	1,620.5	1,080.7	1995
1996	2,864.4	2,366.3	1,868.3	1,245.6	1996
1997	3,179.5	2,627.0	2,074.0	1,382.5	1997
1998	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
At 1985 prices (N.S.)					מחירי 1985 (ש"ח)
1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
1990	450.0	402.7	355.0	238.0	1990
1991	429.5	384.4	337.2	227.2	1991
1992	422.6	378.2	333.8	222.6	1992
1993	434.7	408.2	342.8	227.8	1993
1994	464.4	402.6	340.9	227.3	1994
1995	560.6	463.0	365.6	263.8	1995
1996	580.9	479.9	378.9	252.6	1996
1997	591.5	488.7	385.8	257.2	1997
1998	621.9	513.7	405.6	270.4	1998
As percentage of average monthly wage per employee post					אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1989	47.5	41.6	36.7	24.5	1989
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1991	46.0	41.2	36.5	24.6	1991
1992	45.5	40.7	35.9	23.9	1992
1993	46.4	43.6	36.6	24.4	1993
1994	48.4	42.0	35.5	23.7	1994
1995	57.5	47.5	37.5	25.0	1995
1996	59.0	48.7	38.5	25.6	1996
1997	58.7	48.5	38.3	25.5	1997
1998	60.3	49.8	39.4	26.2	1998

1) See note 1 to Table D/1.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

1) ר"י הערה 1 ללוח ד/1.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 – בשקלים חדשים.

לוח ד/3 – מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית – ספטמבר 1998
 Table D/3 – Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of Medical Disability – September 1998

Medical Disability Percentages	Degree of Disability				סך הכול Total	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
Total	99,678	2,155	7,134	11,984	120,951	סך הכול
35-49	10,932	198	853	3,389	15,372	49-35
50-59	27,100	627	3,045	4,748	35,520	59-50
60-69	15,626	490	1,711	2,327	20,154	69-60
70-74	8,272	233	479	475	9,459	74-70
75-89	15,984	374	688	761	17,807	89-75
90-100	21,764	233	358	284	22,639	100-90

E. Maternity

ה. אימהות

לוח ה/1 – מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות
 Table E/1 - Number of Recipients of Maternity Benefits

Year	Maternity		מענק לידה (אשפוז) Maternity Grant (Hospitalization)	שנה
	אחוז מסך כל חיולדות As Percentage of Total Number of Mothers	מספר המקבלות Number of Recipients		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1990	42.2	43,711	103,582	1990
1995 ¹	49.0	55,597	113,892	¹ 1995
1996	48.7	58,097	118,051	1996
1997	48.7	60,416	124,000	1997
1998	50.3	63,900	127,000	1998

1. As for 1995 the figure refers to the hospitalization grant paid for a layette for the newborn.

1. מאז 1995 חמספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו עבור ציוד לנולד.

לוח ה/2 - רמת גמלאות אימהות
Table E/2 - Maternity Benefit Rates

Year	דמי לידה Maternity Allowance		מענק לידה Maternity Grant			שנה
	ממוצע לילדת Average per Mother	ממוצע ליום Daily Average	מענק ציוד Layette Grant	מענק אשפוז Hospitalization Grant	סך הכול Total	
At current prices (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) ¹
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1993	4,150.0	51.0	636.8	3,182.0	3,818.8	1993
1994	4,777.9	58.6	709.5	3,376.3	4,085.8	1994
1995	7,983.3	99.0	829.2	4,171.0	5,000.3	1995
1996	9,560.5	117.9	920.3	4,688.8	5,609.1	1996
1997	10,778.2	131.6	1,016.2	5,109.5	6,125.1	1997
1998	11,558.9	141.7	1,116.2	5,199.8	6,316.0	1998
At 1985 prices (N.S.)						מחירי 1985 (שי"ח)
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1993	1,116.0	14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
1994	1,186.2	14.6	176.2	867.1	1,057.9	1994
1995	1,801.3	22.3	187.1	941.1	1,128.2	1995
1996	1,890.5	23.3	185.5	945.1	1,130.5	1996
1997	2,004.9	24.5	188.9	950.4	1,139.3	1997
1998	2,039.9	25.1	197.0	917.7	1,114.7	1998
As percentage of average monthly wage per employee post ²						אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר ²
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1993		45.7	19.0	94.1	113.1	1993
1994		45.5	18.4	90.5	108.8	1994
1995		69.0	19.3	96.8	116.1	1995
1996		71.4	18.9	96.4	115.3	1996
1997		73.4	18.7	93.9	112.5	1997
1998		73.0	19.1	89.0	108.2	1998

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on a monthly basis.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

F. Children

1. ילדים

לוח 1/1 – 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	3	2 ¹		

Child Allowance

קצבת ילדים

IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	IV 1975
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ²	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	² 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1993	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	1993
1994	17,550	15,809	30,408	71,219	157,564	245,147	257,900	795,597	1994
1995	17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
1996	18,182	16,696	31,421	72,840	158,933	256,025	276,656	830,753	1996
1997	16,650	16,812	32,238	73,525	160,059	261,104	288,274	850,662	1997
1998	19,171	17,137	33,089	74,245	162,189	266,004	299,609	871,442	1998
1999	19,647	17,399	33,778	75,191	163,759	271,859	309,917	891,550	1999

Thereof: with Family Allowance to Veterans³

מזה: עם קצבת יוצאי צבא³

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	IV 1975
1980	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	1980
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	-	-	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	-	-	192,050	1985
1990	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	-	-	203,823	1990
1993	8,754	7,504	16,320	47,707	118,739	-	-	199,024	1993
1994	9,118	7,658	16,447	47,554	116,640	-	-	197,447	1994
1995	9,456	7,863	16,417	47,421	119,910	-	-	193,067	1995
1996	9,821	8,213	16,556	46,913	118,512	-	-	200,015	1996

1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families, and for this period there is no breakdown for the first and second child separately.

1) מ-1965 עד 1975 שולמה קצבת בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט עבור ילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

2) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children received allowance for the first and second child, respectively, according to income test. (The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed.) As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

2) מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות בנות 1-3 ילדים קיבלו קצבת עבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

3) Family Allowance to Veterans is not paid as of January 1997.

3) מינואר 1997 לא משולמת קצבת יוצאי צבא.

לוח 2/1 - ילדים שבגינם שולמו קצבאות
 Table F/2 - Children for Whom Allowances are Paid

Period	ילדים רביעיים ואילך Fourth and Subsequent Children		ילדים שלישיים Third Children		ילדים ראשוניים ושניים First and Second Children	סך כולל Total	תקופה
	מזה : עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans	סך הכול Total	מזה : עם קצבת יוצאי צבא ¹ Thereof: With Family Allowance to Veterans ¹	סך הכול Total			
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1985 ²	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,445	² 1985
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1991
1992	143,274	256,889	200,124	285,899	492,603	1,103,195	1992
1993	147,046	261,150	199,024	288,509	1,167,026	1,716,685	1993
1994	149,762	266,564	197,447	292,550	1,333,294	1,892,408	1994
1995	151,732	271,271	193,769	295,289	1,360,979	1,927,539	1995
1996	154,818	276,204	199,831	298,072	1,384,851	1,959,127	1996
1997 ²	-	281,202	-	301,284	1,413,050	1,995,536	² 1997
1998	-	287,236	-	305,831	1,443,279	2,036,346	1998
1999	-	293,020	-	309,774	1,473,182	2,075,976	1999

1) See note 3 to previous table.

2) See note 2 to previous table.

(1) ר"י הערה 3 ללוח הקודם.

(2) ר"י הערה 2 ללוח הקודם.

לוח F/3 - גובה קצבה חודשית למשפחה, לפי מספר הילדים¹
Table F/3 - Monthly Child Allowance Rates Per Family, by Number of Children¹

Year	מספר הילדים במשפחה							שנה
	לכל ילד נוסף	6	5	4	3	2	1	
At current prices (I.S.) ²								מחירים שוטפים (שקל) ²
1975	25.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	250.0	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1985 ³	87.0	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	³ 1985
1990	243.0	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990
1993	364.4	1,508.5	1,144.1	806.0	382.5	174.3	87.1	1993
1994	397.4	1,675.5	1,271.1	894.9	454.3	227.4	113.7	1994
1995	430.7	1,870.0	1,408.4	990.2	492.6	246.3	123.2	1995
1996	475.8	2,065.3	1,555.9	1,094.0	543.8	272.2	136.1	1996
1997	522.2	2,267.4	1,708.0	1,200.8	596.7	298.4	149.2	1997
1998	569.2	2,385.0	1,796.6	1,263.4	627.6	314.0	157.0	1998
1999	591.0	2,566.0	1,933.0	1,359.0	676.0	338.0	169.0	1999
At 1998 prices (N.S.)								מחירי 1998 (ש"ח)
1975	398.10	1,751.62	1,353.53	995.24	636.95	318.48	159.24	1975
1980	309.83	1,360.40	1,051.10	772.82	494.54	247.27	123.70	1980
1985 ³	493.12	2,032.01	1,542.86	1,086.01	438.14	158.71	20.41	³ 1985
1990	545.05	2,357.41	1,788.36	1,260.57	403.74	77.38	-	1990
1993	576.14	2,385.19	1,808.73	1,274.49	604.91	275.58	137.55	1993
1994	559.24	2,357.84	1,788.75	1,259.34	639.31	320.01	160.00	1994
1995	550.82	2,391.55	1,801.21	1,266.37	629.99	314.99	157.58	1995
1996	546.81	2,373.55	1,788.00	1,257.28	624.96	312.83	156.41	1996
1997	550.57	2,390.60	1,800.80	1,266.04	629.12	314.51	157.31	1997
1998	569.20	2,388.50	1,799.30	1,265.20	628.60	314.50	157.30	1998
1999	559.65	2,429.92	1,830.49	1,286.93	640.15	320.08	160.04	1999
As percentage of average monthly wage per employee post								אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975	10.97	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975
1980	7.05	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1985 ³	11.21	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	³ 1985
1990	10.25	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	-	1990
1993	10.87	45.1	34.2	24.1	11.4	2.6	2.6	1993
1994	10.35	43.4	32.9	23.2	11.8	5.9	2.9	1994
1995	9.99	43.4	32.7	23.0	11.4	5.7	2.9	1995
1996	9.76	42.5	32.0	22.5	11.2	5.6	2.8	1996
1997	9.60	41.6	31.4	22.0	11.0	5.5	2.7	1997
1998	9.71	40.8	30.8	21.7	10.7	5.4	2.7	1998
1999	9.44	41.0	30.9	21.7	10.8	5.4	2.7	1999

1) Until January 1997 includes payment for Family Allowance to Veterans, paid for families with 3 or more Children. As of this date, the rate of the basic child Allowance was equalized to the rate of the allowance Including the Family Allowance to Veterans.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

3) See note 2 to Table F/1.

1) עד ינואר 1997 כולל תשלום עבור קצבת יוצאי צבא ששולמה למשפחות עם 3 ילדים ויותר; החל במועד זה הושווה גובה קצבת הילדים לגובה הקצבה הכוללת את קצבת יוצאי צבא.

2) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים; מ-1985 - בשקלים חדשים.

3) ר' הערה 2 בלוח F/1.

לוח 4/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי יבשת המוצא של המבוטח
 Table F/4 - Families Receiving Child Allowance, by Continent of Origin of the Insuree

Period	Israel		סך הכול Total	אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	סך הכול ² Total ²	תקופה
	לא יהודי Non-Jewish	יהודי Jewish					

Absolute numbers

מספרים מוחלטים

X 1975 ¹	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X ¹ 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,848)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992
VI 1993	147,458	297,085	444,543	174,561	148,193	767,297	VI 1993
VI 1994	155,574	318,190	473,764	177,424	142,846	794,034	VI 1994
VI 1995	157,481	338,625	496,106	185,233	134,634	815,963	VI 1995
VI 1996	158,850	353,361	511,211	189,306	129,261	829,688	VI 1996
VI 1997	160,412	371,262	531,674	194,515	123,156	849,345	VI 1997
VII 1998	158,201	395,692	553,893	200,129	117,422	871,444	VII 1998
VII 1999	155,756	419,084	574,840	204,759	111,951	891,550	VII 1999

Percentages

אחוזים

X 1975 ¹	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X ¹ 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992
VI 1993	19.2	38.7	57.9	22.8	19.3	100.0	VI 1993
VI 1994	19.6	40.1	59.7	22.3	18.0	100.0	VI 1994
VI 1995	19.3	41.5	60.8	22.7	16.5	100.0	VI 1995
VI 1996	19.1	42.5	61.6	22.8	15.6	100.0	VI 1996
VI 1997	18.9	43.7	62.6	22.9	14.5	100.0	VI 1997
VI 1998	18.8	45.3	63.5	23.0	13.5	100.0	VII 1998
VII 1999	17.5	47.0	64.5	23.0	12.5	100.0	VII 1999

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 מן הביטוח הלאומי. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) See note 2 to Table F/1.

2) ר' הערה 2 ללוח 4/1.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

נספח לוחות עוני ואי-שוויון

לוח מס' 1: ממזי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה

משפחות	534,200	219,800	263,100
נפשות	1,739,100	817,000	986,100
ילדים	670,800	357,000	428,600

תחולת העוני (%)

משפחות	33.2	13.7	16.4	58.7	50.6
נפשות	31.4	14.8	17.8	52.9	43.3
ילדים	35.5	18.9	22.7	46.8	36.1

יחס פער העוני (%)*

63.3	26.4	26.0	58.3	58.9
0.2612	0.0562	0.0674	78.5	74.2
0.5415	0.1590	0.1600	70.6	70.5

מדד SEN

מדד גייני**

1998

האוכלוסייה הענייה

משפחות	569,300	229,500	276,600
נפשות	1,869,600	845,800	1,021,100
ילדים	739,600	367,800	440,400

תחולת העוני (%)

משפחות	34.1	13.7	16.6	59.8	51.3
נפשות	32.9	14.9	18.0	54.7	45.3
ילדים	38.2	19.1	22.9	50.0	40.3

יחס פער העוני (%)*

62.1	26.6	26.1	57.2	58.0
0.2709	0.0578	0.0687	78.7	74.6
0.5333	0.1671	0.1643	68.7	69.2

מדד SEN

מדד גייני**

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
** מדד גייני לאי שוויון בחתלקות הכנסות העניים.

לוח מס' 2: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה					
משפחות	198,500	56,200	70,100		
נפשות	324,800	107,300	129,200		
תחולת העוני (%)					
משפחות	60.7	17.2	21.5		71.7
נפשות	59.1	19.5	23.5		67.0
יחס פער העוני (%)*	82.8	20.3	23.2		75.5
מדד SEN	0.5693	0.0593	0.0791		89.6
מדד ג'יני**	0.7874	0.1262	0.1354		84.0

1998

האוכלוסייה הענייה					
משפחות	199,700	47,500	63,200		
נפשות	325,700	86,500	112,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	59.2	14.1	18.7		76.2
נפשות	57.9	15.4	20.0		73.4
יחס פער העוני (%)*	83.2	21.8	22.5		73.8
מדד SEN	0.5575	0.0497	0.0661		91.1
מדד ג'יני**	0.7834	0.1350	0.1361		82.8

* ר"ה הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 3: ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי ממדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז תירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז תירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	אחוז תירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1997						
האוכלוסייה הענייה						
משפחות	159,900	93,900	100,300			
נפשות	544,200	363,000	380,300			
ילדים	242,600	181,600	187,300			
תחולת העוני (%)						
משפחות	90.4	53.1	56.7	37.3	41.3	
נפשות	92.0	61.4	64.3	30.1	33.3	
ילדים	95.7	71.7	73.9	22.8	25.1	
יחס פער העוני (%)*						
ממד SEN	0.9140	0.2621	0.2810	69.3	71.3	67.8
ממד ג'יני**	0.9003	0.1807	0.1871	79.2	79.9	67.0
1998						
האוכלוסייה הענייה						
משפחות	174,100	106,100	112,600			
נפשות	596,400	412,400	430,900			
ילדים	262,000	202,200	209,000			
תחולת העוני (%)						
משפחות	91.0	55.5	58.8	35.3	39.0	
נפשות	93.9	65.0	67.9	27.8	30.9	
ילדים	98.6	76.1	78.7	20.2	22.8	
יחס פער העוני (%)*						
ממד SEN	0.9338	0.2968	0.3183	65.9	68.2	66.2
ממד ג'יני**	0.9030	0.2047	0.2111	76.6	77.3	65.2

* ר' הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 4: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה

משפחות	185,000	70,100	93,700
נפשות	888,000	347,500	479,400
ילדים	418,600	168,100	234,100

תחולת העוני (%)

משפחות	16.0	6.1	8.1	62.1	49.4
נפשות	19.7	7.7	10.7	60.9	46.0
ילדים	25.7	10.3	14.4	59.9	44.1

יחס פער העוני (%)*

מדד SEN	0.1013	0.0273	0.0361	73.1	64.4
מדד ג'יני**	0.2229	0.1433	0.1419	35.7	36.3

1998

האוכלוסייה הענייה

משפחות	203,400	76,300	101,200
נפשות	961,800	347,700	478,600
ילדים	466,300	160,300	226,000

תחולת העוני (%)

משפחות	17.1	6.4	8.5	62.5	50.2
נפשות	21.0	7.6	10.5	63.8	50.3
ילדים	28.2	9.7	13.7	65.6	51.5

יחס פער העוני (%)*

מדד SEN	0.1023	0.0239	0.0322	76.6	68.5
מדד ג'יני**	0.2105	0.1264	0.1243	40.0	41.0

* ר"ה הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 5: ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה					
משפחות	166,600	60,700	81,800		
נפשות	790,800	300,500	417,200		
ילדים	370,800	146,200	205,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	16.8	6.1	8.3	51.0	63.5
נפשות	20.7	7.9	10.9	47.3	62.0
ילדים	26.9	10.6	14.9	44.6	60.6
יחס פער העוני (%)*	37.5	23.1	21.6	42.3	38.4
מדד SEN	0.1057	0.0262	0.0349	67.0	75.2
מדד ג'יני**	0.2191	0.1334	0.1321	39.7	39.1

1998

האוכלוסייה הענייה					
משפחות	182,800	66,800	87,400		
נפשות	867,600	304,300	413,800		
ילדים	419,900	140,600	195,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	17.7	6.5	8.5	52.2	63.5
נפשות	22.0	7.7	10.5	52.3	64.9
ילדים	29.8	10.0	13.9	53.4	66.5
יחס פער העוני (%)*	35.2	20.9	20.4	52.1	40.7
מדד SEN	0.1071	0.0235	0.0315	70.6	78.1
מדד ג'יני**	0.2085	0.1214	0.1207	42.1	41.8

* ר' הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 6: ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

18,400	9,400	12,000
97,200	47,000	62,100
47,800	21,900	28,600

תחולת העוני (%)

11.1	5.7	7.2	משפחות
14.5	7.0	9.2	נפשות
19.2	8.8	11.5	ילדים

יחס פער העוני (%)*

36.8	33.4	32.0	ממד SEN
0.0760	0.0323	0.0420	ממד ג'יני **
0.2488	0.1928	0.1982	

1998

האוכלוסייה הענייה

משפחות
נפשות
ילדים

20,500	9,500	13,800
94,100	43,500	64,800
46,500	19,700	30,400

תחולת העוני (%)

13.1	6.0	8.8	משפחות
14.9	6.9	10.2	נפשות
19.3	8.2	12.6	ילדים

יחס פער העוני (%)*

33.5	26.6	24.5	ממד SEN
0.0722	0.0263	0.0363	ממד ג'יני **
0.2253	0.1583	0.1456	

* ר' הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 7: ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997						
האוכלוסייה הענייה						
משפחות	97,600	72,800	58,900	384,900		
נפשות	529,000	384,900	301,700	210,900		
ילדים	272,900	210,900	155,200			
תחולת העוני (%)						
משפחות	50.8	37.9	30.7	27.3	25.4	39.6
נפשות	53.2	38.7	30.3	26.0	27.3	43.0
ילדים	59.3	43.9	33.7		26.0	43.2
יחס פער העוני (%)*	54.9	25.5	27.2	51.1	51.1	50.5
מדד SEN	0.3996	0.1454	0.1189	63.6	63.6	70.2
מדד ג'יני**	0.4493	0.1623	0.1653	63.9	63.9	63.2
1998						
האוכלוסייה הענייה						
משפחות	110,200	78,500	66,200	399,200		
נפשות	579,900	399,200	331,600	204,400		
ילדים	300,800	204,400	168,000			
תחולת העוני (%)						
משפחות	52.8	37.6	31.7	28.8	28.8	40.0
נפשות	55.5	38.2	31.7	31.2	31.2	42.9
ילדים	62.9	42.7	35.1	32.1	32.1	44.2
יחס פער העוני (%)*	54.7	26.7	27.1	51.1	51.1	50.5
מדד SEN	0.4162	0.1485	0.1254	64.3	64.3	69.9
מדד ג'יני**	0.4488	0.1657	0.1705	63.1	63.1	62.0

* ר"ח הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 8: ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים, למי מדדים נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

112,800
291,500
63,400
41,500
94,300
28,200

תחולת העוני (%)

משפחות 45.3
נפשות 40.9
ילדים 40.8
16.7
13.9
18.1
69.3
67.7
55.6
63.1
61.4
49.5

יחס פער העוני (%)*

72.1
0.3692
0.6539
24.4
0.0481
0.1554
65.8
87.0
76.2
66.1
84.7
77.0

מדד SEN
מדד ג'יני **

1998

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

124,700
307,400
67,000
42,100
91,500
27,800

תחולת העוני (%)

משפחות 45.4
נפשות 39.9
ילדים 40.6
15.3
12.1
16.8
73.3
70.2
58.6
66.3
63.4
55.2

יחס פער העוני (%)*

73.9
0.3636
0.6610
22.2
0.0405
0.1457
69.1
88.9
78.0
70.0
86.7
78.8

מדד SEN
מדד ג'יני **

* ר' הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 9: ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, לפי מדדים נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

52,700
197,400
103,900
22,800
90,000
50,000
24,700
96,500
53,600

תחולת העוני (%)

58.1
59.7
65.1
27.2
29.2
33.6
25.1
27.2
31.3
56.8
54.4
51.9
53.2
51.1
48.4

יחס פער העוני (%)*

75.0
0.5431
0.6401
23.6
0.0939
0.1432
24.1
0.1026
0.1464
68.6
82.7
77.6
67.9
81.1
77.1

מדד SEN

מדד ג'יני **

1998

האוכלוסייה הענייה

משפחות

נפשות

ילדים

52,000
184,500
97,100
21,600
82,000
45,800
22,700
87,000
47,800

תחולת העוני (%)

56.7
56.6
62.7
24.7
26.7
30.9
23.5
25.2
29.6
58.6
55.5
52.8
56.4
52.8
50.7

יחס פער העוני (%)*

72.3
0.5066
0.6188
22.6
0.0836
0.1376
23.6
0.0914
0.1393
68.8
83.5
77.8
67.3
82.0
77.5

מדד SEN

מדד ג'יני **

* ר' הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 10: ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה כלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

226,200
1,208,700
670,800
140,800
637,900
357,000
764,600

תחולת העוני (%)

28.1
31.1
35.5
17.5
19.6
22.7
14.9
16.4
18.9
47.1
47.2
46.8
37.8
36.7
36.1

יחס פער העוני (%)*

58.1
0.2421
0.4747
26.0
0.0741
0.1584
26.8
0.0629
0.1586
53.9
74.0
66.6
55.2
69.4
66.6

1998

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

248,300
1,314,800
736,900
148,600
655,600
367,800
791,900

תחולת העוני (%)

30.3
33.4
38.2
18.1
20.1
22.9
15.1
16.7
19.1
50.1
50.1
50.1
40.1
39.8
40.2

יחס פער העוני (%)*

56.0
0.2549
0.4615
24.8
0.0725
0.1492
25.4
0.0612
0.1515
54.6
76.0
67.2
55.7
71.6
67.6

* רי הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 11: ממדי העוני בקרב משפחות עם 1 - 3 ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה

משפחות	154,100	81,500	93,500
נפשות	660,300	355,900	412,600
ילדים	293,700	162,400	187,500

תחולת העוני (%)

משפחות	22.9	12.1	13.9	47.1	39.3
נפשות	22.6	12.2	14.1	46.1	37.5
ילדים	23.7	13.1	15.1	44.7	36.2

יחס פער העוני (%)*

58.3	29.0	29.2	50.4	50.0
0.1770	0.0506	0.0591	71.4	66.6
0.4838	0.1780	0.1797	63.2	62.9

1998

האוכלוסייה הענייה

משפחות	167,500	84,000	101,300
נפשות	702,000	360,300	441,200
ילדים	314,400	162,800	198,500

תחולת העוני (%)

משפחות	24.5	12.3	14.8	49.8	39.5
נפשות	23.9	12.2	15.0	48.7	37.1
ילדים	25.1	13.0	15.8	48.2	36.9

יחס פער העוני (%)*

54.9	26.9	26.3	51.0	52.0
0.1798	0.0480	0.0575	73.3	68.0
0.4546	0.1685	0.1638	62.9	64.0

* רי חערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 12: ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי ממדי עוני נבחרים, 1997 ו-1998

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------

1997

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

72,100
548,500
377,100
47,300
282,000
194,600
352,000

תחולת העוני (%)

54.8
56.8
58.1
29.0
29.2
30.0
35.9
36.5
37.2
47.0
48.6
48.4
34.4
35.8
36.0

יחס פער העוני (%)
מדד SEN
מדד גייני**

57.7
0.4391
0.4632
24.1
0.0998
0.1332
22.3
0.1185
0.1317
58.3
77.3
71.2
61.4
73.0
71.6

1998

האוכלוסייה הענייה
משפחות
נפשות
ילדים

80,800
612,800
422,500
47,300
295,300
205,000
350,700

תחולת העוני (%)

59.6
61.8
62.7
29.5
29.8
30.4
34.9
35.4
35.9
50.6
51.8
51.5
41.5
42.8
42.8

יחס פער העוני (%)
מדד SEN
מדד גייני**

57.2
0.4777
0.4690
23.6
0.0999
0.1304
22.9
0.1164
0.1305
58.8
79.1
72.2
60.1
75.6
72.2

* ר"ה הערות ללוח מס' 1.

לוח מס' 13: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס לחכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית העובדים (אחזים), 1998

עשירון*	החלק בסך הכול (%)		שיעור ביחס לחכנסה הכלכלית הממוצעת (%)	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	17.9	0.5	136.7	11.0
2	12.3	1.1	49.5	11.3
3	12.1	1.8	33.3	13.3
4	10.6	2.8	21.6	15.3
5	10.1	3.9	15.7	16.1
6	8.4	5.6	10.6	18.6
7	7.8	7.5	7.8	20.2
8	7.7	11.5	6.0	23.9
9	7.2	18.7	4.2	29.0
עליון	6.0	46.6	1.8	37.5
סך הכול	100.0	100.0	10.0	26.7

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

לוח מס' 14: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית העובדים (אחזים), 1997

עשירון*	החלק בסך הכול (%)		שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)	
	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים
תחתון	16.8	0.5	131.7	11.6
2	12.8	1.1	50.5	11.5
3	12.0	1.8	32.8	13.5
4	12.2	2.8	24.7	15.5
5	10.1	3.9	15.9	16.8
6	8.9	5.6	10.9	18.9
7	7.4	7.8	7.2	20.9
8	6.8	11.5	5.2	24.0
9	6.9	18.8	4.0	29.3
עליון	6.0	46.1	1.8	37.5
סך הכול	100.0	100.0	9.9	27.0

* רי הערות ללוח מס' 13.

לוח מס' 15: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 1998

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	3.1	2.6	1.5
2	4.2	3.7	2.8
3	5.4	4.7	3.9
4	6.6	5.8	5.2
5	7.8	7.0	6.6
6	9.1	8.3	8.2
7	10.6	9.9	10.1
8	12.5	12.3	12.8
9	15.4	16.2	17.1
עליון	25.0	29.5	31.8
היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד ג'יני***			
	5.4	7.3	11.6
	0.3291	0.391	0.4442
% הירידה במדד ג'יני			
	25.9	12.0	-

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח מס' 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 1997

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	3.0	2.5	1.4
2	4.4	3.7	2.8
3	5.4	4.7	3.9
4	6.5	5.7	5.2
5	7.7	6.9	6.6
6	9.1	8.4	8.2
7	10.7	10.1	10.2
8	12.6	12.4	12.9
9	15.6	16.3	17.2
עליון	24.9	29.3	31.6
היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד גינני***	5.5 0.3324	7.4 0.3928	11.6 0.4439
% הירידה במדד גינני	25.1	11.6	-

* ר' הערות ללוח מס' 15.

לוח מס' 17: הכנסה ממוצעת למשפחה בסך כל האוכלוסייה ובקבוצות אוכלוסייה שונות, לפי מקור הכנסה, 1997

הכנסה פניייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש ופנסיה)	מקור הכנסה*				סך כל תשלומי העברה	עבודה	קבוצת אוכלוסייה
			מזה:	קצבות ביטוח לאומי	ממסלחות	ותמיכות מפרטים ומחיל			
6,864	8,849	644	172	146	1,020	1,338	6,867	הכנסה ממוצעת	
77.6	100.0	7.3	1.9	1.6	11.5	15.1	77.6	חלק בהכנסה	סך הכל
4,096	4,611	1,541	304	141	1,583	2,028	1,042	הממוצעת לפני מס	
88.8	100.0	33.4	6.6	3.1	34.3	44.0	22.6	הכנסה ממוצעת	משפחה שהעומד בראשה קשיש
3,054	3,201	463	329	348	1,813	2,490	248	חלק בהכנסה	משפחה שהעומד בראשה בגיל העבודה
95.4	100.0	14.5	10.3	10.9	56.6	77.8	7.7	הממוצעת לפני מס	אך אינו עובד
8,291	10,988	482	115	115	756	986	9,520	הכנסה ממוצעת	משפחה שהעומד בראשה עובד
75.5	100.0	4.4	1.0	1.0	6.9	9.0	86.6	חלק בהכנסה	משפחה שהעומד בראשה שרועמד
8,093	10,592	433	118	125	767	1,010	9,149	הממוצעת לפני מס	משפחה שהעומד בראשה שכיב
76.4	100.0	4.1	1.1	1.2	7.2	9.5	86.4	חלק בהכנסה	משפחה שהעומד בראשה עשיתי
9,441	13,350	781	97	54	688	839	11,730	הממוצעת לפני מס	משפחה עולים
70.7	100.0	5.9	0.7	0.4	5.2	6.3	87.9	חלק בהכנסה	משפחה לא יהודית
5,258	6,347	125	54	44	1,342	1,440	4,782	הכנסה ממוצעת	
82.8	100.0	2.0	0.9	0.7	21.1	22.7	75.3	חלק בהכנסה	
5,035	5,888	48	114	243	1,171	1,528	4,312	הממוצעת לפני מס	
85.5	100.0	0.8	1.9	4.1	19.9	26.0	73.2	חלק בהכנסה	
5,476	6,454	302	328	229	1,618	2,175	3,977	הממוצעת לפני מס	
84.8	100.0	4.7	5.1	3.5	25.1	33.7	61.6	חלק בהכנסה	משפחה חד הורית
8,086	10,632	315	121	159	1,041	1,321	8,996	הממוצעת לפני מס	
76.1	100.0	3.0	1.1	1.5	9.8	12.4	84.6	חלק בהכנסה	משפחה עם ילדים
8,270	11,003	350	130	142	836	1,108	9,545	הממוצעת לפני מס	
75.2	100.0	3.2	1.2	1.3	7.6	10.1	86.7	חלק בהכנסה	משפחה עם 3-1 ילדים
7,148	8,733	130	76	247	2,091	2,414	6,189	הממוצעת לפני מס	משפחה עם 4 ילדים
81.9	100.0	1.5	0.9	2.8	23.9	27.6	70.9	חלק בהכנסה	משפחה עם 4 ילדים ויותר

* מחירי אמצע תקופת סך הכנסות 1997.

לוח מס' 18: הכנסה ממוצעת למשפחה בסך כל האוכלוסייה ונקבונות אוכלוסייה שונות, לפי מקור הכנסה, 1998

מקור הכנסה*							קבוצת אוכלוסייה		
הכנסה פנויה	הכנסה לפי מס	הכנסה אחרת (דמי ופנסיה)	מקור:			סך כל תשלומי העברה		עבודה	
			ותמיכות מפרטים ומחיל	תמיכות ממעלהיות	קצבות ביטוח לאומי				
7,268	9,331	741	170	175	1,099	1,444	7,146	הכנסה ממוצעת	סך הכל
77.9	100.0	7.9	1.8	1.9	11.8	15.5	76.6	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
4,481	4,997	1,774	337	174	1,760	2,271	952	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה שהעומד בראשה קשיש
89.7	100.0	35.5	6.7	3.5	35.2	45.4	19.1	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
3,073	3,228	482	314	416	1,826	2,556	190	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה שהעומד בראשה בניגל העבודה אך אינו עובד
95.2	100.0	14.9	9.7	12.9	56.6	79.2	5.9	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
8,794	11,610	549	109	136	815	1,060	10,001	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה שהעומד בראשה עובד
75.7	100.0	4.7	0.9	1.2	7.0	9.1	86.1	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
8,608	11,229	514	102	145	829	1,076	9,639	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה שהעומד בראשה שכיר
76.7	100.0	4.6	0.9	1.3	7.4	9.6	85.8	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
10,011	14,119	786	157	74	721	952	12,381	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה שהעומד בראשה עצמאי
70.9	100.0	5.6	1.1	0.5	5.1	6.7	87.7	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
5,502	6,565	84	63	54	1,410	1,527	4,954	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה לא יהודית
83.8	100.0	1.3	1.0	0.8	21.5	23.3	75.5	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
5,399	6,348	51	113	355	1,197	1,665	4,632	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחת עולים
85.1	100.0	0.8	1.8	5.6	18.9	26.2	73.0	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
5,888	6,964	358	322	339	1,559	2,220	4,386	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה חד הורית
84.5	100.0	5.1	4.6	4.9	22.4	31.9	63.0	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
8,627	11,270	419	114	195	1,120	1,429	9,422	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה עם ילדים
76.5	100.0	3.7	1.0	1.7	9.9	12.7	83.6	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
8,855	11,711	477	113	192	876	1,181	10,053	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה עם 3-1 ילדים
75.6	100.0	4.1	1.0	1.6	7.5	10.1	85.8	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	
7,471	9,048	130	119	211	2,352	2,682	6,236	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	משפחה עם 4 ילדים משפחה עם ילדים ויותר
82.6	100.0	1.4	1.3	2.3	26.0	29.6	68.9	חלק בהכנסה הממוצעת לפי מס	

* מחירי אחראי תקופת סקר הכנסות 1998.

ANNUAL SURVEY 1998/99

ISRAEL



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1998/99

EDITED BY
LEA ACHDUT and GIDEON YANIV

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, FEBRUARY 2000

Forward

The Annual Survey is an additional link in the series of Annual Surveys of the National Insurance Institute of Israel (NII). The first chapter opens with a review of the trends of *development in the national insurance system noted in 1998 and expected for 1999* (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 benefit recipients, in view of legislative changes and the recent economic and demographic developments. The Survey continues with the NII findings concerning the incidence of poverty and income inequality in Israel in 1998, focusing on the impact of transfer payments and direct taxes to reducing poverty and inequality. Special chapters are devoted to the recent developments in the NII collection (of national and health insurance contributions) system, in the field of income support to low-means families, as well as in each of the main insurance branches. The Survey closes with an Appendix of Publications – a summary of research reports and surveys published by the Research and Planning Administration in 1998-1999.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in the preparation of the Survey and bringing it to print, and particularly to Lea Achdut and Dr. Gideon Yaniv, who compiled, processed and edited the vast amount of material and to Mia Orev-Hatal, who carried out the linguistic editing. Worthy of note is the assistance of Haya Rabin, who lent a willing hand in work in the production process. A special thanks is due to Orel Abutbul, who bore the main burden of the typing, for her work carried out with willingness, initiative and devotion, and to Alexander Galia, who assisted with processing the statistical data.

Shlomo Cohen
Deputy Director-General for Research and Planning

Preface

The National Insurance Institute of Israel is honored to present to the public an additional Annual Survey, the nineteenth in number. The Survey describes the Institute's main activities in 1998-1999, and examines the effects of these activities on the patterns of poverty and income distribution in 1998.

1998 and 1999 were not easy years for the Israeli economy: unemployment increased, and the rate of economic growth declined considerably. The system of transfer payments, and particularly the two main schemes that ensure income for the unemployed – unemployment insurance and income support – therefore bore an increasing economic burden in these years, when both the number of beneficiaries in these schemes and the scope of payments increased. About a third of the growth in total benefits paid by the National Insurance Institute can be attributed to the increase in payments of unemployment benefits and income support allowances.

The recent government policy of reducing public expenditure led to ever-increasing pressure to cut budgets of transfer payments and social services. Due to the strong stand of the Institute in support of beneficiaries' rights, most of the Treasury's proposals to lower benefit levels and to make rules of eligibility for benefits more stringent were not implemented, except those regarding unemployment insurance, which were authorized by the government and the Parliament. The National Insurance Institute believes, in contrast, that at times of heavy unemployment, the unemployment scheme should not be weakened, but rather strengthened, in order to ensure economic protection to all unemployed persons and to assist them to become re-integrated in the labor market.

Only slight changes occurred in 1998 in the dimensions of poverty and income gaps in Israel, as compared to 1997. There was relative stability in the incidence of poverty, while the percentage of families with a net income below the poverty line increased moderately, from 16.4% in 1997 to 16.6% in 1998. The stability in the incidence of poverty characterized the population as a whole as well as each population group separately, with the exception of families headed by an elderly and single-parent families, in which the incidence of poverty was reduced. Stability characterized the share of each decile in the total income, as well as the Gini coefficient of income inequality.

The stability in the incidence of poverty and income gaps in 1998 is notable, in view of the recession in economic activity and the slack in the labor market. It testifies to the central role played by the system of transfer payments in ensuring economic protection in times of unemployment and distress. The expansion of poverty and income gaps, as measured by market income, was "offset", for the most part, by the system of transfer payments. This development is due not only to the schemes that guarantee income to the unemployed, but also to the improvement that occurred in 1998 in the level of benefits paid to the weak population groups, relative to the average wage and to the poverty line. The stability in poverty and income gaps is encouraging, but the country's social situation remains a cause for concern. Furthermore, the developments of 1999 in the areas of employment, wages and benefits do not herald a turning point in poverty and income gaps, nor do they guarantee that the trend of stability, which characterized 1998, shall continue.

The Public Council for Reducing Gaps in Society and War on Poverty, set up by the previous government at the initiative of the Minister of Labor and Social Affairs, Mr. Eliahu Yishai, submitted its final recommendations in December 1999. The Council, including its five committees, examined economic and social distress not only from the point of view of income, but also in the areas of education, housing, health and social services. It recommended ways of

improving the existing methods of measuring poverty and incomes gaps, and increasing the knowledge of these phenomena, in order to build a more concrete basis for developing social policy and early intervention programs. The Council committees recommended a wide range of policy measures in the area of social services, the emphasis being on (a) locating at-risk populations and identifying needs, which the present system does not adequately meet, and (b) allocating special, targeted resources to the weak sectors and to settlements in the periphery, and encouraging social initiatives for developing new projects, particularly at the local level.

As to the labor market, the recommendations of the Council's committees focused on policies of increasing the individuals' competence to join the labor market and improving earning capacity, mainly by investing in education and encouraging participation in the labor force. In addition to a macro-economic policy encouraging growth and employment, it was recommended to make the mechanisms of arbitration between the individual and the labor market more efficient and to reduce the number of foreign workers. The protection of weak employees in the labor market – by enforcing labor laws, encouraging unionization of workers and equalizing the wages of workers employed by means of manpower companies – was recommended as a central component of the policy to reduce wage gaps.

The work plans of the National Insurance Institute for the year 2000 include many additional topics of national significance. Worthy of mention are several basic changes needed in the Long-Term Care Insurance Law, some of which have already been authorized by the Institute and which shall be submitted this year to the Knesset for legislation. These changes aim to ensure that those entitled to a long-term care (nursing) benefit shall receive this benefit at home in its entirety (hours of care), and that the approximately 60,000 caregivers shall receive their full wages and related benefits as paid by the NII to the long-term care companies. This year the *short-term nursing benefit*, as recently authorized in the framework of the Arrangements Law, shall be implemented for the first time, at the combined initiative of the National Insurance Institute and the Treasury. The new and unique benefit shall be paid for a period of 60 days, mainly to patients having acute functional difficulties – for example, upon release from hospital or in the process of convalescence at home from a severe illness. We hope that the implementation of this new benefit will encourage the release of elderly patients from hospitalization – to a supportive, pleasant environment at home – and are convinced that it will reduce expenditures on home long-term care. The NII is striving to increase cooperation among all factors dealing with long-term care in Israel, in order to reduce bureaucracy and assist in finding an avenue of care for the elderly in need.

This year, we established the Bureau for Development of Services (Bureau of Funds), which binds together under one roof all the NII Funds: Fund for Development of Services for the Disabled, Fund for Development of Long-Term Care Programs, Fund for Demonstration Projects and Fund for Activities Aimed at Work Safety and Prevention of Work Accidents. The Bureau will coordinate the Funds' activities and will make the assistance provided to public, municipal and national bodies more efficient. It is planned to extend this assistance throughout the country, particularly to distress populations, such as those in development towns and new immigrants. Furthermore, in the framework of the new Bureau, the NII is planning this year to establish a Fund for Development of Services to Children at Risk and in Distress, to provide non-formal assistance to children, with the overall aim of helping make our society a just and supportive one.

Because of growth in population (due both to immigration and natural growth), the work burden of NII employees, dealing with the millions of appeals every year, is increasing steadily. The NII will act this year to increase the staff and to improve the physical conditions at the local branches, so that every appeal can be answered cheerfully and attentively. Other planned measures to improve service include: adding new buildings, renovating existing buildings, and use of new technology for client self-service.

The General Disability Insurance Law and Regulations underwent many changes over the years, and some of the basic principles upon which they were based are no longer accepted today. The recent strike of the disabled in Israel further eroded these principles. The disabled persons demanded – and received – double benefits (such as mobility allowance and attendance allowance), as well as mobility allowance for non-car-owners. The favorable response to their demands reflects the understanding that mobility is essential for disabled persons and that assistance in such mobility – whether in acquisition and maintenance of a vehicle or in costs of public transportation – should not come at the expense of personal services at home. Moreover, it is clear that the disability pension is too low to permit a minimal standard of living, and has almost no progressiveness. Unfortunately, the conditions of entitlement to disability pension constitute a disincentive to work, even work in the home. We therefore believe that a reform should be instituted in this area, and that the General Disability Insurance Law and Regulations should be re-formulated, in coordination with the Treasury as to the extent of the national allocation to the disabled.

The challenge facing us – the reduction of poverty and the achievement of more justice and equality, as well as the reconsideration of the General Disability and Long-Term Care Insurance Laws – therefore demands a wide range of activities in all areas of family welfare. Economic growth is not sufficient, unless all sectors of the population enjoy its fruits. Due to budgetary constraints, the government of Israel cannot offer a comprehensive solution to social problems in such a short time. However, despite these constraints, society at large and the National Insurance Institute in particular are committed to continue to strive to implement the necessary changes, for the benefit of all sectors of the population and full take-up of their rights.

Prof. Johanan Stessman
Director General

Chapter 1

Trends of Development in National Insurance

Gideon Yaniv

1.1 Introduction

The National Insurance Institute (NII) is the administrative body responsible for implementing the National Insurance (NI) Law¹ and other State laws which guarantee a basic income to the residents of Israel. The NII collects insurance contributions from the public and pays benefits to those entitled by law. Some of the benefit payments are short-term and aim to replace the wages of those who find themselves temporarily out of the work force (due to dismissal, work injury, giving birth or military reserve service), but most benefit payments are long-term, aiming to guarantee subsistence to those who have had to leave the work force permanently (due to old age or disability), to survivors who remain without a principal breadwinner, and to families facing the economic burden of raising children. The wage-replacing benefits are calculated as a (constant or progressive) percentage of the entitled person's wages prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit, and their level necessarily varies from one individual to the next. The long-term benefits (except for child allowances, which are denominated in monetary values and linked to the Consumer's Price Index) are set, on the other hand, as a given percentage of the average wage in the economy as defined in the NI Law,² and they are uniform for all

¹ The NI Law, passed by the Knesset (Israeli Parliament) in November 1953, and implemented in April 1954, constitutes the core of the income maintenance system in Israel. At first the law included only three branches of insurance: old age and survivors, maternity and work injury. Over the years the law was expanded and amended and today it includes additional branches of insurance such as general disability, children, unemployment, long-term care, casualties of hostile and border action, military reserve service, bankruptcy and liquidation of corporations.

² The average wage as defined in the NI Law (for the purpose of benefit payments and collection of insurance contributions) is a monthly average of the average wage in the economy (for an employee post) for the last three months for which the Central Bureau of Statistics (CBS) has data enabling its calculation. Usually, there is a lag of three months between any given month and the last month for which the CBS has calculated the average wage in the economy. Thus, for example, the (last) average wage in the economy known on January 1 will be that of October of the preceding year. The average wage on January 1 according to the NI Law is therefore the monthly average of the average wage in the economy for August-October. In recent years, long-term benefits are updated on the basis of changes in the average wage three times a year: on January 1, and on those dates when employees are paid a cost-of-living increment (February 1 and August 1). On these dates, the long-term benefits are also raised by the cost-of-living increment, as a compensation for the lag in calculating the average wage and updating of the benefits. As of August 1991, one-time wage components (clothing and convalescence grants paid in June-July and wage back payments paid in December) are distributed over the course of the entire year for

entitled persons having the same family composition. Families of limited means whose benefit is very low or who do not meet the conditions of entitlement to a benefit under the NI Law are eligible for income guarantee/supplement under the Income Support Law. This law guarantees a minimum income to every family in Israel, determined as a given percentage of the average wage as defined in the NI Law, at two rates (a regular rate and an increased rate), in accordance with the age of the main breadwinner and the family composition. Each rate can be paid in full (income guarantee) or partially (income supplement).³

National insurance contributions are collected from employees (through their employers) and from employers (as a contribution to financing their employees' insurance costs), as well as from the self-employed and from persons who are not working, at different rates imposed on the income liable for insurance contributions.⁴ In the framework of the policy of reducing labor costs in the economy, the rates of insurance contributions imposed on employers and the self-employed were gradually

purposes of calculation of the average wage under the NI Law. This average wage thus includes the relative share of the one-time payments and prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in advance payments of insurance contributions and in payments linked to the average wage as defined in the NI Law. At the same time, the average wage is also calculated without the above distribution, for other purposes such as updating of the minimum wage, of senior civil servants' wages, etc.

³ The Income Support Law, enacted on January 1, 1982, was meant to serve as an economic safety net for the needy who, for one reason or another, are not able to provide on their own (or by means of any benefit for which they are eligible) for their basic subsistence needs. The law created a continuum of entitlement to payment from the social security system, as a last refuge for those not covered by the NI Law, or those whose income from a benefit granted by force of the NI Law is lower than the minimum income established by the law. In contrast to insurance benefits, which, in general, are paid on the occurrence of the insurance contingency entitling to a benefit regardless of the income level or means of the recipient, the income support benefit is dependent on an income/means test. It is important to distinguish between the minimum income guaranteed to every family in Israel by virtue of the Income Support Law, and the minimum wage guaranteed solely to employees by virtue of the Minimum Wage Law, enacted on April 1, 1987. "Income supplement" under the former is the responsibility of the NII, while "wage supplementation" under the latter is the responsibility of the employer.

⁴ Insured persons who do not work are liable for a minimum payment prescribed by law.

Diagram A: The National Insurance Institute - Resources and Uses

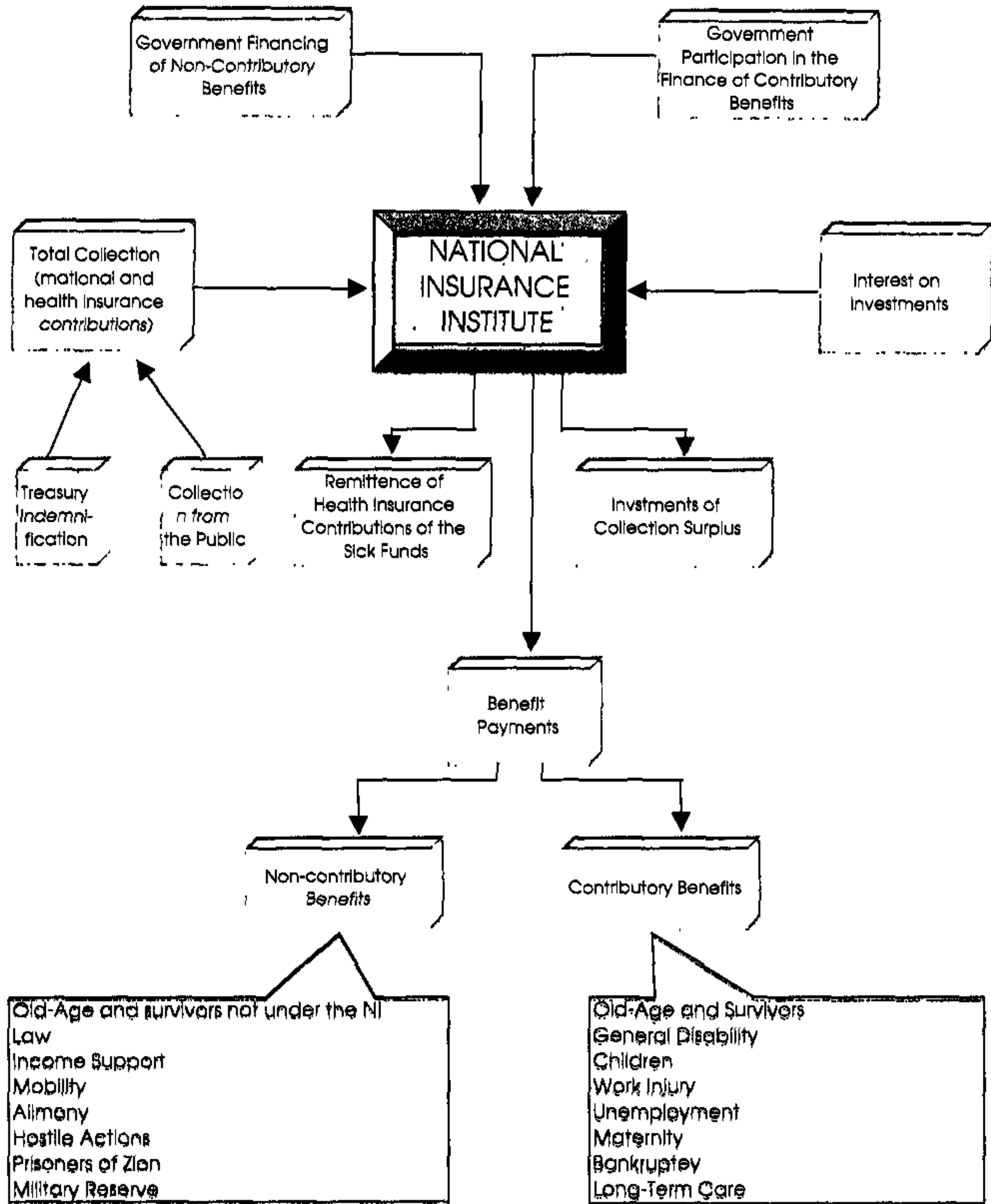
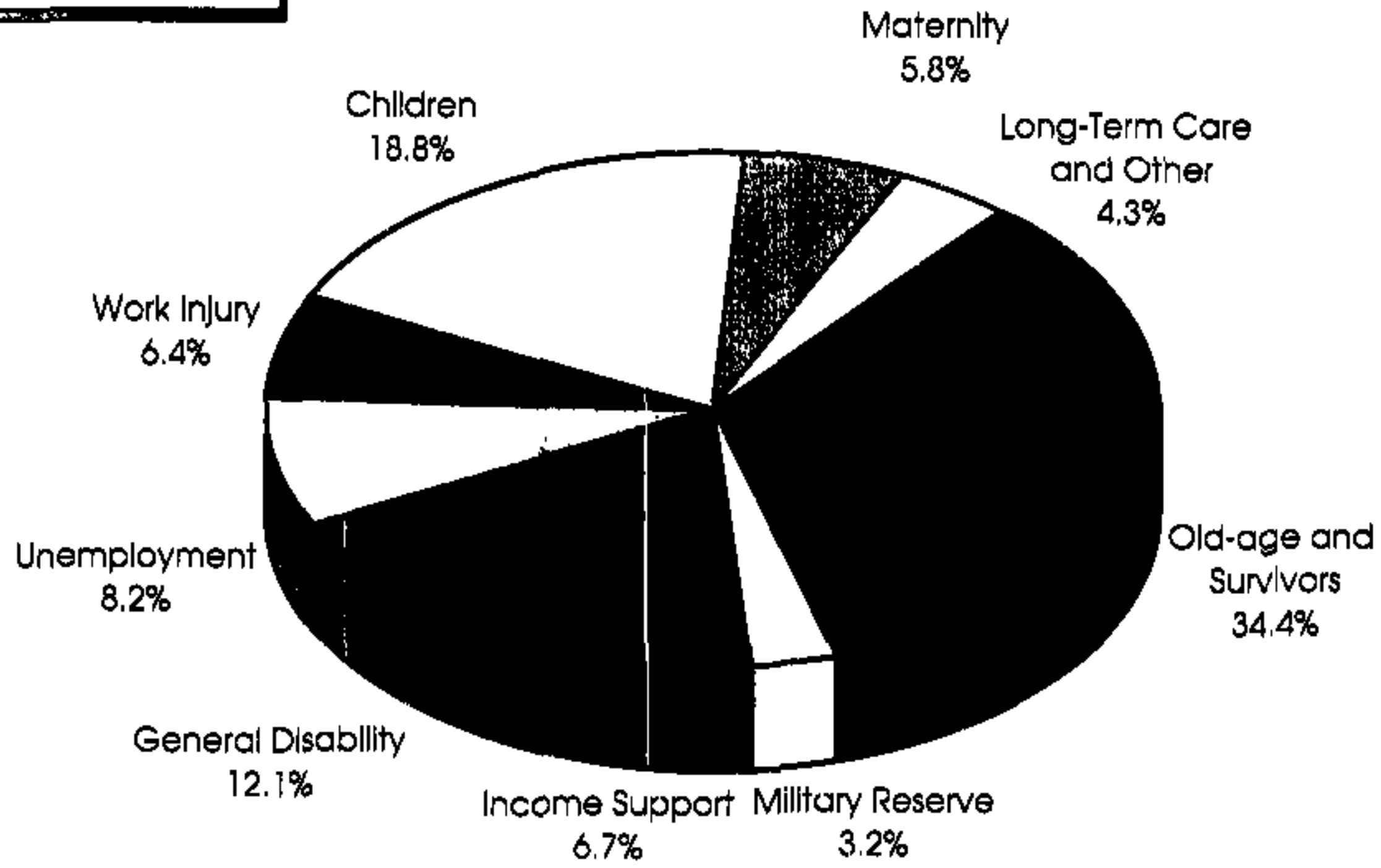
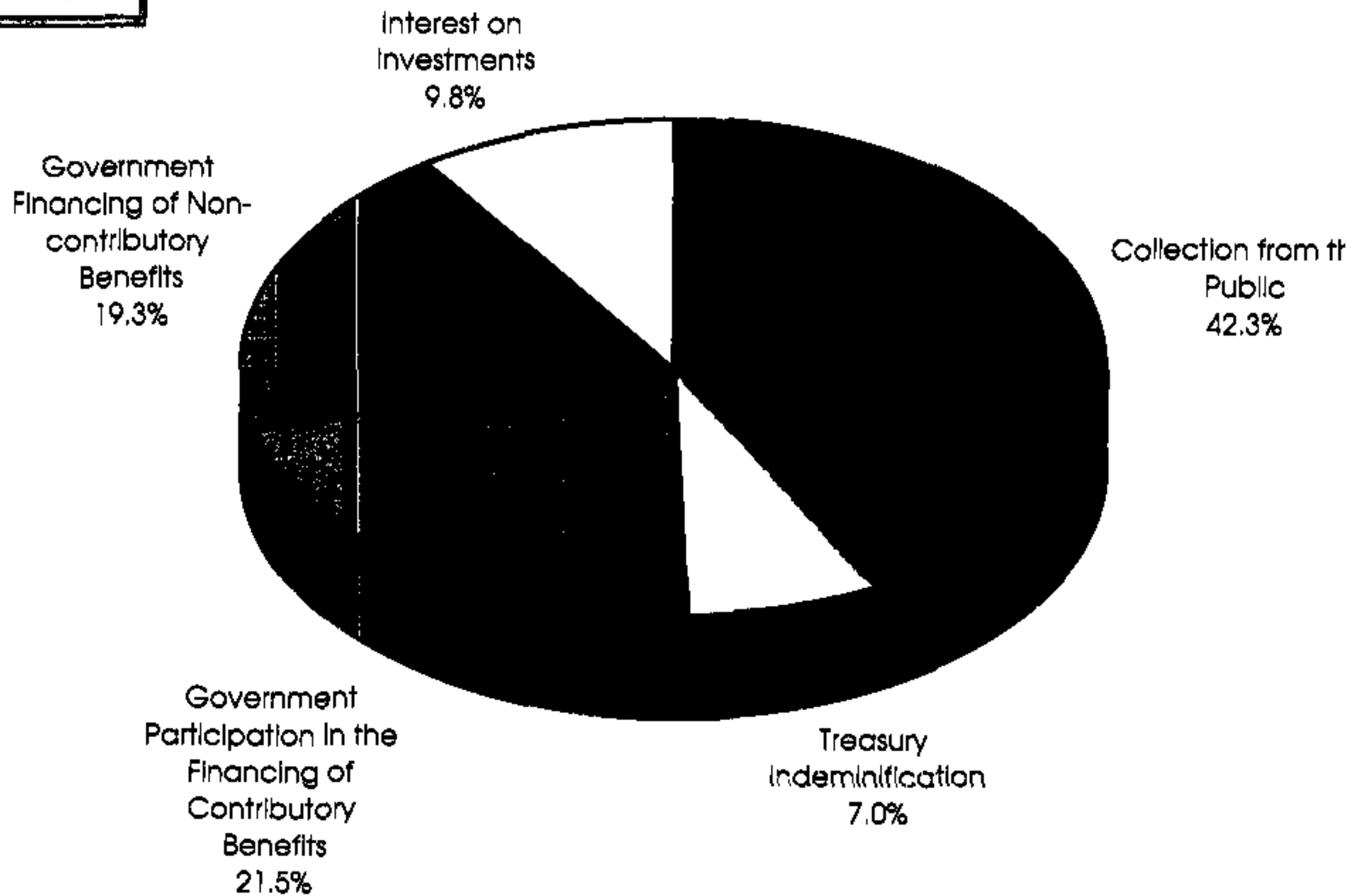


Diagram B: The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts - 1999

Benefit Payments



Receipts



lowered (starting in 1986). Since this date the government has compensated the NII for the loss of receipts from collection, a compensation known as *Treasury indemnification*.⁵ Furthermore, the government participates in the financing of some branches of insurance,⁶ and fully finances the benefits paid other than under the NI Law, for which contributions are not Collected.⁷ The benefits paid in branches relying on (partial or full) collection from the public are known as *contributory benefits*, whereas the benefits paid in branches fully financed by the government are known as *non-contributory benefits*. In addition, the NII collects health insurance contributions from the public and distributes them among the sick funds in accordance with rules set in the National Health Insurance Law. Diagram A schematically describes the system of receipts and payments of the NII, including receipts from interest on investments (in index-linked government bonds), collection of health insurance contributions and the distribution of the amount collected among the sick funds.⁸

⁵ In 1986, before insurance contribution rates were reduced, the employer paid contributions at a rate of 10.25% of the worker's wage, while the share of the worker was 3.80% of his wage. In 1998, the share of the employer amounts to only 4.93% (after dropping until 1997 to 1.93%), while the share of the worker dropped to 2.66% for the part of wages not exceeding half the average wage (as defined in the NI law), but increased to 4.90% for the part of wages exceeding half the average wage.

⁶ Under the NI Law, the government participates in the financing of branches of insurance by adding 15% of the sum collected for the old-age and survivors branch, and 160% (starting January 1997) of that collected for the children branch, and by a reimbursement of 50% of payments to veteran recipients in the general disability branch and all payments to new immigrants in the long-term care branch.

⁷ The government fully finances benefits which the NII is responsible for providing but which are paid by force of special agreements (such as old-age and survivors' pensions to new immigrants, mobility allowances to disabled persons, and benefits to former Prisoners of Zion and to victims of hostile acts) or under other laws (such as the Alimony Law and the Income Support Law). Beginning in January 1995, the government fully finances reserve service benefits as well.

⁸ Until December 1996, the NII also collected "parallel tax" from employers and self-employed persons, as part of the financing sources for health services, and transferred it to the sick funds. The parallel tax was canceled in January 1997, in the framework of the Settlements in the State Economy Law. Since then, the government compensates the sick funds directly for the loss of parallel tax receipts. Concurrently, the contribution rates of employees and self-employed persons were increased and the "Treasury indemnification" for the NI branches was reduced by a similar amount (see section 1.2).

Diagram B presents the “pie” of the NII’s receipts and payments for 1999. The diagram shows that the old-age and survivors branch is the central insurance branch of the NII, paying (together with income supplement to those elderly and survivors who are entitled to it) 34.4% of total benefit payments. The children branch is the second largest in size, its payments reaching 18.8% of total benefit payments. Together with the general disability branch, payments to the NII’s central insurance branches amount to 65% of total benefit payments. The wage-replacing benefit branches (maternity, unemployment, work injury and reserve service) constitute each 3.2% – 8.2% of total payments. This is also the magnitude of the share in payments of the income support branch, which pays benefits to families with limited means whose main breadwinner is of working age. The distribution of the NII’s receipts reveals that the *Treasury indemnification* (due to lowering of the insurance contribution rates paid by employers and self-employed persons) has caused the government to finance about one-half of all benefit payments: government total financing in 1998-1999 constituted 47% of all NII receipts, after

Table 1: Benefit Payments and Collection from the Public (percentages relative to the Gross Domestic Product), 1980-1998

Year	Benefit Payments		Collection from the Public	
	Total*	Contributory Benefits	Total*	National Insurance Contributions**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.40	5.99	5.84	4.93
1993	7.77	6.28	6.96	5.11
1994	8.01	6.62	7.07	5.19
1995	8.01	6.28	8.36	4.67
1996	8.05	6.36	8.32	4.43
1997	8.26	6.63	6.79	4.52
1998	8.53	6.86	6.58	4.49
1999	8.71	6.97	6.68	4.56

* Including collection for the sick funds.

** Including *Treasury indemnification* for the reduction of national insurance contributions of employers.

reaching 61% in 1996.⁹ Table I shows that in 1999, collection from the public for the NII insurance branches (including *Treasury indemnification*) is expected to reach 4.56% of the Gross Domestic Product (collection for the NII insurance branches and the sick funds together is expected to reach 6.68% of the GDP), while the NII benefit payments are expected to amount to about 8.71% of the GDP (contributory benefits – 6.97% of the GDP).

1.2 Main Developments

Contrary to previous years, especially 1994-1995, where NII activity was characterized by significant legislative changes, such as the Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995), which increased the level of allowances paid to low-income families, the reform in the collection system (January 1995), which expanded the wage base liable for insurance contributions (as well as the wage base for payments of wage-replacing benefits) and introduced reduced rates on the part of wages not exceeding half the average wage, and the enactment of the National Health Insurance Law (January 1995), which assigned to the NII the responsibility for the collection of health insurance contributions (and their distribution among the sick funds), in 1996-1999 almost no relevant legislative changes were introduced. A notable exception is the State Economy Arrangements Law (January 1997), which imposed on the employers (rather than on the NII, as in the past) the payments of injury allowances for the first nine days of entitlement, and abolished the Parallel Tax Law, which had imposed on employers the obligation to participate in the finance of health services. The employers, who until then had paid 3.0% of the income liable for national insurance contributions as parallel tax (and a reduced rate of 1.78% on the part of wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law), were required, under the Arrangement Law, to transfer these sums to the NII (without a reduced rate) as national insurance contributions. This increase in the share of the employers in total insurance contributions made it possible to reduce the Treasury indemnification by a similar rate. Moreover, the government also saved its participation payment in the parallel tax, at a rate of 1.95% of the income liable for insurance contributions, to which it had committed itself in February 1995. The total savings, at a rate of 4.95% of the income liable for insurance contributions, enabled the government to commit itself to indemnifying the sick funds, directly from the state budget, for a similar amount in respect of the loss of parallel tax receipts. In the wake of the new settlement, the government has become

⁹ See previous footnote.

more involved in financing health services and less involved in financing the NII benefits.

In 1998, total NII benefit payments amounted to NIS 33.1 billion in current prices. Compared to 1997, NII payments increased by 7.6% in real terms, which is slightly higher than the rate of growth in the previous year – 7.0%. Contrary to 1997, when the growth in total NII payments is attributed mainly to the increase in the number of benefit recipients, in 1998, the growth in NII payments reflects also a significant increase in the average wage as defined in the NII Law, to which the old-age and survivors' pensions as well as the general disability and income support allowances are linked. About one-third of the real increase in total NII benefit payments in 1998 was contributed by the growth in payments of the old-age and survivors' branch, which is the largest NII branch. The growth in payments of the children branch, the second largest branch of the Institute, the allowances of which are linked to the price index, explains just 4.6% of the increase in total payments. The unemployment branch contributed about one quarter of the increase in NII payments, whereas the growth in the other wage-replacing benefits (maternity, work injury and reserve service) accounted for about 6.1% only of the growth in total benefit payments. Because the average wage as defined in the NJ Law rose by 4.5% in real terms, and the *actual* average wage rose by a lower rate, just 2.1%, the basic pensions and minimum income increased in 1998 relative to the actual average wage. The child allowances to small families rose a bit in real terms (by less than 1.0%), whereas the child allowances to large families even decreased in real terms, so that all child allowances, whether being paid to small or to large families, decreased relative to the actual average wage in the economy. The number of benefit recipients increased in most branches at much lower rates than the rates of growth in total payments.

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1998 to NIS 24.9 billion in current prices. Compared to 1997, total collection from the public rose by 1.0%, in real terms, after a 15.2% fall in 1997, stemming from the abolishment of the parallel tax previously imposed on employers. Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification) amounted to about two-thirds of total collection – NIS 17.1 billion (out of which NIS 2.4 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1997, the NII collection of national insurance contributions rose by 3.6% in real terms, reflecting a real growth of 4.4% in collection from employees, but a real fall of 3.8% in collection from non-employees. Collection of health insurance contributions increased by 4.6% in real terms, whereas Treasury indemnification fell by 23.2%, after the sharp fall of 65.8% in 1997 due to the reduction in the indemnification both

to the NII branches and to the parallel tax (by virtue of the Arrangements Law 1997). Total indemnification in 1998 declined to NIS 2.4 billion in current prices, after reaching a total of NIS 2.9 billion in 1997 and NIS 7.6 billion in 1996. Government participation in the financing of contributory benefits increased at a rate of 4.8% in real terms, and government payments for the financing of non-contributory benefits – by 6.9%. As a result of these developments, total NII receipts for financing its branches grew by 4.4% in real terms, amounting to NIS 34.5 billion. The share of the government in all sources of financing (including Treasury indemnification) fell to 47.2% - compared to 60.6% in 1996 – as a result of the reduction in the indemnification rates and the abolishment of the parallel tax (which included indemnification as well) within the framework of the Arrangements Law 1997.

In 1999, NII benefit payments are expected to grow at a lower rate than in 1998 – 4.2%, in real terms. Contrary to 1998, the growth in benefit payments in 1999 is expected to stem from the increase in the number of recipients only, since the average wage as defined in the NI Law is expected to decline by 1.1% in real terms, followed by a same-rate decline in the wage-linked allowances. The actual average wage is expected to grow by 1.2% in real terms, hence long-term benefits are foreseen to decrease relative to the actual average wage in the economy. Total collection from the public, as well as collection of insurance contributions per se, is expected to rise by 2.6% in real terms. Total sources of financing the insurance branches is expected to increase by 3.5% in real terms, with the government's share (including the Treasury indemnification) increasing a bit to 47.7% of all sources.

1.3 Benefit Payments

Benefit payments in each of the NI branches are determined, on the one hand, by the number of benefit recipients in the branch and, on the other hand, by the benefit level. Changes in the number of recipients and/or in the benefit level therefore explain the changes that occur in total benefit payments. Changes in the number of recipients are explained, in turn, by changes in the natural growth rate of the population and/or in the rate of immigration to the country (which affect mainly payments of the children and old-age branches), by economic developments – mainly in employment (which affect mainly the payments of the unemployment and income support branches), and by changes in the conditions of entitlement, which either expand or reduce the size of the eligible population. Changes in the level of the long-term benefits are explained mainly by changes in the average wage as defined in the NI Law (to which the long-term benefits and the income support benefit are

linked), in the Consumer Price Index (by which child allowances are adjusted), in the frequency of updating the benefits linked to the average wage or to the consumer price index (carried out, in addition to once yearly in January, whenever a cost-of-living increment is paid to employees) and in legislation. Changes in the level of the wage-replacing benefits are explained not only by legislative changes, but also by changes in the distribution of benefit recipients by their pre-entitlement wage level. The changes which occurred in 1998-1999 in the number of benefit recipients, in the benefit levels and in total benefit payments, are described below.

1.3.1 Benefit Recipients

As in previous years, in 1998 the number of NII benefit recipients continued to rise in most insurance branches (Table 2). In the central NII branch, old-age and survivors, the number of recipients rose by 3.4%, a little less than in 1997, but at a rate similar to that of 1993-1996, reaching about 616,000 as a monthly average. This increase reflects mainly the rise in the number of recipients of old-age pensions (4.5%), since the number of recipients of survivors' pensions remained almost without change (increased by half a percentage). Similar to the last year, the major increase in the number of old-age pension recipients was not contributed, as in previous years, by the new immigrants who receive a special old-age pension (not under the NII Law). Rather, it is attributed to the recipients under the NI Law, whose number rose by 4.6%, in contrast to a rate of growth of 2.1% in the number of the former group. Apparently, this stems from the slowing down in the rate of immigration to Israel, on the one hand, and from the introduction of old-age insurance for housewives, who have reached age 65 starting from January 1, 1996, on the other hand. In 1999, the rate of growth in the number of recipients of old-age and survivor's pensions is expected to decline slightly, reaching 3.1%. In the long-term care branch, which pays benefits in kind to the physically restricted elderly who do not reside in nursing institutions, the number of benefit recipients rose by 11.1% (more than in 1997, but slightly less than in previous years), reaching about 80,000 as a monthly average. In 1999, the number of recipients of long-term care benefits is expected to grow by 9.6%.

In the children branch, the second largest NII branch, there was in 1998 a 2.4% increase in the number of families receiving child allowances, and a 2.0% increase in the number of children for whom an allowance was paid. In contrast to previous years, in which the change in the number of allowance recipients was influenced by frequent changes in the entitlement conditions, in 1995-1998 the increase in the

Table 2: Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, Monthly Average, 1985-1999

Year	Old-Age and Survivors	General Disability				Work Injury*			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances**	Unemployment***	Income Support (to Working-Age Population)	Long-Term Care					
		Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility Allowance	Injury Allowance*	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*									
1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-					
1990	412.6	73.4	6.5	5.8	11.4	56.7	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0					
1992	499.8	77.8	7.5	7.2	11.9	72.5	12.8	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7					
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	80.1	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	45.8					
1994	535.8	88.5	9.4	9.5	12.8	84.1	13.6	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	52.0					
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	88.3	14.6	3.8	113.3	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0					
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.3	15.3	3.9	118.1	58.0	830.7	73.6	81.3	65.9					
1997	595.1	112.0	12.3	12.5	13.6	84.1	15.9	3.9	124.0	60.4	850.7	94.6	89.4	71.8					
1998	615.9	120.0	12.9	13.3	14.1	82.5	17.7	4.0	129.5	64.2	871.2	105.0	100.8	79.8					
1999	635.0	127.0	13.5	14.1	14.3	73.9	19.0	4.1	129.0	65.5	890.5	105.0	104.0	87.5					
						annual growth (thousands)													
1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-					
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-4.7	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6					
1992	4.7	4.2	8.7	18.0	2.6	12.7	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	67.5	21.2					
1993	3.6	6.6	14.7	19.4	1.7	10.4	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5					
1994	3.5	6.8	13.3	10.4	4.9	5.0	1.5	2.7	0.9	6.8	10.0	-13.3	1.6	13.5					
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	5.0	7.4	0.0	-2.8	6.1	2.4	10.0	6.2	13.5					
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	4.5	4.8	2.6	4.2	5.1	1.9	9.4	7.9	11.6					
1997	3.8	7.2	9.8	7.7	1.5	-8.8	3.2	0.0	5.0	4.1	2.4	28.5	9.9	9.0					
1998	3.4	7.0	5.0	6.4	3.6	-1.9	11.3	2.5	4.4	6.2	2.4	11.0	12.7	11.1					
1999	3.1	5.8	4.6	6.0	1.4	-10.4	7.3	2.5	-0.4	1.7	2.2	0.0	13.0	9.6					

* Number of different recipients during the year
 ** The figures for 1985-1993 include families to whom the allowances for the first and second child were reimbursed through the employers.
 *** The figure for 1985 refers to the average number of payments. The figures for 1990 onward refer to the number of recipients.

number of allowance recipients reflects mainly the rate of the population growth (including new immigrants). The number of families receiving allowances reached 871,000 as a monthly average in 1998 (including 140,000 new immigrants who have arrived in Israel starting in 1990), and the number of children for whom an allowance was received reached 2,035,000 (including 239,000 new immigrants). In 1999, the number of families receiving child allowances is expected to increase by 2.2%, and the number of children for whom an allowance is paid – by 1.9%.

In the general disability branch, the third largest NII branch, the rates of growth in the number of benefit recipients stabilized in 1998 at the moderate levels of 1997, after experiencing relatively high values in 1996.¹⁰ The number of recipients of general disability pensions grew in 1998 by 7.0% and reached 120,000 as a monthly average. The number of recipients of attendance allowances and of disabled child allowances increased at slightly lower rates – 5.0% and 6.4% respectively – while the number of recipients of mobility allowances grew by only 3.6%. In 1999, the number of general disability benefit recipients is expected to increase at somewhat lower rates: the number of general disability allowance recipients is expected to grow by 5.8%, and the number of attendance allowance recipients and disabled child allowance recipients – by 4.6% and 6.0%, respectively. The number of mobility allowance recipients is expected to grow by 1.4%.

As for recipients of wage-replacing benefits, in 1998 the number of recipients of work injury allowances continued falling by 1.9%, after the sharp decrease of 8.8% registered in 1997, explained partly by the cancellation of benefit payments for the first nine days of entitlement. The number of recipients over the year fell from 84,000 in 1997 to 82,500 in 1998. The number of recipients of permanent disability pensions among the work-injured increased, in contrast, sharply by 11.3%, because starting in 1998, the number of pension recipients includes also the number of those who chose to partially capitalize their future pensions. The number of recipients of dependents' pensions increased slightly by 2.5%, as compared to 1997, in which no change was registered. In the maternity branch the number of recipients of maternity allowances and maternity grants grew in 1998 by 6.2% and 4.4%, respectively, as they did in 1997. The number of recipients of maternity allowances reached 64,200 and the number of recipients of maternity grants – 129,500 (double the number of maternity allowance recipients). In the unemployment branch, the number of unemployment benefit recipients continued to rise at a high rate, although more moderately than in

¹⁰ The relatively high rate of growth in the number of general disability benefit recipients in 1996 stemmed mostly from a technical adjustment in the measuring method, and not just from an actual growth in the number of recipients.

1997, when the number of recipients jumped by 30% due to the deepening of unemployment in the economy: the number of unemployment benefit recipients grew in 1998 at a rate of 11.0%, reaching 105,000 as a monthly average (compared to 94,600 in 1997). The number of new immigrants receiving unemployment benefits increased slightly, reaching 24,100 as a monthly average (having been 23,700 in 1997).

In 1999, the number of recipients of work-injury benefits is expected to decrease further, by a much higher rate of 10.4%. The number of recipients of permanent disability pensions among the work-injured is expected to grow by a lower rate than that of 1998 – 7.3%, and the number of recipients of dependents' pensions is expected to rise only slightly, as it did in 1997, by 2.5%. In the maternity branch, an increase of just 1.7% is foreseen in the number of recipients of maternity allowances, and stability is expected in the number of recipients of maternity grants. The number of unemployment benefit recipients is expected to stay at the same level – 105,000 as a monthly average, but the number of new immigrants receiving unemployment benefit is expected to grow slightly, reaching 24,400.

Finally, the number of income-support benefit recipients who are of working age (low-wage earners, unemployed who are not entitled to unemployment benefits, disabled persons who are not entitled to a disability pension, single mothers, etc.) continued to increase by 12.7% in 1998, reaching a monthly average of 101,000 (of whom 41,800 were new immigrants). Although the number of recipients has been increasing constantly since 1994, it is still much lower than the rates characterizing the years 1992-1993 (67.5% and 19.9%, respectively), in which the entitlement of new immigrants to benefits came into effect. In 1999, the number of income-support benefit recipients is expected to grow at a similar, reaching 114,000 (including 45,000 new immigrants).

1.3.2 Benefit Level

The long-term benefit is set as a given percentage of the average wage in the economy, as defined in the NI Law.¹¹ It thus varies with changes in the average wage,

¹¹ For example, the basic old-age pension (without seniority increment, deferred retirement increment and income support supplement) is 16% and 24% of the average wage, for single elderlies and couples (due to entitlement of one spouse only), respectively. In contrast, the minimum income guaranteed by force of the Income Support Law is 25% and 37.5% of the average wage, for single elderlies and couples, respectively. These pensions have been

in accordance with the updating times prescribed in the Law. The wage-replacing benefit is calculated, on the other hand, as a (constant or progressive) percentage of the recipient's wage prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit. The level of all benefits varies, necessarily, in the wake of legislative changes that alter the benefit rates or the income base on which it is calculated. Contrary to previous years, particularly 1994-1995, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects in benefit levels.¹² in 1998-1999 no relevant legislation was introduced, with the exception of the State Economy Arrangements Law (February 1999), which established, *inter alia*, that unemployment benefits will not exceed the average wage as defined in the NI Law, and that in the sixth (and last) month of payment – will not exceed two-thirds of the average wage.

In the absence of legislative changes, the basic old-age and survivors' pensions (which do not include seniority increment, postponement of retirement increment and income supplement) rose in 1998 by 4.5% in real terms (monthly average), which reflects the real rate of growth in the average wage under the NI Law, to which the pensions are linked. The actual average wage rose at a lower rate – 2.1% in real terms. Therefore, the level of the basic pensions increased slightly relative to the actual average wage (after a gradual fall since 1995). Table 3 shows that the level of the basic pension paid to a single person rose from 15.3% of the average wage in the economy in 1997, to 15.6% in 1998, and that the level of the basic pension to a widow / widower with two children rose from 29.6% to 30.3%. Similarly, the level of pensions granted to elderly people and survivors entitled to income supplement, which in 1995 had grown by 7%-12% in real terms by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), grew in 1998 by a real rate of only 4.5% for single persons and 4.3% for widows/widowers with two children (since child allowances almost did not change in real terms). Accordingly, the

increased by 7% in recent years by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994).

¹² The major legislative changes in these years were: the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), which increased the level of pensions paid to elderly and survivors entitled to income support supplement; the Law to Reduce Poverty – Supplementary Steps (June 1995), which increased the general disability benefits and the income support benefit for single-parent families that were not defined as such in the Single-Parent Families Law; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and therefore also the income base for payment of short-term benefits; and the equalization of child allowances to all families, irrespective of military service (1994-1996).

Table 3: The Old-Age and Survivors' Pension and the Minimum Income Guaranteed to Pension Recipients (constant prices and percentage of average wage*), Monthly Average, 1975-1999

Year	Basic Old-Age & Survivors' Pension				Guaranteed Minimum Income (including child allowances)			
	Single elder		Widow/er with 2 children		Single elder		Widow/er with 2 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1990	149.0	15.8	290.2	30.6	234.1	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	224.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.8	24.1	454.2	49.0
1993	145.8	15.7	282.6	30.5	227.9	24.4	461.8	49.5
1994	146.7	15.3	284.3	29.6	229.2	23.9	484.0	50.5
1995	150.9	15.5	292.5	30.1	236.0	24.3	523.7	53.9
1996	152.3	15.4	295.1	29.9	237.9	24.1	527.2	53.4
1997	154.8	15.3	299.7	29.6	241.8	23.9	535.3	52.9
1998	161.7	15.6	313.1	30.3	252.6	24.8	558.3	54.0
1999	159.8	15.3	309.8	29.6	249.7	23.9	552.7	52.9

* As measured by the Central Bureau of Statistics.

minimum income guaranteed to a single elderly person (or widow/widower) rose from 23.9% of the average wage in the economy in 1997, to 24.8% in 1998, while the minimum income guaranteed to a widow/widower with two children (including child allowances) rose from 52.9% of the average wage in the economy in 1997, to 54.0% in 1998. The general disability pension, which is identical to the minimum income guaranteed to recipients of old-age and survivors' pensions (for disabled persons having a work disability degree of 75% or more) and the minimum income guaranteed to the persons of working age who are not disabled (Table 4) grew also in similar rates. In 1999, the basic old-age and survivors' pensions, the general disability pension as well as the minimum income guaranteed to the elderly, survivors and the working-age population, are expected to decline in real terms by 1.1%, because a fall at such a rate is foreseen in the average wage under the NI Law. The actual average wage is expected to grow at a lower real rate of 1.2%, so that the level of the long-term benefits (with the exception of child allowances) is expected to decrease

Table 4: The Income Support Benefit to the Working-Age Population (constant prices and percentage of the average wage*), Monthly Average, 1990-1999

Year	Single person		Single with 2 children (including child allowance)				Couple with 2 children (including child allowances)					
	Regular rate	Percent-age of average wage	Regular rate	Percent-age of average wage	Regular rate	Percent-age of average wage	Regular rate	Percent-age of average wage	Regular rate	Percent-Age of average wage		
1985	189.2	24.5	236.0	30.5	335.0	43.4	423.0	54.5	426.1	55.1	496.9	64.3
1990	187.3	20.0	234.1	24.9	357.3	38.1	427.5	45.6	431.8	46.0	502.1	53.5
1992	178.9	19.3	223.9	24.1	342.4	36.9	409.4	44.2	416.2	44.9	483.3	52.1
1993	182.3	19.6	227.9	24.5	348.0	37.3	416.2	44.7	422.5	45.3	490.8	52.7
1994	183.4	19.1	229.2	23.9	353.2	36.8	444.0	46.3	431.4	45.0	500.1	52.1
1995	188.9	19.4	236.0	24.3	368.1	37.9	438.8	45.1	452.5	46.6	523.2	53.8
1996	190.3	19.3	237.9	24.1	370.1	37.5	442.1	44.7	454.9	46.1	526.8	53.2
1997	193.5	19.1	241.8	23.9	375.7	37.1	448.3	44.3	461.3	45.6	533.9	52.7
1998	201.8	19.5	252.6	24.8	390.9	37.8	467.3	45.8	479.2	46.3	555.6	53.8
1999	200.6	19.1	250.7	23.8	389.4	37.0	464.7	44.1	477.9	45.4	553.2	52.5

* As measured by the Central Bureau of Statistics.

relative to the average wage in the economy.

Contrary to the benefits linked to the average wage, in 1998 the real value of the child-allowance point, which serves as a basis for determining the level of the child allowance paid to families of various sizes (and is denominated in shekels), rose only slightly: the value of the child-allowance point, which is updated three times a year

Table 5: Child-Allowance Point and Child Allowances* (constant prices and percentage of the average wage), Monthly Average, 1975-1999**

Year	Value of child-allowance point		Allowance for 2 children**		Allowance for 4 children		Allowance for 5 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1975	28.1	4.40	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.80	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1985	24.7	3.10	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	2.92	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.45	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.18	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.08	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.92	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.80	55.6	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.6	2.79	55.2	5.6	221.8	22.5	315.5	32.0
1997	27.9	2.76	55.4	5.5	223.4	22.1	317.7	31.0
1998	28.1	2.72	55.9	5.4	223.3	21.6	317.5	30.7
1999	28.6	2.69	57.1	5.4	229.6	21.6	326.6	30.7

* Including Special Allowance for Veterans.

** As measured by the Central Bureau of Statistics.

*** The allowance level in 1985-1993 relates to a family (up to 3 children) that was not eligible for the first child allowance, and since October 1990 – for the second child allowance as well. In March 1993 the payment of child allowance on a universal basis was renewed.

to the increase in prices in the economy, increased by only 0.7% in real terms, and its level relative to the average wage in the economy fell from 2.74% in 1997 to 2.68% in 1998 (Table 5). Therefore, the child allowance paid to small families rose by less than 1.0% in real terms, whereas the child allowance paid to large families went down a bit in real terms. All child allowances, to small or large families, fell slightly relative to the average wage in the economy, as the gradual equalization of the child allowance to all families irrespective of military service was already completed in 1997. In 1999, the value of the child-allowance point and of the child allowance paid both to small and large families is expected to rise a bit. The value of the child-allowance point relative to the average wage in the economy is expected to continue falling slightly, whereas the relative level of the child allowances is expected to remain intact.

The wage-replacing benefits grew a little in 1998: the (daily average) level of the unemployment benefit grew by 3.0% in real terms, the (daily average) level of the maternity allowance – by 3.6%, and the (daily average) level of the work injury allowance – by 1.5%. In relative terms, the unemployment benefit level reached 49.5% of the daily average wage in the economy (as compared to 49.1% in 1997), the maternity allowance level – 73.6% (as compared to 72.5% in 1997), and the work injury level – 57.4% (as compared to 57.8% in 1997). In 1999, the (daily average) level of the unemployment benefit is not expected to change in real terms, the maternity allowance is expected to grow by 1.6%, while the work injury allowance is expected to decrease approximately by 5.0% in real terms.

1.3.3 Scope of Benefit Payments

In 1998, total NII benefit payments amounted to NIS 33.1 billion in current prices (Table 6). Compared to 1997, benefit payments grew by 7.6% in real terms, a rate slightly higher than that of the previous year – 7.0%. The highest rates of growth were noted in the branches of income support (20.3%), unemployment (16.0%), long-term care (14.1%), general disability (10.7%) and maternity (9.2%). In the central branch of the NII, old-age and survivors, benefit payments went by a rate which approaches the rate of growth in total payments (7.4%), whereas the rate of growth of payments in the children branch, the second largest insurance branch, was the lowest of all NII branches (1.9%). An exception was the military reserve branch, in which a real fall in benefit payments was observed (–7.4%), the same as in the last two years.

Weighting the rates of growth in the various branches by the share of the branch in total payments reveals that the growth in payments in the old-age and survivors

branch accounted for about 34.0% of the growth in total NII benefit payments – a contribution similar to the share of this branch in total payments (35.0%). By contrast, the children branch, in which the growth in payments accounted for just 4.6% of the growth in total NII payments, made a remarkable small contribution compared to the share of this branch in total payments (18.5%). The general disability and income support branches contributed each about 16.7% of the growth in total NII payments – one and a half and two and a half times their share in total payments, respectively (11.8% and 6.3%), whereas the payments of the unemployment branch contributed 24.7% of the growth in NII total payments – three times the share of the branch in total payments (8.5%). The growth in the other wage-replacing benefits (maternity, work injury, and reserve service) accounted for about 5.8% of the growth in total benefit payments – a contribution lower by two-thirds than their share in total payments (15.7%).

Contrary to 1997, in which the rise in total NII benefit payments reflect mainly the increase in the number of benefit recipients, in 1998, the rise in total payments reflects also a significant increase in the average wage as defined in the NI Law, to which the old-age and survivors' pensions, as well as the general disability and income support allowances are linked. A comparison of the rates of growth in benefit payments (Table 6) with the rates of growth in the number of recipients (Table 2) reveals a relatively large gap between the two in most NII branches, especially in the long-term benefit branches: thus, for example, payments of the old-age and survivors branch increased by 7.4% in real terms, while the number of recipients in the branch rose by only 4.0%, payments of the general disability branch increased by 10.7%, while the number of recipients in the branch rose (on average) by 5.5%; and payments of the income support (to the working-age population) branch increased by 20.3%, while the number of recipients in the branch rose by 12.7%. The development of the NII benefit payments in 1998 resembles that of 1995, when the Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995) and the reform in the collection system (January 1995) led to an increase in total benefit payments far beyond the increase in the number of recipients. But in 1996-1997, the few legislative changes had almost no effect on the benefit levels. The long-term benefits, which are linked to the average wage as defined in the NI Law, grew in these years by the rate of growth of the average wage, which was particularly low, hence the real growth in total NII benefit payments stemmed mainly from the growth in the number of recipients.

In 1999, the NII benefit payments are expected to grow at a lower rate than in 1998 – 4.2%, in real terms. Relatively high rates of growth are foreseen in the branches of income support (10.7%), long-term care (8.6%), and general disability (7.0%). In the

Table 6: National Insurance Benefit Payments (including administrative costs), 1985-1999

Year	Total Payments*	Old-Age & Survivors**	General Disability	Work Injury, Hostile and Border Actions	Maternity	Children	Unemployment	Military Reserve Service*	Income Support***	Long-Term Care & Other
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
1996	24,997	8,937	2,782	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	935
1997	29,168	10,207	3,332	1,967	1,737	5,704	2,302	1,131	1,651	1,137
1998	33,066	11,556	3,889	2,115	1,998	6,126	2,814	1,103	2,094	1,368
1999	36,396	12,532	4,396	2,333	2,118	6,830	3,001	1,167	2,448	1,570
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	-0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	7.6	7.4	10.7	2.0	9.2	1.9	16.0	-7.4	20.3	14.1
1999	4.2	2.7	7.0	4.4	0.4	5.6	1.0	0.2	10.7	8.6
1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.9	11.8	6.4	6.0	18.5	8.5	3.3	6.3	4.1
1999	100.0	34.4	12.1	6.4	5.8	18.8	8.2	3.2	6.7	4.3

distribution by branch (percentages)

NIS million (current prices)

real annual growth (percentages)

* The figures for 1995-1996 do not include the amounts transferred to the Ministry of Defense as reimbursement of a debt for savings in reserve service days.
 ** Including payments for income support.
 *** For the working-age population.

old-age and survivors' branch, a lower rate of growth than in 1998 is anticipated (8.4%), whereas in the children branch a higher rate of growth is foreseen (5.6%). Contrary to 1998, the growth in benefit payments in 1999 is expected to stem from the increase in the number of recipients alone, since the average wage as defined in the NI Law is expected to fall in real terms by 1.1%, followed by a fall of a similar rate in the level of the wage-linked benefits. The actual average wage is expected to grow by 1.2%, hence the long-term pensions are expected to fall relative to the actual average wage. The expected growth in payments of the old-age and survivors, general disability and income support branches will account for 59% of the expected growth in total NII benefit payments in 1999 – as compared to 67% in 1998. The growth in payments in the income support branch is expected to explain about 11% of the growth in total payments, as it did in 1998.

1.4 Sources of Financing

The NII benefit payments are financed, it will be recalled (see Introduction), by four sources: collection of national insurance contributions (direct collection from the public as well as Treasury indemnification against the reduction in employer and self-employed contribution rates, in the framework of the policy to reduce labor costs), government participation in the financing of contributory benefits, government financing of non-contributory benefits and receipts from interest on investments of surpluses in government bonds. The changes that took place in 1998-1999 in the scope of collection from the public (for NII insurance branches and for the sick funds) in government financing and in total NII receipts, are described below.

1.4.1 Collection from the Public

Contrary to previous years, particularly 1994-1995, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects on the scope of collection from the public (for NII branches and for the sick funds),¹³ in 1997-1999 only one relevant

¹³ The major legislative changes in these years were: the abolishment of military reserve service as an insurance branch (January 1995), which was accompanied by the reduction of employers' insurance contribution rates by 0.47 percentage points and of employees' and non-employees' – by 0.45 percentage points; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and introduced reduced rates for employees for the part of wages not exceeding half the average wage as defined by the NI Law; the enactment of the National

legislation was introduced, in the framework of the State Economy Arrangements Law (January 1997): the abolishment of employers' participation in the finance of health services in the form of the parallel tax. The employers, who until then had paid 3.0% of the income liable for national insurance contributions as parallel tax, (and a reduced rate of 1.78% on the part of the wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law), were required to transfer these sums to the NII (without a reduced rate) as national insurance contributions. This increase in the share of the employers in total insurance contributions made it possible to reduce the Treasury indemnification by a similar rate. Moreover, the government also saved its participation payment in the parallel tax, at a rate of 19.5% of the income liable for insurance contributions, to which it had committed itself in February 1995. The total savings, at a rate of 4.95% of the income liable for insurance contributions, enabled the government to commit itself to indemnifying the sick funds, directly from the state budget, for a similar amount in respect of the loss of parallel tax receipts. In the wake of the new settlement, the government has become more involved in financing health services and less involved in financing the NII benefits.

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1998 to NIS 24.9 billion in current prices (Table 7). Compared to 1997, total collection from the public rose by 1.0%, in real terms, after a fall of 15.2% in 1997 stemming from the abolishment of the parallel tax previously imposed on employers. Collection of national insurance contributions alone (including Treasury indemnification) amounted to about two-thirds of total collection – NIS 17.1 billion (out of which NIS 2.4 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1997, the NII collection of national insurance contributions rose by 3.6% in real terms, reflecting a real growth of 4.4% in collection from employees, but as real fall of 3.8% in collection from non-employees. Collection of health insurance contributions increased by 4.6% in real terms, whereas Treasury indemnification fell by 23.2%, after a sharp decline of 65.8% registered in 1997 due to the reduction of the indemnification both to the NII branches and to the parallel tax (by virtue of the Arrangements Law 1997). Total indemnification in 1998 declined to NIS 2.4 billion in current prices, after reaching NIS 2.9 billion in 1997 and 7.9 billion in 1996. In 1999, total collection from the public is expected to rise by 3.4% in real terms. Collection of insurance contributions alone is expected to continue to grow by 3.5%,

Health Insurance Law (January 1995) which assigned the NII the task of collecting the health insurance contributions, at the rate of 4.8% of the income liable for national insurance contributions (and at a reduced rate of 3.1% for income not exceeding half the average wage); and the reduction of the parallel tax rates by 1.95 percentage points (February 1995) in the framework of reducing labor costs in the economy.

and the Treasury indemnification – by 4.4%. Health insurance contributions are foreseen as increasing by 4.0% in real terms.

Table 7: NII Collection from the Public, 1997-1999

Year	1997	1998	1999	1998	1999
	NIS million (current prices)			Real annual growth (percentages)	
National Insurance					
Contributions					
Employees	14,065	15,477	17,000	4.4	4.0
Non-employees	1,553	1,575	1,600	-3.8	-5.0
Total	15,618	17,052	18,600	3.6	3.5
Thereof: indemnification*	2,756	2,404	2,650	-17.2	4.4
Parallel Tax:					
Employees	532	-	-	-	-
Non-employees	156	36	-	-78.1	-
Total	688	36	-	-95.0	-
thereof: indemnification*	213	-	-	-	-
Health Insurance					
Contributions					
Employees	5,564	6,171	6,750	5.2	3.6
Non-employees	1,576	1,733	1,900	2.5	5.7
Total	7,140	7,874	8,650	4.6	4.0
Total					
Employees	20,161	21,648	23,750	1.8	3.9
Non-employees	3,285	3,314	3,500	-4.3	0.0
Total	23,446	24,962	27,250	1.0	3.4
Thereof: indemnification*	2,969	2,404	2,650	-23.2	4.4

* For the reduction in national insurance contributions (and parallel tax) imposed on employers and on non-employees within the policy of lowering labor costs in the economy.

1.4.2 Government Financing and Total Receipts for NII Branches

Total NII receipts for financing its branches amounted in 1998 to NIS 34.5 billion in current prices (Table 8). As compared to 1997, total financing sources increased by 4.4% in real terms. As mentioned in the previous section, in 1998 collection of insurance contributions rose by 3.6% in real terms. Government participation in the financing of contributory benefits increased by 4.8% in real terms, government payments for the financing of non-contributory benefits – by 6.9%, while interest received on the NII's investments grew in real terms by 3.0%. As a result of these developments, the share of the collection of insurance contributions in all sources of financing declined a little (from 49.7% in 1997 to 49.3% in 1998), and the government's share (through financing non-contributory benefits and participation in the financing of contributory benefits) increased a little (from 39.8% in 1997 to 40.3% in 1998). When Treasury indemnification for the reduction in labor costs is also taken into account, then the share of the government in all sources of financing amounted in 1998 to 47.2% – a significant decline compared to 60.6% in 1996, stemming from the reduction in the indemnification rates and the abolishment of the parallel tax (which included indemnification as well) within the framework of the Arrangements Law. In 1999, NII total receipts for the finance of national insurance contributions are expected to grow at the rate of 3.5% in real terms, which is slightly lower than that of 1998. Government participation in the finance of contributory benefits is expected to grow by 4.1% in real terms, whereas government payments to finance non-contributory benefits – by 5.8%. Interest receipts on investments are expected to remain at the real level of 1998. Government's share in all sources of financing is expected to grow a bit and reach 47.7%.

1.5 Surpluses/Deficits and Financial Reserves

A budgetary examination of NII branches (Table 9)¹⁴ reveals that, if income from interest on past surpluses is disregarded, in 1998 there was a further deepening in the current deficit of wage-replacing benefit branches which had registered a deficit in 1997, with the exception of the military reserve service branch, the deficit of which was eliminated. There was also a further increase in the deficit of the long-term care branch as well as of the general disability branch, which had experienced a gradual

¹⁴ The national insurance contribution rates are split in differential rates (set in the law) among the insurance branches. Each branch is thus examined by the surplus/deficit in its budget.

Table 8: Sources of Financing of National Insurance Branches, 1985-1999

Year	Total Receipts	Collection of National Insurance Contributions (collection from public & Treasury indemnification)	Government Participation in Financing of Contributory Benefits	Government Financing of Non-Contributory Benefits	Receipts from Interest on Investments
NIS million (current prices)					
1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,527	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,564	17,052	7,395	6,531	3,517
1999	37,793	18,600	8,127	7,299	3,700
real annual growth (percentages)					
1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	4.4	3.6	4.8	6.9	3.0
1999	3.5	3.3	4.1	5.8	0.0
Distribution by financing sources (percentages)					
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.4	18.9	10.2
1999	100.0	49.2	21.5	19.3	9.8

decline in its current surplus in 1993-1994 (with a deficit registered for the first time in 1995). In the old-age and survivors' branch, the current surplus of 1997 turned into a deficit, whereas the children branch experienced an increase in the current surplus. Overall, the NII ended 1998 with a current deficit of NIS 2,009 million, almost double the current deficit of 1997 (NIS 1,008 million).

The picture is, of course, improved if receipts from interest on past surpluses are taken into account: the deficit in the wage-replacing benefit branches (with the exception of unemployment) and in the long-term care and general disability branches becomes smaller, the deficit in the old-age and survivors branch turns into a surplus, and the surplus in the children branch increases substantially. When receipts from interest are taken into account, there appears an overall budgetary surplus of NIS 1,497 million in 1998, which, however, is lower than the 1997 surplus (NIS 2,232 million). In 1999, the current deficit, when receipts from interest are taken into account, is expected to fall in those branches that showed a budgetary deficit in 1998, with the exception of the unemployment and work injury branches, where the current deficit is expected to deepen. The current surplus in the old-age and survivors' branch and in the children branch is expected to grow. The NII's total deficit, disregarding receipts from interest, is expected to rise to NIS 2,303 million, whereas the total surplus, taking receipts from interest into account - to NIS 1,397 million.

Table 9: Surpluses/Deficit in National Insurance Branches, 1997-1999

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest on Investments			Surplus/Deficit Including Interest on Investments		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	NIS million (current prices)					
Total	-1,008	-2,019	-2,303	2,232	1,497	1,397
Old-age & survivors	102	-219	-226	1,307	1,120	1,215
General disability	-518	-844	-1,076	-332	-374	-231
Work injury	-835	-853	-956	-558	-491	-551
Maternity	-517	-649	-633	-460	-615	-421
Children	3,129	3,598	3,908	4,122	4,393	4,103
Unemployment	-1,879	-2,417	-2,576	-1,779	-2,418	-2,446
Reserve service	-1	0	0	203	225	0
Long-term care	-650	-790	-907	-511	-573	-508
Other	161	155	164	240	230	254

The budgetary surplus/deficit clearly affects the financial reserves of the NII branches. Table 10 shows that in 1998 there was a decline in the share of the wage-replacing benefit branches (with the exception of the reserve service branch), in the total financial reserves of the NII. In the unemployment branch, a shortage in reserves was registered, and benefits were financed through transfers from other branches. The share of the old-age and survivors and the children branches in total reserves increased, whereas the share of the general disability and long-term care branches fell. Total NII financial reserves grew from NIS 72.0 billion in 1997 to NIS 79.6 billion in 1998. In 1999 the share of the wage-replacing benefit branches (including the unemployment branch in which reserves will be starting to accumulate) is expected to grow due to transfers from the children branch, with the exception of the military service branch which will be left with no reserves. The share of the children branch is thus expected to decline, whereas the share of the old-age and survivors branch will continue to rise a little. The shares of the long-term care and general disability branches to which transfers from the children branch are expected as well – will grow significantly. Total NII financial reserves are expected to continue growing to NIS 83.1 billion in 1999.

Table 10: NII Financial Reserves and Coverage Levels, by Insurance Branch, 1997-1999*

Insurance Branch	Total Reserves			Coverage Levels (Years)		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	NIS billion (current prices)					
Total	72.0	79.6	83.1			
	Distribution by branch (%)			Coverage years		
Old-age & survivors	37.8	38.6	39.4	3.3	3.2	3.3
General disability	13.6	12.9	22.3	3.2	2.7	4.5
Work injury	10.9	9.8	10.5	4.1	3.8	3.9
Maternity	1.3	0.4	5.5	0.6	0.2	2.4
Children	20.7	26.0	8.1	2.6	3.2	1.0
Unemployment	1.2	-2.1	1.3	0.4	-0.6	0.3
Reserve service	6.3	6.5	0.0	-	-	
Long-term care	6.5	5.6	10.4	4.2	3.2	5.6
Other	2.0	2.3	2.5	-	-	
Total	100.0	100.0	100.0			

* The figures refer to the end of the budgetary years.

An examination of the coverage level of each of the NII branches, defined as the number of years of benefit payments made possible by the branch's financial reserves, shows that the reserves in the old-age and survivors and children branches were sufficient at the end of 1998 for 3.2 years of payment, whereas in the general disability branch – to 2.7 years only. The actual coverage levels in the old-age and survivors and children branches were somewhat higher than the minimal coverage level that was set for them – three years and two years, respectively, whereas in the general disability branch, the actual coverage level fell below the minimal – three years. In 1999 the coverage level in the old-age and survivors branch is expected to increase a little to 3.3 years. In the general disability branch the coverage level is expected to increase more significantly – to 4.5 years, while in the children branch the coverage level is expected to fall to 1 year.

Chapter 2

Trends of Development in Poverty and Income Inequality (Summary)

**Lea Achdut
Refaela Cohen
Gideon Yaniv**

2.1 Introduction

As part of research carried out in Israel on poverty and income distribution, a relative approach to measuring poverty was formulated in the early 1970s, in line with that accepted by the majority of researchers and social policymakers in the western world. According to this approach, poverty is an expression of relative distress that should be evaluated in relation to the standard of living typical of a given society: a family is considered poor not only when it is unable to purchase a basic basket of products necessary for its subsistence, but when its living conditions are significantly inferior to those characteristic of the society as a whole. The relative approach further recognizes that distress is not only reflected in low income, but may also be expressed in the level of assets, housing conditions, education and public services available to those in distress. Nevertheless, since there is no agreed index that takes into account all the constituent aspects of distress, and since the National Insurance Institute only possesses data (taken from Central Bureau of Statistics Income Surveys) for the current income of households in Israel, poverty is measured solely as a function of the latter. The relative approach offers several operative methods for measuring poverty based on the level of income which rely, as a common denominator, on a comparison of the level of income of families on the lowest scale of income with the level of income of all other families in society. Each method is predicated on a "poverty line" set as a percentage of the income which is "representative" of society. A family whose income is below the poverty line will be considered poor, without this necessarily implying that the family suffers from want in the form of hunger, malnutrition, threadbare clothing or dilapidated housing, but only that its income is significantly lower than the representative income.

In Israel, the method for measuring poverty is based on the following three principles:

- a. The first principle views the family's net income as the relevant income for assessing poverty. Net income is defined as the family's market income (from work as well as from ownership of physical production means and financial assets) plus transfer payments (received not in return for economic efforts, such as national insurance benefits or support from institutions and individuals in Israel and abroad), less direct taxes (income tax, national insurance contributions and health insurance contributions).
- b. The second principle regards the median net income of the population as the society's representative income. Median income is defined as the level of income which 50% of families have at least that income, while the remaining 50% have a higher level of income. The poverty line is defined as the level of income

equivalent to 50% of the median net income. A family whose net income is lower than one half of the median net income is thus regarded as poor.¹ Economic growth leading to an increase in the median net income also results in the raising of the poverty line. A non-poor family whose net income has increased by less than the rate of increase of the poverty line may thus become a poor family.

- c. The third principle adjusts the poverty line to the family size. This principle is based on the assumption that family size involves economics of scale, whereby the growth of a family by an additional person increases its needs not by an equivalent, but rather by a lesser, proportion. In other words, the additional income required by a family in order to maintain a fixed standard of living decreases with the increase in the number of family members. To enable a comparison between the standard of living of families of different sizes, an "equivalence scale" was developed by which the needs of each such family can be measured against the needs of a family of a given basic size. More specifically, the equivalence scale translates the number of persons in a family into the number of "standard" persons (or the number of "standard adults") in that family (Table 1). The scale is based on a two-member family which is assigned a value of two standard persons. According to this scale, a family with one member has a value of 1.25 standard persons. In other words, the needs of a one-member family are not assessed as equivalent to one half the needs of a two-member family, but as greater. Similarly, the needs of a four-member family (which has a value of 3.2 standard persons) are not set at double the needs of a two-member family (which has a value of 2 standard persons), but at less than double (only 1.6 times greater).

In keeping with these principles, the poverty line per standard person in Israel was set at 50% of the median net income per standard person. A family in Israel is classified as poor if its net income, divided by the number of standard persons in the family, is lower than the poverty line per standard person. The poverty line per family can be calculated in a similar manner – by multiplying the poverty line per standard person by the number of standard persons in the family.

The poverty line per standard person in 1998 stood at NIS 1,118 a month, compared with NIS 1,039 in 1997 (in current values for the respective survey periods). In real terms, the poverty line per standard person rose by 2.0% compared to 1997. The average wage in the economy grew by nearly 2.7% in real terms between the Income

¹ The median income is preferable to the average income, as representing the typical standard of living, since the latter is affected by extreme values in income distribution (i.e. by very high or very low incomes).

Table 1: Number of Standard Persons and the Poverty Line per Family*, by Number of Family Members, 1998

Number of Family Members	Number of Standard Persons	Poverty Line per Family	
		NIS per Month	Percentage of Average Wage
1	1.25	1,398	23.8
2	2.00	2,236	38.1
3	2.65	2,963	50.5
4	3.20	3,578	61.0
5	3.75	4,193	71.5
6	4.25	4,752	81.0
7	4.75	5,311	90.6
8	5.20	5,814	99.1
9**	5.60	6,261	106.8

* In values of the 1998 Income Survey period, according to a CPI of 158.1 on the basis of 100=1993. The average wage was calculated as the weighted average of the average wage per employee post during October 1997 - November 1998.

** The weight of each additional person is 0.40. Thus, for example, in a 10 member family there are 6 standard persons.

Survey dates, hence the poverty line per standard person declined from 19.2% of the average wage in 1997 to 19.1% in 1998. Table 1 presents the poverty lines for families of different sizes, in shekel values and as a percentage of the average wage.

As already indicated, the Annual Income Surveys conducted by the Central Bureau of Statistics serve as the basis for calculating the dimensions of poverty and income inequality in Israel. Up until 1997 (inclusive), the survey population included households whose head was an employee or non-working person, in urban localities with 2,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem)². In 1998 the Central Bureau of Statistics decided to produce a combined Income Survey, based on both the current Income Survey and the Family Expenditures Survey. The combined Income Survey is based on a larger sample (1.8 times the previous sample) and encompasses 95% of all households in Israel in most forms of settlement. In addition to the

² Up until 1994 (inclusive), the Income Surveys included non-Jewish localities with 10,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem). Since 1995, the Income Surveys have been expanded to include non-Jewish localities numbering 2,000 - 10,000 inhabitants.

employee and non-working populations in urban localities, the combined Income Survey also covers the self-employed population, the population in the moshavim and in rural and community localities, and the inhabitants of East Jerusalem. The populations not yet included are mainly the kibbutzim and the Beduin inhabitants who do not reside in permanent localities.

The present chapter compares the dimensions of poverty and income inequality in Israel in 1998 and 1997 on the basis of the combined Income Survey³, and examines the impact of transfer payments and direct taxes in reducing their scope. The dimensions of poverty are expressed in this chapter by means of the two most widely used aggregative poverty indices in empirical studies, both in Israel and abroad: the poverty incidence and the poverty gap. The poverty incidence index indicates the scope of poverty in terms of the percentage of poor families in the total population. The poverty gap index reflects the depth of poverty: the poverty gap of a poor family is defined as the difference between the poverty line (corresponding to the family's size) and the family's actual income, while the poverty gap of the population as a whole is defined as the sum of the poverty gaps of the total number of poor families in the population. The poverty gap index can be standardized and defined as the ratio between the average poverty gap per poor family and the poverty line (hereafter, the "poverty gap ratio"). The dimensions of income inequality in Israel are also expressed by means of two indices: the GINI index, which is used in this chapter to measure income inequality among the entire population or the poor population, and the SEN index, which is used to measure income inequality solely among the poor population. The difference between the two indices lies in the weight each ascribes to the different families. The first takes into account only the position of the families in the income hierarchy and their level of income, whereas the second also takes into account the poverty gaps of the poor families.

2.2 Main Developments

The main developments in the dimensions of poverty in Israel in 1998 were as follows:

³ For this purpose, a combined data series was produced for 1997, which differs from the series which served a basis for computing the dimensions of poverty and income distribution as published in the NII previous Annual Survey (for the years 1996/97).

- a. 1998 witnessed a relative stability in the incidence of poverty in Israel. The percentage of poor families, measured on the basis of net income (after transfer payments and direct taxes) rose a bit, from 16.4% of the total population of families in 1997 to 16.6% in 1998 (Table 2). Measured on the basis of market income (before transfer payments and direct taxes), the poverty incidence rose slightly as well, from 33.2% in 1997 to 34.1% in 1998.
- b. The number of families with a net income below the poverty line totaled 276,600 in 1998, compared to 263,100 in 1997. The increase in the number of poor families stemmed not only from the slight increase in the incidence of poverty, but from the increase in total population as well.
- c. The percentage of poor persons in the total population of persons and the percentage of poor children in the total population of children also remained stable in 1998, as compared to 1997: the percentage of poor persons rose only slightly, from 17.8% in 1997 to 18.0% in 1998, and the percentage of poor children – from 22.7% to 22.8%.
- d. The number of poor persons rose to 1,021,000 in 1998 (from 986,000 in 1997), and included 440,000 children (429,000 in 1997).
- e. The relative poverty gap (defined as the difference between the poverty line and the average income per poor family – relative to the poverty line) remained stable as well between 1997 and 1998: 26.0% in the former, compared to 26.1% in the latter.
- e. In 1998, the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty among families increased a bit. Transfer payments and direct taxes extricated from poverty 51.3% of the families found to be poor, in measurement by market income, compared to 50.6% in 1997 (Table 3). A slight increase occurred as well in the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty among persons and children: 45.3% among persons (compared to 43.3% in 1997) and 40.3% among children (36.0% in 1997).

The stability in the incidence of poverty, which characterized the population as a whole, was also observed among specific population groups, with the exception of families headed by an elderly person, single-parent families and new immigrant families, whose poverty incidence declined in 1998. Although small changes in the incidence of poverty characterized other population groups as well, they are

Table 2: Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1997 and 1998

Poverty measure	Before transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	After transfer payments and direct taxes
1997			
Poor population			
families	534,200	219,800	263,100
persons	1,739,100	817,000	986,100
children	670,800	375,000	428,600
Incidence of poverty (%)			
families	33.2	13.7	16.4
persons	31.4	14.8	17.8
children	35.5	18.9	22.7
poverty gap ratio (%)*	63.3	26.4	26.0
GINI measure of inequality in poor's income*	0.5415	0.1590	0.1600
1998			
poor population			
families	569,300	229,500	276,600
persons	1,869,600	845,800	1,021,100
children	739,600	367,800	440,400
incidence of poverty (%)			
families	34.1	13.7	16.6
persons	32.9	14.9	18.0
children	38.2	19.1	22.8
poverty gap ratio (%)*	62.1	26.6	26.1
GINI measure for inequality in poor's income*	0.5333	0.1671	0.1643

* The weight given to each family in the calculation of the measure is equal to the number of persons in the family.

Table 3: The Impact of Transfer Payments and Direct Taxes on Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1997-1998

Poverty measure	Percentage of decrease stemming from transfer payments only		Percentage of decrease stemming from transfer payments and direct taxes	
	1997	1998	1997	1998
Incidence of poverty (%)				
Families	58.7	59.8	50.6	51.3
Persons	52.9	54.7	43.3	45.3
Children	46.8	50.0	36.1	40.3
Poverty gap ratio (%)*	58.3	57.2	58.9	58.0

* See note to Table 2.

statistically insignificant and do not indicate a change with certainty.

The main developments in the dimensions of poverty among specific population groups were as follows:

- a. Families headed by an elderly person – The incidence of poverty among families headed by an elderly person declined from 21.59% in 1997 to 18.7% in 1998. The number of poor families headed by an elderly person decreased to 63,000 in 1998 as compared to 70,000 in 1997. Similarly, the relative poverty gap among these families declined from 23.2% in 1997 to 22.5% in 1998. Thus we see an improvement not only in the incidence of poverty among these families, but also in the average income per poor family. The major reason for this is the increase observed in 1998 in the basic old-age benefit and the minimum income – relative to the average wage in the economy and the poverty line.
- b. Single-parent families – The incidence of poverty among single-parent families declined from 27.6% in 1997 to 24.7% in 1998. The number of poor families headed by a single parent declined from 50,600 in 1997 to 28,000 in 1998. This decline is attributed to the improvement which occurred in 1998 in the level of the income support benefit relative to the average wage in the economy and the poverty line.
- c. Large families – The incidence of poverty among large families (4 children and up) remained high, with no significant change between 1997 and 1998. In 1998,

about 35% of these families were poor, as measured by their net income, as compared to 36% in 1997. The transfer payment system reduced the incidence of poverty among these families by 41.4% in 1998, as compared to 34.5% in 1997. The improvement in the contribution of transfer payments is notable in view of the deterioration that occurred in the economic situation of large families.

- d. Families headed by a working person – The incidence of poverty among families headed by a working person increased slightly from 8.1% in 1997 to 8.4% in 1998. This slight increase is notable in a view of a more significant increase in the percentage of families who were poor by their market income.
- d. Non-Jewish families – The incidence of poverty among non-Jewish families remained at its high level: in 1998, as in 1997, about 38% of these families had net income which did not reach the poverty line.
- f. New immigrant families (arriving from 1990 and onward) – The incidence of poverty among new immigrant families declined from 16.7% in 1997 to 15.3% in 1998. The reason for that is mainly the acclimatization in Israel of the new immigrants who arrived in the first immigration waves.

There were marked differences in the dimensions of poverty by geographical dispersion and locality. The Jerusalem district and the northern and southern districts were characterized by a high incidence of poverty, reaching 20% - 27%. By contrast, the incidence of poverty in the districts of Tel Aviv and Haifa and in the central district ranged between 12% and 15%. Bnei-Brak remained the poorest of Israel's cities, with the percentage of poor families standing at 29% and of poor persons at 35%. This was followed by Jerusalem, registering an incidence of poverty of 27% among families, and 33% among persons. It should be noted that the incidence of poverty in West Jerusalem is only slightly higher than that of the whole population.

Income gaps in society remained stable in 1998, compared to 1997. The GINI measure for market income inequality rose slightly, from 0.509 in 1997 to 0.512 in 1998. This increase reflects just the growth of the upper decile's share in total market income. 1998 witnessed a growth in the contribution of transfer payments to reducing market income gaps (but not in the contribution of direct taxes), which offset the increase in the latter. The GINI measure for net income inequality remained at the same level between 1997 and 1998 – 0.348.

In summary, the main developments in 1998 in poverty and income distribution in Israel point to stability in the incidence of poverty in the population as a whole, as well as in income inequality. The percentage of families whose net income fell below the poverty line rose only slightly, from 16.4% in 1997 to 16.6% in 1998, mainly because of a certain improvement in the level of benefits transferred to the elderly and to the low-income populations supported by the NII. The findings reveal a decline in poverty among the old-age and single-parent families. A certain increase in poverty occurred among the working population, especially when measured by market income.

C

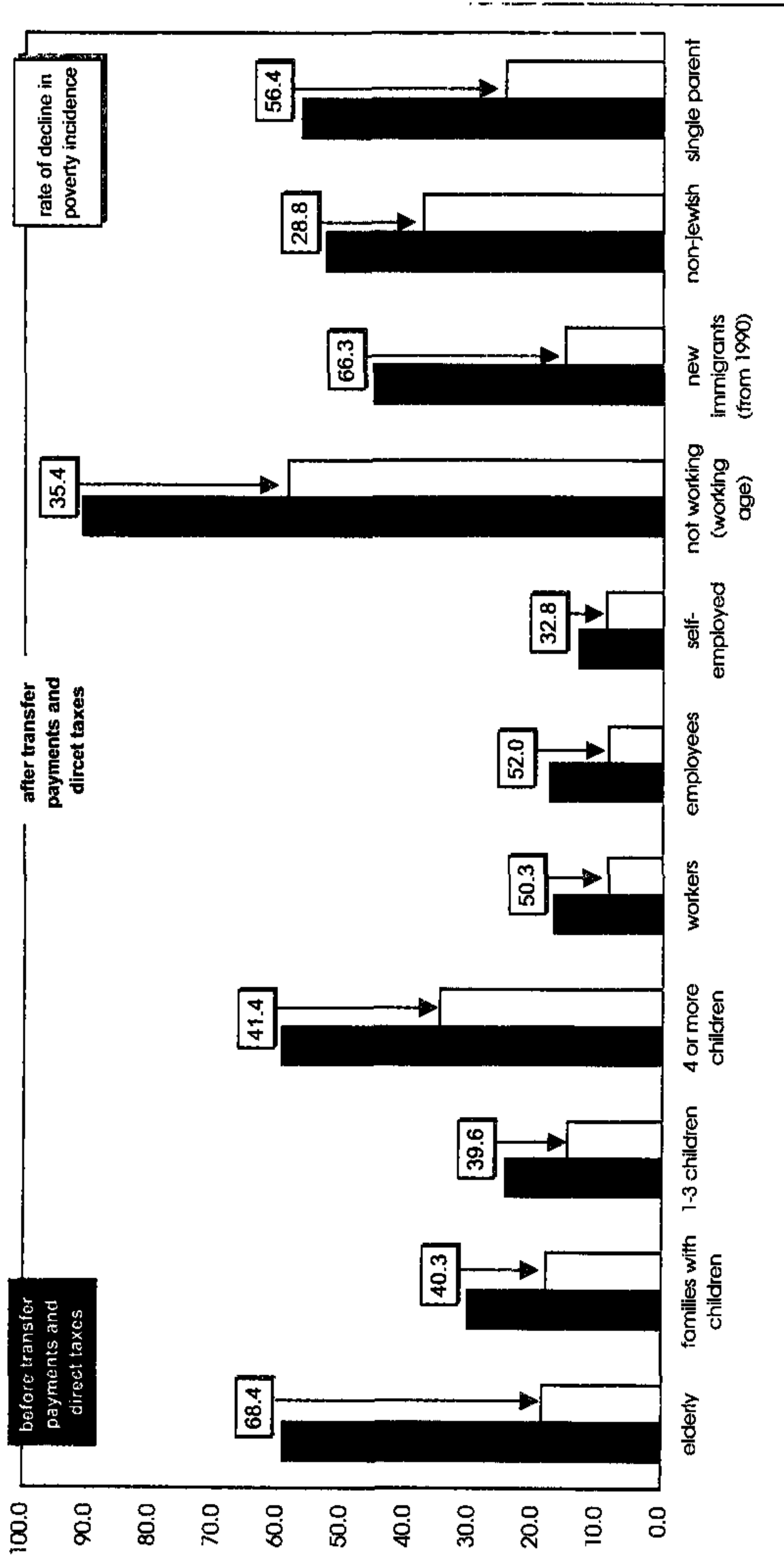


Figure B: The poverty incidence in total population, before and after transfer payments: families (percentages), 1979-1998

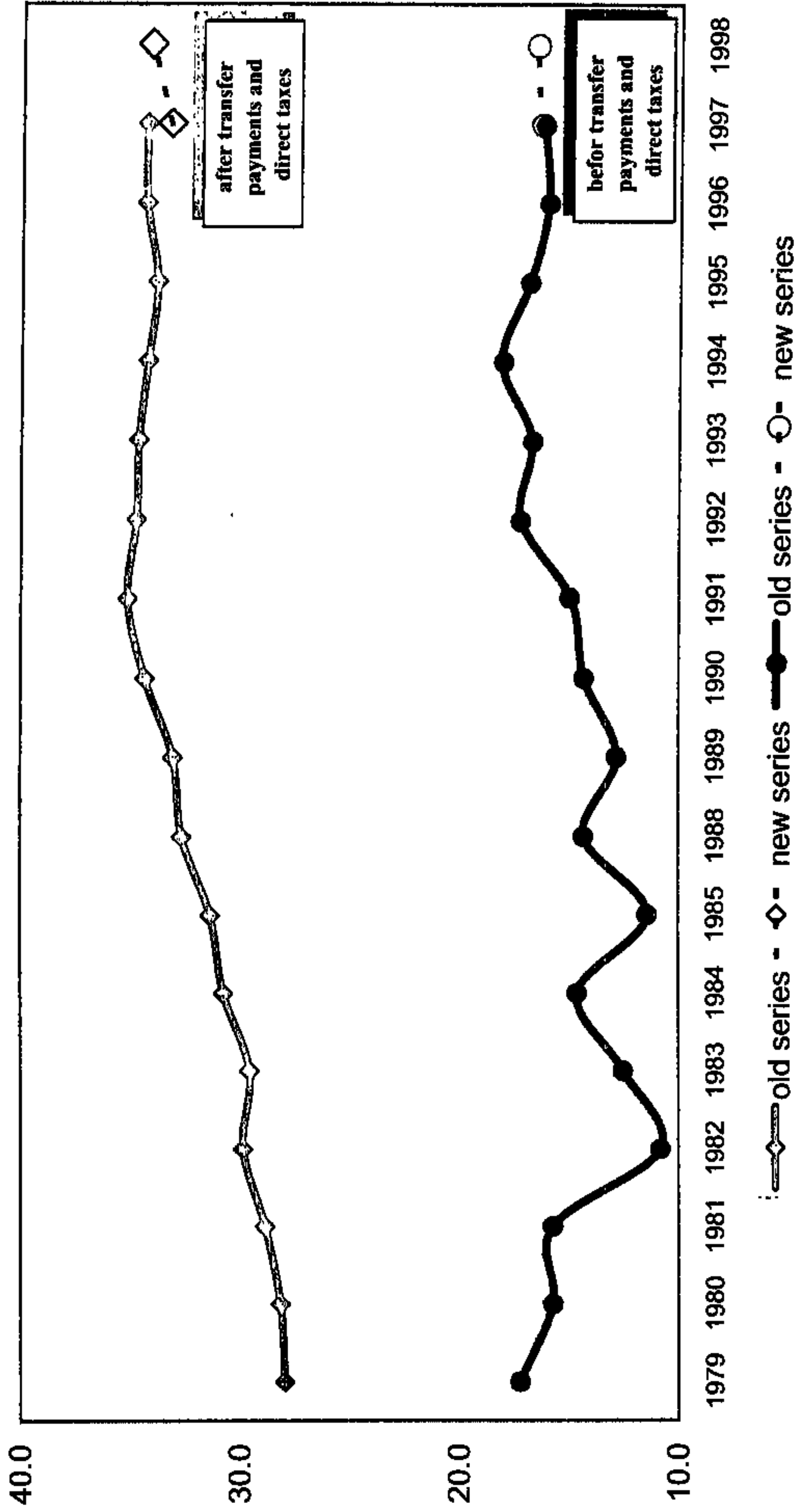


Figure C: The distribution of transfer payments and direct taxes, by deciles (rounded off percentages), 1998

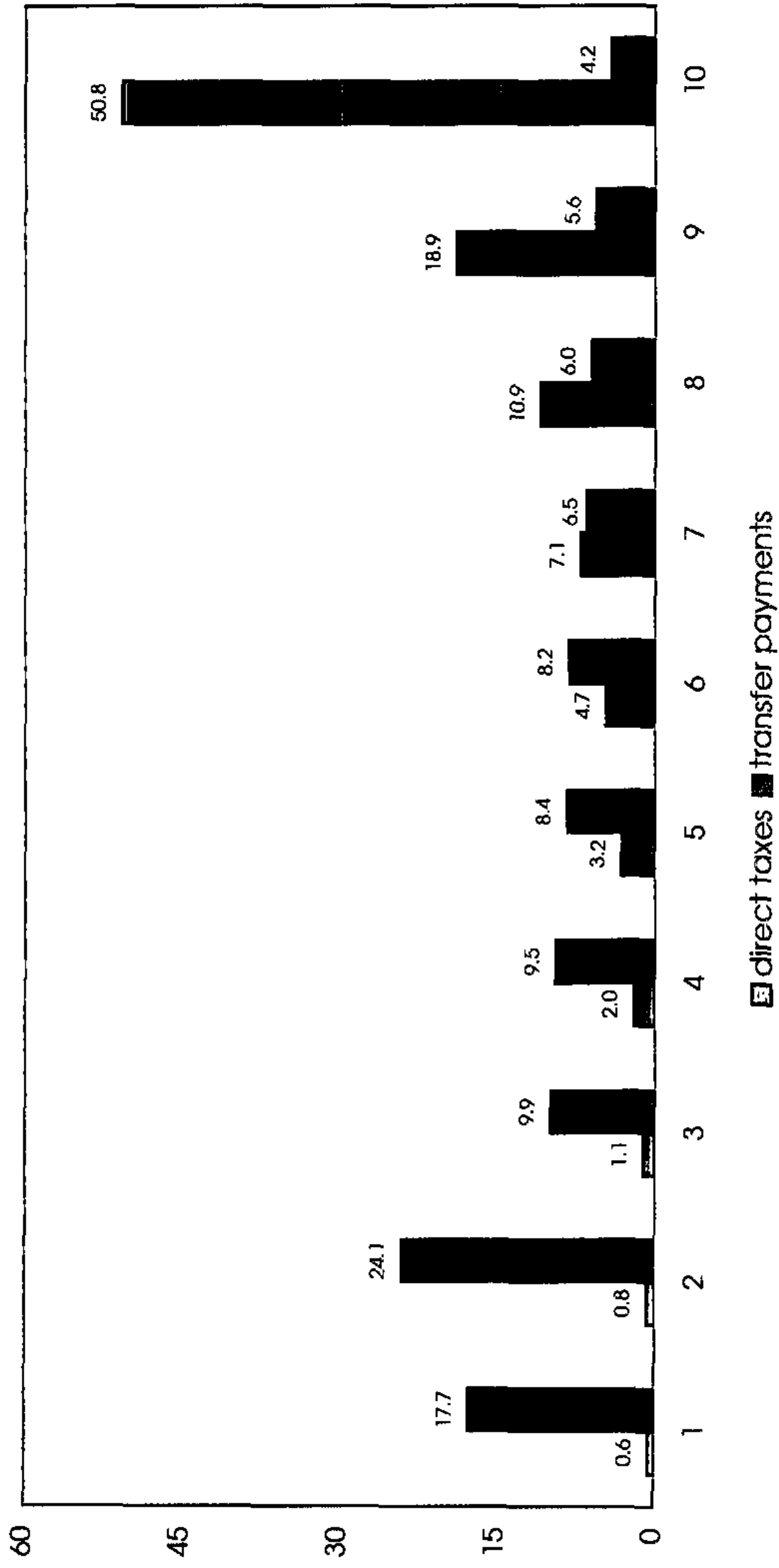
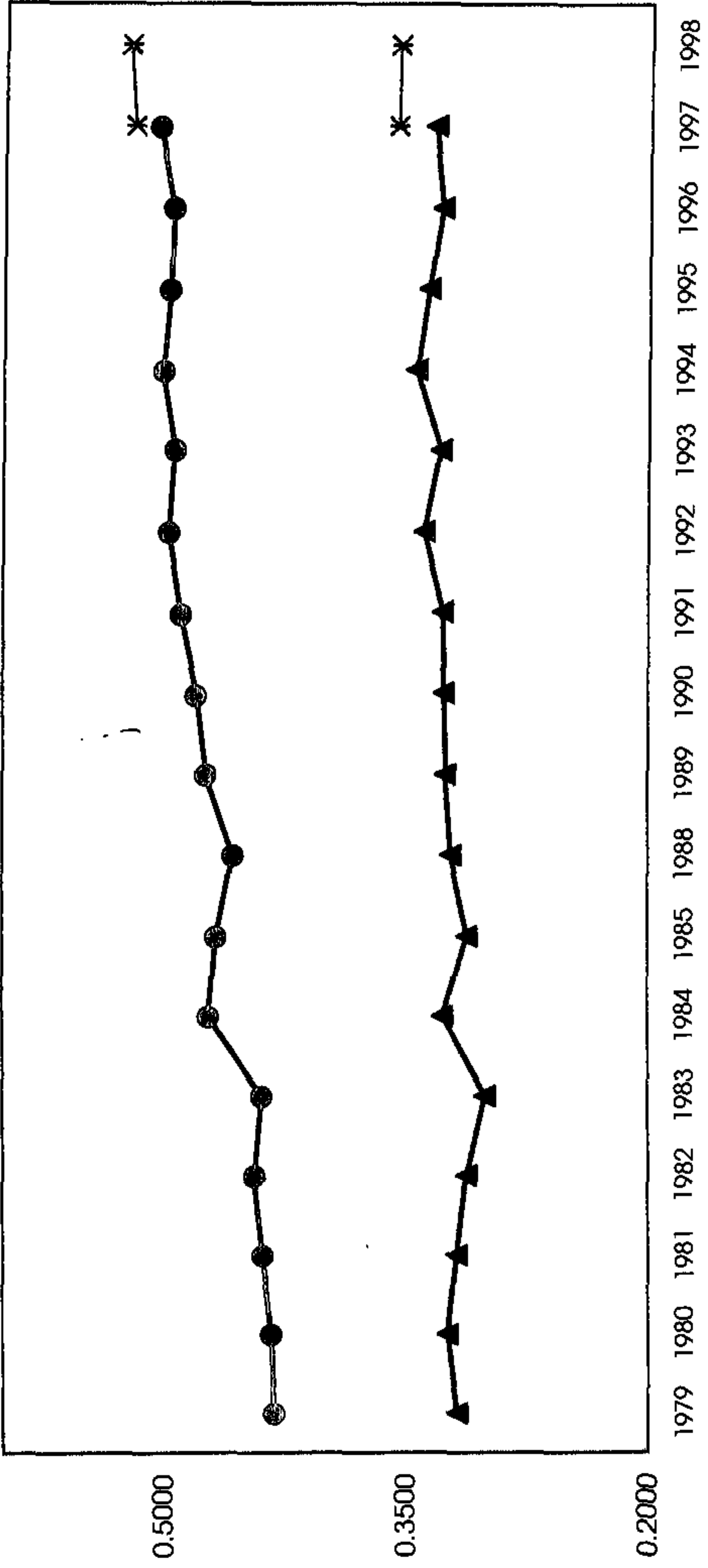


Figure D: The GINI coefficient in total population, before and after transfer payments and direct taxes, 1979-1998



○ before transfer payments and new taxes ▲ after transfer payments and direct taxes * new series