

2008

# סקירה שנתית



**המוסד לביטוח לאומי**  
מינהל המחקר והתכנון

**ריכוז מקצועי: מירי אנדבלד**

**עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל**

**עריכת לשון באנגלית: שרה גרגיי**

**עיצוב עטיפה: סטודיו אש**

**עיצוב פנים וסדר: אונית שירותי מחשב בע"מ**

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי  
באינטרנט - [www.btl.gov.il](http://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)



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

# סקירה שנתית

# 2008

ירושלים, סיון התשס"ט, יוני 2009  
ISSAN 0333-8649  
[www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)



### מאת המנהלת הכללית

שנת 2008, שאליה מתייחסת סקירה זו, מסמנת את סופה של תקופה של חמש שנים רצופות של צמיחה, שהתבטאה בהרחבת מעגל התעסוקה, בירידת שיעורי האבטלה ובעליית השכר. התפתחויות חיוביות אלו נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות והגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, אף בניכוי השפעות חקיקה שהקטינו תשלומים אלה.

השנה הנסקרת עומדת בצילו של המיתון הכלכלי שפוקד את העולם כולו והמשק הישראלי בתוכו. סימניו של המשבר הכלכלי הצפוי להתגבר במהלך 2009-2010 ניכרו כבר במחצית השנייה של 2008 בעלייה מואצת במספר המובטלים ובמספר המשפחות התובעות הבטחת הכנסה. המצב חברתי מושפע הן מהאסטרטגיה הכלכלית של הממשלה והן ממצב רשת הביטחון הסוציאלית. בימים כאלה תפקידו של הביטוח הלאומי כשותף לעיצוב אופיה של מדינת הרווחה הישראלית וכמעניק רשת ביטחון לאזרחיה מקבל משנה חשיבות. פרק 1 בסקירה זו מעלה סוגיות מרכזיות בנוגע לעיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית לנוכח נקודת המוצא הידועה של מצב חברתי מתוח, כפי שהוא מתבטא בהשוואה היסטורית ובין-לאומית של ממדי העוני ואי-השוויון בישראל.

ההשוואה של ישראל למדינות העולם המפותחות מבחינת האינדיקטורים הכלכליים-חברתיים שלה בתחומי ההוצאה לרווחה וממדי העוני ואי-השוויון (המובאת בהרחבה בפרק 2), מצביעה על מקומה הנמוך יחסית של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (לרוב מדינות מפותחות) ומלמדת שנקודת הפתיחה של מדינת ישראל בכניסה למשבר הקיים אינה מותירה לה "עודפים" להתמודדות עם החרפה נוספת של מצב החברה בישראל. הממצאים ל-2007 ולמחצית הראשונה של 2008 (שפורסמו בהזדמנויות קודמות) מורים על שיפור במצבה של האוכלוסייה הענייה ועל חלחול פירות הצמיחה – לראשונה מאז גל הצמיחה האחרון – גם לשכבות החלשות בחברה. הממצאים מראים גם על מגמה של התרחבות התעסוקה ועלייה בהכנסה מעבודה של אוכלוסיות חלשות בכלל ומשפחות גדולות בפרט, במידה שסייעה לחלקן להיחלץ מעוני.

ניצני שיפור אלה עלולים להיות זמניים ולהישחק עם המשבר הנוכחי והמחסור הצפוי במקומות עבודה. עם זאת, אם תופעל מדיניות מקרו-כלכלית של הרחבת ביקושים זמנית, בהתאם להמלצת קרן המטבע הבין-לאומית, ושל תמיכה באוכלוסיות החלשות ובמי שייפגעו מהמשבר, באמצעות חיזוק רשת הביטחון הסוציאלית גם לטווח ארוך,

תקופת המשבר עשויה להפוך להזדמנות להיטיב עם המשק והחברה לכשיתיים. לשם כך ראוי לעשות שימוש בכלים מגוונים ותומכים זה בזה: מערכת הביטוח הסוציאלית תשמש כגשר שבין שתי תקופות הצמיחה שלפני ואחרי המשבר לאוכלוסייה שבגיל העבודה, ומדיניות אקטיבית בשוק העבודה והשיפור בביטוח האבטלה ייטיבו את מצבה של האוכלוסייה העובדת שאינה זוכה לתמורה הולמת, וכן של האוכלוסייה שאינה עובדת אך מהווה פוטנציאל לכניסה לשוק העבודה עם חידוש הצמיחה.

הביטוח הלאומי עמל בעת האחרונה על תוכנית אסטרטגית של פעילותו הן בצד הגמלאות והן בצד מימון הפעילות. במהלך השנה הוכנו תזכירים וניירות עמדה בתחומי גמלאות המוסד, התשתית הפיננסית של המוסד למימון הגמלאות המשולמות על ידו והמצב הכלכלי-חברתי. ניירות אלה כוללים לרוב הצעות והמלצות בתוכניות הביטוח השונות שהביטוח הלאומי מופקד עליהן, במגמה להתאים אותן להשתנות העתים ולאתגרים הניצבים בפני החברה בישראל. תמצית מהצעות אלו מובאת בפרק הפותח של הסקירה. חלק מההצעות כבר התקבלו על דעת קובעי המדיניות. בביטוח האבטלה, אשר ב-2001 כיסה כמעט מחצית מהמובטלים במשק וירד לכרבע מהם בלבד בשנים האחרונות, צפויים להיכנס לתוקף ב-2009 שיפורים שיקצרו את תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה ויאריכו את תקופת הזכאות ובכך ירחיבו את הכיסוי הביטוחי של הענף. קצבאות הזיקנה הוגדלו ב-2009 כחלק ממאמץ מתמשך להעלות את שיעורן ביחס לשכר הממוצע ולאפשר רמת חיים נאותה למי שאינם משתתפים בשוק העבודה. אנו מקווים שהמלצות נוספות המובאות לאורך הסקירה וכדרך של שגרה בעבודת הביטוח הלאומי יישקלו בכובד ראש בידי מקבלי ההחלטות בתחום הרווחה בישראל.

ב-2008 הוחל ביישום תוכנית מס הכנסה שלילי באזורי ניסוי. מוקדם עדיין לעמוד על מידת ההשפעה של התוכנית, שתיחקר בידי קבוצת מחקר שהביטוח הלאומי שותף בה, אולם היא מהווה דוגמה לכלי חשוב בהגדלת התמורה לעבודה של אוכלוסיות חלשות. הביטוח הלאומי הציע בהזדמנויות שונות לעשות שימוש אינטנסיבי יותר בכלי זה – מבחינת שיפור ההטבות הניתנות במסגרתו – כך שהתוספת להכנסת המשפחה העובדת בשכר נמוך תהיה משמעותית יותר ותהווה תמריץ גדול יותר לכניסת אוכלוסיות חדשות לשוק העבודה. מדיניות התעסוקה האקטיבית הנדרשת מהממשלה בעת הזו אינה מסתכמת בתמיכה כספית בלבד: המשבר עשוי לשמש כהזדמנות גם להגברת יכולת ההשתכרות של אוכלוסיות הנעדרות כישורים נדרשים בשוק העבודה, כך שעם סיומו וחידוש הצמיחה הן יוכלו להשתלב בו ולהיחלץ ממצוקתן. ההשקעה בתשתיות פיזיות נחוצה אף היא לצורך הגברת הנגישות של אוכלוסיות שונות לשוק העבודה כמו גם לשם העלאת רווחתן.

בד בבד, וכחלק בלתי נפרד ממאמציו של הביטוח הלאומי לפעול להגדלת הרווחה של אזרחי המדינה, אנו שוקדים על עשייה חדשה שבמרכזה גיבוש תוכניות שנועדו לשכלל את מערך השירות לאזרח ולהפכו לאיכותי, יעיל ונגיש יותר. עשייה זו נסמכת על העובדים המיומנים של הביטוח הלאומי ועל המערכות הממוחשבות שלו, המתוכננות אף הן לעבור שדרוג והתאמה לצרכים החדשים.

סקירה זו מהווה בעבורי הזדמנות לציין את העבודה המקצועית של העושים במלאכת הביטחון הסוציאלי בישראל על כל שלוחותיו, הפזורים ברחבי הארץ, ולקוות שקידום המשימות העומדות בפנינו בכל המישורים יזכו לתמיכת הממשלה והציבור הרחב.

א. א. א. א.

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית





## הקדמה

סקירה זו, המציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2008, היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות שמפרסם המוסד. פרק 1 מתאר כרגיל תמונה מסכמת של המצב החברתי, אך השנה יש בו שני חידושים: ראשית, הושם דגש על תגובת המדיניות המקרו-כלכלית למפנה במצב החברתי-כלכלי שהחל בשלהי 2008, שכן עלולות להיות למדיניות זו השלכות ניכרות על המצב החברתי, בייחוד לנוכח נקודת המוצא הלא-נוחה של עוני, חומרת עוני ואי-שוויון גבוהים בישראל בהשוואה היסטורית ובין-לאומית. תגובת המדיניות המקרו-כלכלית המתגבשת בישראל, שרכיב מרכזי שלה – המשך הפחתת המסים, תוך דרישה לקצץ בהוצאות הציבוריות והחברתיות – עומדת בסתירה להמלצות שפורסמו בחודשים האחרונים בידי הארגון הכלכלי העולמי המרכזי, הוא קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), שמטרתו לעקוב אחר היציבות הכלכלית בעולם ולפעול לחיזוק היציבות. קרן המטבע המליצה בבירור על העדפת הגדלת הוצאות על פני הפחתת מסים (בגירעון נתון). היא גם המליצה, לתקופה מוגבלת של שיא המשבר, לשחרר את הרסן על הגירעון ולפיכך על החוב הציבורי.

החידוש השני שבפרק 1 הוא שלראשונה מובאת בו תמצית של ניירות עמדה אחדים שנכתבו בידי חוקרי מינהל המחקר והתכנון במהלך השנה. בחלקם נכתבו ניירות אלה בתגובה להצעות משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים, בחלקם כהצעות מדיניות יזומות של מנהל המחקר והתכנון ובחלקם כחלק מתהליך החשיבה על סוגיות מרכזיות שעומדות בפני המוסד לביטוח לאומי.

בהמשך הפרק נסקרים השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני תחומי פעילותו – הגמלאות והגבייה, וכן ההשלכות המיידיות וארוכות הטווח של השינויים שהונהגו בתוכניות המוסד.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל. מושם בו הפעם דגש על השוואה בינלאומית של המצב החברתי במדינות ה-OECD ובישראל, כפי שהם משתקפים במדדים שונים כמו ההוצאה הממשלתית לרווחה בחלוקה בין גמלאות בכסף ובעין לבין גמלאות המופנות לגיל העבודה ולקשישים, על ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות באוכלוסייה למרכיביה (קשישים, ילדים ועוד). בהמשך הפרק מסוכמים הממצאים על ממדי העוני והמצב החברתי לשנת 2007. פרק 3 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי, ופרק 4 מציג את לב הפעילות של

הביטוח הלאומי ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בגמלאות על ענפיהן השונים.

כדי להבטיח נגישות מרבית של הציבור הרחב בישראל ובעולם למידע המופיע בסקירה זו, היא מתורגמת כולה לאנגלית ותמציתה לערבית – באינטרנט ובמהדורה מודפסת, כמו ב-2007. לסקירה כמה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון ב-2008, תמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים, לוחות של ענפי הביטוח, סקירה על מדידת העוני ומקורות הנתונים ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד שריכזה את העבודה המקצועית על הסקירה; למיה עורב-הטל, עורכת הלשון והמביאה לדפוס; לשרה גרג'י, עורכת הלשון בשפה האנגלית, ולנירה עמיר, שנשאה בנטל ההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

## תוכן עניינים

iii	פתח דבר
vii	הקדמה
3	תרשימים נבחרים

### פרק 1

#### המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

23	מבוא
23	1. המדיניות המקרו-כלכלית הדרושה בעת המשבר הכלכלי העולמי
32	2. תמונת מצב, הצעות לשינויים במערכת הביטחון הסוציאלי והמדיניות החברתית ב-2008 – ניירות עמדה של מינהל המחקר והתכנון
45	3. היקף התשלומים
50	4. רמת הקצבאות
55	5. מקבלי גמלאות
57	6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

### פרק 2

#### ממדי העוני והפערים החברתיים

65	1. מבוא
67	2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית
74	3. ממצאים עיקריים על העוני
80	4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
95	5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2006-2007

### פרק 3

#### פעילות ומגמות בתחום הגבייה

107	1. מבוא
109	2. גביית דמי ביטוח לאומי
114	3. גבייה למערכת הבריאות
121	4. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
124	5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

## פרק 4

### פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

129	1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות).....
157	2. ביטוח זיקנה ושאיירים.....
171	3. ביטוח סיעוד.....
179	4. ביטוח ילדים.....
193	5. ביטוח אמהות.....
201	6. ביטוח נכות כללית.....
223	7. ביטוח נפגעי עבודה.....
243	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה.....
261	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות.....
271	10. ביטוח אבטלה.....
283	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.....

### נספחים

295	פרסומים.....
301	לוחות ענפי הביטוח.....
335	מדידת העוני ומקורות הנתונים.....
343	לוחות עוני ואי-שוויון.....
369	<b>רשימת מחברי הפרקים</b> .....

### נושאים במוקד (רשימת תיבות)

89	1 תיבה מוקדי העוני בישראל – ממצאים משימוש בשיטת Data mining ("כריית נתונים").....
92	2 תיבה ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2007/8.....
97	3 תיבה ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות : ממצאים מעודכנים ל-2007.....
131	4 תיבה ממצאי מחקר הערכה של תוכנית "אורות לתעסוקה".....
257	5 תיבה מועדון שיקום ניסיוני לנפגעי איבה בירושלים.....

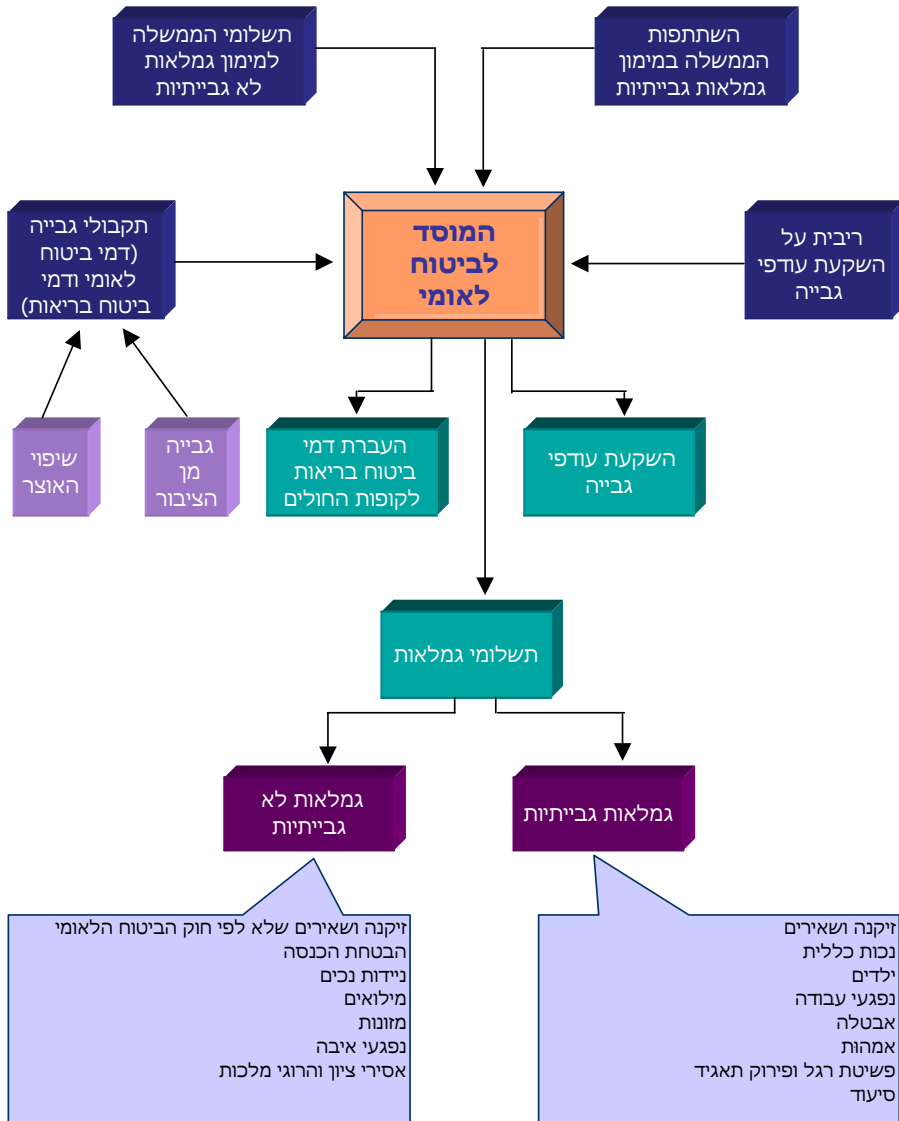
---

תרשימים נבחרים

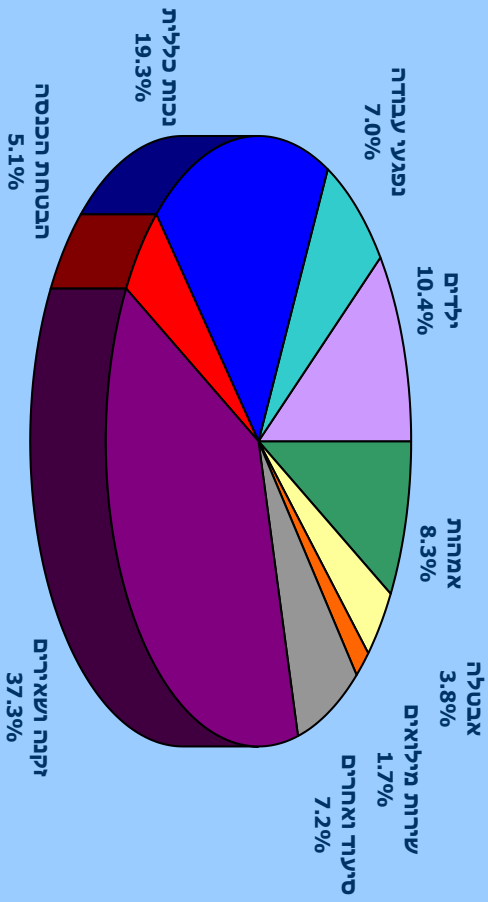
---



## תרשים 1 המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

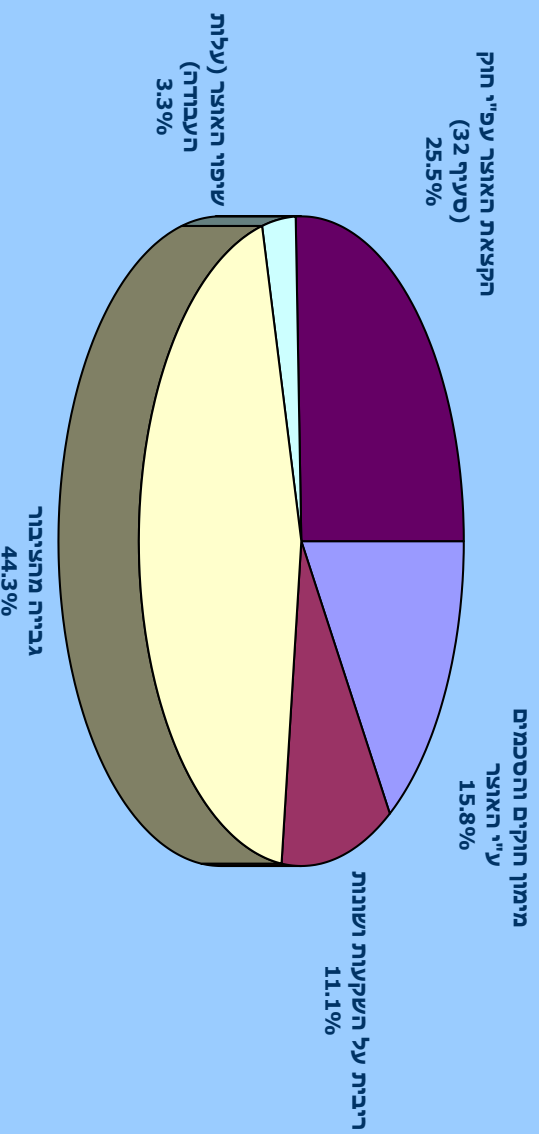


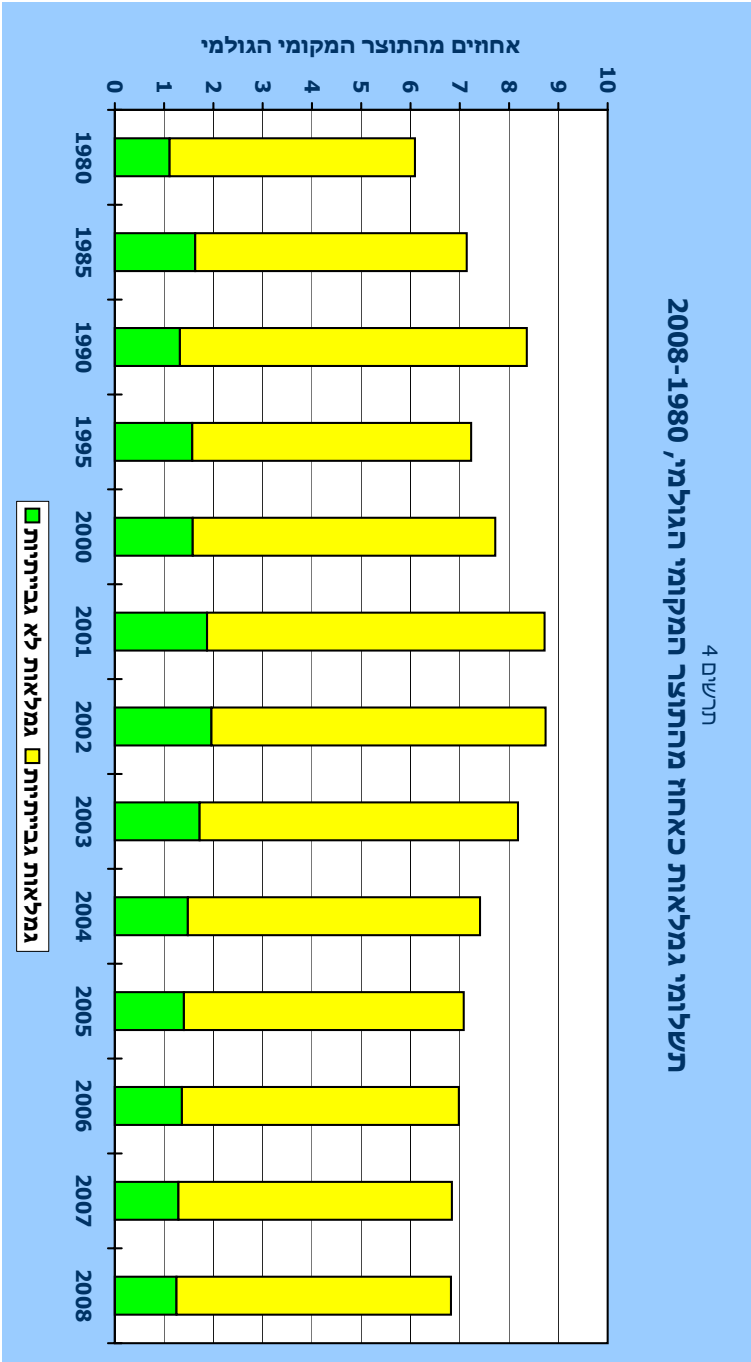
## תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2008

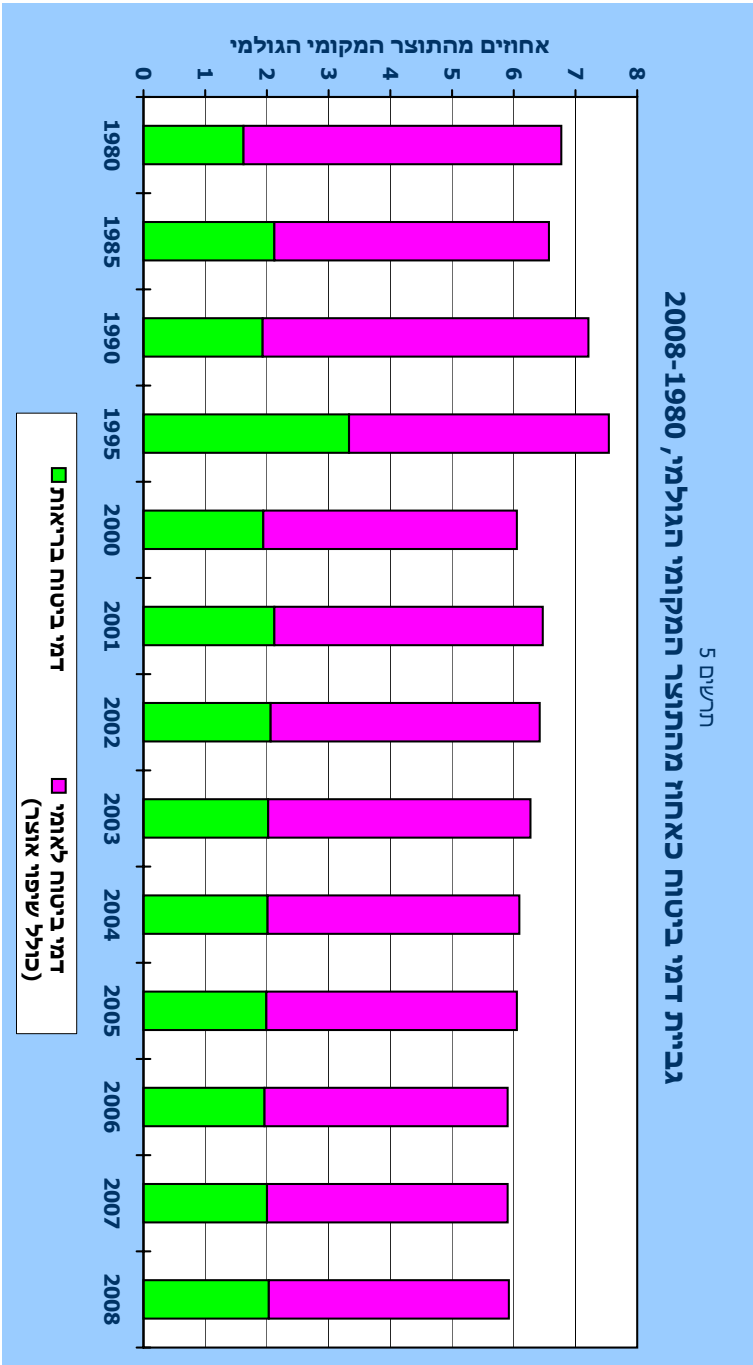


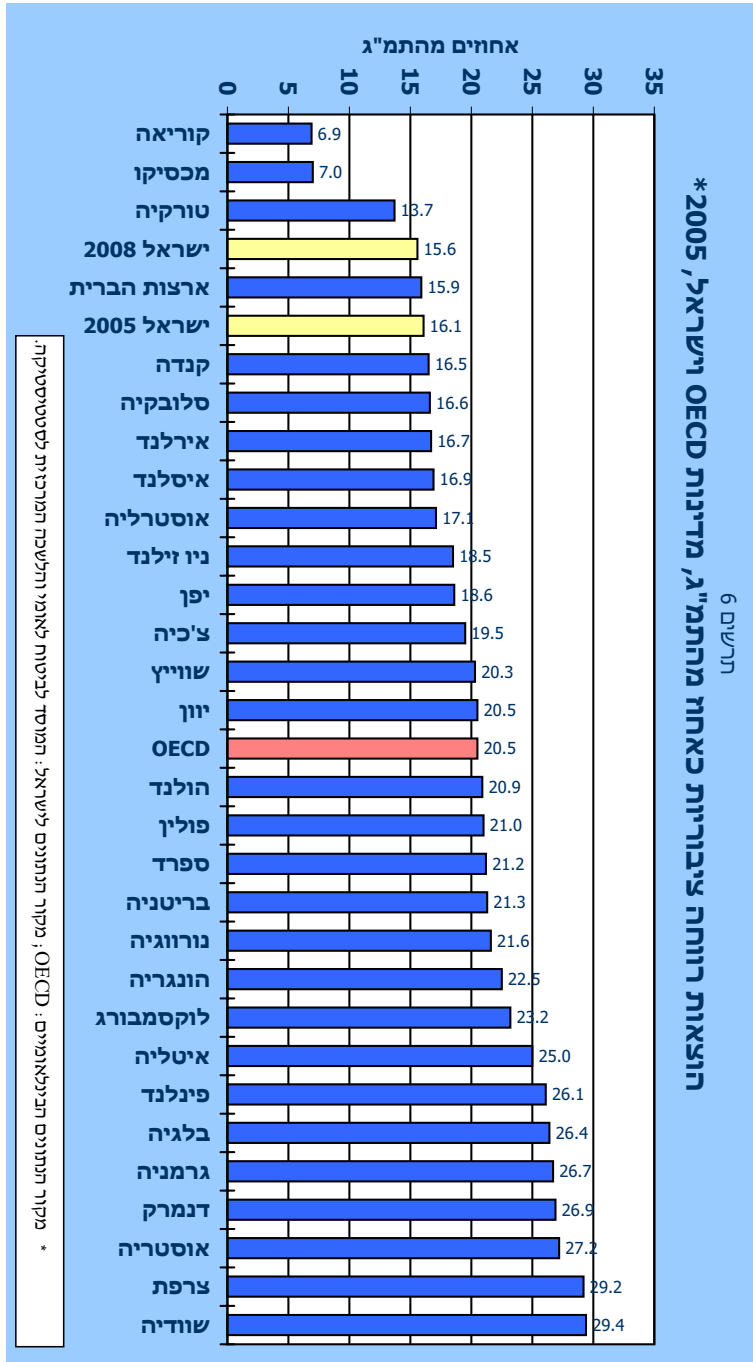


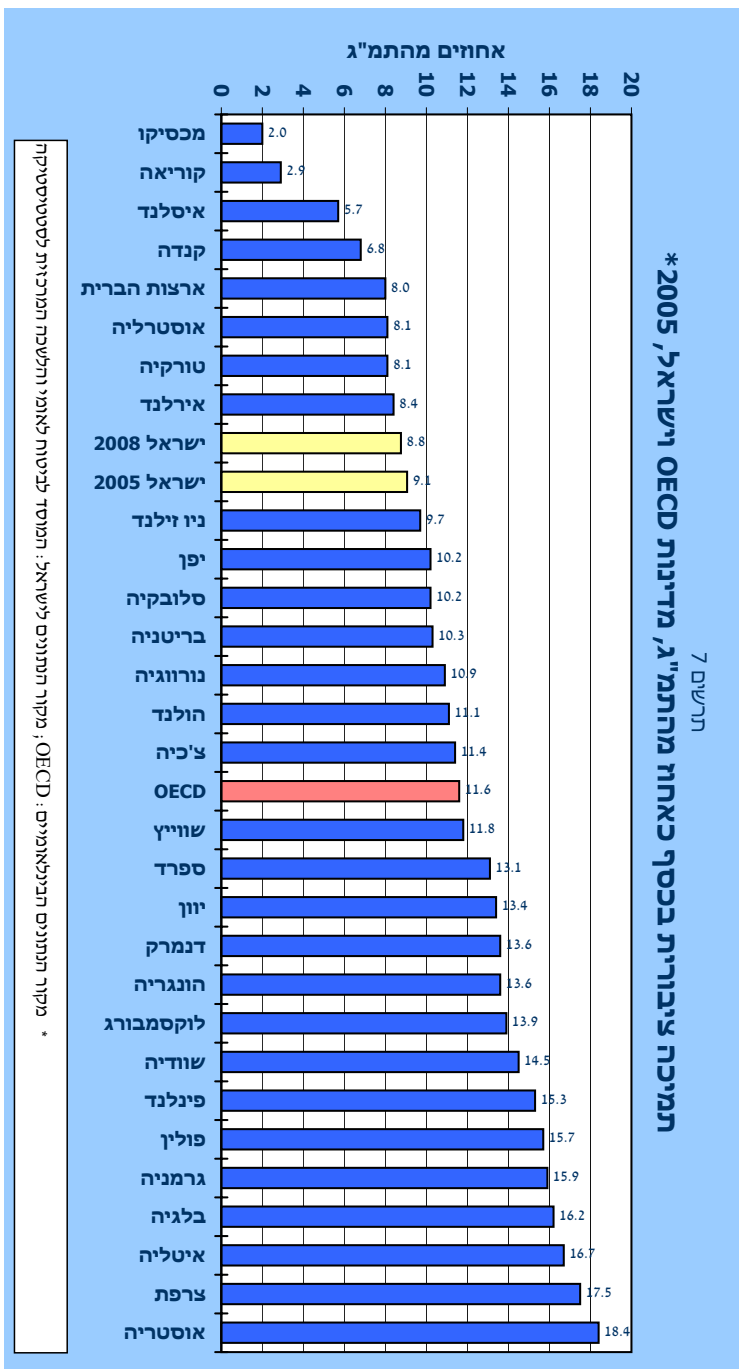
### תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2008

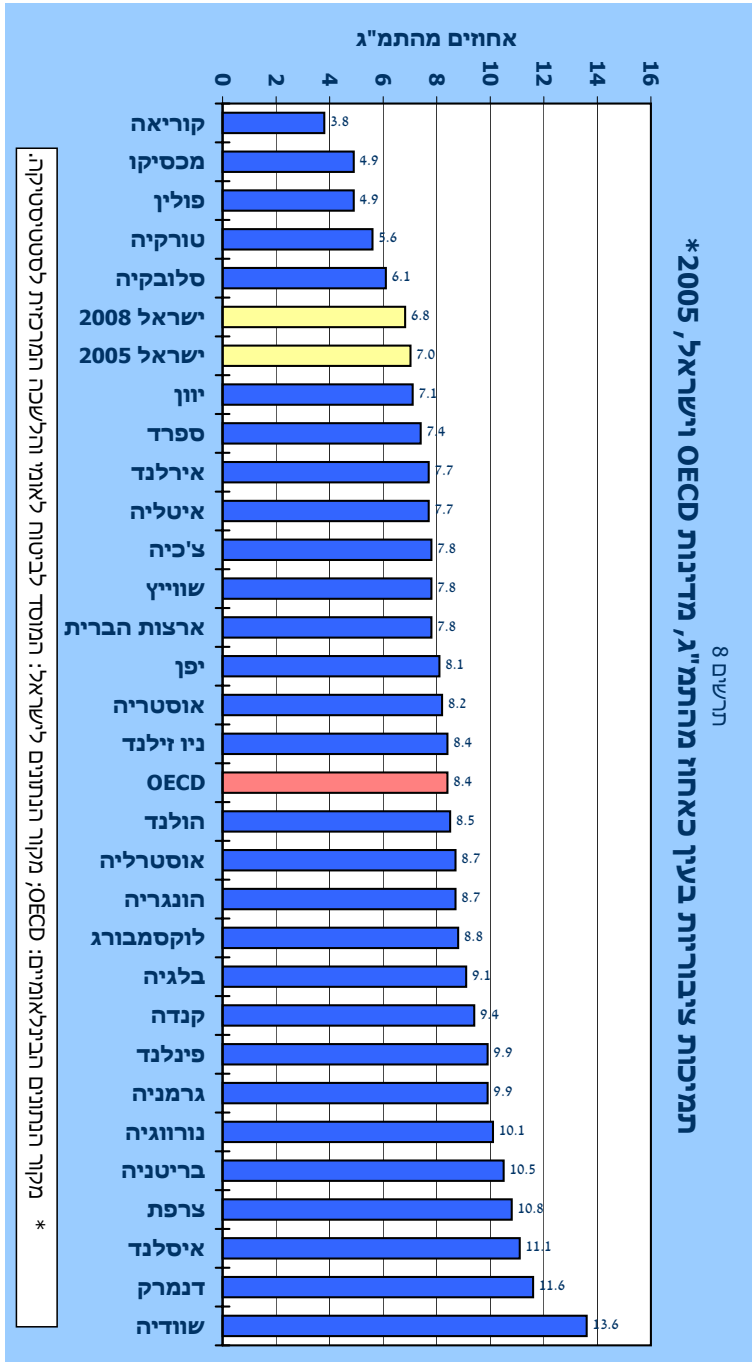


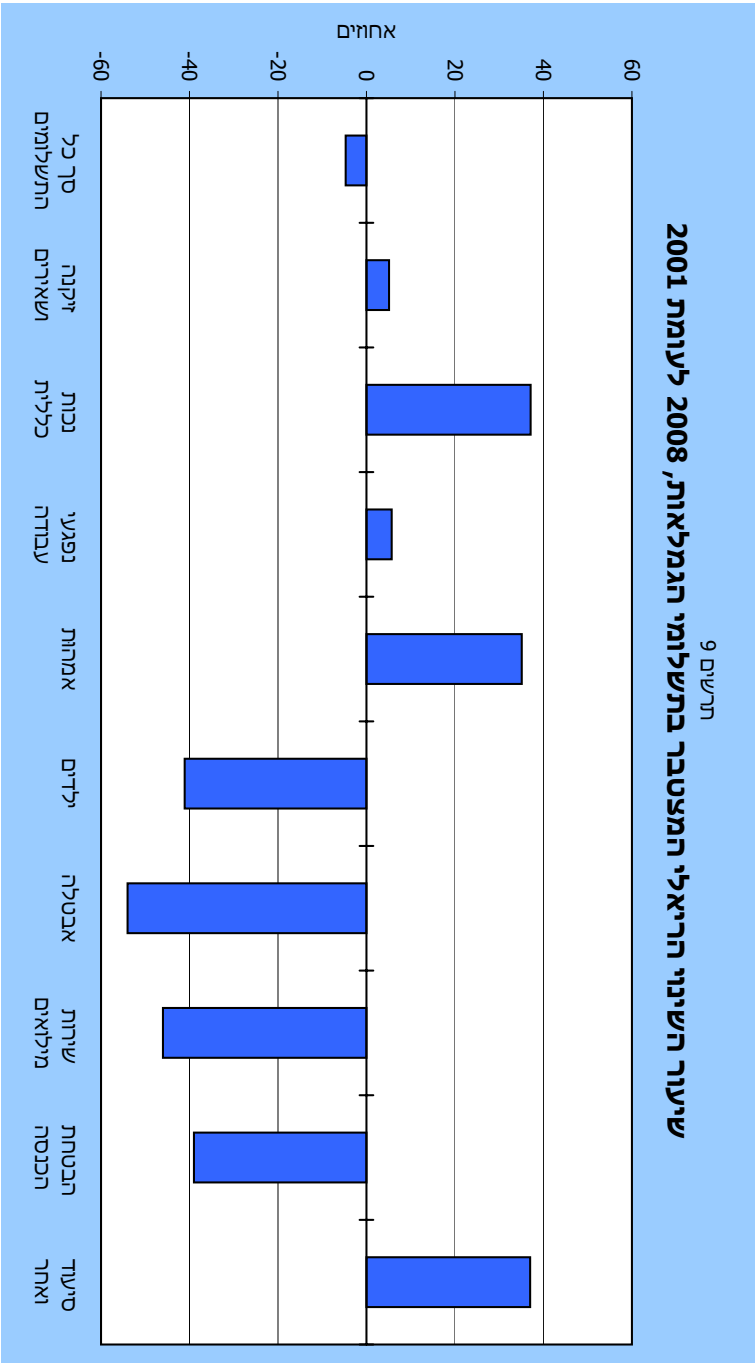


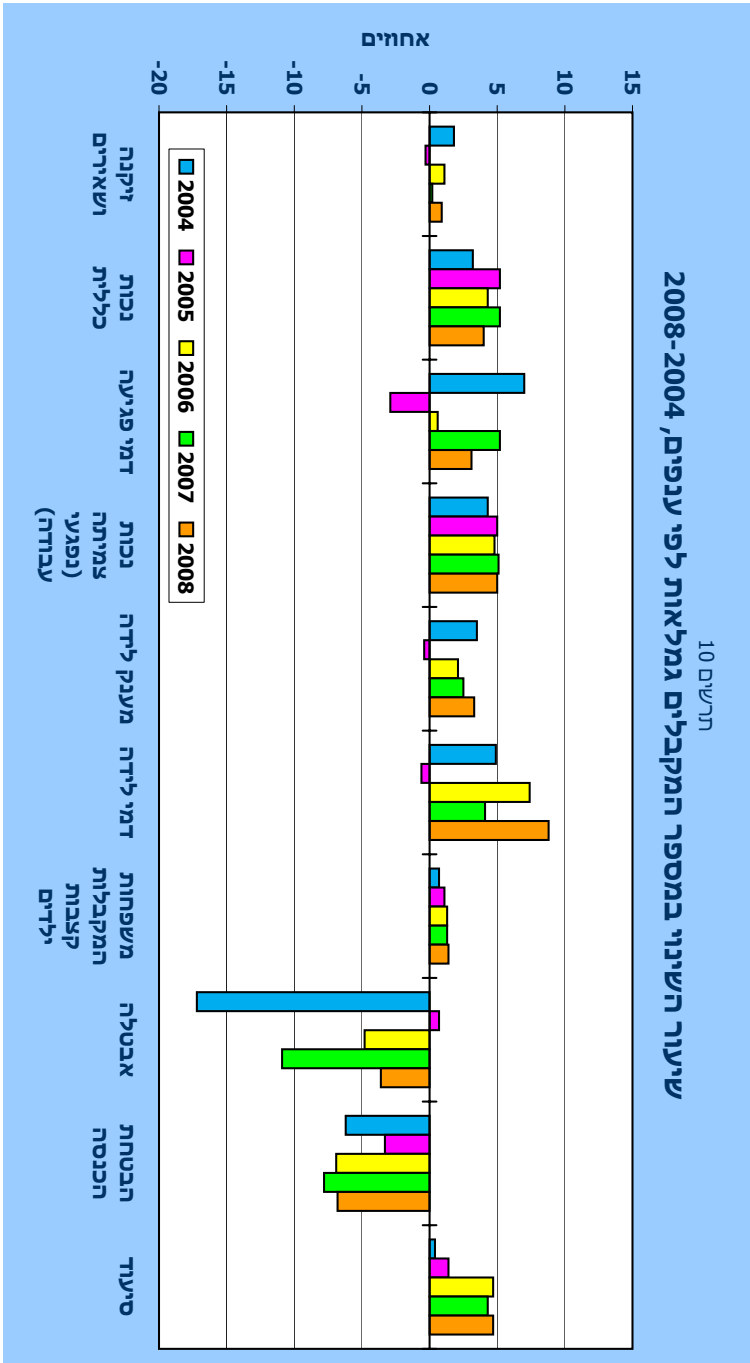






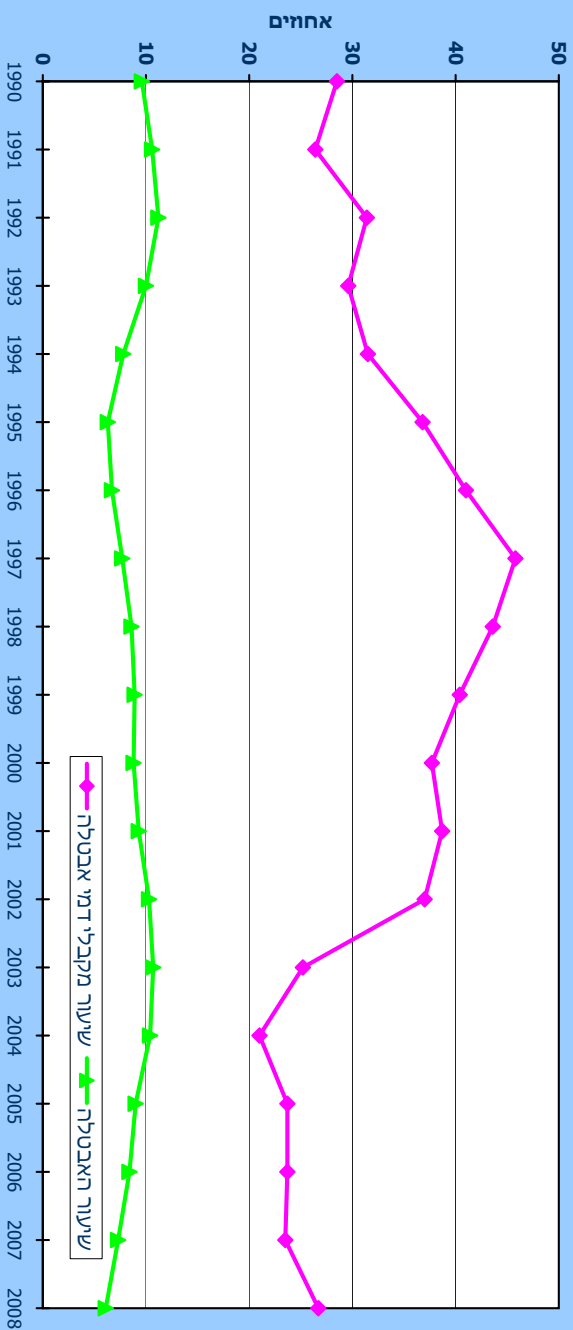




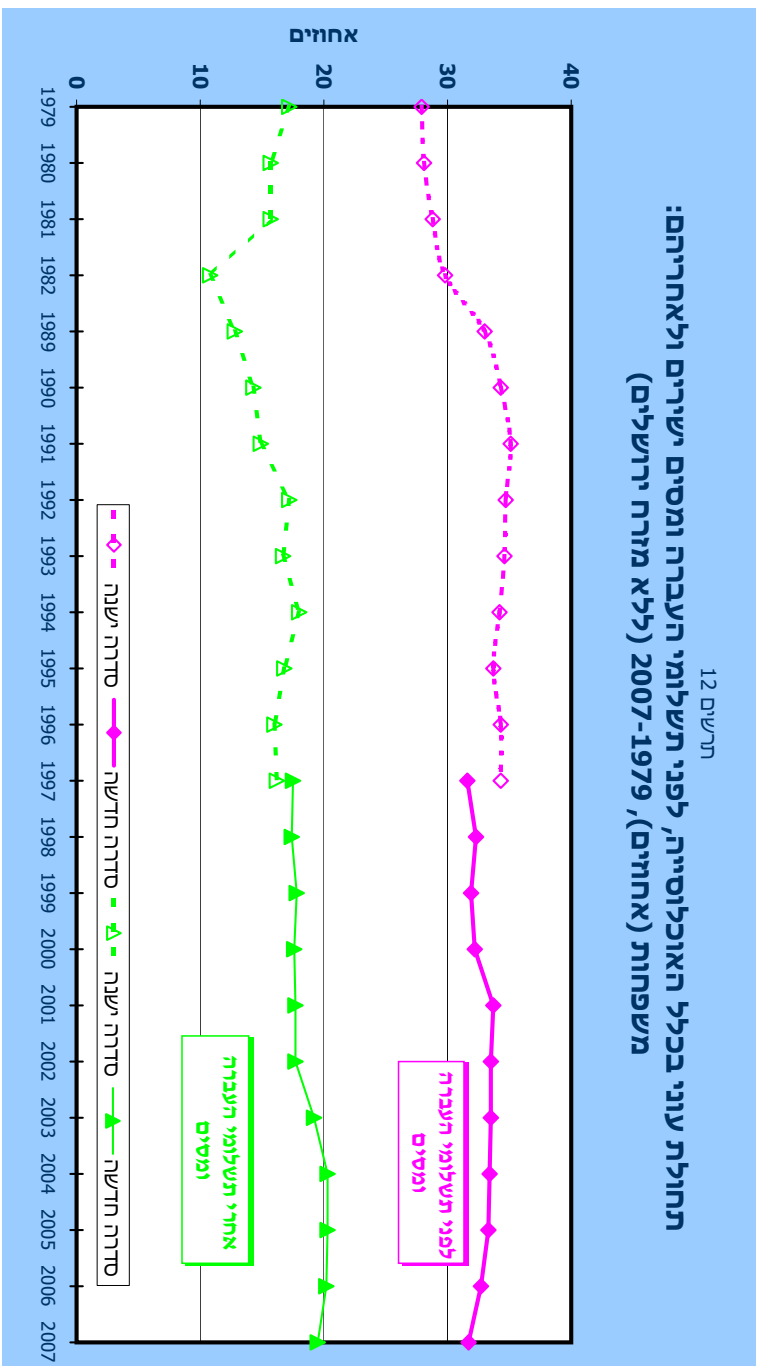




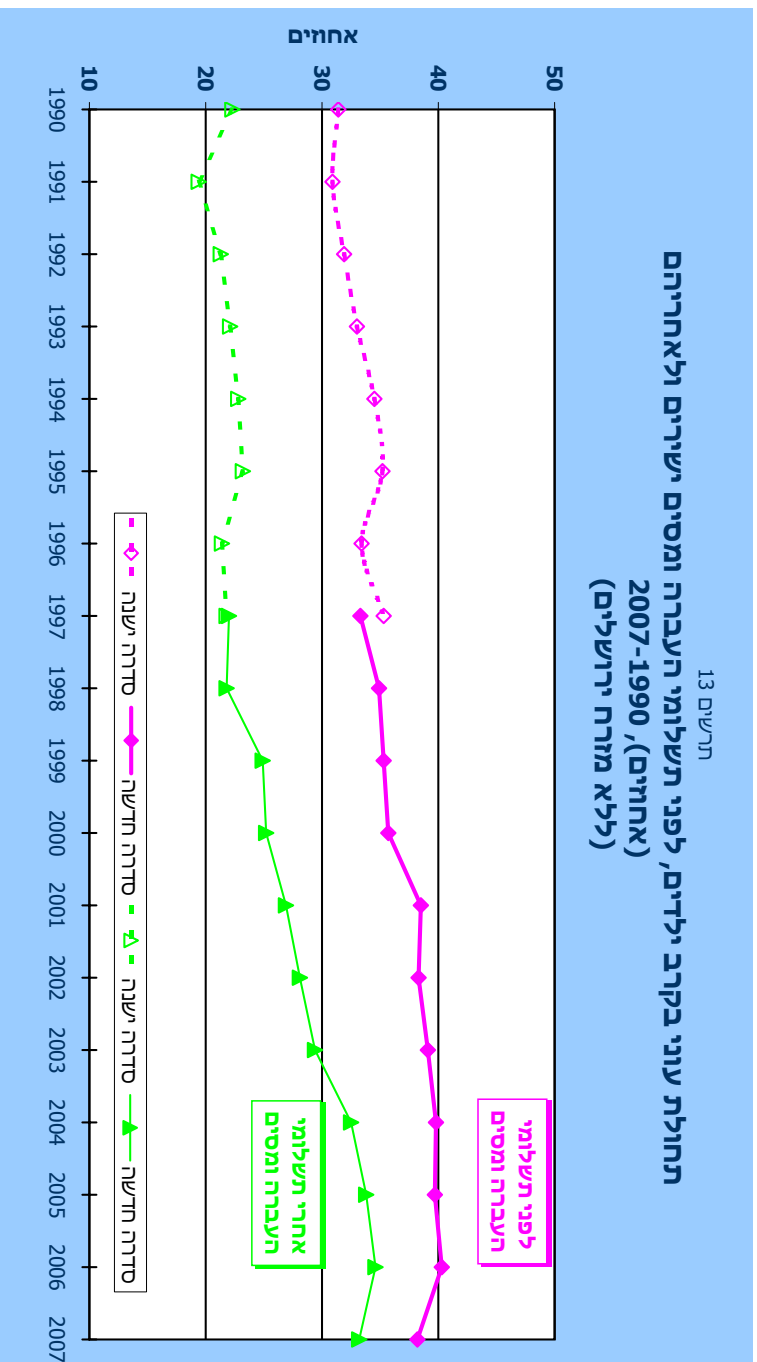
תשי"א 11  
 שיעור האבטלה ושיעור המקבילים דמי אבטלה, 1990-2008

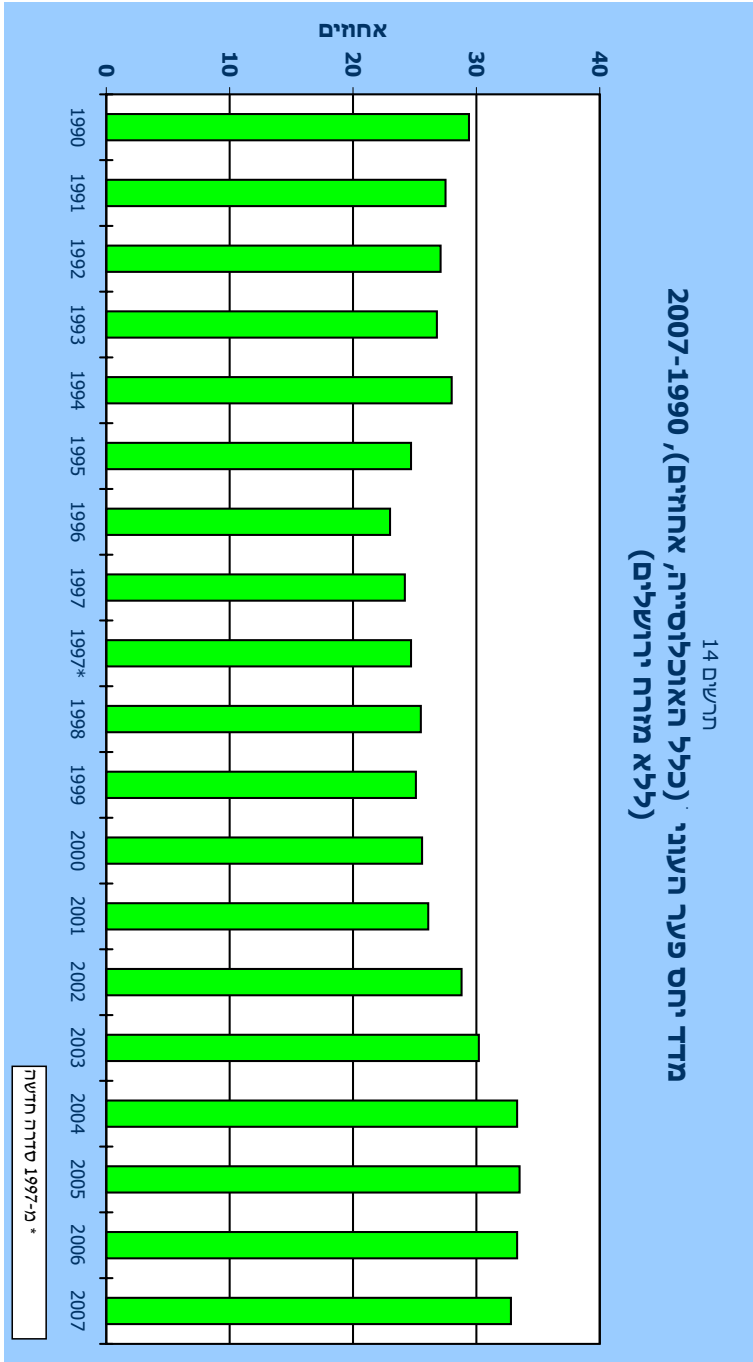


תרשים 12  
**תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם:**  
**משפחות (אחוזים), 1979-2007 (ללא מזרח ירושלים)**

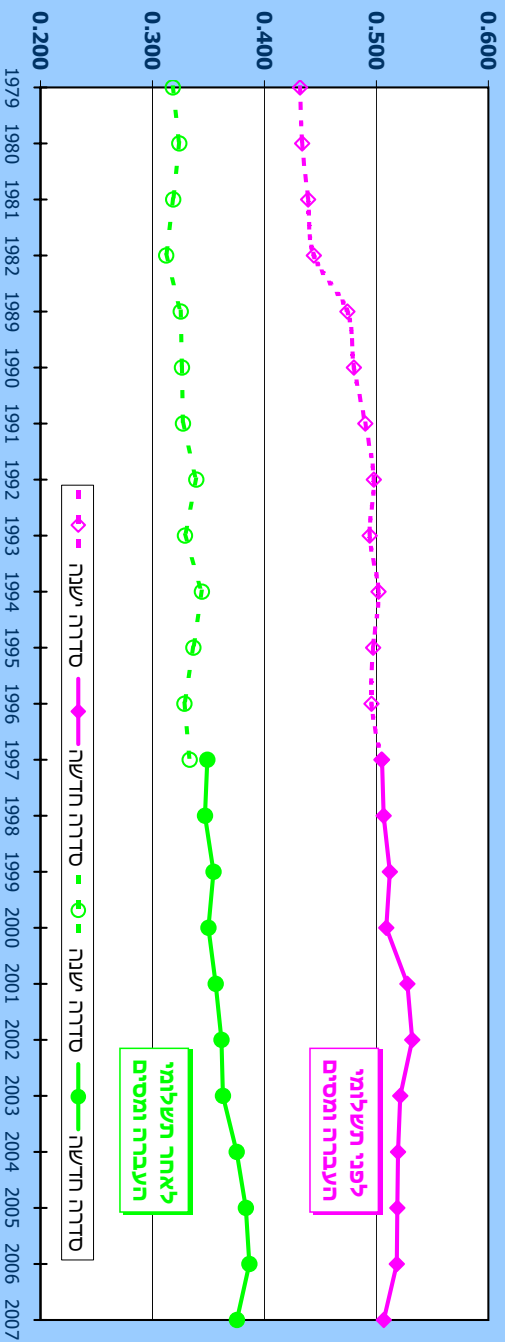


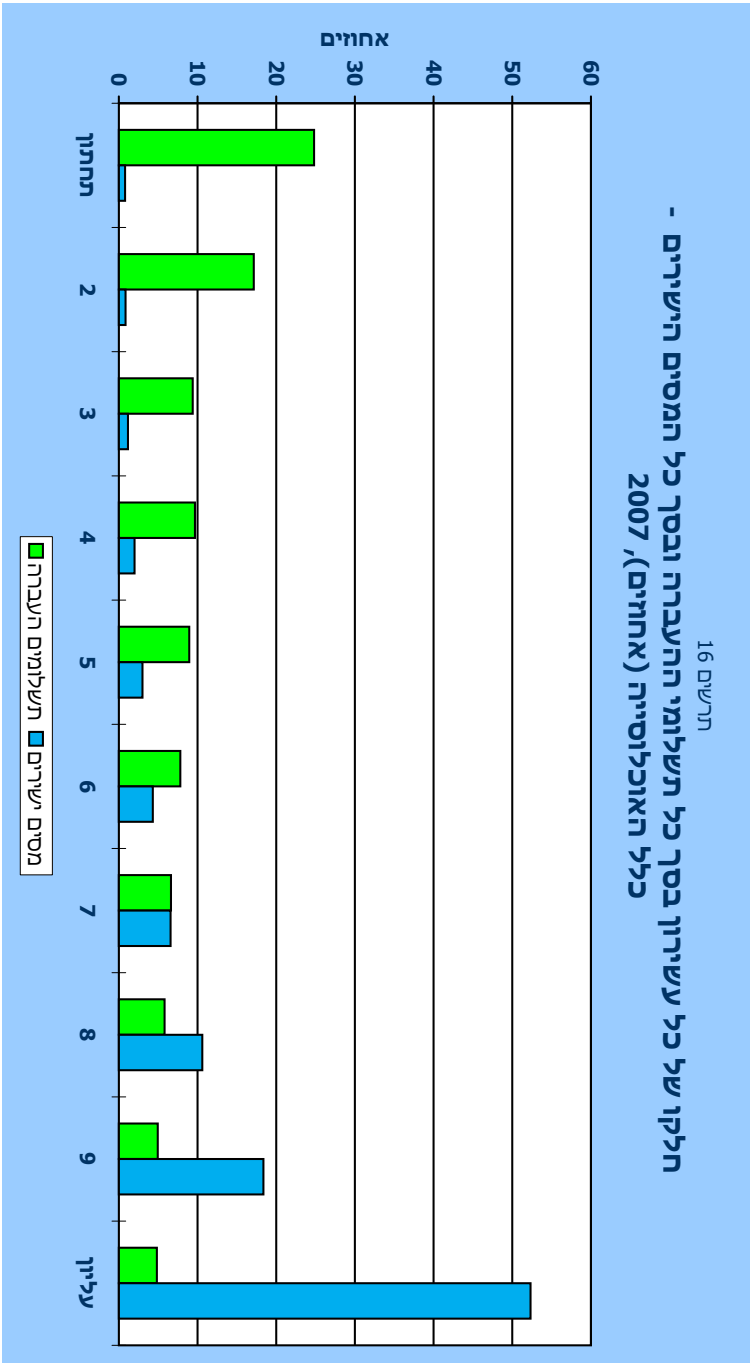
תרשים 13  
**תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם**  
 (אחוזים), 1990-2007  
 (ללא מזרח ירושלים)



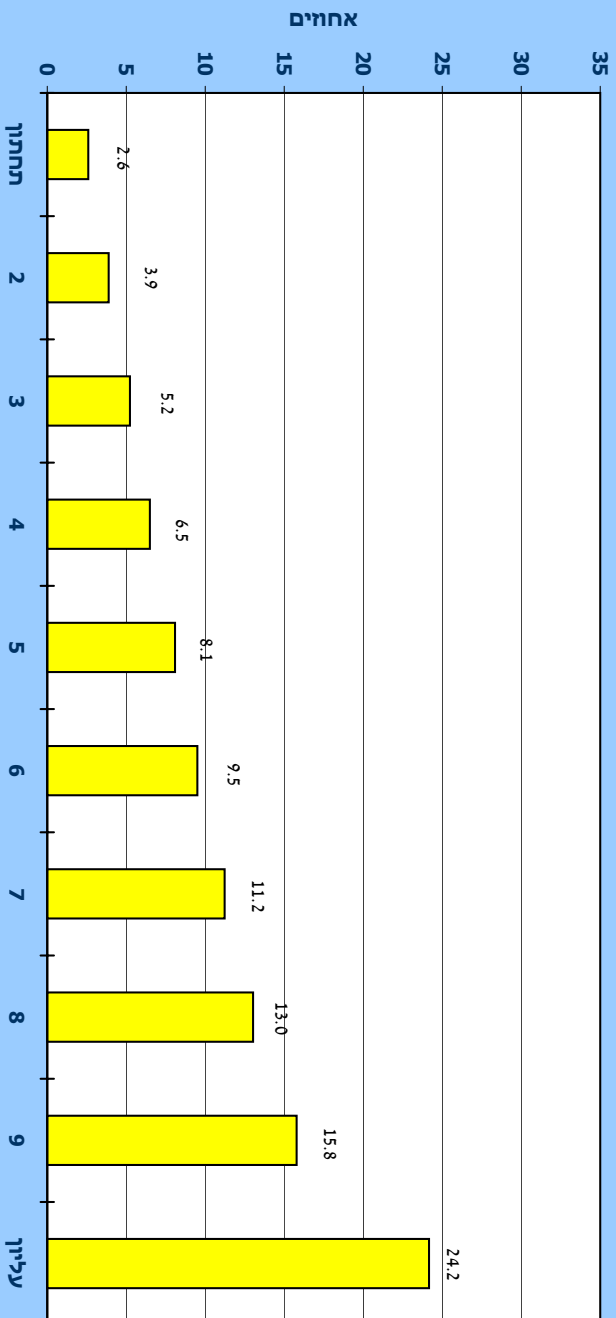


תרשים 15  
**מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות  
 לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם,  
 1979-2007 (ללא מזורח ירושלים)**





תרשים 17  
**חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים) 2007**







---

**פרק 1**  
**המדיניות החברתית ומגמות**  
**ההתפתחות של הביטוח הלאומי**

---



## מבוא

פרק זה פותח בסקירה על המשבר הכלכלי שהחל להתבטא במצב החברתי בישראל בשלהי 2008, ומוצגת בו המדיניות הדרושה כדי להקטין את הנזקים החברתיים ממנו (סעיף 1). בהמשך תינתן תמצית של מקצת ניירות העמדה שנכתבו בידי במינהל המחקר והתכנון בנושאים שונים שעל סדר היום של המדיניות החברתית בשנה הנסקרת (סעיף 2). חלקיו האחרים של הפרק (3-6) יציגו ממצאים על פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2008 בתחומי הגבייה והגמלאות: תשלומי הגמלאות מבחינת היקפם ורמתם, מספר מקבלי הגמלאות ומקורות המימון של הגמלאות.

## 1. המדיניות המקרו-כלכלית הדרושה בעת המשבר הכלכלי העולמי

סוף שנת 2008 מסמנת כנראה את סיום תקופת הצמיחה הניכרת שאפיינה את המשק הישראלי מאז צמח בשיעור גבוה למדי במשך חצי עשור. מטבע הדברים קיים בדרך כלל פער במידע עדכני בנוגע לנתונים רשמיים על המצב הכלכלי והחברתי בישראל. בניגוד למשברים אחרים, שבהם היה ספק האם בכלל המשק נכנס למיתון או האטה, במשבר הנוכחי יש תחושה של ודאות בנוגע לחריפות המשבר. אי-הוודאות שנתרת היא דווקא בנוגע לסיום המשבר, שכן העיתוי לסופו אינו נראה באופק. מכאן שעסקים מעוניינים להיערך מהר יותר מבעבר לפיטורי עובדים כדי לצמצם הפסדים. יש בכך להסביר, לפחות חלקית, את העלייה המהירה בשיעור האבטלה למשל בארה"ב, ונראה כי זוהי ההנחת הסבירה גם בדבר המשק הישראלי. במילים אחרות, יש סבירות גבוהה לכך ששיעור האבטלה יעלה מהר יותר מאשר בתחילת משברים קודמים. במקביל סביר להניח שאי-הוודאות בדבר מועד סיומו של המשבר תעכב את גיוס העובדים מחדש מאוחר יותר. משמעות הדבר שקצב העלייה באבטלה יהיה גבוה מקצב הירידה שלה.

### א. נקודת המוצא של המשק

בעשור האחרון המשק הישראלי התנסה בשיעורי אבטלה גבוהים. במהלך 2003 שיעור האבטלה עלה עד יותר מ-11%. בשנים 2001 עד 2005 הוא נע סביב כ-10%. במקביל, מאז שנת 2002 עבר חוק ביטוח האבטלה תהפוכות רבות שהרעו אותו עד כדי כך

שכיום תוכניו אינם תואמים עוד את היעדים שנקבעו לחוק בתחילת דרכו. ההחמרות העיקריות של הביטוח נגעו להארכת תקופת האכשרה, לצמצום מספר ימי הזכאות ולהפחתת גובה התשלומים לצעירים עד בני פחות מ-28. כתוצאה מההחמרות הרבות שיעורם של מקבלי דמי אבטלה מתוך המובטלים ירד במהלך השנים בכ-50%. בעוד שב-2001 שיעור זה היה 45%, הרי שבשנים האחרונות הוא ירד לשפל של כ-25%. בקרב מובטלים צעירים וחלשים, בעיקר עובדים יומיים, מעטים הצליחו לצבור את תקופת האכשרה המתאימה, והירידה היתה אף חריפה יותר.

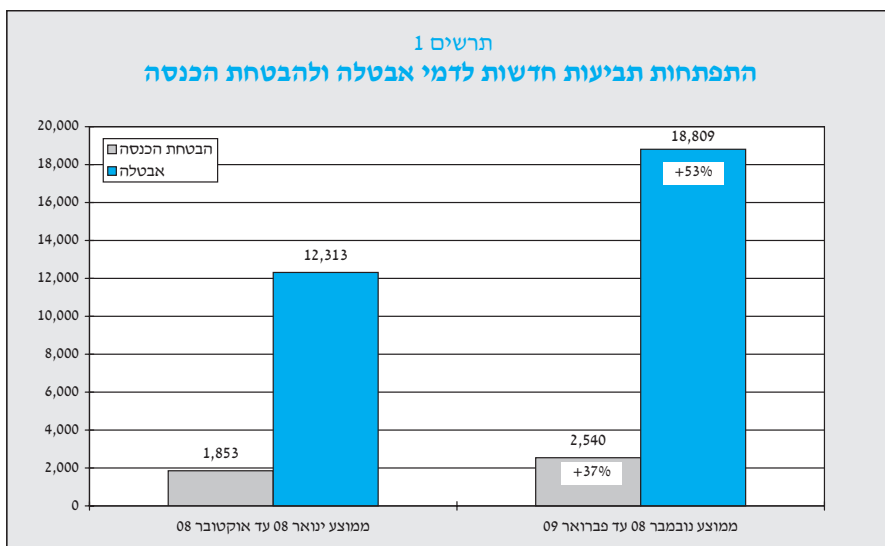
כבר בתחילת המשבר הגיש מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הצעה המבחינה בין אבטלה מחזורית לאבטלה מבנית. לפי הצעה זו נדיבות ביטוח האבטלה תגדל עם העמקת האבטלה כאשר זו נובעת מבעיה מחזורית, שכן ככל שהפגיעה בביקושים גדולה וכללית יותר כך יהיה קשה יותר למצוא עבודה, ולכן דמי האבטלה חשובים בהיותם ושומרים על רמת חיים מינימלית גדלה בתקופת המיתון. לעומת זאת, בתקופה שבה המשק עובר שינויים מבניים, גדלה החשיבות של הכשרה מקצועית להשתלבות בשינוי המבני. על בסיס היגיון זה הציע מינהל המחקר הקלות בתנאי הביטוח כדי להגדיל את סיכויי המיצוי של ביטוח האבטלה בתקופה של אבטלה מחזורית. ההצעה כוללת שיפור נוסף: מתוך דאגה ליציבות הפיננסית של ביטוח האבטלה, בד בבד עם התחשבות במצב המשק, מוצע להגדיל את שיעור הגבייה לצורך ביטוח אבטלה בעתות של גאות. שינוי בכיוון זה חיוני כדי להבטיח את האופי הביטוחי של הענף ואת האיתנות הפיננסית שלו בטווח הארוך.

לאחר מו"מ עם האוצר והגורמים המעורבים מסתמן כי בסופו של דבר תיכנס לתוקפה "הוראת שעה" ובמסגרתה יינתנו הקלות מסוימות כאשר שיעור האבטלה עולה ל-7.5% (פירוט נוסף בסעיף 2 להלן וכן בפרק 4 – אבטלה): כך למשל, תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה תקוצר – מ-12 מתוך 18 חודשים כיום ל-9 מתוך 18 חודשים; ומובטל שצבר תקופת אכשרה כזו יהיה גם זכאי לדמי אבטלה אם כי רק למחצית התקופה המרבית הנהוגה בחוק. הוראת שעה זו מופעלת רק לגבי מובטלים בני יותר מ-25. עלות התוכנית שבוצעה היא פחות מ-100 מיליון ש"ח, זאת בהשוואה להצעת מינהל המחקר שעלותה כ-600 מיליון, בהנחה ששיעור האבטלה יעלה ל-8%. מספר המובטלים הנוספים שיזכו לדמי אבטלה בעקבות השינוי שנעשה מוערך בכ-2,500 מובטלים לחודש.

נראה כי בסוף שנת 2008 חל שינוי חד בהזדקקות הציבור לרשת הביטחון הסוציאלית. הנתונים החודשיים על תביעות חדשות לדמי אבטלה ולהבטחת הכנסה למשפחות בגיל

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

העבודה מהווים אינדיקטור רגיש למדי לשינוי המגמה של מובטלים. תרשים 1 מצביע  
אכן על עלייה חדה מאז נובמבר 2008 בהשוואה למוצע החודשים שקדמו לו ב-2008  
ולאחר ירידה מתמשכת בהם, בעקבות הצמיחה המתמשכת שאפיינה את השנים  
האחרונות.



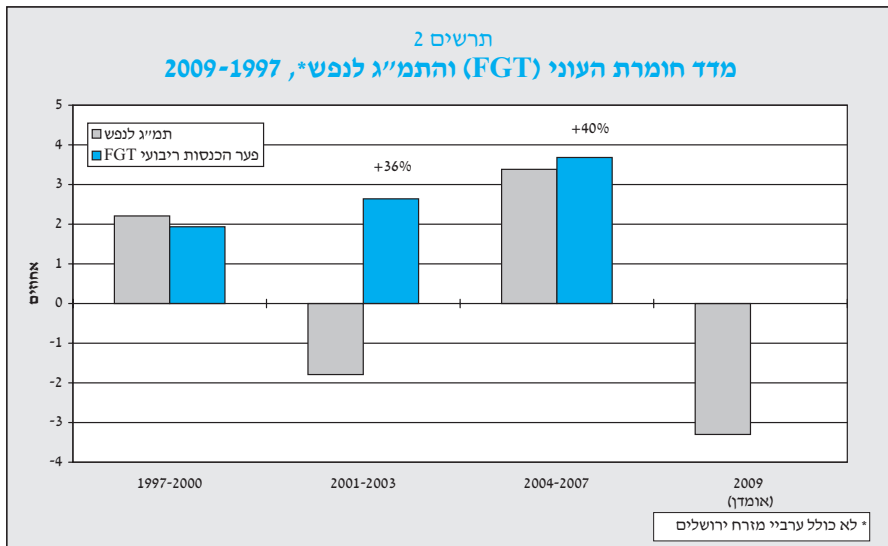
ההידרדרות במצב התעסוקה, המתבטאת בשלב זה בגידול החד במספר התביעות  
בחודשים האחרונים, חמורה במיוחד לנוכח העוני שהחריף בשנים האחרונות למרות  
ההישג הצנוע של ירידה קלה בתחולת העוני בשנים 2005-2007<sup>1</sup> ולנוכח ההרעה החדה  
שצפויה ברמת החיים במהלך 2009. לפי תחזית בנק ישראל צפויה לחול ירידה בתוצר  
המקומי הגולמי לנפש, לאחר שזה עלה ברציפות במשך כחצי עשור (תרשים 2).  
במקביל לכך מצביעה ההרעה בממדי העוני על חוסר ההצלחה בהפיכת הישגי הצמיחה  
הכלכלית לנחלת רבים במשק: לאחר קפיצת המדרגה במדדי העוני בעקבות מדיניות  
הקיצוצים בקצבאות הקיום בשנים 2002-2004, לא הצליחו שנות הצמיחה והשגשוג  
לתקן הרעה זו.<sup>2</sup> יצוין שחומרת העוני, המקנה למשפחות משקל גבוה יותר ככל שהן  
עניות יותר, החריפה גם בשנים שבהן היא נותרה יציבה או אף ירדה במקצת. תופעה

1 ראו פירוט בפרק 2.

2 הסבר למדד ראו בפרק 2 וכן בסקירה של 2007, עמ' 35 עד 40.

זו נובעת בין היתר מכך שקשה יותר לחלץ עניים מרודים מעוני – אחד האתגרים החשובים של חברה מוסרית.<sup>3</sup>

החברה הישראלית נאלצת אפוא להתמודד עם המשבר המתהווה מתוך נקודת מוצא של ממדי עוני גבוהים. המדיניות פעלה בעיקר לטובת המשפחות הפחות עניות, תוך השארת המשפחות החלשות יותר במעגל העוני. כפי שאפשר להתרשם מפרק 2 בסקירה זו, מצב העוני קשה גם בהשוואה בין-לאומית, ולא רק בנתונים כלליים אלא גם בקרב קשישים וילדים. אפשר להסיק שהחברה הישראלית אינה ערוכה היטב לקראת ההחרפה הצפויה במצב הכלכלי והחברתי. לכן חשוב להיערך היטב כדי לשפר מיד את רשת הביטחון הסוציאלי החיונית במיוחד בתחומי האבטלה והבטחת ההכנסה בגיל העבודה. כאמור הוחל בשיפור מסוים בתחום האבטלה (ראו גם פרק 4 בנושא ביטוח האבטלה), אלא שלפי הערכת מינהל המחקר והתכנון, השינויים שנעשו לא די בהם כדי להחזיר את רמת הכיסוי לרמות ששררו לפני 2002/3. בתחום הבטחת ההכנסה לא נעשה עד כה ניסיון לשקם את רשת הביטחון. חורים אלה ברשת הביטחון פוגעים בחוסן החברתי, זאת כאמור על רקע של מצב חברתי שהוא לא תקין כבר בנקודת המוצא של המשבר.



3 כך למשל קובע אחד מבכירי הפילוסופים של האתיקה במאה ה-20: John Rawls, (1971). *A Theory of Justice*; Harvard University Press.

## ב. המדיניות המקרו-כלכלית הרצויה

הסעיף הקודם דן בסוגיה של חיזוק רשת הביטחון, אך שאלה חשובה נוספת היא האם יש ביכולתם של קובעי המדיניות להפחית או למנוע את הפגיעה בתעסוקה וההזדקקות שבעקבותיה לרשת הביטחון הסוציאלית. הוויכוח בין האסכולות הכלכליות השונות בנוגע למידת היכולת של המדיניות הכלכלית לווסת את הביקושים מבלי לפגוע בהיצע בטווח הארוך יותר מטרידה את הכלכלנים לפחות בשמונה העשורים מאז קרא ג'ון מיינרד קיינס תיגר על הגישה הקלאסית להבנת המציאות הכלכלית. בהסתכלות על היכולת להביא לתוצאות מהירות, הדיון מתמקד בעיקר בשני כלים לטיפול בביקוש המצרפי – המדיניות המוניטרית והמדיניות התקציבית, המכונה גם מדיניות פיסקאלית. גם אם חילוקי הדעות לא הוכרעו, רבים יסכימו שבמצב הקיים, שבו שיעור הריבית של בנקים מרכזיים מתקרב לרמה אפסית, הכלי המרכזי בעת משבר ריאלי מהסוג הנוכחי נהפך להיות בראש ובראשונה כלי התקציב, שכן הכלי המוניטרי מוגבל בעת כזו עקב הבעיה המוכרת כ"מלכודת הנזילות"<sup>4</sup>.

למסקנה זו מגיעים גם כלכלני קרן המטבע הבין-לאומית, וזאת למרות גישתה הזהירה והשמרנית בתחום המדיניות המקרו-כלכלית, המאפיינת אותה מאז היווסדה ב-1944.<sup>5</sup> להלן המסקנות של קרן המטבע בנוגע לתנאים שבהם צריכה לעמוד חבילת הצעדים הפיסקאליים:

עליה להיות מבוצעת מיד לנוכח דחיפות הצורך בפעולה.

○ עליה להיות בהיקף גדול, כי קריסת הביקוש המצרפי גדולה.

○ עליה להיות מופעלת לתקופה לא קצרה מדי, שכן המחברים מעריכים שהמיתון לא יסתיים במהרה.

---

4 מדיניות מקובלת של בנקים מרכזיים בתקופות של שפל כלכלי היא הפחתת ריבית הבנק המרכזי. פעולה זו של הוזלת מקורות המימון מעודדת ביקושים להשקעות ולצריכה ובכך מניעה את הביקושים. כאשר הריבית הנומינלית מתקרבת לאפס, הבנק המרכזי מגיע לקצה יכולתו להוזיל את מקורות המימון. לפירוט נוסף ראו:

Paul Krugman, *Thinking about the Liquidity Trap*,  
<http://web.mit.edu/krugman/www/trioshrt.htm>

5 ראו מאמרם של ספילמברגו ואחרים:

Spilimbergo Antonio, S. Symansky, O., Blanchard & C. Cottarelli, (2008).  
*Fiscal Policy for the Crisis*, December 29, International Monetary Fund, 1-38.

- חשוב שחבילת הצעדים תהיה מגוונת, כי אין די מידע על יעילות כל צעד, וכן עליה להיות מותנית בצעדים נוספים, כי יש חשש גדול שעוצמת המשבר דומה למיתון הגדול בתחילת המאה ה-20 ("Great Depression").
- עליה להיות משותפת למדינות רבות ככל האפשר, כי בעידן הגלובליזציה יש חשיבות להשפעות הדדיות.
- עליה להיות בת-קיימא, כדי למנוע אובדן שליטה על החוב הציבורי ועל השווקים הפיננסיים.

חוקרי קרן המטבע הבין-לאומית נדרשים לשאלה חשובה נוספת: מהו ההרכב הרצוי בתוך המדיניות התקציבית בין גידול בהוצאות הממשלה לבין הפחתת המסים? הם ממליצים לבחור את ההרכב לפי השיקול של השגת מכפיל תעסוקתי מרבי, כלומר אותו יחס שהשפעתו על יצירת מקומות עבודה ושמירתם היא הרבה ביותר. סוגיה זו אקטואלית במיוחד בדיון הציבורי שמתנהל בישראל בשנים האחרונות, שכן הממשלה דוגלת מאז תחילת שנות ה-90 בעקביות וברציפות בהקטנת המשקל בתוצר של החוב הציבורי, הגירעון בתקציב, ההוצאה הציבורית והמסוי. יתרה מזו, הממשלה החלה לפני כמה שנים ברפורמה במסים שמטרתה בעיקר הפחתת המס הישיר, מדיניות שהיא מטבעה מיטיבה עם השכבות האמידות יותר על חשבון החלשים בחברה. יחד עם הפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית, מהלכים אלה בוודאי מהווים סיבה חשובה לתוצאות הקשות בתחום אי-השוויון והעוני בישראל.

מסקנותיהם הופכות על פיהן עקרונות שקנו להן אחיזה שנים רבות במדיניות המאפיינת מדינות מערביות רבות ובהן ישראל משנות ה-90:

- במקום להפחית את הוצאות הממשלה יש לחייב את הגדלתן.
- יש להעדיף הגדלת הוצאות על פני הפחתת מסים, כי אז השפעת המכפיל<sup>6</sup> גדולה יותר.
- כצעד ראשון יש להימנע מקיצוץ של הוצאות לצורך הפחתת גירעון הממשלה. ההמלצה המפורשת היא לפעול בניגוד לכללי גירעון כאלה.

---

6 הכוונה להשפעה של המדיניות על התוצר והתעסוקה מעבר להשפעה הראשונית של תוספת ביקושים.



- כדאי להקדים הוצאות והפעלת תוכניות השקעה שנדחו עקב מחסור במימון. ההמלצה היא להפעיל תוכניות בעלות השפעות חיוביות בטווח הארוך.
- יש להיזהר מפני מדיניות של הפחתת מסים, שכן התרומה שלהן להגדלת הצריכה עלולה להיות נמוכה מאוד בתקופה זו של אי-ודאות כלכלית, שבה הצרכנים נוטים בעיקר להגדיל את חסכוניהם.
- הפחתת המע"מ פחות אפקטיבית מהגדלת הוצאות, שכן היא עלולה להיות מועברת רק באופן חלקי לצרכנים.
- יש חשיבות מיוחדת למייצבים אוטומטיים<sup>7</sup> כגון העלאת דמי אבטלה.
- מומלץ להגדיל עבודות ציבוריות מועילות בטווח הארוך כמו למשל השקעות אקולוגיות ("ירוקות").
- הצעה מעניינת במיוחד של קרן המטבע הבין-לאומית היא **ביטוח ממשלתי בגין מיתון עמוק**: עסק או משק בית יוכל לרכוש ביטוח נגד מיתון גדול; תשלום הפרמיה יקנה לו קצבה בהתאם לדמי הביטוח ששילם. הדבר דומה במהות לביטוח אבטלה והוא יהווה מייצב אוטומטי חזק. כדי שהביטוח יהיה אמין, על הממשלה לתקצב אותו.

חלק מהצעדים המתוכננים בישראל על פי החלטות קודמות עומדים בסתירה ניכרת להמלצות של קרן המטבע הבין-לאומית. הממשלה גם לא יצרה כלים תקציביים בסדרי גודל משמעותיים דיים כפי שעשו מדינות אחרות, כמו למשל ארה"ב, בריטניה וגרמניה, אשר הקציבו תקציבים ניכרים לצמצום נזקי המשבר. עם זאת הציע בנק ישראל בהמלצות המדיניות החדשות לממשלה ממאי 2009, כי רצוי לחרוג מהיעד הקודם של גידול שנתי בהוצאה הממשלתית בשיעור של 1.7% באופן זמני (לא ברור לכמה זמן) באמצעות חבילת הוצאות של כ-4.4 מיליארדי ש"ח ב-2009. באופן זה השיעור השנתי בהוצאות הממשלה (הצריכה האזרחית הממשלתית) יגדל ב-3.5% במקום שיהיה מוגבל ב-1.7% כבשנים האחרונות. בנק ישראל מציע אפוא שחרור זמני

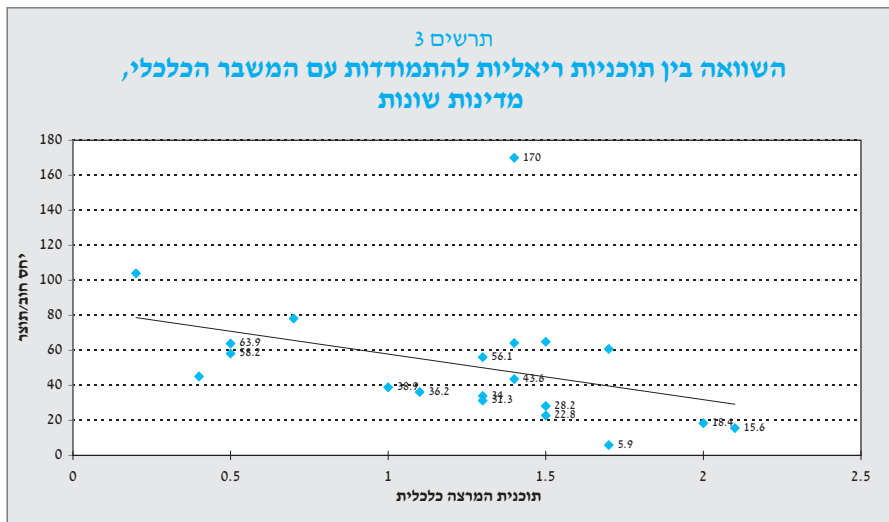
---

7 מייצב אוטומטי הוא הוצאה (הכנסה) שגדלה (שקטנה) אוטומטית עם האטה או מיתון כלכלי (ולהפך בזמן גאות כלכלית).

ומבוקר של יעד הגירעון לשנה אחת. זה הישג מסוים לעומת התרחיש הבסיסי שלפיו הצריכה הממשלתית תגדל ב-1.4% בלבד.<sup>8</sup>

בהשוואה להתגייסות מדינות אחרות, התוכנית הישראלית המרחיבה של בנק ישראל צנועה למדי. חבילת ה-4.4 מיליארד ש"ח מהווה כ-0.6% במונחי תוצר מקומי גולמי של 2008 לעומת תוכניות מקבילות מורחבות יותר במדינות אחרות. כך למשל בגרמניה מדובר בתוכנית עידוד של כ-2% תוצר, והגדילה לעשות ארה"ב – שם התוכנית היא בממדים גדולים בהרבה (כ-10%).

אפשר אמנם להבדיל בין הרכיבים הריאלי והפיננסי של התוכניות. הבחנה זו חשובה לישראל, שכן לפי הערכות קיימות הצורך ברכיב הפיננסי לא צריך לכלול את שיקום המערכת הפיננסית כבמשקים אחרים. תרשים 3 משווה בין התוכניות הריאליות השונות.<sup>9</sup>



אפשר לראות שהתוכנית הריאלית שמציע בנק ישראל מציאותית מבחינת גודלה ביחס לחוב הציבורי (באחוזי תוצר). עם זאת נשאלת השאלה, האם יש מקורות תקציביים

8 ראו ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, מארס 2009, בנק ישראל, 1-62.  
9 המקור: עיבודים של מנהל המחקר של הביטוח הלאומי על בסיס נתונים של בנק ישראל.  
[www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il)

לתוכנית בהיקף משמעותי יותר מזה שהציע בנק ישראל, וזאת מבלי לסכן את היציבות הפיננסית כפי שהיא מתבטאת ביחס החוב לתוצר. התשובה נמצאת בפרק ד' של הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה של 2007,<sup>10</sup> שם נקבע כי תחזית הטבות המס של 2009 עשויה להגיע עד לכ-39 מיליארד ש"ח. לפי הערכה זהירה של כותבי הסקירה, כ-5 עד 10 מיליארד ש"ח מתוך מקורות אלה יכולים להיות פוטנציאל להסטת הסכום לצרכים אחרים. נוסף על כך הדוח מצביע על אפשרות נוספת להגדלת תקציב ההוצאות מתוך מקורות התקציב, והיא דחיית הרפורמה במס (המלצה כזאת גם עקבית עם המלצות קרן המטבע כמתואר בדוח הני"ל) של השנים 2009 ו-2010, שתחסוך כ-19 מיליארד ש"ח במחירי 2005.<sup>11</sup> במחירי 2008 סכום זה מוערך בכ-20.5 מיליארד ש"ח. שני הסכומים יחד מסתכמים בכ-3.5 עד 4.3 אחוזי תוצר. אם נניח שחלק מהרפורמה ב-2009 כבר יצאה לדרך וכי אפשר לדחות רק חלק ממנה, היקף המקורות עדיין מרשים. לפיכך אפשר להגדיל הגדלה ניכרת את הוצאות הממשלה מעבר למתוכנן תוך צמצום הירידה בהכנסות בשנתיים הקרובות (עקב דחיית הרפורמה). כך יהיה אפשר לבצע תוכנית בעלת שיעור גידול ניכר יותר בהוצאות בטווח הקצר ולשמור במקביל על היקף הגירעון של הממשלה ועל האיתנות הפיננסית של המשק. המכפיל התעסוקתי של תוכנית כזו גבוה באופן ניכר מזה של הפחתת המסוי.<sup>12</sup>

בהקשר זה חשוב לחזור ולציין שהכלי הטבעי שצריך לעמוד לרשות הציבור כדי להפחית במקצת את הנזק הנובע מהמשבר הכלכלי הוא ביטוח האבטלה, שכאמור לעיל הביטוח הלאומי הציע לערוך בו תיקונים של ממש כדי להגדיל את התאמתו לטיפול במשבר הנוכחי.<sup>13</sup> ההצעה החלופית של האוצר מצומקת ביותר, כנראה מתוך תפיסה של הממשלה כי כך היא מגבירה את היציבות הפיננסית של המשק בעת רגישה זו. אך חשוב להבין שתיתכן דווקא תופעה הפוכה: אי נקיטת צעדים מתאימים לקיזוז ההשפעות המצמקות את הפעילות הכלכלית עלולה לסכן לא רק את רווחת הציבור אלא גם את היציבות הפיננסית של המשק לנוכח מיתון עמוק ומיותר.

- 
- 10 ראו עמ' 63-86.
- 11 ראו דוח הוועדה לתוכנית המיסים הרב שנתית, יוני 2005, דוח מינהל הכנסות המדינה, 2005, עמ' 583.
- 12 יודגש כאן כי גם הפחתת המסים עשויה להשפיע על הגדלת הביקושים, אך מקובל לחשוב שבכל מצב המכפיל התעסוקתי של הגדלת הוצאות גדול יותר משל הפחתת מסים, קל וחומר בעת מיתון, שבו הציבור נוטה לחסוך את הגידול בהכנסה בעקבות הפחתת המס מתוך זהירות.
- 13 ראו פרק 4 – אבטלה, וכן נייר עמדה בנושא ביטוח האבטלה מנובמבר 2008, באתר האינטרנט של המוסד (<http://www.bit.gov.il>) בלשונית "פרסומים".

## 2. תמונת מצב, הצעות לשינויים במערכת הביטחון הסוציאלי והמדיניות החברתית ב-2008 – ניירות עמדה של מינהל המחקר והתכנון

השנה, לראשונה, מוצג כאן סיכום של ניירות עמדה שנכתבו במינהל המחקר בשנה שחלפה. ניירות העמדה עסקו בנושאים חברתיים-כלכליים שונים. מקצת של ניירות העמדה נכתבו כדי לתת מענה לשינויים ב"זמן אמת" שחלו במצב הכלכלי והחברתי או כתגובה להצעות חוק ויוזמות ממשלתיות. כך, נכתבו ניירות עמדה שעסקו בגל ההתייקרויות במוצרי המזון והדלק שפקד את הארץ והעולם במקצת 2008, בשיפורים ושינויים בביטוח האבטלה לאור המשבר הכלכלי שהתפתח בשלהי 2008, ובאפקטיביות של הפחתת המע"מ על רווחת המשפחות בכלל והמשפחות החלשות בפרט.

ניירות עמדה אחרים נכתבו מתוך ראייה כוללת על מצב הרווחה בישראל, על מצב המוסד ועל צרכים חברתיים בעולם משתנה. כיום אנו עדים לשינויים, חלקם מרחיקי לכת, בתחומי חיים שונים, בהם שינויים בעולם העבודה, במשפחה, בתחום הבריאות ועוד. לכל אלה השפעה ניכרת על הרווחה החברתית והביטחון הסוציאלי. כך נוצרו והתפשטו בעולם העבודה בחלק ממדינות המערב ובכלל זה בישראל דפוסי העסקה חדשים, וקטן חלקם של העובדים המאורגנים – עובדים רבים מועסקים כעובדי חברות כוח אדם, עובדים לפי שעות ועובדים במשרות חלקיות. בתחום המשפחה, חלקן של המשפחות הגרעיניות המסורתיות יורד, ועולה חלקם של סוגי משפחה אחרים: משפחות חד-הוריות, הורות יחידנית, זוגות חד-מיניים ועוד. שיפורים טכנולוגיים ואחרים בתחום הבריאות הביאו לגידול במספר הלידות הרב-עובריות, לגידול במספר הפגים, להקטנת משך הזמן הנדרש לאשפוז יולדות לאחר הלידה, להפחתה בשיעורי תמותת תינוקות, להזדקנות האוכלוסייה ולשיפור באיכות החיים בגיל המבוגר. העלייה בתוחלת החיים, שהגיעה במחצית השנייה של המאה ה-20 לכ-20 שנה בממוצע, הוסיפה דור נוסף למחזור החיים של האדם – "הגיל השלישי"<sup>14</sup>. לעלייה בתוחלת החיים היבטים נוספים, בהם גידול בחלקם של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה, גידול בחלקם של בני 80+ בקרב הקשישים והארכת התקופה שלאחר הפרישה מהעבודה. לכל אלה השלכות על מערכת הביטחון הסוציאלי בין היתר מבחינת זכאויות לגמלה, משך הזמן שהיא משולמת והיכולת הפיננסית לשלם

---

14 ראו ר' בן ישראל (2006). **ביטחון סוציאלי**, כרך ג', הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

קצבאות לאורך זמן ממושך יותר. השתנות העתים יוצרת מטבעה צורך מובנה לחשוב מחדש על הקיים, לבחון את התאמתו למצב הנוכחי ולנסות ולתקן במקומות שבהם המצב הקיים לא עונה עוד על הצרכים החדשים.

נסקור להלן בקצרה חלק מההצעות, היוזמות או התגובות שהועלו במינהל המחקר בשנה שחלפה, לפי תחומים עיקריים.<sup>15</sup>

## א. עבודה ופנסיה

### 1. אבטלה

לאור ההחמרה במצב הכלכלי והמיתון במשק הישראלי הציע מינהל המחקר תוכנית לשינוי בביטוח אבטלה כדי לתת מענה למספר הגדל במהירות של עובדים שנפלטים משוק העבודה בעקבות המשבר הכלכלי החמור שפוקד את העולם בעת הזו.

השינויים בחקיקה שנעשו בעיקר בשנים 2002-2003 הובילו להקטנת הזיקה בין המובטלים לבין המבוטחים בביטוח אבטלה, בכך שחלק קטן מהמובטלים זוכים לדמי אבטלה (המצב כיום הוא **שוק כרבע מהמובטלים** זוכים לקבל דמי אבטלה לעומת כמחצית מהמובטלים בתקופה שקדמה ל-2002). כמו כן בביטוח האבטלה הנוכחי נכללים כמעט רק עובדים שאינם זמניים, העומדים בתנאי הזכאות שהוקשחו באותן שנים, בעוד שבשוק העבודה הישראלי הולכת ומתפשטת בשנים האחרונות תופעת העסקתם של עובדים זמניים ויומיים.

מידת הנדיבות הנמוכה של ביטוח האבטלה בישראל בשילוב עם המשבר הכלכלי הנוכחי בעולם המאיים להעלות באופן חד את שיעורי האבטלה, מצביים הזדמנות לשיפור בביטוח האבטלה. לאור האמור לעיל הוצעו ההמלצות שלהן:

במסגרת חיזוק תפקידו של ביטוח האבטלה כרשת ביטחון למצבים של כשל נרחב במצב התעסוקה הכללי, מוצע ליצור זיקה הפוכה בין מחזור העסקים במשק ושוק העבודה לבין ביטוח האבטלה. בעת משבר עמוק חשוב שביטוח האבטלה יהיה חזק

---

15 פירוט של חלק מניירות העמדה ראו באתר האינטרנט של המוסד (<http://www.btl.gov.il>) בלשונית "פרסומים".

מהרגיל, כך שיוכל למתן את ההידרדרות ברווחת המובטלים בזמן שהסיכוי האובייקטיבי למצוא עבודה נמוך במיוחד. בעת התייצבות מצב התעסוקה לממדים של אבטלה חיצונית (ארוכת טווח), על הביטוח לחזור לממדים קטנים יותר ("exit policy"). קשירת ההטבות להתפתחות מחזור העסקים נועדה בדיוק למטרה זו.

עם זאת רמת הנדיבות של ביטוח האבטלה – כמתואר לעיל – כה נמוכה שהביטוח זקוק כיום לשיפור קבוע גם שלא בעת משבר. בתוכנית מינהל המחקר הוצע שתנאי הזכאות ישתנו אוטומטית עם השינויים בשיעורי האבטלה וברמת הצמיחה במשק, בעוד שתקופת האכשרה תקוצר ללא קשר למחזור העסקים. השיפור הצפוי ממהלכים אלה אמור להעלות את שיעור הכיסוי של מובטלים באמצעות ביטוח האבטלה מכרבע כיום לכ-50% כפי שהיה בעבר.

מוצע עוד כי השינוי בשיעור האבטלה המחזורית ייעשה באמצעות בדיקת שינוי המגמה החודשית ביחס למוצע הרבעון שחלף<sup>16</sup>. עם הירידה בשיעור האבטלה המחזורית, תנאי הזכאות יוקטנו שוב לרמה הנמוכה יותר הקבועה. מינהל המחקר סבר כי יש לשפר את התנאים הבסיסיים בהשוואה למצב של 2008). ההתניה תוגדר בחוק והיא תיכנס לפעולה באופן אוטומטי.

ההצעה כוללת גם הגדלה של שיעור דמי הביטוח, כאשר זו תופעל רק עם היציאה של המשק מהמיתון. כך מובטח שהיציבות הפיננסית של ביטוח האבטלה תשתפר תוך התחשבות במצב המשק. הצעה זו תופעל רק עם התאוששות תהליך הצמיחה. שינויים אלה חיוניים כדי להבטיח את האופי הביטוחי של הענף ואת האיתנות הפיננסית שלו בטווח הארוך. עלות ההצעה לשיעור אבטלה של 6% מגיעה לכ-450 מיליון ש"ח. כל נקודת אחוז נוספת בשיעור האבטלה מגדילה את העלות בכ-75 מיליון ש"ח.

## 2. העסקת עובדים ישראלים בסיעור

ההצעות נועדו לצמצם את מספר הזכאים להבטחת הכנסה בגיל העבודה תוך שמירה על איכות הטיפול באוכלוסייה הסיעודית. לשם כך יש לעודד אנשים שיכולים להתאים לסוג זה של עבודה, למרות השכלתם הנמוכה והיותם בעלי מיומנויות

---

16 זאת אף שהצעות אחרות נמצאות כעת בבחינה.

נמוכות, להיכנס לשוק הסיעוד של מטפל צמוד, מאחר ששוק זה צפוי לגדול בשנים הקרובות במהירות. חשוב ליצור אפשרויות עבודה לעובדים מסוג זה מאחר שמשקלם באוכלוסייה גדול בהשוואה למשקים אחרים במערב והוא אף צפוי לגדול במהירות.

**הגדלת כושר התחרות של עובדים ישראליים בעלי מיומנות נמוכה מהווה כלי מרכזי לצמצום העוני של אנשים בגיל העבודה וליציאתם ממערכת הבטחת ההכנסה לשוק העבודה.** השיעור הגבוה של עובדים לא-ישראלים ועלות העסקתם הנמוכה במיוחד, הנובעת ברובה מאי ציות לחוקי העבודה בקרב מעסיקי עובדים זרים, דחקה מאז 1993 ישראלים רבים מעוטי השכלה אל מחוץ לכוח העבודה והגדילה את העוני בקרבם. זה הרצינול שצריך לעמוד בבסיס המדיניות המנחה כלפי עובדים זרים.

כדי לעודד העסקת ישראלים בסיעוד הביתי **רצוי לתת הטבת סיעוד לזכאים נזקקים שלא יוכלו לממן מטפל סיעודי.** הגברת המודעות של מעסיקי עובדים זרים בנוגע לחובותיהם וזכויות עובדיהם ואכיפה מוגברת של חוקי העבודה בקרבם, תגרום להתייקרות בהעסקת עובד זר וממילא תושווה עלות העבודה כמעט באופן מלא בין עובדים זרים לעובדים ישראלים. כך, ייווצרו סיכויי העסקה הוגנים של עובדים ישראלים בתחום הסיעוד.

עם זאת, מצד אוכלוסיית המטופלים הנזקקים לעזרה סיעודית בבית, ייווצר מצב שבו יהיה יקר יותר להעסיק מטפל סיעודי או ישראלי. מצב זה עלול לגרום לכך שקשישים רבים הנזקקים לעזרה סיעודית יומיומית, ועד כה נעזרו בעובד זר זול בביתם, יתקשו לממן עזרה זו באותו היקף. מאידך הם לא יוכלו לממן פתרונות מוסדיים שאף הם יקרים מאוד<sup>17</sup>. כך, אוכלוסייה נרחבת למדי של קשישים ונכים תישאר ללא השירות הסיעודי ההכרחי. מוצע לפתור בעיה זו באמצעות מתן הטבות בסיעוד לזכאים שלא יוכלו לממן מטפל סיעודי.

עוד מוצע לתת **תמריץ לעובד ישראלי שמוכן לטפל בקשיש בבית** ברוב שעות היממה או במשמרות. המענק יהיה גדול יותר בתחילה כדי לעודד את השינוי המבני הדרוש, והוא יפחת בהדרגה עם כניסת ישראלים לשוק זה.

---

17 כיום, הנחות במוסדות סיעודיים ניתנות לקבוצות חלשות במיוחד.

### 3. פנסיה חובה<sup>18</sup>

ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות כמו הולנד ואירלנד, שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיחות לכל תושב בעת זקנה רובד בסיסי בלבד. בישראל משולמת הקצבה לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסה בגיל המוחלט. לזקנים חסרי הכנסה או בעלי הכנסה נמוכה משולמת השלמת הכנסה עד לסכום המוגדר בחוק כמינימום לקיום. ברובד השני משולמת בישראל פנסיה מעבודה לכל פורש שצבר זכויות לפנסיה במהלך חיי העבודה. ברובד השלישי, שהוא רשות וזניח, משולמת לכל חוסך פרטי קצבה או סכום הון. נתונים מתוך סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים ששיעור הזקנים בישראל שנהנים מהכנסה מפנסיה מעבודה מסתכם רק בכשליש. בקרב קבוצות זקנים מסוימות השיעורים אף נמוכים מאוד (ערבים, נשים, עולים חדשים ועוד). כמו כן, נתונים מתוך הסקר החברתי לשנת 2007 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים שכ-36% מהשכירים בגילאי העבודה אינם מכוסים בהסדר פנסיוני.

לרובד השני של פנסיה מעבודה נועד תפקיד מרכזי בהבטחת רמת חיים נאותה לפורשים בישראל, אם כי התוצאה המיוחלת מהפעלת הסכם פנסיה חובה, שהחלה ב-2008, תגיע לכלל הבשלה מלאה רק בעוד כ-45 שנים. בינתיים הפנסיה הצבורה של הפורשים שנכנסו להסדר זה בגיל מבוגר תהיה נמוכה. המצטרפים למעגל הזקנים יורכבו למעשה משתי קבוצות: האחת, זקנים שעבדו והיו מבוטחים בהסדר פנסיוני לרבות הסדר פנסיה חובה, וזכאים לפנסיה מעבודה נוסף על קצבת הזיקנה, לרבות זקנים שעבדו במשך תקופות קצרות ומקוטעות שלא היו מבוטחים בהסדר פנסיה חובה או הסדר

פנסיוני אחר. הקבוצה השנייה היא זקנים שלא עבדו כלל וזכאים רק לקצבת זיקנה, לרוב עם השלמת הכנסה. עם הגידול המיוחל בשיעור התעסוקה (בהתאם ליעד הממשלה), משקלם היחסי של הזקנים הנתמכים בידי הביטוח הלאומי יפחת וכך יקטן היקף תשלומי השלמת ההכנסה. עד להבשלה המלאה של הסדר פנסיה חובה חלק מהזקנים בקבוצה הראשונה, שנכנסו להסדר זה בגיל מבוגר, ייהנו מפנסיה נמוכה נוסף על קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, וחשוב שקובעי המדיניות יתנו עליהם את הדעת. ניתוח ההכנסות הצפויות של עובדים בשכר נמוך מקצבת הזיקנה ומפנסיה מעבודה מעלה את התובנות האלה:

18 ראו סקירה שנתית 2007, עמ' 172-174.



- הפנסיה הצפויה של עובדים בני 36 ויותר כיום המשתכרים שכר מינימום במסגרת הסדר פנסיה חובה אינה פוגעת בזכאותם למלוא קצבת הזיקנה עם השלמת ההכנסה והם יוסיפו לקבל את קצבתם בדומה למצב שהיה לולא ההסדר.
- ההכנסה הצפויה משני הרבדים בהבשלה מלאה של משפחה ייצוגית של זוג עם מפרנס אחד המשתכר שכר מינימום תוכפל לעומת המצב שהיה לולא ההסדר. היא תסתכם בכ-80% מהשכר הממוצע כיום לעומת כ-47.5% ממנו לולא ההסדר.
- בתקופת המעבר (עד להבשלה מלאה) מצבם הכלכלי של הפורשים שעבדו בשכר מינימום ישתפר במידה מסוימת ויהיה תמריץ לעבוד ולחסוך לפנסיה, אם כי המצב הכלכלי ישתפר בהדרגה עד לשיא השיפור בהבשלה מלאה של ההסדר.

מצבו של הדור בתקופת המעבר, המכונה גם "דור המדבר" נחות כאמור בהשוואה למצב של הדורות הצעירים שיזכו לפנסיה מלאה. מבחינת העיקרון של הצדק האופקי, דור המדבר נפגע משני היבטים: חיסרון לעומת הצעירים ברמת הפנסיה הצבורה וחיסרון לחלק גדול מהם, שמשתכרים שכר נמוך (גם של חלק מהצעירים) שלא מאפשר להם למצות את ההטבה של זיכוי מס הכנסה על ההפרשה לפנסיה, לעומת העובדים המשתכרים מעל סף המס ויכולים למצות הטבה זו.

כדי לתקן את הפגיעה השנייה יש להרחיב את ההטבה של זיכוי מס הכנסה על ההפרשה לפנסיה לעובדים בשכר נמוך.

אשר לפגיעה הראשונה, אפשר לעודד את "דור המדבר" בתקופת המעבר (בהיבט הבין-דורי – למשל עובדים בני 45 ויותר כיום בהשוואה לצעירים יותר) להגדיל את ההפרשה לפנסיה חובה מעל 5% בכך שהממשלה תפקיד לקופת הפנסיה של הפרט, למשל, תוספת דומה לתוספת של הפרט. הצעה זו אמנם תגרום להקטנת ההכנסה השוטפת הפנויה של העובד בהווה, שהיא ממילא נמוכה, אך תשפר במידה מסוימת את רמת הפנסיה הצבורה. מוצע לעודד את הגדלת ההפרשה לפנסיה חובה באופן דיפרנציאלי לפי גיל, וההגדלה תהיה משמעותית יותר ככל שהעובד מבוגר יותר. כך למשל, עלות הגדלת ההפרשה עד 8% לשכירים בני 45 ויותר המשתכרים כיום שכר מינימום, נאמדת בכ-80 מליוני ש"ח לשנה ועלות מתן זיכוי מס הכנסה של 35% על ההפרשה לחיסכון פנסיוני לשכירים אלה נאמדת בכ-100 מליוני ש"ח.

## ב. קצבאות משפחה

### 1. משפחות חד-הוריות

בדומה לעולם המערבי, בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת בישראל התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות, הן בעקבות שיעורי גירושין ההולכים וגדלים והן כתוצאה מהתרחבות ניכרת בילודה של נשים רווקות הבוחרות ללדת ללא בן זוג. כיוון שבמשפחה חד-הורית יכולת ההשתכרות מוגבלת למפרנס אחד, מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר וחלקן בקרב המשפחות העניות גדול בהרבה מחלקן באוכלוסייה. כך, שיעור העוני של משפחות חד-הוריות מגיע לכ-30% לעומת כ-25% בקרב המשפחה הקלסית, אף ש-80% מהמשפחות החד-הוריות העניות הן משפחות עובדות. זאת ועוד: בראש רובן של המשפחות החד-הוריות עומדת אישה, דבר המעמיד את פרנסת המשפחה אף בנחיתות גדולה יותר לנוכח הפערים הקיימים בין שכר הגברים לשכר הנשים. מסיבות אלה קובעי המדיניות החברתית בארץ ובעולם ממקדים את תשומת הלב בקבוצה זו ובמציאת פתרונות למצבה המיוחד.

מינהל המחקר הציע לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות באמצעות עידוד לתעסוקה, בעיקר באמצעות גמלאות המוסד לביטוח לאומי, כגון הגדלת הדיסריגרד מעבודה במבחן ההכנסות של מי שמקבלת גמלה להבטחת הכנסה או מזונות; השוואת תנאי המשפחות החד-הוריות שבראשן גרושה או רווקה לאלה של אלמנה המקבלת קצבת שאירים; מתן שיקום מקצועי לנשים חד-הוריות (בדומה לשיקום לאלמנות); הפרדת תשלום דמי מזונות מהגמלה להבטחת הכנסה באופן שאישה שמשתכרת עד לשכר הממוצע – דמי המזונות יתווספו באופן מלא להכנסתה, צעד שיעודד הצטרפות נשים חד-הוריות לשוק העבודה. הוצע גם להעצים את יכולת ההשתכרות של אמהות חד-הוריות באמצעות הגדלת מס הכנסה שלילי.

חלק מההצעות טומנות בחובן שינוי תפיסה, לעתים מרחיק לכת, אך עם זאת יש בהן גם תשובה לרצון ולצורך לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות וילדיהן, הן בתקופה הזו (בהוצאתן ממעגל העוני שאליו נקלעו לעתים בעל כורחן) והן כהשקעה לטווח רחוק, מתוך תפיסה שילדים הגדלים בעוני ובמחסור יתקשו להיחלץ ממצב זה בעתיד בהיותם בוגרים.

## 2. קצבאות ילדים

העוני של ילדים הגיע לממדים ניכרים המחייבים נקיטת מדיניות שתקל על המצב הכלכלי של משפחותיהם. חשוב שהסיוע לילדים העניים כיום יהיה אפקטיבי גם בחילוצם ממעגל העוני הקבוע. הטיפול באמצעות קצבת ילדים שוטפת בלבד הוא יקר. לפיכך יש לדאוג לשיפור מצב הילדים גם באמצעות הגברת יכולת ההשתכרות של המפרנסים במשפחות הגדולות ושל ילדיהם כמפרנסים עתידיים.

נבנתה הצעה הכוללת מרכיב של **מענק העצמה** לילד, בדומה למודל הקיים באנגליה, שם מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל בעבור הילד הנולד וחלקו במלאת לו 7 שנים. מענק זה מוענק לכלל האוכלוסייה, אך לאוכלוסייה הנוקטת ניתן מענק מוגדל.

לפי ההצעה, הממשלה תפקיד בעבור מי שנולד למשפחות עניות מענק חד-פעמי, למשל בגובה של 3,500 ש"ח. מענק זה יופקד בריבית מועדפת (למשל 2.5% מעבר לריבית הפנים ממשלתית) במשך 21 שנה, שלאחריהן הוא יועמד לרשות הבוגר לצרכים שפורטו לעיל. אפשר לחשוב גם על אופציה של פיצול המענק לשני שלבים, בדומה לאנגליה. לפי חישובים שערכנו, מענק זה יחד עם ההכנסות מריבית (דריבית) יסתכם לאחר 21 שנה בכ-11,000 ש"ח במחירי 2008.<sup>19</sup>

## 3. גמלאות אמהות

הוצעה בדיקה מחודשת של תשלום מענק אשפוז באמצעות המוסד לביטוח לאומי. תשלום לבתי חולים בעבור אשפוז יולדות היה לאחד מהתשלומים הראשונים ששילם המוסד ב-1954. באותה עת, המועד שבו נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף, שולמו במסגרת ביטוח אמהות שתי גמלאות, שאחת מהן היתה מענק לידה.<sup>20</sup> במענק לידה

---

19 אפשר לקרב את תקופת התשלום באמצעות שילוב של השיטה הצוברת ושיטת ה-pay as you go.

20 הגמלה השנייה ששולמה היתה דמי לידה.

נכלל מימון לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומימון אשפוז היולדת והיילוד בבית חולים<sup>21</sup>. קבלת המענק הותנתה בלידה בבית חולים.

החקיקה, שחוקקה כאמור בראשית שנות ה-50, נעשתה במדינת ישראל המתהווה, על רקע של עלייה המונית, ילודה גבוהה יחסית שנלוותה אליה עלייה בתמותת תינוקות<sup>22</sup> והעדר ביטוח רפואי לכלל האוכלוסייה. מטרת החקיקה באותה עת היתה לעודד נשים ללדת בבתי חולים, כאמצעי לקידום בריאותם של היולדת והיילוד ולהקטנת התמותה שלהם, וכן להניח אבן יסוד חשובה למדינת הרווחה ולהקטנת פערים חברתיים. לפני חקיקת חוק ביטוח אמהות הוסדר אשפוז היולדות באמצעות ביטוח רפואי שהעניקו קופות החולים וקופות ציבוריות אחרות.

מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1995, כל תושבי ישראל מבוטחים וזכאים לקבל טיפול רפואי בהתאם למוגדר בסל הבריאות. לפיכך מוצע שהאחריות של אשפוז יולדות, יילודים ופגים תהיה במערכת הבריאות ומימונם יהיה ממס הבריאות. אפשר שבמקרים מיוחדים, כגון לידות בחו"ל או נשים שיוולדות בישראל ואין להן ביטוח רפואי, מימון האשפוז יוסיף להיות באחריות המוסד. העברת האחריות לאשפוז יולדות מהמוסד למערכת הבריאות תהפוך על פיה את המצב הכספי של ענף אמהות ותאפשר הקצאה ופיתוח משאבים למדיניות רווחה של נשים עובדות.

לחילופין, אם המוסד יוסיף לשלם מענק אשפוז, יש לבדוק מחדש את כל רכיביו ואת דרך עדכונו. במשק הישראלי, ברמת הרפואה ובהרגלי הצריכה חלו שינויים גדולים בעשורים האחרונים. כך למשל, רכיבי הסל לקביעת מדד המחירים לצרכן משתנים מעת לעת בהתאם לשינויים בצריכה של האוכלוסייה בישראל, אך רכיבי הנוסחה לחישוב מענק האשפוז, שאף בהם חלו שינויים רבים, לא נבחנו מחדש. נראה כי מספר ימי האשפוז קטן עם השנים, העלויות המיוחדות למחלקות יולדות (שכיום באות לידי ביטוי במקדם שבנוסחת חישוב המענק) נכללות כבר במחירו הגבוה של יום אשפוז. כך גם יש לשקול את דרך עדכון המענק, התלוי, כמעט בלעדית, בעדכון מחיר יום אשפוז, שעליו אין למוסד כל השפעה. משרדי הבריאות והאוצר הם הקובעים את שיעור העדכון, כשהמוסד נדרש לממן ללא כל אפשרות השפעה או בקרה.

21 בשנת 1986 הופרד מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד המשולם ליולדת ממענק האשפוז המשולם לבית החולים שבו היתה הלידה.

22 נתונים שפורסמו בדוח ועדת קנב מראים ששיעור תמותת התינוקות עלה מ-29.2 לכל 1000 לידות חי ב-1947 ל-35.2 ב-1948 ול-51.9 ב-1949. לשם השוואה, בישראל שיעור תמותת התינוקות בשנת 2007 היה 4.6 לאלף לידות.

#### 4. קצבת שאירים

הועלו הצעות לשיפור תנאי הזכאות של אלמן לקצבאות השאירים והשוואתם לאלה של האלמנה. לפי חוק הביטוח הלאומי, אלמן הוא מי שהיה בן זוגה של מבוטחת שנפטרה כל עוד יש עמו ילד או שאין עמו ילד אך הכנסתו מכל המקורות אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע (כ-4,000 ש"ח לחודש ב-2008). לעומת זאת, אלמנה זכאית לקצבת שאירים ללא מבחן הכנסות, גם אם אין עמה ילדים.

העקרונות המנחים בעת גיבוש ההצעות היו כדלקמן:

○ זכויות האלמנה מבוססות על היות בן הזוג עובד ומפריש דמי ביטוח, שמהווים בסיס לקצבת השאירים של האישה. בניגוד לכך, עבודת האישה אינה מקנה כיום זכות דומה לבן זוגה. בכך תרומת עבודתה של האישה לצבירת זכויות באמצעות עבודתה מופלית לרעה. יוצא אפוא ששיפור במצב האלמנים לא יבוא על חשבון פגיעה בזכויות של אלמנות.

○ שינוי בכללי קצבת השאירים ייעשה תוך הימנעות מיצירת השלכות רחב לקצבאות אחרות דרך אימוץ הכללים הנהוגים בקצבת הזיקנה.

להלן ההצעות:

א. ביטול מבחן ההכנסה לכל האלמנים. שינוי זה יביא לשיפור מלא בתנאי הזכאות של האלמנים לעומת אלה של האלמנות.

ב. שיפור חלקי באמצעות ביטול מבחן ההכנסה רק לאלמנים הקשישים.

ג. שיפור חלקי באמצעות הקלת מבחן ההכנסה באמצעים האלה: הגדלת רף ההכנסה מ-57% ל-100% מהשכר הממוצע; הנהגת קצבת שאירים יחסית כמו שנהוג בקצבת הזיקנה בגיל המותנה; והוצאת רכיבי ההכנסה מפנסיה ומקצבת הזיקנה מההכנסה הנחשבת בשאירים.

בצד זאת, האפשרות של שיפור תנאי הזכאות של האלמנים **תוך הרעת תנאי הזכאות של האלמנות** כרוכה כמובן בהפחתת הקצבאות לאלמנות בדרך של שלילת הזכאות מחלק מהאלמנות באמצעות מבחן הכנסות. **פתרון זה כאמור אינו מומלץ כלל.**

## ג. איתנות פיננסית

### 1. איתנות פיננסית של ענף זיקנה ושאירים

לסוגיה של הגדלת קצבת הזיקנה השלכות על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ועל התועלת החברתית כמו צמצום העוני בקרב זקנים. השלכות אלה נבחנו בתרחישים נבחרים בצורה ראשונית והממצאים מבוססים על מערכת הנחות שלמה המתוארת במפורט בתזכיר. מהניתוח עולה שהמשך המצב הקיים עלול ליצור בעוד פחות מעשר שנים גירעון שוטף גבוה ומתמשך בענף זיקנה ושאירים, שמימונו באמצעות השימוש בכסי הענף כרוך בהקטנת נכסים אלה ובהקטנת תקבולי הריבית עליהם בהדרגה עד להתאפסותם בעוד כ-30 שנה מהיום. אם שיעור קצבת הזיקנה הבסיסית יגדל ל-19% בלא קשר לשיטת עדכון הקצבה, ייווצר מייד גירעון שוטף גבוה והתאפסות נכסי הענף תתקבל מוקדם יותר: לאחר כ-10-15 שנים מהיום. גם הותרת שיעור הקצבה בלא שינוי תוך מעבר לעדכונה לפי השכר הממוצע כרוך בגירעון שוטף גבוה ומתמשך בענף שצפוי שיתחיל בעוד כ-4 שנים. בתרחיש זה התוצאה של התאפסות נכסי הענף תתקבל בעוד כ-15 שנים מהיום. עם זאת, מהניתוח עולה שהגדלת שיעור הקצבה הבסיסית ל-19% כרוכה בתועלת חברתית של צמצום צפוי בתחולת העוני בקרב משפחות זקנים באופן חד (מכ-24% לכ-10%). הערכת העלות מול התועלת תלויה כמובן בסדרי עדיפויות. בכל מקרה לאור התמונה הלא מעודדת בתחום האיתנות הפיננסית של ענף זיקנה ושאירים נדרשים פתרונות מתאימים תוך בחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בכללותו, שמרבית ענפיו גרעוניים כבר היום, גם לאחר התחשבות בהכנסה מריבית על נכסי ענפים אלה. לאור התמורות הדמוגרפיות והאחרות הצפויות בעתיד, כמו הזדקנות האוכלוסייה וירידת הפריון, נדרשת ככל הנראה מחשבה מחודשת ומתמשכת על דרכי ההתמודדות עם ההתפתחויות במצב האיתנות הפיננסית של המוסד.

### 2. איתנות פיננסית של ענף נכות

עד אמצע שנות התשעים התנהל ענף נכות ללא גירעון, כלומר התקבולים היו גבוהים מהתשלומים. מ-1990 היחס בין התשלומים לתקבולים הלך ופחת. בשנת 2000 גביית דמי הביטוח היוותה כ-70% מהתשלומים. בשנת 2008 צפוי הגירעון השוטף להגיע לכ-3.3 מיליארד ש"ח שהוא כ-40% מהתשלומים. בשנת 1997, נעשו בפעם הראשונה העברות מענף ילדים לענף נכות, כדי להגדיל את היתרות בענף ולשמור על שנות כיסוי

נחוצות. מאז נעשו עוד שלוש העברות (בשנים 1999, 2007, 2008) בסך כולל של 21.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים.

בנייר העמדה מוצגים חישובים בנוגע לאיתנות הפיננסית. נבנו שני תרחישים, הנבדלים זה מזה בהנחות היסוד על תקבולים בעתיד<sup>23</sup> (שיעורי השינוי בשכר ובמועסקים) ועל תשלומים (מספר מקבלי קצבות הנכות). בעבודה זו לא נעשה ניתוח מקיף המסביר את העלייה בשיעור הנכים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. בתרחיש הראשון, שיעור מקבלי גמלאות הנכות ביחס לאוכלוסייה נשאר ברמה של שנת 2006 והתקבולים גבוהים. בתרחיש השני, נמשך הגידול בשיעור מקבלי גמלאות הנכות ביחס לאוכלוסייה והתקבולים נמוכים.

על פי החלופה הראשונה, יגיע הגירעון השוטף בענף בשנת 2010 לכ-3.65 מיליארד ש"ח, והוא ילך ויקטן, ובשנת 2030 יגיע לכ-1.69 מיליארד ש"ח. הגירעון המצטבר יגיע ב-2030 לכ-90 מיליארד ש"ח; תוספת של כנקודת אחוז אחת לגבייה לטובת ענף נכות, משנת 2010, תכסה את הגירעון השוטף בענף ותצבור עודפים בשנים שלאחר מכן.

על פי החלופה השנייה יגיע הגירעון השוטף בענף בשנת 2010 לכ-4.07 מיליארד ש"ח ובשנת 2030 לכ-8.23 מיליארד ש"ח, והגירעון המצטבר יגיע ב-2030 עד כ-178 מיליארד ש"ח, פי שניים מהתרחיש הראשון: לכיסוי הגרעון השוטף בענף תידרש תוספת לגבייה, לטובת ענף נכות, שנעה בין כ-1.2 נקודות אחוז לבין כ-1.4 נקודות אחוז, בין השנים 2010 ל-2025.

## ד. מדיניות כלכלית-חברתית

### 1. ההתייקרויות במשק ומנגנון לפיצוי מקבלי הגמלאות

ההתייקרויות במחירי הדלק והמזון משפיעות בטווח הקצר בעוצמה רבה יותר על האוכלוסיות החלשות משום שחלקם של מוצרים אלה, עם מוצרים בסיסיים אחרים בסל הצריכה שלהן, גדול יותר מאשר חלקם בסל הצריכה של האוכלוסיות החזקות יותר. ואולם הניסיון המצטבר מלמד כי מדדי המחירים לקבוצות אוכלוסייה שונות

---

23 לאור המשבר הכלכלי ההולך ומתרחב, יהיה צורך לתקן ולהתאים את החישובים.

(חמישונים, עשירונים) דומים לאורך זמן, אך לפרקי זמן קצרים עשויים להיות ביניהם הבדלים. ואכן בארבעת החודשים הראשונים של 2008 עלה מדד המחירים לצרכן הכללי ב-1.6%, לעומת עלייה של 1.9% במדד "סל" החמישון התחתון, ובשנה האחרונה (אפריל 2008 לעומת אפריל 2007) עלו המדדים ב-4.7% וב-5.6% בהתאמה.

בנייר העמדה מוצע שכדי להקל על האוכלוסייה החלשה את ההתמודדות עם ההתייקרויות, יופעל עדכון ביניים באופן שעם הצטברות עלייה של 2% במדד הכללי באמצע השנה מאז העדכון האחרון, יעודכנו הקצבאות בשיעור זה, והיתרה תתוסף במועד העדכון הקבוע (ינואר של כל שנה). במקרה שבו עדכון הביניים יעלה על העדכון השנתי, לא יופחתו הקצבאות אלא ייעשה תיקון במועדי העדכון הבאים. לחילופין ניתן להנהיג עדכון קבוע פעמיים בשנה במקום פעם בשנה, ללא קשר לשיעורי השינוי במדד.

## 2. האפקטיביות של הפחתת מס ערך מוסף

בנייר העמדה הודן באפקטיביות של הפחתת המע"מ על רווחת המשפחות צוין שהמע"מ, ככלל, הוא מס גרסיבי באופיו ולכן הפחתתו משפיעה באופן פרוגרסיבי על מערכת המסוי. עם זאת, בראייה של כלל המשק הישראלי, הפחתת המע"מ על מוצרי המזון למשל, ללא תיקון מקביל במסוי הישיר, עשויה להוביל להפסד הכנסות ממסים, אשר עלול להביא לצעדים שבסופו של דבר יקטינו את השוויון בחלוקת ההכנסות במשק.

המסמך מנתח את היתרונות והחסרונות של דיפרנציאליות בשיעור המע"מ. בישראל יש שיעור מע"מ אחיד בדרך כלל על כל המוצרים והשירותים לעומת דיפרנציאליות בחלק ממדינות אירופה. שימוש מוגבר בדיפרנציאליות מחליש את אחד היתרונות הבולטים של המסוי העקיף – יעילות הגבייה. עם זאת, לדיפרנציאליות יש הצדקה רבה כשמטרתה לעודד שינוי בהקצאת המשאבים של **רוב** הציבור לטובת התנהגות מסוימת בצריכה. כאשר מטרת הדיפרנציאליות היא הוזלת ההוצאה על מוצר בסיסי לאוכלוסייה החלשה, ההשפעה אכן קיימת, אך מיקוד הכלי חלש בהשוואה לכלים אחרים קיימים, כגון המסוי הישיר או תשלומי ההעברה. אלה עדיפים לאין ערוך על שיטת המע"מ הדיפרנציאלי. יתרה מזו: השימוש המוגזם במע"מ דיפרנציאלי עלול להוביל בסופו של דבר להגברת הלחץ לקיצוץ ההוצאה החברתית בשל הירידה מהכנסות ממסים – תוצאה שהיא בוודאי הפוכה מהכוונה הראשונית.



סימולציה שנערכה בנוגע לביטול המע"מ על מוצרי מזון ואחזקת הדירה (מים, חשמל ודלק לחימום הבית) מעלה כי צעד כזה יעלה לממשלה בהפסד הכנסות שנתי ממסים בסכום של 11 מיליארד ש"ח. הניתוח מעלה כי התוספת להכנסה (או הירידה בהוצאה) של החמישון התחתון מגיעה לכ-7% מסך ההכנסה המשפחתית שלו, לעומת שיעור נמוך בהרבה מהכנסתו של החמישון העליון (כ-2%). ההסבר לכך נעוץ הן בשיעור ההוצאה הגבוה על מזון (כחלק מההוצאה או מההכנסה) בחמישון התחתון אך לא בגודל המוחלט של ההוצאה. בתרחיש זה החמישון התחתון ייהנה רק מעשירית מההוצאה הממשלתית (או הירידה בהכנסות הממשלה) כתוצאה מצעד זה, ואילו החמישון העליון ייהנה מיותר משליש מההטבה הגלומה בירידה בהכנסות הממשלה. עם זאת, בסימולציה נוספת שבה נעשה מיקוד ההטבה (הפחתת המע"מ) במוצרים המפוקחים בלבד (נכון להיום), מתקבל כי העלות נמוכה במידה ניכרת (פחות ממחצית) והתוצאה היא פרוגרסיבית יותר באופיה.

לסיכום חלק זה, מקבץ הניירות שהוצגו לעיל מתאר את מאמציו של מינהל המחקר והתכנון לספק את צורכי המדיניות בזמן התרחשותם, תוך התחשבות בראייה של כלל המערכת ולאורך טווח. יש לציין כי כתיבת ניירות עמדה נעשתה כענין שבשגרה לאורך השנים במינהל המחקר, ואולם מהשנה תוגבר השקיפות ותוכניה ייחשפו לציבור הרחב.

### 3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-49.9 מיליארד ש"ח ב-2008, בהשוואה ל-47.1 מיליארד ב-2007. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, של הוצאות לפיתוח 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-1.4%, והוא נובע בעיקר מגידול במספר מקבלי הגמלאות. במונחים של אחוזי תוצר נותרו הגמלאות כמעט ללא שינוי (לוח 1): שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002 ירד בעקביות עד 6.8% ב-2007 וב-2008. מגמה דומה של ירידה הדרגתית במונחי תוצר מאפיינת גם את הגבייה של המוסד, בעיקר כתוצאה מהקטנת שיעורי הגבייה למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005.

ב-2008, כמו בשנה שקדמה לה, עמד שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי על כ-3.9% – מחצית משיעור הגמלאות ביחס לתמ"ג.

נתוני לוח 2 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. העלייה בשיעור של 1.4% בתשלומי הגמלאות מוסברת בעליות בכל ענפי הגמלאות חוץ מהבטחת הכנסה וילדים. עלייה גבוהה במיוחד, של 10%, היתה בתשלומים לענף האמהות בעקבות השינוי בחקיקה ממאי 2007, שלפיו משולמים דמי הלידה בעבור 7 או 14 שבועות עבודה של היולדת (במקום 6 או 12 לפני כן) אך גם בשל עלייה במספר המקבלות. בעקבות זאת הגדיל ענף זה את, חלקו בהיקף התשלומים מ-7.7% ב-2007 ל-8.3% ב-2008. עלייה גדולה למדי נרשמה גם בענף המילואים (5.8%). עליות דומות לממוצע בכלל הגמלאות נרשמו בענפי הזיקנה והשאירים (1.3%) והנכות (1.6%). לראשונה מאז 2005 עלו תשלומי הגמלאות לענף הנכות בשיעור מתון, לאחר שהעלייה בשנים 2005 עד 2007 בענף זה הגיעה לכ-6% בממוצע. בענף "סיעוד ואחר" עלו התשלומים ב-2%, בעיקר בשל עלייה במספר המקבלים גמלת סיעוד. התשלומים לענף האבטלה נותרו בלא שינוי במונחים ריאליים, אף שמספר המקבלים דמי אבטלה ירד ב-2008. ממצא זה מוסבר בכך שמובטלי 2008 היו בעלי רמת שכר גבוהה יותר בהשוואה למובטלים משנים קודמות. יצוין שההחמרה בתנאי הזכאות לאבטלה ובעיקר הארכת תקופת האכשרה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, פגעה בכל קבוצות המובטלים אך בייחוד בחוליות החלשות יותר של שוק העבודה, המשתכרים שכר נמוך יותר: הצעירים, חסרי ההשכלה והמתגוררים באזורים הסובלים משיעורי אבטלה גבוהים.<sup>24</sup>

ירידות בהיקפי תשלומי הגמלאות היו כאמור בענף הבטחת הכנסה (5.3%) וילדים (1.5%). הירידה בתשלומים לענף הבטחת הכנסה מוסברת בהתפתחויות החיוביות בשוק העבודה שנמשכו גם ב-2008 כולה (אם כי שינו מגמה במחצית השנייה שלה), וכן בהפעלת תוכנית "אורות לתעסוקה" והרחבתה לאזורים נוספים בארץ. הירידה בתשלומים לענף הילדים מבטאת את המשך הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים בתהליך שהחל ב-2002, ושב משולמת בהדרגה קצבה אחידה, נמוכה יותר מהקיימת, בעבור ילדים "חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003), שמקומם במשפחה הוא שלישי ויותר. אומדן שנערך מראה שתהליך החלפת הילדים הוותיקים בחדשים ימוצה עד 2012 – בשנה זו רוב הילדים ייחשבו "חדשים". יציאתם של ילדים

24 ראו תיבה 5.9 א' בפרק אבטלה בסקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2005

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

"יותיקים" וכניסתם של ילדים "חדשים" למערכת משפיעה בכיוון של פחות זוחל בתשלומים לקצבאות הילדים.

### לוח 1

#### תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2008

סך הכול גבייה		תשלומי גמלאות		שנה
דמי ביטוח לאומיים***	סך הכול*	גמלאות גבייתיות	סך הכול	
5.15	6.77	4.98	6.09	1980
4.45	6.57	5.51	7.14	1985
5.28	7.21	7.04	8.36	1990
4.21	7.54	5.66	7.23	1995
4.11	6.05	6.14	7.72	2000
4.35	6.41	6.85	8.72	2001
4.36	6.42	6.78	8.74	2002
4.25	6.27	6.46	8.18	2003
4.08	6.09	5.93	7.41	2004
4.06	6.05	5.68	7.08	2005
3.94	5.90	5.62	6.98	2006
3.90	5.90	5.55	6.84	2007
3.89	5.92	5.57	6.82	2008

\* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

בסך הכול עלו ב-2008 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות – המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים) (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים) – ירדו בשיעור של 0.8%. ב-2008 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-9 מיליארד ש"ח, שהם כ-18% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 2 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. בדומה ל-2007, ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.4% מסך הגמלאות ששולמו ב-2008. גם ענף הנכות, השני בגודלו, שמר על חלקו בסך התשלומים, והוא מגיע ל-19.2% מהתשלומים ב-2008. ענף הילדים, שהקטין את חלקו כמעט במחצית לעומת 1995, המשיך להוריד את חלקו מ-10.7% ב-2007 ל-10.4% ב-2008. בשלושת הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים – מרוכזים ב-2008 שני שלישים מכלל תשלומי הגמלאות.

ענף האמהות הגדיל את חלקו ב-0.6 נקודות אחוז ב-2008, וב-1.5 נקודות אחוז במצטבר ב-2007 ו-2008 – בעקבות שינוי החקיקה האמור לעיל מאמצע 2007 שבא לידי ביטוי מלא ב-2008.

בדומה לענף הילדים, גם ענף הבטחת ההכנסה הוסיף ב-2008 להצטמצם בחלקו בכלל התשלומים וירד מ-5.4% ב-2007 ל-5.0% ב-2008. בשיאו, בשנת 2002, היה חלקו 8% מסך התשלומים. בענף האבטלה נבלמה הירידה בחלקו של הענף והוא 3.8% ב-2008 – לעומת שיעור גבוה פי 2 ויותר, של 7.6%, ב-2000-2002. צניחה זו מיוחסת בעיקרה להחמרת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בעיקר ב-2002-2003, וגם לשינויים החיוביים בשוק העבודה בשנים שלאחר מכן ועד לשנה הנסקרת. יתר ענפי הגמלאות נותרו פחות או יותר ברמתם מ-2007 מבחינת חלקם בסך התשלומים.

2 לוח 2  
**תשלומי גמולאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995-2008**

שנת	התשלומים*	זיקנה ושאיזים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פועלות ספר ואיבה	אמהות (מחירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הנחת המסה***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,200	4,287	1,280	1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	7,000	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	4,887	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
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
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

\* התנונים ל-1995 אינם כוללים את חסכונים שחוקרי לפשרד הביטוח החדש תוכנן חיסכון במספר ימי המילואים.  
 \*\* כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.  
 \*\*\* לאוכלוסייה בגיל העבודה.

#### 4. רמת הקצבאות

בעקבות שינוי שיטת עדכון הקצבאות בחוק התוכנית להבראת המשק מיוני 2003, שונו הסעיפים שהגדירו את חישוב סכום הקצבאות ואופן עדכון לפי השכר הממוצע, ומינואר 2006 החישוב נערך לפי "הסכום הבסיסי"<sup>25</sup>. סכום זה מתעדכן בחודש ינואר בכל שנה בהתאם לעלייה שחלה במדד המחירים לצרכן בין מדד נובמבר שקדם לחודש העדכון לבין מדד נובמבר של השנה הקודמת.

בהתאם לכך, בינואר 2008 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמונובמבר 2006 עד נובמבר 2007, בשיעור של 2.8%. באותה תקופה עלה, בשיעור נמוך יותר, השכר הממוצע ששימש בעבר לעדכון הקצבאות – 1.7%, אך במצטבר מ-2002 עד 2008 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-10% – לעומת עלייה של 5.6% במחירים. ההפסד המצטבר למקבלי הגמלאות בשתי השנים הסתכם בכ-4.5%, שמשמעותם התקציבית כשני מיליארד ש"ח. אף שבשנתיים האחרונות (2008 ו-2009) עודכנו הגמלאות בשיעור עליית המחירים, שהיה גבוה משיעור עליית השכר<sup>26</sup> – ניסיון העבר מלמד שהמגמה של שחיקת הקצבאות ביחס לשכר תישאר בעינה, שכן השכר הריאלי (דהיינו המנוכה בעליית המחירים) עולה בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה בקירוב.

נתוני לוח 3 מורים שב-2008 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד ירדה במעט, בשיעור של 0.3%, לאחר ארבע שנות עלייה ריאלית רצופות וקצבת הזיקנה לזוג ירדה בשיעור כפול. קצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ליחיד ירדה בשיעור גבוה יותר, של כאחוז אחד. גם ההכנסה המובטחת לאלמנה עם שני ילדים ירדה בשיעור דומה. לעומת זאת כאחוז מהשכר הממוצע נותרו קצבאות הזיקנה והשאירים למיניהן ברמתן מ-2007.

נתוני לוח 4 מורים שב-2008 עלתה הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בשיעורים משתנים של כ-2% בהתאם להרכבי משפחה שונים. גם כשיעור

25 "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-2008 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,443 ש"ח.

26 גם בינואר 2009 עודכנו הגמלאות בשיעור גבוה יותר מעליית השכר: המחירים לתקופה הקובעת עלו ב-4.5% – לעומת עלייה של 3.5% בשכר באותה תקופה.

מהשכר הממוצע במשק עלתה הגמלה במחצית נקודת אחוז ויותר, ובכך חזרה פחות או יותר לרמתה מ-2005. עלייה זו באה לאחר שהקיצוץ הזמני בשיעור של 4% מהגמלה המשולמת שהחל ביולי 2002 והוארך (מעבר לתכנון המקורי) עד לסוף 2007, הוחזר למקבלי הגמלה בינואר 2008. השחיקה העמוקה בגמלה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה התרחשה בין 2002 ל-2005. חישוב פשוט מעלה שהכנסת המינימום המובטחת להורה יחיד עם שני ילדים, למשל, פחתה בשיעור ריאלי של 22% בין 2002 ל-2008.

### לוח 3

**קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), ממוצע לחודש, 1975-2007**

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	
49.6	2,228	25.5	1,146	24.8	1,113	14.9	669	1975
60.9	2,621	30.0	1,294	33.1	1,429	17.1	737	1980
58.3	3,182	30.5	1,658	29.5	1,612	15.2	831	1985
45.9	3,025	24.9	1,645	30.7	2,027	15.9	1,047	1990
57.3	3,921	26.0	1,774	30.1	2,055	15.5	1,061	1995
55.0	4,353	25.0	1,979	29.0	2,293	15.0	1,184	2000
57.7	4,705	26.3	2,147	30.5	2,487	15.7	1,284	2001
56.4	4,420	26.5	2,035	30.8	2,358	15.6	1,193	2002
58.7	4,366	27.2	2,018	31.5	2,337	15.6	1,158	2003
56.7	4,334	26.4	2,026	30.6	2,347	15.2	1,163	2004
57.8	4,480	27.6	2,143	30.2	2,337	15.2	1,179	2005
59.6	4,698	28.6	2,244	29.9	2,346	15.3	1,202	2006
59.4	4,741	28.6	2,281	29.5	2,350	15.1	1,212	2007
59.2	4,689	28.5	2,259	29.5	2,336	15.2	1,208	2008
		30.0	2,377			15.9	1,263	**2008

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\* בני 80 ויותר.

קצבת הנכות הממוצעת נשחקה בשיעור של 1.9% בשנים 2007–2008, וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא ירדה מ-31.4% מהשכר הממוצע ל-31.0%. מאז 2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-2 נקודות אחוז. מגמות דומות אפיינו גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה לילד נכה ירדה ריאלית ב-1.7%, והקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים ירדה ב-1.3% בין 2007 ל-2008, לאחר ששנה קודם לכן נשחקה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכחצית נקודת אחוז. מנגד עלתה קצבת הניידות הממוצעת ב-2.8% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2007.

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2008 בכ-4.2% לעומת 2007, לאחר עלייה בשיעור דומה בין 2006 ל-2007. עלייה זו מבטאת את השפעת עליית התעריף לשעת טיפול בממוצע וכן את השינויים בהרכב המקבלים גמלת סיעוד.

לוח 5 מציג את גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע. הקצבה ביחס לשכר הממוצע נותרה בדרך כלל ברמתה מ-2007. אופי הקיצוץ המתמשך בקצבאות הילדים מאז 2001 במסגרת התוכנית להשוואת הקצבה לכל ילד הוביל לשיעורי שינוי מצטברים דיפרנציאליים להרכבי משפחה שונים: בעוד קצבת הילדים למשפחות שבהן שני ילדים נשחקה בשיעור של כ-23% בין 2001 ל-2008, הקצבה למשפחות שבהן ארבעה וחמישה ילדים נשחקו בשיעור של 48% ו-55% (בהתאמה) באותה התקופה.



**הכנסת המיינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה  
(מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשקי\*) ממוצע לחודש, 1990-2008**

זוג עם שני ילדים (כולל קצנות ילדים)		הורה יחיד עם שני ילדים*		יחיד		שנה		
אחוז מהשכר הממוצע	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור רגיל			
מחירי 2008 (בש"ח)	מחירי 2008 (בש"ח)	מחירי 2008 (בש"ח)	מחירי 2008 (בש"ח)	מחירי 2008 (בש"ח)	מחירי 2008 (בש"ח)			
53.5	46.0	50.5	3,333	24.9	1,645	20.0	1,316	1990
53.8	46.6	53.9	3,674	24.3	1,658	19.4	1,326	1995
51.0	44.0	51.2	4,072	23.4	1,849	18.7	1,479	2000
53.6	46.2	54.1	4,411	24.6	2,007	19.7	1,605	2001
53.4	45.5	53.4	4,066	24.3	1,865	19.5	1,492	2002
46.6	40.3	42.5	3,471	22.9	1,705	19.5	1,448	***2003
52.4	52.4	53.0	3,938	24.4	1,810	24.4	1,810	***2003
40.5	35.3	40.5	2,701	21.3	1,637	19.0	1,454	***2004
50.5	50.5	51.0	3,904	23.7	1,818	23.7	1,818	***2004
39.4	34.3	39.4	3,057	20.8	1,615	18.5	1,435	***2005
49.1	49.1	49.6	3,849	23.1	1,794	23.1	1,794	***2005
39.7	34.7	39.7	3,126	20.7	1,624	18.4	1,443	***2006
49.3	49.3	50.2	3,952	22.9	1,804	23.0	1,804	***2006
48.4	34.0	39.0	3,109	20.3	1,616	18.0	1,436	***2007
40.0	34.9	40.0	3,863	22.5	1,795	22.5	1,795	***2007
49.8	49.8	50.7	4,012	23.2	1,655	18.6	1,470	***2008
					1,838	23.2	1,838	***2008

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

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. דמי הלידה בממוצע ליום עלו בשיעור ריאלי של 4.5% בשל שינוי בהרכב המקבלות (עלייה בשיעור המשתכרות מעל לשכר הממוצע) ומענק הלידה עלה בשיעור ריאלי של כ-2%. ב-2008 עלו דמי האבטלה הממוצעים ליום בכ-5% ריאלית מאחר שמקבלי דמי אבטלה ב-2008 היו בעלי שכר גבוה יותר במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בהשוואה למקבלים בשנה הקודמת.

לוח 5

**נקודת קצבה וקצבאות ילדים\* (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק, ממוצע לחודש), 2008-1990**

קצבה לחמישה ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לשני ילדים**		ערך נקודת קצבה		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	
33.2	2,217	23.4	1,563	1.5	96	2.9	200	1990
33.4	2,233	23.4	1,570	5.8	390	2.8	195	1995
28.7	2,283	20.2	1,605	5.0	399	2.5	199	2000
31.6	2,576	19.5	1,589	4.8	394	2.4	197	2001
28.1	2,158	17.3	1,331	4.3	332	2.4	188	2002
24.9	1,853	15.6	1,160	4.2	314	2.5	186	2003
18.7	1,428	11.8	906	3.5	265	2.4	187	2004
16.0	1,242	10.5	812	3.3	258	2.4	185	2005
15.1	1,190	10.7	844	4.0	311	2.0	156	***2006
14.8	1,184	10.5	840	3.8	310	1.9	155	****2007
14.6	1,110	10.4	823	3.8	304	1.9	152	2008

\* 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 בערךן השוטף נותרו בעינן.

## 5. מקבלי גמלאות

ב-2008 עלה מספר מקבלי קצבת זיקנה בכ-2% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד ב-0.3%. בסך הכול עלה מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים – הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – ב-0.9%. המוסד שילם קצבאות ל-735.8 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש (לוח 6). בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.4% לאחר עלייה דומה ב-2007, כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2008 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.4 מיליון ילדים החיים ב-995 אלף משפחות.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 4% במספר המקבלים. מגמת העלייה המאפיינת את הענף זה שנים ארוכות, נמשכה גם בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-7.3% ומספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-5.9%. מספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 6.3%.

עליות גדולות למדי נרשמו גם בענפי האמהות ונפגעי העבודה – ענפים המושפעים בעיקר ממגמת התרחבות התעסוקה במשק. בענף האמהות נסק מספר מקבלות דמי הלידה ב-8.8% ומספר מקבלות מענק הלידה גדל בכ-3%. בענף נפגעי עבודה מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה עלה גם הוא בכ-3% ומספר המקבלים קצבת נכות צמיתה עלה בכ-5%. גם בענף הסיעוד, המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי, היתה עלייה של כ-5% במספר מקבלי הגמלאות.

מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה נמשכה, וב-2008 הוסיף מספרם לרדת, ב-3.6% – לאחר ירידה חדה של 11% ב-2007. הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה מ-2001 ועד היום היא הסתכמה ב-55%. ירידה זו מוסברת חלקית בשינויים החיוביים בתחום התעסוקה בשלוש השנים האחרונות, ובחלקה האחר היא נעוצה בהחמרות שהיו בחוק בשנים 2002-2003, ובראשן הארכת תקופת האכשרה לצורך קבלת דמי אבטלה.

**מספר מקבלי הממלאת בענפי ביטוח עיקריים (ממוצע לחודש), 1990-2008**

טור 6

שנת	זיקנה וטאורים	נכות כללית				מספר המקבלים (אלפים)				מספר המקבלים (אלפים)	אמהות		מטפחות קצבאות ילדים**	דמי אבטלה	הבטחה חבושה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבה לטווחיים	קצבה לילי נכה	קצבת נישואות	דמי פגיעה*	קצבת נכות	מענק לידה	דמי לידה	דמי קצבאות							
1990	442.6	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	59.0	8.6	17.4	25.0	
1995	553.9	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0	19.4	18.7	59.0	
2001	677.0	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4	11.4	10.2	105.4	
2003	709.2	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0	10.6	10.1	113.0	
2004	722.3	22.7	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4	2.6	0.7	113.4	
2005	719.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	142.9	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0	0.4	0.4	115.0	
2006	727.5	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	143.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4	-6.2	1.4	120.4	
2007	728.9	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	147.2	86.0	980.6	49.8	120.2	125.6	-4.9	4.7	125.6	
2008	735.8	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	112.0	131.5	-7.7	4.3	131.5	
1990-1986	2.6	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4	8.8	4.7	17.4	
1995-1991	4.6	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7	4.0	18.7		
2000-1996	3.5	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2	2.3	10.2		
2001	3.0	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1	1.7	10.1		
2003	2.4	5.3	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	27.4	2.6	0.7	0.4	0.7		
2004	1.8	4.6	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	0.4	0.4	0.7	0.4		
2005	-0.3	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4	1.1	1.4		
2006	1.1	6.7	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	1.4	4.7	1.3	4.7		
2007	0.2	6.9	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3	1.3	4.3		
2008	0.9	7.3	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7	1.4	4.7		

\* מספר המקבלים השונים במשך השנה.  
 \*\* נתון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבאות הילד והיאושן הילד השיג הוחזר לרוב באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.  
 \*\*\* בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפוגלת בין כמה מקבילים נקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבחישוב נמנו כל מקבלי הקצבה המפורטת, היה 145.6 אלק בממוצע לחודש.

ירידה חדה של 6.8% נרשמה גם במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ירידה זו במספר המקבלים את הגמלה להבטחת הכנסה היא חוליה נוספת בסדרת ירידות שהחלה ב-2004, ושהסתכמה בכ-28% בין 2004 ל-2008. הירידה החדה היא תוצאה של שלושה גורמים עיקריים: השינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

## 6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע 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.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך זה יהיה מדורג ויימשך עד 2009 ובסופו יופחתו 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 יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה יוביל 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.

### א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2008 ב-42.4 מיליארד ש"ח: 25.87 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-14.57 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף כ-1.95 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 7 מראה שב-2008 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-2.0% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-1.1% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-3.6%. עליות אלה נובעות בעיקר מההתפתחויות הכלכליות החיוביות בתחום התעסוקה והשכר. יצוין שאומדנים שנערכו הראו שהגבייה הישירה מן הציבור ב-2008 היתה עולה בשיעור גבוה יותר, של כ-7% במונחים ריאליים, אילולא שינויי החקיקה הנוגעים להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים שנעשו ב-2005 וב-2006 ויוסיפו להשפיע בהדרגה עד 2009. שינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג נבלמה ב-2008, לאחר שהגבייה ירדה במונחי תמ"ג מ-6.3% ב-2003 ל-5.9% ממנו ב-2007. כשיעור מהתמ"ג היקפי הגבייה של דמי ביטוח לאומי ושל דמי ביטוח בריאות זהים לשיעורים ששררו ב-2007. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים טיפס ועלה בהדרגה מ-40.2% ב-2003 ל-49.3% ב-2008, כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים עלתה בשיעור מתון של כמחצית האחוז ב-2008 (בדומה לעליית השכר הריאלי), עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים בכ-10% לאחר עלייה

פרק 1 : המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

בשיעורים דומים גם בשנתיים שקדמו ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-5% לעומת עלייה מקבילה של כ-30% בגבייה מעצמאים. הבדלים אלה מוסברים בתוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בשנים 2005-2009, שלולא הפעלתה היתה גם הגבייה לשכירים עולה בשיעורים גבוהים יותר, ומוסברים גם בהעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות.

## לוח 7

### גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2003-2008

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
<b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>						
42,394	39,740	37,792	36,137	34,331	33,660	<b>סך כל תקבולי דמי ביטוח</b>
40,444	37,910	36,112	34,597	32,971	32,275	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
25,869	24,454	23,554	22,759	21,661	21,424	לענפי ביטוח לאומי
14,575	13,456	12,558	11,838	11,310	10,851	למערכת הבריאות
1,950	1,830	1,680	1,540	1,360	1,385	סה"כ שיפוי האוצר
<b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>						
						<b>א. אחוז שינוי ריאלי</b>
2.0	4.4	2.2	3.6	2.6	2.2	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
1.1	3.3	1.4	3.7	1.5	3.8	לענפי ביטוח לאומי
3.6	6.6	4.0	3.3	4.6	-1.0	למערכת הבריאות
						<b>ב. כאחוז מהתמ"ג</b>
5.6	5.6	5.7	5.8	5.8	6.0	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
3.6	3.6	3.7	3.8	3.8	4.0	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
						<b>ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים</b>
49.3	46.2	44.0	42.2	41.9	40.2	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
31.5	29.8	28.7	27.8	27.5	26.7	לענפי ביטוח לאומי
17.8	16.4	15.3	14.4	14.4	13.5	למערכת הבריאות
						<b>ד. כאחוז מהמסים הישירים</b>
31.1	28.6	28.8	31.4	32.0	32.5	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
19.9	18.5	18.8	20.7	21.0	21.6	לענפי ביטוח לאומי
11.2	10.1	10.0	10.7	11.0	10.9	למערכת הבריאות

## ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 8 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2008 ב-58.7 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זו עלייה ריאלית של 2.1% בהשוואה לשנה הקודמת. בניגוד לשלוש השנים הקודמות מקורה אינו במרכיב מימון האוצר שירד ב-2008 ריאלית בכאחוז אחד, לאחר עלייה מצטברת של כ-10% בשלוש השנים שקדמו ל-2008, אלא בגבייה ובתקבולי הריבית שעלו ב-1.4% וב-5% בהתאמה.

### לוח 8

#### מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2008

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
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	58,678	27,819	14,928	9,245	6,150
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>					
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	2.1	1.2	2.8	-0.7	5.0
<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
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	47.4	25.5	15.8	10.5

\* כולל שיפוי אוצר.

\*\* לפי סעיף 32 (א') לחוק.



מ-2005 עלו התקבולים בכ-10%, גידול המבטא עלייה בכל מרכיבי המימון עקב העלייה בשכר הריאלי ושינויי חקיקה שהגבירו את השתתפות הממשלה בפעילות המוסד. עם זאת מרכיבי השתתפות הממשלה עלו באותה התקופה בשיעור גבוה מהממוצע – כ-14%. העלייה המצטברת בהשתתפות מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32 לחוק<sup>27</sup>. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

### ג. עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, העודף התקציבי ב-2008 הגיע לכ-2.4 מיליארד ש"ח, לעומת 2.3 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת (לוח 9). תקציב המוסד עבר מגירעון שוטף לעודף שוטף ב-2004 ומאז גדל העודף משנה לשנה. הגידול המתון בגבייה מן הציבור כתוצאה מהמשך הצמיחה ב-2008 אוזן על ידי הירידה בהשתתפות האוצר ועדכון הגמלאות ב-2008. בענף הילדים המאופיין בכל השנים בעודף שוטף גדול והוא למעשה התורם העיקרי לעודף השוטף, נרשם גידול נוסף של כ-800 מיליוני ש"ח.

בחינת יתר מרכיבי העודף השוטף מעלה שבין 2007 ל-2008 התרחב הגירעון בכל יתר הענפים, הגרעוניים ממילא. בענף האמהות נרשם גידול של קרוב ל-30% בגירעון השוטף לאור החקיקה שהעלתה את מספר השבועות שבעבורם משולמים דמי לידה. גידול ניכר נוסף בין שתי השנים היה בענפי הזיקנה והשאיירים והסיעוד. בענף האבטלה שגירעונו ממומן כולו מכספי ענף הילדים מ-1999, רמת הגירעון עלתה במעט, וכך גם בענפי הנכות הכללית ונפגעי עבודה.

הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-7.9 מיליארד ש"ח ב-2007 ל-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008. עם זאת, חוץ מענף הזיקנה והשאיירים, כל יתר הענפים נותרו גרעוניים גם לאחר הכללת הריבית על ההשקעות. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב

---

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

המוסד והמעבר לעודף שוטף מאז 2004 מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

ועדת הכספים של המוסד אישרה ב-2008 העברת סכומים מיתרת הנכסים של ענף הילדים לענפי האמהות והסיעוד הגרעוניים וכן לשני ענפים גרעוניים נוספים (נכות כללית ונפגעי עבודה), באופן שיובטח המשך תפקודם.

לוח 9

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2001, 2006-2008**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2008	2007	2006	2001	2008	2007	2006	2001	
8,597	7,885	6,583	657	2,447	2,285	1,293	-3,420	<b>סך הכול</b>
1,957	1,844	1,389	1,019	-413	-366	-762	-633	זיקנה ושאירים
-2,394	-2,507	-2,455	-912	-2,934	-2,927	-2,890	-1,762	נכות כללית
-902	-914	-1,013	-821	-1,142	-1,104	-1,213	-1,193	נפגעי עבודה
-1,557	-1,229	-1,044	-674	-1,607	-1,239	-1,019	-852	אמהות
14,654	13,791	12,748	5,890	11,954	11,161	10,333	5,338	ילדים
-1,356	-1,342	-1,573	-3,090	-1,356	-1,312	-1,543	-3,090	אבטלה
-2,063	-1,970	-1,695	-1,049	-2,163	-2,000	-1,730	-1,410	סיעוד
258	213	227	294	108	73	117	182	אחר

---

**פרק 2**  
**ממדי העוני והפערים החברתיים**

---



## 1. מבוא

בשנת 2007 היתה יציבות ואף ירידה בממדי העוני ואי-השוויון לעומת 2006. לראשונה זה כעשור ירדה תחולת העוני של ילדים, לאחר עלייה רצופה ותלולה במדד זה. גם מדדי אי-שוויון בהכנסות לסוגיהן מורים על ירידה. פירות הצמיחה שהתחלקו באופן לא שוויוני בשלוש שנות צמיחה (מאמצע 2003 עד 2006) – היטיבו במידה דומה ב-2007 את מצבן של כל קבוצות האוכלוסייה, לרבות השכבות החלשות. התפתחויות חיוביות אלה הן פועל יוצא של השינויים החיוביים בשוק העבודה – הגידול בתעסוקה ובשכר הריאלי – שלא פסחו גם על השכבות החלשות. עם זאת, גם לאחר ארבע שנות צמיחה רצופות, ממדי העוני ואי-השוויון 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 במיקום נמוך מבחינת הוצאותיה הציבוריות לרווחה ובמיקום גבוה במדרג העוני לצד מדינות שרמות העוני ואי-שוויון בהן גבוהות ביחס למדינות המפותחות.

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 עורכת באופן שוטף<sup>1</sup>.

החל 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 2007<sup>2</sup>. 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 **דוח העוני והפערים החברתיים ל-2007** – באתר המוסד לביטוח לאומי, תחת הלשונית **פרסומים** ([www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)).

מדדים נוספים, כפי שגובשו בדוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים<sup>3</sup> – המדדים שהומצאו 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, כאינדיקציה לעוני מתמשך ("פרמננטי"). פרק נפרד בדוח במבנה החדש מיועד לניתוח סוגיית הגורמים לעוני<sup>4</sup> והמדיניות לצמצומו<sup>5</sup>.

בפרק זה מוצגים הממצאים על ממדי העוני והפערים החברתיים ל-2007 בהשוואה ל-2006 ולשנים קודמות, תוך איזון בין שתי מטרות, לעתים מנוגדות: (1) שמירה על רצף פרסומי הסקירות השנתיות הקודמות; (2) הרחבה של המידע הקיים ב"דוח העוני והפערים החברתיים" וכיסוי תחומים חדשים שלא נכללו בו. לפיכך, לצד חפיפה חלקית בין המידע בדוח השנתי למידע בפרק זה, לא תהיה כאן חזרה על חלקים שלמים ומובחנים שהובאו בדוח (כגון "מדדי עוני נוספים" ו"הגורמים לעוני והמדיניות לצמצומו") ועם זאת נרחיב את המידע הקיים בדוח בהתאם למפורט להלן.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה וממדי העוני ואי השוויון<sup>6</sup> בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2), לאור הממצאים שהוצגו לאחרונה בידי הארגון בתחומים אלה בנוגע לאמצע שנות ה-2000. סעיף 3 של הפרק מביא את הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, וסעיף 4 סוקר את המגמות בקבוצות האוכלוסייה השונות. בסעיף 5 (ותיבה 3 בהמשכו) יפורטו ממצאי העוני במדידה מצד ההוצאות לשנת 2007 על פי גישה שפותחה בביטוח הלאומי<sup>7</sup> בהתבסס על המלצותיה של ועדת מומחים אמריקנית משנות ה-90. סעיף 6 של הפרק מסיים בממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, תוך חלוקת האוכלוסייה לעשירונים (לעומת חמישונים בדוח השנתי).

בפרק משולבות שלוש תיבות: תיבה 1 מרחיבה את ההסתכלות על מוקדי העוני בישראל תוך שימוש בכלים מחשוביים חדשניים מתחום "כריית נתונים" (Data Mining);

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 **Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, 2008**, OECD

7 מ' סבג-אנדבלד ול' אחדות (2004), **פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל**, פרסום מס' 82, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

בתיבה 2 מובאים תמצית נתוני העוני של המחצית השנייה של 2007 ושל המחצית הראשונה של 2008 (יולי 2007–יוני 2008)<sup>8</sup>. תיבה 3 מציגה, כאמור, את ממדי העוני במדידה מצד ההוצאות. הלוחות המופיעים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון מרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני ואי-שוויון.

## 2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית

הנתונים על ההוצאה הציבורית לרווחה ומרכיביה, וכן נתוני העוני ואי השוויון לאמצע שנות האלפיים שפורסמו לאחרונה בהרחבה בידי ארגון ה-OECD מאפשרים למקם את ישראל ביחס למדינות הארגון בתקופה המקבילה<sup>9</sup>.

שלושת התרשימים שבפתח הסקירה מציגים את מיקומה היחסי של ישראל בהשוואה בינלאומית מבחינת סך התמיכה וכן את שני חלקיה: ההוצאה בכסף וההוצאה בעין.

שיעורי ההוצאה לרווחה כחלק מהתמ"ג מחלקים את המדינות המפותחות לשלושה גושים: מדינות שהוצאותיהן לרווחה גבוהות מהממוצע, מדינות קרובות לממוצע ומדינות נמוכות ממנו. בקצה העליון נמצאות רוב מדינות מערב אירופה עם שוודיה וצרפת בראשן; בחלק האמצעי נמצאות מדינות אירופיות כמו שווייץ, בריטניה, הולנד ופולין, עם יפן וניו-זילנד. בקצה התחתון ממוקמות מדינות שהוצאותיהן לרווחה הן 17% אחוזי תוצר ומטה. בגוש זה נמצאות המדינות האנגלוסקסיות חוץ מבריטניה, מקצת מדינות אירופה (אירלנד, איסלנד וטורקיה), ישראל וכן מקסיקו וקוריאה הניצבות בתחתית, רחוקות במידה ניכרת אפילו בהשוואה למדינות בגוש זה, עם כ-7% אחוזי תוצר המופנים להוצאה הציבורית לרווחה.

ישראל ניצבת בגוש השלישי של המדינות, כאשר בשנים 2005-2008 היא נסוגה עוד, מהמקום השביעי מלמטה למקום הרביעי מלמטה בדירוג המדינות. בדירוג לפי מרכיב התמיכה הכספית, המהווה את עיקר הוצאות הרווחה בכל המדינות, ישראל משפרת את מקומה והיא עומדת (בשתי השנים המוצגות בתרשימים) בראש השליש השלישי של

---

8 לפירוט רב יותר של נתוני 2007/8 ראו **ממדי העוני והפערים החברתיים 2007/8** – דוח **ביניים**, באתר המוסד לביטוח לאומי ([www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)). ראו גם נספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים**, בפרסום זה.

9 ראו הערה 4 בפרק זה.

המדינות (מקום תשיעי ועשירי), מעל רוב המדינות האנגלוסקסיות (ארה"ב, קנדה, אוסטרליה), אירלנד וטורקיה. לוח 1 להלן ותרשים א' בהמשכו מציגים את התפתחות ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל למרכיביה, בשנים 2000–2008, במונחים של אחוזים מהתמ"ג.

לוח 1

ההוצאה הציבורית לרווחה, 2000-2008 (אחוזים מהתמ"ג)\*

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
15.58	15.48	15.59	16.08	16.81	18.11	18.52	18.29	16.90	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.76	8.77	8.90	9.06	9.54	10.41	10.73	10.80	9.76	סך כל התמיכות הכספיות תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
4.10	4.08	4.20	4.28	4.58	5.19	5.67	5.73	5.18	ביטוח לאומי
3.36	3.34	3.43	3.47	3.72	4.26	4.68	4.74	4.19	מלחמה ואיבה
0.48	0.49	0.50	0.51	0.54	0.56	0.55	0.53	0.47	אחר **
0.26	0.26	0.27	0.30	0.32	0.37	0.44	0.46	0.52	תמיכות לקשישים
4.66	4.68	4.70	4.78	4.96	5.22	5.06	5.07	4.58	ביטוח לאומי
2.51	2.55	2.65	2.69	2.77	2.86	2.88	2.94	2.64	פנסיה לעובדי מדינה
1.86	1.83	1.74	1.74	1.80	1.88	1.72	1.67	1.52	אחר ***
0.29	0.30	0.31	0.35	0.40	0.48	0.46	0.46	0.42	סך כל התמיכות בעין
6.82	6.71	6.69	7.02	7.27	7.70	7.79	7.49	7.13	בריאות וסיעוד
4.93	4.80	4.74	4.95	5.06	5.25	5.39	5.28	5.05	אחר****
1.89	1.91	1.95	2.08	2.21	2.45	2.39	2.20	2.09	

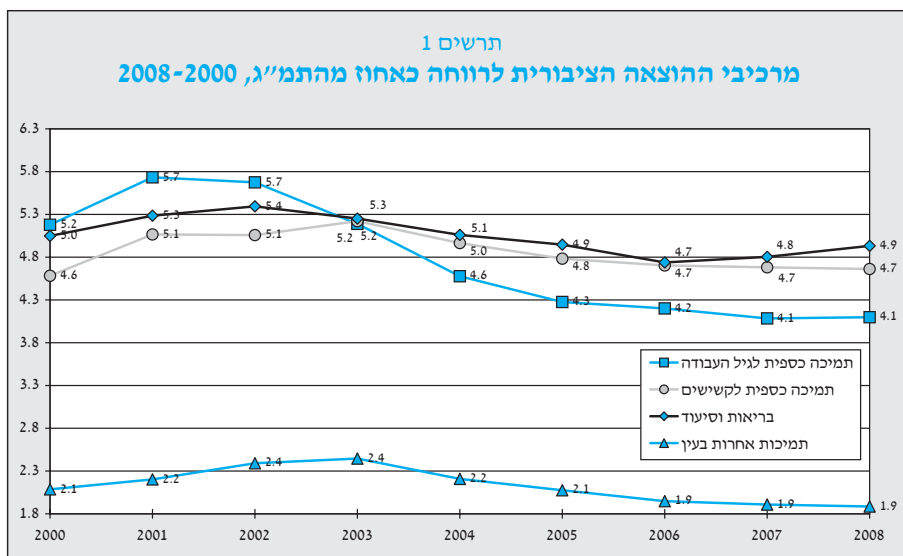
\* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של OECD-ה.

\*\* 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.



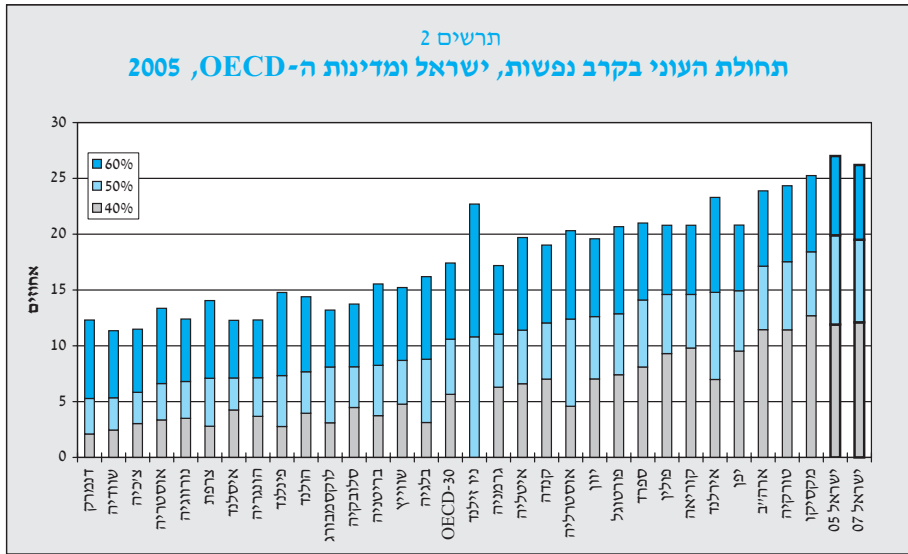


הממצאים לישראל מראים כי בשנים 2002-2006 היתה ירידה עקבית בסך הוצאות הרווחה כאחוז מהתמ"ג, ומ-2006 התייצב השיעור פחות או יותר על אותה רמה (15.6% מהתוצר). בשנים 2003-2005 ירדו כל מרכיבי הוצאה הציבורית לרווחה, ואולם בתמיכה הכספית לגיל העבודה החלה הירידה כבר ב-2002 והיא היתה הירידה התלולה ביותר בשנים אלו. בכל המרכיבים שבתרשים חלה התייצבות מ-2006 ואילך, וב"בריאות וסיעוד" ניכרת אפילו מגמה של עליה קלה.

מצבה של ישראל מבחינת ההוצאות לרווחה כאשר הן מתקנות לנפש בקבוצות אוכלוסייה חלקיות (קשישים, גיל עבודה), משפר את תמונת המצב של ישראל לעומת המדינות המשוות. זאת לאור ההרכב הדמוגרפי הייחודי לישראל, המתאפיינת בשיעור קשישים נמוך יחסית המשפיע גם על יחס שבין קשישים לנפשות בגיל העבודה. שיפור משמעותי במיוחד מושג לגבי התמיכה בקשישים, שם ישראל מדורגת בקרבת ממוצע מדינות ה-OECD.

בחינת מיקומה של ישראל בתחום ממדי העוני ואי השוויון בישראל בראייה בינלאומית מראה תוצאות דומות. העוני במדינות ה-OECD מחושב בדומה לישראל בגישה יחסית, כאשר משפחה ענייה מוגדרת כמשפחה שהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו בכלל האוכלוסייה. סולם השקילות שבו נעשה שימוש הוא הסולם שבו מספר הנפשות התקניות בכל משפחה שווה לשורש מספר הנפשות שבה.

תרשים 2 להלן מציג את תחולת העוני בקרב נפשות בישראל 2005 ובישראל 2007 בהשוואה למדינות ה-OECD באמצע שנות האלפיים (בדרך כלל שנים 2004 או 2005). הנתונים מוצגים בנוגע לשלושה קווי עוני: 40%, 50% ו-60% מחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. ישראל נמצאת בראש הסולם מבחינת שיעור הנפשות העניות בחישוב לפי 50% מהחציון, רחוקה למדי גם מהמדינות הממוקמות בראש הסולם (חוץ מישראל): מקסיקו, טורקיה וארה"ב. שיעור העוני של נפשות בישראל הגיע ל-19.9% ב-2005, לעומת 18.4% במקסיקו, 17.5% בטורקיה ו-17.1% בארה"ב. בהשוואה לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD (10.6%) שיעורי העוני בישראל גבוהים כמעט פי שניים. התרשים מראה גם את השינוי המתון, אם כי בכיוון חיובי, שחל בשנים 2005-2007 בנתוני העוני של ישראל. הממצאים ל-2007 מראים על שיפור מסוים, אם כי עדיין לא מספיק כדי לשנות את התמונה, במעמדה של ישראל.

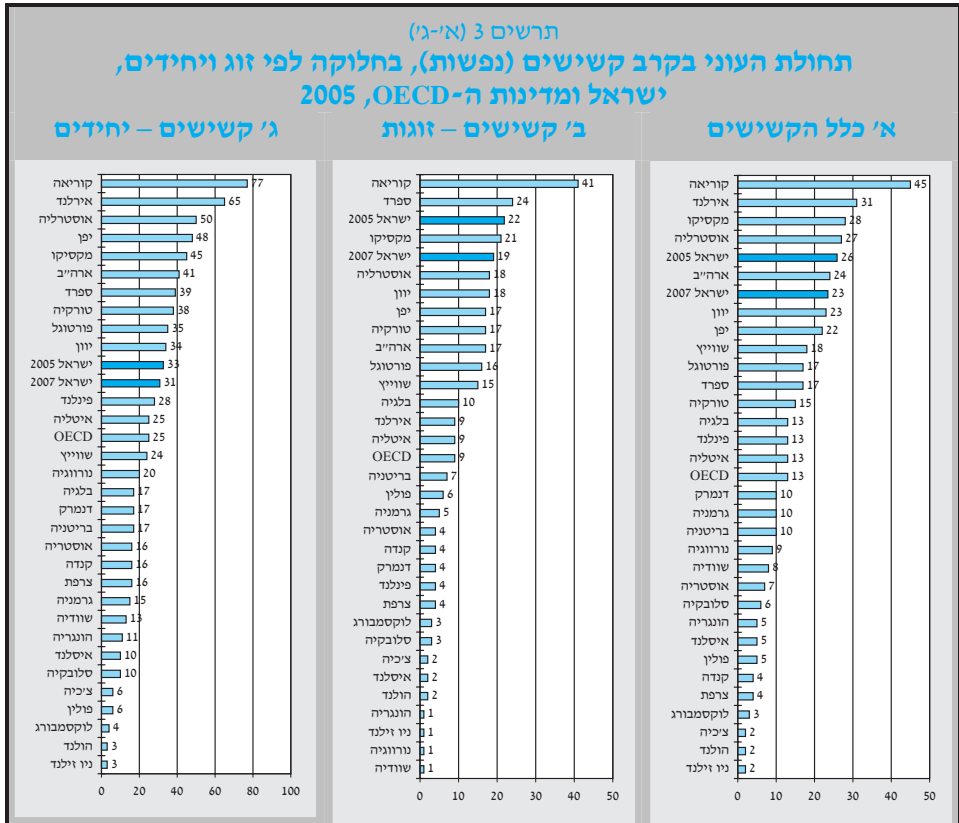


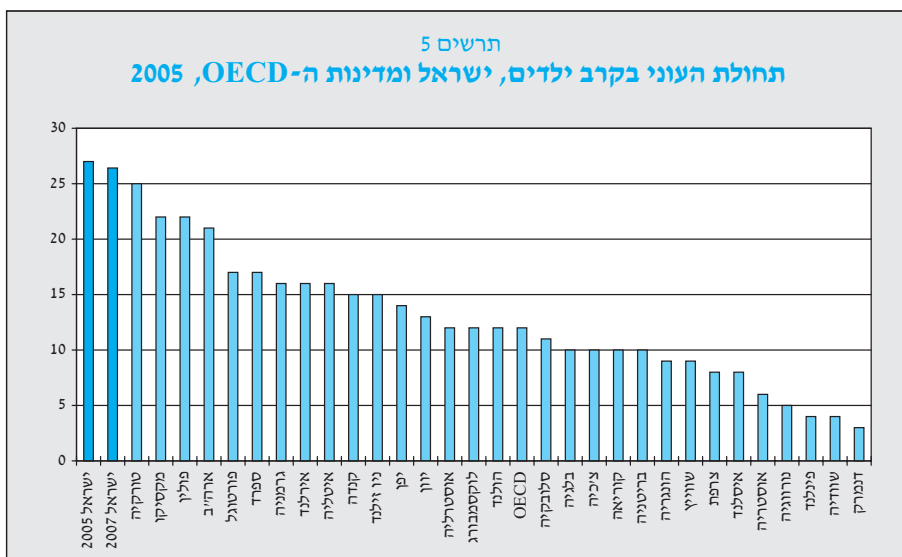
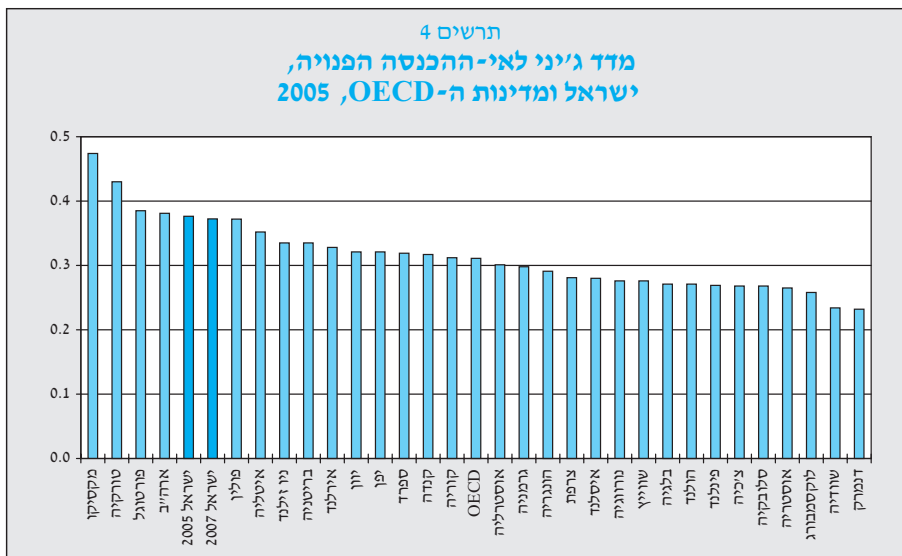
תרשימים 3א'-3ג' מציגים את תחולת העוני של קשישים (לפי הרכב משק בית של קשישים) בראייה השוואתית<sup>10</sup>. תרשים 3א' מורה כי בהיבט של העוני בקרב קשישים נמצאת ישראל אמנם במקום גבוה, אך היא אינה מובילה את הרשימה. קוריאה מובילה עם תחולת עוני של 45% בקרב קשישים, ולאחריה אירלנד ומקסיקו עם תחולת עוני של 31% ו-28% בהתאמה. בשלב הבא נמצאת ישראל 2005, עם

10 החישוב לישראל נערך בהתאם לכללי החישוב ב-OECD.

אוסטרליה, עם תחולת עוני של 27% בקרב קשישים – פי שניים מהממוצע במדינות ה-OECD שהוא 13%. ב-2007 יורדת ישראל מדרגה לשיעור של 23% ומתמקמת יחד עם יוון, מתחת לארה"ב. תרשימים 3ב' ו-3ג' מורים שקשישים החיים במשק בית בגפם לקשישים החיים בזוגות. הנתונים מלמדים עוד כי בממוצע המדינות המשוות (לא כולל ישראל), תחולת העוני של קשישים המתגוררים בגפם גבוהה כמעט פי שלושה ביחס לקשישים החיים בזוגות. בישראל יחס זה נמוך יותר: תחולת העוני של קשישים יחידים גבוהה בכ-50% מתחולת העוני של קשישים החיים כזוג. במדרג המדינות בנוגע לתחולת העוני של זוגות קשישים ישראל ניצבת במקום גבוה (אם כי רחוק בהרבה ממקסיקו המובילה את הרשימה). לעומת זאת במדרג המתייחס לקשישים יחידים, ישראל נמצאת באמצע הרשימה ולא בראשה, עם תחולת עוני הנמוכה במחצית ממקסיקו ואירלנד, המובילות את הרשימה. מכאן אפשר להסיק שמדיניות הרווחה בנוגע לחילוץ מעוני יעילה יותר בטיפול בקשישים יחידים לעומת אוכלוסיות אחרות.

תמונת המצב מהשוואת ממדי גייני לאי-השוויון בהכנסה הפנויה (תרשים 4) במדינות השונות מראה שלושה גושים עיקריים: מדינות שבהן אי השוויון נמוך במידה ניכרת מהממוצע, מדינות הקרובות לו ומדינות שאי-השוויון בהן גבוה במידה ניכרת מהממוצע. עם המדינות בקבוצה הראשונה נמנות דנמרק ושוודיה (25% מתחת לממוצע) וכן מדינות נוספות מצפון אירופה ומרכז, בהן צרפת, שווייץ ובלגיה – בכולן מדד גייני נמוך ב-10% ויותר מהממוצע במדינות ה-OECD. הגוש השני (המדינות שרמת המדד שלהן קרובה למדי לממוצע) כולל חלק ממדינות מערב אירופה (גרמניה, ספרד) וכן אוסטרליה, קנדה, יפן ואחרות. בגוש השלישי המדינות שבהן רמת אי-השוויון גבוהה ביותר מ-10% מהממוצע. בראש גוש זה עומדת מקסיקו עם מדד הגבוה ביותר מ-50% ממדד גייני הממוצע במדינות ה-OECD, אחריה טורקיה (כ-40% מעל הממוצע), ובמרחק גדול למדי ניצבות בסדר יורד פורטוגל, ארה"ב, ישראל ופולין, עם רמת מדד הגבוהה בכ-20% מהממוצע.

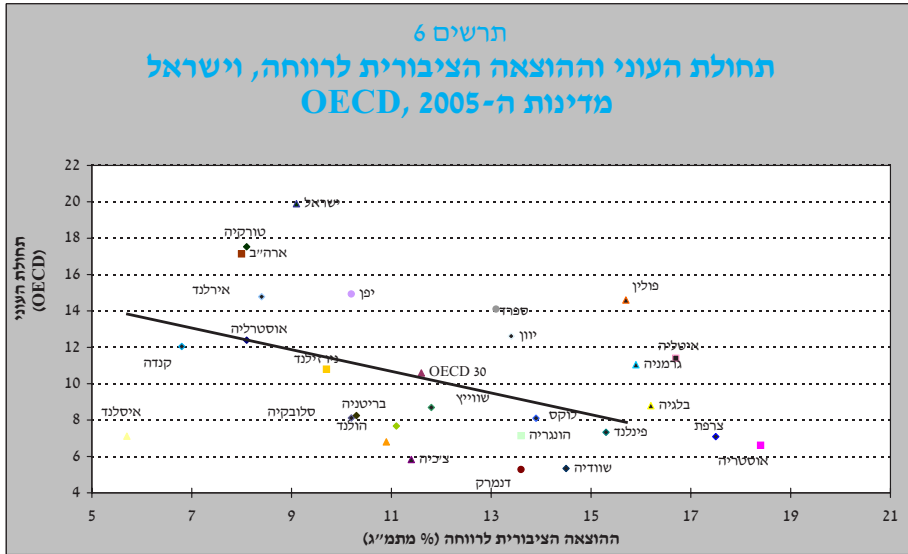




תרשים 5 מציג את שיעורי העוני של ילדים במדינות השונות. בהיבט זה חוזרת ישראל להיות המובילה בטבלה, עם תחולת עוני של 27% בקרב ילדיה (ב-2006), לעומת 12% בממוצע במדינות המשוות (חוץ מישראל). למיקומה של ישראל במקום כה גבוה במדרג העוני, בייחוד בקרב ילדים, יש כמה סיבות. סיבה אחת קשורה במבנה הדמוגרפי

של החברה הישראלית, המאופיינת בשיעור גבוה למדי של משפחות גדולות. כך, למשל, שיעור המשפחות בישראל שבהן שלושה ילדים לפחות הוא כשליש, לעומת שיעור של חמישית ומטה ברוב המדינות המפותחות. סיבה נוספת נעוצה בגובה התמיכה הציבורית הניתנת למשפחות הנמוכה בהשוואה לרוב המדינות המערביות. סיבה אפשרית נוספת עשויה להיות קשורה ברמת ההטרוגניות התרבותית הגבוהה בישראל.

לסיכום חלק זה, דיאגרמת הפיזור שלהלן (תרשים 6) מראה את הקשר שבין הוצאות הרווחה הציבוריות לממדי העוני במדינות ה-OECD ב-2005. המתאם בין שני הגורמים מצביע על קשר הפוך בעוצמה גבוהה – כמעט 70%.



### 3. ממצאים עיקריים על העוני

מאמצע שנת 2003 עד לתקופת הסקר השנתי האחרון, ב-2007, המשק הישראלי נהנה מצמיחה כלכלית. רמת החיים עלתה בין 2006 ל-2007 – במונחי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בממוצע למשפחה – בשיעור ריאלי של 3.6%, ומשנת 2005 מסתכמת העלייה, הריאלית מסתכמת בכ-8%. כפי שמראה לוח 2, חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, שממנו נגזר קו העוני, עלה בין 2006 ל-2007 בשיעור של 4.6% (וכ-9% במצטבר מאז 2005).

העלייה בהכנסה הפנויה ב-2007 נזקפת יותר להתפתחויות החיוביות בשוק העבודה ופחות לגורמים האחרים המשפיעים על ההכנסה הפנויה (תשלומי העברה ומסים ישירים): הנתונים הכלל-משקיים מורים כי בין 2006 ל-2007 עלה מספר משרות השכיר בממוצע בשיעור של כ-5%, לאחר עלייה של 4% בשנה שקדמה להן. השכר למשרת שכיר עלה בין שתי תקופות הסקר ב-2.3% במונחים נומינליים וב-1.8% במונחים ריאליים. נתוני סקר הכנסות 2007 משקפים אף הם את הגאות בשוק העבודה ומעידים על תמונה דומה לזו שתוארה מנתוני התעסוקה הכלל-משקיים: ההכנסה מעבודה שכירה למשק בית עלתה בשיעור ריאלי של 8.5%. עלייה חדה זו מוסברת בשילוב של עליית השכר הריאלי של השכירים והתרחבות התעסוקה שהשתקפה גם בנתוני הסקר: מספר השכירים עלה בכ-5% בין שני הסקרים.

## לוח 2

### הכנסה ממוצעת וחצינונית לנפש תקנית לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים וקו העוני (ש"ח), 2005-2007

שיעורי גידול ריאלי		2007	2006	2005	
מ-2006 ל-2007	מ-2005 ל-2006				
3.6	4.6	4,078	3,914	3,666	ממוצע
4.6	4.4	3,349	3,184	2,986	חציון
4.6	4.4	1,674.5	1,592.0	1,493.1	קו העוני

כאמור, תשלומי ההעברה והמסים הישירים קיזזו במעט את העלייה הריאלית בהכנסה הפנויה. נתוני הסקר מצביעים על עלייה ריאלית של כ-9% בסך התשלומים המשולמים בידי הביטוח הלאומי ב-2007 (לעומת עלייה של 2.4% על פי הנתונים המנהליים של המוסד). כשמביאים בחשבון את הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה עולה שההכנסה הממוצעת למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי ירדה במעט ב-2007. ואכן נתוני הסקר מורים שבממוצע למשק בית ירדו קצבאות הביטוח הלאומי בשיעור של 1.2% ב-2007 לעומת 2006. ירידה זו היא תוצאה משולבת של הירידה הריאלית בשיעור של 1.2% בקצבאות הילדים והירידה החדה (כ-11%) בהבטחת ההכנסה המשולמת למשפחות בגיל העבודה, אל מול העלייה בתשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים ובקצבאות הנכות. בדומה למגמות המסתמנות מהנתונים המנהליים, סך התשלומים לקצבאות זיקנה ושאיירים עלה בשיעור ריאלי של כ-2% ומספר המקבלים נותר כמעט ללא שינוי, דהיינו הקצבה הממוצעת לקשיש עלתה אף היא בשיעור ריאלי של כ-2% (שיעור נמוך

יותר מהעלייה ברמת החיים הכללית). בקצבאות הנכות עלה סך התשלומים בכ-3% כתוצאה מעלייה של כ-7% במספר המקבלים קצבה זו.

על פי נתוני הסקר, המסים הישירים עלו, בממוצע למשפחה, בשיעור של כ-8% בין 2006 ל-2007 (נתוני מינהל הכנסות המדינה מורים על עלייה של כ-7% בין שתי השנים). התשלומים למס הכנסה עלו בשיעור של כ-9%, ודמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות עלו בשיעור ממוצע של כ-7%. עלייה זו בגבייה של מסים ישירים, המוסברת בהתרחבות התעסוקה ועליית השכר, מיתנה את שיעור הגידול בהכנסה נטו ביחס להכנסה ברוטו של משקי הבית.

לוח 3 מציג את קו העוני ל-2006 ול-2007, וכן את קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע לתקופת הסקר המתאימה. קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות למשל מגיע לכ-70% מהשכר הממוצע. משפחה של שש נפשות שבה מפרנס אחד המשתכר שכר השווה לשכר הממוצע, תהיה מעל קו העוני.

לוח 3

**מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה\* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2006-2007**

קו העוני למשפחה ב-2007		קו העוני למשפחה ב-2006		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר נפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
27.1	2,093	26.4	1,990	1.25	1
43.4	3,349	42.3	3,184	2	2
57.5	4,437	56.0	4,219	2.65	3
69.4	5,358	67.6	5,094	3.2	4
81.3	6,279	79.2	5,970	3.75	5
92.1	7,117	89.8	6,766	4.25	6
103.0	7,954	100.4	7,562	4.75	7
112.7	8,707	109.9	8,278	5.2	8
121.4	9,377	118.3	8,915	5.6	**9

\* השכר הממוצע שחושב ל-2006 ו-2007 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.



לוחות 4 ו-5 מציגים את ממדי העוני בשנים 2005-2007 במספרים מוחלטים ולפי מדדים נבחרים, ומהם עולה מגמה של המשך ההתייצבות בממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני הגיע ל-19.9% ב-2007 (לעומת 20% ב-2006), ואילו שיעור הנפשות החיות במשפחות העניות ירד מ-24.5% ל-23.8%<sup>11</sup>. ירידה ניכרת נרשמה, לראשונה בשנים האחרונות, בתחולת העוני של ילדים: מ-35.8% ב-2006 ל-34.3% ב-2007.

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 4

### ממדי העוני בכלל האוכלוסייה (מספרים מוחלטים), 2005-2007

לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	לאחר תשלומי ההעברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	
			<b>2005</b>
			האוכלוסייה הענייה
410,700	340,400	668,200	משפחות
1,631,500	1,411,700	2,235,800	נפשות
768,800	686,500	899,600	ילדים
			<b>2006</b>
			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
			<b>2007</b>
			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

11 השינוי בתחולת העוני של נפשות וילדים נמצא מובהק סטטיסטית.

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2007-2005

לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	מדד העוני
<b>2005</b>			
תחולת העוני (%)			
20.6	17.1	33.6	משפחות
24.7	21.3	33.8	נפשות
35.2	31.4	41.1	ילדים
33.1	32.8	62.5	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0407	0.0345	0.1739	מדד FGT*
0.114	0.098	0.278	מדד SEN*
0.1953	0.1923	0.5246	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
<b>2006</b>			
תחולת עוני (%)			
20.0	17.1	32.9	משפחות
24.5	21.6	33.5	נפשות
35.8	32.3	41.5	ילדים
33.8	33.5	61.8	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0412	0.0354	0.1682	מדד FGT*
0.115	0.100	0.272	מדד SEN*
0.1952	0.1895	0.5106	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
<b>2007</b>			
תחולת עוני (%)			
19.9	17.1	32.3	משפחות
23.8	20.9	32.5	נפשות
34.2	30.8	39.9	ילדים
34.3	34.1	60.7	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0418	0.0363	0.1591	מדד FGT*
0.113	0.099	0.261	מדד SEN*
0.2045	0.2021	0.5000	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*

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

נתוני הלוחות מלמדים על המשך מגמת הירידה ההדרגתית בתחולת העוני של משפחות ונפשות לפי ההכנסה הכלכלית. מגמה זו היא תוצאה של ההתפתחויות בשוק העבודה – התרחבות התעסוקה ועליית השכר הריאלי של המועסקים, גם בענפים המסורתיים. על-פי לוח 6 אפשר לראות כי תשלומי ההעברה והמסים הישירים בתקופת סקר 2007 חילצו ממעגל העוני 38% ממשפחות העניים<sup>12</sup>. לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בזכות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני קטנה יותר, כ-27% מהנפשות בלבד, וקטנה אף יותר בילדים: רק כ-14% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה (לעומת כרבע מהילדים ב-2002).

יחס פער הכנסות העניים (יחס פער העוני) (המבטא את עומק העוני), הוסיף לעלות, מ-33.8% ב-2006 ל-34.3% ב-2007. המשמעות היא שההכנסה הפנויה לנפש תקנית של משפחה ענייה רחוקה ביותר משליש מקו העוני, בממוצע. לשם השוואה, ב-1999 היה יחס פער העוני כ-26%. בדומה לכך, גם המדד לחומרת העוני FGT, אשר מחושב כך שעומק העוני של המשפחות העניות יותר מקבל משקל גדול יותר מהמשפחות העניות פחות, מצביע גם הוא על מגמת עלייה הדרגתית מתמשכת. במקביל למגמה זו של עלייה בעומק העוני ובחומרתו, פחתה השפעת תשלומי ההעברה לצמצום עומק העוני. בנוגע ליחס פער הכנסות למשל, ירדה השפעה זו מ-47.1% ב-2005 ל-45.2% ב-2006 ול-43.6% ב-2007.

מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 5) מצביע אף הוא על עלייה קלה בין 2006 ל-2007. לעומתו מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ממשיך את מגמת הירידה שהחלה ב-2004. בין 2004 ל-2007 הסתכמה הירידה במדד בכ-8%, והיא מוסברת בעיקר בהתפתחויות החיוביות בשוק העבודה, שלא פסחו גם על האוכלוסייה הענייה.

---

12 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.

לוח 6

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני  
בכלל האוכלוסייה לפי ממדי עוני נבחרים, 2007 - 2005**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדד העוני
2007	2006	2005	2007	2006	2005	
38.3	39.3	38.5	47.1	48.1	49.1	תחולת העוני (%)
26.7	26.8	27.0	35.5	35.4	36.9	משפחות
14.1	13.6	14.5	22.6	22.1	23.7	נפשות
73.8	75.5	76.6	77.2	78.9	80.2	ילדים
43.6	45.2	47.1	43.8	45.7	47.5	מדד *FGT
						יחס פער הכנסות העניים (%)*

\* 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, שעלה במעט בין 2005 ל-2006, רשם ירידה של כ-2% בין 2006 ל-2007. הירידה מושפעת בעיקר מהירידה בתחולת העוני של נפשות.

**4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה**

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות. בלוחות 7-11 מפורטים ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. לוחות 7 ו-8 מציגים את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות ב-2006 ו-2007 בהתאמה, ולוח 9 מציג את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בלוח 10 מוצגים ערכי יחס פער העוני לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 11 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 7). תחולת העוני של משפחות עם ילדים ירדה מעט, מ-25.5% ל-24.8%. אצל המשפחות הגדולות

היתה הירידה משמעותית יותר: מ-60% ב-2006 ל-56.5% ב-2007. תחולת העוני של ערבים, שקיימת חפיפה רבה בין לבין אוכלוסיית המשפחות הגדולות, ירדה ב-2.6 נקודות אחוז, מ-54% ב-2006 ל-51.4% ב-2007. ירידה ניכרת זו מוסברת בעלייה ניכרת בהכנסה הכלכלית של משקי הבית הערביים: ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית באוכלוסייה הערבית בגיל העבודה נסקה בשיעור של כ-9% בין שתי השנים. לעומת זאת, בקרב משפחות שבהן עד 3 ילדים לא השתנתה תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה, ומגמת הירידה בהשפעת תשלומי ההעברה על חילוף מעוני נמשכה גם ב-2007.

תחולת העוני של קשישים עלתה בכנקודת אחוז אחת, מ-21.5% ב-2006 ל-22.6% ב-2007. עלייה זו (שאינה מובהקת סטטיסטית) מוסברת בכך שהעלייה ברמת החיים של הקשישים לא הדביקה את העלייה ברמת החיים הכללית, שנבעה ברובה מההתפתחויות בשוק העבודה.

תחולת העוני של משפחות עובדות נותרה יציבה ברמה של 12.2%<sup>13</sup>. המשפחות העניות העובדות מהוות כ-46% מכלל המשפחות העניות וכ-60% מהמשפחות העניות בגיל העבודה.

שיעורי העוני הגבוהים מאוד של האוכלוסייה שאינה עובדת בגיל העבודה הוסיפו לעלות גם ב-2007: ב-2006 היו 89% ממשפחות אלה עניות לפי הכנסתן הכלכלית ו-66% מהן עניות לפי הכנסתן הפנויה. ב-2007 הוסיפו השיעורים ועלו ל-91% ול-70% בהתאמה. מאחר שהעלייה ברמת החיים בשנים האחרונות נבעה משינויים שהתרחשו בשוק העבודה, מצבן היחסי של המשפחות שאינן משתתפות בו מורע בהתמדה. משפחות אלה מהוות פחות מעשירית מכלל המשפחות בישראל, ואולם חלקן בסך המשפחות העניות מגיע לשליש ממנו.

תחולת העוני עומדת כצפוי ביחס הפוך להשכלת ראש משק הבית. במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מגיעה תחולת העוני של בעלי ההשכלה הנמוכה (8 שנות לימוד ופחות) לכמעט 70% – ממצא המרמז על קשיי ההשתכרות שלהם. במדידה לפי ההכנסה הפנויה מגיעה תחולת העוני של קבוצה זו לכ-44% – לעומת 13% אצל בעלי השכלה גבוהה (13 שנות לימוד ויותר). בין שתי השנים עלתה תחולת העוני של קבוצת ההשכלה הנמוכה והגבוהה. לעומת זאת ירד שיעור המשפחות העניות של בעלי ההשכלה הבינונית (9 עד 12 שנות לימוד).

---

13 להרחבה על מצבן של המשפחות העובדות העניות ראו **דוח העוני והפערים החברתיים ל-2007**, פרק ד – **הגורמים לעוני והמדיניות לצמצומו**, באתר האינטרנט של המוסד ([www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)).

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2006 ו-2007

2007			2006			קבוצת אוכלוסייה(משפחות)
יחס התחולת*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	יחס התחולת*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.9	32.3	1.00	20.0	32.9	סך כל האוכלוסייה
0.75	15.0	28.3	0.74	14.7	28.8	יהודים**
2.58	51.4	58.3	2.71	54.0	59.5	ערבים
1.14	22.6	55.9	1.08	21.5	56.1	קשישים
0.94	18.8	40.2	0.90	18.1	39.9	עולים
1.25	24.8	30.5	1.28	25.5	31.6	משפחות עם ילדים – סה"כ
0.92	18.4	23.8	0.92	18.3	24.7	3-1 ילדים
2.84	56.5	63.2	3.00	60.0	65.2	4 ילדים ויותר
3.35	66.7	74.9	3.41	68.1	74.4	5 ילדים ויותר
1.50	29.8	46.9	1.48	29.5	51.1	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.61	12.2	18.2	0.62	12.4	18.6	עובד
0.61	12.2	18.8	0.62	12.3	19.1	שכיר
0.62	12.4	15.4	0.69	13.9	16.3	עצמאי
3.50	69.8	91.2	3.33	66.6	88.9	לא עובד בגיל עבודה
1.18	23.5	35.2	1.17	23.4	35.0	מפרנס אחד
0.14	2.8	4.1	0.15	2.9	4.4	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
1.29	25.7	35.7	1.19	23.7	35.1	עד 30
1.03	20.5	26.6	1.10	22.0	27.7	31-45
0.71	14.1	22.0	0.72	14.3	23.1	46 עד גיל הפנסיה
1.18	23.5	59.3	1.10	22.0	58.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
2.22	44.3	69.4	2.07	41.3	68.0	עד 8 שנות לימוד
1.05	20.9	32.6	1.11	22.2	33.9	9-12 שנות לימוד
0.67	13.4	23.2	0.64	12.7	23.0	13 שנות לימוד ויותר

\* יחס התחולת נוגע להכנסה הפנויה, והוא מציין את היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני כולל האוכלוסייה.

\*\* לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

הירידה בתחולת העוני של ערבים באה לידי ביטוי גם בירידת חלקה של אוכלוסייה זו באוכלוסייה הענייה, מ-46.6% מהנפשות ב-2006 ל-45.2% מהנפשות ב-2007 (לוחות 8 ו-9). ירידה זו מבטאת שיפור קל במצבן של המשפחות הערביות אך אין בה כדי לשנות את התמונה, שלפיה נמצא פער גדול של כמעט פי שלושה בין חלקן של משפחות ערביות באוכלוסייה לבין חלקן באוכלוסייה הענייה. במקביל עלה במעט חלקה של האוכלוסייה היהודית באוכלוסייה הענייה. חלקן של המשפחות שראשן בגיל העבודה אינו עובד, הוסיף לרדת בין שתי השנים מ-34.5% מהנפשות במשפחות אלה ל-31.9% מהן, כשהסיבה העיקרית לכך היא התמעטותן היחסית באוכלוסייה של משפחות אלו – מכ-10.8% מהנפשות ב-2006 ל-9.5% מהן ב-2007.

לוח 8

**חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2006**

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
53.4	68.8	63.1	75.8	80.2	86.6	יהודים
46.6	36.2	36.9	24.2	19.8	13.4	ערבים
8.6	20.9	15.4	33.1	9.6	19.4	קשישים
12.0	17.2	16.8	23.1	16.3	19.0	עולים
82.1	59.0	71.6	44.5	66.7	46.2	<b>משפחות עם ילדים – סה"כ</b>
38.0	35.1	36.3	28.7	49.1	38.2	1-3 ילדים
44.0	23.9	35.3	15.8	17.7	8.0	4 ילדים ויותר
27.7	13.2	22.4	8.8	10.0	3.9	5 ילדים ויותר
7.8	8.3	9.5	8.7	6.0	5.6	משפחות חד-הוריות
						<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
57.2	45.9	55.8	41.7	81.7	73.8	עובד
48.2	38.8	48.7	36.6	69.2	62.8	שכיר
8.7	7.0	6.9	5.0	11.5	10.0	עצמאי
34.5	33.6	30.0	27.2	10.8	10.1	לא עובד בגיל עבודה
48.8	40.1	46.8	36.4	33.3	34.2	מפרנס אחד
8.3	5.8	9.0	5.3	48.4	39.6	שני מפרנסים ויותר
						<b>קבוצת גיל של ראש משק הבית</b>
21.7	22.6	22.6	20.3	18.8	19.0	עד 30
49.4	37.0	42.5	28.3	42.1	33.6	31-45
21.0	20.8	20.4	19.8	30.5	29.3	46 עד גיל הפנסיה
7.9	19.6	14.5	31.6	8.7	18.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
23.2	25.9	22.7	25.9	11.0	12.5	עד 8 שנות לימוד
47.5	43.1	45.1	40.0	42.1	38.8	9-12 שנות לימוד
29.3	31.0	32.3	34.1	46.8	48.7	13 שנות לימוד ויותר

לוח 9

**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	<b>משפחות עם ילדים – סה"כ</b>
39.1	35.3	36.2	28.2	49.6	38.3	1-3 ילדים
42.1	22.2	34.4	15.3	17.3	7.8	מספר הילדים 4 ויותר
27.4	12.9	22.5	9.0	9.8	3.9	מספר הילדים 5 ויותר
8.2	8.0	9.0	7.8	5.9	5.4	משפחות חד הוריות
						<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
58.9	45.7	57.7	42.1	82.9	74.7	עובד
51.2	39.4	50.9	37.2	70.9	64.1	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
						<b>קבוצת גיל של ראש משק הבית</b>
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	31-45
19.0	21.0	18.8	19.8	30.5	29.9	46 עד גיל הפנסיה
8.5	20.5	15.1	32.0	8.6	17.7	בגיל הפנסיה לפי חוק
						<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
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 שנות לימוד ויותר



בחלוקה לפי קבוצות השכלה מתברר כי האוכלוסייה שהקטינה את חלקה באוכלוסייה הענייה (נפשות) היא דווקא של ראש משק בית בעל השכלה בינונית (תיכונית) – מ-47.5% ב-2006 ל-44.7% ב-2007. שתי הקבוצות האחרות – בעלי השכלה נמוכה במיוחד (עד 8 שנות לימוד) ובעלי השכלה גבוהה – הגדילו במעט את חלקן באוכלוסייה הענייה.

יחס פער הכנסות העניים, שהמשיך את העלייה ההדרגתית של השנים האחרונות בכלל האוכלוסייה הענייה, עלה במיוחד בקרב משקי בית שראשן בן 46 ויותר, לרבות קשישים, ושאינו עובד בגיל העבודה. לעומת זאת יחס זה ירד במידה ניכרת במשפחות החד הוריות – מ-35.2% ב-2006 ל-32.8% ב-2007. בשאר קבוצות האוכלוסייה היו בדרך כלל עליות וירידות מתונות בעומק העוני של המשפחות.

השפעת תשלומי ההעברה על חילוץ מעוני (לוח 11) הוסיפה לרדת, מ-39.3% ב-2006 ל-38.3% ב-2007. לעומת זאת השפעה זו עלתה בקרב המשפחות הערביות: ב-2006 חולצו 9% מהן מעוני בעקבות תשלומי העברה, וב-2007 עלה שיעור זה לכ-12%. היות שהתמיכות הכספיות שמקורן בממשלה לא עלו ריאלית ב-2007, למצא זה הסבר אחר: הירידה בתחולת העוני של משפחות ערביות לוותה גם בשינוי בהרכב האוכלוסייה הערבית הענייה. לדוגמה, שיעור המשפחות העניות שבראשן קשיש גדל (מ-10.6% ב-2006 ל-11.9% ב-2007) ובמקביל קטן חלקה של האוכלוסייה הענייה בגיל העבודה. המשפחות הערביות העניות ב-2007 הן משפחות שמרכיב התמיכה הכספית בהן גדול יותר מאשר ב-2006.

מידת הריכוז של המשפחות סביב קו העוני קשורה במקורות הכנסתן. לוח 12 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 ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך תוספת, ולו קטנה, ברמת הכנסת המינימום, תפחית הפחות 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

יחס פער הכנסות העניים\* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2006 ו-2007

2007			2006			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס התחולות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	יחס התחולות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.01	34.3	60.7	1.00	33.8	61.8	<b>סך כל האוכלוסייה</b>
0.94	32.0	63.6	0.93	31.3	63.6	יהודים
1.09	37.0	55.6	1.09	36.7	58.6	ערבים
0.69	23.4	80.4	0.64	21.8	81.2	קשישים
0.82	27.6	71.4	0.77	26.2	70.2	עולים
1.04	35.2	55.9	1.03	34.9	57.9	<b>משפחות עם ילדים – סה"כ</b>
0.98	33.2	53.3	1.01	34.0	55.2	3-1 ילדים
1.10	37.1	58.7	1.05	35.6	60.6	4 ילדים ויותר
1.11	37.6	61.6	1.08	36.4	62.8	5 ילדים ויותר
0.97	32.8	69.1	1.04	35.2	67.8	משפחות חד הוריות
						<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
0.80	26.9	38.9	0.81	27.2	39.2	עובד
0.79	26.6	39.4	0.76	25.8	38.6	שכיר
0.90	30.4	36.5	1.04	35.0	43.1	עצמאי
1.50	50.9	93.9	1.41	47.8	93.1	לא עובד בגיל עבודה
0.82	27.8	40.8	0.83	28.1	41.1	מפרנס אחד
0.63	21.3	27.8	0.66	22.2	29.5	שני מפרנסים ויותר
						<b>קבוצת גיל ראש משק הבית</b>
1.03	34.9	56.7	1.05	35.5	55.7	עד 30
1.04	35.1	54.3	1.04	35.1	58.1	31-45
1.09	37.0	64.1	1.00	34.0	62.2	46 עד גיל הפנסיה
0.64	21.6	80.7	0.61	20.6	81.5	בגיל הפנסיה לפי חוק
						<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
1.14	38.6	70.2	1.03	34.9	70.5	עד 8 שנות לימוד
0.98	33.1	54.5	1.02	34.4	56.5	9-12 שנות לימוד
0.96	32.5	62.0	0.95	32.1	63.0	13 שנות לימוד ויותר

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

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

לוח 11

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2005-2007**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2007	2006	2005	2007	2006	2005	
43.6	45.2	47.1	38.3	39.3	38.5	<b>סך כל האוכלוסייה</b>
49.7	50.8	51.6	46.8	48.9	46.8	יהודים
33.4	37.4	39.8	11.8	9.2	11.0	ערבים
70.9	73.2	76.3	59.5	61.7	57.1	קשישים
61.3	62.7	62.0	53.2	54.7	52.8	עולים
37.0	39.7	41.3	18.5	19.4	19.1	<b>משפחות עם ילדים – סה"כ</b>
37.6	38.3	40.6	22.9	25.7	23.5	1-3 ילדים
36.8	41.2	42.2	10.5	8.0	9.6	4 ילדים ויותר
38.9	42.1	43.6	10.9	8.5	11.3	5 ילדים ויותר
52.5	48.1	52.7	36.5	42.2	39.0	משפחות חד הוריות
						<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
30.8	30.5	32.5	33.1	33.1	33.6	עובד
32.5	33.2	34.9	34.7	35.6	35.8	שכיר
16.6	18.6	21.1	19.3	15.2	15.4	עצמאי
45.8	48.7	48.8	23.5	25.1	27.3	לא עובד בגיל עבודה
31.8	31.6	34.8	33.4	33.0	33.7	מפרנס אחד
23.5	24.8	13.0	30.9	33.7	32.4	שני מפרנסים ויותר
						<b>קבוצת גיל של ראש משק הבית:</b>
38.4	36.2	38.5	28.1	32.5	32.5	עד 30
35.4	39.6	41.3	23.0	20.5	21.5	31-45
42.3	45.4	44.0	34.5	36.3	38.0	46 עד גיל הפנסיה
73.3	74.7	77.0	60.5	62.2	57.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
						<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
45.1	50.4	51.9	36.2	39.3	37.4	עד 8 שנות לימוד
39.2	39.2	43.7	35.9	34.6	35.1	9-12 שנות לימוד
47.6	49.1	47.5	42.4	44.7	43.5	13 שנות לימוד ויותר

לוח 12

**אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה  
(במונחי קו העוני), 2007**

150%	125%	110%	105%	100%	95%	90%	75%	קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
<b>35.8</b>	<b>27.6</b>	<b>22.8</b>	<b>21.7</b>	<b>19.9</b>	<b>17.6</b>	<b>15.4</b>	<b>10.4</b>	<b>סך כל האוכלוסייה</b>
29.8	21.8	17.5	16.5	15.0	12.9	10.9	7.2	יהודים
74.7	64.8	56.9	54.7	51.4	47.8	44.1	31.1	ערבים
43.1	32.6	26.2	24.9	22.6	17.3	12.4	6.3	קשישים
40.8	28.6	22.4	21.1	18.8	14.6	11.4	6.8	עולים
42.9	33.8	28.5	27.1	24.8	23.0	21.1	14.5	<b>משפחות עם ילדים – סה"כ</b>
35.8	26.7	21.5	20.1	18.4	16.7	15.3	10.0	1-3 ילדים
77.7	68.3	62.6	61.1	56.5	53.9	49.7	36.4	4 ילדים ויותר
86.4	78.9	72.2	71.0	66.7	63.2	59.0	45.0	5 ילדים ויותר
54.9	42.8	34.7	32.0	29.8	27.2	25.4	16.5	משפחות חד הוריות
								<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
27.0	19.1	14.7	13.7	12.2	10.8	9.6	5.7	עובד
27.2	19.0	14.7	13.6	12.2	10.8	9.6	5.6	שכיר
27.5	20.5	15.6	14.7	12.4	11.3	10.5	6.5	עצמאי
83.3	77.2	72.8	71.7	69.8	66.5	62.8	53.3	לא עובד בגיל עבודה
45.3	34.5	27.8	25.9	23.5	21.0	18.8	11.4	מפרנס אחד
11.8	6.3	3.8	3.5	2.8	2.4	2.0	0.9	שני מפרנסים ויותר
								<b>קבוצת גיל של ראש משק הבית</b>
44.1	34.6	28.8	27.5	25.7	23.1	21.2	15.7	עד 30
35.6	27.8	23.4	22.3	20.5	19.0	17.5	11.9	31-45
26.0	19.5	16.1	15.2	14.0	12.7	11.3	8.2	46 עד גיל הפנסיה
44.5	33.6	26.8	25.4	23.1	17.4	12.2	5.8	בגיל הפנסיה לפי חוק
								<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
66.3	55.8	48.6	46.9	44.3	39.8	34.8	23.3	עד 8 שנות לימוד
39.9	30.0	24.1	22.8	20.9	18.4	16.4	11.1	9-12 שנות לימוד
25.4	19.0	15.6	14.7	13.4	11.6	9.9	6.8	13 שנות לימוד ויותר

## תיבה 1

### מוקדי העוני בישראל –

#### ממצאים משימוש בשיטת ה-Data Mining ("כריית נתונים")

בתיבה זו נסקור את מוקדי העוני העיקריים בחברה הישראלית, שעובדו על בסיס תוכנה מתקדמת לבדיקת הבדלים מובהקים בין קבוצות אוכלוסייה בשיטת ה-Data Mining (כריית נתונים). הניתוח מתבסס על מדד תחולת העוני של משפחות<sup>1</sup>.

ככלל, קיים מתאם גבוה בין עוני לאזורים גיאוגרפיים מחד ובין עוני לקבוצות אוכלוסייה מובחנות בחברה הישראלית מאידך. הניתוח שנבחר בידי החוקר בתיבה זו הוא מתבסס על קבוצות אוכלוסייה ולא על אזורים (אם כי בתוך הקבוצות יש התייחסות לאזורים גיאוגרפיים). זוהו ארבע קבוצות אוכלוסייה עיקריות: ערבים, חרדים<sup>2</sup>, עולים ויהודים ותיקים.

להלן מוקדי העוני העיקריים בחברה הישראלים כפי שעלו מעיבוד זה:

#### א. מוקדי עוני בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה (לא כולל חרדים)

- משפחות שראשן בעל השכלה נמוכה (עד 8 שנות לימוד) בגיל העבודה (31 עד גיל הפנסיה): בקבוצה זו תחולת העוני של משפחות מסתכמת ב-2007 בכ-30%, וכאשר ראש המשפחה אינו עובד היא נוסקת ל-61%.
- משפחות צעירות, שראשן בן פחות מ-30: יש פער מובהק בין מחוז ירושלים (26.6%) לבין מרכז הארץ (11.5%) ויתר המחוזות (20.4%). המשך הניתוח מוביל למסקנה שהגורם המשמעותי במוקדי העוני הוא מספר הילדים במשפחה: במשפחות עם שני ילדים ויותר תחולת העוני מגיעה ל-33%, לעומת שאר המשפחות – 13.6% (ייתכן שחלק ממשפחות אלה הן משפחות חרדיות, שלא אותרו ככאלה על פי ההגדרה)<sup>2</sup>.

1 מובן שניתן לנתח את הממצאים על פי ממדי עוני נוספים.

2 חרדים הוגדרו משפחות שאחד מבניהן למד בישיבה כמוסד לימודים אחרון. הגדרה זו אינה מזהה במדויק את האוכלוסייה החרדית בסקר אך מהווה קירוב אליה.

- קשישים: יש הבדל בין תחולת העוני של קשישים שמתגוררים בדרום הארץ – 25.7% – לבין שאר האזורים – 14.5%.

## ב. חרדים

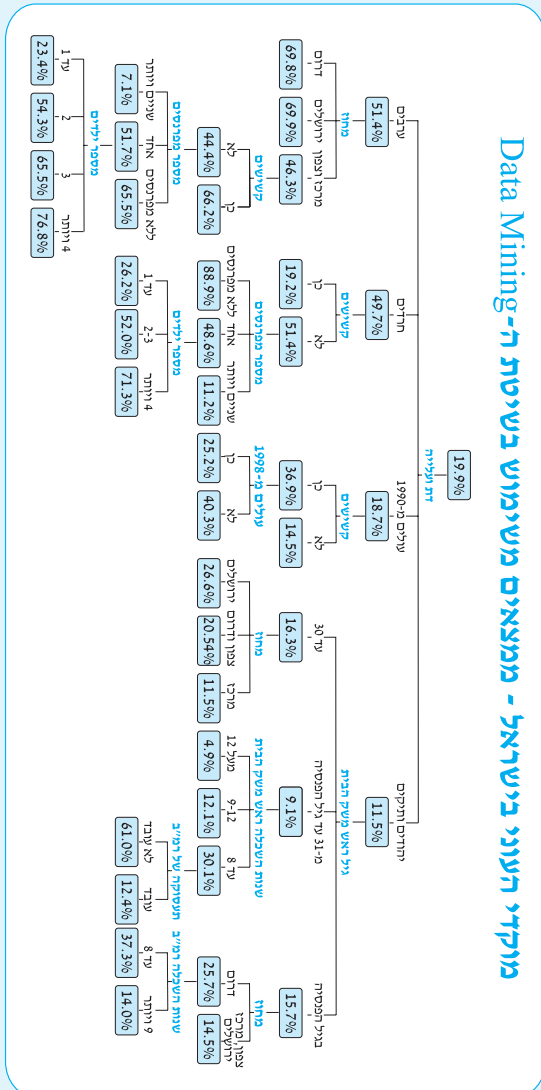
- בקרב האוכלוסייה החרדית יש פער גדול, בכיוון ההפוך לשאר האוכלוסייה, בין משפחות שבראשן קשיש (תחולת עוני של 19.2%) ובין משפחות אחרות (תחולת עוני של 51.4%).
- במשפחות חרדיות בגיל העבודה גורם משמעותי לחילוך מעוני הוא השתתפות בכוח העבודה: אצל משפחות ללא מפרנסים תחולת העוני היא 88.9%, אצל משפחות עם מפרנס אחד – 48.6% ואצל משפחות עם שני מפרנסים ויותר יורדת תחולת העוני ל-11.2%.
- כצפוי, במשפחות גדולות בגיל העבודה עם מפרנס אחד תחולת העוני של משפחות עם שניים ושלושה ילדים – 52% ועם ארבעה ויותר 71.3%, לעומת משפחות ללא ילדים או עם ילד אחד – 26.2%.

## ג. ערבים

- במחוזות דרום וירושלים תחולת העוני גבוהה (69.8% ו-69.9% בהתאמה) בהשוואה לשאר האזורים (46.3%).
- במחוזות מרכז וצפון יש הבדל בין משפחות שבראשן קשיש (66.2%) ומשפחות אחרות (44.4%), כאשר במשפחות האחרות העוני יורד מ-88.4% במשפחות ללא מפרנסים ל-51.7% במשפחות עם מפרנס אחד ול-7.1% במשפחות עם שני מפרנסים.
- יש קורלציה גבוהה למדי בין עוני לאזור מגורים: תחולת העוני בכלל האוכלוסייה במחוז הדרום מגיעה ל-33.3%, אך היא גבוהה במיוחד בקרב ערבים.

## ד. עולים

- באוכלוסיית העולים שהגיעו לישראל מ-1990 מוקד העוני המובהק ביותר הוא בקבוצת הקשישים (36.6% לעומת 14.4% אצל יתר העולים), כאשר הבדל ניכר נמצא בין מי שעלו ארצה מ-1998 ואילך (25.2%) לבין מי שעלו לפני 1998 (40.3%).



## תיבה 2

### ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2007/8<sup>1</sup>

הצמיחה במשק נמשכה גם במחצית הראשונה של 2008 והיא התבטאה בהתרחבות התעסוקה ובעליית השכר הריאלי. הנתונים המקרו-כלכליים מורים שבין 2007 ל-2007/8 עלה מספר המועסקים בכ-2% נוספים בממוצע, והשכר למשרת שכיר עלה בפחות מאחוז אחד במונחים ריאליים. שכר המינימום עלה בשיעור נומינלי הקרוב לאחוז אחד, אולם במונחים ריאליים הוא ירד בשיעור דומה. נתוני הסקר מורים כי בהשוואה ל-2007 ירדו סך תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי בכמחצית האחוז וב-1.4% בממוצע למשפחה במונחים ריאליים ותשלומי החובה ירדו בממוצע למשפחה בשיעור של 1.4% בין שתי התקופות הנסקרות.

### אלה הממצאים העיקריים העולים מסקר 2007/8 בהשוואה לסקר 2007:

- רמת החיים, כפי שהיא משתקפת בחציון ההכנסה הפנויה המתוקנת, שממנו נגזר גם קו העוני, עלתה ריאלית בכמחצית באחוז בהשוואה ל-2007. ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה וכן לנפש תקנית, עלו בשיעור ריאלי של אחוז אחד (במונחים שנתיים עלתה ההכנסה נטו למשפחה בכ-4%).
- תחולת העוני של משפחות היא 20% (בהשוואה ל-19.9% ב-2007). יחס פער הכנסות העניים<sup>2</sup> למשפחה, המבטא את מרחק ההכנסה של המשפחות העניות מקו העוני, הוסיף לעלות מ 34.4% ב-2007 ל-34.8% ב-2007/8.
- תחולת העוני של נפשות נותרה יציבה בין שתי התקופות: שיעור הנפשות העניות עלה מ-23.6% ב-2007 ל-23.8% ב-2007/8. גם תחולת העוני של ילדים נותרה ברמתה הגבוהה – 34.1% (לעומת 34.2% ב-2007). גם המדד לחומרת העוני, המדד FGT<sup>3</sup>, עלה בכ-2% בין 2005 ל-2007/8 – שנים שבהן תחולת העוני של משפחות

1 תיבה זו מציגה את הממצאים בתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2007 ואת המחצית הראשונה של 2008 (2007/8).

2 כונה בעבר "יחס פער העוני".

3 מדד ה-FGT פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך בשנים האחרונות למקובל ביותר לביטוי חומרת העוני. מדד זה יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסת העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:  $1 / \sum (z_i - y_i) / z_i^2$  כאשר  $z_i$  היא הכנסת קו העוני ו- $y_i$  היא ההכנסה של המשפחה.



נותרה יציבה פחות או יותר, ותחולת העוני של נפשות וילדים אף ירדה במעט, עלו מדדי עומק העוני וחומרת העוני בשיעורים שבין 5% ל-6%, דהיינו האוכלוסייה שלא נחלצה מעוני נעשתה ענייה יותר.

○ בתקופת הסקר 2007/8 היו בישראל 418,000 משפחות עניות שבהן חיו 1,631,000 נפשות בהן 777,400 ילדים.

○ תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית מצביעות על המשך מגמת הירידה שמאפיינת את השנים האחרונות. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ירדה מ-33% ב-2006/7 ל-32.3% ב-2007 ול-31.8% ב-2007/8.

○ תחולת העוני של קשישים ירדה מ-22.6% ב-2007 ל-22.2% ב-2007/8. ירידה זו היתה צפויה, שכן ההאטה בגידול בהכנסות מעבודה אל מול הגידול בקצבאות הזיקנה היטיבו את מצבם היחסי של הקשישים.

○ תחולת העוני של משפחות עם ילדים נותרה יציבה (24.7%), ואולם בעוד שתחולת העוני של משפחות שבהן עד 3 ילדים ירדה במעט, תחולת העוני של המשפחות הגדולות (שבהן 4 ילדים ויותר) עלתה, מ-56.5% ל-58.1%.

○ תחולת העוני של המשפחות העובדות נותרה פחות או יותר ברמתה מ-2007. חלקן של המשפחות העובדות באוכלוסייה העניה עלה במעט, מ-45.7% ב-2007 ל-46.4% ב-2007/8.

○ חלקם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים בצמצום העוני ירד מ-38.3% ב-2007 ל-37.2% ב-2007/8. 26.5% מהנפשות ו-14.4% מהילדים חולצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה והמסים הישירים.

**תחולת העוני של משפחות לפי מאפיינים שונים (אחוזים),  
2007/8, 2006/7**

שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים (אחוזים)		הכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים		הכנסה לפני תשלומי העברה ומסים		
2007/8	2007/6	2007/8	2007/6	2007/8	2007/6	
37.2	38.0	20.0	20.5	31.8	33.0	<b>סך כל האוכלוסייה</b>
45.5	47.0	15.2	15.2	27.9	28.7	יהודים
11.3	10.6	50.1	54.8	56.5	61.3	ערבים
58.1	58.4	22.2	23.5	53.1	56.4	קשישים
52.0	53.2	19.0	19.0	39.5	40.7	עולים
19.2	18.1	24.7	25.9	30.6	31.6	<b>משפחות עם ילדים</b>
24.2	23.9	18.0	18.8	23.7	24.7	3-1 ילדים
10.0	7.7	58.1	60.0	64.5	65.0	4 ילדים ויותר
10.8	9.0	67.9	69.0	76.1	75.8	5 ילדים ויותר
37.3	39.3	30.3	28.9	48.4	47.6	משפחות חד הוריות
						<b>מצב התעסוקה של ראש משק הבית</b>
33.2	32.9	12.3	12.6	18.4	18.8	עובד
35.3	35.2	12.3	12.5	19.1	19.2	שכיר
16.9	16.6	13.0	14.2	15.6	17.1	עצמאי
21.1	24.0	71.4	68.9	90.6	90.6	לא עובד בגיל עבודה
32.8	32.9	23.6	23.9	35.1	35.5	מפרנס אחד
35.8	32.9	2.9	2.9	4.6	4.3	שני מפרנסים ויותר
						<b>קבוצת גיל של ראש משק הבית</b>
30.2	31.3	26.1	24.5	37.4	35.6	עד 30
22.4	20.4	20.5	22.0	26.5	27.6	31-45
32.9	37.4	14.2	14.6	21.1	23.4	46 עד גיל הפנסיה
59.0	59.3	23.2	24.1	56.7	59.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						<b>שנות לימוד של ראש משק הבית</b>
34.1	37.6	44.1	43.2	66.9	69.2	עד 8 שנות לימוד
35.1	34.0	21.3	22.3	32.8	33.8	9-12 שנות לימוד
41.7	42.8	13.3	13.4	22.8	23.5	13 שנות לימוד ויותר

## 5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2006-2007

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי<sup>14</sup> 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 והדירור, 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 המתוסף לצד ההכנסה הוא הפרש 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

---

14 ראו הערה 7 בפרק זה.

מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שנוקף לדירה לפי מאפייניה<sup>15</sup>) לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

כאמור, הסל המשמש לחישוב "הוצאת סף" למשפחה כולל בבסיסו מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדירור. חציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על הסל הבסיסי מוכפל בשני מקדמי הכפלה: (א) מקדם להכפלת החציון, שערכו נע בין 0 ל-1 ומייצג את התפיסה שרמת חייה של משפחה ענייה נמוכה מזו של המשפחה החציונית; (ב) 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 אחת לכעשור, נותרו ברמתם כפי שנקבעה במחקר. מקדם ההכפלה של החציון עומד על 80% ו-85% לחלופה א' וב' בהתאמה, והמכפיל המייצג את התוספת בעבור הסל הנלווה של מוצרים ושירותים עומד על 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 בדירור הציבורי. לחלופה ב' מתווסף להכנסה גם מרכיב שכר הדירה הזקוף.

בתיבה 3 להלן מוצגים ממצאים על ממדי העוני לשנים 2006-2007, 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-2006 מתייחסים לנתוני סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 2004-2006 (במחירי שנת 2006), ואילו נתוני 2007 מתייחסים לסקרי הוצאות לשנים 2005-2007 (במחירי שנת 2007)<sup>16</sup>. לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2006 כאל "שנת 2006" ובאופן דומה ל"שנת 2007".

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

16 נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2002 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-2003 ו-2004.

תיבה 3

**ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות:  
ממצאים מעודכנים ל-2007**

הממצאים בנוגע לתחולת העוני מצביעים על יציבות בהיקף העוני של משפחות ב-2007 לעומת 2006 (לוח 1) על פי חלופת החישוב הראשונה, ועל עלייה קלה – בעיקר בקרב משפחות וילדים – על פי חלופת החישוב השנייה (ראו הסבר על ההבדל בין שתי הגישות בסעיף 5 בפרק זה).

יחס פער הכנסות העניים, המבטא את מידת הריחוק של הוצאת הסף מההכנסה הרלוונטית על פי כל אחת מחלופות החישוב, הגיע ב-2007 ל-32% לפי חלופת החישוב הראשונה ול-28% לפי חלופת החישוב השנייה. שיעורים אלה מבטאים ירידה קלה לעומת הנתון המקביל ב-2006 – בניגוד למגמת העלייה הקלה בתחולת העוני של המשפחות והנפשות העניות. מדדי גייני לאי-השוויון בהכנסות עלו במעט (0.2% בחלופה הראשונה ו-0.4% בחלופה השנייה). לעומת זאת מדד SEN עלה בשיעור גבוה יותר, של 2% ל-3% בשתי החלופות.

לוח 1

**תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2003-2007**

2007	2006	2005	2004	2003	חלופה
					<b>חלופה א': דיור בגישת תשלומים</b>
21.4	21.2	22.6	22.6	23.9	משפחות
25.5	25.4	26.6	26.2	27.0	נפשות
35.3	35.0	35.8	35.0	34.9	ילדים*
					<b>חלופה ב': דיור בגישת שכ"ד זקוף</b>
18.9	18.4	19.7	19.6	19.9	משפחות
23.9	23.7	24.9	24.6	24.1	נפשות
34.5	33.9	34.8	34.0	32.5	ילדים

קווי העוני הנגזרים משתי החלופות הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי הצריכה הבסיסיים, כלומר ההוצאות שמשפחה נחשבת לענייה 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 לדיוור בבעלות הדיירים. לפיכך הוצאת הסף ליחיד, למשל, היא ב-2007 כ-2,300 ש"ח – כמעט 500 ש"ח פחות מהוצאת הסף לפי חלופה ב'.

לוח 2

**הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה נבחרים, חלופה א' ו-ב', 2006-2007**

2007		2006		הרכב משפחה*
תחולת עוני (%)	הוצאת סף, (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	
				<b>חלופה א'</b>
22.0	2,299	22.0	2,214	מבוגר יחיד
16.3	3,735	15.3	3,597	שני מבוגרים
15.6	4,608	16.4	4,438	שני מבוגרים+ילד
18.9	5,415	18.0	5,215	שני מבוגרים+שני ילדים
25.9	6,174	24.6	5,946	שני מבוגרים+שלושה ילדים
49.5	6,894	49.9	6,639	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
65.8	7,583	63.6	7,302	שני מבוגרים+חמישה ילדים
30.8	4,244	34.1	4,086	מבוגר+שני ילדים
				<b>חלופה ב'</b>
13.8	2,678	12.6	2,580	מבוגר יחיד
13.3	4,350	12.6	4,192	שני מבוגרים
15.5	5,367	15.5	5,172	שני מבוגרים+ילד
19.6	6,307	18.2	6,078	שני מבוגרים+שני ילדים
25.6	7,190	24.5	6,928	שני מבוגרים+שלושה ילדים
45.8	8,029	46.9	7,737	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
64.2	8,831	61.9	8,510	שני מבוגרים+חמישה ילדים
31.4	4,924	34.4	4,762	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.

ההכנסה הרלוונטית לחישוב לפי שתי החלופות עלתה בכ-3% במונחים ריאליים, והוצאת הסף עלתה במעט יותר. מסיבה זו עלו ממדי העוני במעט. ברוב המשפחות

נותרו תחולות העוני פחות או יותר יציבות בין שתי השנים לפי חלופה א'. לעומת זאת בחישוב לפי חלופה ב' היו בדרך כלל עליות בתחולת העוני. בולטת הירידה בתחולת העוני של המשפחות החד-הוריות בשתי חלופות החישוב. הירידה נובעת מהעלייה בהכנסתן של משפחות אלה מעבודה ולא מירידה יוצאת דופן בהוצאותיהן.

## 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 2002 ל-2007 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 12.5% וההכנסה הפנויה בשיעור גבוה יותר, של 14.7%. העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בין 2004 ל-2007, שגברו על השפעת המיתון בשנים 2001–2003. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של הרפורמה במס, שהובילה מצד אחד לצניחת המסים הישירים בשיעור של כ-11%, ומצד אחר לירידה בקצבאות הביטוח הלאומי בשיעור דומה. אך כיוון שמשקל המסים בהכנסה הפנויה גבוה ממשקל תשלומי ההעברה בה, ההשפעה של הפחתת המסים גבוהה יותר מהשפעת הירידה בתשלומי ההעברה.

לוח 13

### הכנסה, קצבאות ומסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2007), 2002-2007

2007 לעומת 2002	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
12.5	11,300	10,760	10,350	10,030	9,720	10,040	הכנסה כלכלית
-11.4	1,630	1,650	1,640	1,640	1,700	1,840	סך כל תשלומי ההעברה
-15.6	1,190	1,210	1,200	1,230	1,300	1,410	קצבאות ביטוח לאומי
-10.5	2,470	2,280	2,300	2,360	2,390	2,760	מסים ישירים
14.7	10,460	10,130	9,690	9,320	9,030	9,120	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 2005, 2006 ו-2007.



לוח 14 מראה כי גם ב-2007 נמשכה הירידה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית – במקביל להימשכות מגמת ההפחתה במסים הישירים. תשלומי ההעברה כחלק מההכנסה הכלכלית הממוצעת ירד מ-15.9% ב-2005 ל-14.4% ב-2007. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים חוץ מבעשירון העליון, אך היא בולטת יותר בארבעת העשירונים הנמוכים, הן בשל שחיקת תשלומי ההעברה ביחס לגידול בשכר והן בשל הצטרפותם של עובדים חדשים מעשירונים אלה לשוק העבודה ועליית ההכנסה הכלכלית שלהם כתוצאה מכך. במקביל הועלה במעט נטל המסים בין 2006 ל-2007: מ-21.2% מההכנסה הכלכלית ל-21.9% ממנה בכלל האוכלוסייה, ובשיעורים משתנים בכל העשירונים (חוץ מהעשירון השני). זאת לאחר ירידה רצופה בתחום זה בין השנים 2003 ל-2006.

לוח 14

**שיעורם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון\*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2005-2007**

עשירון	שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת					
	מסים ישירים			תשלומי העברה		
	2007	2006	2005	2007	2006	2005
תחתון	--	--	--	--	--	--
2	16.1	18.8	24.6	213.0	246.2	317.5
3	9.2	9.1	10.5	49.3	52.4	58.0
4	10.0	9.9	10.8	32.1	39.4	38.0
5	10.9	10.9	11.7	21.6	23.2	23.5
6	11.9	11.8	12.9	14.2	15.7	15.0
7	14.1	13.3	14.7	9.4	11.5	10.0
8	17.6	17.0	17.7	6.4	6.7	7.6
9	22.1	21.3	22.4	3.9	4.2	4.8
עליון	31.5	30.2	31.2	1.9	1.9	2.1
סה"כ	21.9	21.2	22.2	14.4	15.3	15.9

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

לוח 15

**חלקו של כל עשירון\* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי העברה  
והמסים הישירים (אחוזים), 2007-2005**

עשירון	תשלומי העברה			מסים ישירים		
	2007	2006	2005	2007	2006	2005
תחתון	24.8	24.5	23.9	0.8	0.9	0.9
2	17.2	16.0	17.4	0.9	0.9	1.0
3	9.4	8.9	9.4	1.2	1.1	1.2
4	9.7	10.7	9.9	2.0	1.9	2.0
5	9.0	9.0	8.8	3.0	3.1	3.1
6	7.8	8.0	7.5	4.3	4.4	4.6
7	6.6	7.6	6.5	6.6	6.3	6.8
8	5.8	5.8	6.5	10.6	10.6	10.8
9	4.9	5.0	5.5	18.4	18.3	18.5
עליון	4.8	4.6	4.8	52.3	52.5	51.2
<b>סה"כ</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

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

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 סך המיסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי העברה. לוח 16 מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2007-2005<sup>17</sup>. מנתוני הלוח עולה בין השנים הללו עלה חלקם של העשירונים השני עד השישי בסך ההכנסה הפנויה, חלקם של יתר העשירונים חוץ מהעליון נותר פחות או יותר בעינו ואילו חלקו של העשירון העליון קטן – מ-28% מכלל ההכנסה הפנויה ל-27.2% ממנה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון ירד במעט, מ-8.3% ב-2006 ל-8.0% ב-2007. התפתחויות אלו, המצביעות על הגברת השוויון בהתחלקות ההכנסות

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

ב-2007, השתקפו גם במדד גייני של ההכנסה הפנויה, שירד ב-2.3% בין 2006 ל-2007 (לוח 17).

לוח 16

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2007-2005**

חלקו של כל חמישון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי ההעברה ומסים ישירים			לאחר תשלומי ההעברה			לפני תשלומי ההעברה ומסים ישירים			
2007	2006	2005	2007	2006	2005	2007	2006	2005	
1.9	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.5	3.4	3.5	3.0	2.9	3.0	1.3	1.1	0.9	2
4.7	4.5	4.5	4.1	4.0	4.0	3.0	2.9	2.9	3
6.0	5.8	5.9	5.3	5.2	5.2	4.6	4.4	4.4	4
7.4	7.3	7.3	6.7	6.6	6.6	6.3	6.2	6.2	5
9.0	8.9	9.0	8.2	8.2	8.2	8.1	8.1	8.2	6
10.8	10.8	10.8	10.1	10.1	10.2	10.4	10.3	10.5	7
13.1	13.0	13.1	12.7	12.7	12.8	13.4	13.4	13.6	8
16.3	16.3	16.5	16.8	16.8	16.9	18.2	18.2	18.4	9
27.2	28.0	27.4	31.4	31.8	31.3	34.8	35.5	35.0	עליון
8.0	8.3	8.1	10.3	10.5	10.3	41.5	49.2	56.7	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.

תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום אי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית עלתה במעט, מ-25.1% ב-2006 ל-25.4% ב-2007, והיא קטנה בכ-6 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5%.

תמונת המצב הכלכלית חברתית של 2007 מעידה ככלל על המשך היציבות שאפיינה את שלוש השנים הקודמות, עם נטייה קלה לירידות בממדי העוני ובאי-שוויון, בעיקר

בקבוצות האוכלוסייה המזוהות עם מוקדי העוני – ערבים ומשפחות גדולות, וירידה מקבילה בתחולת העוני של ילדים, לאחר שנים רבות של יציבות או עליות. התפתחויות אלה ב-2007 מיוחסות בעיקרן להתפתחויות בשוק העבודה.

לוח 17

**מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1999-2007**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי ההעברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי ההעברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה ומסים ישירים	שנה
25.4	0.3831	0.4323	0.5134	2007
25.1	0.3923	0.4379	0.5237	2006
25.8	0.3878	0.4343	0.5225	2005
27.4	0.3799	0.4300	0.5234	2004
30.0	0.3685	0.4241	0.5265	2003
31.5	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.5	0.3593	0.4214	0.5167	1999
				השינוי במדד (%)
	-2.3	-1.3	-2.0	2007 לעומת 2006
	4.1	0.3	-4.4	2007 לעומת 2002
	6.6	2.6	-0.6	2007 לעומת 1999

---

## פרק 3

### פעילות ומגמות בתחום הגבייה

---



## 1. כללי

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 עובדים (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 לאומי<sup>1</sup>.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2008 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים (פירוט בהמשך) וכן מתהליך החקיקה שהחל בשנת 2005 ויימשך 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-דצמבר 2008 3.85% 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. ריכוז השינויים לשנים 2005-2009 מוצג בהמשך הפרק (לוחות 2 ו-3).

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

---

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

אחוז בשיעור הממוצע של דמי הביטוח למעסיק (4.43% לעומת 5.93%). סכום ההפסד המצטבר מתחילת התהליך (2005) עד סוף 2008 מגיע ל-8 מיליארד ש"ח וב-2009 צפויה מדיניות זו להוביל להפסד גבייה בסכום שיגיע לכ-3.9 מיליארד ש"ח נוספים. בהתאם לחקיקה, המוסד לביטוח לאומי לא ישובה בידי האוצר בגין הפסד זה. אולם, שיעורי ההשתתפות של הממשלה, המעוגנים בסעיף 32 לחוק, הוגדלו באופן שהקצבת האוצר למימון הגמלאות לפי חוק לא תפחת כתוצאה מהפסד הגבייה של דמי ביטוח לאומי ממעסיקים.

לוח 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2007 ו-2008 ואת השפעת שינויי החקיקה על היקפה. בשנת 2008 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-42.4 מיליארד ש"ח: 40.4 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו עלתה הגבייה הישירה מן הציבור בכ-2% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של 4.4% ב-2007. אלמלא שינויי החקיקה שהונהגו החל ב-2006, הגבייה הישירה מן הציבור ב-2008 היתה עולה, על פי אומדן, ב-3.9% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-2008 ב-1.1% (לעומת 3.3% ב-2007), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-3.6% (לעומת עלייה של 6.6% ב-2007). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור עלה מ-35.5% ב-2007 ל-36.5% ב-2008, 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 לא השתנה ב-2008 ונשאר 5.6%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המסים הישירים<sup>2</sup> שנגבו מיחידים עלה, מ-46.2% ב-2007 ל-49.3% ב-2008, כתוצאה מהירידה במס הכנסה מיחידים בשיעור נומינלי ב-2.5% ועלייה בגבייה של ביטוח לאומי ב-6.1%.

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.



לוח 1

**הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים  
(מיליוני ש"ח), 2008-2007**

אחוזי שינוי 2008 לעומת 2007				2008			2007			
ריאלי		נומינלי		בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	
בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה							
2.0	3.9	6.7	8.7	40,444	-3,370	43,814	37,910	-2,400	40,310	
1.1	4.1	5.8	8.9	25,869	-3,370	29,239	24,454	-2,400	26,854	ביטוח לאומי
3.6	3.6	8.3	8.3	14,575	-	14,575	13,456	-	13,456	ביטוח בריאות

**2. גביית דמי ביטוח לאומי**

**א. שיעורי דמי ביטוח לאומי**

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע<sup>3</sup> החל מינואר 2006. 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.

3 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 7,663 ש"ח לחודש ב-2008.

לוח 2

**שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2008-2007**

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי				סוג מבוטח
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת		שיעור רגיל		
		2008	2007	2008	2007	
3.1	5.0	4.92	5.23	13.10	13.37	לשכיר – סה"כ
3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	3.85	4.14	5.43	5.68	מעסיק
-	-	0.67	0.69	0.67	0.69	ממשלה
3.1	5.0	7.31	7.33	11.82	11.84	לעצמאי – סה"כ
3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23	עובד
-	-	0.59	0.61	0.59	0.61	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	7.00	11.05	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

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

לוח 3

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

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

\* 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-2008 כ-2.67 מיליון מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. בשנה זו גדל מספר המבוטחים השכירים ב-6.1%. 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 הביטחון<sup>4</sup>.

לוח 4

**מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי,  
לפי סוג המבוטח, 2007 ו-2008**

אחוז השינוי	2008	2007	סוג המבוטח
			<b>מבוטחים שכירים*</b>
<b>6.1</b>	<b>2,670,000</b>	<b>2,520,000</b>	<b>סך הכול</b>
			<b>מעסיקים**</b>
			סך הכול
2.8	226,765	220,651	מעסיקים 1-5 עובדים
3.1	166,817	161,841	מעסיקים 6-20 עובדים
2.2	41,800	40,920	מעסיקים 21-99 עובדים
1.5	14,509	14,295	מעסיקים 100-499 עובדים
0.4	3,047	3,036	מעסיקים 500+ עובדים
5.9	592	559	
			<b>מבוטחים לא-שכירים**</b>
			סך הכול
5.9	662,182	625,048	חייבים מהכנסתם – סה"כ
10.2	379,329	344,064	מעבודה (עצמאים)
3.4	346,272	334,964	לא מעבודה
263.3	33,057	9,100	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום – סה"כ***
0.7	282,853	280,984	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
3.3	181,096	175,247	תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)
-18.8	36,942	45,506	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)
7.6	64,815	60,231	

\* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102). הנתון הוא הממוצע לחודש.

\*\* הנתונים נוגעים לסוף שנה.

\*\*\* בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

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

כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (57.3% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (42.7%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (91.3%), 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 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-23,000 מבוטחים לקבוצה זו (גידול של 26.3%).

הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-64% לבין תלמידים וסטודנטים (36%). הנתונים מורים על עלייה של כ-0.7% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2008 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים עלה בשיעור של 3.3%. במספרם של הסטודנטים נמשכה הירידה בשיעור של כ-18.8%, כנראה בגלל יציאה לעבודה. במספרם של בחורי הישיבה חל גידול ממוצע של כ-7.6%.

לוח 4 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. ב-2008 גדל מספר המעסיקים בכ-2.8%, ושיעור הגידול בלט יותר במספר המעסיקים הגדולים (שלהם מעל 500 עובדים).

## ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

לוח 5 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2005-2008. בשנת 2008 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-27.8 מיליארד ש"ח: כ-25.9 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-1.95 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 1.2%. הגבייה מן הציבור עלתה בשנת 2008 ב-1.1% במונחים ריאליים. אלמלא שינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2005 ו-2006, הגבייה הישירה מהציבור של דמי ביטוח היתה עולה, על פי אומדן, ב-3.9% במונחים ריאליים. כמו כן, הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלית בשיעור של-1.9%. הגידול בסכומי השיפוי מעבר לשיעור שבו הגבייה גדלה

נעוץ בהגדלת השתתפות הממשלה, עקב הפחתת דמי הביטוח למעסיק בהתאם לרפורמה במס שנחקקה במארכ 2005, שלפיה הקצבות האוצר לא ייפגעו, אם כי היתה הפחתה של 0.02% בחוק ההסדרים לשנת 2008. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2008 היה 93.0% מכלל תקבולי דמי הביטוח, רמה דומה לשנה הקודמת.

לוח 5

**גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג המבוטח,  
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2005-2008**

אחוז השינוי הריאלי				2008	2007	2006	2005	סוג המבוטח
2008	2007	2006	2005					
1.2	3.6	1.7	4.2	27,820	26,284	25,234	24,299	סך כל הגבייה
0.4	3.1	1.0	4.0	25,132	23,944	23,113	22,406	שכירים ומעסיקים
9.8	9.8	9.7	6.4	2,688	2,340	2,121	1,893	לא-שכירים
1.1	3.3	1.4	3.7	25,870	24,454	23,554	22,759	הגבייה מן הציבור – סה"כ
0.3	2.7	0.6	3.5	23,320	22,234	21,541	20,962	שכירים ומעסיקים
9.8	9.7	9.7	6.1	2,550	2,220	2,013	1,797	לא-שכירים
1.9	8.4	6.8	11.7	1,950	1,830	1,680	1,540	שיפוי האוצר – סה"כ
1.3	8.2	6.6	11.6	1,812	1,710	1,572	1,444	בעבור מעסיקים
10.0	10.5	10.2	14.1	138	120	108	96	בעבור לא-שכירים

בשנת 2008 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-0.3% במונחים ריאליים, לעומת 2.7% ב-2007. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה מהשינויים שחלו בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר בתקופה דצמבר 2007 – נובמבר 2008 שבעבורו נגבים דמי ביטוח ב-2008 עלה ב-4.4% (לעומת 2.4% ב-2007). מספר המועסקים גדל ב-2008 ב-4% (לעומת 4.5% ב-2007) ומשרות שכיר עלו ב-3.5% (לעומת 4.2% ב-2007). הפחתת דמי הביטוח למעסיק מיתנה את העלייה בגבייה.

הגבייה הישירה ממבוטחים לא שכירים גדלה ריאלית ב-2008 ב-9.8% נוסף על הגידול הריאלי בשיעור של 9.7% ב-2007. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים ירדו במעט (מ-91.1% ל-90.3%

ב-2007) בגלל הורדת שיעור דמי הביטוח למעסיקים מחד והגידול בהכנסות העצמאים מאידך. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-94%). בשנת 2008 הגבייה מעצמאים – שהתבססה על השומות משנת 2006 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 (שאין 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"<sup>5</sup>. 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 (88 ש"ח לחודש החל מינואר 2008). קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, כגון עקרות בית, עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה, עובדים מתחת לגיל 18, מבוסחים מתחת לגיל 21

---

5 ראו הערה 25 בפרק 1.

שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא ועצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

לוח 6

**גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2008**

דמי ביטוח בריאות חודשיים	סוג הגמלה	
<p>3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע 5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה</p>	<p><b>גמלאות מחליפות שכר</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>דמי לידה</li> <li>דמי פגיעה</li> <li>דמי אבטלה</li> <li>תגמולי מילואים</li> <li>דמי תאונות</li> </ul>	
	<p><b>זיקנה ושאירים</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>עם השלמת הכנסה</li> <li>ללא השלמת הכנסה:</li> </ul>	
	88 ש"ח	ליחיד
	166 ש"ח	לזוג
	240 ש"ח	
		<p><b>קצבאות אחרות</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>הבטחת הכנסה</li> <li>מזונות</li> <li>נכות ותלויים מעבודה</li> <li>שאירים בגיל העבודה</li> </ul>
	88 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 2008 גבה המוסד כ-14.6 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זו עלייה של כ-3.6% במונחים ריאליים, בהמשך לגידול של 6.6% שחל



ב-2007. בשנת 2008 נגבו משכירים 80.6% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.8% וממקבלי גמלאות המוסד – כ-9.6%. 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), 2005-2008**

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי הריאלי
2005	11,838	9,437	1,080	1,321	3.3
2006	12,558	10,021	1,185	1,352	4.0
2007	13,456	10,820	1,288	1,348	6.6
2008	14,575	11,755	1,427	1,394	3.6

לוח 8 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי. בשנת 2008 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,394 מיליון ש"ח, ובמונחים ריאליים חלה ירידה של 1.1% בהשוואה לשנה הקודמת. בולטת במיוחד הירידה בדמי ביטוח בריאות שנוכו מדמי פגיעה, ומהבטחת הכנסה (10% כל אחד). כ-72% 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), 2007 ו-2008

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	2008	2007	גמלה
-1.1	1,394	1,348	סך הכול
-1.9	1,001	975	זיקנה ושאיירים
1.2	28	27	נכות מעבודה
0.3	141	135	נכות
-10.1	74	79	הבטחת הכנסה
-8.1	1	1	שירות מילואים
23.3	81	63	דמי לידה
-0.8	38	37	אבטלה
-10.9	10	11	דמי פגיעה
-9.1	8	8	מזונות
-11.6	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-74% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2008 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית היה כ-57% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-58%. 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 1 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 2007 ודצמבר 2008**

דצמבר 2008		דצמבר 2007		קופת חולים
מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
57.30	53.07	57.81	53.18	כללית
8.71	9.36	8.82	9.47	לאומית
11.40	13.27	11.13	13.06	מאוחדת
22.59	24.30	22.24	24.29	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 2008, עלות סל הבריאות גדלה נומינלית בכ-1.6 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-26.6 מיליארד שקל (לוח 10). במונחים ריאליים, זו עלייה של כ-2% לעומת השנה הקודמת. בשנת 2008 חלקה של המדינה במימון הסל (39.9%) ירדה לרמתה הנמוכה ביותר מאז הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לעומת זאת חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות גדל לכ-53.6% בשנת 2008. 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 המדינות בכ-1% משנת 2008.

לוח 10  
**עלות ומקורות סל שירותי בריאות, 2005-2008**

*2008	2007	2006	2005	מקור
26,599	24,946	24,041	22,768	עלות (מיליוני ש"ח) מקורות (אחוזים):
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
53.61	53.4	51.5	51.7	דמי ביטוח בריאות
39.94	41.2	43.1	42.9	תקציב המדינה
6.45	5.4	5.4	5.4	הכנסות עצמאיות

\* אומדן.

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 2008, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,211 ש"ח לעומת 3,106 ש"ח ב-2007 – ירידה ריאלית 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 2008 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) 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 מתוקנת לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה), 2008-2007**

*2008	2007	קבוצת גיל
<b>3,211</b>	<b>3,106</b>	<b>סך הכול</b>
4,977	4,815	עד שנה
3,083	2,982	שנה - 4
1,509	1,460	14-5
1,284	1,243	24-15
1,830	1,771	34-25
2,183	2,112	44-35
3,436	3,324	54-45
5,427	5,250	64-55
9,184	8,884	74-65
11,431	11,058	84-75
13,037	12,611	+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 רגרסיבי 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 הרגרסיביות 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, 2006**

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	22	3	25	720	1
3.1	0.4	3.5	54	7	61	1,753	2
3.1	0.4	3.5	83	11	93	2,668	3
3.1	0.4	3.5	107	14	121	3,459	4
3.1	0.4	3.5	129	17	145	4,154	5
3.3	1.2	4.5	167	59	227	5,026	6
3.6	2.3	5.9	224	140	364	6,173	7
3.9	3.3	7.2	310	259	569	7,877	8
4.2	4.4	8.6	469	482	950	11,057	9
4.7	5.8	10.5	1,159	1,448	2,606	24,857	10
3.8	2.7	6.4	255	182	436	6,774	ממוצע

הנתונים המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו נוגעים לשנת 2006. הנתונים בלוחות 12 ו-13 נוגעים למצב החוקי בשנת 2006, 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 2006.

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 השכירים.<sup>6</sup> 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 2006. 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 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.

---

6 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לשכר 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, 2006**

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
10.2	22.2	32.5	62	134	196	604	1
4.4	9.6	14.1	62	134	196	1,391	2
3.2	7.0	10.2	62	134	196	1,922	3
3.1	6.7	9.8	83	180	263	2,678	4
3.1	6.7	9.8	111	242	253	3,594	5
3.2	6.9	10.1	146	317	462	4,601	6
3.6	7.9	11.5	217	473	690	6,020	7
4.0	8.7	12.6	319	700	1,019	8,067	8
4.3	9.4	13.7	509	1,113	1,619	11,807	9
4.7	10.4	15.1	1,345	2,967	4,313	28,590	10
3.8	8.3	12.1	262	574	836	6,928	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.

להלן הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו:

**חברי קיבוצים:** חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישום כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2008 דווח על כ-55 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 2008 דווח על כ-162 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-77 מיליון ש"ח.

**עובדים מהשטחים ומהרשות 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-2008 דווח על כ-19 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-350 אלף ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,300 ש"ח.

**עובדים זרים:** בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי השטחים והאוטונומיה, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2008 הועסקו בישראל כ-77 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,550 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 2.8 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

**עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה:** עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאיות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2008 שילמו דמי ביטוח כ-49 גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-52 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-2008 לכ-32 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. מבוא

כבשנים קודמות גם ב-2008 הוסיף לרדת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-110 אלף משפחות בסוף השנה, לעומת 114 אלף בסוף 2007 ולעומת מספר שיא של 159 אלף ברבע השני של 2003. ההתפתחויות ב-2008 הושפעו מהמשך ההשלכות של החקיקה המחמירה שהונהגה באמצע 2003 על מערכת הבטחת הכנסה ומיישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) באוגוסט 2005.

הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, שאושר בשנת 2004, עדיין עוברת שינויים והתאמות בעקבות הדיון הציבורי והלקחים מיישומו. 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". מטרת התוכנית 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".

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו ובעת יישומו. הוא משקף את העברת האחריות של ביצוע מבחן תעסוקה – שעמידה בו מהווה תנאי הכרחי לזכאות לגמלה האמורה להבטיח הכנסת מינימום לקיום – מהמדינה לגופים פרטיים. במהלך הפעלת התוכנית עיקר המחלוקת נסובה סביב שיטת התגמול ואופן היישום בעיקר לאוכלוסיות חריגות. יש קושי לשלב אוכלוסיות חריגות בעבודה או בתוכנית אישית מפאת חסמים כגון גיל או חסמים נפשיים ומפאת מצבים אחרים כגון חד הוריות או ילד חולה/מאושפז. מתחילת התוכנית הוקמו כמה ועדות אשר המליצו להכניס שינויים בתוכנית – ועדת דינור הראשונה, ועדת תמיר וועדת דינור השנייה. בשנת 2007 הגישה המלצותיה ועדה נוספת – הוועדה הציבורית-מדעית לעניין השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. בין השינויים היו הפחתת מספר שעות השתתפות במרכז לקבוצות מוגדרות, כגון אנשים הקרובים לגיל הפרישה, משתתפים שנקבעו להם אחוזי אי-כושר השתכרות על-ידי המוסד לביטוח לאומי ומשפחות חד הוריות, וביצוע אבחון מקצועי ושיקום תעסוקה לזקוקים לכך. כמו כן הומלץ לשנות את שיטת התגמול כך שיתגמלו השמות איכותיות וארוכות טווח (למשתתף ולמרכז) ויצומצם התגמול להפחתת גמלאות.

באוגוסט 2007 החלה תוכנית אורות לתעסוקה, ששילבה את המלצות הוועדות השונות. בין השינויים שהוחלו בה היו הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (אלא אם כן הם בחרו להשתתף בתוכנית), הפחתת שעות לאוכלוסיות נבחרות עד להפעלת האבחונים המקצועיים וקביעת ההליכים המתאימים לאבחונים מקצועיים, וכן קביעת תוכניות מתאימות לארבע קבוצות: עולים, ותיקים במערכת הבטחת הכנסה, אקדמאים ובעלי מוגבלויות (תהליך קביעת התוכניות המתאימות הסתיים בתחילת 2009). כמו כן שונתה שיטת התגמול וכיום היא נשענת פחות על הפחתת גמלאות וכוללת מרכיבים חדשים כגון תגמול על השמות. החל גם תהליך התשלום של מענק התמדה למשתתפים שהושמו בעבודה ובמקביל נקבעו הכללים לתשלום מענק השמות למפעילים. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית כך שהיא מקיפה כעת את כלל האוכלוסייה ביישובים אשקלון, שדרות, ירושלים, חדרה, נתניה, בסמ"ה<sup>1</sup>, נצרת, נצרת עילית ועין מאהל.

---

1 היישובים ברטעה, מועאווייה ועין א-סהלה שאוחדו למועצה מקומית אחת.

#### תיבה 4

### ממצאי מחקר הערכה של תוכנית "אורות לתעסוקה"

אורות לתעסוקה היא תוכנית נסיונית לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה, שהחליפה באוגוסט 2007 את תוכנית מהל"ב באזורים שבהם פעלה, ובדצמבר 2007 הורחבה לאזורים סמוכים שנבחרו על-פי חוק. לתוכנית הופנו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה ותובעים חדשים שהגישו תביעה לגמלה באזורים אלו.

ביצוע התוכנית לווה במחקר הערכה שעשו המוסד לביטוח לאומי ומאיר-סג'ויינט-מכון ברוקדייל, שבו נבדקה השפעת התוכנית על מצב התעסוקה, הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה והכנסות מעבודה וממקורות אחרים וכן נבדקו השירותים שקיבלו משתתפי התוכנית במרכזי התעסוקה. בתיבה זו מוצגים ממצאים נבחרים הנוגעים לתעסוקה של אוכלוסיית המלאי בניסוי, מתוך דוח ההערכה שיפורסם בקרוב, המאפשרים לעמוד על השפעת התוכנית על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית ולאחר שמונה חודשים.

### השינויים בתוכנית בהשוואה לתוכנית מהל"ב<sup>1</sup>

א. הגדרת האוכלוסייה המופנית למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית: תובעים בני פחות מ-45 מחויבים להשתתף בתוכנית; תובעים בני 45-50 מחויבים להשתתף בתוכנית לתקופה של חודשיים, שלאחריה באפשרותם לבחור אם להמשיך להתייצב למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית או להתייצב בשירות התעסוקה; תובעים בני 50 ויותר פטורים מהשתתפות בתוכנית ומתייצבים בשירות התעסוקה.

ב. מענק על התמדה בעבודה: תשלום בנוסד למשתתפים שהתחילו לעבוד ושכרם החודשי ברוטו גבוה מ-850 ש"ח או למשתתפים מועסקים שהגדילו את שכרם החודשי ב-850 ש"ח לפחות. המענק משולם בתשלומים, והסכום המרבי (המצטבר) לאחר שנה מגיע ל-4,200 ש"ח.

1 "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה".

ג. שינוי המודל הכלכלי של החברות המפעילות: קביעת הרווחים של החברות בעיקר על בסיס השמות איכותיות (כלומר, בעבודות בעלות שכר גבוה יותר למשך זמן ארוך יותר) ופחות על-פי החיסכון בתשלום הגמלה.

ד. על המפעילים הוטלה המשימה לבנות מסלולי טיפול מיוחדים בעבור ארבע קבוצות: עולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות רפואיות ובעלי ותק רב במערכת הבטחת הכנסה. הפעלת המסלולים המיוחדים היתה מותנית באישור של מינהלת התוכנית. בתקופה שבה נעשה המחקר לא הופעלו המסלולים, המיוחדים ופרטים הנמנים עם קבוצות אלו לא היו חייבים להשתתף בפעילות במסגרת התוכנית חוץ משעה שבועית אחת.

### מערך המחקר

מערך המחקר מבוסס על מעקב אחר שתי קבוצות: קבוצת הניסוי, הכוללת מדגם של המשתתפים בתוכנית בארבעת אזורי הניסוי, וקבוצת הביקורת, שעומה נמנים מקבלי הגמלה אשר מתגוררים באזורים בני השוואה לאזורי הניסוי ואשר דומים במאפייניהם למקבלי הגמלה באזורי הניסוי<sup>2</sup>.

השפעת התוכנית נאמדת באמצעות "הפרש הפרשים" – חישוב ההפרש בין השינוי שחל בקבוצת הניסוי בין שתי נקודות הזמן הנחקרות, ערב ההפניה לתוכנית וכעבור שמונה חודשים, לבין השינוי שחל בין שתי נקודות הזמן בנקודת הביקורת.

### ממצאים עיקריים

#### א. שינויים בתעסוקה בין נובמבר 2007 ויולי 2008

○ שיעור המועסקים במועד ההפניה לתוכנית היה 41.4%, הן בקבוצת הניסוי והן בקבוצת הביקורת. במהלך שמונת החודשים שחלפו ממועד ההפניה לתוכנית גדל

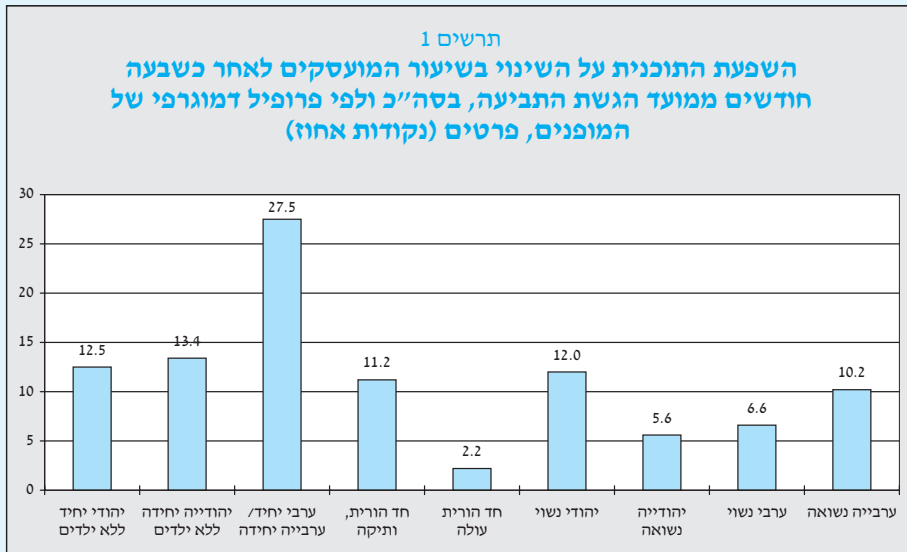
---

2 בשל הקושי לאתר אזור ביקורת שיתאים לשכונות שבמזרח ירושלים, הוחלט להתאים ביקורת רק לתושבים היהודים של העיר.



שיעור המועסקים בקרב המופנים ב-10.5 נקודות אחוז בקבוצת הניסוי ו-1.4 נקודות אחוז בקבוצת הביקורת. לפיכך, השפעת התוכנית על השינוי בשיעור המועסקים היא חיובית ונאמדת ב-9.1 נקודות האחוז.

- 68% מהמופנים שהיו מועסקים שמונה חודשים לאחר ההפניה היו מועסקים גם במועד ההפניה (ממשיכים) ואילו 32% מהם לא היו מועסקים במועד ההפניה (משתלבים).



- ההשפעה הניכרת ביותר על שיעור התעסוקה נמצאה בקרב ערבים יחידים (27.5 נקודות אחוז). בקרב יהודים יחידים, גברים ונשים, חד הוריות ותיקות, גברים יהודים נשואים ונשים ערביות נשואות נמצאה השפעה מתונה יותר של התוכנית (כ-12 נקודות אחוז), ואילו בקרב חד-הוריות עולות, נשים יהודיות נשואות וגברים ערבים נשואים לא נמצאה כלל השפעה.

- לתוכנית היתה השפעה חיובית על תעסוקה בקבוצת הגיל 25-34 (כ-14 נקודות אחוז), והשפעה מתונה יותר על בני 18-24 ובני 35-44 (כ-7 נקודות אחוז). לתוכנית היתה השפעה גדולה על בעלי 12 שנות לימוד (12.6 נקודות אחוז) והשפעה מתונה יותר על בעלי 9-11 שנות לימוד (9.8 נקודות אחוז). התוכנית לא השפיעה על בעלי 13 שנות לימוד ויותר או מעוטי השכלה (בעלי 0-8 שנות לימוד).

- לתוכנית היתה השפעה מתונה על שיעור המועסקים בקרב מופנים המוגדרים מוגבלים, כ-5.2 נקודות אחוז לעומת 11.2 נקודות אחוז בקרב מופנים לא מוגבלים.

#### **ב. שינויים בשכר חודשי ממוצע**

- לתוכנית היתה השפעה מובהקת על ממוצע השכר מעבודה, שנאמדת ב-332 ש"ח.
- אין הבדלים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, בנוגע לשכר הממוצע מעבודה בקרב מי שהיו מועסקים במשרה מלאה. שכרם של עובדים שהשתלבו, הן בקבוצת הניסוי והן בקבוצת הביקורת, נאמד בכ-3,670 ש"ח והוא גבוה אך במעט משכרם הממוצע של עובדים ממשיכים בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, ששכרם נאמד בכ-3,470 ש"ח.
- נמצאו הבדלים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, בנוגע לשכר הממוצע מעבודה בקרב מי שהיו מועסקים במשרה חלקית, גם בקרב המשתלבים וגם בקרב הממשיכים. הבדלים אלו נעים בין 240-300 ש"ח בממוצע.
- בכל הפרופילים, חוץ מגברים יהודים יחידים, נמצאה השפעה חיובית ניכרת על השכר הממוצע מעבודה.
- לתוכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע השכר מעבודה בכל קבוצות הגיל.
- ההשפעה על שכרם הממוצע של המוגבלים דומה להשפעתה על מופנים לא מוגבלים ונאמדת ב-341 ש"ח.

#### **ג. שינויים בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה**

- שיעור המשפחות שדווח שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה שמונה חודשים לאחר מועד התביעה היה 59% בקבוצת הניסוי לעומת 78% בקבוצת הביקורת. לפיכך, ניתן לייחס לתוכנית ירידה של כ-19 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שקיבלו גמלה.

- נמצאו הבדלים בסיבות לאי קבלת גמלה שעליהן דיווחו המשפחות שלא קיבלו גמלה שמונה חודשים לאחר מועד ההפניה : שיעור גבוה יותר של משפחות בקבוצת הניסוי ויתרו על הגמלה (22% לעומת 13% בקבוצת הביקורת) ונשללה מהן הגמלה (17% לעומת 11% בביקורת), בעוד שבקבוצת הביקורת נמצא שיעור גבוה יותר של משפחות שדיווחו על אי זכאות לגמלה (46% לעומת 31% בקבוצת הניסוי) ועל סיבות ביורוקרטיות שבגינן לא קיבלו גמלה (22% לעומת 12% בקבוצת הניסוי).
- ל-88% מהמשפחות בניסוי, שדיווחו שלא קיבלו גמלה להבטחת הכנסה לאחר שמונה חודשי תוכנית, היתה הכנסה מעבודה בתחילת התוכנית, לעומת 96% מהמשפחות בביקורת שלא קיבלו גמלה.
- 12% מהמשפחות בניסוי שלא קיבלו גמלה לאחר שמונה חודשים מתחילת התוכנית קיבלו גמלה אחרת מביטוח לאומי, לעומת 4% בביקורת.

### השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה

- לתוכנית נמצאה השפעה חיובית על הכנסת המשפחה מעבודה – סכום ההכנסות מעבודה של שני בני הזוג – כשבעה חודשים לאחר מועד הגשת התביעה. השפעת התוכנית על ממוצע ההכנסה החודשית מעבודה נאמדת ב-441 ש"ח.
- בהתאם לירידה בשיעור המשפחות שדיווחו על קבלת גמלה, נמצאה לתוכנית השפעה שלילית על הכנסה מגמלת הבטחת הכנסה. התוכנית השפיעה השפעה שלילית על ממוצע ההכנסה החודשית מגמלת הבטחת הכנסה – ירדה ב-447 ש"ח.
- ההשפעה החיובית על הכנסות מעבודה מקוזזת עם ההשפעה השלילית על הכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה. לפיכך התוכנית לא השפיעה על ההכנסה החודשית הכוללת של משפחות המופנים.
- לא נמצאה לתוכנית השפעה חיובית מובהקת על סך כל ההכנסות של המשפחה בקרב אף לא באחד מהפרופילים הדמוגרפיים. השפעת התוכנית על ירידה בהכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה היא הגדולה ביותר בקרב זוגות ערבים (829 ש"ח) וזוגות יהודים (720 ש"ח), אולם היא מאוזנת ברובה בהשפעה חיובית על הכנסה מעבודה (801 ש"ח) בקרב זוגות ערבים, והכנסה מעבודה (754 ש"ח) וגמלת נכות (210 ש"ח) בקרב זוגות יהודים. גם בקרב יחידים ללא ילדים (יהודים

וערבים) נמצאה השפעה שלילית על הכנסות מגמלה, אך השפעה זו מאוזנת בהשפעה חיובית של התוכנית על הכנסות מעבודה. בקרב חד הוריות ותיקות אף נמצאה השפעה שלילית מובהקת (265 ש"ח).

## 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 המעבר<sup>2</sup>. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55 שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שמלאו להם 55 נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהיתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים<sup>4</sup>. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם 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 השווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות

- 
- 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 לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוה לזו 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.

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".

מיואר 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 שבעלות 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 שכר 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.

## 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 חובת העמידה 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.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 הוביל לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-160 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק 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 לכ-120.2 אלף משפחות בממוצע לחודש ב-2007 ול-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). הירידה ב-2008 היא תוצאה של הפעלת התוכנית אורות לתעסוקה אך גם תוצאה של ירידה ברורה ומתמשכת של מקבלי גמלה בעילות המקבילות (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) המתייצבים בשירות התעסוקה וכן ירידה במספר המקבלים בעילות אחרות (לוח 2).

סיכום ההתפתחות מיוני 2003 ועד שנת 2008 מלמד על ירידה מתמשכת במספר המקבלים גמלה בממוצע לחודש בשיעור מצטבר של כ-29%. במהלך תקופה של 5.5 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-41 אלף משפחות. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

לוח 1

מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ\*, 2000-2008

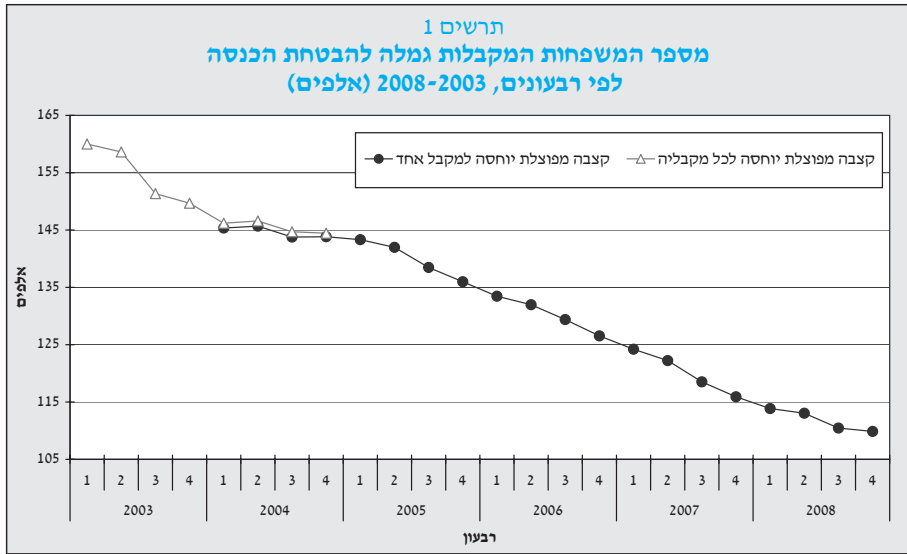
עולים		ותיקים		סך הכול		שנה
שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	
8.5	47,889	14.9	80,476	12.4	128,364	2000
5.6	50,576	13.4	91,264	10.5	141,840	2001
9.9	55,600	5.2	96,000	6.9	151,600	2002
-0.7	55,225	4.1	99,953	2.4	155,178	2003
--	57,317	--	101,211	--	158,528	1-5/ 2003
--	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

\* 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.





מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב (לוח 2) מראה שכ-139.3<sup>5</sup> 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 2008.

מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ירד בשיעור של 68%, מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-4.8 אלף בנובמבר 2008. בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 49.1%. בתקופה ינואר-יולי 2007 נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית; בינואר 2008 חלה עלייה של 3.0% בעקבות הרחבת אזורי הניסוי בדצמבר 2007; במארס 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); וממארס 2008 עד דצמבר 2008 חלה ירידה בשיעור מצטבר של 13.0%. בסך הכול ירד מספר המשפחות בתוכנית מינואר 2008 עד דצמבר 2008 בשיעור מצטבר של 24.2%. בעילות בנות השוואה בשאר הארץ ירד מספר

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

המקבלים מינואר 2008 עד דצמבר 2008 בשיעור מצטבר של 1.7% ומספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד בשיעור מצטבר של 9.1% באותה התקופה. בסך הכול מספר המקבלים גמלה בשנת 2008 ירד בשיעור מצטבר של 4.1% (מ-113,852 בינואר 2008 ל-109,572 בדצמבר 2008), כאשר 32% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב.

לוח 2

**משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה\* – תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי 2005 - דצמבר 2008**

תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה			סך הכול	מועד
	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך	סך הכול		
					<b>2005</b>
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271	יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224	דצמבר
					<b>2006</b>
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370	יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559	דצמבר
					<b>2007</b>
7,481	19,798	92,639	112,437	119,918	יולי
5,938	18,889	90,142	109,031	114,969	דצמבר
					<b>2008</b>
6,119	18,428	89,305	107,733	113,852	ינואר
6,142	18,316	89,674	107,990	114,132	פברואר
5,395	18,364	89,834	108,198	113,593	מרץ
5,282	18,676	89,979	108,655	113,937	אפריל
5,197	18,119	89,994	108,113	113,310	מאי
5,157	17,872	88,861	106,733	111,890	יוני
5,076	17,775	87,944	105,719	110,795	יולי
5,062	17,410	88,425	105,835	110,897	אוגוסט
4,913	17,444	87,316	104,760	109,673	ספטמבר
4,891	17,165	87,892	105,057	109,948	אוקטובר
4,802	17,176	88,119	105,295	110,097	נובמבר
4,749	16,884	87,939	104,823	109,572	דצמבר

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

כאמור בתחילת תוכנית "אורות לתעסוקה" (אוגוסט 2007) השתתפו 7.5 אלף משפחות ומספרן הגיע בסוף 2007 ל-5.9 אלף (ירידה בשיעור 21%) בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה באוקטובר 2007. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית ("מיצוי אזוריים") ומספר מקבלי הגמלה באזורי התוכנית עלה בינואר 2008 ל-6.1 אלף משפחות. במקביל ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות המקבילות בשאר הארץ מ-90.1 אלף ל-89.3 אלף. לוח 3 מציג את התפתחות מספר המשפחות בתוכנית "אורות לתעסוקה", החל משלב הרחבת אזורי התוכנית<sup>6</sup>. בכל אזורי התוכנית לפני ואחרי המיצוי, ובייחוד אחרי המיצוי, ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה. בולטים אזור ירושלים ואזור חדרה (כולל נתניה), בהם שיעור הירידה המצטבר מינואר 2008 עד דצמבר 2008 באזורי התוכנית המקוריים הוא 23.6% ו-22.3% בהתאמה, ולאחר המיצוי – 45.4% ו-40.9% בהתאמה.

---

6 הרחבת ירושלים לכל ירושלים, הרחבת אשקלון לכל אשקלון, הוספת נתניה לחדרה והוספת עין מאהל וכל נצרת עילית לנצרת.

לוח 3

**משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה השייכות לתוכנית "אורות לתעסוקה" לפי אזורי התוכנית לפני ואחרי מיצוי האזורים, ינואר 2008-דצמבר 2008**

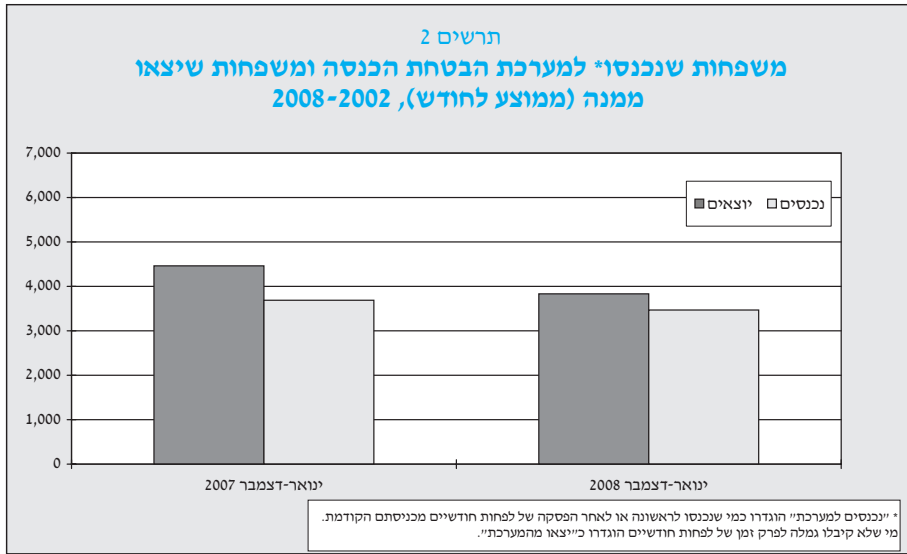
חודש	אשקלון		ירושלים		חדרה		נצרת	
	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**
ינואר	778	293	772	1,048	635	1,272	1,202	568
פברואר	794	303	752	1,025	628	1,297	1,218	572
מארס	776	254	750	685	605	999	1,190	439
אפריל	774	256	704	663	597	952	1,180	434
מאי	763	247	691	652	585	919	1,179	428
יוני	760	249	698	652	560	908	1,169	427
יולי	743	244	701	636	549	869	1,159	437
אוגוסט	727	254	677	639	544	866	1,172	447
ספטמבר	708	254	650	616	526	818	1,155	446
אוקטובר	708	257	645	612	530	804	1,135	441
נובמבר	700	253	622	618	525	789	1,120	415
דצמבר	685	256	603	602	504	786	1,127	423
<b>שיעור שינוי מצטבר</b>	<b>-13.0%</b>	<b>-13.7%</b>	<b>-23.6%</b>	<b>-45.4%</b>	<b>-22.3%</b>	<b>-40.9%</b>	<b>-6.8%</b>	<b>-27.5%</b>

\*\*\* כולל רק את אזורי התוכנית המקוריים.

\*\* כולל את אזורי התוכנית המקוריים ואזורי ההרחבה.

\* הרחבת ירושלים לכל ירושלים, הרחבת אשקלון לכל אשקלון, הוספת נתניה לחדרה והוספת עין מאהל וכל נצרת עילית לנצרת.

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2007-2008 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2008 ירד מספר הנכנסים והיוצאים בהשוואה ל-2007 והפער בין מספר היוצאים לנכנסים פחת, מכ-800 לכ-400. שינויים אלה מסבירים את שיעור הירידה הנמוך במספר המקבלים ב-2008 (7.0%) בהשוואה לשיעור הירידה ב-2007 (7.8%), וכן את המשך הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הנובעת בעיקרה מהמשך האטת הכניסה למערכת.



## ד. מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

### 1. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003 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 בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה); ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה); ל-2005 לשתי תקופות: ינואר-יולי, ואוגוסט-דצמבר (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה); ל-2006 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית מהל"ב); ל-2007 (סיום הפעלת תוכנית מהל"ב ותחילתה של אורות לתעסוקה); ול-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה).

הנתונים המוצגים בלוח 4 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים 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. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מ-53.2 אלף במוצע לחודש בראשית 2003 ל-42 אלף ב-2004 ול-29.4 אלף ב-2008. מספר הזוגות עם ילדים, שהיה כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות ל-23.6 אלף במוצע לחודש ב-2008. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 ל-60.9 אלף במוצע לחודש במחצית הראשונה של 2005, ועם הפעלת תוכנית מהל"ב החל לרדת עד 53.5 אלף במוצע לחודש ב-2007. עם המשך הפעלת תוכנית אורות לתעסוקה והרחבת אזורי התוכנית בדצמבר 2007, הוסיף מספר היחידים לרדת ל-50.7 אלף במוצע בשנת 2008. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-26.3% ב-2008 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21.1%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-45.3%, בהתאמה. כלומר, הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2008.

לוח 4

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

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
<b>ינואר-מארס 2003</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>57,812</b>	<b>102,194</b>	<b>160,006</b>	<b>סך הכול</b>
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
<b>ממוצע 2004</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>50,522</b>	<b>94,139</b>	<b>144,661</b>	<b>סך הכול</b>
40.8	41.9	41.5	20,624	39,480	60,105	יחיד
42.9	21.6	29.0	21,653	20,350	42,003	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.1	4,068	4,758	8,826	זוג
8.3	31.4	23.3	4,177	29,550	33,727	זוג + ילדים
<b>ינואר-יולי 2005</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>48,019</b>	<b>94,302</b>	<b>142,321</b>	<b>סך הכול</b>
42.7	42.9	42.8	20,505	40,448	60,953	יחיד
41.2	21.0	27.8	19,792	19,836	39,628	יחיד + ילדים
8.6	5.4	6.5	4,131	5,129	9,260	זוג
7.5	30.6	22.8	3,590	28,889	32,480	זוג + ילדים
<b>אוגוסט-דצמבר 2005</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>45,339</b>	<b>91,267</b>	<b>136,606</b>	<b>סך הכול</b>
44.1	43.1	43.4	19,975	39,324	59,299	יחיד
40.4	21.3	27.6	18,319	19,409	37,727	יחיד + ילדים
8.7	5.6	6.7	3,945	5,145	9,091	זוג
6.8	30.0	22.3	3,100	27,389	30,489	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2007</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>37,730</b>	<b>82,488</b>	<b>120,218</b>	<b>סך הכול</b>
47.2	43.3	44.5	17,836	35,703	53,539	יחיד
38.5	21.8	27.0	14,510	17,961	32,470	יחיד + ילדים
8.9	6.1	7.0	3,346	5,065	8,411	זוג
5.4	28.8	21.5	2,038	23,760	25,798	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2008</b>						
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>33,798</b>	<b>78,011</b>	<b>111,808</b>	<b>סך הכול</b>
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

## 2. עילות זכאות

לוח 5 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2005-2008 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמה שהסתמנה מ-2003, בתקופה הראשונה של 2005 נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים גמלה. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בשנים 2006 ו-2007. מאוגוסט 2005 נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב, שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה לתקופות הקודמות לאוגוסט 2005 בלוח צריכה שתיעשה לשלוש עילות המחייבות מבחן תעסוקה: מחוסר תעסוקה, מהל"ב (אורות לתעסוקה) ושכר נמוך. הנתונים מורים שבשנת 2008 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה היה 78.9% מכלל המקבלים לעומת 78.1% ב-2007.

הירידה בעילת מהל"ב מ-8.3% בתחילת התוכנית (אוגוסט 2005 – דצמבר 2005) ל-3.8% ב-2008, 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 (עלייה בשיעור מחוסרי התעסוקה מ-60.8% ב-2007 ל-63.4% ב-2008 מוסברת גם על-ידי תופעה זו).



לוח 5  
**מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תוצעים ובני זוגם, לפי עילת הזמאות, 2005-2008**

תעילה	2005		2007		2005		2007	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סה"כ	184,061	100.0	154,427	100.0	143,640	100.0	143,640	100.0
מחוסר תעסוקה	113,584	61.7	93,817	60.8	90,970	63.4	90,970	63.4
בהכשרה או אבחון	4,666	2.5	2,291	1.5	1,636	1.1	1,636	1.1
מתל"ב / אורות לתעסוקה	-	-	7,486	4.8	5,526	3.8	5,526	3.8
שכר נמוך	26,647	14.5	19,268	12.5	16,723	11.6	16,723	11.6
מתמכרים	3,974	2.2	3,788	2.5	3,619	2.5	3,619	2.5
בני"ל* (בני 55+)	9,856	5.4	5,778	3.7	4,053	2.8	4,053	2.8
אמ / אב	17,046	9.3	12,682	8.2	11,434	8.0	11,434	8.0
אחר	8,281	4.5	9,318	6.0	9,570	6.7	9,570	6.7

\* בלתי ניתן להשמה.

### 3. שיעורי הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-40% ב-2008, שיעור המקבלים בשיעור מוגדל לבני 55 ופחות ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-13%, ושיעור המקבלים בשיעור מוגדל לבני 55 עלה מ-21% ב-2004 ל-28% ב-2008. לפי הרכבי המשפחה המוצגים המוצגים בלוח 6 אפשר לראות, כי שיעור הזוגות עם ילדים ויחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עלה בשנים 2004-2008 בשיעור מצטבר של 16% ו-4.9% בהתאמה. שיעור ה"זכאים הקודמים" – מקבלי שיעור מוגדל לבני 55 או פחות – ירד הן אצל הזוגות עם ילדים (שיעור מצטבר של 46.9%) והן אצל היחידים (שיעור מצטבר של 44.3%). שיעור היחידים המקבלים שיעור מוגדל לבני 55 עלה בשנים אלו בשיעור מצטבר של 61%, ושיעור הזוגות (עם או בלי ילדים) המקבלים שיעור מוגדל לבני 55 עלה בשיעור מצטבר של כ-24%. שיעור החד-הוריות (בנות 55 או פחות) ירד מ-20.0% בסוף 2004 ל-17.7% בסוף 2008.

#### לוח 6

#### מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2004-2008

דצמבר 2008	דצמבר 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	דצמבר 2004	הרכב משפחה
18.6	18.3	18.5	18.7	17.8	יחיד המקבל שיעור רגיל
3.8	4.4	4.8	5.5	6.5	יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
13.0	12.3	11.0	9.6	8.4	יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
17.7	18.2	18.7	19.3	20.0	הורה יחיד (בני 55 או פחות)
8.9	8.9	8.5	7.7	7.4	זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)
18.9	18.1	17.8	17.1	16.5	זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל
8.0	9.2	10.4	12.2	14.3	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
5.9	5.7	5.5	5.1	4.8	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)

#### 4. הכנסות מעבודה

לוח 7, 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. ב-2007 שיעור המשפחות העובדות היה 28.1% וב-2008 28.6% (לעומת 25.5% ב-2004). עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2008 (אם כי **מספר** המשפחות העובדות ירד בשנים 2006-2008). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות עם שכר נמוך נותר יציב לעומת 2005, ב-2007 הוא ירד במעט וב-2008 הוא הוסיף לרדת. ב-2008 ל-62.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. יחד עם העלייה בשיעור המשפחות העובדות ב-2008 עלה שיעור המשפחות המשתכרות עד 2000 ש"ח (כלומר רמת השכר לא השתפרה).

לוח 7

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

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
3,500 +	-3,000 3,500	-2,000 3,000	-1,500 2,200	-1,000 1,500	-1 1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
<b>ינואר-יולי 2005</b>								
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
<b>אוגוסט-דצמבר 2005</b>								
6.9	7.4	19.5	21.2	22.1	22.9	25.8	35,227	סה"כ
0.0	0.1	8.4	19.0	28.1	44.4	15.4	9,109	יחיד
10.1	9.2	23.5	21.8	19.7	15.6	42.8	16,163	יחיד+ ילדים
0.9	3.4	13.9	15.7	36.1	30.0	24.8	2,253	זוג
10.0	13.5	25.6	24.2	16.1	10.6	25.3	7,702	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2006</b>								
7.7	6.8	20.3	21.2	21.9	22.2	26.6	34,681	סה"כ
0.0	0.1	9.6	18.9	28.4	43.0	16.3	9,321	יחיד
11.5	8.8	24.8	21.8	18.6	14.5	43.8	15,625	יחיד+ ילדים
1.6	3.8	13.8	15.9	37.6	27.2	26.4	2,296	זוג
11.0	12.1	26.1	24.6	15.6	10.5	26.0	7,439	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2007</b>								
8.1	5.8	21.8	21.8	21.7	20.7	28.1	33,784	סה"כ
0.0	0.1	11.1	19.6	29.5	39.7	17.6	9,413	יחיד
12.4	7.9	27.2	21.8	17.4	13.3	45.7	14,843	יחיד+ ילדים
2.2	3.8	13.8	18.2	37.5	24.5	26.9	2,265	זוג
11.6	9.5	27.3	25.9	15.5	10.2	28.2	7,263	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2008</b>								
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

## ה. יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אוגוסט 2005 – דצמבר 2008

### 1. אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה

כאמור, באוגוסט 2005 הוחל בהפעלת תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) במתכונת ניסיונית על-ידי תאגידים מחו"ל שחברו לחברות מישראל ושנבחרו לפי מכרז. התוכנית פועלת בארבעה אזורים בארץ ובכל אחד מהם הוקם מרכז תעסוקה אחד לפחות. מרכזים אלה אחראים לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי (במקום שירות התעסוקה) ומטפלים במקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובתובעי גמלה **המתגוררים** באזור הניסוי **והחייבים** במבחן תעסוקה כתנאי לקבלת הגמלה. עילת הזכאות של החייבים במבחן תעסוקה (מחוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) באזורי הניסוי מכונה בשם התוכנית – עילת מהל"ב / אורות לתעסוקה. מתכנני יעדי תעסוקה המוצבים במרכזי התעסוקה הם המופקדים על ההשמה בעבודה ועל מתן הסיוע הנדרש וכן על בניית תוכנית אישית לכל משתתף (ובהתאם להמלצות הוועדות המקצועיות במקרים שהופנו לאבחונים מיוחדים). בתוכנית האישית פעילות שבועית של 30-40 שעות ובה כלולות – נוסף על עבודה במשרה חלקית הפחותה ממכסת שעות זו – פעילויות שונות לקידום השילוב בעבודה. התוכנית עשויה לכלול הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, סדנאות לחיפוש עבודה וכן עבודה מעשית כדי לרכוש הרגלי עבודה, ולאחרונה אף אבחון תעסוקה. עבודה אפשר שתהא עבודה בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת – אך רק בגופים שלא למטרות רווח או בפרויקטים מיוחדים של גופים ציבוריים. במקרים המתאימים למסלולים שנקבעו ובמקרים מיוחדים החוק מאפשר לצמצם את מספר שעות התוכנית האישית לכדי מחצית או אף יותר, בהתאם למגבלותיו של המשתתף.

כדי לקדם את ההשתלבות בעבודה, מרכזי התעסוקה אמורים לסייע ולדאוג להסרתם של חסמים נוספים ליציאה לעבודה באמצעות שירותים תומכי עבודה: סיוע בטיפול ובשמירה על ילדים קטנים, תשלום נסיעות למקום העבודה ועוד.

קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נותרת בסמכות המוסד לביטוח לאומי, אך על פי אישור מתכנן יעדי התעסוקה שהמשתתף אכן עמד בתוכנית שהוכנה בעבורו. אי עמידה במלוא התוכנית או בחלקה כרוכה בשלילת גמלה לחודש, וסירוב לקבל עבודה – בחודשיים. החוק דאג גם להגן על מקבלי הגמלה, ומי שיראה את עצמו נפגע מהחלטות המתכנן רשאי לערער לפני ועדת ערר.

תוכנית אורות לתעסוקה החלה באוגוסט 2007, לאחר שהוכנסו מספר שינויים בתוכנית מהל"ב: שינוי הגדרת האוכלוסייה המופנית למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית, הענקת

מענק התמדה בעבודה למשתתפים שהתחילו לעבוד או הגדילו את משרתם, שינוי המודל הכלכלי, וטיפול בעולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות ובעלי ותק רב במערכת הבטחת הכנסה לפי מסלולי טיפול מיוחדים (הרחבה בתיבה בפרק זה). בדצמבר 2007 הורחבה אוכלוסיית התוכנית ליישובים נוספים (נתניה, עין מאהל ובסמ"ה) ולכלל אוכלוסיית הערים נצרת, ירושלים ואשקלון.

## 2. מאפיינים דמוגרפיים

ערב פתיחת המרכזים, אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית אורות לתעסוקה דומה במאפייניה לשאר מקבלי הגמלה בעילות של חוסר תעסוקה ושכר נמוך. שיעור הנשים בקרב שתי אוכלוסיות אלו היה כ-63% ושיעור העולים כ-32%. בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, המשתתפים בתחילת התוכנית היו מבוגרים מהם במעט, אך שיעור החד-הוריות ושיעור הזוגות עם ילדים היו דומים בשתי האוכלוסיות.

בהשוואת השינויים בקרב משתתפי התוכנית לשינויים בקרב מי שאינם בתוכנית בתום שלוש שנים ליישום התוכנית (2008), בולטות ההתפתחויות האלה:

- שיעור הנשים עלה בקרב משתתפי אורות לתעסוקה בעוד שבשאר הארץ לא היה שינוי.
- שיעור המבוגרים בקרב משתתפי התוכנית ירד בצורה ניכרת ועלה אצל האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית, בעיקר בשל העברת בני 45+ מטיפול המרכזים לטיפול שירות התעסוקה.
- השינויים בשיעור היחידים, המשפחות החד-הוריות והעולים הם במגמה הפוכה בשתי קבוצות האוכלוסייה: שיעור העולים והמשפחות החד-הוריות עלה בצורה ניכרת אצל משתתפי התוכנית וירד אצל האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית. אצל היחידים המצב הפוך.

לוח 8

**מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה  
ובשאר הארץ, דצמבר 2005, נובמבר 2007 ודצמבר 2008**

לא משתתפים בתוכנית (חייבים במבחן תעסוקה)			משתתפים בתוכנית			המאפיין
דצמבר 2008	נובמבר 2007	דצמבר 2005	דצמבר 2008	נובמבר 2007	דצמבר 2005	
63.1	64.0	63.3	76.1	73.9	66.2	נשים
25.8	28.5	30.4	35.9	34.0	34.8	עולים
12.2	12.1	17.2	17.0	17.8	12.0	צעירים (עד גיל 30)
39.6	40.0	31.0	3.2	5.8	34.0	מבוגרים (יותר מעל 50)
45.1	44.2	41.9	21.2	23.1	39.9	יחידים*
22.2	23.5	25.6	52.9	50.4	28.9	חד-הוריות*
24.8	24.2	25.6	24.7	25.0	23.3	זוגות עם ילדים*

\* מתוך כלל המשפחות. שאר השיעורים חושבו מכלל הפרטים.





## 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 ולשאיירו של מבוטח לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים מינימלית סבירה. החלת ההסכם של פנסיה מקיפה חובה בישראל נכנסה בינואר 2009 לשנה השנייה, ותיאור ההסכם וסוגיות למחשבה ביחס להשלכותיו מפורטים בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007.

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

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במהלך 2008 יכלו לקבל קצבת זיקנה גברים ונשים שמלאו להם 61/66 שנים ושמונה חודשים בהתאמה בשנה זו. למעשה קבוצה זו כוללת גברים ונשים שמלאו להם 60/65 שנים בחודשים ספטמבר 2006 עד אפריל 2007. אנשים אלה יכלו לקבל קצבת זיקנה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2008. גם נשים עקרות בית שמלאו להן 66 שנים ושמונה חודשים בשנת 2008 (הגיעו לגיל המוחלט) יכלו לקבל בשנה זו את קצבתן.

בשנת 2009 יושלם תהליך ההעלאה ההדרגתית של גיל הזכאות המותנה לגברים ל-67 והשלב הראשון של ההעלאה ההדרגתית של גיל הזכאות המותנה לנשים ל-62.<sup>1</sup>

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 לטווח 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 השאירים** משולמת לשאיריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת בגין ילדים ותוספת ותק, והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו 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 שהכנסתם נמוכה, עד סכום ההכנסה למינימום קיום המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו.<sup>2</sup>

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

---

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

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

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.

באפריל 2008 הוגדלו שיעורי קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות בשיעור של כ-1.9%. הקצבה הבסיסית ליחיד עלתה מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%, ולהרכבי המשפחה אחרים היא עלתה בהתאם. בנוסף שולמה תוספת מיוחדת לקצבה בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי לזכאי שמלאו לו 80 שנה. תוספת זו הוגדרה בחוק כהפרש בין 17.5% לבין שיעור הקצבה הבסיסית ליחיד – 16.5%. זאת ועוד: קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה הוגדלו בהתאם לגיל הזכאי: הן הוגדלו בכ-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה ובכ-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

בינואר 2009 עודכנו קצבאות הזיקנה והשאיירים בשיעור של 4.5% בהתאם לשינויים שחלו ברמת המחירים במהלך 2008. זאת בהמשך לעדכון בשיעור של 2.8% שחל בינואר 2008.

**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 2008 פעלו במסגרת השירות כ-4,500 מתנדבים ונערכו כ-414 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-128 אלף פניות לייעוץ.

**ג. מקבלי קצבאות זיקנה ושירים - כללי**

בשנת 2008 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-630.9 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-104.9 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנים כ-85.4 אלף קשישים (בדצמבר 2008) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים וכ-24.5 אלף קשישים נכים המקבלים השלמה לנכות (ראו להלן סעיף ה'). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2008 בכ-2% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד בשיעור 0.3%.

לוח 1

**מקבלי קצבאות זיקנה ושירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2008-2006**

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
0.9	0.2	1.1	735,796	728,891	727,516	<b>סך הכול</b>
						<b>זיקנה</b>
						סך הכול
1.2	0.2	1.2	630,904	623,692	622,335	לפי חוק הבי"ל
2.0	1.0	2.1	555,507	544,631	539,266	לא לפי חוק הבי"ל
-4.6	-4.8	-4.1	75,397	79,061	83,069	
						<b>שירים</b>
						סך הכול
-0.3	0.0	0.1	104,892	105,199	105,181	לפי חוק הבי"ל
-0.3	0.0	0.2	104,378	104,659	104,623	לא לפי חוק הבי"ל
-4.8	-3.2	-3.3	514	540	558	

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2008 בשיעור של 4.6%, זאת לאחר ירידה של 4.8% ב-2007. 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. 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-12% בשנת

2008. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי שלא לפיו גדל ב-2008 ב-1.2%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 0.9%.

### **ג. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה**

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, 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 (ראו 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 2008. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2008, הגיע ל-25.5% לעומת 25.9% בדצמבר 2007. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק עלה במעט והגיע ל-15.9%, ובקרב מקבלי קצבאות שאיירים לפי חוק הוא ירד והגיע ל-27.8%. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעומם נמנים בעיקר העולים החדשים: 95.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-74.5% ממקבלי קצבת שאיירים אלה בדצמבר 2008 היו זכאים להשלמת הכנסה.



**לוח 2**

**מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים\***  
**דצמבר 2008**

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכול	סוג הקצבה
4,633	6,847	76,030	653,179	740,689	<b>קצבת זיקנה ושאירים – סך הכול</b>
23.9	22.0	46.6	23.1	25.5	% המקבלים השלמת הכנסה
1,011	1,930	47,996	511,459	562,396	קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל
53.7	35.2	39.5	13.5	15.9	% המקבלים השלמת הכנסה
266	257	16,704	56,574	73,801	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל
97.4	88.3	90.8	96.4	95.1	% המקבלים השלמת הכנסה
3,334	4,632	11,267	84,762	103,995	קצבת שאירים לפי חוק הבי"ל
8.8	12.6	11.1	31.6	27.8	% המקבלים השלמת הכנסה
22	28	63	384	497	קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל
63.6	57.1	49.2	80.5	74.5	% המקבלים השלמת הכנסה

\* כולל בן זוג ואו ילדים בזיקנה וילדים בשאירים.

#### ד. 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 ואת 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 2008 היו זכאים לשתי הקצבאות 85,410 אלמנות ואלמנים, בהם כ-94.5% נשים (לוח 3), המהוות כ-15.2% 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 לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות, והסיבה 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 2008 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,444 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 – 7.2% 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 (842 ש"ח לעומת 723 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 79.5 שנים לעומת 76.0 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 77.1 לעומת 72.3, בהתאמה.

לוח 3

**מאפייני מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2008**

נשים	גברים	סך הכול	
80,649	4,761	85,410	מספר מקבלים
6.9	14.0	7.2	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,438	2,534	2,444	קצבה ממוצעת (ש"ח)
842	723	836	מזה: חצי שאירים (ש"ח)
77.1	79.5	77.2	גיל ממוצע

**ה. מקבלי קצבת זיקנה לנכה**

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, שלאחריו 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 214 ל-316 ש"ח לחודש כיום, 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 2008 כ-24,459 קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות, כ-45% בהם נשים (לוח 4). כ-81% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2008 כ-2,379 ש"ח, כרבע ממנה השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת.



לוח 4

**מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2008**

נשים	גברים	סך הכול	
10,943	13,516	24,459	סך כל המקבלים
8,537	11,161	19,698	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,297	2,446	2,379	קצבה ממוצעת (ש"ח)
650	546	592	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
64.1	69.4	67.0	גיל ממוצע

**1. 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. בשנת 2008 הוסיף לגדול אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ל-71.5%, ואחוז הגברים שקיבלו תוספת זו בשלוש השנים האחרונות נותר יציב, 92.9%. גם תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי נותרה ב-2008 ללא שינוי, 29.4% מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.6%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מהתוספת שקיבלו הנשים – 41.0% לעומת 21.3% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.1% ו-29.8%, בהתאמה).

אחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים ב-2008 נותר יציב, 94.4% ו-77.7%, בהתאמה. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2008 הוסיפה לרדת בקרב נשים וגברים כאחד, והפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 39.3% לגברים ו-24.6% 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.

לוח 5

**מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים) (דצמבר) 2008-2003**

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
<b>תוספת ותק</b>						
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
<b>תוספת דחיית קצבה</b>						
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

\* כלל המקבלים.  
\*\* המצטרפים החדשים.

## ז. תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה משולמת למי שהגיע לגיל פרישה בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה ושיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2008 תוספת דחיית קצבה עלה במעט ל-14.6%, לאחר שהיה יציב בשלוש השנים הקודמות, ואחוז הנשים שקיבלו תוספת זו הוסיף לרדת במעט ל-12.8%. אחוז הגברים והנשים בקרב המצטרפים החדשים בשנת 2008 שקיבלו תוספת זו עלה, ביחוד בקרב גברים, והגיע לכ-18.5% ו-9.6%, בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה ב-2008 נותרה יציבה: 2.5% לגברים ו-2.2% לנשים, והתוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 17%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים. התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2008 היתה גבוהה קצת יותר מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.5% ו-2.3%, בהתאמה. כמו כן, בשנת 2008 חל גידול בשיעור התוספת הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים הגברים וירידה מסוימת בקרב הנשים. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.5% לעומת 17%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל 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 הזכאות שלהן ל-64 שנה והגיל המוחלט ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת החלת החוק.

## ח. רמת הקצבאות

בשנת 2008 ירדה קצבת הזיקנה הבסיסית בשיעור של 0.4% ריאלית, לאחר שעלתה באופן עקבי בארבע השנים שלפני כן, זאת למרות הגידול בקצבה שחל באפריל 2008 (מעבר לעדכון השוטיפ) למעשה הגידול במחירים בשנת 2008 היה גבוה יותר. עם זאת, קצבת הזיקנה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע נותרה ללא שינוי – 15.2%. גם קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה ירדה ריאלית בשנת 2008 בשיעור של 1%, לאחר שעלתה בעקביות בארבע השנים שלפני כן.

קצבת השאירים הבסיסית הוסיפה לגדול ריאלית ב-2008 אך באופן זניח, אולם קצבת השאירים עם השלמת הכנסה ירדה ריאלית בשיעור של כ-1%, לאחר שעלתה באופן עקבי בארבע השנים שלפני 2008.

לוח 6

**סכום\* קצבת זיקנה ושאירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2008-2002**

אלמנה עם 2 ילדים**		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	
30.8	2,358	23.3	1,789	15.6	1,193	2002
31.5	2,338	23.4	1,738	15.6	1,158	2003
30.6	2,347	22.8	1,745	15.2	1,163	2004
30.2	2,338	22.8	1,768	15.2	1,178	2005
29.9	2,346	23.0	1,802	15.3	1,202	2006
29.5	2,350	22.8	1,818	15.2	1,212	2007
29.5	2,336	22.9	1,814	15.2	1,208	2008
		23.9	1,888	15.9	1,263	2008 – זכאי שמלאו לו 80 שנה

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

**ט. היקף התשלומים**

ב-2008 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 0.9%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית בשיעור של 2% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 3.2%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמות הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאירים הגיע ב-2008 ל-19.4%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2008 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 1.4% שהיה גבוה

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – זיקנה ושאיירים

יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2008 ירד ל-37.7%.

לוח 7

**תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), 2003-2008**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	סוג הקצבה
<b>מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)</b>						
<b>18,425</b>	<b>17,461</b>	<b>17,165</b>	<b>16,257</b>	<b>15,780</b>	<b>15,551</b>	<b>סך כל התשלומים</b>
14,842	13,920	13,628	12,910	12,615	12,296	לפי חוק הבי"ל
3,583	3,541	3,537	3,347	3,165	3,255	שלא לפי חוק הבי"ל
<b>מחירי 2008 (במיליוני ש"ח)</b>						
<b>18,425</b>	<b>18,261</b>	<b>18,049</b>	<b>17,451</b>	<b>17,160</b>	<b>16,843</b>	<b>סך כל התשלומים</b>
14,842	14,558	14,330	13,859	13,718	13,318	לפי חוק הבי"ל
3,583	3,703	3,719	3,592	3,442	3,525	שלא לפי חוק הבי"ל



### 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, מרפאה 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 ממאסר 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית בשלושה אזורים. התוכנית תאריך שנתיים, ובמסגרתה יוכלו קשישים המתגוררים באזור הניסוי לבחור בגמלת סיעוד כספית בתנאי שצברו 6

נקודות לפחות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך שישה ימים בשבוע<sup>1</sup>.

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. בינואר 2008 עודכנו הגמלאות בשיעור של 2.8% בהתאם לגידול בסכום הבסיסי (עקב עליית המחירים במהלך 2007), שממנו נגזרות הגמלאות. החל בינואר 2009 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 4.5% בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2008.

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.

## **ב. תביעות וזכאים לגמלת סיעוד**

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2008 ירד בשיעור של 1.7%, לאחר שעלה בהתמדה בארבע השנים הקודמות והגיע לכ-74.1 אלף. מספר התביעות הראשונות ב-2008 ירד ב-3.7% בהשוואה ל-2007 ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) ירד במעט בשיעור של 0.26%. עקב כך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2008 עלה ל-59.1%.

---

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



לוח 1

**תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2002-2008**

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

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

בשנת 2008 עלה במעט שיעור התביעות שאושרו ל-47.4%. שיעור התביעות שאושרו מקרב התביעות הראשונות ב-2008 הגיע ל-54.3% לעומת 53.7% ב-2007, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו נותר ללא שינוי – 42.7%. העלייה בשיעור התביעות הראשונות שאושרו ב-2008 מתבטאת בירידה מסוימת באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL<sup>2</sup> – ובעלייה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנת 2008 ל-28.3% לעומת 28.8% בשנת 2007, ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע ל-16.3% לעומת 15.7% בשנה הקודמת. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא בוצעה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2008 בכ-4.9% והגיע ל-131.5 אלף בממוצע חודשי. מספר הזכאים לגמלה מ-1991 ועד 2008 עלה ב-309%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספר הקשישים באותה תקופה. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק, לשיא של 15.3% בשנת 2008.

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

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2002-2008

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	860.0	4.9	131.5	2008

\* ממוצע חודשי.

\*\* אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתון לשנת 2008 הוא אומדן.

\*\*\* 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, מספר הקשישים לפי גיל הפרישה הישן היה גדול יותר ושיעור הכיסוי קטן יותר.

לוח 3

**זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת הגמלה  
(ממוצע חודשי), 2008**

אחוזים	מספרים מוחלטים	
<b>100.0</b>	<b>131,460</b>	<b>סך הכול</b>
		<b>מין</b>
29.1	38,296	גברים
70.9	93,164	נשים
		<b>גיל</b>
1.0	1,270	עד 64*
4.8	6,368	69-65
12.4	16,340	74-70
21.0	27,658	79-75
28.0	36,816	84-80
32.7	43,008	+85
		<b>הרכב משפחה</b>
47.0	61,782	גרים בגפם
39.8	52,340	גרים עם בן זוג
13.2	17,338	גרים עם בניהם או אחרים
		<b>ותק בישראל</b>
75.7	99,459	ותיקים
24.3	32,001	עולים** – סך הכול
2.6	3,378	מזה : עלו אחרי שנת 1999
		<b>רמת גמלה</b>
57.4	75,556	גמלה נמוכה (91%)
25.0	32,824	גמלה גבוהה (150%)
17.6	23,080	גמלה גבוהה מאוד (168%)

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

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2008 מעלה שקרוב לרבע (24.3%) מהזכאים הם עולים שעלו לישראל אחרי שנת 1989, בהם 2.6% עלו אחרי שנת 1999 והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, קרוב לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (60.7%) בני 80 ויותר. רק 4.8% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.8%) מן הזכאים מתגוררים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.0%) מתגוררים בגפם, ואחד מכל שבעה (13.2%) מתגוררים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-57.4% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולרבע אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150% ממנה. לשאר המקבלים, כ-17.6%, אושרה זכאות ברמה גבוהה מאוד – 168% ממנה.

## 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 התקשוריות חוזיות. לאחרונה 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 שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי.

לוח 4 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2008 לפי סוג נותן השירותים. בסך הכול סיפקו נותני השירותים בדצמבר 2008 כ-6.8 מיליוני שעות טיפול אישי בבתיהם של הזכאים לגמלת סיעוד. כ-4.8 מיליוני שעות סיפקו ארגונים פרטיים (70.5%); כ-1.1 מיליוני שעות סיפקו ארגוני מט"ב (16.2%), והשאר, כ-0.9 מיליוני שעות (13.3%), סיפקו עמותות ציבוריות.

לוח 4

**מספר שעות טיפול אישי בבית שסופקו, לפי סוג נותן השירותים, דצמבר 2008**

מספר שעות טיפול אישי בבית		סוג נותן שירותים
אחוזים	מספרים (אלפים)	
100.0	6,855	סך הכול
70.5	4,833	ארגון פרטי
16.2	1,111	מטי"ב
13.3	912	עמותה

לוח 5 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2008 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 (98.1%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2008 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. 7.1% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 18.3% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.4% קיבלו משדר מצוקה. 70.1% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 9% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

לוח 5

**מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2008**

אחוז המקבלים את השירות		מספר המקבלים	סוג השירות
כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
-	-	182,967	סך הכול*
70.1	98.1	131,630	טיפול אישי בבית
9.0	7.1	9,505	טיפול אישי במרכז יום
0.3	18.3	24,526	מוצרי ספיגה
0.4	12.4	16,701	משדר מצוקה
0.8	0.5	605	שירותי מכבסה

\* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה – כ-134.2 אלף.

#### 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 2008 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד הגיע לכ-3.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2008): כ-3.1 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני התלות. סכום של 78 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 6). כמו כן הועבר סכום של 79.1 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

#### לוח 6

#### סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (אלפי ש"ח, מחירי 2008), 2003-2008

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2003	2,665.6	2,467.9	62.5	24.9	107.1	3.2
2004	2,687.4	2,480.8	66.4	37.5	99.9	2.7
2005	2,734.6	2,522.2	74.6	39.9	95.4	2.5
2006	2,856.9	2,665.7	64.8	31.5	92.4	2.4
2007	3,212.9	3,012.1	73.9	37.3	87.2	2.4
2008	3,300.3	3,120.2	79.1	20.7	78.0	2.3

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

בשנת 2008 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בכ-2.7% במחירים קבועים (מחירי 2008). תשלומי הגמלאות גדלו ב-3.6% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים ירדה בשנת 2008 בשיעור של 0.3%.

## 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.

ב-2008 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2007 כיוון שהן עודכנו בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה. אף על פי כן גם השנה נמשכה הפגיעה המתמשכת בילדים שראשיתה כאמור ב-2002 עם הקיצוצים הגדולים בקצבאות הילדים. הפגיעה המתמשכת נובעת גם ובעיקר מההחלטה 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.

כניסתם של ילדים חדשים למערכת ויציאתם של ילדים ותיקים ממנה הורידו גם בשנת 2008 את התשלומים לקצבאות ילדים לעומת 2007. ב-2008 הסתכם התשלום לקצבאות הילדים בכ-4.84 מיליארד ש"ח לעומת 4.94 מיליארד ש"ח ב-2007 (במחירים קבועים) – ירידה של כ-100 מיליון ש"ח. מלבד התחלופה בתשלום לילדים החדשים השלישיים ויותר, הירידה בתשלומים השנה נובעת גם מירידה של התשלום לתוספת משפחה (ראו להלן "תוספת משפחה").

הפגיעה המצטברת באוכלוסיית הילדים בשש השנים האחרונות הובילה לפער הניכר בתשלומים לקצבאות הילדים בתקופה זו: מ-8.3 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.8 מיליארד ש"ח ב-2008 – ירידה ריאלית של כ-42%. בהשוואה ל-2007, מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2008 גדל ב-1.4% ומספר הילדים שבעבורם שולמו קצבאות גדל ב-1.7%.

**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 ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2008 קיבלו מענק לימודים כ-145 אלף ילדים. עלות המענק ב-2008 הסתכמה בכ-147 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, ומינואר 2006 היא הועלתה ל-104 ש"ח. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2008 שולמה קצבה זו לכ-22 אלף משפחות (שבהן כ-35 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). בשנת 2008 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-45 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 – ירידה של 2.3% לעומת 2007, בדומה לשנתיים האחרונות.

## ב. השינויים במערכת קצבאות הילדים בשנים 2002-2008

מסכת הקיצוצים בקצבאות הילדים בשנים 2002-2006 עוגנה בארבע תוכניות כלכליות. בשנת 2002 יושמו שתיים מהן: חוק ההסדרים לשנת 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית. בחוקים אלו נקבע כי נקודת הקצבה לא תעודכן, וקצבאות הילדים יקוצצו בשנה זו קיצוץ אחיד של 15%. זו היתה הפעם הראשונה שקצבאות הילדים שולמו על פי מפתח של 0.88 נקודת קצבה ולא על פי נקודת קצבה מלאה.

סדרת ההפחתות בקצבאות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבאות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה ללא קשר למקומו של הילד במשפחה. מאוגוסט 2003 קיבלו ילדים שנולדו מיוני 2003 קצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה), ללא קשר למקומם במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבאות לכל הילדים לא תיעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני. מדיניות ההפחתה בקצבאות הונעה אפוא בראש ובראשונה משיקולים של צמצום ההוצאה הציבורית, שכן לולא כך היה אפשר לקבוע קצבה אחידה לילד ברמה של כ-250 ש"ח לחודש. עוד נקבע בתוכנית ההבראה כי תהליך ההשוואה והפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך יבוצע בהדרגה בתקופה אוגוסט 2003–ינואר 2009.



תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבאות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת בנוגע לעדכון כל קצבאות המוסד לביטוח לאומי: קצבאות הילדים לא עודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף 2005.

מדיניות הקיצוצים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 הופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבאות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח בתקופה פברואר-יוני 2004 ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004-דצמבר 2005 מהקצבאות לילד הרביעי ואילך. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ופג גם תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן. מינואר 2006 קצבת הילדים מעודכנת, כיתר הקצבאות, על-פי ה"סכום הבסיסי"<sup>1</sup> ולאחר שעודכנה לפי מדד המחירים לצרכן נקבע גובה הקצבה לילד אחד ל-148 ש"ח. זאת ועוד: ב-2006 הופסק הקיצוץ ההדרגתי בקצבאות הילדים הוותיקים ומשכך שיעורי הקצבאות הוקפאו על פי רמתם ב-2006 גם ל-2007 עד 2009. בינואר 2007 לא עודכנו הסכומים הבסיסיים, עקב מדד שלילי, והקצבאות בשנה זו נשארו כשהיו ב-2006. בשנת 2008 עודכנו קצבאות הילדים בהתאם לעליית המדד בשנה שחלפה. גובה הקצבה לילד אחד עודכן ל-152 ש"ח.

## ג. רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2008

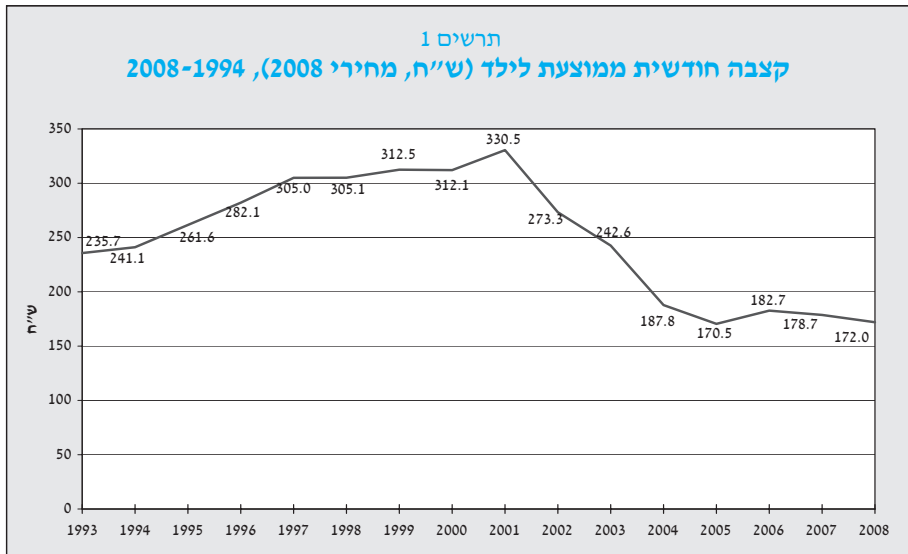
עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה ברמה של 171.3 ש"ח (במחירי 2005). מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. סכום זה היה בשנת 2008 152 ש"ח לעומת 148 ש"ח ב-2007. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-152 ש"ח לילד, וקצבת הילד השלישי עלתה מ-178 ש"ח ב-2007 ל-182 ש"ח ב-2008. קצבאות הילד הרביעי ואילך עלו מ-329 ש"ח ל-337 ש"ח. העלייה בקצבאות הילדים באה לאחר ירידה בגובה הקצבאות בשנים 2002-2004, כחלק ממדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוארה לעיל. קצבת הילדים החדשים, שנולדו לאחר יוני

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

2003, המשולמת ללא תלות במקומם במשפחה, היא כקצבת שני הילדים הראשונים – 152 ש"ח.

בתרשים 1 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 1993-2008<sup>2</sup>. משנת 1993 שבה קצבת הילדים להיות אוניברסלית, ועד 2001 הקצבה הממוצעת לילד עלתה במתינות בכ-13.3% – מ-283.3 ש"ח ל-321 ש"ח. "חוק הפרט" 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%.



לוח 1 מציג את נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2002-2005 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2006-2008. בלוח 2 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

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

לוח 1

**נקודות קצבה למשפחה ב-2002-2005 ובמונחי "הסכום הבסיסי"  
ב-2006-2008 לפי מספר הילדים**

מועד	1	2	3	4	5	6
ינואר 2002	1.00	2.00	3.96	8.00	13.00	18.00
מארס 2002	0.88	1.76	3.52	7.08	11.48	15.88
יולי 2002	0.85	1.70	3.39	6.81	11.04	15.27
אוגוסט 2003*	0.84	1.68	2.82	5.48	8.53	11.58
פברואר 2004	0.70	1.40	2.40	4.91	7.82	10.73
יולי 2004	0.70	1.40	2.36	4.72	7.40	10.08
ינואר 2005	0.70	1.40	2.31	4.41	6.76	9.10
2006-2008	1.00	2.00	3.20	5.42	7.64	9.86

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

לוחות 1 ו-2 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004.

מלוח 2, המציג את סכומי הקצבאות בשנים 2002-2008 לפי מספר הילדים במשפחה, עולות כמה עובדות:

- סכום הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירד מינואר 2002 עד ינואר 2005 ב-31%. בתחילת 2006 עלתה הקצבה בכ-20%.<sup>3</sup> 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.
- משפחה שבה 3 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%.
- משפחה שבה 5 ילדים קיבלה ב-2005 כמחצית הקצבה שקיבלה בינואר 2002.

3 כל השיעורים חושבו במונחים ריאליים.

לוח 2

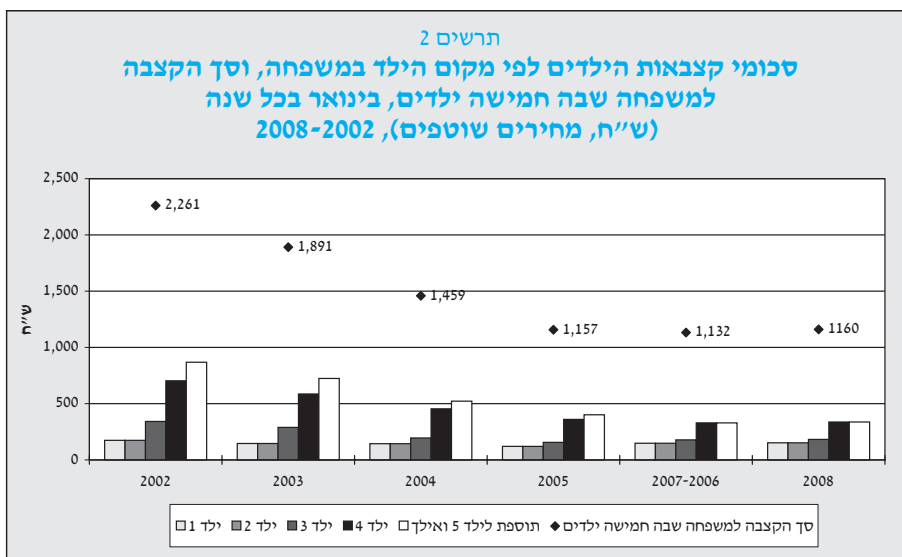
**קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה  
לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2008-2002**

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

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

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ילדים

בתרשים 2 שלהלן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים בשנים 2002-2008 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. הקצבה משפחתית פחתה משנת 2003 ועד שנת 2008 בכ-37% והגיעה לכדי 1,160 ש"ח.



#### ד. 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 2008 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-995 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.4% בהשוואה ל-2007, והוא דומה לגידול שנצפה בין 2006 ל-2007. שיעור הגידול במספר המשפחות היה גבוה בשנתיים האחרונות לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004, בשיעור של 0.4%-0.7%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ב-2008 לכ-2,372 אלף בממוצע לחודש. הגידול במספר הילדים השנה דומה לגידול שהיה ב-2007 – כ-1.6%. ממוצע המשפחות השנתי עם ילד

אחד גדל בשיעור נמוך (0.3%) ביחס ל-2007, כ-323 אלף, אך גדל מספר המשפחות עם שני ילדים ויותר בשיעור של כ-2%.

לוח 3

**משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה  
(ממוצע חודשי), 2008-2000**

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
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
<b>אחוזים</b>							
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

\* 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),  
2008-2000**

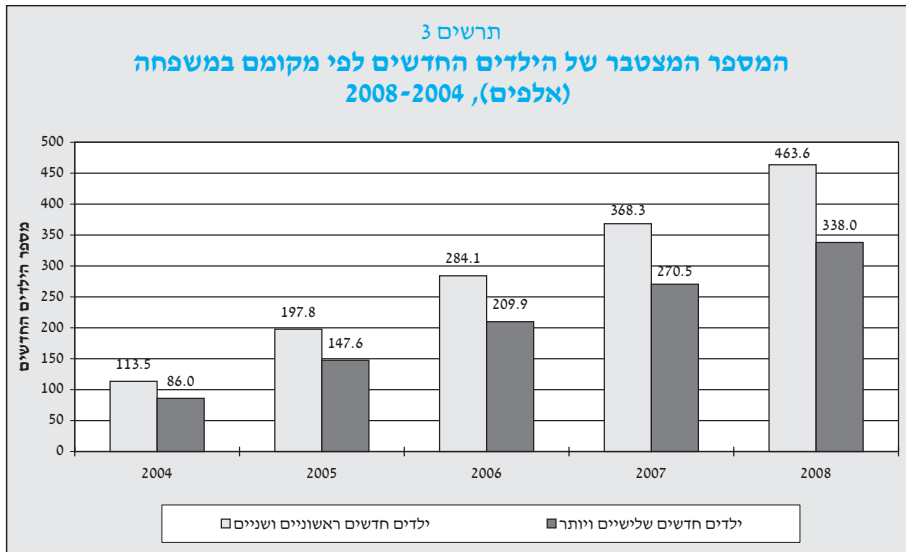
מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	*2003
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
<b>אחוזים</b>							
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

\* ראו הערה בלוח 3.

## ה. "ילדים חדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה<sup>4</sup>. מדיניות זו הובילה מטיבה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה. כך למשל, בשנת 2008 הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד הילד הרביעי לפני יוני 2003 ובשנייה הוא נולד לאחר יוני 2003 הוא 185 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2005 כ-146 אלף ב-2007 כ-145 אלף וב-2008 כ-155 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2008 לכ-726 אלף – 30% מתוך כ-2.4 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2008, כ-42% (כ-306 אלף), הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים.



4 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007 ו-152 ב-2008.



תרשים 3 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2008. מן התרשים אפשר ללמוד כי בשנים 2005-2007 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ויותר בכל שנה, וב-2008 נוספו כ-64 אלף ילדים שלישיים ויותר. בסוף שנת 2008 הגיע מספרם הכולל לכ-306.3 אלף ילדים.

מספר הילדים החדשים בממוצע לחודש היה ב-2008 כ-726 אלף, מתוכם כ-420 אלף הם ילדים ראשוניים או שניים (המהווים כ-58% מכלל הילדים החדשים). עד 2008 מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא כ-504.6 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא כ-726 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

## י. 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 (1,323 ש"ח ב-2008) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (735 ש"ח).

ב-2008 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-80.4 אלף משפחות, כ-56 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק עלה מ-141 אלף ב-2007 ל-145.5 אלף ב-2008. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-58% (כ-85 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

## ז. היקף התשלומים

מנתוני לוח 7 עולה כי בשנת 2008 התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאלית בשיעור של כ-2% לעומת 2007. ירידה זו נובעת משתי סיבות: ראשית, כניסתם של ילדים חדשים למערכת, שבעבורם משולמת קצבה נמוכה בהשוואה לילדים הוותיקים

שיוצאים ממנה (הכוונה כמובן לילדים שמקומם במשפחה הוא שלישי ויותר). הסיבה השנייה היא ירידה ריאלית של כ-22% בתשלומים לתוספת המשפחה, מכ-58 מיליון ש"ח ב-2007 לכ-45 מיליון ב-2008.

הירידה בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפת 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-10.5% בשנת 2008. ביחס לשנת 2007 חלקם של תשלומי ילדים נשאר דומה.

לוח 7

**התשלומים עבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2008), 2000-2008**

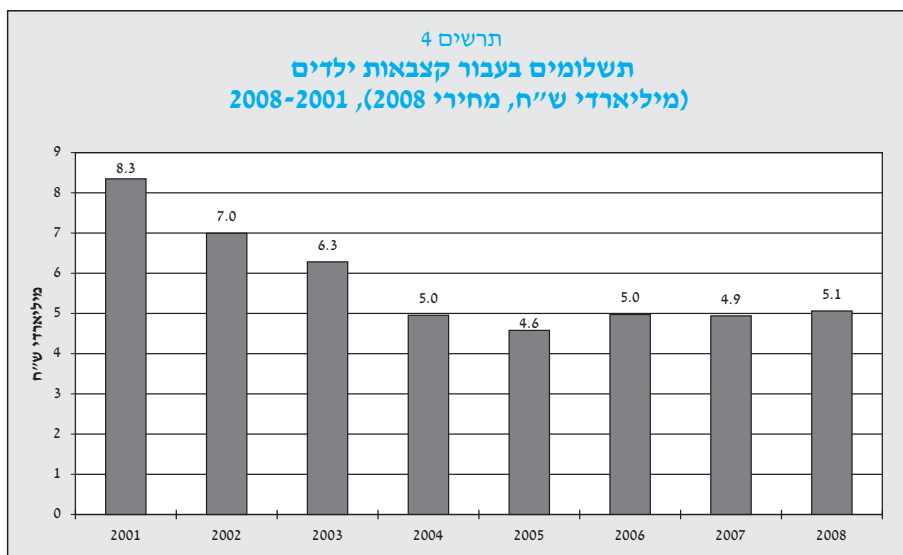
מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2008	מחירים שוטפים	מחירי 2008	מחירים שוטפים	מחירי 2008	מחירים שוטפים	
150.1	128.8	7,934.9	6,808.7	8,085.1	6,937.6	2000
179.5	155.8	8,546.6	7,415.5	8,726.2	7,571.3	2001
165.7	151.9	7,146.9	6,553.7	7,312.6	6,705.7	2002
165.3	152.6	6,406.9	5,914.4	6,572.1	6,067.8	2003
166.1	152.7	5,017.0	4,612.2	5,183.1	4,764.9	*2004
163.6	152.4	4,624.9	4,308.2	4,788.5	4,460.7	2005
163.8	155.8	5,037.1	4,791.2	5,201.0	4,947.0	2006
164.3	157.1	5,003.0	4,783.3	5,167.4	4,940.5	2007
165.4	165.5	4,896.7	4,896.7	5,062.2	5,062.2	2008

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

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2001-2008 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.

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – ילדים

לולא הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות בשנים האחרונות, ההוצאה החזויה לקצבאות הילדים ב-2008 היתה אמורה להיות יותר מ-8 מיליארד ש"ח, כפול מזו שהיתה בפועל.





## 5. ביטוח אמהות

### א. כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדות 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), אשפוזם 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 לילדת 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, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז בלידת פג הוגדל בכ-50%. עלות התוספת מסתכמת בכ-115 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

מינואר 2007, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז הוגדל ב-12.1%. עלות התוספת מסתכמת ב-151.6 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

**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 ליולדת. עד יולי 2002 שיעור המענק ליולדת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק ליולדות 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-2008 נמשכה העליה במספר הלידות ביחס לאוכלוסיית הנשים בגיל הפרייון: ב-2008 שולמו מענקי לידה ל-152 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של כ-3% לעומת שנת 2007. באותם שנים מספר הנשים בגיל הפרייון (בנות 15-44) עלה בפחות מ-2%. נתונים אלה תואמים את הדיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שלפיו שיעור הפרייון שהיה בירידה רצופה מאז שנות ה-60, עלה לראשונה בשנת 2006 מ-2.84 ב-2005 ל-2.88 ב-2006 ומוסיף לעלות.

כ-45,500 מהלידות ב-2008 היו לידות ראשונות, כ-42,300 היו לידות שניות וכ-64,200 היו שלישיות ואילך כמוצג בלוח 2. כמו כן כ-3,500 היו לידות תאומים וכ-100 היו לידות שלישיות ואילך.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2008, כ-2,500 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ומספרם עלה בכ-2.5% ב-2007 ובכ-5% ב-2008.

ב-2008 קיבלו דמי לידה כ-94 אלף נשים לעומת כ-86 אלף נשים ב-2007 – עלייה של כ-9% לעומת עלייה של כ-3% במענקי לידה, כאמור לעיל. כלומר חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים שקיבלו מענק לידה עלה מ-58% ב-2007 לכ-62% ב-2008. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה מוסיף לעלות והגיע לכ-31 ב-2008 (לעומת כ-30 ב-2007 ו-28.7 ב-1988) והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל

האוכלוסייה. כ-96% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 91% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – 4% – עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

לוח 1  
**נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי),  
 (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008-2000**

קיבלו דמי לידה			קיבלו מענק אשפוז		שנה
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	סך הכול	אחוז שינוי	מספרים מוחלטים	
70.0	52.4	70,641	8.5	134,720	2000
68.8	53.9	71,176	-2.0	132,044	2001
68.2	53.2	71,317	1.6	134,187	2002
69.3	51.9	73,948	6.1	142,363	2003
70.6	54.1	77,505	0.7	143,387	2004
66.8	53.9	77,025	-0.3	142,890	2005
70.0	57.6	83,285	0.5	143,599	2006
69.5	58.4	88,285	2.5	147,245	2007
69.4	61.5	93,630	3.5	152,319	2008

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



לוח 2

התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2000-2008

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

במהלך שנת 2008 עודכן מענק האשפוז פעמיים: בינואר, על פי הנוסחה הקבועה בחוק, בתוספת עדכון יום אשפוז ובאוגוסט בהתאם לעלייה בעלות יום אשפוז.

בשנת 2008 היתה עלייה נומינלית של 1.8% בממוצע במענק אשפוז ללידה רגילה ובלידת פג בהשוואה לשנת 2007, ובמענק לידה היתה עלייה של כ-7% במונחים נומינליים ושל כ-2% במונחים ריאליים.

מלוח 3 עולה כי יותר משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכחמישית מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק.

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008-2000

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2 – 1/4 השכר הממוצע	3/4 – 1/2 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	מעל השכר 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

משנת 1995, דמי הלידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה.

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

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2008 היה 212 ש"ח ליום, שהם כ-80% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-44% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שלנשים מעל גיל 35 הוא היה גבוה קצת יותר מהשכר הממוצע במשק.
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב, רמת גן וכפר סבא, לדוגמה, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה קרוב למחצית השכר הממוצע.

## ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שגם בשנת 2008 היתה עלייה חדה בתשלומי גמלאות בענף בעיקר בתשלומי דמי לידה, וזאת בעקבות תיקון חוק שנכנס לתוקף במאי 2007 שהגדיל את תקופת תשלום דמי לידה מ-12 שבועות ל-14 שבועות כאמור. גם העליה של כ-7% במספר הנשים שקבלו דמי לידה השפיעה על תשלומי דמי לידה.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-6.3% ב-2006 ל-7.2% ב-2007 ול-8% ב-2008.

### לוח 4

#### תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2008 (מיליוני ש"ח), 2000-2008

שנת הרישום	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
56,300	1,147,350	219,134	1,033,491	2,466,423	2000
61,830	1,234,119	267,408	1,109,974	2,682,643	2001
60,314	1,242,985	259,161	1,076,950	2,648,919	2002
58,278	1,232,400	192,705	1,130,945	2,623,795	2003
58,280	1,283,160	136,509	1,146,956	2,635,075	2004
62,845	1,274,275	131,730	1,274,770	2,755,835	2005
77,449	1,389,318	143,576	1,339,508	2,962,167	2006
88,807	1,651,821	143,466	1,573,787	3,470,976	2007
113,368	2,017,307	150,754	1,557,442	3,849,178	2008



## 6. ביטוח נכות כללית

### א. הקצבאות

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמות על-פי החוק הקצבאות האלה:

- א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. גמלה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת 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" ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

**נכה משתכר:** מבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאוונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים האלה: (א) אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי; (ב) כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד וכן השתכרותו בפועל הצטמצמו עקב הליקוי ב-50% לפחות.

**עקרת בית:** אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק, ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאוונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען 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 את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות

לקצבה נבדקת לנכה משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות – אז הנכות הרפואית הנדרשת היא 40%. הסף הרפואי לעקרת בית הוא 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. בתנאים מסוימים שיקול הדעת של 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"<sup>1</sup>.

ב-2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת לנכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואית בשנת 2008 ונע בין 214 ש"ח ל-316 ש"ח בחודש.

## 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. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100%-ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהסכום הבסיסי.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ-261 ש"ח לחודש לכ-791 ש"ח לחודש ב-2008.

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

### 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:

- א. 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).
- ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.
- ג. הוא נמצא בישראל.
- ד. הוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לגמלה לילד נכה:

- א. **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.
- ב. **ילד בן 91 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- ג. **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.
- ד. **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).

ה. 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 (באוגוסט 2002 חלו שינויים בתקנות כך שהקצבה לא תפחת עוד עקב התבגרות הילד. עד אז היו מצבים שבהם הקצבה היתה פוחתת רק בשל שינוי הגיל וללא שינוי במצב בריאותו של הילד הנכה).

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. החל בנובמבר 1999 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.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת המשולמת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות. גובה הקצבה הנוספת כ-316 ש"ח בשנת 2008.

#### 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 לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה בסל. החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת המכונית מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. בינואר 2001 הוחלט כי עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 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:

- א. פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 165,910 ש"ח (בדצמבר 2008), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 82,955 ש"ח.
- ב. 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 (1,916 ש"ח).
- ג. 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:

- א. בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (68,976 ש"ח).
- ב. בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (41,386 ש"ח).

## 6. פיצויים לנפגעי פוליו

במארכ 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:

- א. פיצוי חד-פעמי בסכומים האלה (לשנת 2008): 51,400 ש"ח לבעלי אחוזי נכות נמוכים מ-75%; 102,800 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית בין 75% ל-94%; 123,360 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 95% ויותר.
- ב. 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 3,832 ש"ח בדצמבר 2008 (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 בענף נכות

בשנת 2008 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-195 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות הגיע ל-4%. גידול זה אמנם נמוך מהגידול בשנים קודמות אך גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית הרלוונטית (18 עד גיל הפרישה), שהוא כ-2.5% על פי אומדן. יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה, שהוא 66 ו-8 חודשים לגברים ו-61 ו-8 חודשים לנשים ב-2008. בסוף 2008 קיבלו קצבת נכות כ-7,100 נשים בנות 60 ויותר וכ-6,200 גברים בני 65 ויותר (בסך הכול כ-6.7% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). המצטרפים החדשים בשנת 2008 היוו כ-7% מקרב נכים מעל גיל 65/60.

לוח 1

### מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2008-2002

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
<b>מספרים מוחלטים</b>				
2002	150,512	20,614	17,510	20,901
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
<b>שיעורי שינוי</b>				
2002	5.7	9.2	6.5	8.2
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

גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה שיעור הגידול נמוך מזה של שנה שעברה אך הוא נשאר דומה לשיעורי הגידול של שנות ה-2000. בשנת 2008 עלה מספר המקבלים ב-6.1% בהשוואה לשנת 2007 והגיע לכ-25 אלף. לעומת זאת שיעור הגידול במקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים ובקצבת הניידות גבוה מזה של שנת 2007: מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-29 אלף (עלייה של כ-7.2% בהשוואה לשנת 2007) ומספר מקבלי קצבת הניידות הגיע לכ-29 אלף, (עלייה של 5.9%).

לוח 2

**מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
<b>197,229</b>	<b>נכות כללית</b>	<b>סך הכול</b>
30,133	שר"מ*	גמלה אחת בלבד
29,672	ניידות	
25,554	ילד נכה	
166,460	נכות בלבד	
5,388	שר"מ בלבד	
10,690	ניידות בלבד	שתי גמלאות
21,892	ילד נכה בלבד	
16,603	נכות + שר"מ	
7,275	נכות + ניידות	
1,319	שר"מ + ניידות	
3,662	ילד נכה + ניידות	שלוש גמלאות**
6,823	נכות + שר"מ + ניידות	

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

\*\* לא כולל תשלומים מכוח חוק הפיצוי לנפגעי גזת ולפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2008 היו 6,823 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-28,859 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

## ג. קצבת נכות כללית

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-197,229 – גידול של כ-4.3% לעומת דצמבר 2007. שיעור גידול זה מצוי בטווח הממוצע של השנים האחרונות והוא גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.6% מהאוכלוסייה.

לוח 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-49% ממקבלי קצבת הנכות נשואים, וכי בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה כמשתכרות (כ-52% לעומת כ-32% 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 2008

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
48.7	100.0	197,229	סך הכול
51.7	57.2	112,842	גברים
32.0	34.0	66,987	נשים משתכרות
100.0	8.8	17,400	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. 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 ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונרוטיים. כללית, אפשר לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינת תפקוד ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים מופיעים בסדר השכיחות הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (2.9% לעומת 13.4% אצל הנשים המשתכרות ו-10.3% אצל הגברים). שיעור הנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה – 28.9% לעומת 24.9% בהתאמה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (14.3% לעומת כ-6.4% אצל הגברים).

לוח 4

**מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2008**

מין			סך הכול		ליקוי עיקרי
עקרות בית	נשים משתכרות	גברים			
17,400	66,987	112,842		197,229	מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0		אחוזים
אחוזים				מספרים מוחלטים	
26.6	32.0	32.5	31.8	62,686	נפשי
17.7	18.8	21.0	20.0	39,350	הפרעות פסיכוטיות
8.9	13.2	11.5	11.8	23,336	הפרעות פסיכונורוטיות
28.9	20.0	27.2	24.9	49,166	פנימי
2.9	13.4	10.3	10.7	21,042	פיגור שכלי
13.2	12.5	12.5	12.5	24,680	נוירולוגיה
7.1	5.2	5.2	5.4	10,603	ראייה
14.3	9.4	6.4	8.1	16,044	לוקומוטורי
4.9	3.7	2.7	3.2	6,364	אורוגניטלי
1.4	2.4	1.8	1.9	3,892	שמיעה
0.9	1.6	1.4	1.4	2,752	אחר

בלוח 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מרבית הנכים (כ-81%) בדרגת אי-כושר מלאה וכ-11% בדרגת אי-כושר של 60%.

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. הבדלים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: רק כ-21% מהם בעלי דרגת אי כושר מלאה וכ-45% בעלי דרגת אי-כושר של 60%.

לוח 5  
**מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי,**  
**דצמבר 2008**

ליקוי	דרגת אי-כושר				סך הכול
	100	74	65	60	
<b>מספרים מוחלטים - סה"כ</b>	<b>160,688</b>	<b>2,487</b>	<b>11,375</b>	<b>22,679</b>	<b>197,229</b>
<b>אחוזים - סה"כ</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
נפשי-הפרעות פסיכוטיות	23.1	14.9	10.1	3.7	20.0
נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות	12.6	10.1	9.7	7.9	11.8
פנימי	21.0	30.5	39.0	45.2	24.9
פיגור שכלי	12.7	2.7	1.9	1.4	10.7
נוירולוגיה	13.1	13.8	10.3	9.3	12.5
ראייה	5.4	7.5	5.2	5.4	5.4
לוקומוטורי	6.4	14.2	15.9	16.0	8.1
אורוגניטלי	2.8	3.8	4.5	5.6	3.2
שמיעה	1.6	1.2	2.4	4.3	1.9
אחר	1.4	1.3	1.2	1.4	1.4

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2008 היתה 2,457 ש"ח בחודש – ירידה ריאלית קלה (כ-1.9%) לעומת שנת 2007 (לוח 6).

לוח 6

**קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים  
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2002-2008**

שנה	קצבת נכות		אחוז מהשכר הממוצע
	מחירים שוטפים	מחירי 2008	
2002	2,219.0	2,420.2	31.5
*2003	2,325.0	2,518.3	33.9
2004	2,352.0	2,557.7	33.4
2005	2,340.0	2,512.0	32.4
2006	2,398.0	2,521.3	32.1
2007	2,394.0	2,503.6	31.4
2008	2,457.0	2,457.0	31.0

\* החל בשנת 2003 התשלומים כוללים את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת שהונהגה בעקבות תיקון החוק שנעשה לאחר שביטת הנכים.

**ד. קצבה לשירותים מיוחדים**

בדצמבר 2008 קיבלו 30,133 איש קצבה לשירותים מיוחדים – כ-6.7% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2007. 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 (61 ו-8 חודשים באשה, 66 ו-8 חודשים בגבר) (שר"מ קשישים). 6,823 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח 7, המציג את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות, עולה כי אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מהקבוצה של מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה. בקרב קבוצה זו יש משקל גדול יותר לבעלי רמת זכאות של 50%.



לוח 7

**מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות, דצמבר 2008**

רמת הזכאות			סך הכול		
150%	100%	50%	אחוזים	מספרים מוחלטים	
20.5	27.5	52.0	100.0	30,133	<b>סך הכול מקבלי שר"מ *</b>
21.2	27.2	51.6	100.0	23,426	מקבלי שר"מ ונכות כללית
17.0	25.8	57.2	100.0	1,385	מקבלי שר"מ מיוחד
18.4	29.4	52.2	100.0	5,322	מקבלי שר"מ קשישים

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי קצבה 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-10% 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.

לוח 8

**מקבלי קצבאות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + קצבת ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2008**

מקבלי שר"מ* וניידות	מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי קצבת נכות	ליקוי עיקרי
8,142	30,133	197,229	מספר מוחלטים
100.0	100.0	100.0	אחוזים
9.5	22.0	24.9	פנימי
1.5	8.0	3.2	אורוגניטלי
71.4	35.7	12.5	נוירולוגי
1.5	7.6	31.8	נפש
9.6	8.4	8.1	לוקומטורי
1.8	8.2	5.4	ראייה
4.6	9.6	10.7	פיגור שכלי
0.1	0.3	1.9	שמיעה
0.1	0.3	1.4	אחר

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים, במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע, 2008-2002**

קצבה לשירותים מיוחדים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008	מחירים שוטפים	
21.8	1,672.1	1,533.0	2002
27.0	2,007.1	1,853.0	2003
26.4	1,953.6	1,855.7	2004
25.9	2,006.2	1,869.1	2005
25.9	2,032.1	1,932.7	2006
25.5	2,036.2	1,947.0	2007
25.4	2,010.0	2,010.0	2008

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2008 2,010 ש"ח בחודש: היא ירדה ריאלית ב-1.3% לעומת שנת 2007. לעומת זאת, שיעורה מהשכר הממוצע יציב וזאת בשל ירידה ריאלית של 0.7% בשכר הממוצע לעומת 2007.

### ה. גמלה לילד נכה

בשנת 2008 קיבלו גמלה לילד נכה 25,555 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-6.1% לעומת 2007. גידול זה גבוה בהרבה מהגידול באוכלוסיית הילדים – כ-1.6% על-פי אומדן. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-72% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, וכ-18% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2008, 3,795 קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתם יש יותר מילד נכה אחד.

#### לוח 10

#### מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2002-2008

שנה	סך הכול	גיל		
		עד 3	3-8	8-18
2002	17,510	1,545	4,290	11,675
2003	18,360	1,465	4,576	12,672
2004	19,540	1,584	4,863	13,093
2005	20,955	1,708	5,202	14,045
2006	22,208	1,812	5,478	14,918
2007	23,810	1,898	5,847	16,065
2008	25,555	1,970	6,174	17,111

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול התפקוד של הילד. לוח 4/ו בנספח הלוחות מפרט את מקבלי הגמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2008 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 43% מהילדים הזכאים לגמלה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-20% חולים ב-P.D.D.

(Pervasive Development Disorders) וכ-19% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2008 גובהה הממוצע היה 2,030 ש"ח לחודש והיא ירדה (ב-1.7%) לעומת שנת 2007 במונחים ריאליים.

לוח 11

**גמלה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לילד נכה	
	מחירי 2008	מחירים שוטפים
2002	1,623.1	1,488.5
2003	1,862.6	1,912.7
2004	2,071.7	1,929.2
2005	2,097.9	1,925.8
2006	2,067.5	1,973.3
2007	2,065.5	1,974.5
2008	2,030.0	2,030.0

החל בשנת 2003 הקצבה כוללת את "הקצבה החודשית הנוספת" שהונהגה בחוק בעקבות שביתת הנכים.

**1. קצבת ניידות**

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-27,311 בשנת 2007 ל-28,917 בשנת 2008 – גידול של כ-5.9%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2008 לפי גיל ולפי השתכרות. מוגבל בניידות מוגדר "משתכר" כשהוא מתפרנס בסכום העולה על 25% מהשכר הממוצע במשק. כ-16% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. החלוקה בין משתכרים ללא משתכרים נשארת כפי שהיתה ב-2007, דהינו שיעור המשתכרים מתוך כלל מקבלי קצבת ניידות הוא 20% ושיעור הלא משתכרים 80%.

לוח 12

**מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2008**

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	
100.0	23,773	100.0	5,899	100.0	29,672	סך הכול
16.3	3,879	0	0	13.1	3,879	18-3
15.7	3,725	8.8	522	14.3	4,247	34-19
9.9	2,369	13.3	786	10.6	3,149	44-35
14.6	3,479	28.2	1,662	17.3	5,141	54-45
25.8	6,131	41.0	2,420	28.8	8,551	64-55
17.7	4,196	8.6	509	15.9	4,705	+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-37% מבין חסרי הרכב וכ-31% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 64. שיעור המבוגרים, בני 65 ויותר, הוא כ-16% (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 ולפי גיל, דצמבר 2008**

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	
100.0	5,578	100.0	6,034	100.0	18,060	100.0	29,672	סך הכול
36.5	2,038	30.5	1,839	0.0	2	13.1	3,879	18-3
18.6	1,040	23.4	1,413	10.0	1,794	14.3	4,247	34-19
9.8	546	7.8	469	11.8	2,134	10.6	3,169	44-35
11.9	666	9.9	597	21.5	3,878	17.3	5,141	54-45
18.0	1,002	18.9	1,139	35.5	6,410	28.8	8,551	64-55
5.1	286	9.6	577	21.3	3,842	15.9	4,705	+65

לוח 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בשנים 2003 עד 2008. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא נוהגים מהווה כ-39% מכלל מקבלי קצבת ניידות כאשר קבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-61%. חלוקה זו בין נוהגים ללא נוהגים נשארה כפי שהיתה בשנת 2007. גם משקלם של חסרי הרכב נשאר כפי שהוא בשנת 2008, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000.

כ-53% 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 מעל 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 2008 הגיע ל-3,808 מקבלים.

לוח 14  
**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים),  
 2008-2003**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
<b>28,917</b>	<b>27,311</b>	<b>26,080</b>	<b>24,901</b>	<b>23,523</b>	<b>22,313</b>	<b>סך הכול</b>
17,668	16,858	16,319	15,851	15,435	14,883	נוהג
11,248	10,449	9,759	9,501	8,089	7,427	לא נוהג
5,448	5,109	4,892	4,610	4,284	4,090	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2008 היתה 1,648.6 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה ב-2007 בכ-2.8% במונחים ריאליים.

לוח 15  
**מספר המקבלים קצבת ניידות (ממוצעת לחודש), 2008-2002**

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2008	מחירים שוטפים	
1,476.1	1,353.4	2002
1,560.4	1,440.9	2003
1,588.8	1,461.0	2004
1,589.9	1,481.0	2005
1,591.2	1,513.3	2006
1,603.8	1,533.6	2007
1,648.6	1,648.6	2008

### ז. קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,543. מספר זה גבוה ב-5.7% ממספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2007. לוח 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות כ-62% מהמקבלים, הגברים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

לוח 16

#### מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי מין וגיל, דצמבר 2008

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
2,447	904	192	3,543	מספרים מוחלטים – סך הכול
59.1	67.0	66.7	61.5	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 17

#### מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2008

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
247	203	311	500	737	1,545	3,543	מספרים מוחלטים – סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
44.1	24.6	25.4	21.4	11.1	3.8	13.7	פנימי
30.8	31.0	19.3	15.6	9.0	2.8	10.9	נוירולוגי
7.3	14.7	22.2	24.6	32.7	29.9	26.9	נפשי
2.2	11.8	17.7	29.2	35.3	42.1	32.2	צלקות מחלות ופגיעות בעור
15.6	12.9	15.4	9.2	11.9	21.4	16.3	אחר*

\* כולל ליקויים לוקומוטוריים, ראייה, פיגור שכלי, שמיעה ועוד.

לוח 17 מורה שלכ-44% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 40%-49% ולכ-21% נוספים אחוז נכות רפואית של 50%-59%. כ-32% סובלים מבעיות עור וכ-27% נוספים

סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות או נוירולוגיות.

כ-25% ממקבלי קצבת גזת מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, כפי שמלמד אותנו לוח 18.

לוח 18

**מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
3,543	גזת	סה"כ
2,663		אין קצבה נוספת
600	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
63	שר"מ	
34	ניידות	
98	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
33	נכות כללית וניידות	
11	שר"מ וניידות	
41	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,103 ש"ח בדצמבר 2008 – ירידה של כ-2.7% במונחים ריאליים לעומת שנת 2007. סך התשלומים בעבור נפגעי גזת הגיע ב-2008 לכ-101 מיליון ש"ח.

**ח. קצבה לנפגעי פוליו**

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי פוליו ל-2,954. כצפוי רוב המקבלים (64%) הם בני 55 ויותר. לכ-62% בהם נקבעה נכות רפואית ברמה של 80% ויותר. כ-78% ממקבלי הקצבה מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, והקצבה למוגבלים בניידות היא הקצבה הנוספת השכיחה ביותר (70% מהם מקבלים אותה) כפי שרואים בלוח 19.



לוח 19

**מקבלי קצבה לנפגעי פוליו לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
2,954	פוליו	סה"כ
535		אין קצבה נוספת
301	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
6	שר"מ	
973	ניידות	
46	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
553	נכות כללית וניידות	
154	שר"מ וניידות	
386	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

גובה הקצבה הממוצעת היה 2,801 ש"ח בדצמבר 2008 ושיעורה 35.4% מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2008, סך התשלומים בעבור נפגעי פוליו הגיע לכ-207 מיליון ש"ח.

**ט. היקף התשלומים**

בשנת 2008 שולמו כ-9.3 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-1.8% מזה ששולם בשנת 2007.

לוח 20

**סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2002-2008**

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2008)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2002	7,427.6	8.9	14.9
2003	7,656.9	3.1	16.4
2004	7,799.2	0.9	17.2
2005	8,050.5	4.2	18.0
2006	8,517.3	5.8	18.3
2007	9,166.9	7.6	19.2
2008	9,329.0	1.8	19.2

מלוח 20 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2002 והגיע ל-19.2% בשנת 2008. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שביתתם. לעומת זאת, בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות. גם גידול המקבלים תרם למדי בגידול התשלומים. לדוגמה, מספר מקבלי קצבת נכות עלה בכ-29% בשנים 2002-2008 ומספר מקבלי גמלה לילד נכה עלה ב-44% בין אותם שנים.

### לוח 21

#### תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2002-2008

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	שירותים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4	
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	

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי גמלאות הנכות והשיקום ירדו בשנת 2008 לעומת 2007 והגיעו לכ-72.4% מההוצאה בענף. בשנת 2008 המגמה לירידה שהתחילה לפני שנים רבות התחדשה לאחר העלייה החריגה ב-2007.

## 7. ביטוח נפגעי עבודה

### א. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לגמלה או לסיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה. הגמלאות והסיוע הם:

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. 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. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע 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.

ב. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשאו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: 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%; וקצבה 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 בבלב ואין אונות.

ג. **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).

ד. **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.

ה. **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:

א. בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>, 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 2008 הסכומים הבסיסיים הוגדלו ב-2.8% שהוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2006 עד נובמבר 2007. הסכום הבסיסי נכון לחודש ינואר 2008 הוא 7,443 ש"ח.

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

ב. התקרה המרבית לדמי פגיעה ליום מחושבת לפי 75% מהסכום הבסיסי כפול 5 ומחולק ב-30.

ג. באפריל 2008 הוגדל בסיס קצבאות זיקנה ושאיירים (ל-16.5% מהסכום הבסיסי) והוגדלה קצבת הזיקנה הבסיסית לבני 80+ (%17.5 מהסכום הבסיסי). לשינויים בקצבאות הזיקנה השלכות על מקבלי קצבת נכות מעבודה בגובה זוי"ש (128 נכים) ועל מקבלי קצבת תלויים (72 משפחות).

## ב. דמי פגיעה

בשנת 2008 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה, והגיע ל-69,740 – גידול של 3.1% לעומת שנת 2007 (לוח 1).

יש לציין שמבין 63,584 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2008, 19,272 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 ונמשך עד 2008 (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 2008 הממוצע הוא כ-34 יום.

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2008-2000

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

\* 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 2008 היה 58,165).

\*\* לפי נתוני הלמ"ס 2008 – 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, 2008-2000

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2000	3.0	2.1	3.39	0.80
2001	2.7	1.6	-9.32	6.38
2002	2.7	0.4	1.36	-7.50
2003	2.4	0.8	-12.12	-19.65
2004	2.5	1.7	6.90	-0.10
2005	2.3	3.4	-2.90	-1.40
2006	2.3	2.9	0.70	2.40
2007	2.3	4.4	5.20	0.30
2008	2.3	4.0	3.07	1.77

לוח 3

מקבליל דמי פניעה לפי משך איי-הכנושר, 1996, 2000-2008

שנה	סך כל המועסקים בהיתר	סך כל ימי אי-הכנושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	מספר ימי אי-הכנושר		
											91	92 ויותר	
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	8.1	2.0
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	11.7	2.8
2001	2,398,000	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907	12.9	2.9
2002	2,402,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	4,757	4.7	4.4
2003	2,435,600	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	5,094	4.4	4.4
2004	2,496,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456	4.4	6.8
2005	2,600,600	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	4,768	8.3	6.8
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101	7.2	5.0
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476	8.0	5.0
2008	**2,916,800	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933	8.5	8.4
1996	1996		100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	2.0	2.0
2000	2000		100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	2.8	2.8
2001	2001		100.0	0.1	38.4	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9	2.9	2.9
2002	2002		100.0	0.1	38.0	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	4.7	4.4	4.4
2003	2003		100.0	0.0	36.8	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	8.3	6.8	6.8
2004	2004		100.0	0.1	37.3	24.1	11.1	6.7	5.0	7.2	8.3	7.2	7.2
2005	2005		100.0	0.1	37.4	24.2	11.3	6.8	4.8	7.7	7.5	7.7	7.7
2006	2006		100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	8.1	8.1
2007	2007		100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	8.0	8.0
2008	2008		100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	8.4	8.4

אחוזים

\* מדובר בפגיעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.  
 \*\* מתוך החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 ל-13.4% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר, מ-2001 ועד 2008 לכ-20%-22% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר במגמת עליה עקבית.

לוח 4 מציג נתונים על המועסקים (מקור: החשבונאות הלאומית) ומקבלי דמי פגיעה של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2008. 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 יעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע 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 שבשנת 2008 טופלו כ-2,280 עובדים זרים בחדרי המיון של בתי חולים, יותר מפי שלושה ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2008. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות למוסד לביטוח לאומי הוא כ-1:1.

מ-2008.1.4 חלים כללים זהים בטיפול הרפואי לנפגעי עבודה ותושבי השטחים והעובדים הזרים על ידי שירותי בריאות כללית. מאפריל 2008 טופלו כ-390 תושבי שטחים בחדרי מיון של בתי החולים.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 2003.2.28 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-2003.1.3 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עוזבו 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 2008. במספרם של העובדים מהשטחים חלה עלייה הדרגתית משנת 2002, ועלייה של כ-24% ב-2008 לעומת 2007.

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).



לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2008-2000

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
				<b>2000</b>
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
				<b>2001</b>
246,300	47,800	2,264,900	2,559,000	מועסקים*
950	290	67,847	69,087	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.6	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
37.3	56.1	40.0	40.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2002</b>
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
				<b>2004</b>
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
				<b>2005</b>
182,700	46,300	2,493,600	2,722,600	מועסקים*
411	178	63,267	63,856	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.3	52.1	33.0	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2006</b>
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
				<b>2007</b>
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
				<b>2008</b>
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

\* מקור: החשבונאות הלאומית – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנת 2008 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.

אוכלוסייה אחרת שבעבורה 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 אין ביכולתנו 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 לסטטיסטיקה<sup>2</sup> עולה כי מספר מקבלי שכר מחברות כוח אדם גדל מ-41,500 בשנת 2004 ל-50,000 בשנת 2007 (גידול של 20.5%). מדובר בשכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברות 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, ולכן החובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רשיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברות כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, כיוון שעל הקבלן מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים – שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית. בשנת 2007 היו 112,000 מועסקים בענפים אלו.

לוח 5 מבחין בין מקבלי דמי פגיעה שכירים לבין העצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,150 בשנת 2008 (ירידה של כ 35%), ומשקלם בסך מקבלי דמי פגיעה ירד מ-11.3% ל-8.8%. ירידה זו מושפעת כנראה הן משינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן מגל של

2 מתוך לוח 2.50 כוח עבודה אזרחי שנתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו"חדש בלמ"ס", סקר כוח אדם 2007.

סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-47% מזה של שכירים (48 ימים לעומת 33, בהתאמה). גם הבדל זה נובע ככל הנראה מהעובדה שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין היעדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

#### לוח 5

#### מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2008

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
34.5	100.0	69,734	כלל המקבלים
33.2	91.2	63,584	שכירים
48.6	8.8	6,150	עצמאים

בין השנים 1997 ו-2008 לא נצפו שינויים גדולים בהתפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים. כ-22% מהנפגעים עבדו בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון) ו-10% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (45 ימים), אחריו שירותים קהילתיים, שכוללים פעילויות ספורט מקצועי (38 ימים), ענפי התחבורה והאחסנה (כ-36 ימים), מסחר ובתי מלאכה (35 ימים), שירותים עסקיים וחקלאות (כל אחד עם 33 ימים) ותעשייה (כ-29 ימים).

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2007 ודצמבר 2008

ענף כלכלי	דצמבר 2008				דצמבר 2007			
	ימי אי כושר		מקבלים		ימי אי כושר		מקבלים	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	2,408,514		69,734		2,291,149		67,657	
סך הכול שכירים	100.0%	2,109,484	100.0%	63,584	100.0%	2,007,784	100.0%	61,661
חקלאות	3.3	69,749	3.4	2,142	3.3	65,631	3.3	2,025
תעשייה	19.8	416,722	22.4	14,254	20.5	412,168	22.6	13,948
חשמל ומים	0.9	19,952	1.0	663	0.9	18,865	1.0	631
בינוי	13.7	289,055	10.1	6,406	13.4	269,732	10.2	6,286
מסחר, תיקון רכב	14.5	305,985	13.8	8,800	14.1	282,935	13.5	8,303
אירוח ואוכל	4.8	101,754	5.6	3,549	5.2	103,830	5.7	3,533
תחבורה, אחסנה	7.8	165,529	7.3	4,635	7.9	158,947	7.2	4,453
בנקאות, ביטוח	1.3	28,015	1.6	1,030	1.3	26,626	1.5	901
נדל"ן, שירותים עסקיים	12.2	257,757	12.1	7,701	12.0	241,229	12.1	7,444
שירותי ציבורי	8.2	173,102	9.4	6,004	7.7	154,665	9.0	5,580
חינוך	3.3	68,838	3.4	2,135	3.4	68,600	3.7	2,317
שירותי קהילתי	3.2	68,328	2.8	1,780	3.2	63,383	2.7	1,666
בריאות, רווחה	6.1	129,137	6.5	4,120	6.0	120,019	6.6	4,049
אחר ולא ידוע	0.7	15,561	0.6	366	1.0	20,954	0.9	525
עצמאים		299,030		6,150		283,365		5,996

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים (מ-39.2% ל-46.6%), 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-29.6% ב-2008 (לוח 2/ז בנספח הלוחות). הגיל החציוני של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 44 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-64%. ממוצע ימי אי-הכושר של נשים נמוך מזה של גברים : 30.9 לעומת 36.1 (לוח 7).

תאונות דרכים (במהלך העבודה, בדרך לעבודה וממנה) היוו בשנת 1996 כ-14.8% מכלל תאונות העבודה, ואילו בשנת 2008 הן מהוות 21.2% מהן. מספר תאונות הדרכים **בדרך לעבודה** בין השנים 1996 ו-2008 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-14.6% (לוח 8). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים **במסגרת העבודה** נשאר יציב (כ-6%). 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 ימים לעומת 32 בתאונות בדרך). פער זה נובע ככל הנראה מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת דרכים עירוניות.

לוח 7  
מקבלי דמי פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2008

גיל	מקבלי דמי פגיעה – מספרים		מועסקים – ישראלים*		מועסקים – מספרים		מקבלי דמי פגיעה – מספרים		גיל
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	סך הכול
1.7	3.5	2.7	1,189,973	1,383,623	2,573,596	20,667	49,067	69,734	סך הכול
0.4	1.4	1.0	9,333	14,746	24,079	36	206	242	עד 17
1.1	4.5	2.7	147,431	131,990	279,422	1,638	5,881	7,519	18-24
1.3	3.3	2.3	340,139	399,005	739,144	4,358	12,970	17,328	25-34
1.5	3.5	2.6	282,230	331,980	614,209	4,308	11,547	15,855	35-44
2.2	3.5	2.9	256,022	282,091	538,113	5,716	9,928	15,644	45-54
2.8	3.6	3.2	98,518	117,339	215,857	2,766	4,237	7,003	55-59
4.0	4.7	4.4	36,051	58,994	95,045	1,438	2,779	4,217	60-64
2.0	3.2	2.8	20,249	47,477	67,726	407	1,519	1,926	65+

\* המקור: Microdata Under Contract, סקרי כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2006.

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2008

תאונות בדרך לעבודה וממנה			תאונות בעבודה			שנה
אחר	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בדרך	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
<b>1996</b>						
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
<b>2002</b>						
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
<b>2004</b>						
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
<b>2006</b>						
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
<b>2007</b>						
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
<b>2008</b>						
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

\* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

מאז 2003 נותר ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע יציב, כ-33-34 יום, לאחר שירד מ-40 בשנת 2001 (בעקבות שינוי חקיקה בפברואר 2002, שקבע את התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות).

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לעצמאים ולשכירים עלו בשנת 2008, בין היתר כתוצאה מאי-הפחתה של 4%, והפער ביניהם התרחב לטובת העצמאים לאחר שהיה קבוע בשנים 2005-2007. דמי הפגיעה עלו ב-2007 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 9

**דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2008-2000**

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	147.4	171.9	65.1	161.6	188.5	71.4
2001	155.8	179.6	68.0	165.0	190.2	72.0
2002	157.7	172.1	65.2	170.5	185.9	70.4
2003	153.0	165.8	62.8	167.6	181.6	68.8
2004	151.6	164.8	62.4	174.2	189.5	71.8
2005	152.6	163.8	62.0	159.7	171.5	65.0
2006	153.5	161.4	61.1	161.5	169.8	64.3
2007	159.9	167.2	63.3	167.9	175.6	66.5
2008	174.6	174.6	66.1	199.2	199.2	75.5

**ג. גמלאות נכות מעבודה**

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2008 הגיע ל-29,249. 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 2008 היוונו את קצבת הנכות והחלו לקבל קצבת זיקנה 234 נפגעי עבודה.

לוח 10

**מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2000-2008**

עצמאים	שכירים	סך הכול		שנה
		אחוז שינוי שנתי	מספרים	
2,371	17,445	6.5	19,813	2000
2,501	18,309	5.0	20,810	2001
2,633	19,140	4.6	21,772	2002
2,784	20,176	5.5	22,960	2003
2,920	21,083	4.5	24,003	2004
3,059	22,120	4.9	25,179	2005
3,227	23,216	5.0	26,442	2006
3,393	24,406	5.1	27,799	2007
3,584	25,665	5.2	29,249	2008

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת בשנת 2008 היתה 2,895 ש"ח לשכירים ו-3,204 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה לעצמאים וירדה לשכירים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2008 קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים.

לוח 11

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2008-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,416.7	2,817.0	35.6	2,715.1	3,164.7	40.0
2001	2,667.1	3,074.8	38.8	3,019.3	3,480.8	43.9
2002	2,686.5	2,930.1	37.0	3,028.6	3,303.4	41.7
2003	2,743.0	2,971.0	37.5	3,074.7	3,330.2	42.0
2004	2,752.3	2,993.2	37.8	3,086.0	3,356.0	42.4
2005	2,740.6	2,942.1	37.1	3,086.4	3,313.3	41.8
2006	2,817.4	2,962.3	37.4	3,144.4	3,306.2	41.7
2007	2,823.0	2,952.3	37.3	3131.1	2,994.0	37.8
2008	2,894.8	2,894.8	36.6	3,204.1	3,204.1	40.5

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 2008 שולמו 8,522 מענקים בגין פגיעות שונות, 7,453 לשכירים ו-1,069 לעצמאים. התשלום הממוצע כמענק נכות לשכירים בשנת 2008 היה כ-31,000 ש"ח לעומת 29,230 בשנת 2007, ולעצמאים 28,825 ש"ח לעומת 27,385 בשנת 2007. בעוד שדרגת הנכות החציונית זהה בין שכירים לעצמאים (10%), השכר הרבע שנתי שקדם לפגיעה גבוה אצל השכירים לעומת העצמאים ב-12%-13%.

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. כך מצטמצם מספר המענקים: בשנת 2008 שולמו 8,522 מענקים לעומת 9,995 ב-2007; 87.5% מהם שולמו לשכירים בשתי השנים. מספר

המענקים יוסיף לרדת עד להבשלה מלאה של החוק. התיקון נכנס לתוקף בתאונות עבודה שהתרחשו מ-1 באפריל 2006 ובמחלות מקצוע – תביעות שהוגשו במועד 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 לסיידורים חד-פעמיים כסיוע לרכישת רכב, פתרון בעיות דיור ורכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2008 קיבלו כ-2,770 נכי עבודה קצבה מיוחדת המשולמת באמצעות השיקום בסכום ממוצע של 3,125 ש"ח, נוסף על קצבת נכות מעבודה חודשית. בשנת 2008 שולמו 171 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-29,300 ש"ח.

### ו. מקבלי גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,518 בשנת 2008. קצב הגידול הוא כ-0.8%-1.5% בשנה (לוח 12).

לוח 12

### מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2000-2008

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

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2008 כ-5,342 ש"ח לשכירים וכ-5,585 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ולשכירים.

לוח 13

**קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2000-2008**

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
71.0	5,625.7	4,826.6	65.4	5,182.9	4,446.6	2000
76.7	6,074.9	5,269.3	71.3	5,648.9	4,889.8	2001
73.8	5,845.1	5,359.0	68.5	5,427.8	4,976.5	2002
73.3	5,808.2	5,362.4	67.9	5,377.1	4,964.4	2003
73.5	5,819.2	5,353.1	68.0	5,389.2	4,955.7	2004
73.1	5,792.2	5,395.5	67.9	5,375.7	5,007.5	2005
72.4	5,730.1	5,449.8	68.1	5,390.5	5,126.7	2006
72.0	5,700.8	5,451.1	68.5	5,422.8	5,185.3	2007
70.5	5,585.2	5,585.2	67.5	5,342.4	5,342.4	2008

**ז. היקף התשלומים**

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 2.89 מיליארד ש"ח בשנת 2008. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עליה של 0.35% במונחים ריאליים לעומת 2007.

לוח 14

**סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2000-2008**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2008	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2000	2,212,449	2,578,931	17.60
2001	2,457,869	2,833,266	9.90
2002	2,572,500	2,805,866	-1.00
2003	2,590,000	2,805,316	-0.02
2004	2,639,114	2,869,993	2.30
2005	2,649,630	2,844,451	-0.90
2006	2,742,931	2,884,048	1.40
2007	2,753,714	2,879,834	-0.15
2008	2,889,942	2,889,942	0.35

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

לוח 15 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 – 62.6% בשנת 2008, וזו עלייה קטנה לעומת 2007. בתשלומי גמלאות תלויים לא חל כמעט שינוי ב-2008 בהשוואה ל-2007. 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 2006 (9.1%), כנראה בגלל שינויי חקיקה שהוזכרו בפרק, ובשנים 2007-2008 עלה חלקם בסך התשלומים ל-10.6%, אולי בשל הפסקת ההפחתה בשיעור של 4% בתשלומים אלה. הוצאות הריפוי עלו בהדרגה בין השנים 2001 ו-2005 ומאז הן יורדות בהדרגה. הוצאות השיקום בשנת 2008 היו כ-5.1% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 15

**סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2008-2000**

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
2000	100.0	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1
2001	100.0	15.6	57.0	11.0	11.9	4.5
2002	100.0	14.4	57.5	10.9	12.4	4.8
2003	100.0	10.8	61.0	11.1	12.4	4.7
2004	100.0	10.2	62.0	10.9	12.6	4.2
2005	100.0	9.5	60.3	11.6	14.2	4.4
2006	100.0	9.1	61.6	11.2	13.4	4.7
2007	100.0	9.6	62.4	11.2	11.6	5.2
2008	100.0	10.6	62.6	11.1	10.6	5.1

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

## 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.<sup>1</sup> 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.

---

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.

- 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 התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

#### **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 לנפגע 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 שעמהן נדרשים להתמודד מי שנותרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם



את הטיפול ביתומים. בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק הנוגעים ליתומים משני הוריהם שנפגעו בפעולת איבה, ובשנת 2008 התקבל תיקון חוק נוסף בעניין זה (פירוט בסעיף ד' להלן).

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 מבטח, 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 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). בשנת 2008 הופעל נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בארבעה מרכזי חוסן במערב הנגב – שדרות, אשכול, שער הנגב ושדות הנגב – וכן באתר הדחק בבית החולים ברזילי באשקלון. בדצמבר 2008 הופעל הנוהל גם בבאר 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 המיידיים 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 לייעוץ 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 הפגימות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי נידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

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 הוכר הנכה.
- **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.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה 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 בביסוס 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.

**תגמול 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.

יתום משני הוריו שלפחות אחד מהם נספה בפעולת איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 30 במועד שבו נספה הורהו (סכום המענק ב-2008 הוא כ-43,000 ש"ח).

בשנת 2008 תוקן החוק ונקבע בו כי יתום משני הורים שנספו בפעולת איבה יהיה זכאי לתגמול חודשי בשיעור מלא עד הגיעו לגיל 27, ואם התייתם לאחר גיל זה, יהא זכאי לתגמול בשיעור של 80% עד הגיעו לגיל 37. יתום שטרם מלאו לו 37 יהא זכאי למענק התארגנות שישולם לו ביום בו התייתם משני הוריו או בהגיעו לגיל 18 – לפי המאוחר. אם טרם מלאו ליתום 21 יהא זכאי גם למענק נידות. הזכאות למענק נישואין ליתום משני הורים שנספו תחול עד שימלאו לו 37, ואם נישא בטרם נספו הוריו, יהא זכאי למענק בשיעור 80% ובלבד שלא חלפו יותר משנתיים מעת הנישואין ועד הפטירה. זכאות למענק זה תחול מכוחו של כל אחד מהוריו (הותר כפל מענקים). התיקון האמור חל על מי שהתייתם משני הוריו בפעולת איבה מיום 1 באוקטובר 2000.

**תגמול 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 לשיקום, למענקים ולהטבות נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

**מענקים לכיסוי הוצאות אבל** – משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם 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. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות איבה 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 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 הוא 14:1. בשנים 2003-2005 חלה ירידה במספר פעולות איבה (ראו לוח 1). בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הנפגעים המוגדרים כפצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית.

בשנת 2008 אושרו 147 אירועי איבה (כל יום עם שיגורי רקטות באזור עוטף עזה מ-19.11.08 נספר כאירוע). מספר שיגורי הרקטות נסק לעומת השנה שעברה: יותר

מ-2,000 ב-2008 לעומת 1,271 בשנת 2007 (לפי נתוני אגף הביטוח במוסד לביטוח לאומי). בירושלים חל גידול במעורבות תושבי מזרח העיר בפיגועים ובלטה תופעת המפגע הבודד.

מתוך 31 נספים בשנת 2008, 27 הוכרו כנספים בפעולות איבה ובגין ארבעת הנתרים עדיין לא הוגשה תביעה להכרה בידי הרשות המאשרת. מתוך 982 פצועים בשנה זו 317 אושרו, עד תחילת פברואר 2009, כנפגעי פעולות איבה, 143 ממתנינים (להחלטת הרשות המאשרת או רופא), 64 נדחו ו-458 עדיין לא הגישו תביעה.

לוח 1

**מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת  
ונפגעי איבה לפי שנים, 2008-1947**

הרוגים		פצועים		סך הכול נפגעים שאושרו	מספר אירועים	שנת פגיעה*
מהם: אושרו	סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול			
1,632	1,721	9,148	18,259	10,780	3,362	סך הכול
47	50	142	150	189	152	1957-1947
182	199	451	477	633	357	1976-1958
322	349	744	848	1,066	689	1993-1977
188	193	1,575	1,767	1,763	611	1998-1994
6	7	97	125	103	53	1999
25	25	351	450	376	191	2000
177	179	1,063	1,885	1,240	308	2001
298	303	1,305	2,888	1,603	185	2002
153	154	537	1,172	690	126	2003
86	87	447	843	533	135	2004
44	48	276	613	320	94	2005
69	87	1,664	5,781	1,733	**192	2006
8	9	179	278	187	122	2007
27	31	317	982	344	** 147	2008

\* 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 מימני שיגורי הרקטות באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

## 1. מקבלים בענף נפגעי פעולות איבה

### 1.1 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-24% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2008 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 29% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) בשנת 2008 היא כ-77 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-13,941 ש"ח (180 ש"ח ליום).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמדו התעסוקתי 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.

### לוח 2

#### מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2008

מעסיקים	נפגעים	סך הכול	ימי אי-כושר
63	251	314	סך הכול
33	115	148	1-30 ימים
16	76	92	31-90 ימים
14	60	74	91 ימים ויותר

**3. נכים המקבלים תגמול**

בשנת 2008 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,564 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 אפשר לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2008-2000. בדצמבר 2008 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם 1,032 נכים שדרגת נכותם היתה 10%-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח 3

**נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי),  
לפי דרגת נכות, 2008-2001**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	דרגת נכות
<b>3,564</b>	<b>3,274</b>	<b>3,022</b>	<b>2,753</b>	<b>2,500</b>	<b>2,195</b>	<b>1,807</b>	<b>1,720</b>	<b>סך הכול</b>
2,625	2,376	2,185	1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	עד 39
219	209	203	196	168	152	139	126	40-49
272	256	238	213	198	185	170	163	50-59
247	234	216	192	181	168	153	153	60-79
102	101	89	76	66	56	51	41	80-99
99	98	91	90	88	95	87	61	100

לוח 4

**נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2008,  
לפי מין ולפי גיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	גיל בעת הפגיעה
<b>1,699</b>	<b>2,022</b>	<b>3,721</b>	<b>סך הכול – מספרים</b>
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>אחוזים</b>
21.4	25.3	23.5	עד 19
19.5	21.4	20.5	20-29
26.5	26.6	26.6	30-44
26.1	21.6	23.6	45-64
6.5	5.1	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 על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (65%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.9%) או מחוסרי פרנסה (2.5%). 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 בדצמבר 2008, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2008)

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד
2,694	3,721	סך הכול
2,344	2,420	רגיל
12,118	146	נצרך
6,803	94	מחוסר פרנסה
6,417	29	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
**	1,032	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 6 ו-7 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.

לוח 6  
**הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2008,  
 לפי שנת פטירה**

שנת פטירה	נספים
<b>סך הכול</b>	<b>1,483</b>
עד 1957	25
1966-1958	6
1976-1967	168
1986-1977	123
1999-1987	388
2000	22
2001	163
2002	240
2003	137
2004	73
2005	44
2006	61
2007	10
2008	23

לוח 7  
**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2008,  
 לפי מין וגיל בעת הפגיעה**

גיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
<b>סך הכול - מספרים</b>	<b>1,483</b>	<b>1,012</b>	<b>471</b>
<b>אחוזים</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
עד 18	18.3	14.2	27.0
19-29	21.2	19.4	25.0
30-49	36.5	41.0	27.0
50-64	16.7	17.4	15.3
+65	7.3	8.0	5.7

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – נפגעי פעולות איבה

בגין 1,483 נספים שולמו בדצמבר 2008 תגמולים ל-1,904 הרכבי משפחה – בהם כ-54% להורים שכולים וכ-39% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר משולם 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 2008, לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי (מחירי 2008)

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב משפחה
6,880	1,904	<b>סך הכול</b>
6,266	24	אלמן/ה שאין עמם ילדים
7,281	452	אלמן/ה שילדיהם בגרו
9,430	323	אלמן/ה עם ילדים
5,899	51	יתומים עצמאיים
6,462	975	הורים שכולים
-	79	אחר

\* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

#### לוח 9

### היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000-2008 (אלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2008	מחירים שוטפים	שנה
-	176,995	151,824	2000
31.9%	233,537	202,567	2001
41.0%	329,396	302,000	2002
14.6%	377,511	348,536	2003
-2.3%	368,657	339,000	2004
0.5%	370,367	350,000	2005
2.2%	378,521	360,000	2006
-1.64%	372,305	356,000	2007
7.3%	399,500	399,500	2008

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 350-360 מיליון ש"ח. בשנת 2008 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-400 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין – גידול של 7.3% לעומת 2007.

## תיבה 6

### מועדון שיקום ניסיוני לנפגעי איבה בירושלים

בפברואר 2008 החל לפעול מועדון שיקום לנפגעי איבה, ראשון מסוגו, בבית "יד שרה" בירושלים. המועדון נוצר לפי מודל של מועדוני שיקום לנכי צה"ל שמפעיל משרד הביטחון ברחבי הארץ, והוא מהווה מרכיב נוסף בסל השירותים שהמוסד לביטוח לאומי מספק לנפגעי איבה. המועדון נועד לספק שיקום חברתי לנפגעי פעולות איבה (הורים שכולים, אלמנות ונכים) שאינם עובדים ואשר לא השתלבו במסגרות אחרות בקהילה, באמצעות הוצאתם לפעילות מחוץ לבית, הרחבת קשריהם החברתיים והעשרה, – במטרה לסייע להם להפיג את הקושי היומיומי בפעילות מהנה. הפעלתו התאפשרה בזכות שיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי וארגון יד שרה.

ההפניה למועדון נעשית בידי עובדי האגף לשיקום במוסד (סניף ירושלים) והפעלתו בידי אגודת יד שרה. מנהלת המועדון היא עובדת סוציאלית מטעם יד שרה (במשרה חלקית) ופועלים עמה ארבעה מתנדבים קבועים וכן מתנדבים מתחלפים.

הפעילות מתקיימת פעמיים בשבוע בשעות 08:00-13:30 וכוללת חוגים קבועים (יצירה, דרמה ותנועה), הרצאות מתחלפות, קורסים וסדנאות, שיחה קבוצתית, טיולים וארוחת צהריים. המסגרת הפיזית של המועדון (חדר פעילות יחיד בבית יד שרה) מאפשרת בשלב זה השתתפות של לא יותר מ-25 אנשים. בפועל, מיולי 2008 נכחו 16 חברים בממוצע בכל מפגש, ונמשך המאמץ להפנים את המחויבות לנוכחות קבועה.

פעילות המועדון ממומנת בידי אוצר המדינה באמצעות אגף השיקום של המוסד במסגרת תוכנית שיקום לכל משתתף, בהתאם להוראות משרד הביטחון להפעלת מועדון שיקום.

ועדת ההיגוי למועדון, הנפגשת בכל שלושה חודשים, מורכבת מנציגת הנהלת יד שרה, מנהלת המועדון ומנציגי המוסד לביטוח לאומי (מאגף השיקום, סניף ירושלים ומינהל המחקר).

### הליווי המחקרי של הפרויקט

הליווי המחקרי של הפעלת המועדון נדרש על ידי מועצת הביטוח הלאומי, והוא נושא אופי של מחקר הערכה (מעצבת). המידע נאסף בכלים איכותניים (תצפיות וראיונות) וכמותיים (דוחות נוכחות, שאלון ונתונים מנהליים), ומתבסס על מגוון מקורות: השתתפות של החוקר בוועדת ההיגוי ובפעילות השוטפת של המועדון; מעקב אחר רישום נוכחות שמאפשר לאתר משתתפים מתמידים, חדשים, נושרים ורמת ההשתתפות; שליפת נתוני רקע של המשתתפים מהקבצים המנהליים – מעמד (הורים שכולים, אלמנים/ות, נכים), גיל ומין, דרגת נכות, ותק בנכות, שכונת מגורים, תאריך ומקום הפגיעה, מצב משפחתי וילדים; עבודה מול אגף השיקום – תיעוד לקחים מההפעלה הניסיונית, ראיון עובדות השיקום המטפלות בנפגעים באופן פרטני; ראיון המשתתפים, המועמדים, הנושרים, מפעילי התוכנית ביד שרה וצוות המועדון (עובדים בשכר ומתנדבים); שאלון למשתתפים; מיפוי כל בעלי העניין (כמו משפחות הנפגעים, ארגון נפגעי פעולות איבה) בפרויקט ומה רצונותיהם / צורכיהם כדי להיות שותפים בו.

על המעריכים להיות מודעים להטיות ולכשלים המובנים בתהליך ההערכה ולמזער אותם – משום שהחוקר משפיע במודע ושלא במודע על תוצאות המחקר שלו אם בראייה מוטה של הנתונים ואם בידי העברת הציפיות שלו לנחקר.

מטרות המחקר הן:

1. מעקב ובקרה על פעילות המועדון לשם התאמת התכנים והניהול לצרכים של המשתתפים.
2. לבדוק אם הרשת החברתית של המשתתפים התרחבה הן במועדון והן מחוצה לו לפי הערכת המשתתף ועובדת השיקום.
3. לבדוק מהם גורמי הרקע (גיל, מצב משפחתי, הרכב משק הבית, דרגת הנכות, ותק בנכות או בשכול) שמבחינים בין השתתפות קבועה, השתתפות חלקית ואי השתתפות בפעילות במועדון ולבדוק את הסיבות לנשירה.
4. לבדוק מה הם הגורמים המושכים להשתתפות במועדון: תכנים, ארוחות, טיולים, הסעות.

5. לבדוק מהם הגורמים המסייעים והמפריעים לפעילות (הטרורגניות המשתתפים, מגבלות המיקום, שינויים בהרכב המדריכים, שינויים בהרכב המשתתפים).
6. לבדוק אם המועדון מספק מענה גם לצרכי בני המשפחה של המשתתפים בו.

#### **יעדי מועדון השיקום לקראת שנת ההפעלה השנייה**

- להרחיב את שטח הפעילות של המועדון ובכך לאפשר הרחבת הפעילות – על פי נכונות ארגון יד שרה ;
- לספק הכשרה יסודית לצוות המתנדבים ;
- לייצב את הקבוצה ולהגביר את הלכידות והאינטראקציה בין החברים ;
- לעגן נהלים קבועים : טופס קבלה לקבוצה, אישור המועדון על קבלת המועמד, נימוקים לדחיית מועמד, נוהל הצטרפות למועדון (הצמדת חבר ותיק לחדש, הצגת המצטרף החדש לפני הקבוצה) ;
- לבדוק את נושא ההסעות (בהוראות משרד הביטחון מסופקת הסעה) ;
- לבדוק את האפשרות לגבות דמי חבר מזעריים ;
- להגדיל את מסגרת התקציב כדי להוסיף חלקיות המשרה של מנהל המועדון.





## 9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

### א. כללי

אנשים עם מוגבלויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה 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 דיור, 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.

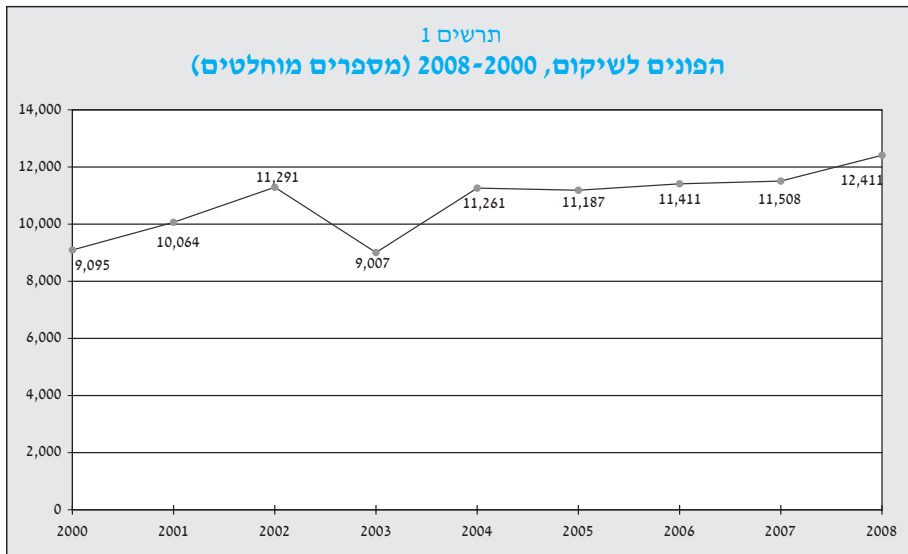
**נפגע עבודה** – מי שהוא נפגע עבודה אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי ועקב עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

**נפגע איבה** – מי שנפגע בפעולת איבה, אם 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 מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

**אלמנה** – משנת 1968 אלמנה המקבלים קצבה, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם, ועובד השיקום סבור שהם מתאימים להכשרה מקצועית.

### ב. מאפייני הפונים לשיקום

עולה כי מספר הפונים לראשונה לשיקום גדל ב-2008 בהשוואה ל-2007 והגיע לכ- 12,400 נכים ואלמנות (תרשים 1). מספר הפונים לשיקום בשנת 2003 ירד בהשוואה לשנתיים שקדמו, בשנים הללו ניכרה עלייה גדולה בנפגעי איבה. העומס שהוטל על השיקום בעקבות הטיפול בנפגעי איבה צמצם את הטיפול בנכים כלליים ובנפגעי עבודה. משקלם הגדול יחסית של נכים כלליים, גרם בסך הכול לירידה במספר הפונים לשיקום. לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות בלוח הם אם כן נכים כלליים, כלומר נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר.

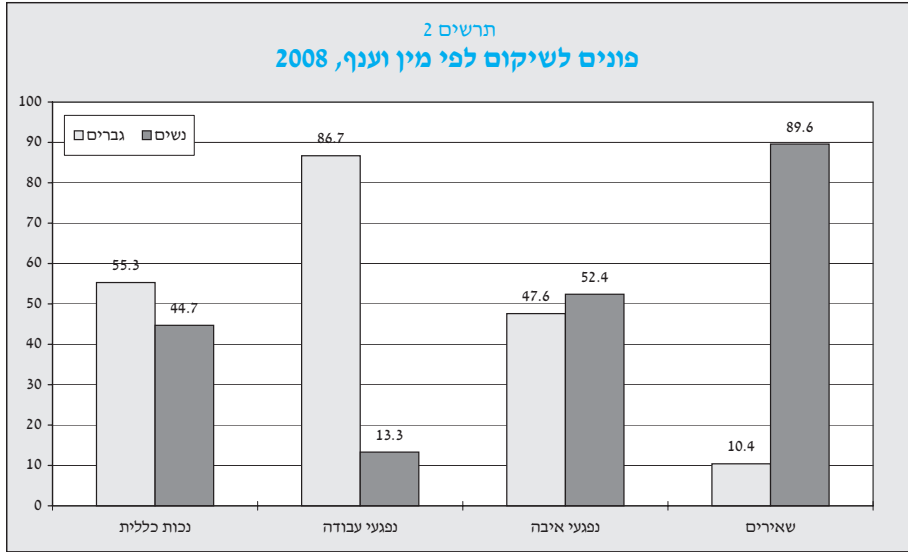


לוח 1

פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008-2000

שנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול		שנה
				אחוזים	מספרים	
2000	4.9	16.8	70.1	100.0	9,095	2000
2001	16.1	14.6	61.7	100.0	10,064	2001
2002	18.9	13.3	61.2	100.0	11,291	2002
2003	12.3	13.3	68.0	100.0	9,007	2003
2004	7.4	16.2	67.8	100.0	11,261	2004
2005	6.0	14.5	70.6	100.0	11,187	2005
2006	10.1	13.9	68.1	100.0	11,411	2006
2007	5.0	17.2	69.4	100.0	11,508	2007
2008	5.5	16.1	71.3	100.0	12,411	2008

57% מהפונים לשיקום בשנת 2008 היו גברים. הם היו רוב (87%) בקרב נפגעי עבודה (ראו תרשים 2). מאחר ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים ומאחר שהם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (10%), 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.



מלוח 2 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בגיל העבודה, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים בעבודה. 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 האנשים עם הנכויות האחרות, והיא כוללת זכאות לשירותים שונים בנוסף לשיקום מקצועי.

**לוח 2**

**פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008**

גיל	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שאיירים
<b>סך הכול</b>	<b>12,411</b>	<b>71.3</b>	<b>16.1</b>	<b>5.5</b>	<b>7.0</b>
עד 17	0.8	-	-	14.0	-
17-25	18.4	23.6	5.0	14.0	1.7
25-35	21.4	23.6	18.3	16.8	10.6
35-45	22.2	21.7	25.3	14.5	26.9
45-64	35.0	30.9	44.3	26.8	60.2
65 ויותר	2.2	0.3	7.0	14.2	0.6
גיל ממוצע (שנים)	36	36	43	39	43

### ג. מסיימי טיפול שיקומי

במסיימי טיפול שיקומי בשנים 2008-2000 חל גידול של כשני שלישים (מ-8,207 ל-14,461 בהתאמה) (לוח 3). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, חוץ משינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2007 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול ירד בהשוואה ל-2006.

#### לוח 3

### מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008-2000

שנה	סך הכול			נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שארים
	מספרים	אחוזים	אחוז גידול				
2000	8,207	100.0	11.0	71.0	16.8	3.3	8.9
2001	8,135	100.0	-1.0	67.8	16.2	7.1	8.9
2002	9,462	100.0	16.3	68.1	14.9	9.4	7.6
2003	9,937	100.0	5.0	67.8	13.8	10.5	7.8
2004	9,857	100.0	-1.0	70.2	14.3	7.8	7.7
2005	10,525	100.0	6.8	69.2	14.5	7.9	8.4
2006	11,530	100.0	9.5	68.3	13.5	9.5	8.7
2007	12,396	100.0	7.5	69.5	15.5	6.9	8.1
2008	14,461	100.0	14.3	70.3	15.5	7.3	7.0

בהתאם למנדט 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 (ראו 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 2007 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. 23% מהמשתקמים בשנת

2008 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר בענף הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות.

○ סיוע בהשמה, שנועד לאתר מקום עבודה באמצעות הפניית המשתקם לשירות תעסוקה או באמצעות הפנייתו לשירותי השמה ייחודיים תוך ליווי ומעקב אחריו. כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2008 בשירותי השמה – נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (19% לעומת 8%, בהתאמה).

○ מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות מהעבודה. ב-2007 כשליש מהמשתקמים קיבלו שירותים אלה.

○ סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של המשתקמים. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 10% מהמשתקמים ב-2008 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (50%) ונפגעי עבודה (26%).

○ עבודה במסגרת מוגנת, המיועדת לאנשים עם נכויות שאינם מסוגלים לעבוד בתנאי תחרות בשוק החופשי, כלומר שהם בעלי כוח עבודה מופחת ותפוקה נמוכה. 2% מהמשתקמים ב-2008 הופנו לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).

● טיפול פסיכולוגי-פרטני, הניתן לכשליש מנפגעי איבה ולהם בלבד, במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטראומה ועם השכול.

○ אבחון שנועד להתאים למשתקמים תוכנית שיקום ספציפית – ניתן ב-2008 לכ-2/3 מהמשתקמים.

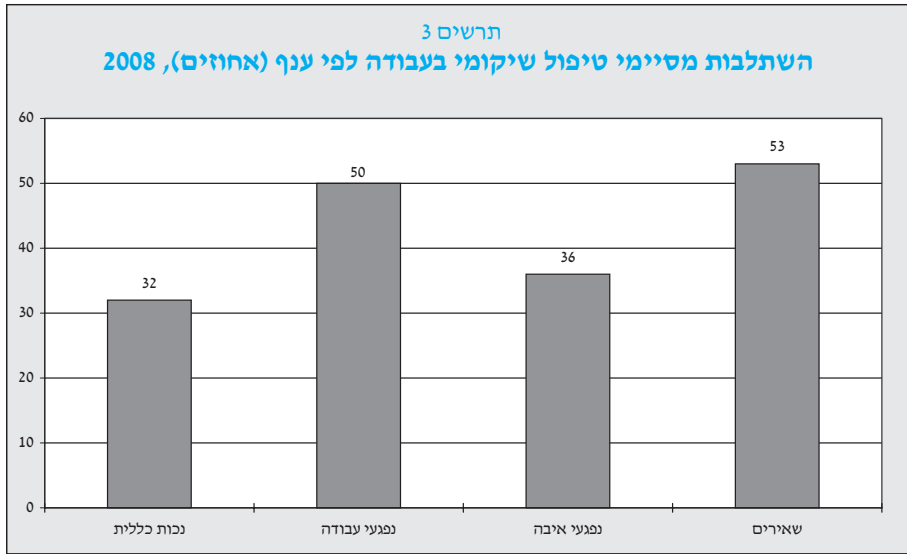
לוח 4

**מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008**

שאירים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול*	תוכנית טיפול
1,006	1,049	2,244	10,162	14,461	סה"כ מסיימי טיפול
					<b>אחוזים</b>
11.1	5.9	9.3	16.5	15.4	טרום הכשרה
27.8	10.4	18.6	17.1	23.0	הכשרה מקצועית
10.0	1.8	8.2	18.9	15.4	סיוע בהשמה
-	-	0.5	2.7	2.0	הפניה לתעסוקה מוגנת
-	31.8	-	-	2.2	טיפול פסיכולוגי
28.9	65.6	33.3	37.4	38.1	מעקב ואחזקה
5.4	50.5	25.6	3.3	10.1	סיוע כספי
53.1	20.8	60.4	68.9	63.1	אבחון
36.5	7.2	18.9	17.0	18.2	ייעוץ קצר מועד בלבד

\* מאחר שחלק ממסיימי טיפול השתתפו ביותר מתוכנית טיפול אחת, האחוזים בכל טור מסתכמים ביותר מ-100%.

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות של המשתקמים בעבודה. מתרשים ג' עולה כי בשנת 2008 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה בשיעור גבוה יותר מאשר נכים כלליים (50% לעומת 32%, בהתאמה). אחרי הכול אלה באים ממעגל 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. סך התשלומים הנלווים לשיקום ירדו במעט ב-2008 לעומת 2007 – בפחות מאחוז.

התשלומים עבור 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.



לוח 5

התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף, מחירי 2008 (אלפי ש"ח), 2001-2008

שנה	סך הכול	שיעור שינוי ריאלי – סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שירים
2001	140,548	5.2	87,825	28,606	12,982	10,134
2002	167,979	19.5	101,981	30,601	24,387	10,938
2003	158,567	-5.7	98,277	27,039	23,276	9,871
2004	190,929	20.0	113,635	24,610	44,089	8,561
2005	207,972	8.9	122,221	27,196	47,573	10,880
2006	189,679	9.1	121,195	24,460	32,080	11,587
2007	188,660	-1.0	120,544	24,329	31,908	11,525
2008	187,151	-0.8	122,182	23,639	30,439	10,840

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2008 היתה גדולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 7 (17 אלף ש"ח לעומת 12 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 21,000 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),  
 2008-2001**

הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד	סך הכול (ש"ח)	שנה
9,140	2,669	6,912	12,000	35,680	85,280	140,548	2001
16,293	3,322	6,535	11,830	39,871	93,921	167,979	2002
16,217	2,922	6,516	11,670	41,361	96,429	158,567	2003
15,364	2,966	5,629	10,920	37,750	89,816	190,929	2004
14,915	2,994	5,613	10,940	43,153	99,256	207,972	2005
17,709	3,737	6,752	11,230	45,590	103,167	189,689	2006
20,547	4,072	6,621	10,920	41,100	96,791	188,660	2007
16,506	4,681	6,272	12,100	44,646	96,743	187,151	2008

\* מתייחס לתשלומים העיקריים, ועל כן הסך הכול גדול יותר מסכום התשלומים.

לוח 7  
**תשלומים ממוצעים\* למשתקם בטיפול בשנת 2008,  
 לפי ענף ולפי סוג התשלום העיקרי (ש"ח)**

שארית	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	סוג תשלום עיקרי
14,262	13,433	16,897	11,905	12,743	<b>סך הכול</b>
6,824	7,728	7,465	7,465	7,426	שכר לימוד
10,867	17,598	20,965	10,867	12,960	דמי שיקום / מחיה
1,115	1,314	1,502	1,308	1,320	נסיעות
847	312	1,514	2,334	2,091	מכשירים
7,700	11,031	5,789	6,779	6,824	שכר דירה
7,272	12,420	409	561	11,070	הוצאות אחרות**

\* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2008.  
 \*\* 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 לאבטלה<sup>1</sup>. 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 המשפחתי<sup>2</sup>. 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 המימון 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 המובטל<sup>3</sup> 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 8,144 ש"ח (במחירי 2008). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

## ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

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 בגובה דמי אבטלה המגיעים לו לולא היה זכאי לדמי אבטלה, ולמשך תקופה שאינה עולה על מחצית התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה.

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

בסך הכול צפויים להיות זכאים לגמלה על-פי ההסכם כ-2,500-3,000 מובטלים בעלות כוללת שאינה עולה על 100 מיליון ש"ח. הפעלת הסכם זה מותנית בשיעור אבטלה במשק של לפחות 7.5%.

## ג. נתונים ומגמות

בתשעה החודשים הראשונים של שנת 2008 נמשכה הירידה בממדי האבטלה שהחלה בשנת 2004: ב-2003 הגיע שיעור הבלתי מועסקים לשיאו והיה 10.7%, ומ-2004 ואילך ירד בעקביות והגיע ל-5.9% ברבעון השלישי של 2008. ברבעון האחרון התהפכה מגמת הירידה וחלה עלייה, אם כי מתונה, בשיעור האבטלה, אף שהאינדקטורים הכלכליים מצביעים על מיתון שהחל ברבעון השלישי. יש להניח כי ההאטה בצמיחה תיתן אותותיה בשיעור האבטלה במגמה חדה יותר בשנת 2009.

העלייה בממדי האבטלה ברבעון האחרון של 2008 היתה מלווה בירידה של 4.1% במועסקים בעבודה מלאה (35 שעות ויותר) ובעלייה של 7.8% במועסקים חלקית (פחות מ-35 שעות). בסך הכול שיעור האבטלה במשק היה ב-2008 6.1% בממוצע לחודש בהשוואה ל-7.3% ב-2007.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היו מגמות זהות: במחצית הראשונה של שנת 2008 היתה ירידה רצופה – מספר מקבלי דמי אבטלה ירד מכ-49,000 בינואר לכ-44,000 ביוני. במחצית השנייה של השנה התהפכה המגמה ומספר מקבלי דמי אבטלה הגיע לכ-56,000 בדצמבר 2008. בסך הכול היו בשנת 2008 48,045 מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש – ירידה של כ-4% בהשוואה לשנת 2007.

הירידה במספר הבלתי מועסקים ב-2008 היתה תלולה יותר מהירידה של מקבלי דמי אבטלה – שיעור מקבלי דמי אבטלה מסך הבלתי מועסקים עלה מ-23.5% ב-2007 ל-26.7% ב-2008. לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים במהלך שנת 2008, ולוח 2 מציג נתונים אלה משנת 2000 ואילך.

לוח 1

**בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2008**

אחוז מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים	בלתי מועסקים	שיעור אבטלה		מקבלי דמי אבטלה	תקופה
		מנוכה עונתית	מקורי		
26.1	173,000	6.2	5.9	45,183	רבעון 1
26.6	167,000	6.0	5.7	44,356	רבעון 2
26.4	191,000	5.9	6.4	50,339	רבעון 3
27.7	189,000	6.3	6.4	52,301	רבעון 4

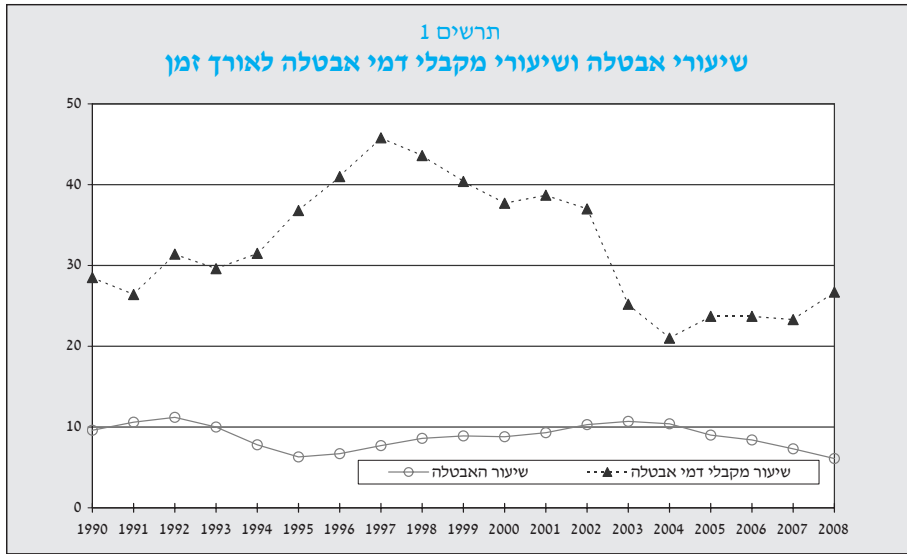
לוח 2

**בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2008-2000**

מהם: 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

\* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים 1 מראה את המגמות מראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי אבטלה 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), כתוצאה מהחקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו.



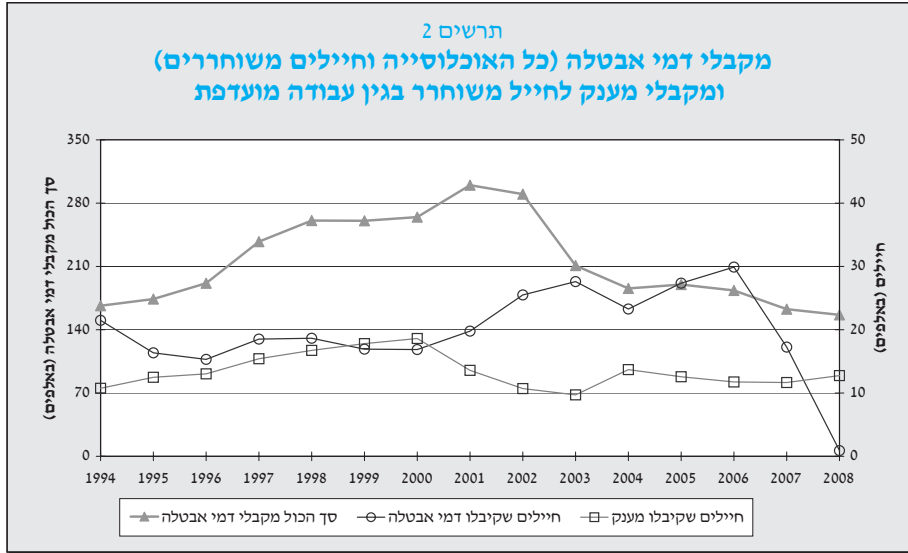
#### ד. אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. גם 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 2007<sup>4</sup>, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס ב-2008 עם 174 חיילים שקיבלו דמי אבטלה. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה הצטמק לשליש אחוז בהשוואה לכ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

4 ראו סקירה שנתית 2007, פרק אבטלה.

תרשים 2 מציג בהירות 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 שכמעט חיסל את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה.



למרות הירידה בשיעור האבטלה ובסך כל מקבלי דמי אבטלה, במספר מקבלי דמי אבטלה **שהיו מועסקים** נרשמה עלייה של כ-4% לעומת שנת 2007. עלייה זו מוסברת חלקית בכך שחלק מהחיילים המשוחררים עברו מהגדרה של "חיילים משוחררים" ל"מועסקים". הם כנראה נקלטו בשוק העבודה ופוטרו. זכאותם לדמי אבטלה היתה ככל מובטל אחר שצבר תקופת עבודה של 12 מתוך 18 חודשים.

לוח 3 מראה כי בשנת 2008 היו כ-48,000 מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש (ירידה של כ-4% לעומת שנת 2007), כ-47,900 בהם (עלייה של כ-4%) היו מועסקים בכוח העבודה, ו-174 בלבד היו חיילים משוחררים – צניחה של 96% לעומת 2007.



לוח 3

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2008-2000

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	
<b>סך הכול</b>								
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598	2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896	2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418	2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957	2003
-12.0	13.1	24,306	-11.7	86.9	161,940	-11.7	186,246	2004
19.9	15.4	29,154	-0.8	84.6	160,658	1.9	189,812	2005
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
-42.3	10.6	17,253	-5.2	89.4	145,506	-11.3	162,759	2007
-94.4	0.6	965	6.9	99.4	155,485	-3.9	156,450	2008
<b>ממוצע חודשי</b>								
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596	2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707	2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000	2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450	2003
-21.5	9.4	5,498	-16.7	90.6	52,852	-17.2	58,350	2004
18.2	11.0	6,496	-1.0	89.0	52,334	0.8	58,830	2005
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006
-41.6	7.8	3,881	-6.8	92.2	45,936	-11.0	49,817	2007
-95.5	0.4	174	4.2	99.6	47,871	-3.4	48,045	2008

לוח 4

**מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג מובטל  
ומחפשי עבודה לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2008-2000**

שנה	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

נתוני לוח 4 מראים על המשך העלייה העקבית בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם, מכ-18% ב-2000 ל-28% ב-2008, ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית – פחות מ-1%. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

**ה. משך תשלום דמי אבטלה**

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 70 יום לחייל משוחרר שטרם חלפה שנה ממועד שחרורו<sup>5</sup> ובמשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום – למובטלים

5 לקבלת מענק בגין עבודה מועדפת רשאי חייל משוחרר להגיש תביעה בטרם חלפו שנתיים ממועד שחרורו.

אחרים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם<sup>6</sup>. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון<sup>7</sup>.

לוח 5, המציג את שיעורי המיצוי של תקופת התשלום ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי המיצוי של הזכאים ל-175 ימי תשלום ול-50 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 שבהשוואה ל-2007 הסתמנה ירידה קלה במספר הימים הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית – וזאת לכל קבוצות המובטלים חוץ מקבוצת המובטלים הזכאים לתקופה מרבית של 175 יום (המבוגרים) שאצלם היתה עלייה קלה במיצוי הימים העומדים לרשותם.

---

6 ראו הערה 2 בפרק זה.

7 עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית.

לוח 5

**מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2007 וב-2008, 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	76-100	51-75	25-50	עד 25	
<b>2007</b>						
77.8	42.8	22.9	12.5	12.2	8.6	סך הכול
89.6	52.9	23.3	9.7	8.7	5.4	50 יום
74.3	40.5	21.6	13.6	12.6	11.7	70 יום
75.5	32.8	28.3	15.6	14.0	9.3	100 יום
76.4	41.7	21.5	12.4	13.9	10.5	138 יום
79.7	50.2	20.0	10.0	10.6	9.2	175 יום
<b>2008</b>						
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

**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 – כאשר הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול השני – של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

לוח 6

**מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום  
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2008-2000**

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

נתוני לוח 6 מראים כי ב-2008 חל שנוי במגמה. לראשונה מאז 2004 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק – מ-46.9% ב-2007 ל-49.9% ב-2008. כמו כן אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה מ-38% ב-2007 ל-42% ב-2008, ובמקביל ירד אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע – מכ-62% ב-2007 ל-58% ב-2008.

לוח 7

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2000-2008

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2008)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,448	-0.3
2001	3,503	4,048	17.4
2002	3,524	3,853	-5.1
2003	2,410	2,630	-29.9
2004	2,100	2,340	-12.9
2005	1,993	2,139	-6.3
2006	1,957	2,058	-3.8
2007	1,757	1,838	-10.7
2008	1,840	1,840	0.1

הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה קיזזה את העלייה בדמי האבטלה הממוצעים, וההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה התייצבה ב-2008: היקף התשלומים היה 1.8 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-4 מיליארד ב-2001 – במחירי 2008). ההתייצבות בהיקף התשלומים ב-2008 למרות הירידה במספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה מוסברת בעיקר בהצטרפות מובטלים בעלי שכר גבוה למעגל מקבלי דמי אבטלה.

בדומה לשנת 2007, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה היוותה ב-2008 3.8% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי, לעומת 4.4% ב-2006, 5.8% ב-2005 ו-7.9% ב-2001.

## 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 שרוב המקרים לא נותרו למעסיקהם 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 גמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות גמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2008 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור דומה (ב-2008 – 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"<sup>1</sup> כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

### ב. מקצת ההגדרות בחוק

1. **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.

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

2. **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.
3. **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 (מיולי 2008 – 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. ב-2008 נקבעה לשכר ולפיצויי הפיטורין תקרת גמלה מרבית של עד 10 פעמים הסכום הבסיסי (73,520 ש"ח).

### גמלאות לקופות גמל

להבטחת רציפות זכויות של עובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (14,704 ש"ח ב-2008).

## ד. בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו:



1. החוק מחייב הוצאת צו פירוק / פשיטת רגל. תהליך זה בדרך כלל ממושך ביותר ומעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
2. ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שחייב המעסיק לעובד, ולכן אין סיבה לעובד לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
3. 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 ניתן ללמוד על השפעתם של המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנים 2005-2003 ועל שינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף. המיתון שאליו נקלע המשק הישראלי במחצית השנייה של שנת 2008 עדיין לא בא לידי ביטוי בפעילות ענף פשיטת רגל בשנת 2008.

בשנת 2008 היו 405 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקים הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף – ירידה של 10% לעומת 2007. בשנה זו אושרו בענף 6,800 תביעות של עובדים – ירידה של 20% לעומת השנה 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-2008 היה 1,610 – עלייה של 9.4% לעומת 2007.

לוח 1

**מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2008-2004**

תביעות חדשות של קופות גמל			תביעות חדשות של עובדים		מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	שנה
עובדים שבעדם שולם לקופות גמל	אושרו*	התקבלו	אושרו*	התקבלו		
1,440	190	220	8,400	7,500	425	2004
3,220	310	330	7,600	9,000	520	2005
3,470	290	330	6,400	7,500	440	2006
1,060	190	180	8,400	7,000	450	2007
1,610	205	155	6,800	6,000	405	2008

\* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

מלוח 2 מתברר כי ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף בשנים 2008-2007 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), 2008-2004**

מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			סך כל המעסיקים (מס' מוחלטים)	שנת קבלת התיק
+26	25-6	5-1		
16.6	39.1	44.3	410	2004
12.8	37.4	49.8	505	2005
11.7	35.3	53.0	430	2006
7.3	31.9	60.8	330	2007
8.4	27.2	64.4	370	2008

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

בשנת 2008 התרכזו מעסיקים אלה בענפים הכלכליים האלה : מסחר (32.7%), שירותים (28.8%) ובנייה ותשתית (15.7%). בשנה זו היו עובדי השירותים שתביעותיהם אושרו 41.8% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו (כפי שנראה בלוח 4).

### לוח 3

#### מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2008-2004

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות שונות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2004	425	4.0	9.2	11.5	14.1	29.9	4.7	26.6
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

\* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

### לוח 4

#### תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2008-2004

שנה	סך הכול (במספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות אחרות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2004	8,400	6.4	5.5	10.5	17.8	15.4	2.2	42.2
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

\* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

**ו. גמלאות לעובדים וקופות גמל**

בשנת 2008 שולמו 197.2 מיליון שקלים לעובדים ולקופות גמל – ירידה של 9.6% לעומת 2007. מסכומי התשלומים ששולמו לעובדים בשנת 2008, 79.2% שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 16.8% בעבור שכר בלבד ו-4% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5

**תשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה  
כאחוז מסך כל התשלומים, 2008-2004**

התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			שנה
פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	קופות גמל	עובדים	סך הכול	
6.0	19.0	75.0	7.2	192.1	199.3	2004
6.3	17.3	76.4	17.4	209.8	227.2	2005
3.3	23.7	73.0	12.6	139.6	152.2	2006
3.4	16.9	79.7	5.4	212.7	218.1	2007
4.0	16.8	79.2	8.2	189.0	197.2	2008

170 עובדים, שהם כ-2.5% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2008 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 15.5% מהעובדים שבשמם הוגשו תביעות קופות 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, 2004-2008**

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
2004	320	3.8	210	14.6
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

**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 קדימה<sup>2</sup> בסכום שלא יעלה הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. בשנת 2008 עמד הסכום בדין קדימה לעובד על סך 8,701 ש"ח לשכר בלבד ו-13,052 ש"ח לשכר ופיצויי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (73,520 ש"ח ב-2008), 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 הצמדה 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

2 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא כלפי נושים רגילים ולא כלפי נושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פשי"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, דמי שכירות, (4) מסים עירוניים.

בפשיטת רגל או בפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר מתוכם 2,000 ש"ח הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנותר – 33,000 ש"ח – מתחלק ל-13,052 ש"ח בדין קדימה, והיתרה – 19,948 ש"ח – הוא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם זה אפשרי) 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 2004-2008 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 2008 35% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2008 הצליח המוסד לגבות 10 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר המהווים 14.5% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

**חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2004-2008**

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2004	74.3	37.3	4.4	5.9
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

---

## נספחים

---





---

## פרסומים

---



## סקרים

### **אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2007", סקר מס' 215, פברואר 2008**

הפרסום מציג נתונים על נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2007, 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 2007 היו במוסד לביטוח לאומי כ-48.9 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-21.3 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-27.6 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בן הזוג.

ב-2007 שולמו דמי מזונות בסך 415 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-171 מיליון ש"ח, שהם 41% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

### **אסתר טולידנו, "מקבלי גמלת אמהות בשנת 2007", סקר מס' 216, פברואר 2008**

פרסום זה כולל נתונים סטטיסטיים על נשים שקיבלו אחת מגמלאות האמהות וגברים שקיבלו דמי לידה לאב בשנים 2006-2007. על-פי הנתונים מתברר כי מספר המקבלות בכל גמלאות האמהות עלה הן בשנת 2006 והן בשנת 2007.

דמי לידה לאב שולמו לראשונה במאי 1998. בשנת 2007 קיבלו את הגמלה כ-250 גברים לעומת 88 אלף נשים שקיבלו דמי לידה.

### **אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2007", סקר מס' 217, מארס 2008**

הדוח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2007, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים וכמה מאפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, בשנת 2007 נמשכה הירידה בשיעור האבטלה במשך. ירידה זו לוותה בירידה דומה במספר המקבלים דמי אבטלה.

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 2006-2007", 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.

### **לאה ענבר, "טיפול שיקומי באנשים עם נכויות ואלמנות", סקר מס' 214, ינואר 2008**

זהו פרסום נוסף בסדרת הפרסומים המתעדים את שיקומם המקצועי של אנשים עם נכות (נכים כלליים, נפגעי עבודה ונפגעי איבה) ושל אלמנות/אלמנים במסגרת הביטוח לאומי. הנתונים לפרסום נלקחו ממאגר המידע הממוחשב בתחום השיקום מהשנים 2005-2006.

שני קריטריונים עיקריים משמשים להערכת הצלחת תהליך השיקום במוסד לביטוח לאומי: השתלבות במעגל העבודה (33% מהמשתקמים השתלבו במעגל העבודה) ויציאה ממעגל מקבלי קצבאות (כחמישית מהנכים הכלליים הפסיקו לקבל קצבה או שקצבתם הופחתה).

עלות שיקומם של כ-17,000 אנשים עם נכויות ואלמנות/אלמנים שהיו בשיקום בשנת 2006 הסתכמה ב-152 מיליון ש"ח. מטבע הדברים ההוצאה העיקרית היתה עבור מימון לימודים ומימון הכשרה מקצועית לסוגיה.

## דוחות מחקר

**אסתר טולידנו ונעם זוסמן, "מס הכנסה שלילי וגלגול סבסוד השכר לידי מעסיקים: המקרה של מענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת", מחקר מס' 97, יוני 2008**

תוכנית "מס הכנסה שלילי" היא מהתוכניות המובילות בעולם להתערבות פעילה בשוק העבודה בעולם, שלאחרונה אף הונהגה בישראל. המטרה המרכזית שלה היא העלאת ההכנסה מעבודה של המוטבים וחילוצם ממעגל העוני. סבסוד השכר עלול להתגלגל לידי המעסיקים, באמצעות הפחתת שכר העובדים, ולפגוע ביעילות התוכנית. המחקר בחן האם בישראל המענק לחיילים משוחררים המועסקים בעבודה נדרשת מתגלגל לידי המעסיקים. ביטול המענק בתעשייה בראשית שנות האלפיים והשבתו לאחר מכן, בשיעור מופחת, שימשו מעין ניסויים טבעיים. הממצא המרכזי הוא שקרוב לוודאי אין תופעה של גלגול הסבסוד לידי המעסיקים, ולכל היותר הגלגול מצומצם בהיקפו. הסבר מרכזי לכך עשוי להיות שרבים מהחיילים המשוחררים משתכרים שכר מינימום או קצת יותר.

---

## לוחות ענפי הביטוח

---





**א. כללי**

לוח א/1

**תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים<sup>1</sup>, מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>72,834.7</b>	<b>68,192.9</b>	<b>64,665.7</b>	<b>61,317.0</b>	<b>59,295.2</b>	<b>סך כל התקבולים</b>
58,260.2	54,737.1	52,107.4	49,479.1	48,411.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
27,819.3	26,283.7	25,233.9	24,299.1	23,113.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
14,937.9	13,888.3	12,600.2	11,699.7	10,506.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
6,150.0	5,600	5,290	4,850.1	4,265.8	ריבית
365.0	296.3	237.5	240	166.1	שונות
8,988.0	8,668.8	8,745.8	8,390.2	10,360.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
14,574.5	13,455.8	12,558.3	11,837.9	10,883.3	גבייה לפי חוקים אחרים
<b>48,839.7</b>	<b>46,062.1</b>	<b>44,741.4</b>	<b>42,326.0</b>	<b>46,290.8</b>	<b>סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי<sup>1</sup></b>
39,851.7	37,393.3	35,995.9	33,935.8	35,930.5	לגמלאות גבייתיות
8,988.0	8,668.8	8,745.8	8,390.2	10,360.3	לגמלאות לא גבייתיות
<b>2,446.7</b>	<b>2,285.3</b>	<b>1,293.4</b>	<b>1,549.9</b>	<b>-2,870.8</b>	<b>עודף שוטף</b>
	<b>121,792.3</b>	<b>111,322.5</b>	<b>105,098.1</b>	<b>89,223.8</b>	<b>נכסים בסוף השנה</b>

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/2  
**תקבולים ותשלומים (מחירי 2008, <sup>1</sup> מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>72,834.7</b>	<b>71,316.1</b>	<b>67,992.6</b>	<b>65,825.5</b>	<b>64,693.4</b>	<b>סך כל התקבולים</b>
58,260.2	57,244.1	54,788.2	53,117.2	52,819.3	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
27,819.3	27,487.5	26,532.1	26,085.8	25,217.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
14,937.9	14,524.4	13,248.4	12,560.0	11,462.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
365.0	309.9	249.7	257.6	181.2	שוונות
8,988.0	9,065.8	9,195.7	9,007.1	11,303.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
14,574.5	14,072.1	13,204.4	12,708.3	11,874.1	גבייה לפי חוקים אחרים
<b>48,839.7</b>	<b>48,171.7</b>	<b>47,043.5</b>	<b>45,438.1</b>	<b>50,505.0</b>	<b>סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי<sup>1</sup></b>
39,851.7	39,105.9	37,847.8	36,431.0	39,201.6	לגמלאות גבייתיות
8,988.0	9,065.8	9,195.7	9,007.1	11,303.5	לגמלאות לא גבייתיות
2,446.7	2,390.0	1,359.9	1,663.9	-3,132.2	<b>עודף שוטף</b>

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3  
**גבייה וגמלאות – ענף זיקנה ושירים<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>18,425.4</b>	<b>17,465.4</b>	<b>17,165.4</b>	<b>16,256.9</b>	<b>15,447.2</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
14,842.4	13,927.9	13,627.9	12,909.7	12,136.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
12,559.8	11,803.8	11,263.7	10,632.8	10,302.4	סך כל הגבייה מן הציבור
2,054.2	1,911.1	1,740	1,603.5	1,694.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,370.0	2,210.0	2,150	2,010	1,821.2	ריבית
-412.6	-356.9	-762.2	-725	-301.4	עודף שוטף
1,957.4	1,844.1	1,387.8	1,285	1,519.8	עודף כולל ריבית
	47,593.1	44,551.6	43,293.5	38,863.9	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>18,425.4</b>	<b>18,265.3</b>	<b>18,048.5</b>	<b>17,452.2</b>	<b>16,853.5</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
14,842.4	14,565.8	14,329.0	13,858.9	13,241.5	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
12,559.8	12,344.4	11,843.2	11,414.6	11,240.3	סך כל הגבייה מן הציבור
2,054.2	1,998.6	1,829.5	1,721.4	1,848.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-412.6	-373.2	-801.4	-778.3	-328.8	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/4  
**גבייה וגמלאות – ענף נכות כללית<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>9,328.9</b>	<b>8,472.8</b>	<b>8,100.7</b>	<b>7,499.1</b>	<b>6,809.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
7,983.1	7,528.0	7,155.9	6,702.7	6,032.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,558.7	4,229.4	3,955.6	3,634.3	3,579.5	סך כל הגבייה מן הציבור
607.0	564.0	526.3	482.0	63.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
540.0	420.0	435.0	534.0	834.0	ריבית
2,934.3	-2,927.2	-2,890	-2,777.2	-2,562.1	עודף שוטף
2,394.3	-2,507.2	-2,455	-2,243.2	-1,728.1	עודף כולל ריבית
	8,792.9	7,160.8	9,711.4	15,777.0	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>9,328.9</b>	<b>8,860.9</b>	<b>8,517.5</b>	<b>8,050.5</b>	<b>7,429.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
7,983.1	7,872.8	7,524.1	7,195.5	6,581.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,558.7	4,423.1	4,159.1	3,901.5	3,905.4	סך כל הגבייה מן הציבור
607.0	589.8	553.4	517.4	69.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,934.3	-3,061.3	-3,038.7	-2,981.4	-2,795.3	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/5  
**גבייה וגמלאות – ענף נפגעי עבודה<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>3,320.9</b>	<b>3,152.0</b>	<b>3,142.5</b>	<b>3,044.7</b>	<b>2,980.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
2,895.3	2,759.1	2,747.4	2,659.1	2,644.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,680.8	1,593.8	1,519.8	1,665.9	1,467.3	סך כל הגבייה מן הציבור
240.0	190.0	200.0	230.0	334.2	ריבית
-1,142.0	-1,103.5	-1,213.4	-987.0	-1,184.2	עודף שוטף
-902.0	-913.5	-1,013.4	-757.0	-850.0	עודף כולל ריבית
	3,805.9	3,249.2	4,314.8	6,313.3	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>3,320.9</b>	<b>3,296.4</b>	<b>3,304.2</b>	<b>3,268.6</b>	<b>3,252.3</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
2,895.3	2,885.5	2,888.7	2,854.6	2,885.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,680.8	1,666.8	1,598.0	1,788.4	1,600.9	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,142.0	-1,154.0	-1,275.8	-1,059.6	-1,292.0	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/6  
**גבייה וגמלאות – ענף אימהות<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>4,080.6</b>	<b>3,544.2</b>	<b>3,047.2</b>	<b>2,807.7</b>	<b>2,741.3</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
3,853.1	3,323.4	2,820.5	2,569.3	2,431.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
160.0	151.6	0	0	0	השתתפות הממשלה
2,139.3	1,980.9	1,846.8	1,683.2	1,566.0	סך כל הגבייה מן הציבור
50.0	10.0	-25.0	20.0	142.8	ריבית
1,606.7	-1,239.3	-1,018.7	-925.4	-907.9	עודף שוטף
1,556.7	-1,229.3	-1,043.7	-905.4	-765.1	עודף כולל ריבית
	305.9	-1,154.8	-102.1	2,523.2	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>4,080.6</b>	<b>3,706.5</b>	<b>3,204.0</b>	<b>3,014.1</b>	<b>2,990.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
3,853.1	3,475.6	2,965.6	2,758.2	2,653.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,139.3	2,071.6	1,941.8	1,807.0	1,708.6	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,606.7	-1,296.1	-1,071.1	-993.4	-990.6	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/7  
**גבייה וגמלאות – ענף ילדים<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>5,109.4</b>	<b>4,971.3</b>	<b>4,972.8</b>	<b>4,483.4</b>	<b>6,710.1</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
4,931.7	4,813.7	4,816.3	4,330.4	6,556.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
5,557.0	5,446.9	5,486.7	5,483.9	5,103.3	סך כל הגבייה מן הציבור
11,405.4	10,592.0	9,725.7	9,036.0	8,082.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,700.0	2,630.0	2,415.0	1,848.9	767.2	ריבית
11,954.2	11,160.5	10,332.8	10,126.2	6,556.5	עודף שוטף
14,654.2	13,790.5	12,747.8	11,975.1	7,323.7	עודף כולל ריבית
	57,745.0	55,193.3	44,227.3	17,741.4	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>5,109.4</b>	<b>5,199.0</b>	<b>5,228.6</b>	<b>4,813.1</b>	<b>7,321.0</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
4,931.7	5,034.2	5,064.1	4,648.8	7,153.8	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי
5,557.0	5,696.4	5,769.0	5,887.1	5,567.9	סך כל הגבייה מן הציבור
11,405.4	11,077.1	10,226.1	9,700.4	8,818.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
11,954.2	11,671.7	10,864.4	10,870.8	7,153.4	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/8  
גבייה וגמלאות – ענף אבטלה<sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>1,840.2</b>	<b>1,757.3</b>	<b>1,957.1</b>	<b>1,992.7</b>	<b>3,533.2</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
1,826.2	1,741.3	1,937.3	1,973.6	3,513.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
525.9	483.2	450.3	434.7	455.7	סך כל הגבייה מן הציבור
0.0	-30	-30	-30	-63.7	ריבית
1,355.7	-1,312.4	-1,542.7	-1,590.6	-3,123.2	עודף שוטף
1,355.7	-1,342.4	-1,572.7	-1,620.6	-3,186.9	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה <sup>2</sup>
<b>מחירי 2008</b>					
<b>1,840.2</b>	<b>1,837.8</b>	<b>2,057.8</b>	<b>2,139.2</b>	<b>3,854.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
1,826.2	1,821.1	2,037.0	2,118.7	3,833.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
525.9	505.3	473.5	466.7	497.2	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,355.7	-1,372.5	-1,622.1	-1,707.6	-3,407.5	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)**

2008	2007	2006	2005	2002	
<b>מחירים שוטפים</b>					
<b>3,302.3</b>	<b>3,074.3</b>	<b>2,720.5</b>	<b>2,549.6</b>	<b>2,505.8</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
3,300.0	3,072.0	2,718.2	2,547.2	2,500.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
468.4	442.7	419.7	391.5	372.8	סך כל הגבייה מן הציבור
701.4	660.0	600.0	570.0	664.7	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
100.0	30.0	35.0	125.0	315.2	ריבית
-2,163.3	-1,999.9	-1,729.5	-1,611.8	-1,494.9	עודף שוטף
-2,063.3	-1,969.9	-1,694.5	-1,486.8	-1,179.7	עודף כולל ריבית
	561.4	-319.6	1,383.1	5,711.6	נכסים בסוף השנה
<b>מחירי 2008</b>					
<b>3,302.3</b>	<b>3,215.1</b>	<b>2,860.5</b>	<b>2,737.1</b>	<b>2,733.9</b>	<b>סך כל הגמלאות</b>
3,300.0	3,212.7	2,858.0	2,734.5	2,728.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
468.4	463.0	441.3	420.3	406.7	סך כל הגבייה מן הציבור
-2,163.3	-2,091.5	-1,818.5	-1,730.3	-1,631.0	עודף שוטף



## ב. זיקנה ושאיירים

לוח ב/1

### מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, ממוצע חודשי

שנה	סך כולל	זיקנה			שאיירים		
		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי
<b>כל מקבלי הקצבה</b>							
2000	657,117	552,072	454,531	97,541	104,404	5,837	641
2001	677,018	571,200	472,761	98,439	105,188	6,079	630
<sup>3</sup> 2002	698,995	594,376	498,353	96,023	104,012	6,539	607
2003	709,279	604,786	510,779	94,008	103,813	6,060	592
2004	722,264	617,832	527,364	90,469	103,859	6,170	572
2005	719,921	614,886	528,273	86,613	104,457	6,397	577
2006	727,517	622,335	539,266	83,069	104,623	6,392	558
2007	728,891	623,691	544,631	78,061	104,659	6,233	540
2008	735,796	630,904	555,507	75,397	104,892	6,228	515
<b>מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול</b>							
2000	30.8	30.4	16.5	95.1	32.8	32.5	84.4
2001	30.3	30.0	16.4	95.1	32.0	31.4	84.1
<sup>3</sup> 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

1. מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאיירים כוללים רק זכאים לקצבת שאיירים 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 ושארונים לפי סוג המשפחה, ממוצע חודשי**

שנה	סך הכול	קשישה/ יחיד <sup>1</sup>	זוג קשישים			אלמנה <sup>2</sup>					ילדים בלבד		
			בלו ילדים	ילד אחד	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם 2 ילדים	עם 3 ילדים	עם 4 ילדים	עם 5 ילדים או יותר	ילד אחד	2 ילדים <sup>3</sup>	3 ילדים
1990	450,829	261,817	85,740	3,453	2,021	6,438	-	-	-	2,225	1,268	-	-
1995	553,890	345,200	101,600	3,300	1,950	3,420	5,870	85,600	1,950	2,730	930	440	70
2000	657,117	450,712	96,413	3,041	1,905	3,559	6,510	87,135	1,905	3,244	1,067	514	121
2001	677,018	471,205	95,055	3,044	1,895	3,547	6,585	87,374	1,895	3,683	1,133	518	127
2002	698,995	501,836	88,488	2,212	1,840	3,436	6,707	85,902	1,840	4,110	1,136	500	136
2003	709,279	512,121	87,778	3,028	1,859	3,467	6,694	85,405	1,859	4,319	1,134	515	137
2004	722,264	533,588	80,313	2,206	1,725	3,476	6,753	85,127	1,725	4,501	1,151	559	143
2005	719,921	531,629	78,845	2,840	1,572	3,481	6,816	85,359	1,572	4,710	1,227	596	148
2006	727,513	542,888	75,241	2,721	1,484	3,446	6,800	85,489	1,484	4,703	1,263	622	147
2007	728,891	548,968	70,901	2,466	1,356	3,351	6,747	85,486	1,356	4,801	1,340	630	154
2008	735,796	560,180	67,101	2,314	1,310	3,342	6,619	85,183	1,310	4,928	1,369	641	158

1. כולל קשישים ללא בנות זוג עם או בלי ילדים.
2. ראו הערה 1 ללוח ב/1.
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 ללוח ב/1.

לוח ב/3

**מקבלי קצבת זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה, ממוצע חודשי**

שנה	סך הכול	קשיש/ה יחיד/ה <sup>1</sup>	זוג קשישים		אלמ/ה <sup>2</sup>					ילדים בלבד				
			עם ילד אחת	עם ילד בלי ילדים	עם ילד אחת	עם ילד אחת	עם 2 ילדים או יותר	עם 3 ילדים או יותר	עם 4 ילדים או יותר	עם 5 ילדים או יותר	ילד אחת	2 ילדים <sup>3</sup>	3-4 ילדים	5 ילדים או יותר
1990	143,588	72,339	26,942	1,005	38,127	1,587	2,199	-	-	125	75	-	-	
1995	184,780	104,990	38,800	1,160	35,250	1,400	880	770	240	120	40	15	5	
2000	202,128	120,799	44,498	1,183	31,160	1,480	898	576	97	201	41	27	1	
2001	204,985	123,372	45,354	1,211	30,552	1,480	922	527	84	194	42	20	1	
<sup>4</sup> 2002	204,324	125,655	43,802	1,159	29,599	1,476	941	479	63	211	35	13	3	
2003	201,947	124,478	43,039	1,138	29,019	1,464	906	463	55	203	39	10	3	
2004	198,542	123,773	41,244	1,039	28,390	1,429	839	416	41	198	36	12	1	
2005	194,537	121,944	39,578	978	28,041	1,444	778	374	34	218	32	11	-	
2006	193,763	122,765	38,383	922	27,831	1,416	727	354	30	210	31	12	1	
2007	191,018	122,404	36,730	865	27,533	1,263	617	312	27	193	37	10	1	
2008	189,225	122,913	35,019	830	27,226	1,159	565	290	19	181	43	8	1	

מספר המקבלים

לוח ב/3 (המשך)

**מקבלי קצבת זיקנה ושארילים בתוספת השלמות הכנסה, ממוצע חודשי**

שנה	סך הכול	קטיגוריה יחיד/ה <sup>1</sup>	זוג קשישים		אלמנה <sup>2</sup>		עם ילד אחת		ילדים בלבד	
			בלוי ילדים	עם ילד אחת	עם ילד אחת	עם 2 ילדים	עם 3 ילדים	עם 4-5 ילדים	ילד אחת	2 ילדים
1990	31.8	27.6	31.4	32.7	46.6	26.3	34.2	5.6	5.9	-
1995	33.5	30.7	38.1	36.5	41.1	23.9	25.6	3.9	4.2	3.5
2000	30.8	26.8	46.2	38.4	35.8	22.7	25.2	6.2	3.8	5.3
2001	30.3	26.2	47.7	40.2	35.0	22.5	26.0	5.3	3.7	3.9
2002 <sup>4</sup>	29.2	25.0	49.5	40.1	34.5	22.0	27.4	5.1	3.1	2.6
2003	28.5	24.3	49.0	37.3	34.0	21.9	26.1	4.7	3.4	1.9
2004	27.5	23.2	51.4	51.0	33.4	21.2	24.1	4.4	3.1	2.1
2005	27.0	22.9	50.2	38.9	32.9	21.2	22.3	4.6	2.6	1.8
2006	26.6	22.6	51.0	39.7	32.6	20.8	21.1	4.5	2.5	1.9
2007	26.2	22.3	51.8	41.6	32.2	18.7	18.4	4.0	2.8	1.6
2008	25.7	21.9	52.2	42.0	32.0	17.5	16.9	3.7	3.1	1.2

מאותו מוסד כל מקבלי קצבות זיקנה ושארילים

1. ראו הערה 1 ללוח ב/2.
2. ראו הערה 1 ללוח ב/1.
3. ראו הערה 3 ללוח ב/2.
4. ראו הערה 3 ללוח ב/1.

**ג. סיעוד**

לוח ג/1

**שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד לפי גיל, יישובים נבחרים,  
דצמבר 2008<sup>1</sup> (אחוזים)**

גיל				מספר המקבלים גמלת סיעוד	יישוב
80+	70-79	מתחת ל-70	סך הכל		
<b>42.1</b>	<b>13.5</b>	<b>3.3</b>	<b>17.8</b>	<b>134,151</b>	<b>סך הכול ארצי</b>
65.5	33.5	11.0	26.7	435	טייבה
69.9	36.8	8.9	33.3	578	קריית מלאכי
75.9	30.2	8.7	32.0	685	שדרות
56.7	18.8	3.0	21.6	633	בית שמש
63.1	30.5	7.1	29.1	890	אור יהודה
53.1	18.0	3.9	22.4	2,394	חדרה
49.0	19.1	4.5	20.7	970	טבריה
57.1	22.0	6.6	19.2	189	רהט
47.0	16.4	3.8	19.3	1,294	רמלה
46.2	10.7	2.4	17.9	696	קריית אונו
46.6	16.8	4.8	16.3	752	נצרת
31.1	7.3	1.0	12.3	1,272	כפר סבא
42.1	8.2	2.5	10.4	306	אילת
23.4	4.3	0.9	7.8	486	רמת השרון
33.5	7.1	1.1	10.9	262	מעלות-תרשיחא

1. שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד מתוך כלל אוכלוסיית הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים והקשישים התלויים במקבלים קצבות זיקנה. קשיש הוגדר כגבר בגיל מעל 66 ואשה בגיל מעל 61.





**ד. ילדים**

לוח ד/1

**משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה**

מספר הילדים במשפחה							סך הכול	תקופה
+7	6	5	4	3	<sup>1</sup> 2	<sup>1</sup> 1		
<b>מספרים מוחלטים</b>								
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	<sup>2</sup> 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	<sup>3</sup> 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
<b>אחוזים</b>								
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

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.
3. מאוגוסט 2003 ואילך משתלמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במיקומם במשפחה.

לוח ד/2  
ילדים שבגינם שולמו קצבאות

מקומו הסידורי של הילד במשפחה						סך כולל	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני <sup>2</sup>	ראשון <sup>1</sup>		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
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 <sup>3</sup>
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
<b>אחוזים</b>							
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

1. ר' הערה 1 ללוח ד/1.
2. ר' הערה 2 ללוח ד/1.
3. ר' הערה 3 ללוח ד/1.

## ה. אמהות

לוח ה/1

### מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות

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	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

\* ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.



**1. נכות**

לוח 1/1

**מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים<sup>1</sup>**

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

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 2008

דרגת אי-הכושר					סך הכול	אחוז נכות רפואית
100%	74%	65%	60%	סך הכול		
<b>160,688</b>	<b>2,485</b>	<b>11,375</b>	<b>22,679</b>	<b>197,229</b>	<b>סך הכול</b>	
20,463	279	1,886	5,496	28,124	49-35	
42,342	706	4,179	8,063	55,290	59-50	
25,080	566	2,722	4,990	33,358	69-60	
23,403	414	1,443	2,516	27,776	79-70	
15,869	270	716	1,198	18,053	89-80	
33,531	252	429	416	34,628	100-90	

לוח 3/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מצב משפחתי ומין  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2008

מספר ילדים							סך הכול		
+6	5	4	3	2	1	0	אחוזים	מספרים	
2.0	1.7	3.3	5.6	9.2	13.8	64.4	100.0	197,229	סך הכול
2.6	2.1	3.7	5.8	8.7	12.8	64.5	100.0	112,842	גברים
0.4	0.7	1.7	4.1	8.3	14.2	70.7	100.0	66,987	נשים מבוטחות
4.1	3.7	6.5	10.8	15.9	19.2	39.8	100.0	17,400	עקרות בית
3.8	3.2	5.9	9.6	14.0	19.2	44.3	100.0	97,190	נשוי - סך הכול
4.7	3.7	6.6	9.7	13.2	18.5	43.7	100.0	58,341	גברים
0.9	1.4	3.5	8.2	14.7	21.5	49.7	100.0	21,449	נשים מבוטחות
4.2	3.7	6.7	11.0	15.9	19.0	39.3	100.0	17,400	עקרות בית
0.3	0.3	0.8	1.9	4.5	8.7	83.5	100.0	100,039	לא נשוי - סך הכול
0.3	0.3	0.7	1.5	3.8	6.7	86.6	100.0	54,501	גברים
0.2	0.3	0.8	2.1	5.2	10.7	80.6	100.0	45,538	נשים מבוטחות

לוח 4/1

מקבלי קצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות<sup>1</sup> ולפי גיל ולימודים, דצמבר 2008

לומד	לא לומד	סך הכול	עילת זכאות וגיל	
				<b>סך הכול</b>
				ילד התלוי בעזרת הזולת
2,950	537	3,487	14-3	- תלוי לחלוטין
1,314	108	1,422	18-14	
4,263	300	4,563	14-3	- זקוק לעזרה רבה
1,422	15	1,437	18-14	
1,424	120	1,544	עד 14	ילד עם תסמונת דאון
314	62	316	18-14	
2,741	62	2,803	עד 14	ילד עם ירידה בשמיעה
951	6	957	18-14	
570	142	712	עד 14	ילד עם ליקוי ראייה
274	26	300	18-14	
352	72	424	עד 3	ילד עם עיכוב התפתחותי
2,094	2,042	4,136	עד 14	ילד עם אוטיזם
852	103	955	18-14	
				<b>טיפולים רפואיים</b>
92	194	286	עד 14	- זקוק לעירווי פעם בחודש
67	17	97	18-14	
104	116	220	עד 14	- דיאליזה או צנתור
63	8	71	18-14	
7	27	34	עד 14	- השתלות
7	3	4	18-14	
806	1,634	2,440	עד 14	- טיפולים אחרים
419	92	51.1	18-14	
1,646	304	1,950	עד 14	- השגחה
460	18	478	18-14	

1. ילד הסובל מיותר מבעיה אחת עשוי להיכלל בשתי הקטגוריות, ולפיכך אין התאמה למספר הכולל של מקבלי הקצבה.



**ז. נפגעי עבודה**

לוח 1/ז

**מקבלי גמלאות נפגעי עבודה<sup>1</sup>**

קצבאות תלויים	קצבאות נכות צמיתה	דמי פגיעה						תקופה
		מספר הימים שבעבורם שולמו			מקבלי דמי פגיעה			
		עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	
-	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	<sup>2</sup> 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

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 2/א  
מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 1995-2008

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1997	1996	1995	
<b>נספחים</b>													
<b>69,734</b>	<b>67,657</b>	<b>64,296</b>	<b>63,856</b>	<b>65,776</b>	<b>61,539</b>	<b>70,025</b>	<b>69,087</b>	<b>76,185</b>	<b>73,684</b>	<b>84,069</b>	<b>92,274</b>	<b>88,343</b>	<b>סך הכול</b>
49,067	47,928	46,044	46,296	48,274	45,165	51,844	51,369	56,823	56,312	66,185	73,599	70,810	גברים
20,667	19,729	18,252	17,560	17,502	16,374	18,181	17,718	19,362	17,372	17,884	18,675	17,531	נשים
<b>אחוזים</b>													
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>סך הכול</b>
70.4	70.8	71.6	72.5	73.4	73.4	74.0	74.4	74.6	76.4	78.7	79.8	80.2	גברים
29.6	29.2	28.4	27.5	26.6	26.6	26.0	25.6	25.4	23.6	21.3	20.2	19.8	נשים

לוח 3/ז

**מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2008**

גיל	אחוז נכות					סך הכול	
	100	80-99	60-79	40-59	20-39		
<b>כלל האוכלוסייה</b>							
מספרים	1,473	1,179	2,373	5,888	17,150	1,245	29,308
אחוזים	5.0	4.0	8.1	20.1	58.5	4.2	100.0
עד 21	4	1	1	11	26	0	43
22-29	65	43	68	166	434	22	798
30-39	220	177	276	719	1,909	193	3,494
40-49	278	261	480	1,218	3,502	396	6,135
50-59	387	308	634	1,645	5,223	450	8,647
60-64	196	139	319	770	2,626	141	4,191
65+	323	250	595	1,359	3,430	43	6,000
<b>גברים</b>							
מספרים	1,339	1,080	2,157	5,229	15,038	1,176	26,019
אחוזים	5.1	4.2	8.3	20.1	57.8	4.5	100.0
עד 21	4	1	1	10	22	0	38
22-29	63	38	65	152	382	21	721
30-39	198	156	258	651	1,674	182	3,119
40-49	249	245	432	1,086	3,069	363	5,444
50-59	348	280	562	1,407	4,402	429	7,428
60-64	183	128	284	664	2,313	138	3,710
65+	294	232	555	1,259	3,176	43	5,559
<b>נשים</b>							
מספרים	134	99	216	659	2,112	69	3,289
אחוזים	4.1	3.0	6.6	20.0	64.2	2.1	100.0
עד 21	0	0	0	1	4	0	5
22-29	2	5	3	14	52	1	77
30-39	22	21	18	68	235	11	375
40-49	29	16	48	132	433	33	691
50-59	39	28	72	238	821	21	1,219
60-64	13	11	35	106	313	3	481
65+	29	18	40	100	254	0	441

1. מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

כ"ח 4/2  
**מקבלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2008**

המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית 2008

שנת פטירה	סך הכול	אלמנה צעירה	ילד יחיד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים בלבד או אלמנה עם ילד אחד	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם ילדים	אחר
<b>סך הכול</b>	<b>4,549</b>	<b>175</b>	<b>3,361</b>	<b>465</b>	<b>273</b>	<b>220</b>	<b>55</b>
עד 1965	214	0	210	0	0	0	4
1970-1966	249	0	247	2	0	0	2
1975-1971	470	0	468	2	0	0	0
1980-1976	512	3	505	1	1	0	2
1985-1981	457	11	440	0	0	0	6
1990-1986	434	50	357	18	4	1	4
1995-1991	714	39	458	132	61	14	10
2000-1996	732	37	385	145	90	61	14
2005-2001	564	24	237	117	78	95	13
<sup>1</sup> 2006	93	7	32	19	14	21	0
<sup>1</sup> 2007	73	1	19	24	13	16	0
<sup>1</sup> 2008	37	3	3	7	12	12	0

1. הטיפול בתביעות החלויים לשנים אלה לא הסתיים, ומשפחות נוספות יקבלי קצבאות בנינים.

## ז. נפגעי איבה

לוח ח'1

### מקבלי תגמולי איבה: נכים לפני מעמד ותלויים לפי הרוב משפחה, 2008-2000

שנה	מקבלי תגמולי נכות				מקבלי תגמולי תלויים				שנה
	סך הכול	רגיל	מחוסר פרנסה	נצרך	לאמנה/ה של נכה שנפטרה/ת	סך הכול	אלמנות/ים ללא ילדים	אלמנות/ים עם ילדים	
2000	1,688	1,576	24	63	25	962	301	129	485
2001	1,721	1,589	35	72	25	997	303	138	507
2002	1,807	1,678	36	71	22	1,287	340	199	668
2003	2,195	1,753	49	81	24	1,583	383	248	846
2004	2,502	1,905	51	88	23	1,713	416	263	917
2005	2,753	2,041	54	98	25	1,767	424	267	946
2006	3,022	2,164	66	121	22	1,851	447	267	999
2007	3,274	2,283	81	125	21	1,902	463	271	1,029
2008	3,721 <sup>1</sup>	2,420	94	146	29	1,904	476	323	975

1. כולל 1,032 מקבלי מענקים חד-פעמיים שמקבליים חטבתו.



**ט. אבטלה**

לוח ט/1

**מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים)**

מחפשי עבודה			מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	סך הכול	שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול				
<b>מספרים מוחלטים</b>						
39,454	10,174	49,627	7,613	49,627	57,240	1995
65,446	14,955	80,401	10,345	80,401	90,746	1998
65,604	14,597	80,201	11,248	80,201	91,449	1999
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
<b>אחוזים</b>						
79.5	20.5	100.0	13.3	86.7	100.0	1995
81.4	18.6	100.0	11.4	88.6	100.0	1998
81.8	18.2	100.0	12.3	87.7	100.0	1999
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





---

## מדידת העוני ומקורות הנתונים

---



במסגרת הפעילות המחקרית שנעשית 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 שמשותמע 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.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

א. 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 ובח"ל) ובניכוי המסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.<sup>1</sup> 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.

ג. העיקרון השלישי 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 אקוויוואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או 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

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).

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 האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים – תחולת העוני ועומק העוני וחומרתי (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 כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כחס בין פער הכנסות 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 וחומרתי. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני<sup>2</sup>. מדד אגרטיבי 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<sup>3</sup>. 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

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:  

$$1/(n * \sum((z_i - y_i)/z_i)^2)$$
 כאשר  $z_i$  היא הכנסת קו העוני ו- $y_i$  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.

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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות.<sup>6</sup> מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

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

---

4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1999-1998 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.

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 2001-2000 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, 2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		394,200	320,600	656,800	האוכלוסייה הענייה
		1,534,300	1,308,500	2,184,100	משפחות נפשות ילדים
		713,600	632,100	881,600	תחולת העוני (%)
40.0	51.2	20.3	16.5	33.7	משפחות נפשות ילדים
29.8	40.1	23.6	20.1	33.6	משפחות נפשות ילדים
19.1	28.3	33.2	29.4	41.0	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		410,700	340,400	668,200	האוכלוסייה הענייה
		1,631,500	1,411,700	2,235,800	משפחות נפשות ילדים
		768,800	686,500	899,600	תחולת העוני (%)
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	משפחות נפשות ילדים
27.0	36.9	24.7	21.3	33.8	משפחות נפשות ילדים
14.5	23.7	35.2	31.4	41.1	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		404,400	345,700	665,800	האוכלוסייה הענייה
		1,649,800	1,455,700	2,254,800	משפחות נפשות ילדים
		796,100	718,600	921,900	תחולת העוני (%)
39.3	48.1	20.0	17.1	32.9	משפחות נפשות ילדים
26.8	35.4	24.5	21.6	33.5	משפחות נפשות ילדים
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		412,900	353,800	669,100	האוכלוסייה הענייה
		1,630,400	1,434,600	2,225,700	משפחות נפשות ילדים
		773,900	697,000	901,000	תחולת העוני (%)
38.3	47.1	19.9	17.1	32.3	משפחות נפשות ילדים
26.7	35.5	23.8	20.9	32.5	משפחות נפשות ילדים
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	משפחות נפשות ילדים

לוח 2

ממדי העוני בקרב יהודים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		270,700	213,100	514,400	האוכלוסייה הענייה
		901,600	749,100	1,458,000	משפחות נפשות ילדים
		378,100	330,100	509,100	תחולת העוני (%)
47.4	58.6	15.9	12.5	30.3	משפחות נפשות ילדים
38.2	48.6	17.1	14.2	27.7	משפחות נפשות ילדים
25.7	35.2	23.9	20.9	32.2	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		273,600	218,000	514,100	האוכלוסייה הענייה
		913,300	768,400	1,442,200	משפחות נפשות ילדים
		389,600	344,600	502,300	תחולת העוני (%)
46.8	57.6	15.8	12.6	29.8	משפחות נפשות ילדים
36.7	46.7	17.2	14.4	27.1	משפחות נפשות ילדים
22.4	31.4	24.4	21.6	31.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		258,000	216,300	504,700	האוכלוסייה הענייה
		880,900	773,800	1,423,700	משפחות נפשות ילדים
		392,600	356,900	503,900	תחולת העוני (%)
48.9	57.1	14.7	12.3	28.8	משפחות נפשות ילדים
38.1	45.6	16.3	14.3	26.4	משפחות נפשות ילדים
22.1	29.2	24.3	22.1	31.1	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		269,900	225,800	506,900	האוכלוסייה הענייה
		893,400	768,800	1,414,400	משפחות נפשות ילדים
		392,500	349,300	498,500	תחולת העוני (%)
46.8	55.5	15.0	12.6	28.3	משפחות נפשות ילדים
36.8	45.6	16.2	14.0	25.7	משפחות נפשות ילדים
21.3	29.9	23.8	21.2	30.2	משפחות נפשות ילדים

לוח 3

מדי העוני בקרב עולים (מ-1990 ואילך), 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		69,800	52,300	159,500	האוכלוסייה הענייה
		195,100	158,600	395,200	משפחות נפשות ילדים
		66,200	58,800	103,400	תחולת העוני (%)
56.2	67.2	18.8	14.1	43.0	משפחות נפשות ילדים
50.6	59.9	18.4	14.9	37.2	משפחות נפשות ילדים
35.9	43.1	25.5	22.6	39.8	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		78,800	59,800	167,100	האוכלוסייה הענייה
		220,500	182,000	413,700	משפחות נפשות ילדים
		77,300	69,100	110,200	תחולת העוני (%)
52.8	64.2	20.0	15.2	42.4	משפחות נפשות ילדים
46.7	56.0	19.7	16.3	37.0	משפחות נפשות ילדים
29.9	37.3	28.4	25.4	40.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		69,600	53,400	153,600	האוכלוסייה הענייה
		198,500	166,400	378,200	משפחות נפשות ילדים
		73,300	65,900	98,500	תחולת העוני (%)
54.7	65.2	18.1	13.9	39.9	משפחות נפשות ילדים
47.5	56.0	18.1	15.2	34.4	משפחות נפשות ילדים
25.7	33.1	27.3	24.6	36.8	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		73,900	58,400	158,100	האוכלוסייה הענייה
		200,600	170,500	376,400	משפחות נפשות ילדים
		68,900	63,500	93,200	תחולת העוני (%)
53.2	63.0	18.8	14.9	40.2	משפחות נפשות ילדים
46.7	54.7	18.0	15.3	33.8	משפחות נפשות ילדים
26.0	31.9	25.3	23.3	34.2	משפחות נפשות ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		123,500	107,500	142,400	האוכלוסייה הענייה
		632,700	559,400	726,100	משפחות
		335,500	302,000	372,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
13.3	24.5	49.9	43.4	57.5	משפחות
12.9	23.0	51.6	45.7	59.3	נפשות
9.9	18.9	59.2	53.3	65.8	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

## לוח 5

## ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		95,400	60,300	225,400	האוכלוסייה הענייה
		156,800	107,200	361,500	משפחות נפשות ילדים
		7,800	6,900	9,400	תחולת העוני (%)
57.6	73.3	25.1	15.8	59.2	משפחות נפשות ילדים
56.6	70.4	25.0	17.1	57.7	משפחות נפשות ילדים
16.6	26.6	69.8	61.4	83.7	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		94,300	62,100	219,900	האוכלוסייה הענייה
		163,100	118,700	360,900	משפחות נפשות ילדים
		10,000	9,400	12,500	תחולת העוני (%)
57.1	71.8	24.4	16.1	57.0	משפחות נפשות ילדים
54.8	67.1	25.2	18.3	55.8	משפחות נפשות ילדים
20.6	25.2	68.6	64.7	86.4	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		84,500	62,000	220,600	האוכלוסייה הענייה
		141,700	109,900	347,000	משפחות נפשות ילדים
		4,800	4,800	7,400	תחולת העוני (%)
61.7	71.9	21.5	15.8	56.1	משפחות נפשות ילדים
59.2	68.3	21.9	17.0	53.7	משפחות נפשות ילדים
35.2	35.2	44.2	44.2	68.2	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		92,100	67,900	227,600	האוכלוסייה הענייה
		155,600	122,400	365,700	משפחות נפשות ילדים
		6,300	5,800	8,400	תחולת העוני (%)
59.5	70.2	22.6	16.7	55.9	משפחות נפשות ילדים
57.5	66.5	23.1	18.2	54.3	משפחות נפשות ילדים
25.1	31.3	58.3	53.4	77.8	משפחות נפשות ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		223,900	196,900	290,000	האוכלוסייה הענייה
		1,230,500	1,082,900	1,544,800	משפחות
		713,600	632,100	881,600	נפשות ילדים
					תחולת העוני (%)
22.8	32.1	24.5	21.6	31.8	משפחות
20.3	29.9	28.2	24.8	35.4	נפשות
19.1	28.3	33.2	29.4	41.0	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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



לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		140,700	121,900	191,500	האוכלוסייה הענייה
		611,900	525,800	806,800	משפחות נפשות ילדים
		288,000	248,300	373,900	תחולת העוני (%)
26.5	36.4	18.5	16.0	25.2	משפחות נפשות ילדים
24.2	34.8	18.9	16.2	24.9	משפחות נפשות ילדים
23.0	33.6	20.6	17.8	26.8	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		158,000	137,700	206,600	האוכלוסייה הענייה
		688,500	597,400	877,200	משפחות נפשות ילדים
		318,900	278,300	398,300	תחולת העוני (%)
23.5	33.4	20.1	17.5	26.3	משפחות נפשות ילדים
21.5	31.9	20.6	17.9	26.3	משפחות נפשות ילדים
19.9	30.1	22.2	19.3	27.7	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		141,900	125,900	190,900	האוכלוסייה הענייה
		627,300	554,300	818,700	משפחות נפשות ילדים
		294,700	261,600	375,400	תחולת העוני (%)
25.7	34.1	18.3	16.3	24.7	משפחות נפשות ילדים
23.4	32.3	19.0	16.8	24.8	משפחות נפשות ילדים
21.5	30.3	20.8	18.4	26.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		145,800	128,700	189,000	האוכלוסייה הענייה
		637,800	561,300	806,500	משפחות נפשות ילדים
		299,400	264,900	370,700	תחולת העוני (%)
22.9	31.9	18.4	16.2	23.8	משפחות נפשות ילדים
20.9	30.4	18.8	16.5	23.7	משפחות נפשות ילדים
19.2	28.5	20.5	18.2	25.4	משפחות נפשות ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		83,200	75,000	98,500	האוכלוסייה הענייה
		618,600	557,100	738,000	משפחות נפשות ילדים
		425,600	383,800	507,700	תחולת העוני (%)
15.5	23.9	54.7	49.3	64.8	משפחות נפשות ילדים
16.2	24.5	55.6	50.1	66.3	משפחות נפשות ילדים
16.2	24.4	56.5	50.9	67.4	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		87,300	78,800	96,500	האוכלוסייה הענייה
		651,400	588,100	729,400	משפחות נפשות ילדים
		449,900	408,200	501,300	תחולת העוני (%)
9.6	18.3	58.1	52.5	64.2	משפחות נפשות ילדים
10.7	19.4	59.1	53.3	66.2	משפחות נפשות ילדים
10.2	18.6	60.2	54.6	67.1	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		96,700	87,600	105,100	האוכלוסייה הענייה
		726,600	659,300	796,700	משפחות נפשות ילדים
		501,400	457,000	546,500	תחולת העוני (%)
8.0	16.7	60.0	54.4	65.2	משפחות נפשות ילדים
8.8	17.2	61.1	55.5	67.0	משפחות נפשות ילדים
8.2	16.4	62.3	56.8	67.9	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		91,500	83,400	102,300	האוכלוסייה הענייה
		686,200	624,200	765,900	משפחות נפשות ילדים
		474,500	432,000	530,200	תחולת העוני (%)
10.5	18.4	56.5	51.5	63.2	משפחות נפשות ילדים
10.4	18.5	57.9	52.7	64.6	משפחות נפשות ילדים
10.5	18.5	59.1	53.8	66.0	משפחות נפשות ילדים

## לוח 9

## ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		34,900	31,700	57,700	האוכלוסייה הענייה
		135,800	123,900	213,300	משפחות נפשות ילדים
		79,100	73,100	120,300	תחולת העוני (%)
39.5	45.2	31.4	28.5	51.9	משפחות נפשות ילדים
36.3	41.9	34.4	31.4	54.0	משפחות נפשות ילדים
34.2	39.2	39.8	36.7	60.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		35,500	32,200	58,200	האוכלוסייה הענייה
		135,900	124,300	210,000	משפחות נפשות ילדים
		74,600	69,500	111,700	תחולת העוני (%)
39.0	44.7	32.5	29.5	53.3	משפחות נפשות ילדים
35.3	40.8	35.3	32.3	54.6	משפחות נפשות ילדים
33.2	37.8	39.6	36.9	59.3	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		33,600	31,700	58,200	האוכלוסייה הענייה
		128,200	121,500	214,300	משפחות נפשות ילדים
		74,400	71,400	113,400	תחולת העוני (%)
42.2	45.5	29.5	27.8	51.1	משפחות נפשות ילדים
40.2	43.3	31.8	30.1	53.1	משפחות נפשות ילדים
34.4	37.0	37.9	36.3	57.7	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		33,100	30,800	52,200	האוכלוסייה הענייה
		134,000	126,300	200,000	משפחות נפשות ילדים
		77,800	74,200	110,900	תחולת העוני (%)
36.5	41.0	29.8	27.7	46.9	משפחות נפשות ילדים
33.0	36.9	33.1	31.2	49.4	משפחות נפשות ילדים
29.8	33.0	38.5	36.7	54.8	משפחות נפשות ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 8 שנות לימוד או פחות,  
2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		109,100	84,800	177,300	האוכלוסייה הענייה
		368,400	318,600	507,900	משפחות
		147,800	139,700	167,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.5	52.2	41.3	32.1	67.2	משפחות
27.5	37.3	47.6	41.1	65.6	נפשות
11.6	16.4	67.8	64.1	76.7	ילדים
<b>2005</b>					
		113,900	94,100	181,900	האוכלוסייה הענייה
		411,700	364,500	532,600	משפחות
		173,400	162,500	180,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
37.4	48.3	42.8	35.4	68.4	משפחות
22.7	31.6	53.2	47.1	68.8	נפשות
4.1	10.2	77.6	72.8	81.0	ילדים
<b>2006</b>					
		104,600	89,700	172,500	האוכלוסייה הענייה
		383,000	346,600	511,200	משפחות
		159,500	149,600	171,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	48.0	41.3	35.4	68.0	משפחות
25.1	32.2	51.5	46.6	68.7	נפשות
7.2	12.9	73.7	69.2	79.4	ילדים
<b>2007</b>					
		109,400	95,300	171,600	האוכלוסייה הענייה
		393,500	359,900	512,400	משפחות
		164,500	155,600	175,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
36.2	44.5	44.3	38.6	69.4	משפחות
23.2	29.7	54.1	49.5	70.4	נפשות
6.3	11.3	75.1	71.0	80.1	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 9 עד 12 שנות לימוד,  
2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		173,900	146,200	265,500	האוכלוסייה הענייה
		747,700	640,600	1,001,300	משפחות
		365,600	318,700	438,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	44.9	23.0	19.3	35.1	משפחות
25.3	36.0	27.3	23.4	36.6	נפשות
16.7	27.4	38.1	33.2	45.7	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 13 ויותר שנות לימוד,  
2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		111,200	89,600	214,000	האוכלוסייה הענייה
		418,300	349,400	674,900	משפחות
		200,200	173,700	275,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.1	58.1	12.0	9.7	23.1	משפחות
38.0	48.2	14.0	11.7	22.6	נפשות
27.4	37.0	20.6	17.9	28.4	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

## לוח 13

## ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		160,300	127,900	247,700	האוכלוסייה הענייה
		807,300	648,100	1,130,400	משפחות
		412,700	336,300	535,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.3	48.4	11.4	9.1	17.6	משפחות
28.6	42.7	15.4	12.4	21.6	נפשות
22.9	37.2	23.0	18.7	29.8	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		132,000	106,800	215,300	האוכלוסייה הענייה
		663,000	540,400	971,900	משפחות
		339,100	280,500	453,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.7	50.4	10.9	8.8	17.8	משפחות
31.8	44.4	14.9	12.1	21.8	נפשות
25.3	38.2	22.3	18.5	29.8	ילדים
<b>2005</b>					
		152,200	126,300	237,200	האוכלוסייה הענייה
		771,000	643,200	1,070,000	משפחות
		408,300	346,100	506,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.8	46.7	12.2	10.1	19.0	משפחות
27.9	39.9	16.8	14.0	23.3	נפשות
19.4	31.6	25.8	21.8	32.0	ילדים
<b>2006</b>					
		156,800	132,900	243,600	האוכלוסייה הענייה
		795,900	678,500	1,097,600	משפחות
		422,500	364,900	516,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.6	45.4	12.3	10.4	19.1	משפחות
27.5	38.2	17.1	14.6	23.6	נפשות
18.2	29.4	26.7	23.1	32.7	ילדים
<b>2007</b>					
		162,600	136,900	249,200	האוכלוסייה הענייה
		834,400	709,700	1,133,600	משפחות
		446,500	388,300	541,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.7	45.1	12.2	10.3	18.8	משפחות
26.4	37.4	17.2	14.6	23.3	נפשות
17.6	28.3	26.8	23.3	32.5	ילדים



לוח 15

## ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		27,400	20,500	31,300	האוכלוסייה הענייה
		138,000	103,500	151,100	משפחות
		69,400	53,100	76,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
12.4	34.7	15.6	11.6	17.8	משפחות
8.6	31.5	20.0	15.0	21.9	נפשות
9.4	30.7	27.8	21.3	30.7	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		139,800	133,600	196,700	האוכלוסייה הענייה
		574,500	556,600	717,600	משפחות
		293,700	289,200	337,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
28.9	32.1	64.8	61.9	91.2	משפחות
20.0	22.4	75.6	73.2	94.4	נפשות
13.1	14.4	85.3	84.0	98.2	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

## לוח 17

## ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2004-2007

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				
<b>2004</b>					
		139,100	112,900	217,600	האוכלוסייה הענייה
		692,900	566,100	965,000	משפחות
		364,900	300,900	466,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
36.1	48.1	20.8	16.9	32.6	משפחות
28.2	41.3	31.3	25.6	43.6	נפשות
21.8	35.5	43.0	35.4	55.0	ילדים
<b>2005</b>					
		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
<b>2006</b>					
		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
<b>2007</b>					
		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

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2007-2004

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				
<b>2004</b>					
		21,200	14,900	30,100	האוכלוסייה הענייה
		114,400	82,000	165,400	משפחות נפשות ילדים
		47,800	35,400	68,300	תחולת העוני (%)
29.6	50.4	2.9	2.0	4.1	משפחות נפשות ילדים
30.8	50.4	3.8	2.7	5.5	משפחות נפשות ילדים
30.0	48.2	5.0	3.7	7.2	משפחות נפשות ילדים
<b>2005</b>					
		21,600	15,700	31,900	האוכלוסייה הענייה
		119,100	85,900	176,200	משפחות נפשות ילדים
		51,500	38,400	71,400	תחולת העוני (%)
32.4	50.7	2.8	2.0	4.1	משפחות נפשות ילדים
32.4	51.3	3.8	2.8	5.7	משפחות נפשות ילדים
27.9	46.2	5.3	3.9	7.3	משפחות נפשות ילדים
<b>2006</b>					
		23,400	17,100	35,300	האוכלוסייה הענייה
		137,200	102,000	203,000	משפחות נפשות ילדים
		62,700	48,100	87,200	תחולת העוני (%)
33.7	51.6	2.9	2.1	4.4	משפחות נפשות ילדים
32.4	49.8	4.2	3.1	6.2	משפחות נפשות ילדים
28.1	44.9	6.1	4.7	8.5	משפחות נפשות ילדים
<b>2007</b>					
		23,800	18,000	34,400	האוכלוסייה הענייה
		130,000	96,200	184,600	משפחות נפשות ילדים
		58,700	44,700	79,700	תחולת העוני (%)
30.8	47.7	2.8	2.1	4.1	משפחות נפשות ילדים
29.6	47.9	3.8	2.8	5.4	משפחות נפשות ילדים
26.4	44.0	5.4	4.1	7.4	משפחות נפשות ילדים

לוח 19  
**הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים**  
**בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2007**

*מקור הכנסה*										
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רנוש, פנסיות)	מזה:				כל סך השלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומח"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	קצבות ביטוח לאומי				
10,465	12,935	1,177	275	165	1,192	1,632	10,087	שי"ח	סך הכול	
80.9	100.0	9.1	2.1	1.3	9.2	12.6	78.0	(%)		
11,012	13,697	1,326	307	188	1,171	1,666	10,662	שי"ח	משפחה יהודית	
80.4	100.0	9.7	2.2	1.4	8.5	12.2	77.8	(%)		
6,935	8,023	216	67	15	1,333	1,415	6,384	שי"ח	משפחה לא יהודים	
86.4	100.0	2.7	0.8	0.2	16.6	17.6	79.6	(%)		
6,842	7,730	2,887	385	232	2,382	2,999	1,792	שי"ח	משפחה שעומד בראשה קשיש	
88.5	100.0	37.3	5.0	3.0	30.8	38.8	23.2	(%)		
8,551	10,034	275	334	222	1,389	1,944	7,799	שי"ח	משפחה עולים	
85.2	100.0	2.7	3.3	2.2	13.8	19.4	77.7	(%)		
11,898	14,915	560	227	149	996	1,372	12,939	שי"ח	משפחה עם ילדים	
79.8	100.0	3.8	1.5	1.0	6.7	9.2	86.8	(%)		
12,419	15,685	617	225	120	869	1,214	13,815	שי"ח	משפחה עם 1-3 ילדים	
79.2	100.0	3.9	1.4	0.8	5.5	7.7	88.1	(%)		
9,339	11,137	275	236	293	1,619	2,147	8,644	שי"ח	משפחה עם 4 ילדים ויותר	
83.9	100.0	2.5	2.1	2.6	14.5	19.3	77.6	(%)		

לוח 19 (המשך)  
**הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים**  
**בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2007**

מקור הכנסה*										
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיות)	מזרז:				סך כל השלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחוי"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	קצבות ביטוח לאומי				
8,708	10,081	240	294	436	2,011	2,741	7,084	שי"ח (%)	קבוצת אוכלוסייה	
86.4	100.0	2.4	2.9	4.3	19.9	27.2	70.3	שי"ח (%)	משפחה עם 5 ילדים ויותר	
8,447	9,827	505	721	150	1,535	2,404	6,918	שי"ח (%)	משפחה חד הורית	
86.0	100.0	5.1	7.3	1.5	15.6	24.5	70.4	שי"ח (%)	משפחה חד הורית	
									<b>מצב העסקתי של ראש משק הבית</b>	
12,334	15,524	873	192	108	834	1,134	13,478	שי"ח (%)	עובד	
79.5	100.0	5.6	1.2	0.7	5.4	7.3	86.8	שי"ח (%)	עובד	
12,042	14,991	748	185	113	852	1,150	13,047	שי"ח (%)	שכיר	
80.3	100.0	5.0	1.2	0.8	5.7	7.7	87.0	שי"ח (%)	שכיר	
13,718	18,070	1,664	241	68	752	1,059	15,358	שי"ח (%)	עצמאי	
75.9	100.0	9.2	1.3	0.4	4.2	5.9	85.0	שי"ח (%)	עצמאי	
3,899	4,123	865	701	471	1,873	3,044	198	שי"ח (%)	משפחה שתועמוד בראש בבל	
94.6	100.0	21.0	17.0	11.4	45.4	73.8	4.8	שי"ח (%)	משפחה שתועמוד בראש בבל	
8,319	10,189	926	267	164	1,096	1,525	7,695	שי"ח (%)	משפחה עם מפרנס אחד	
81.6	100.0	9.1	2.6	1.6	10.8	15.0	75.5	שי"ח (%)	משפחה עם מפרנס אחד	
15,674	19,962	828	130	61	616	807	18,289	שי"ח (%)	משפחה עם שני מפרנסים ויותר	
78.5	100.0	4.2	0.7	0.3	3.1	4.0	91.6	שי"ח (%)	משפחה עם שני מפרנסים ויותר	

לוח 19 (המשך)  
**הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים**  
**בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2007**

		מקור הכנסה*								
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רנוש, פנסיות)	מזרז:				קצבות ביטוח לאומי	סך כל השלומי העברה	עבודה	
			תמיכות מפרטים ומחז"ל	תמיכות ממעלותיות	תמיכות	קצבות				
5,236	5,791	924	183	117	2,094	2,393	2,464	שי"ח	קבוצת אוכלוסייה קבוצת השכלה של ראש משק הבית	
90.4	100.0	16.0	3.2	2.0	36.2	41.3	42.6	(%)	עד 8 שנות לימוד	
9,195	10,766	946	205	135	1,227	1,566	8,242	(%)	בין 9 ל-12 שנות לימוד	
85.4	100.0	8.8	1.9	1.3	11.4	14.5	76.6	(%)		
12,699	16,324	1,415	351	200	949	1,501	13,340		13 ומעלה שנות לימוד	
77.8	100.0	8.7	2.2	1.2	5.8	9.2	81.7	(%)		

\* מחירי אמצע תקופת סקר 2006, לאוכלוסייה החוללת את תושבי מזרז ירושלים.

לוח 20

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות  
ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2006-2007**

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2007	2006	2007	2006	2007	2006	
6.5	6.3	5.6	5.5	4.0	4.0	תחתון
11.6	11.3	10.2	10.1	9.1	8.9	2
16.8	16.6	15.2	15.1	14.8	14.7	3
23.4	23.3	22.6	22.5	23.0	22.9	4
41.8	42.5	46.5	46.9	49.0	49.5	עליון
6.5	6.7	8.4	8.6	12.1	12.5	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.3537	0.3627	0.4066	0.4116	0.4473	0.4538	מדד גיני***
20.9	20.1	9.1	9.3	-	-	% הירידה במדד גיני

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

\*\* במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

\*\*\* מדד גיני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.



לוח 21

ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון, 2006-2007 (כלל האוכלוסייה)  
לחודש במחירי סקר 2007

לאחר תשלומי העברה ומסים			לפני תשלומי העברה ומסים			עשירון*
שינוי ריאלי	2007	2006	שינוי ריאלי	2007	2006	
-100.0	0	3,155	21.4	595	490	תחתון
-100.0	0	5,052	9.0	4,719	4,329	2
-100.0	0	8,033	6.5	8,308	7,804	3
-100.0	0	11,276	7.6	13,376	12,428	4
-100.0	0	19,560	2.8	27,708	26,960	עליון
<b>-100.0</b>	<b>0</b>	<b>10,130</b>	<b>5.0</b>	<b>11,303</b>	<b>10,761</b>	<b>סך הכול</b>

\* 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 ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2007-1979**

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

\* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

**מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי  
ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם, 1979-2007**

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
25.4	15.8	0.3831	0.4323	0.5134	2006
25.1	16.4	0.3923	0.4379	0.5237	2007

\* 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 הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2000-2007**

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				
<b>תחולת העוני משפחות</b>					
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
<b>מדד ג'יני לאי-שוויון</b>					
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

## רשימת מחברי הפרקים

**פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי**

דניאל גוטליב, מירי אנדבלד ותמי אליאב

**פרק 2: ממדי העוני והפערים החברתיים**

מירי אנדבלד, אלכס פרומן ודוד ביטון

**פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגבייה**

זיק בנדלק ואביבה גייבל

**פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות**

1. הבטחת הכנסה

נתנאלה ברקלי ומרים שמלצר

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

רמסיס גרא

3. ביטוח סיעוד

רמסיס גרא

4. ביטוח ילדים

תמי אליאב

5. ביטוח אמהות

אסתר טולידנו

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 טולידנו

11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

אבנר שרף

○ בשאלות והערות בענייני הסקירה אפשר לפנות ל-[skira@nioi.gov.il](mailto:skira@nioi.gov.il).