

## פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות התפתחות  
של הביטוח הלאומי



## 1. מבוא

סוגיית המינימום למחיה בכבוד נוגעת לשאלת היסוד - מהו אותו המינימום וכיצד יש לקבוע אותו. שאלה חשובה נוספת היא האם על הממשלה מוטל לספק במלואו מינימום זה, ואם לא, מהי מידת הכיסוי הראויה שעל המגזר הציבורי לספק למשפחות במצוקה כלכלית באמצעות קצבאות והנחות שונות.

הסיוע ניתן באמצעים מגוונים. הכלי העיקרי הוא קצבאות הקיום בתוספת קצבאות אוניברסליות של הביטוח הלאומי, וכלי נוסף הוא מתן הטבות שונות באמצעות הנחות של השלטון המקומי, חברת החשמל, משרד הבריאות, תאגידי המים, התחבורה הציבורית, האוניברסיטאות ועוד. העובדה שההטבות הללו מסופקות בידי גופים שונים מקשה על ריכוז המידע עליהן ועל הניתוח של חלקן בסיוע למשפחות במצוקה כלכלית. חשוב להדגיש כי חישובים ואומדנים שוטפים מראים כי חלקו של הסיוע הזה קטן ממה שנהוג לחשוב, אך בכל מקרה חשוב מאוד לאמוד אותו. הדיון בסוגיה זו התעורר לפני כעשר שנים בעקבות הקיצוץ העמוק במערכת הקצבאות באותה תקופה, פגיעה שגררה אחריה פנייה לבג"ץ. הפנייה הסתיימה בפסק דין בדצמבר 2005, שיידון בהמשך.

כדי לבחון את ההלימה בין היקף הסיוע הדרוש לכיסוי מלא של המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע שהמדינה ומוסדות מרכזיים נוספים מעמידים לרשות הנוקמים בפועל, יש צורך להבהיר ראשית את מושג המינימום למחיה בכבוד. **כבוד** הוא מושג סובייקטיבי וקשה לכימות ואילו הסיוע הוא מושג גשמי וקל יותר למדידה. עם זאת, רכיב הסיוע באמצעות הנחות על הוצאות שונות קשה יותר לכימות מאשר רכיב הקצבאות, בין היתר בגלל המידע הדל בנוגע לחלוקת ההטבות באוכלוסייה ובגלל השונות בין קבוצות באוכלוסייה בנגישות להטבות מבחינה גיאוגרפית ומבחינת המעמד הכלכלי. הגוף המרכזי שביכולתו לשפר את המידע הדרוש באופן משמעותי הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך מצב הסטטיסטיקה בתחום זה אינו מספק דיו כדי לתת מענה בעניין הטבות המדינה לאוכלוסייה כולה, ובתוכה לעשירונים הנמוכים<sup>1</sup>. ננסה בפרק זה לגבש תשתית אמينة ככל האפשר לסוגיית המינימום למחיה בכבוד ולכיסוי של אותו מינימום על ידי שני רכיבי הסיוע כמתואר לעיל.

המשמעות שניתנת למושג **מינימום למחיה בכבוד** היא של העדר עוני. הנחת היסוד היא שמי שחי מעל **קו עוני** גם חי במצב שאינו פוגע בכבוד. מאחר שיש אפשרויות רבות להגדיר עוני, הקווים שמפרידים בין עני ללא עני מבטאים כל אחד בחירה מסוימת של קווי העוני. בסעיף 2 בפרק זה נבחן כמה מדדי עוני שנחקרו בישראל ואשר משקפים גישות שונות למדידתו, וכן נבהיר את הקשר הקיים בין מדידת המינימום למחיה בכבוד לבין התמיכות. כך למשל הוספת הטבות מעין-כספיות (כגון סיוע בארנונה) להכנסה, מצריכה חישוב של קו העוני הכולל הטבות אלו.

הסיוע של המדינה ומוסדותיה כולל את קצבאות הקיום - הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת נכות ודמי מזונות לזכאיות להם על-פי הכללים של הביטוח הלאומי. בסיוע יש לכלול גם את הקצבאות האוניברסליות - קצבאות הילדים<sup>2</sup> וקצבאות הזיקנה והשאיירים.

קצבאות הקיום בגיל העבודה בנויות כך שהן מעודדות השתלבות בעבודה, באמצעות קביעת סכום של הכנסה מעבודה שאינו נחשב כהכנסה בחישוב הזכאות להבטחת הכנסה. סכום זה מכונה

1 הכלי המתאים ביותר לאומדן לגבי הטבות אלו הוא סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס, שכבר החל במאמץ לאסוף נתונים על ההטבות.  
2 בחוק ההסדרים של 2013-2014 החליטה הממשלה על הפעלת מבחן הכנסה כך ששכירים בשכר גבוה (יותר מ-67,000 ש"ח בחודש ב-2013) לא יהיו זכאים עוד לקצבאות ילדים. שינויים אלה לא באים עדיין לידי ביטוי בחישובים המוצגים כאן.

סוגיית המינימום למחיה בכבוד נוגעת לשאלת היסוד - מהו אותו המינימום וכיצד יש לקבוע אותו

הסיוע של המדינה ומוסדותיה כולל את קצבאות הקיום - הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת נכות ודמי מזונות לזכאיות, והקצבאות האוניברסליות - קצבאות הילדים וקצבאות הזיקנה והשאיירים

**דיסריגורד** (disregard) או הכנסה שאין להתחשב בה בעת מבחן הכנסה. כמו כן קיים עידוד בכך ששיעור הקיזוז של כל שקל של הכנסה מעבודה מעבר לדיסריגורד קטן מ-100%, כך שמי שעובד יכול להגדיל את הכנסתו בפער שבין 100% לבין שיעור הקיזוז (כ-30%-40%). בפרק זה ההלימה בין ההכנסה המינימלית לקיום שמספקת המדינה לבין המינימום למחיה בכבוד נבחנת בהנחה שאין הכנסות מעבודה.

יתר חלקי הפרק, סעיפים 3-6, מציגים את סיכום ההתפתחויות במערכות הגמלאות והגבייה של הביטוח הלאומי בשנה הנסקרת, מבחינת היקף התשלומים, המקבלים, רמת הגמלאות ועוד.

## 2. מהו המינימום למחיה בכבוד?

לפי הגישה המוצגת כאן, המושג של מינימום למחיה בכבוד צריך להיגזר על-פי רמת החיים. הגדרת יחס זה שקולה לשאלה על מהות העוני. נסכם גם את היתרונות והחסרונות הבולטים של החלופות המוצגות כאן כדי לסייע בבחירת החלופה המתאימה ביותר לצורך קביעת מדיניות הממשלה בנדון.

א. **התוצר המקומי לנפש:** אחד המדדים הנפוצים ביותר לרמת חיים הוא התוצר המקומי לנפש. מדד זה מקובל פחות ופחות בתור אינדיקטור לרמת חיים, מאחר שהוא מתעלם מהיבטים חשובים כגון הכנסות לא כספיות שמופקות מחוץ למנגנון השוק, לדוגמה עבודה בבית שאין בצידה שכר כספי, למשל עבודת עקרת הבית. עקרות בית עוסקות בין היתר בגידול הילדים וחינוכם, שמירה על ניקיון הבית, טיפול בקשיש סיעודי או בנכה במשפחה וכד'. עבודה זו מקיפה ומגוונת ועולה כסף רב אם מבקשים לרכוש אותה באמצעות שוק העבודה. למרות זאת היא אינה כלולה בחישוב התוצר ולכן לא תופיע בתוצר לנפש. המושג גם מתעלם מהיבטים של איכות חיים או של נזקים לאיכות החיים, שעלולים להיווצר בעת תהליך ייצור התוצר. כמו היצרן, גם החשבונאות הלאומית לא מתחשבת בהשפעות חיצוניות אלה (externalities) הן לטובה והן לרעה<sup>3</sup>. קושי מרכזי נוסף בבחירת התוצר לנפש כביטוי לרמת חיים הוא שהתוצר כולל מלבד הצריכה (הפרטית והציבורית) השוטפת גם השקעות הון, שפירותיהן הכלכליים מתייחסים לרמת החיים העתידית הכללית של משפחות קיימות ושל כאלה שעדיין לא קיימות, ולא רק לזו של המשפחות הקיימות.

ב. **לוח שקילות** (equivalence scale): יש קושי בכך שהתוצר לנפש אינו מבטא בצורה נכונה את רמת החיים של המשפחה כאשר גודל המשפחה שונה בין המשפחות בזמן נתון וכאשר הוא משתנה לאורך זמן - רווחת המשפחה לא משתנה בדרך כלל בצורה ליניארית לשינויים והבדלים אלה. מקובל להניח שתוספת ההכנסה הדרושה למשפחה כדי להשאיר אותה ברמה דומה של רווחה משפחתית, למשל אחרי הוספת נפש אחת, הולכת וקטנה עם גודל המשפחה, גם אם לא בהכרח בצורה ליניארית ורציפה. תופעה זאת נובעת בעיקר מקיומן של הוצאות קבועות שיורדות במוצע לנפש עם הוספת נפשות למשק הבית. לצורך כך הוגדר בספרות המקצועית המושג של **נפש תקנית** או של **לוח שקילות** (equivalence scale)<sup>4</sup>.

ג. **הצריכה לנפש תקנית:** אפשר למדוד את רמת החיים של משפחה לפי הצריכה לנפש תקנית. לפי גישה זו צריך להכריע בנוגע להכללת חלקים מהצריכה הציבורית במדד, שכן היא משפרת במישורן

3 לאחרונה נעשה מאמץ להגדיר את המושג של רמת חיים באופן שלם יותר כך שיבטא בצורה טובה יותר את איכות החיים. ר' דוח הוועדה הידועה של Stiglitz, Sen ו-Fitoussi (2009) שהופק בעידוד ארגון ה-OECD.

4 ההוצאה המשפחתית לא בהכרח גדלה בצורה ליניארית עם הוספת נפש למשפחה. זאת בעיקר לנוכח קיומן של הוצאות קבועות שיורדות במוצע לנפש עם הוספת נפשות למשק הבית. סוגיה זו קשורה להגדרת **נפש תקנית** או **לוח שקילות** (equivalence scale).

או בעקיפין את רמת החיים. גישה זאת מתעלמת מהיבט חשוב אחר של רמת החיים - החיסכון. החיסכון משפר את רמת החיים כבר בעת צבירתו כי הוא משפר את יכולת המשפחה לשמור על רמת חיים אחידה גם בזמנים של תנודות בלתי צפויות בהכנסה ובכך מצמצם את הסיכון לנפילה פתאומית בהכנסה, דבר שמגביר את הביטחון הכלכלי ואת רווחת המשפחה.

ד. **ההכנסה הכספית נטו לנפש תקנית:** הגדרה זו מתמקדת במשאב המרכזי המאפשר למשפחה לממש רמת חיים - ההכנסה הפנויה כדי לממש תוכניות של צריכה וחיסכון. זו ההכנסה מעבודה ומפנסיה, מהשקעות הון, מתמיכות (קצבאות ביטוח לאומי, סיוע בשכר דירה ועוד) לאחר ניכוי תשלומי המיסים ודמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית של המשפחה האמצעית, כלומר המשפחה או הנפש החצינית<sup>5</sup>, משקפת לדעת רבים את רמת החיים הכללית<sup>6</sup>. כדי למצוא את **ההכנסה המינימלית ההולמת**, כלומר את קו העוני, משתמשים **במחצית** ההכנסה החצינית לנפש תקנית. זו החלופה המקובלת במדינות רבות ובארגונים בינלאומיים ובייחוד ב-OECD. ארה"ב, האו"ם והבנק העולמי נוקטים גישה יותר אקלקטית וכוללים גם הכנסה מינימלית **מוחלטת** (absolute), כגון אומדנים (משנת 1959) ליחס הוצאת המזון המינימלית (ארה"ב), או סכום קבוע ליום, למשל דולר אחד, שני דולר וכד' (בעיקר בנוגע למדינות מתפתחות). האיחוד האירופי מתייחס גם לשיעורים שונים של ההכנסה הממוצעת (בעיקר 40%, 50%-ו-60%) להערכת רמת החיים המינימלית של המשפחה או הנפש. לצורכי המדד המקובל ביותר להערכת המינימום למחיה בכבוד הוא זה שמקובל בישראל וב-OECD - מחצית ההכנסה הכספית החצינית.

ה. **ההכנסה מכל המקורות לנפש תקנית:** אפשר לשכלל חישוב זה בשני היבטים - להוסיף את ערך ההטבות או ההכנסות בעין או להפחית מההכנסות לא רק את המיסים הישירים ואת דמי הביטוח חובה אלא גם את הוצאות היציאה לעבודה<sup>7</sup>. החשובה בהטבות בעין מבחינת שוויה היא ההוצאה שנחסכת על שכר הדירה עקב מגורי המשפחה בדירה בבעלות עצמית, לאחר שמביאים בחשבון הלוואות ומשכנתאות על הדירה בבעלות<sup>8</sup>. הכנסות בעין נוספות הן הטבות המעסיק, קצבת הסיעוד של הביטוח הלאומי, סבסוד של המדינה בתחומי הלימודים והתחבורה, הנחות העירייה בארנונה, הנחות במים ועוד. שקל של הכנסה בעין מותנה מטבע הדברים בצריכה של מוצר או שירות מסוים, ולכן היא שווה פחות מהכנסה כספית שוות ערך, שאינה כרוכה בשימוש מוכתב מראש. ההכנסה מכל המקורות שווה לסכום ההכנסות הכספיות וההכנסות בעין בניכוי מיסים ישירים ודמי ביטוח חובה. לוח 1 מבהיר את חשיבות ההכנסות בעין, בייחוד בעשירונים הנמוכים.

5 ההכנסה החצינית היא ההכנסה של המשפחה במשק שמחצית המשפחות בעלות רמת הכנסה לנפש תקנית גבוהה או נמוכה יותר משל משפחה זו. OECD, בשונה מההגדרה הישראלית, חישוב ההכנסה החצינית נעשה לפי הנפש החצינית ולא לפי המשפחה החצינית.

6 עם זאת יש גם מי שמעדיפים את ההכנסה הכספית הממוצעת על פני החצינית. בניגוד להכנסה החצינית ההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים.

7 הוצאות היציאה לעבודה כוללות שני רכיבים - התחבורה אל מקום העבודה וממנו וההוצאה על שמירת הילדים שנגרמת לזוג עם ילדים קטנים עקב יציאתם לעבודה או להוצאה של אם חד-הורית עובדת על שמירה על ילדיה. אם המדינה משלמת חלק מההוצאה - למשל כפי שקבעה ועדת טרכטנברג בנוגע לגני ילדים לבני 3-5 - יש לקזז את התמיכה בהוצאה או להוסיף אותה כהטבה. אצל גוטליב ומנון, 2005, וכן גוטליב ופרומן, 2012, מוצע להפחית מההכנסה גם את ההוצאות **החיוניות** על בריאות שלא נכללו בקו העוני, שכן גם הוצאה זו, כמו תשלום מס היא בגדר "חובה", ולכן **אינה פנויה** למימון רמת חיים מינימלית סבירה.

8 דיוור בדירה בבעלות עצמית: הדיוור כחלק מהמינימום למחיה בכבוד מעלה סוגיה מורכבת: צריך להבחין בין משפחות שברשותן דירת מגורים בבעלות עצמית, שגרות בדירה, לבין משפחות שאין להן בעלות על דירה. כיום בעל דירה שגר בה נמצא במצב כלכלי עדיף מבחינת מבחן הכנסה לקצבת קיום, שכן הדירה בבעלותו לא מובאת בחשבון כל עוד הוא גר בה. במילים אחרות, לא נוקטת הכנסה מכך שהוא למעשה משכיר את דירתו לעצמו. נושא זה יפותח בפרסום נפרד.

היקפן היחסי הולך וקטן עם העלייה בעשירונים. עם זאת ההכנסות בעין בעשירון החמישי, הכולל את החציון, גבוהות עדיין בכ-42% מזו שבסביבת קו העוני (ההכנסה בעשירון השני)<sup>9</sup>. לפיכך ההכנסה החציונית עולה משמעותית ולכן הוספת הכנסות בעין גם תגדיל באופן ניכר את קו העוני לפי הגדרה זו. נציין גם שההכנסה בעין הממוצעת של העשירון העליון גבוהה בערך פי 5 מזו של העשירון התחתון.

1. **שילוב של צריכה והכנסה:** בשונה מהמדדים שנדונו עד כה, מדדי רמת חיים מינימלית בכבוד שיוצגו להלן מושתתים לא רק על ממד אחד (הצריכה או ההכנסה). אפשר להרחיב את היריעה ולהשתית את מדד רמת החיים המינימלית ההולמת על **שני ממדים** - צריכה והכנסה, או במילים אחרות **צרכים ואמצעים**. החלק הנוגע לצרכים מספק מידע על מהות העוני או **מהו עוני**, והחלק של האמצעים מספק מידע על השאלה **מיהו עני**. כל ההגדרות שמתחשבות ב**הוצאה הבסיסית** על צריכה של משפחה כדי לאתר את המינימום למחיה בכבוד כוללות הגדרה של הוצאה בסיסית מסוימת, ובכך הן עונות על השאלה של **מהו עוני**. בשלב השני הן עורכות מעין "מבחן הכנסה" לכל משפחה על ידי העמדת ההכנסה המשפחתית מול הצרכים הבסיסיים. את שני המדדים אפשר לחשב באמצעות הוצאות והכנסות כספיות בלבד או באמצעות הוצאות והכנסות כספיות ולא-כספיות. להלן שני מדדים שעונים על הקריטריונים הללו ונבדלים בהיבטים מסוימים שיפורטו להלן.

• **גישת ה-NRC:** גישה זו פותחה בידי ועדה מקצועית של הקונגרס האמריקני - המועצה הלאומית למחקר של האקדמיה הלאומית למדעים (National Research Council) של ה-National Academy of Science). החישוב בעבור ישראל נעשה בידי סג-אנדבלד

אפשר לבסס את מדד רמת החיים המינימלית ההולמת על שני ממדים - צריכה והכנסה

## לוח 1

### היקף ההכנסות בעין יחסית להכנסות הכספיות (ש"ח), 2011

עשירון	הכנסה כספית פנויה לנפש תקנית	הכנסה מכל המקורות פנויה (MBM/NRC) לנפש תקנית	הפער באחוזים
סה"כ	4,801	7,192	50
תחתון	965	2,040	111
2	1,648	2,971	80
3	2,179	3,654	68
מאיון 35	2,593	4,230	63
4	2,740	4,383	60
5	3,432	5,310	55
6	4,173	6,235	49
7	4,960	7,408	49
8	5,970	8,776	47
9	7,490	10,838	45
עליון	13,208	18,628	41

\* המשפחות דורגו לפי רמת הכנסה פנויה לנפש תקנית בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

ואחדות<sup>10</sup> (2004) בשתי גרסאות - האחת שכוללת את ההטבה בעין של דיור בבעלות עצמית והאחרת שאינה כוללת הטבה זו. שיטה זו מוצגת בהרחבה בפרק 2 סעיף 6 בסקירה זו וכן במאמר עצמו.

## לוח 2

### פירוק קו העוני לפי NRC למזון, הלבשה ודיור (ש"ח), 2011

הרכב המשפחה	מזון	הלבשה	דיור	הוצאות אחרות	הוצאת סף 2011
יחיד ללא ילדים	1,076	267	753	633	2,729
יחיד + ילד	1,560	387	1,092	918	3,957
זוג	1,748	434	1,223	1,028	4,434
זוג + ילד	2,157	536	1,509	1,269	5,470
זוג + שני ילדים	2,534	629	1,773	1,491	6,428
זוג + שלושה ילדים	2,889	718	2,022	1,700	7,328
זוג + ארבעה ילדים	3,226	801	2,258	1,898	8,183
זוג + חמישה ילדים	3,549	881	2,483	2,088	9,001
יחיד + שני ילדים	1,986	493	1,390	1,168	5,037

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מינהל המחקר והתכנון לסקר הוצאות, 2011.

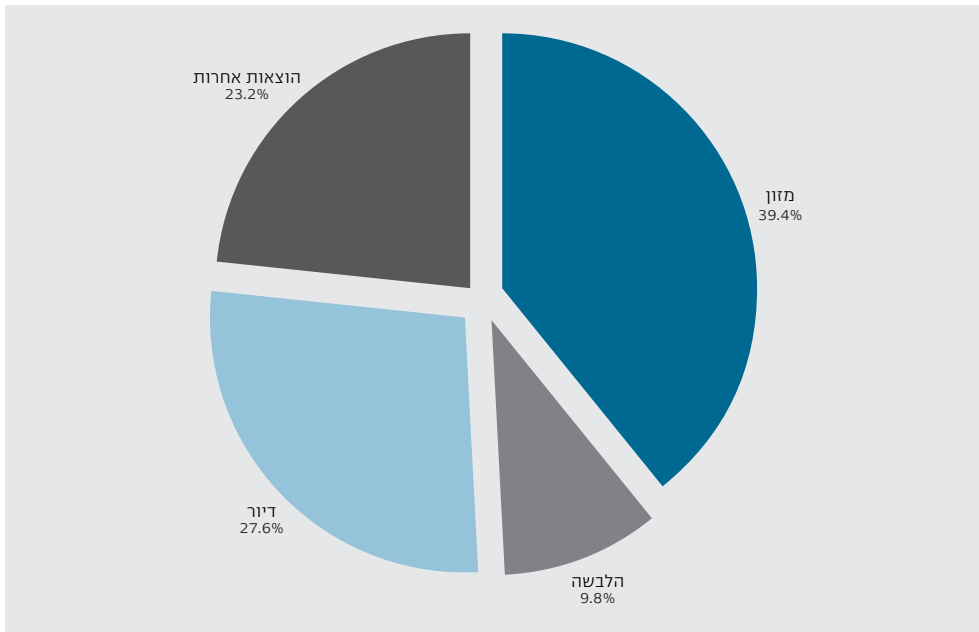
## לוח 3

### הוצאת הסף לפי ה-NRC/MBM, לפי הוצאה כוללת

הרכב המשפחה	מזון	דיור	ביגוד והנעלה	בריאות	חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים	קו עוני
יחיד ללא ילדים	620	1,446	134	236	480	2,916
אחוזים	21.3	49.6	4.6	8.1	16.4	100.0
יחיד + ילד	1,262	2,096	195	342	695	4,590
אחוזים	27.5	45.7	4.2	7.4	15.1	100.0
יחיד + שני ילדים	1,825	2,668	248	435	885	6,062
אחוזים	30.1	44.0	4.1	7.2	14.6	100.0
זוג	1,253	2,348	218	383	779	4,982
אחוזים	25.2	47.1	4.4	7.7	15.6	100.0
זוג + ילד	1,679	2,897	269	473	961	6,279
אחוזים	26.7	46.1	4.3	7.5	15.3	100.0
זוג + שני ילדים	2,298	3,405	317	555	1,129	7,704
אחוזים	29.8	44.2	4.1	7.2	14.7	100.0
זוג + שלושה ילדים	2,903	3,882	361	633	1,288	9,066
אחוזים	32.0	42.8	4.0	7.0	14.2	100.0
זוג + ארבעה ילדים	3,515	4,334	403	707	1,438	10,397
אחוזים	33.8	41.7	3.9	6.8	13.8	100.0
זוג + חמישה ילדים	4,157	4,768	443	778	1,582	11,727
אחוזים	35.4	40.7	3.8	6.6	13.5	100.0

**תרשים 1**

**הוצאת הסף לפי מוצרים לפי גישת ה-NRC, גרסה כספית, 2011 \***



\* תקף לכל הרכבי המשפחה

• **גישת ה-MBM/NRC:** גישה זו (גוטליב ומנור, 2005; גוטליב ופרומן, 2012)<sup>11</sup> משלבת בין גישת ה-NRC האמריקנית (בשינויים מסוימים) לבין גישת ה-MBM הקנדית. לגישה שלושה מאפיינים עיקריים: ההוצאה על מזון נגזרת מחישובים של מומחים לתזונה; ההוצאה לדיור בבעלות עצמית וההכנסה הזקופה הנגזרת מכך נכללות בצד ההוצאה ובצד ההכנסה של המדד; מההכנסה הפנויה מופחתות הוצאות בריאות חריגות. השיטה מוצגת בהרחבה בפרק 2 סעיף 6 בסקירה זו ובמאמרים.

בגישת ה-NRC וה-MBM נעשה שימוש בלוח שקילות ייחודי שמתחשב בצורה שונה בהוצאות של מבוגרים ושל ילדים

בגישת ה-NRC וה-MBM/NRC נעשה שימוש בלוח שקילות ייחודי שמתחשב בצורה שונה בהוצאות של מבוגרים ושל ילדים.

ז. **גישת ה-FES:** גישה זו פותחה בידי מרטין רוואליון (Martin Ravallion) בבנק העולמי ויושמה בישראל בידי אנדבלד, גוטליב ופרומן (במאמר שטרם פורסם) וקיבלה ביטוי גם במאמר של Gottlieb & Fruman (2011). גישה זו מנסה להתגבר על השרירותיות הגלומה בהנחה של ממוצע ההוצאה לפי המאיונים ה-30-35 לצורך קביעת קו העוני או המינימום למחיה בכבוד, שכן קשה לספק נימוק רציונלי מדוע יש למתוח את הקו דווקא במחצית ההכנסה החציונית או בממוצע המאיונים ה-30-35 של ההוצאה על הסל הבסיסי. גישת ה-FES מכמתת את מינימום ההוצאה על לא-מזון בעזרת ניתוח שני מצבים:

גישת FES מנסה להתגבר על השרירותיות שבבחירת המאיונים ה-30-35 לצורך קביעת קו העוני או המינימום למחיה בכבוד

• נניח שההכנסה הפנויה של משפחה מספיקה בדיוק לממן את סל המזון הבסיסי. סביר להניח שמשפחה זו לא תוציא את כל הכנסתה על צריכת מוצרי מזון אלא תשמור מעט כסף לרכישת

11 המאמרים פורסמו בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.



#### לוח 4

### רמת המינימום למחיה בכבוד לפי קווי עוני שונים, להרכבי משפחה שונים

באחוזים				מזה:				סה"כ הכנסה או הוצאה כספית, נתוני 2011			קו העוני הרשמי	הרכב משפחה
הוצאות לא-מזון		מזון		הוצאות לא-מזון		מזון		FES	NRC	כספי		
FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי	FES כספי	NRC כספי			
64	61	36	39	1,186	1,653	657	1,076	1,844	2,729	2,501	יחיד ללא ילדים	
64	61	36	39	2,368	2,397	1,312	1,560	3,681	3,957	4,001	יחיד + ילד	
64	61	36	39	3,585	3,051	1,987	1,986	5,572	5,037	5,301	יחיד + שני ילדים	
64	61	36	39	2,395	2,686	1,327	1,748	3,723	4,434	4,001	זוג ללא ילדים	
64	61	36	39	3,228	3,313	1,789	2,157	5,017	5,470	5,301	זוג + ילד	
64	61	36	39	4,368	3,894	2,421	2,534	6,789	6,428	6,401	זוג + שני ילדים	
64	61	36	39	5,563	4,439	3,083	2,889	8,646	7,328	7,502	זוג + שלושה ילדים	
64	61	36	39	6,816	4,957	3,777	3,226	10,594	8,183	8,502	זוג + ארבעה ילדים	
64	61	36	39	7,941	5,452	4,401	3,549	12,341	9,001	9,502	זוג + חמישה ילדים	

מוצרי לא-מזון אשר חיוניים במיוחד בעיניה. משפחה כזאת תיאלץ לוותר על הוצאה על מזון בסיסי כדי לממן את ההוצאה על לא-מזון. גודל הוויתור משקף את החיוניות של ההוצאה על לא-מזון ולכן מכמת את היקף ההוצאה החיונית על מוצרי לא-מזון.

- מאחר שצריכת הלא-מזון לפי האמור לעיל עלולה להיות מחמירה מדי, סביר להניח שהיקף ההוצאה על לא-מזון אינה מספקת באופן משביע רצון את הצרכים החיוניים בתחום זה. לכן רוואליון שואל שאלה נוספת: כמה כסף מוציאה משפחה על מוצרי לא-מזון, כאשר ידוע שהיא מוציאה את מלוא הסכום הדרוש על סל המזון הנורמטיבי?

סל מוצרי הלא-מזון ההולם הוא אפוא סכום שמשקלל את התשובה לשני המצבים הללו.

קו העוני של ה-FES גבוה במידה ניכרת מזה של ה-NRC כשמדובר במשפחות גדולות, והוא נמוך יותר במשפחות שבהן 2-3 נפשות

על פי לוח 4, קו העוני של ה-FES גבוה במידה ניכרת מזה של ה-NRC כשמדובר במשפחות גדולות. במשפחות שבהן 2-3 נפשות, קו העוני של ה-FES נמוך יותר. תוצאה זו מעניינת במיוחד לנוכח העובדה שבגישת ה-FES אין צורך בלוח שקילות, מאחר שהוצאת המזון הנורמטיבית נקבעת לפי הרכב המשפחה בנוגע לגיל ומין, והוצאת הלא-מזון הבסיסית נקבעת לפי היחס בין סך ההוצאה לבין ההוצאה הנורמטיבית של מזון.

ח. גישות רב-ממדיות של המינימום למחיה בכבוד: ביקורת על הגישות שהוצגו לעיל למדידת רמת החיים נמתחה בידי אמרטיה סן (Sen, 1985). הצעתו היא להתרכז במיצי יכולות האדם, שכוללות בין היתר את הזכות לחירות ולשוויון, הן ברמה החוקית והן ברמה החומרית. היישום האמפירי של מושג זה למדידת רמת חיים מינימלית מקובלת עדיין לא התגבש בשלב זה למדידה שקל לכמת ומהווה נושא למחקרים (Kakwani & Silber, 2010).

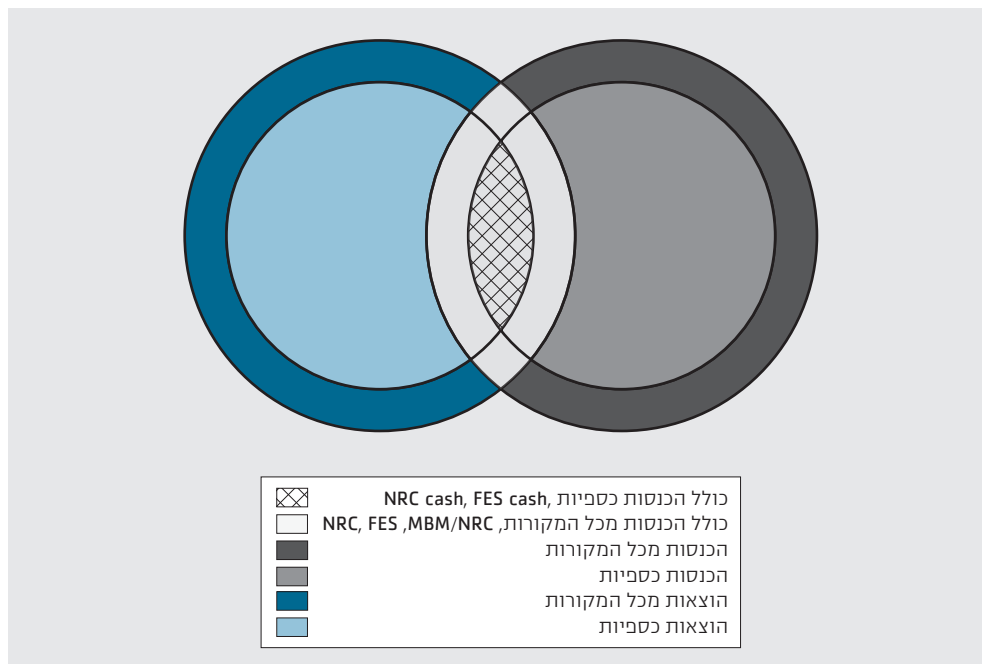
לסיכום, נציין יתרונות וחסרונות עיקריים של הגישות השונות: היתרון הבולט של הגישה הרשמית לפי הכנסות כספיות הוא בפשטותה ובנגישותה המשתנה לצורך חישובי עוני ולצורך השוואות בינלאומיות. החיסרון שלה היא של השימוש השרירותי דווקא במחצית ההכנסה החיצונית. מקורן של

גישות ה-NRC וה-NRC/MBM דומה למדי ויתרונן בכך שהן ממחישות את הרכב סל ההוצאות הבסיסי, כגון דיור, מזון וביגוד. עם זאת הסל הבסיסי נקבע באופן שרירותי למדי. כך למשל אין טיעונים מוצקים לכך שמשתמשים דווקא בממוצע ההוצאה של המאיונים ה-30-35. לעומת זאת לגישת ה-FES שני יתרונות בולטים: אין צורך בלוח שקילות (כלומר הגדרה של **נפש תקנית**) וגם אין צורך לעסוק בהרכב הסל הבסיסי מעבר לחלוקתו בין מזון ולא-מזון, כך שנמנע הצורך בדיון מייגע בשאלה האם סעיף זה או אחר בצריכת הלא-מזון הוא חלק מההוצאה הבסיסית או לא, שזו שאלה שמערבת סוגיות ערכיות שהן מטבע הדברים סובייקטיביות. הגישה מכבדת אפוא את העדפותיה של כל משפחה בעניין הרכב הוצאות הלא-מזון. החישוב של סל ההוצאה הבסיסי מושתת על עקרונות החישוב של ההוצאה על סל המזון ההולם, על בסיס ידע רפואי ולכן אובייקטיבי, ועל ניתוח של יחס ההוצאה הכוללת של המשפחה להוצאת המזון הנורמטיבית<sup>12</sup>. לעומת השרירותיות הגלומה במדדים שנסקרו, נתפס מדד ה-FES כפחות שרירותי. רכיב המזון מושתת על מחקר רפואי, וההוצאה על מוצרי לא-מזון נגזרת משתי נקודות התייחסות אשר להן היגיון רב - הסלים המינימליים המצומצם והמורחב נקבעים כל אחד כתוצאה מהעדפה נגלית (revealed preference) של משקי הבית בנקודה שבה הם נאלצים להכריע בדבר היקף הצריכה של מוצרי לא-מזון לעומת מוצרי מזון. בניית הקו על העדפה נגלית של משקי הבית מייצרת את הצורך בהחלטה שרירותית של החוקר.

בהמשך לעבודת שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, היעד של מינהל המחקר והתכנון היה ב-2012 לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד

תרשים 2 להלן מציג את ההבדלים בין הגישות השונות: אם נביט על העיגול הימני הגדול השלם כעל כל המדדים המשמשים בהכנסות מכל המקורות (כלומר כולל הכנסות בעין), אזי העיגול השלם

**תרשים 2**  
**גישות שונות להערכת המינימום למחיה בכבוד**



12 ליתר פירוט ר' Ravallion (1994). Appendix 1. סיכום בעברית אפשר למצוא ב- Gottlieb & Fruman (2011), p. 14-12.

הקטן יותר בתוכו מייצג את המדדים בהכנסה הכספית. העיגול השמאלי הגדול השלם משקף משתנים בנוגע להוצאות המשפחה מכל המקורות (כלומר כולל הוצאות בעין). העיגול השמאלי הקטן יותר מבטא הוצאות הכספיות בלבד. החיתוך בין שני העיגולים הגדולים מבטא את קביעת המינימום למחיה במידע על הכנסות והוצאות - שניהם כולל הרכיבים בעין. לכן אלה מדדי עוני עשירים יותר במידע מאחרים. גם החיתוך של העיגולים הקטנים ביותר מראה את המידע משני העולמות - הוצאות והכנסות, אך רק אם הן כספיות. התרשים מציג מקורות שונים לחישוב מדדי העוני: הכנסות כספיות, לא כספיות והוצאות.

### 3. כיסוי המינימום למחיה בכבוד באמצעות קצבאות ותמיכות של המדינה

המדינה מספקת קצבאות קיום וסיוע באמצעות הנחות בתחומים שונים. אם רוצים לבחון את היקפן של תמיכות המדינה ביחס למינימום למחיה בכבוד, חשוב שהתמיכה תהיה תואמת את ההגדרה של המינימום הזה

המדינה מספקת קצבאות קיום וסיוע באמצעות הנחות בתחומים שונים. אם רוצים לבחון את היקפן של תמיכות המדינה ביחס למינימום למחיה בכבוד, חשוב שהתמיכה תהיה תואמת את ההגדרה של המינימום הזה. כך למשל, אם המינימום למחיה כולל רק הכנסות כספיות, כמו בהגדרת העוני הרשמית שבה מדידת המינימום אינה מתייחסת באופן מפורט להוצאות הצריכה, אזי יש להתייחס לקצבאות ולהטבות כספיות בלבד - קצבאות הקיום, הקצבאות האוניברסליות (קצבת ילדים וקצבת זיקנה) והתמיכות הכספיות כגון התמיכה בשכר דירה. אם לעומת זאת המינימום מחושב לפי הוצאות המשפחה על צריכה בסיסית, מניין התמיכות צריך לכלול נוסף על קצבאות גם הטבות בעין, כגון הנחות על הוצאות על ארנונה, תרופות ותחבורה ציבורית, שהמדינה ומוסדותיה מספקים. במקרה זה צריך להשוות את התמיכות למינימום למחיה בכבוד שכולל רכיבים אלה.

התייחסות פורמלית לסוגיית המינימום למחיה בכבוד אפשר למצוא בהחלטת בג"ץ 366/03 ו-888/03, שאימץ הגדרה מצומצמת למדי של המינימום למחיה בכבוד. בפסקה 15 נכתב:

”כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע”.

לפי ציטוט זה אפשר להבין שלמשפחה יש פתרון דיוור גם אם תנאי המגורים שלה אינם אנושיים. אין גם דרישה שהתזונה תהיה הולמת את התפקוד היומיומי ובלבד שהמשפחה אינה ”רעבה ללחם”. לפי קביעת בית המשפט די שתהיה לה גישה לטיפול רפואי בסיסי בלבד ודי בכך שהתנאים החומריים האחרים לא יהיו ”משפילים”. הביטויים שנבחרו בידי בית המשפט מדגישים גישה מינימליסטית כקו המנחה. זו גישה מחמירה בהשוואה להגדרות העוני המקובלות במערב שתוארו לעיל. בסעיף 16 של פסק הדין הגישה מרחיבה קצת יותר את ההגדרה למינימום מחיה, אם כי גם היא מצומצמת מבחינת רכיבי ההוצאה הבסיסיים שנעדרים ממנה, כגון הוצאות חינוך, תרבות ותחבורה. בנוגע להוצאת המזון הפסיקה עדיין מדגישה היקף מזון שצריך להבטיח קיום פיזי ולא תפקוד יומיומי.

גם ההתבטאות הבאה מתוך פסק הדין מותירה אותנו עם תחושה שהמדינה תופשת את תפקידה בתחום הבטחת המינימום למחיה בכבוד בצורה מצומצמת למדי.

**”... זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל”.**

לפי תיאור זה, לא די במחסור ניכר של אדם כדי לחייב את המדינה לסייע לו אלא שהמחסור צריך להיות ”בלתי נסבל”.

פסק הדין הזה מתאר את הדיור כרכיב מרכזי של המינימום למחיה בכבוד. לפיכך יש לבדוק האם יש דיור בבעלות עצמית והאם המשפחה במצוקה קיבלה למשל הנחה בארנונה. לעומת זאת אם המינימום למחיה מוגדר באמצעות קו העוני הרשמי, שכולל כאמור הכנסות כספיות בלבד, אין לכלול הכנסות שאינן כספיות כגון ההכנסה בעין מדיור בבעלות עצמית. במקרה כזה גם אין לכלול סעיפי הוצאות כגון הוצאה על ארנונה, מאחר שהמינימום במקרה זה נמדד אך ורק לפי הכנסות כספיות. אם רוצים להתחשב בהכנסות לא כספיות, הן צריכות לבוא לידי ביטוי הן במינימום למחיה בכבוד והן במבחן העמידה באותו מינימום. אם רוצים להתחשב בהוצאות, יש לבחור הגדרת מינימום שמתחשבת בהטבות במניין ההכנסה, מאחר שגם המינימום למחיה בכבוד (קו העוני הרשמי) לא כולל רכיבים אלה. בית המשפט העליון מתייחס בפסיקה זו להטבות ושירותים רבים הניתנים בידי המדינה:

**”מגוון של אמצעים, לאומיים ומקומיים, בחקיקה ראשית ובחקיקה משנית, בהענקות ישירות, בפטורים ובסובסידיות, בהסדרים כוללים ובתוכניות אינדיבידואליות. בין אלה מונים המשיבים, נוסף על הבטחת הכנסה, סיוע של משרד השיכון במימון דיור פרטי, שירותי דיור ציבורי באמצעות חברות ממשלתיות משכנות, קצבאות ילדים, ביטוח בריאות ממלכתי, חינוך חנם, סיוע הניתן מיחידות הרווחה של השלטון המקומי, הנחות בארנונה, סבסוד מעונות יום, סיוע משפטי, סיוע ממשרתי שירות לאומי, תמיכה ממשלתית במפעלי סעד, סיוע נקודתי למשפחות במצוקה ולעולים חדשים”.**

גישה זו אכן עקבית עם קביעת בית המשפט העליון, שלפיה המינימום למחיה בכבוד נוגעת לממדים שונים של רמת החיים, כגון דיור, מזון וביגוד.

### תשתית נתונים לקביעת המינימום למחיה בכבוד וההערכה על מידת הסיוע

פסק הדין שהוצג לעיל מציין כי לפני בית המשפט לא היתה תשתית נתונים מספקת כדי לבחון את סוגיית המינימום למחיה בכבוד במקרים שהובאו לפניו. בית המשפט קבע אז שחובת ההוכחה מוטלת על העותרים (“המשפחות במצוקה”) ולא על המשיבים<sup>13</sup> (“המדינה”), על אף העובדה שתפקיד התכנון של אסטרטגיית התמיכה צריך להיות מוטל על המדינה. אפשר לשער כי אילו המשיבים היו מציגים נתונים בנוגע להטבות נלוות והכנסות בעין אחרות, בית המשפט היה מסכים להתייחס למידע זה. יתרה מזו: היכולת להפיק נתונים סטטיסטיים על האוכלוסייה במצוקה נמצאת בידי הגופים הממשלתיים כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי.

בית המשפט מציין בסעיף 22 לפסק הדין את העובדה שיש מחסור בנוגע לתשתית המידע על ההטבות השונות. בפברואר 2008 הכין צוות בראשות הלמ”ס דוח על פיתוח מדדי עוני נוספים והדגיש את החשיבות של הוספת מידע רלוונטי בנוגע לתמיכות הממשלה ובנוגע להוספת קוי עוני נוספים<sup>14</sup>.

בהמשך למאמצי שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, הציב מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לעצמו השנה כמטרה לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד באמצעות קצבאות קיום, קצבאות אוניברסליות והטבות. ככל שמי שנמצאים במצוקה

בהמשך לעבודת שתי הוועדות לפיתוח מדדי עוני נוספים, היעד של מינהל המחקר והתכנון היה ב-2012 לשפר את תשתית המידע על מידת הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד

13 ר' סעיף 22 בפסק הדין.

14 ר' דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים (2008). במהלך 2012 פעלה ועדת המשך לוועדה הנ”ל, שהכנה דוח על עקרונות להכללת ההטבות בעין שניתנות על ידי הממשלה בסקר ההוצאות.

כלכלית מתקשים יותר במימוש הזכויות הללו, כך גם רמת הכיסוי בפועל נמוכה מהמתוכננת. לכן חשוב לא רק שיש תוכנית ממשלה לסיוע אלא שהיא גם נגישה לציבור הנזקק. ככל שהסיכוי של משפחה במצוקת דיור לממש את הזכות לסיוע נמוך יותר, כך הפער בין המינימום למחיה בכבוד לרמת הסיוע יהיה גדול יותר. לכן התת-מיצוי של הסיוע הוא חלק בלתי נפרד מהערכת האפקטיביות של מערך התמיכות. אחד הגורמים העיקריים לתת-מיצוי הוא הקשיים הביורוקרטיים, הסטיגמה ולעיתים ההשפלה הכרוכה במילוי הטפסים ובתהליך עד קבלת התמיכה.

#### 4. שיעור הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד לפי הגדרות שונות של קו העוני

במודל של קו העוני הרשמי כמדד למינימום למחיה בכבוד מוצע להשוות את מחצית ההכנסה הכספית נטו של המשפחה החצינית במשק לסכום של קצבאות הקיום ושל הקצבאות האוניברסליות שמשלם הביטוח הלאומי. הקצבאות הרלוונטיות הן הבטחת הכנסה, קצבת ילדים, תוספת משפחה או קצבת זיקנה ושארירים על כל חלקיה - כל אחת בהתאם למאפייני המשפחה הנבדקת. לסכומים אלה מוסיפים את הסיוע בשכר דירה, מאחר שהוא מתקבל כהכנסה כספית לכל דבר. שיעור הכיסוי של המינימום למחיה בכבוד לפי גישה זו נקבע אפוא על פי היחס:

$$\frac{\text{הקצבאות הרלוונטיות} + \text{סיוע בשכר דירה}}{\text{מחצית ההכנסה הכספית החצינית נטו}}$$

המידע על הסיוע בשכר דירה נלקח גם הוא מסקר ההוצאות ולא אומת בשלב זה עם נתונים מינהליים של משרד השיכון<sup>15</sup>. כפי שאפשר להתרשם מלוח 5, בגישה זו יש פער ניכר בין המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע הכספי שמעניקה המדינה למשפחות הגדולות<sup>16</sup>. הפער הגדול ביותר לרעת מקבלי הקצבה הוא אצל משפחות שראשן בגיל עד 55 ועם ילדים רבים. ככל שמספר הילדים גדול יותר כך יורד שיעור הכיסוי עוד יותר. בלוח 5 הדיווח מגיע רק עד הילד החמישי ושיעור הכיסוי מגיע לשפל של 43%. לפי גישת ה-FES הֶקְסָר אף חריף יותר: שיעור הכיסוי מגיע ל-33% בלבד במשפחות עם 5 ילדים, לעומת שיעור של 114% במקרה של מבוגר יחיד שגילו 55 עד גיל הפרישה (לוח 6 ותרשים 3). משמעות הדבר שקיים חוסר איזון חריף בין שיעורי הכיסוי לפי הרכבי משפחה שונים, כאשר השיעורים הגבוהים בהחלט סבירים ונחוצים והקושי הוא בשיעורים הנמוכים. הרי ברור שבכל חברה יש קבוצות מסוימות שאינן מסוגלות לדאוג לעצמן גם אחרי שנעשו ניסיונות לשלבם בשוק העבודה. משמעות הדבר היא שגוזרים על משפחות אלה, ובייחוד על ילדיהם, חיים בעוני, שהוא במקרים רבים עוני קשה. קשה גם לטעון שהדבר מניע את המבוגרים במשפחה להשתלב בעבודה, שכן אם אין להם סיכוי להיקלט בעבודה, תעסוקה אינה פתרון של ממש לציאה מהמצוקה. מצב זה גם סביר שינציח את מצב העוני של דור הילדים לכשיגדלו, שכן מצוקה כלכלית מעמיקה את הפגיעה בבניית הון אנושי ולכן פוגעת גם בפיתוח כושר ההשתכרות שהילדים אמורים לבנות לעתיד, כאשר יגיעו לבגרות.

את הדיון בקביעת בית המשפט, שלפיה יש להתחשב לא רק בקצבאות אלא גם בהטבות נוספות ובהן הטבות כספיות, אי אפשר למצות במסגרת פרק זה מאחר שהדבר דורש בניית מאגר מידע

קיים חוסר איזון חריף בין שיעורי הכיסוי לפי הרכבי משפחה שונים, כאשר השיעורים הגבוהים סבירים ונחוצים והקושי הוא בשיעורים הנמוכים

15 עם זאת, לפי בדיקות ראשונות שיעור הנהנים מסיוע ממשרד השיכון הוא קטן למדי.  
 16 הקיצוץ המוצע בחוק ההסדרים של 2013 אמנם אינו מהווה חלק מהדוח השנה, מאחר שעוד לא יושם בעת הכנת הדוח, אך ברור שאם יבוצע הדבר יפגע משמעותית בשיעור הכיסוי של משפחות שבהן 4-2 ילדים, כאשר הקצבה למשפחות שבהן 5 ילדים ויותר נמוכה עוד מלפני הקיצוץ.

לוח 5

קצבת הבטחת הכנסה והקצבאות האוניברסליות הרלוונטיות יחסית למינימום למחיה בכבוד  
לפי קו העוני הרשמי, 2011-2002

הרכב המשפחה	2011						2002			
	שיעור כיסוי של קצבאות למשפחה מקו העוני הרשמי כולל הטבות אחרות*	שיעור כיסוי של קצבאות למשפחה מקו העוני	אומדן ראשוני של הטבות אחרות	קצבאות			שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	קצבת ילדים	קו העוני למשפחה	סה"כ
				הבטחת הכנסה	קצבת ילדים	סה"כ (קצבאות והטבות)				
יחיד עד גיל 55	70	65	2,501	400	1,632	0	2,032	80	1,714	1,368
יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה	70	82	2,501	400		0	2,040	100	1,714	1,710
יחיד מגיל הפרישה עד גיל 80	94	109	2,501	400		0	2,723	109	1,714	1,866
יחיד בן יותר מ-80	98	114	2,501	400		0	2,846	109	1,714	1,866
יחיד עד גיל 55 + ילד	75	73	4,001	400	2,733	169	3,302	105	2,743	2,891
יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	79	76	4,001	400	2,890	169	3,459	93	2,743	2,549
יחיד עד גיל 55 + 2 ילדים	70	68	5,301	400	3,182	407	3,989	103	3,634	3,727
שני מבוגרים עד גיל 55	60	56	4,001	400	2,243		2,643	75	2,743	2,052
שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה	79	76	4,001	400	3,059	0	3,459	94	2,743	2,565
שני מבוגרים מגיל הפרישה עד גיל 80	101	101	4,001	400	4,041	0	4,441	102	2,743	2,800
שני מבוגרים בני יותר מ-80	105	105	4,001	400	4,216	0	4,616	102	2,743	2,800
שני מבוגרים עד גיל 55 + ילד	53	49	5,301	400	2,447	169	3,016	72	3,634	2,614
שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	72	70	5,301	400	3,549	169	4,118	86	3,634	3,127
שני מבוגרים עד גיל 55 + 2 ילדים	52	49	6,401	400	2,733	407	3,540	72	4,389	3,177
שני מבוגרים עד גיל 55 + 3 ילדים	49	47	7,502	400	2,851	659	3,910	68	5,143	3,480
שני מבוגרים עד גיל 55 + 4 ילדים	48	46	8,502	400	2,969	911	4,280	70	5,829	4,093
שני מבוגרים עד גיל 55 + 5 ילדים	45	43	9,502	400	2,969	1,080	4,449	74	6,515	4,851

\* לא כולל הטבות בתחום הבריאות.

לוח 6

שיעור הכיסוי של קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים מקווי העוני:  
הרשמי, NRC כספי, FES כספי, לפי הרכבי משפחה שונים

הכיסוי ב-2011 פחות 2002		2011						2002						הרכב המשפחה
מדד FES כספי	המדד הרשמי	מדד NRC כספי	מדד FES כספי	המדד הרשמי	קצבאות		מדד FES כספי	המדד הרשמי	קצבאות		סה"כ			
		שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	קצבת ילדים	קצבת זקנה והבטחת הכנסה	סה"כ	שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	שיעור קצבה למשפחה מקו העוני	קצבת ילדים		קצבת זקנה והבטחת הכנסה	סה"כ	
-13	-15	60	81	65	-	1,632	1,632	94	80	-	1,368	1,368	יחיד עד גיל 55	
-22	-18	75	114	82	-	2,040	2,040	135	100	-	1,710	1,710	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה	
-29	-33	58	79	73	169	2,733	2,902	108	105	152	2,739	2,891	הורה יחיד עד גיל 55 + ילד	
-	-16	61		76	169	2,890	3,059		93	152	2,397	2,549	הורה יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-5	-9	52	71	65	169	2,447	2,616	76	74	152	1,884	2,036	יחיד עד גיל 55 + ילד	
-	-19	69		87	169	3,298	3,467		105	152	2,739	2,891	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-37	-35		64	68	407	3,182	3,589	101	103	305	3,423	3,727	הורה יחיד עד גיל 55 + 2 ילדים	
-	-14			71	407	3,380	3,787		86	305	2,807	3,111	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + 2 ילדים	
-14	-12		56	59	407	2,733	3,140	70	71	305	2,294	2,599	יחיד עד גיל 55 + 2 ילדים	
-	-17			85	407	4,114	4,521		103	305	3,423	3,727	יחיד מגיל 55 עד גיל הפרישה + 2 ילדים	
-15	-19	51	56	56	-	2,243	2,243	72	75	-	2,052	2,052	שני מבוגרים עד גיל 55	
-15	-17	69	85	76	-	3,059	3,059	99	94	-	2,565	2,565	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה	
-18	-23	48	53	49	169	2,447	2,616	71	72	152	2,462	2,614	שני מבוגרים עד גיל 55 + ילד	
-	-16	68		70	169	3,549	3,718		86	152	2,975	3,127	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + ילד	
-19	-23	49	46	49	407	2,733	3,140	65	72	305	2,873	3,177	שני מבוגרים עד גיל 55 + 2 ילדים	
-	-15	69		69	407	4,038	4,445		84	305	3,385	3,690	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה עם 2 ילדים	
-15	-21	48	41	47	659	2,733	3,510	56	68	607	2,873	3,480	שני מבוגרים עד גיל 55 + 3 ילדים	
-	-13	66		64	659	4,038	4,815		78	607	3,385	3,993	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + 3 ילדים	
-18	-25	47	37	46	911	2,733	3,880	54	70	1,221	2,873	4,093	שני מבוגרים עד גיל 55 + 4 ילדים	
-	-18	63		61	911	4,038	5,185		79	1,221	3,385	4,606	שני מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + 4 ילדים	
-24	-32	45	33	43	1,080	2,733	4,049	56	74	1,979	2,873	4,851	שני מבוגרים עד גיל 55 + 5 ילדים	
-	-26	59		56	1,080	4,038	5,354		82	1,979	3,385	5,364	זוג מבוגרים מגיל 55 עד גיל הפרישה + 5 ילדים	

מפורט על ההטבות, אך משיחות גישוש שקיימנו עם מומחה בעיריית ירושלים שבקי בהיקף ההטבות עלו הנקודות האלה:

עד 1993 המועצה המקומית קבעה את ההנחות בנוגע לתשלום הארנונה, אך מ-1993 סמכות זו עברה לשר הפנים. בפועל נהגו שרי הפנים לאשר הנחות מרביות למקבלי קצבאות קיום של הביטוח הלאומי, לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולקשישים. כללים אלה דומים למדי בין הרשויות הגדולות<sup>17</sup>. חישוב שנעשה על פי נתונים שמסר אגף הגבייה בעיריית ירושלים, העלה כי ההנחה הממוצעת בארנונה הגיעה ב-2012 לכ-2,600 ש"ח לשנה, כלומר קצת יותר מ-200 ש"ח לחודש, הניתנים לעומדים במבחן הכנסות, לקשישים ולנכים (מקבלי הבטחת הכנסה אינם זכאים אוטומטית להנחה אם הם בני פחות מ-50).

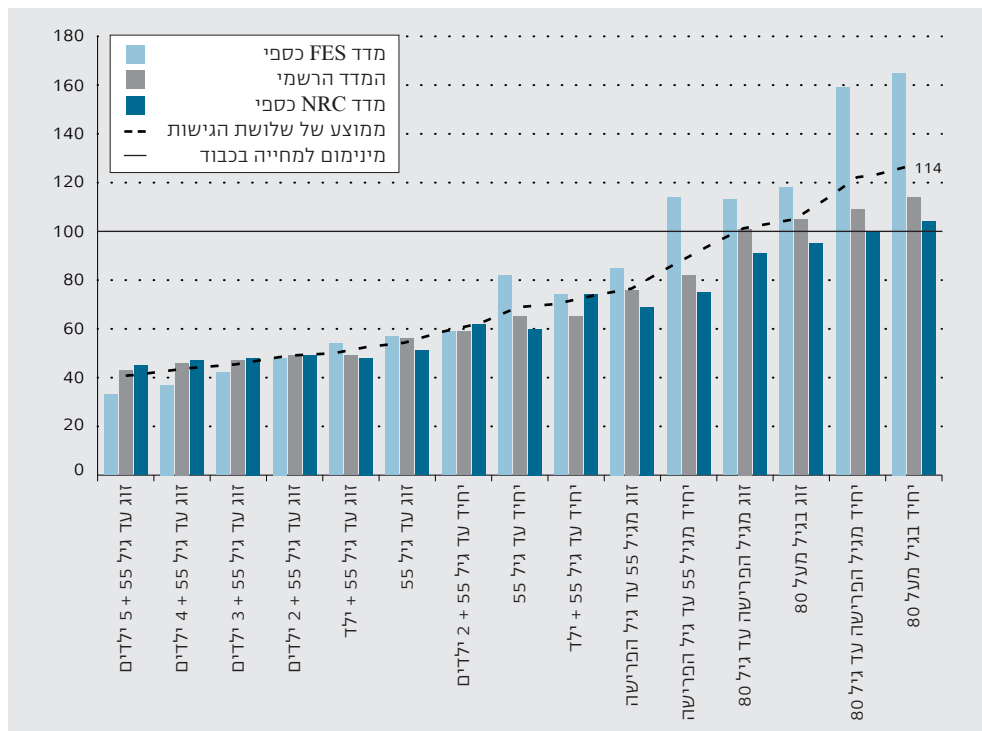
נראה כי שיעור המיצוי נשאר גם כך רחוק מתחת ל-100%, וסכום ההטבות, אם מביאים בחשבון מלבד הארנונה גם את ההנחות בחשמל ובמים, אינו עולה על כ-400 ש"ח בממוצע למשפחה. ההטבות מוסיפות אפוא כ-2% לשיעור הכיסוי כשהן מובאות בחשבון<sup>18</sup>.

תרשים 3 מגלה שמסקנות אלה יציבות למדי ואינן משתנות מהותית עם הבחירה של גישה מסוימת בנוגע למינימום מחיה בכבוד. השונוות בין שיעורי הכיסוי לפי הרכב משפחה דומה בשלוש

נראה כי שיעור המיצוי נשאר גם כך רחוק מתחת ל-100%. ההטבות מוסיפות כ-2% לשיעור הכיסוי כשהן מובאות בחשבון

### תרשים 3

שיעורי כיסוי של המינימום למחיה בכבוד (%) לפי הרכב המשפחה על בסיס מדידות עוני שונות (לא כולל תמיכה בשכר דירה), 2011



17 מידע זה התקבל משיחה של עובדי מינהל המחקר והתכנון לביטוח הלאומי עם פקיד בכיר ובעל ניסיון של עשרות שנים בתחום זה בעיריית ירושלים.

18 בהמשך ייעשה ניסיון לחשב שיעורי כיסוי מדויקים יותר לאחר איסוף נתונים איכותיים יותר בנושא זה.



הגישות. שונות זו גדולה יותר בגישת ה-FES אך ההבדל אינו משמעותי. השונות לפי ה-NRC נמוכה קצת יותר מהגישות האחרות. שיעורי הכיסוי של הגישה הרשמית ניצבים בין שתי הגישות ובכך היא הקרובה ביותר לשיעור הכיסוי הממוצע.

לפי כל הגישות המוצגות כאן כדאי להגדיל את סכומי הקצבאות, בדגש על המשפחות הגדולות שבהן ראש משק הבית בן פחות מ-55, שכן הפער בין סיוע הממשלה לבין המינימום ההולם של קבוצה זו מגיע לכ-30%-60% בהתאם לגודל המשפחה, מבלי להתייחס להחמרת המצב במשפחות שבהן יותר מ-7 נפשות (תרשים 1).

## 5. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-66.85 מיליארד ש"ח ב-2012, בהשוואה ל-62.66 מיליארד ב-2011. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד המוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.3 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ל-4.9% והוא נובע מכמה גורמים: הגידול במספר המקבלים בכל

תשלומי הגמלאות  
בכסף ובעין של  
המוסד לביטוח לאומי  
הסתכמו ב-66.85  
מיליארד ש"ח ב-2012  
בהשוואה ל-62.66  
מיליארד ב-2011 -  
גידול ריאלי של 4.9%

### לוח 7

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל),  
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2012

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל*	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	7.65	6.09	6.00	4.08
2001	8.63	6.78	6.34	4.30
2002	8.65	6.71	6.35	4.32
2003	8.12	6.41	6.23	4.22
2004	7.35	5.88	6.04	4.05
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.87
2007	6.67	5.42	5.76	3.81
2008	6.73	5.49	5.84	3.83
2009	7.06	5.80	5.63	3.67
2010	7.12	5.92	5.85	3.85
2011	7.03	5.90	5.88	3.87
2012	7.06	5.97	5.68	3.72

\* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

הגמלאות, חוץ מהקצבה להבטחת הכנסה, בשיעורים של 2%-9%; ומהגידול הריאלי הנובע מהעדכון השוטף של הקצבאות: בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.6% בהתאם לעליית המדד בין נובמבר 2010 לנובמבר 2011 - שיעור הגבוה מעליית המדד הממוצעת ב-2012 שהסתכמה ב-1.7% (כלומר הגמלאות הועלו ריאלית בשנה זו בכ-0.8%); הגידול במספר המועסקים בשוק העבודה בכ-3% והגידול הריאלי בשכר בשיעור של 1%; ומשינויי חקיקה.

במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עליה מתונה יותר, של 0.03 נקודות האחוז (לוח 7). שיעור הגמלאות מהתמ"ג בארבע השנים האחרונות הוא כ-7 אחוזי תוצר, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002. שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2012 היה גבוה ממחצית משיעור זה והגיע ל-3.72% לאחר שנרשמה בו ירידה של 0.15 נקודות האחוז לעומת 2011.

בסך הכל עלו ב-2012 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-5.8% 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 ושארירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים - עלו בשיעור מתון יותר, של 0.8%. ב-2012 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-10.5 מיליארד ש"ח, שהם 15.7% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 8 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. בקצבאות הזיקנה והשארירים עלו התשלומים ב-3.6% ב-2012<sup>19</sup>, לאחר עלייה של 3.3% ב-2011 ועלויות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010. ב-2008-2011 הועלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשארירים בעיקר בשל שינויי חקיקה שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשארירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי<sup>20</sup>, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשארירים עוד, מ-16.5% ל-17%, ובינואר 2010 ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. יצוין שהגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לווה בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת הכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת החקיקה המתוארת מוצתה ב-2011, ולכן והעלייה בתשלומים לגמלה מוסברת בגידול במספר המקבלים בשילוב עם הגידול הריאלי בקצבה, שנבע מעדכון הקצבאות בשיעור הגבוה מהגידול במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2012 (2.6% לעומת 1.7%; ר' סעיף 6 להלן).

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-3.2% בין 2011 ל-2012. עלייה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית -2010 2009. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה, כך שבשנת 2012 הושלמה התוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות היו נומינליות בלבד, והקצבה לא התעדכנה על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה נשחקה ריאלית. העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קווצה בחלקה בגין 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).

במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עלייה מתונה יותר, של 0.03 נקודות האחוז

תשלומי קצבאות הזיקנה והשארירים עלו ב-2012 ב-3.6%, לאחר עלייה של 3.3% ב-2011 ועלויות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010

תשלומי קצבאות הילדים עלו בין 2011 ל-2012 ב-3.2%

19 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בפרקים הסוקרים את הגמלאות, מאחר שהנתונים שעליהם החישוב מתבסס בפרק זה כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים.

20 **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-2012 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,370 ש"ח.

לוח 8

תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות תינהול), 1995-2012

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיזמים**	נכות כללית	נפגעי פעולות איבה	אמהות (מתורים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסות***	סיעור 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
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
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
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>										
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
2005	0.1-	1.3	4.6	0.2	3.4	8.1-	6.9-	0.6-	6.0-	2.5
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
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	17.8-	14.4-	0.9-	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	4.2-	0.4	4.9-	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
<b>התפלגות לפי ענפים (אחוזים)</b>										
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
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
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
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7

\* התמונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הבריאות כחוזר תוב בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור חד של 11% ב-2012 (לאחר ירידה של כ-4% בשנה הקודמת), שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים וכן בעליית השכר של המקבלים את הגמלה. התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור חד של 9.5% ב-2012, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. הגידול ההדרגתי במספר המעסיקים עובדים ישראלים המקבלים תוספת של שעות שבועיות (שערכן מגיע לכ-800 ש"ח בחודש ברמה הגבוהה) תרם אף הוא את חלקו לגידול בסך התשלומים לגמלה. כך, מספר הזכאים ברמה הנמוכה עלה בכ-3%, לעומת עלייה בשיעור חד של כ-16% ברמה הגבוהה ביותר אצל זכאים המעסיקים עובד ישראלי.

התשלומים לדמי אבטלה עלו עלייה חדה של 11%, שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובעליית השכר של המקבלים את הגמלה

העלייה בתשלומים לאמהות בשיעור של כ-6% מוסברת בעיקר בגידול במספר הלידות. התשלומים לדמי לידה ולמענק אשפוז עלו בכ-7% כל אחד. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. העלייה במענק האשפוז מוסברת בעיקר בגידול הריאלי בגובה המענק, בשיעור של 4.5% ב-2012.

הגמלה היחידה שבה נרשמה ירידה בתשלומים ב-2012, בשיעור של כאחוז אחד, היתה הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, בעיקר בשל ירידה במספר המקבלים המשקפת בין היתר את המשך ההתרחבות בשוק העבודה בשנה הנסקרת. ביטול התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב (שאינו עומד בתנאי החוק) שוללים את הזכות לגמלה בעקבות החלטת בג"ץ בנושא במאוס 2012, אמור לפעול בכיוון של הגדלת מספר המקבלים, אך השינוי נעשה בסוף 2012 וצפוי שהמודעות לשינוי תתרחב בהדרגה ולאורך זמן.

הבטחת הכנסה לאנשים בגיל העבודה היא הגמלה היחידה שבה נרשמה ירידה בתשלומים בשיעור של כ-1%, בעיקר בשל ירידה במספר המקבלים

לוח 8 מראה גם כי ענף הזיקנה והשאירים, הגדול ביותר, היווה 37.1% מסך הגמלאות ששולמו ב-2012. בהשוואה לשנה הקודמת ירד חלקו במעט, ב-0.5 נקודות האחוז, לנוכח העליות הגבוהות יותר בתשלומים בגמלאות האחרות. ענף הנכות הכללית היווה 18.7% מסך הגמלאות ב-2012, בדומה לחלקו בשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין במעט את חלקו מ-11.1% ב-2011 ל-10.9% ב-2012 וענף האמהות נותר כמעט באותה רמה מהשנה הקודמת והיווה 8.6% מסך תשלומי הגמלאות ב-2012. ענף האבטלה עלה מ-4.1% ל-4.4% בין 2011 ל-2012 כתוצאה מהעלייה הגבוהה במספר מקבלי דמי האבטלה בשנה הנסקרת, ואילו ענף הבטחת הכנסה המשיך את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-3.9% מסך התשלומים, כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

## 6. רמת הגמלאות

בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2010 עד נובמבר 2011, בשיעור של 2.6%. שיעור זה מעדכן את הסכום הבסיסי<sup>21</sup>, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על פי העלייה בשכר הממוצע. בשנה הנסקרת עלה השכר הממוצע פחות או יותר באותו שיעור - 2.7% - כך שמקבלי הקצבאות לא הפסידו ולא הרוויחו ב-2012 כתוצאה מהמעבר לעדכון הקצבאות דרך מדד המחירים. עם זאת באופן מצטבר מ-2002 עד 2012 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-20% במונחים

בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.6%

לוח 9

הכנסות המינימום המובטחות לאוכלוסייה בניגל העבודה (מחיריים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), תמוצע לוחדיש, 2000-2012

שנה	יחיד				למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה				לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 ואו יותר			
	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	שיעור מוגדל
2000	1,651	18.7	2,065	23.4	2,055	18.7	2,065	23.4	2,065	23.4	2,065	2000
2005	1,602	18.5	1,802	20.8	1,802	18.5	2,003	23.1	2,003	23.1	2,003	2005
2006	1,611	18.4	1,813	20.7	1,813	18.4	2,014	23.0	2,014	23.0	2,014	2006
2007	1,603	18.0	1,804	20.3	1,804	18.0	2,004	22.5	2,004	22.5	2,004	2007
2008	1,641	18.6	1,846	20.9	1,846	18.6	2,052	23.2	2,052	23.2	2,052	2008
2009	1,661	19.3	1,858	21.7	1,858	19.3	2,076	24.1	2,076	24.1	2,076	2009
2010	1,678	19.3	1,888	21.8	1,888	19.3	2,098	24.2	2,098	24.2	2,098	2010
2011	1,660	19.1	1,867	21.4	1,867	19.1	2,075	23.8	2,075	23.8	2,075	2011
2012	1,674	19.0	1,883	21.3	1,883	19.0	2,093	23.7	2,093	23.7	2,093	2012
41.8	3,694	36.6	3,234	41.8	3,694	36.6	3,234	41.8	3,694	36.6	3,234	41.8
41.9	3,650	36.7	3,193	41.9	3,650	36.7	3,193	41.9	3,650	36.7	3,193	41.9
41.6	3,581	36.3	3,125	41.6	3,581	36.3	3,125	41.6	3,581	36.3	3,125	41.6
40.0	3,540	34.9	3,089	40.0	3,540	34.9	3,089	40.0	3,540	34.9	3,089	40.0
39.0	3,471	34.0	3,031	39.0	3,471	34.0	3,031	39.0	3,471	34.0	3,031	39.0
39.8	3,489	34.8	3,047	39.8	3,489	34.8	3,047	39.8	3,489	34.8	3,047	39.8
39.4	3,412	34.4	2,972	39.4	3,412	34.4	2,972	39.4	3,412	34.4	2,972	39.4
51.3	4,533	44.3	3,913	51.6	4,557	23.4	2,055	18.7	2,065	23.4	2,065	2000
51.3	4,533	51.3	4,533	51.6	4,557	23.4	2,065	23.4	2,065	23.4	2,065	2000
49.2	4,253	49.2	4,253	49.7	4,297	23.1	2,003	23.1	2,003	23.1	2,003	2005
49.5	4,335	49.5	4,335	50.3	4,412	23.0	2,014	23.0	2,014	23.0	2,014	2006
48.4	4,313	48.4	4,313	49.3	4,389	22.5	2,004	22.5	2,004	22.5	2,004	2007
49.8	4,402	49.8	4,402	50.6	4,479	23.2	2,052	23.2	2,052	23.2	2,052	2008
51.7	4,453	51.7	4,453	52.6	4,531	24.1	2,076	24.1	2,076	24.1	2,076	2009
52.1	4,517	52.1	4,517	53.0	4,595	24.2	2,098	24.2	2,098	24.2	2,098	2010
51.9	4,521	51.9	4,521	52.8	4,598	23.8	2,075	23.8	2,075	23.8	2,075	2011
51.8	4,573	51.8	4,573	52.7	4,651	23.7	2,093	23.7	2,093	23.7	2,093	2012

\* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נומינליים - שיעור הנמוך בכ-2 נקודות האחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המשך המגמה המתוארת, כלומר הקטנת התמורה לעבודה במונחים ריאליים, כפי שאירע בעשור המצוין, מבטלת למעשה את השחיקה שעל פי ניסיון העבר היתה צפויה להיות בקצבאות, בעקבות המעבר לעדכון על פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2012 הן הקצבאות המוגדלות לאחר תהליך שהסתיים ב-2011 ובו הושלמה העלייה בקצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד על פי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009, והיא הגיעה ל-17.7% ממנו כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). על פי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 שנה הועלתה אף היא, באופן שנשמר הפער של

קצבאות הזיקנה ב-2012 הן הקצבאות המוגדלות לאחר תהליך שהסתיים ב-2011

### לוח 10

**קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), ממוצע לחודש, 2012-1975**

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)		קצבת זיקנה ושאירים בסיסית						שנה / גיל
אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012 (ש"ח)	
				24.8	1,150	14.9	691	1975
				33.1	1,477	17.1	762	1980
				29.5	665	15.2	859	1985
				30.7	2,094	15.9	1,082	1990
				30.1	2,123	15.5	1,095	1995
56.5	4,860	25.0	2,209	29.0	2,560	15.0	1,322	2000
58.5	5,000	27.6	2,392	30.2	2,610	15.2	1,315	2005
60.5	5,244	28.6	2,506	29.9	2,619	15.3	1,341	2006
60.1	5,293	28.6	2,547	29.5	2,624	15.2	1,353	2007
59.6	5,234	28.5	2,522	29.5	2,608	15.2	1,348	2008
		30.0	2,654	30.4	2,690	16.2	1,431	80+ 2008
62.3	5,343	30.0	2,581	31.1	2,680	16.1	1,387	70 עד 2009
		30.3	2,614	31.1	2,680	16.1	1,387	79-70
		32.1	2,770	32.1	2,763	17.1	1,470	+80
64.0	5,523	30.9	2,685	32.4	2,816	16.8	1,456	70 עד 2010
64.3	5,601	30.9	2,690	32.7	2,846	16.9	1,469	70 עד 2011
		31.8	2,769	32.7	2,846	16.9	1,469	79-70
		33.2	2,895	33.6	2,929	17.8	1,552	+80
64.1	5,639	30.7	2,714	32.5	2,871	16.8	1,481	70 עד 2012
		31.6	2,794	32.5	2,871	16.8	1,481	79-70
		33.1	2,920			17.7	1,565	+80

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשארירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם.

שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 11 להלן נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי, מאחר שרמת הסכום הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע. כך, למשל, הקצבה הבסיסית ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע במשק הגיעה ב-2012 ל-16.8% (לעומת 17.7% מהסכום הבסיסי). עם זאת, לנוכח ההעלאה שחלה בשיעורי הקצבה הנקובים במונחי הסכום הבסיסי (מ-16.0% ל-17.7% במהלך השנים), עלו שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע מעבר לשיעורים שהיו נקובים בחוק ערב המעבר לסכום הבסיסי (לדוגמה, הקצבה ליחיד, שהיא 16% מהסכום הבסיסי, שווה ל-16.8% מן השכר הממוצע).

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל נותרה ברמתה מ-2011 (לוח 9). הגמלה לאם יחידה עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 41.8% מהשכר הממוצע ב-2012 (בהשוואה ל-41.9% ב-2011). עם זאת היא קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היא היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 19% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור גבוה יותר של 23.7% למי שמלאו לו 55 שנה - שיעור הגבוה אף מזה ששרר ב-2000 (23.4% מהשכר הממוצע).

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2012 ב-1.9% לעומת 2011. קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים - מ-31.7% מהשכר

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה נותרה בדרך כלל ברמתה מ-2011

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2012 ב-1.9%

### לוח 11

#### נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע חודשי, 2011-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2012	אחוז מהשכר הממוצע
1990	226	3.2	452	6.3	1,745	24.4	2,476	34.7
1995	218	2.9	436	5.8	1,752	23.0	2,493	32.7
2000	223	2.5	444	5.0	1,791	20.3	2,549	28.8
2005	143	1.7	288	3.3	906	10.5	1,386	16.0
2006	174	2.0	348	4.0	943	10.8	1,328	15.2
2007	173	1.9	346	3.9	938	10.5	1,322	14.8
2008	170	1.9	340	3.8	918	10.4	1,295	14.6
2009	172	2.0	344	4.0	1,014	11.8	1,395	16.2
2010 ותיקים	174	2.0	363	4.2	1,114	12.8	1,499	17.3
חדשים	174	2.0	363	4.2	876	10.1	1,048	12.1
2011 ותיקים	172	2.0	414	4.8	1,156	13.3	1,538	17.7
חדשים	172	2.0	414	4.8	927	10.6	1,098	12.6
2012 ותיקים	173	2.0	430	4.9	1,170	13.3	1,529	17.6
חדשים	173	2.0	430	4.9	944	10.7	1,117	12.7

הממוצע למשרת שכיר ב-2011 ל-31.5% ממנו ב-2012, כחלק משחיקה מתמשכת הנובעת בחלקה מהצטרפותם של נכים משתכרים. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים נותרה ריאלית ברמה זהה לזו שהיתה ב-2011, והגמלה לילד נכה עלתה במונחים ריאליים בשיעור של 3.4% והגיעה ל-27.4% מהשכר הממוצע ב-2012, בהשוואה ל-26.5% בשנה שקדמה לה. גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה אף היא, בשיעור של 1.8% ב-2012, והגיעה ל-23.1% כשיעור מהשכר הממוצע.

ערך נקודת קצבת ילדים הוסיף להיות 2% מהשכר הממוצע זו השנה הרביעית ברציפות (לוח 11). הלוח מראה כי שיעורי העלייה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל, במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, ללא הבחנה בין חדשים לוותיקים, הקצבה עלתה ריאלית בשיעור של כ-2% בין 2011 ל-2012 - עלייה המתווספת לעלייה גבוהה יותר, של כ-14%, בין 2010 ל-2011. לעומת זאת במשפחות שבהן ארבעה ילדים חדשים העלייה היתה מתונה יותר (0.9%) בין 2011 ל-2012, לאחר עלייה של כ-6% בשנה הקודמת. יצוין שלמרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית בשנים האחרונות, קצבאות הילדים נותרו עדיין ברמה נמוכה לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. כך למשל, משפחה שבה ארבעה ילדים ("חדשים") מקבלת סכום השווה ל-10.7% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור כמעט כפול ב-2001 - 19.5% מהשכר הממוצע. פערים אלה גדולים אף יותר במשפחות שבהן חמישה ילדים.

ערך נקודת קצבת ילדים הוסיף להיות 2% מהשכר הממוצע זו השנה הרביעית ברציפות

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות של עלייה ברמת הגמלה. בענף נפגעי עבודה עלו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים לראשונה לאחר כמה שנים של ירידות ריאליות לעומת 2011, ב-2.4% וב-2.8% בהתאמה. דמי הלידה הממוצעים ליום עלו אף הם, ב-1.6% לעומת 2011, אם כי נותרו ברמתם כאחוז מהשכר הממוצע, ומענק האשפוז עלה בשיעור של 4.5%, והתוספת לפג עלתה בכ-7%. גם דמי האבטלה הממוצעים עלו, ב-1.8% כאחוז מהשכר הממוצע במשק, ובכך הגיעו ב-2012 ל-52.1% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 51.2% בשנה הקודמת). דמי האבטלה הממוצעים ליום הגיעו לכ-183 ש"ח ליום בממוצע - עלייה ריאלית של 2.8% לעומת 2011.

## 7. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2012 ב-2.9%. המוסד שילם קצבאות ל-802.5 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש (לוח 12). שיעור זה משקף עלייה של 4.3% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה לפי חוק, שהתקוזה בירידה של 0.54% במקבלי קצבת זיקנה לעולים חדשים ו-0.8% במקבלי קצבאות השאיירים, והגיעה לבסוף ל-3.4%. בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים זו השנה השלישית ברציפות בשיעור של 1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2012 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר ממיליון משפחות.

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.9%, והם 802.5 אלף איש בממוצע לחודש

בין 2011 ל-2012 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור של 7.7%, למרות ירידה קלה בשיעור האבטלה בין שתי השנים. עם זאת, ב-2012 גדל מספר המועסקים בשיעור של כ-3% - נתון היכול להסביר חלק מהגידול במספר מקבלי האבטלה. עלייה זו באה לאחר ירידה של כמחצית האחוז במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2011, שבה היתה רמת האבטלה דומה לזו שב-2012. לפני כן, ב-2009 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקבות כתוצאה משילוב של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות של המבוטחים. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת נוספו באופן זמני רבים למעגל

בין 2011 ל-2012 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור של 7.7%



לוח 12  
מספר תקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (תמוצע לחודש), 1990-2012

שנה	זיקוקים ושאיריים*	קצבת נכות כללית	נכות כללית		נפגעי עבודה		אמהות		מטפחות קצבאות ילדים***	דמי אבטלה	הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד
			קצבה לילד נכה	קצבה לשידורים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת נכות צמיחה	מענק לידה*	דמי לידה*				
1990	442.6	73.5	6.5	11.4	56.7	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	19.3	69.1	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4
2003	709.2	157.3	21.7	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0
2005	719.9	170.9	24.0	24.9	63.9	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0
2007	728.9	187.5	27.4	27.3	67.6	27.8	151.6	86.0	980.6	49.8	120.2	125.4
2008	735.8	195.0	29.4	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	30.4	65.8	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	31.6	67.6	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4
2011	780.1	213.0	35.2	33.0	67.6	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6
2012	802.5	217.6	37.8	34.1	67.6	35.7	169.2	112.0	1,068.1	62.4	103.8	152.8
<b>מספר המקבילים (אלפים)</b>												
<b>גידול שנתי (אחוזים)</b>												
1990-1986	2.6	3.4	7.2	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	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	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	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	6.7	12.1-	5.5	6.1	3.5	0.4	27.4-	2.6	0.7
2005	0.3-	5.2	5.9	5.9	2.9-	5.0	-	0.6-	1.1	0.7	3.3-	1.4
2007	0.2	5.2	6.9	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	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	5.2	5.6-	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	3.9	2.8	4.5	6.6	5.7	1.8	21.0-	2.1-	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	4.3	0.0	5.0	-1.8	2.3	1.8	-0.5	-3.7	3.0
2012	2.9	2.2	7.4	3.3	0.0	5.3	3.5	6.0	1.8	8.7	-1.4	4.9

\* מ-2010 מספר המקבילים קצבאות זיקוקי ושאיריים שקיבלו קצבאות מפעולות של זיקוקי ושאיריים, נמונים כריחיה אחת.  
 \*\* מספר המקבילים השינויים במספר השנה.  
 \*\*\* התנוונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לקוח באמצעות המיסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו ליהיות אוניברסליות.  
 \*\*\*\* בחישוב התנוון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלה בין כמה מקבילים זקופה למקבל אחד בלבד. מספר המקבילים לשנת 2004, שבושינוי נמוני כל מקבילי הקצבה המפעולת. היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

המקבלים ושיעורם עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בידי ירידה של 21% במספר המקבלים, התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.2% לעומת השנה שעברה - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף. מאז שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים של 3%-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות דומים בהיקף דומה לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-7.4% (לעומת 6.4% ב-2011), מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-3.3%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור חד של 8.8%, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו.

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2012), עלה מספר המקבלים בשיעור של 3.2%, ומספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה ב-5.3%. שיעור הדומה לשיעור השנתי במהלך כל אחת מהשנים בעשור החולף. בענף אמהות על שני חלקיו, מענק לידה ודמי לידה, עלה מספר המקבלות בשיעורים של 3.5% ו-6.0% בהתאמה. בענף הסיעוד עלה מספר המקבלים ב-4.9%.

בשנת 2012 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 1.4% נוספים לאחר ירידות רצופות במספר המקבלים גמלה זו כמעט בכל אחת מהשנים מ-2003. במצטבר ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה בגיל העבודה בשיעור של רבע מהמקבלים מאז תחילת העשור החולף. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תוכנית מהל"ב [ויסקונסין]) שנקראה לאחר מכן **אורות לתעסוקה**), ואולם מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, המושפע גם משיעורי התעסוקה והאבטלה במשק, מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

## 8. 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 ומעבירם לקופות החולים.

בחק החדשים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (1) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011. (2) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק לאחר המחאה החברתית ובעקבותיה, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012. (3) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 והחזיר מ-1.6.2012 את השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים ל-210% - השיעור שהיה ב-2009. לפני כן, בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 הועלה השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזר למצב ששרר ב-2008) עד סוף פברואר 2011, וכן הוכפלה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10-

התשלומים בענף השני בגודלו, נכות כללית, עלו ב-2.2% לעומת השנה שעברה - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות

פעמים ממנו עד סוף 2010, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. שני המהלכים לא הובילו כמצופה להגדלת סך הגבייה מדמי הביטוח הלאומי, שכן תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, באמצעות הפחתת השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים (מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011).

### א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-1.6% ב-2012 (לעומת 3.7% ב-2011). התקבולים משני המקורות עלו ב-1.2% וב-2.3% בהתאמה. הירידה בקצב הגידול של הגבייה, הן בדמי ביטוח לאומי והן בדמי ביטוח בריאות, נובעת בעיקר מהורדת התקרה לתשלום חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי ב-2012. ב-2012 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-52.8 מיליארד ש"ח: 32.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-18.1 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 13). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.4 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32ג' לחוק).

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-1.6% התקבולים משני המקורות עלו ב-1.2% וב-2.3% בהתאמה

### לוח 13

#### גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות (מחירים שוטפים, מיליוני ש"ח), 2012-2008

2012	2011	2010	2009	2008	
52,763	51,150	47,626	43,224	42,402	סך כל תקבולי דמי ביטוח
50,324	48,719	45,392	41,228	40,452	סה"כ גבייה מהציבור
32,206	31,305	29,102	26,233	25,877	לענפי ביטוח לאומי
18,118	17,414	16,290	14,995	14,575	למערכת הבריאות
2,439	2,431	2,234	1,996	1,950	שיפוי האוצר
<b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>					
<b>אחוז שינוי ריאלי</b>					
1.6	3.7	7.2	-1.4	2.0	סה"כ גבייה מהציבור
1.2	4.0	8.0	-1.9	1.2	לענפי ביטוח לאומי
2.3	3.3	5.8	-0.4	3.6	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהתמ"ג</b>					
5.4	5.6	5.6	5.4	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.5	3.6	3.6	3.4	3.6	לענפי ביטוח לאומי
1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים</b>					
49.6	48.0	47.8	45.2	42.3	סה"כ גבייה מהציבור
31.7	30.9	30.7	29.8	27.1	לענפי ביטוח לאומי
17.9	17.1	17.1	16.4	15.2	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים</b>					
35.2	35.3	35.7	35.4	32.4	סה"כ גבייה מהציבור
22.5	22.7	22.9	22.5	20.7	לענפי ביטוח לאומי
12.7	12.6	12.8	12.9	11.7	למערכת הבריאות

במונחים של שיעור מהתמ"ג ירדה במעט הגבייה מהציבור בהשוואה לשנה הקודמת והיתה 5.4% ממנו ב-2012, בהשוואה ל-5.6% ב-2011. בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה כאחוז מהתמ"ג בין שני הערכים האלה. שיעור זה נמוך מזה ששרר בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג ירדו במעט, מ-2.0% בכל אחת מהשנים הקודמות ל-2012 ל-1.9% בשנה הנסקרת. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים הוסיף לעלות בהדרגה, מ-42.3% ב-2008 ל-49.6% ב-2012. מגמה זו נמשכת מאז

במונחים של שיעור מהתמ"ג ירדה במעט הגבייה מהציבור בהשוואה ל-2011: מ-5.6% ל-5.4%

**לוח 14**  
**מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2012**

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
<b>מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים</b>					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
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
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,397.9	34,569	18,206	10,454	7,693
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
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
2010	2.0	7.9	-6.6	-1.7	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
<b>התפלגות (אחוזים)</b>					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
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
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8

\* כולל פיצויים צד ג'.

\*\* כולל שיפוי אוצר.

\*\*\* לפי סעיף 32 (א') לחוק.

2003 כתוצאה משילוב של הפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה משנה זו ואילך מחד והשינויים בחקיקה להגדלת הגבייה מביטוח לאומי (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק).

הגבייה הישירה  
מהשכירים גדלה  
ב-1.3% במונחים  
ריאליים

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין אלה המשולמים בעבור שכירים (כלומר משכירים וממעסיקים) לבין אלה המשולמים בעבור מי שאינם שכירים. בשנת 2012 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-1.3% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.7% ב-2011. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2012 ב-2.7% (לעומת עלייה של 4.1% ב-2012). מספר המשרות עלה ב-2.6% ב-2012 (לעומת עלייה של 3.6% ב-2011). לעומת זאת ירדה במונחים ריאליים הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים ב-2012 ב-0.4%, לעומת ירידה של 1.1% ב-2011. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2012 כ-35% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-63% מדמי ביטוח לאומי ו-37% מדמי ביטוח בריאות.

### ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 14 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2012 עלה ב-1.8% במונחים ריאליים והסתכם ב-71.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. לכך תרמה השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק, שעלתה ב-3.4% ב-2012. תשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד עלו אף הם בשיעור דומה (3.6%). שני המרכיבים האחרים בלוח - גבייה מהציבור (לרבות שיפוי האוצר) וכן המימון הממשלתי של גמלאות בידי האוצר עלו בשיעור של 0.7% כל אחד.

מ-2002 עלו  
התקבולים בכ-20%  
במונחים ריאליים

בעשור החולף, מ-2002, עלו התקבולים בכ-20% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בשיעור גבוה קצת יותר משיעור זה. מרכיב השתתפות הממשלה ותקבולי הריבית עלו בשיעור כמעט כפול, ואילו המרכיב הממשלתי של מימון הגמלאות ירד בכ-20%, כך שהעלייה המצטברת של צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה מתונה מזו שנבעה מהגבייה מהציבור (וכמובן מתקבולי הריבית). מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.5% ב-2002 ל-48.4% ב-2012. עם זאת בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שחלקם של התקבולים מהציבור קטן משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי.

### 9. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי של המוסד מכמיליארד ש"ח ב-2011 לכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2012 ובכך שב לרמה שהיתה ב-2010. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציבי היא שנת 2008. לעלייה בגירעון התקציבי ב-2012 תרם הגידול בגירעון בכלל הענפים הגרעוניים, שהם רוב הענפים, ובעיקר בענפי הזיקנה והשאירים, הנכות הכללית וסיעוד, והירידה בעודף של ענף הילדים.

בהתעלם מהכנסות  
הריבית על השקעות  
המוסד, עלה גירעון  
התקציב של המוסד  
מכמיליארד ש"ח  
ב-2011 לכ-3  
מיליארדי ש"ח  
ב-2012, ובכך שב  
לרמה שהיתה ב-2010

לוח 15 מראה שהכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 4.5 מיליארדי ש"ח, בהשוואה ל-6.3 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

**לוח 15**  
**עודפים/גרעונות בענפי הביטוח לאומי על השקעות**  
**(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2012-2008**

כולל ריבית					ללא ריבית					ענף ביטוח
2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008	
4,548	6,310	3,999	5,412	8,604	-3,145	-994.2	-3006.1	-1,253.5	2,454	<b>סך הכל</b>
-107	692	1,243	941	1,964	-2862	-2004.8	-1,365.4	-1,571.4	-406	זיקנה ושאימים
-4,096	-3,407	-3,118.5	-2846.4	-2,394	-4,168	-3,606.4	-3,445.4	-3,294.3	-2,934	נכות כללית
-1,266	-1,140	-1,304.4	-1,364.2	-902	-1,341	-1,252.2	-1,460.7	-1,568	-1,142	נפגעי עבודה
-2,613	-2,226.3	-2,296.7	-2,023.5	-1,558	-2,579	-2,226	-2,181.7	-2006.7	-1,608	אמהות
17,738	16,752	14,059	15,315	14,660	13,076	12,641	10,075	11,970	11,960	ילדים
-2,188	-1,881.7	-1,981.9	-2,468.5	-1,356	-2,188	-1,881.7	-1944	-2468.5	-1,357	אבטלה
-3,228	-2,786.2	-2,813.3	-2,373.8	-2,064	-3,182	-2,786.2	-2,719.5	-2,382.3	-2,164	סיעוד
307	307	212	233	257	99	123	37	68	107	אחר