

2009

סקירה שנתית



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ריכוז מקצועי: מירי אנדבלד

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרגי

הפקת המהדורה בערבית: מיה עורב-הטל

עיצוב עטיפה: סטודיו אש

עיצוב פנים וסדר: סקורפיו 88 שירותי משרד בע"מ

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

להזמנת מהדורה מודפסת של הסקירה, בעברית, אנגלית או ערבית (תקציר), נא לפנות ל-
[.sarag@nioi.gov.il](mailto:sarag@nioi.gov.il)

פתח דבר

מאת המנהלת הכללית

השנה הנסקרת, 2009, עמדה בצל המיתון הכלכלי במשק בעקבות המיתון העולמי, שהגיע לאחר ארבע שנות צמיחה רצופות. שנה זו לוותה בהאטה בקצב הגידול בשכר ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק. פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ב-2009 הושפעה לא רק מההתפתחויות הכלכליות אלא גם – בשל הפיגור המובנה בעדכון הקצבאות – מעליית המחירים הגבוהה ב-2008. בינואר 2009 עודכנו הקצבאות הצמודות לשינויים במחירים בשיעור של 4.5%. אלה נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי: סכומי הגמלאות גדלו ריאלית ב-7.4% והגיעו ל-7.1% במונחים של אחוז מהתמ"ג ב-2009 – לעומת 6.8 אחוזי תמ"ג ב-2008. יתר הגידול בתשלומים מוסבר בגידול באבטלה, שהעלה בכ-50% את התשלומים לדמי אבטלה, וכן בגידול במספר מקבלי הגמלאות ובשינויי חקיקה שפעלו להגדלת גמלאות הזיקנה והילדים. בשנה הנסקרת בא לידי ביטוי בעוצמה רבה תפקידן של מערכות הביטוח הלאומי בהבטחת הגנה כלכלית למחוסרי תעסוקה ולנפגעים מהאבטלה תוך הסתייעות בהוראת שעה להקלת תנאי הזכאות לדמי אבטלה.

תמונת העוני והפערים הכלכליים בחברה הישראלית לשנת 2008 מציגה אמנם ירידה מסוימת בממדי העוני של משפחות גדולות ובאי השוויון בהכנסות, אולם אין היא מעידה על מפנה של ממש. רמת העוני הגבוהה נותרה בעינה גם ב-2008, והממצאים שהצטברו עד כה ומוצגים בתמציתיות בפרק השני של הסקירה, מעלים כי ממדי העוני אף עלו במקצת בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את ישראל ב-2009. כחמישית מהמשפחות, כרבע מהנפשות וכשליש מהילדים בישראל הם עניים. דוח ה-OECD שסקר את המצב הכלכלי-חברתי בישראל לפני כניסתה של ישראל לארגון, שב ומעלה את הממצאים המטרידים שהוצגו ומוצגים בידי מינהל המחקר של המוסד לאורך השנים האחרונות: ישראל נמצאת בראש הסולם מבחינת ממדי העוני של הנפשות והילדים שבה בהשוואה למדינות המפותחות. לצד שיפור במצבן של אוכלוסיות ספציפיות, ובהן אוכלוסיית הקשישים שמערכת הרווחה פעלה באופן מתמשך ועקבי להטבת מצבם בשנים האחרונות, נותרו מוקדי העוני בחברה הישראלית בעינם: העדר תעסוקה של ראש המשפחה בגיל העבודה, מפרנס יחיד במשפחה עם שכר נמוך ומשפחות גדולות. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר משיעור העוני בכלל האוכלוסייה. עובדה ידועה היא שחלקן של המשפחות הערביות והחרדיות במשפחות הגדולות גדול, אולם הבעיה אינה מתרכזת רק בשתי אוכלוסיות אלה. החלוקה הבלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים הנצפים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי הפריפריה עניים יותר מרוב היישובים במרכז הארץ. זאת ועוד: מי שמתקיימים מקצבאות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר, מקבלי הגמלה להבטחת

הכנסה והנכים הקשים, לעתים קרובות אינם מצליחים להיחלץ מן העוני באמצעות הקצבאות. אין די אפוא בתשלומי הגמלאות כדי לשפר את מצבם של העשירונים התחתונים, ודרושים צעדים חדשניים ונועזים ליצירת מקורות תעסוקה ולהנעת המשק חזרה לצמיחה מהירה, תוך התערבות הממשלה בחלוקת פירות הצמיחה באופן שיגביר את השוויון בחברה. הפרק הראשון של הסקירה, המציג את תמונת המאקרו וסוקר את פעילות המוסד בתחומי פעילותו, מביא מערך שלם של כלים והמלצות לצורך השגת מטרות אלה.

המוסד לביטוח לאומי מחויב להמשיך לפעול ביתר שאת ליישום תיקונים ושינויים הדרושים בחקיקה לצורך רווחתן ומיצוי זכויותיהן של כל שכבות הציבור מחד והקפדה על מניעת הניצול לרעה של המערכת מאידך. צוותי עבודה שהוקמו במוסד ועשו במלאכה הזאת הגישו את הצעותיהם לשיפורים במערך הגמלאות של הביטוח הלאומי. מקצת השיפורים המוצעים, פרי עבודה יסודית ומקיפה של הצוותים, כבר נדונים מול הגורמים הממלכתיים הרלוונטיים לצורך יישומם.

במקביל לכך, הביטוח הלאומי, המעניק שירותים לאוכלוסייה שמאפייניה מגוונים והיקפה רחב ביותר, ימשיך במאמציו לשפר את השירות הניתן לאזרחים בסניפים וישקוד על המשך פיתוח אמצעים חדשניים לשירות עצמי של המבוטחים. הכשרת עובדי הסניפים, תגבורם בכמות ובאיכות, ופיתוח מערכות מחשוב תומכות יפעלו במשולב להשגת יעדי השיפור בשירות לאזרח ומיצוי הזכויות של המבוטחים והנזקקים לשירותיו של המוסד לביטוח לאומי.

ד"ר א. ג. ג. ג.

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

הקדמה

סקירה זו מציגה את תמונת המצב החברתית ופעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2009.

אחת הבעיות המרכזיות של המשק והחברה בישראל כיום היא בעיית העוני והפערים החברתיים. במקביל להשתלבות מוצלחת של המשק הישראלי במשק העולמי, בייחוד בענפי הטכנולוגיה העילית, העוני מוסיף להעמיק, ובהיקף חריג בהשוואה בין-לאומית. כבכל שנה פרק 1 של הסקירה מציג את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנה החולפת ונסקרים השינויים שחלו בשנת 2009 ברמת הגמלאות ובמספר מקבלי הגמלאות תוך ניתוח ההשפעות של שינויי החקיקה וההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על רמת הגמלאות ודרכי מימונן. בפרק זה מוצגים השנה גם קווים לתוכנית למאבק בעוני, שכן מצב העוני משקף את אחת החולשות המרכזיות של הכלכלה והחברה בישראל. יוצגו בו המלצות מגוונות, מתחום הביטחון הסוציאלי ותחומים משיקים אחרים, לצורך המאבק בעוני ובאי השוויון בישראל. התוכנית השלמה תתפרסם בהמשך.

פרק 2 מציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי על התפתחות תשלומי הרווחה בישראל ומדדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 2008, תוך התייחסות למעמדה של ישראל בהשוואה בינלאומית. פרק 3 עוסק בהתפתחויות בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, ופרק 4 מתאר את התפתחות ענפי הגמלאות השונים.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2008 ותמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים; לוחות של ענפי הביטוח; וכן סקירה על מקורות הנתונים ולוחות נוספים בתחום העוני ואי-השוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד שערכה את הסקירה, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית והפקת המהדורה בערבית, לשרה גרגיי על הפקת המהדורה באנגלית ולנירה עמיר על ההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון



תוכן העניינים

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

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

29	.....	מבוא	.1
30	.....	התמודדות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל עם המשבר העולמי	.2
30	.....	התוכנית למאבק בעוני	.3
44	.....	היקף התשלומים	.4
49	.....	רמת הקצבאות	.5
54	.....	מקבלי גמלאות	.6
56	.....	גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות	.7

פרק 2

ממדי העוני והפערים החברתיים

65	.....	מבוא	.1
67	.....	המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית	.2
72	.....	ממצאים עיקריים על העוני	.3
78	.....	ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה	.4
90	.....	מדידת העוני מצד ההוצאות, 2008	.5
107	.....	אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות	.6

פרק 3

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

113	.....	מבוא	.1
115	.....	גביית דמי ביטוח לאומי	.2
122	.....	גבייה למערכת הבריאות	.3
128	.....	התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות	.4
130	.....	אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים	.5

פרק 4 פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

135	1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)
151	2. ביטוח זיקנה ושאיירים
169	3. ביטוח סיעוד
181	4. ביטוח ילדים
195	5. ביטוח אמהות
203	6. ביטוח נכות כללית
227	7. ביטוח נפגעי עבודה
251	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
265	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
273	10. ביטוח אבטלה
285	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

נספחים

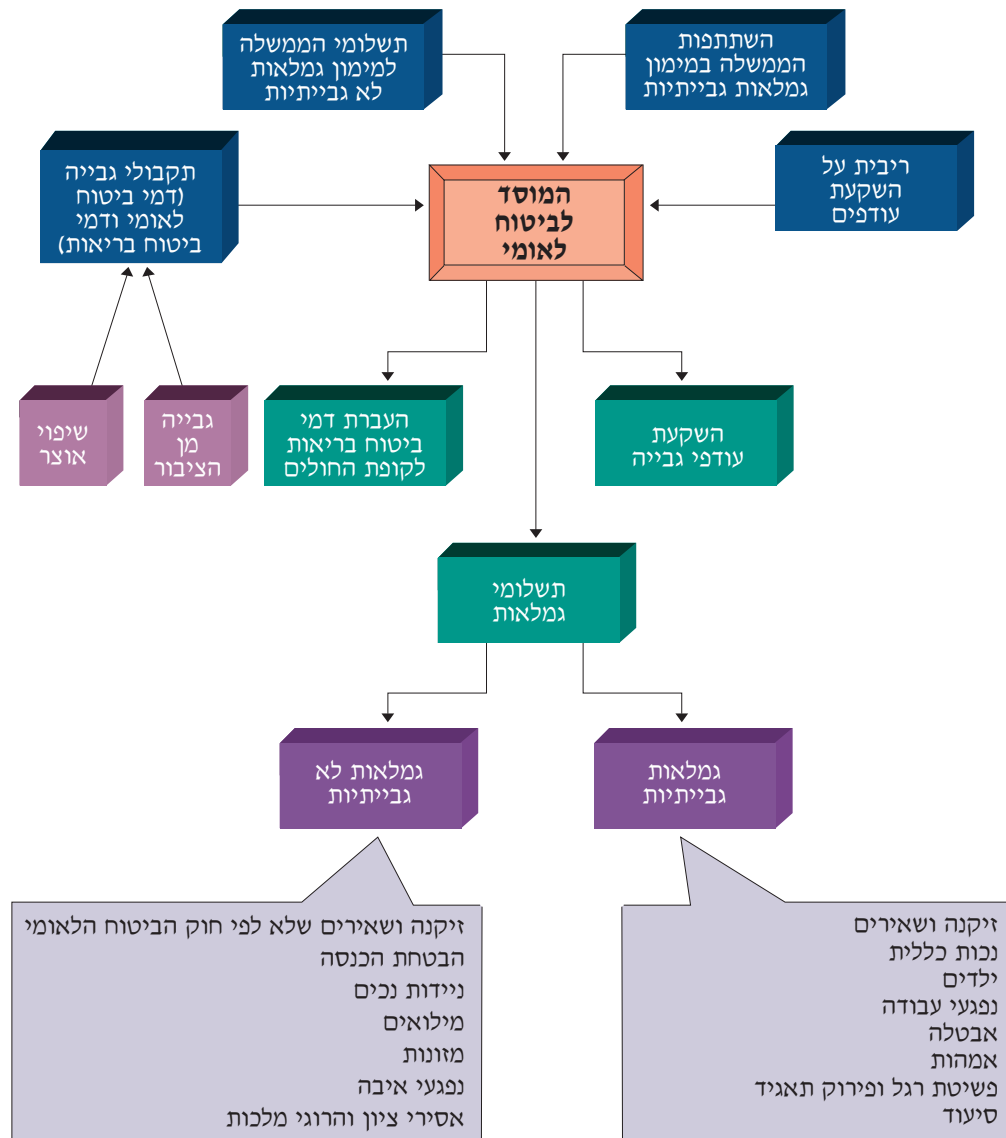
295	פרסומים
305	לוחות ענפי הביטוח
333	מדידת העוני ומקורות הנתונים
339	לוחות עוני ואי-שוויון
367	רשימת מחברי הפרקים

נושאים במוקד (רשימת תיבות)

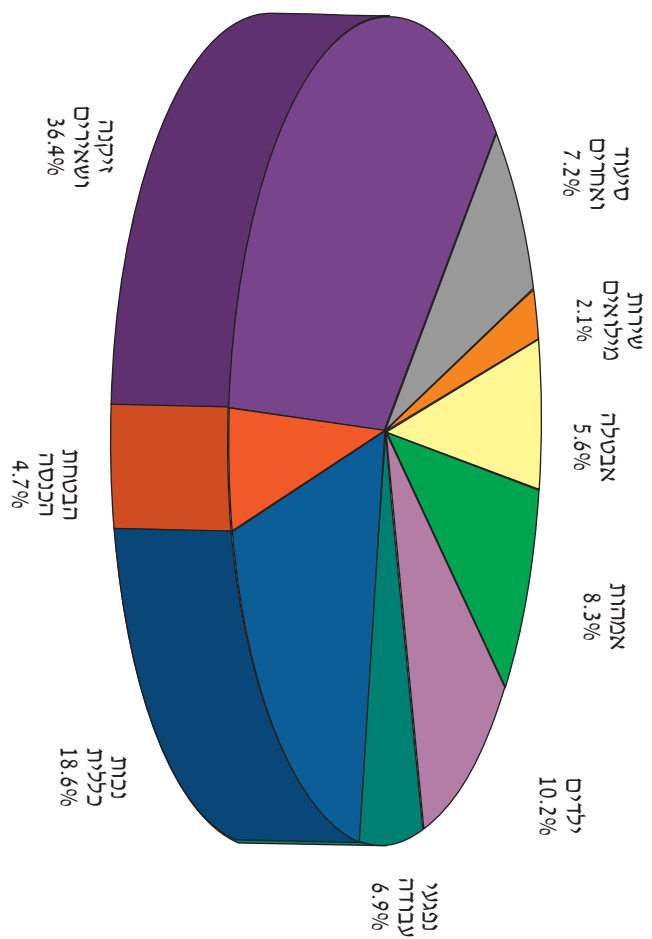
87	1 תיבה סקר: ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2008/9
92	2 תיבה ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2008
99	3 תיבה מדידת העוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC
117	4 תיבה שיעורי דמי הביטוח בין שכירים בישראל ובמדינות ה-OECD
164	5 תיבה אמנות בינלאומיות לביטחון סוציאלי במוסד לביטוח לאומי
175	6 תיבה מחקר מלווה לניסוי של גמלת סיעוד בכסף
193	7 תיבה השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה
201	8 תיבה מי צריך לממן מענק אשפוז - הביטוח הלאומי או ביטוח הבריאות?
206	9 תיבה שינויים בתקנות ילד נכה - תקנות אור נוי
247	10 תיבה מודלים לחיזוי הגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה על סמך מאפייני הפגיעות והמבוטחים בדמי פגיעה
283	11 תיבה ביטוח אבטלה לעצמאים

תרשים 1

המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

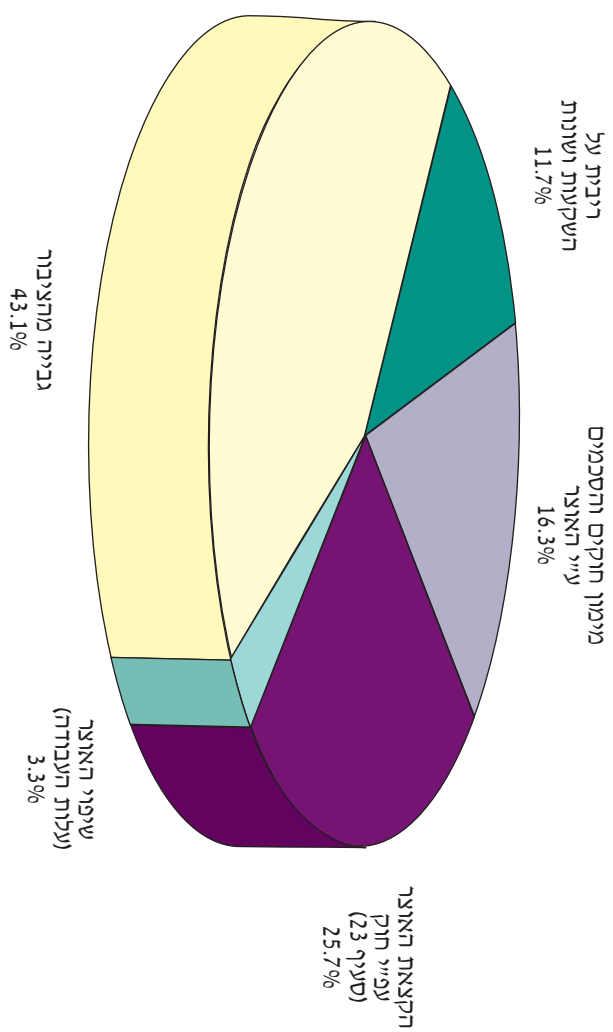


תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2009

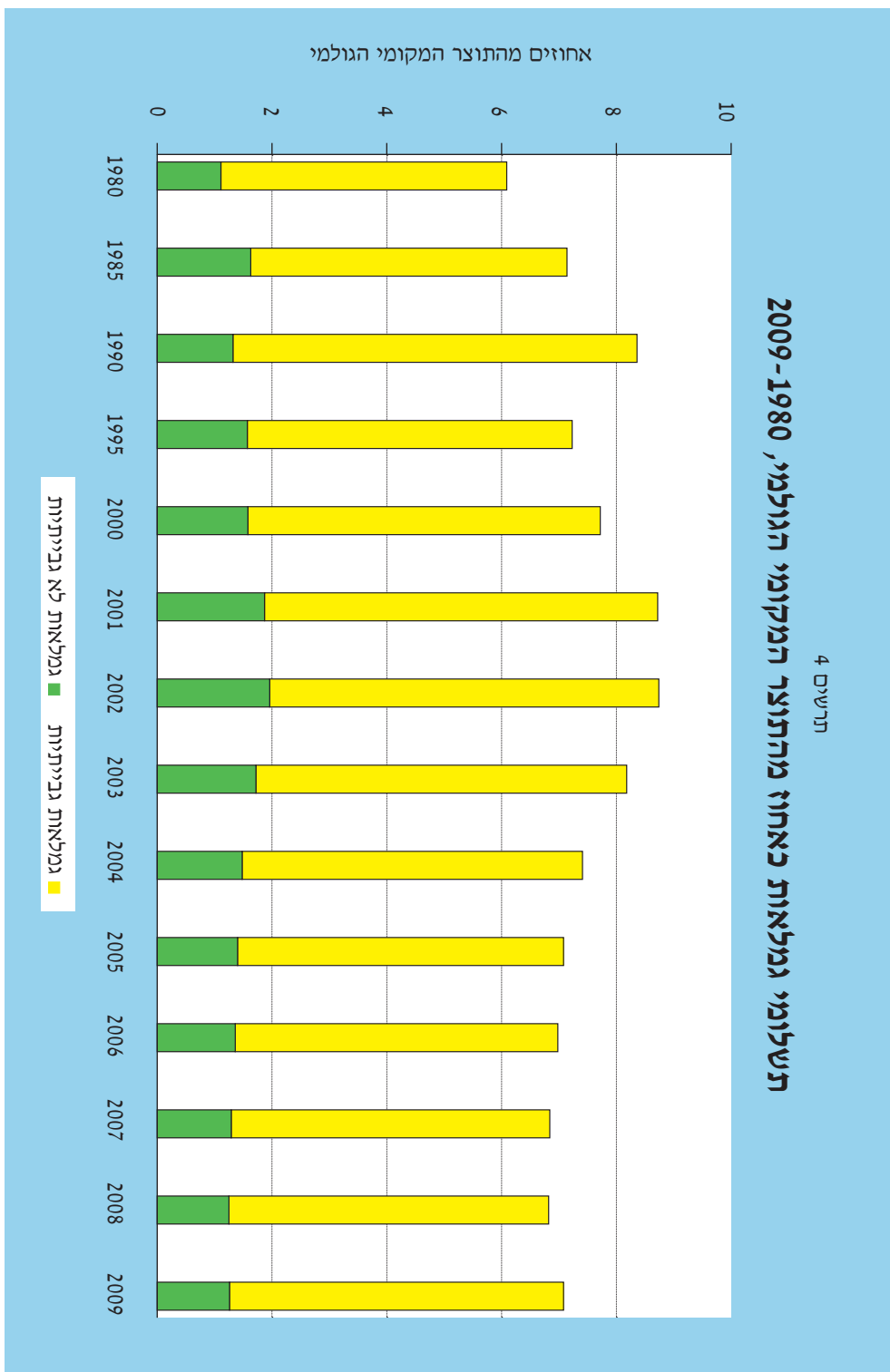


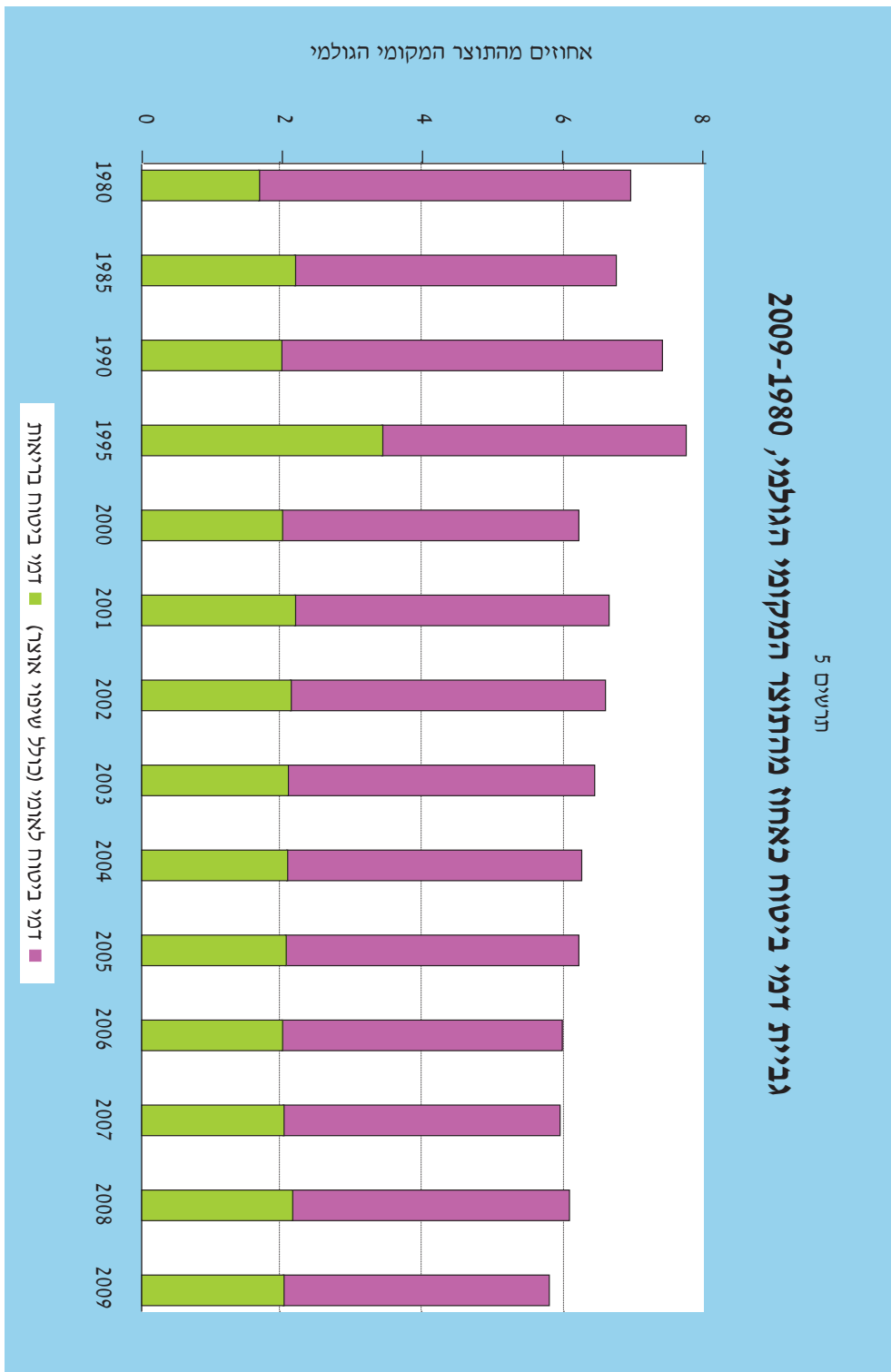
תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2009

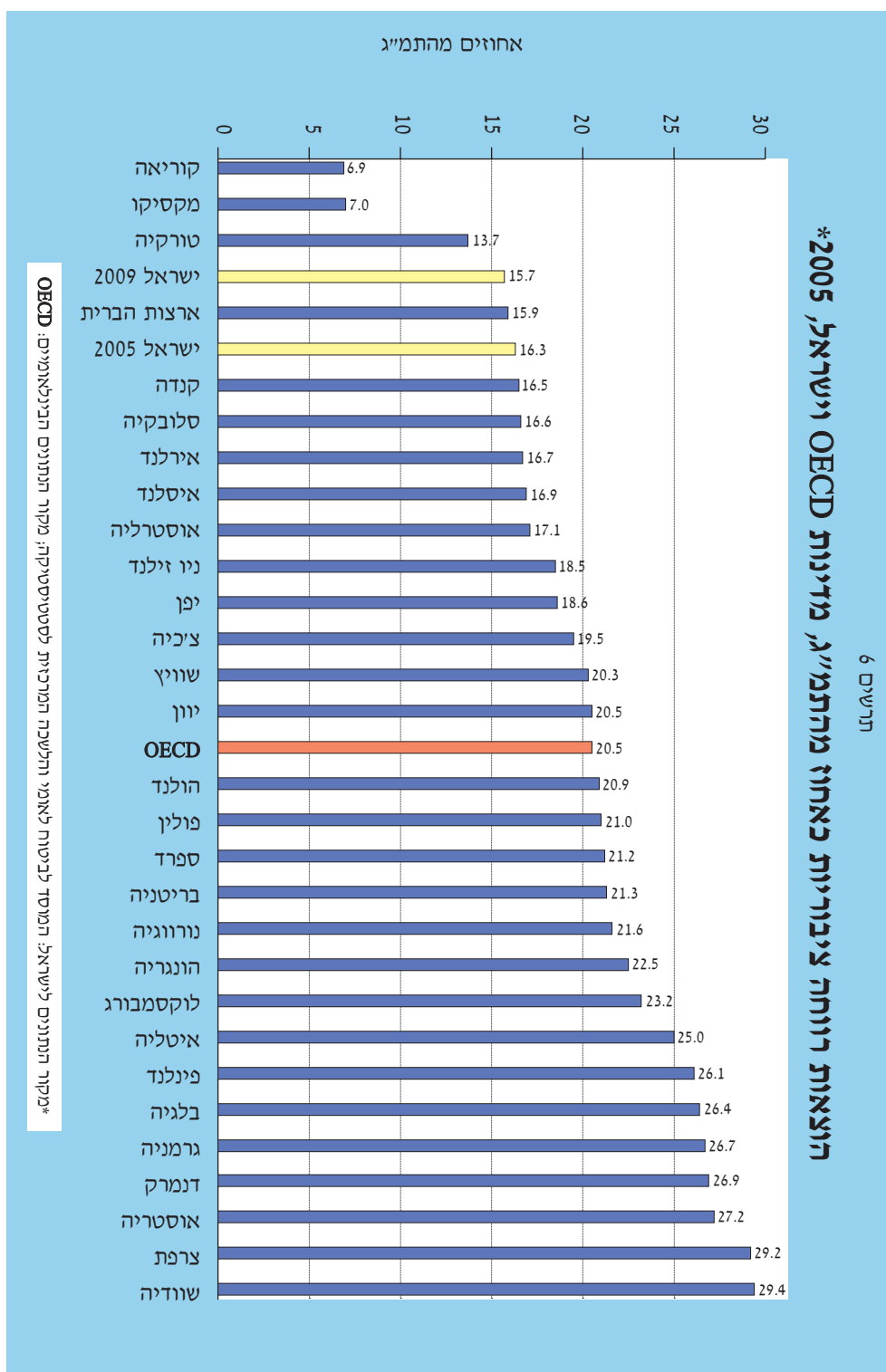
תרשים 3

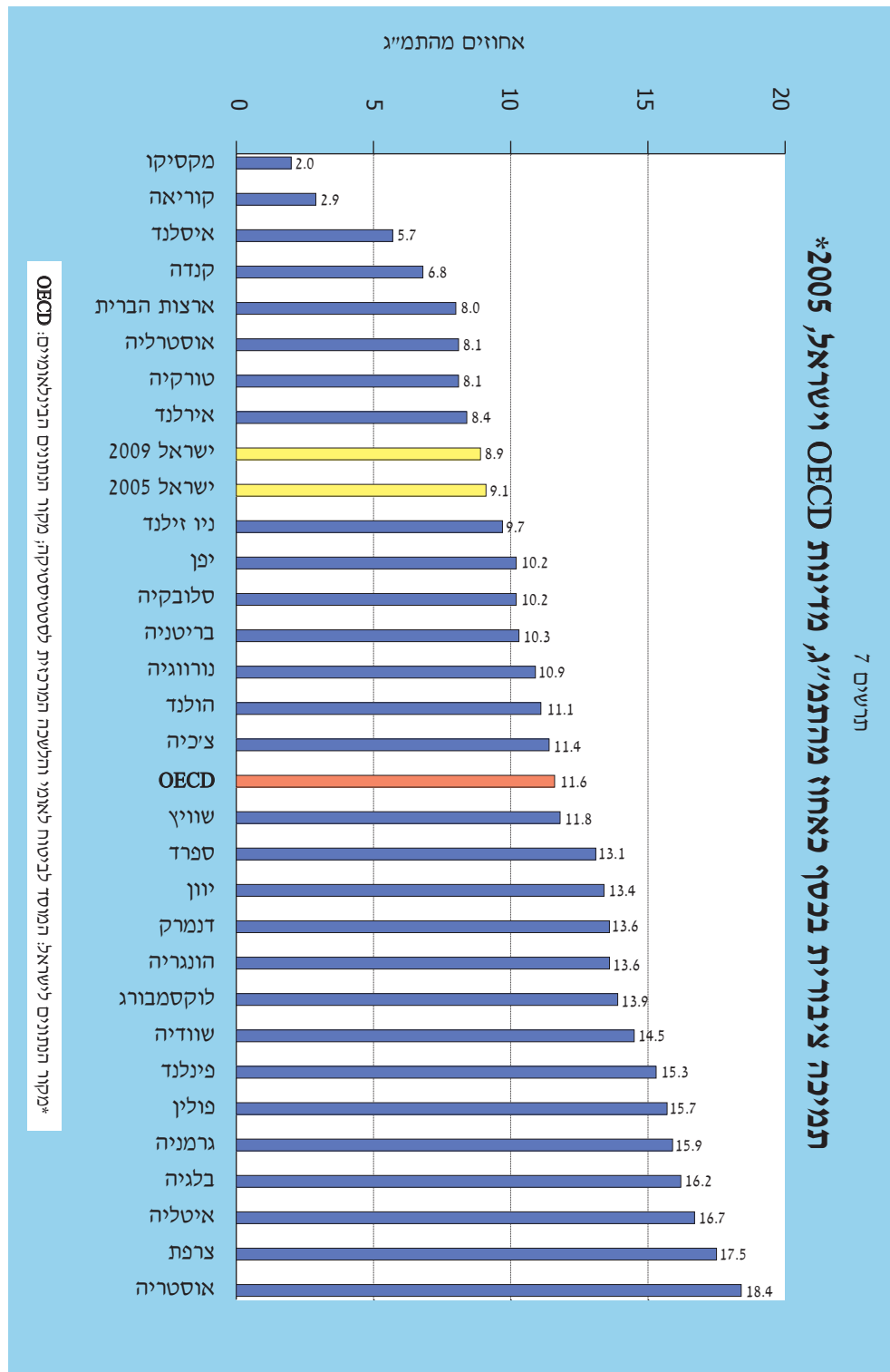


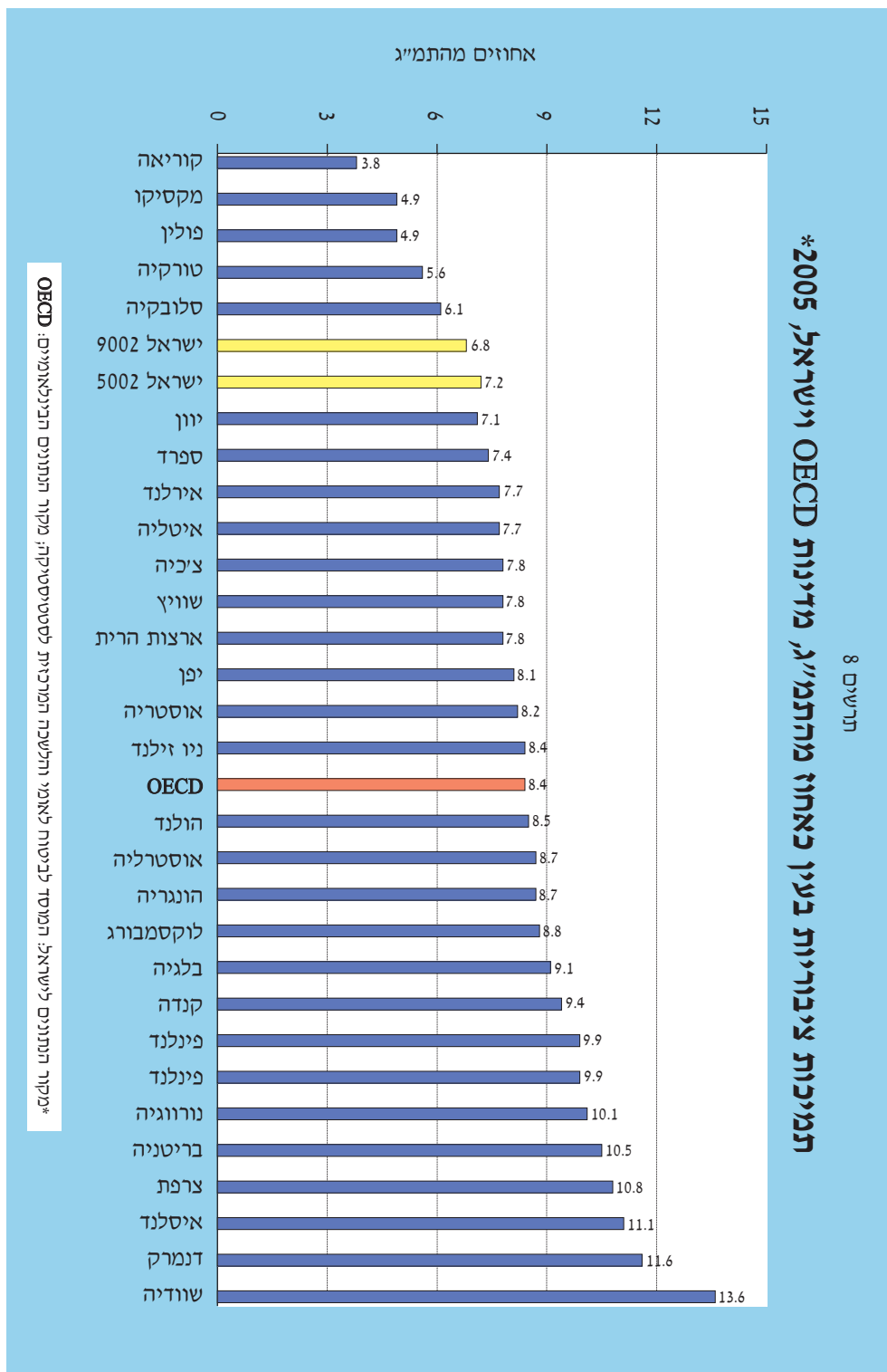
תרשימים נבחרים



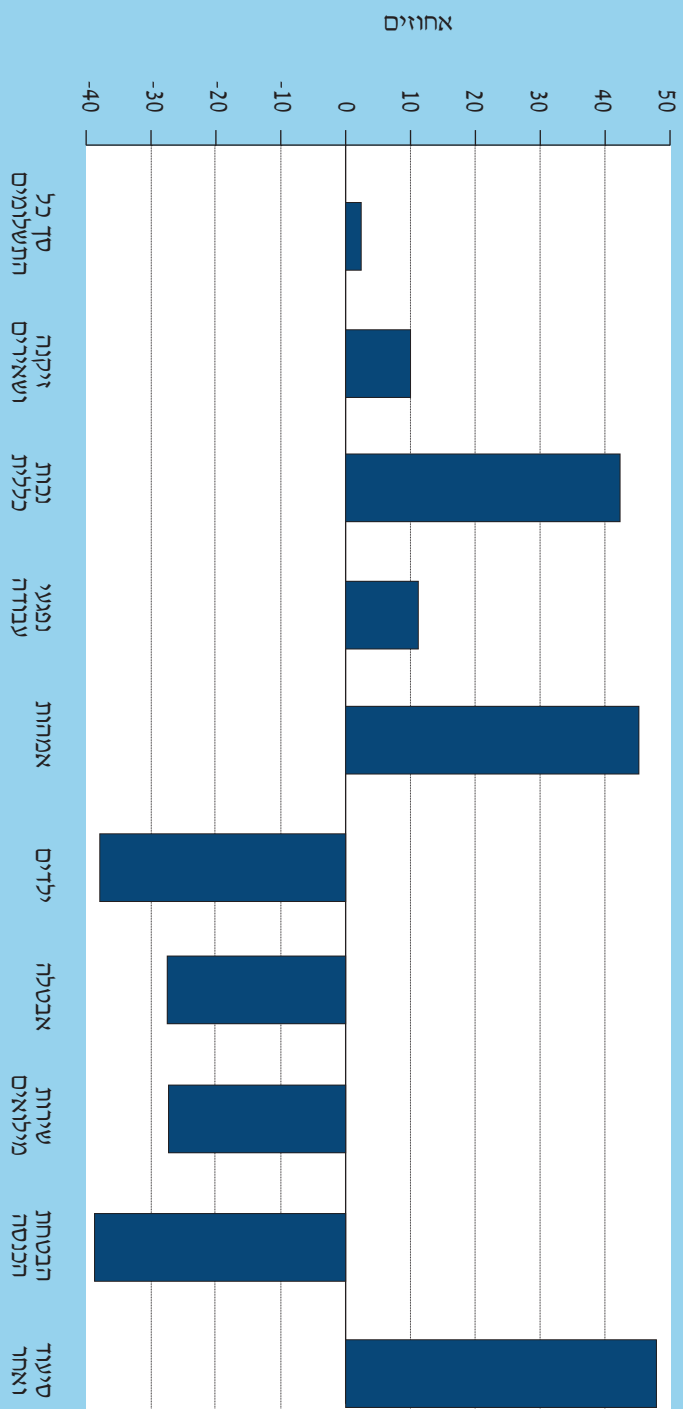








תרשימים 9
שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי הגמלאות, 2009 לעומת 2001

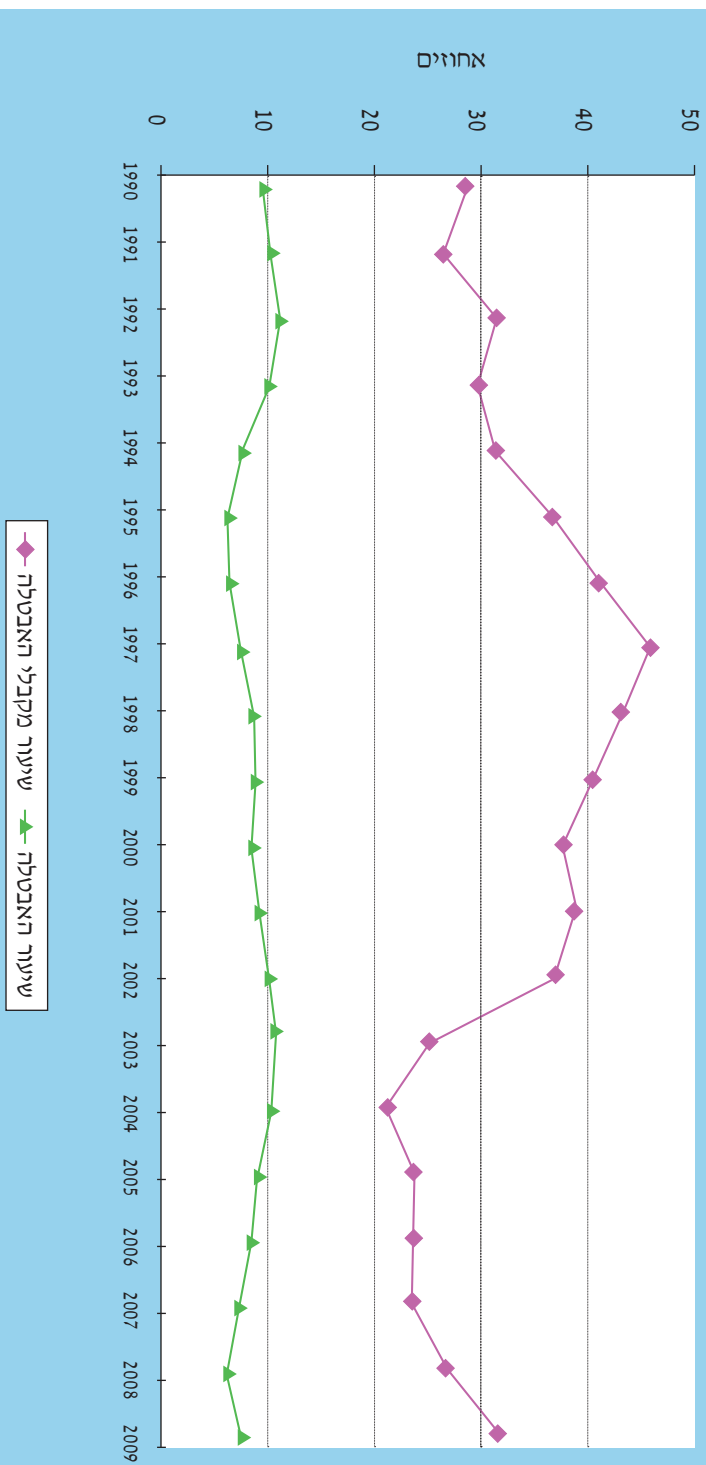


תרשימים נבחרים

תרשים 10
שיעור השינוי במספר המקבלים ממלאות לפי ענפים, 2009-2005



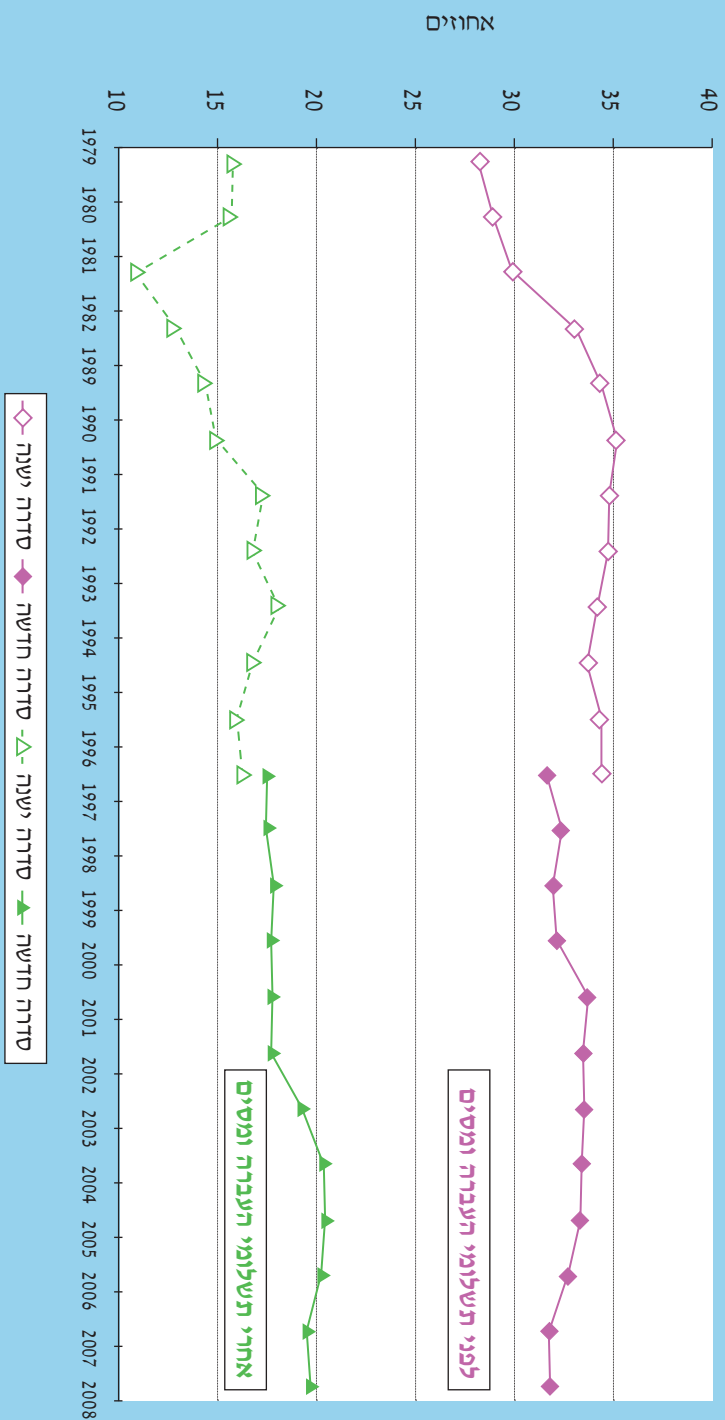
תרשים 11
שיעור האבטלה ושיעור המקבלים זמי אבטלה מתוך המובטלים, 1990-2009



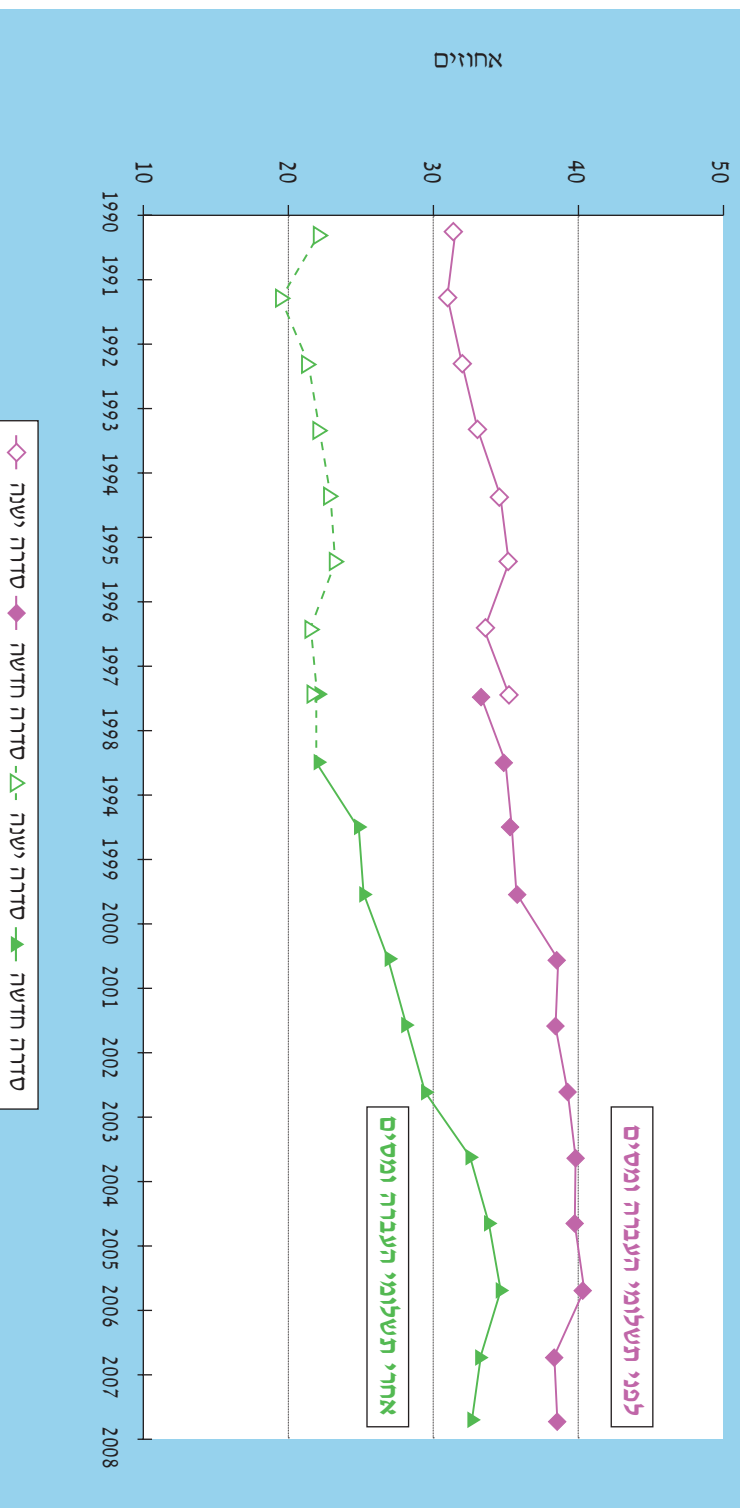
תרשימים נבחרים

תרשים 12

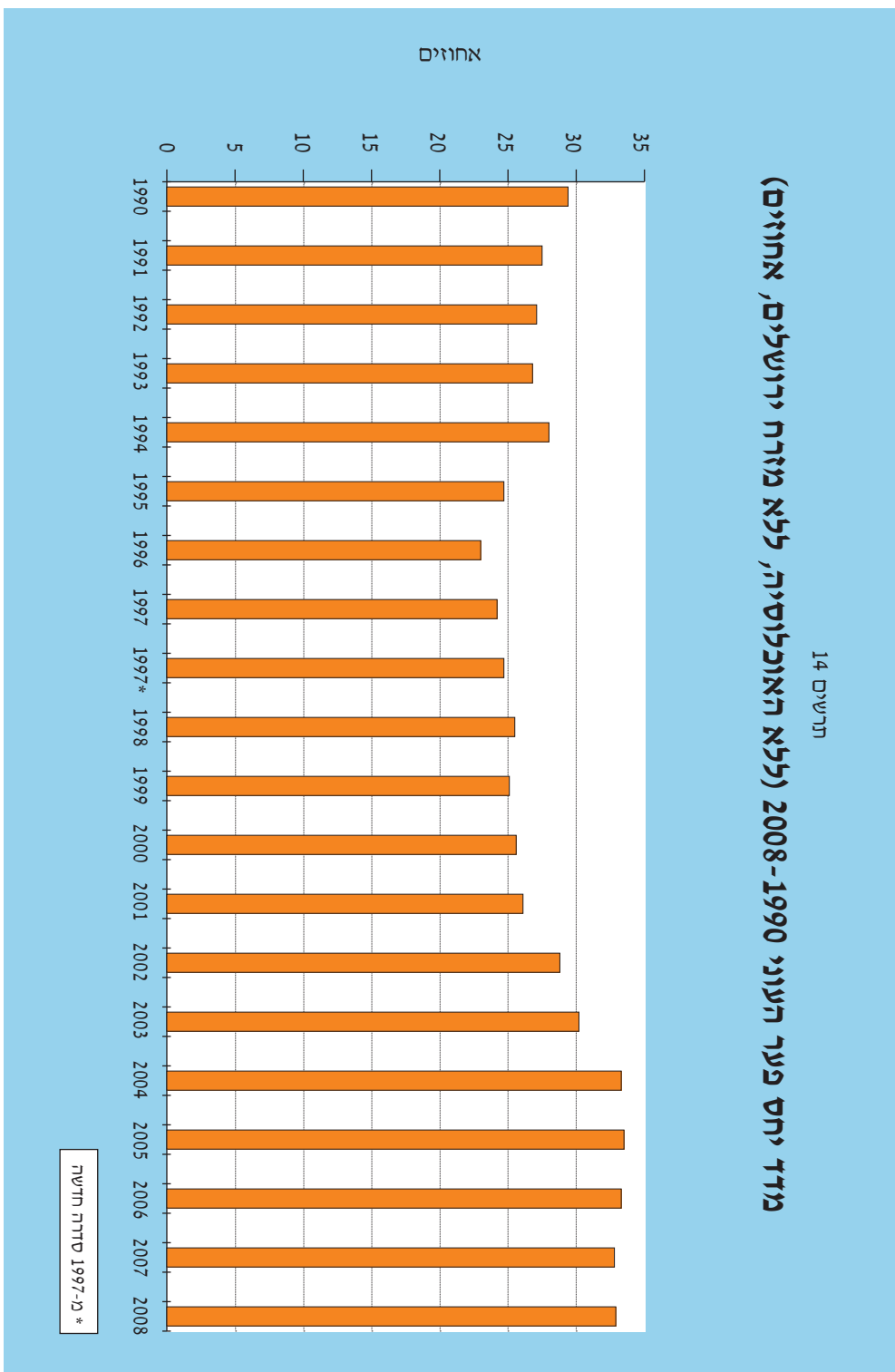
**תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
ולאחריהם: משפחות (אחוזים), 1979-2008 (ללא מזרח ירושלים)**



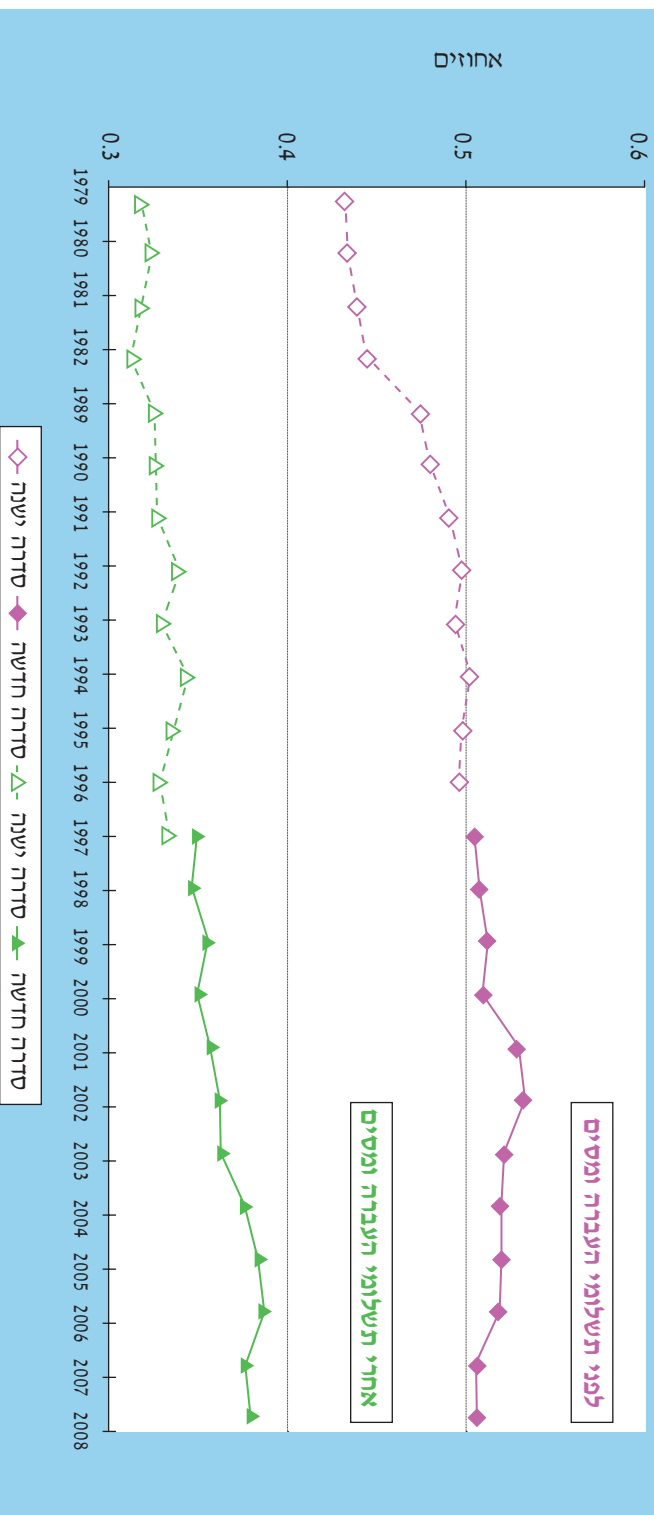
**תחולת עוני בקרב תלמידיים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
ולאחריהם: משפחות (אחוזים), 1990-2008 (ללא מזרח ירושלים)**



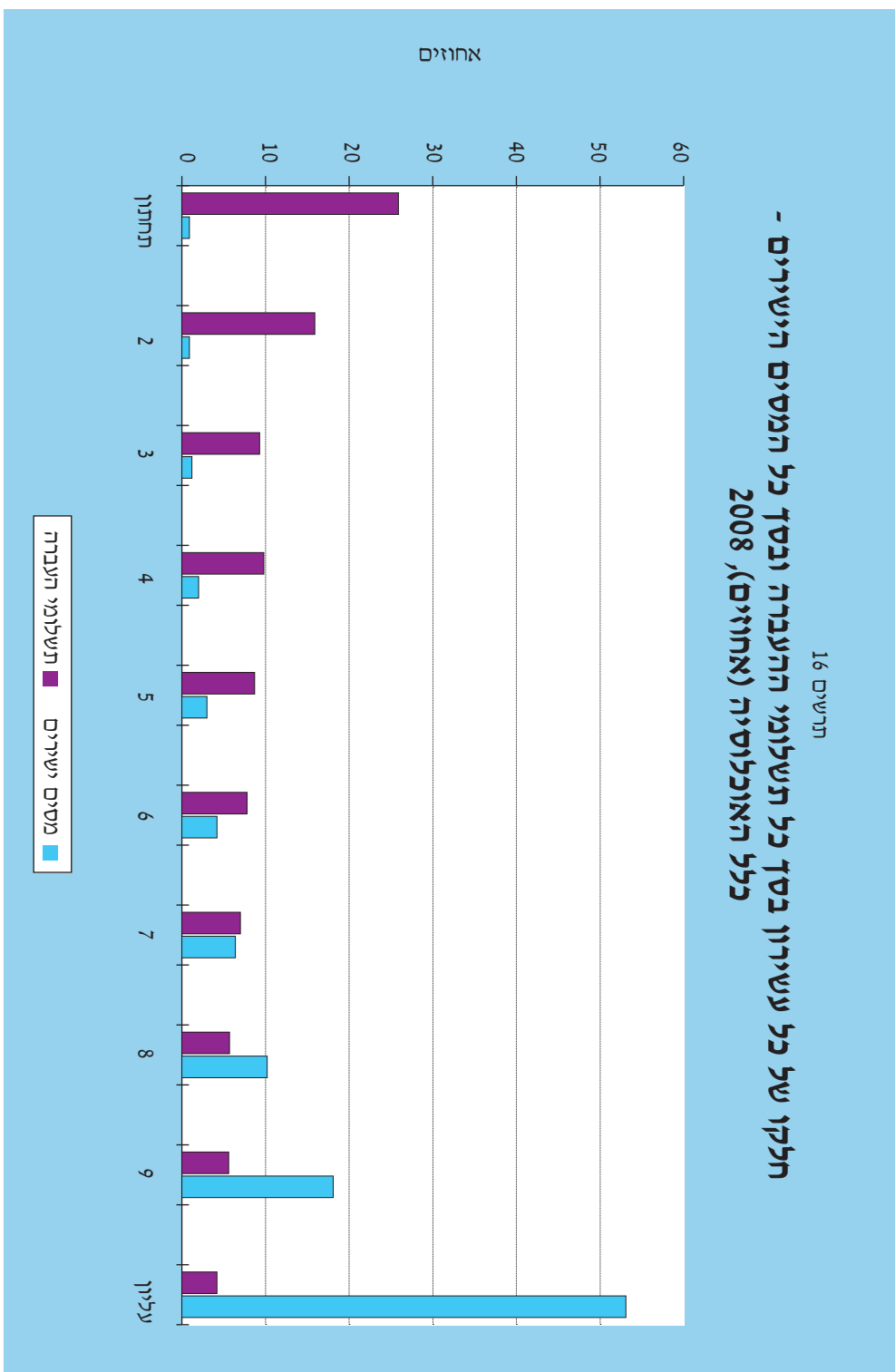
תרשימים נבחרים



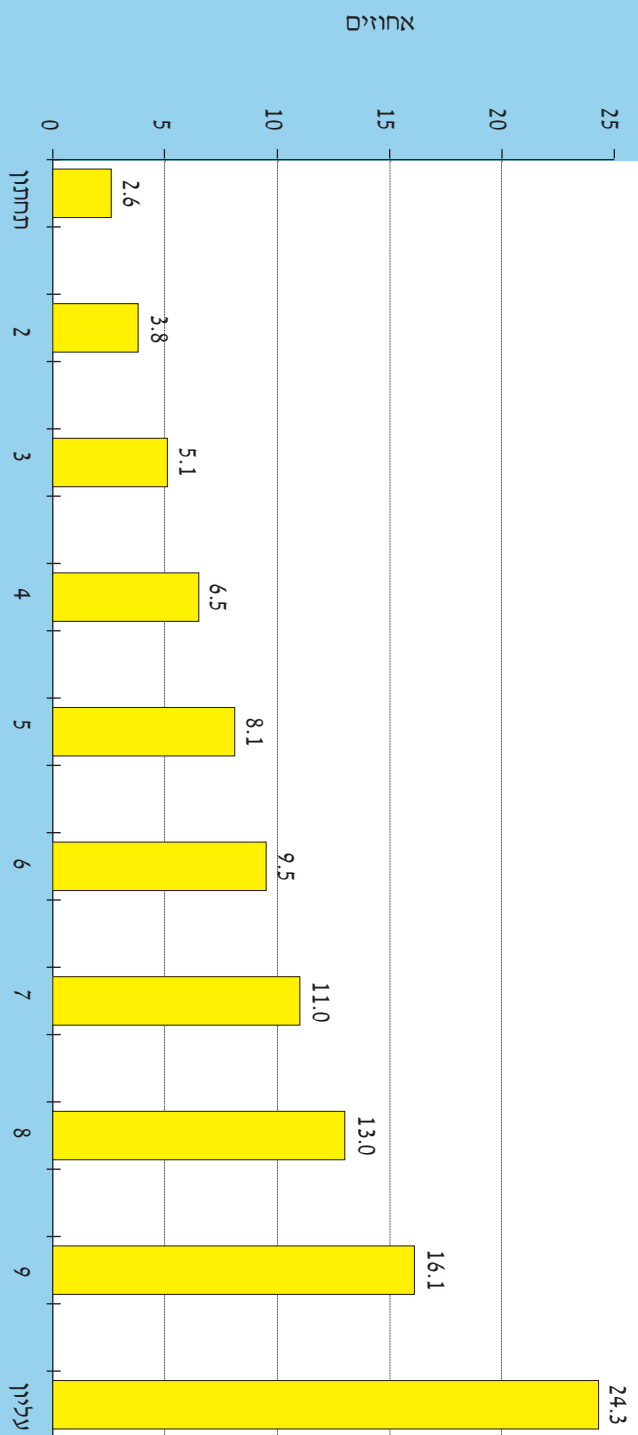
מדד ג'יני לאי-שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם, 1979-2008 (ללא מזרח ירושלים)



תרשימים נבחרים



תרשים 17
חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2008



תרשימים נבחרים



פרק 1
מדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי



1. מבוא

פרק זה יעסוק בתחילתו (סעיף 1) בהמשך ההתמודדות של מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל עם ספיחי המיתון העולמי במהלך 2009/10 וכן במדיניות החברתית הרצויה ישראל, זאת לנוכח הפערים החברתיים הגדולים בין ישראל לבין מדינות ה-OECD כפי שהתבטאו לאורך השנים בדוחות העוני והסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי ובדוח על ישראל שפרסם ה-OECD בתחילת 2010, עם הצטרפות ישראל לארגון.¹

כידוע ייעודו של ארגון OECD הוא לקדם את שיתוף הפעולה בין המדינות החברות בו כדי לסייע בשיפור רמת החיים בהן לאורך זמן. במילים אחרות, מטרה חשובה שהארגון הפנים בהקשר זה, אולי טוב יותר מארגונים בינלאומיים אחרים, היא קידום של מדיניות כלכלית וחברתית שתחזק את ה"קיימות" של המשק הישראלי. למדיניות כזו של צמיחה בת-קיימא יש משמעות מיוחדת בהקשר למדיניות החברתית, שכן אחד המאפיינים לקיימות זו היא הדרישה שהצמיחה הכלכלית תתבסס על שכבות רחבות, כולל החלשות או המוחלשות יותר, ולא רק על שכבה מצומצמת של עשירים, זאת תוך שמירה על משאבי הטבע והאדם. זו גם אחת הסיבות לכך שה-OECD עוסק רבות בסוגיות של מדיניות חברתית בדוחותיו, ממדידת עוני ואי-שוויון ועד לניתוח סוגיות של אכיפת חוקי עבודה, מדיניות עובדים זרים, שילוב עובדים פוטנציאליים חלשים במעגל העבודה ועוד. הדוחות שחיבר ה-OECD על המצב בישראל מציגים השוואות בינלאומיות שמטרתן לסייע למדינה ללמוד מניסיון של המדינות החברות בעיקר לטוב, אך גם כדי להימנע מבעיות שבהן נתקלו משקים אחרים. במקרים מסוימים, כגון בנושא קליטת העלייה, ה-OECD ממליץ למדינות אחרות ללמוד מהניסיון הישראלי.

לנוכח המצב החברתי הקשה בהיבט בינלאומי וכן בפרספקטיבה היסטורית חשוב שהממשלה תוביל מדיניות למאבק בעוני ובפערים החברתיים. בסעיף 2 של פרק זה נדון בכמה רעיונות לצמצום העוני, שהוא כידוע מדיניות מוצהרת של הממשלה. צמצום העוני על בסיס הקווים המוצעים יאפשר לבסס את חידוש צמיחה תוך חיזוק הקיימות החברתית שלה, שכן צמיחה שלא מגיעה לכל שכבות האוכלוסייה אינה שורדת לאורך זמן. מטרת הדרכים לצמצום העוני שיוצגו כאן היא לאפשר גם לקבוצות אוכלוסייה חלשות להיות מפירות הצמיחה.

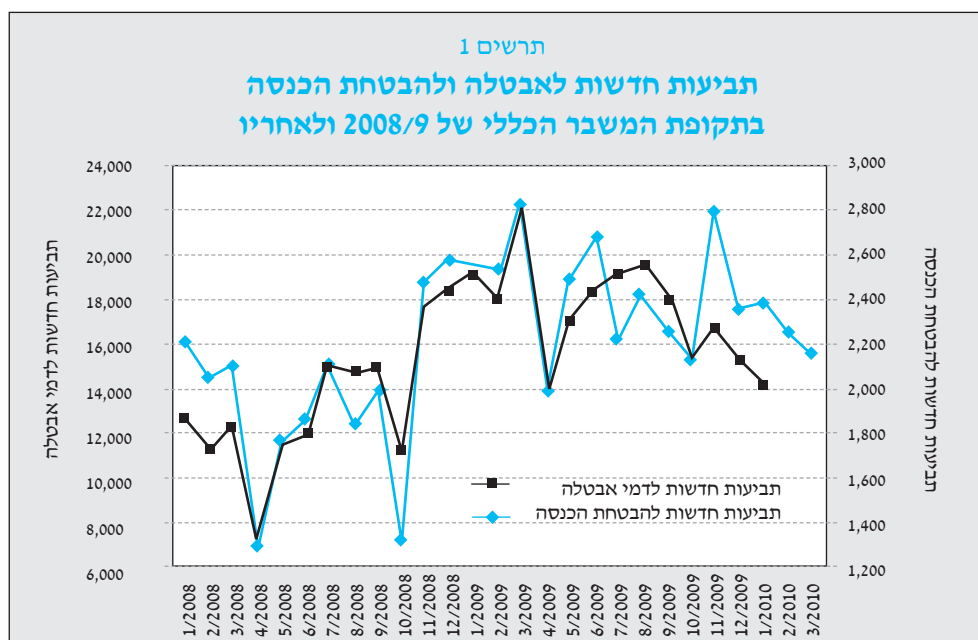
סעיפים 3 עד 6 בפרק זה מסכמים את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנה הנסקרת בתחומי הגמלאות והגבייה ומציגים את מצב העודפים והגירעונות בכספי המוסד.

1 ראו את הפרסום

OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, January 2010, 1-288.

2. התמודדות מערכת הביטחון הסוציאלי עם המשבר העולמי

המיתון והיציאה ממנו מתבטאים היטב בהתפתחות התביעות החדשות לדמי אבטלה ולהבטחת הכנסה. כפי שאפשר להתרשם מהתפתחותן של שתי גמלאות אלה, הן עלו במהרה מרמה נמוכה יחסית ברביע האחרון של 2008 לשיא במאָרס 2009. שתיהן ירדו תוך תנודתיות ניכרת במחצית השנייה של 2009 והגיעו לרמות נמוכות בסוף 2009 ובתחילת 2010. התביעות החדשות לאבטלה ירדו מהר יותר מאשר התביעות החדשות להבטחת הכנסה.



תוצאה זו משקפת בין היתר את הירידה של שיעור האבטלה מתחת ל-7.5%, התפתחות אשר היוותה תנאי לתקופת אכשרה מקוצרת. אינדיקטורים אלה עקביים אפוא עם ביטוי חד וקצר של המיתון עבור המשק הישראלי בנתוני התביעות החדשות בקצבאות האמורות.

3. התוכנית למאבק בעוני

תמונת המצב של העוני מתוארת בפירוט בפרק 2 (ממדי העוני והפערים החברתיים). נחזור כאן רק בתמצית על הבעיות העיקריות שאיתן צריכה להתמודד תוכנית למאבק בעוני.

כפי שתואר בדוח ה-OECD², שיעור העוני בישראל הלך וגדל עד שהגיע לקצה העליון של מדינות ה-OECD ונשאר ברמה שהיא בערך פי שניים מן הממוצע של מדינות הארגון. גם

2 ראו תרשים 1.11, עמ' 57 ב-

מבט לאחור של התפתחות ממדי העוני בישראל מצביע על החשיבות של הפעלת תכנית לצמצום העוני.

א. המצב הקיים

- העוני הוא בעיה של כלל החברה הישראלית: כך למשל הקבוצה הגדולה ביותר של עניים מבחינה מספרית היא בקרב היהודים הלא-חרדים (כ-634,000 נפשות עניות, בהן כ-237,000 ילדים עניים).³
- קיימים מוקדי עוני חריפים: כך למשל באוכלוסייה הערבית, בייחוד בדרום, ובאוכלוסייה החרדית. עם זאת אפשר להבחין מ-2005 בשיפור מסוים. אצל הערבים שיעור העוני ירד במידה ניכרת - ירידה של 4.5% נקודות אחוז, ובקרב החרדים הוא ירד בכ-3 נקודות אחוז. בקרב ערביי הדרום, בייחוד ביישובים הלא-מוכרים, העוני הוא גבוה מאוד: תחולת העוני היתה כמעט 80% בשנת 2004.⁴
- עוני ילדים נוטה להנציח את מצב העוני: ממדי העוני בקרב ילדים גבוהים במיוחד. העוני פוגע בילדים הרבה יותר מאשר בשאר קבוצות הגיל, שכן הפגיעה היא לטווח ארוך - נפגעת יכולתם להתפתח ל"הון אנושי", וכתוצאה מכך יכולת ההשתכרות שלהם בעתיד נפגעת והסיכוי להיחלץ ממעגל העוני קטן. מכאן שהתוכנית המוצעת צריכה להיות מופנית במידה רבה לטיפול בעוני של ילדים.
- העוני בקרב משפחות עם ילדים השתפר במשפחות עד שלושה ילדים אך, הורע במשפחות גדולות יותר: בעוד שבקרב משפחות עם 1-3 ילדים חל שיפור מסוים מ-2005, במשפחות הגדולות יותר נמשכה ההרעה בין 2005 ל-2008. מחקרים מראים שצמצום ילודה אפשר להשיג בעיקר באמצעות שיפור הזדמנויות לימודים ויכולת ההשתכרות של האישה, בעוד שהשפעת קצבת הילדים על ההחלטה בדבר גודל המשפחה זניחה.⁵ לפיכך קצבת הילדים בעיקר ממתנת את מצב העוני.

3 יש קושי לחשב את גודל קבוצת האוכלוסייה החרדית ולכן גם הלא-חרדית, מאחר שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה אומדת באופן רשמי את האוכלוסייה החרדית בסקר הכנסות. כאן ההתייחסות היא לפי גוטליב וקושניר

(<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2009-28>)

4 גם בנוגע לאוכלוסיית הבדואים ביישובים לא-מוכרים בדרום, הלשכה המרכזית אינה אוספת מידע סטטיסטי, כך שאי אפשר להציג על כך נתונים עקביים על בסיס סקרי הכנסות והוצאות. ניתוח מפורט, נכון לשנים 2003/2004, שמבוסס על נתונים שאספה אגודת הגליל, אפשר למצוא בקישור הבא:

www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/1_research_m6.pdf

5 ראו - אסתר טולדנו ואחרים (2009). השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה. <http://www.btl.gov.il/Publications/research>

○ העוני בעתיד ללא תוכנית מקיפה למאבק בעוני: ללא השקעה ממוקדת בתחום החינוך (כולל תשתיות חינוך בקרב הבדואים) הבעיה היסודית תחריף, שכן בקרב החרדים פרוץ הילדים הכולל הוא בערך פי שלושה מזה של יתר היהודים ובקרב הבדואים בדרום הוא בערך פי 2.5 מזה של יתר האוכלוסייה הערבית. כתוצאה מכך משקל הילדים בני 0-4 הוא כבר היום כחמישית מהאוכלוסיות החרדית והבדואית, בעוד שביתר האוכלוסייה הוא 7%-14% (יהודים לא-חרדים וערבים לא-בדואים בהתאמה). משמעות הדבר שעם הגיעם לגיל העבודה יוחרף מצב התעסוקה בקרב שתי אוכלוסיות אלה. לפיכך טיפול יסודי חייב לכלול הפניית משאבים ברורה בתחום החינוך בכל אחת מהאוכלוסיות לפי הצרכים הספציפיים שלה: אצל הבדואים הרצון ללמוד חזק, וחסרה בעיקר נגישות לבתי ספר על יסודיים ואילו בקרב החרדים יש כידוע חוסר איזון בתוכנית הלימודים בנוגע למקצועות בסיסיים המשפיעים על כושר ההשתכרות העתידי, כמו חשבון, כישורים דיגיטליים ואנגלית. הזנחת הטיפול בבעיות אלה תחריף את הבעיות בשוק העבודה של צעירים מעוטי השכלה פורמלית בשנים הקרובות.

ב. יעד לצמצום העוני

יש לברך את הממשלה על כך שקבעה יעד עוני לפני כמה שנים.⁶ אך אין די בכך, שכן לא היתה די עקביות בנוגע ליעד העוני. כך למשל, כאשר נוצר קושי בהשגתו בעת המיתון של 2008/9, היעד נדחה למועד מאוחר יותר, במקום לנקוט גישה אקטיבית ולהגביר את המאמצים כדי לנסות ולהשיגו בזמן. אמינות המדיניות בעיני הציבור תלויה בעיקר בכך שהציבור ייוכח במאמצים הכנים של המדיניות ולא בהשגת יעד מספרי מסוים. החמצת יעד שמלווה בהגברת מאמצים להשגתו נתפשת אפוא כאמינה, שכן לעתים קרובות ההחמצה אינה באשמת קובעי המדיניות אלא היא תוצאה של התרחשויות שאינן בשליטתם.

6 ראו למשל

Ismael Abu-Saad et al. (1998). *Bedouin Arab Mothers' Aspirations for Their Children's Education in the Context of Radical Social Change*. International Journal of Educational Development, Volume 18, Issue 4, July, 347-359, ISSN 0738-0593, www.sciencedirect.com

7 בגרסתו הראשונה היעד הושג אם ההכנסה הכספית המשפחתית ברוטו הממוצעת של החמישון התחתון של האוכלוסייה תעלה בשנים 2008-2010 לפחות ב-10% יותר מהתמ"ג הריאלי לנפש (דהיינו פי 1.1). ראו החלטת ממשלה מס' 2162, 5.8.2007.

לוח 1

יעד העוני של הממשלה והשינויים בממדי העוני, 2002-2008, אילו היעד היה מופעל

השינוי בחומרת העוני		השינוי בתחולת העוני של נפשות			האם היעד הושג לפי היעד הרשמי	הכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון*	צמיחת התמ"ג לנפש +10%	שנה
מידת השגת היעד (טור 2 פחות טור 1)	מדד הצריכה ההולמת	המדד הרשמי	המדד לצריכה הולמת	המדד הרשמי				
							-2.5	2002
-1.9	לא	לא	לא	לא	לא	-1.8	0.1	2003
-4.9	לא	לא	לא	לא	לא	-1.8	3.1	2004
0.6	כן	לא	כן	לא	כן	4.4	3.8	2005
1.6	כן	לא	כן	כן	כן	5.4	3.8	2006
-1.9	כן	לא	כן	כן	לא	1.8	3.7	2007
-3.9	כן	כן	כן	כן	לא	-1.3	2.6	2008

* בהתאם להגדרת היעד, החמישונים מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית; כל חמישון מונה 20% מהמשפחות.

יעד העוני הנוכחי אינו משקף אפוא את כלל ההשפעות של המדיניות על העוני הנמדד בפועל בישראל ובעולם. בכך הוא מקשה על הממשלה, שמעוניינת למשל להשתמש בכלי המסוי למאבק בעוני. היעד הנוכחי גם אינו מתחשב בהטבות שונות שניתנות לשכבות החלשות על ידי המגזר הציבורי או באמצעות עמותות. יתרה מזו, המדד הקיים מתעלם מהכנסות בעין ברשות המשפחות. נמצא כי ההכנסות בעין מהוות חלק ניכר מהכנסות העשירונים הנמוכים (ראו למשל תיבה 2 בפרק 2).

יעד העוני הנוכחי סותר את האינטואיציה הבסיסית: כך למשל אפשר לראות בלוח 1 כי היעד לא היה מושג אילו היה מוצב בשנים 2008-2007, בעוד שתחולת העוני ירדה באותן שנים, אך כן היה מושג ב-2005 אילו היה מופעל, אף שהעוני עלה באותה שנה.⁸

8 ראו דיון מפורט על אפשרות לשיפור היעד במתכונתו הקיימת בסקירה השנתית של הביטוח הלאומי, 2007, עמ' 30-37. לשם המחשה, היעד הרשמי בנוי על ההכנסות הכספיות ברוטו של החמישון התחתון. מאחר שהיעד מושג "ברוטו" (דהיינו לפני מס), הוא מתעלם מהשפעת כלי מסוי וקצבאות על מצב הרווחה והעוני. לכן הוא אינו מושפע מתוכנית מס ההכנסה השלילי, הנחשבת בצדק לכלי מרכזי לצמצום העוני. לפיכך גם אם תוכנית זו תצליח לשפר את מצב העוני על פי הקריטריון הפשוט של ירידת תחולת העוני המקובלת, למשל של משפחות עובדות, היא לא תבטא ביעד העוני הרשמי. יתרה מזו, היעד גם לא מצביע על שיפור אם הממשלה מגדילה למשל את קצבאות הזקנה, כדי להקל על העוני הרשמי. יתרה מזו, קשישים, ולא במקרה של מדיניות הוזלה של מוצרים חיוניים לאוכלוסייה הענייה כגון הטבות של הרשויות המקומיות לאוכלוסיות עניות באמצעות תעריפים שונים או הטבות של הממשלה במחירים של מוצרי יסוד, שבשליטתו, או באמצעות מפעלי הזנה בבתי ספר בשכונות עניות ועוד. לפיכך, גם אם הממשלה נוקטת פעולות מבורכות לצמצום העוני הדבר לא מתבטא כיום באינדיקטור הנבחר.

מוצע להגדיר יעד משולב, שבכוחו להגביר את שקיפות המדיניות ובכך להגדיל את אמינותו.

○ יעד השוואתי לפי השיטה היחסית הנהוגה בישראל וברוב המדינות והארגונים הבינלאומיים: לאור ההצטרפות ל-OECD רצוי אף יותר מבעבר שהממשלה תחתור ליעד אסטרטגי (דהיינו בטווח הבינוני והארוך) לשפר את מצבה במדידה לפי הגישה היחסית כך שהשיפור ישתקף גם במקומה במדרג העוני בין המדינות החברות. כיום מצב העוני ממקם את ישראל בקצה העליון של המדינות החברות.⁹

○ מוצע שישראל תקבע לעצמה כיעד ארוך טווח ירידה בממדי העוני שלה (לפי וריאציות החישוב הקיימת או זו של ה-OECD), לרמה של כ-10%, שהוא הממוצע של תחולת העוני במדינות ה-OECD באמצע שנות ה-2000.¹⁰

○ יעד עוני משני לפי הוצאות צריכה הולמת: בעיה נוספת של יעדי עוני היא שהכלים שממשלות משתמשות בהם פעמים רבות לצמצום העוני הם הנחות בהוצאות חיוניות כגון הנחות בתרופות, בתחבורה ציבורית, בדיור ועוד, או הספקת ארוחות חמות בבתי ספר. כל אלה אינם באים לידי ביטוי במדדים של הכנסה כספית כמקובל בביטוח הלאומי וברוב המדינות המפותחות. מדדי צריכה שונים שפותחו בשנים האחרונות בישראל ובמקומות אחרים מתחשבים בהכנסות לא-כספיות ("הכנסות בעין") של הציבור ובהטבות בעין שונות שניתנות על ידי הממשלה ויתרונם שהם רגישים לכלי המדיניות הללו. לפיכך מוצע שהממשלה תאמץ יעד נוסף של מדד עוני לפי צריכה הולמת.

שיפור האינדיקטורים להצלחת המדיניות יאפשר הגברת השקיפות של המדיניות ושיפור בהקצאת המשאבים. כך גם תתאפשר מדידה משופרת של אמצעי מדיניות רבים שמופעלים מבלי שהשפעתם נמדדת.

ג. כלים לצמצום העוני

הממשלה הגדירה את הגדלת שיעור התעסוקה ככלי המרכזי למאבק בעוני, שכן תעסוקה משתלמת ומתמשכת היא ערובה ליציאה מתמדת ממצב של עוני והיא הבסיס לחוסן הכלכלי של המשפחה. עם זאת, זו גם הדרך להבטיח שהצמיחה הכלכלית הצפויה בשנים הקרובות (כ-3.2%-3.6% בשנה ב-2010-2014) תגיע גם לרובד הפחות משכיל.

9 כידוע, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של הביטוח הלאומי החל לדווח כבר בדוח 2007 גם לפי כללי ה-OECD לחישוב העוני.

10 ה-OECD מודד את קו העוני לפי מחצית ההכנסה הכספית של נפשות, כאשר נפש תקנית מחושבת כשורש גודל המשפחה. לפי שיטה זו, ממדי העוני של משפחות גדולות מוטה כלפי מטה בהשוואה למדידה המקובלת של הביטוח הלאומי. מבחינה עיונית עדיף להתמקד במדד לחומרת העוני, למשל מדד FGT ריבועי, שמדווח באופן קבוע בדוחות העוני של הביטוח הלאומי. מדד זה איכותי יותר מאשר תחולת העוני, שכן הוא עומד בקריטריונים של מדדי עוני כפי שהוגדרו בספרות המקצועית: החשובה בהן היא אקסיומת ההעברה, אשר לפיה העברת סכום ממשק בית אחד לאחר צריך להשתקף בשיפור אם משק הבית שממנו מועברת ההכנסה עני יותר מזה המקבל.

כלים להגברת התעסוקה - ALMP (active labor market policy)

על פי דוח ה-OECD, אחת החולשות העיקריות של ישראל היא מיעוט ההשקעה במדיניות שוק עבודה אקטיבית, כגון הפעלת תוכניות כמו אורות לתעסוקה, תקצוב ויכולת הפעולה הולמים לשירות התעסוקה, תוכניות לשיפור ההכנסה מעבודה כגון מס הכנסה שלילי ועוד. בעוד שישראל משקיעה בתוכניות כאלה כ-0.1 אחוז תוצר, ממוצע ההשקעה בהן במדינות ה-OECD הגיע לפי שישה מזה שבישראל, במונחי תוצר.¹¹

I תוכנית אקטיבית להשמה בשוק העבודה ("ויסקונסין")

לאחרונה הופסקה התוכנית "אורות לתעסוקה" ("ויסקונסין"). תוכנית כזאת היא נדבך חיוני להגדלת שיעור התעסוקה בקרב מעוטי יכולת. להלן כמה הצעות לשיפור התוכנית, שחלקן הופיעו גם בדוח ה-OECD:

- **מוצע לאפשר ללקוח בחירה בין המפעילים:** צעד כזה יגביר את מאמציהם של המפעילים כלפי הלקוח שכן הדבר יחייב אותם להתחרות על הלקוחות. במקביל סביר להניח שגם מעורבותו ומחויבותו של הלקוח יגדלו, שכן הוא שבחר במפעל. כמוכן שיש להמשיך בשיטת התגמול של המפעיל והלקוח לפי הצלחת ההשמה מבחינת ההתמדה במקום העבודה וגובה ההכנסה מעבודה. רצוי שמערכת התמריצים תביא בחשבון קשיים אובייקטיביים בהשמה, כך שהשמה של אדם מבוגר למשל או של מוגבל תהיה משתלמת יותר מזו של צעיר. כך לא ייווצר מאמץ רב יותר להשמת הלקוחות הקלים יותר להשמה.
- **מוצע לבטל את הגבלת הגיל של הלקוחות:** לנוכח ההצעה בסעיף הקודם יהיה אפשר לבטל את הגבלת הגיל, שכן זו מהווה למעשה אפליה. נקודה זו חשובה גם מההיבט של התחרות בין המפעילים: תחרות כזו יכולה להצליח רק אם יש די מקרים להשמה, מאחר שבמקרה של מקרים מועטים הרווחיות של ההשמה נפגמת והדבר ישפיע לרעה על מפעילים פוטנציאליים. במקרה של חוסר הצלחה בהשמה יש להפעיל את מערכת הבטחת ההכנסה אשר נועדה למקרים כאלה (ראו הצעות בפרק 2 תיבה 3).
- **התחשבות במחזור העסקים:** המערכת בנויה בעיקר על העיקרון של "עבודה תחילה". כדי להתחשב במצב שוק עבודה חלש, מוצע שהתובע גמלה להבטחת הכנסה יקבל תקציב להכשרה מקצועית לחודש אחד בתקופות ששיעור האבטלה עלה במשך חצי שנה לפחות מעבר לסף של 7.5%, כך שבעת קשיים מתמשכים בשוק העבודה הזמן ינוצל לשיפור יכולותיו של התובע.

11 ראו תרשים 1.18 בעמ' 65,

OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel, January 2010

II מס הכנסה שלילי¹²

הטבות לעובדים עניים מהוות כיום נדבך מרכזי של תוכניות למאבק בעוני ולהגדלת התעסוקה של מעוטי יכולת במדינות OECD רבות. תוכניות כאלה נעשו נפוצות במדינות אלה בעשר השנים האחרונות. בישראל תוכנית דומה נמצאת עדיין בשלב התחלתי של ניסוי מוגבל באזורים והמענק קטן גם הוא בהשוואה לזה המשולם לעובד, למשל בארה"ב או בבריטניה. התוכנית בישראל מצורפת לתוכנית אורות לתעסוקה, שבינתיים הושהתה, זאת כאשר הנחיצות לתוכנית בישראל גדולה בייחוד לנוכח שיעורי תעסוקה נמוכים מאוד בקרב קבוצות רבות ועוני בממדים גבוהים, הן בהשוואה היסטורית והן בהשוואה בינלאומית. המסקנה היא שיש לתת עדיפות גבוהה לסוג כזה של תוכנית ולהעז יותר לנוכח המסקנות החיוביות למדי מהניסיון בארצות אחרות.¹³

התוכניות, המתוארות בהרחבה אצל Immervoll ו-Pearson, מצביעות על אפשרויות רבות ומגוונות. ממחקרם עולה שהגישה שננקטה בישראל, בהשראת התוכנית האמריקנית, אכן מניבה תוצאה מעוותת (המחברים השתמשו בביטוי "perverse") בנוגע לבן/בת הזוג העובד/ת, דהיינו המפרנס השני. הדבר נובע לדעתם משני מאפיינים: המבחן המשפחתי והקשר בתוכניות בין המפרנסים באותה משפחה. כך למשל בארה"ב רק אחד מבני המשפחה יכול להשתתף בתוכנית, דבר שצמצם את שעות העבודה אצל המפרנס השני. בישראל אמנם נקבע ששני המפרנסים יכולים להשתתף בתוכנית, וזו החלטה חשובה, אך התמריץ למפרנס השני, בייחוד במשפחות גדולות, הוא קטן, שכן עליו (בדרך כלל עליה - אם המשפחה) לעבוד משרה מלאה או כמעט מלאה כדי ליהנות מהסבסוד.

המחקר של הצוות הבין-משרדי שבו גם שותף מינהל המחקר של הביטוח הלאומי מצביע על תוצאות ראשוניות מצומצמות למדי לגבי אוכלוסיית העובדים הפוטנציאליים. נמצא כי התוכנית צמצמה את מצב העוני של זכאים שמימשו את זכאותם בכ-3 נקודות אחוז (שהיו שיפור של כ-8% בהשוואה לתחולת העוני לפני הפעלת התוכנית).¹⁴ מטרת ההמלצות בהמשך היא להגביר את ההשפעה האפשרית של התוכנית על עוני ותעסוקה בקרב מעוטי היכולת.

○ **מוצע להרחיב את תוכנית מס הכנסה השלילי לכל אזורי הארץ.** מוטב שההרחבה תיעשה בשילוב עם תוכנית אורות לתעסוקה אך הקשר בין שתי התוכניות אינו הכרחי.

תוכניות מסוג זה מהוות כלי מרכזי שבאמצעותו אפשר להגדיל את שכר העובדים

12 כפי שמוסבר בעבודת הצוות הבין-משרדי הנ"ל מדובר בשם קצת מטעה, שכן התוכנית הישראלית הנוכחית דומה לתוכנית האמריקנית המכונה זיכוי מס הכנסה על הכנסה מעבודה, ואילו מס הכנסה שלילי מתייחס לתוכנית שהוצעה במקור על ידי מילטון פרידמן כחלופה מוחלטת למערכת הבטחת הכנסה.

13 דוח מקיף ועדכני של Immervoll ו-Pearson מה-OECD בנוגע לתוכניות של מדינות הטבות לעובדים מעוטי יכולת חיובי הרבה יותר מדוחות קודמים שהיו בעיקר מבוססים על המודל האמריקני.

14 כמובן שההשפעה הכוללת גדולה יותר, שכן הכנסתם של חלק מבעלי הכנסה נמוכה מעבודה נמצאת מעל קו העוני, אך שיפור ההכנסה מרחיק אותם מהסיכון להיקלע למצב של עוני.

מעוטי היכולת. מדינות רבות במערב פועלות כך במידות שונות של הצלחה ובדגמים שונים. במדינות שבהן שכר המינימום משולם כחוק או שהתנהגות המעסיקים לעובדים הגונה והוגנת, ברור שבעיית השכר הנמוך היא בעיקר לגבי עובדים במשרה חלקית.

המחקר לא מאפשר לבחון בשלב זה השפעה על המצטרפים הפוטנציאליים לתעסוקה שכן לפי התוכנית הקיימת התשלום מבוצע בדיעבד בעבור שנת העבודה הקודמת, היא 2007, אשר ההחלטות בנוגע לה התקבלו לפני תחילת התוכנית. יתרה מזו: נמצא בתוכניות שהופעלו בארצות אחרות, שהשפעת תעסוקה חיובית נמצאה בעיקר בקרב אמהות חד-הוריות ולא במשפחות עם שני מפרנסים. בקרב האחרונים נמצאה כאמור לעתים השפעה הפוכה. כדי לתת את מרב הסיכוי להצטרפות מפרנס שני וכך לחילוץ מעוני, מוצע כאן להעצים את הסבסוד בקשר למפרנס שני **חדש** במשפחה, (ראו להלן).

○ **מוצע להגדיל בסכום ניכר את מס ההכנסה השלילי למצטרף השני** במשפחות שבהן יותר משני ילדים, משכר של 1,800 ש"ח. כך יהיה כדאי לבן/בת הזוג להצטרף למאמץ הפרנסה (ראו תרשים 2, שם מוצעת הגדלה של עד 800 ש"ח). בשיטה הקיימת הכדאיות לעבודה חלקית נמוכה, שכן התוספת עד שכר המינימום קטנה. עלייה ההדרגתית בהצעה זו מתחשבת בעובדה שלמצטרף השני (בקרב ערבים זו בדרך כלל האישה ובקרב חרדים - הגבר) קשה מסיבות שונות להצטרף לשוק העבודה במשרה מלאה. עם זאת חצי משרה יכולה להוות צעד ראשון לצבירת ניסיון בשוק העבודה, בייחוד כשהילדים עדיין קטנים וזקוקים לטיפול של אחד מבני המשפחה. מוצע שהמענק יינתן למי שלא עבד בשלוש השנים שקדמו להצטרפותו, שיהיה מוגבל לשנתיים ויינתן למי שהתמיד לפחות 18 חודשים מתוך השנתיים.

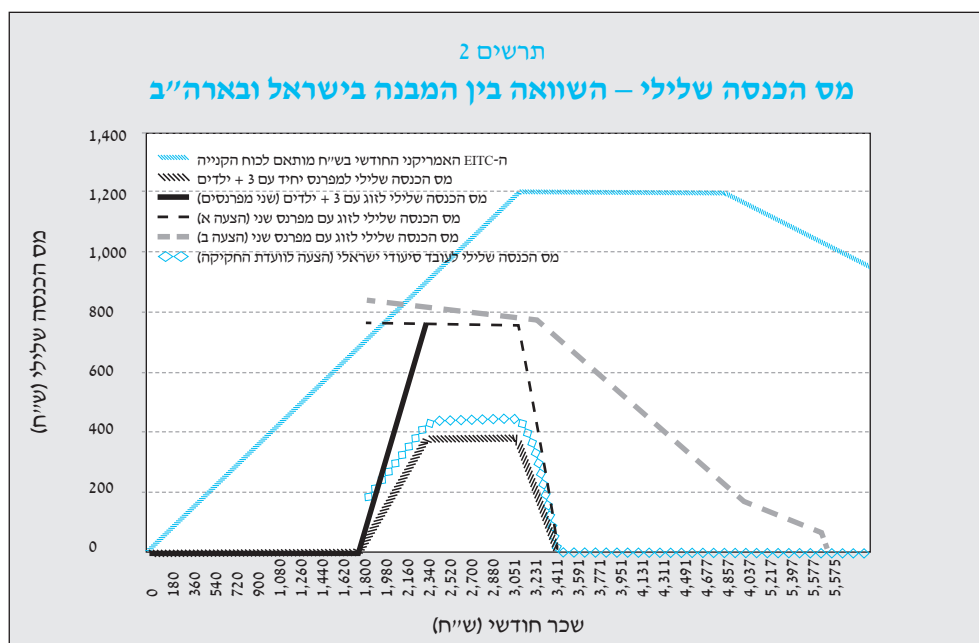
○ **הגברת הנדיבות של מס ההכנסה השלילי:** בעוד שמבנה הסבסוד הבסיסי בישראל דומה לזה של ארה"ב (צורת טרפז), רמתו של המס השלילי נמוכה במידה ניכרת מהנהוג בארה"ב. יש עוד כמה הבדלים מהותיים:

○ ישראלים בני פחות מ-55 זכאים רק אם הם חד-הוריים, או אם יש להם לפחות שני ילדים.

○ השיטה מחייבת מבחן הכנסה ובכך קיימת סבירות גבוהה לתת-מיצוי של ההטבה ולפגיעה בתמריץ להיכנס לשוק העבודה. יתרון של השיטה הנהוגה בישראל הוא לכאורה שעבודה של שני בני הזוג מגדילה את ההטבה, בעוד שבארה"ב ההטבה ניתנת רק לאחד המפרנסים.

○ למרות העובדה שבישראל שני בני הזוג יכולים לצבור מס הכנסה שלילי, מתברר שההטבה נדיבה הרבה פחות מאשר בארה"ב, שכן ההטבה בארה"ב גדולה במידה ניכרת מזו המשולמת בישראל אף שבישראל שני בני הזוג יכולים לקבל את ההטבה.

- **אימוץ מבנה אופקי של מס הכנסה שלילי ("המבנה הבריטי"):** אפשרות מעניינת לעידוד ההשתתפות של מפרנס שני היא לאמץ מסלול תשלום דומה לזה של ההטבה בבריטניה, שם היא מתחילה ישירות ברמה הגבוהה, כלומר אינה כוללת עלייה של ההטבה. כך נוצר עידוד ניכר לכניסה לעבודה. כמוכך, כדי לא להפלות לרעה אם חד-הורית, יש לאפשר לה אותו מסלול. מהמבנה הנוכחי של התוכנית עולה שאדם המשתכר פחות מ-1,800 ש"ח אינו זכאי כלל להטבה, וכדי להגיע להטבה של ממש עליו לעבור למשרה מלאה. במשק שבו שיעור התעסוקה של אמהות לילדים רבים נמוך מאוד, כמו למשל בקרב האוכלוסייה הערבית, הרמת הצלע למשל של מפרנס שני למסלול אופקי או אף יורד יכולה להוות תמריץ ניכר לכניסה של מפרנס שני לשוק העבודה (הקווים המקווקוים בתרשים 2).



III עידוד החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים בענפים צומחים

מחקרים שונים הדגישו את ההשפעה השלילית שיש למדיניות ההגירה של עובדים זרים בישראל, מדיניות שהיתה מתחילתה מכוונת לשוק העבודה של מעוטי היכולת. המדיניות המכוונת להחדרה מסיבית של עובדים זרים לעבודות שאינן דורשות כישורי עבודה מיוחדים, אך בישראל (בניגוד למדינות אחרות שמעודדות כניסה של עובדים זרים), יש שפע של צעירים היכולים לעבוד בעבודות אלה. משום כך מדיניות זו פגעה ביכולתם של הצעירים הישראלים למצוא עבודה משתלמת, בייחוד לנוכח אכיפה לקויה של תנאי השכר של עובדים זרים, ולנוכח העובדה שעלות העבודה שלהם נמוכה משמעותית מזו של ישראלים. הפגיעה

במקביל ברשת הביטחון הסוציאלי (דמי אבטלה ודמי הבטחת הכנסה לצעירים) פגעה ברמת חייהם של מי שהתקשו להתפרנס בכבוד. כדי לעודד כניסת צעירים מעוטי השכלה לשוק העבודה מוצע להגביר את הכדאיות של עבודה בתחום הסיעוד, תחום אשר אפשרויות הפרנסה בו טובות. יתרה מזו, העלייה במשקל הזקנים והסיעודיים בחברה מבטיחה ביקוש יציב לסוג זה של תעסוקה.

במדינות רבות מס ההכנסה השלילי מופעל גם בהקשר לענפי תעסוקה מיוחדים ולעובדים בעלי מוגבלויות¹⁵. להלן מוצע לכלול באופן מפורש ומועדף את התעסוקה של ישראלים בסיעוד בישראל כאשר אלה מוכנים להחליף עובדים זרים. כידוע אחד התחומים העיקריים של תעסוקת עובדים זרים היא בתחום הסיעוד, שבו עובדים עשרות אלפי עובדות ועובדים זרים. הממשלה והביטוח הלאומי אף החלו להפעיל תוכנית מיוחדת של העדפת עובדים ישראלים באמצעות הענקת שעות סיעוד נוספות למטופל הסיעודי כדי להטות את הכף לטובת העסקת עובדים ישראלים. חיזוק מגמה זו מהווה נדבך חשוב למאבק בעוני, שכן עבודת הטיפול הסיעודי יכול להתאים לנשים מעוטות השכלה אך בעלות אינטליגנציה רגשית מפותחת. חיזוק מעמדם בשוק העבודה עשוי להוסיף מפרנסים שניים במשפחות עניות ולצמצם את התלות בעובדים זרים, גם במקרה שלא מדובר בעבודה "מסביב לשעון". הרי יש גמישות מסוימת בהגדרת הטיפול של 24 שעות ביממה ולכן הגמשת העבודה והכדאיות שלה עשויות להגביר את הזדמנויות התעסוקה של ישראלים לעומת לעובדים זרים.

○ **מוצע להעניק מס הכנסה שלילי מוגדל לעובד בבית המטופל הסיעודי לתקופת מעבר של חמש שנים כדי לעודד עבודה של ישראלים בתחום ששמור כיום כמעט אך ורק לעובדים הזרים.** לנוכח השינויים הדמוגרפיים נהפך ענף זה בהדרגה לפוטנציאל תעסוקה של ממש שיכול להתאים לעובדים בעלי מיומנויות מעטות. שוק זה מהווה הזדמנות עבודה טובה עם שכר גבוה יחסית לנשים וגברים מעוטי השכלה. הוא מהווה אפוא כלי מצוין להגברת ההשתתפות בכוח העבודה, תוך שהוא משפיע במקביל על צמצום מספר העובדים הזרים.

○ **מוצע להגדיל את תוספת השעות הסיעודיות למקבל גמלת הסיעוד** שעובר מטיפול על ידי עובד זר לעובד ישראלי. מדיניות זו עדיין לא נבחנה לעומק אך לפי שעה נראה כי מקבלי הסיעוד אינם שוללים תחלופה כזאת, שכן מספר הסיעודיים שהחזיקו עובד זר ועברו לטיפול באמצעות עובד ישראלי הגיע במצטבר בתקופה שמנובמבר 2009 עד מאי 2010 למקרים רבים (כמה מאות).

○ **מוצע לאפשר לבן משפחה שמטפל בבן משפחה סיעודי ומשום כך לא עובד מחוץ לבית לקבל שווה ערך של נקודות הזיכוי במס הכנסה.** שיטה זו מהווה מעין מס הכנסה שלילי חלופי. אם מערכת מס הכנסה תכיר בבן המשפחה כעובד ללא שכר יהיה אפשר להפקיד בחשבונו את סכום נקודות הזיכוי הבלתי מנוצלות. למדיניות זו פוטנציאל

15 ראו Pearson ו-Immervoll, עמ' 43.

להקטין את העוני בייחוד בקרב משפחות ערביות, שם כנראה נפוצה התופעה של טיפול בסיעודי על ידי בן או בת משפחה.

יצוין שלצעדים אלה של הגברת שיעור התעסוקה והסתמכות על כוח עבודה ישראלי מעוט יכולת יש גם תמורות חיוביות בתחום האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, שכן טמון בכך גם פוטנציאל הכנסות פרמנטיות.

ד. עידוד המעסיק להשקיע בהון אנושי של העובד

חוק עידוד השקעות ההון אינו כולל בתוכו השקעות בהון אנושי של העובדים. מוצע לכלול אפשרות זו כך שהמעסיק יוכל לקבל הנחות במס או מענק על בסיס ההשקעות שביצע לטובת הכשרה מקצועית של העובדים. השקעה זו עשויה להוביל בסופו של דבר לשיפור שכר העובד, שכן המעסיק והעובד יכולים לבנות את תוכנית ההכשרה כך שהיא תביא לעלייה בפריץ העובד לפי ראות עיניו של המעסיק.

ה. קצבאות הבטחת הכנסה

תהיה זו אשליה לחשוב שאפשר לפתור את בעיית העוני אך ורק בהעצמתו של מי שאינו עובד, או באמצעות שיפור השכר או שיפור הסיכויים להיות מועסק. תמיד תיוותר קבוצה של אנשים ומשפחות שזקוקים לתמיכה של רשת הביטחון האחרונה, זמנית או קבועה. לכן, אחת המשימות של תוכנית למאבק בעוני היא לבדוק את מצב רשת הביטחון הסוציאלית, בייחוד זו של הבטחת ההכנסה. ניתוח מצב הקצבאות להבטחת הכנסה למשפחות שראשן בגיל העבודה מגלה שמהשנים 2002/3 מערכת זו אינה מתפקדת עוד ברמה סבירה כרשת ביטחון אחרונה של משפחות נזקקות (ראו תיבה 3 בפרק 2). מצב זה נוצר כתוצאה מהקיצוצים הנרחבים שנעשו במערכת זו באותן שנים. הניתוח בפרק 2 מצביע על הצורך בהגדלה ניכרת בקצבאות למשפחות גדולות (שני בני זוג עם שלושה ילדים ויותר), שבהן כיסוי רמת החיים המינימלית הסבירה ("הולמת") הגיע במקרה מסוים לכ-35% עד 40% בלבד. במקרה זה לוח 1 בתיבה 3 שבפרק 2 מצביע על הצורך בהכפלה של הקצבה לפחות, כאשר גם זו לא פותרת את כל הבעיה.

1. מענק העצמה¹⁶ להקלה על בעיית העוני הבין-דורי

כאמור לעיל, העוני בקרב ילדים גבוה בישראל הן בהשוואה למדינות ה-OECD והן בהיבט היסטורי (ראו פרק 2). הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים ככל שהעוני של משפחתו פרמנטטי יותר. אחת האינדיקציות לעוני מתמשך היא העובדה שהן ההכנסה המשפחתית והן הוצאת הצריכה של המשפחה נמצאות מתחת לקו העוני. ככל שהעוני מתמשך יותר כך גם ההשלכות ארוכות הטווח של מצב העוני שליליות יותר מבחינת יכולתו של הילד להיחלץ בעתיד מהעוני. אחת הדרכים לסייע לו בכך היא לספק לו הון התחלתי מסוים ותוספת חיסכון מסובסדת במהלך שנות הצבירה. הון זה יוכל לעמוד לרשותו עם הגיעו לצומת דרכים של בניית כושר השתכרותו בעזרת רכישת השכלה או הכשרה מקצועית מתאימה או הקמת עסק. מענק העצמה המוצע בהמשך אינו מסוגל לפתור את הבעיה אך הוא מהווה כלי משלים לשורה ארוכה של כלים לשיפור כושר ההשתכרות.

להלן עיקרי התוכנית:

(1) מענק הלידה וזכות סירוב: הביטוח הלאומי יציע ליוולדת להפקיד לחשבון מיוחד על שמו של הנולד את מענק הלידה שמגיע כיום לכ-1,600 ש"ח בעבור הילד הראשון. למשפחה תהיה זכות סירוב והיא תוכל להמשיך לקבל את מענק הלידה במתכונת הרגילה.

(2) סכום מינימלי: בעת הלידה יוצע להורה כברירת מחדל להפקיד לחשבון הילד בהוראת קבע סכום מינימלי, למשל 50 ש"ח, מקצבת הילדים. למשפחה תהיה זכות סירוב כך שהיא תוכל להמשיך לקבל את קצבת הילדים במתכונת הרגילה. המשפחה תוכל גם להפקיד סכומים נוספים מתוך אמצעיה. מי שלא יפקיד סכום כזה לפחות אך הסכים להפקדה הראשונית של מענק הלידה, צבירת חסכונו והכנסותיו יהיו בהתאם.

(3) הענקת ההטבה: במהלך 18 שנות ילדותו הממשלה תפקיד בחשבון סכום מקביל לכל הפקדותיו של הילד (matching). השקעה ממשלתית זו תהיה מוגבלת בתקרה מסוימת, שעליה תכריז מראש. מחקרים על תוכניות דומות בעולם מצביעים על כך שהכרזה כזאת מעודדת חיסכון, שכן המשפחה נכנסת לאמביציה להשיג את הסבסוד הממשלתי. כלי זה נמצא כמעודד יותר מאשר ה-matching הפרוגרסיבי, דהיינו הבטחה להפקדה ממשלתית גבוהה יותר מסכום ההשקעה למשל הכפלת השקעת המשפחה.

16 הצעה זו מהווה המשך להצעה קודמת בנוגע למענק העצמה לילדים שהציע הביטוח הלאומי כבר ב-2008. הטיוטה הנוכחית גובשה בהמשך לסדנה בנושא חשבונות חיסכון של ילדים (Child Development Account) שהתקיימה במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בהשתתפות מומחים בין-לאומיים, בהם פרופ' Michael Sherraden, שזכה להיכלל ב-100 ההוגים המשפיעים ביותר בשבועון Time על רקע תרומתו בתחום ספציפי זה. כן השתתפו Mark Iwiti, מהיועצים הכלכליים הבכירים של נשיא ארה"ב, Ray Boshara, סגן הנשיא של ה-New America Foundation וכן פרופ' מיכל גרינשטיין, שקידמה את נושא חשבון החיסכון לילד ואת הקשר בין הצוותים האמריקני והישראלי. עוד השתתפו בסדנה נציגים נוספים מהביטוח הלאומי וכן נציגים ממשד הרווחה והשירותים החברתיים, ממשד האוצר, מהאקדמיה, ממכון ברוקדייל, מבנק ישראל ומעמותות.

(4) ייעוד החיסכון: חיסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, עד גיל 21 לפחות, כאשר הקרן המצטברת תוכל לשמש להעצמת בניית יכולתו של הילד להתפרנס בכבוד. לכן קרן זו צריכה להיות מיועדת לרכישת השכלה או הכשרה מקצועית, שיקדמו את יכולתו להשתלב באופן מוצלח בשוק העבודה. מטרות אחרות אפשריות לקרן כזו הן סיוע בפתחת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה.

(5) הזכאות למענק העצמה: מוצע שהזכאות לתוכנית ההעצמה תוענק לפי העיקרון הבא: זכאי להטבה מי שאינו נהנה כיום מפטור ממס הכנסה על תוכניות חיסכון מסוג כלשהו כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד'. כידוע, האוכלוסייה הענייה אינה נהנית מהטבות כאלה משתי סיבות: רבים מהעניים לא מגיעים לסף המס או שאינם מצליחים לחסוך בתוכניות מועדפות כאלה. זה כולל בעיקר את המשפחות ללא מפרנסים ואת מי שעובד במקומות עבודה לא יציבים מבחינת זכויות העובד. הפעלת התוכנית תסייע בצמצום אי-השוויון בהטבות הממשלה בתחום החיסכון וכן תצמצם את אי-השוויון בנכסים של הציבור.

(6) היתכנות הפרויקט מבחינת קיום המידע לגבי הזכאות: הפרויקט אושר על ידי מינהל הכנסות המדינה. אכן יש רשימות של מפרנסים שנהנים מהטבות במס בתחום החיסכון, כך שכלל הזכאות יהיה העדרותם מרשימה בחודש מסוים של הוריו של תינוק שנולד. הובהר לנו כי יש אפילו נתונים בנוגע לגודל ההטבה, דבר שיאפשר לשפר את התוכנית בבוא העת.

(7) מעורבות מערכת הבנקאות: התוכנית תוכל להיות מבוצעת בידי מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת על החשבונות. לדעתנו יהיה צורך ברגולציה כך שהעמלות יהיו מינימליות. סביר להניח שהבנקים יהיו מעוניינים לשפר את תנאי החיסכון במסגרת תחרות על הלקוחות העתידיים. לחילופין אפשר לחשוב על שילוב בנק הדואר בעמלה מינימלית.

(8) תועלת התוכנית לחוסך: בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ש"ח לצורך הוצאות נורמטיביות. סביר להניח שהאוניברסיטאות, המכללות ומכוני ההכשרה למיניהם יראו בכך פוטנציאל מבחינתם ויגדילו את ההטבות בתחרות על התלמידים הפוטנציאליים. מי שירצה לשמור את הכסף להקמת עסק בגיל 25 ייהנה מסכום התחלתי של כ-64,000 ש"ח.

(9) הסבסוד (matching) וסבסוד ריבית בגובה 5% ריאלית: מוצע להתחיל עם 50 ש"ח לחודש עד גיל 18 לפי הכללים המתוארים לעיל ובהנחה שתשולם ריבית נומינלית על החיסכון.

(10) עלות התוכנית (במחירי תחילת 2010): לפי אומדן ראשוני, בשנה הראשונה עלות הסבסוד לפי 50 ש"ח לחודש היא 30 מיליון ש"ח. בכל שנה העלות מוכפלת במספר

השנים מאז תחילת התוכנית, שכן מדובר בעלות מצטברת. בהבשלה מלאה העלות מגיעה לקצת יותר מחצי מיליארד ש"ח. במידה שתינתן גם ריבית מסובסדת, למשל 5% ריאלית, קרי סבסוד של כ-2.5% בהשוואה לריבית שוק, עלות סבסוד הריבית תנוע מ-35 ש"ח לחוסך בשנה הראשונה לכ-480 ש"ח בגיל 18. סבסוד הריבית מוסיף כ-1.9 מיליון ש"ח בשנה הראשונה וכ-25 מיליון ש"ח בהבשלה, כך שסך התקציב להטבות מסתכם בכ-33 מיליון ש"ח בשנה הראשונה וקצת פחות מ-600 מיליון בשנת ההבשלה (בעוד 18 שנים).

(11) מחקר מעקב וסיום התוכנית: כדאי לחשוב מראש על מועד הפסקת התוכנית, דהיינו היציאה מתוכנית הסבסוד. התוכנית תוכל לקטון בהדרגה ואף להיעלם כאשר מחקרי מעקב אחר ביצועה יבחינו בשינוי נורמות התנהגות בתחום החיסכון בכיוון הרצוי וכאשר תגדל מעורבות המגזר הפרטי בעידוד חיסכון מסוג זה. מוצע שמינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי ינהל מחקר מעקב אחר הפרויקט והשפעותיו השונות יחד עם צוות מומחים.

השקעה שוטפת של המשפחה ברמה של 30 ש"ח לחודש מתוך קצבת הילדים תצטבר לקרן של כ-31,000 ש"ח בעבור הילד כאשר ההפקדה הראשונה היא של 1600 ש"ח. קרן זו יכולה להגיע לכ-70,000 ש"ח למשפחה נזקקת שתשקיע 50 ש"ח ואשר הממשלה תתמוך בהפקדה כפולה בשבילה.

מענק ההעצמה נועד להעניק לילד שבגר נקודת זינוק לקראת לימודים אקדמיים או מקצועיים (כשיגיע לגיל 18/21 עד 30), או לחילופין לפתיחת עסק (בגיל 25 עד 30) או לקניית דירה (בגיל מבוגר יותר) או לחיסכון פנסיוני במקרה שלא ניצל אף אחת מהאופציות הקודמות. יתרון נוסף של התוכנית הוא להקנות לילד הרגלי חיסכון, זאת במיוחד אם לא הורגל לכך עקב מצב כלכלי ירוד במשפחה. תוכניות מעין אלה נוסו במדינות שונות בעולם, בחלקן בהצלחה ניכרת.

תוכניות דומות מופעלות בהצלחה בכמה מדינות. באנגליה מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו, באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל עבור הנולד, וחלקו עם הגיעו של הילד לגיל 7. מענק זה מוענק לכלל הילדים, אך לילדים באוכלוסייה הנזקקת ניתן מענק מוגדל. תוכניות דומות מופעלות באופן ניסיוני גם בארה"ב, סינגפור וקוריאה.

ז. כלים בתחומים נוספים

מן המפורסמות הוא הקשר בין חינוך, השכלה והשתכרות ובסופו של דבר בינם לבין עוני. מובן מאלי שחינוך והשכלה צריכים להיות נדבך מרכזי בכל תוכנית למאבק בעוני, זאת

בייחוד בהקשר לתכנים החסרים כיום בתוכנית הלימודים לבנים חרדים בתחומים החיוניים לכושר ההשתכרות ארוך הטווח כגון חשבון, אנגלית וכישורים דיגיטליים.

○ **שיפור נגישות האוכלוסייה הבדואית לחינוך והשכלה באמצעות פיתוח תשתיות חינוך ותוכנית מלגות מקיפה:** אין ספק ששיפור מערכת בתי הספר בעיקר בתחום ההשכלה התיכונית אצל הבדואים, בייחוד ביישובים הלא-מוכרים, חיוני לשיפור רמת החיים שלהם לטווח ארוך. אך כדאי להדגיש כאן קשר חשוב נוסף בין השכלה לבין עוני שפועל דרך האישה כסוכנת של שינוי חברתי: שיפור כושר ההשתכרות של האישה באמצעות השקעה בהון האנושי שלה משפיע לא רק על שיפור פרנסתה אלא באופן עמוק יותר גם על עיתוי הקמת המשפחה, עיצוב חיי המשפחה וההחלטה המשותפת של בני הזוג על גודל המשפחה. צמצום הגודל הרצוי של המשפחה בעקבות התמורות בהשכלה ובפרנסה משפיע בסופו של דבר גם על הגדלת רמת הרווחה לנפש. אחת הדרכים לקידום ההשכלה והרווחה של האוכלוסייה הבדואית היא אפוא להגביר באופן מסיבי את מערך המלגות להשכלה גבוהה ולהכשרות מקצועיות לכל מי שמעוניין ומסוגל ללמוד ברמה הדרושה. העלות לכך זניחה בהשוואה להשפעות ארוכות הטווח על רמת החיים של האוכלוסייה ועל התמורות העקיפות לחברה הישראלית.

קידום הנושאים שתוארו לעיל יוביל בהכרח לצמצום מתמשך של העוני במדינת ישראל, ישפר את רווחת הציבור ואת תחושת השייכות של קבוצות מודרות בה ויגדיל את פוטנציאל הצמיחה במשק.

○ **הגברת הנגישות לשירותים פיננסיים של מעוטי יכולת שאין להם חשבון בנק:** בנק הדואר, הפרוס היטב בכל אזורי הארץ, יכול לפתח ענף של שירותים פיננסיים בסיסיים שכוללים ניהול חשבון עובר ושב ונגישות להלוואות זעירות בדומה לשירותים כאלה במקומות שונים בעולם. מוצע שמערכת זו תנוהל בידי בנק הדואר במחירי עלות, בתמיכת תקציב הממשלה דרך ערבויות וסבסוד עלויות הפעלה, שכן מחקרים¹⁷ מראים שתוכניות של מיקרו-הלוואות הן יקרות מאוד ללווים העניים ומזכירים ריביות גזל של השוק האפור.

4. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-55.4 מיליארד ש"ח ב-2009, בהשוואה ל-49.9 מיליארד ב-2008. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, להוצאות לפיתוח

17 ראו - פלורנס בראון, יעקב ירון, גליה פיט, (2010). **מיקרופיננס בישראל: סוגיות לדיון**. ירושלים, טיטה, עמ' 1-15.

שירותים בקהילה. כמו כן נכללות הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-7.4%, והוא נובע מכמה גורמים שפעלו במשולב: הפער בין שיעור עדכון הגמלאות, המתבסס על עליית המחירים בשנה קודמת, לבין שיעור העלייה במדד ב-2009 (המסביר כ-2 נקודות אחוז מתוך סך העלייה בתשלומים); השינויים המקרו כלכליים ובראשם העלייה הגבוהה בשיעור האבטלה בשנה הנסקרת; והגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי שיעור גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים לפי סעיף 9 לחוק (חלקם נובעים מהסכמים קואליציוניים). גם במונחים של אחוזי תוצר עלו הגמלאות בכ-4 עשיריות האחוז (לוח 1), לאחר כמה שנים שבהן ירדו או נותרו ללא שינוי: שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002 ירד בעקבות עד 6.8% ב-2007 וב-2008 ועלה לראשונה ב-2009 ל-7.1% אחוזי תוצר. עלייה זו בולטת בעיקר על רקע הקטנת התקבולים מגבייה, כתוצאה מהמצב הכלכלי ששרר בשנת 2009 בשוק העבודה (העלייה באבטלה) והקטנת שיעורי הגבייה מדמי ביטוח לאומי למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר ירד מ-3.8 ב-2008 ל-3.7 אחוזי תוצר ב-2009.

בסך הכול עלו ב-2009 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-8.3% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים) (בעיקר עולים חדשים ותגמולי מילואים) - עלו בשיעור של 4.1%. ב-2009 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-9.94 מיליארד ש"ח, שהם כ-17.9% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 3 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. עלייה גבוהה במיוחד, של כ-60%, נרשמה בענף האבטלה בעקבות הגידול בשיעור האבטלה מ-6.1% ב-2008 ל-7.6% ב-2009, לנוכח המשבר הכלכלי שפקד את העולם בכלל ואת ישראל בפרט בתקופה זו. גם בענף המילואים היתה עליה גבוהה, של כ-35%. תוספת זו מוסברת בשני גורמים: התשלומים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" שהחל בשלהי 2008, והשינויים שחלו בחוק: התגמול המזערי נקבע בשיעור של 68% מהסכום הבסיסי כ-5,200 ש"ח, בעוד שעד אוגוסט 2008 גובה התגמול היה שכר המינימום. כמו כן שונתה שיטת חישוב התגמול על שירות בסופי שבוע לעובדים שכירים ולעצמאים.

בענפי הסיעוד והאמהות היתה עלייה ריאלית של כ-8% בסך התשלומים. העלייה בתשלומים לסיעוד מוסברת גם בכך שהחל ממאוס 2009 ניתנה תוספת שעות טיפול לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה למי שמעסיקים עובד ישראלי: תוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות ניתנה למי שזכאי לגמלה בשיעור 150% ותוספת של ארבע שעות טיפול שבועיות למי שזכאי לשיעור של 168%. כמו כן חל גידול במספר המקבלים גמלת סיעוד, בעיקר ברמות הגבוהות של הגמלה. העלייה בתשלומים לאמהות מייצגת תופעה של השנים

האחרונות, שלפיה מספר הזכאיות לדמי לידה וכן התשלום הממוצע לדמי לידה עולה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. ב-2009 היתה עלייה של 3.5% במספר הלידות לעומת 2008. כבשנים קודמות, עלייה זו גבוהה יותר מהעלייה במספר הנשים בגיל הפרייה.

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-5.4% בין 2008 ל-2009. עליה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית 2009-2010. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי תועלה בהדרגה עד שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. הסכום ששולם ב-2009 מגיע לכשישית מסך התוספת (שתסתכם ב-2012 בתוספת של 1,500 מיליון ש"ח בהשוואה ל-2008). יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלי. נדגיש כי העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קוזה בחלקה, שכן יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002), פועלות בכיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים

בקצבאות הזיקנה והשאירים הועלו התשלומים ב-4.7%. במהלך 2009 חלו כמה שינויים שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות הזיקנה והשאירים: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. במקביל הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. בנוסף, באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, תוגדל הקצבה הבסיסית עד 17.7% מהסכום הבסיסי. השלמת ההכנסה לקצבאות אלו תועלה אף היא בשיעור דומה. כמו כן שולמו באוגוסט 2009 תוספות שקליות להשלמת ההכנסה של בני 70-79 (בסכום של 133 ש"ח) ושל בני 80 ויותר (בסכום של 80 ש"ח).

פרק 1 : המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

לוח 2

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2009-1980

שנה	תשלומי גמלאות		סך הכול גבייה	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	דמי ביטוח לאומי**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.72	6.14	6.05	4.11
2001	8.72	6.85	6.41	4.35
2002	8.74	6.78	6.42	4.36
2003	8.18	6.46	6.27	4.25
2004	7.41	5.93	6.09	4.08
2005	7.08	5.68	6.05	4.06
2006	6.88	5.54	5.82	3.88
2007	6.71	5.45	5.79	3.83
2008	6.74	5.50	5.85	3.84
2009	7.08	5.82	5.64	3.68

* כולל ביטוח בריאות.

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

לוח 3 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, מהווה 36.4% מסך הגמלאות ששולמו ב-2009. בהשוואה לשנה הקודמת, 2008, ירד חלקו בנקודת אחוז אחת. גם חלקו של ענף הנכות, השני בגודלו, ירד מ-19.2% ב-2008 ל-18.6% ב-2009. ענף הילדים שמר על חלקו בשיעור של כעשירית מסך התשלומים. ענף האבטלה הגדיל את חלקו בשיעור ניכר, מ-3.8% מסך התשלומים ב-2008 ל-5.6% מהם ב-2009 (ראו לעיל) וענף שירות המילואים הגדיל אף הוא את חלקו הצנוע, מ-1.7% ב-2008 ל-2.1% ב-2009. לעומתם המשיך ענף הבטחת ההכנסה את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.7% מסך התשלומים (לעומת 7% ב-2004). הענפים האחרים שמרו פחות או יותר על חלקם מ-2008.

3 לוח 3
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1995-2009

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפמעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות (מתירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחה***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	0.2	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	1.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	1.4
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	-0.5	-10.5	-12.1	-7.3	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הרוחז חרב בנין חיסכון במספר ימי המילואים.
 ** כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.
 *** לאוכלוסייה בניג העבודה.

5. רמת הקצבאות

בינואר 2009 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2007 עד נובמבר 2008, בשיעור של 4.5%. שיעור זה מעדכן את "הסכום הבסיסי"¹⁸, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-3.3%. באופן מצטבר מ-2002 עד 2009 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-14% - לעומת עלייה של כ-12% במחירים באותה תקופה. בכך מצטמצם הפער בין שני האינדיקטורים, אף שניסיון העבר למלמד שהקצבאות המעודכנות במחירים עשויות להישחק ביחס לשכר, שכן במבט של 30 השנים האחרונות, השכר הריאלי (דהיינו זה המנוכה בעליית המחירים) עלה בשיעור ממוצע של כ-1.5% לשנה. עם זאת, אם תימשך המגמה שתוארה לעיל, והתמורה לעבודה תמשיך לקטון בעשורים הבאים, השחיקה בקצבאות בעקבות העדכון במחירים במקום שכר צפויה לקטון ואולי אף להיעלם.

נתוני לוח 4 מורים שב-2009 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה כשיעור מהשכר הממוצע, מ-15.2% ל-16.1% מהשכר הממוצע, לקשישים יחידים עד גיל 80, ומ-15.9% ל-17.1% מהשכר הממוצע לבני 80 ויותר. שיעורי עלייה דומים בין 2008 ל-2009 מאפיינים גם את קצבת השאירים לאלמנה/עם שני ילדים.

נתוני לוח 5 מורים שב-2008 עלתה במעט הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה. הכנסת המינימום ליחיד, על כל הגדרותיה כאחוז מהשכר הממוצע עלתה ב-0.1-0.2 עשיריות בין 2008 ל-2009, וההכנסה בתוספת קצבאות הילדים עלתה בשיעור גבוה מעט יותר (0.3-0.4 עשיריות כאחוז מהשכר הממוצע). הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים היא 41.7% מהשכר הממוצע לעומת 53.4% ממנו ב-2002, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003. לעומת זאת הגמלה ליחיד בן 55 שנה ויותר חזרה לרמתה והיא 24.2% מהשכר הממוצע ב-2009 לעומת 24.3% ב-2002.

18 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2009 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,836 ש"ח.

לוח 4

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2009-1975

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	
49.6	2,302	25.5	1,185	24.8	1,150	14.9	691	1975
60.9	2,708	30.0	1,337	33.1	1,477	17.1	762	1980
58.3	3,287	30.5	1,713	29.5	1,665	15.2	859	1985
45.9	3,125	24.9	1,699	30.7	2,094	15.9	1,082	1990
57.3	4,051	26.0	1,833	30.1	2,123	15.5	1,095	1995
55.0	4,498	25.0	2,044	29.0	2,370	15.0	1,223	2000
57.7	4,861	26.3	2,218	30.5	2,569	15.7	1,326	2001
56.4	4,567	26.5	2,104	30.8	2,437	15.6	1,233	2002
58.7	4,511	27.2	2,085	31.5	2,416	15.6	1,196	2003
56.7	4,478	26.4	2,093	30.6	2,425	15.2	1,202	2004
57.8	4,629	27.6	2,214	30.2	2,416	15.2	1,217	2005
59.6	4,854	28.6	2,319	29.9	2,424	15.3	1,242	2006
59.4	4,898	28.6	2,357	29.5	2,428	15.1	1,252	2007
59.2	4,845	28.5	2,334	29.5	2,413	15.2	1,248	2008
		30.0	2,456			15.9	1,305	**2008
62.2	4,945	30.0	2,388	31.2	2,480	16.1	1,284	***2009
		30.4	2,419			16.1	1,284	****2009
		32.2	2,563			17.1	1,361	**2009

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** בני 80 ויותר.
 *** עד גיל 70.
 **** בני 70-79.

קצבת הנכות הממוצעת עלתה במונחים ריאליים. כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא היתה 31% מהשכר הממוצע ב-2008 ועלתה ל-32.3% ממנו ב-2009. במצטבר מ-2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-1.5 נקודות אחוז. מגמת עלייה אפיינה גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים עלתה בשיעור גבוה למדי, של 7.7%, לאחר שרמת הקצבה בעבור הנכים הקשים

פרק 1 : המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

ביותר הועלתה והגיעה ב-2009 ל-28.1% מהשכר הממוצע (לעומת 25.4% ממנו ב-2008). הגמלה בממוצע לחודש לילד נכה עלתה בכאחוז אחד בין 2008 ל-2009 וקצבת הניידות עלתה בכ-3% במונחים ריאליים בין שתי השנים. גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2009 ב-1.7% לעומת 2008.

לוח 5 מציג את גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2009 וכאחוז מהשכר הממוצע. הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה במקצת בין 2008 ל-2009 בעקבות הגידול בקצבאות באמצע 2009, אך מאחר שהגידול נעשה בילדים השני עד הרביעי, העלייה בקצבה כאחוז מהשכר הממוצע במשפחות עם שני ילדים מתונה למדי אך מגיעה לכמעט 2 נקודות אחוז במשפחות שבהן ארבעה ילדים. עליות ריאליות אלה בקצבה מיתנו במקצת את הירידה המצטברת הגבוהה שהיתה בקצבאות מאז התוכנית הכלכלית של 2002-2003, ושהגיעה עד לכ-50% במשפחות עם ארבעה ילדים.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו מגמות של עלייה ריאלית ברמת הגמלה: דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו ב-4.4% ו-13.4% בהתאמה. העלייה לשכירים משקפת בעיקר את ביטול הקיצוץ הזמני בשיעור של 4% שהונהג מ-2002 ועד 2007. העלייה בדמי הפגיעה לעצמאים משקפת, מלבד שינוי זה, גם עלייה בהכנסותיהם ומרכיב מובנה של תנודתיות הנובעת ממספרם הקטן של המקבלים.

הכנסות המיינימום המובטחות לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*) ממוצע לחודש, 1990-2009

שנה	יחיד		יחיד		יחיד		שנה
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (בש"ח)	
1990	20.0	1,359	24.9	1,700	24.2	1,921	1990
1995	19.4	1,370	24.3	1,713	24.2	1,921	1995
2000	18.7	1,528	23.4	1,910	24.0	1,899	2000
2001	19.7	1,659	24.6	2,074	24.0	1,899	2001
2002	19.5	1,542	24.3	1,927	24.0	1,899	2002
2003	19.5	1,497	22.9	1,761	24.0	1,899	2003
2003	24.4	1,870	24.4	1,870	24.0	1,870	2003
2004	19.0	1,502	21.3	1,691	24.0	1,870	2004
2004	23.7	1,878	20.8	1,669	24.0	1,878	2004
2005	18.5	1,482	20.8	1,878	24.0	1,878	2005
2005	23.1	1,853	23.1	1,853	24.0	1,853	2005
2006	18.4	1,491	20.7	1,678	24.0	1,853	2006
2006	23.0	1,864	22.9	1,864	24.0	1,864	2006
2007	18.0	1,484	20.3	1,669	24.0	1,864	2007
2007	22.5	1,854	22.5	1,854	24.0	1,854	2007
2008	19.2	1,519	21.6	1,710	24.0	1,854	2008
2008	24.0	1,899	24.0	1,899	24.0	1,899	2008
2009	19.3	1,537	21.7	1,729	24.0	1,899	2009
2009	24.2	1,921	24.2	1,921	24.2	1,921	2009

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהיתה זכאית לגמלה להבטחת הנסיה.
 *** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

דמי הלידה בממוצע ליום ירדו בשיעור ריאלי של כ-2% בעקבות השינוי בשכר הריאלי ועל אף השינוי בהרכב המקבלות דמי לידה, שלפיו חלה עלייה בשיעור המשתכרות שכר ברמה של 75% ויותר מהשכר הממוצע וירידה בחלקן של נשים המשתכרות פחות משכר זה. לעומת זאת במענק הלידה עלתה ריאלית של כ-3%. דמי האבטלה הממוצעים ליום עלו ב-2009 הממוצעים ליום בכ-6% ריאלית מאחר שמקבלי דמי אבטלה ב-2009 היו בעלי שכר גבוה יותר במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בהשוואה למקבלים בשנה הקודמת.

לוח 6

נקודת קצבה וקצבאות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק, ממוצע לחודש), 2009-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים**		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	200	2.9	99	1.5	1,615	23.4	2,291	33.2
1995	202	2.8	403	5.8	1,622	23.4	2,307	33.4
2000	206	2.5	412	5.0	1,658	20.2	2,359	28.7
2001	204	2.4	407	4.8	1,642	19.5	2,661	31.6
2002	172	2.4	343	4.3	1,375	17.3	2,229	28.1
2003	163	2.5	325	4.2	1,199	15.6	1,915	24.9
2004	137	2.4	274	3.5	936	11.8	1,476	18.7
2005	133	2.4	266	3.3	838	10.5	1,283	16.0
***2006	161	2.0	322	4.0	872	10.7	1,230	15.1
****2007	160	1.9	320	3.8	868	10.5	1,223	14.8
2008	157	1.9	314	3.8	850	10.4	1,198	14.6
2009	159	2.0	318	4.0	939	11.8	1,292	16.2

* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.
 ** רמת הקצבה בשנים 1985 ו-1990 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במארס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבאות הילדים.
 *** מ-2006 קצבאות הילדים מחושבות על פי הסכום הבסיסי, שהיה בינואר 2006, 148 ש"ח.
 **** בינואר 2007 לא עודכן הסכום הבסיסי, ולכן קצבאות הילדים בערך השוטף נותרו בעינם.

6. מקבלי גמלאות

ב-2009 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים - הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. המוסד שילם קצבאות ל-746.9 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש (לוח 6). בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.7% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2009 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.4 מיליון ילדים החיים בכמיליון משפחות.

זינוק נרשם במספר המקבלים דמי אבטלה, שעלה בין 2008 ל-2009 בכ-50% בשל המשבר הכלכלי והקלת תנאי הזכאות לתקופה שבה שרר שיעור אבטלה של 7.5% ויותר (ראה לעיל). עלייה חדה זו באה לאחר שמ-2003 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקבות בשיעורים שבין 4% עד 27% (חוץ מבשנה אחת, 2005, שבה הוא נותר יציב).

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה נמוכה יותר מזו שאפיינה את השנים האחרונות: 2.6%. מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 4% ל-0.8%. לעומת זאת בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות בסדרי גודל דומים לאלה ששררו בשנים האחרונות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.1%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-5.2% ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 4.7%. גם בענפי האמהות והסיעוד חלו עליות של כ-4% במספר המקבלים.

בענף נפגעי עבודה, המושפע משיעורי התעסוקה במשק, חלה ירידה של 5.6% במספר מקבלי דמי הפגיעה. לעומת זאת מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה בשיעור דומה.

התייצבות נרשמה לראשונה מאז 2003 במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. יציבות זו באה לאחר סדרת ירידות בשיעורים שבין 3% ל-7% מדי שנה מ-2004 ושהסתכמה בכ-28% בין 2004 ל-2008, כתוצאה מהשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. מצב שוק העבודה בעקבות המשבר הכלכלי של 2009 הוביל לבלימת מגמת ירידה זו ומספר המקבלים נותר כפי שהיה ב-2008.

לוח 7
מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (ממוצע לחודש), 1990-2009

שנה	זקנה ושאירים	נמות כללית			נפוגי עבודה			אמהות			יילים	דמי אבטלה	הבטחה כנסיה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבת לילד נכה	קצבת נידות	דמי פגיעה*	קצבת נכות צמיתה	מנוק לידה*	דמי לידה*	מטפחות קצבאות ילדים**					
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0	
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0	
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4	
2003	709.2	157.3	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0	
2004	722.3	162.4	22.7	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4	
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	142.9	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0	
2006	727.5	178.3	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	143.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4	
2007	728.9	187.5	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	147.2	86.0	980.6	49.8	120.2	125.4	
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1	
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	65.8	30.9	157.7	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6	
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4	
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7	
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2	
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1	
2003	2.4	4.5	5.3	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7	
2004	1.8	3.2	4.6	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4	
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4	
2006	1.1	4.3	6.7	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7	
2007	0.2	5.2	6.9	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3	
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7	
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2	

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

* מספר המקבילים השונים במשך השנה.
 ** הנתון לשנת 1990 כולל את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו להן באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלה בין כמה מקבילים נזקפה למקביל אחד בלבד. מספר המקבילים לשנת 2004, שבהשוויו נמנו כל מקבלי הקצבה הממוצעת, היה 145.6 אלקי בממוצע לחודש.

7. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך מדורג זה נמשך עד 2009 ובסופו הופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ועלולה בעקיפין לגרום גם לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על **העובד** הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 מעודכנת התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים מוסיפים להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה עשוי להוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד, ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

בחוק ההסדרים ל-2009-2010 הוכפלה תקרת התשלום לגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים ממנו, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. במקביל הועלה השיעור המופחת למעסיק ב-0.4%. מהלכים אלה פועלים להעלאת תשלומי הגבייה בגין דמי ביטוח לאומי בסכום נאמד של כחצי מיליארד ש"ח בשנה מהציבור ומגדיל גם את השתתפות הממשלה. יצוין שתוספות אלה צפויות להתקזז על ידי הפחתת השתתפות הממשלה בענף הילדים, קיזוז שיתרחש בעיקר ב-2010.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2009 ב-43.2 מיליארד ש"ח: 26.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-15 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 8 מראה שב-2009 ירדה הגבייה הישירה מהציבור ב-1.4% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי ירדה ב-1.9% וגביית דמי ביטוח בריאות ירדה בשיעור מתון יותר, של 0.4%. ירידות אלה נובעות מההתפתחויות הכלכליות בתחום התעסוקה והשכר, שנגזרו מהמשבר הכלכלי, וכן משינויי החקיקה להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים שנעשו ב-2005 בהדרגה והוסיפו להשפיע עד 2009. מאחר ששינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות, הירידה בגבייה למערכת הבריאות היתה מתונה יותר. הכפלת תקרת השכר לצורך הגבייה קיזזה את השפעת הירידה בגביית דמי ביטוח לאומי והוסיפה במעט לגבייה למערכת הבריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג, שנבלמה ב-2008, התחדשה, והגבייה במונחי תמ"ג ירדה מ-5.6% ב-2008 ל-5.4% ב-2009. יצוין שב-2003 היתה הגבייה מהציבור בהיקף של 6.3% מהתמ"ג ומאז לא עלתה על שיעור של 5.8%. מקור ירידה זו בכספים לענפי הביטוח הלאומי בלבד, שכן הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו ברמתם (2%). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים הוסיף לטפס ועלה בהדרגה מ-40.2% ב-2003 ל-50.3% ב-2009 כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים ירדה ב-2.4% ב-2009, עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים בכ-3% לאחר עלייה בשיעורים גבוהים של כ-10% בכל שנה בין 2006 ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-2% לעומת עלייה מקבילה של כ-33% בגבייה מעצמאים. הבדלים אלה מוסברים בתוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בשנים 2005-2009, שולא הפעלתה היתה גם הגבייה לשכירים עולה בשיעורים גבוהים יותר, וכן בהעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות.

לוח 8

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2004-2009

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
43,224	42,402	39,740	37,792	36,137	34,331	סך כל תקבולי דמי ביטוח
41,228	40,452	37,910	36,112	34,597	32,971	סה"כ גבייה מהציבור
26,233	25,877	24,454	23,554	22,759	21,661	לענפי ביטוח לאומי
14,995	14,575	13,456	12,558	11,838	11,310	למערכת הבריאות
1,996	1,950	1,830	1,680	1,540	1,360	סה"כ שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
						א. אחוז שינוי ריאלי
-1.4	2.0	4.4	2.2	3.6	2.6	סה"כ גבייה מהציבור
-1.9	1.2	3.3	1.4	3.7	1.5	לענפי ביטוח לאומי
-0.4	3.6	6.6	4.0	3.3	4.6	למערכת הבריאות
						ב. כאחוז מהתמ"ג
5.4	5.6	5.6	5.6	5.8	5.8	סה"כ גבייה מהציבור
3.4	3.6	3.6	3.7	3.8	3.8	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
						ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים
50.3	49.3	46.2	44.0	42.1	41.9	סה"כ גבייה מהציבור
32.0	31.5	29.8	28.7	27.7	27.5	לענפי ביטוח לאומי
18.3	17.8	16.4	15.3	14.4	14.4	למערכת הבריאות
						ד. כאחוז מהמסים הישירים
35.4	32.5	28.7	28.8	31.4	32.0	סה"כ גבייה מהציבור
22.5	20.8	18.5	18.8	20.7	21.0	לענפי ביטוח לאומי
12.9	11.7	10.2	10.0	10.7	11.0	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 9 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2009 ב-60.9 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זהו גידול שנתי ריאלי של 0.8% בין שתי השנים, שמקורו בעיקר במרכיב מימון האוצר שעלה ריאלי ב-2.2%. גם העלייה הריאלית בת 5% בתקבולים מריבית תרמה לגידול זה. עליות אלה קוזזו בירידה של כ-2% מגביית דמי ביטוח לאומי בין 2008 ל-2009.

לוח 9

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995, 2000, 2004-2009

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה**	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9

* כולל שיפוי אוצר.

** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

מ-2005 עלו התקבולים ביותר מ-10% במונחים ריאליים, גידול המבטא עלייה בכל מרכיבי המימון עקב העלייה בשכר הריאלי ושינויי חקיקה שהגבירו את השתתפות הממשלה בפעילות המוסד. תקבולי הריבית שמשקלם בסך התקבולים קטן יחסית, עלו ריאליית באותה

תקופה בשיעור של כ-24%. צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה מראה על עליה בשיעור גבוה מהממוצע באותה התקופה. העלייה המצטברת בהשתתפות הממשלה מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32 לחוק¹⁹. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, התהפכה המגמה של עודף תקציבי, שהגיע ליותר מ-2 מיליארדי ש"ח ב-2007 וב-2008 - בשנת 2009 נוצר גירעון של כ-1.1 מיליארד ש"ח. תרמו להיפוך מגמה זה ענף הזיקנה והשאיירים, ששילש את הגירעון בהשוואה ל-2008 והגיע לגירעון של 1.5 מיליארדי ש"ח; ענף האבטלה, שהגדיל את הגירעון שלו בכמיליארד ש"ח; ענפי הגמלאות מחליפות שכר - נפגעי עבודה ואמהות - שהגירעון בשניהם יחד עלה בכחצי מיליארד ש"ח; וענף הסייעוד שהוסיף לגירעון עוד כ-200 מיליוני ש"ח. עליות אלה בגירעונות של כל הענפים המצוינים לעיל קוזזו במעט בעלייה קטנה בעודף של ענף הילדים שהגיע ל-12 מיליארדי ש"ח. יצוין כי על פי ממצאים מסימולציה שנעשתה מראים שמגמה זו תחריף במהלך השנים הבאות.

הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי. העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 ל-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009. עם זאת, חוץ מענף הזקנה והשאיירים, כל יתר הענפים שהיו גירעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה. היעלמות העודף בתקציב המוסד מאז 2004, והמעבר המחודש לגירעון שוטף מתבטאת כמובן בהרחבת הגירעון בתקציב המדינה.

19 הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 בחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

פרק 1 : המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

לוח 10

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2001, 2007, 2009-2009**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2009	2008	2007	2001	2009	2008	2007	2001	
5,540	8,604	7,885	657	-1,126	2,454	2,285	-3,420	סך הכול
986	1,964	1,844	1,019	-1,520	-406	-366	-633	זיקנה ושאיירים
-3,076	-2,394	-2,507	-912	-3,506	-2,934	-2,927	-1,762	נכות כללית
-1,151	-902	-914	-821	-1,351	-1,142	-1,104	-1,193	נפגעי עבודה
-2,029	-1,558	-1,229	-674	-1,999	-1,608	-1,239	-852	אמהות
15,413	14,660	13,791	5,890	12,013	11,960	11,161	5,338	ילדים
-2,468	-1,356	-1,342	-3,090	-2,468	-1,357	-1,312	-3,090	אבטלה
-2,377	-2,064	-1,970	-1,049	-2,376	-2,164	-2,000	-1,410	סיעוד
241	257	213	294	81	107	73	182	אחר



פרק 2
ממדי העוני והפערים החברתיים



1. מבוא

המשבר הכלכלי העולמי האחרון שנתן את אותותיו בכלכלה הישראלית בשלהי 2008, הביא לסיומה של תקופת צמיחה רצופה של חמש שנים. רמת החיים ירדה במעט ב-2008 במונחים של ההכנסה החציונית לנפש תקנית, ונותרה ללא שינוי במונחים של ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית. ממדי העוני של משפחות ונפשות נותרו ללא שינוי, אולם תחולת העוני של ילדים המשיכה את מגמת הירידה מ-2007. גם ממדי אי-השוויון בהכנסות להגדרותיהן השונות הורו על ירידה מסוימת ב-2008. התפתחויות אלה הן פועל יוצא של השינויים החיוביים בשוק העבודה – הגידול בתעסוקה ובשכר הריאלי – שלא פסחו גם על השכבות החלשות ובהן המשפחות הגדולות. עם זאת, גם לאחר ארבע שנות צמיחה רצופה, ממדי העוני ואי-השוויון בישראל עודם גבוהים. כחמישית מהמשפחות בישראל מוגדרות עניות – נתון שלא השתנה באופן מהותי מ-2004. מדדים לחומרת העוני ועומקו מורים כי מצבם של העניים נעשה קשה יותר. בראייה בינלאומית, ישראל ניצבת בדרך כלל במקום נמוך מבחינת הוצאותיה הציבוריות לרווחה ובמקום גבוה במדרג העוני לצד מדינות שרמות העוני ואי-שוויון בהן גבוהות ביחס למדינות המפותחות, כפי שמראים ממצאים מניתוחים בינלאומיים המוצגים בפרק זה.

מדידת העוני בישראל מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת חייה, כפי שהיא משתקפת בהכנסה, ירודה במידה ניכרת ביחס לחברה, ובאופן ספציפי: אם הכנסתה הפנויה לנפש תקנית נופלת ממחצית החציון של הכנסה זו. הממצאים המוצגים בדוחות ובפרק זה של הסקירה – שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי – מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹.

החל בדוח של 2007 (שפורסם ב-2008), הממצאים בנוגע לממדי העוני השנתיים לשנים קלנדריות מפורסמים במבנה חדש ומורחב בפרסום **דוח העוני והפערים החברתיים**. פרסום ראשון של הדוח במתכונת זו פורסם על נתוני 2007². בדוח המורחב הוכנסו מדדים נוספים וקבוצות אוכלוסייה חדשות שלא נכללו בדוחות קודמים. הדוח כולל, נוסף על ממצאים על העוני והפערים החברתיים בשיטת המדידה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי, גם פרק המציג

1 לפירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו נספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים** בפרסום זה.

2 ראו **דוחות העוני והפערים החברתיים ל-2007 ול-2008** – באתר המוסד לביטוח לאומי, מדור פרסומים (www.btl.gov.il).

מדדים נוספים, כפי שגובשו בדוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים³ - המדדים שהומלצו ליישום מייד. באותו פרק בדוח מוצג ניתוח נרחב של רמת החיים לפי חמישונים, חישוב מדדי העוני בגישה של ה-OECD והצגת הנתונים על ישראל בהשוואה בינלאומית, וכן חישוב שיעור המשפחות והנפשות העניות שצריכתן נופלת מקו העוני של ההכנסה, כאינדקס ליעור מתמשך ("פרמננטי"). פרק נפרד בדוח במבנה החדש מיועד לניתוח סוגיית הגורמים לעוני⁴ והמדיניות לצמצומו⁵.

בפרק זה מוצגים הממצאים על ממדי העוני והפערים החברתיים ל-2008 בהשוואה ל-2007 ולשנים קודמות, תוך איזון בין שתי מטרות: האחת, שמירה על רצף פרסומי הסקירות השנתיות הקודמות, והאחרת - הרחבה של המידע הקיים ב"דוח העוני והפערים החברתיים" וכיסוי תחומים חדשים שלא נכללו בו.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומציג ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני ואי-השוויון⁶ בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות האוכלוסייה השונות (סעיף 4). לאחר מכן מוצגים העוני במדידה מצד ההוצאות לשנת 2008 על פי שני אופני חישוב: הראשון מתבסס על גישה שפותחה בביטוח הלאומי⁷ בהתבסס על המלצותיה של ועדת מומחים אמריקנית (NRC) משנות ה-90 (סעיף 5 ותיבה 2), והממצאים שלה הובאו באופן שוטף בסקירות השנתיות של השנים האחרונות. אופן החישוב השני מתבסס על שילוב שבין ה-NRC לבין המדד הקנדי לצריכה חיונית⁸ MBM ומוגדר כמדד עוני לפי "סל צריכה הולם". ממצאי הגישה מתוארים בתיבה 3.

החלק האחרון של הפרק מציג ממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, תוך חלוקת האוכלוסייה לעשירונים (לעומת חמישונים בדוח השנתי) (סעיף 6).

בפרק משולבות שלוש תיבות: בתיבה 1 מובאים תמצית נתוני העוני של המחצית השנייה של 2008 ושל המחצית הראשונה של 2009 (יולי 2008-יוני 2009). בתיבות 2 ו-3 מוצגים

3 דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים, בראשות שלמה יצחקי (2008), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 4 כגון אי ציות לשכר המינימום, גודל משפחה ועוד.
 5 באמצעות קצבאות, תוכניות שוק עבודה אקטיביות ועוד.
 6 ראו OECD, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, 2008*, OECD.
 7 מי סבג-אנדבלד ולי אחדות (2004), **פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל**, פרסום מס' 82, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
 8 Gottlieb, Daniel and Manor, Roy (2005): On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3842>. ראו גם דוחות בנק ישראל פרק ח' מאז שנת 2005. יצוין ש-MBM הוא קיצור ל-Market Basket Measure ו-NRC הוא קיצור ל-National Research Council.

ממצאים משני מדדי עוני שפותחו או שנמצאים בתהליך פיתוח במוסד לביטוח לאומי, שעיקרם מדידת העוני על פי סל צריכה "בסיסי" או "הולם" - והשוואת ההוצאה עליו להכנסה הפנויה של משק הבית כדי לצרוך אותו (ראו לעיל). הנספחים כוללים תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, וכן לוחות המופיעים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני ואי-שוויון.

2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית

בפתח הסקירה מוצגים שלושה תרשימים המראים את מקומה היחסי של ישראל בהשוואה בינלאומית מבחינת סך ההוצאה לרווחה (תרשים 1) וכן את שני חלקיה: ההוצאה בכסף וההוצאה בעין (תרשימים 2 ו-3). הנתונים על המדינות המשוות לישראל נוגעים ל-2005, ועל ישראל - ל-2005 ול-2009.

שיעורי ההוצאה לרווחה כחלק מהתמ"ג מחלקים את המדינות המפותחות לשלושה גושים: מדינות שהוצאותיהן לרווחה גבוהות מהממוצע, מדינות הקרובות לממוצע ומדינות נמוכות ממנו. תרשים 1 מראה שישראל ניצבת בגוש המדינות שבהן ההוצאה לרווחה נמוכה יחסית, ומהווה כ-16% מהתמ"ג (ארה"ב, קנדה) - לעומת כ-20% בממוצע מדינות ה-OECD. בין 2005 (שנת ההשוואה של כל המדינות) לבין 2009 לא חל שינוי של ממש במקומה של ישראל. בלוח 1 מרוכזים הנתונים לישראל לפי קבוצות הוצאה, לשנים 2001-2009.

הממצאים מראים כי בישראל היתה בשנים 2002-2006 ירידה עקבית בסך הוצאות הרווחה כאחוז מהתמ"ג, ומ-2006 התייצב השיעור פחות או יותר על אותה רמה. בתמיכה הכספית לגיל העבודה החלה הירידה ב-2002 והיא היתה הירידה התלולה ביותר בשנים אלו. בכל המרכיבים שבתרשים חלה התייצבות מ-2006 ואילך⁹. ב-2008 וב-2009 מסתמנת עלייה קלה בהוצאות הרווחה של ישראל כאחוז מהתמ"ג. מקורה של עלייה זו בתמיכה הכספית ולא בתמיכות בעין, ובעיקר בעליית גמלאות הביטוח הלאומי במונחי שיעור מהתמ"ג גם למשפחות בגיל העבודה וגם לקשישים. לעומת זאת התמיכות בעין, המורכבות בעיקר מההוצאה לשירותי בריאות וסיעוד, שהיו בשיאן בשנת 2002 ברמה של 8 אחוזי תוצר, ירדו לאורך השנים עד רמה של 6.8-6.9 אחוזי תוצר בשלוש השנים האחרונות.

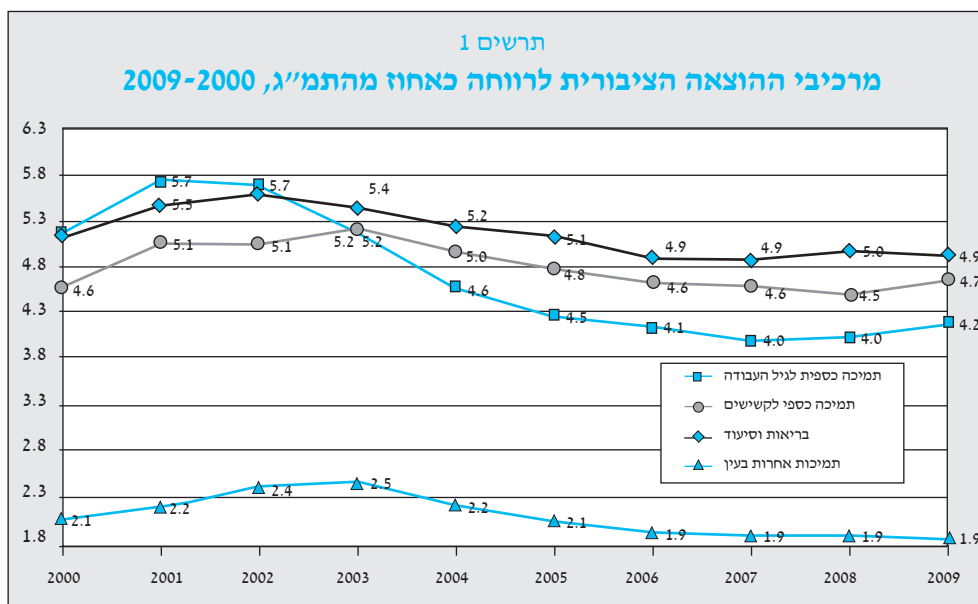
9 על הקשר שבין ההוצאה לרווחה לבין ממדי העוני ראו פרק 2 בסקירה של שנת 2008.

לוח 1

ההוצאה הציבורית לרווחה (אחוזים מהתמ"ג)*, 2001-2009

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
15.72	15.43	15.39	15.61	16.27	17.03	18.33	18.73	18.49	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.88	8.54	8.61	8.78	9.06	9.54	10.41	10.73	10.80	סך כל התמיכות הכספיות
4.21	4.04	4.01	4.14	4.28	4.58	5.19	5.67	5.73	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.48	3.32	3.28	3.38	3.47	3.72	4.26	4.68	4.74	ביטוח לאומי
0.46	0.46	0.48	0.49	0.51	0.54	0.56	0.55	0.53	מלחמה ואיבה
0.27	0.26	0.25	0.27	0.30	0.32	0.37	0.44	0.46	אחר **
4.67	4.50	4.60	4.64	4.78	4.96	5.22	5.06	5.07	תמיכות לקשישים
2.57	2.48	2.51	2.61	2.69	2.77	2.86	2.88	2.94	ביטוח לאומי
1.82	1.73	1.79	1.72	1.74	1.80	1.88	1.72	1.67	פנסיה לעובדי מדינה
0.27	0.29	0.30	0.31	0.35	0.40	0.48	0.46	0.46	אחר ***
6.84	6.89	6.78	6.83	7.21	7.49	7.92	8.00	7.69	סך כל התמיכות בעין
4.93	4.98	4.87	4.89	5.13	5.24	5.44	5.59	5.48	בריאות וסיעוד
1.91	1.92	1.91	1.94	2.08	2.25	2.48	2.41	2.22	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.
 ** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 *** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 **** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.



מדידת העוני בישראל, בדומה למדידה במדינות ה-OECD, נעשית לפי הגישה יחסית, כאשר משפחה ענייה מוגדרת כמשפחה שהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו בכלל האוכלוסייה. אולם סולם השקילות שבו נעשה שימוש ב-OECD הוא הסולם שבו מספר הנפשות התקניות בכל משפחה שווה לשורש מספר הנפשות שבה¹⁰.

בפרק זה בסקירה של השנה הקודמת הוצגו הממצאים על ממדי העוני של ישראל בהשוואה בינלאומית ב-2005 מבחינת כמה מדדים עיקריים. השנה תוקדש ההשוואה בעיקר לשינויים שחלו בין תחילת שנות האלפיים (שנים 1999-2001) לבין אמצע שנות האלפיים (2004-2005) במטרה להתמקד בשינויים שהתרחשו בממדי העוני ואי-השוויון בישראל ובמדינות המשוות.

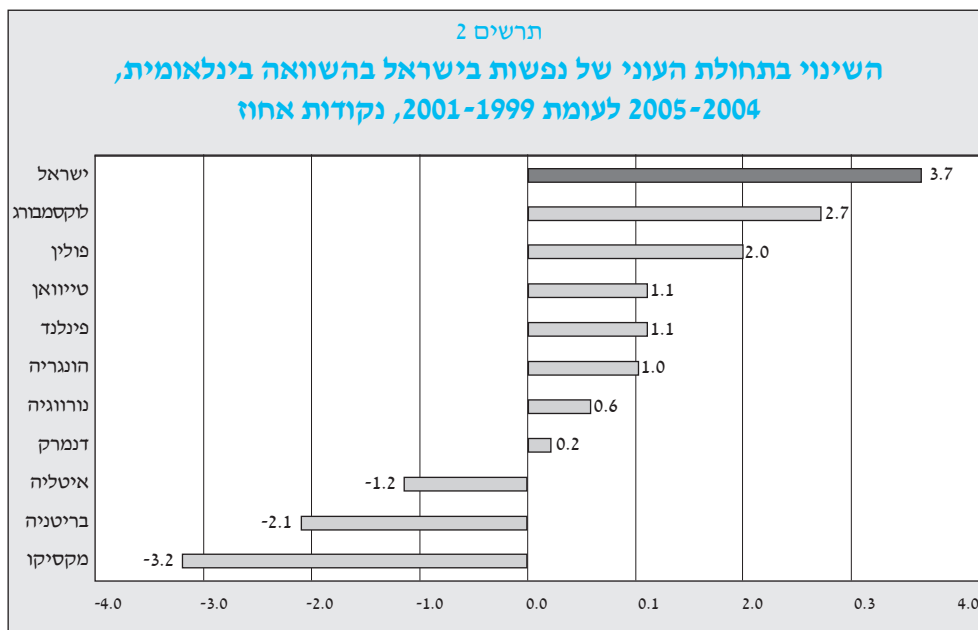
תרשים 2 להלן מציג את השינוי בתחולת העוני של נפשות בין התקופה 1999-2001 לבין התקופה 2004-2005 בישראל ובמדינות אחרות¹¹. התרשים מראה כי חלק קטן מהמדינות - מקסיקו, בריטניה, איטליה ושוודיה - הצליחו להפחית את ממדי העוני בקרבן. אחרות שמרו על יציבות במהלך חמש השנים הללו (דנמרק, שווייץ, ארה"ב). קבוצה נוספת, גדולה למדי, הגדילה את ממדי העוני שלה בין שתי התקופות. ישראל בולטת בקבוצה זו עם גידול של כ-4 נקודות האחוז, אחריה לוקסמבורג עם גידול של כ-3 נקודות אחוז ואחריהן פולין עם גידול של 2 נקודות האחוז בתחולת העוני של נפשות בין שתי התקופות המשוות.

תרשים 3 מראה שבמחצית שנות ה-2000 לעומת ראשיתן עלה מדד גיני לאי-השוויון בהכנסה הפנויה בשיעור של כ-7% בישראל - שיעור הנמוך רק מזה של פולין (שעברה שינויים פוליטיים וכלכליים מרחיקי לכת באותה תקופה) ונורווגיה. מדינות נוספות שבהן עלה אי-השוויון בהכנסות הן טיוואן, פינלנד ולוקסמבורג. לעומתן מדינות כמו שווייץ, מקסיקו ושוודיה, שבה רמת אי השוויון נמוכה למדי¹², השיגו ירידה שבין 5 ל-7 אחוזים בממד גיני לאי-השוויון בהכנסות באותה התקופה.

10 מרכיב זה של הגישה שונה מזה הנהוג בישראל.

11 המדינות שבעבורן היו הנתונים נגישים בשתי התקופות במאגר הנתונים של (LIS) Luxembourg Income Study.

12 רמות המדדים במדינות השונות מוצגות בפרק 2 בסקירה השנתית של 2008.



המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לנתוני Luxembourg Income Study (LIS)

לוח 2 להלן מציג את השינויים בתחולת העוני של ילדים, קשישים ומשפחות עובדות - בישראל ובמדינות המשוות אליה. הלוח מראה כי בעוד שישראל שמרה על יציבות רבה בתחולת העוני של קשישים בין שתי התקופות המשוות, במשפחות העובדות חלה עלייה בתחולת העוני - מכ-8% לכ-10% - ואצל ילדים זינקה תחולת העוני, מכ-18% ל-25%. תופעה דומה של עלייה גבוהה למדי בממדי העוני של ילדים חלה בלוקסמבורג (אם כי הרמה ההתחלתית נמוכה מישראל בכחצית) ובפולין. ברוב המדינות מגמות השינוי בממדי העוני של קשישים, ילדים ומשפחות עובדות הן דומות. כך למשל הצליחו בריטניה (על פי יעדי עוני שנקבעו מראש ב-1998 בבריטניה) ומקסיקו להקטין באופן ניכר את ממדי העוני של ילדים. אך גם העוני בקרב קשישים קטן בין שתי התקופות במדינות אלו (אם כי לא במשפחות העובדות). המדינה היחידה שהצליחה להקטין באופן ניכר את תחולת העוני של המשפחות העובדות היא שוודיה, מכ-7% בתחילת שנות האלפיים לכ-5% באמצע שנות האלפיים. בארה"ב ובריטניה נשמרה יציבות בתחולת העוני של המשפחות העובדות וברוב המדינות האחרות נרשמו עליות בממדי העוני שלהן.

לוח 2

השינוי בתחולת העוני של ילדים, קשישים ומשפחות עובדות – השוואה בינלאומית, אמצע שנות האלפיים לעומת תחילתן

תחולת העוני						מדינה
משפחות עובדות		קשישים		ילדים		
**2005	*2000	**2005	*2000	**2005	*2000	
10.1	9.4	6.3	5.4	16.8	15.5	קנדה
5.5	5.2	8.5	12.0	3.9	2.7	דנמרק
5.5	4.7	10.0	8.4	3.7	3.0	פינלנד
-	-	4.0	4.3	9.9	8.1	הונגריה
9.7	8.1	21.7	21.6	25.3	18.0	ישראל
-	-	11.2	14.5	18.4	17.1	איטליה
8.5	-	4.5	3.7	13.3	9.1	לוקסמבורג
-	-	27.6	29.1	22.2	27.0	מקסיקו
8.6	6.9	8.5	12.3	5.0	3.4	נורווגיה
6.7	4.9	3.4	5.0	17.3	13.6	פולין
4.9	7.2	6.6	8.0	4.7	4.3	שוודיה
3.2	3.1	15.2	13.2	9.2	8.9	שווייץ
4.9	4.7	28.7	25.4	7.7	7.1	טייוואן
4.1	4.3	16.3	18.2	14.0	19.0	בריטניה
11.4	11.6	24.8	24.9	21.4	22.0	ארה"ב

המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לנתוני Luxembourg Income Study (LIS)

* 2001-1999

** 2005-2004

בלוח 3 בטור השלישי מובא אחוז הירידה בתחולת העוני, הנובע מתשלומי העברה ומסים ישירים במדינות אחדות ובישראל. הלוח מראה כי באמצע שנות האלפיים, בישראל, בארה"ב ובטייוואן אמצעי המדיניות הללו חילצו מעוני עד כ-40% מהעניים, לעומת שיעורים של כ-70%-80% במדינות הסקנדינביות ובפולין, ושל כ-60%-50% בשווייץ, בריטניה וקנדה. ברוב המדינות שיעור התרומה של אמצעי המדיניות לחילוץ מעוני נותר יציב בין שתי התקופות. בישראל ניכרת ירידה של ממש בתחום זה, ובמדינות כמו ארה"ב, בריטניה, שוודיה ושווייץ חלה עלייה קלה בתחום זה.

לוח 3

תחולת העוני של נפשות לפני ואחרי תשלומי העברה ומסים, והשינוי בין 2000 ל-2005, ישראל ומדינות נבחרות, אמצע שנות האלפיים לעומת תחילתן

מדינה	לפני תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים	
	*2000	**2005	*2000	**2005	*2000	**2005
קנדה	23.7	25.0	12.4	13.0	47.8	48.2
דנמרק	24.8	25.8	5.4	5.6	78.1	78.1
פינלנד	30.1	30.6	5.4	6.5	82.0	78.7
ישראל	29.9	29.7	15.6	19.2	48.0	35.3
נורבגיה	23.4	26.2	6.5	7.1	72.1	72.8
פולין	37.6	44.0	9.6	11.6	74.4	73.5
שוודיה	29.1	29.5	6.6	5.6	77.3	81.1
שוויץ	20.6	23.4	7.7	8.0	62.7	65.9
טייוואן	13.2	16.0	8.4	9.5	35.9	40.2
בריטניה	31.6	30.3	13.7	11.6	56.7	61.7
ארה"ב	24.8	26.9	17.3	17.6	30.3	34.5

המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לנתוני Luxembourg Income Study (LIS)
 * 2001-1999
 ** 2005-2004

3. ממצאים עיקריים על העוני

מאמצע שנת 2003 עד 2007 נהנה המשק הישראלי מצמיחה מתמשכת ומעלייה בתעסוקה וברמת החיים של המשפחות, כפי שהיא משתקפת בממוצע ובחציון הכנסתן הפנויה (לוח 4). העלייה בהכנסה הפנויה ב-2007 בשיעורים של כ-4%-5% (לוח 4) שאפיינה גם את שלוש השנים שקדמו לה, נקטעה ב-2008, ולראשונה לאחר ארבע שנים הוצגה יציבות ואף ירידה ברמת החיים של המשפחות.

לוח 4

הכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2008-2006

שיעורי גידול ריאלי		2008	2007	2006	הכנסה לנפש תקנית
מ-2007 ל-2008	מ-2006 ל-2007				
-0.1	3.6	4,261	4,078	3,914	ממוצע
-0.6	4.6	3,483	3,349	3,184	חציון
-0.6	4.6	1,741.7	1,674.5	1,592.0	קו העוני

הנתונים הכלל-משקיים מורים כי בין 2007 ל-2008 עלה מספר המועסקים ב-3.3%, לאחר עלייה של כ-5% בשנה הקודמת. הגידול במספר המועסקים מיוחס ברובו למחצית הראשונה של 2008. במקביל הוסיף שיעור האבטלה לרדת ב-2008 והגיע ל-6.1% לעומת 7.3% ב-2007 ו-8.4% ב-2006¹³. השכר הנומינלי עלה בשיעור של כ-4%, ואולם עליית המחירים בשיעור של 4.5% ב-2008 הובילה לירידה של כמחצית האחוז בשכר הריאלי.

נתוני סקר הכנסות 2008 משקפים תמונה דומה: מספר השכירים עלה ב-2.9% בין שני הסקרים. ההכנסה מעבודה שכירה של ראש משק הבית ובני הזוג ירדה בכמחצית האחוז. ואולם כניסת מפרנסים חדשים למשק הבית הובילה לעלייה של כ-2% בהכנסה מעבודתם כשכירים וקיזזה את הירידה בהכנסות שני בני הזוג. ההכנסה הכוללת מעבודה ירדה בכאחוז אחד, לאחר ירידה חדה (כ-6%) בהכנסה מעבודה עצמאית.

על פי נתוני הסקר, סך תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי עלה בשיעור של 0.8% במונחים ריאליים, אך כאשר מביאים בחשבון את הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה עולה שההכנסה הממוצעת למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי ירדה ריאלית בשיעור של כאחוז אחד ב-2008.

סך התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים, לפי נתוני הסקר, עלה ריאלית בשיעור של 0.8%, אולם בניכוי הגידול הדמוגרפי באוכלוסיית המקבלים (בשיעור של 1.6%) ירד התשלום בממוצע למשפחה ב-0.8%. ירידה זו באה לאחר שבמשך שלוש שנים רצופות קודם לכן יושמה מדיניות של העלאת רמת קצבאות הזיקנה והשאיירים לסוגיהן. בקצבאות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה היו ירידות של בין 3% ל-4% בממוצע למשפחה: בקצבת הילדים הירידה נבעה מהפער האמור בין עדכון הגמלה לבין השינוי במחירים, אך גם מתוספת של ילדים "חדשים" למעגל מקבלי הגמלה, שרמת הגמלה שלהם נמוכה יותר מזו של ילדים "ותיקים"¹⁴. בקצבאות הבטחת הכנסה הירידות משקפות, מלבד את הפער בעדכון

13 בהתאם לחישוב ממוצע לפי משקלות סקר הכנסות.

14 במסגרת תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הונהגה קצבה אחידה ברמת הקצבה של שני הילדים הראשונים לכל ילד, אך השינוי הוחל על ילדים חדשים שנולדו לאחר יוני 2003. מספרם של אלה בכלל הילדים גדל והולך עם השנים.

המחירים, גם את הירידה במספר המקבלים גמלה זו, לאור הגידול במספר המועסקים שנמשך גם ב-2008. ירידות אלה קוזזו בחלקן בידי יציבות בקצבת הנכות הממוצעת ועלייה בדמי האבטלה בממוצע למשק בית.

המסים הישירים ירדו בשיעור חד של כ-8% על פי נתוני הסקר. ירידה זו מורכבת מירידה בשיעור של 12% בתשלומי מס הכנסה בממוצע למשק בית, ומירידה מתונה יותר, של 2%-1% בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. ירידה זו בגבייה ממסים ישירים, המוסברת בהמשך יישום הרפורמה להפחתה במס הכנסה ובירידת השכר הריאלי, תרמה לצמצום הירידה בהכנסה נטו ביחס להכנסה ברוטו של משקי הבית.

לוח 5 מציג את קו העוני ל-2007 ול-2008, וכן את קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע לתקופת הסקר המתאימה. קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות למשל מגיע לכ-70% מהשכר הממוצע. משפחה של עד שש נפשות שבה מפרנס אחד המשתכר שכר השווה לשכר הממוצע, תהיה מעל קו העוני¹⁵.

לוח 5

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה*
לפי מספר הנפשות במשפחה, 2007-2008

קו העוני למשפחה ב-2008		קו העוני למשפחה ב-2007		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
27.0	2,177	27.1	2,093	1.25	1
43.2	3,483	43.4	3,349	2	2
57.3	4,616	57.5	4,437	2.65	3
69.2	5,573	69.4	5,358	3.2	4
81.1	6,531	81.3	6,279	3.75	5
91.9	7,402	92.1	7,117	4.25	6
102.7	8,273	103.0	7,954	4.75	7
112.4	9,057	112.7	8,707	5.2	8
121.1	9,754	121.4	9,377	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2007 ו-2008 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המותאמת לתקופת כל סקר.

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

15 חישוב זה כמובן אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמסוי הישיר. הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוחות 6 ו-7 מציגים את ממדי העוני בשנים 2006-2008 במספרים מוחלטים ולפי מדדים נבחרים, ומהם עולה מגמה של המשך היציבות בממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני נותר בעינו - 19.9% ב-2008, ובדומה לכך גם שיעור הנפשות החיות במשפחות העניות - גם הוא נותר ללא שינוי. הירידה שנרשמה, לראשונה בשנים האחרונות, בתחולת העוני של ילדים - מ-35.8% ב-2006 ל-34.3% ב-2007 - נשמרה גם ב-2008, ותחולת העוני של ילדים הגיעה ל-34.2%.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים.

לוח 6

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה (מספרים מוחלטים), 2006-2008

לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	לאחר תשלומי ההעברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים	
			2006
			האוכלוסייה הענייה
404,400	345,700	665,800	משפחות
1,649,800	1,455,700	2,254,800	נפשות
796,100	718,600	921,900	ילדים
			2007
			האוכלוסייה הענייה
412,900	353,800	669,100	משפחות
1,630,400	1,434,600	2,225,700	נפשות
773,900	697,000	901,000	ילדים
			2008
			האוכלוסייה הענייה
420,100	363,000	680,900	משפחות
1,651,300	1,486,900	2,283,300	נפשות
783,600	723,700	931,300	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2006-2008

ממד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים
2006			
תחולת העוני (%)			
משפחות	32.9	17.1	20.0
נפשות	33.5	21.6	24.5
ילדים	41.5	32.3	35.8
יחס פער הכנסות העניים (%)*	61.8	33.5	33.8
מדד FGT*	0.1682	0.0354	0.0412
מדד SEN*	0.272	0.100	0.115
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5106	0.1895	0.1952
2007			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.3	17.1	19.9
נפשות	32.5	20.9	23.8
ילדים	39.9	30.8	34.2
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.7	34.1	34.3
מדד FGT*	0.1591	0.0363	0.0418
מדד SEN*	0.261	0.099	0.113
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5000	0.2021	0.2045
2008			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.3	17.2	19.9
נפשות	32.7	21.3	23.7
ילדים	40.4	31.4	34.0
יחס פער הכנסות העניים (%)*	59.6	33.5	34.2
מדד FGT*	0.1561	0.0365	0.0417
מדד SEN*	0.260	0.100	0.113
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4882	0.2027	0.2051

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

מגמת הירידה ההדרגתית בתחולת העוני של משפחות ונפשות לפי ההכנסה הכלכלית, שהיא בעיקר תוצאה של ההתפתחויות בשוק העבודה, נבלמה ב-2008, ושיעור המשפחות העניות במדידה לפי ההכנסה הכלכלית נותר זהה לזה של 2007 - 32.3%.

יחס פער הכנסות המבטא את עומק העוני של המשפחות (דהיינו את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני), שהיה 34.3% ב-2007, נותר באותה רמה בדיוק ב-2008. מדד FGT, המשקף את חומרת העוני ומשלב את השפעת תחולת העוני עם עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, התייצב לראשונה בשנים האחרונות ונותר ללא שינוי בין שתי השנים, וכך גם מדד SEN. כל המדדים שנסקרו לעיל - תחולת העוני, עומקו וחומרתו - מצביעים אפוא על יציבות ברמה גבוהה בין 2007 ל-2008.

מדד גייני לאי-שוויון התחלקות הכנסה הפנויה של העניים (לוח 7) עלה במעט, בשיעור של 0.3% בין 2007 ל-2008. במצטבר בין 2002 ל-2008 עלה המדד בכ-5%. לעומת זאת מדד גייני להכנסה הכלכלית הוסיף לרדת גם ב-2008 (ב-0.3%), ומאז 2002 הוא ירד בסך הכול בכ-5%.

לוח 8

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני
בכלל האוכלוסייה לפי ממדי עוני נבחרים, 2006-2008**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדד העוני
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
						תחולת העוני (%)
38.3	38.3	39.3	46.7	47.1	48.1	משפחות
27.7	26.7	26.8	34.9	35.5	35.4	נפשות
15.9	14.1	13.6	22.3	22.6	22.1	ילדים
42.6	43.6	45.2	43.7	43.8	45.7	יחס פער הכנסות העניים (%)*
73.3	73.8	75.5	76.6	77.2	78.9	מדד *FGT

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

מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מיקומו של הפרט העני במדרג העניים, כלומר את אי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שירד בכ-2% בין 2006 ל-2007, נותר ללא שינוי ב-2008.

לוח 8 מראה כי תשלומי ההעברה והמסים הישירים בתקופת סקר 2008 חילצו ממעגל העוני 38% ממשפחות העניים¹⁶, בדומה לשנה הקודמת. לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בזכות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני קטנה יותר, כ-28% מהנפשות בלבד. תרומה זו עלתה במעט בין 2007 ל-2008 בילדים: כ-16% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2008 לעומת 14% ב-2007. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%. יצוין כי חישוב של השפעת תשלומי העברה בלבד, ללא המיסוי הישיר, מביא לשיעורים גבוהים יותר של נחלצים מעוני, שכן המסוי הישיר ברמות ההכנסה הנמוכות מעלה את תחולת העוני ולא מוריד אותו. עם זאת תרומתו להתפלגות כולה, ולא רק לעניים, פועלת כמובן להקטנת אי השוויון בהכנסות.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות. בלוחות 9-13 מפורטים ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. לוחות 9 ו-10 מציגים את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות ב-2007 ו-2008 בהתאמה, ולוח 11 מציג את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בלוח 12 מוצגים ערכי יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 13 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמסים הישירים.

מגמת ההתייצבות בתחולת העוני לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה - קבוצות מסוימות הקטינו את ממדי העוני בקרבן ובאחרות עלתה תחולת העוני (לוח 9). תחולת העוני של משפחות ערביות הוסיפה לרדת, מ-54.0% ב-2006 ל-51.4% ב-2007 ול-49.4% ב-2008. הירידה מ-2006 ל-2008 מובהקת סטטיסטית, והיא מוסברת בעיקרה בהשתלבות בשוק העבודה: בין 2007 ל-2008 עלה מספר המפרנסים (בממוצע למשפחה) בכ-4%, לאחר עלייה בשיעור דומה שהתרחשה גם בין 2006 ל-2007 (לשם השוואה, באוכלוסייה היהודית עלה שיעור המפרנסים בכ-2% בין 2006 ל-2008). במקביל ירד חלקם של הערבים באוכלוסייה הענייה, מ-34.6% ב-2007 ל-33.8% ב-2008.

הירידה בשיעורי העוני של משפחות ערביות קשורה גם בשינויים בהרכב המשפחות הערביות: שיעור המשפחות שראשן בגיל העבודה ללא ילדים, עולה באיטיות אך בעקביות, מכ-18% ב-2005 לכ-21% ב-2008. משפחות אלה מאופיינות במספר נפשות קטן יחסית לאוכלוסייה זו (שלוש נפשות בממוצע למשק בית). תרומת אמצעי המדיניות להפחתת עוני עלתה אצל

16 סביר להניח שלולא קיומה של מערכת תמיכות כספיות ומסוי ישיר היתה התנהגות הפרטים משתנה. לפיכך תרומת מערכות אלה לחילוץ מעוני עשויה להיות מוטה כלפי מעלה.

הערבים ב-2008, מ-11.8% ב-2007 ל-13.5% ב-2008, אך היא עדיין קטנה בהרבה בהשוואה לרמתה אצל היהודים - כ-4.6%. ההסבר לפערים הגדולים בין ערבים ליהודים בתחום זה נעוץ בעיקר בהרכב האוכלוסייה הערבית אל מול מבנה הקצבאות: קצבאות הזיקנה והשאיירים הן הקצבאות הגדולות ביותר, ואילו האוכלוסייה הערבית צעירה יחסית ומאופיינת במספר גדול של ילדים.

תחולת העוני של הקשישים נותרה יציבה ברמה של 22.7% ב-2008 (לעומת 22.6% ב-2007). עדכון הקצבאות בשיעור של 2.5% בראשית 2008 והעלאתן (באפריל 2008) בשיעור ממוצע של כ-2%, אל מול עליית המחירים בפועל ב-4.5% ב-2008 - הובילו ליציבות בתחולת העוני של קשישים.

תחולת העוני של משפחות עם ילדים ירדה במעט, מ-24.8% ב-2007 ל-24.5% ב-2008. ירידה זו משקפת ירידה בתחולת העוני של משפחות עם 1-3 ילדים (מ-18.4% ל-17.8%), שקוזה בחלקה בעלייה בשיעורי העוני של משפחות גדולות יותר (מ-56.5% ל-57.8%) בין השנים 2007 ו-2008.

העלייה בתחולת העוני של המשפחות הגדולות משקפת קרוב לוודאי עלייה בתחולת העוני של חרדים, המאופיינים במשפחות גדולות. בסקרים שבהם משתמשים לצורך הכנת דוח זה אי אפשר לאתר בצורה ישירה את המשפחות החרדיות. על פי הגדרות שונות, נמצא כי שיעורי העוני של קבוצה זו גבוהים במידה ניכרת בהשוואה לקבוצות אחרות (חוץ מערבים) ומגיעים לשיעורים שבין 60 ל-70 אחוזים (במשפחות). אולם להערכתנו, במגבלות הנתונים אי אפשר להסיק מסקנות על שינויים קצרי טווח באוכלוסייה זו ללא מחקר נוסף, ולפיכך החרדים, אף שמדובר בקבוצה המאופיינת בשיעורי עוני גבוהים במיוחד, נעדרים מהלוחות של הדוח בשלב זה.

○ שיעור המשפחות החד-הוריות העניות ירד מ-29.8% ב-2007 ל-28.8% ב-2008 ואולם המשפחות העניות נעשו עניות יותר: יחס פער ההכנסות (המבטא את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני) עלה בשיעור חד: מ-32.8% ל-36.9% ומדד FGT לחומרת העוני רשם עלייה חדה של כ-22%. עליות אלו נמצאו מובהקות סטטיסטית.

○ החמרה זו במצבן של המשפחות החד-הוריות העניות מוסברת בהרעת מצבן בשוק העבודה, כנראה על רקע פיטורי המפרנס היחיד במשק הבית: ההכנסה מעבודה ירדה בשיעור ריאלי של כ-4% ומספר המפרנסים הממוצע למשפחה ירד ב-1.7%. במקביל לכך עלה מאוד מרכיב ה"יתמיכה מפרטים" של משפחות אלה (בשיעור ריאלי של כ-18%).

○ תחולת העוני של משפחות עובדות נותרה יציבה ברמה של 12.2%. יציבות זו משקפת גם בממדי העוני האחרים, המראים את עומק העוני וחומרתו. לעומת זאת, המגמה של שני העשורים האחרונים, שלפיה חלקה של האוכלוסייה העובדת באוכלוסייה הענייה, הוסיפה לעלות: מ-45.7% ב-2007 ל-46.3% ב-2008.

○ תחולת העוני של עולים ירדה במעט, מ-18.8% ב-2007 ל-18% ב-2008. לעומת זאת מדד יחס פער ההכנסות (עומק העוני) עלה מ-27.6% ל-29.4% בין שתי השנים.

לוח 9

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2007 ו-2008

2008			2007			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.9	32.3	1.00	19.9	32.3	סך כל האוכלוסייה
0.77	15.3	28.4	0.75	15.0	28.3	יהודים**
2.48	49.4	57.1	2.58	51.4	58.3	ערבים
1.14	22.7	55.9	1.14	22.6	55.9	קשישים
0.91	18.0	40.7	0.94	18.8	40.2	עולים
1.23	24.5	30.9	1.25	24.8	30.5	משפחות עם ילדים - סה"כ
0.89	17.8	24.0	0.92	18.4	23.8	3-1 ילדים
2.90	57.8	65.1	2.84	56.5	63.2	4 ילדים ויותר
3.44	68.6	77.4	3.35	66.7	74.9	5 ילדים ויותר
1.45	28.8	46.9	1.50	29.8	46.9	משפחות חד-הוריות
0.61	12.2	18.8	0.61	12.2	18.2	מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.61	12.2	19.3	0.61	12.2	18.8	עובד
0.64	12.7	15.3	0.62	12.4	15.4	שכיר
3.59	71.4	89.5	3.50	69.8	91.2	עצמאי
1.16	23.0	35.3	1.18	23.5	35.2	לא עובד בגיל עבודה
0.15	3.0	4.7	0.14	2.8	4.1	מפרנס אחד
						שני מפרנסים ויותר
1.23	24.4	36.4	1.29	25.7	35.7	קבוצת גיל של ראש משק הבית
1.04	20.7	26.7	1.03	20.5	26.6	עד 30
0.73	14.5	21.3	0.71	14.1	22.0	בני 31-45
1.16	23.1	58.2	1.18	23.5	59.3	בני 46 עד גיל הפנסיה
						בגיל הפנסיה לפי חוק
2.24	44.6	68.7	2.22	44.3	69.4	שנות לימוד של ראש משק הבית
1.11	22.1	33.5	1.05	20.9	32.6	עד 8 שנות לימוד
0.64	12.8	23.2	0.67	13.4	23.2	9-12 שנות לימוד
						13 ויותר שנות לימוד

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

○ חלקן של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות בכלל האוכלוסייה הולך וקטן בהתמדה בשנים האחרונות (לוח 8). כך, למשל, בעוד שבשנת 2002 הן היוו כ-12% מכלל המשפחות, ב-2008 ירד חלקן ל-9%. ממצא זה משקף הצלחה של המדיניות בשילובם בעבודה של רבות מהמשפחות הללו. עם זאת שיעורי העוני הגבוהים מאוד

של מי שנותרים בקבוצה זו מוסיפים לעלות: ב-2006 היו 66% מהמשפחות הללו עניות לפי הכנסתן הפנויה, ב-2007 עלה שיעור זה ל-69.8%, וב-2008 עלה עוד, ל-71.4%. תשלומי ההעברה מחלצים רק כ-20% מהמשפחות הללו מעוני (לעומת כ-38% מכלל המשפחות).

○ העוני של משקי בית שבראשם בעלי השכלה בינונית עלה מ-20.9% ב-2007 ל-22.1% ב-2008. לעומתם נרשמה ירידה בתחולת העוני של בעלי השכלה גבוהה (מ-13.4% ל-12.8%). לעומת זאת מדדי עומק העוני וחומרתו מעידים על יציבות במצבה של האוכלוסייה הענייה בשתי קבוצות אלו. גם תחולת העוני של משקי בית שבראשם בעלי השכלה נמוכה, שהיתה 44.6% ב-2008, נותרה יציבה.

מידת הריכוז של המשפחות סביב קו העוני קשורה במקורות הכנסתן. לוח 14 מראה את הפיזור בקבוצות אוכלוסייה שונות סביב קו העוני. הריכוז הגדול סביב קו העוני של משפחות שראשן קשיש נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך תוספת, ולו קטנה, ברמת הכנסת המינימום, תפחית הפחתה ניכרת את מספר המשפחות הקשיות העניות, שהכנסתן תישאר אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת מעליו. לעומת זאת שחיקה - ולו קלה - ברמת הכנסת המינימום, תרחיב באופן ניכר את היקף הקשישים העניים. הורדה של קו העוני ל-95% ממנו היתה מצמצמת את שיעור המשפחות העניות ברבע, לעומת צמצום מקביל של עשירית בכלל האוכלוסייה.

לוח 10

**חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2007**

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
54.8	65.4	63.6	75.8	80.3	86.6	יהודים
45.2	34.6	36.4	24.2	19.7	13.4	ערבים
9.5	22.3	16.4	34.0	9.8	19.6	קשישים
12.3	17.9	16.9	23.6	16.2	19.0	עולים
81.2	57.5	70.6	43.5	66.9	46.1	משפחות עם ילדים - סה"כ
39.1	35.3	36.2	28.2	49.6	38.3	3-1 ילדים
42.1	22.2	34.4	15.3	17.3	7.8	4 ילדים ויותר
27.4	12.9	22.5	9.0	9.8	3.9	5 ילדים ויותר
8.2	8.0	9.0	7.8	5.9	5.4	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
58.9	45.7	57.7	42.1	82.9	74.7	עובד
51.5	39.7	51.3	37.5	71.9	65.2	שכיר
7.2	5.9	6.2	4.5	10.9	9.5	עצמאי
31.9	32.6	27.5	26.3	9.5	9.3	לא עובד בגיל עבודה
50.9	39.9	49.4	37.0	33.2	33.9	מפרנס אחד
8.0	5.8	8.3	5.1	49.7	40.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
23.9	23.3	23.0	20.0	18.0	18.1	עד 30
48.6	35.3	43.1	28.2	42.9	34.3	בני 31-45
19.0	21.0	18.8	19.8	30.5	29.9	בני 46 עד גיל הפנסיה
8.5	20.5	15.1	32.0	8.6	17.7	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
24.1	26.5	23.0	25.6	10.6	11.9	עד 8 שנות לימוד
44.7	40.2	43.0	38.7	41.1	38.4	9-12 שנות לימוד
31.2	33.3	34.0	35.7	48.3	49.7	13 ויותר שנות לימוד

לוח 11

**חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2008**

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	
55.5	66.2	63.6	75.9	80.2	86.4	יהודים
44.5	33.8	36.4	24.1	19.8	13.6	ערבים
9.1	22.3	15.8	33.9	9.8	19.6	קשישים
11.6	17.2	16.9	24.0	15.9	19.0	עולים
81.1	56.7	71.6	44.1	66.5	46.0	משפחות עם ילדים - סה"כ
38.3	34.2	36.5	28.4	49.5	38.3	3-1 ילדים
42.8	22.5	35.0	15.6	17.0	7.8	4 ילדים ויותר
27.2	12.8	22.3	8.9	9.4	3.7	5 ילדים ויותר
8.0	7.7	8.9	7.7	5.8	5.3	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
59.3	46.3	59.2	43.8	83.3	75.4	עובד
51.8	40.3	52.8	39.4	72.9	66.0	שכיר
7.5	6.0	6.4	4.4	10.4	9.3	עצמאי
32.2	32.3	26.6	25.0	9.4	9.0	לא עובד בגיל עבודה
50.1	40.1	48.8	37.8	33.3	34.6	מפרנס אחד
9.2	6.2	10.4	6.0	50.0	40.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
21.4	21.9	22.4	20.2	17.7	17.9	עד 30
50.4	35.9	43.8	28.6	43.1	34.6	בני 31-45
20.2	22.0	19.6	19.9	30.8	30.2	בני 46 עד גיל הפנסיה
8.0	20.2	14.3	31.3	8.5	17.4	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
21.9	25.5	20.8	24.2	10.1	11.4	עד 8 שנות לימוד
46.5	41.9	44.4	39.3	41.0	37.9	9-12 שנות לימוד
31.5	32.6	34.8	36.5	48.9	50.8	13 ויותר שנות לימוד

לוח 12

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2007 ו-2008

2008			2007			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	34.2	59.6	1.00	34.2	60.7	סך כל האוכלוסייה
0.96	32.8	63.0	0.93	32.0	63.6	יהודים
1.05	36.0	53.6	1.08	37.0	55.6	ערבים
0.67	23.0	80.8	0.68	23.4	80.4	קשישים
0.86	29.4	67.8	0.81	27.6	71.4	עולים
1.03	35.4	54.6	1.03	35.2	55.9	משפחות עם ילדים - סה"כ
0.99	33.9	51.9	0.97	33.2	53.3	3-1 ילדים
1.07	36.7	57.4	1.08	37.1	58.7	4 ילדים ויותר
1.08	37.1	59.2	1.10	37.6	61.6	5 ילדים ויותר
1.08	36.9	67.4	0.96	32.8	69.1	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.78	26.9	38.1	0.79	26.9	38.9	עובד
0.77	26.5	37.8	0.77	26.5	39.3	שכיר
0.87	29.7	40.3	0.89	30.4	36.5	עצמאי
1.48	50.9	94.2	1.49	50.9	93.9	לא עובד בגיל עבודה
0.82	28.0	41.0	0.81	27.8	40.8	מפרנס אחד
0.60	20.6	24.4	0.62	21.3	27.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
1.03	35.4	54.4	1.02	34.9	56.7	עד 30
0.99	33.9	53.0	1.02	35.1	54.3	בני 31-45
1.14	39.0	64.3	1.08	37.0	64.1	בני 46 עד גיל הפנסיה
0.62	21.4	81.3	0.63	21.6	80.7	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
1.05	35.9	67.4	1.13	38.6	70.2	עד 8 שנות לימוד
0.99	33.9	55.3	0.97	33.1	54.5	9-12 שנות לימוד
0.98	33.5	60.3	0.95	32.5	62.0	13 ויותר שנות לימוד

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

** יחס התחולות מתייחס להכנסה הפנויה, והוא מציין את היחס שבין תחולת העוני בקבוצה לבין זו שבכלל האוכלוסייה.

לוח 13

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2006-2008

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
42.6	43.6	45.2	38.3	38.3	39.3	סך כל האוכלוסייה
48.0	49.7	50.8	46.2	46.8	48.9	יהודים
32.8	33.4	37.4	13.5	11.8	9.2	ערבים
71.5	70.9	73.2	59.4	59.5	61.7	קשישים
56.6	61.3	62.7	55.7	53.2	54.7	עולים
35.2	37.0	39.7	20.6	18.5	19.4	משפחות עם ילדים - סה"כ
34.7	37.6	38.3	25.8	22.9	25.7	1-3 ילדים
36.0	36.8	41.2	11.1	10.5	8.0	4 ילדים ויותר
37.4	38.9	42.1	11.4	10.9	8.5	5 ילדים ויותר
45.3	52.5	48.1	38.6	36.5	42.2	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
29.5	30.8	30.5	34.8	33.1	33.1	עובד
30.0	32.5	33.1	36.8	34.8	35.5	שכיר
26.3	16.6	18.6	17.3	19.3	15.2	עצמאי
46.0	45.8	48.7	20.2	23.5	25.1	לא עובד בגיל עבודה
31.7	31.8	31.6	34.7	33.4	33.0	מפרנס אחד
15.6	23.5	24.8	35.9	30.9	33.7	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
35.0	38.4	36.2	32.9	28.1	32.5	עד 30
36.1	35.4	39.6	22.5	23.0	20.5	בני 31-45
39.4	42.3	45.4	31.9	34.5	36.3	בני 46 עד גיל הפנסיה
73.7	73.3	74.7	60.3	60.5	62.2	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
46.8	45.1	50.4	35.1	36.2	39.3	עד 8 שנות לימוד
38.7	39.2	39.2	34.2	35.9	34.6	9-12 שנות לימוד
44.5	47.6	49.1	44.9	42.4	44.7	13 ויותר שנות לימוד

לוח 14

**אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה גבוהה מהכנסה נתונה
(במונחי קו העוני), 2008**

הכנסה כאחוז מקו העוני								קבוצות אוכלוסייה (משפחות)
150	125	110	105	100	95	90	75	
36.1	28.0	23.4	21.7	19.9	17.6	15.3	10.2	סך כל האוכלוסייה
30.0	22.2	18.2	16.8	15.3	13.1	11.1	7.3	יהודים
74.7	64.3	56.3	52.4	49.4	46.0	42.0	29.0	ערבים
44.3	33.8	27.6	25.8	22.7	17.3	12.3	6.6	קשישים
41.0	29.4	22.3	20.5	18.0	14.5	11.2	7.1	עולים
42.0	33.7	28.7	26.5	24.5	22.8	20.9	14.5	משפחות עם ילדים - סה"כ
34.8	26.2	21.5	19.5	17.8	16.4	14.7	9.8	3-1 ילדים
77.6	70.4	64.2	61.2	57.8	54.4	51.8	37.5	4 ילדים ויותר
87.2	81.1	75.8	72.5	68.6	65.5	62.6	45.3	5 ילדים ויותר
50.9	40.3	33.0	31.2	28.8	26.7	24.8	18.2	משפחות חד-הוריות
								מצב תעסוקה של ראש משק הבית
27.2	19.5	15.2	13.6	12.2	11.0	9.6	5.6	עובד
27.1	19.4	15.2	13.5	12.2	10.8	9.5	5.7	שכיר
28.1	20.1	15.6	14.3	12.7	12.0	10.1	5.2	עצמאי
84.8	78.9	75.3	73.4	71.4	67.3	63.9	53.3	לא עובד בגיל עבודה
45.0	34.8	28.1	25.3	23.0	20.9	18.6	11.2	מפרנס אחד
12.0	6.4	4.3	3.6	3.0	2.5	2.0	0.9	שני מפרנסים ויותר
								קבוצת גיל של ראש משק הבית
43.8	33.7	28.5	26.2	24.4	22.1	20.3	14.2	עד 30
36.1	28.4	23.9	22.3	20.7	19.4	17.6	12.0	בני 31-45
26.2	20.2	17.1	15.6	14.5	13.0	11.5	8.2	בני 46 עד גיל הפנסיה
45.4	34.5	28.2	26.4	23.1	17.3	12.1	6.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
								שנות לימוד של ראש משק הבית
66.7	56.6	50.3	47.9	44.6	38.3	33.5	21.8	עד 8 שנות לימוד
41.3	31.6	25.8	24.0	22.1	20.1	17.6	11.8	9-12 שנות לימוד
25.4	18.9	15.6	14.0	12.8	11.1	9.4	6.5	13 ויותר שנות לימוד

תיבה 1

סקר: ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2008/9

המשבר הכלכלי העולמי שנתן את אותותיו בתחומי התעסוקה והשכר החל במחצית השנייה של 2008 והמשיך גם במחצית השנייה של 2009. תקופת הסקר - מיולי 2008 עד יוני 2009 (להלן 2008/9) - חופפת במידה רבה את תקופת המשבר הכלכלי האחרון, שהתבטא בעליית ממדי האבטלה וירידת התעסוקה והשכר הריאלי, מהמחצית השנייה של 2008 ועד שלהי 2009. ממצאי הסקר יושוו לשנת 2008 כולה ולתקופה המקבילה ב-2007 (מיולי 2007 עד יוני 2008, להלן 2007/8).

אלה הממצאים העיקריים העולים מסקר 2008/9 בהשוואה לסקר 2008:

- רמת החיים, כפי שהיא משתקפת בחציון ההכנסה הפנויה המתוקנת, שממנו נגזר גם קו העוני, נותרה פחות או יותר ברמתה מ-2008 (ירידה ריאלית של 0.1%). בהשוואה לשנה הקודמת, תקופת הסקר 2007/8, ירד קו העוני ב-1.2% במונחים ריאליים.
- תחולת העוני של משפחות עלתה מ-19.9% ל-20.2% לעומת 2008. מדד עומק העוני (יחס פער ההכנסות) נותר בעינו: 34.2% ב-2008 ו-34.3% ב-2008/9.
- תחולת העוני של נפשות עלתה אף היא, מ-23.7% ב-2008 ל-24.3% ב-2008/9, ותחולת העוני של ילדים עלתה מ-34.0% ב-2008 ל-35.0% ב-2008/9, לאחר ירידה הדרגתית שנרשמה בה בשתי השנים האחרונות. מדד FGT לחומרת העוני, המעניק משקל גבוה יותר לעניים יותר, מורה על יציבות בהשוואה ל-2008 ולשנה הקודמת.
- בתקופת הסקר 2008/9 היו בישראל 427,700 משפחות עניות שבהן חיו 1,708,100 נפשות, בהן 813,500 ילדים.
- נתוני העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מראים שאף שחלה ירידה עקבית בסקרים האחרונים, בין 2008 ל-2008/9 עלתה: מ-32.3% ל-32.8%, במשפחות של נפשות מ-32.7% ל-33.5% ושל ילדים מ-40.4% ל-41.4%. בהשוואה לתקופת הסקר המקבילה בשנה קודמת, 2007/8, העלויות גבוהות אף יותר, ומהוות אינדיקציה לכך שהגידול המסוים בממדי העוני בתקופה זו נובע ברובו מהמתרחש בשוק העבודה.
- תחולת העוני של קשישים ירדה בנקודת אחוז אחת, מ-22.7% ב-2008 ל-21.6% ב-2008/9; ירידה זו מוסברת בהטבה במצב משפחות הקשישים. הממצאים מראים כי הגידול בקצבאות הזיקנה והשאירים ושיפור מצבן בשוק העבודה של משפחות הקשישים המעורבות בו (על אף המשבר הכלכלי) הובילו לשיפור מצבם היחסי בהשוואה לכלל אוכלוסייה.

- תחולת העוני של משפחות עם ילדים עלתה בנקודת אחוז אחת, מ-24.5% ב-2008 ל-25.5% ב-2008/9. תמונה דומה מתקבלת גם בהשוואה מול 2007/8. העלייה נובעת מגידול בשיעורי העוני של משפחות שבהן 1-3 ילדים, שאצלן עלתה תחולת העוני מ-17.8% ב-2008 ל-19.0% ב-2008/9. במשפחות הגדולות יותר נרשמה יציבות בממדי העוני בין שתי התקופות.
- תחולת העוני של המשפחות העובדות עלתה בתקופת הסקר, מ-12.2% ב-2008 ל-12.6% ב-2008/9. במקביל, נמשכה המגמה של הגידול בחלקן של המשפחות העובדות בכלל האוכלוסייה הענייה, מ-46.3% ב-2008 ל-47.0% ב-2008/9. התוספת נובעת, רובה ככולה, מהמשפחות שבהן שני מפרנסים ויותר, שכן חלקן של המשפחות העובדות עם מפרנס אחד נותר ללא שינוי בין שתי התקופות.
- תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להפחתת העוני בקרב משפחות הקשישים עלתה, מ-58.1% ב-2007/8 ל-59.4% ב-2008 ול-60.3% ב-2008/9.
- 27.6% מהנפשות ו-15.5% מהילדים חולצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה והמסים הישירים.

**תחולת העוני של משפחות לפי מאפיינים שונים (אחוזים),
2007/8, 2008 ו-2008/9**

שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים (אחוזים)			הכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים			הכנסה לפני תשלומי העברה ומסים ישירים			
2008/9	2008	2007/8	2008/9	2008	2007/8	2008/9	2008	2007/8	
38.4	38.3	37.2	20.2	19.9	20.0	32.8	32.3	31.8	סך כל האוכלוסייה
46.1	46.2	45.5	15.5	15.3	15.2	28.7	28.4	27.9	יהודים
14.6	13.5	11.3	49.9	49.4	50.1	58.4	57.1	56.5	ערבים
60.3	59.4	58.1	21.6	22.7	22.2	54.3	55.9	53.1	קשישים
57.4	55.7	52.0	17.3	18.0	19.0	40.5	40.7	39.5	עולים
20.2	20.6	19.2	25.5	24.5	24.7	31.9	30.9	30.6	משפחות עם ילדים - סך הכול
24.9	25.8	24.2	19.0	17.8	18.0	25.2	24.0	23.7	1-3 ילדים
11.3	11.1	10.0	57.8	57.8	58.1	65.2	65.1	64.5	4 ילדים ויותר
9.2	11.4	10.8	70.4	68.6	67.9	77.5	77.4	76.1	5 ילדים ויותר
36.9	38.6	37.3	30.0	28.8	30.3	47.6	46.9	48.4	משפחות חד-הוריות
15.3	15.0	13.6	24.3	23.5	23.4	28.7	27.6	27.1	משפחות דו-הוריות
									מצב תעסוקה של ראש משק הבית
34.2	34.8	33.2	12.6	12.2	12.3	19.2	18.8	18.4	עובד
36.4	36.8	35.3	12.5	12.2	12.3	19.7	19.3	19.1	שכיר
15.0	17.3	16.9	13.3	12.7	13.0	15.6	15.3	15.6	עצמאי
20.9	20.2	21.1	71.7	71.4	71.4	90.6	89.5	90.6	לא עובד בגיל עבודה
34.0	34.7	32.8	23.5	23.0	23.6	35.6	35.3	35.1	מפרנס אחד
35.2	35.9	35.8	3.4	3.0	2.9	5.2	4.7	4.6	שני מפרנסים ויותר
									קבוצות גיל של ראש משק הבית
32.0	32.9	30.2	25.1	24.4	26.1	36.9	36.4	37.4	עד 30
22.3	22.5	22.4	21.1	20.7	20.5	27.2	26.7	26.5	בני 31-45
31.8	31.9	31.4	15.5	14.5	14.0	22.7	21.3	20.4	בני 46 עד גיל הפנסיה
61.9	60.3	58.8	21.8	23.1	23.0	57.1	58.2	55.9	בגיל הפנסיה לפי חוק
									שנות לימוד של ראש משק הבית
36.5	35.1	34.1	45.1	44.6	44.1	71.0	68.7	66.9	עד 8 שנות לימוד
34.1	34.2	35.1	23.1	22.1	21.3	35.1	33.5	32.8	9-12 שנות לימוד
44.7	44.9	41.7	12.6	12.8	13.3	22.8	23.2	22.8	13 ויותר שנות לימוד

5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2008

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי¹⁷ ב-2004 נעשה ניסיון למדוד את העוני בהתאם לגישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית שהוקמה בשנות ה-90 (National Research Council - NRC). ועדה זו הציעה גישה ליצירת מדד חלופי למדד העוני הרשמי בארה"ב. הגישה מתבססת בעיקרה על חישוב "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת" (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיוור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים בעזרת סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של "הכנסה בעין", אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק. נוסף על המסים הישירים, מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות. משפחה היא ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, כאשר ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיור: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'); בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר הדירה למי שמתגורר בדירה שכורה, ועל פי שכר הדירה הזקוף לדיירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדיירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה ("שכר הדירה הנקי"), וברוב המשפחות שבבעלותן דירה הפרש זה הוא חיובי. בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכנות עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שזקף לדיירה לפי מאפייניה¹⁸) לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

כאמור, הסל המשמש לחישוב "הוצאת סף" למשפחה כולל בבסיסו מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיוור. חציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על הסל הבסיסי מוכפל בשני מקדמי הכפלה: (1) מקדם להכפלת החציון, שערכו נע בין 0 ל-1

17 מי סבג-אנדבלד ולי' אחדות (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל, פרסום מס' 82, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

18 אומדן שכר הדירה ה"חופשי" שזקף לדירות הציבוריות נעשה בידי החוקרות על בסיס מאפייני הדירות (גודל ומחוז גיאוגרפי) כפי שהתקבל מהחברות המשכנות.

ומייצג את התפיסה שרמת חייה של משפחה ענייה נמוכה מזו של המשפחה החציונית; (2) מכפיל נוסף, המייצג את ערכו של סל נלווה של מוצרים ושירותים חיוניים מתחומי החינוך, הבריאות והתחבורה (לא כולל תחבורה לצורכי עבודה, שהופחתה מצד ההכנסות). מקדמי ההכפלה, שאותם ממליצה הוועדה לעדכן פעם בכעשור, נותרו ברמתם כפי שנקבע במחקר. מקדם ההכפלה של החציון הוא על 80%-ו-85% לחלופה א' וב' בהתאמה, והמכפיל המייצג את התוספת בעבור הסל הנלווה של מוצרים ושירותים הוא 1.35 ו-1.25 לחלופה א' וב' בהתאמה.

מובן שהממצאים מושפעים מההתפתחויות המקרו כלכליות ומהתמורות במדיניות החברתית של שלוש שנות הסקר, שהן בבסיס הממוצע הנע לכל אחת מהשנים שבעבורן חושבו ממדי העוני. יודגש שמדדי העוני ואי-שוויון המחושבים ביחס להכנסת משק הבית (כמו מדד ג'יני ומדד SEN), חושבו על בסיס ההכנסה המוגדרת לצורכי החישוב לפי גישה זו, דהיינו ההכנסה בניכוי מסים ישירים ובניכוי הוצאות על עבודה, ובתוספת מרכיב העברה בעין הגלום בדיור הציבורי. לחלופה ב' מתווסף להכנסה גם מרכיב שכר הדירה הזקוף.

בתיבה 2 שלהלן מוצגים ממצאים על ממדי העוני לשנים 2007-2008, לפי שתי החלופות שצוינו לעיל. יודגש, שבהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, מדדי העוני אינם מתבססים על נתוני צריכה והכנסות של שנה אחת אלא על ממוצע נע של שלוש שנים. הממצאים ל-2007 נוגעים לנתוני סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 2005-2007 (במחירי שנת 2007), ואילו נתוני 2008 נוגעים לסקרי ההוצאות לשנים 2006-2008 (במחירי שנת 2008)¹⁹. לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2007 כאל "שנת 2007" ובאופן דומה ל"שנת 2008".

19 נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2008 קודמו בעליית המדד הכללי. לעומת זאת ההוצאות הרלוונטיות (וכן ההכנסה הזקופה המתווספת לבעלי דירות) קודמו באופן דיפרנציאלי על פי מדד המחירים המתאים להן. עיבוד מקביל נעשה ל-2006 ו-2007.

תיבה 2

**ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות:
ממצאים מעודכנים ל-2008**

הממצאים בנוגע לתחולת העוני מצביעים על יציבות בהיקף העוני של משפחות ב-2008 לעומת 2007 (לוח 1) על-פי שתי חלופות החישוב. עם זאת, על-פי שתי החלופות עלה היקף העוני של נפשות וילדים (ראו הסבר על ההבדל בין שתי הגישות בסעיף 5 בפרק זה).

יחס פער הכנסות העניים (יחס פער העוני), המבטא את מידת המרחק של הוצאת הסף מההכנסה הרלוונטית על פי כל אחת מחלופות החישוב, הגיע ב-2008 ל-32% לפי חלופת החישוב הראשונה ול-28% לפי חלופת החישוב השנייה. שיעורים אלה מבטאים יציבות לעומת הנתון המקביל ב-2007 - בניגוד למגמת העלייה הקלה בתחולת העוני של המשפחות והנפשות העניות. מדדי גייני לאי-השוויון בהכנסות ירדו במעט (0.4% בשתי החלופות), ומדד SEN עלה בשיעור של 0.6% בחלופה הראשונה וירד בשיעור של 0.1% לפי החלופה השנייה.

לוח 1

תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2008-2004

2008	2007	2006	2005	2004	חלופה
					חלופה א': דיור בגישת תשלומים
21.4	21.2	21.2	22.6	22.6	משפחות
25.6	25.3	25.4	26.6	26.2	נפשות
35.4	35.1	35.0	35.8	35.0	ילדים*
					חלופה ב': דיור בגישת שכ"ד זקוף
18.7	18.7	18.4	19.7	19.6	משפחות
23.8	23.7	23.7	24.9	24.6	נפשות
34.3	34.2	33.9	34.8	34.0	ילדים

קווי העוני הנגזרים משתי החלופות הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי הצריכה הבסיסיים, כלומר ההוצאות שמשפחה נחשבת ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסותן. הוצאות הסף ותחולות העוני להרכבי משפחה שונים, לפי חלופה א' וחלופה ב' של החישוב, מוצגות בלוח 2. קווי העוני לפי חלופה ב' גבוהים יותר מאלה של חלופה א', מאחר שהם כוללים מרכיב נוסף, שלא קיים בחלופה א', של הוצאה זקופה לדיור בבעלות הדיירים. לפיכך הוצאת הסף ליחיד, למשל, הייתה ב-2008 כ-2,400 ₪ לפי חלופה א' - כמעט 500 ₪ פחות מהוצאת הסף לפי חלופה ב'.

לוח 2

הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה נבחרים,
חלופה א' ו-ב', 2007-2008

2008		2007		הרכב משפחה*
תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	
				חלופה א'
22.7	2,489	21.8	2,291	מבוגר יחיד
16.8	4,043	16.2	3,722	שני מבוגרים
14.7	4,988	15.5	4,592	שני מבוגרים+ילד
18.3	5,862	18.6	5,397	שני מבוגרים+שני ילדים
25.3	6,682	25.8	6,152	שני מבוגרים+שלושה ילדים
45.9	7,461	49.4	6,870	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
65.7	8,207	65.8	7,557	שני מבוגרים+חמישה ילדים
30.7	4,593	30.6	4,229	מבוגר+שני ילדים
				חלופה ב'
14.7	2,900	13.8	2,674	מבוגר יחיד
13.5	4,711	13.2	4,344	שני מבוגרים
15.2	5,813	15.5	5,359	שני מבוגרים+ילד
18.2	6,831	19.1	6,297	שני מבוגרים+שני ילדים
24.7	7,787	25.5	7,179	שני מבוגרים+שלושה ילדים
42.9	8,696	45.4	8,017	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
63.3	9,565	63.7	8,818	שני מבוגרים+חמישה ילדים
30.9	5,353	31.1	4,935	מבוגר+שני ילדים

* אף שהחישוב מתבסס על שלוש שנות סקר, בשל מיעוט התצפיות לא היה אפשר לחשב את הנתונים למשפחות חד-הוריות חוץ מיחיד עם שני ילדים, ואף נתוני המשפחה מסוג זה סובלים מתנודתיות גדולה למדי.

בדומה ל-2007, גם ב-2008 ההכנסה הרלוונטית לחישוב לפי שתי החלופות עלתה בכ-3% במונחים ריאליים, והוצאת הסף עלתה במעט יותר. מסיבה זו עלו ממדי העוני במעט. ברוב המשפחות תחולת העוני ירדו בין שתי השנים לפי שתי חלופות החישוב. בולטת הירידה בתחולת העוני של זוגות עם ארבעה ילדים בחלופת החישוב הראשונה, וזוגות עם חמישה ילדים בחלופת החישוב השנייה. הירידה נובעת מהעלייה בהכנסתן של משפחות אלה מעבודה, ולא מעלייה יוצאת דופן בהוצאותיהן.

משנה זו נפרסם, במקביל למדד העוני מצד ההוצאות המתואר לעיל, גם את מדד ה-MBM/NRC כפי שחושב בשביל המשק הישראלי ונמצא גם הוא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ("אבסולוטי") ויחסי. הוא שייך למשפחת מדדי העוני לפי צריכה הולמת המחשבים של שמהווה אומדן סביר למינימום הולם למחיה. בכך הוא יכול לסייע בקביעת גובה קצבאות הקיום, קרי - הקצבאות של רשת הביטחון האחרונה. מדדים מסוג זה גם עשויים להתאים טוב יותר ממדדים אחרים למעקב אחר מידת ההצלחה של מדיניות הממשלה למאבק בעוני, שכן חלק מכלי המדיניות הם הטבות הניתנות לשכבות החלשות כהכנסות לא-כספיות, כגון ארוחות חמות בבתי ספר, דיור בדירות מסובסדות והנחות בתרופות. הטבות כאלה, כמו גם הכנסות בעין פרטיות, למשל מדיוור בדירה שבבעלות עצמית, לא באות לידי ביטוי בהכנסות הכספיות ולכן הן גם לא משפיעות על מדד העוני הרשמי, זאת למרות שהן משפרות את רווחת משקי הבית. לעומת זאת הן כן משפיעות על מדדים של צריכה הולמת.²⁰ יצוין שמידע על הטבות הממשלה לא נאסף כיום בצורה מספיק טובה וחשוב שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפנה לכך משאבים מתאימים. הבדל מרכזי בין שני סוגי המדדים הוא בשיטת העדכון של המדד משנה לשנה. שניהם ניוונים כל שנה מסקרים שוטפים - סקר ההכנסות (המדד הרשמי) וסקר ההוצאות (מדד הצריכה ההולמת). עם זאת ברור שבמשק צומח ההכנסה (החציונית) מתפתחת מהר יותר מהרגלי הצריכה, שמהם מושפע סל הצריכה ההולם.²¹ עקב כל אלה נוצרים במהלך השנים הבדלים ברמת קו העוני ובהכנסות הרלוונטיות לכל מדד. כתוצאה מכך מדדי העוני עשויים לתת תוצאות שונות לאורך השנים הן בנוגע לרמת העוני והן בנוגע להרכב העניים. (תרשים 1 ולוח 3).

המוטיבציה להגדיר מדד עוני חלופי בשביל ישראל נובעת מהרצון ליצור מדד עוני רב-ממדי, שמתחשב בשיקולים רבים ככל האפשר שמשפיעים על מצב הרווחה של משק הבית. ראשית, מדד זה ניזון לא רק ממידע על הכנסות אלא משלב בתוכו גם מידע על הרגלי צריכה. שנית, הוא מאפשר התחשבות בתנאים ייחודיים שמשפיעים על רווחת המשפחה כגון עלות היציאה לעבודה, אשר כידוע גובה מזוג הורים לילדים קטנים שעובדים או מאם חד-הורית עובדת מחיר גבוה יותר מאשר מזוג שבו אחד ההורים נשאר בבית ורק הורה אחד עובד בשוק העבודה. לכן לא מפתיע ששיעור העניים בקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר גבוה יותר בגישת הצריכה מאשר בגישה הרשמית.

20 מובן שבמקרה זה חשוב להתייחס לתשלומי ריבית על משכנתה, שכן אם זוג צעיר קנה דירה במימון משכנתה גבוהה, תשלום הקרן משול לחיסכון ואילו תשלום הריבית דומה לתשלום שכר הדירה. גישת ה-MBM/NRC מתחשבת כמובן בסוגיה זו. ראו דניאל גוטליב ורועי מנור (להלן GM). המאמר ניתן להורדה: Gottlieb, D. and Manor, R. (2005). *On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002*, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/3842>

21 יצוין שבניגוד למדד אבסולוטי ממש שמתעדכן רק לפי שינויי מחירים, מדד ה-MBM/NRC מתעדכן ככל שנה לפי הרגלי הצריכה המשתנים, דבר שמדגיש את אופיו היחסי. MBM הוא קיצור ל-Market Basket Measure ו-NRC הוא קיצור ל-National Research Council.

קו העוני

צוות המומחים האמריקני שגיבש את עקרונות מדד ה-NRC בדוח שהתפרסם ב-1995, כמו גם צוות מומחים קנדי שגיבש את מדד ה-MBM, הגיעו למסקנות דומות למדי – האמריקנים התמקדו במשקי הבית הנמצאים במרווח שבין המאיון ה-30 ל-35 ואילו הקנדים קבעו את המרווח בין המאיון ה-21 ל-40 כרלוונטי לקביעת קו העוני.²²

הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למזון: בעוד שב-NRC ההתייחסות להוצאות על המזון דומה לטיפול ביתר הוצאות הסל ההולם, שכולל גם ביגוד, קורת גג ותוספות שונות בעזרת מכפיל הוצאות, במדד ה-MBM סל המזון נקבע לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל. צוות ה-MBM ניסה להרחיב את שיטת קביעת המינימום ההולם גם לתחומי צריכה אחרים אך ללא הועיל. דוגמה לכישלון בקשר למוצרים ושירותים אחרים היא הניסיון לקבוע סל ביגוד במחוז ויניפג. באותו מחוז הוקמה מועצה ציבורית שתפקידה היה לקבוע את רמת ההוצאה ההולמת על ביגוד של משפחה מייצגת, במטרה לאמץ את מסקנות המועצה לתכנון חברתי של ויניפג (Acceptable Level of Living, 1997). להפתעת הוועדה התקבלה תוצאה שהתגלתה בדיעבד כגבוהה מאוד בהשוואה להוצאות הביגוד מסקר ההוצאות: עם פרסום הסקר התברר כי שיטה זו הביאה להמלצה נורמטיבית שהיתה גבוהה יותר מהסל הממוצע של העשירון השביעי (!), אשר רמת חייו גבוהה בהרבה ממצב של עוני.²³ המסקנה מכך היא שבעוד שבנוגע למזון קביעה של סל הוכיחה עצמה, לגבי יתר הסל התהליך של קביעה אבסולוטית בעייתי. לכן המדד הנוכחי שנעשה בעבור ישראל משלב בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM.²⁴ לפיכך סל המזון נבנה בשיטה אבסולוטית של צרכים חיוניים לפי גישת ה-MBM ואילו יתר הסעיפים נבנו ברוח יחסית יותר לפי גישת ה-NRC: רכיבי הלא-מזון של קו העוני נקבעו אפוא כממוצע ההוצאה (בסקר ההוצאות) של המאיונים ה-30 עד ה-35 של סעיפי הדיר, הביגוד וההנעלה. כן הוספו הוצאות אישיות שונות והוצאות תחבורה באמצעות מכפיל קטן. בקו העוני הנוכחי נכלל גם ממוצע של ההוצאה הפרטית על בריאות אשר לפחות בחלקה אינו מכוסה באמצעות ביטוח

22 ועדת ה-NRC בחרה את המאיונים ה-30 עד ה-35 בהסתמך על מחקרים של תקציב המשפחה (Renwick and Bergmann, 1993). בדיקות במשק האמריקני העלו שהוצאות אלה משקפות מרווח של 78%-83% מההוצאה החציונית. חישובים למשק הישראלי בשנים 1997-2002 הניבו תוצאות דומות, כמתואר במאמר של Citro C. F. and Robert T. Michael (1995). *Measuring Poverty: A New Approach*, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C.

גישת ה-MBM סוכמה במאמרו של הטפילד (Michael Hatfield (2002). *Constructing the Revised Mechanism*, T-01-1E, April, Applied Research Branch, Strategic Policy, Market Basket Human Resources Development, Canada.

23 ראו Hatfield M. עמ' 4.

24 המדד המתואר במאמרם של גוטליב ומנור -

Gottlieb, D. and Manor, R. (2005). *On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002*, <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/3842>

ראו גם דוחות בנק ישראל פרק ח' מאז שנת 2005. ראו גם תיבה 3 בפרק זה שם מוצע חישוב חלופי נוסף.

הבריאות. מקדם השקילות (ההתחשבות ביתרונות לגודל בהוצאות המשפחה) מתבסס על גישת ה-NRC. יצוין שחישוב המכפיל במודל הישראלי הוא ברמה שנתית בניגוד להמלצת ה-NRC, שלפיה רצוי שהמכפיל יבוסס על נתונים תלת-שנתיים.²⁵

הרעיון המקורי מאחורי מדד ה-MBM הקנדי היה לבנות מדד אבסולוטי במובן שהרכב הסל והכמויות הנדרשות לצריכת "המינימום ההולם למחיה" ייקבעו בידי מומחים. לפיכך נבנה סל מזון זול, נגיש, בריא, עקבי ומפורט לפי מיין וגיל על פי המלצות של מומחים לתזונה. בעבור רכיב המזון במחקר הישראלי נעשה שימוש בתוצאות של מחקר משותף של ד"ר ניצן-קלוסקי וצוותה במשרד הבריאות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בסיס נתונים של 2002/3. התוצאות עודכנו והותאמו למחירי המזון בתקופה הנסקרת. ההתבססות של סל הצריכה על מומחים או על החוקר מהווה בו-בזמן גם יתרון וגם חיסרון של מדדי עוני מסוג זה, שכן זה יוצר הטיה בנוגע לתפישות החברתיות של המעורבים בדבר. עם זאת, יש גם שרירותיות בממדד חצי החציון היחסי בקשר לקביעת השיעור דווקא ברמה של 50% מההכנסה החציונית (ולא 60 או 40%).

מקורות ההכנסה

בגישה לפי צריכה הולמת מקורות ההכנסה (שבאמצעותם בודקים "מיהו עניי") כוללים הן הכנסות כספיות והן הכנסות בעין, דהיינו את כל ההכנסות הידועות. מכאן שהשוואה פשטנית של קווי עוני לא מספיקה כי אמנם רמת החיים ההולמת המיוצגת באמצעות קו העוני שונה מגישה לגישה, אך אם במקביל גם ההתייחסות למקורות ההכנסה שונה, אי אפשר להסיק מסקנות מהתבוננות בקו העוני בלבד. בגישה לפי צריכה הולמת מפחיתים לא רק את תשלומי החובה מההכנסה כדי להגיע להכנסה הפנויה אלא מפחיתים עוד הוצאות כדי להגיע למסקנה האם ההכנסה העומדת לרשות המשפחה מספיקה כדי לממן את ההוצאות של סל המוצרים ההולם. ההפחתות הנוספות הללו נוגעות לשני תחומים - הוצאות היציאה לעבודה ולהוצאות הבריאות:

- הוצאות היציאה לעבודה: לפי גישת ה-NRC שכאמור שולבה במחקרם של GM וגם בגרסה הנוכחית, מנכים מההכנסה את עלות היציאה לעבודה של זוגות, כאשר שני בני הזוג עובדים (או של אמהות חד-הוריות עובדות) ואשר להם ילדים קטנים, זאת כדי למנוע הערכת חסר של מצב העוני של משפחות כאלה בהשוואה למשפחות בעלות הכנסה כספית ברמה דומה שאצלן לפחות הורה אחד נשאר בבית. הסיבה היא, שמשפחה שבה שני ההורים או האם החד-הורית יוצאים לעבודה, הוצאות הנסיעה אל מקום העבודה וממנו והוצאות השמירה על הילדים הקטנים מפחיתות את ההכנסה הפנויה לצריכה.

25 החלטה זו נבעה משיקולים של בניית מדד לצורכי מדיניות, שכן חשוב לדעת המחברים שהמדד ישקף את מאמצי המדיניות באופן עדכני, כדי שהוא יוכל לשמש כיד על הדופק של מאמצי המדיניות.

○ הוצאות בריאות חריגות: חלק מהוצאות הבריאות הפרטיות שנחשבות חיוניות, אם הן גבוהות מממוצע הוצאות הבריאות הפרטיות (שנכללות כאמור לעיל בקו העוני) למשפחה ספציפית, מקטינות גם הן את ההכנסה הפנויה לצריכה של הסל ההולם. ברור מדוע מוטב להפחית הוצאות בריאות חריגות ממקורות ההכנסה ולא לכלול אותם בקו העוני: אילו היינו כוללים סעיף כזה בקו העוני בגלל חיוניותו, היינו גורמים לעלייה בקו העוני לכלל האוכלוסייה למרות שההוצאה חריגה ומאפיינת משפחות מעטות. בעבור אותן משפחות אכן ההוצאה ההולמת גבוהה יותר, אך כדי לא להשליך ממצב מיוחד זה על כלל המשפחות מוטב להפחית הוצאות חיוניות אך חריגות ישירות ממקורות ההכנסה של אותה משפחה, כדי למנוע הטיה כלפי מעלה של ממדי העוני כאשר מתחשבים בהוצאה שהיא אמנם חיונית אך נדירה. זה הפתרון שנקטה מועצת ה-NRC לגבי הוצאות רפואיות חיוניות במימון עצמי. עם זאת המועצה האמריקנית התעלמה מביטוח בריאות בסיסי, שהוא בוודאי צורך חיוני לכלל האוכלוסייה.²⁶

עידונים ושיפורים במחקר הנוכחי²⁷

בהשוואה למאמר הקודם בנושא, של גוטליב ומנור, הוכנסו מספר עידונים ושיפורים שהתאפשרו בעקבות פירוט גדול יותר בסקרי ההוצאות מאז שנערך המחקר הקודם. עקב כך נבחנו שוב כל סעיפי מדד העוני במטרה להוציא ממנו את אותו חלק מהסעיפים שאפשר להגדירם כלא-חיוניים. כן הוספו סעיפים שלא היה אפשר לזהות בעת הכנת המחקר בתחילת שנות ה-2000:

○ מזון: השינוי המרכזי הוא בחישוב הוצאות המזון הנורמטיביות המותאמות למשפחה בהתאם להרכב הגיל והמין ובשילוב הוצאה זו בקו העוני בהתאם לגישת ה-NRC בנוגע למוצרים שאינם מזון. השינוי יוצר קווי עוני כמספר הטיפוסים המשפחתיים הקיימים מבחינת גיל ומין.

○ דיר: נעשה שימוש רק במשתנים שקשורים לשכר הדירה (כולל הוצאות בעין). אם למשק בית מסוים היתה הוצאה משני הסוגים (כספית והוצאה בעין), הובאה בחשבון רק ההוצאה הנמוכה יותר. הוסף גם סעיף הוצאה שמתייחס ל"צורכי משק בית שונים".

○ בריאות: הוסרה ההוצאה בעבור אחזקת קרובים בבתי אבות פרטיים.

26 יצוין כי שיטה זו של הפחתת הוצאות רפואיות חיוניות ממקורות ההכנסה מרעה עם העניים מאוד, שלא מסוגלים לממן הוצאות רפואיות נחוצות, דבר שמתבטא בסופו של דבר בתוחלת חיים קצרה יותר שלהם. 27 החישובים מבוססים על מחקר בתהליך הכנה במינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי. ייתכן שבסיום הכנתו ייעשו שינויים נוספים בדרך החישוב ובהתאם לכך ישתנו גם הממצאים לשנים המוצגות בפרק זה.

- תחבורה ציבורית: נעשה פירוט גיאוגרפי לפי אזור או ערים - גוש דן, ירושלים, חיפה, באר שבע ואשדוד, כאשר יתר האזורים הוגדרו כפריפריה. הסכומים נקבעו לפי ממוצעים של הוצאה על תחבורה ציבורית של משקי הבית שבהם יש עובדים ללא רכב. כך למשל בירושלים התקבל מספר שדומה לעלות השימוש החודשית לפי התעריף של נסיעה באוטובוס באמצעות כרטיס "חודשי-חופשי". סעיף ההוצאה של משקי בית בבאר שבע גדול יותר כנראה לנוכח שימוש ברכבת לצורך נסיעות בין-עירוניות. סעיף זה נע בין 117 ש"ח בפריפריה לבין 235 ש"ח בבאר שבע.
- חינוך: סעיף זה כולל את כל שירותי החינוך. הסעיף הקודם כלל רק מקצת מהסעיפים. למרות זאת נמצא כי אין פער ניכר בין הממוצעים של שני סעיפים אלה.
- הוצאות אחזקה ושיפור הבית: סעיף זה הוצא מחישוב קו העוני, שכן בקרב בעלי הבית סעיף זה כולל שיפוצים ובקרב שוכרים סביר להניח שההוצאה מוחזרת לשוכר על ידי בעל הבית.
- מקורות ההכנסה: לצורך אומדן מדויק יותר של סעיף המזונות הופחת הסעיף "מתנות ואחרים" מהסעיף "ההעברות ממשקי בית אחרים".
- המכפיל: הוסר משתנה ההוצאה על כלי רכב מאחר שנמצא כי הסעיף כולל למשל את עלות הרכישה של אופנוע בתוך אותו הסעיף שכולל "הוצאות ביטוח של כלי רכב".²⁸

התוצאות מובאות בתיבה 3 להלן.

28 שינויים אלה גרמו לצמצום ממדי העוני בהשוואה לחישוב במחקר המקורי של GM (דוח שנתי בנק ישראל).
הבדל נוסף מול מדד בנק ישראל נעוץ בכך שבבנק ישראל הוחלט בעבר להציג את מדד ה-MBM/NRC ללא הטיפול שהמליצו GM בנוגע להוצאות הבריאות.

תיבה 3

מדידת עוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC

קו העוני של מדד הצריכה ההולמת לפי MBM\NRC שעקרונותיו מתוארים בסעיף 5 בפרק זה, קשור למושג של המינימום למחיה הולמת ואפשר להסתייע בו לצורך קביעת גובה קצבאות הקיום להרכבי משפחה שונים. השוואה בין התמיכה של מערכת הרווחה לבין המינימום למחיה הולמת הגלום במדד מוצגת בלוח 1. התמיכה כוללת את קצבאות הבטחת ההכנסה והשלמת ההכנסה וכן את קצבאות הילדים במקרים הרלוונטיים. התוצאה שמתקבלת מצביעה על תבנית ברורה: הקצבאות לגיל המבוגר מכסות לפחות כ-85% של המינימום למחיה הולמת והערך הגבוה ביותר של כיסוי הוא בקרב קשישים בודדים בני 80 ויותר. גם בקרב זוגות קשישים בני 80 ויותר רמת החיים הגלומה בקצבה גבוהה.

המצב סביר למדי גם במשקי בית שראשם בן 55 ויותר: לבודדים שיעור הכיסוי הוא כ-74% והוא יורד לזוג ולזוג עם ילד אך נשאר מעל מחצית. המצב נעשה קשה ממש במשפחות מתחת לגיל 55 ככל שמספר הילדים במשפחה גדל: רמת הכיסוי יורדת בתלילות, ובמקרה של זוג עם חמישה ילדים היא מגיעה לרמה של כ-35% מרמת החיים המינימלית ההולמת. החלק העליון של הלוח מצביע על כך שקצבת הקיום, כולל קצבאות הילדים במשפחות עם ילדים, אמנם גדלה אך בקצב אטי מדי בהשוואה למינימום כפי שהוא נתפס על ידי המינימום ההולם. הבעיה הולכת וגדלה עם מספר הילדים במשפחה.

לוח 1

**אינדיקטור למינימום למחיה בכבוד להרכבי משקי בית שונים
והשוואה לקצבאות מערכת הרווחה (מחירי 2008)**

קצבאות הבטחת הכנסה וקצבת ילדים (השלמת הכנסה במקרים של גיל פרישה ואילך)				גילאי ראש משק הבית	הרכב משפחה
עד גיל 80	מגיל הפרישה עד גיל 80	מגיל 55 עד גיל הפרישה	עד גיל 55		
2,739	2,586	1,994	1,595		מבוגר
4,324	4,097	3,389	2,837		מבוגר+ילד
5,185	4,960	4,352	3,440		מבוגר+שני ילדים
4,062	3,836	2,991	2,193		שני מבוגרים
4,924	4,698	3,634	2,558		שני מבוגרים+ילד
5,785	5,560	4,278	3,002		שני מבוגרים+שני ילדים
5,785	5,560	4,613	3,337		שני מבוגרים+שלושה ילדים
5,785	5,560	4,981	3,705		שני מבוגרים+ארבעה ילדים
5,785	5,560	5,146	3,870		שני מבוגרים+חמישה ילדים
ממוצע של חלק קצבאות בקווי העוני (אחוזים)*					
102.3	96.7	74.0	57.5		מבוגר
-	-	**	67.1		מבוגר+ילד
-	-	-	60.9		מבוגר+שני ילדים
88.1	83.2	64.7	46.3		שני מבוגרים
-	-	59.1	43.7		שני מבוגרים+ילד
-	-	-	41.8		שני מבוגרים+שני ילדים
-	-	-	39.3		שני מבוגרים+שלושה ילדים
-	-	-	38.2		שני מבוגרים+ארבעה ילדים
-	-	-	35.2		שני מבוגרים+חמישה ילדים

* בכל המקרים גודל רווח בר סמך ברמת מובהקות של 95% אינו עולה על 1.5 נקודות אחוז.
* לא מוצג עקב חוסר תצפיות במדגם.

בסוף שנות ה-90 קו העוני הרשמי היווה כמחצית מזה של הצריכה ההולמת, ואילו במהלך התקופה הנסקרת קווי העוני התקרבו מעט כך שב-2008 הוא היווה כ-55% מזה של הצריכה ההולמת (תרשים 3). משמעות הדבר שנקודת ההתחלה של קו העוני ב-1997 גבוהה משמעותית מהקו הרשמי אך התפתחותו אטית יותר. אי אפשר להתייחס לפער בין קווי העוני במנותק מנושא מקורות ההכנסה שנדון בסעיף הבא, אך יש משמעות רבה לעובדה שההתפתחות של קו העוני לפי צריכה הולמת אטית יותר לאורך זמן מזו של הקו הרשמי.

הדבר נובע מכך שהצריכה מתפתחת באופן אטי יותר מההכנסה שכן משפחה לא נוטה לשנות את צריכתה (כלומר את רמת החיים השוטפת שלה) בעקבות כל שינוי של ההכנסה. יתרה מזו, נצפה מהתיאוריה הכלכלית שהמשפחה נוטה להגדיל את החסכוניות שלה עם הגידול הריאלי בהכנסותיה.

תוצאות ההשוואה בלוח 2 בין ההכנסה הכספית נטו לבין ההכנסה מכל המקורות נטו מראה שההכנסות בעין משפיעות בעיקר על השכבות החלשות, דהיינו הן מגדילות את ההכנסה הפנויה הכספית של החצי התחתון של התפלגות ההכנסות ביותר מחצי. הכנסות העשירון התחתון מוכפלות ואלה של העשירון השני גדלות בכ-3/4. ההשפעה הולכת וקטנה ולאחר החציון ההכנסה גדלה בפחות ממחצית. משמעות הדבר שהכנסות אלה קריטיות מבחינת הערכת מצב הרווחה של משקי הבית.

השוואה בין לוח 2 לתרשים 3 מצביעה על כך שרוב משקי הבית בשני העשירונים הראשונים נמצאים מתחת לקו העוני. אפשר לראות זאת גם בתרשים 2 בהמשך.

לוח 2

**מקורות הכנסה כספיים כולל הכנסות בעין ובניכוי הוצאות חיוניות *
(יציאה לעבודה ובריאות)**

הפער באחוזים	הכנסה מכל המקורות פנויה MBM/NRC לנפש תקנית	הכנסה כספית פנוי לנפש תקנית	עשירונים**
48	6,805	4,608	סה"כ
109	2,038	975	תחתון
74	2,856	1,637	2
61	3,465	2,152	3
57	4,029	2,560	מאיון 35
55	4,212	2,720	4
51	5,106	3,378	5
48	6,018	4,067	6
47	7,089	4,824	7
44	8,310	5,759	8
44	10,526	7,294	9
39	17,484	12,573	עליון

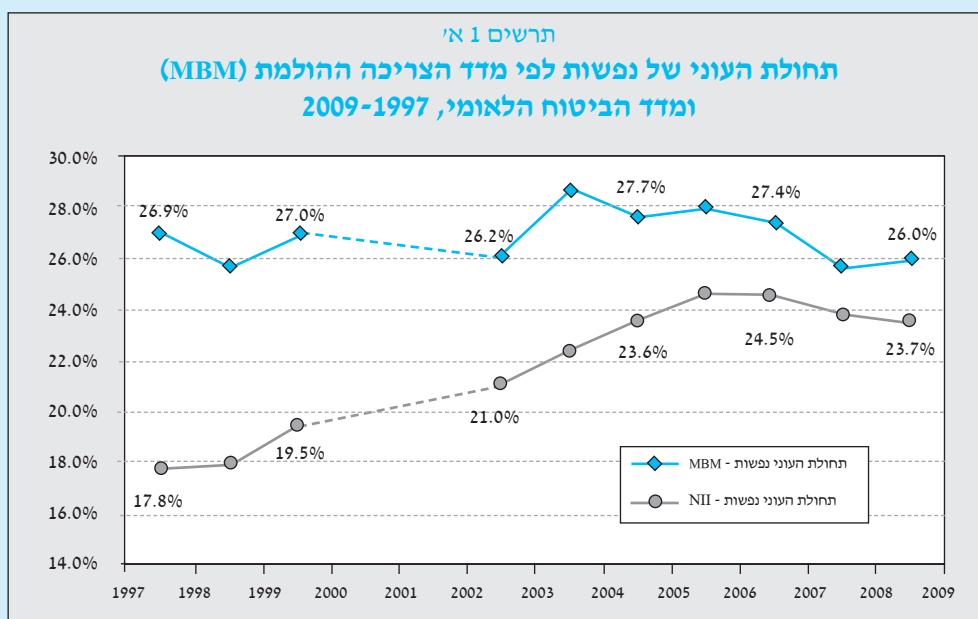
* ההוצאות החיוניות הן הוצאות יציאה לעבודה של בני זוג עובדים אשר להם ילדים קטנים, הוצאות נסיעה לעבודה וממנה וכן הוצאות רפואיות שגבוהות מן הממוצע.

** המשפחות בכל טור דורגו לפי הכנסה כספית פנויה לנפש בכל עשירון.

תוצאות המדידה

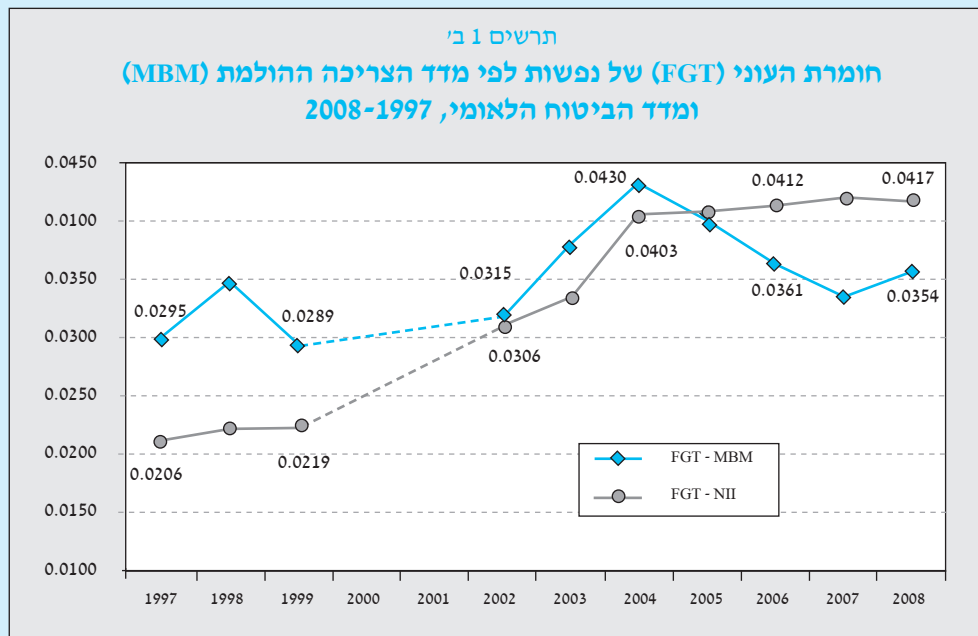
1. ממדי העוני על פני זמן

תחולת העוני וחומרתו לפי מדד הצריכה ההולמת היו לאורך שנות התשעים ותחילת שנות ה-2000 גבוהות באופן ניכר מהתחולה והחומרה שעל פי המדד הרשמי. בערך משנת 2005 חלה תפנית חדה לטובה בממדי העוני לפי גישת הצריכה ההולמת, שכן חלה ירידה חדה בתחולת העוני ובחומרתו. תחולת העוני נשארה אמנם בכל התקופה מעל זו של המדידה הרשמית אך חומרת העוני ירדה לרמה שהיא נמוכה באופן ניכר מהרשמית. יצוין שבספרות המקצועית מדד החומרה של FGT נחשב למדד עוני עדיף מבחינה עיונית על פני מדד התחולה.¹



1 ראו למשל את הפרסום הבא:

A. K. Sen (1997). *On Economic Inequality*, Expanded edition with a substantial annex by J.E. Foster and A.K. Sen, 1997. Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.



מעניין לציין שתחולת העוני לפי מדד ה-MBM הגיעה לשיא בשנת 2003, תוצאה שהיא עקבית עם פעולות מדיניות בתחום הרווחה בשנים 2002 ו-2003, אשר פגעו מאוד בשכבות החלשות באותה תקופה. בחומרת העוני השיא של הפגיעה הוא שנה אחת מאוחר יותר והשיפור מ-2005 ועד 2007 חד מאוד. לעומת אלה הגישה הרשמית מצביעה על שיא מאוחר יותר בתחולה. גם במקרה זה חל שינוי חד בחומרה - היא נעצרת על רמה גבוהה ולא משתפרת החל מאותה נקודה. ב-2008 אפשר לראות שלפי מדד MBM יש עלייה קלה בתחולת העוני של נפשות, זאת לעומת התייצבות המדד הרשמי. יתרה מזו, יש גם עלייה בחומרת העוני לפי מדד הצריכה ההולמת, אך לפי גישת מחצית החציון אין שינוי במגמה בשנים האחרונות. תוצאה זאת נובעת כנראה מכך שהתגובה של המדד הרשמי מתבטאת בפיגור כפי שניתן לראות מהממצאים של סקר ההכנסות של 2008/09 (ראו תיבה 1).

2. הרכב אוכלוסיית העניים

מתוך כ-1.6 מיליון הנפשות העניות לפי נתוני הביטוח הלאומי אין מחלוקת בין הגישות בנוגע לכ-1.4 מיליון מתוכם (87%). כ-207,000 מהם אינם עניים על פי מדד הצריכה. לעומת זאת ישנן יותר נפשות (כ-388,000) שמדד הצריכה מזהה אותן כעניות אך לא כך מדד הביטוח הלאומי. לפיכך יש חילוקי דעות בנוגע כ-595,000 נפשות, שמהוות כ-8.5% מכלל האוכלוסייה. מכאן שכדאי להשקיע בזיהוי טוב יותר של העניים כדי להביא לשימוש מושכל במשאבים המוקצים למאבק בעוני.

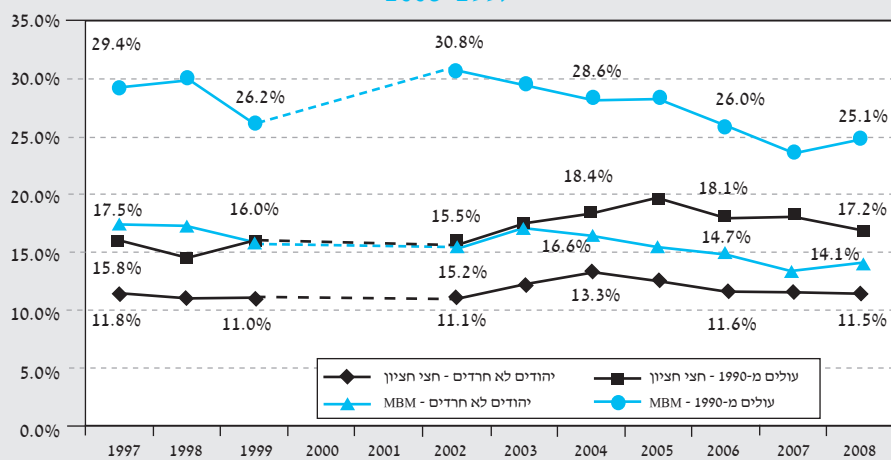
לוח 3

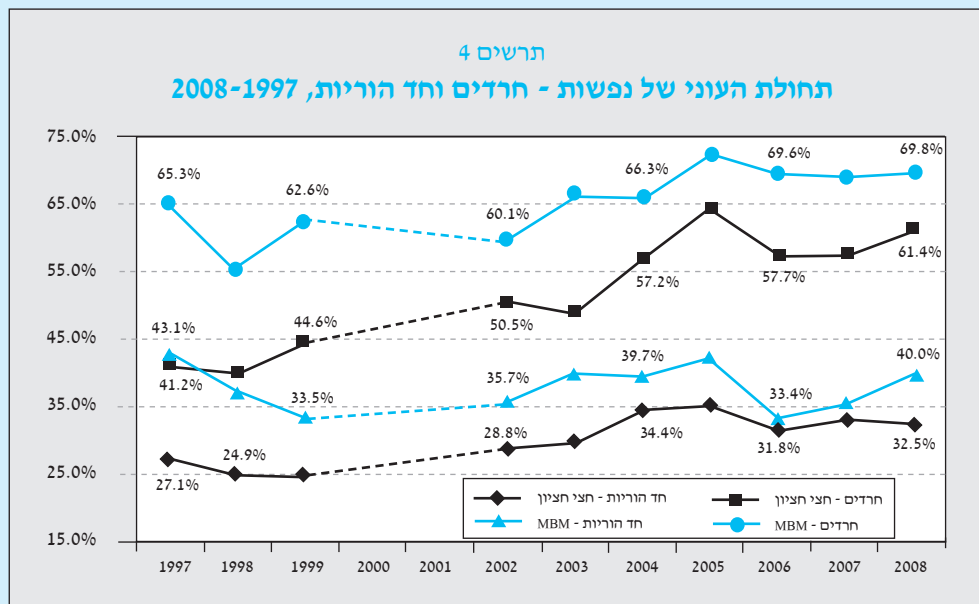
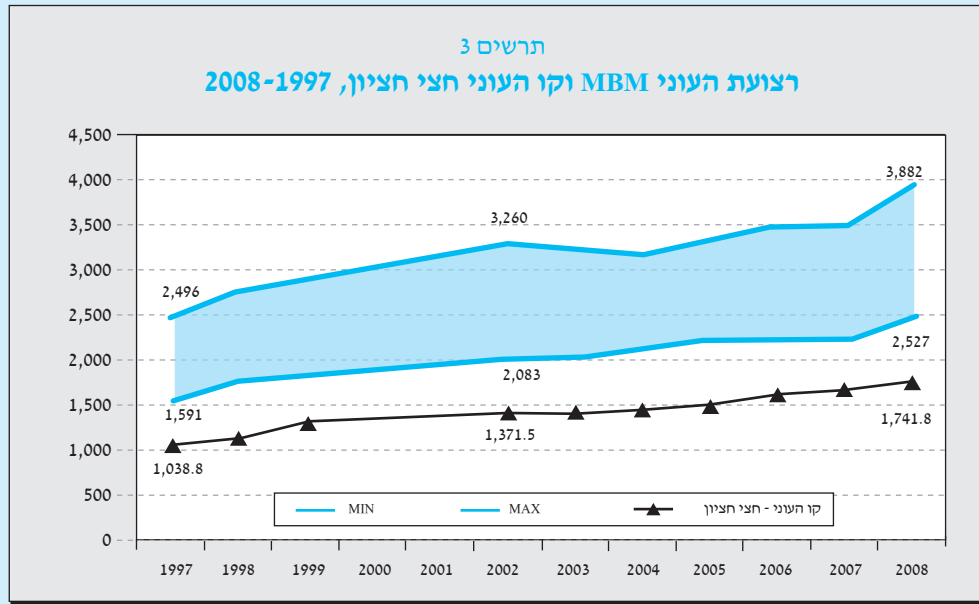
הרכב אוכלוסיית העניים לפי הגישות השונות

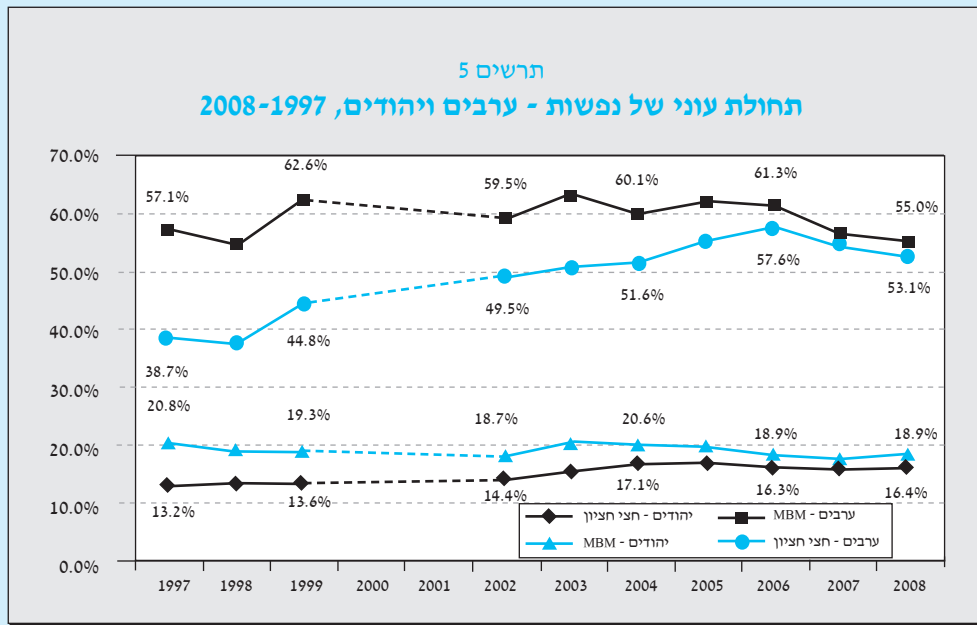
סה"כ	עני חצי חציון	לא עני חצי חציון	מספר נפשות אחוז מסך אוכלוסייה	לא עני MBM
5,172,542	206,886	4,965,655	74.0	3.0
1,814,560	1,426,144	388,416	26.0	20.4
6,987,102	1,633,031	5,354,071	100.0	23.4

תרשים 2

התפתחות קו העוני ותחולת העוני של משפחות לפי קבוצות אוכלוסייה, 2008-1997







ההתפתחות בקבוצות האוכלוסייה גם היא שונה בין שתי הגישות: תחולת העוני של נפשות לפי צריכה בקרב ערבים הסתכמה ב-2008 בכ-53% לעומת כ-50% לפי מחצית החציון. בקרב החרדים תחולת העוני של נפשות היא כ-70% בגישת הצריכה ו-61% במדידה הרשמית. הבדל של ממש בהערכת העוני ניכר גם בקרב עולים שעלו מאז שנת 1990. העולים עניים יותר לפי גישת הצריכה, ככל הנראה בגלל שיעור נמוך יותר של בעלות על דירה בקרבם מאשר בקרב הוותיקים.

לסיכום, אפשר לקבוע כי השיא של העוני לפי גישת הצריכה המתוארת היה לרוב מוקדם יותר והתקופה שלאחריו מצביעה על שיפור ניכר ועקבי עד שנת 2007, שלאחריה היתה עלייה קלה.

2 זיהוי האוכלוסייה החרדית מתבצע כאן לפי

Gottlieb D. & Kushnir L. (2009). *Social Policy Targeting and Binary Information Transfer between Surveys*.

Ben-Gurion University; CONSIST Ltd., Vol. 3, 2009-28. June 11, 2009

<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2009-28>

6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח 13 מציג את השינוי בהכנסה, בקצבאות ובמסים בממוצע למשפחה בתקופות הסקר. בתקופה שבין 2003 ל-2008 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 14.8% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר, של 16.2%. העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2003-2007, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שתי השפעות מנוגדות שאחת גברה על רעותה: מצד אחד ירדו תשלומי ההעברה בשיעור ריאלי של כ-6% ומצד אחר ירדו גם המסים הישירים, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-5%. מאחר שבממוצע הפחתת המסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה במעט מההכנסה הכלכלית בין 2003 ל-2008.

לוח 14

הכנסה, קצבאות ומסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2008), 2008-2003

2008 לעומת 2003	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
14.8	11,680	11,820	11,250	10,830	10,490	10,170	הכנסה כלכלית
-6.2	1,670	1,710	1,730	1,720	1,720	1,780	סך כל תשלומי ההעברה
-9.6	1,230	1,250	1,260	1,250	1,290	1,360	קצבאות ביטוח לאומי
-5.2	2,370	2,580	2,390	2,410	2,460	2,500	מסים ישירים
16.2	10,970	10,950	10,590	10,140	9,750	9,440	הכנסה פנויה

לוח 14 מראה את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון, ולוח 15 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המסים הישירים בשנים 2006, 2007 ו-2008.

הלוח מראה כי גם ב-2008 נמשכה הירידה בתשלומי ההעברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית. עם זאת השינויים בנוגע לתשלומי ההעברה לעומת 2007 היו זניחים: מ-14.4%

ל-14.3% כחלק מסך ההכנסה הכלכלית בין 2007 ל-2008. לעומת זאת בהשוואה ל-2006 ירד חלקם במידה ניכרת – כנקודת אחוז פחות בסך האוכלוסייה, כאשר ארבעת העשירונים הנמוכים מציגים את הירידה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה כחלק מסך הכנסתם הכלכלית. במקביל ירד עוד נטל המסים בין 2007 ל-2008, מ-21.9% ל-20.3% מההכנסה הכלכלית בין שתי השנים ובשיעורים משתנים בכל העשירונים. ירידה זו מאפיינת את כל השנים שמ-2003 (חוץ משנת 2007) והיא נובעת מהפחתת שיעורי המס במסגרת הרפורמה הרב שנתית במס הכנסה.

לוח 15

שיעורם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2008-2006

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת						עשירון
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
**--	**--	**--	**--	**--	**--	תחתון
15.2	16.1	18.8	183.3	213.0	246.2	2
8.7	9.2	9.1	47.7	49.3	52.4	3
9.2	10.0	9.9	32.5	32.1	39.4	4
10.2	10.9	10.9	20.6	21.6	23.2	5
10.9	11.9	11.8	14.2	14.2	15.7	6
12.6	14.1	13.3	9.8	9.4	11.5	7
15.7	17.6	17.0	6.1	6.4	6.7	8
20.3	22.1	21.3	4.4	3.9	4.2	9
29.9	31.5	30.2	1.7	1.9	1.9	עליון
20.3	21.9	21.2	14.3	14.4	15.3	סה"כ

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

** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצוינות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח 15 מראה כי בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למסים הישירים. בעשירון השביעי מושגת זהות, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי ההעברה. לוח 16 מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2006-2008.²⁹ מנתוני הלוח עולה כי בין שתי השנים המשוות, 2007 ו-2008, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין

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

פרק 2 : ממדי העוני והפערים החברתיים

העשירונים, והיחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון אף הצביע על עלייה קלה מ-8.0% ל-8.1% בין שתי השנים, בדומה למדד גיני לאי-שוויון, שהצביע אף הוא על עלייה קלה בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין שנים אלו.

לוח 16

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי העברה והמסים הישירים (אחוזים), 2006-2008

החלק בסך הכול (אחוזים)						עשירון
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
0.9	0.8	0.9	25.9	24.8	24.5	תחתון
0.9	0.9	0.9	15.9	17.2	16.0	2
1.2	1.2	1.1	9.3	9.4	8.9	3
2.0	2.0	1.9	9.8	9.7	10.7	4
3.0	3.0	3.1	8.7	9.0	9.0	5
4.2	4.3	4.4	7.8	7.8	8.0	6
6.4	6.6	6.3	7.0	6.6	7.6	7
10.2	10.6	10.6	5.7	5.8	5.8	8
18.1	18.4	18.3	5.6	4.9	5.0	9
53.1	52.3	52.5	4.2	4.8	4.6	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

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

תרומת תשלומי העברה והמסים הישירים לצמצום אי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-25.4% ב-2007 ל-24.7% ב-2008, והיא קטנה בכ-6 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5%.

לוח 17

השפעת תשלומי העברה והמסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2008-2006

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומסים			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	2008	2007	2006	
1.9	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.5	3.5	3.4	3.1	3.0	2.9	1.4	1.3	1.1	2
4.6	4.7	4.5	4.1	4.1	4.0	3.1	3.0	2.9	3
6.0	6.0	5.8	5.3	5.3	5.2	4.6	4.6	4.4	4
7.4	7.4	7.3	6.7	6.7	6.6	6.3	6.3	6.2	5
9.0	9.0	8.9	8.3	8.2	8.2	8.1	8.1	8.1	6
10.8	10.8	10.8	10.1	10.1	10.1	10.4	10.4	10.3	7
13.1	13.1	13.0	12.7	12.7	12.7	13.3	13.4	13.4	8
16.5	16.3	16.3	16.8	16.8	16.8	18.1	18.2	18.2	9
27.3	27.2	28.0	31.4	31.4	31.8	34.8	34.8	35.5	עליון
8.1	8.0	8.3	10.2	10.3	10.5	38.9	41.5	49.2	היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון

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

לוח 18

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2008-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומסים
2008	0.5118	0.4318	0.3853	24.7
2007	0.5134	0.4323	0.3831	25.4
2006	0.5237	0.4379	0.3923	25.1
2005	0.5225	0.4343	0.3878	25.8
2004	0.5234	0.4300	0.3799	27.4
2003	0.5265	0.4241	0.3685	30.0
2002	0.5372	0.4312	0.3679	31.5
1999	0.5167	0.4214	0.3593	30.5
השינוי במדד (%)				
2008 לעומת 2007	-0.3	-0.1	0.6	
2008 לעומת 2002	-4.7	0.1	4.7	
2008 לעומת 1999	-1.0	2.5	7.2	

פרק 3

פעילות ומגמות בתחום הגבייה



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 מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומי שאינם עובדים - בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה "שיפוי אוצר", והוא חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2009 הושפעה הגבייה מהציבור מתנודות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים (פירוט בהמשך) וכן מתהליך החקיקה שהחל בשנת 2005 ונמשך עד סוף 2009 - בעקבות הרפורמה במס שהונהגה ב-2005 ועסקה בהפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק. במקביל הונהגו למעסיק משנת 2006 שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח בדומה למבנה השיעורים הנהוג לפי חלקו של העובד השכיר והעובדים הלא-שכירים. בטרם שונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר יישום התיקון שילם המעסיק בתקופה ינואר-אוגוסט 2009 3.45% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.43% בשיעור הרגיל. ואולם, הרפורמה במס לא פסחה גם על הגבייה של הביטוח הלאומי, ובמסגרתה נעשו הצעדים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על העובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%; השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%; ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס, דהיינו ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק, כדי שלא לגרום להפסד גבייה.

התוצאה המשולבת של חוק ההסדרים 2005 ושל הרפורמה שהונהגה ב-2006 היא ששיעורי דמי הביטוח המופחת והרגיל המוטלים על המעסיקים יהיו ב-2009 3.45% ו-5.43%, בהתאמה. בהשוואה למצב שלפני אוגוסט 2005 זו הפחתה של 1.5 נקודת אחוז בשיעור הממוצע של דמי הביטוח למעסיק (4.43% לעומת 5.93%). סכום ההפסד המצטבר מתחילת התהליך (2005) עד סוף 2009 הוא יותר מ-12 מיליארד ש"ח. בהתאם לחקיקה, המוסד לביטוח לאומי לא ישובה בידי האוצר בגין הפסד זה, אולם שיעורי ההשתתפות של הממשלה,

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח שיעורי דמי הביטוח, אך גם מעוגן בסעיף 32 לחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

המעוגנים בסעיף 32 לחוק, הוגדלו באופן שהקצבת האוצר למימון הגמלאות לפי חוק לא תפחת כתוצאה מהפסד הגבייה של דמי ביטוח לאומי ממעסיקים.

ביולי 2009 הסתיימה חקיקת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהיתה להם השפעה על הגבייה מחודש אוגוסט 2009: (1) העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזרה למצב ששרר ב-2008). (2) הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי. ריכוז השינויים והשפעתם לשנים 2008-2009 מוצג בהמשך הפרק (לוחות 1 ו-2). לכאורה שני מהלכים אלה היו אמורים להגדיל את גביית דמי הביטוח הלאומי, אך בפועל, תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% (ול-169% ב-2010 ו-208% ב-2011).

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח), 2008-2009

אחוזי שינוי 2009 לעומת 2008				2009			2008			סה"כ
ריאלי		נומינלי		בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	
בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה							
-1.4	-1.3	1.9	2.0	41,228	*-3,467	44,695	40,452	-3,370	43,822	
-1.9	-1.5	1.4	1.8	26,233	-3,540	29,773	25,877	-3,370	29,247	
-0.4	-0.9	2.9	2.4	14,995	**73	14,922	14,575		14,575	

* 8 חודשים הפחתת דמי ביטוח למעסיק ותוספת גבייה בגין העלאת תקרה.

** תוספת גבייה בגין הכפלת תקרה.

לוח 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2008 ו-2009 ואת השפעת שינויי החקיקה על היקפה. בשנת 2009 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-41.2 מיליארד ש"ח: 40.4 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2 מיליארד הועברו מאוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו ירדה הגבייה הישירה מן הציבור בכ-1.4% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של 2% ב-2008. ירידה זו מוסברת בעיקרה במשבר הכלכלי

העולמי, שלא פסח גם על השוק הישראלי וגרם לירידה ריאלית של 2.2% בנפח השכר. לולא שינויי החקיקה שהונהגו החל ב-2005, הגבייה הישירה מן הציבור ב-2009 היתה יורדת, על פי אומדן, ב-1.3% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור ירדה ב-2009 ב-1.9% (לעומת גידול של 1.2% ב-2008), וגביית דמי ביטוח הבריאות ירדה ב-0.4% (לעומת עלייה של 3.6% ב-2008). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור עלה מ-36.0% ב-2008 ל-36.4% ב-2009, בגלל המשך תהליך הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיק שתואר לעיל - תהליך שמוריד את משקל דמי הביטוח הלאומי מן הציבור ובהכרח מעלה את משקל דמי ביטוח בריאות. שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג ירד ב-2009 ל-5.4%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המסים הישירים² שנגבו מיחידים עלה, מ-49.3% ב-2008 ל-50.3% ב-2009, כתוצאה מהירידה במס הכנסה מיחידים בשיעור נומינלי של 9.2% ועלייה בגבייה של ביטוח לאומי ב-1.2%.

2. גביית דמי ביטוח לאומי

א. שיעורי דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח - שיעור מופחת ושיעור רגיל - לכל סוגי המבוטחים. מינואר 2006 השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע³. השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה - על חלקו של העובד השכיר, על חלקו של המעסיק וכן על העצמאי, ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק. כפי שעולה מלוח 2, השיעור המופחת חל על כל המבוטחים - השכירים והלא-שכירים - ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיק.

2 במסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המסים הישירים נכללים, נוסף על מסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות.

3 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 7,928 ש"ח לחודש ב-2009.

לוח 2

שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים),
2009-2008

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי				סוג מבוטח
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת		שיעור רגיל		
		**2009	*2008	2009	2008	
3.1	5.0	4.52	4.92	13.10	13.10	לשכיר – סה"כ
3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	3.45	3.85	5.43	5.43	מעסיק
-	-	0.67	0.67	0.67	0.67	ממשלה
3.1	5.0	7.33	7.31	11.82	11.82	לעצמאי – סה"כ
3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23	עובד
-	-	0.61	0.59	0.59	0.59	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	11.05	7.00	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

* על הגבייה בשנת 2008 ועל הגבייה מספטמבר 2009.

** על הגבייה בעבור החודשים ינואר-אוגוסט 2009 בלבד.

לוח 2 מציג את שיעורי דמי הביטוח לסוגים השונים ולוח 3 מציג את שיעורי דמי הביטוח הצפויים למעסיקים לשנים 2009-2008, בעקבות הפחתת דמי ביטוח למעסיק החל ביולי 2005.

לוח 3

שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים (אחוזים), 2009-2008*

שנה	שיעור מופחת		שיעור רגיל	
	2005	2006	2005	2006
2008	3.63	3.85	5.43	5.43
2009	3.19	3.45	5.43	5.43

* השיעורים מוצגים למצב החקיקה מינואר 2006 בהשוואה לחקיקה שהיתה בתוקף ב-2005.

לוח 4 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג המבוטחים. ב-2009 היו כ-2.82 מיליון משרות שכירים ששולמו עליהם דמי ביטוח לאומי. בשנה זו גדל מספר משרות השכירים עפ"י אומדן ב-0.2% בלבד. 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, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון⁴.

4 סעיף 5 בפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיות אלו.

תיבה 4

שיעורי דמי הביטוח בגין שכירים בישראל ובמדינות ה-OECD

ארגון ה-OECD, שאליו הצטרפה ישראל לאחרונה, מהווה מסגרת מתאימה להשוואה של מדיניות מימון מערכת הביטוח הסוציאלי של ישראל עם המדינות המפותחות¹. ההשוואה מלמדת הן על מקורות המימון והן על מידת הפרוגרסיביות של הביטוח הסוציאלי.

1. ברוב מדינות ה-OECD, מערכת הביטוח הסוציאלי ממומנת באמצעות דמי ביטוח שנגבים בגין העובדים (חוץ מאוסטרליה וניו-זילנד, שבהן ענפי הביטוח ממומנים בידי תקציב המדינה).
2. במדינות מסוימות יש כמה מדרגות של שיעורי דמי ביטוח, לפי רמות ההכנסה של העובד, כגון גרמניה, צרפת ויפן. שיעורי דמי הביטוח המופחתים חלים על רמת ההכנסות הנמוכות שמוגדרות בדרך כלל לפי אחוז מהשכר הממוצע. במדינות מסוימות יש כמה רמות של שיעור מופחת. בשנת 2008, השיעור הממוצע של מדינות ה-OECD היה 26.4% לשיעור הנמוך ו-32% לשיעור הגבוה. לעומת זאת, השיעור בישראל הוא כ-7.4% בהכנסות הנמוכות וכ-17.4% בהכנסות הגבוהות.
3. בכל מדינות ה-OECD וכן בישראל, מתחלק נטל דמי הביטוח בין העובד למעסיק. ברוב המדינות חלקו של המעסיק גבוה מחלקו של העובד: השיעור הממוצע (הגבוה) לעובד במדינות ה-OECD הוא 11.5% לעומת שיעור ממוצע של 20.4% למעסיק. בישראל המגמה הפוכה: השיעור (הגבוה) החל על העובד (12%) גבוה מזה שחל על המעסיק (5.4%). יש לציין כי השיעור המופחת הקיים על העובד בישראל (3.5%) מממן את נטל דמי הביטוח על ההכנסות הנמוכות.
4. בחלק ממדינות ה-OECD קיימת חובה להפריש אחוז מהשכר לקרן פנסיה פרטית. תשלומים אלו אינם כלולים בתשלומי דמי הביטוח המועברים למערכת הציבורית. המדינות שבהן יש הפרשה ניכרת לתוכניות פנסיה הן: הולנד (21%), אוסטרליה (9%), פולין (7%), הונגריה (10%) ודנמרק (בסכום קבוע). גם בישראל שיעור ההפרשות לפי חוק פנסיה חובה עולה בהדרגה מ-2.5% ב-2008 עד ל-15% בשנת 2013. ברוב המדינות, הפרשות אלו מתחלקות בין העובד למעסיק.
5. לכ-13 מדינות ה-OECD יש תקרה לתשלום דמי הביטוח. במדינות אלו, רמת התקרה הממוצעת היא כפעמיים השכר הממוצע. התקרה יכולה להיות שונה בין ענפי הביטוח ובין העובד למעסיק. התקרה לתשלום דמי הביטוח בישראל גבוהה במיוחד, מצב המצביע על יתר פרוגרסיביות של מערכת הביטוח הסוציאלי.
6. ברוב ארצות ה-OECD קיימת התערבות ממשלתית במימון גמלאות שונות ובאופנים שונים. צורות המימון הקיימות הן על פי רוב לפי הצורך: מימון של כל ההוצאות או השתתפות המדינה כאחוז מהשכר החייב כפי שקיים בישראל. מדינות ה-OECD

1. הנתונים על מדינות ה-OECD נלקחו מהפרסום OECD, 2009, Taxing Wages 2007-2008.

הדומות לישראל בשיפוי יחסי לשכר הן יפן, לוקסמבורג, מכסיקו, שווייץ וטורקיה. בישראל, יש גם השתתפות של אוצר המדינה בענפים זיקנה ושאיירים, נכות וילדים (כאחוז מתקבולי הענף) וכן בסיעוד ואמהות.

**שיעור דמי הביטוח (סך הכול, חלקו של העובד וחלקו של המעסיק)
בישראל ובמדינות ה-OECD, 2008**

מדינה	סה"כ דמי ביטוח		חלקו של העובד		חלקו של המעסיק	
	מופחת	מלא	מופחת	מלא	מופחת	מלא
ישראל	7.35	17.43	3.50	12.00	3.85	5.43
אוסטרליה	-	-	-	-	-	-
אוסטריה	25.60	46.96	18.10	18.10	7.50	28.86
בלגיה	47.66	47.66	13.10	13.10	34.56	34.56
קנדה	14.32	14.32	5.67	6.75	7.57	7.57
צ'כיה	47.50	47.50	12.50	12.50	35.00	35.00
דנמרק	11.60	11.60	11.00	11.00	0.60	0.60
פינלנד	31.00	31.00	7.00	7.00	24.00	24.00
צרפת	26.32	54.65	0.85	13.60	25.47	41.05
גרמניה	25.90	41.90	12.90	20.50	13.00	21.40
יוון	44.06	44.06	16.00	16.00	28.06	28.06
הונגריה	49.00	49.00	17.00	17.00	32.00	32.00
איסלנד	5.99	5.99	0.20	0.20	5.79	5.79
אירלנד	10.50	14.75	2.00	4.00	8.50	10.75
איטליה	41.57	42.57	9.49	10.49	32.08	32.08
יפן	1.50	25.10	0.60	12.20	0.90	12.90
קוריאה	17.38	17.38	7.59	7.59	9.79	9.79
לוקסמבורג	28.47	28.47	14.45	14.45	14.02	14.02
מכסיקו	7.87	9.55	1.25	2.60	6.62	6.95
הולנד	16.51	46.06	5.20	31.70	11.31	14.36
ניו זילנד	-	-	-	-	-	-
נורווגיה	20.60	20.60	7.80	7.80	12.80	12.80
פולין	32.18	32.18	13.75	13.75	18.43	18.43
פורטוגל	34.75	34.75	11.00	11.00	23.75	23.75
סלובקיה	48.60	48.60	13.40	13.40	35.20	35.20
ספרד	37.00	37.00	6.40	6.40	30.60	30.60
שוודיה	39.42	39.42	7.00	7.00	32.42	32.42
שווייץ	22.10	22.10	11.05	11.05	11.05	11.05
טורקיה	36.50	36.50	15.00	15.00	21.50	21.50
בריטניה	13.80	23.80	1.00	11.00	12.80	12.80
ארצות הברית	2.90	21.50	1.45	7.65	1.45	13.85
ממוצע OECD	26.45	31.96	8.71	11.53	17.74	20.43

לוח 4

**מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי,
לפי סוג המבוטח, 2008 ו-2009**

אחוז השינוי	2009	2008	סוג המבוטח
			מבוטחים שכירים*
0.2	2,820,000	2,815,000	סך הכול
			מעסיקים**
			סך הכול
-0.5	225,686	226,765	מעסיקים 5-1 עובדים
-0.8	165,464	166,817	מעסיקים 20-6 עובדים
0.8	42,464	41,800	מעסיקים 99-21 עובדים
0.2	14,536	14,509	מעסיקים 499-100 עובדים
-2.6	2,968	3,047	מעסיקים +500 עובדים
-0.3	590	592	
			מבוטחים לא-שכירים**
			סך הכול
4.4	691,485	662,182	חייבים מהכנסתם – סה"כ
11.5	453,028	379,329	מעבודה (עצמאים)
2.9	356,423	346,272	לא מעבודה
19.5	66,605	33,057	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום – סה"כ***
-5.1	268,457	282,853	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
-10.3	162,449	181,096	תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)
14.4	42,254	36,942	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)
-1.6	63,754	64,815	

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102). הנתון הוא הממוצע לחודש ל-2009 ערכנו אומדן.

** הנתונים נוגעים לסוף שנה.

*** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (61.2% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (38.8%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (84.3%), אך בעקבות שינוי חקיקה שנכנס לתוקף בחוק ההסדרים לשנת 2008, מחייבים בדמי ביטוח מבוטחים עם הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון), בשיעור שמעל 25% מהשכר הממוצע בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא. שיעורי דמי ביטוח החלים על הכנסה זו הם של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי. תיקון זה, שהפעלתו החלה בסוף 2008, הוסיף כ-34,000 מבוטחים לקבוצה זו (גידול של 101.5%).

הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-60%) לבין תלמידים וסטודנטים (40%). הנתונים מורים על ירידה של כ-0.5% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2009 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים ירד בשיעור של 10.3%. במספרם של הסטודנטים חל גידול בשיעור של כ-14.4%, כנראה בגלל המשבר הכלכלי וחוסר מקומות עבודה. במספרם של בחורי הישיבה חלה ירידה ממוצעת של כ-1.6%.

לוח 4 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. ב-2009 ירד מספר המעסיקים בכ-0.5%. שיעור הגידול בלט יותר במספר המעסיקים הבינוניים (שלהם בין 20 ל-100 עובדים).

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

לוח 5 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2006-2009. בשנת 2009 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-28.2 מיליארד ש"ח: כ-26.2 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.0 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו ירדו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 1.8%. הגבייה מן הציבור ירדה בשנת 2009 ב-1.9% במונחים ריאליים. לעומת זאת, הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלי בשיעור של-15.5%. הגידול בסכומי השיפוי מעבר לשיעור שבו הגבייה גדלה נעוץ בהגדלת השתתפות הממשלה - זאת עקב הפחתת דמי הביטוח למעסיק בהתאם לרפורמה במס שנחקה במאוס 2005, שלפיה הקצבות האוצר לא ייפגעו, אם כי היתה הפחתה של 0.02% בחוק ההסדרים לשנת 2008. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2009 היה 92.9% מכלל תקבולי דמי הביטוח, רמה דומה לשנה הקודמת.

לוח 5

**גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג המבוטח,
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2006-2009**

אחוז השינוי הריאלי				2009	2008	2007	2006	סוג המבוטח
2009	2008	2007	2006					
-1.8	1.2	3.6	1.7	28,229	27,827	26,284	25,234	סך כל הגבייה
-2.4	0.4	3.1	1.0	25,351	25,132	23,944	23,113	שכירים ומעסיקים
3.4	10.1	9.8	9.7	2,878	2,695	2,340	2,121	לא-שכירים
-1.9	1.2	3.3	1.4	26,233	25,877	24,454	23,554	הגבייה מן הציבור – סה"כ
-2.4	0.3	2.7	0.6	23,519	23,319	22,234	21,541	שכירים ומעסיקים
2.7	10.2	9.7	9.7	2,714	2,558	2,220	2,013	לא-שכירים
-0.9	1.9	8.4	6.8	1,996	1,950	1,830	1,680	שיפוי האוצר – סה"כ
-2.2	1.3	8.2	6.6	1,832	1,812	1,710	1,572	בעבור מעסיקים
15.5	9.6	10.5	10.2	164	138	120	108	בעבור לא-שכירים

בשנת 2009 ירדה הגבייה הישירה מהשכירים ב-2.4% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 0.4% ב-2008. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה מהשינויים שחלו בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר בתקופה דצמבר 2008-נובמבר 2009 שבעבורו נגבים דמי ביטוח ב-2009 עלה נומינלית ב-0.4% (לעומת עלייה של 4.4% ב-2008). מספר המועסקים גדל ב-2009 ב-0.4% (לעומת 4.0% ב-2008) ומשרות שכיר ירדו ב-0.4% (לעומת עלייה של 3.5% ב-2008). הפחתת דמי הביטוח למעסיק מיתנה את העלייה בגבייה.

הגבייה הישירה ממבוטחים לא שכירים גדלה ריאלית ב-2009 ב-2.7% נוסף על הגידול הריאלי בשיעור של 10.2% ב-2008. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים ירדו במעט (מ-90.3% ל-89.8% ב-2008) בגלל הורדת שיעור דמי הביטוח למעסיקים מחד והגידול בהכנסות העצמאים מאידך. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-94%). בשנת 2009 הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות משנת 2007 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - עלתה במונחים ריאליים ב-11.2%. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום ומהווה כ-5% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, ירדה ריאלית ב-5.4%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים והלא עובדים ולא עצמאים מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם כולל יתרת החוב היא כ-92.8% ב-2008, אצל המבוטחים ברמת המינימום אחוז זה מגיע לכ-45.6% בלבד.

3. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

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

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

דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 5.0% על יתרת ההכנסה שמעל 60% השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח שהיא 5 פעמים "הסכום הבסיסי" (10 פעמים מ 1/8/09). גם כאן העדכון הוא בשיעור עליית המחירים.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח 6 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכר (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם

בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.

- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.

מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (דהיינו מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. מי שאינו שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (92 ש"ח לחודש החל מינואר 2009). קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, כגון עקרות בית, חיילים בשירות סדיר, עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה, עובדים בני פחות מ-18, מבוטחים בני פחות מ-21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא ועצירים, ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

לוח 6

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2009

סוג הגמלה	דמי ביטוח בריאות חודשיים
גמלאות מחליפות שכר	
דמי לידה	
דמי פגיעה	
דמי אבטלה	
תגמולי מילואים	
דמי תאונות	
פשיטת רגל ופירוק תאגיד	
זיקנה ושירים	
עם השלמת הכנסה	92 ש"ח
ללא השלמת הכנסה :	
ליחיד	173 ש"ח
לזוג	251 ש"ח
קצבאות אחרות	
הבטחת הכנסה	
מזונות	
נכים כלליים	
נכים ותלויים מעבודה	
שירים בגיל העבודה	92 ש"ח

ב. תקבולי דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. לוח 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2009 גבה המוסד כ-15.0 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זו ירידה של 0.3% במונחים ריאליים, בהמשך לגידול של 3.6% שחל ב-2008. בשנת 2009 נגבו משכירים 79.9% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-10.2% וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.9%. דמי ביטוח בריאות שנגבו מהמבוטחים הלא-שכירים מתחלקים כך: 70% מעצמאים ו-30% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח 7

גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2006-2009

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי הריאלי
2006	12,558	10,021	1,185	1,352	4.0
2007	13,456	10,820	1,288	1,348	6.6
2008	14,574	11,755	1,426	1,394	3.6
2009	14,995	11,975	1,528	1,492	-0.4

לוח 8 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי. בשנת 2009 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,492 מיליון ש"ח, ובמונחים ריאליים חלה עלייה של 3.6% בהשוואה לשנה הקודמת. בולט במיוחד הגידול בדמי ביטוח בריאות שנוכו מדמי אבטלה. כ-70% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (בהם אלה המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. גם נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

לוח 8

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2008 ו-2009

שינוי שנתי ריאלי (אחוזים)	2009	2008	גמלה
3.6	1,492	1,394	סך הכול
0.8	1,042	1,001	זיקנה ושאיירים
7.2	31	28	נכות מעבודה
4.4	152	141	נכות
2.0	78	74	הבטחת הכנסה
-3.2	1	1	שירות מילואים
6.4	89	81	דמי לידה
70.7	67	38	אבטלה
-3.2	10	10	דמי פגיעה
-27.4	6	8	מזונות
-3.2	3	3	פשיטות רגל

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על "נוסחת הקפיטציה", המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של כל מבוטח. לוח 9 מראה, כי שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת בחברים מבוגרים יותר. כך למשל, כ-73% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2009 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית היה כ-52% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-57%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. יש לציין כי ביולי 2005 הונהג שינוי בנוסחת ההקצאה לקופות החולים ונוספו שתי קבוצות גיל חדשות (עד גיל שנה ומעל גיל 85), הנותנות ביטוי לצריכת שירותי בריאות בגילאים אלו. שינוי זה שיפר במקצת את חלקה של קופת חולים הכללית בהקצאת הכספים. החל ב-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. הקפיטציה החודשית מאפשרת לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

לוח 9

התפלגות מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של תקבולי דמי ביטוח בריאות לפי קופת חולים (אחוזים), דצמבר 2008 ודצמבר 2009

דצמבר 2009		דצמבר 2008		קופת חולים
מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
56.87	52.47	57.30	53.07	כללית
8.61	9.23	8.71	9.36	לאומית
11.63	13.53	11.40	13.27	מאוחדת
22.89	24.77	22.59	24.30	מכבי

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

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי;
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

על פי אומדן לשנת 2009, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-1.7 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-28.2 מיליארד ש"ח (לוח 10). במונחים ריאליים, זו עלייה של כ-2.8% לעומת השנה הקודמת. בשנת 2009 חלקה של המדינה במימון הסל (40.7%) עלה לרמתו בשנת 2007, לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח הבריאות, שירד לכ-52.8% בשנה זו. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהם יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007). תיקון זה מסביר את הקטנת השתתפות המדינה בכ-1% החל משנת 2008.

לוח 10

עלות ומקורות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים, 2009-2006

*2009	2008	2007	2006	מקור
28,242	26,583	24,946	24,041	עלות (מיליוני ש"ח) מקורות (אחוזים):
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
52.8	54.8	53.4	51.5	דמי ביטוח בריאות
40.7	38.8	41.2	43.1	תקציב המדינה
6.4	6.4	5.4	5.4	הכנסות עצמאיות

* אומדן משרד הבריאות.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 11). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפי הקפיטציה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2009, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,344 ש"ח לעומת 3,207 ש"ח ב-2008. גידול ריאלי של כ-1%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: עלותן של קבוצות הגיל ה"צעירות" נמוכה יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2009 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) היתה גבוהה פי 4.1 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים, ופי 10.2 מעלות הסל בקבוצת הגיל 15-24.

לוח 11

עלות סל הבריאות לנפש, לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה), 2009-2008

*2009	2008	קבוצת גיל
3,344	3,207	סך הכול לנפש מתוקנת
5,183	4,971	עד שנה
3,210	3,079	שנה - 4
1,571	1,507	14-5
1,337	1,283	24-15
1,906	1,828	34-25
2,274	2,181	44-35
3,578	3,432	54-45
5,651	5,420	64-55
9,563	9,173	74-65
11,903	11,418	84-75
13,575	13,021	+85

* אומדן.

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 התעסוקה שלו, 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 רגורסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד - הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע וכן העלאת תקרת ההכנסה בינואר 2000 - נועדה למתן את הרגורסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מ-1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילו את קובעי המדיניות לאמץ את האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח 12

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2007

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
3.1	0.4	3.5	27	3	30	861	1
3.1	0.4	3.5	64	8	72	2,050	2
3.1	0.4	3.5	95	12	107	3,066	3
3.1	0.4	3.5	120	15	135	3,865	4
3.2	0.6	3.8	147	28	175	4,662	5
3.5	1.7	5.2	197	98	296	5,666	6
3.8	2.7	6.5	265	193	458	7,019	7
4.1	3.7	7.8	369	339	708	9,101	8
4.3	4.7	9.0	563	610	1,173	12,981	9
4.6	5.8	10.4	1,139	1,416	2,555	24,496	10
3.8	3.0	6.8	283	218	501	7,377	ממוצע

הנתונים המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו נוגעים לשנת 2007. הנתונים בלוחות 12 ו-13 נוגעים למצב החוקי בשנת 2007, כלומר בהתחשב בשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ובהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 5 פעמים הסכום הבסיסי). הצעדים שבוצעו במסגרת הרפורמה במסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת החל על העובד מ-1.4% ל-0.4%, הגדלת השיעור הרגיל מ-5.58% ל-7.0% והגדלת מדרגת השיעור המופחת מ-50% השכר הממוצע ל-60% ממנו) באים לידי ביטוי גם בשיעור דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2007.

לוח 12 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁵. הם מורים כי כל אחד מחמשת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-5.8% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בחמשת העשירונים הראשונים הוא 3.1%.

לוח 13 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2007. נציין כי בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, בגלל קיום מינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע), המבליט את גרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי, והוא עולה בהדרגה עד 10.4% בעשירון העשירי. השפעת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם גבוה בהכנסה זו. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח הבריאות בעשירונים השונים.

יש לציין שבניגוד לשכירים, הכנסת העצמאים בכל עשירון מצוינת במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים בלוח 12 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים בלוח 13.

5 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו השוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לחוק שכר המינימום, וששכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה.

לוח 13

**עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש לשנה)
ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2007**

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
9.6	20.9	30.5	58	127	185	607	1
4.1	8.8	12.9	58	127	185	1,439	2
3.1	6.7	9.8	62	135	197	2,007	3
3.1	6.7	9.8	88	191	279	2,841	4
3.1	6.7	9.8	117	254	371	3,775	5
3.2	7.0	10.2	156	339	495	4,840	6
3.6	8.0	11.6	231	506	737	6,348	7
4.0	8.8	12.8	342	750	1,092	8,557	8
4.3	9.5	13.8	544	1,196	1,741	12,600	9
4.7	10.4	15.1	1,429	3,152	4,582	30,301	10
3.8	8.4	12.2	281	614	895	7,332	ממוצע

5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים נוגעים למספר השכירים שדווחו בידי המעסיק בטופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות נוספות, והן מופרטות להלן.

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2009 דווח על כ-50 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-9 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2009 דווח על כ-175 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-80 מיליון ש"ח.

עובדים מהרשות הפלסטינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים : נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2009 דווח על כ-20 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-380 אלף ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,520 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2009 הועסקו בישראל כ-85 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,800 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 2.9 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאאות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2009 שילמו דמי ביטוח כ-60 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-57 מיליון ש"ח לחודש.

הכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד : נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד התמ"ת הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2009 לכ-35 אלף בממוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-1 מיליון ש"ח לחודש.



פרק 4
פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות



1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2009 עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-111.7 אלף לעומת 110 אלף בסוף 2008. זאת בניגוד לירידה מתמשכת מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספר המשפחות לשיא של 159 אלף. בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2009 עלה מספר המשפחות והגיע לכ-113 אלף, בחודשים מאי עד יולי הוא ירד ולאחר מכן התייצב על כ-112 אלף משפחות.

ההתפתחויות במספר המקבלים גמלה ב-2009 הושפעו מהמצב הכלכלי בעולם בכלל ובמשק הישראלי בפרט, שבו המשבר לא היה עמוק ומתמשך כפי שהיה בעולם, ולכן ככל הנראה הגידול במספר הזכאים שהחל בשלהי 2008 נבלם כבר באמצע 2009.

בשנת 2009 הופעלה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עדיין במתכונתה הניסיונית, בהתאם לחוק ההסדרים ב-2004. מטרת החוק היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית" (לשון החוק). כזכור, בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", שנקראה תחילה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה".

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו והוסיף לעורר תשומת לב ציבורית רבה במהלך יישומו ובייחוד בדיונים שהתקיימו בכנסת בסוף 2009 ובתחילת 2010. בחוק ההסדרים לשנת 2009-2010 - ניסתה הממשלה לשנות את הפרק בחוק ההסדרים 2004 הדרן בתוכנית, כך שהתוכנית הניסיונית תהפוך לקבועה בפריסה ארצית. הוצע שהפריסה הארצית תלווה בשינויים רבים במרכיבי התוכנית: במודל הכלכלי של תגמול החברות המפעילות את התוכנית, בהגדרות של היקף שעות השהייה במרכזי התעסוקה ובהתאמת התוכנית לאוכלוסיות מיוחדות. במהלך חקיקת חוק ההסדרים הוצא הסעיף העוסק בתוכנית מחוק ההסדרים עקב הדרישה שראוי שהוא יעבור דיונים מעמיקים בכנסת בנפרד מחוק ההסדרים. הדיונים המיוחדים בכנסת הסתיימו בהארכת תוקף הוראת השעה עד סוף אפריל 2010, דהיינו המשך הפעלת התוכנית במתכונתה הניסיונית עד לתאריך זה.

אם יתקבל התיקון לחוק, התוכנית תופעל בכל הארץ, אולם בזמן ההיערכות לפריסה הארצית הוצע להרחיבה בתוך אזורי הניסוי הקיימים ליישובים נוספים. לשם כך הוקמה באמצע 2009 ועדת אזורים כנדרש בחוק, אשר המליצה לשרי הרווחה, התמי"ת והאוצר על יישובים נוספים שישולבו בתוכנית במתכונתה הניסיונית¹.

1 לרשימת היישובים שבהם מופעלת התוכנית "אורות לתעסוקה" ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2008.

ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה - גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר². החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55³ שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה לבני 55 ויותר נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים⁴. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור הרגיל, (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים - בתום תקופת המעבר - כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

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

כאמור, ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

2 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

3 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

4 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע לא שוללת על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר בעלות כזו שללה גמלה - חוץ מלצרכים מאוד מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם הרכב שבבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או רכב בנפח מנוע עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה העולה על 25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

בנוסף, ביולי 2008 התקבל תיקון בחוק לפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס מעל 12 חודשים. מטרת התיקון בחוק לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, כך שישתכר שכן גבוה יותר וייצא ממעגל מחוסרי העבודה. הזכאות לגמלה תינתן אם התקיימו במבקש הגמלה כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה על פי עילה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; תשלום הגמלה לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה - לימודים המתקיימים בשעות הערב.

ב-2009 התקבלו כמה תיקונים לחוק הבטחת הכנסה שתחולתם במארכ 2010. בין התיקונים שהתקבלו: שיעורי הניכוי (דיסריגרד מעבודה ושיעור ניכוי הנוסף מהכנסה) של מקבלי הבטחת הכנסה בעלי יכולת תעסוקה מופחתת (למשל, מקבלי גמלה בעילת העסקה במפעל מוגן) יתוקנו לרמתם לפני הקיצוצים שהונהגו ב-2003; המשגיח על עציר במעצר בית (ילדו או בן זוגו של העציר) פטור ממבחן תעסוקה כתנאי לתשלום הגמלה; עציר במעצר בית הזכאי לגמלה ואינו יכול להשתלב בעבודה פטור ממבחן תעסוקה כתנאי לתשלום הגמלה; עציר ששהה 6 חודשים רצופים במעצר יהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה בחודשיים הראשונים לשחרורו. בנוסף התקבל תיקון המסדיר את זכאותם של ילדי אסירים שההורה השני שלהם אינו תושב לגמלה להבטחת הכנסה.

ג. ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

את התקופה יוני 2003-דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות - והמשכה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה; מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה. זוהי כנראה השפעתו של המצב במשך באותה שנה.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 הוביל לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-159 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשך הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים - אם כי מתונה יותר - עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת ל-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). בשנת 2009 נותר מספר המשפחות הממוצע לחודש כשהיה בשנת 2008. למרות העלייה במספר המשפחות הזכאיות לגמלה ב-2009, מ-109.7 אלף בתחילת השנה ל-112.9 במאי, מספרן בסוף השנה היה נמוך ממספרן בתחילת 2008 (112,057 לעומת 113,852 בהתאמה). לפיכך הממוצע לחודש במהלך שנת 2008 ו-2009 דומים.

בנוסף בשנת 2009, לצד הירידה המתמשכת אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. לוח 1 ותרשימים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה (לוח 2) מראה שכ-139.3⁵ אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 עד 2009.

5 נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסם הביטוח הלאומי).

לוח 1

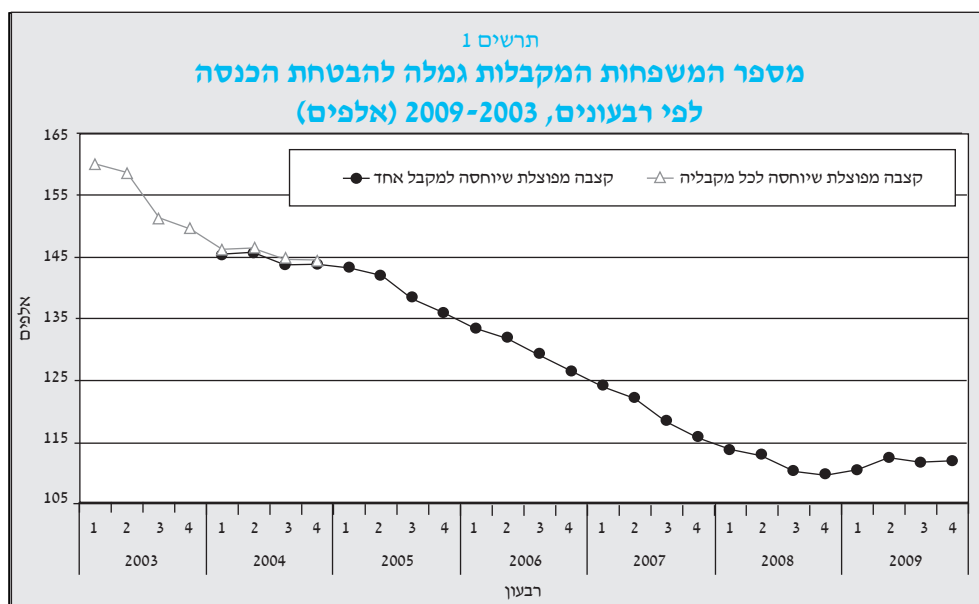
מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ*, 2009-2000

עולים		ותיקים		סך הכול		שנה
שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	
8.5	47,889	14.9	80,476	12.4	128,364	2000
5.6	50,576	13.4	91,264	10.5	141,840	2001
9.9	55,600	5.2	96,000	6.9	151,600	2002
-0.7	55,225	4.1	99,953	2.4	155,178	2003
--	57,317	--	101,211	--	158,528	1-5/2003
--	53,704	--	97,549	--	151,254	6-12/2003
-8.1	50,720	-5.1	94,830	-6.9	145,550	2004
--	50,522	--	94,139	--	144,661	**2004
--	51,241	--	94,071	--	145,312	1-7/2004
--	49,515	--	94,234	--	143,749	8-12/2004
-7.2	46,903	-1.2	93,037	-3.3	139,940	2005
-6.3	48,019	0.2	94,302	-2.1	142,321	***1-7/2005
-8.4	45,339	-3.1	91,267	-5.0	136,606	***8-12/2005
-10.0	42,193	-5.3	88,144	-6.9	130,337	2006
-10.9	43,296	-5.9	89,084	-7.5	132,380	***1-7/2006
-11.5	40,648	-5.1	86,829	-7.2	127,477	***8-12/2006
-10.6	37,730	-6.4	82,488	-7.8	120,218	2007
-10.3	38,817	-5.8	83,931	-7.3	122,748	***1-7/2007
-10.9	36,208	-7.3	80,469	-8.5	116,677	***8-12/2007
-10.4	33,798	-5.4	78,011	-7.0	111,808	2008
-10.8	34,619	-6.5	78,454	-7.9	113,073	***1-7/2008
-9.8	32,647	-3.8	77,390	-5.7	110,037	***8-12/2008
-4.4	32,304	1.9	79,461	-0.04	111,765	2009

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

** בחישוב נתון זה ובנתונים הבאים אחריו בסדרה, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נזקפה למקבל אחד בלבד. בחישוב הנתונים הקודמים בסדרה, כל מקבלי הגמלה המפוצלת נמנו עם כלל מספר המקבלים. שני הנתונים ל-2004 מורים על ההבדל שבין שוני הסדרות.

*** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.



בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 50.9% (התוכנית החלה עם 14.9 אלף משפחות ובדצמבר 2006 היו בה 7.6 אלפים). בתקופה ינואר-יולי 2007 נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית ובאוקטובר חלה ירידה עקב יציאת בני 45-50 אשר בחרו שלא להשתתף בתוכנית ובני 50 ויותר שהופנו לשירות התעסוקה. בינואר 2008 חלה עלייה של 3.0% בעקבות הרחבת אזורי הניסוי בדצמבר 2007; במאוס 2008 חלה ירידה ניכרת בשיעור של 12.2% בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה (אלו בני 45-50 שהשתתפו בחודשיים הראשונים בתוכנית לפני המעבר לשירות התעסוקה), ומאז ועד סוף 2008 הירידה הצטברה לכדי 13%; ובמהלך 2009 לא היו שינויים נוספים בתוכנית ומספר המשפחות ירד בשיעור של 12.4%, מ-4.7 אלף משפחות בתחילת השנה ל-4.1 אלף משפחות בסופה.

בעילות בנות השוואה בשאר הארץ עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה מינואר 2009 עד דצמבר 2009 בשיעור של 3.8%. יש לזכור כי בני 45-50 המתגוררים באזורי הפעלת התוכנית ובחרו לא להשתתף בה, ובני 50 ויותר הגרים באזורי התוכנית ובשאר הארץ, נכללים בעילות אלה. לשם השוואה בדקנו את שיעורי השינוי באוכלוסייה שטרם מלאו לה 45 ומקבלת גמלה בעילות המקבילות. בעוד שבאזורי התוכנית חלה ירידה של 13.3% בין ינואר לדצמבר 2009 במספר המקבלים, הרי שבשאר הארץ היתה עלייה של 2% במספרם.

מספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד בשיעור של 2.9% במהלך 2009. בסך הכול מספר המשפחות המקבלות גמלה בשנת 2009 עלה בשיעור של 2.1% (מ-109,720 בינואר 2009 ל-112,057 בדצמבר 2009), למרות הירידה במספר המשפחות המשתתפות בתוכנית אורות לתעסוקה.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – הבטחת הכנסה

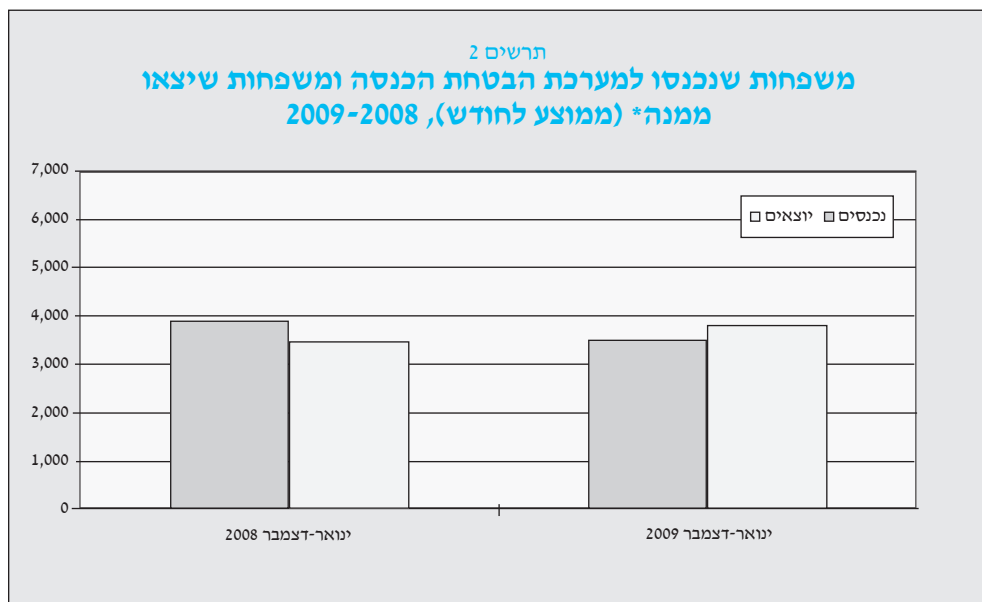
לוח 2

**משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה* – תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים,
יולי 2005 - דצמבר 2009**

תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה			סך הכול	מועד
	עילות אחרות	עילות "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך"	סך הכול		
					2005
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271	יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224	דצמבר
					2006
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370	יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559	דצמבר
					2007
7,481	19,798	92,639	112,437	119,918	יולי
5,938	18,889	90,142	109,031	114,969	דצמבר
					2008
5,076	17,775	87,944	105,719	110,795	יולי
4,749	16,884	87,939	104,823	109,572	דצמבר
					2009
4,393	16,501	90,828	107,329	111,722	יולי
4,124	16,062	91,871	107,933	112,057	דצמבר

* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2008-2009 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2009 עלה מספר הנכנסים וירד מספר היוצאים בממוצע בחודש בהשוואה ל-2008. כלומר, היתה האטה ביציאה ממערכת הבטחת הכנסה בד בבד עם הגברת הכניסה למערכת. למעשה מספר הנכנסים בממוצע לחודש ב-2009 דומה למספר היוצאים ב-2008 ולחילופין מספר הנכנסים ב-2009 דומה למספר היוצאים ב-2008. שינויים אלה מסבירים את העלייה במספר המקבלים במהלך 2009 וכן את היציבות במספר המקבלים בממוצע לחודש ב-2009 לעומת 2008 (11.8 אלף).



* "נכנסים למערכת" הוגדרו כמי שנכנסו לראשונה או לאחר הפסקה של לפחות חודשיים. מי שלא קבלו גמלה לפרק זמן של לפחות חודשיים הוגדרו כ"יצאו מהמערכת".

ד. מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגמלה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל הפרטים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה) ול-2009⁶.

הנתונים המוצגים בלוח 3 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים

6 לפירוט השינויים בהרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה בתקופה שבין 2004 ל-2007 ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2008.

גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של מקבלי הגמלה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים ירד ל-25.2% ב-2009 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ל-21.0%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר - מ-36.5% ל-46.4%, בהתאמה וחלקם הקטן יחסית של הזוגות גדל במתינות מ-5.9 ל-7.4, בהתאמה. כלומר הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2009.

לוח 3

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2003, 2008-2009

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ינואר-מארס 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
ממוצע 2008						
100.0	100.0	100.0	33,798	78,011	111,808	סך הכול
49.8	43.4	45.3	16,840	33,843	50,683	יחיד
36.6	21.8	26.3	12,377	17,024	29,401	יחיד + ילדים
8.8	6.6	7.3	2,967	5,179	8,145	זוג
4.8	28.2	21.1	1,614	21,965	23,579	זוג + ילדים
ממוצע 2009						
100.0	100.0	100.0	32,304	79,461	111,765	סך הכול
51.5	44.3	46.4	16,648	35,177	51,825	יחיד
34.8	21.3	25.2	11,240	16,906	28,145	יחיד + ילדים
8.9	6.8	7.4	2,862	5,421	8,283	זוג
4.8	27.6	21.0	1,555	21,957	23,512	זוג + ילדים

2. עילות זכאות

לוח 4 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2005, 2007-2009 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נמשכת העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה

בכלל המקבלים גמלה וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. הנתונים מורים שבשנת 2009 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה, שכר נמוך ומהל"ב) היה 79.9% מכלל המקבלים לעומת 78.8% ב-2008. כלומר כ-80% ממקבלי גמלה להבטחת הכנסה חייבים במבחן תעסוקה.

הירידה בשיעור הזכאים לגמלה בעילת מהל"ב מ-8.3% בתחילת התוכנית (אוגוסט 2005- דצמבר 2005) ל-3.2% ב-2009, למרות הרחבת התוכנית, נובעת משתי סיבות עיקריות: הצלחת התוכנית בהוצאת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהמערכת, והוצאתם של בני 45+ מהתוכנית (אוקטובר 2007) והשבתם לשירות התעסוקה בעילת מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך (מלבד בני 45-49 שבחרו להמשיך להשתתף בתוכנית). לפיכך חלק מהעלייה בשיעור מחוסרי התעסוקה מ-60.8% ב-2007 ל-65.1% ב-2009 מוסברת על-ידי תופעה זו.

3. שיעורי הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות מקבלות הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-40% ב-2008 וב-2009. שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ב-2008 ל-8.8% ב-2009, ושיעור המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55+ עלה מ-21% ל-28.1% בהתאמה. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 5 אפשר לראות, כי שיעור היחידים המקבלים בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים. חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מאז 2005 עד 2009 בכל הרכבי המשפחה אך חלקם של זוגות עם ילדים ומשפחות חד הוריות המקבלים בשיעור זה נשאר קבוע בשנתיים האחרונות, 3.9% ו-1.6% בהתאמה.

לוח 4
מקבלי גמולה להבטחת הכנסה – תובעים ונני זוגם, לפני עילת הזמאות,
2009-2007, 2005

תעילה	מנוצע מנואר-יולי 2005		מנוצע 2005		מנוצע 2007		מנוצע 2008		מנוצע 2009	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סר"י	184,061	100.0	176,187	100.0	154,427	100.0	143,640	100.0	143,553	100.0
מחוסר תעסוקה	113,584	61.7	99,647	56.6	93,817	60.8	90,970	63.4	93,381	65.1
בתעסוקה או אחרון מחליב / אחרת	4,666	2.5	2,748	1.6	2,291	1.5	1,636	1.1	1,612	1.1
לתעסוקה	-	-	14,696	8.3	7,486	4.8	5,526	3.8	4,652	3.2
שכר נמוך	26,647	14.5	21,956	12.5	19,268	12.5	16,723	11.6	16,583	11.6
מתמכרים	3,974	2.2	3,932	2.2	3,788	2.5	3,619	2.5	3,502	2.4
בני"ל* (בני 55+)	9,856	5.4	8,914	5.1	5,778	3.7	4,053	2.8	2,473	1.7
אם/אב	17,046	9.3	15,813	9.0	12,682	8.2	11,434	8.0	11,289	7.9
אחר	8,281	4.5	8,472	4.8	9,318	6.0	9,570	6.7	10,067	7.0

*בלתי ניתן להשמה.

לוח 5

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה ושיעור גמלה, 2009-2005

דצמבר 2009	דצמבר 2008	דצמבר 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	הרכב משפחה
26.3	25.3	24.9	25.2	23.9	יחיד המקבל שיעור רגיל
4.2	5.1	5.9	6.4	8.7	יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
17.7	16.9	16.0	14.3	10.9	יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני +55)
21.5	22.7	23.3	24.1	25.9	הורה יחיד (בני 55 או פחות)
6.5	6.1	5.9	5.6	4.8	זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני +55)
12.8	12.1	11.6	11.5	10.7	זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל
4.3	5.1	5.9	6.7	9.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
3.9	3.9	3.7	3.6	3.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני +55)
2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	אחר

4. הכנסות מעבודה

לוח 6, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות עד שנת 2008, מ-25.5% ל-28.6%. ב-2009 ירד שיעורן ל-27.9%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007 (אם כי **מספר** המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות עם שכר נמוך נותר יציב לעומת 2005 (טרם יישום תוכנית מהל"ב), וב-2007-2009 הוא במגמת ירידה. ב-2009 ל-61% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. לסיכום, יחד עם הירידה בשיעור המשפחות העובדות ב-2009 ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2000 ש"ח. כלומר, לפחות משפחות יש הכנסה מעבודה אך רמת השכר השתפרה מעט אך עדיין נמוכה. רק ל-8.4% מהמשפחות שכר העולה על 3,500 ש"ח לחודש.

כאמור, בהתאם לתיקון החוק, משנת 2007 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה המשתכרים יותר מ-25% מהשכר הממוצע רשאים להחזיק ברכב שמתקיימים בו התנאים המוגדרים בחוק. בשנת 2009, 529 משפחות בממוצע לחודש שקיבלו גמלה השתכרו מעל 25% מהשכר הממוצע והיה בבעלותן רכב מתאים. בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, 11 משפחות שונות המשיכו במהלך השנה להיות בעלות רכב ולקבל גמלה לאחר הפיטורין. כמו כן, כ-460 משפחות החזיקו רכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה).

לוח 6

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה,
לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008-2009

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
+3,500	3,000-3,500	2,000-3,000	1,500-2,000	1,000-1,500	1-1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
ינואר-יולי 2005								
7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	37,240	סה"כ
0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	יחיד
10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	יחיד+ ילדים
1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	זוג
11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	זוג+ ילדים
ממוצע 2008								
8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	31,993	סה"כ
0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	יחיד
13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	יחיד+ ילדים
3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	זוג
11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	זוג+ ילדים
ממוצע 2009								
8.3	5.6	25.2	21.6	22.0	17.4	24.6	31,128	סה"כ
0.1	0.1	14.4	20.4	33.3	31.7	18.3	9,499	יחיד
13.6	8.5	31.1	20.2	15.3	11.2	44.1	12,411	יחיד+ ילדים
3.4	4.4	17.5	22.7	34.1	17.8	12.1	2,149	זוג
11.4	8.3	31.5	25.3	14.7	8.8	19.7	7,025	זוג+ ילדים

1. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר

המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנים 2005-2009 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשנה אחרונה הירידה היתה מתונה יותר, של 2.6%. ב-2009 שולמו דמי מזונות לכ-20.3 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2009 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-71% מהן היו גרושות, כ-14% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 8% נישאו שנית, והיתר, כ-6%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2009. 72% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-22% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,616 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 9). ב-2009 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 20% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות **בפועל** רק כמחצית מהסכום שהיו מקבלות **אילו** היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-2009 כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של אלה לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-16% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח 7

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	מצב משפחתי			סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרופה	נשואה לחייב	מספרים מוחלטים
2000	3.1	6.6	65.3	24.9	24,709
2001	3.5	6.2	66.5	23.8	26,294
2002	3.4	6.0	68.1	22.5	27,956
2003	4.0	6.4	71.2	18.4	25,789
2004	4.4	7.0	72.1	16.5	24,596
2005	5.0	7.5	72.8	14.8	23,603
2006	5.5	7.8	72.3	14.4	22,712
2007	5.9	8.2	72.1	13.8	21,771
2008	6.2	8.4	71.4	14.0	20,784
2009	6.1	8.3	71.7	13.9	20,253

לוח 8

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	סוג התשלום (אחוזים)		סך הכול	
	לפי פסקי דין	לפי תקנות		מספרים מוחלטים
		בהפחתה	מלא	
2000	80.8	15.5	3.7	24,709
2001	84.1	13.2	2.6	26,294
2002	80.4	16.2	3.4	27,956
2003	71.1	22.7	6.2	25,789
2004	71.5	22.3	6.2	24,596
2005	70.5	23.1	6.4	23,603
2006	71.6	22.3	6.1	22,712
2007	71.0	22.7	6.3	21,771
2008	70.3	23.5	6.2	20,784
2009	72.3	22.0	5.7	20,253

לוח 9

**תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק,
לפי סוג התשלום ועבודה, 2009-2000**

עבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פסקי דין	לפי התקנות			
			מופחת	מלא		
20.5	17.3	18.4	17.6	41.3	19.1	2000
20.7	17.9	18.9	18.9	44.0	19.5	2001
22.3	18.5	19.7	19.9	44.3	20.6	2002
21.7	14.6	18.0	16.3	37.6	18.8	2003
22.0	15.0	18.2	16.7	37.1	19.0	2004
22.5	15.5	18.4	17.4	36.4	19.3	2005
22.1	15.2	18.1	17.2	35.8	19.0	2006
22.6	15.2	18.3	17.2	35.0	19.1	2007
22.9	15.3	18.3	17.6	34.6	19.3	2008
23.8	16.2	18.3	18.6	36.2	20.3	2009

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2009 כ-4,500 נשים במוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 12,200 ב-2002. ב-2002 הן היוו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-22% ב-2009. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים ולשאייריו של מבוטח לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה זיקנה רמת חיים מינימלית סבירה (ראו פרק 4 [2], ביטוח זיקנה ושאיירים, הסקירה השנתית 2007).

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל הזכאות (הגיל המוחלט) ובגיל הפרישה (הגיל המותנה) רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004, גיל הפרישה (המותנה) היה 60-64 לנשים ו-65-69 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים: גיל הפרישה (המותנה) לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-69 מותנית במבחן הכנסות. גיל הזכאות (המוחלט) לגברים לא השתנה. גיל הפרישה (המותנה) לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: תחילה ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות (המוחלט) לנשים הועלה בהדרגה מ-65 ל-70.

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במאי 2009 הושלם תהליך ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה (המותנה) לגברים ל-67, והשלב הראשון של ההעלאה ההדרגתית של גיל הנשים: הפרישה (המותנה) ל-62 והזכאות (המוחלט) ל-67 (כולל גיל הזכאות לעקרות הבית)¹.

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

קצבת שאירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית

1 תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

משולמות תוספת בגין ילדים ותוספת ותק, והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר משמלאו לו 80 שנה כאמור לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

השלמת הכנסה לקשישים ולשאירים משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים חסרי הכנסה או שהכנסתם נמוכה, עד סכום הקצבה המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו ולפי הכללים המופיעים בחוק.²

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

זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיות המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

שירות הייעוץ לקשיש - במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל. תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונות מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005. בשנת 2009 פעלו במסגרת השירות כ-4,500 מתנדבים והתקיימו כ-305 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-103 אלף פניות לייעוץ.

ב. שינויים בשיעורי קצבאות זיקנה ושאירים

קצבאות זיקנה ושאירים - בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009 נקבע שקצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה עד שנת 2011 בשיעור של כ-7.3%. הקצבאות יגדלו

2 מתוספת השלמת הכנסה מופחתת החל במארכ 2008 הכנסה מעבודה הגבוהה מ-20% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 24% (לזוג) והכנסה מפנסיה הגבוהה מ-13% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 20.5% (לזוג). הכנסה מעבודה הגבוהה מסכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה הגבוהה מסכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים והכנסות מהון, מופחתות במלואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

בשיעור אחיד כך שיישמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.

באוגוסט 2009 עמדה הקצבה ליחיד על 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 היא גדלה ל-17.35% ובינואר 2011 היא תעמוד על 17.7% מהסכום הבסיסי. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה גדלות אף הן בהתאם.

גידול זה בשיעור הקצבה מתווסף לגידול בשיעורי הקצבה בשנים האחרונות. ביולי 2006 עלתה הגמלה מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%, באפריל 2008 מ-16.2% ל-16.5% ועוד תוספת של 1% מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 היה שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאיירים בכ-0.3%. בינואר 2011 תושלם התוספת ל-0.7%.

קצבאות זיקנה ושאיירים לרבות השלמת הכנסה גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. בנוסף החל בחודש אוגוסט 2009 נוספה קבוצת גיל של בני 70-79 ושולמה להם תוספת בסכום של כ-120 ש"ח ליחיד וכ-180 ש"ח למי שיש עמו תלויים (תוספת זו כוללת גם את הגידול בקצבה הבסיסית). לבני 80 ויותר שולמה תוספת בסכום של 75 ש"ח ליחיד ו-107 ש"ח למי שיש עמו תלויים. מ-2010 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה יגדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מאוגוסט 2009 29.4% מהסכום הבסיסי למי שטרם מלאו לו 70, 30.3% לבני 70-79 ו-31.7% למי שמלאו לו 80 שנה.

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

ג. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים

בשנת 2009 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-642.5 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-104.4 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו בדצמבר 2009 כ-89.2 אלף קשישים שקיבלו קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף ה' להלן) וכ-31.4 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף ו' להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2009 בכ-2.8% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד בשיעור 0.5%.

לוח 1

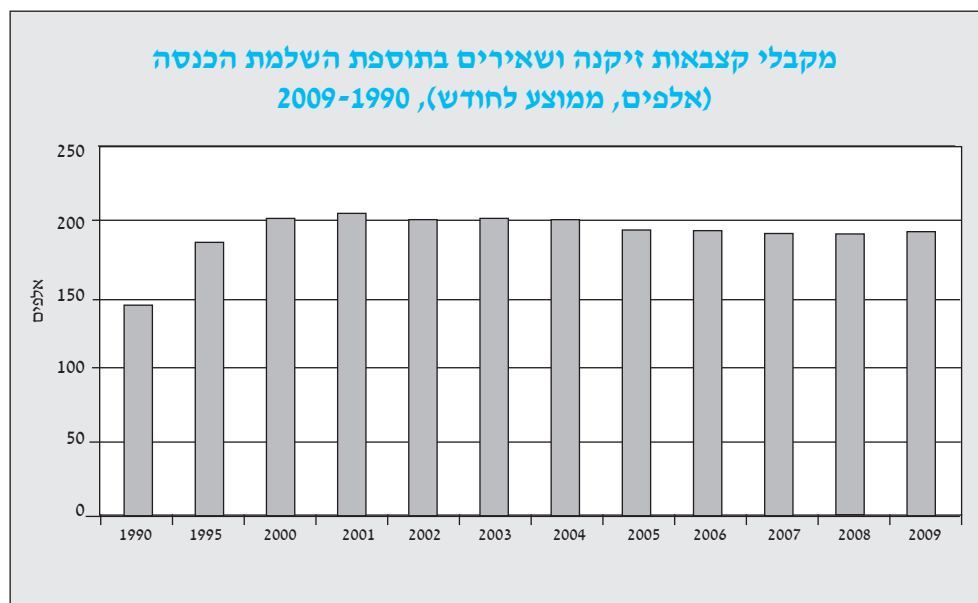
**מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש),
2009-2007**

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)			
2009	2008	2007	2009	2008	2007	
1.5	0.9	0.2	746,901	735,796	728,891	סך הכול
זיקנה						
1.8	1.2	0.2	642,533	630,904	623,692	סך הכול
2.8	2.0	1.0	570,854	555,507	544,631	לפי חוק הבי"ל
-4.9	-4.6	-4.8	71,680	75,397	79,061	לא לפי חוק הבי"ל
שאירים						
-0.5	-0.3	0.0	104,367	104,892	105,199	סך הכול
-0.5	-0.3	0.0	103,884	104,378	104,659	לפי חוק הבי"ל
-6.2	-4.8	-3.2	483	514	540	לא לפי חוק הבי"ל

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2009 בשיעור של 4.9%, זאת לאחר ירידה של 4.6% ב-2008. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-9.7% בשנת 2009. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה במספר העולים בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי העלייה המצומצמים, אוכלוסייה זו למעשה תלך ותקטן בהיקפה בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2009 ב-1.8%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים גדל בשיעור של 1.5%.

ד. מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה

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



לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2009. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2009, הגיע ל-25.1% לעומת 25.5% בדצמבר 2008. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק עלה במעט והגיע ל-16.1%, ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק הוא ירד והגיע ל-27.7%. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעימם נמנים בעיקר העולים החדשים: 95.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-71.3% ממקבלי קצבת שאירים אלה בדצמבר 2009 היו זכאים להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן הכנסות ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המקבלים אותן גבוה מאוד.

יש לציין שבשנים 2000-2006 ירד שיעור מקבלי קצבת השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 3). הגידול המתמשך בשיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה (סעיף ב' לעיל) לקבוצות הגיל השונות תרם לעלייה בשיעור הזכאים לקצבה זו מ-2006. הנתונים המצטברים מלמדים כי בשנים שבהן חל גידול בקצבה בלט הגידול בשיעור הזכאים לה.

לוח 2

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*
דצמבר 2009

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכול	סוג הקצבה
4,181	5,844	69,954	670,537	750,518	קצבת זיקנה ושאירים - סך הכול
24.7	23.9	47.8	22.8	25.1	% המקבלים השלמת הכנסה
1,010	1,860	47,161	526,224	576,255	קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל
53.2	34.8	39.4	13.9	16.1	% המקבלים השלמת הכנסה
236	232	14,999	54,609	70,076	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל
95.8	89.2	91.2	96.2	95.1	% המקבלים השלמת הכנסה
2,919	3,736	7,746	89,319	103,720	קצבת שאירים לפי חוק הבי"ל
8.9	14.2	15.0	30.0	27.7	% המקבלים השלמת הכנסה
12	8	33	385	467	קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל
66.7	50.0	68.8	72.7	71.3	% המקבלים השלמת הכנסה

* כולל בן זוג ו/או ילדים בזיקנה וילדים בשאירים.

לוח 3

מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי עם השלמת הכנסה
(ממוצע לחודש), 2000-2009

שנה	מקבלי קצבת זקנה לפי חוק הבי"ל	מתוכם מקבלי השלמת הכנסה	שיעור מקבלי השלמת הכנסה
2000	454,532	74,896	16.5
2001	472,760	77,549	16.4
2002	491,250	79,671	16.2
2003	510,778	80,501	15.8
2004	527,363	81,271	15.4
2005	528,273	81,288	15.4
2006	539,265	84,127	15.6
2007	544,630	85,817	15.8
2008	555,508	88,011	15.8
2009	570,854	91,139	16.0

ה. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

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

בדצמבר 2009 היו זכאים לשתי הקצבאות 89,217 אלמנות ואלמנים, בהם 94.5% נשים (לוח 4), המהוות כ-14.6% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. הסיבה הראשונה היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות כלל זכאות לביטוח לבני זוגן), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות. הסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

בדצמבר 2009 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,641 ש"ח, כשליש ממנה היא קצבת שאירים. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, משום שקצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה - 7.5% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כפול משיעור הנשים משום שאלמנים עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאיירים לעומת האלמנות הפטורות ממנו. זאת ועוד, נשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (909 ש"ח לעומת 781 ש"ח), עקב מספר שנות ותק גדול יותר שצברו גברים בני זוגן.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79.7 שנים לעומת 76.3 בקרב כלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, ואילו בקרב הנשים - 77.6 לעומת 72.5, בהתאמה.

לוח 4

מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2009

נשים	גברים	סך הכול	
84,272	4,945	89,217	מספר מקבלים
7.2	13.8	7.5	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,635	2,743	2,641	קצבה ממוצעת (ש"ח)
909	781	902	מזה: חצי שאירים (ש"ח)
77.6	79.7	77.7	גיל ממוצע

ו. מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, ולאחריו משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור מערך הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לקשיש נכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות "קצבה חודשית נוספת" (ראו פרק נכות), ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, ונעה בין 224 ל-331 ש"ח לחודש בשנת 2009, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות ו"קצבה חודשית נוספת", אם הוא זכאי לה, נוסף על קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2009 כ-31,425 קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת, כ-47% מהם נשים (לוח 5). כ-84.3% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2009 כ-2,511 ש"ח, כחמישית ממנה השלמה לקצבת נכות הכוללת קצבה חודשית נוספת. כרבע, 24.5%, מהמקבלים השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת לנכה היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כששיעור הגברים והנשים הזכאים להשלמת הכנסה דומה.

לוח 5

מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2009

נשים	גברים	סך הכול	
14,793	16,632	31,425	סך כל המקבלים
12,149	14,327	26,479	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,415	2,599	2,511	קצבה ממוצעת (ש"ח)
588	490	536	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
65.3	70.5	68.0	גיל ממוצע

ז. תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ולא יותר מ-50% מהקצבה. לוח 6 מראה כי בשנת 2009 הוסיף לגדול אחוז הנשים ששולמה להן תוספת ותק והגיע ל-72.6%, ואחוז הגברים ששולמה להם תוספת זו עלה אף הוא ל-93.1% וחזר לשיעור ששרר ב-2004 לאחר ששלוש שנים הוא נותר יציב. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-29.4% מן הקצבה הבסיסית ב-2008 ל-29.7% ממנה ב-2009 (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.7%). כלומר, אחוז המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן משולמת התוספת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כמעט כפולה מהתוספת שקיבלו הנשים - 41.2% לעומת 21.8% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.2% ו-30.1% בהתאמה).

אחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים עלה בין 2008 ל-2009 מ-94.4% ל-96.8% בגברים, ומ-77.7% ל-83.2% בנשים, והוא תוצאה של הגידול בשיעורי התעסוקה של נשים, עליית הוותק של עולות בארץ ועוד. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2009 עלתה בקרב נשים וגברים כאחד לאחר ירידה בשנה הקודמת, והפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 43.1% לגברים ו-26.6% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה והמשך העלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שיקבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וגידול בתוספת הוותק הממוצעת.

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהמנוח היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים, 85.3%, זכאים לתוספת זו וכצפוי שיעור הנשים המקבלות תוספת ותק שצבר בן זוגן המנוח גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו, 88.0% לעומת 49.6% בהתאמה. גם הפער בין תוספת הוותק הממוצעת שלה זכאים הגברים והנשים גדול מאוד. בקרב מקבלי התוספת, נשים מקבלות תוספת של 36.0% בעוד גברים זכאים רק ל-19.7%. התוספת הממוצעת בקרב כלל מקבלי קצבת שאירים עומדת על 30.2% בעוד שמקבלי התוספת זכאים לתוספת של 35.3% בממוצע, כלומר תוספת בעבור 16.7 שנים מעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

לוח 6

**מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק
ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים)
2009-2003 (דצמבר)**

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
19.0	40.4	28.4	68.1	93.2	79.1	2003
24.0	38.9	31.2	70.6	90.1	80.0	**2003
19.6	40.6	28.7	68.8	93.1	79.4	2004
24.5	40.5	32.1	73.9	92.1	82.6	**2004
20.0	40.6	28.8	69.3	93.0	79.5	2005
24.6	38.8	31.2	73.4	91.5	81.9	**2005
20.4	40.8	29.1	70.0	92.9	79.8	2006
25.0	39.8	32.0	76.5	92.9	84.2	**2006
20.8	44.0	29.4	70.8	92.9	80.1	2007
25.2	41.0	31.6	78.0	94.4	85.7	**2007
21.3	41.0	29.4	71.5	92.9	80.4	2008
24.6	39.3	29.9	77.7	94.4	83.7	**2008
21.8	41.2	29.7	72.6	93.1	80.1	2009
26.6	43.1	32.9	83.2	96.8	88.4	**2009
תוספת דחיית קצבה						
2.2	2.4	2.3	13.0	14.6	13.7	2003
2.5	1.6	2.1	15.0	9.4	12.3	**2003
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2004
1.9	2.0	2.0	11.5	11.4	11.4	**2004
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2005
2.1	2.6	2.3	12.2	14.3	13.2	**2005
2.2	2.5	2.3	13.1	14.5	13.7	2006
2.0	2.8	2.4	10.7	14.7	12.6	**2006
2.2	2.4	2.3	12.9	14.4	13.5	2007
2.6	2.5	2.0	8.4	13.2	10.4	**2007
2.2	2.5	2.3	12.8	14.6	13.5	2008
1.9	3.6	2.5	9.6	18.5	12.8	**2008
2.2	2.5	2.3	12.7	14.8	13.5	2009
2.0	3.3	2.5	10.5	19.2	13.8	**2009

* כלל המקבלים.
** המצטרפים החדשים.

ה. תוספת דחיית קצבה

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

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2009 תוספת דחיית קצבה הוסיף לעלות ל-14.8%, ואחוז הנשים שקיבלו תוספת זו הוסיף לרדת במעט, ל-12.7%. אחוז הגברים והנשים בקרב המצטרפים החדשים בשנת 2009 שקיבלו תוספת זו עלה והגיע לכ-19.2% ו-10.5% בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה ב-2009 נותרה יציבה: 2.5% לגברים ו-2.2% לנשים. לנשים נותר שיעור התוספת הממוצעת ללא שינוי מאז 2003. התוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 17%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים. התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2009 היתה גבוהה קצת יותר מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.5% לעומת 2.3%, בהתאמה. עם זאת, בשנת 2009 חלה ירידה בשיעור התוספת הממוצעת ששולמה לגברים המצטרפים החדשים ועלייה מעטה בקרב הנשים לעומת השנה הקודמת. בשנת 2008 חלה עלייה בשיעור תוספת זו בקרב הגברים המצטרפים החדשים וירידה בקרב המצטרפות החדשות בהשוואה ל-2007. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת - 18.0% לעומת 17%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעבר לגיל הפרישה מאשר כלל המקבלים.

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הפרישה שלהן ל-64 שנה וגיל הזכאות ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת החלת החוק.

ט. רמת הקצבאות

בשנת 2009 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) בשיעור של 2.9% ריאלית, לאחר שבשנה שעברה קצבת הזיקנה ירדה וקצבת השאיירים עלתה באופן זניח. הגידול הריאלי בקצבאות נובע מעדכון הקצבאות בהתאם לעליית המחירים בשיעור של 4.5% בינואר 2009 וגידול נוסף של כ-3% בשיעורי הקצבה הבסיסיים שחל באוגוסט אותה שנה (ראו סעיף ב' לעיל) ואשר משפיעים באופן יחסי על הגידול השנתי בקצבה. לעומת זאת, שיעור הגידול במחירים היה 3.3% בלבד. גם קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה

עלו ריאלית בשנת 2009 בשיעור של 2.3% ליחיד שטרם מלאו לו 70, לאחר שירדו בשנה שלפני כן. העלייה בשתי קבוצות הגיל האחרות אף גדולה יותר עקב הגדלה נוספת באוגוסט 2009 כמפורט לעיל (3.6%-ו-4.4% לבני 70-79 ולבני 80 ויותר בהתאמה).

לוח 7

סכום* קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2009-2002

אלמנה עם 2 ילדים**		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	
30.8	2,436	23.3	1,848	15.6	1,233	2002
31.5	2,416	23.4	1,796	15.6	1,196	2003
30.6	2,425	22.8	1,803	15.2	1,202	2004
30.2	2,416	22.8	1,827	15.2	1,217	2005
29.9	2,424	23.0	1,862	15.3	1,242	2006
29.5	2,428	22.8	1,878	15.2	1,252	2007
29.5	2,414	22.9	1,874	15.2	1,248	2008
**	**	23.9	1,951	15.9	1,305	2008 - זכאי שמלאו לו 80 שנה
31.2	2,480	24.2	1,928	16.1	1,284	2009
**	**	25.2	2,005	17.1	2,563	2009 - זכאי שמלאו לו 80 שנה

* לאחר ההפחתה שהונהגה בקצבת הזיקנה במהלך התקופה יולי 2002 עד יוני 2006.
 ** לא כולל קצבאות ילדים.

י. היקף התשלומים

ב-2009 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 4.7%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית בשיעור של 6.2% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 4.1%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2009 ל-18.3%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2009 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 7.5%, שהיה גבוה יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2009 ירד ל-36.7% לאחר שהיה 37.7% בשנה הקודמת.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח זיקנה ושאיירים

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), 2009-2004

2009	2008	2007	2006	2005	2004	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
19,931	18,425	17,461	17,165	16,257	15,780	סך כל התשלומים
16,284	14,842	13,920	13,628	12,910	12,615	לפי חוק הבייל
3,647	3,583	3,541	3,537	3,347	3,165	שלא לפי חוק הבייל
מחירי 2009 (במיליוני ₪)						
19,931	19,037	18,867	18,648	18,030	17,730	סך כל התשלומים
16,284	15,335	15,041	14,806	14,319	14,173	לפי חוק הבייל
3,647	3,702	3,826	3,842	3,711	3,556	שלא לפי חוק הבייל

תיבה 5

אמנות בינלאומיות לביטחון סוציאלי במוסד לביטוח לאומי¹

אין זה נדיר כיום שאנשים עוברים ממדינה למדינה לתקופות קצרות או ממושכות ועל כן יש לדאוג להבטחת הביטחון הסוציאלי שלהם. במקרה של מדינת ישראל יש להתחשב במיוחד בעובדה שחלק ניכר מהאוכלוסייה בה עלה ממדינות אחרות.

במדינות רבות הזכאות לגמלה מותנית בתשלום דמי ביטוח ובתקופת האכשרה (פרק זמן מינימלי שבו אדם חייב להיות מבוטח). המעבר למדינה אחרת קוטע את תשלום דמי הביטוח ואת צבירת תקופת האכשרה ולכן פוגע במקרים מסוימים בזכאות עד כדי אי קבלת גמלה. זאת ועוד: יש מקרים שבהם המעבר למדינה אחרת גורם לתשלום דמי ביטוח ביותר ממדינה אחת. כדי למצוא פתרון למצב זה חותמות מדינות על אמנה בינלאומית.

מהי אמנה בינלאומית לביטחון סוציאלי?

אמנה בינלאומית לביטחון סוציאלי היא הסכם בין שתי מדינות אשר מבטיח ומסדיר זכויות וחובות בנושא ביטחון סוציאלי של אוכלוסיות שעברו ממדינה למדינה באופן זמני או קבוע. באמנה מתחייבות המדינות להכיר בתקופות עבודה במדינה אחרת, לצרף את הזכויות שנצברו במדינה אחת לזכויות במדינה האחרת, למנוע תשלום כפול של דמי ביטוח ולשלם למבוטחים את זכויותיהם אף אם נקבע בחוקיהן של מדינות אלה כי יש להפסיק את הגמלה למבוטחים שעזבו אותן. יש מקרים שבהם ללא האמנות הבינלאומיות עלול הפרט שלא לקבל זכויות סוציאליות אף לא ממדינה אחת. האמנה נועדה לדאוג לפרטים שלולא קיומה לא היו זכאים לקצבאות כלל או היו מפסידים זכויות בגין תקופות שבהן שולמו דמי ביטוח. כלומר, מטרת האמנות היא לבטא את אחריות המדינה בשמירת הזכויות הסוציאליות של הפרט.

סעיף 374 לחוק הביטוח הלאומי מסמיך את שר הרווחה, באישור של ועדת העבודה והרווחה, להתקין תקנות לביצוע ההסכם אף אם הוא אינו עולה בקנה אחד עם חוק הביטוח הלאומי, וזאת כדי להחיל זכויות או חובות על תושבי מדינת ישראל או על תושבי אותה רשות שעימה נכרתה האמנה.

עקרונות האמנות

לאמנות ארבעה עקרונות בסיסיים: שוויון דין בין נתינים ממדינה אחת לאזרחיה של מדינה אחרת; קביעת התחיקה המוסמכת אשר תחול על מבוטחים הניידים בין שתי מדינות; יצוא קצבאות; שמירת זכויות.

1 נכתב בידי חיה פאר מהאגף לקשרי חוץ, ד"ר גבריאלה היילברון ממינהל המחקר והתכנון ועו"ד יעקב ששפורטה, הממונה על האמנות בלשכה המשפטית.

○ שוויון דין

האמנה מבטיחה כי כל אדם אשר האמנה חלה עליו, יזכה לאותם תנאים וזכויות שזכאים להם אזרחי ותושבי המדינה שאליה עבר באותם ענפים אשר נכללו באמנה.

○ קביעת התחיקה המוסמכת

האמנות נוגעות לשלושה סוגי עובדים: עובדים היוצאים ביוזמתם באופן זמני למדינה אחרת; עובדים הנשלחים בידי המעסיק לביצוע משימה זמנית במדינה אחרת (עובדים מוצבים); ועובדים בשירות המדינה, בחברות הובלה, בכלי שיט ובחברות תעופה.

כאמור, ניידות עובדים ממדינה למדינה מטילה נטל כפול של חיוב בדמי ביטוח הן על העובד והן על המעסיק. כפל מס זה אינו מוביל בהכרח לצבירת זכויות בהתאם. האמנה קובעת את התחיקה המוסמכת היחידה שהעובד והמעביד יהיו כפופים לה כדי למנוע כפל תשלומי דמי ביטוח.

○ יצוא קצבאות

האמנות מאפשרות לייצא קצבאות לזכאי השווה במדינה אחרת גם אם החוק במדינות אלה אינו מאפשר זאת. עיקרון זה מאפשר מיצוי זכויות. בישראל, בנוסף, אמנות אלה מעודדות עלייה ומקלות על קופת הציבור בכך שהן מונעות כניסה של חלק מהאנשים למערכת הבטחת הכנסה או מזונות, כיוון שלולא קצבאות אלה הם היו זקוקים לתמיכה של מינימום קיום.

○ שמירת זכויות

שמירת זכויות מונעת קטיעת רצף הזכויות המובילות לתשלום גמלה (למשל במקרה של מעבר למדינה עוד בטרם הושלמה תקופת אכשרה). שמירת הזכויות בכל אחת מהמדינות המקושרות באמנה וחיבור ביניהן בשעת בדיקת הזכאות לגמלה, מובילים למיצוי זכויות לעתים באמצעות השלמת תקופת אכשרה בכל אחת משתי המדינות ומשקפים את מלוא הזכויות אשר נרכשו במשך כל שנות הביטוח של התובע כדי להיות זכאי לגמלה מסוימת. יש לציין ששמירת הזכויות יכולה להביא למיצוי המלא בכל אחת משתי המדינות.

נושאים נוספים המוסדרים באמנה

○ אשפוז רפואי ובדיקות רפואיות הקשורות ללידה ולנפגעי עבודה

האמנה קובעת איזו משתי המדינות נושאת בהוצאות האשפוז, הטיפול הרפואי והבדיקות הרפואיות. יש שתי אפשרויות: החזר ההוצאות בידי המדינה המבקשת את

האשפוז או את הבדיקות, או ספיגה הדדית שבה כל צד נושא בהוצאות של תושבי המדינה האחרת הזקוקים לאשפוז או לבדיקות.

○ סיוע מנהלי

כל צד מתחייב לספק סיוע לצד השני לצורך יישום האמנה. סיוע זה כולל הנפקת מידע הדרוש לקביעת זכאות, תקשורת בין המוסד המבטח השני לבין המבוטח, איתור יורשים, דרישת מנוי אפוטרופוס, החזר חובות המבוטח למוסד המבטח השני, תרגום מסמכים לבדיקת זכאויות ועוד.

האמנות במוסד לביטוח לאומי

כבר בראשית ימיו החל המוסד לביטוח לאומי לכרות אמנות בתחום הביטוח הסוציאלי כדי להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות של העולים שעלו לישראל. בשנת 1957, כמה שנים לאחר שנחקק חוק הביטוח הלאומי, נחתמה עם בריטניה האמנה הראשונה בתחום הביטוח הסוציאלי. מאז כרתה ישראל אמנות עם אוסטריה, אורוגוואי, איטליה, בולגריה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורווגיה, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שוודיה ושווייץ. אמנות עם הפיליפינים וסלובקיה נחתמו וממתנות לאשרור בידי המוסדות המוסמכים בשתי המדינות בטרם ייכנסו לתוקף. מרבית האמנות חלות על ענפי הביטוח האלה: זיקנה, שאירים, נכות, נפגעי עבודה ומחלות מקצוע, ילדים ואמהות; ובאוסטריה, הולנד ושוודיה - גם אבטלה.

בתהליך כריתת האמנות משתתפים הלשכה המשפטית, ענפי הביטוחי הרלוונטיים והאגף לקשרי חוץ מהמוסד לביטוח לאומי, ממשד החוץ וממשרד המשפטים. הממונה על האמנות הבינלאומיות בלשכה המשפטית אחראי ליזום אמנות חדשות, לפנות למשרד החוץ ליצירת קשר ראשוני עם מדינות היעד ולנהל משא ומתן לכריתת אמנה עד לקבלת טיוטה סופית ומוסכמת על שני הצדדים. נחתמת על ידי שתי המדינות ונכנסת לתוקף בסוף תהליך האשרור על ידי המוסדות המוסמכים בשתי המדינות.

האמנות מכילות סעיף המחייב את שני הצדדים להקים לשכות קשר אשר יקלו על ביצוע האמנה. האגף לקשרי חוץ במוסד לביטוח לאומי משמש כלשכת קשר על פי האמנות כדי לטפל בתושבי ישראל אשר עלו ממדינות שלישראל יש אמנות עימן, בתושבי ישראל השוהים במדינות אמנה, בתושבי מדינות אמנה השוהים בישראל ובחברות ישראליות וחברות חוץ המציבות עובדים ישראלים בחו"ל. במסגרת האמנות נכלל גם הטיפול בניצולי שואה אשר להם זכויות בביטוח הסוציאלי הגרמני. באגף עשרה עובדים אשר בקיאים בשפות זרות, בחוק הביטוח הלאומי ובחוקים נוספים שלפיהם משולמות גמלאות בישראל, בחוקי הביטוח הסוציאלי במדינות האמנה ובהוראות האמנות.

האגף לקשרי חוץ מופקד על יישום האמנות, לרבות מתן סיוע במיצוי הזכויות הן למוסדות

המבטחים במדינות האמנה והן לענפי הגמלאות במטה המוסד לביטוח לאומי בארץ, הסדרת הביטוח וקביעת התחיקה המוסמכת, מעקב אחר שינויי חקיקה במדינות האמנה וקליטת אמנות חדשות. בין היתר האגף מנפיק אישורים הדרושים לבדיקת מיצוי זכויות על פי אמנה, מגדיר באיזו מדינה יחויב המבוטח בדמי ביטוח, מזמין בדיקות רפואיות ומסמכים רפואיים, יוזם תביעות, מכין תיקים להחלטה בתביעה לאגפי זיקנה ושאיירים ונכות כללית, מקיים בירורים במוסדות המבטחים בחו"ל, מסביר את האמנות לעובדי המוסד, משתתף בהכשרת מתנדבי המוסד לביטוח לאומי במסגרת שירות הייעוץ לקשיש ומעביר מידע לארגונים המייצגים אוכלוסיות עולים שונות, למשרדי עו"ד ורו"ח, למשרד האוצר ולמשרד החוץ ולשגרירויות. העבודה אינה מבוזרת בסניפים ונעשית רובה ככולה במטה המוסד לביטוח לאומי בירושלים.

בשנת 2009 טופלו במוסד לביטוח לאומי כ-20 אלף פניות. פירוט תחומי הטיפול ותשלומי האמנות אפשר למצוא ברבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2008 שילם המוסד כ-13 מיליון ש"ח (במחירי 2009) לכ-1,050 מקבלי קצבאות המתגוררים במדינות אמנה (כ-1,060 ש"ח לחודש לאדם במוצע) (לוח 1). מרבית הקצבאות, כ-97%, שולמו לזכאים לקצבאות זקנה ושאיירים. באותה שנה שילמו מדינות אמנה כ-1.6 מיליארד ש"ח לכ-52.5 אלף מקבלי קצבה המתגוררים בארץ (כ-2,480 ש"ח לחודש לאדם במוצע). מרבית הסכום הגיע מגרמניה - 1.1 מיליארד ש"ח בעבור 35.3 אלף קצבאות. מספר מקבלי הגמלאות מגרמניה ומאוסטריה, ששילמו כ-59% מכלל התשלומים ב-2008, נמצא בירידה משנת 2002. בשנת 2002 שילמו מדינות אלה 52.9 אלף קצבאות (82.2% מכלל התשלומים) לעומת כ-38.5 אלף בשנת 2008.

הקצבאות מחו"ל משולמות במישרין למקבלים, לפיכך אין מידע בידי המוסד לביטוח לאומי אילו קצבאות שולמו אלא רק סך התשלומים שהועבר ממדינות אמנה.

מקבלי קצבאות ותשלומים ממדינות אמנה ואליהן, 2008-2000

שנה	מקבלי קצבה ממדינות אמנה	תשלומי קצבאות ממדינות אמנה (אלפי ש"ח*)	מקבלי קצבה המתגוררים במדינות אמנה	תשלומי קצבאות למדינות אמנה (אלפי ש"ח*)
2000	60,057	1,770,595	866	12,181
2001	63,797	1,619,217	914	13,195
2002	64,309	1,996,791	937	12,769
2003	62,827	1,999,523	966	12,611
2004	62,333	2,084,837	951	12,874
2005	56,940	1,979,281	986	13,725
2006	55,908	1,895,480	999	14,072
2007	54,863	1,808,829	1,049	15,185
2008	52,505	1,563,550	1,035	13,176

* מחירי 2009

3. ביטוח סיעוד

א. כללי

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

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו שירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש ושגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטיות/ים העוברים הכשרה מתאימה. החל ביולי 2008, בעקבות אישורה של הצעת חוק פרטית, קשיש שמלאו לו 90 שנה יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או במוסד ציבורי.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי החל להפעיל ממארכס 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית בשלושה אזורים. במסגרת התוכנית הקשישים המתגוררים באזורי הניסוי (סניף אשקלון, סניף בני ברק, סניף רמת גן וסניף נהריה) יכלו לבחור בגמלה בכסף בתנאי שצברו 6 נקודות לפחות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך שישה ימים בשבוע¹. התוכנית הניסיונית לוותה במחקר אשר תוצאותיו מופיעות בתיבה בפרק זה.

1 נציין שהסדרים של חופש בחירה לקשישים במסגרת גמלאות סיעוד קיימים בכמה מדינות מערביות והם פורטו בסקירה השנתית לשנת 2005.

בדצמבר 2009 הסתיימה הוראת השעה המאפשרת מתן גמלה כספית. בינואר 2010, לאחר דיונים ממושכים בכנסת, הוארכה התוכנית כהוראת שעה לשנה נוספת ובמסגרתה נוספו שלושה אזורים נוספים (סניפי ירושלים, אשדוד וטבריה), ותושבי אזורים אלה, בדומה לאזורי הניסוי הראשונים, יוכלו לבחור בגמלה בכסף אם יתקיימו בהם בתנאי החוק.

מינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור של 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, גמלה בשיעור של 150% ממנה וגמלה בשיעור של 168% ממנה. יחיד שהכנסותיו עולות על שכר ממוצע עד 1.5 פעמים השכר הממוצע, מקבל מחצית הגמלה שהוא זכאי לה לפי רמת התלות. מי שיש לו בן זוג זכאי לגמלה מלאה אם הכנסותיו מגיעות עד 1.5 פעמים שכר ממוצע, ומי שיש לו הכנסות עד 2.25 שכר ממוצע זכאי למחצית גמלה. בינואר 2009 עודכנו הגמלאות בשיעור של 4.5% בהתאם לגידול בסכום הבסיסי (עקב עליית המחירים במהלך 2008), שממנו נגזרות הגמלאות. החל בינואר 2010 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 3.8% בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2009.

ממארס 2009, מי שמקבל גמלת סיעוד בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה, והוא מעסיק עובד ישראלי בלבד ואינו מעסיק כלל מהגר עבודה (הן במסגרת גמלת הסיעוד והן מחוץ למסגרת זו), זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת, כלומר זכאי לגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות כלומר לתוספת בשיעור של 27.2% מקצבת נכות מלאה, ומי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת, כלומר מקבל גמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת ארבע שעות טיפול (והתוספת היא בשיעור 36.3% מקצבת נכות מלאה). הזכאי למחצית גמלה עקב הכנסות זכאי למחצית התוספת. ממארס עד ספטמבר תוספת זו שולמה על פי הסכם עם האוצר ובמימונו. מאוקטובר 2009 ואילך, על פי חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, התוספת משולמת על פי חוק הביטוח הלאומי ובמימונו.

החוק קבע שעל שר הרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה: אילו שירותים יש לספק לו ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש.

הוועדה גם רשאית לקבוע כי המטפל הצמוד למקבל גמלה בכסף אינו מתאים או ששירותי הסיעוד שהזכאי מקבל ממטפל זה אינם מספקים אותו ועקב כך המוסד רשאי לשלול תשלום גמלה בכסף ולחייב לקבל גמלה בעין.

ב. תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2009 עלה בשיעור של 3.4% והגיע ל-77 אלף. בשנת 2008 ירד אמנם מספר התביעות אך זה היה מופע יוצא דופן במגמת העלייה הרציפה שנצפתה בשנים

הקודמות. מספר התביעות הראשונות ב-2009 עלה ב-4.1% בהשוואה ל-2008 ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר) עלה בשיעור של 3.9%. שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2009 נשאר 59.0%.

לוח 1

תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2009-2002

שנה	תביעות	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות שאושרו *
2002	71,007	4.3	51.8	44.3
2003	63,928	-10.0	55.7	43.2
2004	71,246	11.4	58.6	43.5
2005	71,568	0.5	59.9	46.7
2006	72,257	1.0	58.2	49.2
2007	75,375	4.3	58.2	47.3
2008	74,085	-1.7	59.1	47.4
2009	77,003	3.4	59.0	46.0

* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית.

בשנת 2009 ירד במעט שיעור התביעות שאושרו ל-46%. שיעור התביעות שאושרו מקרב התביעות הראשונות ב-2009 ירד מ-54.3% ב-2008 ל-52.7% ב-2009, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו ירד אף הוא, ל-41.3% מ-42.7% בשנים קודמות. הירידה בשיעור התביעות הראשונות שאושרו ב-2009 מתבטאת בירידה קלה באחוז תביעות הסרק - תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL² - ובחוסר שינוי בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות - סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנת 2009 ל-28.0% לעומת 28.3% ב-2008 ו-28.8% בשנת 2007, ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות נשאר 16.3%, בדומה ל-2008. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא נעשתה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2009 בכ-3.9% והגיע ל-136.6 אלף במוצע חודשי. מספר הזכאים לגמלה מ-1991 ועד 2009 עלה ב-333% למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה תקופה. במהלך שנת 2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62. גיל זה יישאר בתוקפו בשלוש השנים הקרובות (בהתאם לתהליך המפורט בחוק גיל הפרישה שפורט בסקירות קודמות, בעיקר בפרק זיקנה ושאיירים). גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים באוכלוסייה עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק, לשיא של 17.7% בשנת 2009. שיעור זכאים זה חושב

2 מבחן הבדוק את המוגבלות בביצוע פעולות היומיום (אכילה, הלבשה, רחצה, נידות בבית, הפרשות).

מתוך אומדן למספר הקשישים בגילאי הזכאות לקצבה (62 לנשים ו-64 לגברים). שיעור זה של מספר זכאים לגמלה מתוך מספר הקשישים המתאים ב-2008 היה 17.5% (ב-2008 גיל הזכאות לנשים היה 61 ו-8 חודשים, ולגברים - 66 ו-8 חודשים).

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2002-2009

שיעור כיסוי***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	
14.8	1.8	758.1	6.5	112.3	2002
14.7	1.5	769.3	0.6	113.0	2003
14.5	1.5	780.5	0.4	113.4	2004
14.5	1.8	794.9	1.4	115.0	2005
14.8	2.4	813.8	4.6	120.3	2006
15.1	2.8	836.5	4.3	125.5	2007
15.3	2.8	859.1	4.9	131.5	2008
17.7	2.8	774.0	3.9	136.6	2009

* ממוצע חודשי.

** עד 2008 - אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתון לשנת 2009 הוא אומדן לגברים בני 67 ויותר ונשים בנות 62 ויותר.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים. החל באמצע שנת 2004 גיל הפרישה עלה בהדרגה מ-65 ל-67 בגברים ומ-60 ל-64 (בשני שלבים) בנשים. לכן, עד 2008 מספר הקשישים לפי גיל הפרישה הישן היה גדול יותר ושיעור הכיסוי קטן יותר. מ-2009 השיעור מתייחס לקבוצות גיל זהות במספר הקשישים ובמספר הזכאים לגמלה.

לוח 3

**זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת הגמלה
(ממוצע חודשי), 2009**

אחוזים	מספרים מוחלטים	
100.0	136,600	סך הכול
		מין
29.1	39,819	גברים
70.9	96,788	נשים
		גיל
1.0	1,229	עד 64*
4.3	5,940	69-65
11.9	16,313	74-70
20.5	27,945	79-75
27.5	37,515	84-80
34.9	47,665	+85
		הרכב משפחה
46.9	60,060	גרים בגפם
39.6	54,129	גרים עם בן זוג
13.5	18,418	גרים עם בניהם או אחרים
		ותק בישראל
75.6	103,299	ותיקים
24.4	33,308	עולים** - סך הכול
2.7	3,690	מזה: עלו אחרי שנת 1999
		רמת גמלה
56.5	77,252	גמלה נמוכה (91%)
27.7	33,704	גמלה גבוהה (150%)
18.6	25,650	גמלה גבוהה מאוד (168%)
36.8	17,194	זכאים לתוספת 3 שעות***
63.2	10,005	זכאים לתוספת 4 שעות***

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.
 ** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.
 *** דצמבר 2009.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2009 מעלה שקרוב לרבע (24.4%) מהזכאים הם עולים שעלו לישראל אחרי שנת 1989, בהם 2.7% עלו אחרי שנת 1999 והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, יותר משליש מהזכאים הם בני 85 ויותר וקרוב ל-2/3 (62.4%) בני 80 ויותר. הגידול העיקרי במספר הזכאים הוא בקבוצת הגיל 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-32.7% ל-34.9% בעוד שחלקם של בני 80 או פחות יורד בהתמדה. רק 4.3% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, שניים מכל חמישה (39.6%) מן הזכאים מתגוררים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (46.9%) מתגוררים בגפם, ואחד מכל שבעה (13.5%) מתגוררים עם מישהו אחר - בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-56.5% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה - 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולכרבע אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר - 150% ממנה. לשאר המקבלים, כ-18.8%, אושרה זכאות ברמה גבוהה מאוד - 168% ממנה. חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-13.7% ב-2007 עד ל-18.6% ב-2009. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה גדלו ב-2.2% ברמה האמצעית ב-2.8% ואיל הזכאים ברמה הגבוהה ביותר עלו ב-11.1%.

במארס 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד כמפורט לעיל. לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות זכו 17,194 שהם כ-49.2% ממי שמקבל גמלה ברמה הגבוהה ולארבע שעות טיפול נוספות זכו 10,005 שהם 36.6% ממקבלי הגמלה ברמה הגבוהה מאוד. בסוף 2009 נמצאו כ-450 זכאים הגרים באזורי הניסוי אשר בחרו בגמלה בכסף, לפי הפירוט הבא: סניף נהריה - 26 מקרים, סניף בני ברק - 25, סניף רמת גן 302 וסניף אשקלון - 98.

ג. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של הספקים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. במהלך 9-2008 דחה בית המשפט את העתירות נגד המכרז האחרון שפורסם בשנת 2008, שבו נדרשו בין היתר חברות הסיעוד לשפר את זכויותיהם של העובדים בסיעוד, ובתחילת 2009 המכרז פורסם מחדש. ספק שירותי יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. בסוף 2009 פורסמו התוצאות ושמות החברות הזכאיות לספק שירותי סיעוד.

תיבה 6

מחקר מלווה לניסוי של גמלת סיעוד בכסף¹

בהתאם לתיקון מס' 92 - הוראת שעה של חוק הביטוח הלאומי, הפעיל המוסד לביטוח לאומי במאסר 2008 עד דצמבר 2009 תוכנית ניסיונית שבמסגרתה ניתנת לזקנים האפשרות לבחור בגמלת סיעוד כספית, בתנאי שמתקיימים בהם התנאים האלה:

1. הם זכאים לאחת משתי הרמות הגבוהות של גמלת הסיעוד - 150% או 168%.
 2. הם מקבלים שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה שישה ימים בשבוע.
 3. הם מתגוררים באזורי ניסוי (שנבחרו לפי קריטריונים של ייצוג אוכלוסיות שונות).
- התיקון קבע עוד כי ייערך מחקר מלווה לניסוי, שנועד לבחון את ההשלכות האפשריות של הזכות לבחור בגמלת סיעוד בכסף.

○ **שיטת המחקר** - לצורך המחקר נבחרו שני מדגמים: מדגם זקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף (בשל מיעוט המקרים נכללו כל מי שבחרו בגמלה בכסף) ומדגם זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף באותם אזורים. השאלונים שנשאלו בטלפון הותאמו לשתי הקבוצות, עקב הקושי לראיין זקנים מוגבלים. למעשה, רק בחלק קטן מהמקרים השיב הזקן עצמו על השאלון וברוב המקרים השיב קרוב משפחה. הראיונות התקיימו במחצית הראשונה של 2009.

מספר הזקנים הפוטנציאליים ומספר הזקנים שבחרו בגמלה בכסף, אפריל 2009

בחרו		סך הכול		סניף
באחוזים	סה"כ	עם מטפל זר (באחוזים)	סה"כ	
3.9	299	51.7	7,597	סך הכול באזורי הניסוי
1.9	22	40.6	1,170	נהריה
3.7	62	35.5	1,676	אשקלון
5.1	195	60.0	3,825	רמת גן
2.2	20	60.7	926	בני ברק

1 דוח המחקר המלא נכתב בידי רמסיס גרא.

- **מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף** - בחינה של מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף מראה שעולים ושערבים כמו גם מי שמתגוררים בסניפים נהריה ובני ברק, נטו מעט יחסית לבחור בגמלת סיעוד בכסף (כ-2% לעומת 3.9% בממוצע). נטייה גדולה למדי לבחירה בגמלה בכסף אפיינה את הזקנים האלה: מתגוררים באזור סניף רמת גן (5.1%, בהשוואה ל-3.9% בממוצע); מקבלים את רמת הגמלה הגבוהה ביותר (5%, בהשוואה ל-3.9% בממוצע); שוהים במערכת גמלאות סיעוד שנה עד שנתיים (5%, בהשוואה ל-3.9% בממוצע); והכנסתם גבוהה מהשכר הממוצע במשק (5.3%, בהשוואה ל-3.9% בממוצע).
- **השוואה בין המאפיינים של הזקנים שבחרו בגמלה בכסף והזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף** - בחינה של הנתונים מראה שמי שבחרו בגמלה בכסף היו מבוגרים יותר (48% מעל גיל 85 לעומת 41% בקרב מי שלא בחרו בגמלה בכסף); מתגוררים בגפם (55% לעומת 47% בהתאמה); מצבם הכלכלי טוב יותר (50% לעומת 54% שהכנסתם עד מחצית השכר הממוצע); מוגבלים יותר (53% לעומת 44% ברמת גמלה הגבוהה ביותר); ונמנים פחות עם עולים וערבים (2.4% עולים בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף לעומת 10.5% בקבוצה של מי שלא בחרו בה). כמו כן, הם זכו יותר לעזרה כלכלית מקרובי המשפחה לצורך מימון הוצאות הטיפול (76% ו-71% בהתאמה). מעניין לראות שרק כ-12% מהזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף הצהירו שהם מעדיפים לקבל טיפול בידי עובד זר בזמן ש-60% מהם מקבלים בפועל טיפול בידי עובד כזה.
- **בתחום שביעות הרצון הסובייקטיבית של הזקנים בנוגע להיבטים שונים של הטיפול שקיבלו במסגרת גמלת הסיעוד, נמצא שממדי שביעות הרצון בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף היו גדולים יותר מאשר בקרב מי שלא בחרו בה, לרבות מי שהעסיקו מטפל צמוד, אם כי הפער בשביעות הרצון בין מי שבחרו בגמלה בכסף למי שלא בחרו בה אך העסיקו מטפל צמוד היה מצומצם יותר. בולט במיוחד הפער בשביעות הרצון ביחס לכלל ההסדר של גמלת הסיעוד: שיעור של 91.2% שבעי רצון בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף לעומת כמחצית בלבד בקרב מי שלא בחרו בה, לרבות מי שהעסיקו מטפל צמוד. יש לציין ששתי הקבוצות דיווחו על שביעות רצון גבוהה בנוגע לכל ההיבטים חוץ משניים: גובה הסיוע למימון עלות הטיפול ורמת הביטחון העצמי והרווחה האישית - ששביעות הרצון מהם היתה נמוכה. נדגיש שוב כי ההבדל בשביעות הרצון בין שתי הקבוצות אינה דווקא תוצאה ישירה של מתן האופציה של בחירה בגמלה בכסף.**
- **מידע על התוכנית הניסיונית** - מי שבחרו בפועל בגמלה בכסף קיבלו מידע על הגמלה בדרך כלל במכתב מהמוסד לביטוח לאומי ומכלי התקשורת. רוב המשפחות שלא בחרו בגמלה בכסף לא ידעו על התוכנית הניסיונית.
- **הסיבה העיקרית לבחירה בגמלה בכסף** היא התועלת הכלכלית: שניים מכל שלושה ציינו שסכום הגמלה בכסף שהתקבל מהמוסד גבוה יותר מסכום הגמלה שהתקבל

קודם מחברת הסיעוד במסגרת הגמלה בעין. 59.2% ציינו גם את החיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד. שליש ציינו את השליטה על כספי הגמלה. הם ציינו גם את החיסכון בבירוקרטיה, בטרחה ובזמן שהיו מקדישים בעבר להתנהלות מול חברת הסיעוד וכן ציינו את ההתנהלות הנעימה והנוחה של הטיפול. 99% ממי שבחרו בגמלה בכסף מעוניינים שהסדר זה יהפוך לקבוע, ו-73% מעודדים אחרים לעבור להסדר זה ולנהל את הטיפול באופן עצמי.

○ **סיבות לאי בחירה בגמלה בכסף** - הסיבה המשמעותית לאי בחירה בגמלה בכסף היתה העדר ידיעה על קיומה של התוכנית (76%) בהשוואה לקרוב ל-100% בקרב מי שבחר. חשוב להדגיש כי שיעור של 66% מהזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף הצהירו שהיו רוצים בה, וכי קבלה של מידע על הגמלה ותשלום גבוה יותר יגרמו להם עכשיו לבחור בה.

○ **חסרונות בהסדר הגמלה בעין** - 77% ציינו את סכום הגמלה הנמוך יותר שהתקבל מחברת הסיעוד במסגרת הגמלה בעין. 59.1% ציינו גם את התיווך המיותר של חברת הסיעוד, שמלווה בסרבול ובטרטור.

○ **ניסיונות חברות הסיעוד למנוע את הבחירה בגמלה בכסף** - ההערכה היתה שעם הפעלת התוכנית הניסיונית של גמלת סיעוד בכסף, ינסו חברות הסיעוד להשפיע על זקנים שלא יבחרו בגמלה בכסף למען שימור האינטרסים שלהם. מן המחקר עולה כי בקרב הבוחרים בגמלה קרוב ל-1/3 דיווחו על פנייה של חברת הסיעוד, כ-20% דיווחו שהחברות הבהירו שהמעבר לגמלה בכסף יוסיף כסף מועט בלבד, במקרים מעטים בלבד החברות הציעו תשלום גבוה יותר למי שישאר בסיעוד בעין. מתוך קבוצה שלא בחרה, רק ל-6 מתוך 270 היתה פנייה מהחברה.

○ **בקרה** - המוסד לביטוח לאומי מקיים באופן שוטף בקרה על מקבלי גמלת סיעוד באמצעות ביקורי בית של עובדים מקצועיים - עובדים סוציאליים ואחיות. הנתונים מצביעים ככלל על העדר חריגים בכל התחומים שנבחנו כאמור.

עיקר ההמלצות:

1. להרחיב את מתן האופציה לבחירה בגמלה כספית לכלל המקבלים גמלת סיעוד ברמות של 150% ו-168% ולהפוך אותה להסדר קבוע.
2. לספק לכל הזקנים ומשפחותיהם מידע שלם, מפורט ונגיש על תהליך גמלת סיעוד בכסף ומטפל צמוד.
3. להשוות את סכום גמלת סיעוד בכסף לסכום הגמלה בעין.

לוח 4 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 20069 לפי סוג נותן השירותים. בסך הכול סיפקו נותני השירותים בדצמבר 2009 כ-7.3 מיליוני שעות טיפול אישי בבתייהם של הזכאים לגמלת סיעוד. כ-5.2 מיליון שעות סיפקו ארגונים פרטיים (70.8%), כ-1.2 מיליון שעות סיפקו ארגוני מט"ב (16.6%), והשאר, כ-0.9 מיליון שעות (12.7%), סיפקו עמותות ציבוריות ואחרות.

לוח 4

מספר שעות טיפול אישי בבית שסופקו, לפי סוג נותן השירותים, דצמבר 2009

מספר שעות טיפול אישי בבית		סוג נותן שירותים
אחוזים	מספרים (אלפים)	
100.0	7,359	סך הכול
70.8	5,209	ארגון פרטי
16.6	1,222	מט"ב
12.5	916	עמותה
0.2	12	אחר

לוח 5 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2009 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר זכאי הגמלה.

הרוב המכריע (99.1%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2009 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. 7.3% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 19.8% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.9% קיבלו משדר מצוקה. 69.0% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 7.2% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

לוח 5

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2009

אחוז המקבלים את השירות		מספר המקבלים	סוג השירות
כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
-	-	192,917	סך הכול*
69.0	99.1	137,063	טיפול אישי בבית
7.2	7.3	10,020	טיפול אישי במרכז יום
0.3	19.8	27,434	מוצרי ספיגה
0.4	12.9	17,792	משדר מצוקה
0.3	0.4	608	שירותי מכבסה

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה – 138,200.

ד. היקף התשלומים

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

בשנת 2009 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד הגיע לכ-3.7 מיליארד ש"ח (במחירי 2009): כ-3.4 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני התלות. סכום של 78.9 מיליון ש"ח הועבר למשרדי הרווחה והבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 6). כמו כן הועבר סכום של 81.0 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

בשנת 2009, בשונה משנים אחרות, שילם האוצר לביטוח לאומי סכום של כ-80 מיליון ש"ח בגין תוספת שעות טיפול שבועיות שניתנו לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה המעסיקים עובד ישראלי בלבד. התשלום עבור תוספת זו מומן כאמור לעיל בידי האוצר בחודשים מארס-ספטמבר 2009.

לוח 6

**סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום
(אלפי ש"ח, מחירי 2009), 2003-2009**

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ* חוץ	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2003	2,754.5	2,550.0	64.6	27.8	110.7	3.3
2004	2,776.8	2,563.4	68.6	38.8	103.2	2.8
2005	2,825.6	2,606.2	77.0	41.3	98.6	2.6
2006	2,952.8	2,755.2	67.1	32.5	95.6	2.5
2007	3,320.0	3,112.4	76.4	38.6	90.1	2.5
2008	3,409.6	3,223.7	81.7	21.4	80.5	2.3
2009	3,679.1	3,414.9	81.0	21.9	78.9	82.5

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

בשנת 2009 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בכ-7.9% במחירים קבועים (מחירי 2009). תשלומי הגמלאות גדלו ב-5.9% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים עלתה בשנת 2009 בשיעור של 1.7%.

4. ביטוח ילדים

א. כללי

קצבת ילדים - קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, ומשנת 2002 ירדה מאוד רמתה של קצבת הילדים בעקבות תוכניות כלכליות רבות. החל ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים, הוגדלה הקצבה של ילדים שניים עד רביעיים בהדרגה, עד שבסוף התהליך ב-2012 ילדים אלה יקבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד, בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009.

ב-2009 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2008, משתי סיבות:

1. הקצבה עודכנה בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה.
2. ביולי 2009, הקצבה לילד שלישי עלתה ב-60 ש"ח ושל הרביעי ב-93 ש"ח - כשלב ראשון בתוכנית שאושרה בחוק ההסדרים 2009-2010.

חוק ההסדרים 2009-2010 - בחודש יולי 2009, הוחל בביצוע תוכנית שמקורה בהסכמים קואליציוניים. במסגרת התוכנית, הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי תעלה בהדרגה עד שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. התוספת היא בהשוואה לגובה הקצבה המשולמת בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא תעודכן בשנים 2010-2011 לפי המדד כפי שנהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת תהיה נומינלית ותישחק לאורך השנים.

בשלב ראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי מקבל תוספת של 93 ש"ח והילד השלישי מקבל תוספת של 60 ש"ח. הילד השני יקבל תוספת של 36 ש"ח רק בשלב השני, שיחל ביולי 2010 (לוח 1). עלות התוכנית נאמדת בכ-240 מיליוני ש"ח בשנת 2009. העלות תגיע ל-1,500 מיליוני ש"ח משנת 2012, בהשוואה להוצאה של 2008. השיפור שהוכנס ב-2009 ברמת הקצבאות בעקבות ההסכמים הקואליציוניים הוא מוערי לעומת הפגיעה המתמשכת בקצבאות שראשיתה ב-2002. הפגיעה המתמשכת נובעת מהחלטה לשלם קצבה אחידה לילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ("ילדים חדשים") שמקומם במשפחה שלישי ויותר. בעבורם משולמת קצבה השווה לקצבאות שני הילדים הראשונים לעומת הקצבה הגבוהה יותר לילדים שנולדו לפני יוני 2003 ("ילדים ותיקים"), ושמקומם במשפחה דומה.

לוח 1

שינוי קצבאות ילדים לפי חוק ההסדרים 2009-2010

מקום הילד	גובה הקצבה ביוני 2009	גובה הקצבה לאחר שלב א' 7.9-6.10	גובה הקצבה בשלב ב' 7.10-3.11	גובה הקצבה בשלב ג' 3.12-4.11	גובה הקצבה החל מ-4.12
גובה הקצבה					
ילד רביעי חדש	159	252	252	252	259
ילד רביעי ותיק	353	446	446	446	453
ילד שלישי חדש	159	219	252	252	259
ילד שלישי ותיק	191	251	284	284	291
ילד שני	159	159	195	252	259
התוספת לעומת הקצבה, כיום					
ילד רביעי חדש		93	93	93	100
ילד רביעי ותיק		93	93	93	100
ילד שלישי חדש		60	93	93	100
ילד שלישי ותיק		60	93	93	100
ילד שני		0	36	93	100
אומדן לעלות שנתית בש"ח בהשוואה ל-2008		240,000,000	700,000,000	1,280,000,000	1,500,000,000

ההחמרות שהונהגו החל מ-2002 הביאו לירידה חדה בתשלומים של קצבאות הילדים: בשנת 2001 שולמו כ-8.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2008), והתשלומים ירדו לשפל של פחות מ-5 מיליארד ב-2008 - כלומר ירידה של 40%. בשנת 2009, היתה עליה אם כי לא ניכרת בסך התשלומים כתוצאה מהפעלת השלב הראשון בתוכנית במסגרת חוק ההסדרים 2009-2010, כאמור לעיל. הירידה הצטמצמה לכ-37% בין השנים 2001 ו-2009. באותה תקופה, מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים עלה בכ-7% ומספר הילדים עלה בכ-11%. מכאן עולה, שולא ההחמרות של השנים האחרונות, התשלומים לקצבאות ילדים היו מסתכמים ביותר מ-9 מיליארד ש"ח, כלומר הירידה הריאלית היא יותר מ-43%.

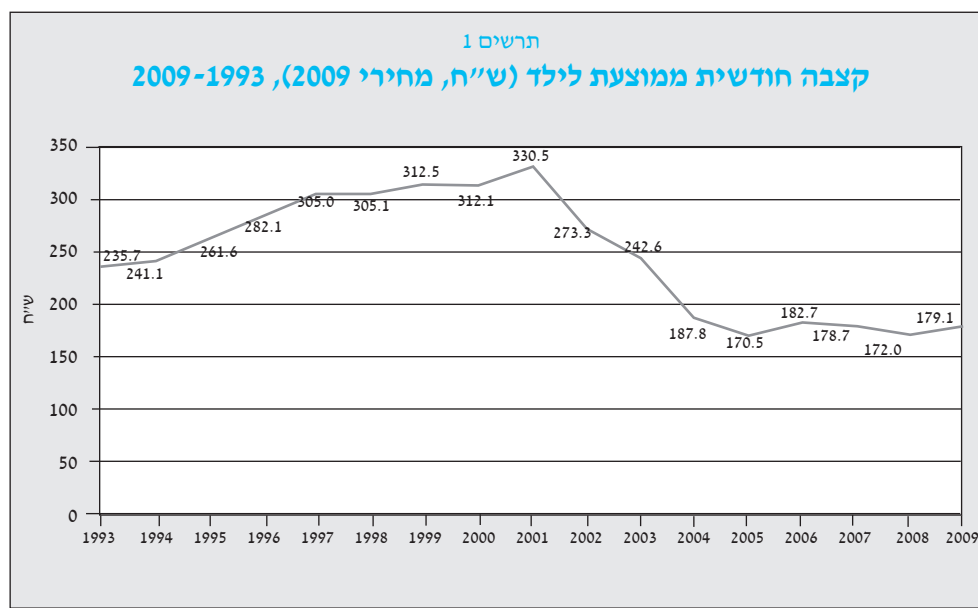
מענק לימודים - נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2009 קיבלו מענק לימודים כ-146 אלף ילדים. עלות המענק ב-2009 הסתכמה בכ-165 מיליון ש"ח.

תוספת משפחה - ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד. עד דצמבר 2005 היתה הקצבה 101 ש"ח לילד, מינואר 2006 היא הועלתה ל-104 ש"ח ובינואר 2009 הוא הגיעה ל-111 ש"ח בחודש, לילד אחד.

קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2009 שולמה קצבה זו לכ-24 אלף משפחות (שבהן כ-40 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). בשנת 2009 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-56 מיליון ש"ח, לעומת 58 מיליון ש"ח ב-2007 ו-62 מיליון ש"ח ב-2006. הירידה נובעת מן הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות בשנה זו.

ב. רמת קצבת הילדים במהלך השנים

עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה ברמה של 171.3 ש"ח (במחירי 2005). מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. סכום זה היה בשנת 2009 159 ש"ח לעומת 152 ש"ח ב-2008. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-159 ש"ח לילד, וקצבת הילד השלישי עלתה מ-182 ש"ח ב-2008 ל-191 ש"ח במחצית הראשונה של 2009 ול-251 ש"ח במחצית השנייה של 2009. קצבת הילד הרביעי עלתה מ-337 ש"ח ל-353 ש"ח במחצית הראשונה של 2009 ול-446 ש"ח במחצית השנייה של 2009. קצבאות הילד החמישי ואילך עלו מ-337 ש"ח ל-355 ש"ח. העלייה בקצבאות הילדים באה לאחר ירידה בגובה הקצבאות בשנים 2002-2004, כחלק ממדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוארה לעיל. קצבת הילדים החדשים, אלה שנולדו לאחר יוני 2003, המשולמת ללא תלות במקומם במשפחה, היא כקצבת שני הילדים הראשונים - 159 ש"ח.



בתרשים 1 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 1993-2009¹. משנת 1993 שבה החלה קצבת הילדים להיות אוניברסלית, ועד 2001 עלתה הקצבה הממוצעת לילד במתינות. "חוק הלפרט" שיושם בשנת 2001 הביא בתקופה זו את הקצבה הממוצעת לילד לשיאה, ומשנת 2002 החלה הקצבה לרדת ירידה חדה, עד להתייצבותה היחסית ב-2005. סדרת הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט הפחיתה את הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2002-2005 בכ-50%. בשנת 2009 הקצבה הממוצעת לילד הצטמצמה בכ-46%, ביחס לשנת 2002 - צמצום קטן בפער ביחס לשנה קודמת.

לוח 2 מראה את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק - יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 וחוק ההסדרים 2009-2010.

מלוח 2, המציג את סכומי הקצבאות בשנים 2002-2009 לפי מספר הילדים במשפחה, עולות כמה עובדות:

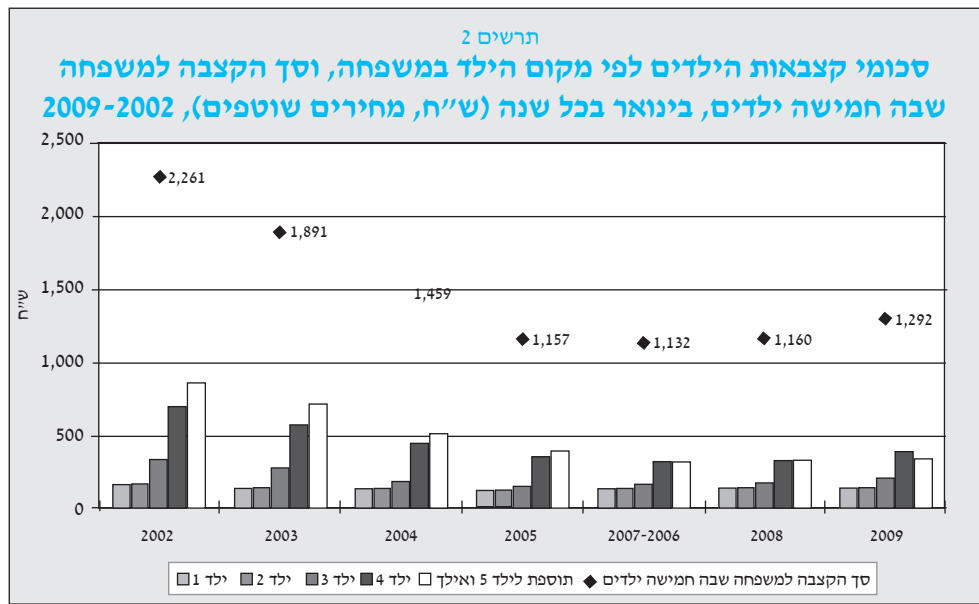
○ סכום הקצבה למשפחה עם ילד אחד במונחים ריאליים ירד מינואר 2002 עד ינואר 2005 ב-31%. בתחילת 2006 עלתה הקצבה בכ-20%. בשנת 2007 הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירדה בשיעור קטן של פחות מ-1%. בשנת 2008 הירידה בסכום הקצבה היתה גדולה יותר – של 2% לעומת שנת 2007. בשנת 2009 שבה הקצבה לילד לעלות בשיעור קטן של 1.3%.

○ משפחה שבה שלושה ילדים קיבלה ב-2005 57% מהסכום שקיבלה בינואר 2002. ב-2006 הקצבה הריאלית למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-17% ובשנת 2008 שוב נצפתה ירידה של כ-2%. במחצית הראשונה של שנת 2009 הקצבה למשפחה עם שלושה ילדים גדלה ב-4.6% לעומת שנת 2008. במחצית השנייה של השנה, נכנס לתוקפו כאמור התיקון בחוק ההסדרים לפיו הוגדלה קצבת הילדים לילד השלישי והרביעי. לפיכך הקצבה למשפחה גדלה בתקופה זו ב-13.3% בממוצע ביחס לקצבה הממוצעת בשנת 2008.

תרשים 2 שלהלן מראה את היציבות היחסית במשפחות קטנות (1-2 ילדים) לעומת הצמצום שחל בקצבה במשפחות הגדולות בעקבות התוכנית הכלכלית של 2002-2003. כך למשל הקצבה המשפחתית למשפחה עם 5 ילדים פחתה משנת 2003 ועד שנת 2008 בכ-37% והגיעה ל-1,160 ש"ח בממוצע לחודש. ב-2009 צומצמה הפגיעה, והקצבה למשפחה עם חמישה ילדים עלתה ב-7.8% לעומת הקצבה ששולמה ב-2008 והגיעה ל-1,368 ש"ח.

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

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח ילדים



לוח 2

קצבת ילדים לפי מקום הילד במשפחה וקצבה למשפחה
לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2002-2009

תוספת לכל ילד נוסף	5	4	3	2	1	מועד
						ינואר 2002
868	868	703	342	174	174	לילד
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה
						מארס 2002
754	754	610	301	151	151	לילד
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה
						יולי 2002
724	724	586	289	146	146	לילד
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה
						אוגוסט 2003*
522	522	454	195	144	144	לילד
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה
						פברואר 2004
498	498	430	171	120	120	לילד
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה
						יולי 2004
459	459	404	164	120	120	לילד
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה
						ינואר 2005
401	401	360	156	120	120	לילד
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה
						2007-2006
329	329	329	178	148	148	לילד
329	1,132	803	474	296	148	למשפחה
						2008
337	337	337	182	152	152	לילד
337	1,160	823	486	304	152	למשפחה
						ינואר 2009
353	353	353	191	159	159	לילד
353	1,215	862	509	318	159	למשפחה
						יולי 2009
353	353	446	251	159	159	לילד
353	1,368	1,015	569	318	159	למשפחה

* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים כקצבת הילד הראשון, ללא תלות במקומם במשפחה.

ג. מקבלי קצבאות ילדים

לוחות 3 ו-4 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף ה' להלן.

בשנת 2009 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.7% בהשוואה ל-2008, והוא גבוה במעט מהגידול שנצפה בין 2007 ל-2008. מספר הילדים ששולמו עבורם קצבאות הגיע ב-2009 לכ-2,400 אלף בממוצע לחודש. זהו גידול של כ-1.9% מהשנה הקודמת. שיעור זה גבוה במעט משיעור הגידול שנצפה ב-2008 שהיה 1.6%. ממוצע המשפחות השנתיות עם ילד אחד גדל ב-1.2% ביחס ל-2008 והגיע לכ-327 אלף. מספר המשפחות עם שני ילדים ויותר גדל ב-1.4% ביחס ל-2008.

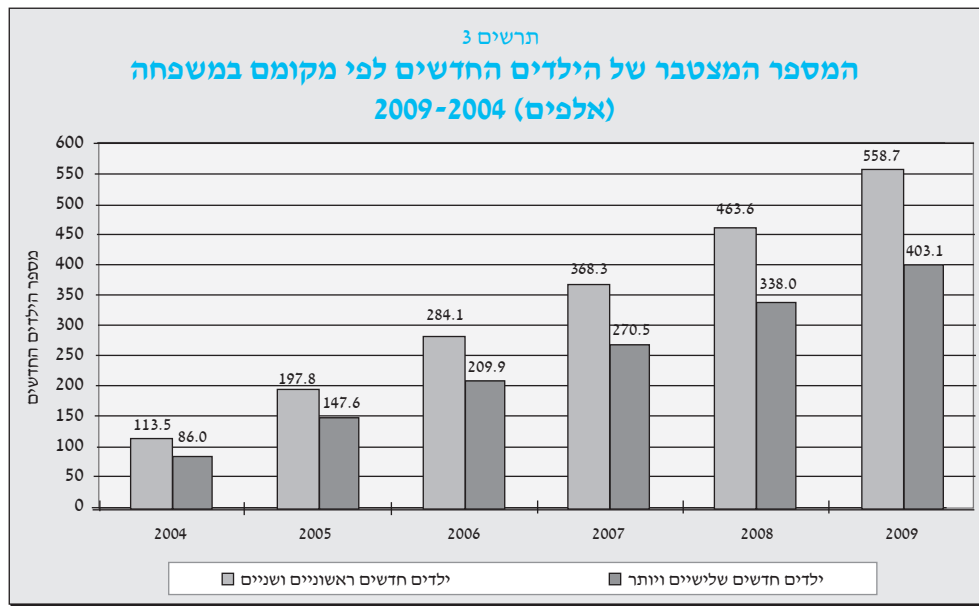
ד. "ילדים חדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה³. מדיניות זו הובילה מטבעה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים. מספרם הלך וגדל מ-86 אלף ב-2004 ועד 403 אלף ב-2009. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2009 לכ-962 אלף - 40% מתוך כ-2.4 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. בסוף 2009, כ-42% (כ-403 אלף), הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם שולמה עד יוני 2009 קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעבר בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים - ועמם מיטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים.

תרשים 3 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2009. מן התרשים אפשר ללמוד כי בשנים 2005-2007 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ויותר בכל שנה, ובשנים 2008-2009 נוספו כ-65 אלף ילדים שלישיים ויותר. בסוף שנת 2009 הגיע מספרם הכולל לכ-403.1 אלף ילדים.

3 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007 – 152 ש"ח ב-2008, ו-159 ש"ח ב-2009.



פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח ילדים

לוח 3

**משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה
(ממוצע חודשי), 2000-2009**

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
39.0	35.6	77.4	167.6	280.9	327.8	928.2	2001
39.9	36.6	78.1	169.1	283.4	327.9	935.0	2002
40.8	37.4	78.9	171.3	285.6	324.9	939.1	*2003
41.7	37.9	79.9	174.4	288.5	323.2	945.6	2004
42.4	38.5	81.3	178.6	292.8	322.7	956.3	2005
43.0	39.3	82.7	183.2	298.3	321.8	968.3	2006
43.1	39.8	84.4	188.5	303.0	321.8	980.6	2007
43.5	40.3	86.2	194.4	307.5	322.9	994.8	2008
44.0	40.7	88.2	200.6	311.9	326.7	1,012.0	2009
אחוזים							
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	35.2	100.0	2000
4.2	3.8	8.3	18.1	30.3	35.3	100.0	2001
4.3	3.9	8.3	18.1	30.3	35.1	100.0	2002
4.4	4.0	8.4	18.2	30.4	34.6	100.0	*2003
4.4	4.0	8.4	18.5	30.5	34.2	100.0	2004
4.4	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
4.4	4.1	8.6	18.9	30.8	33.2	100.0	2006
4.4	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0	2007
4.4	4.1	8.7	19.5	30.9	32.5	100.0	2008
4.3	4.0	8.7	19.8	30.8	32.3	100.0	2009

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

לוח 4

ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי),
2009-2000

מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
מספרים (אלפים)							
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	*2003
85.3	79.6	159.5	333.9	622.4	945.6	2,226.4	2004
86.7	80.9	162.3	340.8	633.6	956.3	2,260.6	2005
87.3	82.2	164.9	348.1	646.5	968.3	2,297.3	2006
87.5	82.9	167.4	355.8	658.9	980.6	2,333.1	2007
87.8	83.8	170.0	364.4	671.8	994.8	2,372.5	2008
88.4	84.6	172.9	373.5	685.3	1,012.0	2,417.0	2009
אחוזים							
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001
3.8	3.5	7.1	14.8	27.9	42.9	100.0	2002
3.8	3.6	7.1	14.9	27.9	42.7	100.0	*2003
3.8	3.6	7.2	15.0	27.9	42.5	100.0	2004
3.8	3.6	7.2	15.1	28.0	42.3	100.0	2005
3.8	3.6	7.2	15.2	28.1	42.1	100.0	2006
3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	42.0	100.0	2007
3.7	3.5	7.2	15.4	28.3	41.9	100.0	2008
3.7	3.5	7.2	15.5	28.4	41.9	100.0	2009

* ראו הערה בלוח 3.

ה. מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,383 ש"ח ב-2009) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (768 ש"ח).

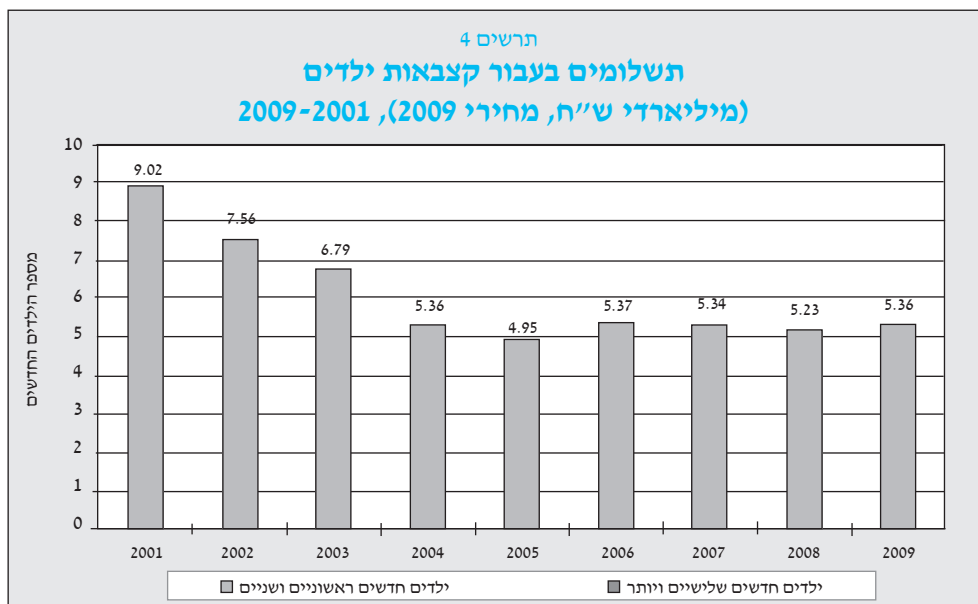
ב-2009 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-81 אלף משפחות, כ-57 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם ל-146 אלף ילדים, בדומה ל-2008. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (כ-86 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

ו. היקף התשלומים

מנתוני לוח 5 עולה כי בשנת 2009 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-6% לעומת 2008. עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה ומהגדלת גובה הקצבה לילדים השלישיים והרביעיים, ומצד אחר מירידה במספר הילדים שבעבורם שולמה קצבה גבוהה כיוון שנולדו לפני יוני 2003.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפים גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.4% בשנים 2008-2009.

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2001-2009 במחירים קבועים. ההתפתחות של היקף התשלומים משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2002-2005. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004, שבעקבותיו ירד היקף התשלומים ביותר מ-20%. בשנת 2006 עלה בכ-400 מיליוני ש"ח היקף התשלומים בזכות העלייה בקצבת שלושת הילדים הראשונים.



לוח 5
התשלומים עבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2009), 2009-2000

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2009	מחירים שוטפים	מחירי 2009	מחירים שוטפים	מחירי 2009	מחירים שוטפים	
155.1	128.8	8,198.3	6,808.7	8,353.9	6,937.6	2000
185.5	155.8	8,830.4	7,415.5	9,015.9	7,571.3	2001
171.2	151.9	7,384.2	6,553.7	7,555.4	6,705.7	2002
170.7	152.6	6,619.6	5,914.4	6,790.3	6,067.8	2003
171.6	152.7	5,183.5	4,612.2	5,355.2	4,764.9	*2004
169.0	152.4	4,778.4	4,308.2	4,947.5	4,460.7	2005
169.3	155.8	5,204.4	4,791.2	5,373.6	4,947.0	2006
169.8	157.1	5,169.2	4,783.3	5,334.0	4,940.5	2007
171.0	165.5	5,059.3	4,896.7	5,230.2	5,062.2	2008
171.4	171.4	5,365.9	5,365.4	5,537.3	5,537.3	2009

* התשלומים מ-2004 כוללים, נוסף על קצבאות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור תוספת משפחה.

תיבה 7

השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה

קצבאות הילדים הן כלי מרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי המסייע למשפחות במימון הוצאות גידול ילדיהן. אחת המטרות של הקצבאות לילדים בישראל היא לתמוך במשפחות מרקע חברתי-כלכלי חלש. השאלה הנשאלת היא האם גובה קצבאות הילדים השפיע (בעקיפין) גם על הילודה.

בשני העשורים האחרונים חלו תמורות ניכרות במבנה ובגובה קצבאות הילדים בישראל. באמצע שנות התשעים הועלו מאוד הקצבאות ללא-יהודים, עם החלפת קצבת "יוצאי צבא" בקצבת ילדים אוניברסלית, ובשנת 2001 הוגדלו בשיעור ניכר הקצבאות לילדים מסדר גבוה, בעקבות חקיקת "חוק הפרט". בשנים 2002-2003 קוצצו קצבאות הילדים באופן חד, בעיקר במסגרת התוכנית להבראת המשק: הקצבה לילד שנולד עד אז קטנה בהדרגה, וילד שנולד לאחר מועד זה קיבל קצבה נמוכה בהרבה, בגובה הקצבה לילד ראשון, בלי קשר לסדר הלידה שלו, כך שהקצבה השולית לילד הבא היתה בשנת 2007 נמוכה במונחים ריאליים ב-3/5 מהקצבה בשנת 2000. בשנים 2009-2012 יועלו בהדרגה הקצבאות לילדים שמקומם שני עד רביעי.

המחקר בחן את ההשפעה שהיתה לגובה קצבאות הילדים על הילודה של נשים בישראל במהלך השנים 1994-2007, בדגש על התגובה לקיצוץ החד בקצבאות בשנת 2003. התמורות הניכרות במבנה ובגובה הקצבאות הן שאפשרו לזהות את השפעתם על דפוסי הילודה.

אוכלוסיית המחקר הקיפה את כל הנשים בנות 15-44 במהלך השנים 1994-2007. בסיס הנתונים - שמקורו בקבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי - כולל מידע מפורט על דפוסי הפריון של הנשים ומאפייניהן הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים. נערכה הבחנה בין קבוצות אוכלוסייה שונות: יהודים לא-חרדים וחרדים, בדואים בדרום ובצפון, ערביי (מזרח) ירושלים, ערבים אחרים ודרוזים.

הפריון הכולל של קבוצות אוכלוסייה שונות מוצג בלוח 1. הפריון הכולל מוגדר כמספר הילדים הממוצע הצפוי לאישה במהלך חייה אילו דפוסי הפריון שלה היו זהים לאלו של כל הנשים בגיל הפריון בתקופה נתונה.

הממצא המרכזי של המחקר הוא שגובה קצבאות הילדים לא הביא לשינוי מובהק בפריון הכולל הממוצע של כלל הנשים: בשנים שקדמו לקיצוץ, הפריון הכולל בקרב כלל אוכלוסיית הנשים היה 2.78 ולאחר הקיצוץ הוא היה 2.77.

**הפריון הכולל לפני ואחרי קיצוץ קצבאות הילדים
במסגרת התוכנית להבראת המשק, יוני 2003**

הפרש שני	הפרש ראשון	2007-2006	2002-2001	1997-1996	קבוצת אוכלוסייה	
[(3)-(2)] פחות						
[(2)-(1)]	(3)-(2)	(3)	(2)	(1)		
-0.25	-0.51	6.74	7.24	7.50	חרדים	יהודים
0.02	0.07	2.20	2.13	2.22	אחרים	
-0.82	-1.14	5.62	6.76	7.08	בדואים - דרום	ערבים
-0.77	-0.79	3.25	4.04	4.06	בדואים - צפון	
-0.34	-0.41	3.56	3.97	4.05	ירושלים	
-0.61	-0.62	3.08	3.70	3.71	אחר	
0.11	-0.34	2.52	2.85	3.30	דרוזים	
0.03	-0.03	2.77	2.78	2.81	סך הכול	

הבחנה בין קבוצות אוכלוסייה שונות מצביעה על כך שלגובה קצבאות ילדים היתה השפעה חיובית בקרב שתי קבוצות אוכלוסייה: בקרב הנשים החרדיות, המהוות 6.5% מכלל הנשים בגיל הפרייון, הפריון הכולל ירד מ-7.2 ילדים בשנים 2002-2003 ל-6.7 ילדים בשנים 2006-2007, ובקרב הנשים הערביות, המהוות כ-15% מכלל הנשים בגיל הפרייון, היתה ירידה שנתית בין ילד אחד ל-0.4 ילד (לוח 1), בהתאם לסוג האוכלוסייה.

בקרב אוכלוסיות אחרות - יהודיות לא חרדיות, המהוות כ-75% מכלל הנשים בגיל הפרייון, ודרוזיות - לא ניכרה השפעה של קצבאות ילדים על ילודה.

קצבאות ילדים השפיעו על ילודה בעיקר במשפחות ברוכות ילדים, שהן מיעוט בכלל האוכלוסייה - פחות מ-10%. עוד יש לציין, כי המחקר נערך זמן קצר לאחר הקיצוץ בקצבאות הילדים ולכן לא ברור באיזו מידה הירידה בילודה, אם היתה, תתייצב לאורך זמן. כמו כן הקיצוץ התרחש בסמיכות זמנים לתפניות במחזורי העסקים ולפגיעה נרחבת ברשת הביטחון החברתית, וייתכן שהאומדנים לא התחשבו בגורמים אלו במלואם.

5. ביטוח אמהות

א. הגמלאות

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילודת הגמלאות האלה:

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

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

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

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

מאפריל 2005 הוגדל מענק אשפוז בלידת פג בכ-50%. עלות התוספת מסתכמת בכ-115 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר. מינואר 2007, הוגדל מענק אשפוז בכ-12.1%. עלות התוספת מסתכמת בכ-151.6 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר. מאוגוסט 2009, הוגדל מענק אשפוז בכ-10%. עלות התוספת מסתכמת בכ-150 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת בידי המוסד לביטוח לאומי (בידי המבוטחים).

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

מענק לידה - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילודת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילודת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילודת ילד שני

ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק (לפני שתוקן החוק במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

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

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

קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד - קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע במשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת במשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. בשנת 2008 קצבה זו שולמה ב-10 מקרים.

ב. מגמות עיקריות

ב-2009 נמשכה העלייה במספר הלידות ביחס לאוכלוסיית הנשים בגיל הפריור (בנות 15-44): ב-2009 שולמו מענקי לידה ל-158 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) - עלייה של כ-3.5% לעומת שנת 2008. באותן שנים מספר הנשים בגיל הפריור עלה באחוז אחד בלבד. במילים אחרות, מספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפריור עלה מכ-96 לידות ב-2008 לכ-102 ב-2009.

כ-47,000 מהלידות ב-2009 היו לידות ראשונות, כ-42,700 היו לידות שניות וכ-68,000 היו שלישיות ויותר כמוצג בלוח 2. כ-3,500 היו לידות תאומים וכ-100 היו לידות שלישיות ויותר.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2009, כ-2,656 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ומספרם עלה בכ-2.5% ב-2007, בכ-5% ב-2008 ובכ-6% ב-2009.

ב-2009 קיבלו דמי לידה כ-98 אלף נשים לעומת כ-94 אלף נשים ב-2008 - עלייה של 3.4%, גם מספר הנשים עלה בין שתי השנים, בעוד מספר המועסקות בכוח העבודה עלה רק באחוז אחד. נשים שקיבלו דמי לידה היוו 62% מסך כל הנשים שקיבלו מענק לידה. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה מוסיף לעלות אם כי במעט, והגיע לכ-31 ב-2009 (לעומת כ-30 ב-2007 ו-28.7 ב-1988) והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר - 5% - עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

לוח 1

נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי), (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	קיבלו מענק אשפוז		קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
2000	134,720	8.5	70,641	7.3
2001	132,044	-2.0	71,176	-0.2
2002	134,187	1.6	71,317	-0.8
2003	142,363	6.1	73,948	2.7
2004	143,387	0.7	77,505	3.8
2005	142,890	-0.3	77,025	-1.6
2006	143,599	0.5	83,285	7.1
2007	147,245	2.5	88,285	5.0
2008	152,319	3.5	93,630	5.1
2009	157,702	3.5	97,715	4.4

לוח 2

התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2009-2000

שנה	סה"כ	1	2	3	+4
2000	100.0	30.1	25.8	18.0	26.0
2001	100.0	29.7	26.2	18.1	26.0
2002	100.0	29.5	26.2	18.1	26.3
2003	100.0	29.6	26.6	18.2	25.6
2004	100.0	29.9	26.8	18.4	25.0
2005	100.0	29.5	27.1	18.6	24.9
2006	100.0	29.2	27.4	19.0	24.4
2007	100.0	28.6	27.3	19.6	24.6
2008	100.0	29.9	27.8	19.8	22.5
2009	100.0	29.8	27.1	20.0	23.1

במהלך שנת 2009 שונה מענק האשפוז שלוש פעמים: בינואר הוא עודכן ב-4.6% על פי הנוסחה הקבועה בחוק, בתוספת עדכון יום אשפוז, באוגוסט הוא הוגדל בכ-10% בהתאם להחלטת הממשלה בחוק ההסדרים 2009-2010, ובספטמבר הוא ירד בשיעור של 2.9% בהתאם לשינויים בעלויות יום אשפוז. בסך הכל הוא עלה ב-11.8% בין דצמבר 2008 לדצמבר 2009 והיה 9,262 ש"ח בסוף שנת 2009.

בשנת 2009 היתה עלייה נומינלית של כ-10% בממוצע במענק אשפוז ללידה רגילה ושל לידת פג ב-6% במונחים ריאליים, בהשוואה לשנת 2008. במענק לידה היתה עלייה של כ-4.5% במונחים נומינליים ושל כ-3% במונחים ריאליים.

מלוח 3 עולה כי פחות משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכרבע מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה מעל השכר הממוצע עלה בהתמדה מ-19.6% מהנשים ב-2006 ל-24.6% מהן ב-2009, ובמקביל קטן חלקן של הנשים המשתכרות עד מחצית השכר הממוצע מכ-37% ב-2006 ל-31% ב-2009.

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר הממוצע עד 3/4	יותר מהשכר הממוצע
2000	70,641	7.4	29.9	28.5	16.1	18.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4	19.7
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1	21.0
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2	21.3
2004	77,505	7.9	26.6	29.0	16.6	19.8
2005	77,025	7.8	26.2	28.3	17.0	20.7
2006	83,285	8.7	28.2	28.1	15.4	19.6
2007	88,285	8.5	27.3	28.4	15.9	20.0
2008	93,630	7.5	25.5	27.4	16.8	22.8
2009	97,715	7.1	23.8	27.3	19.2	24.6

משנת 1995, דמי הלידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייה, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה. זאת אף שבחישוב יומי של דמי לידה, החלוקה היא ב-30 יום בחודש, כאשר השכר החודשי הוא בעבור מספר ימי עבודה אפשריים שנע בין 25 ל-27 יום בחודש.

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

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2009 היה 220 ש"ח ליום, שהם כ-83% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שבקרוב בנות 35 ויותר היה השיעור גבוה קצת יותר מהשכר הממוצע במשק (107% מהשכר הממוצע במשק).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב וכפר סבא, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה הגבוה ביותר, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה הנמוך ביותר.
- בשנת 2009 מספר הגברים שקיבלו דמי לידה היה 285 לעומת 281 בשנת 2008 ו-246 ב-2007. כלומר, על כ-1,000 נשים שקיבלו דמי לידה, קיבלו דמי לידה פחות משלושה גברים.

ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שגם בשנת 2009 היתה עלייה בתשלומי הגמלאות בענף, בעיקר בתשלומי מענק אשפוז ודמי לידה, המהווים כ-93% מסך תשלומי הענף. עלייה זו היא תוצאה של גידול במספר הלידות ועלייה של מענק אשפוז כפי שנקבע בחוק ההסדרים 2010-2009.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה בעקביות ובהדרגה מ-6.3% ב-2006 לכ-8.5% ב-2009.

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2009 (אלפי ש"ח), 2009-2000

שנת הריון	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
58,171	1,185,488	226,418	1,067,845	2,548,407	2000
63,885	1,275,141	276,297	1,146,869	2,771,814	2001
62,319	1,284,302	267,776	1,112,748	2,736,970	2002
60,214	1,273,365	199,110	1,168,538	2,711,010	2003
60,217	1,325,813	141,046	1,185,081	2,722,666	2004
64,934	1,316,632	136,109	1,317,144	2,847,439	2005
80,023	1,435,500	148,348	1,384,034	3,060,630	2006
91,759	1,706,728	148,235	1,626,100	3,586,352	2007
117,136	2,084,363	155,765	1,609,212	3,977,126	2008
131,480	2,098,399	158,174	1,749,406	4,151,700	2009

תיבה 8

מי צריך לממן מענק אשפוז - הביטוח הלאומי או ביטוח הבריאות?

תשלום לבתי חולים בעבור אשפוז יולדות היה אחד מהתשלומים הראשונים ששילם המוסד ב-1954. באותה עת, המועד שבו נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף, שולמו במסגרת ביטוח אמהות שתי גמלאות - דמי לידה ומענק לידה. במענק לידה נכלל מימון לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומימון של אשפוז היולדת והיילוד בבית חולים¹. קבלת המענק הותנתה בלידה בבית חולים.

החקיקה אז נעשתה במדינת ישראל המתהווה, על רקע של עלייה המונית, ילודה גבוהה למדי, שאליה נלוו עלייה בתמותת תינוקות² והיעדר ביטוח רפואי לכלל האוכלוסייה. מטרת החקיקה באותה עת היתה לעודד נשים ללדת בבתי חולים, כאמצעי לקדם את בריאותם של היולדת והיילוד ולהקטין את תמותת התינוקות והיולדות, וכן כדי להניח אבן יסוד חשובה למדינת הרווחה ולהקטנת הפערים החברתיים.

לפני חקיקת חוק ביטוח אמהות הוסדר אשפוז היולדות באמצעות ביטוח רפואי שהעניקו קופות החולים וקופות ציבוריות אחרות. עד 1995, המועד שבו נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, לא היתה חובה להיות מבוטח בביטוח בריאות. בהיעדר ביטוח רפואי אוניברסלי היה זה מתקדם לזמנו ומוצדק להבטיח אשפוז חינם לכלל היולדות באמצעות הביטוח הסוציאלי. אולם מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כל תושבי ישראל מבוטחים וזכאים לקבל טיפול רפואי בהתאם למוגדר ב"סל הבריאות". נשאלת השאלה האם עדיין ישנה הצדקה לתשלום בעבור אשפוז יולדות באמצעות המוסד לביטוח לאומי ומתקציבו?

ב-1975 הוצג דוח ועדת המשנה של ה"ועדה לבחינת סוגיות בשרותי האשפוז ליולדות"³ (ועדת קפלנינסקי). בסעיף המסכם והקובע את שיטת המימון הרצויה נאמר כך: **"לכשיונהג ביטוח בריאות כולל בחוק, ישתנו אם כן הנסיבות והוועדה סבורה שאין אז עוד טעם מיוחד לכך שאשפוז יולדות יוצא מן ההקשר הטבעי שלו - שירותי האשפוז והבריאות בכללם. מוצע לכן כי הבטחת האשפוז מצד אחד וכן דמי הביטוח הדרושים למימון מצד שני יועברו אז מתוך חוק הביטוח הלאומי לחוק ביטוח בריאות. הסדר זה ימנע את הצורך של התחשבנות שרירותית בין שתי המערכות כשהיא נטולת בסיס חשבוני יציב וברור"** (דוח הוועדה, עמ' 16).

- 1 בשנת 1986 הופרד מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד, המשולם ליולדת, ממענק האשפוז המשולם לבית החולים בו אירעה הלידה.
- 2 נתונים שפורסמו בדוח ועדת קנב מראים ששיעור תמותת התינוקות עלה מ-29.2 לכלל לידות חי ב-1947 ל-35.2 ב-1948 ו-51.9 ב-1949. לשם השוואה, בישראל שיעור תמותת התינוקות בשנת 2007 היה 4.6 לאלף לידות.
- 3 בוועדת המשנה היו חברים נציגים מהמוסד לביטוח לאומי, ממשד הבריאות ומקופת חולים כללית.

מימון אשפוז יולדות במדינות נבחרות

מדינה	מימון אשפוז יולדות
בלגיה	כלול בשיעור הגלובלי ל- National Social Security Office
דנמרק	כלול בתשלום למערכת המס
צרפת	ממומן באמצעות National Sickness Insurance Fund
גרמניה	ממומן באמצעות Sickness Funds
יוון	ממומן באמצעות The Social Insurance Institute
איסלנד	ממומן באמצעות Social Insurance Administration
אירלנד	ממומן באמצעות Department of Health and Children through the Health Service Executive
איטליה	ממומן באמצעות National Health Service
לוקסמבורג	ממומן באמצעות Sickness Funds
הולנד	כלול בביטוח בריאות
נורווגיה	כלול בשיעור הגלובלי למערכת National Insurance Administration
ספרד	כלול בשיעור הגלובלי ל- National Institute of Social Security

מקור: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008

הממצאים מהשוואה בין מדינות אינם חד משמעיים:

- במחצית המדינות, אשפוז יולדות ממומן בידי קופות החולים ובמחציתן באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי.
- במדינות מפותחות רבות, ענף "אמהות" כלול בענף "בריאות" ("sickness and maternity") ואי אפשר להפריד ביניהם.
- ההבחנה בין "קופות חולים" לבין "מערכת הביטחון הסוציאלי" אינה תמיד ברורה.

6. ביטוח נכות כללית

א. הקצבאות

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמות על-פי החוק הקצבאות האלה: קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום; קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו; גמלה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית; וגמלת ניידות - לסיוע למוגבל בניידות מחוץ לבית.

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמות מ-1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת, ומ-2007 גם פיצוי לנפגעי הפוליו.

1. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות מבחינים בשתי קבוצות עיקריות: "נכים משתכרים" (נשים וגברים) ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

נכה "משתכר": מבוטח או מבוטחת, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) כושרם להשתכר מעבודה או ממשלח יד צומצם ב-50% לפחות, (ב) אין הם משתכרים סכום העולה על 45% או על 60% (לפי המצב הבריאותי) מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

עקרת בית: אישה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק, ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצע צומצם ב-50% לפחות.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית שני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע אם מתקיים הסף של אחוזי הנכות הרפואית. נכה משתכר - 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות - 40%, ועקרת בית - 50%. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

לאחר קביעת אחוז הנכות הרפואית, פקיד התביעות קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/ לתפקד, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום. פקיד השיקום בקביעת דרגת אי-הכושר עשוי להיות מושפע גם ממשתנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של הנכה. גובה הקצבה המשולמת לנכה בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק כ-26.75% מ"הסכום הבסיסי".

נכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות זכאי גם לקצבה חודשית נוספת. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואית ובשנת 2009 היה 224 ש"ח - 331 ש"ח בחודש.

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון לחוק הביטוח הלאומי 109 (יישום המלצות ועדת לרון) המעודד אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה תוך המשך קבלת קצבה חלקית.

2. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים, משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, והתלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. כמו כן משולמת קצבה לשירותים מיוחדים לנכים אשר עקב גילם או הכנסתם אינם מקבלים קצבת נכות ונכותם הרפואית היא 75% לפחות. הקצבה משולמת בשלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 105% ו-175%¹ מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהסכום הבסיסי.

בנוסף משולמת גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות וגובהה ב-2009 היה 272-827 ש"ח.

3. גמלה לילד נכה

גמלה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את התפקוד של הילד, וכן לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לגמלה לילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

- הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות (כמפורט בהמשך).

1 שיעורים אלה שולמו מינואר 2009; עד אז השיעורים היו 50%, 100% ו-150%.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נכות כללית

○ הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.

○ הוא נמצא בישראל.

○ הוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לגמלה לילד נכה:

○ **ילד בן 91 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור:** הוא אינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.

○ **ילד בן 91 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.

○ **ילד בן 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו** בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, נידות בבית ושליטה בהפרשות), או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה או הבנה לקויה של גורמי סיכון מיידי.

○ **ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה:** ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).

○ **ילד בן 91 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים** בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הקצבה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי. בקצבה זו כלולות גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל.

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים הנכים. תשלום זה ממשיך גם אם אחד הילדים הפסיק לקבל קצבה בשל הגיעו לגיל 18. ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל בו-זמנית את הגמלה לילד נכה וגם את קצבת הניידות.

בנוסף, ילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות זכאי גם לקצבה חודשית נוספת. גובה הקצבה הנוספת היה 331 ש"ח בשנת 2009.

תיבה 9

שינויים בתקנות ילד נכה - תקנות אור נוי

בשנת 1999 מונתה ועדה בראשותו של פרופ' אשר אור נוי (להלן הוועדה), שתפקידה היה לבדוק את תנאי הזכאות לגמלה לילד נכה ולהציע שינויים בהם. הוועדה המליצה לפעול בשני שלבים: בשלב הראשון להוסיף למקבלי הגמלה ילדים עם הפרעות התפתחותיות קשות וילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד - כ-4,500 ילדים נוספים. בשלב השני הוצע לקבוע שתי אמות מידה לזכאות: (א) ילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד (קיים היום); (ב) ילד הזקוק לטיפול שיקומי מיוחד (היום בשלב של הגדרת הכלל). מאז ועד עתה, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים, לא אושרו התקנות.

ב-14 בפברואר 2010 פורסמו התקנות החדשות לזכאות לגמלה לילד נכה בהתאם להמלצות הוועדה. התקנות החדשות קובעות:

- 1) עילות זכאות חדשות וכן תוספות לעילות הקיימות:
 - ליקוי גופני חמור, דחף בלתי נשלט לאכילה, חוסר תפקוד מלא של שתי גפיים, בדיקות דם לפחות פעמיים ביום וטיפול אימונוסופרסיבי עד שלוש שנים ממועד ההשתלה אצל הילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד.
 - ירידה בשמיעה של 40 דציבלים לפחות, חדות ראייה פחותה מ-6/60 בכל אחת מהעיניים, הזדקקות לנוכחות קבועה והזדקקות לסיוע בתקשורת (לילד עם ליקוי מיוחד – ראו להלן בלוח).
- 2) שינויים בשיעורי הגמלה בחלק מהעילות.
- 3) תוספת דמי מחיה ועזרה ללימודים בשיעור אחיד של 20% מגובה הגמלה המלאה.

שיעורי קצבה לילד נכה על-פי תקנות 2010, לפי גיל

תוספת גמלה	18-3 שנים	90 ימים עד 3 שנים	90-0 ימים		
	30%			1. במידה רבה	ילד התלוי בעזרת הזולת
17%	80%			2. לחלוטין	
17%	100%	100%		1. זקוק לעירוי	ילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד
17%	100%	100%		2. מקבל דיאליזה או צינתור פעמיים ביום	
17%	100%	100%		3. מקבל טיפול אימונוסופרסיבי לאחר השתלה	
17%	100%	100%		4. מחלה ממושכת וקשה כתוצאה מהטיפול אימונוסופרסיבי	
17%	100%	100%		5. מטופל בתכשירים ציטוטוקסיים	
17%	100%	100%		6. אורטרוסטמיה, גסטרוסטמיה, גגנוסטומיה, קולוסטומיה או ציסטוסטומיה	
17%	100%	100%		7. דחף בלתי נשלט לאכילה	
17%	100%	100%		8. הזנה תוך ורידית	
17%	100%	100%		9. טיפול בחמצן טרכאוסטומיה	
17%	100%	100%		10. טיפולים קבועים למשך חצי שנה, טיפול במייצבי לחץ דם, אשפוז בית או אשפוז במשך 45 יום	
17%	100%	100%		11. שבירות עצמות, דלקות כרוניות	
17%	100%	100%		12. חוסר תפקוד מלא של שתי גפיים	
17%	100%	100%		13. בדיקות דם מחוץ לבית	
	50%	50%		14. בדיקות דם פעמיים ביום בתוך הבית (על פי הוראת רופא)	
17%	100%	100%		15. תסמונת נדירה וקשה	
17%	30%	30%	30%	1. תסמונת דאון	ילד עם ליקוי מיוחד
17%	80%	80%	80%	2. ירידה בשמיעה	
	30%	30%	30%	3. ירידה בשמיעה של לפחות 40 דצבלים באוזן הטובה	
17%	80%	80%		4. ליקוי ראייה	
17%		80%		5. עיכוב התפתחותי	
17%	80%	80%		6. אוטיזם	
17%	80%	80%		7. נוכחות קבועה	
17%	30%			8. סיוע בתקשורת	

4. גמלה למוגבלים בניידות

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה: (א) קצבת ניידות לבעלי רכב או לחסרי רכב, הניתנת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה; (ב) הלוואה עומדת, למימון מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף - הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים ותיקונים לרכב, אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על התייקרויות של מרכיבי הסל כפי שהן משתקפות במדדי המחירים הרלוונטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מועדי העדכון הנם בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות מגיע ל-4% ויותר.

5. פיצויים לנפגעי גזת

בשנת 1994 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי גזת, שנועד לפצות את מי שחלו בגזת (Tinea Capitis - Ringworm of the Scalp) וטופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן.

על-פי החוק, זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי מי שוועדת מומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת.

להלן התשלומים שזכאים להם נפגעי גזת ושאיניהם של מי שנפטרו בעקבות המחלה:

תשלומים לנכים:

- פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 171,625 ש"ח (בדצמבר 2009), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 85,813 ש"ח.
- קצבה חודשית: נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100%, סכום הקצבה הוא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (1,982 ש"ח בדצמבר 2009).
- מענק במקום קצבה: מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד-פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) מוכפלת ב-70.

מענקים לשאירים:

- בן זוג עם ילדים - 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (71,352 ש"ח בדצמבר 2009).
- בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי - 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (42,811 ש"ח בדצמבר 2009).

6. פיצויים לנפגעי פוליו

במארס 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו. חוק זה נועד לפצות את מי שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם.

לפי הגדרות החוק, נפגע פוליו הוא תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים (poliomyelitis) ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה. מחלת הפוליו כוללת גם החמרה מאוחרת (post-poliomyelitis). המחלה פרצה בראשית שנות ה-50 של המאה ה-20, אולם ידוע גם על מקרים בודדים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר.

הפיצוי שיינתן לנפגעי הפוליו, לפי חוק זה, לא יגרע מזכויותיהם של נפגעי הפוליו לקבלת גמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי.

התשלומים:

○ פיצוי חד-פעמי בסכומים האלה (לשנת 2009): 53,713 ש"ח לבעלי אחוזי נכות נמוכים מ-75%; 107,426 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית בין 75%-ל-94%; 128,911 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 95% ויותר.

○ קצבה חודשית או מענק במקום קצבה: נוסף על הפיצוי החד פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית לפחות לקצבה חודשית. מי שנקבעה לו נכות הפחותה מ-20% זכאי למענק במקום קצבה.

סכום הקצבה המלאה הוא 3,964 ש"ח בדצמבר 2009 (50% מהשכר הממוצע לפי חוק). גובה הקצבה למי שהנכות הרפואית שלו נמוכה מ-100% אך גבוהה מ-20% מחושב באחוזים מתוך הקצבה המלאה. סכום המענק החד פעמי מחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפלת ב-70.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים רפואיים ומכשור רפואי הנדרשים לנפגעי הפוליו עקב המחלה ואינם נכללים במסגרת סל הבריאות. אוצר המדינה מממן את הוצאות החוק והמוסד מבצע את התשלומים.

ב. מקבלי קצבאות

בשנת 2009 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-200 אלף בממוצע לחודש, שהם - על פי אומדן - כ-4.7% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות הגיע ל-2.6%. גידול זה נמוך משמעותית מהגידול בשנים הקודמות אך עדיין גבוה במקצת מגידול האוכלוסייה הכללית הרלוונטית שהוא כ-2.4% על פי אומדן. יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה, שהוא 67 לגברים ו-62 לנשים ב-2009. בסוף 2009 קיבלו קצבת נכות כ-7,600 נשים בנות 60 ויותר וכ-7,200 גברים בני 65 ויותר (בסך הכול כ-7.4% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). המצטרפים החדשים בשנת 2009, בעקבות השינויים בגיל הפרישה, היוו כ-7% מקרב הנכים מעל גיל 65/60.

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2009-2003

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
מספרים מוחלטים				
2003	157,287	21,660	18,360	22,310
2004	162,382	22,701	19,540	23,524
2005	170,861	24,044	20,955	24,903
2006	178,263	25,648	22,208	26,078
2007	187,525	27,424	23,810	27,306
2008	194,988	29,390	25,255	28,915
2009	200,072	31,196	26,527	30,364
שיעורי שינוי				
2003	4.5	5.1	4.9	6.7
2004	3.2	4.8	6.4	5.4
2005	5.2	5.9	7.2	5.9
2006	4.3	6.7	6.0	4.7
2007	5.2	6.9	7.2	4.7
2008	4.0	7.2	6.1	5.9
2009	2.6	6.1	4.8	5.1

גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה שיעור הגידול התמתן ב-2009 אך נשאר בטווח הגידול של שנות ה-2000. בשנת 2009 עלה מספר המקבלים ב-5.1% בהשוואה לשנת 2008 והגיע לכ-27 אלף. מגמה דומה מאפיינת גם את הגידול במקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים וגם את הגידול במקבלי קצבת הניידות: מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-31 אלף (עלייה של כ-6.1% בהשוואה לשנת 2008) ומספר מקבלי קצבת הניידות הגיע לכ-30 אלף (עלייה של 5.1%).

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2009, 35,626 נכים בגירים (שהם כ-16% מסך כל הנכים בגירים) קיבלו בו-זמנית שתי גמלאות ויותר, ו-3,753 ילדים (שהם כ-14% מסך הילדים הנכים) קיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מוצגים בלוח 2).

לוח 2

מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2009

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
	בגירים	
203,042	נכות כללית	סך הכול
31,775	שר"מ	
26,876	ניידות	
3,689	גזת	
3,182	פוליו	
188,634		גמלה אחת בלבד
169,970	נכות כללית	
5,546	שר"מ	
9,669	ניידות	
2,818	גזת	
631	פוליו	
27,455		שתי גמלאות
17,303	נכות כללית + שר"מ	
6,837	נכות כללית + ניידות	
577	נכות כללית + גזת	
314	נכות כללית + פוליו	
1,304	שר"מ + ניידות	
65	שר"מ + גזת	
7	שר"מ + פוליו	
38	ניידות + גזת	
1,010	ניידות + פוליו	
0	פוליו + גזת	
7,717		שלוש גמלאות
6,762	נכות כללית + שר"מ + ניידות	
100	נכות כללית + שר"מ + גזת	
53	נכות כללית + שר"מ + פוליו	
32	נכות כללית + ניידות + גזת	
588	נכות כללית + ניידות + פוליו	
0	נכות כללית + גזת + פוליו	
15	שר"מ + ניידות + גזת	
166	שר"מ + ניידות + פוליו	
0	שר"מ + גזת + פוליו	
1	ניידות + גזת + פוליו	

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נכות כללית

לוח 2 (המשך)

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
453		ארבע גמלאות
42	נכות כללית + שר"מ + ניידות + גזת	
411	נכות כללית + שר"מ + ניידות + פוליו	
0	נכות כללית + שר"מ + גזת + פוליו	
0	נכות כללית + ניידות + גזת + פוליו	
0	שר"מ + ניידות + גזת + פוליו	
1		חמש גמלאות
1	נכות כללית + שר"מ + ניידות + גזת + פוליו	
	ילדים	
		סך הכול
26,773	ילד נכה	
4,053	ניידות	
23,320		גמלה אחת בלבד
23,020	ילד נכה	
300	ניידות	
3,753		שתי גמלאות
3,753	ילד נכה + ניידות	

1. קצבת נכות כללית

בדצמבר 2009 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-203,042 - גידול של כ-2.9% לעומת דצמבר 2008. זהו שיעור גידול נמוך מהממוצע של השנים האחרונות אם כי גבוה במעט מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע ל-4.7% מהאוכלוסייה.

לוח 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-48% ממקבלי קצבת הנכות נשואים, וכי בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים (כ-51% לעומת כ-46% בהתאמה). מן הראוי לציין שיותר מ-20% מהנשים מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנית בהיותן נשואות.

לוח 3

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 2009

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
48.3	100.0	203,042	סך הכול
51.2	57.5	116,822	גברים
45.9	42.5	86,220	נשים
32.1	34.0	69,079	מתוכן: נשים משתכרות
100.0	8.5	17,141	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי העיקרי. בעת קביעת דרגת הנכות הרפואית מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי אפשר להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 - ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 - הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, אפשר לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינת תפקוד ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זוהי הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים השכיחים ביותר הם הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (2.9% לעומת 13.3% אצל הנשים המשתכרות ו-10.1% אצל הגברים). שיעור הנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה - 28.0% לעומת 24.5% בהתאמה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (14.5% לעומת כ-6.4% אצל הגברים ולעומת 9.4% אצל הנשים המשתכרות).

בלוח 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר, הליקוי העיקרי וחומרת מצבם (על פי חוק לרון, זכאים לקצבת נכות כללית מחולקים לשתי קבוצות, לפי חומרת מצבם הבריאותי, ותנאי הזכאות לקצבת נכות מעבודה נקבעים על-פי הקבוצה שאליה הם שייכים).

עם קבוצה א' נמנים מי שהיו **אחד** מאלה: בעלי נכות רפואית 70%; בעלי נכות רפואית 40%, אם הם בעלי ליקוי נפשי או פיגור שכלי; קיבלו קצבה במשך 5 שנים מתוך 7 השנים שקדמו להחלת החוק. קבוצת ב' כוללת את שאר מקבלי הקצבה.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2009

מין			סך הכול		ליקוי עיקרי
עקרות בית	נשים משתכרות	גברים			
17,141	66,079	116,822	203,042		מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0		אחוזים
אחוזים				מספרים מוחלטים	
26.7	32.4	33.0	32.2	65,409	נפשי
17.7	18.8	21.3	20.1	40,834	הפרעות פסיכוטיות
9.1	13.6	11.7	12.1	24,575	הפרעות פסיכונורוטיות
28.0	19.6	26.8	24.5	49,678	פנימי
2.9	13.3	10.1	10.6	21,522	פיגור שכלי
13.4	12.6	12.7	12.7	25,795	נוירולוגיה
7.1	5.1	5.1	5.3	10,700	ראייה
14.5	9.4	6.4	8.1	16,460	לוקומוטורי
4.9	3.7	2.8	3.3	6,635	אורוגניטלי
1.4	2.4	1.9	2.0	4,122	שמיעה
0.9	1.5	1.3	1.3	2,721	אחר

נתונים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מרבית הנכים (כ-82%) בדרגת אי-כושר מלאה וכ-12% בדרגת אי-כושר של 60%.

ניתוח על פי קבוצה מצביע על כך שבקרב המקבלים השייכים לקבוצה א', בעלי דרגת אי-כושר מלאה הם כ-89%, ובעלי דרגת אי-כושר של 60% הם כ-7%. לעומת זאת בקבוצה ב' שיעורם של בעלי דרגת אי-כושר מלאה יורד לכ-55% ושיעורם של בעלי דרגת אי-כושר נמוכה הוא כ-27%.

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100% בעלי הליקוי הנפשי הם כ-36%, בעוד שבקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות הם כ-12% (לדרגת כושר 60%) ו-20% (לדרגת כושר של 65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי הם כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-16% מהנכים בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: רק כ-21% מהם בעלי דרגת אי-כושר מלאה וכ-44% בעלי דרגת אי-כושר של 60%.

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2009 היתה 2,567 ש"ח בחודש - עלייה ריאלית של 1.1% בהשוואה ל-2008 (לוח 6). במונחים של השכר הממוצע עלתה הקצבה מ-31.0% מהשכר הממוצע ל-32.3% ממנו ובכך שבה לרמתה מ-2006.

2. קצבה לשירותים מיוחדים (שר"מ)

בדצמבר 2009 קיבלו 31,775 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-5.4% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2008. כ-78% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם (שר"מ מיוחד), וכ-18% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (62 באשה, 67 בגבר) (שר"מ קשישים). 7,216 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מההתפלגות של מקבלי קצבת שירותים מיוחדים לפי סוג מקבל המוצגת בלוח 7, עולה כי קיים דמיון רב בין שלוש הקבוצות המופיעות בלוח. עם זאת למקבלי שר"מ מיוחד, כלומר מי שאינם זכאים לקצבה בשל הכנסותיהם מעבודה, משקל גבוה יותר בקבוצת רמת הזכאות הנמוכה, של 50% מהקצבה.

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר, הליקוי העיקרי והשתייכותם לקבוצה א' או ב', דצמבר 2009

דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי
100%	74%	65%	60%		
165,649	2,555	11,367	23,471	203,042	מספרים מוחלטים - סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים - סה"כ
23.3	13.8	9.6	3.6	20.1	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
12.8	10.5	10.4	8.1	12.1	נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות
20.6	30.5	38.5	44.4	24.5	פנימי
12.7	2.7	1.8	1.3	10.6	פיגור שכלי
13.3	14.2	10.5	9.4	12.7	נוירולוגיה
5.3	6.8	5.1	5.2	5.3	ראייה
6.3	14.8	15.9	16.1	8.1	לוקומוטורי
2.8	4.0	4.5	5.8	3.3	אורוגניטלי
1.6	1.7	2.4	4.6	2.0	שמיעה
1.3	1.1	1.2	1.4	1.3	אחר
קבוצה א'					
142,014	1,065	4,708	11,920	159,707	מספרים מוחלטים - סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים - סה"כ
25.8	12.6	6.2	3.2	23.5	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
10.6	10.5	9.1	6.4	10.2	נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות
19.4	36.2	45.0	46.0	22.3	פנימי
14.5	3.1	1.8	1.4	13.1	פיגור שכלי
12.9	13.1	10.2	9.6	12.6	נוירולוגיה
5.6	6.0	4.7	4.9	5.5	ראייה
5.3	8.7	12.8	15.5	6.3	לוקומוטורי
2.8	5.5	5.3	5.7	3.1	אורוגניטלי
1.7	3.1	3.4	5.8	2.0	שמיעה
1.4	1.2	1.5	1.5	1.4	אחר
קבוצה ב'					
23,633	1,490	6,659	11,539	43,321	מספרים מוחלטים - סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים - סה"כ
8.0	14.6	12.0	4.0	7.8	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
26.3	10.5	11.4	9.9	19.1	נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות
27.6	26.4	33.9	42.7	32.6	פנימי
1.5	0.7	1.7	1.1	1.4	פיגור שכלי
15.5	15.0	10.8	9.3	13.1	נוירולוגיה
3.5	7.4	5.4	5.7	4.5	ראייה
12.5	19.1	18.1	16.7	14.7	לוקומוטורי
3.1	2.9	4.0	6.0	4.0	אורוגניטלי
1.5	0.7	1.7	3.4	2.0	שמיעה
0.7	1.0	1.1	1.3	0.9	אחר

לוח 6

**קצבת נכות חודשית ממוצעת* במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2009-2003**

שנה	קצבת נכות	
	מחירי שוטפים	מחירי 2009
2003	2,325.0	2,601.9
2004	2,352.0	2,642.6
2005	2,340.0	2,595.4
2006	2,398.0	2,605.0
2007	2,394.0	2,586.7
2008	2,457.0	2,538.6
2009	2,567.0	2,567.0

* התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת.

לוח 7

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות, דצמבר 2009

סך הכול מקבלי שר"מ *	סך הכול		רמת הזכאות		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	50%	105%	175%
31,775	100.0	51.7	27.4	20.9	
24,672	100.0	51.5	26.9	21.6	מקבלי שר"מ ונכות כללית
1,310	100.0	57.2	26.8	16.0	מקבלי שר"מ מיוחד
5,793	100.0	51.6	29.7	18.7	מקבלי שר"מ קשישים

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבאות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנוירולוגי הם כ-13% ממקבלי קצבת הנכות, כ-36% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-71% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, ששיעורם הוא כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-22% ממקבלי השירותים המיוחדים, הם רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ וקצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי - 32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.5% בקרב מקבלי קצבת שר"מ וניידות.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נכות כללית

לוח 8

**מקבלי קצבאות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + קצבת ניידות,
לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2009**

ליקוי עיקרי	סה"כ מקבלי קצבת נכות	מקבלי שר"מ*	מקבלי שר"מ* וניידות
סה"כ מספרים מוחלטים אחוזים	203,042 100.0	31,775 100.0	8,701 100.0
פנימי	24.5	21.6	9.4
אורוגניטלי	3.3	8.1	1.6
נוירולוגי	12.7	36.0	71.3
נפש	32.2	7.7	1.6
לוקומוטורי	8.1	8.4	9.8
ראייה	5.3	8.3	1.7
פיגור שכלי	10.6	9.5	4.5
שמיעה	2.0	0.3	0.1
אחר	1.3	0.3	0.1

* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים* (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים,
במחירי 2009 וכאחוז מהשכר הממוצע, 2009-2003**

שנה	קצבה לשירותים מיוחדים	
	מחירי שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע
2003	1,853.0	27.0
2004	1,855.7	26.4
2005	1,869.1	25.9
2006	1,932.7	25.9
2007	1,947.0	25.5
2008	2,010.0	25.4
2009	2,236.0	28.1

* רבות הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד.

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2009 2,236 ש"ח בחודש, ועלתה ריאלית ב-7.7% לעומת שנת 2008. גידול זה נובע מהעלאה של רמת הקצבה בעבור הנכים הקשים ביותר, דהיינו העלאה של 5% ברמת הזכאות האמצעית (מ-100% ל-105%) והעלאה של 16% לרמת הזכאות הגבוהה ביותר (מ-150% ל-175%). גם שיעורה מהשכר הממוצע עלה, לכ-28.1% לעומת 25.4% ב-2008.

3. גמלה לילד נכה

בשנת 2009 קיבלו גמלה לילד נכה 26,527 ילדים בממוצע מדי חודש - גידול של כ-4.8% לעומת 2008. גידול זה גבוה בהרבה מהגידול באוכלוסיית הילדים - כ-1.6% על-פי אומדן. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-69%) הם בני יותר מ-8 וכ-7% הם בני פחות מ-3. כ-72% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, וכ-19% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2009, 4,030 קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתם יש יותר מילד נכה אחד.

לוח 10

מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2009-2003

גיל			סך הכול	שנה
8-18	3-8	עד 3		
12,672	4,576	1,465	18,360	2003
13,093	4,863	1,584	19,540	2004
14,045	5,202	1,708	20,955	2005
14,918	5,478	1,812	22,208	2006
16,065	5,847	1,898	23,810	2007
17,111	6,174	1,970	25,555	2008
18,196	6,359	1,972	26,527	2009

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול התפקוד של הילד. לוח 10/4 בנספח הלוחות מפרט את מקבלי הגמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2009 לפי עילת הזכאות ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 41% מהילדים הזכאים לגמלה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-22% חולים ב-P.D. (Pervasive Development Disorders) וכ-18% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2009 גובהה הממוצע היה 1973.1 ש"ח לחודש, ובדומה לקצבת הנכות הכללית הממוצעת גם היא עלתה ב-1.1% לעומת שנת 2008 במונחים ריאליים.

לוח 11

**גמלה לילד נכה בממוצע לחודש* במחירים שוטפים,
במחירי 2009 וכאחוז מהשכר הממוצע**

קצבה לילד נכה			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009	מחירים שוטפים	
26.2	1924.4	1,912.7	2003
25.7	2140.5	1,929.2	2004
25.6	2167.6	1,925.8	2005
24.6	2136.1	1,973.3	2006
24.1	2134.1	1,974.5	2007
25.6	1950.4	1887.7	2008
25.6	1973.1	1973.1	2009

* לרבות "קצבה החודשית הנוספת".

4. קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-28,915 בשנת 2008 ל-30,364 בשנת 2009 - גידול של כ-5.0%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2009 לפי גיל ולפי השתכרות. מוגבל בניידות מוגדר "משתכר" כשהוא מתפרנס בסכום הגבוה מ-25% מהשכר הממוצע במשק. כ-17% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים בני פחות מ-18. שיעור המשתכרים ירד מכ-20% בשנת 2008 לכ-19% בשנת 2009 ושיעור הלא משתכרים היה כ-81% ב-2009.

לוח 12

מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות וגיל, דצמבר 2009

לא משתכר		משתכר		סך הכול		גיל
מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	
24,875	100.0	5,968	100.0	30,843	100.0	סך הכול
4,044	0	0	13.1	4,044	13.1	18-3
3,878	8.1	481	14.1	4,359	14.1	34-19
2,456	13.3	792	10.5	3,248	10.5	44-35
3,473	26.0	1,554	16.3	5,027	16.3	54-45
6,451	42.0	2,515	29.1	8,966	29.1	64-55
4,573	10.5	626	16.9	5,199	16.9	+65

לוח 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל, לפי נהיגה ברכב ולפי בעלות על רכב. כמו כן מוצגים מי שמקבלים את קצבתם והם חסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-36% מבין המקבלים חסרי הרכב וכ-30% מבין המקבלים הלא-נוהגים, הם ילדים בני פחות מ-18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45-64. שיעור המבוגרים, בני 65 ויותר, הוא כ-17% מכלל המקבלים (22% בקרב הנוהגים וכ-10% בקרב הלא-נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי משנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 אינה מותנית עוד בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ויותר היא חדשה למדי.

לוח 13
מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה וגיל, דצמבר 2009

קבוצת גיל	כלל המקבלים		נוהג		לא נוהג		חסר רכב	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכול	30,843	100.0	18,616	100.0	6,587	100.0	5,640	100.0
18-3	4,044	13.1	3	0.0	2,024	30.7	2,017	35.8
34-19	4,359	14.1	1,787	9.6	1,556	23.6	1,016	18.0
44-35	3,248	10.5	2,175	11.7	507	7.7	566	10.0
54-45	5,027	16.3	3,755	20.2	604	9.2	668	11.8
64-55	8,966	29.1	6,718	36.1	1,221	18.5	1,027	18.2
+65	5,199	16.9	4,178	22.4	675	10.2	346	6.1

לוח 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות בשנים 2004 עד 2009 לפי מאפייני הנהיגה שלהם. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא-נוהגים, כולל חסרי הרכב, מהווה כ-39% מכלל מקבלי קצבת ניידות וקבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-61%. חלוקה זו בין נוהגים ללא-נוהגים נשארה כפי שהייתה בשנת 2008. גם משקלם של חסרי הרכב נשאר כפי שהוא בשנת 2008, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000.

כ-51% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-40% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו יותר מ-2,000 סמ"ק, בעיקר בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, עלה לכ-640 ב-2001, ובדצמבר 2009 הגיע ל-4,424 מקבלים.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נכות כללית

לוח 14

**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים),
2009-2004**

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
30,364	28,915	27,311	26,080	24,901	23,523	סך הכול
18,395	17,668	16,858	16,319	15,851	15,435	נוהג
11,967	11,248	10,449	9,759	9,501	8,089	לא נהג
5,619	5,448	5,109	4,892	4,610	4,284	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2009 היתה 1,755.5 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה ב-2008 בכ-3.1% במונחים ריאליים.

לוח 15

מספר המקבלים קצבת ניידות (ממוצעת לחודש), 2009-2003

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2009	מחירים שוטפים	
1612.3	1,440.9	2003
1,641.5	1,461.0	2004
1,642.7	1,481.0	2005
1,644.0	1,513.3	2006
1,657.0	1,533.6	2007
1,703.3	1,648.6	2008
1,755.5	1,755.5	2009

5. קצבה לנפגעי גזת

בדצמבר 2009 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,689. מספר זה גבוה ב-4.1% ממספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2008. לוח 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות רוב במקבלים (61%). הגברים המקבלים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

לוח 16

מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי מין וגיל, דצמבר 2009

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
2,750	830	109	3,689	מספרים מוחלטים – סך הכול
59.5	66.0	67.0	61.2	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 17

מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2009

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
259	229	332	523	759	1,587	3,689	מספרים מוחלטים – סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
44.8	24.0	23.2	22.0	10.8	3.8	13.7	פנימי
29.7	30.6	18.4	15.3	8.0	2.8	10.7	נוירולוגי
8.1	19.7	24.1	24.9	34.4	30.9	27.8	נפשי
1.9	13.5	18.1	28.9	34.8	41.2	31.6	מחלות ופגיעות בעור
15.5	12.2	16.2	8.9	12.0	21.3	16.2	אחר*

* כולל ליקויים לוקומוטוריים, ראייה, פיגור שכלי, שמיעה ועוד.

לוח 17 מורה שלכ-43% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 40%-49% ולכ-21% נוספים אחוז נכות רפואית של 50%-59%. כ-32% סובלים מבעיות עור וכ-28% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות או נוירולוגיות. כ-24% ממקבלי קצבת גזת מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, כפי שמלמד אותנו לוח 2.

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,147 ש"ח בדצמבר 2009 - ירידה של כ-3.1% במונחים ריאליים לעומת שנת 2008, זאת מאחר שמצבם הבריאותי של המצטרפים החדשים טוב יותר (רמת חומרה נמוכה יותר) משל המקבלים הקיימים ולכן קצבתם נמוכה יותר. סך התשלומים בעבור נפגעי גזת הגיע ב-2009 לכ-110 מיליון ש"ח.

6. קצבה לנפגעי פוליו

בדצמבר 2009 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי פוליו ל-3,182. מלוח 18 עולה כי רוב המקבלים (70%) הם בני 55 ויותר. לכ-60% בהם נקבעה נכות רפואית ברמה של 80% ויותר.

לוח 18

מקבלי קצבה לנפגעי פוליו לפי גיל ואחוז רפואי, דצמבר 2008

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	גיל
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20		
832	1,066	115	198	353	618	3,182	מספרים מוחלטים – סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
1.9	3.0	3.5	4.0	2.5	2.1	2.6	34-18
26.2	31.1	24.3	29.3	27.8	25.1	27.9	54-35
71.9	65.9	72.2	66.7	69.7	72.8	69.5	+55

כ-80% ממקבלי הקצבה מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, והקצבה למוגבלים בניידות היא הקצבה הנוספת השכיחה ביותר (68% מהם מקבלים אותה) כפי שרואים בלוח 2. גובה הקצבה הממוצעת היה 2,842 ש"ח בדצמבר 2009 ושיעורה 35.7% מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2009, סך התשלומים בעבור נפגעי פוליו היה כ-160 מיליון ש"ח.

ג. היקף התשלומים

בשנת 2009 שולמו כ-10 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-3.6% מזה ששולם בשנת 2008.

מלוח 19 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות ירד והגיע ל-18.6% בשנת 2009, זאת בניגוד לגידול המתמיד משנת 2003. הסיבה לירידה זו בחלקו של הענף נעוצה בגידול בשיעורים גבוהים יותר בענפי גמלאות אחרים, לנוכח האבטלה ששררה במשק בשנה זו והסכמים קואליציוניים בענפי הזיקנה והילדים שהיטיבו את מצבן של אוכלוסיות אלו.

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי גמלאות הנכות והשיקום ירדו בשנת 2009 לעומת 2008 והגיעו לכ-71.3% מההוצאה בענף. מגמת הירידה שהתחילה לפני שנים רבות נמשכה גם בשנת 2009. במקביל עולה בהדרגה חלקן של הגמלאות לשירותים מיוחדים ולניידות.

לוח 19

סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2009-2003

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2009)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2003	7,911.1	3.1	16.4
2004	8,058.1	0.9	17.2
2005	8,317.8	4.2	18.0
2006	8,800.1	5.8	18.3
2007	9,471.2	7.6	19.2
2008	9,638.7	1.8	19.2
2009	9,987.7	3.6	18.6

לוח 20

תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2009-2003

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3
2004	100.0	74.2	9.5	7.5	7.4	1.4
2005	100.0	73.9	9.5	7.6	7.6	1.4
2006	100.0	72.8	10.5	7.9	7.6	1.2
2007	100.0	73.4	10.2	8.0	7.5	0.9
2008	100.0	72.4	10.9	8.3	7.6	0.8
2009	100.0	71.3	11.0	9.1	7.7	0.9

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לגמלה או לסיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה.

1. **דמי פגיעה** - משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד - שכיר או עצמאי - זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות, בסכום של 75% מהכנסתם ברבע השנה שלפני הפגיעה.

בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

בשנים 2002-2007 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. ב-31.12.2007 פג תוקפה של ההוראה להפחתה זו.

2. **גמלאות נכות** - משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. אלה גמלאות הנכות: **קצבת נכות זמנית**, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 9% לפחות; **קצבת נכות צמיתה**, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; **מענק נכות**, המשולם למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 9%-19%; ו**קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים** המשולמים לנפגעי עבודה (בנוסף על קצבתם החודשית) שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע על פי הכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת הנכות המלאה לנפגע שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת; נפגע שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו.

תשלומי **מענקי נכות** לנפגעי עבודה עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד 2003 המענק היה בגובה 70 קצבאות. מי שנפגע ב-1.7.2003 ולאחריו מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע). בשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% - לתאונות עבודה ולמחלות מקצוע.

במאי 2008 נעשה תיקון ברשימת המבחנים והוספו סעיפי ליקוי בגין כשל חיסוני נרכש, לחץ דם נמוך, עודף משקל והשמנת יתר, ליקויים בבלבב ואין אונות.

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

4. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – הטיפול הרפואי ניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה. הטיפול כולל במידת הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, סיעוד וכדומה.

5. **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

ב-1 בינואר 2006 השתנתה שיטת עדכון גמלאות נפגעי עבודה, והן מעודכנות מאז ב-1 בינואר בכל שנה:

○ בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי", שמחליף את השכר הממוצע לצורך חישוב הגמלאות. הסכום הבסיסי המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות לפני הקפאתן בשנים 2002-2003, וגובהו 7,050 ש"ח. ב-1 בינואר בכל שנה מתעדכן הסכום הבסיסי בשיעור עליית המדד. בינואר 2009 הסכומים הבסיסיים הוגדלו ב-4.5% שהוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2007 עד נובמבר 2008. הסכום הבסיסי נכון לחודש ינואר 2009 הוא 7,778 ש"ח.

○ התקרה המרבית לדמי פגיעה ליום מחושבת לפי 75% מהסכום הבסיסי כפול 5 ומחולק ב-30.

ב. מקבלי דמי פגיעה

בשנת 2009 ירד מספר מקבלי דמי פגיעה והגיע ל-65,814 – ירידה של 5.6% לעומת שנת 2008 (לוח 1).

יש לציין שמבין 59,899 **השכירים** מקבלי דמי פגיעה בשנת 2009, 17,962 מועסקים בידי "מעסיקים מורשים" לפי תקנה 22, כך שהמוסד לביטוח לאומי אינו מחזיר למעסיק דמי פגיעה ששילם בעד 12 ימי הזכאות הראשונים. על-פי תקנה זו הביטוח הלאומי רשאי להתיר למעסיק

לשלם בשם המוסד דמי פגיעה, ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש לביטוח הלאומי תביעה בגין תאונת העבודה של העובד שנפגע, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק אינו מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2005-2008 הם היוו 2.3%. הירידה ההדרגתית שהחלה בשנת 1996 ונמשכה עד 2009 (לוח 2) חלה במקביל לשינויי חקיקה - חיוב תשלום בגין הימים הראשונים על חשבון המעסיק וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד עם ירידת מספרם של מקבלי דמי הפגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום). מאז חלה ירידה חדה (לוח 1) שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה בממוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז ועד שנת 2007 הממוצע היה כ-34 יום. מאז עלה הממוצע ל-34.5 ימים בשנת 2008 ול-35 ימים בשנת 2009.

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2009

שנה	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה*	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
2000	2,519,800	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,559,000	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,569,200	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,589,600	61,539	2,084,364	33.9
2004	2,634,000	65,776	2,204,345	33.5
2005	2,722,600	63,856	2,109,993	33.0
2006	**2,801,000	64,296	2,170,751	33.8
2007	**2,925,100	67,657	2,291,149	33.9
2008	**3,041,000	69,734	2,408,514	34.5
2009	**3,037,000	65,814	2,306,267	35.0

* החל ב-1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2009 היה 57,193).

** לפי נתוני הלמ"ס 2009, החשבונאות הלאומית. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2009-2000

שיעורי שינוי בממוצע לשנה			מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שנה
ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים		
0.80	3.39	2.1	3.0	2000
6.38	-9.32	1.6	2.7	2001
-7.50	1.36	0.4	2.7	2002
-19.65	-12.12	0.8	2.4	2003
-0.10	6.90	1.7	2.5	2004
-1.40	-2.90	3.4	2.3	2005
2.40	0.70	2.9	2.3	2006
0.30	5.20	4.4	2.3	2007
1.77	3.07	4.0	2.3	2008
1.45	-5.62	-0.13	2.2	2009

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 היוו נפגעים עם 61 ויותר ימי אי-כושר 13.4% מכלל מקבלי דמי הפגיעה, בשנים 2009-2001 הם היוו כ-23%-20% מן המקבלים 61 ימים ויותר, וזו מגמת עלייה עקבית. קיימת יציבות מפתיעה לאורך השנים באחוז הנפגעים עם 15-45 ימי אי כושר. נפגעים עם 1-14 ימי אי כושר היוו 49% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 1996 ורק 35% בשנת 2009, וזו מגמת ירידה עקבית.

לוח 4 מציג נתונים על המועסקים ומקבלי דמי פגיעה של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2009-2000. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה בקבוצות אלה, בשים לב לענפים הכלכליים המסוכנים יחסית (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם ייעדו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם במישרין את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים, ומאפריל 2008 גם של עובדי שטחים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שמספר העובדים הזרים שטופלו בחדרי המיון של בתי חולים הוא פי שלושה ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2009. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות למוסד לביטוח לאומי הוא כ-1:1.

לוח 3
מקבלי זמני פגיעה לפי מושד אי-הכנסות, 1996-2009

שנה	סך כל המועסקים **	סך כל ימי אי-הכנסות	מקבלי זמני הפגיעה	0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91		92 ויותר
											מספר ימי אי-הכנסות	מספר ימי אי-הכנסות	
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	8,932	7,528
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	8,932	8,932
2001	2,398,000	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907	8,907	8,907
2002	2,402,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	4,757*	3,281	4,757*
2003	2,435,600	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	5,094*	5,094	5,094
2004	2,496,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456*	5,456	5,456
2005	2,600,600	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	4,768*	4,768	4,768
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101*	5,101	5,101
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476*	5,476	5,476
2008	3,041,000	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933*	5,933	5,933
2009	3,037,000	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,947	5,468*	5,468	5,468
1996	100.0	49.0	0.1	0.1	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	8.1	8.1	8.1
2000	100.0	41.6	0.1	0.1	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	11.7	11.7	11.7
2001	100.0	38.4	0.1	0.1	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9	12.9	12.9	12.9
2002	100.0	38.0	0.1	0.1	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	4.7	4.7	4.7	4.7
2003	100.0	36.8	0.0	0.0	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	8.3	8.3	8.3	8.3
2004	100.0	37.3	0.1	0.1	24.1	11.1	6.7	5.0	7.2	8.3	8.3	8.3	8.3
2005	100.0	37.4	0.1	0.1	24.2	11.3	6.8	4.8	7.7	7.5	7.5	7.5	7.5
2006	100.0	36.4	0.1	0.1	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	7.9	7.9	7.9
2007	100.0	36.3	0.1	0.1	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	8.1	8.1	8.1
2008	100.0	35.6	0.1	0.1	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	8.5	8.5	8.5
2009	100.0	35.2	0.1	0.1	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3	8.3	8.3	8.3

* מדובר בפגיעים עד 31.1.2002 שקיבלו זמני פגיעה לאחר מועד זה.
** מתוך החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי עבודה

מ-1.4.2008 חלים כללים זהים בטיפול הרפואי לנפגעי עבודה תושבי השטחים והעובדים הזרים; הטיפול ניתן על ידי שירותי בריאות כללית.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 28.2.2003 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עזיבתו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים בשנים 2002-2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. ב-2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2009. בינואר 2010 הכריז ראש הממשלה על מדיניות הגירה חדשה המקשיחה את התנאים להעסקת עובדים זרים ומטרתה צמצום מספרם בכ-30-50 אלף.

במספרם של העובדים מהשטחים חלה עלייה הדרגתית משנת 2002 ועד 2008, וירידה בשנת 2009.

לחוק הביטוח הלאומי נוסף בשנת 2005 סעיף המחיל את ביטוח נפגעי עבודה על עובד זר ועל תושב השטחים המועסקים אצל מעסיק ישראלי בשטחי יהודה ושומרון (עד תיקון החוק, עובד זר ותושב השטחים שעבדו אצל מעסיק ישראלי באזור, לא היו מבוטחים בביטוח נפגעי עבודה).

בשנת 2009 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל, אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר גבוה למדי, אף שעיסוקם דומה לזה של העובדים הזרים.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נפגעי עבודה

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2009-2000

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
				2000
206,000	95,900	2,217,900	2,519,800	מועסקים*
953	1,552	73,680	76,185	מקבלי דמי פגיעה
0.5	1.6	3.3	3.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.7	46.5	37.4	37.6	ממוצע ימי אי-כושר
				2002
254,500	30,300	2,284,400	2,569,200	מועסקים*
979	146	68,900	70,025	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.5	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
36.8	63.4	37.0	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
				2004
195,800	37,400	2,400,800	2,634,000	מועסקים*
372	262	65,142	65,776	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.7	2.7	2.5	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
34.5	53.1	33.4	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
				2006
180,300	47,100	2,573,600	2,801,000	מועסקים*
599	175	63,522	64,296	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
28.4	44.8	33.8	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
				2007
193,200	50,500	2,682,000	2,925,700	מועסקים*
543	246	66,868	67,657	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.5	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.8	42.5	33.9	33.9	ממוצע ימי אי-כושר
				2008
201,300	62,600	2,777,100	3,041,000	מועסקים*
671	354	68,709	69,734	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.6	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.6	50.7	34.5	34.5	ממוצע ימי אי-כושר
				2009
209,100	56,000	2,771,900	3,037,000	מועסקים*
692	440	64,682	65,814	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.8	2.3	2.2	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.1	43.9	35.1	35.0	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אוכלוסייה אחרת שבעבודה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים מקבלי שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן אי אפשר לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה והאם עובדת היותם "חורגים" אצל המעסיק גורמת להפחתת אחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

מן הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹ עולה כי מספר מקבלי שכר מחברות כוח אדם בשנת 2008 הוא 51,700. מדובר בשכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם, כאשר מקום העבודה אחראי לביצוע עבודתם ולבטיחותם. כרבע מהמועסקים באמצעות חברות כוח אדם עובדים בענף התעשייה.

בעיה קיימת גם בחברות קבלן אשר אינן מספקות עובדים אלא שירותים, והחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רשיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, שעליו מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים - שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית.

מדצמבר 2009 חלה חובת רישוי על כל חברות השמירה, האבטחה והניקיון. התנאים לרשיון: היעדר עבר פלילי לבעלים וערובה כספית לשמירה על זכויות העובדים. את התיקון לחוק יזמה ההסתדרות במסגרת עסקת חבילה שעליה חתמה עם הממשלה והמעסיקים הפרטיים. כדאי יהיה לבדוק בשנים הקרובות אם יחול שינוי במספר הנפגעים בענף משנה זה. בשנים 2009-2007 היה מספרם כ- 2,200 ומספר ימי אי הכושר הממוצע עלה מ- 34.3 ל- 36.1.

לוח 5 מבחין בין מקבלי דמי פגיעה שכירים לבין העצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,915 בשנת 2009, ומשקלם בסך מקבלי דמי פגיעה ירד מ-11.3% ל-9%. ירידה זו מושפעת כנראה הן משינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן מגל של סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-47% מזה של שכירים (50 ימים לעומת 34, בהתאמה). גם הבדל זה נובע ככל הנראה מהעובדה שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין העדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

1 מתוך לוח 2.50, כוח עבודה אזרחי שנתי, סקרי כוח אדם 2009, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח נפגעי עבודה

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2009

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
35.0	100.0	65,814	כלל המקבלים
33.6	91.0	59,899	שכירים
49.5	9.0	5,915	עצמאים

התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים יציבה לאורך השנים: כ-21% עובדים בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון) ו-10% בנינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (46 ימים), אחריו ענפי התחבורה והאחסנה (כ-37 ימים), שירותים קהילתיים שכוללים פעילויות ספורט מקצועי (37 ימים), מסחר ובתי מלאכה (35 ימים), שירותים עסקיים (34 ימים) וחקלאות (32 ימים).

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2009

ימי אי-כושר		מקבלים		ענף כלכלי
ממוצע ימי אי כושר לנפגע	אחוזים	מספרים	אחוזים	
35.0		2,306,267		סך הכול
33.6	100.0%	2,013,215	100.0%	סך הכול שכירים
31.9	3.3	66,996	3.5	חקלאות
30.0	18.8	377,479	21.0	תעשייה
29.4	0.8	16,925	1.0	חשמל ומים
45.8	13.9	279,331	10.2	בינוי
35.0	14.7	295,223	14.1	מסחר, תיקון רכב
30.6	5.3	106,119	5.8	אירוח ואוכל
37.3	8.0	161,455	7.2	תחבורה, אחסנה
26.2	1.4	27,466	1.8	בנקאות, ביטוח
33.5	12.0	241,183	12.0	נדל"ן, שירותים עסקיים
28.9	8.4	168,302	9.7	שירות ציבורי
32.6	3.4	68,764	3.5	חינוך
36.9	3.2	65,026	2.9	שירות קהילתי
31.0	6.2	124,190	6.7	בריאות, רווחה
40.8	0.7	14,756	0.6	אחר ולא ידוע
49.5		293,052		עצמאים

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים (מ-40% בשנת 1988 ל-51.3% בשנת 2008), גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% ב-1995 ל-30% ב-2009 (לוח 2/ז בנספח הלוחות). הגיל החציוני של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 45 ואילו הגיל החציוני של גברים הוא 39. בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 76%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-66% (לוח 7). ממוצע ימי אי-הכושר של נשים נמוך מזה של גברים: 31 לעומת 37.

תאונות דרכים (במהלך העבודה, בדרך לעבודה וממנה) היוו בשנת 1996 כ-14.8% מכלל תאונות העבודה, ואילו בשנת 2009 הן מהוות 23.3% מהן. מספר תאונות הדרכים **בדרך לעבודה** בין השנים 1996 ו-2009 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16.1% (לוח 8). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים **במסגרת העבודה** בשנים 2008-2009 עלה מעט לאחר תקופת יציבות ארוכה (כ-7%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לפגיעה קשה יותר המתבטאת בתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. כמו כן, מספר ימי אי הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים **בעבודה** גבוה באופן ניכר משאר תאונות הדרכים (39.5 ימים לעומת 33 בתאונות בדרך). פער זה נובע ככל הנראה מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת דרכים עירוניות (מיוני 2009 אפשר לקבל ממינהל המחקר נתונים על תאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה בפירוט הנוגע לסוג הרכב [מעסיק, פרטי] והאם התאונה קרתה בהיות הנפגע הולך רגל או נוסע באוטובוס).

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גורם התאונה ותוצאות הפגיעה ("מהות") השתנתה במידה מועטה בין השנים. הגורמים השכיחים לפגיעה בעבודה היו נפילה (מפיגום, סולם או מנוף; מבניין או מבנה; החלקה או מעידה במדרגות; החלקה או מעידה במישור - 25% מהמקבלים), תאונות דרכים (לוח 8) (23%) וגופים (נופלים, לוחצים, מכים - 19%) מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות נגרמו מנפילות (40 ימים), תאונות דרכים (36 ימים) ומאמץ יתר (36 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחציות וכן שברים בגפיים, מתיחות ונקעים. הגורמים "מחלות מקצוע" ו"חומר נפץ" היו במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (יותר מ-40 ימי אי-כושר). רשימת מחלות המקצוע היא אמנם סגורה, אך במקרים שבהם המחלה אינה מופיעה ברשימה, ועל פי חוות דעת המומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה - מוכרת המחלה כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

לוח 7
מקבלי זמני פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2009

מקבלי זמני פגיעה מאחוז מהמועסקים	מקבלי זמני פגיעה - נשים		מקבלי זמני פגיעה - גברים		מועסקים - נשים		מועסקים - גברים		מועסקים - נשים		מועסקים - גברים		גיל
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
1.6	3.2	2.5	1,240,106	1,441,886	2,681,992	19,908	45,906	65,814	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך הכול
0.3	1.1	1.7	10,390	13,682	24,073	26	146	172	עד 17	עד 17	עד 17	עד 17	עד 17
1.0	3.7	2.3	149,418	139,751	289,169	1,448	5,193	6,641	17-24	17-24	17-24	17-24	17-24
1.2	2.9	2.1	350,396	411,827	762,223	4,066	12,133	16,199	24-34	24-34	24-34	24-34	24-34
1.4	3.2	2.3	297,453	345,162	642,615	4,138	10,956	15,094	34-44	34-44	34-44	34-44	34-44
2.0	3.1	2.6	262,006	291,233	553,239	5,370	9,062	14,432	44-54	44-54	44-54	44-54	44-54
2.7	3.4	3.1	103,542	121,227	224,769	2,787	4,071	6,858	54-59	54-59	54-59	54-59	54-59
3.4	3.9	3.7	47,288	71,742	119,030	1,594	2,781	4,375	59-64	59-64	59-64	59-64	59-64
2.4	3.3	3.1	19,613	47,261	66,874	479	1,564	2,043	64-69	64-69	64-69	64-69	64-69
									70+	70+	70+	70+	70+

* המקור: קרנץ Contract Under Microdata, סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי עבודה

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2009

אחר	תאונות בדרך לעבודה וממנה		תאונות בעבודה			שנה
	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בדרך	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
						1996
382	2,880	8,310	5,361	75,341	92,274	מספרים
0.4	3.1	9.0	5.8	81.7	100.0	אחוזים
						2002
853	3,671	10,645	4,327	50,529	70,025	מספרים
1.2	5.2	15.2	6.2	72.2	100.0	אחוזים
39.3	36.0	38.5	47.1	35.9	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
						2004
1,140	3,455	9,655	4,638	46,888	65,776	מספרים
1.7	5.3	14.7	7.0	71.3	100.0	אחוזים
36.7	33.9	33.3	40.6	32.8	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
						2006
2,175	3,575	9,339	3,833	45,374	64,296	מספרים
3.4	5.6	14.4	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.5	33.9	32.3	39.1	33.4	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
						2007
2,246	3,991	9,571	4,092	47,757	67,657	מספרים
3.3	5.9	14.2	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.0	35.4	32.9	38.9	33.4	33.9	ממוצע ימי אי-כושר
						2008
2,285	4,180	10,170	4,627	48,472	69,734	מספרים
3.3	6.0	14.6	6.6	69.5	100.0	אחוזים
37.7	36.1	32.2	39.1	34.3	34.5	ממוצע ימי אי-כושר
						2009
870	4,191	10,594	4,747	45,412	65,814	מספרים
1.3	6.4	16.1	7.2	69.0	100.0	אחוזים
35.4	35.7	33.0	39.5	35.0	35.0	ממוצע ימי אי-כושר

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

לוח 9

מקבלי דמי פגיעה לפי גורם הפגיעה וימי אי-כושר, 2007

סך הכול ימי אי כושר	ממוצע ימי אי כושר לנפגע	המקבלים		גורם הפגיעה
		אחוזים	מספרים	
2,347,457	34.8	100.0	67,512	סך הכול
				גורם הפגיעה
				נפילה
678,226	39.6	25.4	17,131	תאונת דרכים
550,435	36.0	22.6	15,284	גוף נופל, מכה, לחץ מגוף
414,829	32.0	19.2	12,959	מכונות, כלים
273,920	29.8	13.6	9,182	מאמץ יתר
214,126	35.8	8.9	5,983	אש, חומר לוחט, אד, חומצה
23,197	21.7	1.6	1,068	גוף זר בעין
12,287	14.2	1.3	867	קטטה
20,989	30.5	1.0	688	הרעלה
12,324	21.0	0.9	587	גורם סביבתי
6,236	27.6	0.3	226	מחלת מקצוע
7,676	45.7	0.2	168	חומר נפץ
4,845	41.8	0.2	116	אחר ולא ידוע
••	••	4.8	3,253	

גם התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה כמעט לא השתנתה בין השנים. תוצאות הפגיעה השכיחות הן הימחצות (23% מהמקבלים), מכה יבשה (22%), מתיחה או נקע (17%) וחתך בגפה עליונה (9%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפציעות הקשות היו: שבר בגפה תחתונה (63 ימים), שבר בגפה עליונה (58 ימים), שבר בגו או פגיעה בעמוד השדרה (56 ימים) ופריקה ללא שבר (55 ימים). פגיעה במערכת כלי הדם נמצאה במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (68 ימי אי כושר).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-14% ממקבלי דמי פגיעה.

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לעצמאים עלו בשנת 2009 במידה ניכרת, במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, והפער לעומת השכירים הוסיף והתרחב לאחר שהיה קבוע בשנים 2005-2007. דמי הפגיעה לשכירים ירדו במידה קטנה ב-2009 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 10

מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה וימי אי-כושר, 2007

סך הכול ימי אי כושר	ממוצע ימי אי כושר לנפגע	אחוז המקבלים	מספר המקבלים	מהות הפגיעה
2,347,457	34.8	100.0	67,512	סך הכול
510,908	33.3	22.7	15,354	הימחצות
496,461	33.7	21.9	14,755	מכה יבשה
376,126	32.2	17.3	11,680	מתיחה, נקע
176,124	27.7	9.4	6,355	חתך בגפה עליונה
161,827	35.0	6.8	4,619	שלד ושרירים
174,816	57.7	4.5	3,030	שבר גפה עליונה
133,442	63.3	3.1	2,107	שבר גפה תחתונה
26,395	22.7	1.7	1,164	כווייה
23,808	24.8	1.4	959	חתך בראש, צוואר, גו
22,748	26.1	1.3	873	חתך בגפה תחתונה
10,980	14.0	1.2	782	חדירת גוף זר
40,214	55.8	1.1	721	שבר גולגולת, גו, שדרה
13,286	20.4	1.0	652	הרעלה
14,212	30.6	0.7	465	סימפטומים
15,721	55.2	0.4	285	פריקה ללא שבר
10,184	67.9	0.2	150	מערכת כלי דם
3,242	26.2	0.2	124	שפשוף
**	**	5.1	3,437	אחר ולא ידוע

לוח 11

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2009-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	147.4	177.6	67.0	161.6	194.8	73.5
2001	155.8	185.6	70.0	165.0	196.5	74.1
2002	157.7	177.8	67.1	170.5	192.1	72.5
2003	153.0	171.3	64.6	167.6	187.6	70.8
2004	151.6	170.3	64.2	174.2	195.8	73.9
2005	152.6	169.2	63.8	159.7	177.2	66.8
2006	153.5	166.8	62.9	161.5	175.4	66.2
2007	159.9	172.8	65.2	167.9	181.4	68.4
2008	174.6	180.4	68.0	199.2	205.8	77.6
2009	179.2	179.2	67.6	240.6	240.6	90.8

ג. מקבלי גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2009 הגיע ל-30,899. רוב מקבלי קצבת נכות צמיתה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: ל-64% דרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-21% מן הגברים המקבלים קצבת נכות צמיתה הם בני 65 ויותר ו-28% מהנשים בנות 60 ויותר (לוח 4/ז בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים - בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה - לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה. לפי החוק, אם קצבת הזיקנה גבוהה מקצבת הנכות מעבודה אפשר להוון את קצבת הנכות ולקבל קצבת זיקנה, או להמשיך לקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה. בשנת 2009 היוונו את קצבת הנכות והחלו לקבל קצבת זיקנה 396 נפגעי עבודה.

לוח 12

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2000-2009

שנה	סך הכול		שכירים	עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי		
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
2001	20,810	5.0	18,309	2,501
2002	21,772	4.6	19,140	2,633
2003	22,960	5.5	20,176	2,784
2004	24,003	4.5	21,083	2,920
2005	25,179	4.9	22,120	3,059
2006	26,442	5.0	23,216	3,227
2007	27,799	5.1	24,406	3,393
2008	29,249	5.2	25,665	3,584
2009	30,899	5.6	27,068	3,831

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת בשנת 2009 היתה 3,156 ש"ח לשכירים ו-3,288 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה לשכירים וירדה מעט לעצמאים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2009 קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים.

לוח 13

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2000-2009

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,416.7	2,910.5	36.6	2,715.1	3,269.8	41.1
2001	2,667.1	3,176.9	39.9	3,019.3	3,596.4	45.2
2002	2,686.5	3,027.4	38.1	3,028.6	3,413.1	42.9
2003	2,743.0	3,069.6	38.6	3,074.7	3,440.8	43.3
2004	2,752.3	3,092.6	38.9	3,086.0	3,467.4	43.6
2005	2,740.6	3,039.8	38.2	3,086.4	3,423.3	43.0
2006	2,817.4	3,060.6	38.5	3,144.4	3,416.0	43.0
2007	2,823.0	3,050.3	38.4	3,131.1	3,093.4	38.9
2008	2,894.8	2,990.9	37.6	3,204.1	3,310.5	41.6
2009	3,156.2	3,156.2	39.7	3,287.7	3,287.7	41.3

ד. מקבלי מענקי נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה ופחותה מ-20% אך לא פחותה מ-9%. סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים. בשנת 2009 שולמו 8,706 מענקים בגין פגיעות שונות - 7,648 לשכירים ו-1,058 לעצמאים. התשלום הממוצע כמענק נכות לשכירים בשנת 2009 היה כ-31,526 ש"ח לעומת 31,000 בשנת 2008, ולעצמאים 28,464 ש"ח לעומת 28,825 בשנת 2008.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה משולם מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5%. רוב הנכים בדרגות נכות 5%-9% הם בעלי ליקוי עיקרי לוקומוטורי - 83%, 3% בעלי ליקוי פנימי, 11% בעלי ליקוי שמיעה או ראייה ו-3% בעלי ליקוי עור וצלקות. התיקון נכנס לתוקף בתאונות עבודה שהתרחשו מ-1 באפריל 2006 ובמחלות מקצוע - תביעות שהוגשו ממועד זה ואילך.

ה. מקבלי קצבת נכות מיוחדת

נכי עבודה שדרגת נכותם 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה שדרגת נכותם 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית ולנסיעות, וכן זכאים למענק לסידורים חד-פעמיים כסיוע לרכישת רכב, פתרון בעיות דיור ורכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2009 קיבלו כ-2,924 נכי עבודה קצבה מיוחדת המשולמת באמצעות השיקום בסכום ממוצע של 3,237 ש"ח, נוסף על קצבת נכות מעבודה חודשית. בשנת 2009 שולמו 166 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-33,350 ש"ח.

ו. מקבלי גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,573 בשנת 2009. קצב הגידול נע בין 0.8% ל-1.5% בשנה (לוח 14).

לוח 14

מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2009-2000

עצמאים	שכירים	סך הכול		שנה
		אחוז שינוי שנתי	מספרים	
594	3,564	1.4	4,158	2000
598	3,601	1.0	4,199	2001
606	3,647	1.3	4,253	2002
608	3,698	1.2	4,306	2003
609	3,740	1.0	4,349	2004
607	3,792	1.1	4,399	2005
613	3,834	1.1	4,446	2006
614	3,868	0.8	4,482	2007
611	3,907	0.8	4,518	2008
619	3,954	1.2	4,573	2009

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2009 כ-5,992 ש"ח לשכירים וכ-5,812 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים ב-2009 עלתה במידה ניכרת במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לשכירים ובמידה פחותה עלתה גם לעצמאים.

לוח 15

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2009-2000

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
73.1	5,812.5	4,826.6	67.3	5,355.0	4,446.6	2000
78.9	6,276.6	5,269.3	73.4	5,836.4	4,889.8	2001
75.9	6,039.2	5,359.0	70.5	5,608.0	4,976.5	2002
75.5	6,001.0	5,362.4	69.9	5,555.6	4,964.4	2003
75.6	6,012.4	5,353.1	70.0	5,568.1	4,955.7	2004
75.2	5,984.5	5,395.5	69.8	5,551.2	5,007.5	2005
74.4	5,920.3	5,449.8	70.0	5,569.5	5,126.7	2006
74.1	5,890.1	5,451.1	70.4	5,602.8	5,185.3	2007
72.6	5,770.6	5,585.2	69.4	5,519.8	5,342.4	2008
73.1	5,812.3	5,812.3	75.3	5,992.2	5,992.2	2009

ז. היקף התשלומים

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.18 מיליארד ש"ח בשנת 2009. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עלייה של 6.38% במונחים ריאליים לעומת 2008. הגידול נובע מעלייה בתשלומים של גמלאות הנכות והוצאות הריפוי.

לוח 16

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2009-2000

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2009	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2000	2,212,449	2,664,552	17.60
2001	2,457,869	2,927,330	9.90
2002	2,572,500	2,899,021	-1.00
2003	2,590,000	2,898,452	-0.02
2004	2,639,114	2,965,277	2.30
2005	2,649,630	2,938,887	-0.90
2006	2,742,931	2,979,798	1.40
2007	2,753,714	2,975,444	-0.15
2008	2,889,942	2,985,888	0.35
2009	3,176,542	3,176,542	6.38

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

לוח 17 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף - 61.8% בשנת 2009, וזו ירידה קטנה לעומת 2008. גם בתשלומי גמלאות תלויים יש ירידה קטנה (באחוזים) ב-2009. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכן, כפי שהוסבר בסעיף 2 לעיל). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 (21.9%) עד 2009 (9.6%), כנראה בגלל שינויי חקיקה שהוזכרו בפרק. הוצאות הריפוי עלו בהדרגה בין השנים 2001 ו-2005, ירדו בשנים 2006-2008 ועלו שוב בשנת 2009. הוצאות השיקום בשנת 2009 היו כ-5.2% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 17

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2000-2009

הוצאות שיקום	הוצאות ריפוי	גמלאות תלויים	גמלאות נכות	דמי פגיעה	סך הכול	שנה
4.1	13.1	11.2	53.9	17.7	100.0	2000
4.5	11.9	11.0	57.0	15.6	100.0	2001
4.8	12.4	10.9	57.5	14.4	100.0	2002
4.7	12.4	11.1	61.0	10.8	100.0	2003
4.2	12.6	10.9	62.0	10.2	100.0	2004
4.4	14.2	11.6	60.3	9.5	100.0	2005
4.7	13.4	11.2	61.6	9.1	100.0	2006
5.2	11.6	11.2	62.4	9.6	100.0	2007
5.1	10.6	11.1	62.6	10.6	100.0	2008
5.2	12.8	10.6	61.8	9.6	100.0	2009

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

תיבה 10

מודלים לחיזוי הגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה על סמך מאפייני הפגיעות והמבוטחים בדמי פגיעה

מחקר זה נועד לבדוק אם אפשר ליצור מודל שיאפשר לזהות נפגעים המגישים תביעה לדמי פגיעה שיש להם סיכוי גבוה להגיש גם תביעה לגמלת נכות מעבודה בשלב מאוחר יותר.

בשנת 2009 זמן הטיפול הממוצע בתביעות לגמלת נכות מעבודה היה 106 ימים, ומספר הימים שבהם הסתיים הטיפול ב-80% מהתיקים היה 153. אחד הגורמים להתמשכות הטיפול הוא הצורך בבדיקות רפואיות והשלמת מסמכים רפואיים. אילו היה אפשר לזהות בשלב מוקדם יותר את הנפגעים שעשויים להגיש תביעה לגמלה זו, ייתכן שהיה אפשר לקצר את משך הזמן עד לקבלת ההחלטה.

המודל נבנה על סמך למידה ואפיון של מקבלי דמי פגיעה שהגישו בקשה לגמלת נכות מעבודה בהשוואה לאלו שלא הגישו; איתור המשתנים המשפיעים ביותר על הגשה או אי הגשה של התביעה; ואמידת ההסתברות, כבר בשלב הראשוני, להגשת התביעה. יש להדגיש כי הבדיקה נוגעות אך ורק להגשת התביעה ללא קשר לקביעת אחוזי נכות בסופו של התהליך.

נתונים לפיתוח המודל

הבדיקה נעשתה לגבי עובדים שנפגעו בעבודה בתקופה שמפברואר 2002 עד לינואר 2005. סך הכול נבדקו 190,680 נפגעים, כ-22% בהם הגישו בקשה לגמלת נכות מעבודה.

המשתנים המסבירים נחלקו לשני סוגים. הראשון, נתונים דמוגרפיים: מין, גיל בעת הפגיעה, צורת יישוב מגורים, צורת יישוב המעסיק, מעמד בעבודה (שכיר או עצמאי), סניף מטפל, תושבות. הסוג השני הוא נתונים על הפגיעה: ימי אי-כושר, גורם הפגיעה, מהות הפגיעה, מקום הפגיעה, ענף כלכלי של המעסיק, גודל המעסיק, הפרש הזמן בין הפגיעה לתביעה לדמי פגיעה.

המשתנה המוסבר: הגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה.

יש שני מודלים מקובלים לאמוד הסתברויות כפונקציה של משתנים מסבירים - מודל עץ ההחלטות ומודל רגרסיה לוגיסטית.

מודל עץ ההחלטות

הנתונים לימדו שמי שתקופת אי-הכושר שלו נמשכת 70 יום או פחות, סיכוייו להגיש תביעה לגמלת נכות מעבודה נמוכים יותר בצורה ניכרת מסיכוייו של מי שתקופת אי-הכושר שלו ארוכה יותר. במחקר זה ניסינו לאתר מאפיינים נוספים שיכולים לסייע באיתור הקבוצה הפוטנציאלית להגשת תביעה לגמלה זו.

במודל נוצרה מערכת של 20 מצבים, אשר לכל אחד מהם שיעור שונה של מגישי תביעות לגמלת נכות מעבודה (יש לזכור שבכלל הנפגעים 22% הגישו תביעות לגמלה זו).

להלן המצבים בעלי ההסתברות הגבוהה ביותר להגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה:

○ אם מספר ימי אי-הכושר גבוה מ-86 והפרש הזמן בין הפגיעה לבין מועד הגשת התביעה לדמי פגיעה הוא עד 60 יום, ההסתברות להגשת התביעה לגמלה היא 80% (8,556 מקרים).

○ אם מספר ימי אי-הכושר גבוה מ-86 והפרש הזמן בין הפגיעה לבין מועד הגשת התביעה לדמי פגיעה הוא 60-90 יום, ההסתברות היא 77% (4,402 מקרים).

○ אם מספר ימי אי-הכושר גבוה מ-86 והפרש הזמן בין הפגיעה לבין מועד הגשת התביעה לדמי פגיעה הוא 90-120 יום, ההסתברות היא 68% (2,470 מקרים).

שלוש קבוצות אלה מכסות כ-30% ממגישי התביעות לגמלת נכות.

להלן המצבים בעלי ההסתברות הנמוכה ביותר להגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה:

○ אם מספר ימי אי-הכושר הוא 1-15, ההסתברות היא 5.4% (52,704 מקרים).

○ אם מספר ימי אי-הכושר 21-40, ההסתברות היא 13% (39,255 מקרים).

○ אם מספר ימי אי-הכושר 41-55, ההסתברות היא 24.5% (10,118 מקרים).

המשתנים המשפיעים ביותר על ניבוי ההסתברות להגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה לפי מודל זה הם ימי אי-הכושר, הפרש הזמן בין הפגיעה לבין התביעה לדמי פגיעה, גורם הפגיעה, סניף, סוג מבוטח (שכיר או עצמאי) ומקבל דמי הפגיעה (הנפגע, המעסיק וכו').

לפי מודל זה אפשר לקבוע שאיתרנו את 20% ממקבלי דמי פגיעה שלהם יש סיכוי של יותר מ-66% להגיש תביעה לגמלת נכות מעבודה, כלומר סיכוי הגבוה פי שלושה מאשר בכלל האוכלוסייה.

מודל רגרסיה לוגיסטית (בצעדים)

הנתונים הצביעו על קשר חיובי דומיננטי בין מספר ימי אי-הכושר לבין הגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה. בשל העובדה שבדרך כלל בעת תחילת הטיפול בתביעה לדמי פגיעה עדיין לא ידוע מה מספר ימי אי-הכושר של הנפגע, ניסינו לאמוד את ההסתברות להגשת תביעה לנכות ללא משתנה זה ובעזרת המשתנים האחרים בלבד. הוויתור על הכללת ימי אי-כושר במודל גורם להפחתה ניכרת ברמת ההסבר שהוא נותן. בעוד שבמודל הקודם ב-20% ממקבלי דמי הפגיעה נכללו 60% ממגישי התביעה לגמלה, במודל זה ייכללו ב-20% ממקבלי דמי פגיעה 37% מגישי תביעה לגמלת נכות מעבודה בלבד. בקבוצה זאת נכללים 7.5% מכלל מקבלי דמי פגיעה שיגישו תביעה לנכות ו-14.5% ממגישי התביעה נמצאים בקבוצה המשלימה.

להלן המשתנים שמצאנו כמשפיעים ביותר (לפי סדר יורד):
מהות הפגיעה (שבר, מכה יבשה וכו'); גורם הפגיעה (נפילה, תאונת דרכים, מכה מגוף וכו'); גודל המעסיק; גיל בעת הפגיעה; סניף מטפל; מין; סוג הפגיעה (חבלה, לב, גב, שמיעה וכו'); סוג מקבל דמי הפגיעה (התובע, המעסיק לפי הסכם מיוחד); מקום הפגיעה (במקום העבודה, תאונת דרכים במהלך העבודה, תאונת דרכים בדרך וכו'); צורת היישוב של הנפגע; ענף כלכלי (בנייה, חקלאות, תעשייה וכו'); צורת היישוב של המעסיק; הפרש הזמן בין הפגיעה והתביעה לדמי פגיעה; קופת החולים; תושבות (תושב ישראל, עובד זר, תושב שטחים).

אם בכל זאת רוצים להתייחס לימי אי-הכושר, בדקנו רגרסיה (ללא ימי אי-כושר) לגבי הנפגעים שיש להם 71 ויותר ימי היעדרות מעבודה בעקבות הפגיעה. ההחלטה על חיתוך האוכלוסייה בנקודה זו הסתמכה על נתונים שהראו כי סיכוייהם להגיש תביעה לגמלת נכות היא 42% ויותר, בעוד שפחות מ-71 יום הסיכוי לכך נמוך מ-36%.

בבדיקה ללא ימי אי-כושר כמשתנה מסביר, המשתנים המסבירים לפי סדר יורד של השפעתם הם: מהות הפגיעה; גורם הפגיעה; גודל המעסיק; הגיל בעת הפגיעה; הסניף המטפל; מין; מקום הפגיעה; מקבל דמי הפגיעה; צורת היישוב של הנפגע; הענף הכלכלי של המעסיק; צורת היישוב של המעסיק; הפרש הזמן בין תאריך הפגיעה לבין התביעה לדמי פגיעה; סוג הפגיעה.

ערכנו רגרסיה לוגיסטית עם המשתנים המשפיעים ביותר ממודל עץ ההחלטות, ולהלן

התוצאות העיקריות:

- **אי-כושר:** ככל שמספר ימי אי-הכושר עולה, עולה ההסתברות שתוגש תביעה לגמלת נכות מעבודה.
- **גורם הפגיעה:** חומר נפץ, זרם חשמלי ומחלות מקצוע מגבירים הסתברות לתביעה.
- **הפרש הזמן בין הפגיעה לבין התביעה לדמי פגיעה:** ככל שמשך זמן זה קצר יותר גדלה ההסתברות להגיש תביעה לגמלה.
- **מקבל דמי הפגיעה:** בפגיעות של עובדים אצל מעסיקים לפי סי' 343 בחוק המשלמים דמי ביטוח מופחתים שיש להם לפחות 500 עובדים, ההסתברות לתביעה לגמלה גבוהה יותר, ואילו בקיבוצים או מושבים שיתופיים ההסתברות נמוכה יותר.
- **מעמד הנפגע:** באופן מובהק גדלה ההסתברות להגשת תביעה כשהנפגע שכיר, והיפוכו כשהנפגע עצמאי.
- **סניף מטפל:** בסניפים נהריה, כרמיאל, קריות וחיפה ההסתברות להגיש תביעה לגמלה גבוהה באופן מובהק מאשר בשאר הארץ.

במודל עץ ההחלטה בקבוצת הנפגעים שיש להם 71 ימי אי-כושר ויותר, המשתנים המשפיעים ביותר (לפי סדר יורד) הם: ימי אי-כושר, הפרש הזמן בין פגיעה לתביעה לדמי פגיעה וענף כלכלי של המעסיק.

כאשר רוצים לנבא את ההסתברות לתביעה לגמלת נכות מעבודה בזמן הגשת התביעה לדמי פגיעה, חייבים להוציא מהמודל את מספר ימי אי-הכושר מאחר שמשתנה זה אינו ידוע עדיין, ויש להסתמך על יכולת הניבוי המופחתת של המשתנים האחרים. כאשר מעוניינים לאפיין את מקבלי דמי הפגיעה ביחס להגשת תביעה לנכות מעבודה, אפשר להשתמש במודלים הכוללים את מספר ימי אי-הכושר.

לאור כל האמור לעיל, אפשר לומר שבתחילת הטיפול בתביעה לדמי פגיעה, כל עוד לא ידוע מספר ימי אי-הכושר הסופי, יכולת הניבוי לגבי הגשה או אי הגשת תביעה לנכות נמוכה יותר. אנו ממליצים, כדי ליעל את הטיפול, לבדוק את מגישי התביעות לדמי פגיעה גם כעבור 71 ימים ובכך להגדיל עוד יותר את הקבוצה המאוותרת בשלב מוקדם למדי.

8. ביטוח נפגעי פעולות איבה

א. כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.¹ החידושים שהביא עמו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי;
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה;
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה, כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת;
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התשי"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

זכאי לגמלה מי שהוא אחד מאלה:

- אזרח ישראל שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב;
- מי שנכנס לישראל כחוק;
- תושב חוץ העובד אצל מעסיק ישראלי מאושר בחו"ל ונפגע בפעולת איבה בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו;
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ונפגע בתחום הקו הירוק;
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ונפגע בתחום הקו הירוק.

ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה - 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים ושל הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה. שר העבודה והרווחה מינה בשנת 2004 ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעמן נדרשים להתמודד מי שנותרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם את הטיפול ביתומים. כבר בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא, ובנובמבר 2008 התקבל בכנסת תיקון חקיקה מס' 25 לסעיף 7 בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, המפרט ומרחיב את זכאותם של יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה. תחילתו של החוק ב-1.12.2008. מענק התארגנות מוענק גם ליתומים שהתייתמו לפני 1.10.2000 והגיעו לגיל 18 מ-1.10.2000 ועד 1.12.2008.

ואלה עיקרי התיקון:

1. סעיף חדש מעגן בחוק את גובה התגמול ליתום משני הורים ששולם עד כה בהחלטה מנהלית פנימית של המוסד. סכום התגמול כיום הוא 3,905 ש"ח כאלמנה שנישאה עם ילד.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי פעולות איבה

2. תגמול ליתום משני הורים שמלאו לו 21: עד גיל 27 בשיעור שהוזכר (במקום עד 21); גילאים 27-37 - 80% מהתגמול שהוזכר (לא היתה זכאות לפני כן).
 3. יתום משני הורים הזכאי לתגמולים עד גיל 37 לא זכאי לדמי מחיה ליתום בעת הכשרה מקצועית או לימודי השכלה גבוהה. יהיה עליו לבחור ביניהם.
 4. מענק התארגנות בסכום של 89,844 ש"ח כיום בזכאות עד גיל 37, וכן מענק ניידות בסכום 26,000 ש"ח אם טרם מלאו לו 21.
 5. מענק נישואין מכוח כל הורה בנפרד, לפי המועד המוקדם: נישואין, רכישת דירה, גיל 30 או עד גיל 37. סכום המענק כיום הוא 112,307 ש"ח.
 6. תשלום חודשי ומענק ניידות לאפוטרופוס גוף (מי שמגדל בפועל את היתום) של יתום משני הוריו שנפטרו כתוצאה מפעולת איבה (ולא לאפוטרופוס רכוש).
 7. אפוטרופוס גוף זכאי לתשלום חודשי בעד אובדן הכנסתו בתקופה שהיתום עמו ובאחזקתו. הורה המאמץ יתום משני הוריו מקבל זכויות כאפוטרופוס.
- ב- 23.11.09 התקבל תיקון חקיקה בכנסת הקובע כי אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. תחולת החוק מפברואר 2010, ויתוקנו תקנות לעניין קיזוז מענק הנישואין ששולם לאלמנות שנישאו ב-5 השנים האחרונות.
- בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א' בחוק הביטוח הלאומי). עם זאת ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד.
- הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי (סעיף 4 בהגדרה) או שמעשה האלימות נעשה בידי ארגון טרור (סעיף 5 בהגדרה).

ג. הטיפול הראשוני בנפגעים ובבני משפחות הנספים

בשונה מגמלאות אחרות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, בהן מתחיל תהליך הטיפול עם הגשת התביעה בידי מבוסח, בפיגועי איבה המוניים היוזמה לטיפול היא של המוסד. עם פרסום הידיעה על אירוע חבלני פונה המוסד למטה הארצי של המשטרה והרשות המאשרת במשרד הביטחון לקבלת אישור שמדובר באירוע איבה. בתי החולים ומגן-דוד-אדום מעבירים מיד רשימות של נפגעים למוסד לביטוח לאומי, ומחלקות גמלאות ושיקום במוסד לביטוח לאומי נערכות להתערבות מהירה לשם מתן טיפול לנפגעים ולמשפחותיהם.

סיוע ראשוני לנפגעים: הקשר הראשוני עם הפצועים כולל ביקורים בבתי חולים ויצירת קשר עם הנפגעים ומשפחותיהם, ריכוז התביעות, איתור צרכים דחופים ותשלום לבתי החולים, כולל הוצאות למשפחות הנפגעים.

הטיפול הרפואי בפצועים הוא בחזקת גמלה בעין, וכולל אשפוז, ניתוחים, בדיקות, ריפוי, טיפול פסיכיאטרי ופסיכולוגי, תרופות, החלמה, שיקום רפואי, מכשירים ואביזרים.

הטיפול בנפגעי חרדה: במלחמת לבנון השנייה הופעל נוהל חדשני לטיפול בנפגעי חרדה שמטרתו לתת לנפגעים טיפול ראשוני עוד בטרם הוכרו כנפגעי איבה הזכאים לתגמולים ולטיפולים, מכוח החוק. המוסד לביטוח לאומי יזם את הנוהל, והוא גובש עם משרד הבריאות (על נוהל הטיפול בנפגעי חרדה ראו בפרק נפגעי איבה בסקירה השנתית 2007). הנוהל הופעל לגבי נפגעי חרדה בארבעה מרכזי חוסן במערב הנגב - שדרות, אשכול, שער הנגב ושדות הנגב - באתרי הדחק בבתי החולים באשקלון ובבאר שבע. בירושלים הוחל בהפעלת הנוהל במרפאות בריאות הנפש לאחר פיגועי הטרקטורים.

סיוע ראשוני למשפחות הנספים: הקשר הראשוני עם המשפחות השכולות מתמקד תחילה בהסדרי הלוויה, הסדרי תחבורה למלווים, ביקור בבית האבלים ומתן תמיכה נפשית. נציגי השיקום והגמלאות בסניף מוסרים למשפחה מידע על זכויותיהם הבסיסיות מכוח החוק. אלמנה זכאית גם למענק מיוחד בעת התאלמנותה, שנועד לספק את צרכיה המידיים בתקופה הראשונה להתאלמנותה, עד מימוש זכויותיה לתגמולים.

סניפי המוסד יוצרים קשר עם שירותים חיוניים בקהילה, כמו מטות החירום של הרשויות המקומיות, השירותים הסוציאליים בבתי החולים, תחנות בריאות הנפש, מרכזי חרדה ותחנות ליעוץ פסיכולוגי-חינוכי לצורך פעולה משולבת.

ד. סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** – מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא למעשה פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

2. **תגמולי נכות** - מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגיעות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך

מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

מענק נכות חד-פעמי - משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% - המענק מחושב לפי 215 חודשים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בתגמולים המיוחדים:

- תגמול לנכה נצרך - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
- תגמול לנכה מחוסר פרנסה - משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות לתגמול נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.
- תגמול בעבור נכה איבה שנפטר - מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הוקה הנכה.

3. **טיפול רפואי** - הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

4. **שיקום מקצועי וכלכלי** – נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בבסיס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

5. **תגמול לתלויים** - משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.

לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים. סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים - גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

לתגמול חודשי קבוע זכאים גם הורים שכולים. שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ונקבע על פי הרכב המשפחה. מבחן ההכנסות לחישוב תגמולים להורים שכולים בוטל ב-1.1.2008 (תיקון מס' 28 לחוק משפחות החיילים שנספו במערכה).

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות ל**שיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

מענקים לכיסוי הוצאות אבל - משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים אך ורק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

ה. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה (לוח 1).

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי פעולות איבה

בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הפצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית.

בשנת 2008 אושרו כ-190 אירועי איבה (כל יום עם שיגורי רקטות באזור עוטף עזה מ-19.11.08 נספר כאירוע). בירושלים חל גידול במעורבות תושבי מזרח העיר בפגיעים ובלטה תופעת המפגע הבודד.

בשנת 2009 חלה ירידה בפעילות החבלנית העוינת: אושרו 77 אירועים, 258 נפגעים שמתוכם 2 נספים. יש לקוות שפיתוח טיל "כיפת הברזל" ישפר את יכולת ההגנה מפני פגיעת טילים.

לוח 1

**מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת
ונפגעי איבה לפי שנים, 2009-1947**

הרוגים		פצועים		סך הכול נפגעים שאושרו	מספר אירועים	שנת פגיעה*
מהם: אושרו	סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול			
						סך הכול
1,681	1,755	10,364	19,954	12,045	3,517	
50	56	143	157	193	157	1957-1947
191	212	461	491	652	364	1976-1958
336	354	776	896	1,112	694	1993-1977
190	194	1,629	1,846	1,819	612	1998-1994
6	7	114	137	120	53	1999
25	25	371	468	396	191	2000
180	180	1,122	1,929	1,302	309	2001
305	305	1,405	2,923	1,710	186	2002
157	157	576	1,194	733	128	2003
87	87	506	876	593	136	2004
44	49	342	624	386	94	2005
69	87	1,925	5,897	1,994	**195	2006
8	9	214	340	222	132	2007
31	31	524	1,227	555	** 189	2008
2	2	256	949	258	77	2009

* חלוקת השנים כפי שמוצגת פה נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע (2005), מאת א' ינאי, ר' פריאור ושי' בר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

ו. מקבלי תגמולים

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-33% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2009 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 28% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) בשנת 2009 היתה כ-93 יום. במקרים מסוימים, מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-21,200 ש"ח (228 ש"ח ליום).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים השכר הממוצע).
- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) - ניתן לשקול תשלום תגמול טיפול רפואי חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2

מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2009

מספר ימים	נפגעים	סך הכול	ימי אי-כושר
41	224	265	סך הכול
17	86	103	1-30 ימים
7	68	75	31-90 ימים
17	70	87	91 ימים ויותר*

* בין 87 הנפגעים יש 23 שהיו להם 181-270 ימי אי-כושר וכן 21 נפגעים עם 271-540 ימי אי-כושר.

2. נכים המקבלים תגמול

בשנת 2009 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,860 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 אפשר לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2009-2000. בדצמבר 2009 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם 1,205 נכים שדרגת נכותם היתה 10%-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 הם קיבלו מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח 3

נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2001-2009

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	דרגת נכות
3,860	3,564	3,274	3,022	2,753	2,500	2,195	1,807	1,720	סך הכול
2,879	2,625	2,376	2,185	1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	עד 39
234	219	209	203	196	168	152	139	126	40-49
284	272	256	238	213	198	185	170	163	50-59
259	247	234	216	192	181	168	153	153	60-79
104	102	101	89	76	66	56	51	41	80-99
100	99	98	91	90	88	95	87	61	100

לוח 4

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2009, לפי מין ולפי גיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	גיל בעת הפגיעה
1,872	2,159	4,031	סך הכול - מספרים
100.0	100.0	100.0	אחוזים
21.2	24.9	23.2	עד 19
18.9	20.9	20.0	20-29
25.8	27.3	26.6	30-44
27.2	22.1	24.5	45-64
6.9	4.8	5.8	65+

מלוחות 4 ו-5 אפשר ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 54% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (63%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.7%) או מחוסרי פרנסה (2.6%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

לוח 5

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים ב-2009, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2009)

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מקבלים (ממוצע שנתי)	מעמד
2,721	3,862	סך הכול
2,752	2,480	רגיל
13,097	143	נצרך
7,775	96	מחוסר פרנסה
2,968	30	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
**	1,113	נכה בדרגה 10%-19%

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

3. מקבלי תגמולי תלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוחות 6 ו-7 מוצג מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם, בחתכים שונים.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי פעולות איבה

לוח 6

**הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2009,
לפי שנת פטירה**

שנת פטירה	נספים
סך הכול	1,493
עד 1957	21
1966-1958	6
1976-1967	167
1986-1977	122
1999-1987	386
2000	22
2001	164
2002	243
2003	139
2004	72
2005	44
2006	62
2007	11
2008	29
2009	5

לוח 7

**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2009,
לפי מין וגיל בעת הפגיעה**

גיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים	1,493	1,020	473
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	19.3	15.5	27.9
19-29	21.2	19.5	25.0
30-49	35.3	39.4	26.0
50-64	17.0	17.8	15.2
+65	7.1	7.8	5.5

בגין 1,493 נספים שולמו בדצמבר 2009 תגמולים ל-1,945 הרכבי משפחה - בהם כ-50% להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר שולם לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

בלוח 8 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה. בלוח 9 מוצג היקף התשלומים בענף לאורך זמן.

לוח 8

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2009,
לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי (מחירים שוטפים)**

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב משפחה
6,780	1,945	סך הכול
6,677	23	אלמן/ה שאין עמם ילדים
7,618	456	אלמן/ה שילדיהם בגרו
8,760	318	אלמן/ה עם ילדים
3,755	76	יתומים עצמאיים
6,613	980	הורים שכולים
-	92	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 9

היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000-2009 (אלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2009	מחירים שוטפים	שנה
-	182,871	151,824	2000
31.9%	241,290	202,567	2001
41.0%	340,332	302,000	2002
14.6%	390,044	348,536	2003
-2.3%	380,896	339,000	2004
0.5%	382,663	350,000	2005
2.2%	391,088	360,000	2006
-1.64%	384,666	356,000	2007
7.3%	412,763	399,500	2008
6.9	441,335	441,335	2009

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - ביטוח נפגעי פעולות איבה

לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2001, חלה עלייה תלולה של 32% בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה. בשנת 2002 התשלומים עלו באחוז גבוה יותר (41%), ובשנת 2003 היתה עלייה נוספת, של 15%. משנת 2004 עד 2007 התשלומים התייצבו ברמה של 380-390 מיליון ש"ח. בשנת 2008 היה גידול ריאלי של 7.3% לעומת 2007, ובשנת 2009 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-441 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין - גידול של 6.9% לעומת 2008.



9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

א. כללי

אנשים עם מוגבלויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("ינכה כללי") ואלמן/ה (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים לשיקום מקצועי - תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית. השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם בעיקרם בעין: אבחון והכוונה למקצוע, ייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית או לימודים. נוסף על כך הם זכאים למימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך השיקום, כמו גם למימון לימודים ולמימון תהליך האבחון. חלקם זכאים גם לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

זכאים לשיקום מקצועי:

נכה כללי - מי שאירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, בתנאי שהוא תושב ומתקיימים בו גם התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק, לפי הערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת.

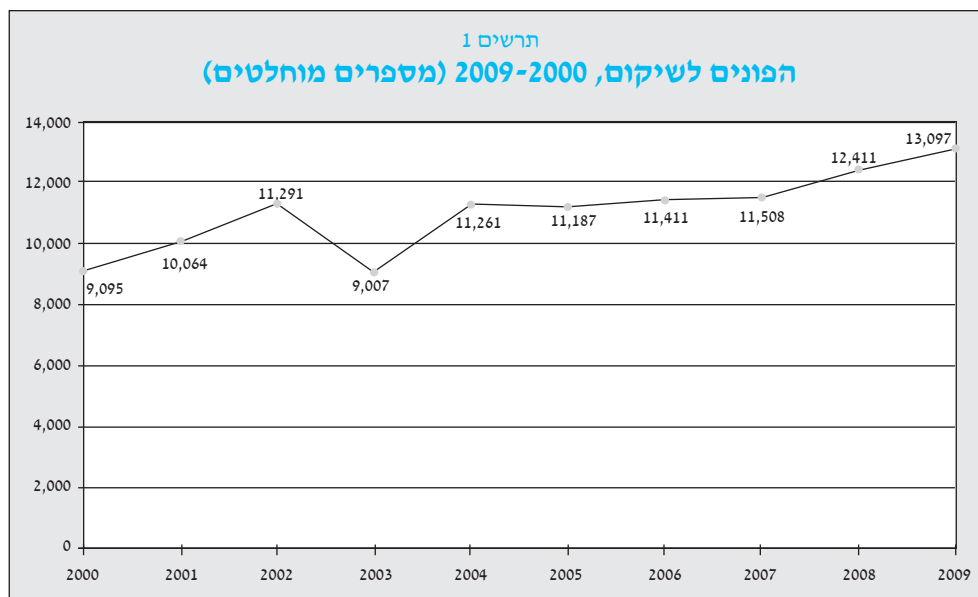
נפגע עבודה - מי שהוא נפגע עבודה אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

נפגע איבה - מי שנפגע בפעולת איבה ואם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-10% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה. כמו כן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

אלמן/ה - אלמן/ה המקבלים קצבה שמתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם; עובד השיקום סבור שהם מתאימים להכשרה מקצועית.

ב. מאפייני הפונים לשיקום

ניכרת מגמת עלייה בפונים לשיקום, בייחוד משנת 2007 ואילך. בשנים שקדמו (2004-2006) ניכרה מגמה יציבה במספר הפונים לשיקום (תרשים 1).



לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות הם נכים כלליים, כלומר נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר.

שנת 2009 מאופיינת בעלייה בשיעור הנכים הכלליים בהשוואה לשיעורם אשתקד. ניתן לזקוף זאת לירידה בשיעור נפגעי איבה, עקב ירידה בהיקף פעילות הטרור.

בדומה ליחס בין הגברים לנשים בקרב מקבלי קצבת נכות מעבודה, 57% מהפונים לשיקום בשנת 2009 היו גברים. הם היו רוב (87%) בקרב נפגעי עבודה (תרשים 2), מאחר ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים עדיין גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים שכן הם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (9%), זאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה. גברים, גם אם אינם עובדים, מזכים את בנות זוגם בקצבה. כמו כן זכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

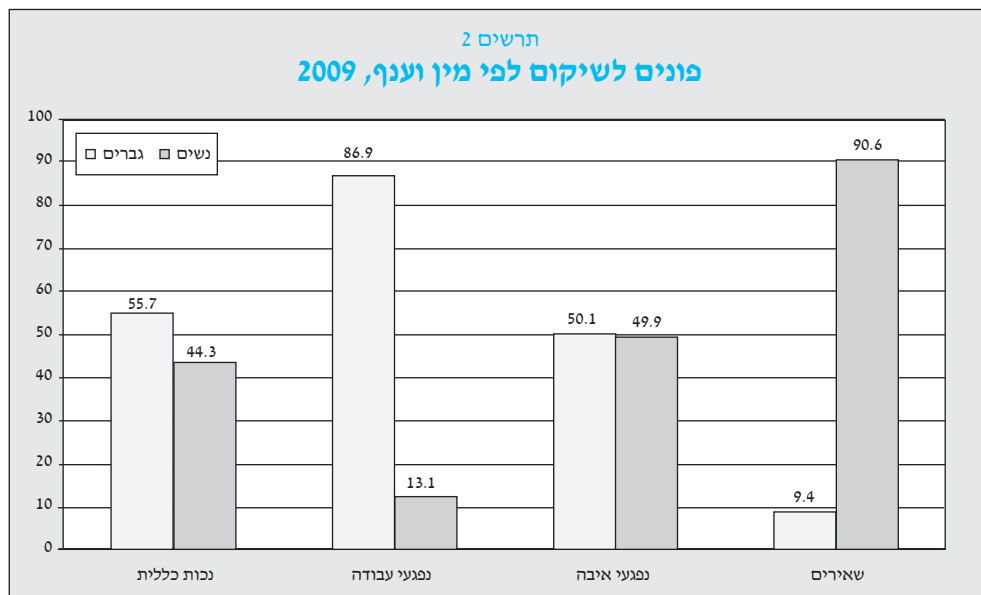
לוח 1

פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	סך הכול		נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	אלמנות
	מספרים	אחוזים				
2000	9,095	100.0	70.1	16.8	4.9	8.2
2001	10,064	100.0	61.7	14.6	16.1	7.7
2002	11,291	100.0	61.2	13.3	18.9	6.9
2003	9,007	100.0	68.0	13.3	12.3	6.4
2004	11,261	100.0	67.8	16.2	7.4	8.6
2005	11,187	100.0	70.6	14.5	6.0	9.3
2006	11,411	100.0	68.1	13.9	10.1	7.9
2007	11,508	100.0	69.4	17.2	5.0	8.4
2008	12,411	100.0	71.3	16.1	5.5	7.0
2009	13,097	100.0	74.1	15.3	3.9	6.7

תרשים 2

פונים לשיקום לפי מין וענף, 2009



מלוח 2 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בגיל העבודה (26-64), ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים בעבודה. זאת ועוד: הזכאות לקצבת נכות נפסקת עם גיל הפרישה וממילא גם הזכאות לשיקום. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 36 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות, והם פונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. האלמנות/אלמנים לעומת זאת היו המבוגרים ביותר שכן זכאותם אינה מותנית בגיל, בשונה מזכאות הנכים הכלליים.

לוח 2
פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף, 2009

שאים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול	גיל
6.7	3.9	15.3	74.1	13,097	סך הכול
-	11.8	-	-	0.5	עד 17
1.6	14.3	5.7	23.0	18.5	18-25
10.1	14.7	21.5	24.1	22.4	26-35
24.7	13.2	25.5	22.1	22.4	36-45
63.4	31.5	42.5	30.3	34.5	46-64
0.1	14.5	4.8	0.5	1.7	65 ויותר
43	39	43	36	36	גיל ממוצע (שנים)

ג. מסיימי טיפול שיקומי

במסיימי טיפול שיקומי בשנים 2000-2009 חל גידול של כשני שלישים (מ-8,207 ל-14,572 בהתאמה) (לוח 3). שיעור המסיימים טיפול שיקומי ב-2009 דומה לשיעורם ב-2008, הגם ששיעור הפונים לשיקום היה גדול יותר. יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים.

לוח 3

מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

שנה	מספרים	סך הכול			שארים
		נפגעי עבודה	נפגעי איבה	נכות כללית	
2000	8,207	100.0	11.0	71.0	8.9
2001	8,135	100.0	-1.0	67.8	8.9
2002	9,462	100.0	16.3	68.1	7.6
2003	9,937	100.0	5.0	67.8	7.8
2004	9,857	100.0	-1.0	70.2	7.7
2005	10,525	100.0	6.8	69.2	8.4
2006	11,530	100.0	9.5	68.3	8.7
2007	12,396	100.0	7.5	69.5	8.1
2008	14,461	100.0	14.3	70.3	7.0
2009	14,572	100.0	פחות מאחוז	72.9	6.0

בהתאם לחוק שלפיו פועל אגף השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים להשתלב בעבודה בשוק החופשי. 72% מהמשתקמים הוכנו לעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת באמצעות אחת או יותר מתוכניות השיקום האלה (לוח 4):

- טרום הכשרה מקצועית, הכוללת השלמת השכלה או רכישת הרגלי עבודה במרכזי שיקום לקראת הכשרה מקצועית. משתתפים בתוכנית מי שמתאימים לעבודה בשוק החופשי. בשנת 2009 השתתפו בתוכנית זו 15% מהמשתקמים.
- הכשרה מקצועית, הכוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדיווידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי עבודה ובעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 15% מהמשתקמים בשנת 2009 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר בענף הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות.
- השמה בעבודה באמצעות הפניה לשירות תעסוקה או לשירותי השמה ייחודיים תוך ליווי ומעקב.
- אבחון - נועד להתאים תוכנית שיקום ספציפית, ניתן ב-2009 לכרבע מהמשתקמים.

לוח 4

מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009

שארים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול	תוכנית טיפול
930	971	2,054	10,617	14,572	סה"כ מסיימי טיפול
18.1	3.1	10.0	16.3	14.7	טרום הכשרה
18.8	6.8	12.8	15.6	14.9	הכשרה מקצועית
30.7	7.6	18.1	15.2	16.1	ייעוץ קצר מועד בלבד
30.7	3.5	22.7	31.3	27.8	אבחון

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות של המשתקמים בעבודה. מתרשים 3 עולה כי בשנת 2009 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה בשיעור גבוה יותר מאשר נכים כלליים (50% לעומת 29%, בהתאמה). ואולם ההבדל בשיעורים אינו מוסבר רק בפעולת השיקום, שכן אחרי הכול המשתקמים הללו באים מעולם העבודה.



ד. התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים במימון תשלומים שנלווים לתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים. לוחות 5 ו-6 מציגים את היקף התשלומים לפי ענף ולפי סוג התשלום הנלווה לשיקום. בשנת 2009 סך התשלומים היה כ-208 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של כ-7% בהשוואה ל-2008.

התשלומים בעבור שכר לימוד ודמי שיקום היו הגבוהים ביותר. שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון. שכר לימוד היה אף התשלום שתרם ביותר לגידול שחל בסך התשלומים ב-2009 לעומת 2008.

לוח 5

התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף, מחירי 2009 (אלפי ש"ח), 2001-2009

שנה	סך הכול	שיעור שינוי ריאלי - סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שאירים
2001	145,214	5.2	87,825	28,606	12,982	10,134
2002	173,557	19.5	101,981	30,601	24,387	10,938
2003	163,831	-5.7	98,277	27,039	23,276	9,871
2004	197,268	20.0	113,635	24,610	44,089	8,561
2005	214,877	8.9	122,221	27,196	47,573	10,880
2006	195,976	9.1	121,195	24,460	32,080	11,587
2007	194,924	-1.0	120,544	24,329	31,908	11,525
2008	193,364	-0.8	122,182	23,639	30,439	10,840
2009	208,018	7.0	136,461	28,803	29,249	13,408

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2009 היתה גדולה בכ-50% מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 7 (19 אלף ש"ח לעומת 13 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 23,000 ש"ח). אלה גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ששולמו לנפגעי איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור האחרים.

לוח 6

**סך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג התשלום העיקרי* (אחוזים),
2009-2001**

שנה	סך הכול (ש"ח)	שכר לימוד	דמי שיקום	נסיעות	מכשירים	שכר דירה	הוצאות אחרות
2001	140,548	85,280	35,680	12,000	6,912	2,669	9,140
2002	167,979	93,921	39,871	11,830	6,535	3,322	16,293
2003	158,567	96,429	41,361	11,670	6,516	2,922	16,217
2004	190,929	89,816	37,750	10,920	5,629	2,966	15,364
2005	207,972	99,256	43,153	10,940	5,613	2,994	14,915
2006	189,689	103,167	45,590	11,230	6,752	3,737	17,709
2007	188,660	96,791	41,100	10,920	6,621	4,072	20,547
2008	187,151	96,743	44,646	12,100	6,272	4,681	16,506
2009	208,018	102,909	54,036	13,560	8,382	5,656	16,127

* מתייחס לתשלומים העיקריים, ועל כן הסך הכול גדול יותר מסכום התשלומים.

לוח 7

**תשלומים ממוצעים* למשתקם שנמצא בטיפול בשנת 2009,
לפי ענף ולפי סוג התשלום העיקרי (ש"ח)**

סוג תשלום עיקרי	תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שאירים
סך הכול	13,559	12,538	18,974	13,738	16,760
שכר לימוד	7,492	7,459	7,642	7,518	7,607
דמי שיקום / מחיה	11,435	11,435	22,895	17,822	12,253
נסיעות	1,337	1,337	1,555	1,524	1,449
מכשירים	2,452	2,748	1,405	1,653	960
שכר דירה	7,317	7,276	7,021	10,182	11,400
הוצאות אחרות**	11,619	946	737	12,986	3,060

* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2009.

** כגון הוצאות עבור עזרת בית, תרופות וכו'

10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2003 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית מיד (לאחר חמישה ימי המתנה) למי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

-
- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
 - 2 תקופת המיצוי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
 - 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
 - 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
 - 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
 - 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
 - 138 יום: לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
 - 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לשכרו של המובטל³ ערב האבטלה, אך רמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה – 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו זכאי למענק בסכום של 8,487 ש"ח (במחירי 2009). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

קיצור תקופת אכשרה – הסכם לפי סעיף 9 לחוק

בעקבות המשבר הכלכלי המלווה במיתון במשק והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחתם בתחילת 2009 הסכם עם הממשלה, שמטרתו לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. על פי ההסכם, מובטל בן 25 ויותר, שפוטר מעבודתו וצבר תקופת עבודה של 9 חודשים ב-18 החודשים שקדמו לאבטלתו, יהיה זכאי לגמלה מהמוסד. יוזכר כי על-פי תנאי הזכאות הרגילים, על המובטל לצבור 12 מתוך 18 חודשי עבודה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. הגמלה שתשולם לו תהיה בגובה דמי אבטלה המגיעים לו לולא היה זכאי לדמי אבטלה, ולמשך תקופה שאינה עולה על מחצית התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה. הסכם זה נעשה תוך התניה ששיעור האבטלה במשק כפי שהוא מפורסם (רבעונית) בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא יפחת מ-7.5%.

ביוני 2009 הוחל ההסכם, משום ששיעור האבטלה במשק עבר את המחסום של 7.5%.

בסוף פברואר 2010 פג תוקפו של ההסכם, עם פרסום שיעור האבטלה במשק של 7.4%.

3

מעל גיל 28	עד גיל 28	חלק השכר של המובטל
80%	60%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	40%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	35%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	25%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ביטוח אבטלה

לוח 1 מציג את מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה לפי ההסכם. בשנת 2009 היו כ- 3,800 מובטלים כאלה בממוצע לחודש ו-9,400 מובטלים שונים בחודשים יוני-דצמבר 2009.

לוח 1
מובטלים שקיבלו דמי אבטלה לפי ההסכם, 2009

חודש	מקבלים	קיבלו לראשונה
יוני	2,172	2,172
יולי	4,149	2,110
אוגוסט	5,087	1,281
ספטמבר	4,568	1,127
אוקטובר	3,871	875
נובמבר	3,518	844
דצמבר	3,256	727

בסך הכול שולמו גמלאות בסכום של כ-100 מיליון ש"ח במסגרת ההסכם האמור.

הארכת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה

בחודש דצמבר 2009, בעקבות המיתון במשק, הופעל הסכם נוסף המאפשר להאריך את התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים הצעירים שצברו זכויות בביטוח אבטלה. תוקפו של ההסכם זה יפוג בסוף שנת 2010.

על פי ההסכם, מובטלים צעירים עד גיל 25 יהיו זכאים לתוספת של 15 יום ולא יותר מ-65 יום. מובטלים בני 25-28 יהיו זכאים לתוספת של 30 יום ולא יותר מ-97 יום. מובטלים בני 28-35 יהיו זכאים לתקופה מרבית של 125 יום במקום 100 יום - תוספת של 25 יום.

מהסכם זה יוכלו ליהנות כ-55 אלף מובטלים שונים בני 28-35, אם כי על-פי הנתונים רק 50% ממצים את מלוא זכאות לדמי אבטלה והיתר מוצאים עבודה לפני כן. העלות הכוללת של ההסכם זה נאמדת אף היא בכ-100 מיליון ש"ח.

ג. נתונים ומגמות

בששת החודשים הראשונים של שנת 2009 נמשכה העלייה בממדי האבטלה שהחלה במחצית השנייה של שנת 2008: במחצית הראשונה של שנת 2008 שיעור האבטלה היה 6%, והוא הגיע ל-8% ברבעון השני של 2009. ברבעון השלישי של 2009 התהפכה המגמה וחלה ירידה, אם כי מתונה. בסך הכול, בשנת 2009 היה שיעור האבטלה 7.6% בממוצע לעומת 6.1% ב-2008 - עליה של 24.6%.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היו מגמות זהות: במחצית הראשונה של שנת 2008 היו כ-44.5 אלף מקבלי דמי אבטלה וברבעון השלישי של שנת 2009 מספרם הגיע לכ-78 אלף. ברבעון הרביעי של שנת 2009 התהפכה המגמה ומספרם ירד לכ-67,000. בין 2008 ל-2009 נסק מספר המקבלים דמי אבטלה במוצע שנתי ב-52% והגיע ל-73 אלף מובטלים.

העלייה במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2009 היתה תלויה יותר מהעלייה בבלתי מועסקים - שיעור מקבלי דמי אבטלה מסך הבלתי מועסקים עלה מ-26.5% ב-2008 ל-31.2% ב-2009. לוח 2 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים במהלך שנת 2009, ולוח 3 מציג נתונים אלה משנת 2000 ואילך. שיעור המקבלים דמי אבטלה מבין הלא מועסקים הגיע לשפל של כ-21% בשנת 2004, התייצב ברמה של כ-23% בשנים 2005-2007 ועלה ל-26.5% ב-2008 ול-31.2% ב-2009, עם הגידול בשיעורי האבטלה והפעלת ההסכם האמור.

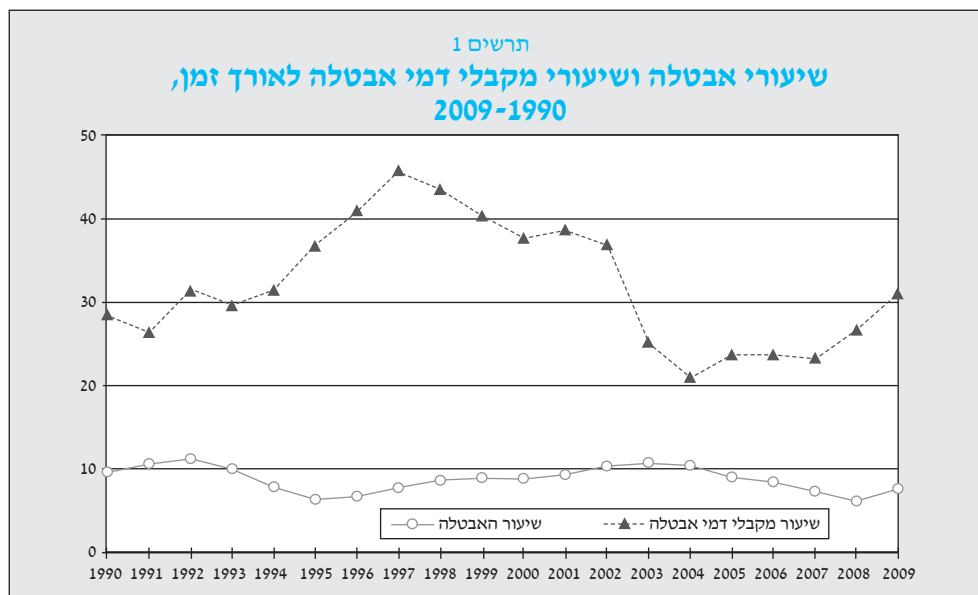
לוח 2
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2009

אחוז מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים	בלתי מועסקים	שיעור אבטלה		מקבלי דמי אבטלה	תקופה
		מנוחה עונתית	מקורי		
32.6	216,000	7.6	7.2	70,491	רבעון 1
33.0	232,000	8.0	7.7	76,519	רבעון 2
32.6	240,000	7.8	7.9	78,354	רבעון 3
28.0	238,500	7.4	7.6	66,736	רבעון 4

לוח 3
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2009-2000

מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים		שנה
מחפשי עבודה*		סך הכול		אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	
אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים			
37.7	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800	2000
38.7	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900	2001
31.7	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400	2002
23.5	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700	2003
20.7	57,572	21.0	58,350	10.4	277,700	2004
23.6	58,176	23.9	58,830	9.0	246,400	2005
23.4	55,294	23.7	55,941	8.4	236,100	2006
23.3	49,348	23.5	49,817	7.3	211,800	2007
26.5	47,647	26.7	48,045	6.1	180,000	2008
31.2	72,490	31.5	73,025	7.6	232,000	2009

* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.



תרשים 1 מראה את המגמות מראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק מול המגמות בשיעור האבטלה. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה), בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו.

ד. אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה

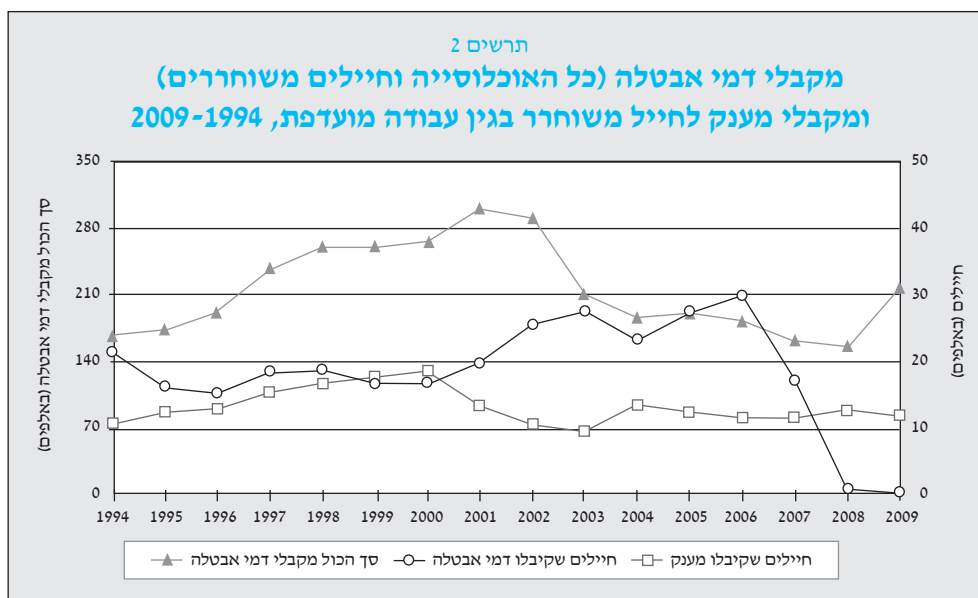
נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. את החיילים המשוחררים יש לחלק לשתי תקופות שונות: לפני יולי 2007 ולאחר מכן. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד.

בעקבות שינוי החקיקה מיולי 2007⁴, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות עם פחות מ-10 חיילים שקיבלו דמי אבטלה. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לשינוי החקיקה.

4 ראו סקירה שנתית 2007, פרק אבטלה.

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק. בשנים 2007 ו-2008 הסיבה ליחס ההפוך היתה ירידה חדה במספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה, בעקבות שינוי חקיקה שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה.

לוח 4 מראה כי בשנת 2009 היו כ-73,000 מובטלים שקיבלו דמי אבטלה במוצע לחודש - כאמור, עלייה של כ-52% לעומת שנת 2008.



לוח 4

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2009-2000

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכול								
-6.1	6.4	16,872	8.1	93.6	247,726	6.1	264,598	2000
2.71	6.6	19,776	1.31	93.4	280,120	3.31	299,896	2001
1.82	9.1	25,325	-0.01	90.9	252,093	-5.7	277,418	2002
0.9	13.1	27,607	-3.72	86.9	183,350	-0.42	210,957	2003
-0.21	13.1	24,306	-7.11	86.9	161,940	-7.11	186,246	2004
9.91	15.4	29,154	-8.0	84.6	160,658	9.1	189,812	2005
6.2	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-4.3	183,439	2006
-3.24	10.6	17,253	-2.5	89.4	145,506	-3.11	162,759	2007
-4.49	0.6	965	9.6	99.4	155,485	-9.3	156,450	2008
-8.49	-	50	3.04	100.0	218,124	5.93	218,174	2009
ממוצע חודשי								
-8.2	4.8	4,187	-6.3	95.2	88,109	-6.3	92,596	2000
5.11	4.8	5,004	2.31	95.2	99,703	1.31	104,707	2001
9.52	6.5	6,300	-0.9	93.5	90,700	-4.7	97,000	2002
3.31	9.9	7,000	-2.03	90.1	63,450	-4.72	70,450	2003
-5.12	9.4	5,498	-7.61	90.6	52,852	-2.71	58,350	2004
2.81	11.0	6,496	-0.1	89.0	52,334	8.0	58,830	2005
3.2	11.9	6,647	-8.5	88.1	49,294	-9.4	55,941	2006
-6.14	7.8	3,881	-8.6	92.2	45,936	-0.11	49,817	2007
-5.59	0.4	174	2.4	99.6	47,871	-4.3	48,045	2008
-8.49	0.1	9	5.25	99.9	73,016	0.25	73,025	2009

נתוני לוח 5 מלמדים על המשך העלייה העקבית בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם, מכ-18% ב-2000 ל-29% ב-2009, ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית - שהגיע לפחות מ-1% ב-2009. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

לוח 5

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג מובטל ומחפשי עבודה לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2009

שנה	מזה: מחפשי עבודה			מקבלי דמי אבטלה	
	לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול	הנמצאים בהכשרה מקצועית	מחפשי עבודה
2000	82.3	17.7	100.0	12.9	87.1
2001	79.3	20.7	100.0	13.3	86.7
2002	78.2	21.8	100.0	14.3	85.7
2003	75.6	23.4	100.0	6.7	93.3
2004	75.2	24.8	100.0	1.3	98.7
2005	75.1	24.9	100.0	1.1	98.9
2006	73.9	26.1	100.0	1.2	98.8
2007	73.2	26.8	100.0	0.9	99.1
2008	71.7	28.3	100.0	0.8	99.2
2009	70.9	29.1	100.0	0.7	99.3

ה. משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - למובטלים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם⁵. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון⁶.

לוח 6, המציג את שיעורי מיצוי הזכאות ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי המיצוי של מי שזכאים ל-175 ימי תשלום ומי שזכאים לעד 67 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות. שיעורי מיצוי אלה משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שב-2009 הסתמנה עלייה קלה במספר הימים הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית בהשוואה ל-2008 - וזאת לכל קבוצות המובטלים חוץ מקבוצת המובטלים הזכאים לתקופה מרבית של 175 יום (המבוגרים), שאצלם היתה ירידה קלה במיצוי הימים העומדים לרשותם.

5 ראו הערה 2 בפרק זה.

6 עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית.

לוח 6

**מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2008 וב-2009,
לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה (כאחוז מתקופת הזכאות המרבית)
ולפי תקופת הזכאות המרבית**

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-76	75-51	50-25	עד 25	
2008						
77.9	44.5	21.0	12.9	12.0	9.6	סך הכול
84.1	51.8	21.1	10.9	10.2	6.0	50 יום
82.5	47.9	19.2	14.2	11.9	6.8	67 יום
69.9	35.3	20.4	15.0	15.1	14.2	70 יום
75.1	34.1	26.0	16.1	13.9	9.9	100 יום
75.7	42.3	19.9	13.2	13.5	11.3	138 יום
80.8	52.0	19.2	10.5	9.2	8.4	175 יום
2009						
79.2	46.4	21.6	11.2	11.4	9.5	סך הכול
82.0	50.8	21.1	10.0	10.8	7.4	50 יום
84.0	50.1	19.6	12.7	11.5	6.1	67 יום
77.7	36.6	27.1	15.2	12.8	8.6	100 יום
77.2	43.9	21.1	11.1	13.2	10.7	138 יום
80.1	51.4	19.8	9.1	9.8	9.9	175 יום

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול של חלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח 7 מראים כי מאז שנת 2008 חל שנוי במגמה. לראשונה מאז 2004 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק - מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008. מגמה זו של עלייה נמשכה גם ב-2009, שבה הגיעו דמי האבטלה הממוצעים לכ-53% מהשכר הממוצע במשק. גם אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 ל-50% ב-2009, ובמקביל ירד אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ב-2007 ל-50% ב-2009.

לוח 7

**מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2000-2009**

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכול	שנה
	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
46.5	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004
49.3	13.1	30.1	43.1	7.2	6.5	100.0	2005
48.7	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
46.9	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007
49.9	15.7	27.3	40.4	9.9	6.7	100.0	2008
52.9	19.2	29.8	38.0	7.8	5.2	100.0	2009

לוח 8

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2000-2009

שיעור גידול ריאלי	מחירים קבועים (2009)	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	שנה
-0.3	3,562	2,953	2000
17.4	4,182	3,503	2001
-5.1	3,981	3,524	2002
-29.9	2,717	2,410	2003
-12.9	2,418	2,100	2004
-6.3	2,210	1,993	2005
-3.8	2,126	1,957	2006
-10.7	1,899	1,757	2007
0.1	1,901	1,840	2008
59.3	3,028	3,028	2009

בשנת 2009, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3 מיליארד ש"ח לעומת 1.9 מיליארד ש"ח ב-2008 - עלייה של כ-59%. עלייה זו מורכבת מעלייה חדה במספר המקבלים ועלייה מתונה יותר בגובה התשלום. במקביל עלה חלקם של התשלומים בענף האבטלה, שהגיע ל-6.7% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי ב-2009 - לעומת שיעור נמוך בהרבה, של 3.8% ב-2008.

תיבה 11

ביטוח אבטלה לעצמאים

כללי

חוק ביטוח אבטלה, הקיים בכל המדינות המתקדמות, נועד לאפשר לשכיר שאיבד את מקום עבודתו תקופה קצרה של החלפת שכר, כדי שיוכל לחפש עבודה במקצועו, לתועלתו ולתועלת המשק. בישראל תקופת התשלום קצרה יחסית, ולאחר סדרת קיצוצים בזכאות לדמי אבטלה, שהוחלו בעשור האחרון, היא מגיעה ל-50-175 יום בלבד (בהתאם לגיל ולמספר התלויים). שיעור החלפת השכר הוא פונקציה יורדת של השכר ערב האבטלה (25%-80%), מחושב לפי סכומי תוספת ההכנסה השולית. לכן בעלי שכר גבוה מקבלים למעשה כ-30% משכרם הקודם בלבד.

השוואה בינלאומית

מעטות הן המדינות בהן קיים ביטוח אבטלה ממלכתי לעצמאים. זאת משום שמעצם מהותו נועד חוק זה לעזור למי שפוטר שלא מרצונו ונותר ללא אמצעי עבודה. עבודה עצמאית מעצם מהותה כרוכה בלקיחת אחריות ושליטה על מהלך העבודה. עצמאי שנותר ללא פרנסה זכאי בישראל להבטחת הכנסה, כמו בכל המדינות המתקדמות.

במדינות מתקדמות רבות, ניתן לעצמאים סיוע כאשר הם נקלעים לקשיים, ולפני שהעסק נסגר לחלוטין. סיוע זה מתבטא בהלוואות, מענקים, ייעוץ ועוד, כאשר המטרה היא דווקא כן לשמר את העסק ואת מקום עבודתו של העצמאי, לתועלתו ולתועלת המשק. הדרישה להבטיח דמי אבטלה לעצמאים סותרת לכאורה את האינטרס האישי והציבורי, שכן בעל עסק, שירצה לשמר את התקווה לאושש את העסק, לא יהיה זכאי לקבלת ההטבה.

ביטוח אבטלה לעצמאים קיים באופנים שונים במדינות שונות: ממלכתי וחובה רק באיסלנד ובלוקסמבורג; ממלכתי ווולונטרי בשוודיה, גרמניה (לעצמאי שהיה קודם שכיר), אוסטרליה, צרפת (לא כולל אומנים סוחרים תעשיינים חקלאים וחופשיים), אירלנד (רק לדייגים) ונורווגיה (רק לדייגים); וולונטרי ומבוצע באמצעות קרנות מיוחדות בפינלנד ודנמרק.

הצעת חוק ביטוח אבטלה לעצמאים

בשנת 2004 הוקמה ועדה הדנה בביטוח אבטלה לעצמאים. חברי הוועדה היו נציגי המוסד לביטוח לאומי ונציגי העצמאים. במהלך שנת 2005 הוועדה סיימה את עבודתה. הצדדים הגיעו להסכמה ברוב המוחלט של הסעיפים. בסעיף אחד נותרה מחלוקת - מהו שיעור

דמי ביטוח שיש לגבות מההכנסה של העצמאים, מתוך מטרה כאמור לשמור על איזון בין תשלומי דמי אבטלה ותקבולי דמי ביטוח.

המדד העיקרי הנדרש לביצוע אומדן שיעור גבייה הוא שיעור האבטלה הצפוי בקרב העצמאים. מדד זה לא קיים בין האינדקטורים הכלכליים של מדינת ישראל. הוויכוח בין הצדדים התמקד באומדן של שיעור האבטלה בקרב העצמאים.

ארגוני העצמאים מתנים את הפעלת תוכנית הביטוח בשיעור דמי ביטוח הזהה לזה של השכירים (0.25%), אולם ענף האבטלה (לשכירים) נמצא בגרעון מתמשך של פי שלושה ויותר מסך תקבולי הגבייה לענף. כמו כן על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו ב-2008 כ-450 אלף עסקים פעילים, 38,000 מהם (85%) נסגרו במהלך השנה. באותה שנה שיעור האבטלה במשק היה 6.1%, כך ששיעור העסקים שנסגרו הוא גבוה ב-40% משיעור האבטלה במשק. יש להניח אמנם כי חלק מהעצמאים שסגרו את העסק פתחו עסק חדש מיד, כלומר לא היו מובטלים, אלא שלא ידוע מהו שיעורם של אלה, אולם בכל מקרה שיעור ה"אבטלה" בקרב עצמאים גבוה כנראה מזה של השכירים.

על פי חישובים של מינהל המחקר והתכנון, אם רוצים לשמור על ענף אבטלה לעצמאים מאוזן תקציבית, יש לקבוע דמי ביטוח בשיעור של 1.25% לפחות.

11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם בשנת 1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל.

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2009 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור דומה (ב-2009 - 0.02%) במסגרת שיפוי האוצר.

הפעלת ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו הגמלאות לעובדים ולקופות גמל לשינויים ב"סכום הבסיסי" כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. מקצת ההגדרות בחוק

- מעסיק בפשיטת רגל או פירוק: כל סוגי התאגידים אשר הוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
- עובד: כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי פיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.

- קופות גמל: כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ג. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק

גמלאות לעובד

שכר: סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו - שכר עבודתו, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד - לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום (בשנת 2009 - 3,850 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק.

פיצויי פיטורין: פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק. עד סוף יולי 2009 נקבעה לשכר ולפיצויי הפיטורין תקרה מרבית של עד 10 פעמים הסכום הבסיסי (76,830 ש"ח), ומאוגוסט 2009 נקבעה תקרה זו ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (99,879 ש"ח) בעקבות שינויי חקיקה.

גמלאות לקופות גמל

נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (ב-2009 15,366 ש"ח).

ד. בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
- ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

- העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום קטן לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.

ה. המעסיקים בפשיטת רגל או בפירוק

מנתוני לוח 1 אפשר ללמוד על השפעתם של המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנת 2005 ושל שינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף. המיתון שאליו נקלע המשק הישראלי במחצית השנייה של שנת 2008 החל להשפיע על פעילות ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל בשנת 2009.

בשנת 2009 היו 450 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - עלייה של 11% לעומת 2008. התקבלו לטיפול 7,300 תביעות החדשות - עלייה של 21.6% לעומת שנת 2008, ואושרו 6,800 תביעות של עובדים - בדומה לשנה הקודמת. יש להביא בחשבון כי בשנת 2007 נעשה מאמץ לצמצם במידה ניכרת את מלאי התביעות שהצטבר בענף בשנה זו.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2009 היה 2,630 - עלייה של 63.3% לעומת 2008.

לוח 1

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2009-2005

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של קופות גמל			תביעות חדשות של עובדים	
		התקבלו	אושרו*	עובדים שבעדם שולם לקופות גמל	התקבלו	אושרו*
2005	520	9,000	7,600	330	310	3,220
2006	440	7,500	6,400	330	290	3,470
2007	450	7,000	8,400	180	190	1,060
2008	405	6,000	6,800	155	205	1,610
2009	450	7,300	6,800	215	210	2,630

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

מלוח 2 מתברר כי ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף בשנים 2006-2009 אושרו 1-5 תביעות לתיק. עם זאת יש להביא בחשבון תוספת אישורי תביעות באותם תיקי מעסיקים בשנים הקרובות, אשר עשויות לשנות את התחלקות המעסיקים לפי מספר תביעות עובדים בתיקיהם.

לוח 2

**מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק
(לא כולל תביעות של קופות גמל), 2005-2009**

מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים	סך כל המעסיקים (מס' מוחלטים)			שנת קבלת התיק
	+26	25-6	5-1	
13.2	38.0	48.8	505	2005
12.1	35.6	52.3	430	2006
8.2	32.0	59.8	440	2007
10.8	30.6	58.6	400	2008
12.0	33.3	54.7	400	2009

בשנת 2009 התרכזו מעסיקים אלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (30.7%), שירותים (27.2%) ובנייה ותשתית (14.9%) (לוח 3). בשנה זו היוו עובדי השירותים 36.5% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו ועובדי המסחר 22.3% מהם (לוח 4).

לוח 3

**מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים),
2005-2009**

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות שונות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2005	520	4.4	6.9	11.5	17.5	29.8	3.9	26.0
2006	440	1.4	7.3	14.8	15.2	31.6	3.2	26.5
2007	450	2.9	5.8	8.7	15.1	34.2	3.3	30.0
2008	405	2.5	6.1	10.3	15.7	32.7	3.9	28.8
2009	450	2.6	7.1	13.3	14.9	30.7	4.2	27.2

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

לוח 4

**תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי (אחוזים),
2009-2005**

שנה	סך הכול (במספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות אחרות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2005	7,600	4.0	8.5	13.2	13.7	24.3	2.8	33.5
2006	6,400	4.4	7.1	8.9	12.3	28.9	2.7	35.7
2007	8,400	5.1	5.0	9.9	8.2	24.4	1.7	45.7
2008	6,800	9.2	5.1	11.9	12.2	18.6	1.2	41.8
2009	6,800	5.0	10.5	13.5	11.0	22.3	1.2	36.5

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

1. גמלאות לעובדים וקופות גמל

בשנת 2009 שולמו 224.9 מיליון שקלים לעובדים ולקופות הגמל - עלייה של 14% לעומת 2008. 78.6% מן התשלומים שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 16.7% בעבור שכר בלבד ו-4.7% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5

**תשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה
כאחוז מסך כל התשלומים, 2009-2005**

שנה	סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ		
	סך הכול	עובדים	קופות גמל	שכר ופיצויי פיטורין	שכר	פיצויי פיטורין
2005	227.2	209.8	17.4	76.4	17.3	6.3
2006	152.2	139.6	12.6	73.0	23.7	3.3
2007	218.1	212.7	5.4	79.7	16.9	3.4
2008	197.2	189.0	8.2	79.2	16.8	4.0
2009	224.9	216.2	8.7	78.6	16.7	4.7

205 עובדים, שהם כ-3% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2009 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 8.7% מהעובדים שבשמם הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות (לוח 6).

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2005-2009

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
2005	150	2.0	480	14.9
2006	140	2.1	1,170	33.8
2007	105	1.2	290	27.2
2008	170	2.5	250	15.5
2009	205	3.0	230	8.7

ז. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד עד סוף יולי 2009 היה 9,006 ש"ח ומאוגוסט 2009 - 21,000 ש"ח. הסכום לשכר ופיצויי פיטורין נקבע עד סוף יולי 2009 - 13,500 ש"ח, מאוגוסט 2009 - 31,509 ש"ח. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (99,879 ש"ח החל מאוגוסט 2008 בעקבות שינויי חקיקה), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו הכינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת רגל או בפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנוותר - 33,000 ש"ח - מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה -19,500 ש"ח - היא חוב רגיל.

1 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא כלפי נושים רגילים ולא כלפי נושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים הקיימים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר עדיפות הזה: (1) שכר עבודה, (2) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה, (3) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות, (4) מסים עירוניים.

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו בשנים 2005-2009 וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2009 33% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2009 הצליח המוסד לגבות 11.1 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 15% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

**חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל
וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2005-2009**

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מסה"כ הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2005	73.6	32.4	5.0	6.8
2006	56.3	37.0	5.9	10.5
2007	83.0	38.0	6.1	7.4
2008	69.0	35.0	10.0	14.5
2009	74.2	33.0	11.1	15.0



נספחים



פרסומים



סקרים

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים 2007-2006", סקר מס' 218, יוני 2008

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2007 בהשוואה ל-2006. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2007, כ-7.2 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-53.1% בקופת החולים הכללית, כ-24.1% בקופת חולים מכבי, כ-13.1% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.5% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2007 כ-255,000 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-116,000 מבוטחים עברו לקופה אחרת. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה ביותר.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 2006", סקר מס' 219, אוקטובר 2008

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנת 2006. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2006 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.4 מיליון שכירים, כ-230 אלף עובדים עצמאים וכ-35 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 7,607 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 7,182 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-37% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-32% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2008", סקר מס' 220, ינואר 2009

הפרסום מציג נתונים על נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2008, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות תקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות האוצר.

הסקר העלה, כי בסוף שנת 2008 היו במוסד לביטוח לאומי כ-49.4 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-20.4 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-29 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בן הזוג.

ב-2008 שולמו דמי מזונות בסך 414 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-174 מיליון ש"ח, שהם 42% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2008", סקר מס' 221, אפריל 2009

הדוח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2008, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים וכמה מאפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, במחצית הראשונה של שנת 2008, היתה ירידה רצופה במספר מקבלי דמי אבטלה ועליה חדה במחצית השנייה.

מספר מקבלי דמי אבטלה ירד מ-49 אלף בינואר ל-44 אלף ביוני. במחצית השנייה התהפכה המגמה ומספר מקבלי דמי אבטלה הגיע לכ-56 אלף בדצמבר 2008.

מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (בתביעה פרטים על התשלום, על מאפיינים דמוגרפיים וכן על היסטוריית התעסוקה של המובטל).

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים 2008", סקר מס' 222, יוני 2009

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2008 בהשוואה ל-2007. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות שמנהל המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2008, כ-7.4 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.8% בקופת החולים הכללית, כ-24.6% בקופת חולים מכבי, כ-13.3% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.3% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2008 כ-263,000 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-97,000 מבוטחים עברו לקופה אחרת. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה יותר.

ז'יק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 2007", סקר מס' 223, אוקטובר 2009

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפים וכלכליים שונים בשנת 2007. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים שכירים והעובדים העצמאים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2007, היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.8 מיליון שכירים, כ-247 אלף עובדים עצמאים וכ-36 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 8,165 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 7,396 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-35% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-32% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2009", סקר מס' 224, ינואר 2010

הפרסום מציג נתונים על נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2009, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות תקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות האוצר.

הסקר העלה, כי בסוף שנת 2009 היו במוסד לביטוח לאומי כ-50 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-20 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-30 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בן הזוג.

ב-2009 שולמו דמי מזונות בסך 427 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-172 מיליון ש"ח, שהם 40% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

שאל נמרודי ואחרים, "מקבלי גמלאות, רמת חיים ונתוני שכר והכנסה לפי יישוב", סקר מס' 225, פברואר 2010

הפרסום מציג בחלקו הראשון נתונים על מספר מקבלי גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2009 ביישובים עירוניים בארץ שבהם יותר מ-2,000 תושבים ובמועצות אזוריות. כמו כן מוצגים נתונים על שיעור מקבלי הגמלה בכלל האוכלוסייה ביישוב ובכלל מקבלי הגמלה מהמוסד לביטוח לאומי.

בחלקו השני של הפרסום מופיעים נתוני שכר והכנסה בשנת 2007 ביישובים עירוניים בארץ שבהם יותר מ-2,000 תושבים: השכר הממוצע לחודש עבודה של השכירים, השכר הממוצע לחודש בשנה של השכירים (כאלה שלא עבדו שנה שלמה) וההכנסה הממוצעת של עצמאים.

הנתונים כפי שהם מוצגים יכולים להצביע במידה מסוימת על מעמדו הסוציו-כלכלי של היישוב ועל חוסנו הכלכלי והחברתי. שינויים בשיעור מקבלי גמלאות ביישוב על פני זמן עשויים להצביע על שינוי במצבו החברתי-כלכלי. לפיכך רשויות עירוניות יכולות להסתייע בנתונים לצורך תכנון מערך השירותים החברתיים לאוכלוסיית היישוב.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2009", סקר מס' 226, אפריל 2010

בחוברות מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2009 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט המאפיינים הדמוגרפיים ומאפייני התעסוקה של המקבלים. עוד מוצגים בחוברת כמה אפיונים של האבטלה.

על פי הנתונים, שיעור האבטלה במשק עלה מ-6.1% ב-2008 ל-7.6% ב-2009, וזו עלייה של כ-25%. אצל הגברים העלייה היתה חדה יותר. גם במספר מקבלי דמי אבטלה היו מגמות זהות - מספרם עלה ביותר מ-50%. מספרם של הגברים ובעלי שכר גבוה עלה בשיעור גבוה יותר.

מספר המובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ופנו לשירות להבטחת הכנסה היה 5%.

מקור הנתונים לדוח הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו. תביעות אלה כוללות פרטים על התשלומים, על מאפיינים וכן על היסטוריית התעסוקה של התובעים.

דוחות מחקר

סלימאן אבו-בדר ודניאל גוטליב, "עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדואית: מבט השוואתי", מחקר מס' 98, יוני 2009

המחקר בוחן את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב בהשוואה למצבה של כלל האוכלוסייה הערבית בארץ. בעשור האחרון מגמת ממדי העוני היא בעלייה. בשנת 2004 שיעור הנפשות העניות של האוכלוסייה הערבית-בדואית היה 52%, כשני שלישים מהם סובלים מעוני מתמשך.

בזכות מאגר נתונים ייחודי של אגודת הגליל משנת 2004 אנו לומדים שהמצב חמור במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית-בדואית ביישובים הלא-מוכרים, שם תחולת העוני היתה כמעט 80% ב-2004 והיא חמורה בערך פי שבעה מתחולת העוני בחברה הישראלית-יהודית. מאגר מידע זה מאפשר לראשונה לבדוק את מצב העוני של האוכלוסייה הערבית-בדואית המתגוררת ביישובים הלא-מוכרים. המאגר מאפשר גם ללמוד על השפעת הנגישות של האוכלוסייה הערבית לתשתיות ציבוריות בסיסיות, כמו תחבורה ציבורית, מערכות החשמל, המים והביוב, שירותי סילוק האשפה וכן תשתיות ציבוריות של בריאות וחינוך.

במחקר נבדקו הגורמים לעוני והקשרים ביניהם. כמו מחקרי עוני בינלאומיים אחרים, גם הממצאים במחקר זה מלמדים שמאפיינים אישיים ומשפחתיים - כגון השכלה, גיל, התעסוקה ומשלח היד של ראש משק הבית, גודל המשפחה ומספר המפרנסים הנוספים במשפחה - הם משתנים חשובים בהסבר ההסתברות של משפחה ערבית להיות בעוני. בתחום החינוך נמצא כי חל תהליך של שיפור מתמיד וניכר בשיעורי הלמידה (שיעור הלומדים בפועל יחסית ללומדים הפוטנציאליים בקבוצת הגיל המתאימה) בהשוואה לדורות קודמים, בייחוד בקרב נשים. לפיכך חל צמצום בפערים בשיעורי הלמידה בין גברים לנשים לטובת הנשים. בתחום התשתיות נמצא כי יש אפליה של ממש באספקתם ברמה שלא הולמת משק מפותח כמו המשק הישראלי. הנגישות לתשתיות של האוכלוסייה הערבית בכלל ושל הבדואים ביישובים הלא-מוכרים בפרט היא כה נמוכה שהיא מעמידה חסם כבד בפני השתתפות נשים בכוח העבודה והתעסוקה, ולכן מקטינה את מספר המפרנסים במשק הבית. למצב התשתיות הירוד נמצאו גם השפעות שליליות על השלמת הלימודים בבתי הספר. לרמת תשתיות נמוכה יש גם השפעה עקיפה על הילודה דרך הקשר שבין השכלת האשה לילודה. הפגיעה בהשקעה בהון האנושי מיתנה בעצם את ההשפעה החיובית שיכלה להיות להשכלת האשה על העוני. ממצא נוסף הוא שהתעסוקה של אקדמאים ערבים רבים אינה תואמת את כישוריהם, כנראה בגלל אפליה בתעסוקה. התערבות ממשית של הממשלה בין היתר בתשתיות צפויה להניב תשואה חברתית גבוהה ולצמצם את מעגל העוני.

תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב וישראל קצינובסקי, "מגמות באי ציות לשכר המינימום - המקרה הישראלי", מחקר מס' 99, יוני 2009

מחקר זה בודק את המגמות והשינויים שחלו באי הציות לחוק שכר מינימום בעשור החולף ואת מאפייני העובדים המועסקים בשכר הנמוך משכר המינימום בשל הפרת החוק בידי מעסיקהם.

ממצאי עבודה זו מראים כי רמת אי הציות לשכר מינימום נמצאת במגמת עלייה מתמשכת בעשור החולף, והיא גבוהה כנראה גם בראייה בינלאומית, זאת על אף שנות הצמיחה שאפיינו את מרבית השנים של העשור. במקביל עלו גם ממדי העוני בקרב מי שאינם זוכים להשתכר שכר מינימום בשל אי ציות מעסיקהם לחוק. השימוש בטכניקות הסטטיסטיות השונות שנעשה במאמר מביא למסקנה שהקבוצות הסובלות מאי ציות מעסיקהן לשכר המינימום הן אותן קבוצות שבהן גם עומק אי הציות גבוה יחסית. יחסי הכוחות השוררים בחברה הישראלית משתקפים גם בהיבט זה: סיכוייהם של העובדים הצעירים מאוד, העולים החדשים הכוללים בתוכם מרכיב ניכר של עובדים זרים, הערבים והנשים, גבוהים בדרך כלל הרבה יותר משל הקבוצות המשלימות אותן, להיות מי שמעסיקהם אינם מציינים לשכר המינימום, ודפוסים אלה נותרו קבועים על פני כל השנים שנבחנו. ענף השירותים למשקי בית הוא הבולט ברמת אי הציות ובמרחק ניכר מהבאים אחריו (ענף האירוח ואוכל וענף החקלאות), ומשלח היד שבו אי הציות לשכר מינימום הוא הנפוץ ביותר הוא העובדים הבלתי מקצועיים.

עומק אי הציות הממוצע הוא כ-22% — דהיינו השכר לשעה של המשתכרים מתחת לשכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק. גם שיעור זה משתנה בין קבוצות האוכלוסייה השונות: עובדים צעירים מאוד, לא נשואים, עולים עם ותק של עד 7 שנים בארץ, עובדים במשרות חלקיות ונשים, שגם תחולת אי הציות בהן גבוהה למדי, מועדים לקבל שכר הנמוך משכר המינימום בשיעורים הגבוהים ביותר.

שנטל וסרשטיין ולאה ענבר, "השתלבות נכים כלליים בעבודה וכדאיותה בעבורם", מחקר מס' 100, יוני 2009

השתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק עבודה היא תהליך המושפע מהיבטים מגוונים, בין היתר ממצב הבריאות של המוגבל והמוטיבציה שלו לעבוד, מהיצע העבודה בשוק, מנכונות המעסיק הפוטנציאלי להתאים לו סביבת עבודה, מקיומה של חקיקה המעודדת או הבולמת את רצונו לעבוד וממידת ההשקעה בו כדי להכשירו לתחומי תעסוקה רלוונטיים.

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון לחוק הביטוח הלאומי בעקבות ועדת לרון והמלצותיה, שנועד לקדם את השתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. על פי התיקון, מי

שהשתלבו בשוק העבודה או שעתידיים להשתלב בו יוכלו לראשונה לקבל קצבת נכות כללית או להוסיף ולקבלה גם אם רמת השתכרותם גבוהה מזו השוללת את הקצבה ערב תיקון. ברוח זו בדק המחקר שני היבטים: כדאיות העבודה באמצעות השוואה בין אומדן השכר הפוטנציאלי להכנסה מקצבה ותרומת השיקום לשילוב בעבודה ולהתמדה בה.

אוכלוסיית המחקר כללה את האנשים עם מוגבלויות שקיבלו קצבת נכות כללית לפחות חודש אחד במשך עשור (1997-2007) בין שעבדו ובין שלא. המחקר התבסס על מאגרי מידע מנהליים של הביטוח הלאומי, הכוללים נתונים על מקבלי קצבת נכות, נכים שעברו תהליך שיקום ונתוני עבודה ושכר של נכים שעבדו.

ממצאי המחקר תומכים בתיקון לחוק ביטוח לאומי בעקבות ועדת לרון, אשר נועד לעודד נכים לצאת לעבודה תוך המשך קבלת קצבה חלקית. זיהוי קבוצות נכים המועמדים להשתכר יותר יאפשר להשקיע בהן משאבי שיקום מוגברים כדי שיממשו את הפוטנציאל שלהם להשתכר יותר. הקבוצות הללו ממחישות את הכיוון הכללי של התיקון המעודד את הנכים להשתלב יותר במעגל העבודה.

אסתר טולידנו, נעם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב, "השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה", מחקר מס' 101, אוקטובר 2009

המחקר בחן את השפעת גובה קצבאות הילדים בישראל על הילודה במהלך השנים 2007-1994, תוך התמקדות בקיצוץ בקצבאות בשנת 2003. בהסתמך על בסיסי מידע מנהליים של המוסד לביטוח לאומי ועל התמורות הניכרות בגובה הקצבאות במהלך השנים, המחקר מגלה השפעה דיפרנציאלית לפי קבוצות אוכלוסייה: קצבת הילדים הממוצעת לילד שמקומו גבוה במשפחה הגדילה את ההסתברות של נשים נשואות ערביות ללדת בסדר גודל של -7% 6% ושל חרדיות בכ-3%, אך לא היתה לה השפעה על הילודה של כלל הנשים היהודיות הלא-חרדיות והדרוזיות; ההשפעה של הקצבה על הילודה של כל האוכלוסייה הסתכמה בפחות מ-2%. נשים מבוגרות, מטופלות בהרבה ילדים, בעלות הכנסה משפחתית נמוכה וכאלו שגדלו במשפחות ברוכות ילדים הגיבו בדרך כלל חזק יותר לשינויים בגובה הקצבה. יתר הדברים נותרו קבועים.

המחקר נערך זמן קצר לאחר הקיצוץ בקצבאות הילדים ולכן לא ברור באיזו מידה הירידה בילודה תתמיד. כמו כן הקיצוץ התרחש בסמיכות זמנים לתפניות במחזורי העסקים ולפגיעה נרחבת ברשת הביטחון החברתית וייתכן שהאומדנים לא התחשבו בגורמים אלו במלואם.



לוחות ענפי הביטוח



א. כללי

לוח א/1

תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים¹, מיליוני ש"ח), 2002, 2006-2009

2009	2008	2007	2006	2002	
75,654.9	72,834.7	68,192.9	64,665.7	59,295.2	סך כל התקבולים
60,660.4	58,260.2	54,737.1	52,107.4	48,411.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
28,228.8	27,819.3	26,283.7	25,233.9	23,113.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
15,657.3	14,937.9	13,888.3	12,600.2	10,506.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
6,666.0	6,150.0	5,600.0	5,290.0	4,265.8	ריבית
442.4	365.0	296.3	237.5	166.1	שונות
9,665.9	8,988.0	8,668.8	8,745.8	10,360.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
14,994.5	14,574.5	13,455.8	12,558.3	10,883.3	גבייה לפי חוקים אחרים
54,266.6	48,839.7	46,062.1	44,741.4	46,290.8	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
44,600.3	39,851.7	37,393.3	35,995.9	35,930.5	לגמלאות גבייתיות
9,665.9	8,988.0	8,668.8	8,745.8	10,360.3	לגמלאות לא גבייתיות
-1,125.9	2,446.7	2,285.3	1,293.4	-2,870.8	עודף שוטף
	135,702.7	121,792.3	111,322.5	89,223.8	נכסים בסוף השנה

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/2

תקבולים ותשלומים (מחירי 2009¹, מיליוני ש"ח), 2002, 2006-2009

2009	2008	2007	2006	2002	
75,654.9	75,250.5	73,681.5	70,247.8	66,839.1	סך כל התקבולים
60,660.4	60,192.6	59,142.7	56,605.4	54,571.2	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
28,228.8	28,742.0	28,399.2	27,412.1	26,054.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
15,657.3	15,433.4	15,006.1	13,687.9	11,842.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
442.4	377.1	320.1	258.0	187.2	שונוות
9,665.9	9,286.1	9,366.5	9,500.8	11,678.4	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
14,994.5	15,057.9	14,538.8	13,642.4	12,267.9	גבייה לפי חוקים אחרים
54,266.2	50,459.6	49,769.5	48,603.9	52,180.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
44,600.3	41,173.5	40,403.0	39,103.1	40,501.8	לגמלאות גבייתיות
9,665.9	9,286.1	9,366.5	9,500.8	11,678.4	לגמלאות לא גבייתיות
-1,125.9	2,527.9	2,469.2	1,405.0	-3,236.0	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3

גבייה וגמלאות – ענף זיקנה ושאימים¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006, 2009-2006

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
19,947.7	18,425.4	17,465.4	17,165.4	15,447.2	סך כל הגמלאות
16,290.1	14,842.4	13,927.9	13,627.9	12,136.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
12,791.6	12,559.8	11,803.8	11,263.7	10,302.4	סך כל הגבייה מן הציבור
2,159.7	2,054.2	1,911.1	1,740.0	1,694.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,506.0	2,370.0	2,210.0	2,150.0	1,821.2	ריבית
-1,520.3	-412.6	-356.9	-762.2	-301.4	עודף שוטף
985.7	1,957.4	1,844.1	1,387.8	1,519.8	עודף כולל ריבית
	51,675.3	47,593.1	44,551.6	38,863.9	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
19,947.7	19,036.5	18,871.1	18,647.1	17,412.5	סך כל הגמלאות
16,290.1	15,334.7	15,048.9	14,804.3	13,680.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
12,791.6	12,976.4	12,753.9	12,236.0	11,613.1	סך כל הגבייה מן הציבור
2,159.7	2,122.3	2,064.9	1,890.2	1,909.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-1,520.3	-426.3	-385.6	-828.0	-339.7	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/4

גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006, 2008, 2009

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
9,987.8	9,328.9	8,472.8	8,100.7	6,809.9	סך כל הגמלאות
8,628.2	7,983.1	7,528.0	7,155.9	6,032.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,665.7	4,558.7	4,229.4	3,955.6	3,579.5	סך כל הגבייה מן הציבור
630.0	607.0	564.0	526.3	63.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
100.9	540.0	420.0	435.0	834.0	ריבית
-3,506.6	-2,934.3	-2,927.2	-2,890.0	-2,562.1	עודף שוטף
-3,075.6	-2,394.3	-2,507.2	-2,455.0	-1,728.1	עודף כולל ריבית
	10,435.5	8,792.9	7,160.8	15,777.0	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
9,987.8	9,638.3	9,154.8	8,800.0	7,676.3	סך כל הגמלאות
8,628.2	8,247.9	8,133.9	7,773.6	6,799.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,665.7	4,709.9	4,569.8	4,297.1	4,034.9	סך כל הגבייה מן הציבור
630.0	627.1	609.4	571.7	71.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-3,506.6	-3,031.6	-3,162.8	-3,139.5	-2,888.1	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/5

גבייה וגמלאות – ענף נפגעי עבודה¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006, 2009-2008

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
3,621.5	3,320.9	3,152.0	3,142.5	2,980.9	סך כל הגמלאות
3,182.5	2,895.3	2,759.1	2,747.4	2,644.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,659.9	1,680.8	1,593.8	1,519.8	1,467.3	סך כל הגבייה מן הציבור
200.0	240.0	190.0	200.0	334.2	ריבית
-1,350.6	-1,142.0	-1,103.5	-1,213.4	-1,184.2	עודף שוטף
-1,150.6	-902.0	-913.5	-1,013.4	-850.0	עודף כולל ריבית
	4,673.8	3,805.9	3,249.2	6,313.3	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
3,621.5	3,431.0	3,405.7	3,413.8	3,360.1	סך כל הגמלאות
3,182.5	2,991.3	2,981.2	2,984.6	2,980.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,659.9	1,736.5	1,722.1	1,651.0	1,654.0	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,350.6	-1,179.9	-1,192.3	-1,318.1	-1,334.9	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/6

גבייה וגמלאות – ענף אימהות¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006, 2009-2008

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
4,538.8	4,080.6	3,544.2	3,047.2	2,741.3	סך כל הגמלאות
4,301.4	3,853.1	3,323.4	2,820.5	2,431.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,187.5	2,139.3	1,980.9	1,846.8	1,566.0	סך כל הגבייה מן הציבור
166.6	160.0	151.6	0	0	השתתפות הממשלה
-30.0	50.0	10.0	-25.0	142.8	ריבית
-1,998.7	-1,606.7	-1,239.3	-1,018.7	-907.9	עודף שוטף
-2,028.7	-1,556.7	-1,229.3	-1,043.7	-765.1	עודף כולל ריבית
	276.0	305.9	-1,154.8	2,523.2	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
4,538.8	4,215.9	3,829.5	3,310.2	3,090.1	סך כל הגמלאות
4,301.4	3,980.9	3,590.9	3,064.0	2,741.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,187.5	2,210.3	2,140.3	2,006.2	1,765.2	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,998.7	-1,660.0	-1,339.0	-1,106.6	-1,023.4	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/7

גבייה וגמלאות – ענף ילדים¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006-2009

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
5,578.1	5,109.4	4,971.3	4,972.8	6,710.1	סך כל הגמלאות
5,406.4	4,931.7	4,813.7	4,816.3	6,556.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
5,552.0	5,557.0	5,446.9	5,486.7	5,103.3	סך כל הגבייה מן הציבור
11,937.4	11,405.4	10,592.0	9,725.7	8,082.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
3,400.0	2,700.0	2,630.0	2,415.0	767.2	ריבית
12,013.0	11,954.2	11,160.5	10,332.8	6,556.5	עודף שוטף
15,413.0	14,654.2	13,790.5	12,747.8	7,323.7	עודף כולל ריבית
	64,235.2	57,745.0	55,193.3	17,741.4	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
5,578.1	5,278.9	5,371.4	5,402.1	7,563.8	סך כל הגמלאות
5,406.4	5,095.3	5,201.1	5,232.1	7,391.1	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי
5,552.0	5,741.3	5,885.3	5,960.3	5,752.6	סך כל הגבייה מן הציבור
11,937.4	11,783.7	11,444.5	10,565.2	9,110.8	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
12,013.0	12,350.7	12,058.8	11,224.7	7,390.7	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/8

גבייה וגמלאות – ענף אבטלה¹ (מיליוני ש"ח), 2002, 2006-2009

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
3,027.8	1,840.2	1,757.3	1,957.1	3,533.2	סך כל הגמלאות
2,943.0	1,826.2	1,741.3	1,937.3	3,513.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
535.8	525.9	483.2	450.3	455.7	סך כל הגבייה מן הציבור
0.0	0.0	-30	-30	-63.7	ריבית
-2,468.1	1,355.7	-1,312.4	-1,542.7	-3,123.2	עודף שוטף
-2,468.1	1,355.7	-1,342.4	-1,572.7	-3,186.9	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2009					
3,027.8	1,901.2	1,898.7	2,126.0	3,982.7	סך כל הגמלאות
2,943.0	1,886.8	1,881.5	2,104.5	3,961.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
535.8	543.3	522.1	489.2	513.7	סך כל הגבייה מן הציבור
-2,468.1	-1,400.7	-1,418.0	-1,675.9	-3,520.6	עודף שוטף

1 לא כולל הוצאות מינהל.

2 הגירעון בענף אבטלה מכוסה ע"י העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח א/9

גבייה וגמלאות – ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2002, 2006, 2009

2009	2008	2007	2006	2002	
מחירים שוטפים					
3,681.2	3,302.3	3,074.3	2,720.5	2,505.8	סך כל הגמלאות
3,598.7	3,300.0	3,072.0	2,718.2	2,500.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
498.6	468.4	442.7	419.7	372.8	סך כל הגבייה מן הציבור
752.9	701.4	660.0	600.0	664.7	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
0.0	100.0	30.0	35.0	315.2	ריבית
-2,376.9	-2,163.3	-1,999.9	-1,729.5	-1,494.9	עודף שוטף
-2,376.9	-2,063.3	-1,969.9	-1,694.5	-1,179.7	עודף כולל ריבית
	1,057.8	561.4	-319.6	5,711.6	נכסים בסוף השנה
מחירי 2009					
3,681.2	3,411.8	3,321.7	2,955.3	2,824.6	סך כל הגמלאות
3,598.7	3,409.5	3,319.3	2,952.8	2,819.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
498.6	483.9	478.3	455.9	420.2	סך כל הגבייה מן הציבור
-2,376.9	-2,235.1	-2,160.9	-1,878.8	-1,685.1	עודף שוטף

ב. זיקנה ושאירים

לוח ב/1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים, ממוצע חודשי, 2001-2009

שנה	סך כולל	שאירים			זיקנה			
		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי		
			מזה: דמי מחיה ליתומים ²	לא לפי חוק הב"ל		לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	
כל מקבלי הקצבה								
2001	677,018	571,200	472,761	98,439	105,818	105,188	6,079	630
³ 2002	698,995	594,376	498,353	96,023	104,619	104,012	6,539	607
2003	709,279	604,786	510,779	94,008	104,493	103,813	6,060	592
2004	722,264	617,832	527,364	90,469	104,431	103,859	6,170	572
2005	719,921	614,886	528,273	86,613	105,035	104,457	6,397	577
2006	727,517	622,335	539,266	83,069	105,182	104,623	6,392	558
2007	728,891	623,691	544,631	78,061	105,199	104,659	6,233	540
2008	735,796	630,904	555,507	75,397	104,892	104,378	6,228	515
2009	746,901	642,534	570,854	71,680	104,368	103,884	6,022	484
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול								
2001	30.3	30.0	16.4	95.1	32.0	31.4	-	84.1
³ 2002	29.2	28.9	16.1	95.1	31.4	31.1	-	80.1
2003	28.5	28.1	15.8	95.0	30.8	30.5	-	78.5
2004	27.5	27.1	15.4	95.0	30.0	29.8	-	78.3
2005	27.0	26.6	15.4	95.0	29.4	29.2	-	79.4
2006	26.6	26.2	15.6	95.1	29.1	28.8	-	77.4
2007	26.2	25.8	15.8	95.1	28.5	28.3	-	76.1
2008	25.7	25.3	15.8	95.1	28.1	27.9	-	75.5
2009	25.2	24.8	16.0	95.0	27.9	27.7	-	72.5

1 מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.

2 מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.

3 הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

לוח ב/2
מקבלי קצבת זיקנה ושאירים לפי סוג המשפחה, ממוצע חודשי, 1995-2000

שנה	סך הכול	שאירים												
		זיקנה					אלמ/ה ²							
		עם ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם בלי ילדים	עם קשיש/ה יחיד/ה ³	עם ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם בלי ילדים	עם קשיש/ה יחיד/ה ³	עם ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם בלי ילדים		
1995	553,890	345,200	101,600	3,300	1,950	85,600	5,870	3,420	2,300	480	2,730	930	440	70
2000	657,117	450,712	96,413	3,041	1,905	87,135	6,510	3,559	2,340	556	3,244	1,067	514	121
2001	677,018	471,205	95,055	3,044	1,895	87,374	6,585	3,547	2,301	551	3,683	1,133	518	127
2002	698,995	501,836	88,488	2,212	1,840	85,902	6,707	3,436	2,163	529	4,110	1,136	500	136
2003	709,279	512,121	87,778	3,028	1,859	85,405	6,694	3,467	2,215	517	4,319	1,134	515	137
2004	722,264	533,588	80,313	2,206	1,725	85,127	6,753	3,476	2,225	498	4,501	1,151	559	143
2005	719,921	531,629	78,845	2,840	1,572	85,359	6,816	3,481	2,202	496	4,710	1,227	596	148
2006	727,513	542,888	75,241	2,721	1,484	85,489	6,800	3,446	2,209	500	4,703	1,263	622	147
2007	728,891	548,968	70,901	2,466	1,356	85,486	6,747	3,351	2,191	498	4,801	1,340	630	154
2008	735,796	560,180	67,101	2,314	1,310	85,183	6,619	3,342	2,166	487	4,928	1,369	641	158
2009	746,901	578,335	61,386	1,513	1,300	84,694	6,589	3,343	2,144	495	4,897	1,372	684	148

- 1 כולל קשישים ללא בן/ת או עם בלי ילדים.
- 2 ראו הערה 1 בלוח ב/1.
- 3 עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולמו תוספות בעבור כל ילד, ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.
- 4 ראו הערה 3 בלוח ב/1.

לוח ב/ג
מקבלי קצבת זיקנה ושאיורים בתוספת השלמות הכנסה, ממוצע חודשי, 1995, 2000-2009

שאיורים		אלמוני/ה?				זיקנה				סך הכול	שנה			
ילדים בלבד		עם ילדים או יותר		עם ילדים או יותר		זוג קשישים		קשיש/ה יחיד/ה						
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	2 ילדים ³	ילד אחד	עם ילדים או יותר	עם ילדים או יותר	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	שטח	שנה			
מספר המקבלים														
5	15	40	120	240	770	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1	27	41	201	97	576	898	1,480	31,160	1,183	1,167	44,498	120,799	202,128	2000
1	20	42	194	84	527	922	1,480	30,552	1,211	1,225	45,354	123,372	204,985	2001
3	13	35	211	63	479	941	1,476	29,599	1,159	888	43,802	125,655	204,324	2002
3	10	39	203	55	463	906	1,464	29,019	1,138	1,130	43,039	124,478	201,947	2003
1	12	36	198	41	416	839	1,429	28,390	1,039	1,124	41,244	123,773	198,542	2004
1	11	32	218	34	374	778	1,444	28,041	978	1,105	39,578	121,944	194,537	2005
1	12	31	210	30	354	727	1,416	27,831	922	1,081	38,383	122,765	193,763	2006
1	10	37	193	27	312	617	1,263	27,533	865	1,025	36,730	122,404	191,018	2007
1	8	43	181	19	290	565	1,159	27,226	830	971	35,019	122,913	189,225	2008
1	9	36	180	17	278	571	1,174	26,868	808	707	32,593	125,158	188,399	2009

1 כולל קשישים ללא בן/ת זוג עם או בלי ילדים.
 2 ראו הערה 1 בלוח ב/ב.
 3 עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתוארך זה שולמו תוספות בעבור כל ילד, ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.
 4 ראו הערה 3 בלוח ב/ב.

לוח ב/3 (המשך)
מקבלי קצבות זיקנה ושארירים בתוספת השלמות הכנסה, ממוצע חודשי, 1995-2009

שנה	שארירים										שנה			
	אלמנו/ה ²					זיקנה								
5 ילדים או יותר	ילדים בלבד		שארירים		אלמנו/ה ²		זיקנה		שארירים		סך הכול			
	4-3 ילדים	2 ילדים ³	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד	עם ילד אחד				
5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
0.8	5.3	3.8	6.2	17.4	24.6	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8	2000
0.8	3.9	3.7	5.3	15.2	22.9	26.0	22.5	35.0	63.9	40.2	47.7	26.2	30.3	2001
2.2	2.6	3.1	5.1	11.9	22.1	27.4	22.0	34.5	63.0	40.1	49.5	25.0	29.2	2002 ⁴
2.2	1.9	3.4	4.7	10.6	20.9	26.1	21.9	34.0	61.2	37.3	49.0	24.3	28.5	2003
0.7	2.1	3.1	4.4	8.2	18.7	24.1	21.2	33.4	60.2	51.0	51.4	23.2	27.5	2004
-	1.8	2.6	4.6	6.9	17.0	22.3	21.2	32.9	62.2	38.9	50.2	22.9	27.0	2005
0.7	1.9	2.5	4.5	6.0	16.0	21.1	20.8	32.6	62.1	39.7	51.0	22.6	26.6	2006
0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	14.2	18.4	18.7	32.2	63.8	41.6	51.8	22.3	26.2	2007
0.6	1.2	3.1	3.7	3.9	13.4	16.9	17.5	32.0	63.4	42.0	52.2	21.9	25.7	2008
0.8	1.3	2.6	3.7	3.5	13.0	17.1	17.8	31.7	62.1	46.7	53.1	21.6	25.2	2009

נאחזו מסך כל מקבלי קצבות זיקנה ושארירים

- 1 ראו הערה 1 בלוח ב/2.
- 2 ראו הערה 1 בלוח ב/1.
- 3 ראו הערה 3 בלוח ב/2.
- 4 ראו הערה 3 בלוח ב/1.

ג. סיעוד

לוח ג/1

**שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד לפי גיל, יישובים נבחרים,
דצמבר 2009¹ (אחוזים)**

גיל				מספר המקבלים גמלת סיעוד	יישוב
+ 80	79-70	מתחת ל-70	סך הכל		
42.5	13.3	3.2	18.3	138,297	סך הכול ארצי
66.4	31.2	10.9	27.2	446	טייבה
65.4	34.6	8.0	32.3	557	קריית מלאכי
74.6	29.0	8.9	32.7	696	שדרות
58.0	17.8	2.8	22.3	659	בית שמש
64.9	32.0	6.7	31.3	966	אור יהודה
54.2	17.0	3.9	23.0	2,463	חדרה
49.2	18.5	4.5	21.0	979	טבריה
60.0	23.6	7.6	22.2	208	רהט
47.1	16.8	4.1	20.4	1,366	רמלה
45.4	10.2	2.4	17.9	703	קריית אונו
48.6	17.7	5.5	17.8	822	נצרת
32.8	7.3	1.1	13.0	1,370	כפר סבא
40.1	7.6	1.9	10.2	309	אילת
49.1	4.5	1.2	14.7	930	רמת השרון
36.0	7.4	1.9	12.6	303	מעלות-תרשיחא

1 שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד מתוך כלל אוכלוסיית הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים והקשישים התלויים במקבלים קצבות זיקנה. קשיש הוגדר כגבר בן 67 ויותר ואשה בת 62 ויותר.

ד. ילדים

לוח ד/1

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה, 2009-1975

מספר הילדים במשפחה							סך הכול	תקופה
+7	6	5	4	3	¹ 2	¹ 1		
מספרים מוחלטים								
25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000		402,877	IV 1975
23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	² 1985
16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000
22,363	20,095	38,495	81,311	178,588	292,772	322,671	956,294	2005
22,651	20,262	39,290	82,707	183,241	298,313	321,819	968,282	2006
22,785	20,332	39,807	84,429	188,468	303,034	321,777	980,632	2007
22,894	20,599	40,312	86,161	194,345	307,467	322,927	994,753	2008
23,020	20,957	40,610	88,236	200,583	311,862	326,669	1,011,998	2009
אחוזים								
6.4	4.1	6.1	11.0	21.5	50.9		100.0	1980
3.1	2.4	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1985
3.5	2.8	4.9	11.2	27.1	38.2	12.2	100.0	1990
2.2	2.0	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1995
2.2	2.0	3.8	8.4	18.2	30.4	35.2	100.0	2000
2.3	2.1	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
2.3	2.1	4.1	8.6	18.9	30.8	33.2	100.0	2006
2.3	2.1	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0	2007
2.3	2.1	4.1	8.7	19.5	30.9	32.5	100.0	2008
2.3	2.1	4.0	8.7	19.8	30.8	32.3	100.0	2009

1 מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

2 מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות שבהן 1-3 ילדים קיבלו קצבה בעבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

לוח ד/2

ילדים שבגינם שולמו קצבאות, 1980-2009

מקומו של הילד במשפחה						סך כולל	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
69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
76.2	70.8	146.0	309.8	581.6	891.5	2,076.0	1999
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
86.7	80.9	162.3	340.8	633.6	956.3	2,260.6	2005
87.3	82.2	164.9	348.1	646.5	968.3	2,297.3	2006
87.5	82.9	167.4	355.9	658.9	980.6	2,333.1	2007
87.8	83.8	170.0	364.4	671.8	994.8	2,372.5	2008
88.4	84.6	172.9	373.5	685.3	1,012.0	2,416.7	2009
אחוזים							
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
3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995
3.7	3.4	7.0	15.0	28.0	42.9	100.0	1999
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.8	3.6	7.2	15.1	28.0	42.3	100.0	2005
3.8	3.6	7.2	15.2	28.1	42.1	100.0	2006
3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	42.0	100.0	2007
3.7	3.5	7.2	15.4	28.3	41.9	100.0	2008
3.6	3.5	7.2	15.5	28.4	41.9	100.0	2009

ה. אמהות

לוח ה/1

מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות, 1955-2009

דמי לידה		מענק אשפוז	שנה
אחוז מסך כל היולדות	מספר המקבלות		
19.6	8,735	44,500	1955
25.5	13,118	51,500	1960
28.4	17,225	60,550	1965
31.3	24,843	79,335	1970
36.0	34,918	96,966	1975
41.1	39,785	96,687	1980
42.1	42,688	101,329	1985
41.5	43,711	105,373	1990
48.8	55,597	113,892	¹ 1995
49.2	58,097	118,051	1996
52.2	60,416	115,067	1997
50.3	64,205	127,526	1998
53.0	65,858	124,168	1999
52.4	70,641	135,785	2000
53.9	71,176	132,044	2001
53.2	71,377	134,187	2002
51.9	73,948	142,363	2003
54.1	77,505	143,387	2004
53.9	77,025	142,890	2005
57.6	82,676	143,599	2006
58.4	86,042	147,245	2007
61.5	93,630	152,319	2008
62.5	97,715	156,400	2009

1 ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

1. נכות

לוח 1/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים¹, 1975-2009

שנה	סך הכול	נכה יחיד	נכה עם תלוי אחד	נכה עם שני תלויים	נכה עם שלושה תלויים או יותר
1975	4,685	2,453	996	382	854
1980	42,871	25,030	7,061	5,272	5,508
1985	62,132	41,487	11,414	6,252	2,978
1990	73,148	45,450	13,498	8,800	5,400
1995	94,038	57,139	16,930	11,760	8,208
1996	104,540	63,621	18,697	13,220	9,002
1997	111,957	67,870	20,085	14,308	9,695
1998	119,800	72,625	21,490	15,310	10,375
1999	127,211	76,717	22,874	16,468	11,152
2000	135,348	81,475	24,263	17,697	11,913
2001	142,440	85,713	25,727	18,521	12,480
2002	150,512	90,890	26,997	19,462	13,163
2003	157,287	95,993	27,793	19,992	13,509
2004	162,382	100,100	28,198	20,332	13,753
2005	170,861	106,423	29,741	20,677	14,020
2006	178,264	111,786	30,660	21,228	14,590
2007	187,525	118,856	31,733	21,911	15,025
2008	194,988	124,671	32,448	22,538	15,332
2009	200,072	128,534	32,865	23,203	15,470

1 מיולי 1975 עד מארס 1984, תוספת תלויים שולמה בעבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל באפריל 1984 מבוטלת תוספת התלויים בעבור הורים.

לוח 2/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2009

דרגת אי-הכושר					סך הכול	אחוז נכות רפואית
100%	74%	65%	60%	סך הכול		
165,649	2,555	11,367	23,471	203,042	סך הכול	
21,208	309	1,876	5,564	28,957	49-40	
43,376	717	4,065	8,351	56,529	59-50	
25,961	563	2,800	5,333	34,657	69-60	
24,121	459	1,477	2,612	28,669	79-70	
16,641	277	708	1,201	18,827	89-80	
34,342	230	421	410	35,403	100-90	

לוח 3/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מצב משפחתי ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2009

מספר ילדים							סך הכול		
+6	5	4	3	2	1	0	אחוזים	מספרים	
1.9	1.7	3.3	5.6	9.0	13.5	65.1	100.0	203,042	סך הכול
2.5	2.0	3.7	5.7	8.4	12.3	65.5	100.0	116,822	גברים
0.5	0.7	1.7	4.0	8.2	14.0	70.8	100.0	69,079	נשים מבוטחות
4.0	3.7	6.6	10.7	15.7	19.3	39.9	100.0	17,141	עקרות בית
4.5	3.6	6.5	9.6	13.8	18.9	45.1	100.0	99,132	נשוי - סך הכול
4.7	3.7	6.6	9.7	12.9	17.9	45.0	100.0	59,784	גברים
1.1	1.4	3.6	8.2	14.9	21.1	49.7	100.0	22,207	נשים מבוטחות
4.2	3.7	6.8	10.9	15.7	19.3	39.4	100.0	17,141	עקרות בית
0.3	0.4	0.8	1.9	4.4	8.5	83.8	100.0	103,910	לא נשוי - סך הכול
0.3	0.3	0.7	1.6	3.7	6.5	86.9	100.0	57,038	גברים
0.2	0.3	0.8	2.1	5.1	10.6	80.9	100.0	46,872	נשים מבוטחות

לוח 4/1

מקבלי קצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות¹ ולפי גיל ולימודים, דצמבר 2009

לומד	לא לומד	סך הכול	עילת זכאות וגיל	
				סך הכול
				ילד התלוי בעזרת הזולת
2,900	515	3,415	14-3	תלוי לחלוטין
1,327	99	1,426	18-14	
4,398	302	4,700	14-3	זקוק לעזרה רבה
1,471	16	1,487	18-14	
1,438	121	1,559	עד 14	ילד עם תסמונת דאון
334	4	338	18-14	
2,795	51	2,846	עד 14	ילד עם ירידה בשמיעה
995	8	1003	18-14	
567	149	716	עד 14	ילד עם ליקוי ראייה
277	26	303	18-14	
346	64	410	עד 3	ילד עם עיכוב התפתחותי
2,375	2,374	4,749	עד 14	ילד עם אוטיזם
989	122	1111	18-14	
				טיפולים רפואיים
100	206	306	עד 14	זקוק לעירוי פעם בחודש
88	24	112	18-14	
110	131	241	עד 14	דיאליזה או צנתור
71	12	83	18-14	
7	20	27	עד 14	השתלות
5	5	10	18-14	
843	1,596	2,439	עד 14	טיפולים אחרים
462	117	579	18-14	
1,786	312	2,098	עד 14	השגחה
581	26	607	18-14	

1 ילד הסובל מיותר מבעיה אחת עשוי להיכלל בשתי הקטגוריות, ולפיכך אין התאמה למספר הכולל של מקבלי הקצבה.

ז. נפגעי עבודה

לוח ז'1

מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹, 1965-2009

קצבאות תלויים	קצבאות נכות צמיתה	דמי פגיעה						תקופה
		מספר הימים שבעבורם שולמו				מקבלי דמי פגיעה		
		שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	
-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	² 1980
490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
570	3,260	1,760	12,600	370,817	2,340,717	9,600	75,284	1995
574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997
576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998
593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999
594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000
598	3,601	2,501	18,309	347,133	2,378,497	6,509	52,991	2001
606	3,647	2,633	19,140	351,520	2,194,914	6,781	53,373	2002
608	3,698	2,784	20,176	256,862	1,667,332	5,943	46,850	2003
609	3,740	2,920	21,083	252,287	1,789,878	5,844	51,639	2004
607	3,792	3,059	22,120	230,934	1,726,788	5,482	50,059	2005
613	3,834	3,227	23,216	214,053	1,707,724	5,372	50,316	2006
614	3,868	3,393	24,406	211,411	1,780,131	5,308	52,880	2007
611	3,905	3,573	25,603	224,471	1,867,424	5,382	52,745	2008
619	3,954	3,803	27,069	230,180	1,863,182	5,374	52,165	2009

- 1 מספר המקבלים קצבאות נכות ותלויים הוא מספר המקבלים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.
- 2 מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח 3/א

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2009

אחוז נכות						סך הכול	גיל
100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19'		
כלל האוכלוסייה							
1,547	1,247	2,538	6,229	18,038	1,321	30,920	מספרים אחוזים
5.0	4.0	8.2	20.1	58.4	4.3	100.0	
3	3	2	12	21	0	41	עד 21
64	46	68	164	422	16	780	29-22
230	162	293	713	1,920	204	3,522	39-30
295	273	493	1,274	3,588	409	6,332	49-40
390	329	679	1,728	5,420	475	9,021	59-50
213	147	367	860	2,903	167	4,657	64-60
352	287	636	1,478	3,764	50	6,567	+65
גברים							
1,397	1,146	2,284	5,534	15,759	1,243	27,363	מספרים אחוזים
5.1	4.2	8.3	20.2	57.6	4.6	100.0	
3	3	2	11	19	0	38	עד 21
61	41	65	158	367	15	707	29-22
210	146	269	643	1,682	195	3,145	39-30
263	251	445	1,139	3,124	373	5,595	49-40
344	300	590	1,478	4,563	447	7,722	59-50
194	135	322	744	2,509	163	4,067	64-60
322	270	591	1,361	3,495	50	6,089	+65
נשים							
150	101	254	695	2,279	78	3,557	מספרים אחוזים
4.2	2.8	7.1	19.6	64.1	2.2	100.0	
0	0	0	1	2	0	3	עד 21
3	5	3	6	55	1	73	29-22
20	16	24	70	238	9	377	39-30
32	22	48	135	464	36	737	49-40
46	29	89	250	857	28	1,299	59-50
19	12	45	116	394	4	590	64-60
30	17	45	117	269	0	478	+65

לוח 4/א
**מקבלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים).
 יצאמר 2009**

שנת פטירה	סך הכול	אלמנה צעירה	ילד יחיד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים בלבד או אלמנה עם ילד אחר	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם 3 ילדים	אחר
סך הכול	4,583	178	3,434	454	264	204	49
עד 1965	198	0	194	0	0	0	4
1970-1966	239	0	237	0	0	0	2
1975-1971	444	0	442	2	0	0	0
1980-1976	503	3	496	1	1	0	2
1985-1981	456	4	446	0	0	0	6
1990-1986	431	42	370	14	1	0	4
1995-1991	704	52	475	123	40	7	7
2000-1996	731	36	409	137	86	48	15
2005-2001	571	27	258	114	81	84	7
2006	100	6	42	19	12	20	1
2007	93	3	27	23	19	21	0
2008	93	5	28	17	20	22	1
2009 ¹	20		10	4	4	2	0

1 הטיפול בתביעות התלויים לשנים אלה לא הסתיים, ומשפחות נוספות יקבלו קצבאות בנינים.

ח. נפגעי איבה

לוח ח/1

מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה, 2009-2000

שנה	מקבלי תגמולי תלויים					מקבלי תגמולי נכות				
	אחר	הורים שכולים	אלמנות/ ים עם ילדים	אלמנות/ ים ללא ילדים	סך הכול	תגמול לאלמון/ה של נכה שנפטר/ת	נצרך	מחוסר פרנסה	רגיל	סך הכול
2000	47	485	129	301	962	25	63	24	1,576	1,688
2001	49	507	138	303	997	25	72	35	1,589	1,721
2002	80	668	199	340	1,287	22	71	36	1,678	1,807
2003	106	846	248	383	1,583	24	81	49	1,753	2,195
2004	117	917	263	416	1,713	23	88	51	1,905	2,502
2005	131	946	267	424	1,767	25	98	54	2,041	2,753
2006	138	999	267	447	1,851	22	121	66	2,164	3,022
2007	139	1,029	271	463	1,902	21	125	81	2,283	3,274
2008	130	975	323	476	1,904	29	146	94	2,420	3,721
2009	170	1,028	255	482	1,935	30	143	96	2,480	¹ 3,861

1 כולל 1,113 מקבלי מענקים חד-פעמיים שמקבלים הטבות.

ט. אבטלה

לוח ט/1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2009

מחפשי עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	סך הכול	שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול				
מספרים מוחלטים						
64,117	13,789	77,906	10,203	77,906	88,109	2000
68,507	17,928	86,434	13,269	86,434	99,703	2001
60,669	17,121	77,790	13,085	77,790	90,875	2002
44,764	14,444	59,208	4,242	59,208	63,450	2003
39,218	12,968	52,186	666	52,186	52,852	2004
38,972	12,891	51,863	570	51,863	52,433	2005
36,478	12,816	48,728	566	48,728	49,294	2006
33,338	12,179	45,517	419	45,517	45,936	2007
34,038	13,445	47,483	388	47,483	47,871	2008
51,400	21,086	72,486	530	42,486	73,016	2009
אחוזים						
82.3	17.7	100.0	11.6	88.4	100.0	2000
79.3	20.7	100.0	13.3	86.7	100.0	2001
78.0	22.0	100.0	14.4	85.6	100.0	2002
75.9	24.1	100.0	6.7	93.3	100.0	2003
75.2	24.8	100.0	1.3	98.7	100.0	2004
75.1	24.9	100.0	1.1	98.9	100.0	2005
73.9	26.1	100.0	1.1	98.9	100.0	2006
73.3	27.6	100.0	0.9	98.8	100.0	2007
71.8	28.2	100.0	0.8	99.1	100.0	2008
71.0	29.0	100.0	0.7	99.2	100.0	2009

מדידת העוני ומקורות הנתונים



מבוא

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

שיטת מדידת העוני בישראל

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת

של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.

העיקרון השלישי שעליו מבוססת מדידת העוני בישראל הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשוויים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים - תחולת העוני ועומק העוני וחומרם (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער הכנסות העניים משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר

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

כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער הכנסות העניים"). מדד ה-FGT (המתקרא גם "מדד פוסטר") פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני.² מדד אגרגטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

מקורות הנתונים

נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.³ בשנת 1998 החליטה הלמ"ס להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלמ"ס החלה לערוך סקר הוצאות משפחה שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999,⁴ אך לא ב-2000 - מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי השוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים.⁵ משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות.⁶ מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

- 2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסות העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$1/(n*\sum((zi-yi)/zi))^2$$
כאשר zi היא הכנסת קו העוני ו- yi היא ההכנסה של המשפחה.
- 3 עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.
- 4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.
- 5 בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 בנוגע לאוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.
- 6 מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני ואי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים הבאים בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחישובי קו העוני וממדי העוני ואי השוויון בידי הביטוח הלאומי לאורך שנים:

1. בחישובי העוני שפרסם עד שנת 1985 המוסד לביטוח לאומי על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה.
2. סקרי ההכנסות שנעשו מ-1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם, מבחינת משך תקופת החקירה.
3. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי הכנסות של הלמ"ס כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא נכללו בהם משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות), ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
4. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 2,000-10,000 תושבים.
5. משנת 1998 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפיקה סקר הכנסות, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
6. בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997 ואילך: בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים. מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 וכן ב-2002 ואילך, ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, עשתה הלמ"ס בדיקת היתכנות שהראתה שאפשר להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, החל ב-2004 מפורסמים, נוסף על נתוני השנה הקלנדרית, ממצאים הנוגעים למחצית השנייה של השנה החולפת והמחצית הראשונה של השנה השוטפת. למשל, נוסף על הסקר של 2007, מתפרסם סקר לתקופה 2007/8, הכולל את המחצית השנייה של סקר 2007 והמחצית הראשונה של סקר 2008. לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופות ביניים אלו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקי סקרים שנתיים. בהתאם לכך גם לדוח העוני לתקופות אלה אופי תמציתי יותר והוא נועד בעיקר כדי ללמד על המגמות הצפויות בתחום העוני והפערים החברתיים בשנה הקלנדרית הבאה.

לוחות עוני ואי-שוויון



לוח 1

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2008-2005

אחוז הירידה		לאחרת שלומי העברה ומסים ישראלים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישראלים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישראלים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		410,700	340,400	668,200	האוכלוסייה הענייה
		1,631,500	1,411,700	2,235,800	משפחות
		768,800	686,500	899,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	משפחות
27.0	36.9	24.7	21.3	33.8	נפשות
14.5	23.7	35.2	31.4	41.1	ילדים
2006					
		404,400	345,700	665,800	האוכלוסייה הענייה
		1,649,800	1,455,700	2,254,800	משפחות
		796,100	718,600	921,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	48.1	20.0	17.1	32.9	משפחות
26.8	35.4	24.5	21.6	33.5	נפשות
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	ילדים
2007					
		412,900	353,800	669,100	האוכלוסייה הענייה
		1,630,400	1,434,600	2,225,700	משפחות
		773,900	697,000	901,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	47.1	19.9	17.1	32.3	משפחות
26.7	35.5	23.8	20.9	32.5	נפשות
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	ילדים
2008					
		420,100	363,000	680,900	האוכלוסייה הענייה
		1,651,300	1,486,900	2,283,300	משפחות
		783,600	723,700	931,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	46.7	19.9	17.2	32.3	משפחות
27.7	34.9	23.7	21.3	32.7	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים

לוח 2

ממדי העוני בקרב יהודים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		273,600	218,000	514,100	האוכלוסייה הענייה
		913,300	768,400	1,442,200	משפחות
		389,600	344,600	502,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.8	57.6	15.8	12.6	29.8	משפחות
36.7	46.7	17.2	14.4	27.1	נפשות
22.4	31.4	24.4	21.6	31.5	ילדים
2006					
		258,000	216,300	504,700	האוכלוסייה הענייה
		880,900	773,800	1,423,700	משפחות
		392,600	356,900	503,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.9	57.1	14.7	12.3	28.8	משפחות
38.1	45.6	16.3	14.3	26.4	נפשות
22.1	29.2	24.3	22.1	31.1	ילדים
2007					
		269,900	225,800	506,900	האוכלוסייה הענייה
		893,400	768,800	1,414,400	משפחות
		392,500	349,300	498,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.8	55.5	15.0	12.6	28.3	משפחות
36.8	45.6	16.2	14.0	25.7	נפשות
21.3	29.9	23.8	21.2	30.2	ילדים
2008					
		278,100	234,200	516,800	האוכלוסייה הענייה
		916,400	814,800	1,452,400	משפחות
		397,000	369,700	514,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.2	54.7	15.3	12.9	28.4	משפחות
36.9	43.9	16.4	14.6	26.0	נפשות
22.8	28.1	23.6	22.0	30.6	ילדים

ממדי העוני בקרב עולים (מ-1990 ואילך), 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		78,800	59,800	167,100	האוכלוסייה הענייה
		220,500	182,000	413,700	משפחות
		77,300	69,100	110,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
52.8	64.2	20.0	15.2	42.4	משפחות
46.7	56.0	19.7	16.3	37.0	נפשות
29.9	37.3	28.4	25.4	40.5	ילדים
2006					
		69,600	53,400	153,600	האוכלוסייה הענייה
		198,500	166,400	378,200	משפחות
		73,300	65,900	98,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
54.7	65.2	18.1	13.9	39.9	משפחות
47.5	56.0	18.1	15.2	34.4	נפשות
25.7	33.1	27.3	24.6	36.8	ילדים
2007					
		73,900	58,400	158,100	האוכלוסייה הענייה
		200,600	170,500	376,400	משפחות
		68,900	63,500	93,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
53.2	63.0	18.8	14.9	40.2	משפחות
46.7	54.7	18.0	15.3	33.8	נפשות
26.0	31.9	25.3	23.3	34.2	ילדים
2008					
		72,400	58,300	163,400	האוכלוסייה הענייה
		191,000	166,700	386,000	משפחות
		65,200	61,500	94,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
55.7	64.3	18.0	14.5	40.7	משפחות
50.5	56.8	17.2	15.0	34.7	נפשות
30.8	34.7	24.3	22.9	35.1	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		137,000	122,400	154,100	האוכלוסייה הענייה
		718,200	643,300	793,600	משפחות
		379,200	341,900	397,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.0	20.5	52.1	46.6	58.6	משפחות
9.5	18.9	55.4	49.6	61.2	נפשות
4.6	14.0	64.2	57.9	67.3	ילדים
2006					
		146,300	129,300	161,200	האוכלוסייה הענייה
		769,000	681,900	831,100	משפחות
		403,500	361,700	418,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
9.2	19.7	54.0	47.8	59.5	משפחות
7.5	17.9	57.6	51.1	62.3	נפשות
3.5	13.5	66.8	59.8	69.2	ילדים
2007					
		143,000	127,900	162,200	האוכלוסייה הענייה
		737,000	665,800	811,200	משפחות
		381,500	347,600	402,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.8	21.1	51.4	46.0	58.3	משפחות
9.2	17.9	54.5	49.3	60.0	נפשות
5.2	13.6	62.5	56.9	65.9	ילדים
2008					
		142,000	128,700	164,100	האוכלוסייה הענייה
		734,900	672,200	830,900	משפחות
		386,600	354,000	417,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
13.5	21.5	49.4	44.8	57.1	משפחות
11.5	19.1	53.1	48.6	60.0	נפשות
7.3	15.1	62.1	56.9	67.0	ילדים

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		94,300	62,100	219,900	האוכלוסייה הענייה משפחות
		163,100	118,700	360,900	נפשות
		10,000	9,400	12,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
57.1	71.8	24.4	16.1	57.0	משפחות
54.8	67.1	25.2	18.3	55.8	נפשות
20.6	25.2	68.6	64.7	86.4	ילדים
2006					
		84,500	62,000	220,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		141,700	109,900	347,000	נפשות
		4,800	4,800	7,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
61.7	71.9	21.5	15.8	56.1	משפחות
59.2	68.3	21.9	17.0	53.7	נפשות
35.2	35.2	44.2	44.2	68.2	ילדים
2007					
		92,100	67,900	227,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		155,600	122,400	365,700	נפשות
		6,300	5,800	8,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.5	70.2	22.6	16.7	55.9	משפחות
57.5	66.5	23.1	18.2	54.3	נפשות
25.1	31.3	58.3	53.4	77.8	ילדים
2008					
		93,700	68,900	230,700	האוכלוסייה הענייה משפחות
		149,800	118,200	360,100	נפשות
		6,500	6,500	8,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.4	70.1	22.7	16.7	55.9	משפחות
58.4	67.2	21.8	17.2	52.5	נפשות
22.1	22.1	48.7	48.7	62.6	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		245,300	216,500	303,100	האוכלוסייה הענייה
		1,339,800	1,185,500	1,606,700	משפחות
		768,800	686,500	899,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
19.1	28.6	26.2	23.1	32.4	משפחות
16.6	26.2	30.2	26.7	36.2	נפשות
14.5	23.7	35.2	31.4	41.1	ילדים
2006					
		238,600	213,400	296,000	האוכלוסייה הענייה
		1,353,900	1,213,600	1,615,400	משפחות
		796,100	718,600	921,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
19.4	27.9	25.5	22.8	31.6	משפחות
16.2	24.9	30.1	27.0	36.0	נפשות
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	ילדים
2007					
		237,300	212,000	291,300	האוכלוסייה הענייה
		1,324,100	1,185,500	1,572,400	משפחות
		773,900	697,000	901,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
18.5	27.2	24.8	22.2	30.5	משפחות
15.8	24.6	28.9	25.9	34.3	נפשות
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	ילדים
2008					
		238,200	219,400	300,000	האוכלוסייה הענייה
		1,339,400	1,236,600	1,634,200	משפחות
		783,600	723,700	931,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.6	26.8	24.5	22.6	30.9	משפחות
18.0	24.3	28.9	26.6	35.2	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		158,000	137,700	206,600	האוכלוסייה הענייה
		688,500	597,400	877,200	משפחות
		318,900	278,300	398,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.5	33.4	20.1	17.5	26.3	משפחות
21.5	31.9	20.6	17.9	26.3	נפשות
19.9	30.1	22.2	19.3	27.7	ילדים
2006					
		141,900	125,900	190,900	האוכלוסייה הענייה
		627,300	554,300	818,700	משפחות
		294,700	261,600	375,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.7	34.1	18.3	16.3	24.7	משפחות
23.4	32.3	19.0	16.8	24.8	נפשות
21.5	30.3	20.8	18.4	26.5	ילדים
2007					
		145,800	128,700	189,000	האוכלוסייה הענייה
		637,800	561,300	806,500	משפחות
		299,400	264,900	370,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.9	31.9	18.4	16.2	23.8	משפחות
20.9	30.4	18.8	16.5	23.7	נפשות
19.2	28.5	20.5	18.2	25.4	ילדים
2008					
		143,500	131,500	193,400	האוכלוסייה הענייה
		632,000	578,800	834,400	משפחות
		295,400	269,400	381,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.8	32.0	17.8	16.3	24.0	משפחות
24.3	30.6	18.3	16.8	24.2	נפשות
22.5	29.3	19.7	18.0	25.5	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		87,300	78,800	96,500	האוכלוסייה הענייה
		651,400	588,100	729,400	משפחות
		449,900	408,200	501,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
9.6	18.3	58.1	52.5	64.2	משפחות
10.7	19.4	59.1	53.3	66.2	נפשות
10.2	18.6	60.2	54.6	67.1	ילדים
2006					
		96,700	87,600	105,100	האוכלוסייה הענייה
		726,600	659,300	796,700	משפחות
		501,400	457,000	546,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
8.0	16.7	60.0	54.4	65.2	משפחות
8.8	17.2	61.1	55.5	67.0	נפשות
8.2	16.4	62.3	56.8	67.9	ילדים
2007					
		91,500	83,400	102,300	האוכלוסייה הענייה
		686,200	624,200	765,900	משפחות
		474,500	432,000	530,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
10.5	18.4	56.5	51.5	63.2	משפחות
10.4	18.5	57.9	52.7	64.6	נפשות
10.5	18.5	59.1	53.8	66.0	ילדים
2008					
		94,700	88,000	106,500	האוכלוסייה הענייה
		707,300	657,800	799,700	משפחות
		488,200	454,300	550,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.1	17.4	57.8	53.7	65.1	משפחות
11.6	17.8	59.5	55.3	67.3	נפשות
11.2	17.4	60.5	56.3	68.2	ילדים

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2008-2005

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		35,500	32,200	58,200	האוכלוסייה הענייה
		135,900	124,300	210,000	משפחות
		74,600	69,500	111,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.0	44.7	32.5	29.5	53.3	משפחות
35.3	40.8	35.3	32.3	54.6	נפשות
33.2	37.8	39.6	36.9	59.3	ילדים
2006					
		33,600	31,700	58,200	האוכלוסייה הענייה
		128,200	121,500	214,300	משפחות
		74,400	71,400	113,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
42.2	45.5	29.5	27.8	51.1	משפחות
40.2	43.3	31.8	30.1	53.1	נפשות
34.4	37.0	37.9	36.3	57.7	ילדים
2007					
		33,100	30,800	52,200	האוכלוסייה הענייה
		134,000	126,300	200,000	משפחות
		77,800	74,200	110,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
36.5	41.0	29.8	27.7	46.9	משפחות
33.0	36.9	33.1	31.2	49.4	נפשות
29.8	33.0	38.5	36.7	54.8	ילדים
2008					
		32,200	30,700	52,500	האוכלוסייה הענייה
		132,500	127,400	203,900	משפחות
		76,600	74,000	110,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.6	41.5	28.8	27.4	46.9	משפחות
35.0	37.5	32.5	31.2	50.0	נפשות
30.9	33.2	37.4	36.1	54.1	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל שמונה שנות לימוד או פחות, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		113,900	94,100	181,900	האוכלוסייה הענייה
		411,700	364,500	532,600	משפחות נפשות ילדים
		173,400	162,500	180,800	תחולת העוני (%)
37.4	48.3	42.8	35.4	68.4	משפחות נפשות ילדים
22.7	31.6	53.2	47.1	68.8	משפחות נפשות ילדים
4.1	10.2	77.6	72.8	81.0	משפחות נפשות ילדים
2006					
		104,600	89,700	172,500	האוכלוסייה הענייה
		383,000	346,600	511,200	משפחות נפשות ילדים
		159,500	149,600	171,800	תחולת העוני (%)
39.3	48.0	41.3	35.4	68.0	משפחות נפשות ילדים
25.1	32.2	51.5	46.6	68.7	משפחות נפשות ילדים
7.2	12.9	73.7	69.2	79.4	משפחות נפשות ילדים
2007					
		109,400	95,300	171,600	האוכלוסייה הענייה
		393,500	359,900	512,400	משפחות נפשות ילדים
		164,500	155,600	175,500	תחולת העוני (%)
36.2	44.5	44.3	38.6	69.4	משפחות נפשות ילדים
23.2	29.7	54.1	49.5	70.4	משפחות נפשות ילדים
6.3	11.3	75.1	71.0	80.1	משפחות נפשות ילדים
2008					
		107,100	92,200	165,000	האוכלוסייה הענייה
		362,400	332,600	475,800	משפחות נפשות ילדים
		144,300	138,400	156,200	תחולת העוני (%)
35.1	44.1	44.6	38.4	68.7	משפחות נפשות ילדים
23.8	30.1	51.3	47.1	67.4	משפחות נפשות ילדים
7.7	11.4	73.5	70.5	79.5	משפחות נפשות ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 9-12 שנות לימוד,
2008-2005

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		169,100	141,200	260,600	האוכלוסייה הענייה
		739,200	634,400	985,900	משפחות
		366,100	322,100	425,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	45.8	22.6	18.9	34.9	משפחות
25.0	35.7	27.3	23.5	36.5	נפשות
13.9	24.3	38.9	34.2	45.2	ילדים
2006					
		174,300	150,800	266,400	האוכלוסייה הענייה
		783,000	682,000	1,016,300	משפחות
		399,800	352,500	451,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	43.4	22.2	19.2	33.9	משפחות
23.0	32.9	27.6	24.0	35.8	נפשות
11.4	21.9	41.0	36.1	46.2	ילדים
2007					
		165,900	142,000	258,700	האוכלוסייה הענייה
		729,000	634,600	956,500	משפחות
		360,200	321,000	408,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.8	45.1	20.9	17.9	32.6	משפחות
23.8	33.6	25.9	22.5	34.0	נפשות
11.8	21.4	38.4	34.2	43.5	ילדים
2008					
		176,200	155,600	267,700	האוכלוסייה הענייה
		768,400	700,600	1,013,600	משפחות
		380,900	354,100	440,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.2	41.9	22.1	19.5	33.5	משפחות
24.2	30.9	26.9	24.5	35.4	נפשות
13.6	19.6	39.1	36.4	45.3	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 13 ויותר שנות לימוד,
2008-2005

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		127,600	105,100	225,700	האוכלוסייה הענייה
		480,600	412,800	717,300	משפחות
		229,400	202,000	293,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
43.5	53.4	13.1	10.8	23.1	משפחות
33.0	42.4	15.3	13.2	22.9	נפשות
21.8	31.2	22.5	19.8	28.7	ילדים
2006					
		125,400	105,200	226,900	האוכלוסייה הענייה
		483,800	427,100	727,300	משפחות
		236,900	216,500	298,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.7	53.7	12.7	10.7	23.0	משפחות
33.5	41.3	15.3	13.6	23.1	נפשות
20.7	27.5	23.0	21.0	29.0	ילדים
2007					
		137,600	116,400	238,900	האוכלוסייה הענייה
		507,900	440,000	756,800	משפחות
		249,200	220,300	317,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
42.4	51.3	13.4	11.3	23.2	משפחות
32.9	41.9	15.3	13.3	22.9	נפשות
21.4	30.5	22.6	20.0	28.8	ילדים
2008					
		136,800	115,100	248,200	האוכלוסייה הענייה
		520,500	453,700	793,800	משפחות
		258,500	231,300	334,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.9	53.6	12.8	10.8	23.2	משפחות
34.4	42.8	15.3	13.3	23.3	נפשות
22.7	30.8	22.8	20.4	29.5	ילדים

ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		177,200	144,700	266,700	האוכלוסייה הענייה
		891,600	730,700	1,204,800	משפחות
		468,000	389,300	569,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.6	45.7	12.2	10.0	18.4	משפחות
26.0	39.4	16.6	13.6	22.5	נפשות
17.9	31.7	25.3	21.0	30.8	ילדים
2006					
		185,600	155,300	277,400	האוכלוסייה הענייה
		943,000	793,200	1,257,200	משפחות
		501,800	426,800	596,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.1	44.0	12.4	10.4	18.6	משפחות
25.0	36.9	17.1	14.4	22.8	נפשות
15.8	28.4	26.6	22.6	31.5	ילדים
2007					
		188,700	157,900	281,800	האוכלוסייה הענייה
		960,300	809,600	1,283,100	משפחות
		512,800	440,000	617,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.1	44.0	12.2	10.2	18.2	משפחות
25.2	36.9	16.9	14.3	22.6	נפשות
16.9	28.7	26.1	22.4	31.4	ילדים
2008					
		194,400	167,100	298,400	האוכלוסייה הענייה
		978,800	856,200	1,351,300	משפחות
		519,200	460,900	646,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.8	44.0	12.2	10.5	18.8	משפחות
27.6	36.6	16.8	14.7	23.2	נפשות
19.7	28.7	25.8	22.9	32.1	ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		153,400	127,500	238,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		775,600	647,800	1,075,700	נפשות
		410,500	348,300	509,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.7	46.6	12.1	10.0	18.8	משפחות
27.9	39.8	16.6	13.9	23.1	נפשות
19.4	31.6	25.5	21.7	31.7	ילדים
2006					
		157,400	133,400	244,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		798,400	681,000	1,100,100	נפשות
		424,000	366,500	518,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.5	45.3	12.2	10.3	18.9	משפחות
27.4	38.1	16.9	14.4	23.3	נפשות
18.2	29.3	26.4	22.8	32.3	ילדים
2007					
		163,800	137,900	251,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		840,200	714,400	1,142,500	נפשות
		450,200	391,300	546,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.8	45.1	12.1	10.2	18.6	משפחות
26.5	37.5	17.0	14.5	23.2	נפשות
17.7	28.4	26.6	23.1	32.3	ילדים
2008					
		169,400	147,700	268,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		855,600	756,800	1,205,500	נפשות
		450,900	404,300	565,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
36.8	44.9	12.2	10.6	19.3	משפחות
29.0	37.2	16.8	14.9	23.7	נפשות
20.3	28.6	25.9	23.2	32.5	ילדים

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2008-2005

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		23,600	17,100	27,900	האוכלוסייה הענייה
		115,800	82,700	128,800	משפחות
		57,400	40,900	60,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
15.4	38.8	13.0	9.4	15.3	משפחות
10.1	35.8	16.8	12.0	18.7	נפשות
5.1	32.4	23.6	16.9	24.9	ילדים
2006					
		28,100	21,700	33,100	האוכלוסייה הענייה
		144,200	111,700	156,600	משפחות
		77,500	59,900	77,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
15.2	34.4	13.9	10.7	16.3	משפחות
7.9	28.7	18.6	14.4	20.2	נפשות
0.1	22.7	27.4	21.2	27.4	ילדים
2007					
		24,400	19,500	30,300	האוכלוסייה הענייה
		117,300	92,300	137,700	משפחות
		61,500	47,600	69,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
19.3	35.5	12.4	9.9	15.4	משפחות
14.8	33.0	15.7	12.3	18.4	נפשות
11.1	31.2	22.6	17.5	25.4	ילדים
2008					
		25,000	19,500	30,200	האוכלוסייה הענייה
		123,100	99,400	145,800	משפחות
		68,300	56,600	80,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	35.6	12.7	9.9	15.3	משפחות
15.6	31.8	16.9	13.7	20.0	נפשות
15.1	29.7	25.4	21.1	29.9	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		141,000	134,800	193,900	האוכלוסייה הענייה
		580,800	565,400	695,200	משפחות
		291,500	288,400	318,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
27.3	30.5	65.8	62.9	90.5	משפחות
16.5	18.7	78.2	76.1	93.6	נפשות
8.6	9.6	90.0	89.0	98.4	ילדים
2006					
		135,800	129,700	181,200	האוכלוסייה הענייה
		569,000	556,100	677,000	משפחות
		289,600	287,100	319,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.1	28.4	66.6	63.6	88.9	משפחות
16.0	17.9	78.4	76.6	93.2	נפשות
9.2	10.0	89.0	88.3	98.1	ילדים
2007					
		134,700	130,000	176,000	האוכלוסייה הענייה
		520,000	507,100	611,400	משפחות
		254,900	251,300	276,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.5	26.1	69.8	67.4	91.2	משפחות
14.9	17.1	79.7	77.7	93.6	נפשות
7.8	9.1	89.2	87.9	96.7	ילדים
2008					
		135,600	129,900	169,900	האוכלוסייה הענייה
		532,100	520,200	606,600	משפחות
		258,900	257,400	278,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.2	23.5	71.4	68.4	89.5	משפחות
12.3	14.3	81.6	79.7	93.0	נפשות
6.8	7.4	91.2	90.6	97.9	ילדים

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		155,600	129,000	234,800	האוכלוסייה הענייה
		772,600	644,800	1,028,600	משפחות
		416,500	350,800	498,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.7	45.1	23.1	19.1	34.8	משפחות
24.9	37.3	34.5	28.8	45.9	נפשות
16.4	29.6	47.7	40.2	57.1	ילדים
2006					
		162,200	138,200	242,100	האוכלוסייה הענייה
		805,800	691,200	1,054,200	משפחות
		439,100	378,700	508,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.0	42.9	23.4	20.0	35.0	משפחות
23.6	34.4	35.9	30.8	47.0	נפשות
13.7	25.6	50.9	43.9	59.0	ילדים
2007					
		164,900	139,900	247,400	האוכלוסייה הענייה
		830,300	713,400	1,098,500	משפחות
		454,100	395,300	537,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.4	43.4	23.5	19.9	35.2	משפחות
24.4	35.1	36.5	31.4	48.4	נפשות
15.5	26.4	51.5	44.8	60.9	ילדים
2008					
		168,300	146,800	257,500	האוכלוסייה הענייה
		827,100	738,600	1,113,700	משפחות
		446,300	404,400	535,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.7	43.0	23.0	20.1	35.3	משפחות
25.7	33.7	35.6	31.8	47.9	נפשות
16.7	24.5	50.4	45.7	60.5	ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2005-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2005					
		21,600	15,700	31,900	האוכלוסייה הענייה
		119,100	85,900	176,200	משפחות
		51,500	38,400	71,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
32.4	50.7	2.8	2.0	4.1	משפחות
32.4	51.3	3.8	2.8	5.7	נפשות
27.9	46.2	5.3	3.9	7.3	ילדים
2006					
		23,400	17,100	35,300	האוכלוסייה הענייה
		137,200	102,000	203,000	משפחות
		62,700	48,100	87,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.7	51.6	2.9	2.1	4.4	משפחות
32.4	49.8	4.2	3.1	6.2	נפשות
28.1	44.9	6.1	4.7	8.5	ילדים
2007					
		23,800	18,000	34,400	האוכלוסייה הענייה
		130,000	96,200	184,600	משפחות
		58,700	44,700	79,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
30.8	47.7	2.8	2.1	4.1	משפחות
29.6	47.9	3.8	2.8	5.4	נפשות
26.4	44.0	5.4	4.1	7.4	ילדים
2008					
		26,200	20,400	40,800	האוכלוסייה הענייה
		151,700	117,600	237,500	משפחות
		72,900	56,500	110,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.9	50.1	3.0	2.4	4.7	משפחות
36.1	50.5	4.4	3.4	6.8	נפשות
34.2	49.1	6.5	5.0	9.8	ילדים

הכנסה ממוזנעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוזנעת לפני מס, 2008

מקור הכנסה*									
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מזה:			סך כל תשלומי העברה	עבודה	שי"ח (%)	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחז"ל	תמיכות ממשתלתיים	קצבות ביטוח לאומי				
10,973	13,346	1,208	271	161	1,234	1,666	10,437	שי"ח (%)	סך הכל
82.2	100.0	9.0	2.0	1.2	9.2	12.5	78.2		
11,566	14,164	1,362	304	182	1,212	1,698	11,064	שי"ח (%)	משפחה יחודית
81.7	100.0	9.6	2.1	1.3	8.6	12.0	78.1		
7,209	8,151	227	60	29	1,375	1,463	6,460	שי"ח (%)	משפחה לא יחודית
88.4	100.0	2.8	0.7	0.4	16.9	18.0	79.3		
7,198	8,107	2,876	401	222	2,454	3,077	2,105	שי"ח (%)	משפחה שעומד בראשה קשיש
88.8	100.0	35.5	4.9	2.7	30.3	38.0	26.0		
8,948	10,420	312	345	212	1,450	2,007	8,093	שי"ח (%)	משפחת עולים
85.9	100.0	3.0	3.3	2.0	13.9	19.3	77.7		
12,440	15,297	546	247	166	1,039	1,451	13,267	שי"ח (%)	משפחה עם ילדים
81.3	100.0	3.6	1.6	1.1	6.8	9.5	86.7		
13,054	16,165	591	258	134	907	1,298	14,237	שי"ח (%)	משפחה עם 1-3 ילדים
80.8	100.0	3.7	1.6	0.8	5.6	8.0	88.1		
9,416	11,019	319	193	325	1,693	2,207	8,485	שי"ח (%)	משפחה עם 4 ילדים
85.5	100.0	2.9	1.7	2.9	15.4	20.0	77.0		ויותר

לוח 19 (המשך)
הכנסה ממוצעות למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה
וחלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2008

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מקור הכנסה*				עבודה	שייח (%)	קבוצת אוכלוסייה
			מזר: תמיכות ומח"ל		קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה			
			תמיכות מפרטים	תמיכות מממשלות					
8,735	9,946	289	181	452	2,007	2,634	7,014	שייח (%)	משפחה עם 5 ילדים ויותר
87.8	100.0	2.9	1.8	4.5	20.2	26.5	70.5	(%)	
9,034	10,263	567	940	196	1,574	2,710	6,957	שייח (%)	משפחה חד הורית
88.0	100.0	5.5	9.2	1.9	15.3	26.4	67.8	(%)	משפחה חד הורית
12,901	15,930	891	192	110	874	1,175	13,829	שייח (%)	מצב תעסוקתי של ראש משק הבית
81.0	100.0	5.6	1.2	0.7	5.5	7.4	86.8	(%)	עובד
12,794	15,707	807	178	114	887	1,178	13,687	שייח (%)	שכיר
81.5	100.0	5.1	1.1	0.7	5.6	7.5	87.1	(%)	
13,663	17,509	1,484	287	86	782	1,152	14,840	שייח (%)	עצמאי
78.0	100.0	8.5	1.6	0.5	4.5	6.6	84.8	(%)	
3,937	4,187	1,089	626	436	1,898	2,960	122	שייח (%)	משפחה שהעומד בראשה
94.0	100.0	26.0	14.9	10.4	45.3	70.7	2.9	(%)	ביגל העבודה אך אינו עובד
8,722	10,496	1,014	286	171	1,129	1,584	7,862	שייח (%)	משפחה עם מפרנס אחד
83.1	100.0	9.7	2.7	1.6	10.8	15.1	74.9	(%)	
16,450	20,544	787	112	58	658	828	18,896	שייח (%)	משפחה עם שני מפרנסים
80.1	100.0	3.8	0.5	0.3	3.2	4.0	92.0	(%)	ויותר

לוח 19 (תמיד)

**הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה
והלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2008**

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכיש' פנסיה)	מקור הכנסה* מזר:				סך כל תשלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה קבוצות השכלה של ראש משק הבית
			תמיכות מפריסים ומח"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	שד כל תשלומי העברה				
5,630	6,179	908	128	140	2,102	2,370	2,889	שי"ח	קבוצת אוכלוסייה קבוצות השכלה של ראש משק הבית	
91.1	100.0	14.7	2.1	2.3	34.0	38.4	46.8	(%)	עד 8 שנות לימוד	
9,580	11,035	972	186	142	1,298	1,625	8,408	(%)	12-9 שנות לימוד	
86.8	100.0	8.8	1.7	1.3	11.8	14.7	76.2	(%)	13 ויותר שנות לימוד	
13,211	16,678	1,451	366	180	992	1,538	13,645	(%)		
79.2	100.0	8.7	2.2	1.1	5.9	9.2	81.8	(%)		

* מחירי אמצעי תקופת סקר 2006, לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים.

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2008-2007

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (**%)						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2008	2007	2008	2007	2008	2007	
2.5	2.5	2.2	2.2	1.4	1.4	תחתון
3.9	3.9	3.4	3.4	2.7	2.7	2
5.1	5.2	4.5	4.5	3.9	3.9	3
6.3	6.4	5.7	5.7	5.2	5.2	4
7.6	7.7	6.9	6.9	6.6	6.6	5
9.1	9.1	8.3	8.3	8.2	8.2	6
10.7	10.7	10.1	10.1	10.1	10.2	7
12.8	12.7	12.5	12.5	12.8	12.8	8
15.9	15.7	16.4	16.3	17.0	17.0	9
26.1	26.1	30.2	30.2	32.1	32.0	עליון
						היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
10.3	10.2	13.8	13.9	23.2	23.6	מדד גייני***
0.3563	0.3537	0.4065	0.4066	0.4477	0.4473	% הירידה במדד גייני
20.4	20.9	9.2	9.1	-	-	

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירוניים.

לוח 21

**ההכנסה הממוצעת לחודש למשפחה בכל עשירון, במחירי סקר 2008
(כלל האוכלוסייה), 2007-2008**

לאחר תשלומי העברה ומסים			לפני תשלומי העברה ומסים			עשירון*
שינוי ריאלי	2008	2007	שינוי ריאלי	2008	2007	
-1.5	2,452	2,488	-	-	-	תחתון
1.9	4,227	4,148	7.9	1,668	1,546	2
-2.7	4,792	4,926	-0.7	4,084	4,113	3
-2.4	6,265	6,420	0.1	5,654	5,650	4
0.7	8,184	8,127	-1.6	7,593	7,715	5
2.2	9,742	9,535	1.0	9,706	9,608	6
-1.7	11,250	11,443	-2.2	11,967	12,235	7
0.0	13,385	13,384	-3.6	15,173	15,744	8
2.8	16,428	15,980	-1.2	20,146	20,390	9
1.2	25,208	24,910	-1.1	36,350	36,741	עליון
0.3	10,973	10,945	-1.2	11,680	11,822	סך הכול

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

לוח 22

**תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה והמסים
הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979-2008**

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
38.4	41.1	17.2	16.4	27.9	1979
44.1	50.6	15.7	13.9	28.1	1980
45.4	50.8	15.7	14.2	28.8	1981
64.0	69.5	10.8	9.1	29.8	1982
57.7	62.4	12.5	11.1	29.5	1983
52.5	58.0	14.6	12.9	30.7	1984
63.5	67.1	11.4	10.3	31.3	1985
56.0	59.2	14.3	13.3	32.6	1988
61.2	64.5	12.8	11.7	33.0	1989
58.2	60.9	14.3	13.4	34.3	1990
57.5	59.5	14.9	14.2	35.1	1991
50.4	52.7	17.2	16.4	34.7	1992
51.7	53.8	16.7	16.0	34.6	1993
47.2	48.5	18.0	17.6	34.2	1994
50.1	56.4	16.8	14.7	33.7	1995
53.3	60.4	16.0	13.6	34.3	1996
52.7	60.5	16.2	13.6	34.3	1997
44.6	53.4	17.7	14.9	32.0	1997
46.6	56.4	17.5	14.3	32.8	1998
44.1	53.1	18.0	15.1	32.2	1999
46.6	57.2	18.1	14.5	33.9	2002
43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	2003
39.9	51.2	20.3	16.5	33.7	2004
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	2005
39.2	48.0	20.0	17.1	32.9	2006
38.3	47.0	19.9	17.1	32.3	2007
38.3	46.7	19.9	17.2	32.3	2008

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה
והמסים הישירים ולאחריהם, 1979-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
26.3	15.2	0.3181	0.3662	0.4318	1979
25.3	14.9	0.3239	0.3690	0.4337	1980
27.4	15.4	0.3185	0.3716	0.4390	1981
29.7	17.3	0.3122	0.3673	0.4441	1982
31.6	17.9	0.3005	0.3604	0.4392	1983
30.8	15.8	0.3267	0.3979	0.4723	1984
33.3	20.2	0.3119	0.3733	0.4678	1985
29.6	19.1	0.3221	0.3699	0.4574	1988
31.4	20.3	0.3252	0.3780	0.4741	1989
32.0	21.7	0.3263	0.3756	0.4799	1990
33.2	23.1	0.3272	0.3771	0.4901	1991
31.9	21.1	0.3391	0.3926	0.4977	1992
33.4	22.5	0.3290	0.3829	0.4940	1993
31.4	20.4	0.3441	0.3994	0.5019	1994
32.3	20.2	0.3365	0.3965	0.4971	1995
33.7	22.0	0.3285	0.3868	0.4956	1996
34.0	21.8	0.3332	0.3946	0.5045	1997
30.6	18.6	0.3531	0.4137	0.5085	*1997
46.6	19.2	0.3523	0.4134	0.5119	1998
44.1	18.4	0.3593	0.4214	0.5167	1999
31.5	19.7	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.0	19.3	0.3685	0.4241	0.5265	2003
27.4	17.8	0.3799	0.4300	0.5234	2004
26.2	17.4	0.3878	0.4343	0.5255	2005
25.1	16.4	0.3923	0.4379	0.5237	2006
25.4	15.8	0.3831	0.4323	0.5134	2007
24.7	15.6	0.3853	0.4318	0.5118	2008

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 24

תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, לפני תשלומי העברה והמסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 2000-2008

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
תחולת העוני משפחות					
					2000
45.3	54.3	17.6	14.7	32.2	2000
47.2	57.0	17.7	14.3	33.7	2001
47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	2002
42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	2003
39.2	50.6	20.3	16.5	33.4	2004
39.0	48.4	20.3	17.2	33.3	2005
38.4	46.9	20.2	17.4	32.7	2006
38.4	46.6	19.5	16.9	31.7	2007
38.2	46.1	19.6	17.1	31.8	2008
מדד ג'יני לאי-שוויון					
					2000
31.2	19.3	0.3500	0.4110	0.5090	2000
32.4	25.9	0.3567	0.4196	0.5277	2001
32.0	20.0	0.3616	0.4256	0.5320	2002
30.4	19.6	0.3629	0.4189	0.5213	2003
27.7	18.0	0.3752	0.4258	0.5193	2004
26.1	17.1	0.3834	0.4300	0.5187	2005
25.4	16.5	0.3865	0.4325	0.5182	2006
25.9	16.1	0.3754	0.4251	0.5066	2007
25.2	15.9	0.3784	0.4255	0.5058	2008

רשימת מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

מירי אנדבלד ודניאל גוטליב

פרק 2: ממדי העוני והפערים החברתיים

מירי אנדבלד, אלכס פרומן ונתנאלה ברקלי

פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגבייה

זיק בנדלק ואביבה גייבל

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. הבטחת הכנסה
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. ביטוח זיקנה ושאיירים
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
3. ביטוח סיעוד
מרים שמלצר ויעקב טל
4. ביטוח ילדים
תמי אליאב ואסתר טולדנו
5. ביטוח אמהות
אסתר טולדנו
6. ביטוח נכות כללית
שנטל וסרשטיין
7. ביטוח נפגעי עבודה
שולי בר
8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
שולי בר
9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
לאה ענבר
10. ביטוח אבטלה
אסתר טולדנו
11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד
אבנר שרף

○ בשאלות והערות בענייני הסקירה אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.