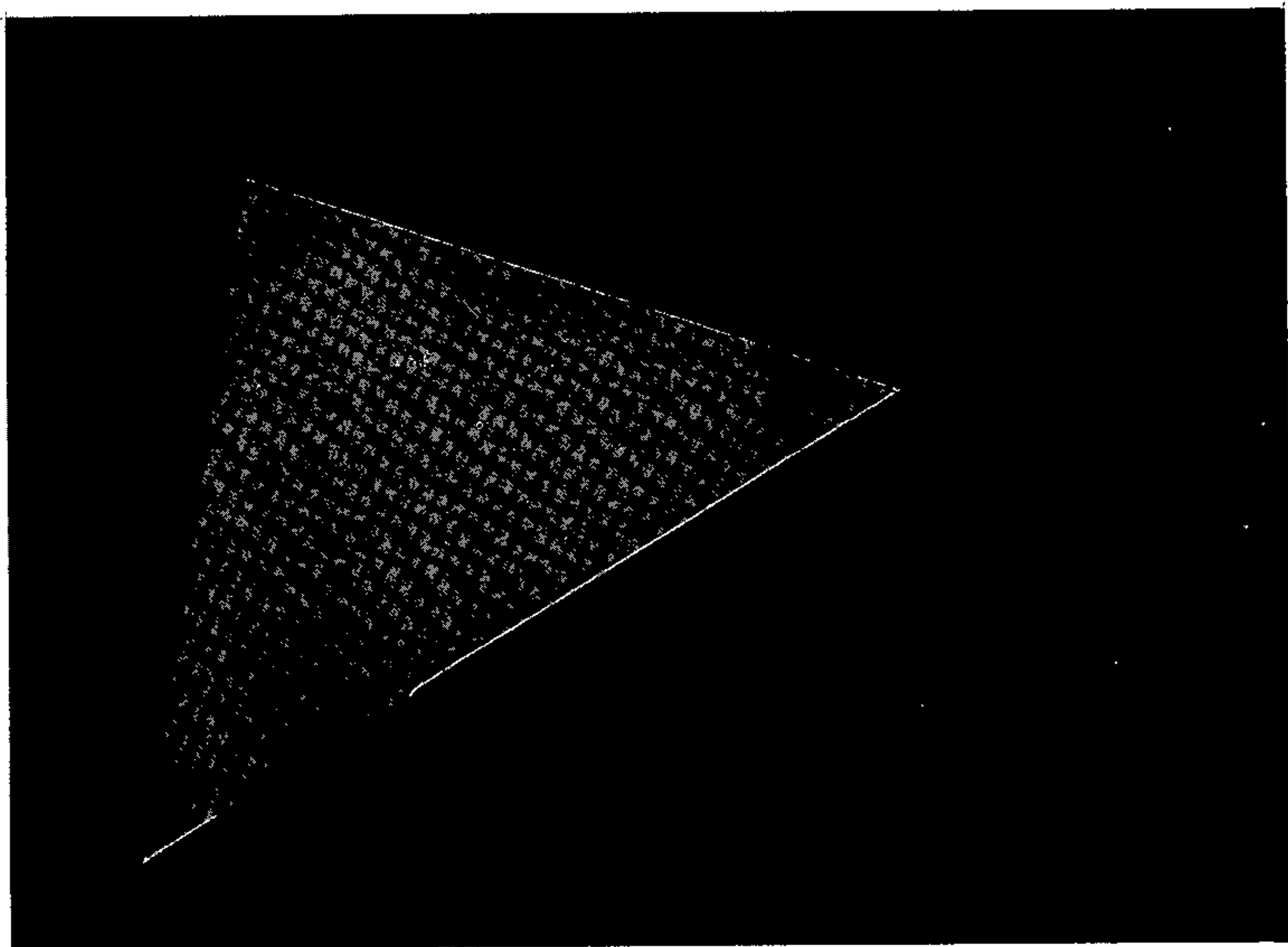




המוסד לביטוח לאומי

ISSN 0333-8649

סקירה שנתית 1980



ירושלים, אלול, התשמ"א



סקירה שנתית 1980

ריכזו וערכו

לאה אחדות – מנחם כרמי

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון
ירושלים התשמ"א

פתח דבר

חוברת זו כוללת סקירה שנתית על הפעולות והמדיניות של המוסד לביטוח לאומי בתחומים שונים בשנת 1980 והשלכותיהן על רווחת האוכלוסייה. זוהי מחכונת חדשה וניסיונית להצגת פעולות המוסד והיא באה להחליף את השנתון הסטטיסטי, שהתמקד בתיאור פעילות הביטוח הלאומי באספקלריה של מספרים ולוחות סטטיסטיים.

הסקירה השנתית כוללת שני חלקים עיקריים:

החלק הראשון כולל מספר נושאים אשר ייסקרו באופן קבוע מדי שנה. נושאים אלה מחמקדים בסקירת המגמות הכלליות במערכת הביטוח הסוציאלי בשנת התקציב שחלפה. הושם דגש בשינויים שחלו במבנה הגימלאות של המוסד לביטוח לאומי, ברמתן ובהיקפן בשנת 1980, תוך השוואה למגמה שהסתמנה בשנים קודמות. כן כולל חלק זה פירוט של השינויים במערכת המימון של פעולות הביטוח הלאומי.

נושא נוסף בעל חשיבות מרכזית שייסקר בחלק זה דן בהשפעת מערכת הקיצבאות והגימלאות על היקף העוני ועל התחלקות ההכנסות והשינויים שחלו בהם.

יש לציין, כי בחוברת ראשונה זו מובאת סקירה מעמיקה בתחום ההכנסה המינימלית המובטחת לקבוצת הגימלאים השונים, הדנה בהתפתחויות שהיו בתחום זה בעבר. כמו כן נכלל בחלק זה פרק המתייחס באופן מקיף ומתוך ראייה כוללת לנושאי האבטלה על רקע הגידול המשמעותי בשיעורי האבטלה שחל ב-1980 והשלכותיו על מערכת הביטוח הלאומי.

החלק השני מיועד לסקור בהרחבה מספר תחומים בפעולות המוסד לביטוח לאומי שאיפיינו במיוחד את השנה הנסקרת. בחוברת זו בחרנו להציג את חוק הבטחת הכנסה, שיופעל בינואר 1982, ולתאר את יעדי החוק ואת היערכות המוסד לקראת הפעלתו. הפרק השני במסגרת זו מציג את תחזית החומש של פעולות המוסד לביטוח לאומי לשנים 1981-1985 הן בנוגע למערך הגימלאות והן בתחום המימון.

בנוסף לשני חלקים אלה נכללים בחוברת שני נספחים. האחד כולל טבלאות דו-לשוניות עם נתונים המאפשרים לעקוב אחר השינויים במערכת הביטוח הלאומי לאורך זמן, הנספח השני מתאר את התמורות שחלו בחקיקה בנושאי הביטוח הלאומי ב-1980 ושורה של יוזמות חקיקה שהחלו ב-1980 ואשר הטיפול בהן יימשך בעתיד.

את הסקירה הכינו עובדי האגף למחקר ותכנון איש איש בתחום התמחותו. הפרק הפותח, המבוא הכללי לסקירה, נכתב בידי מנחם כרמי, כאשר החלק העוסק במימון דמי ביטוח רוכז ע"י יהודה מחלב; הפרק על הבטחת הכנסה מינימלית נכתב בידי שלמה כהן; סיכום תחזית החומש השנתית נכתב בידי יוסי תמיר. בכתיבת הפרק הדין בשינויים שחלו בהתחלקות ההכנסות ובהיקף העוני השתתפו לאה אחדות ויוסי תמיר ובכתיבת הפרק המתאר את חוק הבטחת הכנסה השתתפו לאה אחדות וציפי זיסקינד. הפרק "אבטלה" נכתב בידי יהודה גבע בלווי הערותיהם של חגה קרן יער ויוסי תמיר.

הפרקים העוסקים בתחומי הגימלאות השונות ונספח הלוחות נכתבו בידי חוקרי האגף העוסקים בתחומים אלה: מרים שמלצר - זיקנה ושאיירים; מרים סוארי - קיצבאות ילדים; צפנת קולוין ושלמה נאון - נכות כללית; רבקה פריאור - נפגעי עבודה. את הנספח המתאר את התמורות בחקיקה הכינה לאה אחדות. הסקירה כולה נערכה ורוכזה ע"י לאה אחדות ומנחם כרמי שגם שקרו על הבאתה לדפוס.

העריכה הלשונית נעשתה בידי רפאל יוליוס. העיצוב הגרפי של החוברת נעשה בידי אלברט אחדות. הדפסת החוברת נעשתה בידי יעל רביב. תודה מיוחדת לרפאל רוטר, מנכ"ל המוסד, על יוזמתו ועידודו, שתרמו לפרסום סקירה שנתית מעין זו, ועל הערותיו המועילות בכל שלבי העבודה. תודה נתונה לכל אלה שעמלו וטרחו בהוצאת חוברת זו.

גירה שמאי
סמנכ"ל למחקר ולתכנון

תוכן עניינים

| | | | |
|-----|-------|---|---|
| | מבוא | - | המגמות בביטוח הלאומי בשנת 1980 |
| 1 | | - | הגימלאות והגבייה |
| 3 | | - | התפתחויות בגימלאות המשולמות בענפי הביטוח השונים |
| 6 | | - | השינויים בערכון הקיצבאות ב-1980 |
| 9 | | - | אוכלוסיית מקבלי הגימלאות |
| 11 | | - | השפעת הגידול באבטלה |
| 12 | | - | תקבולי הביטוח הלאומי |
| 20 | | - | שינויים בחוק, בתקנות ובהסדרים שונים במהלך שנת 1980 |
| 22 | | - | השלכות חברתיות של ההתפתחויות בביטוח הלאומי ב-1980 |
| 24 | | - | שנת 1980 בין עבר ועתיד |
| | פרק 1 | - | המגמות ב-1980 בענפי ביטוח נבחרים |
| 27 | | - | זיקנה ושאיירים |
| 43 | | - | ילדים |
| 53 | | - | נכות כללית |
| 78 | | - | נפגעי עבודה |
| | פרק 2 | - | ההכנסה המינימלית המובטחת |
| 95 | | - | כללי |
| 97 | | - | גובה ההכנסה המינימלית המובטחת |
| 100 | | - | המגמות בשנת 1980 |
| 103 | | - | רמת הקיצבאות בהשוואה לאינדקסורים כלכליים - חברתיים מקובלים |
| 106 | | - | היקף הזכאים להבטחת הכנסה |
| 114 | | - | איפיונים אחדים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה |

| | | |
|-----|---|---|
| | פרק 3 - תחזית פעילות המוסד בחומש הקרוב | |
| 119 | כללי | - |
| 120 | הנחות לבניית התחזית | - |
| 127 | מערכת התקבולים | - |
| 130 | מערכת התשלומים | - |
| 135 | מימון ענפי הביטוח: עודפים, נכסים ושיעורי כיסוי | - |
| 138 | רמות הכיסוי לפי ענפי הביטוח | - |
| | פרק 4 - מגמות ברפואי העוני ובהתחלקות ההכנסה בשנים 1978 - 1980 | |
| 141 | מבוא | - |
| 144 | היקף העוני בקרב כולל אוכלוסיית השכירים | - |
| 150 | היקף העוני לפי גודל משפחה ובקרב משפחות חד-הוריות | - |
| 153 | התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירונים והשפעתם על אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות | - |
| 157 | מגמות לעתיד | - |
| | פרק 5 - אבטלה | |
| 159 | היקף האבטלה ב-1980 | - |
| 163 | רפואי אבטלה | - |
| 171 | בעיות במדיניות ביטוח האבטלה | - |
| | פרק 6 - חוק הבטחת הכנסה | |
| 177 | יעדי החוק להבטחת הכנסה | - |
| 180 | תיאור המערכת הפועלת כיום | - |
| 187 | תיאור אוכלוסיית היעד של החוק | - |
| 188 | עיקרי החוק: הזכאות לגימלה ורמתה | - |
| 195 | הניסוי לבדיקת הנושאים בהבטחת הכנסה | - |

נספחים

| | |
|-----|---|
| | נספח א' - ביטוח לאומי תמורות בחקיקה ובהסכמים ובהפעלתם |
| 203 | הלכה למעשה ב-1980 |
| 215 | נספח ב' - לוחות |

רשימת הטבלאות

| | | | |
|----|--|---|---------|
| | המגמות בביטוח הלאומי בשנת 1980 | - | מבוא |
| 1 | גבייה וגימלאות (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתל"ג | - | טבלה 1 |
| | גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגימלאות גבייתיות כאחוז מסך הגבייה ומסך הגימלאות וכאחוז מהתל"ג, | - | טבלה 2 |
| 2 | 1980-1975 | | |
| | התפלגות ושיעורי גידול (ריאליים) של גימלאות | - | טבלה 3 |
| 4 | הביטוח הלאומי 1980-1974 (באחוזים) | | |
| | ערך קיצבאות נבחרות במחירים קבועים וכאחוז | - | טבלה 4 |
| 8 | מהשכר הממוצע, 1980-1975 | | |
| 10 | מקבלי גימלאות לפי ענפים, 1980-1979 | - | טבלה 5 |
| | נתונים בסיסיים עבור ענף אבטלה בשנים | - | טבלה 6 |
| 12 | 1980, 1979, 1975 | | |
| | שיעורי דמי ביטוח לשכירים בשנים 1975, 1979, 1980, | - | טבלה 7 |
| 14 | 1980 | | |
| | שיעורי גבייה משכירים, לפי חלקם של העובד | - | טבלה 8 |
| 15 | והמעביד 1980, 1979 | | |
| | מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי | - | טבלה 9 |
| 16 | בשנים 1979 ו-1980 (במיליוני שקלים) | | |
| | עודף שוטף על-פי ענפים בשנים 1980-1979 | - | טבלה 10 |
| 18 | (במיליוני שקלים) | | |
| | נכסי הביטוח הלאומי על-פי ענפים בראשית ובסוף | - | טבלה 11 |
| 19 | שנת 1980 (במיליוני שקלים) | | |
| | המגמות ב-1980 בענפי ביטוח נבחרים | - | פרק 1 |
| | א. זיקנה ושאיירים | | |
| | מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים - אחוז גידול שנתי | - | טבלה 1 |
| 32 | ואחוז מכלל השייכים לכוח העבודה | | |
| 34 | קשישים מגיל 65 ומעלה כאחוז מכלל האוכלוסייה | - | טבלה 2 |
| | מקבלי קיצבאות זיקנה על פי חוק לפי שיעור תוספת | - | טבלה 3 |
| 36 | הוותק ודחיית הפרישה | | |

| | | | |
|----|--|---|--------|
| 38 | מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקיצבה ומספר תלויים בשנת 1980 | - | טבלה 4 |
| 40 | קיצבאות זיקנה לפי חוק לטיפולוסי משפחה נבחרים - במחירים שוטפים, במחירים קבועים ובאחוזים מהשכר הממוצע. | - | טבלה 5 |
| 42 | היקף התשלומים וגובה הקיצבה הממוצעת - במחירים שוטפים ובמחירי 1978 | - | טבלה 6 |

ב. ילדים

| | | | |
|----|--|---|--------|
| 46 | משפחות המקבלות קיצבת ילדים לפי גודל המשפחה | - | טבלה 1 |
| 47 | ילדים המקבלים קיצבת ילדים לפי סדרם במשפחה | - | טבלה 2 |
| 48 | משפחות וילדים המקבלים קיצבת יוצאי צבא (באלפים) | - | טבלה 3 |
| 50 | שיעורי נקודת הקיצבה הממוצעת | - | טבלה 4 |
| 52 | היקף התשלומים בקיצבאות ילדים (במחירי 1980) | - | טבלה 5 |

ג. נכות כללית

| | | | |
|----|--|---|--------|
| 57 | מקבלי קיצבת נכות כללית לפי סוג הנכה 1975-1980 | - | טבלה 1 |
| 58 | מקבלי קיצבת נכות זמנית, 1978-1980 | - | טבלה 2 |
| 59 | התפלגות מקבלי קיצבת נכות לפי אחוז נכות רפואית, 1977-1980 (באחוזים) | - | טבלה 3 |
| 60 | התפלגות המצטרפים החדשים למקבלי קיצבת נכות כללית לפי אחוז הנכות הרפואית 1977-1980 (באחוזים) | - | טבלה 4 |
| 62 | התפלגות מצבת מקבלי הקיצבה לפי מין, 1975-1980 (באחוזים) | - | טבלה 5 |
| 62 | התפלגות המצטרפים לפי מין, 1976-1980 (באחוזים) | - | טבלה 6 |
| 63 | התפלגות מקבלי קיצבת נכות לפי יבשת המוצא, 1979 (באחוזים) | - | טבלה 7 |
| 64 | שיעורי קיצבה בסיסית למקבלי קיצבת נכות כללית, 1975-1980 | - | טבלה 8 |
| 65 | היקף התשלומים לגימלאות נכות כללית, 1979-1980 (במחירי 1980). | - | טבלה 9 |

| | | | |
|----------------|--|---|---------|
| 68 | השתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים, 1979-1980 (במחירי 1980) | - | טבלה 10 |
| 76 | התפלגות התשלומים כענף נכות לפי מטרות עיקריות, 1979-1980 (באחוזים) | - | טבלה 11 |
| 76 | סך התשלומים בענף נכות וחלקם בסך הכל של גימלאות הביטוח הלאומי ובתל"ג, 1979-1980 | - | טבלה 12 |
| ד. נפגעי עבודה | | | |
| 81 | היקף המועסקים ומספר התביעות לדמי פגיעה (שהתקבלו ושאושרו) בשנים 1975-1980 | - | טבלה 1 |
| 83 | שיעורי התכיפות לפי ענף כלכלי בשנים 1976-1978 | - | טבלה 2 |
| 83 | התפלגות מקבלי דמי תביעה לפי מספר ימי ההיעדרות | - | טבלה 3 |
| 84 | ממוצע דמי פגיעה, מחושבים לחודש, במחירים שוטפים וכאחוז מהשכר החודשי הממוצע בשנים 1975-1980. | - | טבלה 4 |
| 85 | היקף התשלומים לדמי פגיעה בשנים 1977-1980 (באלפי שקלים) | - | טבלה 5 |
| 86 | מקבלי גימלאות נכות בענף נפגעי עבודה בממוצע לחודש לפי סוג הקיצבה בשנים 1978-1980 | - | טבלה 6 |
| 87 | מקבלי קיצבת נכות צמיתה לפי המעמד בעבודה לפני הפגיעה ולפי דרגת הנכות (מרס 1981) | - | טבלה 7 |
| 88 | מקבלי קיצבת נכות זמנית לפי מעמד ודרגת נכות (מרס 1981) | - | טבלה 8 |
| 88 | קיצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש בשנים 1975-1980 | - | לוח 9 |
| 89 | שיעור הגידול הממוצע במשק, במדר המחירים ובמדר קיצבאות נפגעי עבודה בשנים 1979-1980 | - | לוח 10 |
| 90 | היקף התשלומים לגימלאות נכות בשנים 1977-1980 (באלפי שקלים) | - | לוח 11 |
| 91 | מקבלי גימלאות תלויים בשנים 1977-1980 | - | לוח 12 |
| 91 | מקבלי קיצבאות תלויים לפי מעמד המבוטח ושיעור הזכאות (מרס 1981) | - | לוח 13 |

| | | | |
|-----|--|---|--------------|
| 92 | קיצבת התלויים הממוצעת לחודש בשנים 1975-1980 | - | טבלה 14 |
| 93 | היקף התשלומים לקיצבאות תלויים, 1977-1980 (באלפי שקלים) | - | טבלה 15 |
| 94 | התפלגות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגימלה 1977-1980 | - | טבלה 16 |
| 94 | היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה בשנים 1977-1980 (באלפי שקלים) | - | טבלה 17 |
| | ההכנסה המינימלית המובטחת | - | פרק 2 |
| 99 | רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לטיפוסי משפחה נבחרים - במחירים שוטפים, במחירים קבועים ובאחוזים מהשכר הממוצע (כולל קיצבאות הילדים) | - | טבלה 1 |
| 105 | רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לטיפוסי משפחה נבחרים בהשוואה לשכר המינימום ולקו העוני (בשקלים לחודש, מחירים שוטפים) | - | טבלה 2 |
| 107 | מקבלי קיצבאות לקיום מינימלי לפי סוג הקיצבה - בממוצע לחודש | - | טבלה 3 |
| 108 | שיעורי הגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה לפי סוג התוכנית בתקופה 1979-1980 | - | טבלה 4 |
| 112 | מקבלי הטבה סוציאלית כאחוז מכלל הקשישים (1971-1980) | - | טבלה 5 |
| 115 | מקבלי הכנסה מינימלית מובטחת לפי סוג הקיצבה והרכב התלויים. | - | טבלה 6 |
| 117 | אוכלוסיות מעוטות הכנסה לפי צורת יישוב (זיקנה ושאירים ונכות כללית) | - | טבלה 7 |
| | תחזית פעילות המוסד בחומש הקרוב | - | פרק 3 |
| 122 | תחזית האוכלוסייה לפי תכונות כוח העבודה האזרחי | - | טבלה 1 |
| 123 | שיעורי הגידול הריאליים בתוצר למועסק ובשכר | - | טבלה 2 |
| 129 | גביית דמי ביטוח והגבייה עבור גורמי חוץ-אינדיקטורים כלכליים | - | טבלה 3 |
| 131 | התשלומים יחסית לאינדיקטורים כלכליים | - | טבלה 4 |
| 132 | סך כל התשלומים (כולל הוצאות מינהל) לכל ענף (במיליוני שקלים) | - | טבלה 5 |
| 137 | העודפים והנכסים | - | טבלה 6 |

| | | | |
|-----|---------|---|--|
| | פרק 4 | - | מגמות בדפוסי העוני ובהתחלקות ההכנסה בשנים 1978-1980 |
| 143 | טבלה 1 | - | קיצבת הילדים הממוצעת לתקופת הסקר כאחוז מהשכר הממוצע |
| 144 | טבלה 2 | - | קו העוני וקו סף העוני (בשקלים לחודש למבוגר סטנדרטי) |
| 144 | טבלה 3 | - | היקף העוני לפני ואחרי תשלומי העברה, בשנים 1977-1980 |
| 148 | טבלה 4 | - | משפחות, נפשות וילדים מתחת לקו העוני אחרי תשלומי העברה ומיסים, 1979-1980 |
| 149 | טבלה 5 | - | התפתחות פער העוני לפי קו העוני בשנים 1977-1980 (במחירים שוטפים) |
| 151 | טבלה 6 | - | העוני לפני ואחרי תשלומי העברה לפי גודל המשפחה (לפי קו העוני) בשנים 1977-1980 |
| 152 | טבלה 7 | - | אחוז הירידה בתחולת העוני הנובעת מתשלומי העברה לפי גודל המשפחה |
| 152 | טבלה 8 | - | העוני (לפי קו העוני) לפני ואחרי תשלומי העברה בקרה משפחות חד הוריות בשנים 1977-1980 |
| 154 | טבלה 9 | - | תשלומי העברה כאחוז מההכנסה הכלכלית וחלקו של כל עשירון בסך התמיכות (עשירונים לפי נפשות) |
| 154 | טבלה 10 | - | חלקו של כל עשירון בסה"כ ההכנסה לפני ואחרי תשלומי העברה (עשירונים לפי נפשות) ומדרי אי-השוויון |
| | פרק 5 | - | אבטלה |
| 160 | טבלה 1 | - | בלתי מועסקים, לפי משך חיפוש עבודה |
| 162 | טבלה 2 | - | מספר מקבלי דמי אבטלה וחלקם בכלל הבלתי מועסקים |
| 164 | טבלה 3 | - | בלתי מועסקים לפי אופן חיפוש העבודה |
| 164 | טבלה 4 | - | בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה לפי המין |
| 165 | טבלה 5 | - | התפלגות בלתי מועסקים לפי גיל |
| 165 | טבלה 6 | - | התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי גיל |

| | | | |
|-----|--|---|--------------|
| 166 | מועסקים, בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי האחרון שהועסקו בו לפני אבטלתם, 1980 | - | טבלה 7 |
| 168 | התפלגות מקבלי דמי אבטלה ובלתי מועסקים לפי משלח-יד | - | טבלה 8 |
| 169 | התפלגות הבלתי מועסקים לפי שנות לימוד | - | טבלה 9 |
| 175 | דמי אבטלה בממוצע ליום | - | טבלה 10 |
| | חוק הבטחת הכנסה | - | פרק 6 |
| 184 | מכסות הסעד וסף המס לפי גודל המשפחה - אפריל 1981 | - | טבלה 1 |
| 185 | נתמכי הסעד לפי גודל היחידה (מספר נפשות) בשנים 1974 ו-1980 | - | טבלה 2 |
| 186 | התפלגות נתמכי הסעד עפ"י מהות הנזקקות 1974 ו-1980 | - | טבלה 3 |
| 191 | הכנסה מינימלית לקיום המובטחת על-פי חוק הבטחת הכנסה והמערכת הקיימת (אפריל 1981) | - | טבלה 4 |
| 198 | מקבלי קיצבת מחיה לפי סוג הנזקקות להבטחת הכנסה בשנים 1979 ו-1980 | - | טבלה 5 |

רשימת דיאגרמות

| | | | |
|-----|---|---|-----------|
| 11c | מדדי הגידול של מספר מקבלי הבטחת הכנסה לפי סוג התוכנית בתקופה 1975-1980 | - | דיאגרמה 1 |
| 139 | שיעורי הכיסוי הקופתי בענפי הביטוח הלאומי | - | דיאגרמה 2 |
| 147 | השיעורים שבהם פוחדים ממדי העוני בהשפעת חשלומוי ההעברה 1977-1980 | - | דיאגרמה 3 |

פרסומי האגף למחקר ותכנון

- סקירה שנתית 1980¹
- שנתון סטטיסטי 1977-1978 (האחרון שהופיע)¹
- רבעון סטטיסטי החל להופיע בשנת 1971².
- בטחון סוציאלי כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי. (האחרון שהופיע: מס' 21, מרס 1981).
- מערכת הביטוח הלאומי בישראל של עיקרו חוק לגבי חוג הזכאים, תנאי הזכאות וסוג הגמלאות.

סקרים

(בעברית, אם לא מצוין אחרת)

- מס' 1 "נתוח דחיות של חביעות לקצבת זקנה ושאיורים לפי סיבות לשנים 1969/70", מאת: שלמה כהן, 1971 (אזל).
- מס' 2 "העדרות נשים מעבודה כתוצאה מסיבוכים בהריון (מאי-יוני 1971)", מאת: תמר בן-יוסף, 1971.
- מס' 3 "המבוטחים הלא-שכירים, עיבודים סטטיסטיים ממשלוח פנקסי מקדמות לשנת 1971/72", מאת: ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1971 (אזל).
- מס' 4 "החוב, הפוטנציאל ועומק הפיגור בגבייה ממעבידים ליום 31.3.71", מאת: ראובן שטיינר, 1971 (אזל).
- מס' 5 "מקבלי קצבאות זקנה, שאיורים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971", מאת: חנה ולדהורן, 1972 (אזל).
- מס' 6 "יהומים בגל בית ספר תיכון", מאת: שלמה כהן, 1972 (אזל).
- מס' 7 "משפחות עם ילדים בישראל: 1969-1970", מאת: נירה שמאי וחנה ולדהורן, 1972 (אזל).
- מס' 8 "שיקום נכים בשנים 1970-1968", מאת: אלחנן בלומנטל, 1972 (אזל).
- מס' 9 "המבוטחים הלא שכירים - 1970/1971: 1971/1972", מאת: ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1972 (אזל).
- מס' 10 "הגבייה ממעבידים - 1971/72", מאת: ראובן שטיינר, 1973.
- מס' 11 "שירותי הביטוח הלאומי לכדואים בנגב", מאת: ראובן שטיינר ושלמה כהן, 1973.
- מס' 12 "עולים חדשים מקבלי גמלאות זקנה 1972/73", מאת: שלמה כהן, 1974.
- מס' 13 "מקבלי קצבת משפחה מרובת ילדים, לפי יישוב, 1973", מאת: חנה קרן-יער (ולדהורן), 1974.
- מס' 14 "שיקום נכים 1971/1972", מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.

1. "סקירה השנתית" הינה מהדורה חדשה הבאה לתחליף את מתכונת השנתון הסטטיסטי.
2. כולל סדרות מאז הקמת המוסד.

| | |
|----|---|
| 15 | מס' - "מקבלי קצבאות זקנה ושאיצים לפי יישוב, 1975", מאת: מרים שמלצר, 1975 (אזל). |
| 16 | מס' - "מקבלי קצבאות זקנה ושאיצים בתוספת הטבה סוציאלית בבאר שבע 1973", 1976. |
| 17 | מס' - "תנאי החיים של קשישים בבאר-שבע. פתח-תקוה ובנה", מאת: שלמה כהן וברנדה מורגשטיין, 1976. |
| 18 | מס' - "מקבלי קצבת משפחה מרובת ילדים לפי יישוב 1975", מאת: חנה קרן-יער (ולדהורן), 1976. |
| 19 | מס' - "הנפגעים בתאונות עבודה בשנים 1970-1972" (בעברית ואנגלית), מאת: יוסי מוצפי ורבקה פריאור, 1976. |
| 20 | מס' - "הנפגעים בתאונות עבודה (מקבלי דמי פגיעה) בשנים 1973-1974" (בעברית ואנגלית), מאת: רבקה פריאור, 1978. |
| 21 | מס' - "מקבלי קצבת ילדים לפי יישוב, 1977", מאת: חנה קרן-יער ומרים סוארי, 1978. |
| 22 | מס' - "תהליכי שקום של נפגעי עבודה: ממצאים ממערכת דיווחים שהופעלה בתקופה 1971-76". מאת: אגי מדינהרד, 1978 (אזל). |
| 23 | מס' - "תכונות סוציודמוגרפיות של אלמנות עירוניות המקבלות קיצבת שאיצים", מאת: דליה גורדון, 1978 (אזל). |
| 24 | מס' - "ההוצאה לביטחון סוציאלי בישראל בשנים 1950-1976" (בעברית ואנגלית), מאת: יוסף פרנבק וראובן שטיינר, 1978. |
| 25 | מס' - "מקבלי קצבאות זקנה ושאיצים לפי יישוב, 1978". מאת: מרים שמלצר, 1979. |
| 26 | מס' - "המבוטחים ה"לא-שכירים" לשנים 1976 ו-1977", מאת: ראובן שטיינר, אביבה גיבל ואבנר שרף, 1979. |
| 27 | מס' - "מקבלי קצבת ילדים לפי יישוב, 1979", מאת: מרים סוארי, 1980. |
| 28 | מס' - "משפחות עם ילדים בישראל, 1978-1968" (בעברית ואנגלית), מאת: חנה קרן-יער ומרים סוארי, 1980. |
| 29 | מס' - "רמה והרכב ההכנסות של מגישי תביעות חדשים לקצבת זקנה ושאיצים לפי חוק", מאת: נחום שטיינגמן ואיתן המבורגר, 1980. |
| 30 | מס' - "הנפגעים בתאונות עבודה בשנים 1975-1976" (בעברית ואנגלית), מאת: רבקה פריאור, 1980. |
| 31 | מס' - "אלמנות ושקומן במוסד לביטוח לאומי", מאת: דליה גורדון, 1981. |
| 32 | מס' - "מקבלי קצבאות זקנה ושאיצים לפי יישוב, 1980", מאת: מרים שמלצר, 1981. |

מ ח ק ר י ם

(בעברית או באנגלית לפי המצויין)

| | |
|---|---|
| 1 | מס' - "סקלה אקוילנטית למבוגר סטנדרטי, ממצאים ישראליים" (באנגלית), מאת: יעקב חביב ויוסי סחיל, 1974 (אזל). |
| 2 | מס' - "השפעת ההוצאה הציבורית לשרותים סוציאליים של החלוקה מחדש של ההכנסות" (בעברית), מאת: מוריה אבנימלך, 1974. |
| 3 | מס' - "השפעת קצבאות ילדים על הילודה" (באנגלית), מאת: מרג'ורי הוניג, 1974 (אזל). |

| | | |
|--------|---|---|
| מס' 4 | - | "העוני בישראל לפני ואחרי התמיכות הממשלתיות" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1974 (אזל). |
| מס' 5 | - | "דפוסי תזונה ויעילות בצריכת מזון בישראל" (בעברית), מאת: יוסי תמיר, 1974. |
| מס' 6 | - | "שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי" (בעברית), מאת: יוסי טויל, 1974. |
| מס' 7 | - | "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי על פי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1975. |
| מס' 8 | - | "מערכת התמיכות בישראל ערב פירות נובמבר 1974 ואחריה" (בעברית), מאת: מרג'ורי הוניג, יפה קולוב, אפרת ברונפלד ומוטי לקסר, 1975 (אזל). |
| מס' 9 | - | "השפעת העזרה הציבורית המשפחתית לדיוור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971" (בעברית), מאת: מאיר גרינפלד, 1975. |
| מס' 10 | - | "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: יעקב חביב, 1976. |
| מס' 11 | - | "השפעת קצבאות הביטוח הלאומי על היצע העבודה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרג'ורי הוניג, 1976. |
| מס' 12 | - | "בעיות בשימוש בממדי אי-שוויון לדירוג התפלגויות הכנסה" (בעברית), מאת: יהודה גבע, 1976 (אזל). |
| מס' 13 | - | "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975" (באנגלית), מאת: רפאל רוטר ונירה שמאי, 1976. |
| מס' 14 | - | "העלמת מס הכנסה והיצע עבודה" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977. |
| מס' 15 | - | "על היצע העבודה בתנאי אי-וודאות" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977 (אזל). |
| מס' 16 | - | "אמידה סימולטנית של מערכת פונקציות ביקוש בישראל: ניתוח אמפירי, 1968-1975" (בעברית), מאת: לאה אחרות, 1977. |
| מס' 17 | - | "עקומת היצע עבודה כמערכת תכניות להבטחת הכנסה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרג'ורי הוניג, 1977 (אזל). |
| מס' 18 | - | "שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיות השכירים בישראל" (בעברית), מאת: יוסי תמיר, 1977 (אזל). |
| מס' 19 | - | "על מס הכנסה ליניארי אופטימלי וביטוח אבטלה" (באנגלית), מאת: גדעון יניב ויוסי תמיר, 1977 (אזל). |
| מס' 20 | - | "שכר מינימום: - סקירה ספרותית והשלכות האפשריות בישראל" (בעברית), מאת: מנחם כרמי, 1978 (אזל). |
| מס' 21 | - | "סובסידיה למוצרי מזון באמצעי להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: יצחק מואב, 1979. |
| מס' 22 | - | "השינויים בדפוסי העוני בישראל בין השנים 1968-1975 לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: לאה אחרות, יהודה גבע ויוסי תמיר, 1979. |
| מס' 23 | - | "יחסי הגומלין בין הביטוח הסוציאלי לבין המיסוי הישיר: סוגיות עיקריות" (באנגלית), מאת: לאה אחרות ויוסי תמיר, 1979. |
| מס' 24 | - | "קביעת שיעור דמי הביטוח בענף אבטלה בהנחות שתות של שכר ותעסוקה" (בעברית), מאת: יהודה גבע ויצחק מואב, 1980. |
| מס' 25 | - | "ערכון קצבאות בתקופת אינפלציה" (בעברית), מאת: יהודה גבע ויצחק מואב, 1980. |
| מס' 26 | - | "דמי אבטלה והיצע עבודה של פרט מועסק" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1981. |

מפעלים מיוחדים
(בעברית בלבד)

- 1 מס' - "הכראה לאמהות למשפחות מרובות ילדים". מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.
- 2 מס' - "הערכת התוצאות של הדרכה תזונתית למשפחות מרובות ילדים", מאת: שרה בבלי וגילה מיכאלי, 1975.
- 3 מס' - "קשיש לקשיש" בשכונת גונן בירושלים בשנים 1969-1975, 1975.
- 4 מס' - "מפעל נסיוני לשפור שירות ההזנה בבתי הספר בלוד וברמלה בשנת הלימודים תשל"ה", מאת: אגי מיינהרד ונעמי פינטון, 1976.
- 5 מס' - "חינוך ההדרכה לאורח חיים חסכוני למשפחות מרובות ילדים", מאת: נעמי פינטון, 1976.
- 6 מס' - "מפעל נסיוני ליצירת תהליך אבחון העסוקתי לקשישים". מאת: רחל וינשטיין, 1976.
- 7 מס' - "מפעל נסיוני לשירות הזנה כולל בכפר-סבא", מאת: נעמי פינטון ואגי מיינהרד, 1977.
- 8 מס' - "פרויקט עבודה קהילתית בשכונת שפרינצק בקריית שמונה", מאת: נעמי פינטון, 1978.
- 9 מס' - "מפעל נסיוני לסיוע משפטי חינם בגרשאי ביטוח לאומי (שרות אוניברסלי ללא מבחן הכנסות); סקר מעקב, 1978", מאת: ראובן שטיינר ויוסף זילבר, 1979 (אזל).
- 10 מס' - "עמדות האוכלוסיה כלפי שאלות של בריאות הנפש (ממצאים מתוך סקר בשכונות מצוקה בירושלים), מאת: נעמי פינטון, 1980.
- 11 מס' - "השירות המקיף לקשיש בטבריה", מאת: ברנדה מורגנשטיין ורונית ליברמן, 1981.
- 12 מס' - "חונכות - פרויקט לעזרה הדדית של נוער בשכונת רוממה, ירושלים", מאת: נעמי פינטון, 1981.
- 13 מס' - "צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים - שרותים נחוצים ועלותם, חלק א", בני ברק", מאת: חוקר ראשי ר"ר יוסף זילברשטיין, 1981.

פרסומים נוספים

- 1 מס' - "עוברים בשבר נמוך וסובסידיות לשכרם", מאת: אברהם דורון ורפאל רוטר (בעברית - נובמבר 1978; באנגלית - יולי 1978).
- 2 מס' - "גמלאות להבטחת קיום - הצעת תכנית", מאת: אברהם דורון וציפי זיסקינד (בעברית - יוני 1978; באנגלית - יוני 1979).
- 3 מס' - "עשרים וחמש שנות ביטוח לאומי בישראל" (בעברית), מאת: לאה אחרות ומנחם ברמי, 1981.

מבוא - המגמות בביטוח הלאומי בשנת 1980

א. הגימלאות והגבייה

מה שמאפיין את שנת 1980 יותר מכל, מבחינת הביטוח הלאומי, היא התחדשו הגידול הריאלי בהיקף הגימלאות ששולמו על-ידי המוסד לביטוח לאומי, לאחר תקופה של שלוש שנים שבהן חל גידול ריאלי מזערי בלבד. באותן שלוש שנים (1976-1979) גדל סך הגימלאות, במחירים קבועים, ב-5.3%, או ב-1.7% בערך בכל שנה בממוצע. ואילו ב-1980 עלה שיעור הגידול ל-11.3%. סך הגבייה גדל, במחירים קבועים, בסכום דומה לגידול שחל בסך הגימלאות, אולם שיעור הגידול של סך הגבייה היה נמוך במעט משיעור הגידול הריאלי בגימלאות ועמד ב-1980 על 9.7%. הגימלאות הגיעו ל-89.9% מסך הגבייה ב-1980, לעומת 88.7% ב-1979.

ב-1980 חל גם גידול בחלקן של הגימלאות והגבייה מכלל התל"ג. הטבלה שלהלן מתארת את ההתפתחות בממדים אלה החל מ-1965.

טבלה 1 - גבייה וגימלאות (ללא הוצאות מינחל) באחוז מהתל"ג¹

| 1980 | 1979 | 1978 | 1977 | 1976 | 1975 | 1970 | 1965 | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 7.40 | 7.09 | 6.89 | 7.02 | 6.61 | 5.66 | 5.1 | 2.5 | גבייה |
| 6.65 | 6.29 | 6.34 | 7.15 | 7.24 | 6.54 | 3.8 | 2.1 | גימלאות |

מן הטבלה עולה, שבשנת 1980 נפסקה מגמת הירידה בחלקן של הגימלאות בתל"ג, שנתגלתה בשנים 1977-1979: שיעור הגימלאות ב-1980 עלה ל-6.65%, לעומת 6.29% ב-1979. ואף-על-פי כן עדיין הוא נמוך מהשיא

1. חישוב התל"ג מבוסס על נתונים סופיים - לשלושה הרבעים הראשונים של השנה, ועל אומדן - עבור הרבע האחרון.

שהגיע אליו בשנים 1976-1977. גם חלקה של הגבייה בתל"ג גדל והגיע ב-1980 ל-7.40%, לעומת 7.09% ב-1979. רמת הגבייה, כאחוז מהתל"ג, ב-1980, היתה הגבוהה ביותר בתולדות הביטוח הלאומי.

הגבייה המבוצעת על-ידי הביטוח הלאומי היא משני סוגים: גבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי, וגבייה עבור גורמים חיצוניים כמו מס מקביל, היטל התגוננות והיטל החינוך העל-יסודי. מאידך גיסא, בצד הגימלאות מבחינים בין גימלאות "גבייתיות", כלומר גימלאות שעבורן נגבים דמי ביטוח, ובין גימלאות "לא-גבייתיות", הממונות במלואן מתקציב הממשלה או באמצעות הסוכנות היהודית והמשולמות על-פי חוקי המדינה שהביטוח הלאומי הופקד על ביצועם, או על-פי הסכמים מיוחדים. ההטבה הסוציאלית היא הסעיף העיקרי בגימלאות הלא-גבייתיות והיא משולמת על-פי הסכם מיוחד עם האוצר מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי. בטבלה שלהלן מובא סיכום של המגמות בגבייה ובגימלאות הביטוח הלאומי, על-ידי הגדרתם הצרה.

טבלה 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגימלאות גבייתיות באחוז מסך הגבייה ומסך הגימלאות וכאחוז מהתל"ג, 1975 - 1980

| השנה | גבייה לענפי הביטוח הלאומי הב"ל כ- % מסך הגבייה | גימלאות גבייתיות כ- % מסך הגימלאות | גבייה לענפי הביטוח הלאומי הב"ל כ- % מהתל"ג | גימלאות גבייתיות כ- % מהתל"ג |
|------|--|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| 1975 | 82.40 | 78.54 | 4.66 | 5.14 |
| 1976 | 81.43 | 79.04 | 5.38 | 5.72 |
| 1977 | 80.68 | 77.92 | 5.66 | 5.57 |
| 1978 | 80.00 | 81.53 | 5.51 | 5.17 |
| 1979 | 78.82 | 78.00 | 5.45 | 4.90 |
| 1980 | 76.11 | 81.01 | 5.63 | 5.39 |

בשנת 1980 נמשכה המגמה, המתמידה ברציפות בשנים האחרונות, של עלייה בחלקה של הגבייה עבור גורמים חיצוניים מסך-הכל של הגבייה שמבצע הביטוח הלאומי, ובמקביל חלה ירידה בחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי. ב-1980 הגיעה גבייה זו לכדי שלושה רבעים מסך הגבייה, ואילו

שיעור הגבייה עבור גורמים חיצוניים הגיע לרבע בערך. חלקה של הגבייה לענפי הביטוח הלאומי בתל"ג גדל מ-5.45% ב-1979 ל-5.63% ב-1980. נחזני טבלה 2 מצביעים על כך שבגבייה לפי חוק הביטוח הלאומי, כחלק מהתל"ג, קיימת יציבות רבה בחמש השנים 1976-1980, עם תנודות קלות לכאן ולכאן. הגידול בשנים אלה, בסך-כל הגבייה כאחוז מהתל"ג, מוסבר אפוא אך ורק בגידול חלקה של הגבייה שמבצע הביטוח הלאומי עבור גורמי חוץ.

הגימלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי הגיעו ב-1980 ל-5.4% מהתל"ג, לעומת 4.9% ב-1979. עלייה זו, בשיעור של 0.5% מהתל"ג, גדולה מזו שחלה בסך-כל הגימלאות - כ-0.35% מהתל"ג. דבר זה מוסבר בכך, שהגימלאות "הגבייתיות" גדלו ב-1980 בשיעור גבוה יותר מהגימלאות "הלא-גבייתיות". העלייה בשיעור של חצי אחוז מהתל"ג בגימלאות "הגבייתיות" ב-1980 היא לא רק גדולה בפני עצמה, אלא גם משנה את מגמת הירידה הרצופה במדר זה, שהתרחשה בשלוש השנים הקודמות. יחד עם זאת, רמת הגימלאות "הגבייתיות", כמו זו של סך הגימלאות, שוקמה באופן חלקי בלבד ב-1980 והיא נמוכה עדיין מהרמה שהיתה להן בשנים 1976-1977.

ב. התפתחויות בגימלאות המשולמות בענפי הביטוח השונים

ההתרחבות הניכרת שחלה בגימלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי ב-1980 נבעה מגידול שחל בכל הענפים כמעט, אלא שהתרומה להתרחבות זו היתה שונה מענף לענף. באמצעות בדיקת השינויים הענפיים שחלו ב-1980 ניתן לאתר את הגורמים החשובים ביותר העומדים מאחורי הגידול במערכת כולה. שיעורי הגידול (הריאליים) ב-1980 היו שונים מאוד מענף לענף. אח שיעור הגידול הגבוה ביותר אנו מוצאים בענף אבטלה, שתשלומיו הריאליים למבוטחים גדלו פי שלושה ורבע במשך שנה אחת. אולם ענף אבטלה הוא מגזר קטן במערכת התשלומים של הביטוח הלאומי והגידול בו תרם תרומה קטנה יחסית

לגידול במערכת כולה. שיעורי גידול גבוהים מהממוצע אנו מוצאים בשני ענפים חשובים: זיקנה ושאיירים, שתשלומיו הריאליים ב-1980 גדלו ב-18.4%, ונכות כללית, שבו הגיע שיעור הגידול ל-22%.

ענף זיקנה ושאיירים הוא הענף הגדול ביותר וחלקו בסך-כל התשלומים הגיע ב-1980 ליותר מ-40%. משום כך, הגידול הרב בתשלומי הענף, הנובע ברובו הגדול משיפור שיטת עדכון הקיצבאות באותה שנה, מהווה את התרומה העיקרית להתרחבות סך תשלומי הביטוח הלאומי. בענף נכות כללית היה שיעור הגידול הגבוה ביותר בתשלומים, אחרי אבטלה, ועובדה זו נובעת הן מהגדלת רמת הקיצבאות המשולמות בענף זה והן מהמשך מגמת הגידול במספר הזכאים בענף. בחלקו של ענף נכות, בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מתגלה עלייה רצופה מאז 1974, השנה הראשונה שבה הוא החל לשלם למבוטחיו. ב-1980 הגיעו גימלאות הענף ל-10% מסך גימלאות הביטוח הלאומי.

קיצבאות הילדים לא השתנו שינוי ריאלי ב-1980, אך חלקן בסך-כל התשלומים של הביטוח הלאומי ירד ל-27% (מ-30% ב-1979). בכך נמשכת הירידה היחסית שחלה בחשיבותו של הענף, ירידה שהחלה להסתמן בשנת 1976 (שנה שבה שילם הענף יותר מ-40% מסך הגימלאות של הביטוח הלאומי) והנובעת מהשחיקה המתמדת בקיצבאות הילדים. יחד עם זאת חשוב להדגיש, כי 1980 היא השנה הראשונה מאז 1977 שבה לא חלה ירידה ריאלית בערך התשלומים של הביטוח הלאומי עבור קיצבאות ילדים. ירידה זו, בשלוש השנים הקודמות, היוותה גורם חשוב בעצירה הכמעט מלאה, באותן שנים, של הגידול בגימלאות הביטוח הלאומי. מבחינה זו, הפסקת הירידה בערכן היחסי של קיצבאות הילדים ב-1980 היתה גורם מסייע להרחבת סך-כל תשלומי הגימלאות בשנה זו. התייצבות התשלומים עבור קיצבאות הילדים היתה גם היא תוצאה של השיפורים בשיטת העדכונים בשנה הנידונה.

ג. השינויים בעדכון הקיצבאות ב-1980

הגורם המרכזי בהתרחבות תשלומי הביטוח הלאומי ב-1980 נעוץ בשינויים החשובים שחלו בשנה זו בשיטת עדכון הקיצבאות. עד 1975-1976 נבע הגידול במערכת בעיקרו מהוספה של ענפים חדשים או משינויים מרחיקי לכת שחלו בענפים קיימים. אולם מאז הפעלת חוק הנכות (1974) והתקנת הרפורמות בקיצבאות הילדים (1972-1975) לא חלו עוד שינויים מבניים חשובים והתנודות בהיקף התשלומים נעשו תלויות בעיקר במידת יכולתה של שיטת העדכונים להדביק את האינפלציה המואצת. בשנים 1977-1979 חלה שחיקה ניכרת ברמת הקיצבאות הריאלית וכן בקיצבאות כאחוז מהשכר הממוצע, ועובדה זו מסבירה את היעצרות הגידול בהיקף התשלומים הריאליים ואת הירידה בגימלאות הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג. ב-1980, לעומת זאת, השתנתה מגמה זו כתוצאה מהכנסת שינויים חשובים בשיטת עדכון הקיצבאות.

החל מאפריל 1980 הקיצבאות הבסיסיות של זיקנה ושאימים מעודכנות, על-פי השכר הממוצע למשרת שכיר, בכל מועד שבו משולמת תוספת יוקר לשכירים. פירוש הדבר, שקיצבאות אלה עודכנו מדי שלושה חודשים: באפריל, ביולי ובאוקטובר 1980 ובינואר 1981. בדומה לכך עודכנו גם תשלומי ההטבה הסוציאלית באותם מועדים. ההכנסה המינימלית המובטחת עודכנה אפוא ארבע פעמים ב-1980, לעומת פעמיים ב-1979. כמו כן שופר ההסדר הקודם, על-פיו מוגדלת ההכנסה המינימלית המובטחת בכל פעם שמדד המחירים לצרכן עולה ב-10% ויותר, והחל בספטמבר 1980 מספיקה עלייה במדד בשיעור של 5% כדי לעדכנה. הדין ביחס לקיצבת נכות כללית הוא כדין ההכנסה המינימלית המובטחת².

2. דיון מפורט יותר על כך מובא בפרק הדין בנושא ההכנסה המינימלית המובטחת. כדאי לציין, שהשינוי בסדרי העדכון של הקיצבאות הבסיסיות, ב-1980, גדול יותר מהשינוי שחל לגבי ההכנסה המינימלית המובטחת. זו האחרונה עודכנה החל מינואר 1977 פעמיים בשנה לפי השכר הממוצע, בעוד שהקיצבאות הבסיסיות עודכנו עד 1980 רק פעם אחת על-פי השכר הממוצע. במועדים נוספים, שבהם שולמה תוספת יוקר לכל השכירים, עודכנו הן הקיצבאות הבסיסיות והן ההכנסה המינימלית המובטחת, בשיעור תוספת היוקר.

שינוי נוסף בשיטת הערכון חל בינואר 1981 בקיצבאות ילדים. החל מתאריך זה הן מעודכנות בכל מועד שבו משולמת תוספת יזקר, כלומר למעשה ארבע פעמים בשנה, במקום פעמיים עד כה. העדכון הנוסף שחל בינואר 1981 עזר לבלימת השחיקה בקיצבאות הילדים הנמשכת בהתמדה מ-1976 ובפעם הראשונה מזה חמש שנים חלה עלייה קלה בנקודת הקיצבה, יחסית לשכר הממוצע (מ-2.8% ל-2.9%). יחד עם זאת כדאי לציון, שהשינוי בעדכון קיצבאות הילדים אינו יכול לשנות באופן יסודי את השחיקה שחלה בהן מאז 1975, כאשר נקודת הקיצבה היתה בשיעור של כ-5.0%. גם לו עודכנו קיצבאות הילדים ארבע פעמים במהלך 1980 היה ערכה של נקודת הקיצבה מגיע, בשנה זו, רק ל-3.0% מהשכר הממוצע למשרת שכיר.

נוסף על שינויים אלה בעדכון הקיצבאות, חלו מספר שיפורים ברמת הקיצבאות בכמה ענפים. בענף אבטלה, למשל, מלבד המעבר לעדכון דמי האבטלה ארבע פעמים בשנה, על-פי השכר הממוצע, היה מעבר לתשלום דמי האבטלה ברמה אחת, הגבוהה יותר, לעומת שתי רמות שהיו קיימות עד כה. כמו כן, השכר הממוצע היומי של המובטל מחושב, החל מאפריל 1980, על-פי 75 ימי עבודתו האחרונים, במקום 150 או 225 ימים עד כה. שיפור נוסף חל ביחס לאלמנות עם ילדים. הקיצבה עבור כל אחד משני הילדים הראשונים גדלה מ-5% ל-7.5% מהשכר הממוצע.

טבלה 4 מצביעה על כך, שב-1980 חלה עלייה בערכן של רוב הקיצבאות. בקיצבאות הילדים חלה בדרך כלל התייבבות, בהשוואה לירידה של השנים הקודמות, אם כי יש הבדלים לפי מספר הילדים במשפחה. במשפחות שיש בהן 1-3 ילדים היתה עלייה קלה בעוד שהקיצבאות למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר המשיכו לאבד מערכן, אם גם בקצב מואט.³ לעומת זאת, ברמת שאר הקיצבאות חלה ב-1980 עלייה ברורה ולעמים אף תלולה. בעיקר בולט הדבר בגימלאות המשולמות לאלמנים ולאלמנות המטופלים בילדים. העלייה ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, אם במחירים קבועים

3. הסיבה לכך היא, שקיצבאות יוצאי צבא גדלו ב-1980 בשיעור נמוך מזה של קיצבאות הילדים הרגילות. דיון מפורט בנושא זה מובא בפרק הדן בקיצבאות הילדים.

טבלה 4 - ערך קיצבאות נבחרות במחירים קבועים וכאחז מהשכר הממוצע, 1975-1980

א. קיצבאות זיקנה ושאיירים וההכנסה המינימלית המובטחת

| השנה | קיצבאות זיקנה ושאיירים ללא הטבות סוציאליות | | רמת ההכנסה המינימלית המובטחת (כולל הט"ס) | | קשיש יחיד, אלמן/ה עם 2 ילדים | | קשיש יחיד, אלמן/ה עם 2 ילדים | | נכה עם בן זוג ושני ילדים | |
|------|--|-------------------|--|-------------------|------------------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
| | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר |
| 1975 | 11.2 | 14.9 | 19.3 | 25.5 | 36.3 | 48.1 | 35.8 | 47.5 | 16.9 | 24.8 |
| 1976 | 10.2 | 13.3 | 18.2 | 23.6 | 33.8 | 43.8 | 34.1 | 44.2 | 16.6 | 21.5 |
| 1977 | 11.0 | 13.3 | 18.8 | 22.7 | 35.2 | 42.6 | 35.9 | 43.4 | 17.9 | 21.7 |
| 1978 | 10.9 | 12.4 | 18.4 | 20.7 | 34.1 | 38.6 | 34.9 | 39.5 | 17.8 | 20.1 |
| 1979 | 10.4 | 11.6 | 19.7 | 22.1 | 36.0 | 40.3 | 37.5 | 42.0 | 16.8 | 18.8 |
| 1980 | 12.4 | 13.8 | 21.7 | 24.3 | 44.0 | 49.2 | 41.2 | 46.0 | 24.0 | 26.8 |

ב. קיצבאות ילדים לפי מספר הילדים (כולל קיצבת יוצא צבא)

| השנה | ילד אחד | | שלושה ילדים | | חמישה ילדים | | שבעה ילדים | |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר | במחירי 1970 (שקל) | הממוצע למשרת שכיר |
| 1975 | 3.3 | 4.4 | 13.3 | 17.6 | 28.2 | 37.3 | 44.7 | 59.3 |
| 1976 | 3.1 | 4.0 | 12.4 | 16.1 | 26.9 | 34.8 | 42.9 | 55.6 |
| 1977 | 3.1 | 3.8 | 12.6 | 15.2 | 27.4 | 33.2 | 43.6 | 52.8 |
| 1978 | 2.9 | 3.3 | 11.7 | 13.2 | 24.9 | 28.1 | 39.5 | 44.7 |
| 1979 | 2.5 | 2.8 | 10.0 | 11.2 | 23.0 | 25.6 | 36.5 | 40.7 |
| 1980 | 2.6 | 2.9 | 10.3 | 11.5 | 21.9 | 24.5 | 34.7 | 38.9 |

ואם כאחוז מהשכר הממוצע, החלה כבר ב-1979, אם כי קיבלה תאוצה ב-1980. לעומת זאת, לגבי קיצבאות זיקנה ושאיירים ללא הטבה סוציאלית היחה שנת 1980 שנת מפנה לעומת המגמה הקודמת.

ד. אוכלוסיית מקבלי הגימלאות

הגידול באוכלוסיית מקבלי הגימלאות תרם גם הוא לגידול תשלומי הביטוח הלאומי עבור גימלאות ב-1980, אם כי חשיבותו של גורם זה קטנה יותר בהשוואה לגורם העלייה שחלה ברמת הקיצבאות ששולמו. דבר זה נכון בעיקר לגבי הענף המרכזי, מבחינת סך התשלומים, זיקנה ושאיירים, שבו גדל מספר מקבלי הגימלאות ב-4%, לעומת גידול של כ-18% בסך הגימלאות המשולמות. גם הגידול במספר מקבלות מענק הלידה ודמי לידה קטן במידה ניכרת בהשוואה לגידול סך-כל תשלומי הענף. מספר הילדים שקיבלו קיצבת ילדים גדל ב-1980 ב-3% בערך, למרות שסך-כל הקיצבאות ששולמו על-ידי הענף לא גדל. דבר זה מוסבר בכך, שב-1979 שולמו פיצויי התייקרות למשפחות הזכאיות לקיצבת יוצאי צבא, ואילו ב-1980 לא שולמו פיצויים כאלה. כמו כן נמשכה ב-1980 המגמה של ירידה במשקלם של ילדים מסדר גבוה יותר, המקבלים קיצבת יוצאי צבא, והעלייה, במקביל, של הילדים הראשונים והשניים במשפחה, שאינם מקבלים קיצבה זו (ראה טבלה 5).

שתי תופעות חריגות בתמונה הכללית הן העלייה הגבוהה יחסית שחלה במספר מקבלי הגימלאות בענף נכות כללית והירידה שחלה במספר מקבלי דמי פגיעה בענף נפגעי עבודה. הגידול בענף נכות היה צפוי, במידה מסוימת, נוכח אי סיום תהליך מיצוי הזכאות על-ידי חלק מאוכלוסיית הנכים. אולם שיעור הגידול עדיין היה גדול מהמצופה. עובדה זו קשורה כנראה לקשיים הגוברים והולכים בשוק העבודה ב-1980 ובאי יכולתם של חלק מהנכים, עקב זאת, להתפרנס מעבודה⁴.

4. ב-1980 חלה עלייה בשיעורי הגידול של מספר קבוצות המקבלות הבטחת הכנסה, בהשוואה ל-1979. מלבד נכים כלליים אנו מוצאים מגמה זו גם בקרב קשישים ונשים המקבלות מזונות. התפתחות זו מקורה כנראה במצב התעסוקה במשק ב-1980. סך-כל מקבלי הבטחת הכנסה עלה ב-1980 ב-5.1%, לעומת השנה הקודמת, וזאת בהשוואה לשיעור גידול של 3.3% ב-1979.

א. מספר מקבלי הגימלאות ב-1980 ושיעור הגידול בהשוואה ל-1979

| ילדים (משפחות) | אימהות | | נפועי עבודה | | נכות כללית | | מספר מקבלי הגימלאות אחוז השינוי בהשוואה ל-1979 | | | |
|--------------------------------|-------------|--------------|-----------------|----------------|-------------------|---------|--|--------|---------|---------|
| | דמי לידה | מענק לידה | קיצבת תלויים | נכות תלויים | נכה קודם פגיעה | נכה חדש | | | | |
| המקבלות קיציבאות (ילדים) | 579,247 | 39,785 | 96,584 | 2,859 | 8,298 | 73,913 | 12,475 | 30,387 | 343,359 | 343,359 |
| | +3.1 | +3.8 | +4.2 | +4.7 | 0.0 | -2.4 | +14.8 | +25.9 | +4.0 | +4.0 |

ב. מספר מקבלי הגימלאות ביחס למשלמי דמי ביטוח (שיעור ל-1,000)⁵

| ילדים (משפחות) | אימהות | | נפועי עבודה | | קיציבת-נכים | דמי פגיעה | נכות כללית | זיקנה ושאירים | 1979 | 1980 | | | | | | |
|--------------------------------|--------|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|------------|------------------|------|------|----|---|----|----|-----|------|
| | ילדים | מענק לידה | אימהות | קיציבת-נכים | | | | | | | | | | | | |
| המקבלות קיציבאות (ילדים) | 424 | 32 | 67 | 8 | 58 | 25 | 235 | 1979 | 429 | 32 | 69 | 8 | 52 | 31 | 241 | 1980 |

5. הטבלה מבוססת על אומדן מספר המבוטחים שנעשה באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי. בענף נפגעי עבודה גדל מספר המבוטחים ב-1980 כתוצאה מחוספת של 63 אלף תלמידי בתי-ספר מקצועיים המבוטחים החל מה-1.9.80. אומדן מספר המבוטחים הוא עבור ה-31.3.80 וה-31.3.81.

אם לעלייה במספר המובטלים היתה השפעה בכיוון של הגדלת מספר מקבלי הגימלאות בענף נכות כללית, הרי באותו זמן נודעה לתופעה זו השפעה בכיוון הפוך ביחס למספר מקבלי דמי פגיעה. ב-1980 חל גידול מזערי, של 1% בערך, במספר המועסקים, ואילו במספר העובדים עבודה מלאה חלה אף ירידה, של 2% בערך. יתר על כן, מספר המועסקים בענפי התעשייה והבנייה, שבהם אנו מוצאים את שיעורי התביעות הגבוהים ביותר של פגיעה בעבודה, פחת ב-1980 ב-1.3% וב-3.6%, בהתאמה. התפתחות זו מסבירה כנראה את הירידה במספר מקבלי דמי פגיעה בשנה זו.

ה. השפעת הגידול באבטלה

מבחינה כלכלית הצטיינה שנת 1980 בשיא חדש של שיעור האינפלציה השנתי ובגידול ניכר בממדי האבטלה. הגידול בממדי האינפלציה גרם, כפי שראינו, שינויים חשובים בשיטת העדכון ובעקבות זאת להעלאת רמת הגימלאות ולהתרחבות ניכרת בתשלומי הביטוח הלאומי ב-1980. הגידול באבטלה שימש גורם נוסף בהתרחבות זו. בפרק הקודם צוינו מספר השפעות עקיפות שהיו להרעה במצב התעסוקה ב-1980. כאן נתרכז בהשפעות הישירות של העלייה בשיעור האבטלה בשנה זו.

דמי האבטלה ששולמו ב-1980 היו גדולים פי שלושה ורבע, במחירים קבועים, מדמי האבטלה ששולמו בשנה שקדמה לה. למרות שענף אבטלה שילם 1.6% בלבד מסך-כל גימלאות הביטוח הלאומי ב-1980, הגידול בדמי האבטלה ששילם הענף בשנה זו בהשוואה לשנה הקודמת מהווה למעלה מ-10% מההפרש הריאלי בסך-כל הגימלאות בין שתי השנים. גידול מהיר זה גובע בחלקו מהעלאת רמת דמי הפגיעה, אולם ברובו הגדול הוא מוסבר בגידול העצום של מספר ימי האבטלה שעבורם שולמו דמי אבטלה. גידול רב זה עצמו הוא תוצאה, מחד גיסא, של הגידול שחל במספר המובטלים ומאידך גיסא, של העמקת האבטלה, כלומר של אורך תקופת האבטלה הממוצעת למובטל (ראה טבלה 6).

**טבלה 6 - נתונים בסיסיים עבור ענף אבטלה בשנים
1975, 1979, 1980**

| השנה | מספר הימים עבורם שולמו דמי אבטלה | ממוצע דמי אבטלה ליום | |
|------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|
| | | במחירי 1970 (שקל) | כ- % מהשכר הממוצע |
| 1975 | 294,369 | 1.2 | 38.0 |
| 1979 | 370,274 | 1.1 | 29.8 |
| 1980 | 2,089,865 | 1.4 | 40.3 |

1. תקבולי הביטוח הלאומי

1.1 גבייה

סך הגבייה ב-1980 גדל, במחירים קבועים, ב-9.7% לעומת השנה הקודמת. כפי שכבר צוין לעיל, הגבייה עבור גורמים חיצוניים גדלה בשיעור גבוה יותר (13.1%) מאשר הגבייה עבור ענפי הביטוח (8.7%). משום כך ירד חלקה של הגבייה לענפי הביטוח הלאומי מתוך סך הגבייה לרמה של 76%, שהיא הנמוכה ביותר בעשור האחרון. יחד עם זאת, גדל חלקה של הגבייה לענפי הביטוח הלאומי בתל"ג מ-5.45% ב-1979 ל-5.63% ב-1980.

ב-1980 חלו שינויים מזעריים בשכר הממוצע הריאלי ובמספר המועסקים. אי לכך יש לזקוף את הגידול הריאלי בגבייה בשנה זו בעיקר לזכות השינוי בתקרת ההכנסה החייבת ברמי ביטוח, שהועלתה באפריל 1980 מפעמים השכר הממוצע לשלוש פעמים השכר הממוצע. תיקון זה הביא להקטנת חלקו של השכר הפטור מתשלום דמי ביטוח ובמקביל להגדלת הגבייה. יחד עם זאת, השינויים במרכיבי הגבייה העיקריים (גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגבייה לגורמים חיצוניים) הושפעו מגורמים נוספים. בגבייה לענפי הביטוח הלאומי היתה ב-1980 הקטנה של שיעורי דמי הביטוח, ואילו לגבי מס מקביל ההיפך הוא הנכון. שיעור הגבייה עלה ואילו בסיס השכר שממנו משולם המס פחת.

השיעור הכולל של גביית המוסד לביטוח לאומי לא השתנה ב-1980 ונשאר ברמה של 21.5% מהשכר. יחד עם זאת, חלו מספר שינויים בהרכב הפנימי של שיעור זה. ראשית, חלה ירידה בשיעור הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי, מ-16.85% מהשכר ב-1979 ל-16.05% מהשכר ב-1980. ירידה זו היא תוצאה של מספר שינויים הנובעים מקביעת כללים חדשים לרמת הכיסוי בענפי הביטוח השונים וממצב הרזרבות הכספיות בהם⁵. טבלה 7 מסכמת את השינויים שחלו בשיעורי דמי הביטוח, בענפים השונים, בשנת 1980.

במקביל לירידה בשיעורי דמי הביטוח הלאומי חלה עלייה בשיעורי הגבייה עבור גורמים חיצוניים, מ-3.65% מהשכר ב-1979 ל-4.45% ב-1980. השינוי העיקרי הוא הגידול בשיעור הגבייה למס מקביל, מ-3.95% מהשכר ב-1979 ל-4.95% ב-1980. כמו כן היתה הפחתה בשיעור הגבייה להיטל התגוננות, מ-0.3% מהשכר ב-1979 ל-0.1% ב-1980 (ראה טבלה 8).

שנית, בעוד שדמי הביטוח הלאומי עבור שכירים עלו ב-1980 ב-8%, פחתה גביית דמי הביטוח מן הלא-שכירים באחוז אחד. תשלומי השכיר גדלו ב-32% בערך, בעוד שתשלומי המעביד גדלו רק ב-4% בערך.

יש לציין, שבשנת 1980 אושר בכנסת חוק ביטוח סיעוד והוא החל לצבור רזרבות. הצבירה בשנה הראשונה היתה למעלה מ-80 מיליון שקלים, כאשר שיעור דמי הביטוח הוא 0.2%, והם מתחלקים שווה בשווה בין העובד והמעביד.

5. רמת הכיסוי היא היחס, בכל ענף, בין מצבור הנכסים בענף, מצד אחד, וההוצאות השנתיות השוטפות על גימלאות, מצד אחר. הסבר מפורט יותר ראה בפרק הדן בתכנית החומש של הביטוח הלאומי.

טבלה 7 - שיעורי דמי ביטוח לשכירים בשנים 1976, 1979, 1980

| השנה | סה"כ | זיקנה ושארים | נכות כללית | נפועי עבודה (ממוצע) | | | אימהות | סיעוד | ילדים | אבטלה | מילואים פש"ר |
|------|-------|--------------|------------|---------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------------|
| | | | | נכות | עבודה | כללית | | | | | |
| 1975 | 15.00 | 4.5 | 0.5 | 1.4 | 1.4 | 0.3 | - | 3.3 | 1.2 | 3.2 | 0.10 |
| 1979 | 16.85 | 5.6 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 1.4 | - | 3.1 | 0.9 | 3.2 | 0.05 |
| 1980 | 16.05 | 5.5 | 1.4 | 1.2 | 1.4 | 1.4 | 0.2 | 3.1 | 0.6 | 2.6 | 0.05 |

טבלה 8 - שיעורי גבייה משכירים, לפי חלקם של העובד והמעביד
1980, 1979

| חלקו של המעביד | | חלקו של העובד | | שיעור הגבייה הכולל | |
|----------------|-----|---------------|--|--------------------|----------------------------------|
| | | | | | <u>גבייה לענפי הביטוח הלאומי</u> |
| 13.05 | 3.8 | 16.85 | | | 1979 |
| 11.85 | 4.2 | 16.05 | | | 1980 |
| | | | | | <u>גבייה כללית</u> |
| 17.1 | 4.4 | 21.5 | | | 1979 |
| 16.9 | 4.6 | 21.5 | | | 1980 |

2. חשתתפות האוצר במימון פעולות הביטוח הלאומי

על-פי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי על הממשלה להשתתף במימון מספר ענפי ביטוח. גובה השתתפות הוא 15% מהגבייה בענף זיקנה ושאיירים, 100% מהגבייה בענף ילדים ו-75% מההוצאה עבור "נכים קודמים" בענף נכות כללית. בשנת 1980 חלה ירידה תלולה בהשתתפות הממשלה והיא עמדה על 81 מיליון שקל בלבד, לעומת 1,155 מיליון שקל ב-1979 (במחירי 1980). האוצר לא השתתף כלל ב-1980 במימון ענף ילדים ונכות כללית והשתתפותו בענף זיקנה ושאיירים הצטמצמה ל-3.4% בלבד מן הגבייה בענף.

כמו כן, הממשלה מחזירה לביטוח הלאומי את התשלומים שהמוסד מבצע בשמה לקבוצות גימלאים שונים, על-פי סעיף 200 ועל-פי חוקים אחרים. תשלומים אלה כוללים את ההטבה הסוציאלית, קיצבאות יוצאי צבא, דמי מזונות וכו'. כפי שכבר צוין, חלקם של תשלומים אלה מתוך סך-כל הגימלאות פחת מ-22% ב-1979 ל-19% ב-1980, ואף חלה בהם ירידה מוחלטת בשיעור של 4%, בהשוואה ל-1979.

כתוצאה מהתפתחויות אלה חלה ב-1980 ירידה תלולה בחלקה של הממשלה בסך התקבולים של הביטוח הלאומי, כפי שנראה בהמשך.

3. ריבית מהשקעות

רזרבות המוסד לביטוח לאומי מושקעות באיגרות חוב צמודות ב-100% למדד המחירים לצרכן הנושאות ריבית של 5%-5.5%. בשנת 1980 הגיעו הכנסות הביטוח הלאומי מריבית על השקעות אלה ל-1,880 מיליון שקל, ב-10.9% יותר מאשר בשנה הקודמת⁶.

טבלה 9 - מקורות חמימוץ העיקריים⁷ של ענפי הביטוח הלאומי בשנים 1979 ו-1980 (במיליוני שקלים)

| השנה | גבייה לענפי הביטוח הלאומי | הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי | השתתפות | | סה"כ תקבולי ענפי הביטוח הלאומי |
|---|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------|--------------------------------|
| | | | לפי ס"ס 200 וחוקים אחרים | הממשלה | |
| 1979 (במחירי 1980) | 6,630 | 1,155 | 1,684 | 1,692 | 11,131 |
| 1980 | 7,208 | 81 | 1,617 | 1,876 | 10,782 |
| שיעור הגידול ב-1980 לעומת 1979 | 8.7% | -93% | -4.0% | 10.9% | -3.1% |
| התפלגות התקבולים על-פי המקורות העיקריים (ב-%) | | | | | |
| 1979 | 59.6 | 10.4 | 15.1 | 15.2 | 100.0 |
| 1980 | 66.9 | 0.8 | 15.0 | 17.4 | 100.0 |

6. הנתונים המובאים כאן מתייחסים להכנסות הביטוח הלאומי מריבית על השקעות. התקבולים בפועל בכל אחת משתי השנים היו שונים מההכנסות. ב-1980 התקבלו סכומים על חשבון שנים קודמות ולכן תקבולי 1980 מריבית גבוהים מההכנסות, ואילו לגבי 1979 ההיפך הוא הנכון.
7. לא נכלל הסעיף של פיצויים מצד שלישי, שהוא מקור מימון זעיר.

טבלה 9 מסכמת את חרומתם של מקורות המימון השונים לתקבולי ענפי הביטוח הלאומי. סך-כל המקורות ב-1980 היה ב-10.8 מיליארד שקל, ב-3.1% פחות מאשר ב-1979. התופעה הבולטת ביותר היא הירידה בחלקה של הממשלה במימון, מ-25.5% ב-1979 ל-15.8% ב-1980, הנובעת בעיקר מההפסקה המלאה כמעט של הקצבת האוצר לענפים לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. חלקה של הגבייה עלה מ-60% בערך עד שני שלישי בערך של התקבולים. כמו כן עלה חלקה בתקבולים של הריבית מהשקעות.

מתוך טבלה 10 עולה, כי העודף השוטף בשנת 1980, ללא ריבית, היה בערך 230 מיליון שקלים וחלה בו ירידה גדולה בהשוואה לעודף השוטף ב-1979 (כמחירי 1980). בשני ענפים, זיקנה ושאיירים וילדים, היה אף גירעון, תופעה שאינה קיימת בשום ענף ב-1979. התפתחויות אלה, כמו הירידה התלולה בעודף השוטף בענף נכות כללית, נובעות מכך שהמימון הממשלתי בענפים אלה הופסק לחלוטין או ירד באופן דראסטי (בענף זיקנה ושאיירים) בשנה הנידונה. לעומת זאת, הירידה בעודף השוטף בענף אבטלה נובעת מעליית היקף תשלומי דמי אבטלה ב-1980.

גם בעודף השוטף עם ריבית חלה ירידה ניכרת. העובדה הבולטת ביותר היא יכמובן היווצרות גירעון גדול מאוד בענף ילדים, בסך 580 מיליון שקלים.

סך-כל נכסי הביטוח הלאומי גדל ב-1980 (במחירים קבועים) ב-5.3%, לעומת גידול של 17.7% בנכסי הביטוח הלאומי ב-1979. התופעה הבולטת ביותר היא הירידה הגדולה, של למעלה מ-40%, בנכסי ענף ילדים. שיעור גידול נמוך היה בענף זיקנה ושאיירים ומקורו, כמו מקור הירידה בנכסי ענף ילדים, הוא, כמובן, בצמצום או בהפסקת השתתפות הממשלה במימון ענפים אלה. (ראה טבלה 11).

טבלה 10 - עודף שוטף על-פי ענפים בשנים 1979 ו-1980 (כמיליוני שקלים)

| סה"כ | מילואים אחר ⁸ | אבטלה | ילדים | אימהות | נפגעי עבודה | נכות כללית | זיקנה ושאירים |
|---------|--------------------------|-------|-------|--------|-------------|------------|---------------|
| 702.0 | 9.9 | 141.8 | 116.0 | 57.8 | 94.9 | 50.9 | 171.0 |
| 1640.0 | 23.1 | 331.3 | 271.0 | 135.0 | 221.7 | 118.9 | 399.5 |
| 229.6 | 107.8 | 254.7 | 96.4 | 164.0 | 22.4 | 19.7 | -22.6 |
| | | | | | | | |
| 1,426.3 | 16.7 | 175.2 | 300.0 | 57.9 | 164.9 | 94.1 | 515.5 |
| 3,332.4 | 39.0 | 409.3 | 700.9 | 135.3 | 385.3 | 219.9 | 1,204.4 |
| 1,875.6 | 48.1 | 409.6 | 550.5 | 131.7 | 440.0 | 128.9 | 833.4 |

1. בקטגוריה זו נכללות זכויות עובדים בפש"ר, הענקות מטעמי צדק והחל מ-1980 גם סיעוד.

ללא דיכית

עם דיכית

1979 (במחירים שוטפים)

1979 (במחירי 1980)

1979 (במחירים שוטפים)

1979 (במחירי 1980)

1980

טבלה 11 - נכסי הביטוח הלאומי על-פי ענפים בראשית ובסוף שנת 1980 (במיליוני שקלים)

| סה"כ | מילואים אחר | מילואים אבטלה | ילדים | אימהות | נפגעי | | | זיקנה ושאימים | ראשית השנה (במחירי 1980) | סוף השנה | % הגידול |
|--------|-------------|---------------|-------|--------|-------------|------------|-------|---------------|--------------------------|----------|----------|
| | | | | | נפגעי עבודה | נכות כללית | נכות | | | | |
| 34,196 | 269 | 2,234 | 7,904 | 2,822 | 196 | 3,271 | 1,986 | 15,514 | | | |
| 35,993 | 507 | 2,852 | 8,488 | 1,648 | 578 | 3,855 | 2,132 | 15,973 | | | |
| 5.3 | 88.5 | 27.7 | 7.4 | -41.6 | 194.9 | 17.9 | 7.4 | 3.0 | | | |

ז. שינויים בחוק, בתקנות ובהסדרים שונים במהלך שנת 1980

השינויים שצוינו ונידונו עד כה לגבי שנת 1980 הם אלה הנוגעים לשיטת העדכון ולרמת הקיצבאות וכן לתשלומים ולתקבולים של הביטוח הלאומי, על ענפיו השונים. להלן יצוינו שינויים מרכזיים נוספים בנושאים של חקיקה והסדרים שונים וכן פעולות חשובות של הביטוח הלאומי שהתרחשו בשנת 1980 ואשר לא מצאו ביטוי בדיון הקודם.

בתחום החקיקה חלו ב-1980 ההתפתחויות האלה:

בחודש נובמבר אושר בכנסת חוק ביטוח סיעוד. החוק הסמיך את הביטוח הלאומי לגבות דמי ביטוח עבור ענף סיעוד החל מאפריל 1980. מטרת החוק היא לספק גימלאות "סיעוד" ארוכות-טווח ושירותים לחולים כרוניים ולמוגבלים התלויים בעזרת הזולת בניהול חיי יום יום תקינים, הן בביתם והן במוסד סיעודי. עד כה לא נקבע מועד להפעלת החוק. הוקמה ועדה המורכבת מאנשי מקצועות שונים, שהחלה את עבודתה בספטמבר 1980. הוועדה צריכה להציע עקרונות לחוק, כגון תנאי הזכאות והיקף הגימלאות. כמו כן צריכה הוועדה להציע שלבים ומועדים ליישום החוק.

אושר תיקון לחוק הביטוח הלאומי המכטיח הקמת ענף חדש לביטוח תאונות, אשר החל לפעול באפריל 1981. החוק מבטיח תשלום קיצבאות עבור פגיעה מתאונה, שאינה תאונת עבודה, ואשר הביאה לאיבוד יכולת התפקוד, עד לתקופה מירבית של 90 יום רצופים. רמת הקיצבאות למועסקים היא בגובה הקיצבאות המשולמות לנפגעי עבודה ולאנשים שאינם מועסקים ברמה של 25% מהשכר החודשי הממוצע.

הוחק חוק הבטחת הכנסה, שייכנס לתוקף בינואר 1982 (דיון מפורט בחוק ראה להלן, בפרק המתאים).

שינויים משמעותיים נוספים התרחשו בענפים קיימים של הביטוח הלאומי
ואלה הם:

1. נכות כללית

(א) החל מ-1.4.79 הוחל בתשלום גימלאות עבור שירותים מיוחדים
לנכים בעלי נכות רפואית של 75% ומעלה והתלויים בעזרת אחרים
בביצוע פעולות יומיומיות. בשלב ראשון הוחלו התקנות על נכים
בני 40 ומעלה. ב-1.4.80 הן הורחבו לנכים בני 30 ומעלה והחל
מ-1.10.80 גם על נכים בני 18 ומעלה.

(ב) ב-1980 הורחבה הזכאות לקבלת הלוואות לרכישת רכב לנכים
(בעלי הגבלת ניידות של 100%) הלומדים או הנמצאים במסגרת
של הכשרה מקצועית או העובדים במקומות עבודה מוגנים, עד כה
הוגבלה הזכאות ל"משתכרים" בלבד.

(ג) ביוני 1980 פורסמו תיקונים לחוק ביטוח נכות כללית הנוגעים
לילד הנכה. התיקונים מאפשרים הענקת קיצבת מחיה כפיצוי
למשפחה עבור הנטל הנוסף הכרוך במילוי צרכיו של הילד הנכה.
בהפעלת התקנות החדשות הוחל ב-1.4.81 והפעלתן תושלם בהדרגה
עד 1.4.82

2. שאירים, נפגעי תאונות עבודה, נכים כלליים

ב-1.2.80 הוזרכו בשנה התקנות המאפשרות תשלום מקדמות על חשבון
גימלאות המשולמות לשאירים, לנכים כלליים ולנכים ותלויים בענף
נפגעי עבודה. מקדמות אלה ניתן לשלם לתובעי אחת הגימלאות הנ"ל
אם התובע מוכיח שהוא זכאי לה ואילו ההליכים הקשורים בקבלת הגימלה
עדיין לא הושלמו. כמו כן ניתן לשלמן כאשר מקבל הגימלה זקוק להן
לדעת פקיד שיקום, על מנת לעבור תכנית שיקום או הכשרה מקצועית.

ח. השלכות חברתיות של ההתפתחויות בביטוח הלאומי ב-1980

אחת המטרות החשובות ביותר של הביטוח הלאומי היא להקטין את המצוקה הכלכלית של קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר וכן להקטין את הפערים הכלכליים-חברתיים באוכלוסייה כולה. החל מסוף שנות ה-60 ועד 1976 חל שיפור מתמיד בהשפעות תשלומי הביטוח הלאומי על היקף תופעת העוני ועל התחלקות האוכלוסייה⁹. לעומת זאת, בשנים 1977-1979 מתחילה נסיגה משמעותית בנושאים אלה. מכמה בחינות יכולת ההתמודדות של הביטוח הלאומי עם בעיות העוני והתחלקות ההכנסות, בסוף העשור, פוחתת עד לרמה של השנים הראשונות של שנות ה-70.

קיים כמובן קשר הדוק בין רמת הגימלאות המשולמות על-ידי המוסד, מחד גיסא, ובין ההיקף וההרכב של האוכלוסייה מקבלת הגימלאות, מאירך גיסא, ובין ממדי העוני ומידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות לאחר תשלומי ההעברה. בשנים שבהן היה גידול באוכלוסיות הזוכות לגימלאות שונות וחלה עלייה ברמת הגימלאות קיימת ירידה בתופעות אלה, ואילו בשנים שבהן נבלמה פעילות המוסד לביטוח לאומי וחלה השחיקה הניכרת ברמת הגימלאות, המדרים המתייחסים לתופעות העוני ואי-השוויון שבים וגדלים.

הנתונים האחרונים על העוני ואי-השוויון מקורם בסקר הכנסות 1980. מבחינת הדיון הנוכחי יש לנתונים אלה שתי מגרעות חשובות. ראשית, הסקר מתייחס לשכירים בלבד ואינו כולל חלק ניכר מהאוכלוסייה המקבלת גימלאות מהביטוח הלאומי (רוב הקשישים, רוב הנכים, מקבלי קיצבאות של נכות כללית ועוד). שנית, הסקר כולל נתוני הכנסות המשתרעים על-פני תקופה המתחילה בינואר 1979 ומסתיימת בדצמבר 1980. תשעה מתוך 24 חודשים אלה חופפים לשנת התקציב 1980, שהיא השנה שלגביה סוכמו עד כה ההתפתחויות בנושאים כמו רמת הגימלאות, היקף התשלומים בענפים השונים

9. דיון מפורט על ההתפתחות בשנים הקודמות ועל הגדרות שנעשה בהן שימוש בדיון על עוני והתחלקות הכנסות מובא בפרק המתאים בפרסום הנוכחי. לדיון היסטורי מלא יותר בשאלות אלה (ראה: לאה אחדות ומ' כרמי, 25 שנות ביטוח לאומי בישראל, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, יוני 1981, פרקים 2 ו-3).

ודמי הביטוח. ממדי העוני ומידת אי-השוויון באוכלוסייה, כפי שהם נמדדים בסקר הכנסות 1980, משקפים יותר, בממוצע, את ההתפתחויות שחלו בנושאים אלה בשנת התקציב 1979 מאשר בשנת התקציב 1980.

יש לראות אפוא את ההרעה הניכרת שעליה מצביעים נתוני סקר הכנסות 1980 מתוך הסתייגות כאמור. היא משקפת בעיקר את העובדה, שרמת קיצבאות הילדים הגיעה בחקופת הסקר לשפל, הן במחירים קבועים והן כאחוז מהשכר הממוצע. אשר לשנת 1980 עצמה, ניתן לשער כי בד-בבד עם בלימת השחיקה בקיצבאות הילדים והיעצרות הירידה בהיקף התשלומים (במחירים קבועים) של הענף, ובלמה גם ההרעה ביחס לממדי העוני (ביחס לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים). החל מאוקטובר 1980 שופרה במידה רבה רמת שכר המינימום. שיעור קיצבת הילדים התייזב החל מהרבע השלישי של 1980 ברמה של 3.0% מהשכר הממוצע, הגבוהה במידת-מה מן הרמה של שתי השנים הקודמות. כמו כן, השיפור הניכר ברמת הגימלאות האחרות המשולמות על-ידי הביטוח הלאומי וברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, השפיע בוודאי על רמת הכנסתן של מספר קבוצות בקרב אוכלוסיית השכירים. צירוף גורמים אלה מאפשר לשער, כמעט בוודאות, כי ב-1980, ובעיקר לקראת סופה, ובלמה המגמה של נסיגה בנושאי העוני והתחלקות ההכנסות, המתחילה ב-1977, וחל בהם אף שיפור מסוים, הן לפני תשלומי ההעברה והן אחריהם. יחד עם זאת, יש לציין, כי השיפור לפני תשלומי ההעברה תלוי לא רק ברמת שכר המינימום, אלא גם בהתפתחויות אחרות בתחום השכר, בשנה שבה לא היה גידול בשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ואשר בה היתה הרעה ניכרת במצב התעסוקה. אשר לממדי העוני ולאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות אחרי תשלומי ההעברה, יש לצפות לשיפור קטן יחסית, מאחר שהגידול בקיצבת הילדים גם הוא אינו רב.

לבסוף, יש לצפות לשיפור רב יותר ביחס לממדי העוני בקרב הלא-שכירים. נתוני סקר הכנסות 1980 מצביעים על בלימת העלייה בתחולת העוני רק בקבוצה אחת, זו של המשפחות החד-הוריות. התופעה מוסכרת בשיפור שחל ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, שהחל ב-1979. המשך המגמה של

שיפור רמת ההכנסה המינימלית המובטחת ב-1980 והשיפור בגימלאות האחרות במהלך שנה זו הביא כנראה לירידה, אולי ניכרת, בממדי העוני באוכלוסייה, הגדולה יחסית, של מקבלי גימלאות שאינם שכירים. אשר להתפתחות אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה, זו קשורה בגורמים נוספים, שלגביהם אין בידינו המידע הנחוץ, כמו השינויים בהכנסות היחסיות של שכירים לעומת לא-שכירים והתחלקות ההכנסה בין שכר להון. יחד עם זאת, יש לשער שב-1980 חל שיפור בתרומתו של הביטוח הלאומי להקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה, בהשוואה ל-1979 ואולי גם בהשוואה לשנים קודמות.

ט. שנת 1980 בין עבר ועתיד

השנים 1968-1976 היו תקופה של שינויים מהירים ושל התפתחויות דינמיות בביטוח הלאומי. הרפורמות בקיצבאות הילדים, תוספת ענפי ביטוח חשובים כמו נכות כללית ואבטלה, שיפורים ברמת הגימלאות וברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, כל אלה תרמו להרחבה מתמדת של המערכת, הן מבחינת גודל האוכלוסייה המקבלת גימלאות והן מבחינת היקף התשלומים. בשלוש השנים הבאות, 1977-1979, נבלם הגידול במערכת ואף חלה בה, בכמה הקשרים, נסיגה. הגידול בהיקף התשלומים הכולל היה מזערי ופיגר אחרי הגידול באוכלוסייה מקבלת הגימלאות. האינפלציה המואצת שחקה את הגימלאות השונות ובראש ובראשונה את קיצבאות הילדים, הצמודות למדד המחירים ולא לשכר הממוצע. שיעורי הגידול של האוכלוסייה מקבלת הגימלאות פחתו תוך כדי התקרבות לשיעור הגידול ככלל האוכלוסייה. ענף נכות כללית היה יוצא דופן מבחינה זו והמשיך לגדול בקצב מהיר. גם מההיבט התחיקתי היתה זו תקופה של דריכה במקום או של התקדמות איטית.

על רקע היסטורי זה ניתן לומר כי בשנת 1980 שב הביטוח הלאומי, במידה חלקית לפחות, לדפוסי ההתפתחות הדינמיים שאיפיינו אותו בתקופה הראשונה שצוינה לעיל. העובדה, שהאינפלציה הגיעה לממדים חמורים, מחד גיסא, ותנאים פוליטיים מתאימים ונוחים, מאידך גיסא, גרמו שינוי ניכר בשיטות

העדכון של הגימלאות והקיבוצאות השונות. שינוי זה גרם בבת אחת להפסקת המגמה הרצופה, מזה מספר שנים, של שחיקה והביא בכמה מקרים לקפיצה ברמת הגימלאות, עד לרמה קרובה לזו שהיתה קיימת בשנים 1975-1976. התפתחות זו היתה הגורם העיקרי לתנופה המחודשת בהיקף התשלומים של הביטוח הלאומי. גורמים נוספים שתרמו לכך היו המשך קצב הגידול המהיר של מספר המקבלים של קיבוצאות נכות כללית, הגידול המהיר בממדי האבטלה וכן המשך הצטרפותה, בקצב מתון אמנם, של אוכלוסייה חדשה למקבלי הגימלאות בענפים השונים. מאידך גיסא, נקודת התורפה ביחס לרמת הגימלאות ב-1980 נשארו קיבוצאות הילדים, שרמתן, ביחס לשכר הממוצע אמנם השתפרה מעט, אך היא עדיין רחוקות מהרמה ההתחלתית ב-1975.

גם מבחינת התחיקה היתה 1980 שנה שבה התרחשו התפתחויות חשובות ואשר בה הוכן הרקע לפעילויות חדשות של הביטוח הלאומי בתקופה הבאה. השלמת מלאכת החקיקה ב-1980 מאפשרת להפעיל את חוק הבטחת הכנסה, ואת חוק ביטוח האונות בשנים 1981-1982, חוק ביטוח סיעוד יופעל כנראה בתאריך מאוחר יותר. ברור, שהפעלת החוקים החדשים תתרום להגדלת אוכלוסיית מקבלי הגימלאות וההכנסה המינימלית המובטחת מהביטוח הלאומי בשנים הבאות. לכך יש להוסיף את הילדים הנכים שמשפחותיהם תתחלנה לקבל עבורם קיבוצאות, באופן הדרגתי, במשך שנת 1981.

הסדרי העדכון החדשים שהופעלו ב-1980 יהיו, אם לא יתרחשו זעזועים כלכליים ופוליטיים יוצאים מן הכלל, אמצעי יעיל נגד הישנות המגמה של שחיקה בערכן הריאלי והיחסי לשכר של הגימלאות השונות בשנים הקרובות. הפעלת ההסדרים החדשים ביחס לעדכון קיבוצאות הילדים תמנע, מצידה, שינויים ניכרים ברמת קיבוצאות הילדים. פירוש הדבר הוא, שבשנים הבאות תישמר לפחות רמת הפעילות הקיימת של הביטוח הלאומי, בהשוואה לשנת 1980 ויחסית למדרים חיצוניים למערכת כמו התל"ג וסך תשלומי השכר. מאידך גיסא, תיתכן התרחבות מעטה נוספת במערכת עם הפעלת החוקים והתקנות שהוזכרו לעיל.

שינויים נוספים שעשויים להביא להגדלת פעילות הביטוח הלאומי הם אלה הקשורים בעתיד ההצעות לגבי חוק ביטוח בריאות וחוק הפנסיה. אולם ההתפתחות ביחס לחוקים אלה וכן השלכותיה המדויקות על הביטוח הלאומי עדיין אינם ברורים, והם תלויים בגורמים שלא ניתן לחזותם בשלב הנוכחי.

בצד ההתפתחויות החיוביות שהודגשו בדיון עד כה, ההתרחשויות ב-1980 מצביעות על מספר סימני שאלה ונקודות תורפה שחשוב לשים אליהם לב. שאלה השתתפות האוצר במימון ענפים הביטוח הלאומי לפי סעיף 217 היא בעלת חשיבות גדולה ביותר ביחס לענף ילדים. אם ימשיך האוצר במדיניות שנקט ב-1980, של הימנעות מלאה מהשתתפות במימון הענף, תהיה התוצאה המשך הגירעונות הגדולים והידלדלות בעתיד הקרוב ביותר של נכסי הענף. נכסים אלה, ברמתם בסוף 1980, מספיקים בקושי לתקופה של שנה וחצי נוספות, בהנחה שהגירעון בתקופה זו יהיה בממדים דומים לגירעון בשנת 1980. פירוש הדבר, אם אמנם יתפתחו הדברים באופן זה, היווצרות משבר לטווח קרוב בענף ילדים, שדרך הטיפול בו תשפיע במידה רבה על כלל פעילות הביטוח הלאומי ועל השלכותיו במישור החברתי-כלכלי.¹⁰

נושא נוסף שההתפתחות בו אינה ברורה אך היא בעלת חשיבות גדולה עבור הביטוח הלאומי בעתיד הקרוב הוא מצב האבטלה בשנים הבאות¹¹. גידול ניכר באבטלה עלול להביא לגירעון בענף. כמו כן, כפי שראינו ביחס לשנת 1980, לשינויים לרעה במצב התעסוקה יש השפעה עקיפה על גידול הוצאות הביטוח הלאומי בענפים אחרים (אם כי בענף נפגעי עבודה ההשפעה הפוכה). לבסוף, צירוף של המשך מדיניות הממשלה, של השתתפות מעטה מאוד במימון הביטוח הלאומי, יחד עם גידול באבטלה עלול להעמיד את הביטוח הלאומי, בפני בעיות קשות בעתיד. אחת מהן היא היווצרות גירעון בכלל פעילות הביטוח הלאומי. אולם, מאחר שגירעון כזה אינו מתחלק באופן שווה בין הענפים השונים, משמעותו יכולה להיות חמורה יותר ממה שניתן לצפות על סמך הגירעון הכולל.

10. יצוין, כי במכתב של שר האוצר לשר העבודה הרווחה, מיום 25.3.81, כלולה הבטחה לחדש את השתתפות הממשלה במימון הביטוח הלאומי, לפי סעיף 217, בשנת 1982.

11. דיון מפורט יותר בנושא זה ובקודמו ראה בפרק על תחזית פעילות המוסד בחומש הקרוב.

פרק 1 - המגמות ב-1980 בענפי ביטוח נבחרים

א. זיקנה ושאיירים

1. כ ל ל י .

המוסד לביטוח לאומי החל בתשלום קיצבאות זיקנה ב-1957. כבר סמוך להקמתו ב-1954 ראה המוסד לנכון להבטיח לאוכלוסיית הקשישים קיצבה ברמה בסיסית אחידה לכל. כיוון שבתקופה זו היו האפשרויות להבטחת קיום לקשישים עם פרישתם מעבודה מועטות ביותר היתה לקיצבת הזיקנה חשיבות גדולה מאוד. למרבית הקשישים (שהיו באותה עת רק כ-4% מהאוכלוסייה), שהגיעו באמצע שנות ה-50 לגיל פרישה לא היתה כמעט אפשרות לצבור זכויות פנסיוניות מעבודה, ולכן היה ראוי להבטיח להם רמת הכנסה כלשהי בצאתם לגימלאות. הקיצבה היתה מיסודה ביטוחית והזכאות הוקנתה רק לאחר צבירת תקופת אכשרה ותשלום דמי ביטוח במשך שלוש שנים לפחות. ב-1957 קיבלו הקשישים הראשונים את קיצבת הזיקנה.

הקיצבה נועדה אפוא להיות רובד א' בהכנסות הקשיש בצאתו לגימלאות, כאשר רובד ב' משלים את הכנסתו עם הפרישה יחסית להכנסותיו מעבודה בחיי פעילותו. רובד ב' מובטח במסגרת הסכמי העבודה השונים והוא ניתן באמצעות הפנסיה מעבודה שצבר הקשיש במשך שנות עבודתו. הזכאות נרכשת במשך שנות עבודתו באמצעות הפרשת דמי ביטוח לאומי והפרשה לקרנות פנסיה. צבירת הזכות בביטוח לאומי מותנית אפוא בהפרשותיו למוסד, אולם רמת קיצבאות הזיקנה אינה תלויה בהכנסותיו ובהפרשותיו למוסד, בניגוד לפנסיה מעבודה שהיא בעלת זיקה חזקה למשך תקופת הביטוח ולגובה הכנסותיו. הקיצבה הבסיסית היא בגובה אחיד לכל זכאי, וכיוולי 1975 היא הועמדה על רמה של 16% מהשכר הממוצע במשק. התוספות לקיצבה הבסיסית הן משלושה סוגים: תוספת עבור תלויים, תוספת עבור ותק בביטוח ותוספת עבור דחיית הפרישה מהעבודה.

בן-זוג שאינו מבוטח בזכות עצמו מזכה בתוספת של 8% מהשכר הממוצע ועבור כל אחד משני הילדים התלויים הראשונים משולמת תוספת של 5% מהשכר הממוצע.

בגין ותק בביטוח משולמת תוספת של 2% מהקיצבה עבור כל שנת ביטוח במוסד לביטוח לאומי מעבר ל-10 שנות הביטוח הראשונות. בשנת 1980 היתה תוספת הוותק המירבית בשיעור של 32%.

כמו-כן משתלמת תוספת עבור רחיית פרישה, בשיעור של 5% מהקיצבה עבור כל שנה שהקשיש המשיך לעבוד - מעל גיל 65 לגבר ומעל גיל 60 לאשה - עד לשיעור מירבי של 25%.

גיל הזכאות לקבלת קיצבה הוא 70 לגבר ו-65 לאשה, אולם בכפוף למבחן הכנסות תשולם קיצבת זיקנה כבר החל בגיל 65 לגבר ו-60 לאשה. קשישים שאינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה זכאים לקבל קיצבאות מיוחדות שהן ברמה זהה לקיצבאות הבסיסיות לפי החוק. קיצבאות אלה משולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי וממומנות מאוצר המדינה. עקרונית, גם קיצבת השאירים המשולמת לשאיריו של מבוטח שנפטר ממלאת תפקיד דומה. היא מהווה רק רובד בסיסי ראשון להבטחת הכנסתה של משפחת המבוטח שנפטר, כאשר פנסיית השאירים המוקנית במסגרת קרנות הפנסיה והסכמי עבודה מיועדת להשלים את הכנסת משפחת השאירים לרמה הדומה לזו שלפני פטירת המבוטח. הקיצבה הבסיסית המשולמת לאלמנה זהה לקיצבה המשולמת לקשיש יחיד - 16% מהשכר הממוצע לפי החוק; החל באפריל 1980 משולמת תוספת בשיעור של 7.5% עבור כל אחד משני ילדיה הראשונים (ראה הסבר להלן).

2. מגמות עיקריות

ב-1980 חלו שיפורים בשיטת ערכון הגימלאות ובגובה התוספת עבור ילדי אלמנות, אשר העלו במידה ניכרת את רמת הגימלאות. מספר מקבלי גימלאות זיקנה ושאירים עלה ב-4.0%, לעומת 3.8% ב-1979.

העלייה בשיעור הגידול של האוכלוסייה, הכולטת מאוד בקרב קשישים, שונה מהמגמה שהיתה בעבר והיא מוסברת כנראה במצב ששרר בשוק העבודה בשנת 1980. כתוצאה מכל אלה חל גידול ריאלי של 18% בערך בהיקף התשלומים בענף והם היוו 40.2% מכלל תשלומי הגימלאות של הביטוח הלאומי ב-1980, לעומת 37.8% בשנת 1979.

3. שינויים בחקיקה

את שנת 1980 מאפיינת שורה של תיקוני חוק במערך גימלאות הזיקנה. חלקם באו להרחיב זכויות וגימלאות לאוכלוסיות המצויות במצוקה מיוחדת וחלקם נועדו לתקן עיוותים שנוצרו במערכת במרוצת השנים תוך התפתחות והתרחבות התתיקה. חלק מהתיקונים היו בבחינת התאמות המתחייבות מהנהגת ענפי ביטוח נוספים, כמו נכות כללית. להלן התיקונים המרכזיים בתתיקה לשנת 1980.

(א) שינוי שיטת עדכון קיצבאות

השינוי המקיף והמשמעותי ביותר במערך קיצבאות הזיקנה הוא השינוי בשיטת עדכון הקיצבאות. השלכותיו של השינוי על רמת הקיצבאות תידונה בהמשך.

(ב) הגדלת תוספת עבור ילד לאלמנה הזכאית לתוספת עבור ילדים

החל מאפריל 1980 הוגדלה התוספת עבור ילדי האלמנות (עד גיל 14) מ-5% מהשכר הממוצע ל-7.5% מן השכר הממוצע. בכך נתן המחוקק העדפה לאלמנה עם ילדים על-פני הגימלאים האחרים בהתחשב במצבה הכלכלי והחברתי הקשה של האלמנה והנטל הכבד המונח על כתפיה בהעדר המפרנס העיקרי במשפחה.

(ג) הוצאת הבלתי מסוגל לכלכל את עצמו מגדר תלוי בענף זיקנה

והעברתו לענף נכות

בענף זיקנה היו שני סוגי תלויים, שהוגדרו כבלתי מסוגלים לכלכל את עצמם: ילדים מעל גיל 21 ובני-זוג שהתאלמנו בגיל צעיר. החל מפברואר 1981 הוצאו אלה ממסגרת חוק זיקנה. רובם אמורים להיקלט

במסגרת חוק נכות כנכים שאינם מסוגלים לכלכל את עצמם והם זכאים לקיצבת נכות בזכות עצמם. על-פי רוב גובה קיצבת הנכות גבוהה מהתוספת שמקבל אותו נכה בקיצבת זיקנה, כך שהנכה יוצא לרוב נשכר מתיקון זה.

(ד) התניית תוספת עבור בן/בת-זוג בגיל המותנה במבחן הכנסות

עד ינואר 1981 הזכאות לתוספת בגין בן-זוג שהגיע לגיל זיקנה (65 בגבר, 60 באשה) לא היתה מותנית כלל בקיום הכנסות לבן-הזוג. מכאן, שאדם שהגיע לגיל קיצבת זיקנה והמשיך בעבודתו המלאה לא היה זכאי לקיצבה בזכות עצמו בשל הכנסותיו, אך היה מזכה את בן-זוגו הגימלאי בתוספת עבורו. עיוות זה בא על תיקונו בפברואר 1981, עת שונה החוק לפיו תוספת לבן-זוג תשולם גם בגיל המותנה בכפוף למבחן הכנסות.

(ה) תקופת אכשרה

עד ינואר 1981 נדרשה תקופת אכשרה בת 60 חודשי ביטוח רצופים מתוך 10 השנים האחרונות לפני גיל הזיקנה לשם מיצוי הזכאות לקיצבת זיקנה. החל בפברואר 1981 הוכנס תיקון המאפשר לזכות בקיצבת זיקנה גם אם 60 חודשי הביטוח בתוך 10 השנים האחרונות אינם רצופים. גמישות זו באה להקל על חלק מאוכלוסיית הנשים, בעיקר אלה שלא עבדו מחוץ למשק ביתן באופן סדיר ורצוף, וייתכן שמעתה הן תיהנינה מקיצבה.

בנוסף לכך הוכנסה שורה של תיקונים בסעיפי החוק השונים, כגון שינוי הקיצבה המשמשת בסיס לחישוב המענק לאלמנה, הוצאת נער נשוי מכלל הגדרת ילד ועוד, שנועדו בעיקר ל"יישור הקו" בחוק וכן כדי לתקן בשוליים מספר עיוותים שנוצרו במערכת במהלך השנים¹.

1. תיקונים אלה כלולים ברובם בתיקון מס' 41 לחוק הביטוח הלאומי שהתקבל בכנסת ביום 12.1.81.

(א) שיעורי הגידול במספר מקבלי קיצבאות זיקנה ושאירים

בשנת 1980 שילם המוסד קיצבאות זיקנה חודשיות ל-270 אלף קשישים בקירוב במסגרת מערך הקיצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי וקיצבאות מיוחדות שלא על-פי חוק, שנזכרו לעיל, וכן ליותר מ-75 אלף שאירים שמרביתם אלמנות מעל גיל 60 ללא ילדים תלויים. מרבית קיצבאות הזיקנה משולמות מכוח חוק, דהיינו כ-88% לעומת 12% קיצבאות מיוחדות. אחוז התשלומים מכוח החוק נמצא בקו עלייה במהלך העשור האחרון, וזאת עקב ההבשלה המהירה של הזכות לקיצבה מחד גיסא וצמצום ממדי העלייה לישראל, שהביאה עמה אחוז גבוה יחסית של קשישים, מאידך גיסא.

חופעה בולטת בהתפתחות היקף הזכאים היא הירידה ההדרגתית העקבית בשיעור הגידול של מקבלי קיצבאות במהלך העשור האחרון (ראה טבלה 1). בשנות ה-70 המוקדמות הסתמכה התוספת השנתית למקבלי קיצבאות זיקנה לפי החוק ב-8%-9% לשנה והיא מוחברת בהבשלת הזכות לקיצבה של קבוצות גדולות באוכלוסייה שמילאו אחר כל תנאי הביטוח. הגמשת תנאי הזכאות, ובמיוחד בנושא תקופת האכשרה, שהיקנו למעשה זכאות לקיצבה כמעט לכל קשיש בישראל, וכן הנהגת קיצבה יחסית למי שהכנסותיו עולות על ההכנסה המזכה בקיצבה מלאה, תיקונים אלה ואחרים הכניסו למעגל הזכאות אלפי מבוטחים חדשים ובמיוחד נשים, שתנאי הזכאות הקודמים שללו מהן את הקיצבה.

לקראת המחצית השנייה של שנות ה-70 החלה להסתמן ירידה הדרגתית משמעותית בשיעור הגידול השנתי של מספר מקבלי קיצבאות זיקנה, שהגיע ל-3.9% בלבד בשנת 1979. שנת 1980 חורגת ממגמה מתמשכת זו. לראשונה לאחר שנים רבות חל גידול ניכר בשיעור התוספת השנתית לחוג הזכאים לקיצבת זיקנה והסתכם ב-4.5%. הסיבה לכך נעוצה כנראה בהאטה הכלכלית במשק, שבעקבותיה נמלטו קשישים

טבלה 1 - מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים - אחוז גידול שנתי
ואחוז מכלל השייכים לכוח העבודה

| סוג הקיצבה | מספר המקבילים | | | | | | |
|--|-----------------|------|------|------|-------|-------|---------|
| | אחוז גידול שנתי | 1970 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
| זיקנה ושאיירים - סך הכל | 9.0 | 5.7 | 3.8 | 4.3 | 3.8 | 4.0 | 343,359 |
| זיקנה | 8.4 | 7.2 | 4.1 | 3.8 | 3.4 | 3.9 | 267,308 |
| לפי חוק הביטוח הלאומי | 8.8 | 8.8 | 5.3 | 4.7 | 3.9 | 4.5 | 234,571 |
| קיצבאות מיוחדות | 6.8 | -1.1 | -1.8 | -1.7 | +0.06 | -0.03 | 32,737 |
| שאיירים | 10.7 | 0.4 | 2.4 | 6.1 | 5.3 | 4.7 | 76,051 |
| מזה: ללא ילדים | 12.1 | 0.7 | 4.4 | 8.3 | 5.1 | 3.6 | 62,482 |
| <u>מספר מקבילים על כל 100 שייכים לכוח העבודה</u> | | | | | | | |
| זיקנה ושאיירים - סך הכל | 24.3 | 25.3 | 25.3 | 25.8 | 26.2 | | |
| זיקנה | 19.3 | 19.9 | 19.8 | 20.2 | 20.4 | | |
| זיקנה לפי חוק | 16.4 | 17.1 | 17.2 | 17.6 | 17.9 | | |
| שאיירים | 5.2 | 5.4 | 5.5 | 5.7 | 5.8 | | |

רבים משוק העבודה, או שנבצר מהם להמשיך בעבודה לאחר הגיעם לגיל הפרישה וכתוצאה מכך תבעו את זכותם לקיצבה.

במעגל מקבלי הקיצבאות המיוחדות לא חל שינוי משמעותי בשנים האחרונות. שיעור התמותה הגבוה בקרב מקבלי הקיצבאות הוותיקים הקטין את השפעת המצטרפים החדשים למערכת, שמספרם הצטמצם מאוד לאחרונה - במקביל לצמצום ממדי העלייה לארץ. הגידול במספר מקבלי קיצבת שאירים בשנת 1980 היה 4.7% והוא מבטא את המשך מגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר הזכאים, שהחל להסתמן בשנת 1978.

המגמה הכללית של ירידה בשיעור הגידול השנתי של מספר מקבלי קיצבאות זיקנה עולה בקנה אחד עם התמורות שחלו בהרכב האוכלוסייה הכללית בעשור האחרון. בשנים הראשונות לקום המדינה היה הרכב האוכלוסייה בארץ צעיר ביותר. בשנים שבאו אחריהן ועד אמצע שנות ה-70 חלה הזדקנות מהירה של האוכלוסייה ובשנת 1975 הגיע שיעור הקשישים בני 65 ויותר ל-7.9% מכלל האוכלוסייה. ב-5 השנים האחרונות הואט במידה ניכרת שיעור הגידול של האוכלוסייה הקשישה ואחוז הקשישים הסתכם בשנת 1980 ב-8.7%. מתחזיות האוכלוסייה שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בהנחה של 10,000 עולים נטו לשנה) עולה, שאחוז הקשישים באוכלוסייה לא יעלה במהלך העשור הקרוב ויעמוד על 8.5% בשנת 1980. מכאן ניתן לצפות להתייצבות בקצב הגידול של מערך הזיקנה בשיעור שנתי של 3% - 3.5% במרוצת העשור הקרוב, אם לא יחולו שינויים גדולים בתנאים הכלכליים במשק.

בדיקת התפלגות הגילים של האוכלוסייה הקשישה (מגיל 65 ומעלה) מצביעה על עליית משקלם של גילאי 75 ומעלה בכלל האוכלוסייה הקשישה. מגמה זו, המחפתחת באיטיות מזה שנים, תבוא לידי ביטוי ביתר שאת בשנות ה-80, למרות שאחוז האוכלוסייה הקשישה לא יגדל. כאמור, יגדל שיעור גילאי 75 ומעלה מ-31% בשנת 1980 ל-40% בשנת 1990. לתופעה זו נודעת חשיבות רבה להיערכותם של שירותי החברה והבריאות ולתכנון מרקם שירותים בכלל ושירותי סיעוד בפרט הן בקהילה והן במסגרת מוסדית בשביל אוכלוסייה רבתי שתזדקק להם בשיעורים גדולים והולכים.

בשנת 1980 עמד שיעור מקבלי קיצבאות זיקנה, ביחס לשייכים לכוח העבודה האזרחי, על 20.4% ובתוספת קיצבת שאירים עלה יחס זה לכדי 26% בערך. מדר זה מבטא את הנטל הכלכלי המוטל על האוכלוסייה העובדת למימון הקיצבאות המשולמות לגימלאים, שרובם המכריע אינו עובד כלל, ואפילו לא באופן חלקי ומוגבל. מטבלה 2 ניתן לראות, שנטל זה הלך וגדל עם השנים, אולם התייצב בשלוש השנים האחרונות וישמר כנראה גם בעשור הקרוב, בהתאם למגמות שהוזכרו לעיל.

טבלה 2 - קשישים מגיל 65 ומעלה כאחוז מכלל האוכלוסייה

| השנה | מספר הקשישים | כאחוז מכלל האוכלוסייה | התפלגות לפי קבוצת גיל (באחוזים) | | |
|---------------------|--------------|-----------------------|---------------------------------|-------|----------|
| | | | 65-69 | 70-74 | 75 ויותר |
| 1950 ⁽²⁾ | 45,231 | 3.8 | 43.1 | 31.0 | 25.9 |
| 1961 | 113,348 | 5.2 | 39.9 | 30.4 | 29.7 |
| 1970 | 202,700 | 6.8 | 41.1 | 30.3 | 28.6 |
| 1975 | 277,400 | 7.9 | 42.5 | 27.3 | 30.2 |
| 1979 | 329,900 | 8.6 | 40.2 | 28.7 | 31.1 |
| 1980 | 338,200 | 8.7 | 37.8 | 30.9 | 31.3 |
| 1990 (תחזית) | 407,000 | 8.5 | 35.7 | 23.9 | 40.4 |

2. האוכלוסייה היהודית בלבד.

תוספת הוותק משולמת כאמור עבור תקופת ביטוח העולה על 10 שנים, ושיעור התוספת הוא 2% לשנה. בשנת 1980 נהנו מתוספת ותק כל שהיא כ-74% מכלל מקבלי קיצבת זיקנה לפי החוק, לעומת 60% לערך בשנת 1975. יש בכך ביטוי להבשלתה של המערכת ולהמשך תהליך מיצוי הזכויות המוקנות במסגרת ביטוח זיקנה ושאיורים. טבלה 3 מראה, שתהליך זה נמצא בעיצומו והשנתון שנכנס לראשונה למעגל הזכאות לקיצבת זיקנה בשנת 1980 זכאי ברובו הגדול (87%) לתוספת ותק. בקרב הגברים, רק 7% אינם מקבלים תוספת ותק כלל.

אולם, עדיין לפי שעה צברו רק חלק קטן ממקבלי הקצבאות את הזכות לקבל את מלוא התוספת, שהיחה 32% בשנת 1980 למי שהיה מבוטח ברציפות מיום הנהגת חוק הביטוח הלאומי. לכן, תוספת הוותק הממוצעת בשנת 1980 למקבל קיצבה לפי החוק הסתכמה ב-13% לערך. דהיינו, תקופת הביטוח הממוצעת היא 16.5 שנים. השנתון שפרש מהעבודה בשנת 1980 התאפיין גם בשיעור גבוה של צבירת ותק והתוספת הממוצעת הסתכמה ב-18% לערך. הגידול המהיר והמתמשך בשיעור צבירת זכויות ותק מגדיל את הקיצבה השנתית הממוצעת בשיעור של אחוז אחד לערך ומגמה זו תימשך כנראה גם בשנים הקרובות.

כ-77% מכל הגימלאים אינם מקבלים כלל תוספת דחיית פרישה. השיפור שחל במצבם הכלכלי של הקשישים במהלך השנים כתוצאה מהבשלת זכויות הפנסיה מהעבודה, המקטינות את הצורך בהמשך עבודה לעת זיקנה, וקיומו של גיל פרישה קשוח למדי, המחייב את מרבית העובדים לפרוש מהעבודה בהגיעם לגיל זה, הם כנראה הסיבות העיקריות ליציבותו של אחוז הלא-זכאים לתוספת דחיית פרישה. השנה האחרונה חורגת במקצת ממגמה זו. אחוז הלא-זכאים לתוספת דחיית פרישה בקרב מקבלי הקיצבה החדשים בשנה זו גבוה בהשוואה לשנים קודמות ועלה על 80%. ייתכן שיש כאן ביטוי למגמות האבטלה שהתפתחו במשך בשנים האחרונות ואשר פגעו גם במקורות התעסוקה של הקשישים,

טבלה 3 - מקבלי קיצבאות זיקנה על-פי חוק לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרשה

| תוספת ממוצעת למקבל קיצבה (באחוזים) | תוספת דחיית פרישה | | תוספת אחוז חסרי התוספת | | תוספת ממוצעת למקבל קיצבה (באחוזים) | | תוספת אחוז חסרי ותק | | השנה | | | |
|------------------------------------|-------------------|-----------------|------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|---------------------|------|------|------|------|--------------------------------------|
| | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | סה"כ גברים נשים | | | | | |
| 1.6 | 4.4 | 3.1 | 89.6 | 72.1 | 80.3 | 1.0 | 2.0 | 1.6 | 78.2 | 58.8 | 67.9 | 1979 |
| 2.0 | 4.8 | 3.5 | 86.8 | 70.5 | 78.0 | 4.6 | 8.5 | 6.9 | 56.1 | 26.3 | 39.9 | 1975 |
| 2.4 | 4.4 | 3.5 | 84.4 | 72.7 | 77.4 | 7.9 | 16.5 | 12.8 | 43.5 | 13.0 | 26.2 | 1980 |
| 2.3 | 3.7 | 3.2 | 86.1 | 77.7 | 80.7 | 11.6 | 22.1 | 17.8 | 34.3 | 6.9 | 16.6 | 1980 (כבאים חדשים בלבד) ³ |

3. נתוני מרס 1980.

תופעה העולה בקנה אחד עם מגמת הגידול בשיעור מקבלי קיצבת זיקנה שפורטה לעיל. תוספת דחיית הפרישה הממוצעת למקבל קיצבה בשנת 1980 היא בשיעור של 3.5%, ואילו דוחי הפרישה הזכאים לתוספת זו נהנים מתוספת ממוצעת של 16% בערך, דהיינו, למעלה משלוש שנים של דחיית פרישה בממוצע, אחוז שלא השתנה בצורה מהותית במהלך עשר השנים האחרונות.

(ג) קשישים ואלמנות מעוטי יכולת

אוכלוסיית הקשישים והאלמנות נמנית עם שכבות האוכלוסייה החלשות ביותר מבחינה כלכלית⁴. מצב זה משתקף בשיעור הגבוה של מקבלי הטבה סוציאלית, המשולמת כידוע למי שמקור הכנסתו העיקרי הוא קיצבת הביטוח הלאומי (למעט הכנסות קטנות מחוץ לקיצבה זו). יצוין, שהשיפור האישי אך ההדרגתי שחל במרוצת השנים עם הבשלת הזכות לפנסיה מעבודה, הרחבת הכיסוי הפנסיוני המקיף לאוכלוסייה השכירה, וכן צבירת ותק בביטוח הלאומי, מצמצמים את שיעור הנזקקים להטבה סוציאלית. כך, למשל, אחוז מקבלי הטבה סוציאלית מתוך מקבלי קיצבת זיקנה לפי חוק ירד מ-40% בשנת 1975 ל-36% בשנת 1980. בקרב אלמנות נמצא אחוז גבוה יותר של מקבלי הטבה סוציאלית - למעלה מ-50%. כמו כן, הנתונים מצביעים על כך שמשפחות גדולות יותר מצויות במצוקה גדולה יותר, אם כי מרבית המשפחות שבטיפול הביטוח הלאומי הן משפחות קטנות, בנות נפש אחת או שתיים. אחוז מקבלי הטבה סוציאלית מכלל מקבלי קיצבות זיקנה ושאיירים בשנת 1980 הוא 45.3%. בולט במיוחד האחוז הגבוה של הנזקקים להטבה בקרב עולים חדשים, שבשל גילם לא נכנסו למסגרת הביטוח על-פי החוק. 95% בערך מאוכלוסייה זו מקבלים הטבה סוציאלית. בשל גילם הגבוה אין אלה יכולים להשתלב בשוק העבודה. חלק מן העולים, בעיקר אלה שבאו ממזרח אירופה, גם איבדו עם עלייתם ארצה את הזכות לפנסיה ועל כן הם מתקיימים כמעט לחלוטין על קיצבות הביטוח הלאומי.

4. לדיון מפורט בהתפתחויות שחלו בקרב אוכלוסייה זו ראה בפרק הדן בהכנסה המינימלית המובטחת.

הנתונים על מקבלי קיצבאות זיקנה בשנת 1980 מובאים בטבלה 4.

טבלה 4 - מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקיצבה ומספר חלויים בשנת 1980

| סוג הקיצבה | סך הכל | יחיד | 2 נפשות | 3 נפשות | 4 נפשות ויותר |
|--|---------|---------|---------|---------|---------------|
| זיקנה ושאיירים | 343,359 | 240,608 | 88,933 | 10,561 | 3,258 |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 45.3 | 45.4 | 43.6 | 51.6 | 62.0 |
| זיקנה לפי חוק | 234,571 | 153,563 | 74,081 | 3,864 | 3,063 |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 36.0 | 34.4 | 37.6 | 48.0 | 60.7 |
| קיצבאות זיקנה מיוחדות | 32,737 | 23,141 | 9,081 | 336 | 180 |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 95.2 | 95.2 | 95.6 | 89.3 | 89.4 |
| אלמן/אלמנה המקבל קיצבת שאירים לפי החוק | 71,749 | 60,478 | 4,978 | 6,293 | |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 52.0 | 52.8 | 42.5 | 52.0 | |
| ילדים בלבד | 2,172 | 1,402 | 732 | 23 | 15 |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 28.2 | 29.2 | 23.4 | 60.9 | 60.0 |
| שאיירים שלא לפי החוק | 2,130 | 2,024 | 61 | 45 | |
| אחוז מקבלי הטבה סוציאלית | 93.0 | 93.5 | 83.6 | 91.1 | |

5. רמת הקיצבאות

בחמש השנים האחרונות, עת התפתחה במשק אינפלציה בשיעורים גבוהים של 100% ויותר, התברר ששיטות העדכון שנקבעו בעבר לא מילאו את ייעודן, והקיצבאות נשחקו במהירות. קיצבת הזיקנה ליחיד, שהיחה בשנת 1975 14.9% מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ירדה עד כדי 11.6% מהשכר הממוצע

בשנת 1979. דהיינו, שחיקה של 22% בערך בהשוואה לרמה של 1975 ו-27% בערך בהשוואה לשיעור הקבוע בחוק. שיעור שחיקה של 22% נמצא גם בקיצבאות הזיקנה והשאירים המשולמות לכל הרכבי המשפחות.

תיקון משמעותי ברמת הקיצבאות חל באפריל 1980 עת הונהגה שיטת ההצמדה לשכר הממוצע (על-פי החוק) כל אימת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, שבעקבותיה עודכנו הקיצבאות לפי השכר הממוצע ארבע פעמים בשנת 1980.

שיעור הקיצבה לבורד עלתה מרמה של 11.6% מהשכר הממוצע בשנת 1979 לרמה של 13.8% בשנת 1980, דהיינו, ממדי השחיקה בהשוואה לשיעורים הקבועים בחוק הצטמצמו עד כדי 14%. זהו שיפור ניכר, אך עדיין איננו מספיק ואיננו אחיד במהלך השנה.

השיפור ברמת הקיצבאות בשנת 1980 בולט במיוחד אצל אלמנות עם ילדים. הגדלה התוספת לאלמנה בשיעור של 2.5% מהשכר הממוצע עבור כל אחד משני ילדיה הראשונים צמצמה את ממדי השחיקה. אלמנה עם 2 ילדים, למשל, שקיצבתה ירדה בשנת 1979 לשפל של 18.8%, זכתה בשנת 1980 לקיצבה בשיעור של 26.8% מהשכר הממוצע למשרת שכיר, וזאת בהשוואה לשיעור הבסיסי של 26% שנקבע ביולי 1975, עם הנהגת הרפורמה במס הישיר.

ביטוי נוסף לשיפור רמת הקיצבאות בשנת 1980 הוא הגידול בכוח הקנייה שלהן (במונחים של מחירים). לאחר ירידה הדרגתית מתמשכת בכוח הקנייה של הקיצבה במשך השנים האחרונות חל שיפור ניכר בשנת 1980.

קיצבאות הזיקנה גדלו בשנה זו בערך ב-20% מעבר לגידול שהיה במחירים, ואילו קיצבאות השאירים לאלמנות עם ילדים גדלו בשיעור גבוה עוד יותר והסתכמו ביותר מ-40% לאלמנה עם 2 ילדים לאחר ניכוי הגידול במחירים. נתונים על כך מובאים בטבלה 5.

טבלה 5 - קיצבאות זיקנה לפי חוק לטימוסי משפחה נבחרים - במחירים שוטפים,
במחירים קבועים ובאחוזים מהשכר הממוצע

| שנה | א ל מ ג ה + 52 | | ז ו ג | | ד י ח י | | השנה |
|--------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------|
| | מחירים 75/6 | שוטפים 75/6 | מחירים 75/6 | שוטפים 75/6 | מחירים 75/6 | שוטפים 75/6 | |
| הממוצע | הממוצע | הממוצע | הממוצע | הממוצע | הממוצע | הממוצע | |
| 24.8 | 56.4 | 56.4 | 22.3 | 50.9 | 14.9 | 33.9 | 1975/6 |
| 21.5 | 50.2 | 67.4 | 19.9 | 46.4 | 13.3 | 30.9 | 1976/7 |
| 21.7 | 54.2 | 100.3 | 20.0 | 50.0 | 13.3 | 33.3 | 1977/8 |
| 20.1 | 53.8 | 151.6 | 18.5 | 49.6 | 12.4 | 33.0 | 1978/9 |
| 18.8 | 50.8 | 279.9 | 17.4 | 46.9 | 11.6 | 31.3 | 1979/80 |
| 26.8 | 72.4 | 931.5 | 20.8 | 56.1 | 13.8 | 37.4 | 1980/81 |

5. לא כולל קיצבאות ילדים. אלמנה עם ילדים זכאים גם לקבל קיצבת ילדים ממערכת הקיצבאות האחרות לילדים.

בשנת 1980 שילם המוסד לביטוח לאומי סכום של כ-3.5 מיליארד שקלים ל-340 אלף זכאים לקיצבאות זיקנה ושאיירים. כ-72% מכלל החתשלומים שעלמו על-פי חוק הביטוח הלאומי, ו-28% שולמו על חשבון האוצר לקשישים שאינם מבוטחים על-פי החוק (גימלאות מיוחדות) או בצורת הטבה סוציאלית ופיצוי התיקרות למי שזכאי להשלמת הכנסה. בשנת 1980 עלה חלקם של החתשלומים על-פי החוק בהשוואה לשנת 1979, שבה הגיע היקף החתשלומים האלה ל-69%. הסיבה העיקרית לכך היא השיפור שהוכנס בשיטת עדכון הקיצבאות. תרומתה של זו היתה גדולה יותר עבור מקבלי קיצבאות לפי החוק, והיא צמצמה את הזדקקותה להשלמת ההכנסה באמצעות ההטבה הסוציאלית. היקף החתשלומים גדל בשנה זו ב-177% בהשוואה לשנת 1979, ולאחר ניכוי העלייה במחירים בשנה זו, מסתכם הגידול הריאלי ב-18% בערך. בהיקף החתשלומים לפי החוק היה הגידול הריאלי באמור גבוה יותר והגיע ל-27% בערך. שיעור גידול זה עולה בהרבה על שיעורי הגידול שנמצאו בשנים קודמות. בשנת 1979 הסתכם הגידול הריאלי, בהשוואה לשנת 1978, ב-4.6% והוא ביטא ברובו את הגידול במספר מקבלי הקיצבאות. מקורות הגידול הריאלי בשנת 1980 הם שניים:

- א. הגידול בקיצבה הממוצעת בשיעור של 20% בערך, המשקפת בעיקרה את השיפור בשיטות העדכון של הקיצבאות.
- ב. גידול ריאלי במספר מקבלי קיצבאות לפי החוק ושלא לפי החוק בשיעור של 4.5% בערך.

החתשלומים לקשישים ולשאיירים הגיעו בשנת 1980 ל-40.2% מכלל תשלומי הגימלאות של המוסד לביטוח לאומי (גבייתיות ולא גבייתיות), בהשוואה ל-37.8% בשנת 1979. העלייה במשקל תשלומי ענף זיקנה ושאיירים מיוחסת ברובה לשיפור הגדול שחל בערכן של הקיצבאות. חלקם של החתשלומים לקשישים ושאיירים בתל"ג הגיע ב-1980 ל-2.67%, עלייה של כ-0.3%, בהשוואה לחלקם בתל"ג ב-1979.

העלייה בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים, ב-1980, לוותה, בצד התקבולים, בשתי התפתחויות שפעלו להקטנתם. ראשית, האוצר הקציב לענף, במסגרת סעיף 2.7 לחוק הביטוח הלאומי, רק 3.4% מכלל תקבולי הענף, לעומת 15% כפי שמתחייב מהחוק. שנית, שיעור הגבייה לענף ירד מ-5.6% ב-1979 ל-5.5% ב-1980. כתוצאה ממכלול גורמים אלה נוצר ב-1980 גירעון שוטף (ללא ריבית) בענף בגובה של 22.6 מיליון שקל. יחד עם הריבית על נכסי הענף עמד העודף השוטף ב-1980 על 830 מיליון שקל בערך, ב-31% פחות מאשר בשנה הקודמת. נכסי הענף גדלו ב-1980 ב-3.0%, לעומת שיעור גידול של 18% בערך ב-1979. סיכום התשלומים בענף מובא בטבלה 6.

טבלה 6 - היקף התשלומים וגובה הקיצבה הממוצעת - במחירים שוטפים ובמחירי 1978

| 1978 | 1979 | 1980 | |
|--------|---------|---------|---|
| 606.25 | 1,237.1 | 3,478.6 | סך כל התשלומים (במיליוני שקלים שוטפים) |
| 443.78 | 851.8 | 2,521.6 | לפי חוק הביטוח הלאומי |
| 162.47 | 385.3 | 957.0 | שלא על-פי החוק |
| 606.3 | 634.4 | 762.9 | סך כל התשלומים (במיליוני שקלים במחירי 1978) |
| 443.8 | 436.8 | 553.0 | לפי החוק |
| 162.5 | 197.6 | 209.9 | שלא על-פי החוק |
| 1,625 | 2,933 | 8,282 | קיצבת זיקנה שנתית ממוצעת (בשקלים שוטפים) |
| 1,625 | 1,504 | 1,817 | קיצבת זיקנה שנתית (במחירי 1978, בשקלים) |

ב. קיצבאות ילדים

ז. כ ל ל י

קיצבת ילדים משולמת בגין כל ילד בישראל שטרם מלאו לו 18 שנה, וזאת ישירות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. הסדר זה קיים מיולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה ובעקבות תיקון בחוק הביטוח הלאומי.

ערב הרפורמה שילם המוסד את הקיצבה ישירות לכל המשפחות, החל מן הילד השלישי ואילך. למשפחות השכירים שולמה קיצבת ילדי עובדים עבור שני ילדיהן הראשונים בלבד באמצעות המעביד.

במסגרת ביטוח ילדים משולמת גם תוספת לקיצבת המשפחה. זוהי קיצבת יוצאי צבא, המוענקה לפי חוק החיילים המשוחררים - החזרה לעבודה, למשפחות שאחד מבני המשפחה בהן שירת בצה"ל או בשירות ביטחוני אחר כמוגדר בחוק. קיצבה זו מממנת הממשלה והיא משולמת החל מן הילד השלישי ואילך.

ז. מגמות עיקריות

במהלך 1980 נעשו כמה פעולות חשובות במטרה להקטין את היקף התשלומים שלא כדיון. במסגרת זו שוכלל המעקב השוטף אחר ילדים השוהים בחו"ל למעלה משישה חודשים וכן לגבי ילדים שנפטרו או נערו שנישאו. הביטוח הלאומי המשיך גם בתכנית שהוחל בה ב-1979 - להפחית נקודת קיצבה מילדים השוהים בפגימיות רוב השנה. בראשית 1980 נעשה באיזור נחניה ניסוי בנושא של קיזוז קיצבאות ילדים לחיובי מס הכנסה ובעקבות התוצאות החיוביות של הניסוי תורחב התכנית לכל האוכלוסייה.

ב-1980 נמשכה המגמה של ירידה בשיעור הגידול של משפחות עם ילדים המקבלות קיצבת ילדים. בנוסף לכך נמשכה המגמה שהסתמנה בשנים קודמות - של שינוי בהרכב המשפחות. גדל משקלן של

המשפחות עם 2 ו-3 ילדים ולעומת זאת חלה ירידה במשקלן של המשפחות עם מספר גדול יותר של ילדים. כן נמשכה מגמת הירידה במספר הילדים הזכאים לקיצבת יוצאי צבא מקרב כלל הילדים הזכאים לקיצבת ילדים, המסתמנת מזה שנים אחדות.

בשנה האחרונה נכלמה השחיקה בקיצבת הילדים, הנמשכת ברציפות מאז 1975, ואף היתה עלייה קלה בשיעורה כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר לעומת 1979. על מגמה זו השפיע תיקון החוק הקובע עדכון רבע-שנתי של נקודת הזיכוי במערכת מס הכנסה ולפיכך גם של קיצבת הילדים, זאת לעומת עדכון פעמיים בשנה בשנים קודמות.

למרות העלייה הקלה בערך קיצבת הילדים, מחד גיסא, ובמספר הילדים מקבלי הקיצבאות, מאידך גיסא, לא חל שינוי, במחירים קבועים, בהיקף התשלומים של הענף. הדבר נובע משתי סיבות: (א) השינוי בהרכב הילדים לטובת הילדים הראשונים במשפחה, המקבלים קיצבאות נמוכות יותר מאשר ילדים מסדר גבוה יותר במשפחה; (ב) ב-1979 בוצעו תשלומים גבוהים יחסית במסגרת קיצבת יוצאי צבא, כתוצאה מתשלומים עבור פיצויי התיקרויות. פיצויים פאלה לא שולמו ב-1980, אי לכך אנו מוצאים מגמות מנוגדות ביחס לשני המרכיבים של סך כל התשלומים בענף ילדים. היקף התשלומים עבור קיצבאות הילדים הרגילות גדל ב-4.9% לעומת 1979, בעוד שהיקף התשלומים עבור קיצבת יוצאי צבא פחת ב-20.3%.

ב-1980 לא השתתף האוצר בתשלומים לקיצבאות הילדים הרגילות. כתוצאה מכך הסתיימה השנה בגירעון גדול בענף, בסך 580 מיליון שקלים, וחלה ירידה של 40% בערך בנכסי הענף.

3. חקיקה ומדיניות: 1980

ריכוז מידע לשם מניעת תשלומים שלא כדין, בשנת 1980 הוקם בביטוח הלאומי קובץ אוכלוסין שבו נאספו נתונים דמוגרפיים של כל תושבי ישראל. הנתונים נלקחו מקובץ מרשם התושבים של משרד הפנים והושלמו בעזרת

פרטים ונתונים נוספים מתוך קובצי המוסד. הקובץ מתעדכן מדי חודש. קובץ זה מאפשר לקיים ביקורת יעילה יותר מאשר בעבר על תשלומי הגימלאות והקיציבאות השונות. בענף ילדים נעשתה בעזרת הקובץ ביקורת כזו לגבי שהיית ילדים בחו"ל. מידע שוטף למטרה זו מתקבל, מאז פברואר 1981, מביקורת הגבולות. הביקורת השוטפת, שאותה מאפשר הקובץ, היא המשך למבצעי ביקורת שהחלו ב-1978, במטרה למנוע תשלומים של קיצבת ילדים שלא כדין. תשלום קיצבת הילדים מופסק לילדים השוהים בחו"ל למעלה משישה חודשים, אלא אם כן השהייה היא בהתאם לכללים המזכים המשך תשלום.

קובץ האוכלוסין מאפשר ביקורת ומונע תשלומי קיצבאות ילדים שלא כדין גם לגבי ילדים שנפטרו וכן לגבי נעדרות שנישאו.

קיוזו ועיכוב קיצבאות ילדים בגין חוב למס הכנסה. גיטוי ראשון של קיוזו קיצבאות ילדים בשל אי תשלום חוב למס הכנסה התחיל באפריל 1980 באיזור נתניה. בעקבות התוצאות החיוביות שהעלה הניסוי הוחלט באמצע השנה ליישם פעולה זו בכל הארץ. ההפעלה הכלל-ארצית של התכנית מתוכננת למחצית השנייה של שנת 1981.

ילדים בפנימיות. בשנת 1980 המשיך הביטוח הלאומי בתכנית, שהוחל בה שנה קודם לכן, שמטרתה להפחית נקודת קיצבה מקיצבת הילדים למקבלי קיצבאות שילדיהם שהו בפנימיה ועיקר החזקתם מוטלת על המדינה. ההפחתה מתבצעת ב-10 חודשי שנה הלימודים בלבד. בשנת הלימודים 1980/81 (תשמ"א) הופחתה נקודת קיצבה לגבי 22 אלף ילדים בממוצע וסך ההפחתות הגיע ל-29.1 מיליון שקלים.

4. מגמות באוכלוסייה המקבלת

מקבלי קיצבת ילדים. ב-1980 קיבלו קיצבאות ילדים, בממוצע מדי חודש, כ-579 אלף משפחות, שבהן חיו כ-1,513,000 ילדים.

יש לציין, כי בגלל תהליך קליטת התביעות של ילדים באמצעות בתי חולים, יש כיום מיצוי כמעט מלא של קיצבת הילדים, של משפחות וילדים מקרב כלל האוכלוסייה הזכאית.

ב-1980 נמשכה המגמה של ירידה בשיעור הגידול של משפחות המקבלות קיצבת ילדים. מספרן של משפחות אלה גדל ב-1980 ב-3.1% לעומת השנה הקודמת, בעוד שב-1979 היה גידול של 3.5%, וב-1978 - 4.0%. מגמה נוספת המשתקפת בנתוני טבלה 1 היא של המשך הירידה בחלקן של משפחות עם חמישה ילדים ויותר. ירידה קלה מתגלה בחלקן של משפחות עם ילד אחד, ואילו בחלקן של משפחות עם 4 ילדים היתה יציבות. בחלקן של משפחות עם 2 ו-3 ילדים היתה עלייה, מ-49.8% ב-1977 ל-52.3% ב-1980¹.

טבלה 1 - משפחות המקבלות קיצבת ילדים לפי גודל המשפחה

| השנה | סך הכל משפחות | | | | | |
|------|---------------------------|-------|-------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6+ |
| | <u>באלפים</u> | | | | | |
| 1977 | 145.3 | 155.8 | 104.5 | 49.9 | 25.6 | 41.1 |
| 1978 | 150.4 | 165.8 | 109.5 | 51.4 | 25.9 | 40.3 |
| 1979 | 153.9 | 174.6 | 114.8 | 52.9 | 26.0 | 39.7 |
| 1980 | 156.8 | 182.8 | 120.1 | 54.4 | 26.1 | 39.1 |
| | <u>באחוזים מהסך הכולל</u> | | | | | |
| 1977 | 27.8 | 29.8 | 20.0 | 9.6 | 4.9 | 7.9 |
| 1978 | 27.7 | 30.5 | 20.2 | 9.4 | 4.8 | 7.4 |
| 1979 | 27.4 | 31.1 | 20.4 | 9.4 | 4.6 | 7.1 |
| 1980 | 27.1 | 31.6 | 20.7 | 9.4 | 4.5 | 6.7 |

1. הדיון בהרכב הילדים במשפחות ובמגמות של הרכב זה מתייחס לכלל האוכלוסייה. יש לשער, כי המגמות בקרב האוכלוסייה היהודית ובקרב האוכלוסייה הערבית אינן זהות והיה מעניין לעקוב אחרי מגמות אלה בשני חלקי האוכלוסייה בנפרד. דיון זה לא נערך כאן משום שהנחונים הרלוונטיים עדיין אינם בנמצא.

מספר הילדים שקיבלו ב-1980 קיצבת ילדים הגיע ל-1,513,000. זהו גידול של כ-2.5% במספר הילדים לעומת 1979. קצב הגידול במספר הילדים הולך ויורד; ב-1978 גדל מספר הילדים ב-2.9% לעומת 1977, ואילו ב-1979 הוא גדל ב-2.7% לעומת 1978.

מטבלה 2 ניתן לראות, כי שיעור הילדים הראשונים מתוך סך כל הילדים היה ב-1980 38.3%, לעומת 37.4% ב-1977. גם שיעור הילדים השניים גדל בשנים אלה. לעומת זאת נותר יציב משקלם של הילדים השלישיים ועמד ב-1980 על 15.9%. משקלם של הילדים הרביעיים ירד. מספרם המוחלט של הילדים החמישיים ואילך ירד וכמובן גם משקלם מקרב כלל הילדים - מ-11.4% ב-1977 ל-10% ב-1980.

טבלה 2 - ילדים המקבלים קיצבת ילדים לפי סדרם במשפחה

| השנה | סך הכל ילדים | ילדים לפי סדרם במשפחה | | | | שישונים ואילך |
|---------------------------|--------------|-----------------------|---------|-----------------|---------------|---------------|
| | | ראשונים שניים | שלישיים | רביעיים חמישיים | שישונים ואילך | |
| <u>באלפים</u> | | | | | | |
| 1977 | 1,395.8 | 522.2 | 376.9 | 221.1 | 116.6 | 66.7 |
| 1978 | 1,436.9 | 543.1 | 392.7 | 227.0 | 117.5 | 66.1 |
| 1979 | 1,476.3 | 561.9 | 408.0 | 233.4 | 118.6 | 65.7 |
| 1980 | 1,512.9 | 579.3 | 422.4 | 239.6 | 119.6 | 65.2 |
| <u>באחוזים מהסך הכולל</u> | | | | | | |
| 1977 | 100.0 | 37.4 | 27.0 | 15.8 | 8.4 | 4.8 |
| 1978 | 100.0 | 37.8 | 27.3 | 15.8 | 8.2 | 4.6 |
| 1979 | 100.0 | 38.1 | 27.6 | 15.8 | 8.0 | 4.5 |
| 1980 | 100.0 | 38.3 | 27.9 | 15.9 | 7.9 | 4.3 |

מקבלי קיצבת יוצאי צבא² כ-180 אלף מתוך 240 אלף המשפחות עם שלושה ילדים ויותר מקבלות קיצבת יוצאי-צבא - שהיא תוספת לקיצבת הילדים. במשפחות אלה חיים כ-680 אלף ילדים. מספר הילדים מקבלי קיצבת יוצאי צבא הגיע ב-1980 ל-321 אלף בערך, והם מהווים כ-63% מכלל הילדים השלישיים ואילך. מספרם של ילדים אלה גדל ב-3.2% מאז 1977, כשמספר הילדים השלישיים ואילך בכלל מקבלי קיצבת הילדים גדל באותה תקופה ב-2.9% בלבד. עובדה זו מצביעה על מיצוי גבוה יותר של הקיצבה, בעקבות מבצעי המיצוי שנערכו בענף במהלך שנים אלה.

לעומת זאת, חלקם של הילדים הזכאים לקיצבת יוצאי צבא מקרב כלל הילדים מקבלי קיצבת ילדים יורד ברציפות, אך בקצב איטי, מ-22.3% ב-1977 ל-21.2% ב-1980. דבר זה ממחיש את הירידה, שהצבענו עליה למעלה, בשיעור הילדים מסדר גבוה מכלל הילדים.

בטבלה 3 מוצגים מספרי המשפחות והילדים מקבלי קיצבת יוצאי צבא מ-1977 ועד 1980. המגמות של מספרי המשפחות המקבלות קיצבת יוצאי צבא לפי גודלן ושל הילדים לפי סדרם דומות לאל, של כלל האוכלוסייה המקבלת קיצבת ילדים.

טבלה 3 - משפחות וילדים המקבלים קיצבת יוצאי צבא (באלפים)

| השנה | משפחות | | | | | | | סך הכל |
|------|-----------------------|---------|---------|--------|-------------------|------|-------|--------|
| | ילדים לפי סדרם במשפחה | | | | מס' הילדים במשפחה | | | |
| | חמישיים | רביעיים | שלישיים | סך הכל | 5 | 4 | 3 | |
| 1977 | 74.9 | 75.0 | 160.8 | 310.7 | 36.2 | 38.8 | 85.8 | 160.8 |
| 1978 | 71.2 | 75.0 | 166.5 | 312.7 | 35.0 | 40.0 | 91.5 | 166.5 |
| 1979 | 68.3 | 75.5 | 175.1 | 318.9 | 34.1 | 41.4 | 99.6 | 175.1 |
| 1980 | 65.5 | 75.7 | 179.5 | 320.7 | 33.2 | 42.5 | 103.8 | 179.5 |

2. כולל גם משפחות וילדים עולים חדשים ונתמכי סעד.

מיוולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה, מחושבת קיצבת הילדים לפי ערך של נקודת זיכוי במס הכנסה, הצמודה למלוא הגידול במדד המחירים לצרכן והמעודכנת פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר. החל בינואר 1981 מתעדכנת נקודת הקיצבה ארבע פעמים בשנה: באפריל, ביולי, באוקטובר ובינואר.

קיצבת ילדים מבוססת על מתן נקודת קיצבה אחת לילד הראשון והשני ונקודה ורבע לכל ילד נוסף. קיצבת יוצאי צבא מבוססת על מתן שלושת רבעי נקודת הקיצבה לילד השלישי, נקודה אחת לילד הרביעי והחמישי ונקודה ורבע לילד השישי ואילך.

התופעה המאפיינת את השנים האחרונות היא שחיקה מתמדת וחריפה בערכה המוחלט והיחסיה של נקודת הקיצבה.

טבלה 4 שלהלן מציגה את שיעורי נקודת הקיצבה במחירים שוטפים, במחירי 1970 וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. כפי שניתן לראות מטבלה זו, הנתונים מצביעים על השחיקה החריפה שחלה בנקודת הקיצבה מאז 1975.

ביולי 1975 היתה נקודת הקיצבה 100 ל"י, והיוותה כ-5% מהשכר הממוצע באותו מועד. ב-1980 היה ערך נקודת קיצבה ממוצעת כ-100 שקלים, והיא היוותה רק 2.9% מהשכר הממוצע. כלומר, חלה שחיקה של למעלה מ-40% מערך הקיצבה יחסית לשכר הממוצע. שחיקה זו נובעת מהעלייה בשכר הריאלי במשך חמש השנים האחרונות. גם במחירים קבועים ירד ערכה של נקודת הקיצבה מ-3.54 שקלים ביולי 1975 במחירי 1970, ל-2.58 ב-1980, כלומר שחיקה של 27%. תופעה זו נובעת מכך שעד 1980 עודכנה קיצבת הילדים פעמיים בשנה בלבד, וקצב האינפלציה במשך חמש שנים אלה הלך וגדל.

ב-1980, לראשונה מאז 1975, נבלמה השחיקה בקיצבת הילדים, ואף היתה עלייה קלה בערך נקודת הקיצבה במחירי 1970 ובשיעורה כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר לעומת 1979. עלייה זו מקורה בעדכון הנוסף של הקיצבה שנעשה בינואר 1981. אילו היתה הקיצבה מתעדכנת ב-1980 ארבע פעמים, כפי שיהיה בעתיד, היה ערכה של נקודת קיצבה במחירי 1970 מגיע ל-2.68 שקלים, היינו 3.0% מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר. שיעור זה עדיין נמוך בצורה משמעותית לעומת רמתו ביולי 1975.

ביוון שקיצבאות הילדים צמודות לרמת המחירים, ובחומש האחרון היתה עלייה בשכר הריאלי, הרי שכדי לשקם את ערכן של קיצבאות הילדים, ולהעלותן שוב לרמה של 5% מהשכר הממוצע, יש צורך בשינוי משמעותי במערכת. שינוי זה יכול להיעשות על-ידי העלאת נקודת הזיכוי והקיצבה באופן חד-פעמי, וללא קשר לעדכון השוטר כפי שנעשה במהלך 1980 לגבי מדרגות המס.

טבלה 4 - שיעורי נקודת הקיצבה הממוצעת

| השנה | במחירים שוטפים (בשקלים) | במחירי 1970 (בשקלים) | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר |
|-------------------|----------------------------|-------------------------|---|
| 1975 (יולי) | 10.00 | 3.54 | 5.0 |
| 1976 | 12.50 | 3.08 | 4.0 |
| 1977 | 17.58 | 3.14 | 3.8 |
| 1978 | 24.90 | 2.92 | 3.3 |
| 1979 | 41.63 | 2.50 | 2.8 |
| 1980 | 100.05 | 2.58 | 2.9 |
| ³ 1980 | | 2.68 | 3.0 |

3. בהנחה של 4 ערכונים במשך השנה.

6. תיקף התשלומים בקיצבאות ילדים

היקף התשלומים בקיצבאות ילדים ל-1980 הוא בערך 2,300 מיליון שקלים, כשהתשלום בגין קיצבת ילדים הוא כ-1,956 מיליון שקלים (85% מכלל ההוצאה), וההוצאה לקיצבת יוצאי צבא הגיעה לכדי 344 מיליון שקלים (כ-15% מכלל התשלומים בענף).

התשלומים לקיצבאות הילדים הרגילות ב-1980 עלו באופן ריאלי ב-4.9%. גידול זה נובע בעיקרו מעלייה של 140% בנקודת הקיצבה השנתית הממוצעת (או גידול ריאלי בקיצבה של 2.7%), וגידול של 2.5% במספר הילדים הזכאים. יחד עם זאת יש לזכור, כי חל שינוי בהרכב המשפחות לפי גודלן, שפעל בכיוון של הקטנת התשלומים, וכי התשלומים ב-1980 היו גבוהים יותר לו נשאר הרכב הילדים במשפחה כפי שהיה ב-1979 (ראה טבלה 5).

תשלומי קיצבת יוצאי צבא ב-1980 גדלו רק ב-86% לעומת השנה הקודמת. זוהי ירידה ריאלית של כ-20% בסך התשלומים. הסיבות העיקריות לתופעה זו הן:

א. ב-1979 שולמו פיצויי התיקרות למשפחות הזכאיות לקיצבת יוצאי צבא, כנוסף לעדכון השוטף של הקיצבה, דבר שהעלה את רמת התשלומים ב-1979.

ב. ב-1980 חלה ירידה במשקלם של ילדים מסדר גבוה יותר (מתוך הילדים מקבלי קיצבת יוצאי צבא) המקבלים קיצבאות בסכומים גבוהים יותר.

טבלה 8 - היקף התשלומים בקיצבאות ילדים (במחירי 1980)

| השנה | סך כולל | קיצבת ילדים | קיצבת יוצאי צבא |
|------|---------|-------------|-----------------|
| 1977 | 2,739 | 2,165 | 574 |
| 1978 | 2,564 | 2,171 | 393 |
| 1979 | 2,296 | 1,865 | 431 |
| 1980 | 2,300 | 1,956 | 344 |

הירידה הריאלית בתשלומים בקיצבאות יוצאי צבא קיזזה את העלייה בתשלומים בקיצבאות הרגילות ובסיכום סופי נשאר היקף התשלומים ב-1980 ללא שינוי בהשוואה ל-1979 (במחירים קבועים). בכך נעצרה הירידה הרצופה בהיקף התשלומים בענף בארבע השנים 1976-1979. יחד עם זאת, מאחר שב-1980 היה גידול ניכר בתשלומים בענפים אחרים, ירד חלקו של ענף ילדים בתשלומי הביטוח הלאומי מ-30% ב-1979 ל-27% ב-1978. כמו כן היתה ירידה קלה בשיעור התשלומים בקיצבאות הילדים מהתל"ג, מ-1.89% ב-1979 ל-1.80% ב-1980.

התפתחות חשובה ביותר עבור ענף ילדים ב-1980 היא הפסקת השתתפותו של האוצר במימון הענף, שהיתה 100% מהגבייה בשנים קודמות עמדה על 68% מהסכום שבו צריך היה האוצר להשתתף, ב-1979. בתוצאה מכך נוצר בענף, בפעם הראשונה, גירעון שוטף בסך 605 מיליון שקלים, ללא התחשבות בתקבולים מריבית, ובסך 580 מיליון שקלים, עם התקבולים מריבית. עקב זאת חלה ירידה דראסטית ברזרבות הענף - מ-2,822 מיליון שקלים בראשית השנה ל-1,648 מיליון שקלים בסופה (ירידה של כ-42%). מגמה זו, אם תתמיד, תביא לחיסול רזרבות הענף תוך פרק זמן קצר מאוד.

ג. נכות כללית

ענף נכות כללית אחראי למתן מערך ההטבות והגימלאות האלה:

1. קיצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימלית לקיום.
2. קיצבת ניידות המיועדת להבטיח יכולת ניידות מחוץ לבית.
3. קיצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה במסגרת ביתו.
4. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, במטרה לאפשר להם לתפקד בשוק העבודה.

מחלקת השיקום מפעילה גם קרן לפיתוח שירותים לנכים שהחלה לפעול ב-1976.

הפרק הנוכחי ידון בנפרד בכל אחת מהמערכות הנ"ל, המהווה, כאמור חלק ממכלול ההטבות להן זכאים נכים כלליים.

1. קיצבת קיום חודשית

א. כללי

על-פי הגדרת החוק נכה הוא מבוטח שכתוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, אין לו הכושר להשתכר כדי מחייתו, או שכושרו להשתכר מעבודה או ממשלח-יד צומצם עקב הליקוי ב-50% לפחות. כן זכאית עקרת בית, אשר כתוצאה מהליקוים שהוזכרו אבד כושרה לתפקד במשק ביתה.

החוק מבדיל בין שני סוגי נכים על-פי התאריך שבו איבד הנכה מכושרו להשתכר ומגדיר לגביהם תנאי זכאות שונים:

נכה חדש הוא מי שהיה לנכה ב-1 באפריל 1970 או אחרי כן, או מי שהגיע לגיל 18 בתאריך זה או אחריו כשהוא נכה. זכאותו של נכה חדש מותנית בנכות רפואית של 35% ומעלה וצמצום כושר השתכרות בשיעור של 50% לפחות.

נכה קודם הוא מי שהפך להיות נכה לפני ה-1 באפריל 1970 וזכאותו לקיצבה מותנית בנכות רפואית של 50% לפחות ובצמצום כושר ההשתכרות בשיעור של 75% או יותר.

קיצבת הנכות המלאה משולמת לנכה שאושרה לו דרגת נכות של 75% ומעלה. בדרגות נמוכות יותר משולמת קיצבה נמוכה יותר.

חוק הנכות הכללית מבטיח חוספת בקיצבה לנכה המטופל בבני משפחה שפרנסתם עליו. התוספות ניתנות עבור בן/בת זוג, שני ילדים והורה, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לנכה. תוספות עבור בני משפחה התלויים בנכה כפופוח למבחן הכנסות, אם של הנכה בלבד (במקרה של נכה חדש) ואם של הנכה ושל בן/בת זוגו (במקרה של נכה קודם).

ב. מגמות עיקריות

בשנת 1980 גובשו והותקנו תקנות בעניין דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד הנכה. תקנות אלה מופעלות בהדרגה החל מ-1.4.81.

בשנה זו נעצרה המגמה של ירידה בשיעור הגידול של האוכלוסייה, שאיפיינה את השנים הקודמות. מספר מקבלי קיצבת נכות כללית גדל ב-1980 ב-22.4% - לעומת שיעור גידול של 18.7% ב-1979. מגמה זו מוסכרת כנראה בהתגברות האבטלה ובקשיים הגדלים להיקלט בעבודה. ל-33% בערך מהמצטרפים החדשים למערכת נקבעה דרגת נכות זמנית. לעומת זאת, בשנים קודמות שיעור זה נע בין 28% ובין 30%. גם תופעה זו היא כנראה תוצאה של מצב התעסוקה הקשה במשק, שהביא להצטרפות נכים שנפלטו ממקומות עבודתם, אך יש להם סיכויים לחזור בעתיד לשוק העבודה.

החל מה-1 באפריל 1980 קיצבת הנכות מעודכנת 4 פעמים בשנה על-פי השכר הממוצע. כמו כן עודכנה הקיצבה בשנה זו בכל פעם שמדרג המחירים לצרכן גדל ב-5% ויותר. שיפור מנגנון הפיצוי גרם עלייה בערך הריאלי של קיצבאות הנכות ובערכן יחסית לשכר הממוצע. הקיצבה לנכה בודד הגיעה ב-1980 ל-24.3% מהשכר הממוצע, לעומת 22.1% ב-1979.

סך החשלומים עבור קיצבאות נכות גדל ב-1980 ב-28% בערך. זהו שיעור גידול הגבוה פי 2.5 משיעור הגידול של סך כל גימלאות הביטוח הלאומי. חלקן של קיצבאות הנכות בכלל גימלאות הביטוח הלאומי המשיך לגדול ב-1980 והגיע ל-6.9%, לעומת 6.1% ב-1979.

ג. חקיקה ומדיניות: 1980

במשך שנת 1980 גובשו והותקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לילד הנכה. הרעיונות שעמדו מאחורי התקנת התקנות היו כלהלן:

- הגימלה לילד נכה תיועד לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה לשאת בנטל הקשה של טיפול אישי סיעודי, וכל טיפול אחר שמטרתו להביא את הילד הנכה למירב ההישגים שאליהם הוא מסוגל להגיע, וכן לעודד את המשפחה לטפל בילד במידת האפשר במסגרת הבית והקהילה.

- הערכת נכותו של הילד תיעשה בצורה משולבת מבחינה רפואית ותפקודית, וזאת מן הסיבות האלה:

א. הדינאמיות של הנכות אצל ילדים והקשר בינה ובין ההתפתחות הרגילה;

ב. הצורך להימנע מהדבקה תזוית של נכה בעל אחוזי נכות על ילדים.

בתקנות נקבע כי:

א. בעד ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת ברוב שעות היממה, תשולם גימלה חודשית להשתתפות המוסד בהוצאות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקיצבת יחיד מלאה.

ב. בעד ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל שעות היממה, תשולם גימלה חודשית להשתתפות המוסד בהוצאות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-80% מקיצבת יחיד מלאה, אם הוא זכאי לגימלה לפי סעיף ג' שלהלן, ובסכום השווה לקיצבת יחיד מלאה, אם אין הוא זכאי לגימלה לפי סעיף ג' שלהלן.

ג. בעד ילד נכה, שעיקר זמנו מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית, תשולם - כל עוד הוא לומד או נמצא בהכשרה מקצועית כאמור - גימלה חודשית לדמי מחיה ולעזרה בלימודים בסכום השווה ל-20% מקיצבת יחיד מלאה, אם טרם מלאו לו 14 שנה, ובסכום השווה ל-40% מקיצבת יחיד מלאה - אם מלאו לו 14 שנה.

ד. גובה הקיצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים, כמוגדר בחוק.

אוכלוסיית הילדים הנכים שהם נכים קשים נאמדת ב-9,000 ילדים. בערך 2,000 מהם מאושפזים, כלומר אינם זכאים לגימלה לפי החוק. מכאן, שבערך 7,000 ילדים זכאים לגימלה כזו. ההערכה מבוססת על היקף אוכלוסיית הילדים בגילאים 3-18 ועל נתונים בינלאומיים, לפיהם אחוז הנכים הקשים באוכלוסייה מגיע ל-0.75%.

ד. מקבלי קיצבאות הנכות הכללית

ב-1974 הוחל בתשלום קיצבת נכות כללית לנכים חדשים. החל מ-1975 קיצבה זו משולמת גם לנכים קודמים ובאפריל 1977 היא הורחבה כדי לכלול גם עקרות בית. בשנים הראשונות גדל מספר מקבלי הקיצבה במהירות רבה. ב-1980 מנתה אוכלוסיית מקבלי קיצבת נכות כללית 42,862 נכים, מהם 30,387 (71%) נכים חדשים ו-12,475 (29%) נכים קודמים. חלוקת מקבלי קיצבת נכות כללית, לסוגיה, מובאת בטבלה 1.

נתוני טבלה 1 מצביעים על כך, שאת השנים הראשונות לקיום הענף איפיינו שיעורי גידול גבוהים מאוד של מקבלי קיצבת הנכות הכללית וכן ששיעורים אלה הלכו ופחתו משנה לשנה, בד בבד עם סיום ההחלה ההדרגתית של החוק לגבי קבוצות נכים נוספות ועם מיצוי הזכאות על ידם. בשנת 1980 חלה באופן בלתי צפוי עלייה בשיעור הגידול של מקבלי קיצבת הנכות, הן בקרב נכים חדשים והן בקרב נכים קודמים.

טבלה 1 - מקבלי קיצת נכות כללית לפי סוג הנתה, 1975 - 1980

| | קודמים | | חדשים | | המקבלים | | השנה | |
|----------------|--------|---------------------------|-------|---------------------------|----------------|---------------------------|--------|------|
| | נכים | נכים | נכים | נכים | מסך כל המקבלים | מסך כל המקבלים | | |
| | שיעור | שיעור | שיעור | שיעור | שיעור | שיעור | | |
| %-כ | גידול | גידול | גידול | גידול | גידול | גידול | | |
| מסך כל המקבלים | שנתי | במספרים מוחלטים (באחוזים) | שנתי | במספרים מוחלטים (באחוזים) | שנתי | במספרים מוחלטים (באחוזים) | | |
| 24 | - | 1,120 | 76 | 132 | 3,565 | 205 | 4,685 | 1975 |
| 38 | 388 | 5,462 | 62 | 147 | 8,809 | 205 | 14,271 | 1976 |
| 37 | 51 | 8,250 | 63 | 60 | 14,078 | 55 | 22,328 | 1977 |
| 33 | 19 | 9,802 | 67 | 40 | 19,700 | 32 | 29,502 | 1978 |
| 31 | 11 | 10,868 | 69 | 23 | 24,145 | 19 | 35,013 | 1979 |
| 29 | 15 | 12,475 | 71 | 26 | 30,387 | 22 | 42,862 | 1980 |

מאחר שהחוק לא הורחב ב-1980 לגבי קבוצות נכיס חדשות, יש להניח שעלייה זו בשיעור הגידול של מקבלי הקיצבה מוסברה במצב התעסוקה הקשה ששרר במשך בשנה זו. כנראה שהשפעת האבטלה היתה חמורה יותר מכפי שעולה מנתוני הטבלה, שכן לו שרר ב-1980 מצב דומה למצב ששרר ב-1979 יש לשער ששיעורי הגידול של מקבלי הקיצבה בשנה זו היו יורדים במידה ניכרת מתחת לרמה של 1979. אם חלה, למרות זאת, עלייה בשיעור הגידול, יש בעובדה זו כדי להצביע על פגיעות גדולה יותר של אוכלוסיית הנכיס לנוכח מצבי אבטלה במשק.

השערה זו מקבלת תמיכה גם מהתפתחות שחלה ב-1980 במספר מקבלי קיצבת נכות זמנית¹ בהשוואה למקבלי קיצבת צמיתה (ראה טבלה 2).

טבלה 2 - מקבלי קיצבת נכות זמנית, 1978 - 1980

| השנה | סה"כ | שיעור גידול שנתי (באחוזים) | כאחוז מכלל מקבלי קיצבת נכות |
|------|-------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1978 | 4,750 | -6.7 | 16.1 |
| 1979 | 4,098 | -13.7 | 11.7 |
| 1980 | 5,262 | +28.4 | 12.3 |

המגמה המסתמנת לאורך השנים היא של ירידה במספר מקבלי קיצבת נכות זמנית ושל חלקם בכלל מקבלי קיצבת נכות. דבר זה נובע מכך, שהנכיס הזמניים הופכים להיות במשך הזמן צמיחים או שהם נפלטים מהמערכת. בשנת 1980 נעצרה מגמה זו. מספר מקבלי קיצבת נכות זמנית לא רק שלא פחת, אלא אף גדל בשיעור גבוה (28.4%). שנה זו היא הראשונה מאז קיום הענף שבה חל גידול בשיעור מקבלי קיצבת נכות זמנית מתוך סך כל מקבלי קיצבת נכות.

1. לנכה, שנמצא כי מצבו הרפואי או הגדרת אבדן הכושר שלו להשתכר אינם סופיים, נקבעת דרגת נכות זמנית. זאת, במקום ההנחה שיש לצפות לשינויים העשויים להיות גורם בקביעת גובה זכאותו לקיצבה או בזכאותו בכלל. הקביעה הזמנית היא בדרך כלל לתקופה של שנה ואז עובר הנכה בדיקה חוזרת שבה שוב נקבעת לו דרגת הנכות.

ברומה לעלייה בשיעור הגידול של כלל מקבלי הקיצבה, גם התפתחות זו היא כנראה תוצאה של מצב התעסוקה במשק, שהביא להצטרפות נכים שנפלטו ממקומות עבודתם, אך יש להם סיכויים לחזור לשוק העבודה כאשר ישתפרו תנאיו.

כ-46% מהנכים החדשים מקבלי קיצבת הנכות, וכ-52% מהנכים הקודמים המקבלים קיצבה, הם בעלי אחוז נכות רפואית של 70% ומעלה ונחשבים נכים קשים.

נחוני טבלה 3 מצביעים על כך, שב-1980 ממשיכה המגמה, שהסתמנה בשנים קודמות, של גידול איטי והדרגתי בחלקם של הנכים הקשים בכלל מקבלי קיצבת נכות.

טבלה 3 - התפלגות מקבלי קיצבת נכות לפי אחוזי נכות רפואית, 1977-1980 (באחוזים)

| השנה | נ כ ה ש | | | נ כ ה ק ד ם | | |
|------|---------|-------|--------|-------------|-------|--------|
| | סה"כ | 50-70 | 71-100 | סה"כ | 50-71 | 71-100 |
| 1977 | 100 | 16 | 44 | 40 | 49 | 51 |
| 1978 | 100 | 15 | 42 | 43 | 49 | 51 |
| 1979 | 100 | 13 | 42 | 45 | 48 | 52 |
| 1980 | 100 | 12 | 42 | 46 | 47 | 53 |

בטבלה 4 מסוכמים הנחונים על המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קיצבת הנכות ב-1980 ובשנים קודמות. מנתונים אלה עולה, שב-1980 ירד חלקם של הנכים הקשים בכלל המצטרפים בקרב נכים חדשים, לעומת העלייה שהיתה במספרים בשנים קודמות. לעומת זאת, בקרב הנכים הקודמים נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הנכים הקשים, אם כי בקצב איטי יותר מאשר בשנים קודמות. ייתכן, שהירידה בחלקם של הנכים הקשים, בקבוצת הנכים החדשים, מסך כל המצטרפים למקבלי קיצבת נכות, קשורה גם כן לכך שב-1980 הצטרפו למערכת נכים שעבדו לפני כן ואשר נפלטו ממקומות עבודתם עקב התגברות הקשיים בשוק העבודה.

טבלה 4 - התפלגות המצטרפים החדשים למקבלי קיצבת נכות כללית
לפי אחוז הנכות הרפואית, 1977-1980 (באחוזים)

| השנה | נ כ ה | | | ח ד ש | | | ק ו ד ם |
|------|-------|-------|-------|--------|------|-------|---------|
| | סה"כ | 50-35 | 70-51 | 100-71 | סה"כ | 70-50 | |
| 1977 | 100 | 18 | 45 | 37 | 100 | 55 | 45 |
| 1978 | 100 | 10 | 40 | 50 | 100 | 50 | 50 |
| 1979 | 100 | 5 | 38 | 57 | 100 | 40 | 60 |
| 1980 | 100 | 8 | 43 | 49 | 100 | 36 | 64 |

בשנת 1980 היו כ-86% מהנכים בעלי דרגת נכות של 75%-100% המזכה בקיצבת נכות מלאה². בשנה זו נמשכה המגמה של ירידה איטית בחלקם של הנכים בעלי דרגת נכות של 75%-100% בכלל הנכים, אם כי הוא נשאר גבוה מאוד, כבשנים קודמות. מגמה זו נובעת מכך, שחלקם במערכת של הנכים הקודמים, שמצבם חמור בדרך כלל ממצב הנכים החדשים, הולך ופוחת במשך השנים.

ה. הכנסות הנכים

ל-96% בערך מוהנכים שהצטרפו למערכת בשנת 1980 אין כלל הכנסה מעבודה. שיעור זה דומה לשיעור שהיה קיים בשנים הקודמות, מאז הפעלת החוק. שיעור גבוה כל כך של מקבלי קיצבת נכות כללית חסרי הכנסה מעבודה עולה בקנה אחד עם השיעור הגבוה של נכים שהם בעלי דרגת נכות של 100%.

2. דרגת הנכות פירושה אבדן הכושר להשתכר והיא נקבעת בידי ועדה שחברים בה רופא, איש תעסוקה ואיש שיקום (לגבי עקרת בית - רופא ומרפאה בעיסוק). דרגת הנכות מבטאת את מצבו הבריאותי של הנכה (הנכות הרפואית) בשילוב עם אבדן יכולתו להשתכר. ולגבי עקרת בית - בשילוב עם אבדן כושרה לתפקד במשק ביתה.

כמו כן נמצא, שבערך 94% מהנכים שהצטרפו למערכת בשנת 1980 הם חסרי הכנסות שלא מעבודה. בשנה זו נמשכה מגמת העלייה בשיעור הנכים חסרי ההכנסה שלא מעבודה.

1. תוספת עבור התלויים בנכה

חוק תכונות הכללית מבטיח תוספת קיצבה לנכה המטופל בבני משפחה שכל פרנסתם עליו. התוספות ניתנות עבור בן/בת זוג, שני ילדים והורה, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לנכה. לבחינת נושא זה חושב מקדם התלויים, המבוסס על התפלגות הנכים לפי מספר התלויים וסוג התלוי שעבורם משולמת התוספת. בשנת 1980 עמד מקדם התלויים על 1.30, שפירושו שבמוצע מקבל כל נכה תוספת של 30% על קיצבתו עבור התלויים בו. במשך השנים מסתמנת מגמה של ירידה איטית במקדם התלויים, ובמיוחד בקבוצת הנכים הקודמים. ניתן לשער, שמגמה זו של ירידה במקדם התלויים תימשך עד סיום ספיגת "המלאי" ואז תתייצב על מקדם נמוך מזה הקיים היום.

2. התכונות הדמוגרפיות של אוכלוסיית מקבלי קיצבת נכות כללית

התפלגות לפי מין. התפלגות הנכים לפי מין והשתנותה לאורך הזמן הן תוצאה של הכניסה ההדרגתית של קבוצות שונות באוכלוסייה למעגל הזכאים (ראה טבלה 5).

בשנת 1980 הגיע שיעור הנשים ל-40% מכלל המקבלים³. במשך השנים יש מגמה של גידול בשיעור הנשים המקבלות קיצבאות נכות כללית. גידול זה מוסבר חלקית בעובדה שבשנת 1977 הוחל החוק על עקרות הבית

3. בטבלה כלולים גברים עד גיל 65 ונשים עד גיל 60 בלבד. לו היינו משווים נשים וגברים עד גיל 60 היינו מחקרבים ב-1980 לשוויון במספר הנשים והגברים מקבלי קיצבת נכות.

וב-1979 הורד הסף הרפואי המזכה עבור עקרות בית ובכך נעשתה הרחבה נוספת של מעגל הזכאיות. ואכן, אנו רואים שחל גידול בשיעור עקרות הבית בכלל אוכלוסיית המקבלים. שיעור זה הגיע בשנת 1980 ל-9% בערך.

טבלה 5 - התפלגות מצבת מקבלי הקיצבה לפי מין, 1975-1980 (באחוזים)

| השנה | סך כל המקבלים | גברים | נשים | | |
|------|---------------|-------|------|---------|-----------|
| | | | סה"כ | מבוטחות | עקרות בית |
| 1975 | 100 | 80.0 | 20.0 | 20.0 | - |
| 1976 | 100 | 74.0 | 26.0 | 26.0 | - |
| 1977 | 100 | 72.0 | 28.0 | 27.5 | 0.5 |
| 1978 | 100 | 67.0 | 33.0 | 28.5 | 4.5 |
| 1979 | 100 | 63.0 | 37.0 | 30.0 | 7.0 |
| 1980 | 100 | 60.0 | 40.0 | 31.0 | 9.0 |

התפלגות המצטרפים לפי מין היא כלהלן:

טבלה 6 - התפלגות המצטרפים לפי מין, 1976-1980 (באחוזים)

| השנה | סך כל המקבלים | גברים | נשים | | |
|------|---------------|-------|------|---------|-----------|
| | | | סה"כ | מבוטחות | עקרות בית |
| 1976 | 100 | 70 | 30 | 30 | - |
| 1977 | 100 | 77 | 23 | 22 | 1 |
| 1978 | 100 | 53 | 47 | 30 | 17 |
| 1979 | 100 | 42 | 58 | 37 | 21 |
| 1980 | 100 | 48 | 52 | 31 | 21 |

מהטבלה הנ"ל מתקבל, ששיעור הנשים המצטרפות בשנתיים האחרונות עולה על זה של הגברים. דבר זה מתקבל על הדעת לאור הרחבת הזכאות לעקרות הבית. ואכן, שיעור עקרות הבית המצטרפות עולה משנה לשנה והגיע בשנתיים האחרונות ל-21% בערך.

התפלגות לפי יבשת המוצא. בחינת ההתפלגות לאורך זמן מראה, שלא חלו שינויים משמעותיים בהרכב אוכלוסיית הנכים לפי יבשת המוצא. כמו כן לא נמצאו הבדלים משמעותיים בהתפלגות בין נכים חדשים לנכים קודמים.

התפלגות הנכים מקבלי הקיצבאות לפי יבשת המוצא שונה במידה ניכרת מזו של האוכלוסייה הכללית בארץ בקבוצת הגיל המתאימה (19-60/65) (ראה טבלה 7).

טבלה 7 - התפלגות מקבלי קיצבת נכות לפי יבשת המוצא, 1979 (באחוזים)

| השנה | סה"כ | י ש ר א ל | | אסיה-אפריקה | אירופה-לא-ידוע |
|------|------|-----------|-----------|-------------|----------------|
| | | יהודים | לא-יהודים | | |
| 1979 | 100 | 21 | 11 | 45 | 22 |

הקבוצה הדומיננטית ביותר בכלל מקבלי קיצבת הנכות היא קבוצת הנכים ילידי אסיה-אפריקה. דבר זה מתקבל על הדעת בשל מעמדה הסוציו-כלכלי הנמוך יותר של קבוצה זו בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות. אחוז הנכים ילידי אסיה-אפריקה עולה ב-66% על אחוז ילידי יבשות אלה בכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, אחוז ילידי הארץ היהודים בקרב הנכים נמוך ב-40% משיעורם באוכלוסייה הכללית (בקבוצות הגיל המתאימות).

ח. רמת הקיצבת

כאמור, החל מאפריל 1980 קיצבאות הנכות מעודכנות ארבע פעמים בשנה לפי השכר הממוצע החודשי למשרת שביר. כמו כן, הקיצבה מעודכנת לפי מדד המחירים לצרכן ככל פעם שזה עולה ב-5% ויותר. שיפור זה בשיטת העדכון הביא לעלייה ברמת קיצבת הנכות, אחרי שזו עלתה כבר

ב-1979 בהשוואה לרמה שהיתה לה בשנים הקודמות⁴. כתוצאה מהשינויים שחלו בשיטת העדכון בשנתיים האחרונות הגיעה הקיצבה, יחסית לשכר הממוצע, לרמה הנמוכה רק במעט מזו של שנת 1975 (ראה טבלה 8).

טבלה 8 - שיעורי קיצבה בסיסית למקבלי קיצבת נכות כללית, 1975-1980

| השנה | נכה | | נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים | |
|------|----------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|
| | במחירי 1970 (בשקלים) | כאחוז מהשכר הממוצע | במחירי 1970 (בשקלים) | כאחוז מהשכר הממוצע |
| 1975 | 18.4 | 24.4 | 35.8 | 47.5 |
| 1976 | 18.2 | 23.6 | 34.1 | 44.2 |
| 1977 | 18.8 | 22.7 | 35.9 | 43.4 |
| 1978 | 18.4 | 20.8 | 34.9 | 39.5 |
| 1979 | 19.7 | 22.1 | 37.5 | 42.0 |
| 1980 | 21.6 | 24.3 | 41.2 | 46.0 |

ט. חיקף התשלומים

ב-1980 שולמו כ-591 מיליון שקלים עבור גימלאות נכות כללית. שיעור הגידול של התשלומים אלה הגיע ל-28.2% והוא גבוה באופן מיוחד, הן בהשוואה לשיעור הגידול בשנה הקודמת (16.3%) והן בהשוואה לשיעור הגידול בסך הגימלאות ששולמו על-ידי הביטוח הלאומי ב-1980 (11.3%). הגידול הריאלי הרב בהיקף התשלומים לגימלאות הנכות הכללית הוא בראש ובראשונה תוצאה של הגידול במספר מקבלי הקיצבה. סיבה גוספת לגידול בהיקף התשלומים נעוצה בעלייה ברמת הקיצבאות ששולמו ב-1980, בעקבות השיפור בשיטת העדכון, שהוכנס בשנה זו.

4. דיון מפורט יותר בנושא זה ראה בפרק על ההכנסה המינימלית המובטחת.

**טבלה 9 - חיקף התשלומים לגימלאות נכות כללית, 1979-1980
(במחירי 1980)**

| השנה | סה"כ (במיליוני שקלים) | שיעור גידול שנתי (באחוזים) |
|------|--------------------------|-------------------------------|
| 1979 | 460.6 | 16.3 |
| 1980 | 590.7 | 28.2 |

2. קיצבת ניידות

א. כללי

המוסד לביטוח לאומי מטפל בנכים המוגבלים בניידות החל מאוגוסט 1975, תאריך שבו הועבר הטיפול מידי משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי.

מטרת הסיוע לנכים היא לאפשר לנכים הפגועים קשה בגפיים התחתונות תפקוד יומיומי והשתלבות בעבודה סדירה.

הסיוע הניתן לנכים מתחלק לשני מרכיבים עיקריים:

- קיצבת ניידות, הניתנת על-מנת לאפשר החזקה שוטפת של כלי הרכב, או קיצבה לחסרי כלי רכב העובדים בעבודה סדירה, כהשתתפות בהוצאות התחבורה.

- הלוואות, שהן משני סוגים: הלוואות עומדות, הניתנות כדי לכסות את המסים החלים על כלי הרכב שרוכש הנכה; הלוואות ומענקים, הניתנים לנכה הרוכש כלי רכב לראשונה והעומד בתנאים שנקבעו.

הסכם הניידות שנחתם ב-1975 מעניק זכויות לרכישת כלי רכב ולקיצבת ניידות לתושבי ישראל גילאי 3-65, אשר מוגבלותם בכל הנוגע לניידות היא מעל 40%, כאשר הם נוהגים בעצמם, ומעל 60%, כאשר קרוב משפחה נוהג עבורם.

גובה קיצבת הניידות וההלוואה העומדת נקבע על-פי אחוז המוגבלות ועל-פי הסיווג נוהג/לא נוהג:

אחוז מוגבלות. ככל שאחוז המוגבלות בכל הנוגע לניידות גבוה יותר, כן גבוהה רמת הקיצבה. לצורך הקיצבה וההלוואה דין מוגבל בדרגת %80 ומעלה כדין מוגבל בדרגת %100.

נוהג/לא נוהג. נכה שהוא נוהג בעצמו זכאי לקיצבה בשיעור המתאים להחזקת מכונית מדגם "אוטומטי". מי שאינו נוהג בעצמו זכאי לקבל קיצבה לפי דגם "לא-אוטומטי". לצורך הלוואה עומדת, נכה שאינו נוהג בעצמו מקבל הלוואה בשיעור של %75 מההלוואה שהיה מקבל נכה הנוהג בעצמו והוא בעל אחוז מוגבלות דומה.

השתכרות. נכה המוגדר כ"משתכר", קיצבתו תהיה כפולה מזו של מי שאינו משתכר. נכה ייקרא "משתכר" אם הכנסתו מעבודה או משלח-יד עולה על קיצבת נכות לבודד. קיצבת הניידות מחושבת על-פי המרכיבים האלה: ביטוח, דלק, תיקונים ושירותים. הקיצבה מוגדלת בכל פעם שסל החזקת רכב עולה ב-%12 לפחות או בראשון לאפריל של כל שנה. גובה ההלוואה העומדת, לעומת זאת, מתעדכן בכל חודש על-פי השינויים החלים בגובה המכס.

ב. מגמות עיקריות

בשנת 1980 באה לידי ביטוי המגמה של מיצוי הזכויות לקבלת קיצבה והלוואות עומדות לניידות נכים. מצד אחד חלה ירידה בשיעור הגידול של מקבלי הקיצבה החודשית לעומת השנים הקודמות: %8.5 ב-1980, לעומת %11.1 ב-1979. מאידך גיסא, חלה ירידה של %5 במספר מקבלי הלוואות עומדות. כתוצאה מכך הגיע שיעור הגידול השנתי בסך התשלומים עבור הוצאות רכב לניידות נכים ב-1980 ל-%5.8, לעומת %8.0 ב-1979. גורם נוסף שתורם לעלייה בהיקף התשלומים הריאלי עבור ניידות נכים נעוץ בעלייה בקיצבת הניידות החודשית הממוצעת ב-1980, כתוצאה מהעלייה במחירי הדלק בשנה זו, שהיתה מהירה יותר מהעלייה במדד המחירים לצרכן.

במרוצת שנת 1980 הורחב חוג הזכאים לקבלת הלוואה במסגרת קרן הלוואות: מוגבלים בניידות הרוכשים כלי רכב לראשונה ונמצאים במסגרת לימודית או מקצועית המוכרות על-ידי משרד החינוך, משרד העבודה או מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי, זכאים לקבל הלוואה במסגרת זו.

ד. מקבלי קיצבה והלוואות עומדות

מקבלי קיצבת ניידות. הממוצע החודשי של מספר מקבלי קיצבה ניידות ב-1980 היה 8,432 איש, היינו ב-8.5% יותר מאשר ב-1979. שיעור הגידול של מקבלי הקיצבה ב-1980 היה נמוך מאשר בשנים קודמות: 11.1% ב-1979 ו-12.9% ב-1978. מגמה זו משתקפת גם בירידת מספר החביעות לקיצבת ניידות שאושרו ב-1980; מספרן ירד ב-30% לעומת 1979. שינויים אלה נובעים כנראה מההתקרבות ההדרגתית שחלה כמשך הזמן לקראת מיצוי הזכויות מצד הנכים הפוטנציאליים.

רוב מקבלי קיצבת ניידות נוהגים בעצמם ברכבם (76%). מבין מקבלי הקיצבה, 62% מוגדרים כמשתכרים ו-38% כלא-משתכרים. הרוב המכריע מבין המשתכרים (91%) נוהגים ברכבם, בעוד ששיעור הנוהגים בקרב הלא-משתכרים הוא 51% בלבד.

75% ממקבלי קיצבת הניידות הם בעלי מוגבלות בשיעור של 80% ומעלה וזכאים לקיצבה המירבית. רק 3% הם בעלי מוגבלות בשיעור של 40%, שהוא השיעור הנמוך ביותר לצורך הקניית זכאות לקבלת הקיצבה.

ב-1980 היו 70% מבין מקבלי הקיצבה גברים. שיעור זה גבוה מחלקם של הגברים בקרב מקבלי קיצבת נכות, שהגיע ב-1980 ל-60%. ניתן להסביר זאת במידה רבה על-ידי יכולתם הגדולה יותר של הגברים שבין הנכים להשתלב בעבודה ולגייס מקורות לרכישת כלי רכב.

מקבלי הלוואות עומדות. ב-1980 חלה ירידה במספר התביעות להלוואה עומדת, בשיעור של 3.5% לעומת 1979. מספר מקבלי הלוואות ב-1980 הגיע ל-2,176 וחלה בו ירידה בשיעור של 5% לעומת השנה הקודמת. התפתחות זו מקורה בירידה במספר הנכים הרוכשים כלי רכב לראשונה (לעומת נכים המחליפים את רכבם). חלקם בכלל מקבלי הלוואות עומדות ירד ב-1980 ל-30%, לעומת 42% ב-1979.

יש לציין, שהלוואה עומדת ממוצעת הניתנת למחליפי רכב גבוהה ב-45% בערך מהלוואה עומדת ממוצעת הניתנת לרוכשי כלי רכב לראשונה. בקרב נכים המחליפים את רכבם יש נטייה לרכוש מכוניות בעלות גפח מנוע גדול יותר, המתקרב ל-1800 סמ"ק, בהשוואה לנכים הרוכשים כלי רכב לראשונה.

ה. היקף התשלומים

השתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים עמדה ב-1980 על 222.8 מיליוני שקלים, דהיינו ב-5.8% יותר מאשר ב-1979. שיעור הגידול של התשלומים עבור הניידות ב-1980 היה נמוך משיעור הגידול בשנה הקודמת, שהגיע ל-8.0%. ירידה זו בשיעור הגידול נובעת מהירידה שחלה ב-1980 בהיקף ההלוואות העומדות (בשיעור של 4.8%), שהיא, מצדה, תוצאה של הירידה (בשיעור של 5%) שחלה במספר מקבלי הלוואות בשנה זו (ראה טבלה 10).

טבלה 10 - השתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים, 1979-1980 (במחירי 1980)

| השנה | סה"כ (במיליוני שקלים) | שיעור גידול שנתי (באחוזים) | קיצבה חודשית במיליוני שקלים | שיעור גידול שנתי (באחוזים) | הלוואות עומדות (במיליוני שקלים) | שיעור גידול שנתי (באחוזים) |
|------|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 1979 | 210.5 | 8.0 | 86.3 | 22.4 | 124.2 | -0.2 |
| 1980 | 222.8 | 5.8 | 104.6 | 21.2 | 118.2 | -4.8 |

מאירך גיטא, ב-1980 נמשכה העלייה בשיעור גבוה בהקצבה החודשית עבור ניידות נכים, שהיא תוצאה של המשך הגידול במספר מקבלי הקיצבה וכן של העלייה בקיצבת הניידות הממוצעת לחודש. זו האחרונה נובעת מכך, שסל החזקת הרכב ב-1980 התיקר יותר ממדר המחירים לצרכן.

3. קיצבאות לשירותים מיוחדים

א. כללי

קבוצה נכבדה במשקלה היא זו של הנכים הקשים, שהם בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים, הסובלים ממגוון של מחלות פנימיות, נוירולוגיות, פיגור שכלי, מחלת גפשו וליקויי ראייה. חלק לא מבוטל מקרב הנכים הקשים האלה אינם יכולים, עקב נכותם, לתפקד בצורה סבירה בחיי היומיום בתחום האישי והם נזקקים לעזרת הזולת ככל הנוגע למילוי צורכיהם היומיומיים האישיים ובפעולות השגרתיות הדרושות לקיום.

לימור מצבם של הנכים הקשים גולה, שרובם המכריע של אלה הזקוקים לעזרה לשם תפקודם האישי זכו לטיפול נאות מצד משפחתם. יחד עם זאת, הטיפול הטוב שהנכה זוכה לו במסגרת משפחתו כרוך בהשקעת מאמצים, בהקדשת זמן ובעשיית ויתורים רבים מצד בני המשפחה, ואלה נזקקים למשאבים נפשיים וכלכליים רבים כדי לטפל בגכה הקשה.

חלק קטן מן הנכים הקשים חיים לבדם, ללא משפחה תומכת, וזקוקים לעזרת בית ולטיפול אישי בחיי היומיום שלהם.

לאחר בדיקה הנושא בשטח, במסגרת מפעל מיוחד שבוצע ברחובות, סוכם כי תשולם קיצבה חודשית לשירותים מיוחדים, וזאת בנוסף לקיצבת הנכות הכללית. הקיצבה נועדה לשלם עבור טיפול אישי ועזרת בית לנכים קשים ביותר, הזקוקים לעזרה רבה מהזולת

לביצוע פעולות הקיום היומיומיות. בדיקת הזכאות לשירותים מיוחדים מתייחסת למידה שבה זקוק הנכה לעזרה בביצוע הפעולות האלה: ניידות בתוך הבית, הלבשה, רחצה, אכילה, שליטה על הפרשות והצורך בהשגחה על הנכה כדי שלא יהווה סכנה לו ולסביבתו.

בתקנות נקבעו שלוש רמות זכאות ובהתאם נקבע גובה הקיצבה:

- נכה, התלוי בעזרה רבה מהזולת בביצוע רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה, או הזקוק להשגחה מתמדת - זכאי ל-50% מקיצבת יחיד מלאה.
- נכה, התלוי בעזרה רבה מהזולת בביצוע כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה - זכאי ל-100% מקיצבת יחיד מלאה.
- נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת בביצוע כל פעולות היומיום בכל שעות היממה - זכאי ל-150% מקיצבת יחיד מלאה.

ב. מגמות עיקריות

שנת 1980 הייתה השנה הראשונה שבה הופעלו במלואן התקנות המאפשרות הענקת קיצבאות לשירותים מיוחדים. החל מ-1.10.80 חלות תקנות אלה על כל הנכים בני 18 ומעלה. במשך השנה הוגשו 3,611 הביעות והתקבלו 3,755 החלטות. נתונים אלה מצביעים על שיפור ניכר בסגירת הפער בין מועד הגשת התביעה לקבלת ההחלטות, גורם שיש לו חשיבות רבה מאוד לגבי האזכלוסייה הזקוקה לקיצבאות הנידונות. בסוף השנה הגיע מספר הנכים המקבלים קיצבת שירותים מיוחדים ל-1,985 איש. במהלך 1980 בוצעו 730 מעקבים אחר מקבלי הקיצבה. ב-61% מהמקרים שבהם בוצע מעקב לא חל כל שינוי בקיצבה, ואילו ביחס ל-39% מהם חלו שינויים, אם של הפסקת הקיצבה ואם של העלאת רמתה או הורדה, בהתאם לנסיבות.

רמת הקיצבאות עלתה ב-1980, במקביל לעליית רמת גימלאות נכות כללית. סך התשלומים עבור קיצבאות לשירותים מיוחדים הגיע במשך השנה ל-5.5 מיליון שקלים בערך.

באפריל 1979 הוחל בהפעלת התקנות בדבר שירותים מיוחדים. הפעלת התקנות נעשתה באופן הדרגתי: בשנה הראשונה להפעלתן נכנסו למערכת נכים בגיל 40 ומעלה; ב-1.4.80 הוחלו התקנות על נכים בני 30 ומעלה וב-1.10.80 על כל הנכים מגיל 18 ומעלה.

בשנה הראשונה ליוזמה הענף את פעולת הסניפים בדרך של בדיקה חוזרת של התיקים והדרכה שוטפת של השותפים השונים בהחלטה. בשנת 1980 היתה פעילות הסניפים עצמאית יותר ויושמו לקחים שהופקו תוך-כדי עבודה מאז הוחל בהפעלת התקנות.

ד. מקבלי קיצבת השירותים המיוחדים

תביעות שנתקבלו. במשך השנתיים שחלפו מאז הפעלת התקנות הוגשו 6,687 תביעות. כ-54% מהן נתקבלו בשנת 1980. זהו גידול של 19% ביחס לשנה שקדמה לה.

החלטות. מאז הפעלת התקנות התקבלו 5,782 החלטות, שהן בערך 86% מכלל התביעות שהוגשו. בשנת 1979 נעשו 2,027 החלטות, שהן בערך 67% מהתביעות שהיו בטיפול במשך השנה, ואילו בשנת 1980 התקבלו 3,755 החלטות, שהן בערך 81% מהתביעות שהיו בטיפול במשך השנה. יש לציין, שבשנת 1980 עלה מספר ההחלטות על מספר התביעות שהוגשו ב-3% ובכך למעשה צומצם הפיגור שהיה בראשית השנה.

מדדי משך הטיפול בתביעה, קצב ההחלטות ועומק הפיגור⁵ חשובים במיוחד בנושא הקיצבאות לשירותים מיוחדים, שכן קיצבאות אלה נועדו לנכים קשים במיוחד, התלויים בעזרת הזולת בפעולות היומיום שלהם,

5. עומק פיגור פירושו מספר חודשי עבודה שיחלפו עד שיסתיים הטיפול בתביעות הנמצאות בסוף חודש כלשהו בשלבי טיפול שונים ועדיין לא ניתנה החלטה לגביהן: מדד זה מבוסס על ממוצע ההחלטות ב-12 החודשים שקדמו לחודש הנדון.

כאשר חלק לא מבוטל מהם הם מקרים דחופים. לכן על הטיפול בהם להיות מהיר מאוד ויעיל, שאם לא כן התמיכות הטיפול עד מתן ההחלטה עשויה להביא להחמצת המטרה שלשמה ניתנה הקיצבה ולגרום סבל רב לחובע ולמשפחתו.

הנתונים מלמדים, שלאורך שנת 1980 חל שיפור הדרגתי בעומק הפיגור, שהיה בראשית השנה 6 חודשי עבודה ובסופה 2.9 חודשי עבודה. אך יחד עם זאת, במשך שנת 1980 שיעור התביעות הממתינות להחלטה זה חמישה חודשים ויותר עומד על 20%-26%, שיעור שהוא גבוה לגבי האוכלוסייה הנירונה.

מתוך ההחלטות שהתקבלו בשנים 1979-1980 אושרו 2,555 תביעות, שהן כ-44% מכלל ההחלטות. 70% מהאישורים ניתנו ב-1980. כ-15% מכלל ההחלטות היו של הפסקת טיפול ורובן הגדול מוסבר בכך שאין אפשרות, על-פי החוק, לקבל גם קיצבה לשירותים מיוחדים וגם קיצבת ניידות. במקרים אלה ניתנה עדיפות לזו האחרונה. כ-41% מההחלטות נדחו התביעות וזאת מסיבות שונות: דחייה עקב גיל (ב-1979), נכות רפואית בלתי מספקת וכן היות הנכה עצמאי, היותו מאושפז, קיום הגבלה לא מזכה וכו'.

מקבלי הקיצבה⁶. בחודש מרס 1981 קיבלו 1,985 נכים קיצבה לשירותים מיוחדים. קבוצה זו מהווה כ-4% מכלל מקבלי קיצבת נכות כללית. 348 נכות הן עקרות בית הזכאיות למחצית מסכום הקיצבה שזכאי לה משתכר באותה רמת זכאות. קבוצה זו מהווה 18% מכלל מקבלי הקיצבה. התפלגות אוכלוסיית המקבלים לפי רמת הזכאות היא כדלהלן:

- זכאות ל-50% מקיצבת יחיד מלאה - 54% מכלל המקבלים.
- זכאות ל-100% מקיצבת יחיד מלאה - 29% מכלל המקבלים.
- זכאות ל-150% מקיצבת יחיד מלאה - 17% מכלל המקבלים.

6. הדיון בחלק זה מכוסס על נתוני חודש מרס 1981, שכן הנתונים מהחודשים שקדמו לחודש זה אינם מלאים.

מעקבים. בתקנות הביטוח הלאומי בדבר מתן הקיצבה לשירותים מיוחדים נאמר: "המוסד יקיים מעקב מזמן לזמן על השימוש בקצבה המיוחדת". ביצוע המעקב נועד לענות על שתי שאלות מרכזיות:

- האם חל שינוי במצבו של הנכה, המצריך בדיקה מחודשת (החמרה או הטבה) העשויה לגרום שינוי ברמת זכאותו או לשלול את הקיצבה לחלוטין.

- האם השימוש בקיצבה עונה על צרכיו של הנכה תוך יישום ההמלצות שנתנה אחות בריאות הציבור בעת הקביעה הראשונה.

בשנת 1980 הוחל בביצוע המעקבים למקבלי הקיצבה לשירותים מיוחדים. בשלב זה מצויים נתונים רק על היקף המעקבים ותוצאותיהם במישור של רמת הזכאות (ראה השאלה הראשונה שלעיל).

במשך השנה נערכו 1,154 מעקבים. בחודשים הראשונים היה הקצב איטי - בערך 40 מעקבים בחודש, אולם בהמשך השנה הוגברה זרימת המעקבים. בשלושת החודשים האחרונים של השנה נערכו בממוצע כ-150 מעקבים בחודש. לגבי 730 מעקבים, המהווים כ-63% מכלל המעקבים שהיו בטיפול במשך השנה, ניתנה החלטה.

ב-70 מקרים, שהם בערך 10% מהמעקבים, שבהם ניתנה החלטה, הופסקה הקיצבה בעקבות המעקב מסיבות של פטירה, אשפוז או הטבת המצב. לגבי שאר המקרים אושר המשך תשלום הקיצבה, בדרך כלל ללא שינוי בניקוד (445 מקרים). ב-142 מקרים הועלה הניקוד בעקבות המעקב וב-73 מקרים הוא הורד.

ה. רמת הקיצבה והיקף התשלומים

רמת הקיצבה לשירותים מיוחדים צמודה, כפי שהוסבר לעיל, לקיצבת הנכות הכללית. משום כך, בעקבות השינויים בשיטת העדכון ביחס לזו האחרונה, חלו ב-1980 שיפורים מקבילים גם ברמת הקיצבה לשירותים מיוחדים. סך התשלומים עבור שירותים מיוחדים, ב-1980, הגיע ל-5.5 מיליון שקלים בערך, שהם כ-1% מהתשלומים לקיצבת נכות כללית.

4. שיקום

א. כללי

חוק נכות כללית מאפשר לנכים, העומדים במספר תנאים, לקבל שירותים של שיקום מקצועי⁷. השיקום לנכים כלליים ניתן החל משנת 1975 באמצעות מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי. התנאים לקבלת שיקום מקצועי הם אלה:

- נכות רפואית של 20% לפחות.

- אין הנכה מסוגל, עקב ליקוייו, לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק להכשרה מקצועית לשם כך.

- הנכה נמצא מתאים לשיקום מקצועי.

ב. האוכלוסייה הנמצאת בשיקום

בשנת 1980 פנו לשיקום 4,733 נכים כלליים, כ-4% יותר מאשר

ב-1979. מספר הנמצאים בתהליך שיקום בשנת 1980 הגיע ל-2,388 איש, ב-5% יותר מאשר בשנה הקודמת.

במהלך השנה הסתיים הטיפול השיקומי ב-2,499 נכים. התפלגותם לפי צורת סיום הטיפול היא:

ל-51% בערך ניתן טיפול כספי או שניתנו אינפורמציה וייעוץ בנושאים כספיים או בנושאי תעסוקה.

16% בערך מהמשוקמים סודרו בעבודה. מתוכם קיבלו 63% הכשרה מקצועית במסגרת השיקום ו-37% סודרו בעבודה ללא הכשרה מקצועית. שיעור המסודרים בעבודה קטן בהשוואה לשנה הקודמת, שבה סודרו בעבודה 22% ממסיימי הטיפול. ייתכן, שירידה זו נובעת מהקשיים בשוק העבודה ב-1980.

1% מכלל הנכים המסיימים קיבלו טיפול במסגרת של שיקום כלכלי. 32% בערך מהמסיימים זכו בסוגי טיפול אחרים, כמו טיפול פרטני, מעקב וכו'.

7. הדיון כאן מתרכז בשיקום נכים כלליים, ולא בכלל פעולות השיקום של המוסד לביטוח לאומי, הכוללות גם נפגעי עבודה ואלמנות.

ג. היקף התשלומים

התשלומים עבור שיקום שניתן לנכים כלליים הגיעו ב-1980 ל-10.6 מיליון שקלים, ב-84% יותר מאשר ב-1979. הגידול הרב בתשלומים נובע ברובו הגדול מההוצאות הגבוהות בשנה זו עבור נכים שקיבלו הכשרה לעבודה במרכזי שיקום.

ד. הקרן לפיתוח שירותים לנכים

החל מ-1976 החלה לפעול הקרן לפיתוח שירותים לנכים, שבאמצעותה המוסד לביטוח לאומי מממן פעולות המיועדות לפיתוח ולהשלמה של שירותים לטובת נכים. רוב הסיוע שניתן על-ידי הקרן נועד לפיתוחם ולהרחבתם של שירותים קיימים ומיעוטו לשירותים חדשים לגמרי. לפעולות אלה שותפים גם ארגונים אחרים, ביניהם ארגונים וולונטריים גדולים, כמו איל"ן ואקי"ם, שירותים ציבוריים ומשרדי ממשלה. בשנת 1980 שילמה הקרן כ-5.9 מיליון שקלים, דהיינו ב-55% יותר מאשר בשנה הקודמת.

5. היקף התשלומים בענף נכות

ב-1980 חל גידול מהיר בהיקף התשלומים של ענף נכות הנובע בעיקר מהגידול באוכלוסיית מקבלי גימלאות נכות ומהעלייה שחלה בשנה זו ברמת הגימלאות. כתוצאה מכך גדל חלקן של הגימלאות בסך תשלומי הענף ל-70.6%, לעומת 67.2% ב-1979. במקביל ירד חלקן של ההוצאות לניידות נכים מ-30.7% ב-1979 ל-26.6% ב-1980 (ראה טבלאות 11 ו-12).

טבלה 11 - התפלגות התשלומים בענף נכות לפי מטרת עיקריות,
1979 - 1980 (באחוזים)

| השנה | סה"כ | גימלאות נכות כללית | השתתפות | |
|------|-------|--------------------------|--------------------------------|--|
| | | | בחוצאות רכב לניידות נכים | תשלומים אחרים (שיקום, שירותים מיוחדים, קרן לפיתוח שירותים ומענק פטירה) |
| 1979 | 100.0 | 67.2 | 30.7 | 2.1 |
| 1980 | 100.0 | 70.6 | 26.6 | 2.8 |

טבלה 12 - סך התשלומים בענף נכות וחלקם בסך הכל של גימלאות
חביטוח לאומי ובתל"ג, 1979-1980

| השנה | סך תשלומי הענף (במיליוני שקלים; מחירי 1980) | שיעור הגידול שנתי (באחוזים) | חלקם של תשלומי | |
|------|---|-----------------------------------|---|--|
| | | | הענף בסך התשלומים עבור גימלאות (באחוזים) | חלקם של תשלומי הענף בתל"ג (באחוזים) |
| 1979 | 682.9 | 13.5 | 9.0 | 0.56 |
| 1980 | 837.1 | 22.6 | 9.8 | 0.65 |

קצב הגידול בסך תשלומי הענף הגיע ב-1980 ל-22.6%, כלומר פי שניים משיעור הגידול של סך התשלומים בביטוח לאומי עבור גימלאות באותה שנה. ענף נכות המשיך לגדול אפוא ב-1980 בקצב מהיר יותר מענפים אחרים וחלקו בסך גימלאות הביטוח הלאומי הגיע ל-9.8%, לעומת 9.0% ב-1979. חלקם של תשלומי הענף בתל"ג גם הוא עלה מ-0.56% ב-1979 ל-0.65% ב-1980. שיעור דמי הביטוח הנגבה עבור נכות כללית עלה ב-1980 ל-1.4% מהשכר, בהשוואה ל-1.2% בשנה הקודמת. למרות הגידול בגבייה, שחלה בעקבות העלאת שיעור דמי הביטוח, חלה ב-1980 ירידה תלולה בעודף השוטף בענף. עודף זה, ללא ריבית, הגיע בשנה זו ל-20 מיליון שקלים בערך, לעומת

כ-191 מיליון שקלים ב-1979 (במחירי 1980). הירידה בעודף השוטף היא תוצאה של העלייה המהירה בגימלאות הנכות הכללית, מחד גיסא, ושל העובדה שהאוצר לא העביר בשנה זו את ההקצבה המגיעה ממנו עבור גימלאות הנכות לנכים קודמים, מאידך גיסא.

תודות לצבירה הניכרת של נכסים בענף נכות בשנים קודמות היתה הירידה בעודף השוטף, יחד עם ריבית, תלולה פחות. העודף השוטף הכולל ריבית הגיע ב-1980 ל-129 מיליון שקלים, לעומת 220 מיליון שקלים (במחירי 1980) ב-1979. נכסי הענף הגיעו בסוף 1980 לסך של 2,132 מיליון שקל.

ד. נפגעי עבודה

ו. ב ל ל י

מדי שנה נפגעים כ-85,000 איש בתאונות עבודה. מרביתם נפגעים בצורה קלה יחסית, הגורמת להיעדרות זמנית מן העבודה. מיעוטם נפגעים בצורה המותירה בהם נכות תמידית, ואילו כ-200 איש נהרגים בכל שנה כתוצאה מתאונות עבודה.

ביטוח נפגעי עבודה מקנה זכות לגימלאות בכסף ובעין למבוטח שאירעה לו פגיעה בעבודה. ניתן להבחין בכמה סוגי גימלאות הניתנות לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

- א. **דמי פגיעה.** דמי פגיעה זכאי לקבל נפגע עבודה אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת ונעדר מן העבודה במשך תקופה של עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע מן המוסד דמי פגיעה המחושבים על בסיס שכרו בתקופה שקדמה לפגיעה.
- ב. **חוצאות ריפוי.** נפגע עבודה הנזקק לטיפול רפואי או אשפוז, יקבל את הטיפול שהוא זקוק לו והמוסד לביטוח לאומי יכסה את ההוצאות המחייבות מכך. ההתחשבנות מחבצעת ישירות בין המוסד לביטוח לאומי ובין קופות החולים השונות המעניקות את הטיפול הרפואי לכל נפגעי העבודה.
- ג. **גימלאות נכות.** נפגע עבודה, אשר כתוצאה מן הפגיעה נותר נכה (לצמיתות או להקופה מוגבלת), זכאי לקבל מן המוסד לביטוח לאומי גימלת נכות. סוגי הגימלאות המשולמות לנכים נפגעי עבודה הן:
 1. **קיצבת נכות זמנית.** קיצבה זו משולמת לנפגע עבודה אשר הוועדה הרפואית קבעה לו דרגת נכות זמנית בשיעור של 5% או יותר. הקיצבה משתלמת כל עוד נמשכת הנכות. גובה הקיצבה נקבע בהתאם לשכרו של הנפגע בתקופה שקדמה לפגיעה ובהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לו.

2. מענק נכוח מענק זה משולם לנפגע עבודה שנקבעה לו דרגת נכות צמיתה של 5%-19%. המענק מחושב על-פי שכרו של הנפגע בתקופה שקדמה לפגיעה ועל-פי דרגת הנכות שנקבעה לו.

3. קיצבת נכות צמיתה לקיצבת נכות צמיתה זכאי נפגע עבודה שנקבעה לו דרגת נכות צמיתה בשיעור של 20% לפחות. גובה הקיצבה החודשית לנכה 100% היא בגובה 75% מהשכר הקובע ועד לחקרה הקבועה בחוק. לנכה, שאחוז נכותו נמוך מ-100%, משולמת קיצבה יחסית לדרגת נכותו, כאשר הבסיס הוא קיצבת הנכות המלאה (המחושבת לדרגת נכות של 100%).

4. קיצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים. סעיף 69א' לחוק מאפשר מתן גימלאות מיוחדות לנפגעי עבודה שדרגת נכותם בשיעור של 75% לפחות. גימלאות אלה הן:

- קיצבה מיוחדת להחזקתו האישית של הנפגע או לשיקומו המקצועי עקב נכותו בסכומים שנקבעו בתקנות, אולם לא יותר מרבע קיצבת הנכות המקסימלית.

- מענק לסידורים חד-פעמיים הנובעים מן הנכות, כגון רכישת רכב או החאמת תנאי דיור.

בנוסף לאלה, זכאי נכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר לשיקום מקצועי. שיקום זה ניתן לנכים, אם כתוצאה מהפגיעה הם אינם מסוגלים לחזור לעבודתם הקודמת או לעבודה אחרת שידעו לעשותה.

ד. גימלאות תלויים. קיצבת תלויים משולמת לבני משפחתו של מבוטח שנהרג עקב תאונת עבודה, ואשר היו תלויים בו לפרנסתם. קיצבת התלויים נקבעת באחוזים מקיצבת הנכות המלאה שהייתה משתלמת למבוטח בהתאם למספר התלויים שהותיר הנפטר. לדוגמה: אלמנה בודדה בת 40-49 זכאית לקיצבה בשיעור של 40% מהקיצבה

המלאה (המחושבת לדרגת נכות של 100%); אלמנה בודדה בגיל 50 שנה ומעלה זכאית לקיצבה בשיעור של 60% מהקיצבה המלאה, ואילו אלמנה המטופלת בילדים זכאית לקיצבה בשיעור של 60% ולתוספת ילדים בשיעור של 20% לילד הראשון, 10% לילד השני ו-10% לילד השלישי.

2. מגמות כלליות

ב-1980 ירד מספר מקבלי דמי פגיעה אל מתחת לרמה של חמש השנים האחרונות. בהשוואה ל-1979 ירד מספר מקבלי דמי הפגיעה ב-3.4% בערך. בשנה זו נמשכה הירידה ברמתם היחסית לשכר הממוצע של דמי הפגיעה ששולמו, אם כי הירידה היתה בשיעור נמוך מזה שהיה ב-1979 (5% לעומת 15.6%). לעומת זאת, ב-1980 נבלמה הירידה בערך הריאלי של דמי הפגיעה שהחלה ב-1979.

מספר מקבלי קיצבת נכות צמיתה גדל ב-1980 ב-9% בערך בהשוואה ל-1979 ושיעור גידול זה מאפיין גם את השנים האחרונות. לעומת זאת נמשכה מגמת הירידה במספר מקבלי קיצבת נכות זמנית ובשיעור גבוה יותר (45% ב-1980, לעומת 12% ב-1979). ב-1980 שילם המוסד בערך 7,500 קיצבאות נכות צמיתות ו-750 קיצבאות נכות זמניות. במספר מקבלי קיצבת תלויים נמשכה מגמת הגידול וב-1980 שילם המוסד בערך 2,860 גימלאות תלויים.

ב-1980 חל גידול הן בערכן הריאלי של קיצבת הנכות הממוצעת ושל קיצבת התלויים הממוצעת והן ברמתן ביחס לשכר הממוצע. מגמה זו לא איפיינה את 1979, שבה חלה ירידה ברמתן של הקיצבאות הן ביחס למחירים והן ביחס לשכר הממוצע.

התשלומים בענף נפגעי עבודה כוללים תשלומים לדמי פגיעה, לקיצבאות נכות ותלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. ב-1980 גדל חלקן של קיצבאות נכות ותלויים בסך התשלומים של הענף, ולעומת זאת ירד חלקם של

התשלומים לדמי פגיעה ושל הוצאות הריפוי. התשלומים בגין קיצבאות נכות ותלויים מהווים ב-1980 58.3% מסך התשלומים, בהשוואה ל-52.1% ב-1979. חלקם של התשלומים להוצאות ריפוי ירד מ-28.9% ב-1979 ל-25.9% ב-1980.

ב-1980 חלה עלייה ריאלית של 6.4% בסך התשלומים בענף נפגעי עבודה, וזאת לעומת ירידה של 4.3% ב-1979. לעלייה זו תרם בעיקר הגידול בערכן הריאלי של קיצבת הנכות ושל קיצבת התלויים, שהתשלומים להן מהווים קרוב ל-60% מסך התשלומים לענף.

3. דמי פגיעה

מקבלי דמי פגיעה. החל מ-1974 ועד 1978 היה היקף התביעות לדמי פגיעה יציב ועמד ברמה של 96,000-97,000 תביעות. ב-1979 היחה עלייה של כ-4% במספר התביעות, שהגיע ל-101,000 בקירוב. במספר התביעות שאושרו בשנים 1975-1980 לא ניתן להבחין במגמה חד-משמעית ומספר האישורים נע בין 85,000 ל-89,000 (ראה טבלה 1).

טבלה 1 - חיקף המועסקים ומספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו בשנים 1975 - 1980

| השנה | מספר המועסקים (באלפים) | תביעות לדמי פגיעה | תביעות לדמי פגיעה שאושרו | אחוז התביעות שאושרו מסך המועסקים |
|------|------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1975 | 1,112.6 | 97,361 | 89,849 | 8.07 |
| 1976 | 1,127.2 | 96,012 | 85,318 | 7.57 |
| 1977 | 1,159.2 | 96,970 | 84,944 | 7.33 |
| 1978 | 1,213.0 | 97,471 | 89,584 | 7.41 |
| 1979 | 1,240.6 | 101,057 | 87,961 | 7.09 |
| 1980 | 1,254.5 | 94,501 | 85,017 | 6.77 |

ב-1980 חלה ירידה אל מתחת לרמה של חמש השנים האחרונות, הן בהיקף החביעות והן בהיקף האישורים. בהשוואה ל-1979 ירד מספר מקבלי דמי פגיעה ב-3.4% בערך. הירידה ניכרת בקרב השכירים, המהווים את רובה המכריע של אוכלוסיית נפגעי עבודה. לעומת זאת, בקרב העצמאיים קיימת יציבות רבה והירידה במספר נפגעי עבודה לא היתה משמעותית.

אוכלוסיית נפגעי העבודה מקיפה את כל ענפי הכלכלה במשק. טבלה 2 מציגה את שיעור התכיפות של פגיעה בעבודה בענפים השונים, לשנת 1976. שיעור התכיפות מוגדר כמספר התאונות ל-1,000 מועסקים ומשמש מדד להכנת ההיפגעות בעבודה הטמונה בכל ענף.

הנתונים מצביעים על הבדלים גדולים בשיעורי התכיפות בין הענפים, החל מ-126.2 ו-113.3 בתעשייה ובבנייה בהתאמה (ב-1980) ועד 41.1 ו-24.0 בשירותים ובמסחר יבסטים, בהתאמה. בשנים 1976-1978 חלה ירידה בשיעור התכיפות לגבי סך-כל האוכלוסייה המועסקת, מ-70.3 ל-66.8. אולם ירידה זו אינה מקיפה את כל הענפים. עלייה בשיעור התכיפות חלה בתעשייה ובבנייה, ענפים שבהם מידת הסיכון היא הגבוהה ביותר. בשני ענפים אלה היו מועסקים 55% בערך מסך מקבלי דמי פגיעה בשנים אלה.

ב-1980 ירד מספר המועסקים בתעשייה ובבנייה - ב-4.7% בתעשייה וב-3.7% בבנייה. לעומת זאת, בשאר הענפים חלה עלייה במספר המועסקים. כתוצאה מכך ירד חלקם של המועסקים בתעשייה ובבנייה בסך המועסקים במשק מ-31.0% ב-1979 ל-30.1% ב-1980.

ניתן לשער, שהירידה בהיקף המועסקים שחלה רק בענפים בעלי מידת סיכון גבוהה מאוד (כ-55% ממקבלי דמי פגיעה היו מועסקים בשני ענפים אלה) מסבירה באופן חלקי את הירידה במספר נפגעי העבודה ב-1980.

טבלה 2 - שיעורי התכנסות למי ענף כלכלי בשנים 1976 - 1978

| שירותים | ענף | | השנה | | | | | | | |
|---------|-------------|-------------|--------|-------|-------|--------|------------|------|-------|------|
| | טיכונ | ענף | | | | | | | | |
| שירותים | תעבורה וקשר | מסחר וכספים | השקעות | בנייה | חרושת | חקלאות | ייצור ודיג | סה"כ | טיכונ | השנה |
| 37.0 | 74.7 | 35.3 | 63.3 | 113.1 | 122.7 | 78.1 | 70.3 | 1976 | | 1976 |
| 42.2 | 73.9 | 24.3 | 55.2 | 110.9 | 125.0 | 73.6 | 68.4 | 1977 | | 1977 |
| 41.1 | 71.6 | 24.0 | 56.8 | 113.3 | 126.2 | 71.7 | 66.8 | 1978 | | 1978 |

טבלה 3 - התפלגות מקבלי דמי פגיעה למי מספר ימי ההיעדרות

| השנה | סה"כ | 3 ימים | 4 - 6 | 7 - 11 | 12 - 27 | 28 - 41 | 42 - 55 | 56 - 90 | 91 - 182 |
|------|-------|--------|-------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1976 | 100.0 | 8.9 | 27.2 | 26.5 | 23.5 | 5.9 | 3.0 | 3.0 | 1.7 |
| 1977 | 100.0 | 8.5 | 26.4 | 26.9 | 24.1 | 6.1 | 2.9 | 3.1 | 1.7 |
| 1978 | 100.0 | 8.2 | 26.7 | 26.8 | 24.1 | 6.1 | 2.9 | 3.1 | 1.8 |

מתוך הנתונים המוצגים בטבלה 3 עולה, שרוב הנפגעים, 85% בערך, נעדרים מהעבודה כתוצאה מן הפגיעה תקופה שאינה עולה על 30 יום. 2% בערך בלבד נעדרים תקופה העולה על 90 יום. התפלגות זו של הנפגעים לפי מספר ימי היעדרות נשארה זהה בשנים 1976-1978.

דמי הפגיעה. דמי הפגיעה ליום מחושבים על בסיס שכרו או הכנסתו של הנפגע, כשיעור של 75% מהשכר קודם הפגיעה עד לתקרה הקבועה בחוק. בטבלה 4 מוצג ממוצע דמי הפגיעה (מחושבים לחודש) כאחוז מהשכר הממוצע הנתונים מראים, שב-1980 נמשכה הירידה ברמת דמי הפגיעה ביחס לשכר הממוצע בקרב שכירים ועצמאיים כאחד, אם כי בקצב איטי יותר. ב-1975 הגיע ממוצע דמי הפגיעה לחודש אצל שכירים ל-60% בערך מהשכר הממוצע, לעומת 43% בערך ב-1980. היינו, מאז 1975 חלה ירידה של 25% בערך ברמתם היחסית של דמי הפגיעה. תמונה דומה מתקבלה לגבי דמי הפגיעה ששולמו לעצמאיים.

טבלה 4 - ממוצע דמי פגיעה, מחושבים לחודש, במחירים שוטפים וכאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר בשנים 1975 - 1980

| השנה | במחירים שוטפים | | מחירי 1970 | | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע | |
|------|----------------|--------|------------|--------|---------------------------|--------|
| | שכירים | עצמאים | שכירים | עצמאים | שכירים | עצמאים |
| 1975 | 135 | 123 | 45 | 42 | 59.8 | 54.2 |
| 1976 | 174 | 153 | 42 | 39 | 55.5 | 48.9 |
| 1977 | 249 | 246 | 45 | 45 | 53.9 | 53.8 |
| 1978 | 402 | 387 | 48 | 45 | 53.3 | 51.6 |
| 1979 | 669 | 648 | 39 | 39 | 45.0 | 43.6 |
| 1980 | 1,488 | 1,479 | 39 | 39 | 42.8 | 42.6 |

הירידה בממוצע דמי הפגיעה ביחס לשכר הממוצע לאורך תקופה זו מוסברת בעיקרה בשיטת העדכון הנהוגה לגביהם. דמי הפגיעה מותאמים אחת לשנה, לפי השינויים שחלו בשכר הממוצע ובמהלך השנה נעשה בהם עדכון בשיעור חוספת היוקר המשולמת לשכירים, וכל זאת רק לגבי דמי הפגיעה המשולמים

החל מהיום ה-91 לתשלום דמי הפגיעה. היינו, את דמי הפגיעה המשולמים עבור 90 הימים הראשונים אין מעדכנים כלל. עדכון דמי הפגיעה חל רק על 2% ממקבלי דמי הפגיעה, ואילו את דמי הפגיעה המשולמים לרוב נפגעי העבודה אין מעדכנים כלל והם מתבססים לאורך כל תקופת התשלום על השכר בעת הפגיעה בעבודה.

רצוי להדגיש, שב-1979 חלה ירידה בשיעור גדול יותר ברמתו היחסית של ממוצע דמי הפגיעה. ממוצע דמי הפגיעה הריאלי (במחירים קבועים) ירד ב-1979 ב-19% בערך, ואילו ב-1980 לא חל שינוי בהשוואה ל-1979. ממוצע דמי הפגיעה כאחוז מהשכר הממוצע ירד ב-20% בערך ב-1979 וב-5% בלבד ב-1980. תוצאה זו נעוצה בעובדה, ששיעורי השינוי בשכר הממוצע ובמחירים היו גבוהים יותר בין 1978 ובין 1979.

היקף התשלומים לדמי פגיעה. ב-1980 נמשכה הירידה הריאלית בהיקף התשלומים לדמי פגיעה, שהחלה בשנת 1979. על אף הגידול במספר מקבלי דמי פגיעה בשנת 1979 חל צמצום ריאלי של 10.5% בהיקף התשלומים. צמצום זה מוסבר בעיקר בירידה הריאלית של כ-19% בממוצע דמי הפגיעה. לעומת זאת, ב-1980 לא חלה ירידה ריאלית בממוצע דמי הפגיעה בהשוואה ל-1979, אולם היקף התשלומים הריאליים ירד בשיעור גדול יותר (11.4%), וזאת בעיקר בעקבות הירידה של כ-6.5% במספר מקבלי דמי פגיעה (ראה טבלה 5).

טבלה 5 - היקף התשלומים לדמי פגיעה בשנים 1977-1980 (באלפי שקלים)

| השנה | במחירים שוטפים | במחירים קבועים (מחירי 1980) | שיעור הגידול הריאלי |
|------|----------------|--------------------------------|------------------------|
| 1977 | 11,055 | 76,680 | - |
| 1978 | 17,430 | 79,490 | 3.7 |
| 1979 | 30,430 | 71,100 | -10.5 |
| 1980 | 63,000 | 63,000 | -11.4 |

המוסד לביטוח לאומי שילם ב-1980, בממוצע חודשי, כ-7,500 קיצבאות נכות צמיתה לנכים נפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 20% ויותר. בהשוואה ל-1979 חל גידול של 9% בערך במקבלי קיצבת נכות צמיתה (ראה טבלה 6). שיעור גידול זה מאפיין גם את השנים הקודמות, 1975 עד 1977. בנוסף לקיצבאות הצמיתות שילם המוסד בממוצע הודשי ב-1980 כ-760 תשלומים לנכים זמניים. בשנה זו חלה ירידה של 45% בערך במספר מקבלי קיצבת נכות זמנית, ובכך נמשכה המגמה שהחלה ב-1979.

טבלה 6 - מקבלי גימלאות נכות בענף נפגעי עבודה בממוצע לחודש לפי סוג קיצבה בשנים 1978 - 1980

| השנה | קיצבה צמיתה סה"כ | שיעור הגידול (באחוזים) | קיצבה זמנית סה"כ | שיעור הגידול (באחוזים) |
|------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| 1978 | 6,432 | - | 1,530 | - |
| 1979 | 6,945 | 8.0 | 1,346 | - 12.0 |
| 1980 | 7,542 | 8.6 | 756 | - 45.0 |

השכירים מהווים את מרבית אוכלוסיית מקבלי קיצבת הנכות הצמיתה 87% בערך. מהנחונים המוצגים בטבלה 7 עולה, ש-65% ממקבלי הקיצבה הם נכים שדרגת נכותם אינה עולה על 40%, ורק 5% בערך הם בעלי דרגת נכות צמיתה של 100%. דרגת הנכות הממוצעת היא 40% בקירוב (מעודכן למרס 1981).

טבלה 7 - מקבלי קיצבת נכות צמיחה לפי המעמד בעבודה לפני
הפגיעה ולפי דרגת הנכות (מרס 1981)

| לא ידוע | 100 | דרגת נכות | | | | סה"כ | |
|---------|-----|-----------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | | 99-80 | 70-60 | 59-40 | 39-20 | | |
| 118 | 360 | 144 | 545 | 1,681 | 4,945 | 7,793 | סה"כ |
| 107 | 320 | 134 | 482 | 1,465 | 4,306 | 6,814 | שכירים |
| 11 | 40 | 10 | 63 | 216 | 639 | 979 | עצמאים |

השכירים הם הרוב המכריע גם בין מקבלי קיצבת נכות זמנית. דרגת הנכות הזמנית הממוצעת היא 32% בערך. הנתונים בטבלה 8 מראים, שקרוב ל-80% ממקבלי קיצבת נכות זמנית הם בעלי דרגת נכות הנמוכה מ-40%.

קיצבת הנכות. בטבלה 9 מוצגים השינויים שחלו ברמתה של קיצבת הנכות הממוצעת במשך שש השנים האחרונות. מתוכה נראה שבשנת 1980 חל גידול ריאלי בערכה של קיצבת הנכות הממוצעת לחודש - ברמה של 18% בערך אצל שכירים ו-22% בערך אצל עצמאיים. כמו כן חלה עלייה ברמת הקיצבה ביחס לשכר הממוצע. בשנת 1980 הגיעה קיצבת הנכות הממוצעת ל-29.8% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 25.2% ב-1979 (לגבי נכי נפגעי עבודה שהם שכירים).

מגמה זו לא איפיינה את שנת 1979, שהיתה שנה יוצאת דופן. בשנה זו חלה ירידה בערכה הריאלי של קיצבת הנכות (10% בערך) וברמתה ביחס לשכר הממוצע (11% בערך). למעשה, החל מ-1977 הסתמנה מגמה של עלייה בקיצבת הנכות כאחוז מהשכר הממוצע ובערכה הריאלי, למעט שנת 1979. גם אצל נכים נפגעי עבודה שהיו עצמאיים קודם הפגיעה קיזמת מגמה דומה. השינויים המנוגדים ברמת הקיצבה שחלו ב-1979 וב-1980 מקורם בעיקר בשתי סיבות: האחת - שיטת העדכון הנהוגה לגבי קיצבת נכות לנפגעי עבודה, והשנייה - השינויים שחלו בדרגת הנכות הממוצעת.

טבלה 6 - מקבלי קיצבת נכות זמנית לפי מעמד ודרגת נכות (מרס 1981)

| לא ידוע | סה"כ | | | | | | | | | |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|------|
| | 99-90 | 89-80 | 79-70 | 69-60 | 59-50 | 49-40 | 39-30 | 29-20 | 19 | סה"כ |
| 8 | 40 | 2 | 6 | 12 | 21 | 35 | 30 | 118 | 177 | 707 |
| 5 | 35 | 2 | 5 | 11 | 20 | 29 | 24 | 103 | 152 | 617 |
| 3 | 5 | 0 | 1 | 1 | 1 | 6 | 6 | 15 | 25 | 90 |

טבלה 9 - קיצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש בשנים 1975-1980 (בשקלים)

| | ע | | | | | ש | | | | |
|-------------|------|------|---------|------|------|---------|------|------|---------|------|
| | מ | א | י | ר | כ | מ | י | ר | כ | ש |
| האחוז מהשכר | 27.4 | 20.7 | 62.5 | 29.0 | 21.9 | 66.1 | 29.0 | 21.9 | 66.1 | 1975 |
| החודשי | 26.1 | 20.1 | 81.4 | 27.2 | 20.9 | 84.9 | 27.2 | 20.9 | 84.9 | 1976 |
| הממוצע | 25.7 | 21.3 | 119.2 | 27.1 | 22.4 | 125.5 | 27.1 | 22.4 | 125.5 | 1977 |
| | 27.3 | 24.1 | 205.2 | 28.3 | 25.0 | 213.1 | 28.3 | 25.0 | 213.1 | 1978 |
| | 24.4 | 21.8 | 362.1 | 25.2 | 22.5 | 374.0 | 25.2 | 22.5 | 374.0 | 1979 |
| | 29.9 | 26.7 | 1,037.5 | 29.8 | 26.6 | 1,034.8 | 29.8 | 26.6 | 1,034.8 | 1980 |

קיצבה הנכות מותאמת פעם אחת בשנה (בחודש אפריל) לשינויים החלים בשכר הממוצע. כמו כן נעשה בה עדכון במהלך השנה בהתאם לתוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק. מן הנתונים המוצגים בטבלה 10 ניתן לראות, שבשנת 1979 היה שיעור הגידול במדד הקיצבאות הממוצע נמוך משיעור הגידול במדד המחירים ועוד יותר מזה של השכר הממוצע. לעומת זאת, ב-1980 היה שיעור הגידול במדד הקיצבאות גבוה משיעור הגידול במדד המחירים ובשכר הממוצע במשק.

טבלה 10 - שיעור הגידול הממוצע בשכר הממוצע במשק, במדד המחירים ובמדד קיצבאות נפגעי עבודה בשנים 1979 - 1980

| השנה | מדד קיצבאות | מדד מחירים | שכר ממוצע |
|------|-------------|------------|-----------|
| 1979 | 84.7 | 95.2 | 102.3 |
| 1980 | 158.6 | 133.6 | 133.4 |

במהלך שנת 1980 חלה עלייה בדרגת הנכות הממוצעת של גכים נפגעי עבודה ולפיכך שולמו בממוצע לחודש קיצבאות ברמה גבוהה יותר ביחס לשכר במשק מאשר בשנת 1979. זאת בהנחה, שלא חלו שינויים בהתפלגות השכר הקובע של נפגעי העבודה בין שתי השנים. לעומת זאת, בשנת 1979 חלה ירידה (בהשוואה ל-1978) בדרגת הנכות הממוצעת. בסוף שנת התקציב 1979 היתה דרגת הנכות הממוצעת 38.7% והיא עלתה ל-41.3% בסוף 1980, היינו גידול של 7% בערך. ב-1978 היתה דרגת הנכות דומה לזו שב-1980 (41.6%) ולפיכך חלה ב-1979 ירידה של 7% בערך.

היקף התשלומים לגימלאות נכות. ב-1980 חלה עלייה ריאלית בשיעור של 18.4% בהיקף התשלומים לגימלאות נכות בענף נפגעי עבודה, וזאת לעומת ירידה של 8.7% ב-1979 (ראה טבלה 11).

**טבלה 11 - היקף התשלומים לגימלאות נכות בשנים 1977-1980
(באלפי שקלים)**

| השנה | במחירים שוטפים | במחירים קבועים (במחירי 1980) | שיעור גידול ריאלי |
|------|----------------|---------------------------------|----------------------|
| 1977 | 22,482 | 155,940 | - |
| 1978 | 33,755 | 153,945 | -1.3 |
| 1979 | 60,173 | 140,590 | -8.7 |
| 1980 | 166,500 | 166,500 | 18.4 |

העלייה ב-1980 מוסברת בעיקר בגידול הריאלי שחל בקיצבת הנכות הממוצעת לחודש, אולם גם בגידול בהיקף נפגעי העבודה שקיבלו קיצבת נכות. גם ב-1979 הייתה עלייה במספר הנכים ונפגעי עבודה שקיבלו קיצבת נכות ובשיעור דומה לזה שהיה ב-1980, אולם הירידה בערך הריאלי של הקיצבה בשנה זו הביאה לירידה ריאלית בהיקף התשלומים.

8. קיצבת תלויים

מקבלי קיצבת תלויים. בשנת 1980 נמשכה המגמה של גידול במספר מקבלי גימלאות תלויים בענף נפגעי עבודה, ובשיעור נכות יותר מזה של 1979. בשנה זו שילם המוסד לביטוח לאומי בערך 2,500 גימלאות תלויים בממוצע לחודש. כלומר, בהשוואה ל-1979 חל גידול של 4.6% בערך במספר מקבלי קיצבאות תלויים ובשיעור גבוה יותר מזה שב-1979 (ראה טבלה 12).

טבלה 12 - מקבלי גימלאות תלויים בשנים 1977-1980

| השנה | מספר המקבלים | שיעור גידול |
|------|--------------|-------------|
| 1977 | 2,472 | - |
| 1978 | 2,652 | 7.3 |
| 1979 | 2,732 | 3.0 |
| 1980 | 2,859 | 4.6 |

טבלה 13 מתארת את התפלגות מקבלי קיצבאות תלויים לפי שיעור הזכאות, הנקבע בהתאם למספר התלויים שהשאיר הנפטר. שיעור הזכאות הממוצע הוא 78%, וזוהי לזה שהיה ב-1979.

טבלה 13 - מקבלי קיצבאות תלויים לפי מעמד המבוטח ושיעור הזכאות (מרס 1981)

| לא ידוע | סה"כ | | | | | | | | |
|---------|------|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-------|--------|
| | 100% | 90% | 80% | 70% | 60% | 50% | 40% | | |
| 12 | 901 | 329 | 317 | 2 | 1,212 | 2 | 121 | 2,896 | סה"כ |
| 12 | 828 | 285 | 274 | 2 | 1,000 | 2 | 108 | 2,511 | שכירים |
| 0 | 73 | 44 | 43 | 0 | 212 | 0 | 13 | 385 | עצמאים |

מרבית מקבלי הקיצבה (87%) הם תלויים בנפטר שהיה שכיר בעת פגיעתו. אלמנות ללא ילדים מהווה 46% מסך מקבלי קיצבת תלויים, ואילו חלקן של אלמנות עם ילדים הוא 39%. 10% ממקבלי הקיצבה הם ילדים ללא הורה.

קיצבת התלויים. מנתוני טבלה 14 המציגה את ערכה של קיצבת התלויים הממוצעת לחודש, עולה כי קיצבת התלויים הממוצעת ב-1980 היא כמעט כפולה מקיצבת הנכות הממוצעת. הבדל זה נובע מהעובדה, ששיעור הזכאות הממוצע לקיצבת התלויים הוא 78%, בעוד שדרגת הנכות הממוצעת היא 40% (מעודכן למרס 1981).

טבלה 14 - קיצבת התלווים הממוצעת לחודש בשנים 1975 - 1980
(בשקלים)

| השנה | ש כ י ר י ם | | | ע צ מ א י ם | | |
|------|----------------|-------------|---------------------------|----------------|-------------|---------------------------|
| | במחירים שוטפים | במחירי 1970 | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע | במחירים שוטפים | במחירי 1970 | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע |
| 1975 | 140.0 | 46.4 | 61.5 | 127.3 | 42.2 | 55.9 |
| 1976 | 189.0 | 46.6 | 60.4 | 180.5 | 44.5 | 57.7 |
| 1977 | 274.0 | 48.9 | 59.2 | 273.0 | 48.8 | 59.0 |
| 1978 | 395.4 | 46.5 | 52.6 | 385.1 | 45.2 | 51.2 |
| 1979 | 663.3 | 41.1 | 46.0 | 667.2 | 40.1 | 44.9 |
| 1980 | 2,030.0 | 52.2 | 58.4 | 1,986.9 | 51.0 | 57.2 |

בהשוואה ל-1979 חל ב-1980 גידול של 27% בערכה הריאלי של קיצבת התלווים הממוצעת. כמו כן עלתה הקיצבה מ-46% מהשכר הממוצע ב-1979 ל-58.4% ב-1980. לעומת זאת, ב-1979 חלה ירידה הן ברמתה הריאלית (13.1%) של הקיצבה והן ברמתה היחסית לשכר הממוצע, מ-52.6% מהשכר הממוצע ב-1978 ל-46.0% ב-1979. (נתונים אלה הם לגבי נפגעי עבודה שהיו שכירים בעת הפגיעה.)

מגמת השינויים בערכה של קיצבת הנכות בשנים 1979 ו-1980 מאפיינת גם את קיצבת התלווים. תוצאה זו נובעת מהעובדה שקיצבת התלווים מתעדכנת בהתאם לאותם כללים שעל פיהם מתעדכנת קיצבת הנכות.

היקף התשלומים לקיצבאות תלווים. ב-1980 חלה עלייה ריאלית של 23% בערך בהיקף התשלומים לגימלאות תלווים. עלייה זו מוסברת בעיקר בגידול הריאלי שחל בקיצבת התלווים הממוצעת, אולם גם בעלייה שחלה במספר מקבלי קיצבת תלווים (ראה טבלה 15).

**טבלה 18 - היקף התשלומים לקיצבאות תלויים, 1977 - 1980
(באלפי שקלים)**

| השנה | במחירים שוטפים | במחירי 1980 | שיעור גידול ריאלי (באחוזים) |
|------|----------------|-------------|-----------------------------|
| 1977 | 8,392 | 58,210 | - |
| 1978 | 13,360 | 60,930 | 4.7 |
| 1979 | 25,740 | 60,140 | -1.3 |
| 1980 | 73,700 | 73,700 | 22.5 |

לעומת זאת, ב-1979 חלה ירידה ריאלית של כאחוז אחד בהיקף התשלומים הנובעת מהירידה בערך הריאלי של הקיצבה, וזאת למרות הגידול שחל במספר המקבלים בשנה זו. הירידה בערך הריאלי של הקיצבה היתה בשיעור גבוה מזה של הגידול במספר המקבלים.

6. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה¹

התשלומים בענף נפגעי עבודה כוללים תשלומים עבור דמי פגיעה, גימלאות נכות, גימלאות תלויים והוצאות ריפוי ושיקום. טבלה 16 מציגה את חלוקת התשלומים בין מרכיבים אלה.

ב-1980 גדל חלקן של גימלאות נכות ותלויים בסך התשלומים של הענף ולעומת זאת ירד חלקם של התשלומים לדמי פגיעה ולהוצאות ריפוי. התשלומים לקיצבאות נכות ותלויים מהווים ב-1980 58.3% מסך התשלומים בהשוואה ל-52.1% ב-1979, ואילו התשלומים לדמי פגיעה מהווים ב-1980 15.3% מסך התשלומים, לעומת 18.5% ב-1979. הוצאת הריפוי הן המרכיב השני בגודלו בסך התשלומים (לאחר גימלאות נכות) וחלקן בסך התשלומים ירד ל-25.9% ב-1980.

1. ללא תשלומים לנפגעי איבה.

**טבלה 16 - התפלגות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגימלה
1980 - 1977**

| השנה | דמי פגיעה | גימלאות נכות | גימלאות תלויים | הוצאות ריפוי | שיקום |
|------|-----------|--------------|----------------|--------------|-------|
| 1977 | 19.6 | 39.9 | 14.9 | 24.9 | 0.7 |
| 1978 | 19.7 | 38.1 | 15.1 | 26.6 | 0.5 |
| 1979 | 18.5 | 36.5 | 15.6 | 28.9 | 0.5 |
| 1980 | 15.3 | 40.4 | 17.9 | 25.9 | 0.5 |

ב-1980 חלה עלייה ריאלית בשיעור של 6.4% בסך התשלומים בענף נפגעי עבודה, וזאת לעומת ירידה של 4.3% ב-1979. העלייה הריאלית ב-1980 מוסברת בעלייה הריאלית של היקף התשלומים לגימלאות נכות ותלויים, המהווים קרוב ל-60% מסך התשלומים בענף. זאת, למרות הירידה הריאלית בתשלומים לדמי פגיעה ובהוצאות הריפוי. שיעור העלייה הריאלית בהיקף התשלומים לגימלאות נכות ותלויים היה גבוה. משיעור הירידה הריאלי בדמי פגיעה ובהוצאות שיקום (ראה טבלה 17).

**טבלה 17 - היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה בשנים 1977 - 1980
(באלפי שקלים)**

| השנה | במחירים שוטפים | במחירי 1980 | שיעור גידול ריאלי |
|------|----------------|-------------|-------------------|
| 1977 | 56,345 | 390,830 | - |
| 1978 | 88,661 | 404,350 | 3.5 |
| 1979 | 165,663 | 387,060 | -4.3 |
| 1980 | 411,700 | 411,700 | 6.4 |

א. כללי

בעיית הבטחת הכנסתה של האוכלוסייה החשופה לסיכון כלכלי לא ירדה מסדר יומם של מעצבי המדיניות החברתית בארץ מאז ראשית שנות השבעים. בתחילת אפריל 1974 גובשה שיטה חדשה להבטחת הכנסה מינימום לקיום בשביל כל משפחה בישראל שמסיבות גיל, מחלה או נכות אינה יכולה להשיג רמת הכנסה זו בשוק העבודה. רמת ההכנסה המינימלית המובטחת נקבעה באחוזים מהשכר הממוצע לפי החוק על-פי הרכב התלויים: 25% לבודד, 37.5% לזוג ותוספות לכל אחד משני הילדים הראשונים. רמה זו של הכנסה מובטחת נקבעה בין היחר גם בהתחשב בקו העוני, מחוץ מגמה לחלץ את האוכלוסייה ממעגל העוני. עיקרון נוסף שנקבע באותה עת היה שמירת ערכה הריאלי של הקיצבה לאורך זמן על-ידי קביעת מנגנון עדכון אוטומטי לפיו תוצמד הקיצבה לשכר הממוצע אחת לשנה, ועדכונה כמהלך השנה על-פי שיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק. יש לזכור, ששיטה זו נקבעה בתקופה שבה עמדו שיעורי האינפלציה במשק על 20% בערך והיה יסוד להניח ששיטה זו תבטיח רמת עדכון הולמת.

האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה הזכאית היתה מפוצלת בין שני גופים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה והרווחה, אך בעשור האחרון בולטת המגמה לריכוז התשלומים בידי המוסד לביטוח לאומי. ביטוי מובהק למגמה זו היא הרחבת התחיקה הסוציאלית, המיועדת להביא בהדרגה להכללתה של כל האוכלוסייה במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

תהליך זה החל עוד באמצע שנות השישים עם הנהגת ההטבה הסוציאלית למקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים על-פי החוק, שאין להם הכנסה נוספת מחוץ לקיצבה; המשכו היה בהכנסת נתמכי הסעד הקשישים שהיו זכאים למענקי זיקנה למעגל הביטוח הלאומי, ובהנהגת קיצבת זיקנה ושאיירים עבור עולים חדשים שהיו ביום עלייתם ארצה מעל גיל הביטוח. בר בבר עם קליטת אוכלוסיות אלו,

הונהגו גם תיקונים שונים במערכת, שעיקרם הגמשת תנאי הזכאות, שיפורים ברמת הקיצבאות, שכתוצאה מהם ניתן לומר בסיפוק שהמוסד לביטוח לאומי מבטיח למעשה קיצבה לכל קשיש בישראל, ועקרונית עומדת לרשותה של כל משפחה קשישה בישראל רמת הכנסה שאיננה נמוכה מהרמה המינימלית לקיום כפי שהוכרה והוגדרה במערכת הרווחה בארץ.

קבוצה גדולה נוספת הנחשבת לאוכלוסייה חלשה מבהינה כלכלית היא קבוצת הנכים. כיום מפוזר הטיפול בנכים בין גופים ורשויות שונות, כאשר הקריטריון לקביעת הזכאות הוא בדרך כלל עילת הנכות, ולא היקף הצרכים או רמת הנזקקות.

קיימים הבדלים גדולים בהיקפן וברמתן של הזכויות וההטבות המוקנות לנכים במערכות השונות. לצד קבוצת נכים הנהנים מהטבות מפליגות ובשיעור גבוה מאוד של החלפת שכר, כגון נכי צה"ל, נפגעי פעולות איבה, נפגעי עבודה, נכי מלחמות ורדיפות הנאצים, מצויים רבבות נכים, שנכותם אירעה כתוצאה ממחלה או ממום מלידה ואשר איבדו את כושרם להשתכר. עד לפני שנים אחדות לא היתה קיימת מערכת ממוסדת שיטתית ומכובדת להבטחת הכנסתם של אלה. עם הנהגתו של חוק ביטוח הנכות במוסד לביטוח לאומי, באפריל 1974, הוכרה אוכלוסייה זו כאוכלוסיית מצוקה הזכאית להבטחת הכנסה. קליטת נכים אלה במערכת המוסד צימצמה במידה רבה את מספר מקבלי התמיכות במערכת הסעד.

אוכלוסייה נוספת החשופה לסיכון כלכלי וחברתי כאחד היא אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות, הכוללת ברובה את האלמנות ובחלקה - נשים גרושות. שתי קבוצות אלה זכאיות להבטחת הכנסה מינימלית באמצעות הביטוח הלאומי.

תהליך העברת האחריות להבטחת הכנסה לידי המוסד לביטוח לאומי יושלם עם הפעלת החוק להבטחת הכנסה ב-1 בינואר 1982. לפי חוק זה תהיה זכאית להכנסת מינימום כל משפחה בישראל שאין לה הכושר להשיג הכנסה כדי מחיה בשוק העבודה. עם כניסת החוק לתוקפו תועבר אפוא גם האחריות להבטחת הכנסתן של המשפחות המטופלות כיום על-ידי משרד העבודה והרווחה לידי המוסד לביטוח לאומי. אוכלוסייה זו נאמדת כיום ב-10-12.5 אלף משפחות.

ב. גובה ההכנסה המינימלית המובטחת

כאמור, עם הנהגת שיטת ההכנסה המינימלית המובטחת ביולי 1974, ברמות החופפות בעיקרון את רמת קו העוני לפי גודל משפחה, ניתנה הדעת גם לשמירת ערכה של הקיצבה לאורך זמן, על-ידי הצמדתה לשכר הממוצע. בשל הפיגור הרב של פרסום סדרת השכר הממוצע למשרת שכיר על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נקבעה בחוק נוסחה לחישוב אומדן השכר. בדיקת היחסים בין השכר בפועל ובין השכר על-פי החוק מראה, שבשיעורי אינפלציה נמוכים לא קיימים פערים משמעותיים בין שתי סדרות אלה, והשכר הממוצע על-פי חוק הוא קירוב סביר לשכר הממוצע במשק בפועל. אולם, בתנאים של אינפלציה מואצת, כאלה שהיינו עדים להם במשך השנים האחרונות, נמצא שהשכר הממוצע על-פי החוק איננו משרת נאמנה את היעד של שמירת ערכה הריאלי של הקיצבה. בעוד שבשנת 1973/4, כשיעורי האינפלציה היו 20%-25%, התבטא הפער בין השכר הממוצע על-פי החוק ובין השכר הממוצע במשק בערך ב-4% בלבד, הנה באפריל 1979, כאשר הגיע שיעור האינפלציה השנתי ל-100% ויותר, השכר הממוצע על-פי החוק הגיע ל-60% בלבד מהשכר הממוצע בפועל, כלומר הפער גדל והגיע ל-20% בערך.

יתרה מזו, גם למועדי העדכון יש השפעה ניכרת על רמת הקיצבאות, והשפעה זו גוברת והולכת עם עליית שיעור האינפלציה. כזכור, שיטת העדכון שנקבעה להכנסה המינימלית המובטחת היתה עדכון חד-שנתי, באפריל של כל שנה על-פי השכר הממוצע, ובמהלך השנה על-פי שיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק. בשיעורי אינפלציה גבוהים כמו אלה שהתפתחו בשנים האחרונות נאלצו האוכלוסיות החלשות לספוג התייקרות חודשיות גדולה והולכות, כאשר הפיצוי עליהן ניתן באיחור ובצורה חלקית בלבד. היה כאן קיפוח ניכר של אוכלוסיות אלה בהשוואה לאוכלוסיית השכירים, שבנוסף לעובדה שהם בעלי "כושר ספיגה" גדול יותר, שכרם מתעדכן לא רק באמצעות תוספת היוקר, אלא גם באמצעות תוספות שכר המעוגנות בהסכמי שכר, "זחילת" שכר ועוד.

טבלה 1 שלהלן מציגה את המגמות בהתפתחות רמת ההכנסה המינימלית המובטחת מאז הרפורמה במס הישיר (יולי 1975) עבור טיפוסי משפחה אופייניים. ננתח ממצאים אלה תוך שימת דגש מיוחד בסיבות ובגורמים של מגמות אלה, תוך התייחסות מיוחדת לשנת 1980.

ביולי 1975, עם הנהגת הרפורמה במס הישיר, גובשה סופית גם מערכת הבטחת הכנסה, תוך שילובן של קיצבאות הילדים האחידות במערכת זו. הרמות שנקבעו היו כדלקמן: לנפש אחת - 25% מהשכר הממוצע, לשתי נפשות - 37.5%, לאלמנה או לזוג קשישים עם ילד - 47.5%, ולמשפחה הכוללת שני מבוגרים ושני ילדים - 57.5% מהשכר הממוצע במשק. שיעורים אלה כוללים כמובן גם את קיצבאות הילדים המובטחות במסגרת ענף ילדים לכל ילד בישראל, כאשר רמתה המקורית של נקודת קיצבה היתה 5% מהשכר הממוצע.

התופעה הבולטת ביותר המשתקפת בטבלה 1 היא הירידה ההדרגתית הריאלית שחלה ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת מאז הנהגת הרפורמה עבור כל טיפוסי המשפחות, ירידה שהגיעה לנקודת השפל הנמוכה ביותר בשנת 1978. ההכנסה המובטחת לבודד הגיעה בשנה זו ל-20.7% בלבד מהשכר הממוצע במשק, כלומר שחיקה של 17% בערך בהשוואה לרמה המקורית (25%). אצל משפחות עם ילדים היה שיעור השחיקה גבוה עוד יותר, והגיע ל-19%-20%, וזאת בשל הכרסום החרیف יותר בקיצבאות הילדים, הצמודות כידוע למדד בלבד. תופעה חמורה זו חייבת שינויים במערכת עדכון הקיצבאות, ואמנם בשנים 1977 ו-1978 הוכנסו שינויים בשיטת העדכון, שאח תוצאותיהם ניתן לראות בשיפור היחסי שחל ברמת הקיצבאות בשנת 1979. הקיצבאות עודכנו על-פי השכר פעמיים בשנה, ובשלהי 1978 הונהגה שיטת עדכון אוטומטית נוספת, לפיה תוגדל ההכנסה המינימלית המובטחת בכל פעם שמדד המחירים המצטבר יעלה על 10%. כלומר, לראשונה הוכרה למעשה זכותן של האוכלוסיות החלשות להגנה שוטפת על הכנסתן בהתאם למגמות האינפלציוניות המתחוללות במשק. ממדי השחיקה הצטמצמו בשנת 1979 לכדי 12% אצל משפחות ללא ילדים ול-15%-17% אצל משפחות עם ילדים. מכאן, שגם לאחר השיפורים שהוכנסו בשיטות העדכון לא נמצא מענה נאות לבעיית שחיקת הקיצבאות, והאינפלציה המשיכה בתאוצתה ואינמה לבטל גם הישג חלקי זה.

טבלה 1 - רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לשיעורי משפחה נבחרים - במחיריים שוטפים, במחיריים קבועים ונאחזים מהשכר הממוצע (כולל קיצנאות חילדים)

| התקופה | אלמנה, קשיש וזכה יחיד | | אלמנה + 2 ילדים | | זכה או קשיש עם בת זוג + 2 ילדים | |
|--------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|
| | מחיריים שוטפים (בשקלים) | מחיריים במחירי אחוז | מחיריים שוטפים (בשקלים) | מחיריים במחירי אחוז | מחיריים שוטפים (בשקלים) | מחיריים במחירי אחוז |
| 1975 | 58.1 | 25.5 | 109.6 | 48.1 | 132.1 | 58.0 |
| 1976 | 73.9 | 23.6 | 137.1 | 43.8 | 163.4 | 52.2 |
| 1977 | 105.2 | 22.7 | 196.9 | 42.6 | 236.1 | 51.0 |
| 1978 | 156.3 | 20.7 | 290.6 | 38.6 | 346.8 | 46.0 |
| 1979 | 327.8 | 22.1 | 599.0 | 40.3 | 706.2 | 47.6 |
| 1980 | 843.7 | 24.3 | 1,709.1 | 49.2 | 1,804.3 | 52.0 |
| 1980 (אפ' - יוני) | 584.3 | 24.6 | 1,184.9 | 49.8 | 1,259.5 | 52.9 |
| 1980 (יולי-ספט') | 753.5 | 23.9 | 1,506.2 | 47.8 | 1,580.9 | 50.1 |
| 1980 (אוק' - דצ') | 871.3 | 23.2 | 1,780.0 | 47.6 | 1,879.3 | 50.3 |
| 1981 (ינו' - מרס) ¹ | 1,165.7 | 25.3 | 2,365.3 | 51.4 | 2,497.3 | 54.3 |

1. נתוני הקיצנה נאחזו מהשכר הממוצע הם אוטונומי כלכלי.

טבלה 1 מציגה את התפתחות רמת הקיצבאות במונחים של כוח קנייה, ומסתבר שאפילו בשנת 1979, לאחר הכנסת השיפורים בשיטות העדכון, הצליחה הקיצבה לשמור אך בקושי על כוח הקנייה שהיה לה בשנת 1975. דהיינו, הגידול המהיר ברמת החיים שהיה מנת חלקה של האוכלוסייה הכללית בתקופה זו (כ-18%) פסח כמעט לחלוטין על השכבות מעוטות ההכנסה, ואלה יכולות אך בקושי לקיים את אותה רמת חיים שקיזמו בראשית התקופה.

ג. המגמות בשנת 1980

מגמות חמורות אלה עוררו את הצורך הרחוק בבדיקה מחודשת של שיטות העדכון מתוך מגמה למצוא שיטה שתשקם את רמת הקיצבאות מחד גיסא, ותבטיח את רמתן לאורך זמן בהתאם למגמות האינפלציוניות שיתחוללו במשק, מאידך גיסא. בעקבות המלצות ועדה מיוחדת שהוקמה למטרה זו נתקבלה בראשית 1980 שורה של תיקונים בשיטות עדכון הקיצבאות, ואלה תרמו תרומה משמעותית לשיפור מצבה של האוכלוסייה החלשה. נמנה את העיקריים שבהם:

א. הקיצבאות מתעדכנות על-פי השכר הממוצע בכל פעם שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, כלומר ארבע פעמים בשנת 1980, בהתאם לשיטת תשלום תוספת היוקר שהונהגה במשק בשנה זו.

ב. לאור מצבן הכלכלי הקשה של אלמנות עם ילדים, כאשר חובת הטיפול בילדים, חינולם, וניהול משק הבית מוטלת באופן בלעדי על שכמה של האלמנה, הוחלט להעדיף מבחינה כלכלית על-פני אוכלוסיות נתמכות אחרות, והתוספת בגין ילדיהן הועלתה מרמה של 5% מהשכר הממוצע לרמה של 7.5%.

ג. הגידול הניכר בשיעור האינפלציה, שהתבטאה בשיעור חודשי של 5%-10%, הביאה לכך שכלל העדכון השוטף בהתאם לתנודות המדרד מעל 10% נמצא בלתי מספיק להבטחת ערכה הריאלי השוטף של הקיצבה. לכן קיבלה הממשלה בספטמבר 1980 החלטה לפיה ייעשה העדכון השוטף על-פי המדרד בכל פעם שיעלו המחירים ב-5% ויותר. להחלטה

זו נוספו שני סייגים. האחד, שכלל זה לא יחול בחודש שבו מתעדכנות הקיצבאות על-פי השכר הממוצע. דהיינו, בחודשים שבהם משולמת תוספת יוקר (אפריל, יולי, אוקטובר וינואר) לא ייהנו הגימלאים מתוספת לקיצבתם מעבר לקיצבה המתחייבת על-פי השכר הממוצע. והשני, שעם הנהגת הכלל הזה לא ישולם עוד פיצוי מיוחד בגין התייקרויות חריגות שיוזמת הממשלה (צמצום סובסידיות, ייקור מוצרים שבפיקוח ועוד). בדיקת השפעתו של תיקון זה העלתה, שהפעלת שיטה זו על שני סייגיה לא היתה משפרת את מצבם של הגימלאים בהשוואה לשיטה הקודמת¹. אולם בפועל הסתבר, שהמציאות היתה חזקה יותר ולמרות החלטת הממשלה, שולמו פיצויי התייקרות מיוחדים כאשר התרחשו במשק התייקרויות חריגות ביזמת הממשלה. מכל מקום, ההשפעה המשולבת של כל התיקונים שהוכנסו במהלך שנת 1980 היתה עדכון כמעט חודשי של ההכנסה המינימלית המובטחת ורמת הקיצבה התקופתית והשנתית היתה גבוהה בהרבה, באופן ריאלי, מהרמה שהושגה בשנת 1979. משפחות מעוטות יכולת ללא ילדים (בעיקר קשישים ואלמנות בודדות), נהנו בשנת 1980 מרמת קיצבה בשיעור של 24.3% מהשכר הממוצע במשק, שהיתה קרובה כדי 3% לרמה המקורית המובטחת.

השיפור הגדול ביותר במערכת הבטחת הכנסה חל בקרב אלמנות עם ילדים, שכאמור הועדפו בשנה זו. אלמנה עם שני ילדים זכתה לרמת הכנסה כוללת של 49.2% מהשכר הממוצע במשק, הכנסה הגבוהה אף מהרמה שהובטחה לה במקור עם הנהגת הרפורמה בשנת 1975. במשפחות קשישים וזכים עם ילדים חל שיפור צנוע יותר. אמנם השחיקה הצטמצמה מרמה של 17% בשנת 1979 לרמה של 10% בשנת 1980, אך זהו שיפור קטן יותר בהשוואה לקבוצות האוכלוסייה האחרות, כאשר הגורם המרכזי לכך הוא היציבות ואי-השינוי הריאלי בקיצבאות הילדים המהוות מרכיב חשוב בהבטחת הכנסתן של קבוצות אלה. כאן המקום לציין, שהחלטת הממשלה לעדכן את הקיצבאות החל מינואר 1981 במלוא עליית המחירים, בכל פעם שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, עשויה להניב את פירותיה בשנת 1981.

2. לאור תוצאות הבדיקה הניח שר העבודה והרווחה על שולחן ועדת השרים לענייני כלכלה הצעה לבטל את שני הסייגים הנ"ל, אולם עד היום לא התפנתה הוועדה לדון בנושא.

מבט על הרמה הרביעונית של הקיצבאות במהלך 1980 מצביעה על תנודות חריפות ואי-סדירות בשיעורה. ברביע הראשון של השנה היתה הקיצבה ליחיד, למשל, 24.6% מהשכר הממוצע; היא ירדה לרמה של 23.2% בלבד בחודשים אוקטובר-דצמבר, וזינקה לשיעור של 25.3% בחודשים ינואר-מרס 1981. תנודות אלה בשיעורי קיצבאות המיועדות למחיה שוטפת, באשר המתירים נמצאים בקו של עלייה מתמדת, פוגעות ביכולתן של המשפחות המקבלות לקיים רמת תצרוכת סדירה ושוטפת. מגמה זו נובעת בעיקר מקיום הסכמי שכר המפצים את האוכלוסייה השכירה על התייקרויות שאינן מפוצות בעזרת תוספת היוקר, אך המוסד לביטוח לאומי מנוע על-פי החוק לשלם תוספות שכר אלה גם למקבלי הגימלאות במועד תשלומן לציבור השכירים. תוספות אלה מוצאות את ביטויין בקיצבאות רק בעבור ארבעה-חמישה חודשים - עם השתקפותן בשכר הממוצע במשק. המוסד יזם במהלך השנה שינוי בתחיקה, שעשוי למתן כמידה מסוימת את התנודות בערכן הריאלי של הקיצבאות. הצעת התזכיר - הצעת החוק מונחת על שולחן ועדת השרים לענייני כלכלה שטרם נתפנתה לדון בה³.

גם במונחים של כוח קנייה חל בשנת 1980 שיפור ניכר ברמת הקיצבאות בהשוואה לשנה הקודמת. הקיצבה לבודד עלתה בשנה זו ב-11% בערך מעל לגידול במחירים. אלמנה עם שני ילדים זכתה לגידול ריאלי של 22% בהכנסתה, ואילו גימלאים עם ילדים קיבלו תוספת ריאלית של למעלה מ-9% לקיצבתם. אולם נתונים אלה מתבססים על התייקרות של התצרוכת של משפחה ממוצעת. יש סימנים לכך שבשנת 1980 התייקר סל התצרוכת של משפחה מעוטת הכנסה בשיעור גבוה יותר מההתייקרות הממוצעת, שנגסה נתח שמן מהגידול המשמעותי שחל ברמת הקיצבאות בשנה זו.

3. חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 43) התשמ"א, 1981.

תחשיב ש.ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁴ מראה, שמחירי "סל" התצרוכת של משפחות הנמצאות בעשירון התחתון של ההכנסה לנפש עלו במשך שנת 1980 (שנת לוח) לעומת דצמבר 1979 ב-144.3% בהשוואה לגידול של 132.9% במחירי "סל" התצרוכת של משפחה עירונית ממוצעת. גם השוואת ערכו הכספי של "סל" מזון הכרחי.שאותו קבע משרד הבריאות על-פי קריטריונים קולינאריים מקצועיים בשנים 1979 ו-1980, מצביעה על התייקרות ממוצעת של 220% בערכו של "סל" זה בשנת 1980, בעוד שהקצבה גדלה בתקופה זו ב-150%, ומובן מאליו שגם סל התצרוכת הכללי של משפחה מעוטת הכנסה, שמאפיין אותו משקלו הגדול של מרכיב המזון, התייקר בשיעור גבוה יותר מהתייקרות "סל" התצרוכת הממוצעת. התוצאה היא, שהאינפלציה פגעה יותר, בשנת 1980, במעוטי הכנסה.

ד. רמת הקיצבאות בהשוואה לאינדיקטורים כלכליים-חברתיים מקובלים

השאלה הצצה ועולה ללא הרף בכל דיון על מדיניות הרווחה היא מהי רמת המחיה שהקיצבה לקיום מאפשרת. דהיינו, האם ניתן לקיים רמת חיים בסיסית מהקיצבה המובטחת לכל משפחה מעוטת הכנסה. שאלה זו תישאר קרוב לוודאי ללא תשובה חד-משמעית עוד שנים רבות. "רמת קיום מינימלית" היא בראש ובראשונה רמה יחסית ובקביעתה משתתפים יסודות ערכיים. כדי לתת תמונה על מצבו היחסי של הגימלאי ניתן להשוות את רמת הקיצבאות למדדים כלכליים שונים במשק, כגון קו העוני ורמת ההכנסה המובטחת לעובד בשכר נמוך (הממצאים העיקריים מוצגים בטבלה 2 שלהלן).

תפקידן של הקיצבאות הוא כאמור להבטיח לכל גימלאי רמת הכנסה מינימלית לקיום. לגבי משפחות שבהן קיים מפרנס שהכנסתו אינה נופלת מרמת שכר המינימום במשק מוטלת האחריות להבטחת קיומה של המשפחה במשולב על שכר המינימום ועל קיצבאות הילדים. שכר המינימום נועד להבטיח קיום מינימלי למשפחה ללא ילדים. ואילו קיצבאות הילדים נועדו להבטיח שמשפחות

4. המקור: ירחון לסטטיסטיקה של מחירים מס' 12, דצמבר 1980 - ל.מ.ס.

עם ילדים, אשר מפרנס משתכר לפחות את שכר המינימום, לא תרדנה מתחת לרמה המינימלית לקיום בגין ילדיהן, וזאת לכל גודל משפחה.

בטבלה 2 ניתן לראות שביולי 1975, דהיינו עם הנהגת הרפורמה במס הישיר, הושגה מטרה זו בעיקרה לגבי מרבית הגימלאים. רמת ההכנסה המינימלית שנקבעה באותה עת הוציאה ממעגל העוני את מרבית הגימלאים שהם בדרך כלל משפחות קטנות (בודדים וזוגות). גם למשפחות מרובות ילדים המתקיימות מקיצבאות (כולל קיצבאות ילדים) הובטחה רמת הכנסה בסביבות קו העוני. אולם בשנים שלאחר 1975 וכתוצאה ישירה משחיקת רמת הקיצבאות נוצר פער שהלך והעמיק בין רמת ההכנסה המינימלית ובין קו העוני, שהגיע לשיא של כ-27% לזוג גימלאים בשנת 1979. פער זה צומצם במידה רבה בשנת 1980 הודות לשיפור בשיטות עדכון הקיצבאות שהונהג באפריל 1980. הפער היה גדול עוד יותר במשפחות של גימלאים שהן מרובות ילדים. בשנת 1979 היוותה ההכנסה המינימלית המובטחת (יחד עם קיצבאות הילדים) כ-65% בלבד מקו העוני למשפחה עם 4 ילדים.

מגמות דומות התפתחו גם ברמת הכנסתה של משפחה שמפרנסה משתכר את שכר המינימום. ביולי 1975 עמד שכר המינימום על רמה שהבטיחה את קיומה של משפחה גרעינית קטנה ברמה של ההכנסה המינימלית המובטחת. ואילו קיצבאות הילדים, שנועדו כאמור לשמור על רמה זו גם למשפחות מרובות ילדים, לא מילאו תפקיד זה בשלמותו. עם הזמן המצב הלך והחמיר בשל השחיקה הגדולה שחלה הן ברמת שכר המינימום במשק והן ברמת קיצבאות הילדים. שכר המינימום למפרנס נשוי (שאשתו אינה עובדת) הגיע לכדי 75% מקו העוני ולפחות מ-60% למפרנס עם 4 ילדים. השיפור הגדול, שחל בשנת 1980 ברמת שכר המינימום בעקבות ההסכם שהושג בין ההסתדרות ובין המעסיקים, שיפר במידה ניכרת את מצבן של משפחות קטנות, אך השפעתו היתה קטנה יחסית על משפחות מרובות ילדים בהעדר תיקון מקביל גם בשחיקה של קיצבאות הילדים.

טבלה 2 - רמת התבוסה והיינומליה התבוסתית לטיפוסי משפחה נבחרים בהשוואה לשכר והיינומיום ולקני העוני (בשקלים לחודש, מחירים שוטפים)

| | 1981 ינואר | | 1979 ינואר | | 1975 יולי | | | | | | | | | |
|------------------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------------------|
| | הכנסה שכר | הכנסה שכר | הכנסה שכר | הכנסה שכר | הכנסה שכר | הכנסה שכר | | | | | | | | |
| מרבטות מינומיום | 1,156 | 1,901 | 1,052 | 120 | 78 | 239 | 286 | 187 | 153 | 105 | 55 | 84 | 58 | יחיד |
| קני העוני | 1,850 | 1,901 | 1,578 | 75 | 73 | 382 | 286 | 280 | 95 | 99 | 88 | 84 | 87 | זוג |
| מרבטות מינומיום (כולל) | 2,452 | 2,181 | 2,160 | 67 | 68 | 506 | 340 | 344 | 89 | 91 | 117 | 104 | 107 | אלמנה עם 2 ילדים |
| קני העוני | 2,960 | 2,181 | 2,280 | 56 | 67 | 611 | 340 | 409 | 74 | 90 | 141 | 104 | 127 | זוג עם 2 ילדים |
| מרבטות מינומיום (כולל) | 3,931 | 2,776 | 2,875 | 56 | 65 | 812 | 455 | 524 | 78 | 90 | 187 | 146 | 169 | זוג עם 4 ילדים |
| קני העוני | 4,811 | 3,441 | 3,540 | 59 | 66 | 993 | 583 | 652 | 85 | 95 | 229 | 194 | 217 | זוג עם 6 ילדים |
| מרבטות מינומיום (כולל) | | | | | | | | | | | | | | |

ה. היקף הזכאים להבטחת הכנסה

1. מגמות כלליות

בשנת 1980 כיסו התכניות להבטחת הכנסה במערכת הביטוח הלאומי ומשרד העבודה והרווחה כ-215 אלף משפחות, שהן 18%-19% מכלל המשפחות בארץ⁵: קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר היא קבוצת הקשישים, כ-116 אלף משפחות; גם את אוכלוסיית האלמנות מאפיין אחוז גבוה של קשישות (כ-60% מעל גיל 60), והיא מונה כ-40 אלף משפחות. מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה הסתכם ב-43 אלף משפחות בערך, ואילו מספר המשפחות הזכאיות לתמיכה שוטפת ממערכת הסעד הצטמצם לכדי 12-13 אלף בלבד. טבלה 3 מציגה את המגמות בהתפתחות חוג הזכאים להבטחת הכנסה לפי סוגי האוכלוסייה בעשור האחרון. במהלך תקופה זו עלה שיעור המשפחות הנתמכות מ-13%-14% מכלל המשפחות בראשית העשור עד 19% בקירוב כאמור בשנת 1980. מאליה נשאלת השאלה, מה הם המקורות לגידול בהיקף הזכאות. תשובה לשאלה זו תימצא בניתוח מגמות הגידול באוכלוסיות הנתמכות בתוך העשור. עיקרו של הגידול היה בשנים 1970-1975, תקופה שהצטיינה בחקיקה סוציאלית ענפה, שהכניסה למערכת הבטחת הכנסה קבוצות אוכלוסייה חדשות וכן שיפרה והגמישה את כללי הזכאות בענף זיקנה ושאיירים, שאיפשרו לכל קשיש בישראל לקבל קיצבת מינימום, בין מכוח ביטוחו במסגרת החוק ובין באמצעות הסדרים מיוחדים. כאן המקום לציין במיוחד את הנהגת חוק ביטוח נכות כללי, שהופעל בהדרגה החל מאפריל 1974 והכניס למעגל הזכאים להבטחת הכנסה תוך שש שנים כ-43 אלף משפחות. גם הבטחת תשלום המזונות לנשים גרושות שבידן פסק דין המזכה אותן במזונות, החל משנת 1973, הגדילה במהלך העשור האחרון את חוג הזכאים ביותר מ-4,000 משפחות. ואולם, בתקופה זו היה גם גידול

5. אין בנמצא נתונים על מספר משפחות גרעיניות. ההגדרה המקובלת היא משקי בית, שאינו זהה למושג המשפחה הגרעינית. מאחר שהזכאות מוקנית בדרך כלל למשפחה גרעינית, היה צורך בעריכת אומדן של כלל המשפחות שיאפשר השוואה נכונה.

מרשים בהיקף הקשישים והאלמנות שנהנו מהבטחת הכנסה, בשיעור של 45% בערך תוך ארבע שנים (1975-1971), דהיינו גידול שנתי ממוצע של 8% עד 9% בערך.

טבלה 3 - מקבלי קיצבאות לקיום מינימלי לפי סוג הקיצבה - בממוצע לחודש

| 1980 | 1979 | 1975 | 1977 | 1975 | 1971 | סוג הקיצבה |
|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---|
| 115,596 | 113,756 | 112,788 | 110,572 | 106,178 | 75,000 | סה"כ קיצבת זיקנה |
| 84,435 | 82,646 | 82,016 | 79,403 | 74,706 | 54,000 | לפי חוק |
| 31,161 | 31,110 | 30,772 | 31,169 | 31,472 | 21,000 | קיצבאות מיוחדות ⁶ |
| 39,920 | 38,070 | 36,339 | 33,693 | 29,189 | 18,500 | סה"כ קיצבת שאירים |
| 42,862 | 35,013 | 29,502 | 22,327 | 4,685 | - | נכות כללית |
| 4,193 | 3,646 | 3,576 | 3,393 | (1) 2,580 | - | מזונות |
| 12,520 | 13,727 | 15,692 | 17,564 | 25,218 | 20,516 | תמיכות סעד |
| 215,091 | 204,212 | 197,897 | 137,549 | 167,850 | 114,016 | סה"כ מקבלי קיצבאות ותמיכות ⁷ |
| 8 16.2 | 15.9 | 15.7 | 15.4 | 14.5 | 10.9 | המקבלים כאחוז מכוח העבודה |
| 8 17.0 | 16.4 | 16.3 | 16.0 | 15.1 | 11.3 | המקבלים כאחוז ממספר המועסקים |

6. קיצבאות מיוחדות משולמות לוותיקים ולעולים חדשים שמפאת גילם אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי.

7. מספר המקבלים אינו זהה זהות מוחלטת למספר המשפחות המקבלות קיצבה לקיום. יש משפחות הזכאיות לקבל קיצבה מיותר מאשר מערכת אחת. לדוגמה: זוכה לפי חוק מזונות הבטחת תשלום זכאית לבקש השלמת הכנסה ממערכת הסעד. כפילויות אלה נאמדות בכ-3,000-4,000 מקרים כך שהקירוב למספר המשפחות הוא טוב למדי.

8. אומדן.

הסיבה המרכזית לגידול זה היא הבשלת הזכות לקבלת גימלאות במערכת ביטוח זיקנה ושאיירים, שבחלקה הגדול היה נעוץ בהרכב פירמידת הגילים של האוכלוסייה בארץ ובחלקה בהנהגת שינויים ושיפורים משמעותיים בחוק, כגון הנהגת הטבה סוציאלית יחסית, הענקות מטעמי צדק, הרחבת המסגרת לתשלום קיצבאות מיוחדות לעולים חדשים שנבצר מהם להיכנס למעגל הביטוח בשל גילם הגבוה, הקלות ניכרות בדרישת תקופת האכשרה ועוד.

תמונה שונה לחלוטין מצטיירה לגבי המחצית השנייה של שנות השבעים. בתקופה זו הגיעו המערכות השונות לרמת גיבוש מלאה למדי. גם שיעור המיצוי של האוכלוסייה מבחינת הזכויות שמקנות המערכות התייצב ברמה גבוהה, כך שהשינויים שחלו בהיקף האוכלוסייה הזכאית הם בעיקר תוצאה של הגידול הטבעי של קבוצות האוכלוסייה השונות ותיקונים או שינויי חוק שהוכנסו מפעם לפעם, אשר הביאו לגידול ריאלי שולי למדי במספר הזכאים. טבלה 4 להלן מציגה את המגמות בהיקף הזכאים להבטחת הכנסה במסגרות השונות.

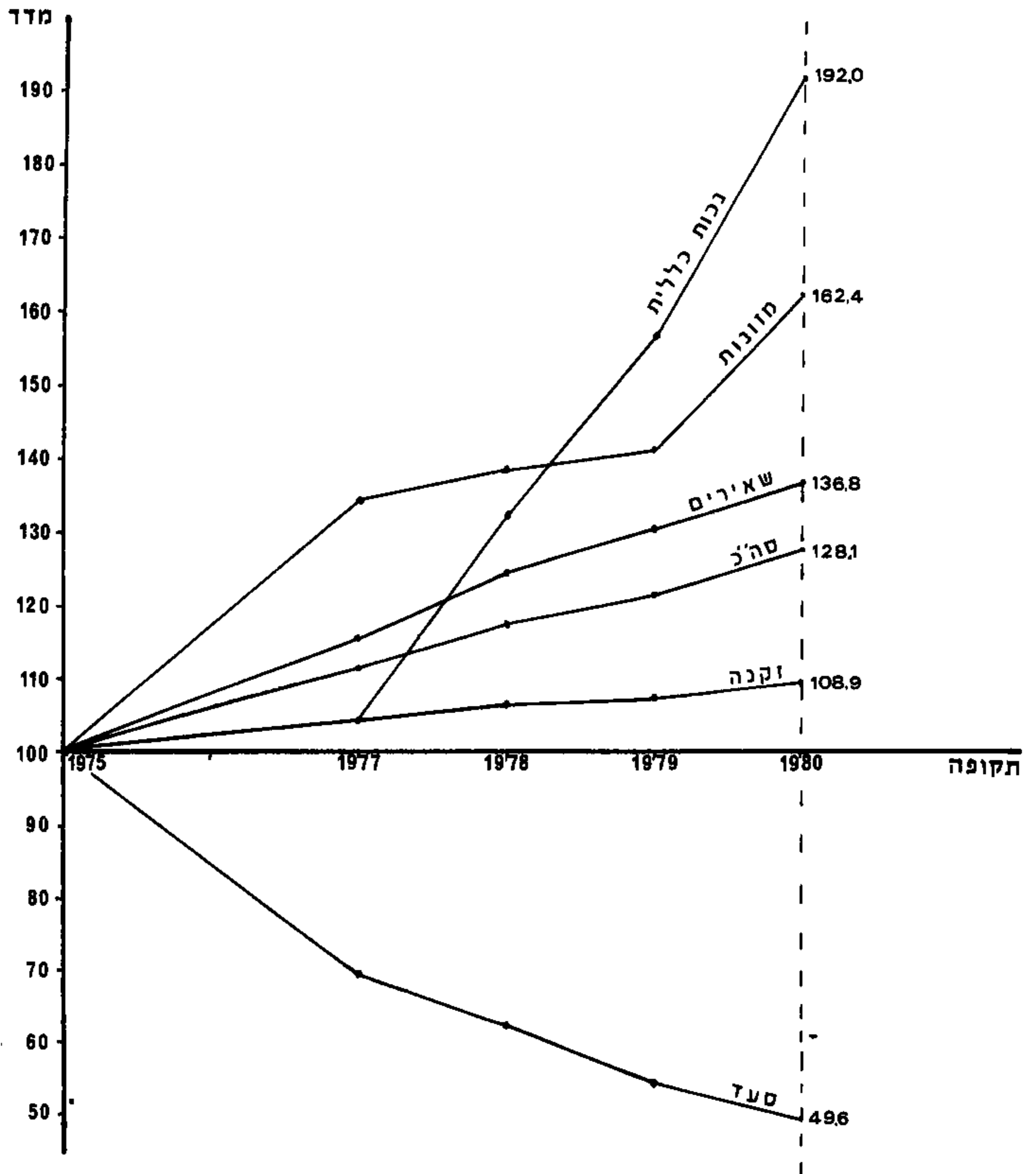
טבלה 4 - שיעור תגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה לפי סוג התכנית בתקופה 1979 - 1980

| בשנה | סה"כ | זיקנה | שאיירים | נכות כללית | מזונות | סעד |
|------|------|-------|---------|------------|--------|-------|
| 1979 | 3.2 | 0.9 | 4.8 | 18.7 | 1.9 | -12.5 |
| 1980 | 5.3 | 1.6 | 4.9 | 22.4 | 15.0 | -8.8 |

המגמות המרכזיות בהתפתחות מערך הזכאים להבטחת הכנסה בשנים האחרונות כפי שהן עולות מן הטבלה ומן הדיאגרמה הן כדלקמן:

החל משנת 1975, שהיתה שנת השיא בפיתוח המערכות ובהבשלת הזכאות של האוכלוסייה הפוטנציאלית, מסתמנת מגמה של ירידה קלה והדרגתית בשיעור הגידול של הנכנסים החדשים למערכת הבטחת הכנסה.

דיאגרמה 1 - מדדי חגידול של מספר מקבלי הבטחת חכונסה לפי סוג התכנית
 בחקופה 1975 - 1980



שנת 1980 חורגת ממגמה זו. לאחר מספר שנים של ירידה בשיעור הגידול של מערך הזכאים חלה בשנה זו עלייה משמעותית. מאחר שלא היו בשנה זו שינויים משמעותיים בתנאי הזכאות של מערכת הבטחת הכנסה שיכולים להסביר גידול זה יש להניח, שתופעה זו נובעת ממגמות ההאטה הכלכלית במשק ומהעמקת האבטלה, שדחקו למעגל הבטחת הכנסה את החוליות החלשות יותר של כוח העבודה, החשופות במיוחד לשינויים כלכליים. סימוכין להנחה זו ניתן למצוא בעובדה, שהמקורות העיקריים לגידול בשנת 1980 הם אותן קיצבאות שזכאותן מותנית במידה זו או אחרת בקיום זיקה וקשר לשוק העבודה. הביטוי המובהק לכך הוא ההיפוך שחל במגמת הגידול של מספר מקבלי קיצבת נכות כללית: לאחר ירידה ניכרת בשיעור הגידול בשנת 1979 חלה בשנת 1980 עלייה של כ-22% במספר המקבלים. ייתכן, שהקושי במציאת עבודה הוא גורם עיקרי לכך, אם כי ייתכן שהשיפור שחל בשנה זו בקצב הטיפול בתביעות תרם אף הוא את תרומתו. מכל מקום, אינדיקציות נוספות, כגון הגידול במספר התביעות לנכות כללית שהוגשו בשנה זו, בניגוד למגמה הצפויה, מחזקים כנראה הנחה זו. גם בקיצבאות זיקנה יש סימנים לשינויים בשנה זו. לראשונה מזה שנים אחדות גבלמה הירידה בקצב הגידול במספר מקבלי הטבה סוציאלית, למרות שגם השנה נעשו פעולות רבות להעמקת הבדיקות למתן זכאות. ייתכן, שכתוצאה מפליטת עובדים קשישים ממעגל העבודה היו פניות רבות להשלמת הכנסה ממערכת הבטחת הכנסה. כתוצאה מהגידול החריג במספר מקבלי הקיצבאות לקיום מינימלי ומהעמקת ממדי האבטלה גדל בשנת 1980 הנטל המוטל על האוכלוסייה העובדת להבטיח את קיומן של השכבות המצויות במצוקה כלכלית. אחוז מקבלי הקיצבאות לקיום מינימלי מכלל המועסקים במשק עלה מרמה של 16.4% בשנת 1979 לרמה של 17.0% בשנת 1980. יצוין, שמדד זה אמנם מצוי בקו עלייה מתמיד לאורך כל התקופה הנסקרת, שכן הוא תוצאה ישירה של פיתוח מערכות הרווחה והחינוך וכן של המגמה המתמדת והמתמשכת של הזדקנות האוכלוסייה. אולם, החל במחצית שנות ה-70, עת החגבשו ונוצרו הדפוסים הסופיים של מערכת הבטחת הכנסה, הגידול השנתי הוא מתון למדי ועומד על 0.1%-0.2% בשנה, ואילו בשנת 1980 עלה מדד זה כאמור ב-0.6%.

תפקיד חשוב נועד למערכת הבטחת הכנסה בכיסוי הצרכים המינימליים והנחוצים לקיומו של האדם הקשיש. במערכת החוקים והסכמי העבודה הקיומים כיום בארץ חלה חובת פרישה מעבודה על כל אדם בהגיעו לגיל הפרישה, מבלי שיובטחו לו אמצעי קיום נאותים לקיומו. המערכת הפנסיונית מקיפה כיום אמנם את מרבית העובדים השכירים במשק, אולם תקופת האכשרה הנדרשת להבשלת הזכות לפנסיה משלימה מחד גיסא, ואפשרויות הפרישה מהמערכת הפנסיונית מאידך גיסא, עדיין מותירות חלק גדול מציבור העובדים השכירים (כ-40%) ללא זכויות פנסיוניות כלשהן, וגם אלה הנהנים מפנסיה חלקם זכאים לפנסיה נמוכה ביותר, שאינה מאפשרת קיום רמת חיים נאותה יחסית לאחר הפרישה. כתוצאה מכך, קשישים רבים נזקקים למערכת הבטחת הכנסה להשלמת הכנסתם כדי קיום מינימלי עם פרישתם מהעבודה. לגבי עולים חדשים שעלו ארצה בגיל שהוא גבוה מגיל הביטוח, מערכת הבטחת הכנסה היא כמעט המקור היחיד לקיומם. ואמנם, בשנת 1980 נזקקו כ-43% מכלל מקבלי קיצבאות זיקנה מהמוסד להטבה סוציאלית משלימה, כאשר בקרב קשישים המבוטחים על-פי החוק היו כערך 36% זכאים להטבה סוציאלית, לעומת עולים חדשים הזכאים לקיצבאות מיוחדות, שרובם ככולם קיבלו הטבה סוציאלית משלימה. טבלה 5 שלהלן מציגה את השינויים שחלו בעשור האחרון בשיעור ההזדקקות להכנסה מינימלית לקיום. ניתן לראות בטבלה, שבמהלך עשר השנים האחרונות ירד אחוז מקבלי הטבה סוציאלית מ-41% בשנת 1971 לכדי 36% בשנת 1980. זוהי ירידה מתונה אך מתמשכת, הגובעת בעיקרה מהרחבת הכיסוי של המערכת הפנסיונית המשלימה. מחקרים שנערכו באגף למחקר ותכנון הראו שקצב הבשלת הזכויות הפנסיוניות הוא בשיעור של 1%-1 1/2% לשנה: בעוד שבשנת 1973 פרשו מהעבודה כ-40% מהעובדים השכירים עם זכאות לפנסיה, בשנת 1978 היו זכאים לכך למעלה מ-50%. אבל רמת הפנסיות היתה נמוכה ביותר, אם כי גם בתחום זה חל שיפור עם הזמן, וחלקם היה זכאי להשלמת הכנסה ממערכת הבטחת הכנסה, בשל שיעורה הנמוך של הפנסיה.

**טבלה 5 - מקבלי הטבח סוציאלית באחוז מכלל הקשישים
(1971 - 1980)**

| 1980 | 1979 | 1978 | 1977 | 1975 | 1971 | סוג הקיצבה |
|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| 43.2 | 44.2 | 45.3 | 46.1 | 48.7 | 47.0 | סה"כ קיצבת זיקנה |
| 36.0 | 36.8 | 37.9 | 38.5 | 40.5 | 40.8 | לפי חוק |
| 95.2 | 94.7 | 94.2 | 93.8 | 99.2 | 77.1 | קיצבאות מיוחדות |
| 52.5 | 52.4 | 52.7 | 51.8 | 49.0 | 43.6 | סה"כ קיצבת שאירים |

מצבן הכלכלי של האלמנות קשה עוד יותר. מרבית האלמנות (בערך 60% מהן) הן בגיל גבוה. מרביתן לא עברו, ומכאן שלא צברו זכויות פנסיוניות כלשהן משל עצמן. רק מעטות (בערך 25%) היו זכאיות לפנסיה מכוח ביטוחן הפנסיוני של הבעל, וזאת במסגרת המצומצמת של הסדר הפנסיה המקיפה מצבר. לאחרונה חל שיפור משמעותי בחחום זה, עם הנהגת הפנסיה המקיפה בתעשייה, אך עדיין יחלפו שנים עד שיהיה ביכולתה לפתור, ולו חלקית, את הבעיה. כתוצאה מכך, למעלה מ-50% מכלל האלמנות המקבלות קיצבת שאירים נזקקו להכנסה מינימלית מובטחת. שיעור זה מגלה יציבות רבה בשנים האחרונות, ולא נראית באופק שום אפשרות מעשית להורדת השיעור כל עוד לא יימצאו פתרונות מעשיים להבטחת מקורות הכנסה חליפיים, כמו פנסיה ועבודה. המחוקק נתן דעתו על מצבן הכלכלי של האלמנות, ובמיוחד אלמנות עם ילדים, והחל בשנת 1980 שופרה במידת מה רמת קיצבותיהן.

5. נכים כלליים

מערכת הבטחת הכנסה לנכים היא כאמור מערכת צעירה יחסית במוסד לביטוח לאומי. היא הונהגה באופן הדרגתי החל משנת 1974, וטרם הגיעה למיצויה המלא, למרות שחלפו כבר שבע שנים מאז. עובדה זו מסבירה בעיקרה את שיעורי הגידול השנתיים הגבוהים במספר מקבלי הקיצבאות.

למרות זאת, ניתן היה לצפות להאטה בקצב הגידול השנתי, ככל שהמערכת צוברת ותק, מתגברת על הפיגורים וקולטת בהדרגה את פוטנציאל הזכאים. בשנים 1977-1979 נראה היה, שמגמה צפויה זו אמנם מתממשת. אולם בשנת 1980 לא נשמרה מגמה זו וחל בה גידול של כ-22%, שהוא גבוה יותר מהגידול בשנה הקודמת. ייתכן, שתופעה זו קשורה להאטה הכלכלית במשק, שאינה מבטיחה פתרונות תעסוקה לנכים שהם מרכיב חשוב בזכאות לקיצבת נכות כללית. עם זאת, מוקדם לקבוע מסמרות בנוגע להתפתחויות הצפויות בהיקף הזכאות לקיצבת נכות בעתיד. סביר להניח, שאם לא תחול החרפה מיוחדת בשוק העבודה, הקטנת שיעור הגידול במספר המקבלים היא בלתי נמנעת, לאחר השלמת קליטתן של התביעות הנמצאות כיום בשלבי טיפול שונים.

מן הראוי לציין עוד, שבשנת 1980 נערכה בדיקה מחודשת של מספר דכיבים-בחוק ביטוח נכות, ומצויה כיום בשלבי חקיקה מתקדמים הצעת תיקון לחוק, שנועדה לצמצם את אפשרויות הכניסה למעגל הזכאות של נכים קלים מבחינה רפואית, שאין נכותם מגבילה באופן משמעותי את כושרם להשתכר, ובכך למנוע תביעות סרק המכבידות על המערכת, לשפר במידה רבה את נוהלי הטיפול בתביעה, ולהבטיח מתן שירות מהיר ויעיל יותר לנכים קשים שאין חולקים על זכאותם. פירוט נוסף של מערך ביטוח הנכות מוצג בפרק המתאים.

4. תמיכות סעד

במקביל להרחבת מערכת הבטחת הכנסה המבוצעת באמצעות המוסד לביטוח לאומי חל צמצום משמעותי במספר מקבלי התמיכות לקיום באמצעות משרד העבודה והרווחה. תופעה זו עולה כמובן בקנה אחד עם המגמה לרכז את כל החשלוזמים להבטחת הכנסה בידי המוסד, ולייעד את כוח האדם המקצועי במשרד העבודה לטיפול בפרט ובמשפחה. מספר מקבלי תמיכות הסעד ירד מ-25 אלף יחידות משפחה בשנת 1975 ל-13-12.5 אלף בשנת 1980, כאשר הגורם העיקרי לכך הוא הגהגת חוק ביטוח נכות כללית וכמידה פחותה גם הנהגת תשלום דמי מזונות לגרושות. מכאן, שהחוספת של כ-43 אלף יחידות משפחה למערכת הבטחת הכנסה במסגרת חוק ביטוח

נכות איננה כולה הרחבה ריאלית של מערכת הבטחת הכנסה, ובחלקה הגדול איננה אלא העברת הטיפול ואחריות הביצוע ממשרד העבודה והרווחה למוסד לביטוח לאומי. יש להניח, שאלמלא היה ביטוח נכות כללית קיים, היה חלק ממשפחות אלה מוצא את דרכו למסגרות הסעד. השלמת העברת האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה לידי המוסד לביטוח לאומי תושג בינואר 1982, עם הפעלת חוק הבטחת הכנסה שהתקבל בכנסת בשנת 1980, ואשר לקראת ביצועו נערך המוסד מזה שנים מספר בדרך של קליטה הדרגתית של הטיפול בתביעות לתמיכות סעד באמצעות ניסוי מבוקר שנערך בסניפי המוסד לביטוח לאומי.

1. איפיונים אחרים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה

1. הרכב המשפחה

המאפיין העיקרי של הרכב המשפחה באוכלוסיות מעוטות יכולת הוא שיעורם הגבוה של הבודדים בתוכן. תופעה זו איננה מפתיעה לאור העובדה שמרבית האוכלוסייה הזאת מורכבת מגברים ומנשים קשישים ומבוגרים. כ-65% מכלל הקשישים מעוטי ההכנסה הם בודדים ורובם - נשים. גם האלמנות הזכאיות להבטחת הכנסה הן בעיקר אלמנות בודדות, 85% לעומת 15% בערך. המטופלות בילדים. מעניין, שבדיקת ההרכב המשפחתי לאורך זמן מצביעה על גידול, אמנם מתון, באחוז הבודדים. מגמה זו עוברת כחוט השני בכל סוגי האוכלוסייה מעוטת ההכנסה. אצל הקשישים עלה אחוז הבודדים מ-64 בשנת 1975 ל-65 בשנת 1980. יש כאן כנראה ביטוי למגמה המתמשכת של הזדקנות האוכלוסייה בארץ. עלייה בולטת יותר באחוז הבודדים מסתמנת בקרב האלמנות - מ-82% בערך בשנת 1975 ל-85% בשנת 1980. יש לזקוף זאת כנראה לזכות הגידול במספר שנות ה"וחק" שהאלמנות צוברות במערכת, שכמהלכן חלה הן הזדקנות של האוכלוסייה והן יציאה איטית והדרגתית של הילדים מהמערכת בהגיעם לתקרת גיל הזכאות. הגידול הכולט ביותר באחוז הבודדים חל אצל נכים כלליים, שבמהלך החומש

טבלת 6 - מקבלי הכנסה מינימלית מובטחת לסיס הקצבה והצרכן החלויים

| 1 9 8 0 | | | | 1 9 7 5 | | | | | | |
|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|------|---------|-----------------|
| ד ג י ת א | | ד ג י ת א | | ד ג י ת א | | ד ג י ת א | | | | |
| בד"כ | | בד"כ | | בד"כ | | בד"כ | | | | |
| בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | | | |
| בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | בד"כ | | | |
| 1.7 | 1.9 | 31.6 | 64.8 | 115,596 | 2.5 | 2.4 | 31.5 | 63.6 | 106,178 | סה"כ זיקנה |
| 2.2 | 2.2 | 33.0 | 62.6 | 84,435 | 2.9 | 2.8 | 33.7 | 60.6 | 74,706 | לפי חוק |
| 0.5 | 1.0 | 27.8 | 70.7 | 31,161 | 1.4 | 1.5 | 26.1 | 71.0 | 31,472 | קיצבאות מיוחדות |
| - | 8.8 | 6.5 | 84.7 | 39,920 | - | 10.6 | 7.2 | 82.2 | 29,189 | סה"כ שאררים |
| 13.0 | 12.3 | 16.4 | 58.3 | 42,862 | 18.1 | 8.2 | 21.3 | 52.4 | 4,685 | נכות כללית |
| 27.7 | 29.7 | 41.1 | 1.5 | 4,193 | 37.5 | 28.0 | 31.3 | 3.2 | 2,580 | מזונות |

1975-1980 עלה מ-52% ל-58%. הסיבות לכך הן העלייה בגיל הממוצע של מקבלי הקיצבה והנהגת קיצבת נכות לעקרת הבית, המזכה את האשה בקיצבה בזכות עצמה, אך היא איננה זכאית לתוספת תלויים בגין הבעל והילדים. כלומר, הרכב התלויים לצורך הזכאות לקיצבה אינו משקף בהכרח את הרכב המשפחה הממשי (ראה טבלה 6).

גרושות המקבלות דמי מזונות הן, מעצם ההגדרה, מטופלות בילדים. כמחצית המשפחות הזכאיות להבטחת הכנסה במערכת הסעד הן משפחות קטנות עם גפש אחת או שתיים (לתיאור מורחב יותר ראה בפרק הדין בחוק הבטחת הכנסה).

2. חפיזור חניאוגרפי של אוכלוסיות מעוטות הכנסה

כצפוי, קיים ריכוז גבוה יותר של אוכלוסיות מעוטות הכנסה ביישובים הנחשבים חלשים יותר מבחינה כלכלית, כמו יישובי עולים ויישובי מיעוטים.

כ-46% מכלל הקשישים והאלמנות בארץ המקבלים קיצבת זיקנה ושאיירים היו זכאים לתוספת הטבה סוציאלית בשנת 1980, אולם קיימים הבדלים גדולים מאוד לפי יישוב המגורים. ראשית, בולט השיעור הגבוה של מקבלי הטבה סוציאלית ביישובי המיעוטים - למעלה מ-80% מכלל מקבלי הקיצבות. גם ביישובים יהודיים עירוניים, המאוכלסים במספר גדול של עולים חדשים, גבוה מאוד אחוז מקבלי הטבה סוציאלית והוא עולה על 65%, אם כי מן הראוי לציון, שביישובים אלה חלה במהלך חמש השנים האחרונות ירידה משמעותית באחוז הזכאים להטבה סוציאלית: בערים יהודיות חדשות - מרמה של 75% בשנת 1975 לרמה של 70% בערך בשנת 1980, ואילו ביישובים עירוניים חדשים מתבטאת הירידה מ-74% בשנת 1975 ל-67% בשנת 1980 (ראה טבלה 7).

ביישובים הכפריים היהודיים נמוך מאוד אחוז הנזקקים להבטחת הכנסה, כ-20% בלבד, וגם ביישובים עירוניים יהודיים ותיקים, הכוללים יסוד חשוב של אוכלוסייה ותיקה ומבוססת, נמוך אחוז מקבלי ההטבה

טבלה 7 - אוכלוסיות מעטות הכנסה לפי צורות הישוב (זיקנה ושאיירים + נרות כללית)

| נרות כללית | 1980 | | | 1975 | | | | |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-----------------------------|
| | מ | א | ט | מ | א | ט | | |
| 1980 | 1980 | 1980 | 1980 | 1975 | 1975 | 1975 | | |
| אחוזים | מ | א | ט | מ | א | ט | | |
| הנפשות | הנפשות | מחור | מספר | הנפשות | מחור | מספר | | |
| מתוך כלל | המבטות | כלל | מקבלי | המבטות | כלל | מקבלי | | |
| האוכלוסייה | ע"י הטבה | מקבלי | הטבה | ע"י הטבה | מקבלי | הטבה | צורה היישוב | |
| | מוחלטים | קיצבת | טוציאלית | טוציאלית | קיצבת | טוציאלית | | |
| | מחור כלל | זוי"ש | מחור כלל | מחור כלל | זוי"ש | מחור כלל | | |
| | האוכלוסייה | האוכלוסייה | האוכלוסייה | האוכלוסייה | האוכלוסייה | האוכלוסייה | | |
| 2.7 | 39,006 | 6.2 | 45.7 | 153,882 | 5.2 | 48.4 | 130,907 | סה"כ |
| 2.7 | 35,212 | 6.5 | 46.7 | 143,962 | 6.0 | 44.6 | 122,015 | יישובים עירוניים |
| 2.7 | 10,603 | 6.9 | 37.4 | 45,808 | 5.9 | 38.6 | 40,212 | שלוש הערים הגדולות - סה"כ |
| 2.6 | 3,771 | 6.0 | 49.4 | 15,258 | 5.2 | 50.8 | 11,912 | ירושלים |
| 2.7 | 4,397 | 9.0 | 36.0 | 21,397 | 7.3 | 37.1 | 19,940 | תל-אביב |
| 2.3 | 2,435 | 5.5 | 27.2 | 9,153 | 4.7 | 30.8 | 8,360 | חיפה |
| 2.3 | 11,656 | 6.1 | 45.9 | 51,337 | 5.6 | 49.6 | 40,552 | ערים יהודיות וחיקות |
| 3.8 | 5,801 | 7.8 | 69.9 | 22,027 | 7.1 | 75.0 | 17,864 | ערים יהודיות חדשות |
| 4.3 | 729 | 8.1 | 82.9 | 2,476 | 8.6 | 82.3 | 2,285 | ערים לא-יהודיות |
| 2.6 | 2,024 | 5.5 | 44.3 | 7,372 | 5.7 | 49.3 | 9,444 | יישובים עירוניים וחיקים |
| 3.4 | 3,035 | 6.7 | 66.8 | 10,603 | 6.2 | 73.8 | 8,515 | יישובים עירוניים חרשים |
| 2.5 | 1,364 | 4.4 | 81.8 | 4,339 | 5.3 | 79.0 | 3,143 | יישובים עירוניים לא יהודיים |
| 2.4 | 3,359 | 4.3 | 34.2 | 8,934 | 3.2 | 39.0 | 7,501 | צורת יישוב כפריות - סך הכל |
| 1.9 | 1,863 | 2.9 | 19.8 | 3,968 | 2.1 | 22.3 | 3,150 | יהודיות |
| 3.5 | 1,496 | 7.1 | 82.4 | 4,966 | 5.1 | 85.4 | 4,351 | לא יהודיות |

הסוציאלית מ-45%. במיוחד בולטת מבחינה זו העיר חיפה, שבה מגיע שיעור זה ל-27% בלבד. ככלל ניתן לומר, שבמהלך חמש השנים האחרונות בולטת מגמת הירידה באחוז הזכאים להבטחת הכנסה, והסיבה נעוצה בשיפור מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, בהבשלת זכויות להכנסה חליפית ממקורות אחרים, וכן בהנהגת כללי זכאות מחמירים יותר, ביקורות ומעקבים שוטפים המקשים על כניסתו למערכת של מי שאיננו זכאי לכך.

תמונה דומה מצטיירת גם בבדיקת פיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה המקבלת קיצבת נכות כללית ביישובים לא-יהודיים: 3.5%-4.3% מכלל האוכלוסייה מכוסה על-ידי מערכת הנכות הכללית, לעומת 3.4%-3.8% ביישובים עירוניים יהודיים, וזאת לעומת 2.7% מכלל הנפשות באוכלוסייה הכללית, המכוסה על-ידי קיצבת הנכות הכללית.

פרק 3 - תחזית פעילות המוסד בחומש הקרוב*

א. כללי

עריכת תחזית לחומש הקרוב בתחום מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי נעוצה בצורך לאמוד משתנים כלכליים, פוליטיים וחברתיים שאינם תמיד בתחום שליטתם של מעצבי מדיניות הרווחה במשק. במשק הישראלי הדינמי ורב התהפוכות קשה לנבא משתנים כלכליים אפילו בטווח של שנה, לא כל שכן כאשר מדובר בחומש שלם.

הקושי שבבניית התחזית לחומש הקרוב גדול עוד יותר, שכן שנת הבסיס לבניית התחזית, 1980, הייתה שנה מיוחדת במינה. נזכיר רק אחדים ממאפייניה המיוחדים: זוהי השנה שבה הגיע שיעור האינפלציה לשיא חדש של 140% בערך; זוהי השנה שבה חלה לראשונה, ימזה שנים רבות, ירידה בשכר הריאלי במשק; בשנה זו, לראשונה, היינו עדים לעלייה חלולה בשיעור האבטלה, שהגיע ל-5% בערך מכוח העבודה. זו השנה שנעשו בה שינויים בתחום הגבייה, שהחשוב והבולט שבהם הוא הגדלת תקרת השכר, לצורך גביית דמי ביטוח, לרמה של פי שלוש מן השכר הממוצע במשק. להשתתפות האוצר במימון הגימלאות על-פי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי היתה השפעה ישירה על העודפים השוטפים והמצטברים בענפים השונים. בשנת 1980 בוטלה כליל השתתפות האוצר בענפים ילדים ונכות והשתתפות בענף זיקנה ושאיירים צומצמה לרמה של 3.4% מהגבייה לענף זה.

למרות קשיים ומגבלות אלה חשוב שמוסד בעל משקל כלכלי ניכר מבחינה מאקרו-כלכלית ובעל חשיבות חברתית רבה כל כך (בשל היקף פעולותיו הכספיות), כמו המוסד לביטוח לאומי, יהיה מצויד בתכנית-מסגרת, שתכלול את תחזית פעולותיו, היקפן ומשמעותן הכספית והכלכלית ותשמש כלי עזר למתכנני

* פרק זה מבוסס ברובו על סקירה שהוכנה באגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי: "התקבולים והתשלומים של המוסד לביטוח לאומי - תחזיות לשנים 1981-1985" ירושלים, פברואר 1981.

המדיניות בתחום זה. פרק זה אינו עוסק בגיבוש מדיניות המוסד מבחינה מהותית, אלא מתרכז בזרמי הכספים הצפויים לפי דעתנו בחומש הקרוב על סמך התחיקה והפעילות הקיימת כיום, וזאת מתוך הנחות כלכליות שונות על ההתפתחות הכלכלית במשק ועל היקף הזכאים לגימלאות.

ב. הנחות לבניית התחזית

היקף הפעילות של המוסד, כפי שהיא מתבטאת בהיקף המבוטחים, בזרמי התקבולים והתשלומים, ברמת הגימלאות המשולמות על-ידו ובמספר הגימלאים, מוכתב על-פי תהליכים והתפתחויות דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים שהם חיצוניים למערכת ואינם נתונים לשליטתו. השינויים הדמוגרפיים והכלכליים, כפי שהם מתבטאים בשיעורי הילודה והתמותה בקרב האוכלוסייה, במגמות של הזדקנות האוכלוסייה, בהיקף כוח העבודה האזרחי, ברמת הפעילות הכלכלית במשק, במגמות בתפוקה, בייצור ובמחירים – כל אלה קובעים במידה מכרעת את רמת הפעילות של המוסד, על מערכותיו השונות, ולכן נודעת חשיבות רבה לקבלת מיטב האומדנים והתחזיות לגביהם בחומש הקרוב.

אומדני המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים ששימשו את תכנית החומש מתבססים על התחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות לתכנון כלכלי.

1. האוכלוסייה והתעסוקה

התפתחות האוכלוסייה בישראל לשנים אלה נאמדה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹, ונתונים אלה שימשו להכנת התחזית שלהלן. מובן, שבשוליים יש השפעה להנחה בדבר שיעורי הפרייון, הזדקנות האוכלוסייה וכד'. בחומש הקרוב צפוי גידול של 11.1% בכלל האוכלוסייה בישראל. בקרב האוכלוסייה היהודית מסתמנת ירידה קלה בשיעור הגידול השנתי, מרמה של 1.9% לשנה בתחילת החומש ל-1.5% בסופו. משקלה של אוכלוסיית הילדים בגיל 0-17 יעלה במקצת במהלך החומש ומשקלם של גילאי הביניים 18-64 יירד במקצת. משקלם של בני 65+ בכלל האוכלוסייה יישאר ברמה של 9.7%.

1. נתונים אלה מהווים חלק מתחזית כוללת שהוכנה במדור אוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1975-1975. לגבי פירוט רב יותר של ההנחות ראה: תחזית האוכלוסייה ומשקי הבית בישראל עד 1995, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 568, הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לגבי תחזית שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה הנחנז את ההנחות האלה:²

בתקופת החומש קיימת מגמה של עלייה קלה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי של כלל האוכלוסייה בישראל מרמה של 49.4% ל-49.9%; בקרב הגברים העלייה היא מ-64.0% ל-64.6% ובקרב הנשים העלייה קטנה יותר, מרמה של 35.0% לרמה של 35.2% ב-1985. הנחנו גם, שתהיה יציבות ברמת ההשתתפות של קשישים בכוח העבודה. ההנחה החשובה ביותר היא זו הנוגעת לשיעור האבטלה במשק. הנחה זו, כפי שנראה להלן, משנה בצורה משמעותית את זרמי הכספים, היינו התקבולים והתשלומים, של המוסד לביטוח לאומי. להנחה זו יש השפעה מכרעת גם על העודפים הנצברים והנכסים של המוסד ולפיכך על שיעור הכיסוי של הענפים השונים.³

בהכנת התחזית לחומש הקרוב הנחנו שתי הנחות אלטרנטיביות על היקף האבטלה הצפוי במשק. באלטרנטיבה הראשונה אנו מניחים כי מגמת ההאטה בפעילות הכלכלית, והירידה בשיעור המועסקים שהסתמנה בשנתיים האחרונות, תימשך בקצב איטי. שיעור הבלתי מועסקים מכלל השויכים לכוח העבודה שהיה 4.6% ב-1980, יגיע ל-5% ב-1981 ויתיצב ברמה זו עד סוף החומש.

באלטרנטיבה השנייה אנו מניחים גידול הדרגתי בשיעור הבלתי מועסקים, כמוצג בטבלה 1 שלהלן. הגידול הצפוי בשיעור האבטלה במהלך החומש משפיע על העודף התקציבי בכל שנה ושנה, הן באמצעות הגידול הצפוי בתשלומים בענף אבטלה עצמו, והן בגלל ההשפעה הצפויה על התקבולים מגביית דמי ביטוח, בשל הירידה הצפויה בנפח השכר בעקבות ההאטה הכלכלית בחומש הקרוב. טבלה 1 דלהלן מציגה את תחזית האוכלוסייה ושיעורי התעסוקה בשנות החומש השונות.

2. נקודת המוצא לתחזית זו היא שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה המתקבלים מתוך סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים האחרונות. תחזית מהווה המשך למגמות הכלליות של שיעורי ההשתתפות לפי מין וגיל, כפי שהסתמנו בשנים האחרונות בסקרים אלה.
3. להגדרה המדויקת של שיעור הכיסוי ראה להלן בפרק זה, סעיף ד'.

טבלה 1 - תחזית האוכלוסייה לפי תכונות כוח העבודה האזרחי

| 1985 | 1984 | 1983 | 1982 | 1981 | 1980 | |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------------|
| 4339.7 | 4258.6 | 4172.2 | 4079.4 | 3990.1 | 3905.6 | סה"כ האוכלוסייה (באלפים) |
| 2972.4 | 2913.6 | 2852.5 | 2789.6 | 2731.6 | 2675.6 | האוכלוסייה בגיל 14+ |
| 49.9 | 49.7 | 49.7 | 49.6 | 49.5 | 49.4 | % השוויכים לכוח העבודה האזרחי |
| | | | | | | <u>אלטרנטיבה א'</u> |
| 95.0 | 95.0 | 95.0 | 95.0 | 95.0 | 95.2 | % מועסקים |
| 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 4.8 | % בלתי מועסקים |
| | | | | | | <u>אלטרנטיבה ב'</u> |
| 92.0 | 92.0 | 93.0 | 93.5 | 94.5 | 95.2 | % מועסקים |
| 8.0 | 8.0 | 7.0 | 6.5 | 5.5 | 4.8 | % בלתי מועסקים |

2. שכר ותוצר

כידוע, צמודות הגימלאות להבטחת הכנסה של המוסר לביטוח לאומי לשכר הממוצע במשק. גביית דמי הביטוח הלאומי תלויה גם היא בהיקף ובמבנה של השכר במשק. לפיכך יש משקל מכריע להנחות על ההתפתחויות במערכת השכר במשק בחומש הקרוב. התפתחויות אלה תלויות, בין השאר, גם בשינויים בתוצר למועסק שיחולו בשנים הקרובות.

למרות חוסר הצמיחה של המשק בשנה האחרונה אנו מניחים, שבמהלך החומש הקרוב יחול במשק שיפור במאזן התשלומים ועמו תבוא גם צמיחה כלכלית. בהנחות אלה יעלה גם השכר הממוצע למשרת שכיר, אם כי לא ככל שיעור הגידול בתוצר למועסק. זאת בשל שתי סיבות עיקריות:

האחת - ההרעה בתנאי הסחר, היינו האינפלציה בחו"ל המיובאת בחלקה לארץ. הסיבה השנייה מקורה בשינוי מחירים יחסי בין השכר ובין גורמי ייצור אחרים לרעת השכר, ובמיוחד עליית מחירי הדלק ותשומותיו. בהתאם לכך מציגה טבלה 2 שלהלן את התחזית המוצעת לשכר ולתוצר במהלך החומש.

טבלה 2 - שיעורי הגידול הרואליים בתוצר למועסק ובשכר⁴

| שכר למשרת שכיר | תוצר למועסק | |
|----------------|-------------|------|
| 0% | 2% | 1981 |
| 0% | 2% | 1982 |
| 1% | 3% | 1983 |
| 2% | 3% | 1984 |
| 2% | 3% | 1985 |

ניתן לראות, שהתחזית מניחה 2% גידול בתוצר למועסק עד מחצית החומש, גידול שייספג כולו במסגרת הרעת תנאי הסחר, ו-3% גידול בתוצר למועסק במחצית השנייה של החומש, אשר יתרום בחלקו לגידול בשכר הרואלי. כפי שנאמר לעיל, הנחנו בבניית התחזית שתי אלטרנטיבות לשיעור האבטלה במשק. יחד עם זאת, הנחנו כי לשיעור האבטלה במשק אין השפעה על התחזית של תוצר למועסק והשכר הרואלי במשק. ואכן, אין בהכרח קשר ישיר בין שיעור האבטלה ובין התוצר למועסק. אמנם, נכון שאם תלך האבטלה וחגבר, סך הכל של התוצר יהיה נמוך יותר, אך גם מספר המועסקים יקטן, והתוצר למועסק יישאר כפי שהנחנו לעיל. אף ייחכן, שלמרות ששיעורי האבטלה גהלים והולכים, ילך שיעור התוצר למועסק ויגדל. וזאת בשל העובדה, שהמובטלים הם בדרך כלל העובדים בעלי הפריזון הנמוך יותר; וכן בשל העובדה, שעקב האבטלה הגוברת יתרחש כמשק מעבר למגזרים, בתוך התעשייה עצמה, שבהם הפריזון גבוה יותר.

4. שיעורים אלה, ובמיוחד הגידול בתוצר למועסק, נמוכים מאלה שהותוו בתכנית למדיניות כלכלית כוללת של הרשות לתכנון כלכלי.

גם ההנחה בדבר הגידול בשכר הממוצע הריאלי למשרת שכיר אינה עומדת בסתירה לשיעורי אבטלה גדלים, שכן העובדים הנפלטים מן העבודה הם בדרך כלל אלה ששכרם הוא הנמוך יותר.

3. חשתתפות משרד האוצר בתקציב המוסד לביטוח לאומי

להשתתפות הממשלה במימון הגימלאות על-פי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי יש השפעה ישירה על העודפים השוטפים והמצטברים, ועקב כך - על שיעור הכיסוי הקיים בענפים השונים. כידוע, בתחילת שנת התקציב 1980 בוטלה כליל השתתפות משרד האוצר בענף ילדים ובענף נכות כללית וכן צומצמה ההשתתפות בענף זיקנה ושאיירים לשיעור של 3.4%. בשנת 1981 הקציב משרד האוצר 3% מהגבייה בענף ילדים (במקום השתתפות של 100%), 1.7% מהגבייה בענף זיקנה ושאיירים ו-50% השתתפות בגימלאות לנכים קודמים.

לאור חשיבות נושא זה והשפעתו על קביעת המדיניות בחומש הקרוב יש לבחון את נתוני מערכת הכספים והעודפים לאור שתי הנחות שונות. האחת גורסת, שביטול השתתפותו של משרד האוצר היתה הוראת שעה החלה לגבי שנת 1980 בלבד, וכבר החל משנת 1981 תחזור השתתפות הממשלה בענפי ילדים, נכות וזיקנה ושאיירים לרמתה המתבקשת על-פי החוק. ההנחה השנייה גורסת, שגם בשנים הבאות לא ישתתף משרד האוצר במימון גימלאות, פרט להשתתפות מצומצמת בענפים שונים, המגיעה בפועל לרמה של 3.4% מן הגבייה לענף זיקנה ושאיירים⁵.

4. חגידול בשכר הממוצע על-פי החוק ובקיבאות הממוצעות

מרבית קיצבאות המוסד צמודות על-פי חוק הביטוח הלאומי לשכר הממוצע. השינויים בשכר זה יהיו חופפים את השינויים בשכר הממוצע למשרת שכיר, על-פי ההנחות על גידול השכר שפורטו לעיל. דהיינו, עד שנת 1982 לא יחול גידול ריאלי בשכר לפי חוק, וממילא גם לא בקיצבאות הצמודות לשכר.

5. יש לציין, שלהנחה זו מסייע גם נוסח סעיף 217 לחוק, המאפשר למשרד האוצר לתקצב את המוסד לביטוח לאומי בחוק התקציב מבלי להיוועץ עם המוסד וללא תיאום מוקדם של הסכומים המתוקצבים.

בשנת 1983 יהיה גידול של אחוז אחד, ובשנים 1984 ו-1985 יסתכם הגידול הריאלי ב-2% לשנה. ההנחה הבסיסית המסתתרת מאחורי הצגה זו היא, שרמת הקיצבה הממוצעת לגימלאי בהשוואה לשכר הממוצע במשק תישאר דומה במשך כל החומש לזו של שנת 1980. דהיינו, לא תהיה שחיקה נוספת בקיצבאות הביטוח הלאומי, ומנגנוני הפיצוי והעדכון הקיימים יותאמו באופן שוטף להתפתחויות שיחולו בתחום האינפלציה והשכר.

לאחרונה מדובר רבות על הנהגת תשלום תוספת יוקר בשיעור של 100% מעליית המחירים - וזאת מדי חודש. שינוי כזה, אם יונהג, ישפיע כמובן על מנגנוני הפיצוי והעדכון של הקיצבאות וסביר להניח שאם יונהג, ישתנו גם הקיצבאות מדי חודש. יחד עם זאת יש לזכור, כי הקשיים הכלכליים יאלצו את הממשלה לנקוט צעדים חריפים למניעת האינפלציה ועודפי הביקוש במשק. צעדים אלה עשויים להיות מופנים גם נגד תקציבי הפיתוח והרווחה, ועל רקע זה יעמוד המוסד לפני הצורך לנהל מאבק בלתי פוסק עם המגמה לצמצם את פעילותו ולהוריד את רמת השיעורים הקיימת כיום.

5. שינויים בתחיקה במהלך חומש

הבסיס לעריכת תכנית החומש הוא רמת התחיקה הקיימת בשנת 1980. שנת 1980 היתה משופעת בשינויי חוק, החל משינויים מרחיקי-לכת בתחום הגבייה וכלה בשיפורים משמעותיים בשיטת עדכון הקיצבאות. ההתייחסות לתיקוני החוק בתכנית החומש היא כדלקמן:

א. כל תיקוני החוק שהתקבלו עד כה הוכנסו כמובן לבסיס התחזית בשנת 1980.

ב. תיקוני חוק אחרים הנמצאים בשלבי חקיקה מתקדמים, או כאלה שהמוסד ומשרד האוצר הגיעו להסכמה לגביהם להפעילם מיד, הוכנסו בתחזית על-פי מועדי התחולה המשוערים. כן נכללו בה כל אותם תיקוני חוק אשר עברו בקריאה ראשונה בכנסת. כך, למשל, כלולים

בשנת 1981 התיקונים החשובים בחוק ביטוח נכות, שבִּעֲקֻבֹתיהם יוגבלו אפשרויות הזכאות לקיצבה במאות מקרים חדשים מדי שנה. תיקונים שונים יחולו גם בענף שירות מילואים, קיצבאות ילדים וזיקנה ושאיירים.

ג. התחזית אינה מביאה בחשבון הפעלתם של חוקים חדשים אפילו אושרו אלה בכנסת ותחולתם ודאית במהלך החומש הקרוב. כן לא נכללו בתחזית חוק הבטחת הכנסה והשפעותיו וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, שהגבייה עבורו תהיה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. חוק ביטוח סיעוד הוכנס בצד התקבולים, שכן בפועל כבר הוחל בגבייה עבורו. לא נכללו השפעות בצד התשלומים של חוק זה.

חוק הבטחת הכנסה ייכנס לתוקפו בינואר 1982. הפעלת החוק תחייב לבדוק את השפעותיו על מערכת הגימלאות של המוסד, השפעה שתבוא לידי ביטוי בעיקר בענף נכות כללית ובענף זיקנה ושאיירים. המוסד לביטוח לאומי כבר החל בהיערכות לקראת השינויים המתחייבים מקליטת חוק זה. השפעת חוק הבטחת הכנסה על התחזית דלהלן קטנה, שכן מימון הגימלאות בחוק זה לא ייעשה מדמי ביטוח כבענפים אחרים. יחד עם זאת, יגדל חלקן של הגימלאות המשולמות על-ידי המוסד על-פי חוקים אחרים ובמימון משרד האוצר.

כפי שנאמר לעיל, הגבייה עבור חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אם יונהג, תיעשה על-ידי המוסד. חובת הביטוח הרפואי של כל תושב במדינת ישראל תחייב בדיקה והתאמה של חוג המבוטחים וכן שינויים במערך הגבייה לפי חוק הביטוח הלאומי. כך, למשל, תושפע התחזית שלהלן מהעובדה, שביטוח נפגעי עבודה מכסה כיום גם את ההוצאות הרפואיות הנובעות מפגיעה. ביטוח אימהות מכסה כיום את דמי האשפוז עבור היוולדת וכו'. במקרים אלה יידרשו שינויים והתאמות במערכת הגבייה. כללית, תבוטל גבייתו של המס המקביל וייגבו דמי ביטוח בריאות בשיעור גבוה הרבה יותר. בתחזית לחומש הקרוב יבוא הדבר לידי ביטוי בגידול חלקה של הגבייה על-ידי המוסד עבור גורמי חוץ.

חוק ביטוח סיעוד, שבגבייה עבורו כבר החל המוסד, נכלל כאמור בצד הגבייה של התחזית, אך לא בצד הגימלאות. הוועדה הציבורית הדנה בחוק זה, ובגיבוש הזכויות והתובות שייכללו בו, נמצאת עתה בעיצומה של העבודה. עדיין אין מסגרת סופית לפיה ניתן לחזות את מסגרתן של הגימלאות שישולמו על-פי חוק זה, אולם ברור לחלוטין כי לקראת סוף החומש אנו צפויים לגידול בצד הגימלאות בשל הפעלתו של חוק זה.

לפני שנפנה להצגת מערכת התקבולים והתשלומים במהלך החומש הקרוב נציין, כי הנתונים המובאים להלן לשנת 1980 הם על-פי הצעת התקציב המתוקנת לשנה זו. התל מ-1981 הנתונים מוצגים במחירים קבועים של 1981, היינו בניכוי השפעת האינפלציה.

ג. מערכת התקבולים

התקבולים השוטפים של מערכת הביטוח הלאומי כוללים בעיקרם את הגבייה על-פי חוק הביטוח הלאומי, את השתתפות האוצר לפי החוק בענפים אחדים וכן ריבית על הנכסים הציבוריים המושקעים באוצר המדינה. בנוסף לכך, המוסד לביטוח לאומי מבצע את הגבייה עבור קופות החולים לפי חוק מס מקביל, את גביית ההיטל לחינוך על יסודי המועברת למשרד החינוך וכן את היטל הג"א המועבר למערכת הביטחון.

לפיכך יש להתייחס בנפרד למגמות השונות בתחום הגבייה לפי חוק הביטוח הלאומי ובתחום הגבייה עבור הגורמים החיצוניים.

כידוע, דמי הביטוח נגבים כאחוז משכרו של העובד השכיר והעצמאי עד לתקרה שנקבעה. כעשור האחרון חלו שינויים שונים הן בשיעורי דמי הביטוח בענפים אלה ואחרים והן בתקרת השכר אשר עד אליה גובים את דמי הביטוח. שינויים חשובים הופעלו החל מאפריל 1980, מועד שבו הוגדלה התקרה מרמה של כפליים השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי עד לרמה של שלוש פעמים השכר הממוצע לפי חוק.

תחזית החומש הקרוב מניחה, שלא יחולו שינויים במהלך החומש בפארמטרים השונים של מערכת הגבייה, כמו שיעורי דמי הביטוח, חקרת השכר לצורך גביית דמי הביטוח ומינימום דמי הביטוח המותאם לשכר. יחד עם זאת, אנו מניחים שיבוטלו היטל הג"א והיטל החינוך. לעומת זאת, החל באפריל 1981 ייגבו דמי ביטוח לענף ביטוח תאונות בשיעור של 0.2%.

כפי שנאמר לעיל, אין התחזית כוללת הצעות חוק או חוקים חדשים המונחים על שולחן הממשלה, שאולי תהיה להם השפעה על היקף הגבייה. כן לא נכלל בתחזית חוק ביטוח בריאות, שישפיע קרוב לוודאי על גביית המס המקביל. בתחזית לא נכלל גם חוק פנסיה ממלכתית, שישפיע בוודאי על ענף זיקנה ושאיירים.

על אף השינויים המהירים שחלו במשק בשיטות הישוב ההצמדה והריבית על פיגורים בגבייה, טרם סוכם דבר בעניין זה במוסד לביטוח לאומי ולפיכך לא הובאו בחשבון שינויים בתחום זה בעת עריכת התחזית לחומש הקרוב.

טבלה 3 שלהלן מציגה את מערכת הגבייה בהתאם לאינדקסורים כלכליים שונים⁶.

בהנחה שבמשך החומש יתקיים שיעור אבטלה יציב בשיעור של 5%, ניתן להצביע על ירידה בחלק הגבייה לביטוח הלאומי מהתל"ג מרמה של 5.8% ב-1980 לרמה של 5.4% ב-1985. זאת - בשל המצב הכלכלי הצפוי, לפיו יגדל התוצר למועסק בשיעור גבוה יותר מהשכר הריאלי במשק. בהנחה, ששיעור האבטלה יגדל, צפויה ירידה גדולה יותר - עד כדי 4.7% מהתל"ג ב-1985.

בהנחה, ששיעור האבטלה יהיה יציב תחול עלייה קלה בחלק הגבייה לפי חוק הביטוח הלאומי מהשכר לקראת סוף החומש. אולם שוב, אם יגברו שיעורי האבטלה, נמצא גם כאן ירידה מ-15.2 ב-1980 ל-14.8% ב-1985.

6. נתוני התל"ג לשנת 1980 הם אומדן בלבד ואין לראות בהם נתון סופי.

טבלה 3 - גביית דמי ביטוח והגביית עבור גורמי חוץ - אינדיקטורים כלכליים

| | 1985 | 1980 | |
|--|---------------------|-------|--------------------------------|
| שיעור אבטלה גדל | שיעור אבטלה יציב | | |
| <u>הגבייה לפי חוק הביטוח הלאומי</u> | | | |
| 4.7 | 5.4 | 5.8 | כאחוז מהתל"ג |
| 14.8 | 15.4 | 15.2 | כאחוז מסך כל השכר |
| 102.4 | 106.7 | 100.0 | הנטל למועסק (מדד 100.0 = 1980) |
| <u>הגבייה לגורמי חוץ</u> | | | |
| 1.4 | 1.5 | 1.8 | כאחוז מהתל"ג |
| 4.2 | 4.4 | 4.8 | כאחוז מסך כל השכר |
| 91.3 | 92.8 | 100.0 | הנטל למועסק (מדד 100.0 = 1980) |
| <u>סך הגבייה באמצעות המוסד</u> | | | |
| 6.1 | 6.9 | 7.6 | כאחוז מהתל"ג |
| 19.0 | 19.8 | 20.0 | כאחוז מסך כל השכר |
| 99.8 | 103.9 | 100.0 | הנטל למועסק (מדד 100.0 = 1980) |
| <u>אחוז הגבייה עבור גורמי חוץ מסך הגבייה</u> | | | |
| 23.0 | 22.0 | 24.1 | |

במקביל, בשל הפסקת הגבייה עבור היטל חינוך על יסודי והיטל הג"א מסתמנת ירידה קלה בהיקף הגבייה עבור גורמי חוץ. כך ירד חלק הגבייה עבור גורמים אלה מהתל"ג, כפי שמראה טבלה 3, מ-1.8% ב-1980 ל-1.5% ב-1985, ובהנחה של שיעור אבטלה גובר - ל-1.4% ב-1985. משקל ווגבייה עבור גורמים אלה בסך הגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי ירד מ-24.1% ל-22%.

המוסד לביטוח לאומי מבצע תשלומים מסוגים שונים. החלק העיקרי של התשלומים המבוצעים על-ידי המוסד הן גימלאות על-פי חוק הביטוח הלאומי, שלהן זכאים קשישים, שאירים, נכים, משפחות עם ילדים, עובדים שנפגעו בעבודה, מובטלים או יולדות המקבלות דמי לידה. חלק מהתשלומים במסגרת ענפי הביטוח הלאומי אינם תשלומים ישירים למבוטחים, אלא מיועדים לכיסוי הוצאות כמו דמי אשפוז ליולדות, הוצאות רפואיות של נפגעי עבודה, תשלומים לפעולות למניעת אבטלה ותשלומים למניעת תאונות עבודה. בנוסף לכך מבצע המוסד תשלומים במסגרת חוקים אחרים: תשלומים לילדים על-פי חוק החיילים המשוחררים, תשלומים לזכאים על-פי חוק המזונות, לנפגעי ספר ואיבה, וכן תשלומים על-פי סעיף 200 לחוק, הכוללים בעיקר את ההטבה הסוציאלית לקשישים ואלמנות, פיצויי התיקרות שונים, נידות נכים ואסירי ציון.

טבלה 4 שלהלן מציגה את התשלומים לסוגיהם יחסית לאינדקטורים כלכליים שונים.

משקל הגימלאות לפי חוק מהתל"ג עמד בשנת 1980 על רמה של 5.8%. בשנת 1980 עצמה התרחבו התשלומים לפי חוק עם תיקוני החוק שהופעלו בראשית השנה ואשר שיפרו באופן משמעותי את שיטת עדכון הגימלאות וצימצמו את השחיקה שחלה בהן בחמש השנים האחרונות עם התגברות האינפלציה.

מה שמאפיין את התחזית לחומש הקרוב הוא שהתוצר למועסק יגדל יותר מאשר השכר הריאלי במשק. לפיכך, מראה טבלה 4, כי בהנחה של שיעור אבטלה יציב של 5% במהלך החומש תהיה ירידה הדרגתית קלה במשקל הגימלאות לפי החוק יחסית לתל"ג: מ-5.8% ב-1980 ל-5.4% ב-1985. חלקן של הגימלאות לפי חוק כאחוז מהשכר יגדל מ-15.3% ב-1980 ל-16.1% ב-1985.

טבלה 4 - התשלומים יחסית לאינדקסורים כלכליים

| 1985 | | | 1980 | סך כל התשלומים |
|---|---------------------|--------------------|-------|--|
| שיעור אבטלה גדל | שיעור אבטלה יציב | שיעור אבטלה גדל | | |
| 7.4 | 6.8 | 7.2 | 100.0 | כאחוז מהתל"ג |
| 21.4 | 20.0 | 19.1 | 100.0 | כאחוז מהשכר |
| 118.2 | 110.2 | 100.0 | 100.0 | תשלומי העברה-ממוצע למועסק (מדד 100 = 1980) |
| <u>התשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי</u> | | | | |
| 6.0 | 5.4 | 5.8 | 100.0 | כאחוז מהתל"ג |
| 17.5 | 16.1 | 15.3 | 100.0 | כאחוז מהשכר |
| 124.1 | 109.6 | 100.0 | 100.0 | תשלומי העברה-ממוצע למועסק (מדד 100 = 1980) |
| <u>התשלומים לפי סעיף 200 וחוקים אחרים</u> | | | | |
| 1.4 | 1.4 | 1.4 | 100.0 | כאחוז מהתל"ג |
| 3.9 | 3.9 | 3.8 | 100.0 | כאחוז מהשכר |
| 113.6 | 113.6 | 100.0 | 100.0 | תשלומי העברה-ממוצע למועסק (מדד 100 = 1980) |
| 18.9 | 19.4 | 19.7 | 100.0 | התשלומים לפי סעיף 200 וחוקים אחרים כאחוז מסך התשלומים |

אם יעלה שיעור האבטלה הצפוי עד 8% בסוף החומש, יגדל חלק הגימלאות לפי חוק הן כאחוז מהתל"ג והן כאחוז מהשכר, בין השאר בשל העלייה הגדולה הצפויה בתשלומים לענף אבטלה.

שינוי משמעותי ניתן לחזות באינדקסור השלישי המוצג בלוח הבוחן את סך כל הגימלאות לפי חוק כתשלומי העברה בממוצע למועסק. אינדקסור זה משקף הן את המגמות הדמוגרפיות והן את מגמות התעסוקה, ולפיכך

את יחס התלות בין האוכלוסייה ה"תלויה" הזכאית לגימלאות ובין האוכלוסייה הפעילה מבחינה כלכלית. מודד זה יגדל ב-1985 ב-10% בערך לעומת 1980, בהנחה ששיעורי האבטלה יגדלו ב-25% לעומת 1980. כחלקם של התשלומים לפי סעיף 200 וחוקים אחרים לא יהול שינוי דראסטי במהלך החומש הקרוב וחלקם מהתל"ג ומהשכר יישאר קבוע פחות או יותר.

2. התשלומים לפי ענפי הביטוח

נבחן עתה את השינויים העיקריים הצפויים בתשלומים במהלך החומש בענפי ביטוח שונים. טבלה 5 שלהלן מציגה את סך כל התשלומים לכל ענף בכל אחת משנות התחזית.

טבלה 5 - סך כל התשלומים (כולל הוצאות מינהל) לכל ענף (במיליוני שקלים)

| % השינוי 1985-1980 | לכל ממוצע התקופה שנתי | תחזית - במחירי 1980 | | | | | 1980 | |
|-----------------------|--------------------------|---------------------|--------|--------|-------|-------|----------------|-------------------------|
| | | 1985 | 1984 | 1983 | 1982 | 1981 | אומדן ביצוע | |
| 4.3 | 23.4 | 11,024 | 10,577 | 10,134 | 9,750 | 9,373 | 8,930 | <u>סך כל התשלומים</u> |
| | | | | | | | | מזה: |
| 4.1 | 22.3 | 4,322 | 4,124 | 3,921 | 3,749 | 3,622 | 3,533 | זיקנה ושאימים |
| 10.3 | 63.4 | 1,630 | 1,501 | 1,377 | 1,273 | 1,129 | 997 | נכות כללית |
| 3.3 | 0.0 | 33 | 32 | 31 | 30 | 29 | - | נפגעי תאונות |
| 3.1 | 16.9 | 588 | 565 | 544 | 526 | 512 | 503 | נפגעי עבודה |
| 3.5 | 18.8 | 562 | 545 | 530 | 516 | 508 | 473 | אימהות |
| 2.5 | 13.3 | 2,716 | 2,665 | 2,614 | 2,559 | 2,482 | 2,400 | ילדים |
| | | | | | | | | <u>שיעור אבטלה יציב</u> |
| 1.1 | 69.8 | 248 | 238 | 228 | 217 | 212 | 146 | אבטלה |
| 1.0 | 5.3 | 915 | 897 | 879 | 870 | 869 | 869 | שירות מילואים |
| | | | | | | | | <u>שיעור אבטלה גובר</u> |
| 6.3 | 569.0 | 977 | 897 | 541 | 378 | 246 | 146 | אבטלה |
| 1.0 | 4.0 | 904 | 886 | 872 | 865 | 867 | 869 | שירות מילואים |

התחזית הדמוגרפית של האוכלוסייה הקשישה בשנים 1980 עד 1985 מראה, שקצב הזדקנות האוכלוסייה, שהיה מהיר מאוד בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, יתמתן כמעט, ובשנת 1985 יעמוד אחוז הקשישים מקבלי הגימלאות מכלל האוכלוסייה על רמה של 8.5%, רמה הגבוהה אך מעט מהרמה בראשית תקופת התחזית.

שיעור גלמי זה מבליע בתוכו שינויים שיתחוללו בהרכב הגילי של אוכלוסייה זו: הגדלת חלקם של בני 75+ לעומת ירידה בחלקם של גילאי 65-69.

החל מאפריל 1980 נקבעה שיטה לפיה מתעדכנת קיצבת זיקנה ושאיירים על-פי השכר הממוצע כל אימת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, דהיינו ארבע פעמים בשנה. התחזית מניחה, שבמהלך החומש לא יחול שינוי בשיטות העדכון ולפיכך גם לא בשיעור הקיצבאות כאחוז מהשכר הממוצע.

אחוז מקבלי ההטבה הסוציאלית מכלל הזכאים לקיצבה לפי חוק ירד במהלך החומש, וזאת בשל ההבשלה שחלה בזכאות לפנסיה באוכלוסיית הקשישים. בשנת 1980 יעמוד אחוז הזכאות להטבה סוציאלית על 36% בערך ובשנת 1985 יירד שיעור מקבלי ההטבה הסוציאלית לרמה של 30% בערך.

כפי שמראה טבלה 5, התשלומים בענף זיקנה ושאיירים מגיעים ל-39% בערך מסך כל התשלומים בשנות התחזית השונות. יחד עם זאת, היקף התשלומים בענף זה יגדל בצורה ריאלית בכל אחת משנות התחזית, וזאת בשל הגידול במספר הזכאים לקיצבאות אלה במהלך החומש. שיעור הגידול בממוצע שנתי יהיה 4.1%.

בענף נכות היינו עדים בשנים האחרונות לשיעורי גידול גבוהים בסך כל התשלומים ובאוכלוסייה הזכאית משנה לשנה. תופעה זו מוסברת בכניסתן ההדרגתית של אוכלוסיות הנכים השונות למערכת. התחזית לחומש הקרוב מניחה, שבתוך השנתיים הראשונות צפוי מיצוי מלא של הזכויות בענף זה. בשנים שלאחר מכן תהיה ירידה הדרגתית בשיעור הגידול משנה לשנה, ושיעור זה יגיע ל-10% בערך לשנה בסוף החומש.

האומדן למספר הלידות הצפוי במשך החומש הקרוב מתבסס על המגמה של ירידה בפריון בקרב אוכלוסיית הנשים. הגידול הריאלי בסך כל התשלומים

למענק לידה, בין השנה האחרונה לתחזית ובין שנת 1980, יגיע ל-18.5%.
התחזית מניחה, שמענק הלידה יעודכן ארבע פעמים בכל שנה.

במהלך החומש צפוי שיעור גידול שנתי של 2.9% במספר הנשים המקבלות דמי לידה. גידול זה תואם את מגמת הגידול שתחול בשיעור ההשתתפות של נשים בגילאי הפריזון בכוח העבודה. לפיכך, הגידול הריאלי הצפוי בסך התשלומים לדמי לידה יסתכם במהלך החומש ב-18.1%.

כפי שניתן לראות מטבלה 5, יגדל סך כל התשלומים בענף אימהות ב-18.8% במהלך החומש כולו.

שיעור הגידול במספר הילדים במשך החומש הקרוב הוא בערך 2.5% במוצע לשנה. גידול זה דומה לאחוז הגידול של כלל האוכלוסייה. הגידול הריאלי בתשלומים בענף ילדים יסתכם ב-13.3% (ראה טבלה 5). דבר זה נובע מן העובדה, שכללי החישוב של שיעורי הקיצבה שונו, והחל מינואר 1981 תתעדכן הקיצבה ארבע פעמים בשנה לפי מלוא העלייה במדר.

מספר מקבלי דמי אבטלה בחומש הקרוב נבנה על-פי שתי אלטרנטיבות של תעסוקה במשק. בהתאם להנחות אלה, ועל-פי המגמות שהסתמנו מאז המחצית השנייה של 1979, שבה גברה האבטלה, יגיע מספר מקבלי דמי אבטלה בשנת 1980 ל-7,500 במוצע ליום, ולקראת סוף השנה יגיע המספר ל-11,600.

על-פי האלטרנטיבה הראשונה צפוי שמספר מקבלי דמי אבטלה יגיע עד 12,200 ליום בסוף החומש. סך התשלומים יסתכם בשנת 1980 ב-116 מיליוני שקלים, ויסתכם, לפי אלטרנטיבה א', בסוף החומש, ב-205 מיליון שקלים. הגידול הצפוי עד סוף החומש יסתכם ב-77%, והוא מביא בחשבון גידול של 63% במספר ימי התשלום וגידול של 9% בתשלום היומי הממוצע לדמי האבטלה.

בהתאם לאלטרנטיבה השנייה, מספר הימים שעבורם ישולמו דמי אבטלה יגיע ל-13,500 בערך בשנת 1985. זהו גידול של יותר מ-500% במהלך החומש. התשלום הממוצע למובטל יגיע בשנת 1985 לרמה של 49% מהשכר הממוצע

במשק, וזאת בהנחה, שכאשר שיעור האבטלה במשק גבוה יותר, אזי שכר המובטלים הזכאים לדמי אבטלה גם הוא ברמה גבוהה יותר ומתקרב לשכר הממוצע במשק. לפיכך, סך כל התשלומים לדמי אבטלה על-פי האלטרנטיבה השנייה נאמד ב-928.4 מיליוני שקלים ב-1985. זהו גידול ריאלי של למעלה מ-700% במהלך החומש, הנובע בעיקרו מגידול של 513% במספר ימי התשלום ומגידול של 32% בתשלום הממוצע לדמי האבטלה.

ה. מימון ענפי הביטוח - עודפים, נכסים ושיעורי כיסוי

בשיטת המימון של הביטוח הסוציאלי אין כללים אחידים ואין מוסכמות בינלאומיות. ניתן להבחין בעולם ברצף של שיטות המערבבות בתוכן שיעורי צבירה של רזרבות ברמות שונות. בשני הקצוות של רצף זה ניתן להגדיר שתי שיטות עיקריות. האחת נקראת שיטת "המימון הצובר" והשנייה היא שיטת "המימון השוטף".

הוגי התכנית לביטוח לאומי בארץ בחרו בשיטת ביניים, הכוללת יסודות של צבירה ומימון שוטף גם יחד. המחשבה שעמדה מאחורי בחירה זו הייתה לצבור רזרבות ניכרות בתקופה הראשונה של הפעלת התכנית לביטוח לאומי וכעבור מספר שנים לבחון את ביצוע התכניות ולהכניס שינויים ושיפורים הן ברמת הקיצבאות והן בשיעורי דמי הביטוח.

כיום, רוב תכניות הביטוח הסוציאלי בעולם עברו משיטה מעורבת הצוברת רזרבות ניכרות לשיטה הקרובה יותר ל"מימון תקציבי שוטף", עם צבירת רזרבה קטנה יחסית של מספר חודשים, המיועדת בעיקר למניעת זעזועים ולאפשר למערכת להתאים את עצמה בגמישות לשיעורי דמי ביטוח חדשים, לשינויים שיחולו בהשתתפות הממשלה בתכניות הביטוח הסוציאלי וכדומה.

לאור מגמות אלה המתגבשות בעולם הרחב הובאו בזמנו בפני מועצת המוסד לביטוח לאומי כללים מנחים לקביעת שיעור הכיסוי הדרוש בענפי הביטוח הלאומי בארץ. נקבע, שבאופן עקרוני מספיקה גם בארץ רמת כיסוי שתאפשר כיסוי תקציבי שוטף עם צבירת עתודה קטנה יחסית, אשר תמנע את הצורך

בשינויים גדולים אז תכופים מדי בגובה דמי הביטוח והגימלאות, שינויים שהצורך בהם עלול לעלות דווקא בזמן אשר משיקולים מאקרו-כלכליים אינו מתאים.

לצורך קביעת רמת הכיסוי הוצע להבחין בין הגימלאות ארוכות המועד, זיקנה ושאיירים, נכות ונפגעי עבודה, ובין שאר הענפים, המשלמים גימלאות קצרות מועד. כאינדיקטור למצבו הכספי של הענף נקבעו גבול עליון וגבול תחתון לגובה הרזרבה, וכאשר הרזרבה חורגת מגבולות אלה יש לדון בהגדלה או בהפחתה של דמי הביטוח בהתאם.

לענפים המשלמים גימלאות קצרות מועד נקבע גבול תחתון לרזרבה כספית השווה לסכום הגימלאות החזוי לשנה הקרובה וכן נקבע גבול עליון של כפליים הגבול התחתון.

לגימלאות ארוכות מועד נקבע כגבול תחתון סכום השווה פי שלוש מסך כל הגימלאות החזוי לשנה הקרובה, וגבול עליון של כפליים הגבול התחתון לגימלאות אלה.

בהתאם לכך הוגדר שיעור הכיסוי הקופתי בענפים השונים כמספר שנות הכיסוי על-פי יתרות הנכסים יחסית להוצאות בכל שנה. בצורה פשוטה יותר ניתן להגדיר מושג זה כמספר השנים שבהן ניתן יהיה לשלם גימלאות בענף ברמת הוצאות נתונה מתוך הרזרבה הקיימת ללא כל גבייה נוספת.

בטרם נדון בשיעור הכיסוי הקופתי בכל ענף וענף נבחן את העודפים והנכסים בכלל מערכת הביטוח הלאומי. טבלה 6 שלהלן מציגה את העודף השוטף, המוגדר כתקבולים פחות תשלומים באותה שנה, את סך כל העודף הכולל ריבית על הנכסים הצבורים באותה שנה וכן את יתרת הנכסים בסוף השנה. הטבלה מציגה נתונים אלה לאור שתי ההנחות על שיעורי האבטלה ושתי ההנחות על השתתפות משרד האוצר במימון הגימלאות.

להשתתפות משרד האוצר במימון הגימלאות לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי יש השפעה ישירה על העודפים השוטפים והמצטברים ועל שיעור הכיסוי הקופתי בענפים השונים. מתוך הטבלה ניתן לראות, כי סך כל העודף היה ב-1980 19% מכלל התקבולים. לקראת סוף החומש יגדל עודף זה ל-33% מסך כל התקבולים. סך כל הנכסים יגיע בסוף החומש ל-61 מיליארד שקלים במחירי 1980.

טבלה 6 - העודפים והנכסים

| 1985 (במחירי 1980) | | | |
|---|---------------------|---------|-----------------------------|
| שיעור אבטלה גדל | שיעור אבטלה יציב | 1980 | |
| א. השתתפות האוצר כמתחייב על-פי החוק | | | |
| 41 | 1,516 | (-)24 | עודף שוטף (במיליוני שקלים) |
| 0.2 | 14.5 | (-)0.3 | כ-% מהתקבולים ללא גורמי חוץ |
| 2,631 | 4,386 | 1,676 | סך כל העודף (כולל ריבית) |
| 15.9 | 33.0 | 18.9 | כ-% מהתקבולים ללא גורמי חוץ |
| 54,000 | 60,900 | 35,750 | יתרת נכסים בסוף שנה |
| ב. השתתפות חלקית של האוצר (3.4% בענף זיקנה ושאיורים בלבד) | | | |
| (-) 2,005 | (-) 530 | (-) 181 | עודף שוטף (במיליוני שקלים) |
| (-) 26.3 | (-) 6.3 | (-) 2.5 | כ-% מהתקבולים ללא גורמי חוץ |
| (-) 22.0 | 1,530 | 1,519 | סך כל העודף (כולל ריבית) |
| (-) 2.1 | 14.6 | 17.4 | כ-% מהתקבולים ללא גורמי חוץ |
| 35,100 | 42,600 | 35,500 | יתרת נכסים בסוף שנה |

אם יתמיד משרד האוצר במדיניות של השתתפות חלקית בלבד ברמה של שנת 1980, אזי צפוי גירעון שוטף שילך ויגדל בחומש הקרוב ויגיע ליותר מ-6% מהתקבולים לקראת סוף החומש. עם זאת, לפי העודף הכולל ריבית גראה, שהעודף החיובי יולך ויקטן במהלך החומש מ-17.4% מסך כל התקבולים ב-1980 ל-14.6% ב-1985. אי השתתפות משרד האוצר תגרום לכך, שיתרת הנכסים תגיע ל-42.6 מיליארד שקל בערך בסוף החומש, היינו שני שלישים בלבד מרמתה, במקרה של השתתפות מלאה של משרד האוצר.

הניתוח שלעיל מניח, כי שיעור האבטלה יישאר יציב במהלך החומש הקרוב ברמה של 5% מכלל המשתתפים בכוח העבודה. אם תעלה רמת האבטלה במהלך החומש הקרוב לרמה של 6%, בסוף החומש, ומשרד האוצר ישתתף במימון כמתחייב מהחוק, יילך ויקטן העודף השוטף ויגיע ל-0.2%, מהתקבולים. גם סך כל העודף הכולל ריבית יולך ויקטן, מרמה של 30% מסך כל התקבולים ב-1981 לרמה של 16% בלבד ב-1985.

אם יגדלו שיעורי האבטלה ומשרד האוצר ישתתף במימון באופן חלקי בלבד, אזי העודפים והנכסים, כפי שעולה מטבלה 6, אף יקטנו.

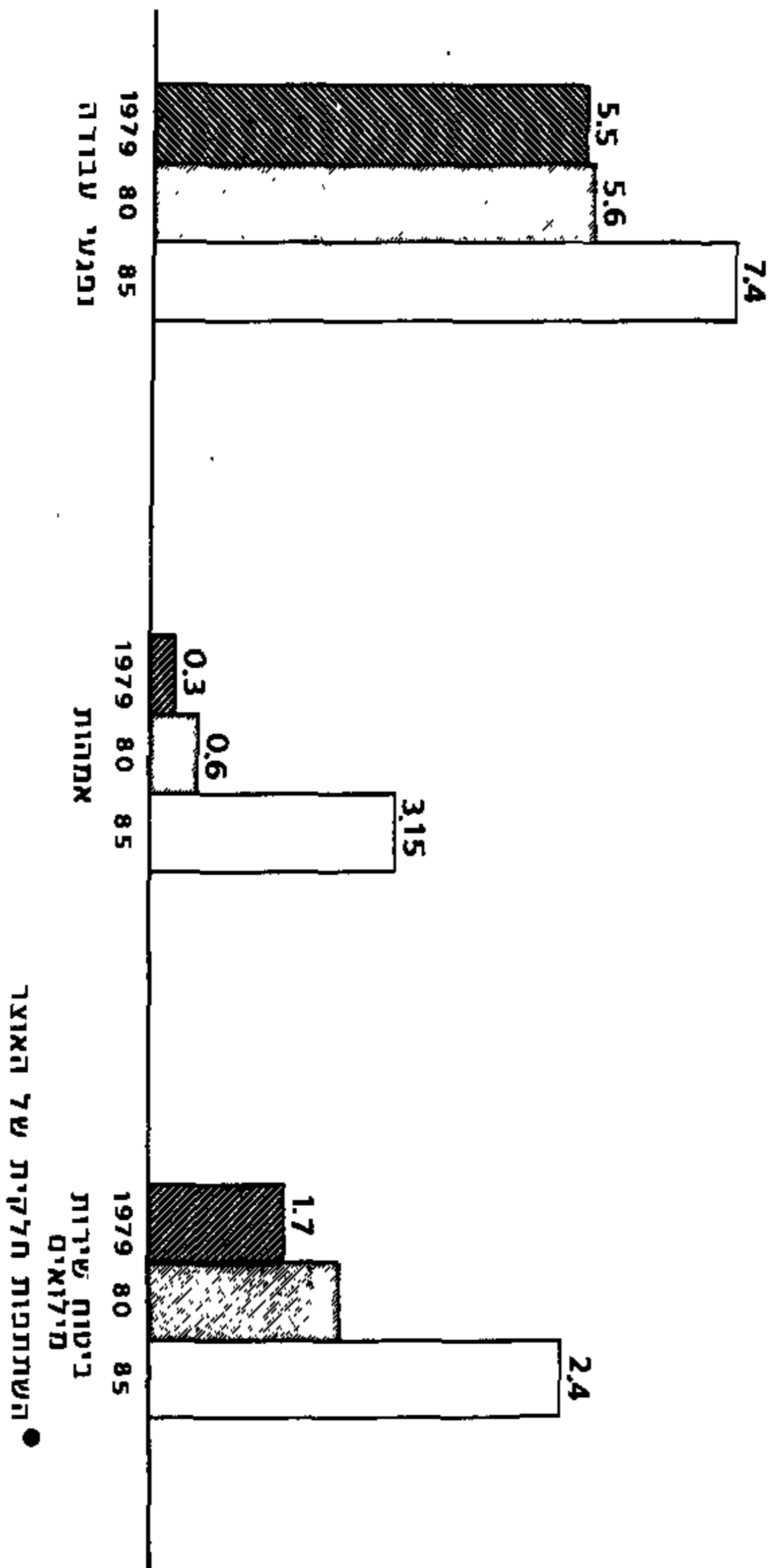
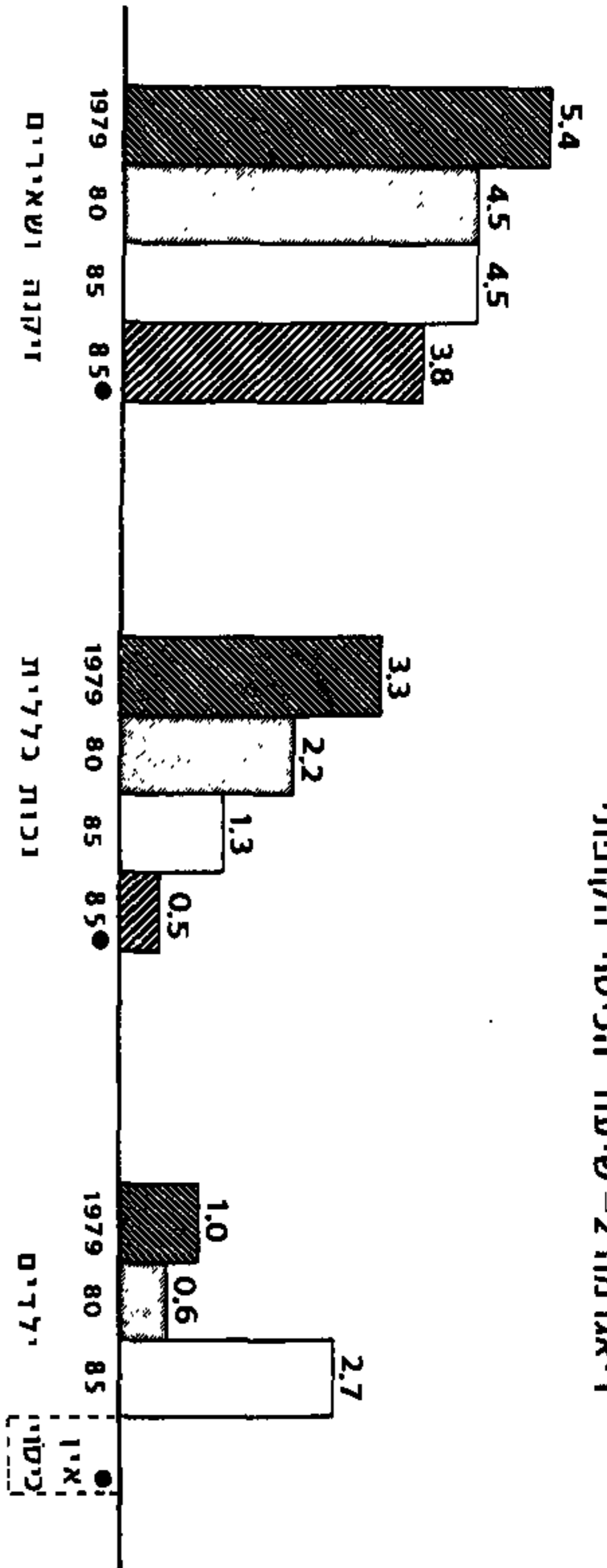
ו. רמות הכיסוי לפי ענפי הביטוח

הדיאגרמה שלהלן מציגה את שיעור הכיסוי הקופתי כפי שהוגדר לעיל בענפי הביטוח השונים. כמו כן מציגה דיאגרמה זו את שיעור הכיסוי אם ישתתף משרד האוצר, במהלך החומש, השתתפות חלקית בלבד.

בענף זיקנה ושאיירים יישאר העודף הכולל חיובי בכל מקרה, אם כי יחול בו צמצום מה. שיעור הכיסוי הקופתי יישאר במהלך החומש ברמה של 4.5 ואם תהיה השתתפות משרד האוצר חלקית בלבד, יהיה שיעור הכיסוי 3.8, שיעור שהוא גבוה במקצת מהסף המינימלי הדרוש לענף זה.

אנו צופים שבענף נכוה ילך הגירעון ויגדל במהלך החומש. כתוצאה מכך יקטן שיעור הכיסוי הקופתי עד כדי פחות ממחצית מן הרמה המינימלית הדרושה לענף

דיאגרמה 2 - שיטת הניסוי הקופתי



זה. כל זאת בהנחה, שמשרד האוצר יעמוד בהתחייבויותיו לענף זה לפי החוק. אם משרד האוצר לא ישתתף במימון הגימלאות לנכיס קודמים, אזי יהיה שיעור הכיסוי הקופתי 5.5 בלבד. יש להפנות תשומת לב מיוחדת להתפתחות זו, שתשפיע על מדיניות הגבייה והמימון בענף.

הענפים נפגעי עבודה, אימהות וביטוח שירות מילואים ימשיכו לצבור עודפים שוטפים גם בחמש השנים הבאות. שיעורי הכיסוי הקופתי בענפים אלה גבוה בהרבה מהמקסימום הנדרש לכיסוי בענף ועקב כך יש לשקול הורדה של דמי הביטוח בענפים אלה.

בעקבות הרפורמה במס הכנסה שהונהגה בשנת 1976 היו קיצבאות הילדים, מעבר לתפקידם במישור הביטוח הסוציאלי, לחלק אינטגרלי של מערכת המס הישיר. משום כך חשובה במיוחד השתתפות משרד האוצר במימון קיצבאות אלה. השתתפות זו לפי החוק היא בשיעור של 100% מהגימלאות המשולמות בענף ולפיכך עלולה להיות להשתתפות זו בעתיד השפעה מכרעת על מצב העודפים ושיעור הכיסוי הקופתי של הענף. אם יחזור משרד האוצר וישתתף בענף זה בהתאם לחוק, אזי יגדל שיעור הכיסוי ויגיע בסוף החומש ל-2.7, שיעור כיסוי שהוא גבוה מן המקסימום הנדרש לענף זה. אם לא ישתתף משרד האוצר כלל במימון הענף, אזי יימשך הגירעון בענף, והחל משנת 1982 ייווצר בענף מצב שבו תהיה יתרת הנכסים שלילית ולפיכך לא יהיה בשנים הבאות כיסוי להוצאה בענף זה.

פרק 4 - מגמות בדפוסי העוני ובהתחלקות ההכנסה בשנים 1978-1980

א. מבוא

בחקופה של תשע שנים, מ-1969 עד 1977, הסתמנה מגמה של ירידה בהיקף העוני לאחר תשלומי העברה בקרב אוכלוסיית השכירים. בחקופה זו, אחוז המשפחות שרמת הכנסתן לפני תשלומי העברה נפלה מקו העוני הוא יציב במידה רבה ונע בין 9% ל-10% מכלל האוכלוסייה. לאחר מתן תשלומי העברה משתנה התמונה, ולאורך השנים בולטת יותר ויותר הירידה בתחולת העוני הודות למערכת הקיצבאות והגימלאות. ב-1969, למשל, הורידו הגימלאות את תחולת העוני בקרב המשפחות השכירות מ-10.1% לפני מתן תשלומי העברה ל-6% לאחריהן, כלומר ירידה של 40% בערך, ואילו ב-1977 הם תרמו לירידה של 71% בתחולת העוני, מ-9.7% לפני תשלומי העברה ל-2.6% בלבד לאחריהן. שנת 1977 היתה שנת שיא בעשור האחרון מבחינת השפעתם של תשלומי העברה על צמצום היקף העוני. במיוחד בולטת הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות מרובות ילדים. ב-1977 חולצו 88% מהמשפחות העניות עם 6 ילדים ויותר ממעגל העוני הודות לתשלומי העברה, בעיקר קיצבאות הילדים, וזאת לעומת 38% ב-1969.

תרומתם של תשלומי העברה בתקופה זו ניכרת לא רק בצמצום היקף העוני והמצוקה הכלכלית של קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר, אלא גם בשיפור מחמיר של התחלקות ההכנסות. הפער הכלכלי צומצם וחלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה לאחר תשלומי העברה גדל לאורך השנים.

מדד אי-השוויון של ההכנסות לאחר תשלומי העברה ירד בין השנים 1969-1977¹ ב-16% בערך.

תהליך זה של ירידה ממושכת בתחולת העוני ובאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות התאפשר הודות לשיפורים ניכרים שחלו במערכת תשלומי העברה. השיפורים באו לידי ביטוי הן בגידול משמעותי של רמת הקיצבאות ושל היקף האוכלוסייה הנהנית מהן והן בהנהגת קיצבאות חדשות במערכת תשלומי העברה.

בשנים 1978-1980 חלה נסיגה ונהפכה על פיה המגמה שהסתמנה בשנים 1969-1977. תחולת העוני לאחר תשלומי העברה עלתה בהדרגה וב-1980 הגיעה לרמה של 6.6%, כלומר כפול מזו שהיתה ב-1977. גם השפעתם של תשלומי העברה על הקטנת ממדי העוני הצטמצמה והגיעה לרמה של ראשית שנות השבעים. ב-1980 חילצו תשלומי העברה מהעוני רק 44% מהעניים, לעומת 71% ב-1977. במקביל לכך התהפכה בשנים 1978-1980 המגמה באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות לפני ואחרי תשלומי העברה. החל מ-1978 מסתמן גידול בפערים של התחלקות ההכנסה המקורית (לפני מסים והעברות), שהלך והתחזק לקראת 1980. בד בבד נשחק כוחן והיקפן של הקיצבאות, ובעיקר קיצבאות הילדים, וכתוצאה מכך תרומתה של מערכת הגימלאות והקיצבאות לצמצום אי-השוויון פחתה מ-15% בקירוב ב-1977 ל-10% בערך ב-1980. שתי מגמות אלה חברו יחד, חיזקו זו את זו, ומדדי אי-השוויון של התחלקות ההכנסות לאחר תשלומי העברה עלו בקצב מואץ והגיעו ל-0.2823 בהשוואה ל-0.2418 ב-1977.

1. דיון מפורט יותר על התפתחות שחלה בשנים הקודמות בדפוסי העוני ובהתחלקות ההכנסה וכן על ההגדרות שנעשה בהן שימוש בדיון זה ניתן למצוא בפרסומי המוסד לביטוח לאומי שהופיעו בעשור האחרון. ראה, למשל: י" חביב, "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה", מחקר מס' 10, אפריל 1976; י" תמיר, "שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיית השכירים בישראל, 1969-1975 - מגמות כלליות", מחקר מס' 18, מאי 1977. לאה אחדות ואחרים, "השינויים בדפוסי העוני בישראל בין השנים 1968-1975 לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה", מחקר מס' 22, אוגוסט 1979. דיון היסטורי מלא ומפורט יותר בשאלות שבהן עוסק פרק זה ניתן למצוא ב: לאה אחדות ומ" כרמי, עשרים וחמש שנות ביטוח לאומי בישראל, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1981, פרקים 2 ו-3.

העלייה באי-השוויון בהתחלקות ההכנסה המקורית מעידה על גידול בתפרשות השכר. בתקופה זו בולטת השחיקה ברמה היחסית של שכר המינימום, שהגיעה בספטמבר 1980 ל-22% בערך מהשכר הממוצע. זאת הרמה הנמוכה ביותר מאז קביעתו של שכר המינימום באפריל 1972 (ברמה של 45% בערך מהשכר הממוצע).

השחיקה בקיצבאות הילדים נובעת מהצמדתן למדד המחירים לצרכן, אשר קצב עלייתו היה נמוך מזה של השכר הממוצע במשק. קיצבאות הילדים למשפחה עם 6 ילדים היוו כ-32.4% בלבד מהשכר הממוצע ב-1980, לעומת 44.2% ב-1977 (ראה טבלה 1).

טבלה 1 - קיצבת הילדים הממוצעת לחקופת הסקר² כאחוז מהשכר הממוצע

| 1980 | 1979 | 1978 | 1977 | |
|------|------|------|------|------------------|
| 2.9 | 3.3 | 3.7 | 3.9 | נקודה קיצבה |
| 11.3 | 13.0 | 14.8 | 15.8 | משפחה עם 3 ילדים |
| 18.4 | 20.9 | 23.4 | 25.0 | משפחה עם 4 ילדים |
| 32.4 | 36.9 | 41.1 | 44.2 | משפחה עם 6 ילדים |

2. בחרנו להציג את השחיקה בקיצבאות אלה מאחר שקיצבאות ילדים מהוות את אחד המרכיבים העיקריים בתשלומי העברה לאוכלוסיית השכירים הענייה. לא הצגנו את השחיקה בקיצבאות הזיקנה מאחר שהגיתוח עוסק באוכלוסיית השכירים, שבה חלקם של הזקנים קטן יחסית הנתונים בסקר הכנסות מתייחסים בממוצע לראשית שנת הסקר, היינו לינואר של כל שנה ושנה. לפיכך הקיצבה הממוצעת חושבה על-פני 24 חודשים (חקופת הסקר) שאמצעם ינואר של כל שנת סקר.

השחיקה בקיצבאות הילדים ובשכר המינימום הרעה את מצבן של משפחות השכירים בעלי שכר נמוך. בראשית 1980 היתה משפחה עם 6 ילדים, המתקיימת על שכר המינימום וקיצבאות הילדים, ברמה הנמוכה ב-40% בערך מקו העוני, לעומת כ-25% בשנים הקודמות.

ב. היקף העוני בקרב כלל אוכלוסיית השכירים

כטבלה 2 מוצגים קו העוני וקו סף העוני בשנים 1977-1980, בשקלים ובאחוזים מהשכר הממוצע. בינואר 1980 היה קו העוני ברמה של 377 שקל, כלומר בערך 21% מהשכר הממוצע.

טבלה 2 - קו העוני וקו סף העוני³ (בשקלים לתורש למבוגר סטנדרטי)

| שנת הסקר ⁴ | קו העוני | קו סף העוני | שכר ממוצע | קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע |
|-----------------------|----------|-------------|-----------|-----------------------------|
| 1977 | 61 | 77 | 320 | 19.1 |
| 1978 | 91 | 113 | 444 | 20.4 |
| 1979 | 191 | 239 | 953 | 20.0 |
| 1980 | 377 | 471 | 1,802 | 20.9 |

3. קו העוני וקו סף העוני הם 40%-ו-50% בהתאמה מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי.

4. כל סקר הכנסות מורכב מארבעה סקרים רבע-שנתיים. בכל סקר רבע-שנתי נחקרים הפרטים על הכנסותיהם במשך 12 החודשים שקדמו לתקופת הפקידה. לפיכך, הנתונים היו צריכים להתייחס לתקופה שמרכזה בראשית שנת הסקר. בשל האינפלציה המהירה לא מבוטאות ההכנסות במחירים שוטפים כפי שנתקבלו בכל סקר רבע-שנתי, אלא "מדופלטים" לתקופה אחידה. בסקרי הכנסות 1977 ו-1978 הנתונים "דופלטו" לתקופה שמרכזה יולי של השנה הקודמת, ואילו בסקרי הכנסות 1979 ו-1980 הנתונים "דופלטו" לתקופה שמרכזה ינואר של כל שנה.

5. השכר הממוצע נלקח מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי תוך התאמה לממוצע תקופת הסקר שאליה מתייחס גם קו העוני.

טבלה 5 - חיקף הענני לסוגי הארזי תשלומי העברה, בשנים 1977-1980

| | 1980 | | 1979 | | 1978 | | 1977 | |
|--------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|--------|
| תחילה | מספר | תחילה | מספר | תחילה | מספר | תחילה | מספר | |
| (%) | (באלפים) | (%) | (באלפים) | (%) | (באלפים) | (%) | (באלפים) | |
| <u>לפני תשלומי העברה</u> | | | | | | | | |
| 11.8 | 67.7 | 11.2 | 61.3 | 11.0 | 55.8 | 9.7 | 48.5 | משפחות |
| 13.3 | 282.5 | 13.9 | 284.4 | 13.1 | 251.2 | 12.3 | 238.7 | נפשות |
| 14.7 | 121.1 | 16.9 | 135.9 | 15.5 | 114.4 | 15.4 | 114.4 | ילדים |
| <u>אחרי תשלומי העברה</u> | | | | | | | | |
| 6.6 | 37.9 | 4.7 | 25.7 | 4.3 | 21.7 | 2.8 | 14.1 | משפחות |
| 7.3 | 155.8 | 5.6 | 114.5 | 4.8 | 93.0 | 3.3 | 64.3 | נפשות |
| 8.0 | 65.6 | 6.4 | 51.5 | 5.5 | 48.5 | 3.8 | 28.2 | ילדים |

בטבלה 3 מובא סיכום של היקף העוני, לפני ואחרי תשלומי העברה, לגבי משפחות, מספר הנפשות ומספר הילדים בהן, בשנים 1977-1980.

מנתוני הטבלה עולות המסקנות האלה:

א. בתחולת העוני לפני תשלומי העברה נרשמה עלייה שיטתית, אם כי איטית, שנה אחר שנה. המשפחות העניות היוו 11.8% מכלל האוכלוסייה ב-1980, לעומת 9.7% ב-1977.

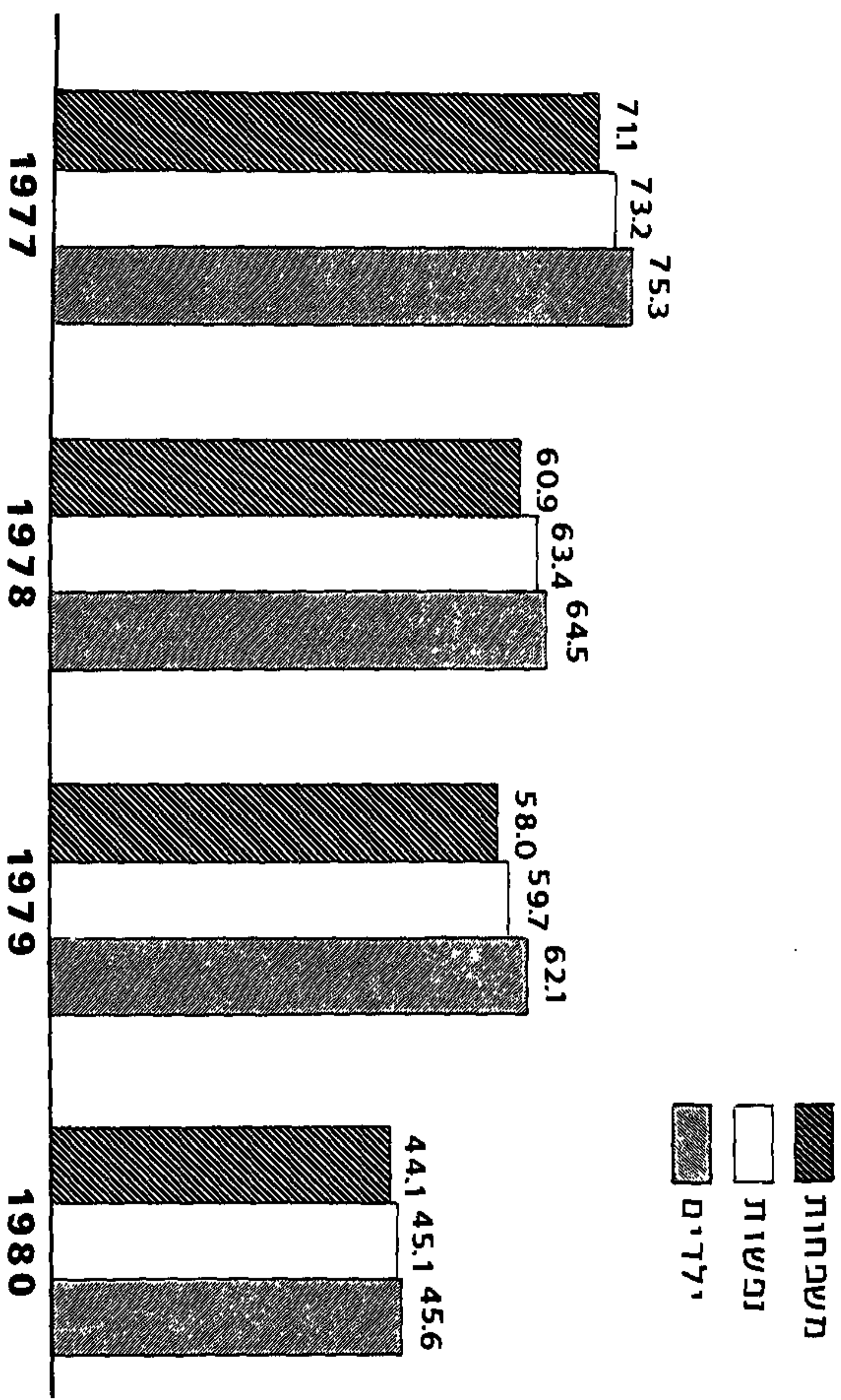
ב. אחוז המשפחות מתחת לקו העוני לאחר תשלומי העברה גדל בקצב מואץ, מ-2.8% ב-1977 ל-6.6% ב-1980. במשך שלוש שנים גדלה תחולת העוני יותר מכפליים והיא עומדת על אותה רמה שהיתה לה בראשית שנות השבעים. תמונה דומה מתקבלת גם כמונחים של נפשות וילדים. הילדים העניים מהווים ב-1980 8% מכלל אוכלוסיית הילדים במשפחות שכירות, לעומת 3.8% בלבד ב-1977.

ג. תופעה בולטת יותר היא הפיחות שחל משנה לשנה בתרומתם של תשלומי העברה לצמצום ממדי העוני. ב-1977 חילצו תשלומי העברה את מרביתה של אוכלוסיית המשפחות העניות, 71%, ממעגל העוני, ואילו ב-1980 הכנסתן של 44% בלבד מן המשפחות הצליחה לעבור את קו העוני, הודות לתשלומי העברה. בדיאגרמה שלהלן ניתן ביטוי להשפעה ההולכת ונחלשת של תשלומי העברה על הפחתת העוני בשנים 1977-1980.

בחינת תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים מצביעים על כך, שמערכת המס הישיר הרעה את מצבם של השכירים העניים. מטבלה 4 ניתן לראות, שהמסים הישירים קיזזו חלק מהצמצום בממדי העוני שהושג באמצעות תשלומי העברה. תחולת העוני בקרב משפחות אחרי מסים והעברות הגיעה ל-6.3% ב-1979, לעומת 4.7% לאחר העברות בלבד. בשנת 1980 הורע המצב יותר ותחולת העוני בקרב משפחות גדלה מ-6.6% לאחר תשלומי העברה בלבד ל-8.7% לאחר תשלומי העברה ומסים.

דיאגרמה 3 - השיעורים שבהם פוחחים ממדי העוני בהשפעת תשלומי ההעברה

1980 - 1977



טבלה 4 - משפחות, נפשות וילדים מתחת לקו העוני אחרי תשלומי העברה ומסים, 1979-1980

| | 1980 | | 1979 | | |
|--------|-----------|---------------|-----------|---------------|--|
| | תחולה (%) | מספר (באלפים) | תחולה (%) | מספר (באלפים) | |
| משפחות | 8.7 | 50.0 | 6.3 | 34.2 | |
| נפשות | 10.2 | 216.3 | 7.8 | 161.9 | |
| ילדים | 11.6 | 95.2 | 9.6 | 77.0 | |

אחוזי תירידה לעומת המצב לפני תשלומי העברה ומסים

| | | |
|--------|------|------|
| משפחות | 26.3 | 43.8 |
| נפשות | 23.3 | 43.9 |
| ילדים | 21.1 | 43.2 |

תשלומי העברה ומסים גם יחד צמצמו את העוני בקרב משפחות ב-26.3% בלבד ב-1980, לעומת 43.8% ב-1979.

מגמה זו של הגדלת היקף העוני על-ידי העברת המיסוי הישיר כרוכה לאור העובדה, שבשנים אלה קו העוני גבוה מסף המס לכל גודל משפחה כאשר הגבר הוא המפרנס היחידי במשפחה. בסף המס, המעודכן בהתאם לעליית המחירים, חלה שחיקה בהשוואה לגידול בהכנסות ובשכר. כתוצאה מכך, חלק גדול יותר של העניים נכנסו במשך הזמן למערכת המס החיובי והכנסתם הנקייה קטנה בשיעור גבוה יותר מאשר זו של בעלי הכנסה גבוהה.

דרך נוספת לדיון בהשפעת תשלומי העברה על העוני היא בדיקת פער העוני, או פער סף העוני. מושגים אלה מתייחסים לעוצמת תופעת העוני, ולא רק להיקפה. פער העוני מודד את הפער בין הכנסת המשפחות המצויות מתחת לקו העוני ובין הכנסת קו העוני, וגודלו שווה לסכום הכספי שהיה גורם לביטולו המלא של העוני אילו היה מתחלק באופן מתאים בין כל המשפחות העניות. בעשור האחרון עד לשנת 1977 חל צמצום של פער העוני במונחים ריאליים. החל מ-1978 אנו עדים למגמה הפוכה ופער העוני גדל במונחים ריאליים. טבלה 5 מציגה את ההתפתחות בפער העוני לפי קו העוני בשנים 1977-1980.

טבלה 5 - התפתחות פער העוני בשנים 1977-1980 (במחירים שוטפים)

| | 1980 | | 1979 | | 1978 | | 1977 | | |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---|
| | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | אחרי לפני | |
| תשלומי תשלומי העברה | 13.21 | 30.37 | 4.03 | 14.49 | 1.57 | 5.88 | 0.74 | 3.56 | סך פער העוני (במיליוני שקל לחודש) |
| תשלומי תשלומי העברה | 348.40 | 448.30 | 156.70 | 236.40 | 72.30 | 105.40 | 52.40 | 73.30 | פער עוני ממוצע למשפחה ענייה (בשקלים) |
| תשלומי תשלומי העברה | 24.70 | 60.14 | 7.74 | 29.90 | 3.23 | 12.99 | 1.51 | 7.84 | פער עוני ממוצע למשפחה לא ענייה (בשקלים) |
| תשלומי תשלומי העברה | 1.8 | 4.2 | 1.1 | 4.2 | 1.0 | 3.9 | 0.7 | 3.6 | סך פער עוני ב-% מההכנסה של החמישון העליון |
| תשלומי תשלומי העברה | 3.1 | 7.4 | 1.9 | 7.2 | 1.8 | 6.8 | 1.3 | 6.4 | סך פער עוני ב-% מההכנסה של העשירון העליון |

פער העוני הממוצע למשפחה לא ענייה, המראה למעשה מהו הסכום שעלינו להוריד בממוצע מההכנסה של משפחה לא ענייה כדי לסגור את פער העוני לגמרי, עלה מ-7.84 שקל ב-1977 ל-12.5 שקל ב-1980 במחירי 1977. פער העוני באחוז מהכנסתו של החמישון העליון לאחר תמיכות עלה מ-0.7 ב-1977 ל-1.8 ב-1980. תמונה דומה תתקבל גם בהסתכלות על פער העוני לפי קו סף העוני.

ג. היקף העוני לפי גודל משפחה ובמשפחות חד-הוריות

העלייה בהיקף העוני בשנים 1977-1980 באה לידי ביטוי במלוא עוצמתה בקרב משפחות גדולות. כפי שמראים נתוני טבלה 6, תחולת העוני לאחר תשלומי העברה בקרב משפחות עם 4-5 ילדים עלתה מ-4.6% ב-1977 ל-11.7% ב-1980. בקרב משפחות עם 6 ילדים ויותר המצב חמור יותר. תחולת העוני בתקופה זו עלתה כמעט פי ארבעה: מ-6.7% ב-1977 ל-25% ב-1980.

בתחולת העוני לפני תשלומי העברה בקרב משפחות גדולות לא חלו שינויים משמעותיים, לפיכך, ההרעה במצבן של משפחות עם ילדים נובעת בעיקר מהשחיקה, שחלה בקיצבאות הילדים ואשר הביאה לירידת השפעת הקיצבאות על צמצום העוני בתוכן. במשפחות עם 6 ילדים ויותר, התמיכות צמצמו את העוני ב-52.5% בלבד ב-1980, לעומת 87.8% ב-1977. רצוי להדגיש, שבשנת 1978 הגידול בהיקף העוני בלט בעיקר במשפחות עם 1-3 ילדים, ואילו ב-1979 חלה הרעה יחסית גדולה יותר בקרב משפחות עם 6 ילדים ויותר. ב-1980 הקיפה העלייה בתחולת העוני את המשפחות הקטנות והגדולות כאחד (ראה טבלה 7).

טבלה 6 - העוני לסוגי ואחרי תשלומי העברה לפני נודל המשפחה (לפני קו העוני) בשנים 1977-1980

| | 1980 | | 1979 | | 1978 | | 1977 | |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | אחרי | לפני | אחרי | לפני | אחרי | לפני | אחרי | לפני |
| משפחות בלי ילדים | 15.0 | 28.1 | 7.8 | 21.6 | 6.2 | 19.6 | 4.1 | 16.3 |
| מספרן באלפים | 7.2 | 13.4 | 4.0 | 10.9 | 3.4 | 10.6 | 2.2 | 8.9 |
| תחולה ⁶ | | | | | | | | |
| משפחות עם 1-3 ילדים | 16.5 | 26.4 | 12.3 | 22.7 | 11.8 | 22.0 | 7.7 | 18.6 |
| מספרן באלפים | 5.2 | 8.4 | 4.1 | 7.5 | 4.3 | 8.0 | 2.8 | 6.8 |
| תחולה | | | | | | | | |
| משפחות עם 4-5 ילדים | 4.8 | 9.8 | 3.5 | 10.8 | 3.1 | 10.1 | 1.7 | 7.9 |
| מספרן באלפים | 11.7 | 23.9 | 9.6 | 29.1 | 8.0 | 25.9 | 4.6 | 22.0 |
| תחולה | | | | | | | | |
| משפחות עם 6+ ילדים | 1.7 | 3.5 | 2.1 | 6.2 | 0.6 | 4.1 | 0.7 | 5.8 |
| מספרן באלפים | 25.1 | 52.8 | 21.1 | 63.4 | 7.6 | 48.4 | 6.7 | 54.8 |
| תחולה | | | | | | | | |

6. תחולת העוני בקרב משפחות מאוחו טיפוס.

טבלה 7 - אחוז חירידה בתחולת העוני חנובעת מתשלומי העברה לפי גודל המשפחה

| 1980 | 1979 | 1978 | 1977 | |
|------|------|------|------|-------------------------|
| 46.3 | 68.8 | 67.9 | 75.3 | משפחות ללא ילדים |
| 38.1 | 45.3 | 46.2 | 58.8 | משפחות עם 1-3 ילדים |
| 51.0 | 67.0 | 69.1 | 79.1 | משפחות עם 4-5 ילדים |
| 52.5 | 66.7 | 84.3 | 87.8 | משפחות עם 6 ילדים ויותר |

הרעה ניכרת חלה במצבן של המשפחות החד-הוריות. תחולת העוני לאחר תשלומי העברה, כפי שמראה לוח 8, גדלה מ-7.8% ב-1977 ל-23.9% ב-1979, היינו פי שלושה. תשלומי העברה צמצמו את ממדי העוני בקרב אוכלוסייה זו רק ב-37.8% ב-1979, לעומת 74.6% ב-1977. ב-1980 נבלמה מגמת העלייה בתחולת העוני בקרב משפחות אלה. תופעה זו מוסברת בשיפור היחסי שחל ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, אשר מרביתה של אוכלוסייה זו זכאית לה. שיפור זה הוא תוצאה מהשינויים שחלו בשיטת העדכון ומהגדלת התוספת בקיצבה לאלמנות עם ילדים.

טבלה 8 - העוני (לפי קו העוני) לפני ואחרי תשלומי העברה בקרב משפחות חד-הוריות בשנים 1977-1980

| השנה | מספר משפחות (באלפים) | | תחולה | |
|------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | לפני תשלומי העברה | אחרי תשלומי העברה | לפני תשלומי העברה | אחרי תשלומי העברה |
| 1977 | 6.7 | 1.7 | 30.7 | 7.8 |
| 1978 | 6.8 | 2.9 | 43.5 | 18.8 |
| 1979 | 7.8 | 4.3 | 43.8 | 23.9 |
| 1980 | 7.0 | 4.4 | 37.0 | 23.1 |

ד. התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירונים והשפעתם על אי השוויון בהתפלגות ההכנסות

טבלאות 9 ו-10 מציגות ממצאים שבאמצעותם ניתן לבחון את מערכת תשלומי ההעברה והמסוי הישיר משתי נקודות מבט הקשורות זו לזו. האחת היא מידת היעילות של מערכת תשלומי ההעברה והמסים. היינו, באיזו מידה המערכת משפרת יותר את מצבן היחסי של המשפחות בעלות הכנסה נמוכה לעומת המשפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. היעילות של תשלומי ההעברה מתבטאת בכך, שחלק גדול יותר מהן מועבר למשפחות הנמצאות בתחתית סולם ההכנסות.

שנית, ניתן לבחון את תשלומי ההעברה בהתאם למידת הפרוגרסיביות שלה. או במלים אחרות, באיזו מידה תשלומי ההעברה משפרים יותר, יחסית, את מצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה בהשוואה למצבן לפני תשלומי העברה, וזאת לעומת השיפור בקרב משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. הפרוגרסיביות באה לידי ביטוי אם חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לאחר תשלומי העברה גדל. באותו אופן ניתן לבדוק את מידת הפרוגרסיביות של המסים הישירים.

הנתונים המוצגים בטבלה 9 מראים, שאופן התחלקות תשלומי ההעברה בין העשירונים לא השתנה בהרבה בין השנים 1977 - 1980. חלקם של שני העשירונים הראשונים בסך תשלומי ההעברה היה בערך 31% במשך ארבע שנים אלה. מבחינה זו ניתן לומר, שלא חל שינוי מהותי ביעילותה של המערכת. ממצא זה עולה בקנה אחד עם העובדה שחלו שינויים מזעריים בהיקף האוכלוסייה המקבלת גימלאות ובהרכבה. אולם הוא אינו עומד בסתירה לעובדה, שרמתן היחסית של הגימלאות והקיציבאות ירדה וכתוצאה מכך קטנה הפרוגרסיביות שלהן.

בשנת 1977 הכפילו תשלומי ההעברה את הכנסתו הכלכלית (לפני העברות ומסים) של העשירון הראשון ותרמו לגידול של 40% בהכנסתו הכלכלית של העשירון השני. מ-1978 גרשמה ירידה שיטתית, שנה אחר שנה, בחלקם של

טבלה 9 - תשלומי העברה כאחוז מההכנסה הכלכלית וחלקו של כל עשירון בסך התמיכות
(עשירונים לפי נפשות)

| | 1979 | | | 1978 | | | 1977 | | | |
|--------------|--------------|-------|------|--------------|-------|-------|--------------|-------|-------|------|
| | תשלומי העברה | | | תשלומי העברה | | | תשלומי העברה | | | |
| | כאחוז | | | כאחוז | | | כאחוז | | | |
| מסה"כ | 84.2 | 17.6 | 97.7 | 19.3 | 101.7 | 18.2 | 100.0 | 18.2 | 100.0 | 1 |
| תשלומי העברה | 30.2 | 12.6 | 35.5 | 12.1 | 34.5 | 13.2 | 40.0 | 13.2 | 40.0 | 2 |
| מסה"כ | 16.3 | 10.5 | 21.4 | 11.4 | 24.3 | 10.3 | 23.0 | 10.3 | 23.0 | 3 |
| תשלומי העברה | 11.9 | 10.1 | 15.9 | 10.5 | 17.5 | 9.2 | 16.2 | 9.2 | 16.2 | 4 |
| מסה"כ | 10.6 | 8.2 | 10.5 | 8.9 | 12.0 | 10.2 | 14.8 | 10.2 | 14.8 | 5 |
| תשלומי העברה | 6.5 | 7.9 | 8.3 | 8.2 | 9.4 | 8.2 | 9.7 | 8.2 | 9.7 | 6 |
| מסה"כ | 5.9 | 9.3 | 8.0 | 7.8 | 7.1 | 8.4 | 8.1 | 8.4 | 8.1 | 7 |
| תשלומי העברה | 5.0 | 7.2 | 5.0 | 7.6 | 5.5 | 7.0 | 5.5 | 7.0 | 5.5 | 8 |
| מסה"כ | 3.6 | 7.8 | 4.4 | 7.3 | 4.2 | 7.0 | 4.4 | 7.0 | 4.4 | 9 |
| תשלומי העברה | 2.8 | 6.7 | 3.1 | 6.7 | 2.4 | 8.2 | 3.3 | 8.2 | 3.3 | 10 |
| מסה"כ | 8.0 | 100.0 | 9.4 | 100.0 | 9.7 | 100.0 | 10.6 | 100.0 | 10.6 | סה"כ |

**טבלת 10 - חלקי של כל עשירון בטו"ב ההכנסה לפני נאחרי השלומי העברה (עשירונים למי נמסות)
ומדדי אי-השווייון⁷**

| | 1980 | | 1979 | | 1978 | | 1977 | | | |
|-----------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------|--------|
| | אחרי השלומי | אחרי העברה | לפני העברה | אחרי העברה | לפני העברה | אחרי העברה | לפני העברה | אחרי העברה | | |
| תחתון | 2.9 | 2.4 | 1.7 | 3.2 | 2.6 | 1.7 | 2.8 | 1.9 | 3.1 | 1.9 |
| 2 | 4.5 | 3.9 | 3.4 | 4.4 | 3.9 | 3.3 | 4.1 | 3.4 | 4.3 | 3.5 |
| 3 | 5.6 | 5.1 | 4.7 | 5.6 | 5.0 | 4.6 | 5.1 | 4.6 | 5.2 | 4.7 |
| 4 | 6.6 | 6.2 | 6.0 | 6.7 | 6.2 | 6.0 | 6.2 | 5.9 | 6.3 | 6.0 |
| 5 | 7.9 | 7.5 | 7.4 | 7.9 | 7.5 | 7.4 | 7.4 | 7.2 | 7.5 | 7.3 |
| 6 | 9.2 | 9.1 | 9.1 | 9.3 | 9.0 | 9.0 | 8.8 | 8.7 | 8.9 | 8.9 |
| 7 | 11.0 | 10.7 | 10.9 | 11.0 | 10.9 | 11.0 | 10.7 | 10.7 | 10.7 | 10.9 |
| 8 | 12.9 | 13.2 | 13.4 | 13.0 | 13.2 | 13.6 | 12.9 | 13.4 | 13.0 | 13.4 |
| 9 | 15.5 | 16.4 | 16.9 | 15.5 | 16.1 | 16.8 | 16.4 | 17.0 | 16.1 | 16.9 |
| עליון | 23.8 | 25.7 | 26.5 | 23.3 | 25.6 | 26.6 | 25.7 | 27.2 | 24.8 | 26.3 |
| מדד ג'יני | 0.2322 | 0.2823 | 0.3132 | 0.2167 | 0.2709 | 0.3075 | 0.2529 | 0.2979 | 0.2418 | 0.2838 |

7. מדדי אי-השווייון חושבו על בסיס חלוקת האוכלוסייה לעשירוני משפחות, כאשר המשפחה הממייין הוא הכנסה למכונגר טטורדטי. המדד עצמו מבטא את אי-השווייון בהחלקות ההכנסה למשפחה.

תשלומי ההעברה כאחוז מהכנסה הכלכלית של העשירונים הנמוכים בעיקר.
ב-1980 היוו תשלומי ההעברה 84.2% מהכנסתו הכלכלית של העשירון
הראשון ו-30.2% מזו של העשירון השני.

השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה המקורית (לפני מסים והעברות), בהתחלקות
ההכנסה לאחר תשלומי העברה ובהתחלקות ההכנסה הפנויה מוצגים בטבלה 10.
מנתונים אלה ניתן ללמוד על אופי החלוקה מחדש של ההכנסות הנגרמת עקב
תשלומי ההעברה והמסים בכל שנה ושנה:

א. בשנים 1978-1980 הסתמנה מגמה של עלייה מתמדת באי-השוויון
בהתחלקות ההכנסה המקורית (לפני העברות ומסים). מדד אי-השוויון של
לורנץ עלה מ-0.2838 ב-1977 ל-0.3132 ב-1980, עלייה של 10%
בקירוב. עלייה זו מלמדת על החרפת הקיטוב בין האוכלוסייה ששכרה
גמוך ובין זו ששכרה גבוה. הוצאה זו נובעת בחלקה מהשחיקה
שחלה בשכר המינימום בתקופה זו. שכר המינימום ירד מרמה של 40%
מהשכר הממוצע בקירוב ב-1977 עד ל-22% בערך בספטמבר 1980.

ב. מערכת תשלומי ההעברה גורמת כמוכן יתר פרוגרסיביות בהתחלקות
ההכנסה, אולם תרומתה לשיפור באי השוויון הלכה וגצטמצמה לאורך
התקופה. בשנת 1977 צמצמו תשלומי ההעברה את אי השוויון ב-15%
בערך, מ-0.2838, ל-0.2418, ואילו בשנת 1980 ירד מדד ג'יני
מ-0.3132 לפני תשלומי העברה ל-0.2823 לאחריהן, היינו צמצום של
10% בערך בלבד.

העלייה באי-השוויון בהתחלקות ההכנסה המקורית מחד גיסא, והפיחות
ההדרגתי שחל בהשפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום הפערים בהתחלקות
ההכנסות מאידך גיסא, הביאו לגידול בקצב מואץ באי-השוויון לאחר
תשלומי העברה. מדד אי-השוויון של ההכנסות לאחר תשלומי העברה
עלה מ-0.2418 ב-1977 ל-0.2823 ב-1980.

ג. הפער בהתחלקות ההכנסה הפנויה גדל גם הוא. מדרג ג' יני להתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר מסים והעברות) עלה מ-2167.0 ב-1979 ל-2322.0 ב-1980, היינו גידול של 7% בערך. כמו כן, השפעתם של המסים הישירים על החלוקה מחדש של ההכנסות נחלשה ב-1980 בהשוואה ל-1979. תרומת המסים בלבד לצמצום אי-השוויון קטנה מ-18% בקירוב ב-1979 ל-16% ב-1980. תופעה זו היא תוצאה של השחיקה שחלה בפרמטרים השונים של מערכת המיסוי הישיר כמו מדרגות המס, נקודות הזיכוי ולפיכך גם סף המס.

ה. סיכום ומגמות לעתיד

אחרי תקופה של מספר שנים, שבה חלה התקדמות מהירה ורציפה בצמצום העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, אנו עדים בשנים 1978-1980 לנסיגה ממושכת אשר החזירה את ממדי העוני לרמה שלפני עשר שנים.

הממצאים המובאים בפרק זה מתייחסים לתחילת כל שנה. בין תחילת 1977 לתחילת 1979 נרשמה עלייה באי-השוויון שבחלוקת ההכנסות בין משפחות השכירים העירוניות, בנתונים המתייחסים לתחילת 1980 ניכרת אותה מגמה, אם כי בקצב איטי יותר.

במהלך 1980 ובראשית 1981 חלו כמה שינויים חשובים במערכת השלומי ההעברה, שבעתיד עשויה להיות להם השפעה חיובית על ממדי העוני ועל אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.

לקראת סוף שנת 1980 נבלמה השחיקה בקיצבאות הילדים והחל מהרביע השלישי של השנה התייצבה נקודת הקיצבה ברמה של 3% מהשכר הממוצע.

החל מינואר 1981 עודכנה נקודת הקיצבה ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים ולפיכך יש לצפות שתיבלם השחיקה בקיצבאות הילדים.

הירידה החדרנית ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת, שהגיעה לנקודת השפל הגמוכה ביותר ב-1978, נעצרה וכשנים 1979-1980 ניתן לראות את השיפור היחסי שנבע מהשינויים בשיטות הערכון. כמו כן, בינואר 1981 הוגדלה החוספת לילדי אלמנות, במסגרת ההכנסה המינימלית המובטחת, מ-5% ל-7.5% לכל אחד משני הילדים הראשונים.

באוקטובר 1980 נחתם הסכם חדש לשכר מינימום, אשר יותאם לא רק לתוספת היוקר אלא גם לתוספות שכר. בספטמבר 1980 היה שכר המינימום בערך 22% מהשכר הממוצע ולאחר חתימת ההסכם הוכפלה דמתו והגיעה ל-44% בערך.

פרק 5 - אבטלה

הפרק העוסק בתופעת האבטלה בשנת 1980 מתרכז בשני תחומים. תחילה תידון, באופן כללי, תופעת האבטלה בשנה האחרונה בהשוואה לשנים קודמות. בהמשך יידונו בעיות ספציפיות של ענף ביטוח אבטלה ואוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה בשנה האחרונה.

החלק הראשון דן בהיקף התופעה מבחינת מספר הבלתי מועסקים ואלה הזכאים לדמי אבטלה. החלק השני עוסק בתכונות הדמוגרפיות והכלכליות של אוכלוסיות אלה במטרה לזהות את דפוסי האבטלה בשיעורי אבטלה שונים במשק. חשיבותם של דפוסים אלה היא בכך, שבעזרתם ניתן לאמוד את מספר הזכאים לדמי אבטלה ברמות התעסוקה השונות.

העלייה בהיקף האבטלה בשנה האחרונה הפנתה את תשומת הלב למערכת הגימלאות למובטלים, שהתרכזה, בשנים הראשונות לקיום הענף, בדמי הביטוח. יידונו כמה היבטים של התשלומים למובטלים שהם בעלי חשיבות בעיקר בתקופה הנדונה וכאלה שחשיבותם כללית יותר.

מבחינתו של המוסד לביטוח לאומי עיקר הבעיה בתכנון מערכת ענף האבטלה נובעת מהעדר נתונים מקיפים על המרכיבים החשובים בתחום זה, דהיינו, רמת השכר הממוצעת של המובטלים ברמות אבטלה שונות, הרכב אוכלוסיית המובטלים והיקף האבטלה בשנים הבאות. לכן תכנון מערכת דמי הביטוח והגימלאות הוא מורכב ומסתמך על אינפורמציה מהימנה במידה פחותה מאשר בענפים האחרים של הביטוח הלאומי.

א. היקף האבטלה ב-1980¹

שנת 1980 היתה שנת מפנה במשק מבחינת רמת התעסוקה. לראשונה מאז סוף שנות ה-60 עלה שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי לרמה שמעל 4% והוא הגיע ל-5.4% מכלל המועסקים ברביע האחרון של שנת 1980.

1. הנתונים בפרק זה נלקחו מתוך: "מקבלי דמי אבטלה 1974-1980" מאת א' טולידנו, המוסד לביטוח לאומי, מרס 1981. ובן מתוך: "סקר כח אדם", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפריל 1981.

תופעה זו הביאה גם לעלייה ניכרת במספר מקבלי דמי האבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. בין השנים 1976-1978 היה מספר מקבלי דמי אבטלה מהביטוח הלאומי כ-4,500 איש במוצע לשנה. ב-1979 הגיע מספר מקבלי דמי האבטלה ל-11,000, ואילו ב-1980 הגיע מספר האנשים שקיבלו דמי אבטלה ל-38,000². יחד עם הגידול במספר הבלתי מועסקים חלה ב-1980 גם עלייה ניכרת בעומק האבטלה. ניתן לראות זאת מנתוני טבלה 1, המציגה את התפלגות הבלתי מועסקים ב-1980 לעומת 1979 לפי משך חיפוש העבודה.

טבלה 1 - בלתי מועסקים, לפי משך חיפוש עבודה

| 1980 | 1979 | משך חיפוש עבודה (שבועות) |
|-------|-------|-----------------------------|
| 100.0 | 100.0 | סך הכל |
| 27.8 | 43.0 | 1 - 4 |
| 16.6 | 16.8 | 5 - 8 |
| 18.1 | 17.0 | 9 - 13 |
| 37.5 | 23.2 | 14+ |

מטבלה 1 עולה, שחל שינוי משמעותי ב-1980 גם בעומק האבטלה הנמדד לפי האורך הממוצע של זמן חיפוש התעסוקה. שיעור הבלתי מועסקים לתקופה קצרה ירד מ-43% ב-1979 ל-27.8% ב-1980, ואילו שיעור הבלתי מועסקים שחיפשו עבודה לאורך תקופה של מעל 14 שבועות עלתה מ-23.2% ב-1979 ל-37.5% ב-1980. לתופעה זו יש השפעה ניכרת על אורך התקופה של קבלת דמי האבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

2. נתונים אלה משקפים את מספר המובטלים השונים שקיבלו דמי אבטלה במשך כל שנה. יש לציין, שבנתונים אלה נכללים גם מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ולו גם עבור יום אחד בלבד. כדי לשקף את השינויים ברמת האבטלה בין השנים השונות יש לבחון את המספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה לחודש. בין השנים 1976-1978 נע מספרם הממוצע של מקבלי דמי אבטלה לחודש מ-1,200 ל-1,300 ב-1979 עלה מספר זה ל-1,800, וב-1980 ל-11,000 בערך.

בחינת החפלות המובטלים השייכים לכוח העבודה, שקיבלו לראשונה דמי אבטלה עבור חודש אפריל 1980, לפי עומק האבטלה שהצטבר אצל מובטלים אלה, בתום שנה מהיום הראשון לאבטלתם, מראה ש-31% מהם סיימו בפרק זמן זה את התקופה המקסימלית העומדת לרשותם. כ-8% נוספים קיבלו דמי אבטלה עבור 100 ימים ויותר, ו-40% קיבלו דמי אבטלה עבור תקופה שאינה עולה על 50 יום.

יש לציין, שהתפלגות עומק האבטלה של מובטלים שקיבלו לראשונה דמי אבטלה עבור החודשים מאי-יוני 1980 מגלה דפוס דומה להתפלגות עומק האבטלה שנתקבלה לפני חודש-חודשיים והמתייחסת למובטלים שקיבלו לראשונה דמי אבטלה עבור חודש אפריל 1980. לכן יש לצפות לכך, שהתפלגות החודשים מאי-יוני 1980 תגלה אף היא כעבור חודשיים דפוס דומה לזה של התפלגות חודש אפריל 1980 שצוינה לעיל. וזאת, כיוון שלא חל שינוי בדפוסי האבטלה בחודשיים האחרונים.

פירוש הדבר, ש-30% בערך מהמובטלים של החודשים מאי-יוני יסיימו אף הם בתום שנה מהחודש הראשון לאבטלתם את התקופה המקסימלית לקבלת דמי האבטלה.

סך כל התשלומים של דמי אבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי חלוי במספר המובטלים הזכאים לדמי אבטלה ובאורך תקופת האבטלה שלהם. כאשר שיעור הבלתי מועסקים גמור, רק חלק קטן מהם זכאי לדמי אבטלה. מרביתה של אוכלוסיית הבלתי מועסקים בשיעורי אבטלה גמורים כוללת קבוצות אוכלוסייה בתעסוקת ארעיות ולזמנים קצרים ואנשים המחליפים מקום עבודה. עם העלייה בשיעור הבלתי מועסקים יעלה גם שיעור הזכאים לדמי אבטלה מתוך אוכלוסיית הבלתי מועסקים. מבחינתו של המוסד לביטוח לאומי יש חשיבות להערכת שיעור זה לצורכי תכנון התוצאות וההכנסות של ענף אבטלה.

בטבלה 2 מוצגים נתונים על המספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה בתקופות שונות, שיעור הבלתי מועסקים ואחוז מקבלי דמי אבטלה מתוך אוכלוסיית הבלתי מועסקים. התוצאות המופיעות בלוח זה לגבי שנת 1980 והרביע האחרון

של שנה זו, כמו לשנים קודמות, מראות כי אחוז הזכאים לדמי אבטלה מחוץ אוכלוסיית הבלתי-מועסקים עולה עם העלייה בהיקף האבטלה. מעניין לציין, כי נתונים אלה קרובים למדי להערכות שנעשו בעבר במוסד לביטוח לאומי, אף-על-פי שאלה היו מבוססות על השערות כלליות ביותר ועל אינפורמציה חלקית בלבד³.

טבלה 2 - מספר מקבלי דמי אבטלה וחלקם בכלל הבלתי מועסקים

| תקופה | מספר מקבלי דמי אבטלה בממוצע יומי | אחוז מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים | שיעור הבלתי מועסקים בכלל השייכים לכוח העבודה |
|-----------|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| 1977 | 1,110 | 2.4 | 3.9 |
| 1978 | 1,051 | 2.3 | 3.6 |
| 1979 | 1,322 | 3.6 | 2.9 |
| 1980 | 8,900 | 13.6 | 4.8 |
| 1981 | | | |
| ינואר-מרס | 10,500 | 15.8 | 5.4 |

לצורך חכנון המדיניות בענף אבטלה במוסד לביטוח לאומי בשנים הבאות, ובתקופות של שיעורי אבטלה גבוהים יחסית, נחוץ לדעת אם הפער הגדול בין מספר הבלתי מועסקים ובין מקבלי דמי אבטלה נובע ממיצוי נמוך של זכויות בידי המבוטחים, או מהעובדה שחלקם הגדול של הבלתי מועסקים, לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אינו זכאי לדמי אבטלה. לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בלתי מועסקים הם אנשים שלא עבדו כלל ב"שבוע הקובע" (אפילו שעה אחת), וחיפשו עבודה באופן פעיל באותו שבוע, כגון: על-ידי רישום בלשכות העבודה של שירות התעסוקה או על-ידי קיום פגישה אישית, בכתב או בעל-פה וכו'. עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם וגם חיפשו עבודה אחרת נחשבים כבלתי מועסקים.

3. ראה י' מואב, וי' גבע, קביעת דמי הביטוח בענף אבטלה בהנחות שונות של שכר ותעסוקה "המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, מחקר מס' 24.

לפי חוק הביטוח הלאומי, הזכאות לדמי אבטלה מותנית בהשלמת תקופת האכשרה, בהיות המבוטח בגיל המתאים (מעל גיל עשרים שנה ופחות משישים וחמש לגבר ושישים לאשה), ובאי-יכולתן של לשכות העבודה להציע לפונה אליהן עבודה מתאימה. בנוסף לכך נקבע, שיש חמישה ימי המתנה שעבורם אין משלמים דמי אבטלה.

קיימים אפוא הבדלים ניכרים בין הגדרת אוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה לפי חוק הביטוח הלאומי ובין אוכלוסיית הבלתי מועסקים לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אין בידינו אינפורמציה על מיצוי זכויות לדמי אבטלה, אולם ניתן לשער כי בשנים הראשונות לקיום הענף לא היה מיצוי מלא, ובמשך הזמן עלה שיעור המיצוי ככל שהמובטלים היו ערים יותר לזכויותיהם. החמרת האבטלה בתקופה האחרונה לבטח העלתה מאוד את שיעור המיצוי, ואפשר להניח, שהיום רובם הגדול של הבלתי מועסקים שאינם מקבלים דמי אבטלה אינם זכאים להם לפי חוק הביטוח הלאומי. מסקנה זו נסמכת בין השאר, על ניתוח ההבדלים בתכונות שתי האוכלוסיות והשינויים שחלו בהן עם העלייה במדדי האבטלה בשנה האחרונה.

ב. דפוסי אבטלה

כפי שראינו בטבלות 1-2, הלכה והעמיקה מאוד האבטלה ב-1980. דהיינו, באותה שנה עולה שיעור המובטלים בקרב האוכלוסייה שהיא בדרך כלל המקור לכוח העבודה האזרחי. עובדה זו מתבטאת בשינוי דפוסי חיפוש העבודה, כפי שניתן לראות מטבלה 3. השינוי העיקרי ב-1980 לעומת שנים קודמות הוא העלייה בשיעור מחפשי העבודה באמצעות שירות התעסוקה על חשבון אופני חיפוש פחות שיטתיים (פנייה אישית או באמצעות חברים). מאחר שהרשמה בלשכות התעסוקה היא תנאי מוקדם לקבלת דמי אבטלה, והזכאים לדמי אבטלה באים בעיקר מחוץ האוכלוסייה שהיא בדרך כלל המקור לכוח העבודה האזרחי, יכול שינוי זה להעיד על השתנות במבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית הבלתי-מועסקים.

**טבלה 3 - בלתי מועסקים לפי אומן חימוש עבודה
(באחוזים)**

| 1980 | 1979 | 1978 | |
|-------|-------|-------|------------------------------|
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| 57.2 | 43.0 | 38.7 | באמצעות שירות התעסוקה |
| 23.4 | 30.6 | 27.1 | מורעות בעיתונות |
| 15.4 | 20.8 | 27.6 | פנייה אישית או באמצעות חברים |
| 4.0 | 5.6 | 6.6 | דרך אחרת |

מבחינת ההתפלגות לפי מין של אוכלוסיית המובטלים לא חל ב-1980 שינוי מהותי לעומת תקופות קודמות.

טבלה 4 - בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה לפי המין

| 1980 | | 1979 | | סוג האוכלוסייה |
|-------|------|-------|------|------------------------------|
| גברים | נשים | גברים | נשים | |
| 54.5 | 45.5 | 53.3 | 46.7 | בלתי מועסקים לפי סקר כוח אדם |
| 68.3 | 31.7 | 71.9 | 28.1 | מקבלי דמי אבטלה |

מטבלה 4 ניתן לראות, כי התפלגות הבלתי מועסקים לפי מין ב-1980 דומה לזו שב-1979, ואילו אחוז הגברים מבין מקבלי דמי אבטלה ב-1980 ירד במקצת לעומת 1979. שיעור מקבלי דמי האבטלה בקרב הגברים הבלתי מועסקים גבוה מזה שבקרב הנשים. זאת אולי בשל העובדה, שבקרב נשים גדולה יותר העבודה הבלתי סדירה והחלקית, שאינה מקנה זכאות לדמי אבטלה. התפלגות אוכלוסיית הבלתי מועסקים לפי גיל מופיעה בטבלה 5.

טבלה 5 - חתמלגות בלתי מועטקים לפי גיל

| 1980 | 1979 | 1978 | קבוצת גיל |
|-------|-------|-------|-----------|
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| 8.3 | 9.5 | 11.2 | 17 - 14 |
| 38.4 | 38.9 | 39.4 | 24 - 18 |
| 30.4 | 32.3 | 29.3 | 34 - 25 |
| 17.9 | 15.8 | 15.9 | 54 - 35 |
| 5.0 | 3.5 | 4.2 | 55+ |

טבלה 6 - חתמלגות מקבלי דמי אבטלה, לפי גיל

| כולל חיילים משוחררים | | | לא כולל חיילים משוחררים | | | קבוצת הגיל |
|----------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|------------|
| 1980 | 1979 | 1978 | 1980 | 1979 | 1978 | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| 0.5 | 1.6 | 0.8 | 0.7 | 1.9 | 0.9 | 19 - 14 |
| 40.5 | 31.4 | 25.7 | 22.0 | 18.4 | 14.6 | 24 - 20 |
| 32.1 | 36.4 | 42.1 | 42.1 | 43.2 | 48.4 | 34 - 25 |
| 12.4 | 14.1 | 15.8 | 16.3 | 16.8 | 18.2 | 44 - 35 |
| 14.4 | 16.5 | 15.5 | 18.9 | 19.6 | 17.9 | 44+ |
| 23.7 | 15.9 | 13.0 | % החיילים המשוחררים | | | |

מטבלה 6 עולה, שמבחינת הרכב הגילים של אוכלוסיית הבלתי מועטקים לא חל ב-1980 שינוי מהותי לעומת שנים קודמות. גחוני הביטוח הלאומי על הרכב הגילים של מקבלי דמי אבטלה שאינם כוללים חיילים משוחררים, אף הם אינם מצביעים על שינוי רציני. אולם, אם נכלול את החיילים המשוחררים,

השויכים רובם ככולם לקבוצת הגיל 20-24, נראה כי ב-1980 חלה עלייה ניכרת במספר מקבלי דמי האבטלה בקבוצת גיל זו בהשוואה לקבוצות הגילים שמעל 35 שנה. מן הראוי לציין, שעצם היותו של מחפש העבודה בסטטוס של חייל משוחרר (דהיינו שנה מיום שחרורו מצה"ל) מהווה תנאי מספיק מבחינת תקופת האכשרה לגבי זכאות לקבלת דמי אבטלה. אולם, ניתן לשער כי שיעורי אבטלה גבוהים יחסית מביאים לעלייה בהיקף האבטלה בקבוצות האוכלוסייה הצעירות שהן על סף הכניסה לשוק העבודה. לפיכך, המשך המגמה של עלייה בהיקף האבטלה עלול לגרום קשיים חריפים במיוחד אצל יוצאי צבא במציאת עבודה ובהשתלבות בחיים האזרחיים.

בטבלה 7 מובאת השוואה, לפי ענפים כלכליים, של מועסקים, בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה.

טבלה 7 - מועסקים, בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה, לפי הענף הכלכלי האחרון שהועסקו בו לפני אבטלתם, 1980

| מועסקים | בלתי מועסקים | | מקבלי דמי אבטלה | שיעור הבלתי מועסקים מתוך המועסקים ³ | סה"כ | סה"כ |
|--------------------|--------------|-------|-----------------|--|-------|-------|
| | מזה | מזה | | | | |
| סה"כ | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 2.5 | 100.0 | 100.0 |
| חקלאות ודיג | 6.4 | 2.4 | 2.3 | 1.3 | 0.9 | 2.4 |
| תעשייה | 23.7 | 25.5 | 26.6 | 32.0 | 2.8 | 25.5 |
| חשמל ומים | 1.0 | 1.3 | 1.3 | 1.8 | 3.1 | 1.3 |
| בינוי | 6.4 | 6.0 | 12.2 | 7.4 | 4.7 | 6.0 |
| מסחר ושירותי הארחה | 11.7 | 7.8 | 13.2 | 9.3 | 2.7 | 7.8 |
| תחבורה ותקשורת | 6.9 | 5.6 | 8.2 | 8.4 | 2.9 | 5.6 |
| פיננסים ועסקים | 8.2 | 9.5 | 8.6 | 9.4 | 2.5 | 9.5 |
| שירותים ציבוריים | 29.6 | 37.5 | 20.4 | 26.8 | 1.7 | 37.5 |
| שירותים אישיים | 6.2 | 4.5 | 7.2 | 3.6 | 2.9 | 4.5 |

3. הנתונים מתייחסים אך ורק לבלתי מועסקים אשר עבדו ב-12 החודשים האחרונים והם מהווים כמחצית מכלל הבלתי מועסקים באותה תקופה.

השוואת התכונות הכלכליות של אוכלוסיית הבלתי מועסקים עם מקבלי דמי האבטלה מראה, כי ריכוז גבוה של בלתי מועסקים שאינם מקבלים דמי אבטלה קיים בענפי השירותים האישיים, הבינוי, המסחר ושירותי הארחה. לעומת זאת, בענפי השירותים הציבוריים והקהילתיים, במידה רבה, ובענפי התעשייה, הפיננסים והשירותים העסקיים, במידה קטנה יותר, פרופורציית הזכאים לדמי אבטלה גבוהה מן הממוצע לאוכלוסיית הבלתי-מועסקים.

תמונה דומה מתקבלת גם כאשר בוחנים את התפלגות השכירים בלבד מבין המועסקים והבלתי מועסקים, שכן רק השכירים שבאוכלוסייה מבוטחים בביטוח אבטלה.

יתרה מזו, מהשוואת ההתפלגות של הבלתי מועסקים לזו של המועסקים, כפי שהיא מובאת בטבלה 7, ניתן לראות, כי פרופורציית הבלתי מועסקים הזכאים לדמי אבטלה קטן יחסית דווקא באותם ענפים כלכליים שבהם, בדרך כלל, שיעור הבלתי מועסקים גבוה יותר מחלקו של אותו ענף בסך כל המועסקים במשק. למשל, בענף השירותים הציבוריים והקהילתיים, שבו שיעור הבלתי מועסקים קטן בהרבה משיעור המועסקים, גבוה יחסית שיעור הבלתי מועסקים הזכאים לדמי אבטלה.

אחד ההסברים לתופעה זו הוא, שהשיעור הגבוה יחסית של בלתי מועסקים בענפים אחדים (וזאת לאורך מספר שנים; היינו, לא כתוצאה משינויים מבניים במשק), גובע מיתר ניידות ותחלופה של כוח העבודה בענפים אלה. לפיכך, עובדים רבים בענפים אלה אינם משלימים את תקופת האכשרה שלהם ולכן אינם זכאים לדמי אבטלה.

טבלה 8 מציגה את התפלגות הבלתי מועסקים ומקבלי דמי האבטלה בשנת 1980 לפי משלח יד.

**טבלה 8 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה ובלתי מועסקים
לפי משלח-יד**

| משלח-יד | מקבלי דמי אבטלה 1980 | בלתי מועסקים 1980 |
|------------------------------|-------------------------|----------------------|
| סה"כ | 100.0 | 100.0 |
| בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים | 8.4 | 2.7 |
| בעלי מקצועות חופשיים וטכניים | 10.7 | 8.1 |
| מנהלים | 2.3 | 2.0 |
| עובדי פקידות | 22.3 | 18.9 |
| עובדי מכירות, סוכנים וזבנים | 2.2 | 5.4 |
| עובדי שירותים | 10.6 | 14.1 |
| עובדים בחקלאות | 0.8 | 2.4 |
| עובדים מקצועיים | 30.4 | 36.0 |
| עובדים לא מקצועיים | 12.3 | 10.4 |

מטבלה 8 עולה, שהזכאות לדמי אבטלה מבין הבלתי מועסקים גבוהה יחסית אצל בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים ועובדי פקידות. ניתן לראות, שאלה הם אותם מקצועות ששכיחותם בענפי השירותים הציבוריים, הקהילתיים והפיננסיים והשירותים העסקיים, גבוהה יחסית. לעומת זאת, הזכאות נמוכה יחסית אצל עובדי מכירות, סוכנים וזבנים, ועובדי שירותים; וגם כאן ניתן לראות את הקשר להתפלגות הענפית של הזכאים. שיעור גבוה יחסית של בלתי זכאים קיים אצל עובדים מקצועיים בתעשייה, במחצבים, בבנייה, בתחבורה ובענפים אחרים. תופעה זו מקורה בכך, שבחלק מהענפים הנ"ל שיעור הבלתי זכאים לדמי אבטלה גבוה יחסית (בינוני), ובחלק - הוא נמוך יחסית (תעשייה); בסך הכל, משקל הקבוצה הראשונה גדול יותר.

בטבלה 9 מוצגת התפלגות הבלתי מועסקים בשנים 1978-1980 לפי מספר שנות הלימוד שלהם.

טבלה 9 - התפלגות הבלתי מועסקים לפי שנות לימוד

| מספר שנות לימוד | 1978 | 1979 | 1980 |
|-----------------|-------|-------|-------|
| סה"כ | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 0 - 4 | 3.6 | 3.2 | 3.8 |
| 5 - 8 | 23.9 | 23.0 | 22.3 |
| 9 - 12 | 54.7 | 55.9 | 56.0 |
| 13+ | 16.4 | 16.8 | 16.3 |
| לא ידוע | 1.4 | 1.1 | 1.6 |

מטבלה 9 עולה, כי במרוצת השנים שנסקרו יש עלייה, אמנם לא גדולה, בשיעור הבלתי מועסקים בעלי רמת השכלה של 9-12 שנות לימוד וירידה בשיעור הבלתי מועסקים בעלי רמת ההשכלה של 5-8 שנות לימוד. יחד עם זאת, יש לציין, שבחקופה זו עצמה חלה עלייה ברמת ההשכלה הממוצעת של כלל האוכלוסייה. ניתן לומר, שהשוואת אוכלוסיית הבלתי מועסקים ב-1980 עם זו של 1979 מבחינת רמת השכלה אינה מראה כל מגמה של שינוי מהותי עם העלייה בהיקף האבטלה.

מתוך הנתונים החלקיים המובאים בטבלות 4-9 דלעיל ניתן לסכם ולומר, שלא נתגלתה מגמה ברורה המצביעה על כך, שהנפגעים הראשונים מהעלייה בהיקף האבטלה שחלה בשנה האחרונה הם דווקא מקרב הקבוצות ה"חלשות" יותר בכוח העבודה. כמו כן אין לומר, שהנפגעים הם דווקא מקרב כוח העבודה הבלתי מיומן, בעלי רמת השכלה נמוכה יחסית, נשים, או דווקא קבוצות הגיל הצעירות יותר. יש להדגיש, שתופעת האבטלה בקרב חיילים משוחררים צריכה לעורר דאגה מיוחדת וחשומת לב רבה נוכח הרגישות והמחויבות החברתית

כלפי אוכלוסייה זו. מגמה כללית זו תואמת במידה רבה את הצפוי, שכן ככל שהאבטלה גדלה ומעמיקה כן נקלעים רבדים חזקים יותר של עובדים לאבטלה.

היקף התשלומים בענף אבטלה תלוי במספר הזכאים ובגובה הממוצע של התשלומים למובטל הזכאי לגימלה. בתקופה של אינפלציה מהירה, סך כל התשלומים תלוי לא רק בהסדרי העדכון, כפי שנראה בסעיף הבא, אלא גם בשכר הממוצע של המובטלים. אין בידינו אינפורמציה מלאה על שכר זה, אולם מבדיקה ראשונית עולה, כי עלייה ברמת האבטלה מעבר לרמה נמוכה של כ-3%, הנחשבת לרמה של תעסוקה מלאה, גורמת בתחילת התהליך ירידה בשכר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה.

עלייה נוספת בשיעור הבלתי מועסקים מקרבת אוכלוסייה זו מבחינת תכונותיה לכלל כוח העבודה האזרחי ולפיכך גם רמת השכר הממוצעת של המובטלים הולכת ומתקרבת לרמת השכר הממוצעת במשק. מובן אפוא, שכאשר שיעור הבלתי מועסקים עולה לרמה של מעל ל-5%, כפי שאכן התרחש לקראת סוף שנת 1980, אזי עולה, יחסית לממוצע, שכרם של המובטלים ערב אבטלתם, ולפיכך גדל גם התשלום הממוצע למובטל. ידיעה מדויקת של רמת השכר של המובטלים וההתפתחות הצפויה ברמה זו עם שינוי שיעור האבטלה במשק חשובה ביותר לצורך התכנון ועריכת התחזית של זרם התשלומים בענף, ולפיכך יש לשאוף לאינפורמציה מספקת, שעדיין אינה בנמצא כיום, לצורך אומדנה המדויק של פונקציית שכר המובטלים כאחוז מהשכר הממוצע במשק. להלן נבחן את גובה דמי האבטלה בשנת 1980. יש לציין, שהגידול בגובה דמי האבטלה בשנה זו מושפע הן מהעובדה שלמערכת נכנסו מובטלים חדשים הנמנים עם רמות שכר גבוהות יותר, והן מתיקוני החוק שנכנסו לחוקפם באפריל 1980 והבאים לידי ביטוי במלואם לגבי המובטלים החדשים.

בשנת 1980 כ-42% (12,000) מכלל המובטלים הבאים מקרב כוח העבודה⁴ קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שאינו עולה על שליש מהשכר היומי הממוצע

4. אינו כולל חיילים משוחררים, שכן לגביהם גובה דמי האבטלה הוא קבוע ברמה של 40% מהשכר הממוצע לפי חוק.

במשק, שהיה בפועל בתקופה זו. כ-31% (8,700) מובטלים נוספים קיבלו דמי אבטלה בסכום השווה לשליש עד מחצית השכר הממוצע במשק. מכאן, שכשלושה רבעים מכלל המובטלים התרכזו ברמה שמתחת למחצית השכר היומי הממוצע במשק. מתוך כ-7,500 מובטלים (27%) שקיבלו דמי אבטלה בסכום העולה על מחצית השכר הממוצע במשק, רק כ-300 מובטלים, שהם בערך אחוז אחד, קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום העולה על השכר היומי הממוצע במשק.

ג. בעיות במדיניות ביטוח אבטלה

שנת 1980 היתה השנה הראשונה, מאז הונהג ביטוח אבטלה בישראל (1973), שבה גדל תשלום הגימלאות לזכאים והחריפו הבעיות הכרוכות במערכת ביטוח אבטלה בממדים משמעותיים. עד שנה זו היה המספר היומי הממוצע של מקבלי דמי אבטלה קצת יותר מאלף, ולפיכך התרכזו עיקר ההתעניינות בענף זה בצד הגבייה.

במשך השנים צבר ענף זה עודפים גדולים למדי ושיעור דמי הביטוח הורד עד לכדי 20% מהשיעור שהיה קיים בשנים הראשונות שלאחר הקמתו של הענף. עם הקמת הענף נקבע שיעור דמי הביטוח ברמה של 3.0% מהשכר. באפריל 1974 הורד שיעור זה ל-1.2%; באפריל 1978 הורד השיעור ל-0.9%, ובאפריל 1980 ל-0.6% מהשכר. מחקר על שיעור דמי הביטוח בענף אבטלה, שנעשה בראשית 1980 במוסד לביטוח לאומי, העלה שניתן להוריד עוד יותר את שיעור דמי הביטוח, וכי הרזרבות הגבוהות שצבר הענף יכולות להספיק לתשלום גימלאות במשך תקופה ארוכה ביותר גם אם לא יגבו כלל דמי ביטוח בענף זה.

בשנת 1980 היו ההכנסות מגביית דמי ביטוח בענף אבטלה 238 מיליון שקלים. ההכנסות מריבית על ההשקעות של ענף זה היו 410 מיליון שקלים. סך כל התשלומים בשנה זו היה 142 מיליון שקלים, שמתוכם שולמו 116 מיליון שקל למובטלים, ו-2.4 מיליון שקל - לפעולות למניעת אבטלה. 4 מיליון שקל

נוספים נזקפו לחובת הענף על חשבון הוצאות מינהל. מנתונים אלה נובע, שברמת אבטלה של 5% עדיין מכסות ההכנסות השוטפות את התשלומים למובטלים וכן שמצב זה יתקיים גם ברמות אבטלה גבוהות יותר. לפיכך, יש בנתונים אלה הוכחה נוספת לטענה כי שיעור הגבייה הנוכחי הוא גבוה מדי ושקשה להצדיק גבייה זו בנימוקים אקטואריים בלבד נוכח קיומן של הרזרבות שהגיעו לכדי 8,500 מיליון שקלים בסוף שנת התקציב 1980.

ב-1980 הוסטה ההתעניינות אל צד התשלומים למבוטחים, נוכח העלייה התלולה במספר מקבלי דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

בעיה חשובה שהתעוררה בשנה זו היא אורך תקופת הזכאות לדמי אבטלה. עם העמקת האבטלה נוצרה קבוצה גדולה יחסית של מבוטחים - בערך 30% מכלל מקבלי דמי אבטלה - שהשלימו את כל התקופה שבגינה היו זכאים לדמי אבטלה.

לפי חוק הביטוח הלאומי עובר הטיפול במובטלים שסיימו את תקופת הזכאות לדמי אבטלה למערכת הבטחת ההכנסה. מעבר זה כרוך בירידה חריפה למדי בהכנסה מגימלאות, בנוסף לכך, כללי הזכאות לקבלת הגימלה מגבילים יותר מאלה הקיימים בענף אבטלה. מקבלי הבטחת הכנסה חייבים לעמוד בקריטריון של קבלת כל עבודה שהיא ולא רק עבודה מתאימה. לפיכך לא כל מי שסיים את תקופת זכאותו לקבלת דמי אבטלה מקבל גימלת הבטחת הכנסה⁵.

שאלת אורך תקופת האבטלה המזכה את המובטל בדמי אבטלה היא רק אחד המרכיבים בשאלה המרכזית של כל ענף האבטלה, שהיא התמריץ לעבודה. גם למרכיבים אחרים של מבנה התשלומים - תקופת ההמתנה ושיעור דמי הביטוח משכרו הקודם של הזכאי - יש השפעה חזקה על התמריץ לעבודה.

חוק הביטוח הלאומי קובע, שרק מי שלא נמצאה לו עבודה מתאימה זכאי לדמי אבטלה. אלא שהגדרת המושג "עבודה מתאימה" תלויה במידה רבה בשיקולי

5. לפירוט נוסף של המערכת להבטחת הכנסה ראה בפרק העוסק בנושא זה.

דעתה של הפקידות המנהלת את לשכות התעסוקה. ב-1980 היה ריכוז גבוה במיוחד של מובטלים בערים קטנות יחסית בצפון הארץ. במקומות כאלה הקשר האישי עם המובטל משפיע על התהליך לפיו מחליט הפקיד הממונה על הזכאות לדמי ביטוח. אולם, גם אם אין ביכולתו של המובטל להשפיע באופן ישיר על תהליך קביעת הזכאות של האדמיניסטרציה, עדיין קיימים לחצים מצד מובטלים המבקשים לממש את זכותם לדמי אבטלה. לפיכך, נראה כי האפקטיביות של מחסום זה בפני ההשפעה של דמי האבטלה על משך תקופת האבטלה היא מוגבלת. מעבר לכך, קיימת הבעיה הכללית יותר, והיא ביזה מידה אמנם יש לאפשר למובטל ליהנות מדמי אבטלה כל זמן שאין בנמצא עבודה מתאימה לפי הגדרת חוק הביטוח הלאומי ופרשנותו של פקיד שירות התעסוקה.

מן הראוי להדגיש, כי דמי הביטוח ממלאים תפקיד כלכלי וחברתי חשוב ביותר. ראשית, מי ששילם דמי ביטוח זכאי גם לקבל גימלה לעת היותו מובטל. שנית, לתקופת החיפוש אחר עבודה חדשה יש ערך כלכלי חשוב, משום שהיא יכולה לאפשר למובטל למצוא עבודה המתאימה לכישוריו, שבה תהיה תרומתו הכלכלית הגבוהה ביותר. במלים אחרות, דמי האבטלה יכולים להעניק למובטל פרק זמן מתאים לחיפוש עבודה הולמת, דבר שבטווח הארוך מביא לכך שתרומתו הכלכלית תהיה גבוהה יותר מזו הנובעת מכך שהוא נאלץ למצוא עבודה כלשהי תוך פרק זמן קצר.

שאלת האיזון בין הפונקציה החיובית של דמי האבטלה ובין התמריץ לעבודה היא אפוא השאלה הצריכה לעמוד ביסוד תכנון השינויים, אם אכן הם דרושים, בתשלומים של הענף.

במובן זה, גם לתקופת ההמתנה יש חשיבות. מחד גיסא, ייתכן בהחלט שעקב קיומה של תקופה כזו מתארכת תקופת האבטלה, שכן מובטלים רוצים ליהנות מתשלום דמי אבטלה ויהיו מוכנים לוותר על מספר ימי הכנסה. ייתכן אפוא שביטול ימי ההמתנה יקצר את משך האבטלה ובחשבון כולל לא יגרלו הוצאות

הענף על תשלום למבוטחים, ואילו סך כל העבודה במשק יגדל. מאידך גיסא, ייתכן שאם תוארך תקופת ההמתנה יהיה בכך תמריץ מידי למובטל לצאת לעבודה.

פתרון בעיית התמריץ לעבודה, ביחס עם קיום הפונקציה הביטוחית והבטחת יעילות החיפוש בענף דמי אבטלה ייתכן באמצעות פונקציית תשלומים היורדת עם העלייה באורך התקופה שבגינה המובטל מקבל דמי אבטלה. מן הראוי לציין, שזוהי בדיוק פונקציית מס הכנסה, שבה ככל שההכנסה גבוהה יותר שיעור המס עולה. באופן דומה ניתן יהיה לגבות "מס" בצורה של הקטנת דמי אבטלה עם העלייה בסך התשלום בגין תשומה נתונה מצד המבוטח (תקופת האכשרה).

שאלה אחרת הקשורה בדמי האבטלה היא התוספת בגין ותק בעבודה. יש היגיון בהענקת תוספת כזו גם מבחינה ביטוחית וגם מבחינת יעילות החיפוש, שכן ככל שאדם צובר יותר ותק כך גדלה התמחותו וקשה לו יותר להשתלב מחדש בעבודה בתחום מקצועו.

שאלה נוספת שהעסיקה לאחרונה את אלה הקשורים בענף אבטלה היא זו של שחיקת הגימלאות עקב האינפלציה. זוהי בעיה כללית עבור מקבלי גימלאות כתוצאה מההאצה הגדולה בקצב האינפלציה מאז 1977.

באפריל 1980 נכנסו לתוקפם תיקוני חוק ששינו את שיטת החישוב של דמי האבטלה ואשר נועדו למנוע הרעה ניכרת במצבם של מקבלי דמי האבטלה. התיקון העיקרי קבע, שהשכר הממוצע של המובטל, המהווה בסיס לחישוב דמי האבטלה, יעודכן ארבע פעמים בשנה בהתאם לגידול שחל בשכר הממוצע על-פי החוק. בין השינויים הנוספים שהשפיעו על גובה דמי האבטלה יש למנות את ביטול ההבחנה בין שני סוגי המובטלים (סוג א ו-ב) וקביעת התשלום לפי שיעור אחד, הגבוה יותר; וכן את חישוב השכר היומי הממוצע של המובטל על בסיס 75 ימי עבודה אחרונים, במקום על בסיס של 150 ימי עבודה. שינויים אלה השפיעו במידה רבה על התפתחות הערך הריאלי של דמי האבטלה, כפי שניתן לראות בטבלה 10.

טבלה 10 - דמי אבטלה בממוצע ליום

| השנה | במחירי 1973 | כאחוז מהשכר הממוצע במשק |
|------|-------------|----------------------------|
| 1973 | 2.1 | 42.0 |
| 1974 | 1.8 | 38.0 |
| 1975 | 1.8 | 38.0 |
| 1976 | 2.0 | 40.1 |
| 1977 | 1.9 | 36.3 |
| 1978 | 1.9 | 34.5 |
| 1979 | 1.7 | 28.5 |
| 1980 | 2.3 | 40.3 |

הטבלה מראה, שהחל מ-1977 חלה שחיקה מתמדת בגימלאות האבטלה. שחיקה זו נעצרה ב-1980 עם היכנסם לתוקף של תיקוני החוק שפורטו לעיל. גובה דמי האבטלה חזר בשנה זו לרמה שהיתה להם עד 1976.

בנוסף לתשלום גימלאות למובטלים מסייע ענף אבטלה גם במימון פעולות למניעת אבטלה. לפי החוק יכול סכום זה להגיע עד ל-10% מהכנסות הענף. ואמנם, בשנה האחרונה העביר הענף סכום של 23.8 מיליון שקלים לצורך פעולות אלה, המתבצעות על-ידי משרד העבודה והרווחה. בכך יש תרומה גבוהה מצד המוסד לביטוח לאומי להקטנת פגיעתה של האבטלה באוכלוסיית המובטלים.

לבסוף, מן הראוי לציין, שגם ב-1980 לא היה שיעור האבטלה בישראל גבוה לעומת זה שבארצות אחרות. אולם האינפלציה הגבוהה במיוחד, והניסיונות שיועשו בעתיד לצמצמה, עלולים להביא לעלייה בהיקף האבטלה, או להשארתי ברמתה הגבוהה יחסית במשך תקופה ארוכה. לפיכך, מן הראוי לחזור ולבחון את מערכת התשלומים ולדון מחדש בבעיות הכרוכות במערכת זו, לאור הניסיון שנצטבר בשנת 1980.

פרק 6 - חוק הבטחת הכנסה

לקבלת חוק הבטחת הכנסה קדמו מספר ועדות ציבוריות, שהעיקרית מביניהן - מבחינת גיבוש תפיסה של הבטחת הכנסה מינימום - היתה ועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה (1974). בהתייחסה לנושא הבטחת הכנסה המליצה הוועדה על העקרונות שיעמדו ביסודה של מערכת הקיצבאות להשלמת הכנסתן של משפחות עד לרמה של ההכנסה המינימלית לקיום, ועל איחוד השירותים בתחום זה במסגרת ארגונית אחת.

עבודות ההכנה בנושא הבטחת הכנסה החלו במוסד לביטוח לאומי על-ידי צוות בראשותו של פרופ' דורון. התוכנית להבטחת הכנסה, אשר הותוותה ע"י הצוות, פורסמה בקיץ 1978¹. היא הציגה את היעדים של הבטחת הכנסה, את אוכלוסיית התכנית להבטחת קיום מינימלי, את רמת הגימלה והמרכיבים המשלימים לגימלה. מסמך זה היווה את הבסיס לחוק הבטחת הכנסה.

במקביל לכך, עבודות ההכנה כללו עריכת ניסוי שעסק בהעברת הטיפול במקבלי תמיכת סעד כלכלית מלשכות הסעד לסניפי המוסד לביטוח לאומי (אוגוסט 1977). בשנתיים הראשונות הועברו הנתמכים משלוש לשכות בלבד, אולם עם הקמתו של השירות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי (1978), הורחב הניסוי על-ידי קליטה מואצת יותר של מקבלי הבטחת הכנסה מלשכות הסעד. בתקופה זו החל להתגבש השירות להבטחת הכנסה ולפלט את דרכו כמוסד מבחינת גוהלי עבודה ותקשורת עם שאר הענפים במוסד.

במאי 1978 הוגשה הצעת תזכיר להצעת חוק, שבה דובר על מעבר מתכנית כללית ומהתנסות בשטח לתכנית בעלת סטטוס משפטי. ב-1979 הובאה הצעת החוק לפני הכנסה, ובנובמבר 1980 התקבל החוק בהצבעה שלישית בכנסה.

1. א' דורון, וציפי זיסקינד, "גמלאות להבטחת קיום, הצעת תכנית", האגף למחקר ולתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, יוני 1978.

כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה בינואר 1982 חסגור את מעגל התכניות להבטחת קיום בביטוח הלאומי. התקופה מאז קבלת החוק ועד כניסתו לתוקף מוקדשת להשלמת ההכנות האחרונות לקראת הפעלת החוק ובמרכזן – עבודה מואצת בחקנת תקנות אשר יש לימו את מסגרת החוק.

בפרק זה נסקור כמה נושאים בהבטחת הכנסה: ההיבט החוקי, הצגת המערכת הקיימת כיום, השינויים שיחולו עם הפעלת החוק, תיאור הניסוי שנערך לבדיקת הנושא והניסיון שנצטבר במוסד במשך שלוש השנים האחרונות.

א. יעדי החוק להבטחת הכנסה

היעד החברתי של חוק הבטחת הכנסה הוא להבטיח לכל אדם ולכל משפחה הכנסה לקיום הצרכים המינימליים בצורת גימלה המעוגנת בחוק. במשך השנים חוקמה בישראל רשת מקיפה של תכניות ביטוח סוציאלי, שזועדו לפצות את האוכלוסייה במצבים של אבדן שכר והכנסה או של אי יכולת להשיג הכנסה באמצעות פעילות כלכלית במשק. מצבים אלה יכולים להיגרם הן עקב גורמים טבעיים (זיקנה, נכות, מחלה, לידה ועוד) והן עקב נסיבות חברתיות (אבטלה, שירות במילואים, פרישה מעבודה, פגיעה מפעולות איבה ועוד). העיקריות שבהן הן תכניות הביטוח הלאומי, המקיפות מצבים של זיקנה ומוות, נכות, תאונות בעבודה, אבטלה ולידה. מערכת הרווחה הנלווית לעבודה (זכויות סוציאליות) והגימלאות הסטטוריות מקיפה מצבים של מחלה, פרישה מהעבודה, נכות ועוד.

הדגש של חוק הבטחת הכנסה הוא בהיותו רשת מגן אחרונה לכל האוכלוסייה הנמצאת במצב של מצוקה כלכלית. הוא ממלא תפקיד משלים המתבטא בשתי צורות:

- הבטחת הכנסה לכל האנשים שאינם מסוגלים להבטיח את הכנסתם באמצעות עבודה ואשר אינם מכוסים מאיזו שהיא סיבה בתכניות להבטחת הכנסה שתוארו לעיל.

- השלמת הכנסה עד לרמה המאפשרת מינימום קיום, בכל אותם מקרים שבהם ההכנסה המושגת מעבודה או באמצעות הגימלאות הכספיות בתכניות להבטחת הכנסה נופלת מהרמה הדרושה למינימום קיום.

יש להדגיש, שהחוק לא נועד לבוא במקומן של תכניות הביטוח הלאומי, או במקום שירותי הרווחה הנלווים לעבודה והגימלאות המעוגנות במסגרת חוקים אחרים. חקיקתו באה להשלים אותן בלבד מבחינת כיסוי האוכלוסייה ורמת ההכנסה המובטחת לה.

אולם, החוק כן בא למלא את מקומן של תכניות הסעד הפועלות כיום, שהעיקריות בהן הן תכנית ההטבה הסוציאלית (הט"ס) של הביטוח הלאומי ותכנית תמיכות הסעד המופעלת על-ידי משרד העבודה והרווחה (לדיון ראה בהמשך). תכנית ההטבה הסוציאלית מבטיחה את רמת ההכנסה המינימלית לקיום בשביל קבוצות נזקקות של מקבלי גימלאות זיקנה, שאירים ונפגעי עבודה. היא משלימה את קיצבאות הביטוח הלאומי עד להכנסה המינימלית המובטחת. תכנית הסעד מיועדת למי שעקרונית שייכים לשוק העבודה, אולם עקב נסיבות מיוחדות נבצר מהם להשיג בכוח עבודתם בלבד את ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום.

הצורך בחוק התעורר עקב קיומם של מספר ליקויים עקרוניים במערכת הנוכחית:

1. תכנית ההטבה הסוציאלית ותכנית תמיכות הסעד מאופיינות בכך שאינן מקנות זכות חוקית ישירה לקבלת גימלה והבטחת קיום מינימלי.
- לתכנית תמיכות הסעד בסיס חוקי צר. חוק שירותי הסעד (1958) מחייב את הרשויות המקומיות לקיים לשכוח סעד ולהגיש סיוע לכל הנזקקים הפונים אליהם. אולם היא אינה מקנה זכות ישירה לקבלת גימלה אשר הופכת את הפרט ל"תובע" גימלה בזכות, אלא היא מאפשרת לו להיות במעמד של "מבקש" גימלה בלבד. יתרה מזו, חוק שירותי הסעד אינו קובע את מבנה הגימלה, את שיעוריה, או את תנאי הזכאות. אלה נקבעים במסגרת הוראות מינהליות בלבד של המנהל הכללי של המשרד (התע"ס) ונתונות לשיקול דעתה של הרשות המבצעת.

מצב דומה למדי קיים בתכנית ההטבה הסוציאלית. תכנית זו מעוגנת כולה בהסכם בין האוצר ובין המוסד לביטוח לאומי. מבנה הגימלה ושיעוריה ותנאי הזכאות אמנם נקבעים במפורש בהסכם זה: ההסכם מגדיר את שיעורי הגימלה במונחים של אחוז מהשכר הממוצע וכולל גם שיטות עדכון לשם שמירת הערך הריאלי של ההכנסה המינימלית המובטחת. ההסכם כולו טעון גם התייעצות במועצת הביטוח הלאומי ובוועדת העבודה והרווחה של הכנסת וניתן לערער על החלטות המוסד בעניין זה בפני בית הדין לעבודה. אולם, עדיין ניתן לומר, שההסכם תלוי ברצונם של שני הצדדים לקיימו, ובהסדר זה אין שום הבטחה או הגנה מפני שינויים שבשרירות לבה של הרשות המבצעת והעלולים לפגוע באוכלוסייה הנזקקת. אחר היסודות העיקריים של החוק להבטחת הכנסת הוא קביעת זכות חוקית ישירה לגימלה להבטחת קיום מינימלי. החוק מגדיר באופן מדויק, עד כמה שהדבר ניתן, את תנאי הזכאות, שיעורי הגימלה ודרך חישובה. עיגונה של הגימלה להבטחת הכנסה בחוק מקנה לה מעמד משפטי שווה לגימלות אחרות בזכות, המוענקות על-פי חוקי הביטוח הלאומי וחוקים סוציאליים אחרים, ומקנה לכנסת יכולת בקרה והכוונה ישירה גם בתחום זה.

2. כיום, תכנית ההטבה הסוציאלית ותכנית תמיכות הסעד פועלות בנפרד,

לפי קריטריונים שונים ורמות שונות של הבטחת הכנסה. האחדת התכניות להבטחת הכנסה לקיום מינימלי במסגרת ארגונית אחת, שתרכז בידיה את קביעת המדיניות, ביצועה והערכתה, תביא ל-

א. שוויון בתנאי זכאות ובגימלות לקבוצות אוכלוסייה בעלות מצוקה זהה;

ב. שיפור היכולת לאתר אוכלוסיות במצוקה, שאינן מכוסות כיום בתכנית ההטבה הסוציאלית או בתכנית הסעד;

ג. ניצול יעיל יותר של המשאבים המוקצים לשם טיפול באוכלוסיית המצוקה, באמצעות בדיקה קפדנית של תנאי הזכאות, חיזוק הזיקה של הנתמכים לשוק העבודה ומניעת כפילויות בקבלת קיצבאות.

לסיכום, נקודת המוצא של החוק היא הבטחת גימלה לקיום הצרכים המינימליים, ברמה הדומה עד כמה שאפשר לזו הקיימת, לכל האוכלוסייה הנמצאת במצוקה כלכלית. זאת, בשים לב לאילוצים הכלכליים-תקציביים שהמדינה נתונה בהם. גם אם רצוי היה להעלות רמה זו, נראה שהדבר אינו ניתן להיעשות בנסיבות הקיימות ובהתחשב ברמת שכר המינימום. לפיכך, עיקר החידוש הוא באופן חלוקת המשאבים בין אוכלוסיות היעד של החוק. הצעד החשוב ביותר בכיוון זה הוא האחדת תנאי הזכאות והבטחת גימלאות ברמה אחידה לאוכלוסיות הנמצאות במצבי נזקקות שווים.

ב. תיאור המערכת הפועלת כיום

1. תכנית החטבה הסוציאלית

תכנית החטבה הסוציאלית שמפעיל המוסד לביטוח לאומי מבטיחה הכנסה מינימלית לקיום בשביל אוכלוסיית מקבלי קיצבאות זיקנה, שאירים ותלויים של נפגעי עבודה, שהכנסתם מקיצבת הביטוח הלאומי היא הכנסתם היחידה, או שהכנסתם הנוספת ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הגימלה בתכנית משלימה את קיצבאות הביטוח הלאומי עד לרמה המינימלית המובטחת.

בתכנית זו, אמת-המידה שעל-פיה נקבעת הזכאות לגימלה משלימה וגובה הגימלה (מלאה או חלקית) היא ההכנסה. מבחן התעסוקה (החובה לעבוד) אינו מופעל על האוכלוסייה הכלולה בתכנית, מאחר שלפי הגדרת זכאותן לקיצבאות בענפים השונים של הביטוח הלאומי, אנשים אלה הם, ברובם, חסרי יכולת לעבוד או שאינם נדרשים לעבוד ולהתפרנס מעבודתם. מבחן ההכנסות הנערך לצורך קביעת רמת הגימלה המשלימה למקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי כולל שני מרכיבים:

א. הכנסה בגובה של 16% מהשכר הממוצע ליחיד, ושל 24% ליחיד שעמו ילדים ולזוג, אינה מובאת בחשבון. היינו, מקבלי גימלאות הביטוח הלאומי, שהכנסתם (מעבודה, מפנסיה או מהון) אינה עולה על הסכום שאינו נלקח בחשבון ההכנסות, זבאים למלוא הגימלה המשלימה.

ב. תוספת של שקל אחד להכנסה מעבודה מעבר להכנסה הפטורה מפחיתה את הגימלה המשלימה ב-60 אגורות בלבד, כך שסך כל ההכנסה העומד לרשותו (מעבודה ומגמלה משלימה) גדל רק ב-40 אגורות. כלומר, מוטל מס של 60% על הכנסה שמעבר להכנסה הפטורה ועד לרמת ההכנסה שבה השלמת ההכנסה מתאפסת באופן אוטומטי.²

מבחן ההכנסות בתכנית ההטבה הסוציאלית אינו כולל תקרה החוסמת את השלמת ההכנסה. כללית, הרעיון העומד מאחורי קביעת תקרה המתחשבת בסף המס היא, שיש למנוע מצבים שבהם אנשים יקבלו גימלה משלימה ובו בזמן ישלמו מס הכנסה חיובי. אולם, מאחר שקיצבת זיקנה ושאיירים פטורה כליל ממס, ואילו פנסיה פטורה בחלקה (35%), אין חשש שחלק גדול של מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה יוכנס למערכת המס החיובי.

יש להדגיש, שמבחן ההכנסות בתכנית ההטבה הסוציאלית מופעל רק על אותו חלק של הגימלה המשלים את קיצבאות הביטוח הלאומי לגובה ההכנסה המינימלית לקיום. יתרה מזו, התמיכה לילדים ניתנת במסגרת הקיצבאות הבסיסיות של הביטוח הלאומי ולפיכך אינה כפופה למבחן הכנסות. בעקבות הרפורמה במיסוי הישיר ובקיצבאות הילדים ביולי 1975, מערכת קיצבאות הילדים מבטיחה את מינימום תוספת ההכנסה הנדרשת לקיום הילדים, מן הילד השלישי ואילך. לכן הגימלה להבטחת קיום דואגת להשלמת קיצבאות הילדים לילד הראשון והשני במשפחות נזקקות, במסגרת הקיצבאות למבוגרים.

2. להבהרת הנושא נדגים את חישוב הגימלה המשלימה לקשיש המקבל קיצבת זיקנה ותוספת תלויים לבת זוג ולילד אחד (זוג + ילד אחד). גניח, שהכנסתו מעבודה או מפנסיה או משניהם היא ברמה של כ-1,500 שקל (ב-1/4 מהשכר הממוצע באפריל 1981). קיצבת הזיקנה לזוג עם ילד אחד היא 1,574 שקל, ואילו השלמת ההכנסה עד לרמה המינימלית המובטחת היא 732 שקל. ההכנסה הפטורה מלהילקח בחשבון היא 1,302 שקל (24% מהשכר הממוצע על-פי חוק).

לפיכך, ההכנסה לצורך קביעת גובה השלמת ההכנסה היא בגובה 60% מההכנסה לאחר ניכוי הפטור, היינו $119 = 0.6 \cdot (1,500 - 1,302)$. השלמת ההכנסה שמשפחה זו זכאית לה תהיה ההפרש בין השלמת ההכנסה המלאה ובין ההכנסה המובטחת בחשבון: $613 = 119 - 732$. ההכנסה העומדת לרשות המשפחה היא הסכום של ההכנסה מעבודה, קיצבת הזיקנה והשלמת ההכנסה, היינו 3,687 שקלים.

על-פי הגדרת האוכלוסייה של תכנית ההטבה הסוציאלית, הקשישים ומשפחות השאירים הם רוב מקבלי ההטבה הסוציאלית. אוכלוסיית מקבלי ההטבה הסוציאלית, על הרכבה ודפוסייה, תוארו בהרחבה בפרק הדן בהכנסה המינימלית המובטחת.

2. חוק המזונות (הבטחת שלום)

חוק המזונות (הבטחת שלום) נמצא באחריותו הפרלמנטרית של שר המשפטים כשהאחריות לביצוע היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח שלום לנשים שבידן פסק-דין למזונות. אם החייב בדמי מזונות אינו ממלא את חובתו, החוק מאפשר לאשה להשתחרר מנקיטת הליכי הוצאה לפועל ומטיל על הביטוח הלאומי לגבות מהחייב את דמי המזונות בהתאם לפסק הדין.

שיעורי התשלום הם כפי שנקבעו בפסק הדין או בתקנות להמי מזונות, כאשר התשלום בפועל שווה לנמוך מבין שניהם. שיעורי התשלום לפי התקנות הם שיעורי הקיצבה לשאירים בחוספת הטבה סוציאלית (הכנסה מינימלית מובטחת). אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום על-פי התקנות, התשלום בפועל יהיה ברמה של התשלום על-פי תקנות.

מי שבלולים במסגרתו של חוק זה אינם יכולים לקבל חוספת הטבה סוציאלית באמצעות המוסד לביטוח לאומי, גם אם סך כל הכנסותיהם אינו מגיע למינימום הנדרש לקיום. אך אלה מביניהם שנפסקו להם פסקי דין נמוכים והכנסתם ממקורות עצמאיים נמוכה זכאים להשלמת הכנסה ממערכת הסעד.

חוק המזונות אינו מחייב עמידה במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לקיצבו הוא כולל מבחן הכנסות (הזהה לזה של תכנית ההטבה הסוציאלית) רק לגבי הנשים הזכאיות לתשלום על-פי תקנות. בשנת 1980 קיבלו כערך 4,200 נשים דמי מזונות. כמעט כולן (92%), קיבלו את התשלום לפי פסק הדין; בערך 5% מהן קיבלו את מלוא השיעור לפי התקנות, ואילו היתר קיבלו תשלום לפי התקנות בהפחתת הכנסות.

תכנית תמיכות הסעד מבטיחה לאוכלוסייה הזכאית גימלת קיום בסיסית, הקרויה תמיכת סעד. גימלה זו נקבעת לפי גודל המשפחה בלבד (מספר הנפשות בה) ללא הבחנה בין מבוגרים לילדים וללא התחשבות במצב המשפחתי (נשוי, גרוש או אלמן). רמת הגימלה בתכנית הסעד (מכסות סעד) נמוכה ב-20% בערך מזו המוענקת במסגרת תכנית ההטבה הסוציאלית (ההכנסה המינימלית המובטחת).

הזכאות לתמיכת סעד נקבעת על-פי שני קריטריונים עיקריים הנבחנים בעזרת שני מבחנים: מבחן זכאות (סיבת הגזקנות) ומבחן אמצעים (הכורך את כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות מבקש התמיכה). עמידה בשני המבחנים כאחד מזכה בתמיכת סעד.

במבחן ההכנסות הנהוג כיום בתכנית תמיכות הסעד ניתן להבחין בשלושה מאפיינים:

- (א) פטור של 2 או 3 נקודות זיכוי, בהגדרתן בפקודת מס הכנסה. היינו, בחישוב ההכנסות של מבקש התמיכה לצורך קביעת רמת הגימלה לא מובאת בחשבון הכנסה בגובה של 2 נקודות זיכוי, למעט נכים ואימהות שהן ראשי משפחה הזכאים לפטור של 3 נקודות זיכוי. משפחה נתמכת, שהכנסתה נמוכה או שווה לסכום הפטור, זכאית למלוא הגימלה. במונחי אפריל 1981, נקודת זיכוי שווה ל-174 שקל, שהם 2.3% מהשכר הממוצע.
- (ב) תוספת של שקל אחד להכנסה שמעבר לסכום הפטור מפחיתה את תמיכת הסעד ב-70 אנורות בלבד. היינו, על הכנסות מעבודה, מעבר לסכום הפטור, מוטל מס שולי של 70%.

- (ג) מבחן ההכנסות בסעד כולל תקרת הכנסה, המגבילה את סכום התמיכה והמקורות העצמאיים של הנתמך בגובה המס³. כלומר, קיים תחום הכנסות

3. מפברואר 1980 הונהגו ארבעה סיפי מס, בהתאם לגודל המשפחה. עד אז היו קיימים שני סיפי מס בלבד, האחד עבור בורד וזה שני עבור הרכב משפחה אחר (ראה טבלה 1).

שבו כל תוספת של שקל אחד להכנסה מביאה להפחתת התמיכה בשקל אחד, כך שסך מקורות ההכנסה העומדים לרשות הנתמך נשארים ברמה קבועה של סך המס⁴. פרט או משפחה, שהכנסתם בגובה סף המס, אינם זכאים לתמיכה⁵.

**טבלה 1 - מכסות הסעד וסף המס לפי גודל המשפחה -
אפריל 1981**

| מספר הנפשות | מכסת בשקלים | הסעד ב-% מהשכר הממוצע ⁶ | סף המס (בשקלים) |
|-------------|-------------|------------------------------------|-----------------|
| 1 | 1,086 | 20.0 | 1,566 |
| 2 | 1,628 | 30.0 | 1,262 |
| 3 | 1,846 | 34.0 | 2,784 |
| 4 | 2,065 | 38.0 | 3,306 |

4. להבהרת הנושא נדגים את חישוב תמיכת הסעד למשפחה בת 3 נפשות (זוג הורים + ילד אחד), שבה האב הוא המפרנס היחיד ושכרו שווה לשכר המינימום במשק, שהגיע באפריל 1981 ל-2,381 שקלים. משפחה כזו זכאית לפטור בגובה של 2 נקודות זיכוי (348 שקלים). מכסת הסעד למשפחה עם 3 נפשות היא 1,846 שקלים. לפיכך, ההכנסה הנחשבת לצורך קביעת התמיכה שווה ל-70% מהכנסת הנתמך לאחר ניכוי הפטור, היינו, $1,423 = 0.7 (2,381 - 348)$. התמיכה שהמשפחה זכאית לה היא לכאורה ההפרש בין מכסת הסעד ובין ההכנסה הנחשבת, היינו $423 = 1,846 - 1,423$. עתה בודקים האם התמיכה וההכנסות ממקורות עצמאיים של הנתמך עולות על סף המס, שהוא 2,784 שקלים. סף המס נמוך ב-20 שקל מסך המקורות העומדים לרשות הנתמך (2,804) ולפיכך התמיכה קטנה בהפרש זה ובפועל היא מגיעה ל-403 שקלים. המס השולי המוטל על משפחה זו הוא 100%.

5. דיון בסוגיית התקרה יובא בהמשך.

6. לשם השוואה עם ההכנסה המינימלית המובטחת בתכנית ההטבה הסוציאלית, מכסות הסעד חושבו באחוזים מהשכר הממוצע על-פי חוק הביטוח הלאומי.

תכנית חמיכות הסעד הקיפה ב-1980 כ-12,300 יחידות משפחתיות, במוצע לחודש. נתון זה משקף את מגמת הירידה במספר הנתמכים, שהסתמנה החל מהמחצית השנייה של שנות השבעים. (ב-1974 היו במוצע חודשי כ-25,600 יחידות משפחתיות.) כאמור, בפרקים אחרים של הסקירה שלפנינו מגמה זו מוסברת בחלקה במעבר נחמכי סעד לתכניות הביטוח הלאומי, בעיקר התכנית של נכות כללית, אולם גם אלה של זיקנה ושאיירים, וחלקה בשינויים שחלו במערכת הסעד לאחר הנהגת הרפורמה במיסוי הישיר ובקיבאות הילדים ביולי 1975, שינויים הקשורים בהוצאות של משפחות מרובות ילדים, אשר קיבלו לפני הרפורמה השלמה מהמערכת בגין ילדיהם.

טבלה 2 - נתמכי הסעד לפי גודל היחידה (מספר נפשות) בשנים 1974-1980⁷

| 1980 | | 1974 | | גודל היחידה |
|---------|-----------------|---------|-----------------|------------------------|
| באחוזים | במספרים מוחלטים | באחוזים | במספרים מוחלטים | |
| 100.0 | 23,488 | 100.0 | 36,966 | סך הכל |
| 46.0 | 10,838 | 46.0 | 17,005 | משפחה בת 1-2 נפשות |
| 34.0 | 7,590 | 26.0 | 9,611 | משפחה בת 3-5 נפשות |
| 20.0 | 5,060 | 28.0 | 10,350 | משפחה בת 6 נפשות ויותר |

כמחציתה של אוכלוסיית נתמכי הסעד (ראה טבלה 2) היא יחידות משפחתיות קטנות של נפש אחת או שתיים, כאשר חלקן של משפחות גדולות קטן יחסית. משנת 1975 חלקן של המשפחות הגדולות, בנות 6 נפשות ויותר, בסך נחמכי הסעד, פחת בהדרגה, ואילו בחלקן של המשפחות בנות 3-5 נפשות, הסתמנה מגמה עלייה.

⁷ על-פי נתוני משרד הסעד, נתונים אלה מתייחסים לסך כל הנתמכים שקיבלו תמיכה לפרק זמן כלשהו במשך השנה. ב-1974 היה מספר היחידות שקיבלו סעד במוצע חודשי נמוך ב-30% בערך מסך כל היחידות שקיבלו תמיכה במשך פרק זמן כלשהו במשך השנה, וזאת לעומת 48% ב-1980.

טבלה 3 - התפלגות נתמכי הסעד עם"י מהות הנזקקות 1974 ו-1980⁸

| | 1980 | | 1974 | | |
|-----------------------------|--------------------|---------|--------------------|---------|--|
| | במספרים מוחלטים | באחוזים | במספרים מוחלטים | באחוזים | |
| סך הכל | 23,488 | 100.0 | 36,966 | 100.0 | |
| נכות ⁹ | 11,687 | 50.0 | 20,700 | 56.0 | |
| משפחות חד-הוריות | 5,823 | 25.0 | 3,580 | 10.0 | |
| הכנסות נמוכות | 2,437 | 10.0 | 5,370 | 14.0 | |
| לא ניתן להשמה ¹⁰ | 1,075 | 5.0 | 3,334 | 7.0 | |
| אחר ולא ידוע ¹¹ | 2,268 | 10.0 | 4,913 | 13.0 | |

הנתונים המוצגים בטבלה 3 מראים, שב-1980 קבוצת "הנכים" כוללת יותר ממחצית אוכלוסיית מקבלי הסעד. נתמכים אלה אינם מוגדרים כנכים לפי חוק ביטוח נכות, אך הם בעלי ליקויי בריאות, נעדרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל. מספר הנכים המקבלים תמיכת סעד קטן ב-1980 ב-9,000 בערך בהשוואה ל-1977. גם חלקם בסך כל הנתמכים ירד, מ-56% ל-50%. ירידה זו נובעת בעיקרה מהמעבר של חלק מהם לענף נכות כללית בביטוח הלאומי.

הקבוצה השנייה בגודלה היא זו של המשפחות החד-הוריות, כרבע מכלל נתמכי הסעד. בקבוצה זו נכללות נשים המקבלות דמי מזונות על-פי פסק דין אך אלה זעומים (הן כלולות במסגרת חוק המזונות), נשים הנמצאות בתהליכים לקבלת פסק דין, נשים המקבלות דמי מזונות נמוכים שלא על-פי פסק דין, גרושות, נשים החיות בנפרד מבעליהן ונשים שבעליהן נטשו אותן ושאינן מקבלות כלל דמי מזונות. נשים אלה הן הרוב המכריע (כ-90%) של המשפחות החד-הוריות המקבלות סעד.

8. מתוך נתוני משרד הסעד.
9. כולל מחלות כרוניות, עיוורון ומחלות נפש.
10. הכוונה למוגבלי תעסוקה כולל נתמכים מבוגרים, אשר גילם מתחת לגיל המזכה בקיצבת זיקנה.
11. כולל בעיקר נתמכים עקב פיטורין, מחלות זמניות ונתמכים אחרים לתקופה קצרה.

חלקן של המשפחות החד-הוריות בסך כל נתמכי הסעד גדל בהדרגה בשנים האחרונות ועלה מ-10% ב-1974 ל-25% ב-1980. בחקופה זו נוספו כ-2,450 משפחות חד-הוריות המקבלות תמיכת סעד. עלייה זו נעוצה בשתי סיבות עיקריות: (1) בשנים האחרונות חלה עלייה בשיעורי הגירושין. הנתונים האחרונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים, ששיעור הגירושין עלה מ-0.9% ב-1974 ל-1.2% ב-1978. כמו כן גדל חלקן של הנשים הגרושות המטופלות בילדים בסך כל הנשים הגרושות; (2) ב-1980 נפסקו, במסגרת חוק המזונות, ל-90% מהנשים דמי מזונות שהם נמוכים מהרמה שנקבעה בחקנות (ההכנסה המינימלית המובטחת), וזאת לעומת 30% שנפסקו להן כאלה עם הפעלת חוק המזונות ב-1972. בנוסף לכך, הדירות העדכון של דמי המזונות היא לכל היותר פעמיים בשנה. כתוצאה מכך, בשנים הראשונות להפעלת חוק המזונות היה התשלום הממוצע של דמי מזונות בערך 70% מהתשלום על-פי תקנות והוא ירד ל-40% בערך ב-1980. לפיכך, כיום חלק גדול יותר של הנשים במסגרת חוק המזונות זכאיות גם להשלמת הכנסה ממערכת הסעד. ב-1980 קיבלו כמחצית מן הנשים שהיו זכאיות לתשלום על-פי חוק המזונות בו-זמנית גם השלמה מהסעד.

קבוצה אחרת של נתמכי סעד היא זו של בעלי הכנסה נמוכה, שמקורה בעיקר בעבודה, המזכה אותם בתמיכה על-פי הקריטריונים הנהוגים בתכנית הסעד.

ג. תיאור אוכלוסיית היעד של החוק

כפי שצוין כבר, החוק להבטחת הכנסה מינימלית לקיום אמור להחליף את תכנית תמיכות הסעד ואת תכנית ההטבה הסוציאלית. מכאן, שאוכלוסיית היעד של החוק כלולה כבר היום ברובה המכריע בתכניות הקיימות, ואין לצפות לשינוי משמעותי בהיקף האוכלוסייה הנוכחית עקב החוק עצמו.

ניתן לחלק את אוכלוסיית היעד של החוק לכמה קבוצות עיקריות לפי אופיין וגודלן. הקבוצה הראשונה היא זו של הקשישים (גבר בגיל +65, אשה בגיל +60), ובה נכללים בעיקר מקבלי קיצבת הזיקנה הזכאים להשלמת הכנסה.

הקבוצה השנייה בגודלה היא זו של המשפחות החד-הוריות שעמה יימנו מקבלי קיצבת השאירים (מתכנית ההטבה הסוציאלית) ומשפחות חד-הוריות הזכאיות כיום לתמיכה לפי תכנית הסעד¹². מאחר שחוק המזונות לא שולב בחוק הבטחת הכנסה, נשים, המקבלות דמי מזונות לפי פסק-דין ואלה נמוכים מהקיצבה על-פי החקנות והזכאיות כיום להשלמת הכנסה מתכנית הסעד, תהיינה זכאיות לקבלת השלמה זו על-פי החוק.

הקבוצה השלישית היא זו של הנכים. בקבוצה זו יוכלו אנשים הסובלים מליקויי בריאות ושאינם זכאים לקיצבה על-פי חוק ביטוח נכות. זוהי קבוצה גדולה, המגיעה כיום לכדי מחצית מכלל מקבלי תמיכות הסעד. בקבוצה זו נכללים גם נכים המוגדרים כנכים חלקיים ולפיכך זכאים לקיצבה חלקית על-פי חוק נכות, שהיא כשלעצמה (ללא השלמה מהכנסה עצמאית) נמוכה מההכנסה הדרושה למינימום קיום. כמו כן נכללים כאן נכים נפגעי עבודה הזכאים להטבה סוציאלית מהביטוח הלאומי, שמספרם קטן מאוד. בקבוצה אחרת נכללות משפחות בעלות הכנסה נמוכה, הזכאיות כיום להשלמת הכנסה מתכנית הסעד. מדובר במשפחות שהמפרנס העיקרי שלהן עובד בהיקף מלא, אולם שכרו נמוך או במוגבלי תעסוקה וכושר השתכרות נמוך, שקשה להגדירם בעזרת מאפיין ברור.

ג. עיקרי החוק: הזכאות לגימלה ורמתה

1. הזכאות לגימלה

הזכאות לגימלה להבטחת מינימום קיום מותנית על-פי החוק בעמידה בשני מבחנים: מבחן הכנסות ומבחן תעסוקה.

מבחן ההכנסות - חל על כל האוכלוסייה ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות תובע הגימלה. כנהוג כיום בתכניות ההטבה הסוציאלית והסעד בחישוב ההכנסות לצורך קביעת רמת הגימלה

12. אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בסעד תוארה בפירוט בפרק הקודם.

להשלמת הכנסה, לא מובא בחשבון חלק מסוים מההכנסה. חלק זה הוא בעל שני מרכיבים:

א. פטור מהכנסה מעבודה או מפנסיה בגובה של 13% מהשכר הממוצע ליחיד או למי שיש לו תלויים והכנסתו באה מעבודה בלבד או מפנסיה בלבד ושל 17% למי שיש לו תלויים ואשר הכנסתו באה מעבודה ומפנסיה כאחד. גובה הפטור תלוי לא רק בגודל המשפחה (כמו בהטבה סוציאלית), אלא גם בסוגי ההכנסות שיש לחובע הגימלה.

ב. בנוסף לפטור, תוספת של שקל אחד להכנסה מעבודה מעבר לסכום הפטור תפחית את הגימלה ב-60 אנורות בלבד. היינו, על הכנסות הגבוהות מהפטור יוטל מס שולי של 60%, כמקובל כיום בתכנית ההטבה הסוציאלית.

ג. שר העבודה והרווחה רשאי לקבוע תקרת הכנסה אשר מעבר לה לא תשולם הגימלה להבטחת קיום מינימלי, לגבי סוגי זכאים, למעט קשישים. תקרת ההכנסה תיקבע בהתחשב בסף המס. דיון מפורט בסוגיית התקרה יובא בהמשך.

מדיניות זו של אי הבאה בחשבון של חלק מההכנסה נקוטה בכל תכנית להבטחת הכנסה. הפטור או הזיכוי על סכום מסוים, הניתן בגין ההוצאות הנגרמות בשל עצם היציאה לעבודה, והטלת מס שולי הנמוך מ-100% על יתרת ההכנסה, נועדו להבטיח תמריץ כספי חיובי לאלה העושים מאמץ להשיג הכנסה מעבודה. מתוך עיקרון זה הפטור על-פי החוק ניתן רק על הכנסה מעבודה או מפנסיה, ולא על הכנסות ממקורות אחרים (כמו מהון) כפי שנהוג כיום בתכנית ההטבה הסוציאלית.

מבחן התעסוקה מחייב את החובע לעשות כל מאמץ כדי להשתלב במעגל העבודה ולהשתכר כדי יכולתו. החוק מבחין בין זכאים להבטחת הכנסה שאינם נדרשים לעבוד ולהתפרנס מעבודתם ובין אלה הנדרשים להשתייך לשוק העבודה. מבחן התעסוקה חל על כל מי שעמדו בתנאי

הזכאות המוקדמים, למעט קשישים, אלמנות עם ילדים ואימהות
במשפחות חד-הוריות בגילאים המוגדרים בחוק¹³.

הקשישים אינם נדרשים להשתייך למעגל העבודה מפאת גילם. אימהות
במשפחות חד-הוריות, שילדיהן קטינים, נושאות באופן בלעדי בנטל
גידול הילדים ולפיכך אינן נדרשות לעבוד. הפטור ממבחן תעסוקה הניתן
לאלמנות המטופלות בילדים שאינם קטינים יוצר אפליה בינן ובין אימהות
במשפחות חד-הוריות אחרות המטופלות בילדים שאינם קטינים (כמו
גרושות או כאלה שבעליהן נטשו אותן)¹⁴. אפליה זו אינה עולה בקנה
אחד עם העיקרון של שוויון והאחדת קריטריונים לבעלי נזקקות שווה.

2. רמת הגימלה

עקרונית, החוק שומר על שתי רמות של גימלה כפי שהן קיימות כיום:
האחת, גימלה לטווח ארוך, בשיעור מוגדל והזהה ברמתה להכנסה
המינימלית המובטחת בתכנית ההטבה הסוציאלית. רמת הגימלה השנייה,
שהיא לטווח קצר ובשיעור מוקטן, מתאימה בקווים כלליים למכסות
הסעד הנהוגות כיום.

ההבחנה בין שתי רמות הגימלה מקורה בעיקרון שלפיו רמת הגימלה
מותאמת למשך הזמן הצפוי שבו ימצא אדם במצוקה כלכלית ויזדקק
להבטחת הכנסה.

השיעור המוקטן של הגימלה ("שיעור הרגיל" בלשון החוק) מיועד לאלה
שנזקקותם אמורה להיות לתקופה קצרה שלא תעלה על שנתיים. הכוונה
היא להבטיח הכנסה מינימלית לקיום בשביל אנשים שנקלעו למצבי מצוקה
זמניים וחולפים.

13. אם עם ילד אחד שלא מלאו לו חמש שנים או אם למספר ילדים, אשר
לצעיר שבהם טרם מלאו עשר שנים.

14. החוק מאשר את ההעדפה שממנה נהנות אלמנות במסגרת הסכם ההטבה
הסוציאלית, אולם מחיל את מבחן התעסוקה גם על הנשים הנכללות
במסגרת חוק המזונות הפטורות מכך כיום.

טבלה 4 - הכנסה מינימלית לקיום המובטחת על-פי חוק הכנסת המובטחת והמערכת הקיימת (אפריל 1981)

| קיצבאות ילדים בשקלים | החוק | | מובטחת | | הכנסה | | טיפוס המשפחה |
|----------------------|--------------|------------------|----------|------------------|--------|------------------|--------------------------------------|
| | מכסות מעד 16 | לפי | מוגדל 15 | שיעור מוגדל 15 | בשקלים | שיעור רגיל | |
| | בשקלים | ב-% מהשכר הממוצע | בשקלים | ב-% מהשכר הממוצע | בשקלים | ב-% מהשכר הממוצע | |
| - | 1,086 | 20 | 1,356 | 25.0 | 1,084 | 20 | יחיד |
| - | 1,628 | 30 | 2,034 | 37.5 | 1,627 | 30 | זוג |
| 174 | 1,846 | 34 | 2,306 | 42.5 | 1,898 | 35 | זוג + ילד |
| 348 | 2,065 | 38 | 2,576 | 47.5 | 2,169 | 40 | זוג + 2 ילדים לפחות |
| 174 | 1,628 | 30 | 1,860 | 37.5 | 1,453 | 30 | יחיד + ילד קיצבה |
| 348 | 1,846 | 34 | 2,132 | 42.5 | 1,724 | 35 | יחיד + 2 ילדים לפחות קיצבה |
| 174 | 1,628 | 30 | 1,996 | 40.0 | - | - | אלמנה המטופלת ביילד אחד |
| 348 | 1,846 | 34 | 2,403 | 47.5 | - | - | אלמנה המטופלת בשני ילדים לפחות קיצבה |

15. השיעור המוגדל של הגימלה זהה להכנסתה המינימלית המובטחת כיום בתכנית ההטבה הסוציאלית לכל הרכבי המשפחה, למעט אלמנים עם ילדים. בתכנית ההטבה הסוציאלית אלמנים עם ילדים זכאים לאותו שיעור כמו אלמנות המטופלות ביילדים, בעוד שעל-פי גוטה החוק אלמנים עם ילדים זכאים לשיעור הרגיל, המתאים ליחיד עם ילד אחד או שני ילדים ויחיד.

16. ראה הערה 6 לעיל.

השיעור המוגדל של הגימלה מיועד לאלה שזקקו ממושכת ואף קבועה, כלומר, קשישים שפרשו ממעגל העבודה, אלמנות המטופלות בילדים וסוגים אחרים של נתמכים אשר שהו במערכת שנתיים תמימות והסתכר שמצוקתם אינה זמנית.

הגימלה לפי החוק, על שתי רמותיה בהתאם לטיפוסי המשפחה, מוצגת בטבלה 4. הגימלה הבסיסית מחושבת למשפחה שגודלה אינו עולה על 4 נפשות (זוג הורים + שני ילדים) בכל הצירופים האפשריים של הורים וילדים, בסך הכל שמונה טיפוסים של הרכבי משפחה. השיעור המוגדל של הגימלה זהה להכנסה המינימלית המובטחת כיום בתכנית ההטבה הסוציאלית (למעט אלמנים עם ילדים) והוא ברמה של 25% מהשכר הממוצע לבורד, 37.5% לזוג ותוספת של 5% לכל ילד. בניגוד למכסות הסעד הנהוגות כיום, הגימלה בשיעור הרגיל משתנה בהתאם להרכב המשפחה (ומבחינה בין מבוגר ובין ילד) ומהווה 20% מהשכר הממוצע לבורד, 30% לזוג ותוספת של 5% לכל ילד.

במשפחות חד-הוריות (למעט אלמנות), התוספת לילד הראשון שווה לזו הניתנת עבור בן הזוג שאינו נמצא במשפחה, בניכוי נקודת קיצבה. התוספת לילד השני שווה ל-5% מהשכר הממוצע.

אלמנות שעמן ילדים זכאיות לתוספת מוגדלת בגין ילדיהן בשיעור של 7.5% מהשכר הממוצע. (תוספת של 2.5% לכל אחד משני הילדים הראשונים, בנוסף ל-5% שמקבלות משפחות אחרות עבור ילדיהן.)

3. מגבלת תקרת ההכנסה

בחוק נאמר, ששר העבודה והרווחה רשאי לקבוע בתקנות תקרת הכנסה לגבי כלל הזכאים או לסוגי זכאים, למעט קשישים, וזאת בהתחשב בסיפי המס הנהוגים במערכת המיסוי הישיר. לשינויים שיחולו בתקרת הזכאות בהשוואה למערכת הנוכחית תהיה השפעה על רמת הגימלה המשולמת בפועל הן לגבי אוכלוסיית נתמכי הסעד בגילאי העבודה והן לגבי מקבלי קיצבאות שאירים שאינם קשישים.

סוגיה זו של תקרת ההכנסה היא מורכבת וניתן לבחון אותה מכמה היבטים שהחשובים ביניהם הם אלה:

- (א) תקרות ההכנסה שתקבענה לגבי סוגי זכאים חייבות להיות ברמה שהיא גבוהה מהשיעור המוגדל של הגימלה, כך שמשפחות ללא הכנסה ממקורות עצמאיים יהיו זכאיות להכנסה המינימלית לקיום. תקרת זכאות ברמה שהיא נמוכה מהגימלה המלאה תביא ליצירת מצב שהמתקק לא התכוון לו, שבו הכנסה של לירה אחת בלבד תפחית את הגימלה המשולמת בפועל בהפרש שבין הגימלה המלאה ובין התקרה.
- (ב) קביעת תקרה ברמה כזו, שתצמצם ככל האפשר את תחום ההכנסות שבו מוטל על הכנסת הנתמכים מס שולי של 100% ומעלה. כאמור, שני המרכיבים של מבחן ההכנסות, הפטור והמס השולי של 60%, נקבעו במטרה לחדת תמריץ חיובי לעבודה. לפיכך רצוי, שהתקרה שתיקבע תאפשר מיצוי מלא של הפטור ותחום הכנסות רחב דיו של מס שולי של 60%. תקרה שהיא הנמוכה מסכום הגימלה המלאה והפטור תביא להפחתה של שקל בתמיכה כנגד של כל תוספת של שקל. אחת בהכנסה מעבודה (או במלים אחרות - למס שולי של 100%) כבר בהכנסות הנמוכות מרמת הפטור. במצב כזה לא רק שאין מיצוי של הפטור, אלא גם אין אפשרות לממש את שיעור המס השולי של 60%. ככל שהתקרה שתיקבע תהיה ברמה גבוהה מהגימלה המלאה בתוספת הפטור, כן יתאפשר ל"מתוח" את תחום ההכנסות של מס שולי של 60% ולצמצם את תחום ההכנסות של 100% מס שולי.

אולם, העלאת התקרות מעבר לרמה של סיפי המס הנהוגים במערכת המיסוי הישיר תביא ליצירת מצב שבו פרט או משפחה המקבלות השלמת הכנסה ישלמו בו-זמנית מס הכנסה חיובי. משמעות הדבר היא, שמעבר למס השולי הגבוה הגלום בהשלמת ההכנסה על-פי החוק יתוסף מס הכנסה, כך שהנתמך יעמוד בפני

שיעורי מס שולי של 125%. שיעורי מס שולי גבוהים מ-100% נותנים תמריץ שלילי ליציאה לעבודה או להרחבת היקף העבודה. זאת, משום שהגדלת ההכנסה מעבודה תקטיף את ההכנסה הנקייה העומדת לרשות הנתמך ולמעשה תרע את מצבו הכלכלי.

השיקול של קביעת התקרות ברמה שהיא שווה או גבוהה לפחות משיעור הגימלה המלאה בתוספת הפטור אינה עולה תמיד בקנה אחד עם השיקול של החאמת התקרות לסיפי המס הנהוגים במערכת המיסוי הישיר. ייתכן מצב, שבו סף המס לגבי אי אלה הרכבי משפחה יהיה גמוך מסכום הגימלה המלאה והפטור ולעתים אף משיעור הגימלה עצמה.

(ג) יש להנהיג לגבי תקרות ההכנסה שתיקבענה שיטת עדכון שהיא זהה לזו שתיקבע לגבי הגימלה ולגבי מרכיבים אחרים באופן חישובה (כמו הפטור). שמירת היחס בין התקרה ובין רמת הגימלה. לאורך זמן תמנע שחיקה בהשלמת ההכנסה לזכאים שהם בעלי הכנסות ממקורות עצמאיים.

בהקשר זה יש לציין, שהגימלה וגובה הפטור מוגדרים בחוק במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע ולפיכך הם גם יתעדכנו בהתאם לשינויים שיחולו בו. לעומת זאת, סיפי המס במערכת המיסוי הישיר מותאמים לעליית המחירים. במידה שהתקרות שתיקבענה (ואשר על-פי החוק עליהן להתחשב בסיפי המס) תעורכנה על-פי הכללים הנהוגים במס הכנסה, הרי בתקופות שבהן יהיה קצב האינפלציה גבוה מקצב עליית השכר (או שתחול ירידה בשכר הריאלי) תגדל התקרה יחסית יותר מהגימלה. לעומת זאת, בתקופות של עלייה בשכר הריאלי תחסום התקרה את השלמת ההכנסה ברמות הכנסה יותר גמוכות.

בהקשר זה ראוי לציין, שבמוסד לביטוח לאומי הועלתה הצעה לפיה תיקבע התקרה בתקנות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע, בהתאם למאפיינים האחרים של הגימלה המוגדרים בחוק. הרעיון הוא לתרגם את סיפי המס, בהתאם להרכב-המשפחה ומין המפרנס, לנקודות זיכוי שיוגדרו באופן קבוע במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. פתרון כזה ימנע שחיקה בתקרה ולפיכך גם בגובה השלמת ההכנסה לזכאים שיש להם הכנסה מעבודה או מפנסיה.

(ד) אי קביעת תקרה תרחיב את היקף הזכאים שהם בגיל העבודה. תופעה זו אינה רצויה, לא רק מבחינת הגדלת העלות של החוק, אלא גם מבחינת חברתית. בהתאם לחוק, העדר תקרה יביא להתאפסות השלמת ההכנסה ברמות הכנסה המתקרבות לעתים לשכר הממוצע. במשק. למשל, זוג עם שני ילדים יהיה זכאי להשלמת הכנסה אם הכנסתו מגיעה עד ל-80% מהשכר הממוצע בשנתיים הראשונות לשהותו במערכת ול-92% כתום שנתיים. כוונת החוק להבטיח הכנסה מינימלית לקיום לאוכלוסייה במצוקה, ולא לאוכלוסייה שיש לה אמצעי קיום המאפשרים לה רמת חיים נאותה.

(ה) היבט בעל חשיבות רבה בסוגיה זו הוא היחס בין התקרה שתיקבע ובין שכר המינימום במשק. יחס זה ישפיע על היקף הזכאים להבטחת הכנסה מקרב העובדים בהיקף מלא והמשתכרים את שכר המינימום. מבחינת חברתית רצוי שאוכלוסייה עובדת לא תזרק להשלמת הכנסה. לפיכך יש לדאוג, במישור אחר של המדיניות החברתית, ששכר המינימום יהיה לפחות גבוה משיעור הגימלה המוגדר בחוק.

ה. הניסוי לבדיקת הנושא של הבטחת הכנסה

1. תיאור הניסוי

הטיפול המנהלי הישיר של המוסד לביטוח לאומי באוכלוסיית נחמכי הסעד החל בקיץ 1977 במסגרת ניסוי מצומצם. ניסוי זה כלל את בדיקת זכאותם של מקבלי תמיכה כלכלית שהועברו משתי לשכות סעד, רמלה וכפר סבא (ב-420 יחידות משפחה) לסניפי המוסד במקומות אלה.

הניסוי כלל בראשיתו בדיקת זכאות וקביעת נזקקות לגבי ארבעה סוגי סיוע: קיצבאות מחיה, ביטוח רפואי בקופות החולים, שכר זירה בחברות השיכון הציבוריות ותשלום דמי ביטוח לאומי. כיום מתמקד הטיפול של המוסד בנושא של קיצבאות המחיה ובסוגי הסיוע הנוספים רק באוכלוסייה המקבלת קיצבת מחיה. יש להדגיש, שהניסוי סוג

לבדיקת זכאות ולקביעת גובה הסיוע, וזאת במסגרת ההוראות וההנחיות
הנהוגות בסעד. ביצוע התשלום בפועל לפונים לא הועבר למוסד לביטוח
לאומי במסגרת הניסוי והוא מבוצע כיום, ועד לכניסת החוק לתוקפו בינואר
1982, על-ידי מרכז תשלומי הסעד שבמשרד העבודה והרווחה.

הניסוי הורחב בהדרגה, לאחר השנה הראשונה שבה ערך המוסד לביטוח לאומי
היכרות עם הנושא ועם הקמת "השירות להבטחת הכנסה", בסוף 1978. ב-1979
כבר הועברו לטיפול המוסד מקבלי קיצבת מחיה מ-12 לשכות סעד. בשנת
1980 נמשכה הרחבת הניסוי ל-12 לשכות גוספות ובתום השנה נמצא כרבע
מהמוצע החודשי של קיצבאות המחיה בארץ באחריות המוסד (3,300 משפחות,
מעודכן למרס 1981).

מטרת עריכת הניסוי בסניפי המוסד היתה להכיר את אוכלוסיית נתמכי הסעד
לכל סוגיה, ליצור ולהשלים כלים ונוהלי עבודה לקליטתה עד להפעלת החוק.
במסגרת הניסוי נערך המוסד לקליטה הדרגתית של הנתמכים, וזאת תוך יישום
לקחים בכל שלב ושלב של הניסוי. היערכות המוסד כללה כמה תחומים: יצירת
הנתיות והוראות ביצוע ברורות ואחידות בנושא בדיקת הזכאות לקיצבת מחיה
וקביעת גובה הסיוע. כל זאת כהשלמה למסגרת הנוהלים של הסעד שהושארה
על כנה עד להפעלת החוק. במקביל לכך געשית עבודה רבה בהדרכה ובהכשרת
פקידי תביעות להבטחת הכנסה לשם טיפול בנתמכי הסעד. האחידות בנוהלי
העבודה ויישום קפדני של הוראות מתן התמיכה מאפשרים לצמצם את שיקול
הדעת של פקידי התביעות, וזאת לעומת הוראות התע"ס, שהשאירו מקום
גרחב לשיקול דעת אצל פקידי הזכאות בלשכות הסעד. כמו כן, במהלך
הניסוי נוצרו נוהלי עבודה וקשר ישיר עם שירות התעסוקה האחראי על מבחן
התעסוקה. הקליטה ההדרגתית של הנתמכים מסייעת גם ללשכות התעסוקה
להיערך לקראת הפעלת החוק.

היערכות המוסד היתה גם בתחום בניית בסיס נתונים ממוחשב לנתמכי הסעד
במוסד ושילובו עם מאגר הנתונים הקיים לגבי כלל ענפי הביטוח. ריכוז
המידע בנושא הבטחת הכנסה במוסד איפשר שימוש במאגרי הנתונים

הקיומים במוסד הן בתחומי הגימלאות והן במערך הגבייה כחומר עזר לבקרה, לתהליך קביעת הוראות ולבדיקה קפדנית של הזכאות לקיצבת מחיה. לדוגמה, מניעת כפל בין קיצבאות הביטוח הלאומי (בעיקר נכות) ובין תמיכות סעד ומניעת כפל תשלום לביטוח רפואי, בדיקת רמת ההכנסה והרכוש לצורך בדיקת הזכאות לקיצבת מחיה וקביעת גובה הקיצבה לגבי תובעים המופיעים בקבצים של המוסד לביטוח לאומי. כמו כן התאפשר זירוז מיצוי זכויות בענפים אחרים של המוסד לביטוח לאומי ופונים רבים להבטחת הכנסה הופנו לענף נכות (בעיקר) ולענף זיקנה ושאירים.

תרומתו של הניסוי ניכרת גם בתהליך החקיקה של החוק ובהתקנת התקנות לחוק. הניסוי, בעיקר בשלכיו הראשונים, היה חלק מעבודות ההכנה ששימשו בסיס לחקיקת החוק. ההגדרות הברורות של סוגי האוכלוסייה שבחוק, מבחינת תנאי זכאותם ושיעורי הגימלה שהם זכאים לה, התאפשרו הודות להכרה מעמיקה של אוכלוסיית הנתמכים ובעיותיהם. הרחבתו של הניסוי והניסיון שנצטבר עד היום מסייעים בהשלמת החקיקה ובהתקנת תקנות לחוק. מערכת התקנות, הנמצאת כיום בשלבי חקיקה, תהיה השינוי הבולט והחשוב מבחינת דרך הביצוע. התקנות הן מפורשות וקבועות בחוק ולפיכך מחייבות טיפול אחיד בכל האוכלוסייה הפונה להבטחת הכנסה, וזאת לעומת הוראות הנוהל במערכת תמיכות הסעד, שהיו נתונות לשיקול דעתה של הרשות המבצעת.

2. תיאור האוכלוסייה שנקלטה בסניפי המוסד

מרבית מקבלי קיצבאות המחיה שזכאותם נבדקת בסניפי המוסד, נעדרים מקורות קיום ומקבלים לכן קיצבה מלאה (61%). אחוז זה דומה למה שקיים בקרב כלל מקבלי קיצבת המחיה בארץ (65%).

באוכלוסיית הבטחת הכנסה הכלולה במסגרת הניסוי ניתן להבחין בארבע קבוצות שונות מבחינת הסיבה לגזקקותן לקיצבת מחיה (ראה טבלה 5).

**טבלה 8 - מקבלי קיצבת מחיה לפי סוג הנזקקות להבטחת הכנסה
בשנים 1979 ו-1980**

| השנה | סך כל הסיבות | סוג הסיבות | בריאות | משפחתיות | תעסוקה | המתנה למיצוי זכויות |
|------|--------------|----------------------|--------|----------|--------|---------------------|
| | | ב מ ס פ ר י ם | | | | |
| 1979 | 2,068 | 1,038 | 543 | 309 | 178 | |
| 1980 | 5,197 | 1,765 | 1,459 | 1,504 | 463 | |
| | | ב א ח ו ז י ם | | | | |
| 1979 | 100.0 | 50 | 26 | 15 | 9 | |
| 1980 | 100.0 | 34 | 28 | 29 | 9 | |

א. ה מ ו ג ב ל י ם . בקבוצה זו נכלל כל מי שמסיבות רפואיות כלשהן נמנע ממנו להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר באופן עצמאי. נזקקות מחמת מוגבלות היא הסיבה העיקרית לפנייה לשירות להבטחת הכנסה, והיא מגיעה ל-34% בערך מכלל מקבלי קיצבת מחיה בשנת 1980.

מה הקשר של קבוצה זו לחוק נכות כללית? מרביתם של מקבלי קיצבת מחיה המשתזיכים לקבוצת המוגבלים, 86% (1,514 יחידות משפחתיות), נמצאים בטיפול בענף נכות ומקבלים קיצבת מחיה עד למתן ההחלטה של הענף. 3% ממקבלי קיצבת המחיה שהוגדרו כמוגבלים הם נכים מחו"ל שבעקבות תיקון חוק הנכות תהיה להם זכאות בענף נכות ולפיכך הם אמורים לצאת ממסגרת הבטחת הכנסה. תביעותיהם של 3% נוספים נדחו בעבר בידי ענף נכות, אולם הם נמצאו זכאים להיכלל בהבטחת הכנסה. משפחות חד-הוריות. הנזקקות המוגדרת בטבלה 5 כסיבות משפחתיות, מתייחסת ליחידות משפחה הכוללות ילדים, שיש בהן הורה אחד. אלה נקראות חד-הוריות. הסיבה לנזקקותה של קבוצה זו להבטחת הכנסה היא העדר מפרנס ראשי. קבוצה זו במסגרת הביטוח הלאומי מנתה בשנת 1980 1,459 יחידות ושיעורה מכלל מי שקיבלו קצבת מחיה באותה שנה היה 28% בערך.

מעבר לנזקקות המשותפת של קבוצה זו, שהיא העדר מפרנס ראשי, יש שוני רב בין מאפייני מרכיביה הן מבחינת המצב המשפטי-חוקי, והן מבחינת ההסדרים התכרתיים-סוציאליים החלים עליהם.

הקבוצה הגדולה ביותר בקרב המשפחות החד-הוריות מורכבת מגרושות או מנשים החיות בנפרד מבעליהן שאין בידיהן פסקי דין לדמי מזונות וגם לא דמי מזונות באמצעות הסדרים פרטיים. ב-1980 היה שיעורן 32% (466 יחידות) מכלל המשפחות החד-הוריות שבטיפול סניפי המוסד לביטוח לאומי. אלה הן יחידות שמעמדן האישי (גרושה או נפרדת) לא הוכח בבית המשפט והן לא השיגו באמצעותו פסק דין לדמי מזונות. הן אינן יכולות להיכלל במסגרת חוק המזונות, המזכה בקיצבה רק נשים שבידיהן פסק דין, אך גם אינן מקבלות מזונות בהסדרים פרטיים.

הקבוצה השנייה היא זו של נשים החיות בנפרד מבעליהן ושל גרושות שבידיהן יש אמנם פסקי דין למזונות, אלא שרמתם של אלה נמוכה. ב-1980 היה שיעורן 31% מכלל המשפחות החד-הוריות (452 יחידות). נשים אלה נכללות במסגרת חוק המזונות, אולם בו-זמנית הן זכאיות להשלמת הכנסה ממערכת הסעד, מאחר שהכנסתן מכל המקורות אינה מספיקה למינימום קיום.

הקבוצה השלישית בגודלה בקרב המשפחות החד-הוריות היא זו של שאינן מפרנס (12% או 167 יחידות).

בקבוצה הרביעית נכללות הנשים המקבלות דמי מזונות, במסגרת הסכמים פרטיים וללא פסקי דין, אך ברמה נמוכה (10% או 158 יחידות). גם אלה נותרו מחוץ לחוק המזונות, שתנאי הזכאות הראשון שהוא מעמיד הוא קיומו של פסק דין.

ג. בעיות תעסוקה. הנזקקות של קבוצה זו להבטחת הכנסה נובעת בעיקרה מהעדר תעסוקה ומאי השתלבות בשוק העבודה או מקשר חלקי בלבד לשוק העבודה. מקבלי קיצבת מחיה שנזקקותם באה כתוצאה מקשיים הקשורים בשוק העבודה מהווים 29% בערך מכלל מקבלי קיצבאות המחיה בסניפי המוסד.

בהתאם לסוג הקשר לשוק העבודה ניתן להבחין בשתי קבוצות עיקריות: האחת כוללת עובדים המקבלים קיצבת מחיה כהשלמה להכנסה נמוכה מעבודה. בקבוצה זו נכללים עובדים שהם עצמאים זעירים או שכירים, שמרכיתם עוסקים בעבודות בהיקף חלקי ומיעוטם בהיקף מלא (אולם הם משתכרים שכר נמוך), ועובדים כמוסדות מוגנים כמו המשקם. הסיבה לקשר החלקי של מרבית מקבלי המחיה לשוק העבודה נעוצה בדרך כלל בכך שהם נעדרים כל השכלה אך הכשרה מקצועית. על אלה יש להוסיף גם בעיות בריאות והעדר הרגלי עבודה מקובלים. בשנת 1980 הגיע שיעור הנכללים בקבוצת העובדים ל-36% בערך (548 יחידות) מכלל מקבלי קיצבת מחיה שנזקקותם נובעת מקשיים הקשורים לשוק העבודה. 28% מאלה מועסקים (באופן חלקי או מלא) בשוק העבודה, אלא שהכנסתם הנמוכה מזכה אותם בקיצבת מחיה; 8% הם עובדי המשקם, מוגבלים שיש להם קשר חלקי בלבד לשוק העבודה.

בקבוצה השנייה נכללים אלה שאינם עובדים בגלל העדר תעסוקה או אי השתלבות בשוק העבודה. שיעור מקבלי קיצבת המחיה אצל אלה שאינם עובדים מגיע ל-64% מכלל הנזקקים לקיצבה בגין בעיות תעסוקה. מאפייניה של אוכלוסייה זו, מבחינת הקשר לשוק העבודה, מגוונים יותר.

עקבותיה של האבטלה במשק ניכרים בגודלה של האוכלוסייה שנזקקות להבטחת הכנסה נובעת מחוסר יכולתן של לשכות התעסוקה למצוא עבורם עבודה. בשנה הנסקרת היה שיעור מחוסרי תעסוקה (מובטלים) 40% בערך מכלל הנזקקים בגין בעיות בתעסוקה (594 יחידות), או 11% מכלל אלה שקיבלו הבטחת הכנסה באותה תקופה.

לוח ח/2 - שיעורי דמי ביטוח בארזים מההכנסה של עובד עצמאי (עד למקסימום)

Table 1/2 - CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGES OF INCOME OF SELF-EMPLOYED (UP TO CEILING RATE)

| רמת הכנסה לחישוב שיעורים מופחתים (שקל) | שיעורים מופחתים לעובד עצמאי | לפי חוקים אחרים Under other Laws | | | | | | | | | | לפי חוק הביטוח הלאומי Under National Insurance Law | | | | | תקופה PERIOD |
|--|-----------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------|----------|-----------|--------------------|---------------------------|------------|----------------|-----------------------|--|-------|------|------|------|--------------|
| | | Secondary Education Levy | Civil Defence Levy | Reserve Service | Children | Maternity | Employment Injured | Accident Injury Insurance | Disability | Long-Term Care | Old Age and Survivors | Total | TOTAL | | | | |
| - | - | - | - | - | - | 0.8 | - | - | - | - | - | - | 2.5 | 3.3 | 3.3 | 1954 | |
| - | - | - | - | 0.2 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | - | - | - | - | - | 3.7 | 5.5 | 5.5 | 1965 | |
| 1,130 | 7.5 | - | 0.3 | 3.2 | 3.4 | 0.8 | 0.8 | - | 0.5 | - | - | 0.5 | 4.5 | 13.2 | 13.5 | 1975 | |
| 3,210 | 9.2 | 0.4 | 0.3 | 3.2 | 3.1 | 1.4 | 1.1 | - | 1.1 | - | 1.2 | - | 5.6 | 15.6 | 16.3 | 1979 | |
| 8,400 | 8.9 | 0.4 | 0.1 | 2.6 | 3.1 | 1.4 | 1.3 | - | 1.3 | - | 1.4 | 0.2 | 5.5 | 15.5 | 16.0 | 1980 | |

I. CONTRIBUTIONS

לוח 1/ט - שיעורי דמי ביטוח באחוזים משכר העבודה בעד שכירים (עד למקסימום)

Table I/1 - CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGES OF EMPLOYEES' WAGES (UP TO CEILING RATE)

| DEDUCTION FROM EMPLOYEE'S WAGE ניכוי משכר של העובד | לפי חוק הביטוח הלאומי Under National Insurance Law | | | | | | | | | | | | | תקופה PERIOD | | |
|---|---|---------------|-----------------------------|------------------|--------------------|--|-----------------|-----------------|--------------|------------|------------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|----------------|-----------------------|
| | לפי חוקים אחרים Under other Laws | | Secondary Education Levy | Parallel Tax (2) | Civil Defence Levy | Bankruptcy and Corporate Dissolution (2) | Reserve Service | Unemployment | Children | Maternity | Employment injured (1) | Accident injury insurance | General Disability | | Long-Term Care | Old Age and Survivors |
| היסל חינוך על-יסודי | מס מקביל (2) | היסל ההגוונות | פשיטות רגל ופירוק תאגיד (2) | שירות מילואים | אבטלה | ילדים | אמהות | נפגעי עבודה (1) | ביטוח תאונות | נכות כללית | סיעוד | זקנה ושארירים | סך הכל | סך כולל | | |

מעביד (כולל הניכוי משכרו של העובד) EMPLOYER (INCLUDING THE DEDUCTION FROM EMPLOYEE'S WAGE)

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|-----|------|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-------|------|------|
| 1.4 | - | - | - | - | 0.75 | - | - | 0.8 | 1.4 | - | - | - | 2.5 | 5.45 | 5.45 | 1954 |
| 1.7 | - | - | - | - | 0.4 | - | 2.3 | 0.6 | 1.1 | - | - | - | 3.7 | 8.1 | 8.1 | 1965 |
| 3.3 | - | 2.7 | 0.3 | 0.1 | 3.2 | 1.2 | 3.4 | 0.8 | 1.4 | - | 0.5 | - | 4.5 | 15.1 | 18.1 | 1975 |
| 4.4 | 0.4 | 3.95 | 0.3 | 0.05 | 3.2 | 0.9 | 3.1 | 1.4 | 1.4 | - | 1.2 | - | 5.6 | 16.85 | 21.5 | 1979 |
| 4.6 | 0.4 | 4.95 | 0.1 | 0.05 | 2.6 | 0.6 | 3.1 | 1.4 | 1.2 | - | 1.4 | 0.2 | 5.5 | 16.05 | 21.5 | 1980 |

(1) Average rate.

(1) שיעור ממוצע.

(2) Since April 1, 1980, there has been a maximum rate.

(2) החל מ-1.4.80 קיימת הגבלת מקסימום.

לוח ח/1 - דמי אבטלה

Table H/1 - UNEMPLOYMENT BENEFITS

| ממוצע דמי אבטלה ליום Average Daily Unemployment Benefits | ממוצע דמי אבטלה ליום Average Daily Unemployment Benefits | | מספר הימים עבורם שולמו דמי אבטלה Number of Days for which Un- employment Benefits Were Paid | מספר תשלומים לדמי אבטלה Number of Unemployment Benefit Payments | תקופה Period |
|--|--|---|---|---|-----------------|
| | במחירי 1970 (שקל) At 1970 Prices (IS) | במחירי שוטפים (שקל) At Current Prices (IS) | | | |
| 42.0 | 1.3 | 2.1 | 53,713 | 1,226 | 1973 |
| 38.0 | 1.2 | 3.5 | 136,159 | 4,234 | 1975 |
| 29.8 | 1.1 | 17.7 | 370,274 | 11,544 | 1979 |
| 40.3 | 1.4 | 56.1 | 2,089,865 | 82,467 | 1980 |
| | | | | | 1973 |
| | | | | | 1975 |
| | | | | | 1979 |
| | | | | | 1980 |
| | | | | | 1973 |
| | | | | | 1975 |
| | | | | | 1979 |
| | | | | | 1980 |

מדינת ישראל - תשלומי מזונות - 3/1 ת"ל

Table G/3 - AVERAGE MONTHLY PAYMENT FOR RECIPIENTS OF ALIMONY

| מדינת ישראל As Percent of Average monthly Wage | מדינת ישראל As Percent of Pay- ment by Regulations | 1970, ת"ל At 1970 Prices | מדינת ישראל At Current Prices | תקופה Period |
|--|--|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| 1.8 | - | 12.3 | 17 | 1972 |
| 2.8 | 71.6 | 19.1 | 65 | 1975 |
| 1.5 | 45.7 | 12.2 | 222 | 1979 |
| 1.7 | 41.2 | 14.8 | 575 | 1980 |

לוח ז/2 - מקבלי דמי מזונות לפי סוג התשלום (1)

Table G/2 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY TYPE OF PAYMENT(1)

| Payment By Regulations בהפחתת הכנסות ממקורות עצמאיים After deduction of income from self sources | תשלום לפי תקנות | | תשלום לפי פסק דין Payment by verdict | סך הכל Total | תקופה Period |
|--|-----------------|-------------------|---|-----------------|-----------------|
| | מלא In full | אחוזים percent | | | |
| - | - | - | - | 563 | 1972 |
| 2.0 | 10.0 | 88.0 | 88.0 | 2,547 | 1978 |
| 4.2 | 7.6 | 88.2 | 88.2 | 3,646 | 1979 |
| 3.0 | 5.1 | 91.9 | 91.9 | 4,193 | 1980 |

(1) See note 1 to Table G/1.

(1) ראה הערה 1 בלוח ז/1.

לוח 1/ז - מקבלי דמי מזונות - לפי מספר הילדים (1)
 Table G/1 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY NUMBER OF CHILDREN (1)

| Number of Children | | | | | מספר ילדים ללא ילדים Without children. | סך הכל (2) Total (2) | תקופה Period |
|--------------------|-----|-------|-------|----|--|-------------------------|-----------------|
| 4+ | 3 | 2 | 1 | | | | |
| 131 | 82 | 171 | 158 | 21 | 563 | 1972 | |
| 546 | 408 | 714 | 797 | 82 | 2,547 | 1975 | |
| 496 | 543 | 1,058 | 1,474 | 69 | 3,646 | 1979 | |
| 521 | 640 | 1,240 | 1,719 | 62 | 4,193 | 1980 | |

- (1) Data for 1972 refers to the number of women whose claims were approved during the year. For 1975, data refers to August the same year. From 1979 onwards the data refers to the annual average number of recipients.
- (2) From March 1979, the totals include single children in receipt of maintenance.
- (1) הנתון לשנת 1972 מתייחס למספר הנשים שתביעותיהן אושרו בשנה זו. לשנת 1975 הנתון מתייחס לאוגוסט של שנה זו. החל משנת 1979 מספר המקבלות הוא ממוצע שנתי.
- (2) החל מחודש מרס 1979 הסיכ כולל גם ילדים בודדים המקבלים דמי מזונות.

לוח 3/ו - שעורי קצבת חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים (1)

Table F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN (1)

| 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | (2)2 | (2)1 | תקופה PERIOD |
|--|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------------|
| AT CURRENT PRICES (IS) | | | | | | | | | במחירים שוטפים (שקל) |
| 5.0 | 4.0 | 3.0 | 2.1 | 1.3 | 0.6 | - | - | - | 1960 |
| 9.0 | 8.3 | 6.8 | 5.3 | 4.0 | 2.9 | 1.8 | 1.2 | 0.6 | 1965 |
| 185.0 | 160.0 | 135.0 | 110.0 | 85.0 | 62.5 | 40.0 | 20.0 | 10.0 | 1975 |
| 830.5 | 718.3 | 606.1 | 493.9 | 381.7 | 280.6 | 166.5 | 83.3 | 41.6 | 1979 |
| 1,851.8 | 1,601.5 | 1,351.2 | 1,100.9 | 850.6 | 625.4 | 400.2 | 200.1 | 100.1 | 1980 |
| AT 1970 PRICES (IS) | | | | | | | | | במחירי 1970 (שקל) |
| 8.7 | 7.0 | 5.2 | 3.7 | 2.3 | 1.1 | - | - | - | 1960 |
| 12.1 | 10.2 | 8.3 | 6.6 | 5.0 | 3.5 | 2.2 | 1.5 | 0.7 | 1965 |
| 61.3 | 52.9 | 44.7 | 36.4 | 28.2 | 20.7 | 13.3 | 6.6 | 3.3 | 1975 |
| 50.0 | 43.2 | 36.5 | 29.7 | 23.0 | 16.9 | 10.0 | 5.0 | 2.5 | 1979 |
| 47.6 | 41.2 | 34.7 | 28.3 | 21.9 | 16.1 | 10.3 | 5.1 | 2.6 | 1980 |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST | | | | | | | | | כאחוז מתשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר |
| 19.2 | 15.4 | 11.6 | 8.1 | 5.0 | 2.3 | - | - | - | 1960 |
| 19.5 | 16.5 | 13.4 | 10.6 | 8.0 | 5.6 | 3.6 | 2.4 | 1.2 | 1965 |
| 81.2 | 70.3 | 59.3 | 48.3 | 37.3 | 27.4 | 17.6 | 8.8 | 4.4 | ³ 1975 |
| 55.8 | 48.2 | 40.7 | 33.2 | 25.6 | 18.8 | 11.2 | 5.6 | 2.8 | 1979 |
| 53.3 | 46.1 | 38.9 | 31.7 | 24.5 | 18.0 | 11.5 | 5.8 | 2.9 | 1980 |

(1) Including Family Allowance to Veterans.

(2) Till the Income Tax Reform in July 1975, the allowance (Employees Children's Allowance) was paid for the first and second child of employees only.

(3) In July 1975, the value of a credit point was 5% of the average wage.

(1) כולל קצבת יוצאי צבא.

(2) עד מועד הפעלת הרפורמה במס ביולי 1975 שולמה קצבת בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד.

(3) ביולי 1975, ערך נקודת הקצבה היה 5% מתשכר הממוצע.

לוח 2/ו - ילדים בגינם שולמו קצבאות

Table F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

| ילדים רבעיים ואילך Fourth and Subsequent Children | | ילדים שלישיים Third Children | | ילדים ראשוניים ושניים (1) First and Second Children(1) | סך כולל Total | תקופה Period |
|--|-----------------|--|-------------------------|---|------------------|-----------------|
| מזה: עם קצבת יוצאי צבא (4) Thereof: with Family Allowance to Veterans (4) | סך הכל Total | מזה: עם קצבת יוצאי צבא (4) Thereof: with Family Allowance to Veterans (4) | סך הכל (2) Total (2) | | | |
| - | 83,148 | - | - | - | 83,148 | IV 1960 |
| - | 182,052 | - | 78,670 | 335,330 | 547,731 | IV 1965 |
| 147,846 | 274,216 | 112,409 | 197,877 | 600,000 | 1,070,093 | IV 1975 |
| 143,765 | 273,036 | 175,088 | 233,423 | 969,873 | 1,476,332 | (3) 1979 |
| 141,239 | 271,521 | 179,483 | 239,649 | 1,001,701 | 1,512,871 | 1980 |

(1) Until July 1975, the date on which the income tax reform came into effect, the allowance for the first and second child was called "Employees' Children's Allowance" and was paid only to families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.

(2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until October 1972, since when it has been paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as from April 1970.

(3) From 1979, the annual number of recipients in an average.

(4) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

(1) עד יולי 1975, מועד המעלה הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבת בגין הילד הראשון והשני - קצבת ילדי עובדים - למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבת בגין כל הילדים הראשוניים והשניים (במשפחות שכירים ולא שכירים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

(2) הקצבת לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבת החל מאפריל 1970.

(3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

(4) כולל גם משפחות נחמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

לוח ו/1 - משפחות המקבלות קצבאות ילדים - לפי מספר הילדים
 Table F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES - BY NUMBER OF CHILDREN

| Number of Children in Family | | | | | מספר הילדים במשפחה | | סך כולל Total | תקופה PERIOD | |
|--|--------|--------|--------|---------|----------------------------------|---------|------------------|-----------------|--|
| 7+ | 6 | 5 | 4 | (2)3 | (1)2 | (1) 1 | | | |
| A. CHILD ALLOWANCE | | | | | | | | א. קצבת ילדים | |
| 4,731 | 7,553 | 11,897 | 15,764 | - | - | - | 39,945 | IV 1960 | |
| 10,839 | 10,963 | 15,192 | 20,632 | 33,200 | 120,100 | - | 210,938 | IV 1965 | |
| | | | | | | | | IV 1970 | |
| 25,826 | 16,497 | 24,436 | 44,387 | 86,731 | 205,000 | - | 402,877 | IV 1975 | |
| 23,705 | 16,028 | 25,967 | 52,933 | 114,790 | 174,558 | 153,911 | 561,892 | (3) 1979 | |
| 23,107 | 16,000 | 26,078 | 54,370 | 120,094 | 182,805 | 156,793 | 579,247 | 1980 | |
| B. THEREOF: | | | | | | | | ב. מזה: | |
| With Family Allowance to Veterans ⁽⁴⁾ | | | | | עם קצבת יוצאי צבא ⁽⁴⁾ | | | | |
| 11,465 | 9,301 | 15,465 | 32,140 | 44,038 | - | - | 112,409 | IV 1975 | |
| 8,905 | 8,598 | 16,625 | 41,353 | 99,607 | - | - | 175,088 | (3) 1979 | |
| 8,364 | 8,369 | 16,434 | 42,504 | 103,816 | - | - | 179,487 | 1980 | |

(1) Until July 1975, the date on which the income tax reform came into effect, the allowance for the first and second child was called "Employees' Children's Allowance" and was paid only to families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.

(1) עד יולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבת בגין הילד הראשון והשני - קצבת ילדי עובדים - למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבת בגין כל הילדים הראשוניים והשניים (במשפחות שכירים ולא שכירים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

(2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until October 1972, since when it has been paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as from April 1970.

(2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

(3) From 1979, the annual number of recipients is an average.

(3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

(4) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

(4) כולל גם משפחות נחמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

לוח ח/2 - שיעורי גמלאות אימהות
Table E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

| Maternity Allowance דמי לידה | | תקופה PERIOD | Maternity Grant מענק לידה | | | תקופה PERIOD |
|--|-----------------------------|-----------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------|
| ממוצע ליולדת Average per Mother | ממוצע ליום Daily Average | | ציווד לנולד Layette Grant | דמי אשפוז Hospitalization Grant | סך הכל TOTAL | |
| AT CURRENT PRICES (IS) במחירים שוטפים (שקל) | | | | | | |
| 21.6 | 0.3 | 1955 | 2.7 | 3.0 | 5.7 | 1955 |
| 64.9 | 0.8 | 1965 | 7.5 | 18.1 | 25.6 | 1965 |
| 320.2 | 3.8 | 1975 | 38.0 | 67.5 | 105.5 | 1975 |
| 1,883.8 | 22.5 | 1979 | 202.6 | 858.3 | 1,061.0 | 1979 |
| 4,491.0 | 53.7 | 1980 | 545.3 | 2,355.8 | 2,901.1 | 1980 |
| AT 1970 PRICES (IS) במחירי 1970 (שקל) | | | | | | |
| 45.9 | 0.6 | 1955 | 5.7 | 6.4 | 12.1 | 1955 |
| 79.9 | 1.0 | 1965 | 9.2 | 22.3 | 31.5 | 1965 |
| 106.1 | 1.3 | 1975 | 12.6 | 22.4 | 34.9 | 1975 |
| 113.3 | 1.3 | 1979 | 12.2 | 51.6 | 63.8 | 1979 |
| 115.6 | 1.4 | 1980 | 14.0 | 60.7 | 74.7 | 1980 |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ¹ כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרה שכיר ¹ | | | | | | |
| | 45.3 | 1955 | 15.8 | 17.6 | 33.5 | 1955 |
| | 46.0 | 1965 | 14.9 | 35.8 | 50.7 | 1965 |
| | 50.4 | 1975 | 16.7 | 29.6 | 46.3 | 1975 |
| | 45.3 | 1979 | 13.6 | 57.6 | 71.2 | 1979 |
| | 46.4 | 1980 | 15.7 | 67.8 | 83.5 | 1980 |

(1) Maternity Allowance was calculated on a monthly basis.

(1) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לוח ה/1 - מספר מקבלות
 Table E/. - NUMBER OF RECIPIENTS

| Maternity Allowance | | דמי לידה | מענק לידה | תקופה |
|--|--|----------------------|-----------------|--------|
| כאחוז מסך הכל היולדות | | מספר מקבלות | Maternity Grant | PERIOD |
| As Percentage of Total Number of Mothers | | Number of Recipients | | |
| 19.6 | | 8,735 | 44,500 | 1955 |
| 28.4 | | 17,225 | 60,550 | 1965 |
| 36.0 | | 34,918 | 96,966 | 1975 |
| 41.4 | | 38,311 | 92,645 | 1979 |
| 41.2 | | 39,785 | 96,584 | 1980 |

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית למקבלי קצבת נכות כללית
 Table D/2 - BASIC BENEFIT RATES FOR DISABILITY

| נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים | נכה עם בן/בת זוג וילד | נכה עם בן/בת זוג | נכה יחיד | תקופה |
|---|------------------------------------|----------------------|-----------------|--------------------------------------|
| Disabled with Spouse and Two Children | Disabled with Spouse and One Child | Disabled with Spouse | Single Disabled | Period |
| AT CURRENT PRICES (IS) | | | | במחירים שוטפים (שקל) |
| 108.1 | 95.8 | 83.5 | 55.7 | 1975 |
| 297.0 | 265.7 | 234.4 | 156.3 | 1978 |
| 622.9 | 557.3 | 491.7 | 327.8 | 1979 |
| 1,604.2 | 1,434.8 | 1,167.2 | 843.7 | 1980 |
| AT 1970 PRICES (IS) | | | | במחירי 1970 (שקל) |
| 35.8 | 31.7 | 27.6 | 18.4 | 1975 |
| 34.1 | 30.7 | 27.3 | 18.2 | 1976 |
| 35.9 | 31.3 | 28.2 | 18.8 | 1977 |
| 34.9 | 31.2 | 27.5 | 18.4 | 1978 |
| 37.5 | 33.5 | 29.6 | 19.7 | 1979 |
| 41.3 | 37.0 | 30.1 | 21.7 | 1980 |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST | | | | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר |
| 47.5 | 42.1 | 36.7 | 24.4 | 1975 |
| 44.2 | 39.8 | 35.4 | 23.6 | 1976 |
| 43.4 | 38.8 | 34.1 | 22.7 | 1977 |
| 39.5 | 35.3 | 31.2 | 20.8 | 1978 |
| 42.0 | 37.5 | 33.1 | 22.1 | 1979 |
| 46.2 | 41.3 | 33.6 | 24.3 | 1980 |

D. GENERAL DISABILITY

ד. נכות כללית

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים

Table D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS

| נכה עם שלושה תלויים או יותר (1) Disabled with Three or More Dependants(1) | נכה עם שני תלויים Disabled with Two Dependants | נכה עם תלוי אחד Disabled with One Dependant | נכה יחיד Single Disabled | סך הכל Total | תקופה Period |
|---|--|---|-----------------------------|-----------------|-----------------|
| 854 | 382 | 996 | 2,453 | 4,685 | 1975 |
| 5,073 | 3,136 | 5,312 | 15,981 | 29,502 | 1978 |
| 5,321 | 4,047 | 6,029 | 19,616 | 35,013 | 1979 |
| 5,508 | 5,272 | 7,061 | 25,030 | 42,871 | 1980 |
| TOTAL | | | | | סך הכל |

לוח ג/2 - גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

Table C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

| קצבת תלויים ממוצעת לחודש Average Dependents' Pension Per Month | | קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש Average Permanent Disability Pension per Month | | ממוצע דמי פגיעה ליום Average Injury Benefit Per Day | | תקופה |
|--|---------------------|---|---------------------|--|---------------------|--------------------------------------|
| עצמאים Self-employed | שכירים Employees | עצמאים Self-employed | שכירים Employees | עצמאים Self-employed | שכירים Employees | Period |
| AT CURRENT PRICES (IS) | | | | | | במחירים שוטפים (שקל) |
| ... | ... | 9.5 | 10.4 | 0.9 | 1.0 | 1965 |
| 127.3 | 140.0 | 62.5 | 66.1 | 4.1 | 4.5 | 1975 |
| 385.1 | 395.4 | 205.2 | 213.1 | 12.9 | 13.4 | 1978 |
| 667.2 | 683.3 | 362.1 | 374.0 | 21.6 | 22.3 | 1979 |
| 1,986.9 | 2,030.0 | 1,037.5 | 1,034.8 | 49.3 | 49.6 | 1980 |
| AT 1970 PRICES (IS) | | | | | | במחירי 1970 (שקל) |
| ... | ... | 11.1 | 12.7 | 1.0 | 1.2 | 1965 |
| 42.2 | 46.4 | 20.7 | 21.9 | 1.4 | 1.5 | 1975 |
| 45.2 | 46.5 | 24.1 | 25.0 | 1.5 | 1.6 | 1978 |
| 40.1 | 41.1 | 21.8 | 22.5 | 1.3 | 1.3 | 1979 |
| 51.0 | 52.2 | 26.7 | 26.6 | 1.3 | 1.3 | 1980 |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST | | | | | | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרה שכיר |
| | ... | 18.8 | 20.5 | 50.3 | 56.8 | 1965 |
| 55.9 | 61.5 | 27.4 | 29.0 | 54.2 | 59.8 | 1975 |
| 51.2 | 52.6 | 27.3 | 28.3 | 51.6 | 53.3 | 1978 |
| 44.9 | 46.0 | 24.4 | 25.2 | 43.6 | 45.0 | 1979 |
| 57.2 | 58.4 | 29.9 | 29.8 | 42.6 | 42.8 | 1980 |

C. EMPLOYMENT INJURED

ג. נפגעי עבודה

לוח ג/1 - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה (1)
 Table C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS (1)

| Dependants' Pensions | Disability Benefits | | | | | | Injury Benefits | | תקופה PERIOD | |
|----------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------|-----------------------------|----------|
| | עצמאיים | | | שכירים | | | מספר הנפגעים | | | |
| | מענקים והיוונים | קצבה זמנית | קצבה תמידית | מענקים והיוונים | קצבה זמנית | קצבה תמידית | עצמאיים | שכירים | | |
| Self-Employed | Grants and Capitalizations | Temporary Pension | Permanent Pension | Grants and Capitalizations | Temporary Pension | Permanent Pension | Self-employed | Employees | Number of injured Employees | |
| - | 891 | 236 | 89 | 150 | 1,803 | 690 | 1,766 | 6,455 | 54,852 | IV 1965 |
| - | 2,134 | 459 | 183 | 508 | 3,984 | 1,424 | 4,183 | 10,819 | 65,291 | IV 1975 |
| - | 2,652 | 37 | 233 | 776 | 648 | 1,297 | 5,656 | 10,942 | 65,821 | (2) 1978 |
| 370 | 2,362 | 43 | 221 | 850 | 656 | 1,125 | 6,095 | 11,096 | 64,670 | 1979 |
| 382 | 2,477 | 145 | 110 | 950 | 1,575 | 646 | 6,592 | 10,679 | 63,234 | 1980 |

(1) For Disability and Dependants' Pensions, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For injury Benefits and Disability Grants, it is the total number of recipients during the year.

(1) המספר השנתי בקצבאות נכות ותלויים הוא מספר מקבלי הקצבה באפריל כל שנה, בעוד שנדמי פגיעה ומענקי-נכות הוא סך הכל המקבלים במשך השנה.

(2) From 1977 the annual figure given under Disability Benefits, Permanent Pension and Temporary Pension is a monthly average of recipients.

(2) החל מ-1977 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות תמידית וזמנית הוא מספר מקבלי ממוצע בחודש.

Table B/4 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING SUPPLEMENTARY BENEFIT)

| תקופה Period | קטיגוריה אדם אלמנה/יתום Single Elderly Person or Widow/er | זוג קשישים Elderly couple | זוג קשישים עם ילד אחד Elderly couple with one child | זוג קשישים עם שני ילדים Elderly Couple with two children | אלמנה/יתום עם ילד אחד Widow/er with one child | אלמנה/יתום עם שני ילדים Widow/er with two children | ילד אחד One child | שני ילדים Two children |
|--|---|---------------------------------|---|--|---|---|----------------------|---------------------------|
| 1957 | 3.5 | 5.2 | 6.6 | 7.9 | 5.2 | 6.6 | 3.5 | 5.2 |
| 1965 | 7.2 | 11.1 | 13.9 | 16.2 | 11.1 | 13.9 | 7.2 | 11.1 |
| 1975 | 58.1 | 87.1 | 100.4 | 113.7 | 79.6 | 92.9 | 49.4 | 69.1 |
| 1978 | 156.3 | 231.4 | 265.7 | 297.0 | 209.5 | 240.8 | 131.4 | 184.6 |
| 1979 | 327.8 | 491.7 | 557.3 | 622.9 | 450.1 | 515.7 | 286.2 | 408.5 |
| 1980 | 843.7 | 1,265.5 | 1,434.8 | 1,604.2 | 1,255.2 | 1,509.9 | 749.2 | 1,076.3 |
| במחירי שוטפים (שקלים) | | | | | | | | |
| AT CURRENT PRICES (IS) | | | | | | | | |
| 1957 | 7.4 | 11.2 | 14.0 | 16.7 | 14.1 | 14.0 | 7.4 | 11.2 |
| 1965 | 8.8 | 15.7 | 17.1 | 19.9 | 13.7 | 17.1 | 8.8 | 13.7 |
| 1975 | 19.3 | 28.9 | 33.3 | 37.7 | 26.4 | 30.8 | 16.4 | 22.9 |
| 1978 | 18.4 | 27.5 | 31.2 | 34.9 | 24.6 | 28.3 | 15.4 | 21.7 |
| 1979 | 19.7 | 29.6 | 33.5 | 37.5 | 27.1 | 31.0 | 17.2 | 24.6 |
| 1980 | 21.7 | 32.5 | 36.9 | 41.3 | 31.1 | 37.4 | 19.3 | 27.7 |
| במחירי 1970 (שקלים) | | | | | | | | |
| AT 1970 PRICES (IS) | | | | | | | | |
| 1957 | 20.4 | 30.7 | 38.8 | 46.3 | 30.7 | 38.8 | 20.4 | 30.7 |
| 1965 | 14.2 | 22.0 | 27.6 | 32.1 | 22.0 | 27.6 | 14.2 | 22.0 |
| 1975 | 25.5 | 38.3 | 44.1 | 49.9 | 35.0 | 40.8 | 22.2 | 31.7 |
| 1978 | 20.7 | 31.1 | 35.2 | 39.4 | 27.8 | 31.9 | 17.4 | 24.5 |
| 1979 | 22.1 | 33.1 | 37.5 | 42.0 | 30.3 | 34.7 | 19.3 | 27.5 |
| 1980 | 24.3 | 36.4 | 41.3 | 46.2 | 36.1 | 43.5 | 21.6 | 31.0 |
| כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשורת שירות | | | | | | | | |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE | | | | | | | | |

לוח ב/3 - שעורי קצבה בסיסית לזקנה ושאיירים (לחודש)

Table B/3 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

| שני ילדים Two children | ילד אחד One child | אלמן/ה עם שני ילדים Widow/er with two children | אלמן/ה עם ילד אחד Widow/er with one child | זוג קשישים עם שני ילדים Elderly Couple with two children | זוג קשישים עם ילד אחד Elderly Couple with one child | זוג קשישים Elderly Couple | קשישה או אלמן/נה יחידים Single Elderly Person or Widow/er | תקופה Period |
|--|----------------------|---|--|---|--|------------------------------|--|--------------------------------------|
| AT CURRENT PRICES (IS) | | | | | | | | במחירים שוטפים (שקלים) |
| 5.2 | 3.5 | 6.6 | 5.2 | 7.9 | 6.6 | 5.2 | 3.5 | 1957 |
| 7.9 | 5.2 | 10.0 | 7.9 | 12.0 | 10.0 | 7.9 | 5.2 | 1965 |
| 42.8 | 23.3 | 56.4 | 45.5 | 72.6 | 61.8 | 50.9 | 33.9 | 1975 |
| 116.7 | 58.4 | 151.6 | 122.8 | 198.2 | 169.0 | 139.8 | 93.2 | 1978 |
| 197.0 | 107.6 | 279.9 | 226.0 | 365.7 | 312.1 | 258.3 | 172.2 | 1979 |
| 601.6 | 300.8 | 931.5 | 705.8 | 1,021.8 | 871.4 | 721.0 | 480.5 | 1980 |
| AT 1970 PRICES (IS) | | | | | | | | במחירי 1970 (שקלים) |
| 12.3 | 8.3 | 14.0 | 11.1 | 16.7 | 14.0 | 11.1 | 7.4 | 1957 |
| 9.7 | 7.0 | 11.3 | 9.8 | 14.7 | 11.3 | 9.8 | 6.5 | 1965 |
| 14.2 | 7.7 | 16.9 | 15.1 | 24.1 | 20.5 | 16.9 | 11.2 | 1975 |
| 13.7 | 6.9 | 17.8 | 14.4 | 23.3 | 19.9 | 16.4 | 10.9 | 1978 |
| 11.9 | 6.5 | 16.8 | 13.6 | 22.0 | 18.8 | 15.5 | 10.4 | 1979 |
| 15.5 | 7.7 | 24.0 | 18.2 | 26.3 | 22.4 | 18.5 | 12.4 | 1980 |
| AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE | | | | | | | | כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרה שכיר |
| 34.1 | 22.9 | 30.0 | 30.7 | 46.3 | 38.8 | 30.7 | 20.4 | 1957 |
| 19.7 | 11.3 | 19.8 | 15.7 | 23.8 | 19.8 | 15.7 | 10.5 | 1965 |
| 18.8 | 10.2 | 24.8 | 20.0 | 31.9 | 27.1 | 22.3 | 14.9 | 1975 |
| 16.0 | 8.0 | 20.1 | 16.2 | 26.3 | 22.4 | 18.5 | 12.4 | 1978 |
| 13.3 | 7.2 | 18.8 | 15.2 | 24.6 | 21.0 | 17.4 | 11.6 | 1979 |
| 17.3 | 8.7 | 26.8 | 20.3 | 29.4 | 25.1 | 20.8 | 13.8 | 1980 |

לוח 2/2 - מקבלי קצבת זקנה ושארית בתוספת הטבת סוציאלית (1)

Table B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS PLUS SUPPLEMENTARY BENEFIT (1)

| שנתיים Two or more children | ילד אחד One child | אלמנה/ה Widow/er with two children | אלמנה/ה עם ילד Widow/er with one child | אלמנה/ה בלי ילדים Widow/er with no children | זוג קשישים עם שני ילדים ויותר Elderly couple with two or more children | זוג קשישים עם ילד אחד Elderly couple with one child | זוג קשישים Elderly couple | קשיש/ה Single elderly Person | סה"כ Total | תקופה Period |
|-----------------------------------|----------------------|---|--|---|--|---|---------------------------------|---------------------------------------|---------------|-----------------|
| 50 | 56 | 436 | 329 | 1,269 | 41 | 38 | 964 | 2,989 | 6,172 | 1957 |
| 19 | 66 | 845 | 568 | 6,628 | 836 | 769 | 10,059 | 22,421 | 42,211 | 1966 |
| 155 | 314 | 3,088 | 1,950 | 22,695 | 2,463 | 2,325 | 31,845 | 60,088 | 130,923 | 1975 |
| 212 | 413 | 8,868 | 2,409 | 28,863 | 2,109 | 2,087 | 35,417 | 73,076 | 148,454 | 1978 |
| 199 | 257 | 3,229 | 1,939 | 31,745 | 1,962 | 1,970 | 35,625 | 73,971 | 150,897 | 1979 |
| 207 | 413 | 3,276 | 2,135 | 32,999 | 1,968 | 2,158 | 35,945 | 74,708 | 153,809 | 1980 |

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

כאחוז מכלל מקבלי קצבת זקנה ושארית

| | | | | | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1957 |
| 4.3 | 9.3 | 34.2 | 25.9 | 49.6 | 51.8 | 42.3 | 41.4 | 47.1 | 38.6 | 1966 |
| 22.8 | 24.6 | 56.4 | 42.1 | 46.6 | 61.2 | 53.2 | 47.5 | 49.3 | 48.4 | 1975 |
| 28.1 | 29.0 | 66.7 | 41.7 | 53.3 | 61.5 | 55.2 | 45.6 | 46.1 | 47.7 | 1978 |
| 24.3 | 21.1 | 54.2 | 44.6 | 54.1 | 61.5 | 53.8 | 44.3 | 44.5 | 46.5 | 1997 |
| 27.7 | 29.9 | 52.0 | 43.0 | 53.8 | 59.5 | 51.6 | 43.6 | 43.3 | 45.6 | 1980 |

(1) All data refer to March of every year.

(1) כל הנתונים מתבססים למרס של כל שנה.

B. OLD AGE AND SURVIVORS

ב. זקנה ושאריות

לוח ב/1 - מסבלי קצבת זקנה ושאריות (1)
 Table B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS (1)

| שני ילדים או יותר | ילד אחד | אלמנה עם שני ילדים | אלמנה עם ילד | אלמנה/ה בלי ילדים | זוג קשישים עם שני ילדים ויותר | זוג קשישים עם ילד אחד | זוג קשישים Elderly couple | זוג קשישים Elderly couple | קשיש/ה יחיד/ה | סך הכל ⁽²⁾ | תקופה |
|------------------------------|-----------|----------------------------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------|
| Two or more child- ren | One child | Widow/er with two children | Widow/er with one child | Widow/er with no children | Elderly couple with two or more | Elderly couple with one child | Elderly couple | Elderly couple | Single elderly Person | Total ⁽²⁾ | Period |
| 50 | 56 | 436 | 329 | 1,269 | 41 | 38 | 964 | 2,989 | 6,172 | 1957 | |
| 438 | 709 | 2,474 | 2,192 | 13,364 | 1,613 | 1,819 | 24,308 | 47,648 | 109,365 | 1965 | |
| 681 | 1,277 | 5,473 | 4,628 | 48,699 | 4,027 | 4,373 | 67,049 | 134,040 | 270,247 | 1975 | |
| 754 | 1,426 | 5,802 | 5,773 | 54,157 | 3,432 | 3,780 | 77,604 | 158,516 | 311,244 | 1978 | |
| 820 | 1,216 | 5,960 | 4,344 | 58,667 | 3,192 | 3,664 | 80,424 | 166,241 | 324,528 | 1979 | |
| 748 | 1,380 | 6,299 | 4,966 | 61,287 | 3,308 | 4,184 | 82,465 | 172,402 | 337,039 | 1980 | |

(1) All data refer to March of every year.

(2) In 1965, non-statutory pension recipients (about 14,800 in 1965) are included only in the "Total". Specific data according to family composition appears as of 1975.

(1) כל הנתונים מתייחסים למרס של כל שנה.

(2) ב-1965 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 מקבלי ב-1965) נכללים רק ב"סך הכל". נתונים מפורטים לפי הרכב משפחה מופיעים מ-1975.

לוח 7/א - גבייה וגמלאות - ענף ילדים
 Table A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

| IS MILLION | מליוני שקלים | | | | | תקופה |
|---|--------------|--------|-------|------|------|-----------------------------|
| | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | |
| AT CURRENT PRICES | | | | | | |
| Total benefits | 2300 | 983.2 | 173.7 | 5.3 | - | סך הכל גמלאות |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 1956 | 798.7 | 143.7 | 5.3 | - | מזה: לפני חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 1378 | 521.0 | 80.1 | 5.7 | - | סך הכל גבייה |
| Current surplus | (-)606 | 59.7 | 9.4 | 1.1 | - | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 1648 | 1208.4 | 92.6 | 2.9 | - | נכסים בסוף השנה |
| AT 1970 PRICES | | | | | | |
| במחירי 1970 | | | | | | |
| Total benefits | 59.2 | 59.2 | 57.5 | 6.5 | - | סך הכל גמלאות |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 50.4 | 48.1 | 47.6 | 6.5 | - | מזה: לפני חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 35.5 | 31.3 | 26.5 | 7.0 | - | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 15.6 | 3.6 | 3.1 | 1.4 | - | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 42.4 | 72.7 | 30.7 | 3.6 | - | נכסים בסוף השנה |

Table A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

| IS MILLION | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | מיליוני שקלים |
|---|-------|-------|---------|------|------|----------------------------|
| PERIOD | תקופה | | | | | |
| AT CURRENT PRICES | | | | | | |
| Total benefits | 455 | 175.7 | 26.5 | 2.7 | 0.4 | במיליוני שוטפים |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 437 | 170.2 | 21.5 | 2.7 | 0.4 | מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 612 | 231.3 | 20.7 | 2.3 | 0.7 | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 164 | 57.8 | (-)1.5 | 0.6 | 0.2 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 578 | 83.8 | (-)32.0 | 1.4 | 0.4 | נכסים בסוף השנה |
| AT 1970 PRICES | | | | | | |
| Total benefits | 11.7 | 10.6 | 8.8 | 3.3 | 0.8 | סך הכל גמלאות |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 11.3 | 10.2 | 7.1 | 3.3 | 0.8 | מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 15.8 | 13.9 | 6.9 | 2.8 | 1.5 | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 4.2 | 3.5 | (-)0.5 | 0.7 | 0.4 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 14.9 | 5.0 | (-)10.5 | 1.7 | 0.8 | נכסים בסוף השנה |

לוח 5/א - גבייה וגמלאות - ענף נפגעי עבודה
 Table A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

| IS MILLION | במיליוני שקלים | | | | | | |
|---|----------------|--------|-------|------|------|----------------------------|---------------|
| | PERIOD | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | תקופה |
| AT CURRENT PRICES | | | | | | | |
| Total benefits | 455 | 188.1 | 30.6 | 3.4 | 0.5 | סך הכל גמלאות | במיליוני שו"ס |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 408 | 168.2 | 28.5 | 3.4 | 0.5 | מזה: לפי חוק הגבייה הלאומי | |
| Total contributions | 629 | 267.0 | 36.6 | 3.9 | 0.8 | סך הכל גבייה | |
| Current surplus | 223 | 94.9 | 7.7 | 0.3 | 0.3 | עודף שו"ס | |
| Assets at end of year | 3855 | 1400.0 | 129.6 | 11.8 | 0.5 | נכסים בסוף השנה | |
| AT 1970 PRICES | | | | | | | |
| Total benefits | 11.7 | 11.3 | 10.1 | 4.2 | 1.1 | סך הכל גמלאות | במיליוני 1970 |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 10.5 | 10.1 | 9.4 | 4.2 | 1.1 | מזה: לפי חוק הגבייה הלאומי | |
| Total contributions | 16.2 | 16.1 | 12.1 | 4.8 | 1.7 | סך הכל גבייה | |
| Current surplus | 5.7 | 5.7 | 2.5 | 0.4 | 0.6 | עודף שו"ס | |
| Assets at end of year | 99.3 | 84.2 | 42.9 | 14.5 | 1.1 | נכסים בסוף השנה | |

לוח א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית :
 Table A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - DISABILITY BRANCH

| IS MILLION | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | מיליוני שקלים |
|---|-------|--------|------|------|------|--|
| PERIOD | תקופה | | | | | |
| AT CURRENT PRICES | | | | | | |
| Total benefits | 455 | 293.6 | 12.7 | - | - | במחירים שוטפים |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 408 | 168.1 | 6.4 | - | - | סך הכל גמלאות מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 628 | 267.0 | 13.2 | - | - | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 223 | 94.9 | 5.9 | - | - | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 3855 | 1400.0 | 81.0 | - | - | נכסים בסוף השנה |
| AT 1970 PRICES | | | | | | |
| Total benefits | 21.6 | 17.7 | 4.2 | - | - | במחירי 1970 |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 14.0 | 10.1 | 2.1 | - | - | סך הכל גמלאות מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 15.8 | 11.8 | 4.4 | - | - | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 0.5 | 3.1 | 2.0 | - | - | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 54.9 | 51.1 | 26.8 | - | - | נכסים בסוף השנה |

לוח 3/א - גביית ודמלאות - ענף קנה ושאריים

Table A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

| IS MILLION | מליוני שקלים | | | | | |
|---|--------------|--------|-------|------|------|--------------------------------|
| | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | |
| PERIOD | תקופה | | | | | |
| AT CURRENT PRICES | | | | | | |
| Total Benefits | 3423 | 1237.2 | 199.1 | 9.4 | 0.03 | במחירי שוטפים סך הכל גמלאות |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 2508 | 851.8 | 131.8 | 8.2 | 0.03 | מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 2444 | 937.5 | 118.5 | 14.2 | 2.2 | סך הכל גבייה |
| Current surplus | (-)24 | 171.0 | 0.2 | 6.8 | 2.1 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 15973 | 6640.3 | 735.6 | 68.7 | 3.4 | נכסים בסוף השנה |
| AT 1970 PRICES | | | | | | |
| במחירי 1970 | | | | | | |
| Total benefits | 88.1 | 74.4 | 65.9 | 11.6 | 0.06 | סך הכל גמלאות |
| Thereof: Under the National Insurance Law | 64.6 | 51.3 | 43.6 | 10.1 | 0.06 | מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי |
| Total contributions | 62.9 | 56.4 | 39.2 | 17.5 | 4.7 | סך הכל גבייה |
| Current surplus | 0.6 | 10.3 | 0.07 | 8.4 | 4.5 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 411.3 | 399.5 | 243.5 | 84.5 | 7.2 | נכסים בסוף השנה |

לוח א/2 - תשלומים ותשלומים במחירי 1970
 Table A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS AT 1970 PRICES

| IS MILLION | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | מיליוני שקלים |
|---|-------|-------|-------|-------|------|---|
| PERIOD | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | תקופה |
| TOTAL RECEIPTS | 337.2 | 339.7 | 306.6 | 49.8 | 9.3 | סך הכל תקבולים |
| Thereof: To National Insurance branches | 279.0 | 288.2 | 280.5 | 49.8 | 9.3 | מזה: לענפי הביטוח הלאומי |
| - Collection for National Insurance branches | 185.5 | 170.8 | 122.0 | 33.6 | 9.1 | - גבייה לענפי הביטוח הלאומי |
| - Government participation under the National Insurance Law (1) | 2.1 | 29.7 | 28.0 | 2.8 | - | - השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי (1) |
| - Interest linkage differentials | 48.5 | 43.6 | 93.5 | 11.8 | 0.2 | - ריבית הפרשי הצמדה |
| - Miscellaneous | 1.2 | 0.8 | - | - | - | - שונות |
| - Governmental allocation for non-contributory payments (2) (3) | 41.7 | 43.4 | 36.9 | 1.7 | - | - הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים (2) (3) |
| Tax collection under other laws (4) | 58.2 | 51.5 | 26.1 | - | - | - גבייה לפי חוקים אחרים (4) |
| TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES | 219.3 | 197.1 | 171.1 | 27.4 | 3.2 | סך הכל תשלומים של ענפי הביטוח הלאומי |
| Thereof: For contributory payments | 177.7 | 153.7 | 134.4 | 24.7 | 3.2 | מזה: לגמלאות גבייתיות |
| For non-contributory payments | 41.6 | 434.0 | 36.7 | 2.7 | - | לגמלאות לא גבייתיות |
| Current surplus | 5.9 | 42.2 | 12.6 | 9.0 | 5.7 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 926.9 | 880.6 | 458.0 | 107.1 | 9.8 | נכסים בסוף השנה |

(1) Under Section 217 of the National Insurance Law.

(2) Including administrative expenses.

(3) Including benefits under Section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.

(4) Including Parallel Tax, Civil Defence Levy and Higher Education Levy.

(1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי.

(2) כולל הוצאות מנהל.

(3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.

(4) כולל מס מקביל, היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך על יסודי.

לוח א/1 - תקבולים ותשלומים במחירים שוטפים
Table A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS AT CURRENT PRICES

| IS MILLION | מליוני שקלים | | | | | תקופה |
|--|--------------|----------|---------|------|------|---|
| PERIOD | 1980 | 1979 | 1975 | 1965 | 1955 | סך הכל תקבולים |
| TOTAL RECEIPTS | 13,096 | 5,647.3 | 925.9 | 40.5 | 4.4 | |
| Thereof: To National Insurance branches | 10,834 | 4,791.1 | 847.2 | 40.5 | 4.4 | מזה: לענפי הביטוח הלאומי |
| - Collection for National Insurance branches | 7,208 | 2,839.0 | 368.5 | 27.3 | 4.3 | גבייה לענפי הביטוח הלאומי |
| - Government Participation under The National Insurance Law ⁽¹⁾ | 81 | 493.6 | 84.7 | 2.3 | - | השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי (1) |
| - Interest linkage differentials | 1,880 | 724.3 | 282.5 | 9.6 | 0.1 | ריבית הפרשי הצמדה |
| - Miscellaneous | 48 | 13.4 | - | - | - | שונות |
| - Governmental Allocation for Non-contributory payments ⁽²⁾⁽³⁾ | 1,617 | 720.8 | 111.5 | 1.4 | - | הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים (2) (3) |
| Tax collection under other Laws ⁽⁴⁾ | 2,262 | 856.2 | 78.7 | - | - | גבייה לפי חוקים אחרים ⁽⁴⁾ |
| TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES | 8,517 | 3,275.8 | 516.8 | 22.3 | 1.5 | סך הכל תשלומים של ענפי הביטוח הלאומי |
| Thereof: For contributory payments | 6,900 | 2,555.0 | 405.9 | 20.1 | 1.5 | מזה: לגמלאות גבייתיות |
| For Non-contributory payments | 1,617 | 720.8 | 110.9 | 2.2 | - | לגמלאות לא גבייתיות |
| Current surplus | 228 | 702.0 | 38.2 | 7.3 | 2.7 | עודף שוטף |
| Assets at end of year | 35,993 | 14,635.6 | 1,383.4 | 87.1 | 4.6 | נכסים בסוף השנה |

(1) Under Section 217 of the National Insurance Law.

(1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי.

(2) Including administrative expenses.

(2) כולל הוצאות מנהל.

(3) Including benefits under Section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.

(3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.

(4) Including Parallel Tax, Civil Defence Levy and Higher Education Levy.

(4) כולל מס מקביל, חיטל התגוננות אזרחית וחיטל חינוך על יסודי.

נ ס ס ח ל ו ח ו ח

5. הצעת חוק (תיקון מס' 23) - אסירי ציון

חוק אסירי ציון מיועד לעגן בחוק את התגמולים לאסירי ציון המשולמים כיום על-פי הסכם לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי וכמו כן לקבוע בחוק את התגמול עפ"י הרמה המשולמת לנרדפי המלחמה הנאצים. הצעת החוק נתקבלה בכנסת בקריאה ראשונה באוגוסט 1978. הטיפול בה לא גסתיים עד היום.

4. הצעת חוק (תיקון מס' 7) - חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה מעניק לנפגעים ולבני משפחתם את כל טובות ההנאה הניתנות מטעם משרד הביטחון לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, ולפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950.

השינויים המהותיים המוצעים בתיקון החוק הם:

- (א) הוחלו סעיפים נוספים מחוק משפחות חיילים על בני משפחה הזכאים לתגמול לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה. הסעיפים הם אלה הדנים במענק מיוחד לאלמנה, בהחזרת כספים ששולמו שלא כדיון, בתשלום קצובת הבראה, במקבל תגמול המרצה עונש מאסר ועוד.
- (ב) בחוק עצמו נקבע, שבני משפחה של נפגע מפעולות איבה, שנפטר בהיותו מתחת לגיל 14, זכאים לתגמולים רק החל מהמועד שבו היה הנפטר מגיע לגיל 14 אילו נשאר בחיים. בתיקון החוק מוצע לשלם לבני משפחה כאלה תגמול לפי החוק רק מהמועד שבו היה הנפטר מגיע לגיל 16 אילו נשאר בחיים, ועד למועד זה יהיו זכאים לתגמול בשיעור של 15% מהתגמול שהיה משתלם לאחר הגיע הנפטר לגיל 16 אילו נשאר בחיים, להשתתפות בהוצאות האבל, האזכרה וההנצחה ולהשתתפות בהוצאות לטיפול רפואי ונפשי שכן המשפחה נזקק לו כתוצאה ישירה ממותו של הנפגע. כל זה לפי הכללים החלים על בני משפחה שחוק משפחות חיילים חל עליהם.
- (ג) מוצע לשנות את ההוראות המתייחסות לחשלומי כפל וההוראות החדשות המוצעות בתיקון החוק מאפשרות במקרים רבים תגמול לפי חוק נפגעי איבה ובנוסף לכך גם קיצבה אחרת.

שלושה ילדים ויותר בלידה אחת ולפצלו לשניים: למענק לידה ולקיצבת לידה שתשלם לתקופה של 6 חודשים. מוצע לערוך מדי שנה את מענק הלידה וקיצבת הלידה, המחושבים כאחוזים מהשכר הממוצע כפי שהיה ב-1 באפריל, בהתאם לתוספות היוקר שישולמו לכלל השכירים במשק. בכך יבוטל הצורך לקבוע את שיעורי המענק בכל פעם מחדש, כפי שנהוג כיום.

(ג) החוק המוצע מאפשר להתחשב בתקופות העבודה והביטוח שצברה המבוטחת, אף אם הפסיקה את עבודתה בחודשי ההיריון הראשונים. כמו-כן מוצע לבטל את ההוראה לפיה פיגור בתשלום דמי ביטוח, שמועד פירעונם חל בין 60 ל-120 יום לפני "היום הקובע" (היום ה-42 שלפני תאריך הלידה המשוער), גורר צמצום התקופה שעבודה משלמים דמי לידה ופיגור בתשלום דמי ביטוח, שמועד פירעונם קדם לתקופה האמורה, שולל לחלוטין את הזכאות לדמי לידה. בנוסף לכך מוצע, שלגבי כלל המבוטחות תשלום דמי ביטוח בעד שישה חודשים מתוך ארבעה-עשר החודשים שקרמו ליום הקובע יזכו בדמי לידה בעד שישה שבועות.

(ד) החוק המוצע מכיל גם שינויים בזכאות לקיצבת ילדים. לפי המצב כיום משתלמת קיצבת ילדים גם עבור ילד החי למעשה בחוץ-לארץ והבא ארצה אחת לשישה חודשים לשהייה קצרה. על מנת למנוע ניצול לרעה של הזכות לקיצבת ילדים, מוצע להוסיף תנאי של שהות מינימלית במשך שישה חודשים בארץ בין כל יציאה ויציאה לחוץ-לארץ. כמו-כן, החוק מציע לבטל תשלום קיצבת ילדים במקרה שהילד נפטר סמוך ללידה. כיום משולמת קיצבת ילדים במקרה כזה במשך שלושה חודשים לאחר הפטירה.

שינוי חשוב בהצעת חוק זו הוא הפסקת קיצבת הילדים בהגיע הילד לגיל 18. עם זאת יימשך התשלום גם מעבר לגיל 18 עד לתום שנת הלימודים לילדים שנולדו בחודשים ינואר עד יוני. כיום התשלום מופסק ב-1 בספטמבר שלאחר מלאות לילד 18 שנה.

לקיצבאות זיקנה, שאירים ונכות יתוספו הפרשים. תוספת הפרשים תחושב באותו מועד שבו מחושב השכר הממוצע על-פי חוק הביטוח הלאומי. התשלום יהיה בסכום הפרש שבין הקיצבה ששולמה ובין זו שהיתה משתלמת אילו חושבה על יסוד השכר הממוצע שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הפרש ישולם כתוספת חודשית לקיצבאות השוטפות עד לחישוב הבא של הפרשים.

3. חצעת תזכיר - חצעת חוק (תיקון מס' 44 לחוק הביטוח הלאומי) בנושא אימהות

בהצעת תזכיר חצעת חוק (תיקון מס' 44 לחוק הביטוח הלאומי), שהועברה להערותיהם של המשרדים הממשלתיים ב-1.3.81, מוצע לתקן סעיפים בחוק הביטוח הלאומי המתייחסים לגימלאות בענף אימהות: מענק לידה, דמי לידה וקיצבאות ילדים.

השינויים העיקריים המוצעים בחוק זה הם:

(א) מוצע להתנות את הזכאות למענק לידה לאשה של עובד המועסק בישראל ואינו תושב ישראל בכך, שהעובד היה מועסק תקופה של 12 חודשים רצופים בתכוף ללידה. בהתאם למצב הקיים כיום זכאית האשה למענק לידה במקרה האמור אם בעלה מועסק בישראל והלידה אירעה בישראל.

(ב) מוצע להצמיד את מענק הלידה המשתלם ישירות ליולדת לשכר הממוצע, אולם סכום מענק האשפוז המשתלם לבית החולים לכיסוי הוצאות האשפוז ימשיך להיקבע בתקנות. כיום הסכום הכולל (מענק הלידה המשתלם ישירות למבוטחת והסכום המשתלם לבית החולים) קבוע בחוק בלי שנקבעה שיטה לעדכונו, כשחלק מהסכום המיועד לכיסוי הוצאות האשפוז נקבע בתקנות.

כמו כן, שיעורי מענק הלידה המוצעים בהתאם למספר הילדים שנולדו באותה לידה יתאימו לשיעורים הנהוגים כיום לגבי ילד אחד ולגבי שני ילדים, אולם מוצע להגדיל את המענק ליולדת שילדה

- (ד) השוואת תנאי הזכאות של נכה קודם לאלה של נכה חדש בשני סעיפים. כיום קיימת העדפה ברורה של נכה חדש על-פני נכה קודם, המתבטאת בדרישה לאחוז נכות רפואית נמוך יותר (35% לנכה חדש, לעומת 50% לנכה קודם) ובזכאות לקיצבה בדרגת נכות נמוכה יותר (50% לעומת 75%). וכן קיים לגביו מבחן ליברלי יותר בהשוואה לנכה קודם. תיקון החוק מציע להחיל על נכה קודם אותה דרישה לאחוז נכות רפואית ואותו מבחן הכנסות הנהוגים לגבי נכה חדש.
- (ה) ביטול ועדת נכות מדרג ראשון, והקניית סמכות ההחלטה לידי פקיד התביעות אשר יסתייע בגורמים המקצועיים השונים במוסד (רופא, עובד שיקום ועוד).
- (ו) חוג המבוטחים על-פי הצעת החוק יורחב ויכללו בו נשים, שכבר מקבלות קיצבת שאירים או תלויים לפי חוק הביטוח הלאומי, שעד כה לא היו מבוטחות בביטוח נכות כללית.
- (ז) תיקון חשוב נוסף, שיצמצם את ניצולה לרעה של המערכת, הוא החובה שתחול על התובע קיצבה לשתף פעולה באופן מלא עם המוסד בכל ניסיונות ההשמה בעבודה או בכניסה למסגרת של הכשרה מקצועית שיציע לו המוסד לביטוח לאומי.

הצעת חוק זו נחקבלה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 1981.

2. הצעת תזכיר הצעת חוק (תיקון מס' 43 לחוק הביטוח הלאומי) בנושא עדכון קיצבאות

תיקון מס' 43 מציע שכלול נוסף בשיטת עדכון קיצבאות זיקנה, שאירים ונכות כללית. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי המהווה בסיס לחישוב הקיצבאות מתבסס על השכר הממוצע למשרת שכיר כפי שנמדד בפועל על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אולם הממוצע של שלושה חודשים, בצירוף "פיצוי" כמשמעותו בחוק. השוואת סדרת "השכר הממוצע" כמשמעותו בחוק לסדרה שנמדדה בפועל מגלה פער של 10% - 13% בינו ובין רמת עפ"י חוק. מכאן, ששיטת העדכון הנוכחית אינה שומרת על ערכן הריאלי של הגימלאות. לפיכך מוצע לתקן את החוק ולקבוע כי

התקנות לילד נכה מפרטות את תנאי הזכאות לגימלה, את שיעורי הגימלאות ותקנות בדבר הטיפול המינהלי בתביעות בנושא זה.

3. א ב ט ל ח

לפי תיקון מס' 37 בחוק החל מאפריל 1980 בוטלה ההבחנה בין סוגי המובטלים. עד למועד זה היתה הבחנה בין מובטל מסוג א' למובטל מסוג ב', לפיה היו זכאי לרמות שונות של דמי אבטלה, כאשר מובטל מסוג א' זכאי לרמה גבוהה יותר של דמי אבטלה. מאפריל 1980 כל המובטלים מקבלים דמי אבטלה ברמה אחידה (הגבוהה יותר).

בפברואר 1980 הוגדלו סכומי ביטוח אבטלה שניתן להפנות לפעולות למניעת אבטלה מ-5% מסך הנבייה לענף זה ל-10%. בפברואר 1981 הוגדלו אלה ב-5% נוספים.

ממאי 1981 נכללו בביטוח אבטלה גם בנות המשתחררות משירות לאומי, במשך חצי שנה לאחר השחרור - בדומה לחיילים משוחררים.

ד. פעילות תחקית שלא נסתיימה במהלך 1980

1. הצעת חוק (תיקון מס' 42 לחוק הביטוח הלאומי) בנושא נכות כללית

תיקון מס' 42 לחוק הביטוח הלאומי מציע שורה של תיקונים בענף ביטוח נכות כללית. תיקוני החוק העיקריים המפורטים בהצעת החוק מתייחסים לסעיפים אלה:

(א) גיפוי סעיפי ליקוי מקובץ מבחני הנכות (רפואי). המדובר בליקויים גופניים קלים יחסית, שאינם משפיעים בצורה משמעותית על הכושר להשתכר.

(ב) שינוי בשיטת החישוב של דרגת הנכות. מוצע לצרף נכויות רפואיות בשיטת החישוב הפוחת (שיטת השקלול), במקום השיטה האריתמטית הנהוגה כיום.

(ג) קביעת סף רפואי של 50% גם עבור נכה חדש, לעומת 35% כיום.

60 חודשי הביטוח בתוך 10 השנים האחרונות אינם רצופים. גם לגבי קיצבת שאירים נעשה תיקון ו-60 חודשי ביטוח שאינם רצופים בעשר השנים האחרונות לפני תאריך הפטירה מזכים בקיצבה.

(ד) בנוסף לכך היחה שורה של תיקונים בסעיפי החוק השונים כגון: שינוי הקיצבה המשמשת בסיס לחישוב המענק לאלמנה, הוצאת נער נשוי מכלל הגדרת ילד (כמו נערה נשואה) וביטול זכאותו לקיצבה בביטוח ילדים ולתוספת בגינו לקיצבת זיקנה, שאירים, נכות וחלויים של נפגעי עבודה; אשה שחיה בנפרד מבעלה, אשר קיבל עבודה תוספת בביטוח זיקנה או נכות, תהיה זכאית לקיצבת שאירים, מבוטח שנפטר והניח אחריו ילדים שנישואין קודמים, יהיו הילדים זכאים לקיצבה ועוד.

תיקונים אלה נועדו בעיקר כדי לחקן בשוליים עיוותים שנוצרו במערכת במהלך השנים.

2. נ כ ו ת

בינואר 1981 חל תיקון (תיקון מס' 2) בהסכם בדבר גימלת ניידות. התיקון כולל תקלות בדבר חישוב החזר סכום ההלוואה העומדת לנכים. ההקלות חלות בעיקר על יורשי נכים שנפטרו ולא על החלפת רכב. כמו-כן הורחבה מסגרת הזכאים להלוואה לרכישת רכב על בסיס מבחן הכנסות.

החל באפריל 1981 הוחל בתשלום גימלה למשפחה עבור ילדה הנכה. גילאי 14-18 נכנסו לזכאות באפריל 1981, גילאי 10-13 ייכנסו לזכאות באוקטובר 1981, ואילו הצעירים גילאי 3-9, ייכנסו לזכאות באפריל 1982. במהלך 1980 הוכנו תקנות לגבי ילד נכה מעל גיל 14 (ועד 18). הגימלה לילד-נכה כוללת גימלה לסידורים מיוחדים, הניתנת לפי המידה שבה הנכה תלוי בזולת בפעולות יומיומיות, וגימלה לדמי מחיה ועזרה בלימודים, המהווה תוספת לגימלה לסידורים מיוחדים, לגבי ילד שעיקר זמנו מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית.

(30% מהשכר הממוצע) אחת לשנה (באפריל) בהתאם לשינויים

בשכר הממוצע.

- במהלך שנת 1980 הוגדלו מענק הלידה ליולדת ודמי האשפוז מספר

פעמים עפ"י צו של שר העבודה והרווחה (מרס 1980, אוקטובר

1980, ינואר 1981 ומרס 1981).

ג. שינויים במערך הגימלאות

1. זיקנה ושאיירים

- החל באפריל 1980 הוגדלה התוספת עבור ילדי האלמנות (עד גיל

14) מ-5% מן השכר הממוצע ל-7.5% מהשכר הממוצע (תיקון

מס' 37 לחוק הביטוח הלאומי).

- בפברואר 1981 חלו שינויים רבים בהתאם לתיקון מס' 41 לחוק

הביטוח הלאומי. השינויים העיקריים הם:

(א) הוצאת הבלתי מסוגל לכלכל את עצמו מגדר תלוי בענף זיקנה

ושאיירים והעברתו לענף נכות. היינו, על-פי התיקון בוטלה התוספת

לקיצבת זיקנה, שאירים ותלויים של נפגעי-עבודה בגין ילד שמלאו

לו 18 שנה ושאינו מסוגל לכלכל את עצמו ובגין בני זוג ואלמנים

צעירים שאינם מסוגלים לכלכל את עצמם. אלה ייקלטו עפ"ל רוב

במסגרת חוק נכות ויהיו זכאים לקיצבה בזכות עצמם.

(ב) על-פי תיקון חוק זה התוספת לקיצבת זיקנה בגין בן זוג הותנה

בהכנסות בן הזוג, אם טרם מלאו לו 65 שנה לאשה ו-70 שנה לגבר.

עד לקבלת התיקון בחוק התוספת בגין בן זוג בגיל המותנה (60-65

לאשה ו-65-70 לגבר), לא היתה כפופה למבחן הכנסות.

(ג) עד ינואר 1981 נדרשה תקופת אכשרה של 60 חודשי ביטוח

רצופים מתוך 10 השנים האחרונות לפני גיל הזיקנה לשם זכאות

לקיצבת זיקנה. תיקון חוק זה מאפשר זכאות לקיצבת זיקנה גם אם

2. עדכון קיצבאות לקבוצות חלשות

במסגרת כללי העדכון של הקיצבאות ניתנה עדיפות לקבוצות החלשות ביותר שבין מקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי (זיקנה, שאירים, נכות ומזונות). לאלה ניתנו פיצויים מיוחדים נוספים על העדכון לפי השכר הממוצע שתואר לעיל. עוד ב-1978 נקבע הכלל לפיו תעודכן ההכנסה המינימלית המובטחת כל אימת שתצטבר במדד המחירים עלייה של 10% מאז העדכון האחרון. על-פי החלטת הממשלה (אשר הצריכה שינוי בהסכם ההטבה הסוציאלית), החל בספטמבר 1980 מספיקה עלייה בשיעור של 5% כדי לעדכן את ההכנסה המינימלית המובטחת.

3. עדכון קיצבאות ילדים

החל בינואר 1981 הוחל בעדכון קיצבאות הילדים ארבע פעמים בשנה, וזאת במקביל לעדכון נקודות הזיכוי במערכת המיסוי הישיר. עד לשינוי זה עודכנו קיצבאות הילדים רק פעמים בשנה, בשיעור עליית מדד המחירים.

4. עדכון קיצבאות קצרות מועד ותשלומים אחרים

שיפורים הוכנסו גם בחישוב גימלאות קצרות מועד אחרות במגמה להתאימן לשינויים החלים לאורך זמן ברמת המחירים ובשכר הממוצע. השיפורים העיקריים הם:

- לפי תיקון מס¹⁷ לחוק דמי אבטלה, המחושבים באחוזים משכרו של המובטל קודם האבטלה, יעודכנו אלה בכל עת שניתן במשק פיצוי בהתאם לתנודות בשכר הממוצע.
עד לקבלתו של התיקון לחוק (אפריל 1980) לא עודכנו דמי אבטלה כלל.

- החל בינואר 1981 עודכן התשלום בעד ילוד של אשה שנפטרה עפ"י השכר הממוצע כמשמעותו בחוק, כל אימת שמשולמת תוספת יוקר במשק. עד אז עודכנה הקיצבה החודשית ששולמה במשך שנתיים

ועדה ציבורית של מומחים, שמינה שר העבודה והרווחה, בראשות פרופ' ל"ק מן, תציע ב-1981 עקרונות לזכויות שיוענקו מכוח ענף חדש זה ודרכי הענקתן. הכוונה היא, שהחקיקה והפעלתה יביאו גם לשיפור ניכר כמעריך שירותי הטיפול האישי והסיעוד הקיימים כבר בישראל.

3. ביטוח נפגעי תאונות

החוק נתקבל בכנסת במרס 1978, אולם יבוצע החל מאפריל 1981. החוק בא להעניק קיצבה לכל תושב בגיל העבודה, שכתוצאה מתאונה ניטלה ממנו האפשרות לתפקד בביתו או בעבודתו. הקיצבה היא לתקופה של עד 90 יום לאחר האירוע. לאחר מכן, הנפגע זכאי כידוע, אם הוא עדיין נטול כושר עבודה ותפקוד, לקיצבת נכות כללית. חוק זה מכסה גם את עקרות הבית הנפגעות בתאונה ובכך הוא תורם ליתר שוויון במעמדן. דמי התאונה לעובד או לעובד עצמאי זהים לדמי הפגיעה המשולמים לנפגעי עבודה (המחושבים בהתאם לשכרו של הנפגע קודם לפגיעה), ואילו לגבי אחרים דמי התאונה מחושבים באחוזים מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח לאומי בהתאם להרכב המשפחה.

במהלך 1980 התמקדה הפעילות התחקית בנושא זה בהתקנת תקנות לחוק במטרה להסדיר את הכללים לזכאות, וזאת לקראת הפעלתו באפריל 1981.

ב. שינויים בשיטות עדכון הקיצבאות לשם שמירת ערכן הריאלי

עדכון קיצבאות זיקנה, שאירים ונכות (נכלל כתיקון מס' 37 לחוק הביטוח חלאומי)

החל מאפריל 1980 קיצבאות זיקנה ושאירים מעודכנות על-פי השכר הממוצע פעם בשנה (באפריל), וכן לפי השכר הממוצע בכל פעם שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. (כלומר, ארבע פעמים בשנה בשיטה הנוכחית של תשלום תוספת היוקר). עד לקבלתו של תיקון חוק זה נעשה העדכון אחת לשנה לפי השכר הממוצע ועדכון לפי תוספות יוקר במהלך השנה.

**נספח: ביטוח לאומי - תמורות בחקיקה ובחסכמים ובחפעלתם
הלכה למעשה ב-1980/1981**

א. חקיקה בסיסית

בשנת 1980 ננקטה שורה של יוזמות המיועדות להשלים את החקיקה הבסיסית בתחום הביטחון הסוציאלי.

1. חוק הבטחת הכנסה

חוק הבטחת הכנסה נתקבל בכנסת בנובמבר 1980 ויופעל לראשונה בינואר 1982. החוק מיועד להבטיח לכל אדם ולכל משפחה בישראל הכנסה לקיום הצרכים המינימליים, כגימלה המעוגנת בחוק, והוא בא בעיקרו להתליף הסדרים מינהליים להענקת הטבות סוציאליות לקשישים ושאיירים על-ידי הביטוח הלאומי והענקת חמיכות סעד לזכאים באמצעות לשכות הסעד של הרשויות המקומיות. הגימלאות הללו ימומנו כקודם מתקציב המדינה, אלא שהענקתן תהיה באמצעות המוסד לביטוח לאומי ולא על-ידי לשכת הסעד. תוך כדי כך ירוכז בידי מוסד אחד כל הטיפול בהבטחת הכנסה, ואילו לשכות הסעד יתפנו לתת שירותי טיפול מקצועי בפרט ובמשפחה, שירותי שיקום ושירותים קהילתיים.

לאחר קבלת החוק הוחל בהתקנת התקנות לחוק לקראת הפעלתו בראשית 1982.

2. ביטוח סיעוד

חוק ביטוח סיעוד חוקק באוקטובר 1980. החקיקה נועדה להבטיח שיפור שירותי הסיעוד לאלה שעקב מחלה כרונית, או חשישות, אינם מסוגלים עוד לשרת את עצמם וחלוציים בעזרת הזולת לקיום אורח חייהם. החוק נועד לאפשר קביעת זכאות לשירותים אלה בסטנדרטים סבירים לכל מבוטח מכוח הפרשות דמי ביטוח במשך כל מהלך חייו. ההפרשה לענף חדש זה התלה ב-1.4.80.

נספח

ביטוח לאומי - תמורות בחקיקה ובהסכמים ובהפעלתם

הלכה למעשה ב-1980/1981

בערך 23% מן המובטלים המקבלים קיצבת מחיה בסניפי המוסד פנו להבטחת הכנסה מאחר שהיו חסרים תקופת אפשרה המזכה אותם בדמי אבטלה. 11% מתוכם קיבלו קיצבה בהבטחת הכנסה כהשלמה לדמי אבטלה. אולם מרבית המובטלים (66% או 393 יחידות מתוך 594 יחידות) קיבלו קיצבת מחיה, מאחר שמיצו את זכותם לדמי אבטלה ועדיין לא נמצאה להם עבודה באמצעות לשכות התעסוקה.

מלבד המובטלים בקבוצה של אלה שאינם עובדים נכללו בקבוצה זו מקבלי קיצבת מחיה, שהם:

- מבוגרים קרובים לגיל זיקנה שלא עבדו ועדיין לא היו זכאים להיכלל בענף זיקנה (11% מן הנזקקים בגין תעסוקה).
- משפחות שבהן האב נתון במאסר ואינו יכול להשתכר ולפרנסן (11% מקרב הנזקקים בגין תעסוקה). אלה הן למעשה משפחות חד-הוריות, מבחינת מהות נזקקותן, ומאפיין אותן העדר המפרנס העיקרי במשפחה.
- לא ניתנים להשמה, לפי קביעת שירות התעסוקה (3% מקרב הנזקקים בגין תעסוקה).

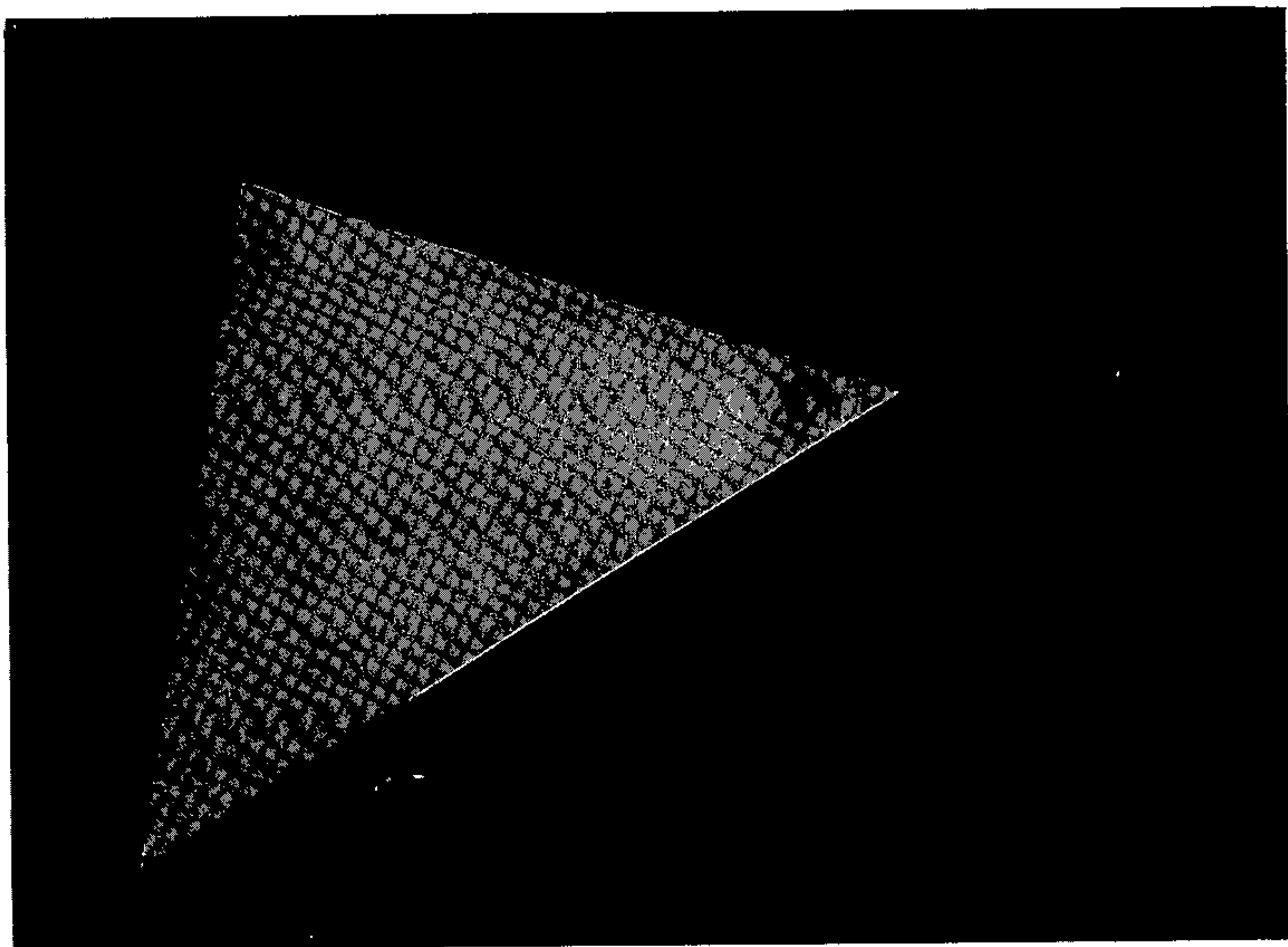
ד. המתנה למיצוי זכויות. נזקקות נוספת להבטחת הכנסה היא של אלה שנותרו ללא מקורות קיום חלקיים, והם ממתונים למיצוי זכויות בהסדרים סוציאליים (כמו קרנות שונות), שעיקרם מחוץ למוסד. המדובר ב-8% מכלל מקבלי קיצבת מחיה במוסד בשנה הנסקרת. זוהי קבוצה שהכללתה במסגרת הבטחת הכנסה היא ארעית, והיא מקבלת סיוע בינזים לתקופה קצרה בלבד.

ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1980



Jerusalem, September 1981



ANNUAL SURVEY

1980

EDITED BY

LEA ACHDUT – MENACHEM CARMİ

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING
JERUSALEM 1981**

FORWARD

זוהי הסקרה השנתית
[This booklet includes an annual survey of the functions and policy of the National Insurance Institute during 1980 as they pertain to various areas and to their influence on the welfare of the general population.] This is a new and experimental format for presenting the various operations of the Institute. It comes to replace the annual statistical abstract which focused on describing the operations of the National Insurance Institute with a multitude of numbers and statistical tables.

This survey includes two principal sections. The first section contains several topics which ~~will be~~^{are} regularly surveyed on an annual basis. These topics ~~will~~ focus on the general trends of the National Insurance System during the past fiscal year. The second section will concentrate^s on specific topics which especially typified the year 1980 and will give a much broader survey of these specific topics. We chose to present in this booklet the Income Support Law (Chapter 6) and the five year forecast for the years 1981-1985 (Chapter 3).

The introductory chapter surveys the important changes which occurred during 1980 in the total benefit payments of the various insurance branches, the rates of insurance premiums, the level of collection attained by the Institute, and the number of beneficiaries and their composition. This chapter also surveys the changes which occurred in legislation and regulations during 1980 as well as certain procedural changes which took place in the various insurance branches and the

social implications of these developments. These changes are also set within the framework of trends that were taking place in these topics over the previous years.



^{second}
The ~~first~~ chapter presents a detailed description of the general trends which occurred in Old Age and Survivors' Pensions, Children Allowances, Disability Benefits and Employment Injury Benefits. This presentation focuses on changes which occurred - as compared to previous years - in the level of ~~pensions~~^{the benefits} in relation to economic indicators such as the price index and the average wage, as well as changes in the number of ~~pension~~ recipients and in the characteristics of this population as well as the total payments for these benefits.

^{third}
The ~~second~~ chapter presents an in-depth survey on the topic of the guaranteed minimum income assured the weaker population segments among pensioners. This discussion focuses on a description of the concept of the guaranteed minimum income and the conceptual developments which occurred in this area over the past few years. Included is also a description of the main trends which characterize 1980 as relating to: the level of the guaranteed minimum income, the number of beneficiaries for income support benefits and the characteristics of this population.

The third chapter presents a five year forecast for the projected operations of the National Insurance Institute during the years 1981-1985. This forecast relates both to the benefits system and to the level of collections. It surveys the principal developments of the receipts and

payments at various points in time and outlines a forecast for the following five years for all the operations of the Institute as well as for each branch individually. The forecast is mainly based on the actual money flows during the past years and their adjustment to the trends foreseen for the following few years by taking into account the composition of the population, the work-force participation rate and the existing legislative processes during 1980.

* The ^{first} ~~fourth~~ chapter discusses the influences which the changes in benefits and pensions ~~and in the direct taxation system~~ have had on poverty and its characteristics as well as on the degree of inequality among employees. An emphasis was placed on the development which occurred during 1980 as compared with trends that appeared during the years 1977-1980.

The fifth chapter presents a wide ranging discussion on the topic of unemployment and is given on the backdrop of the significant rise in the unemployment rates during 1980. The chapter focuses on a description of the unemployment phenomenon during the past year as compared to previous years. This comparison relates to the levels of unemployment, the demographic and general attributes of the unemployed population, unemployment benefit rates and the total paid in unemployment benefits. In addition, this chapter presents policy decision problems on the topic of adjusting the unemployment benefit over time and the duration of the period of time during which benefits would be paid.

The sixth chapter presents a discussion of the Income Support Law. The chapter describes and presents the changes

which will take place in the income support system after the enactment of this law as compared with the present system. Included is also a description of the preparations the National Insurance Institute is undertaking towards the execution of the provisions of this law.

In addition, this booklet includes two appendices. The first contains bi-lingual tables of data which make it possible to follow the changes which took place in the National Insurance system over time. The second appendix describes the changes which occurred during 1980 in legislation on National Insurance topics and a series of legislative initiatives which began in 1980 and which will be continued to be dealt with in the future.

Nira Shamai

Deputy Director-General
for Research and Planning

LIST OF TABLES

| | page |
|--|------|
| A. GENERAL | |
| A.1 - Receipts and payments at current prices | 215 |
| A.2 - Receipts and payments at 1970 prices | 216 |
| A.3 - Contributions and benefits - Old-age and Survivors branch | 217 |
| A.4 - Contributions and benefits - Disability branch | 218 |
| A.5 - Contributions and benefits - Employment Injured branch | 219 |
| A.6 - Contributions and benefits - Maternity branch | 220 |
| A.7 - Contributions and benefits - Children branch | 221 |
| | |
| B. OLD AGE AND SURVIVORS | |
| B.1 - Recipients of Old-age and Survivors' pensions | 222 |
| B.2 - Recipients of Old-age and Survivors' pensions plus supplementary benefit | 223 |
| B.3 - Old-age and Survivors' basic pension rates (per month) | 224 |
| B.4 - Monthly Old-age and Survivors' pension rates (including supplementary benefit) | 225 |
| | |
| C. EMPLOYMENT INJURED | |
| C.1 - Recipients of Employment Injury benefits | 226 |
| C.2 - Average Employment Injury benefit | 227 |

| | page |
|---|------|
| D. GENERAL DISABILITY | |
| D.1 - Recipients of Disability benefits - by number of dependants | 228 |
| D.2 - Basic benefit rates for Disability | 229 |
| E. MATERNITY | |
| E.1 - Number of recipients | 230 |
| E.2 - Maternity benefit rates | 231 |
| F. CHILDREN | |
| F.1 - Families receiving child allowances - by number of children | 232 |
| F.2 - Children for whom allowances are paid | 233 |
| F.3 - Monthly child allowance rates per family - by number of children | 234 |
| G. ALIMONY | |
| G.1 - Recipients of Alimony - by number of children | 235 |
| G.2 - Recipients of Alimony - by type of payment | 236 |
| G.3 - Average monthly payment for recipients of Alimony | 237 |
| H. UNEMPLOYMENT | |
| H.1 - Unemployment benefits | 238 |
| I. CONTRIBUTIONS | |
| I.1 - Contribution rates as percentages of employees' wages (up to ceiling rate) | 239 |
| I.2 - Contribution rates as percentages of self- employed (up to ceiling rate) | 240 |

PUBLICATIONS OF THE RESEARCH AND PLANNING BUREAU

- ANNUAL SURVEY - 1980¹
- STATISTICAL ABSTRACT - (last appeared 1977-1978)¹.
- QUARTERLY STATISTICS² - First published in 1971.
- SOCIAL SECURITY - Journal of Welfare and Social Studies
(Last appeared No. 21, March 1981).
- NATIONAL INSURANCE
IN ISRAEL - A concise description of the law regarding
coverage, eligibility conditions, and benefits.

SURVEYS

(In Hebrew unless otherwise stated)

- No. 1 - "Analysis of Rejected Claims for Old-age and
Survivors Pensions by Causes 1969/1970", by
Shlomo Cohen, 1971 (out of print).
- No. 2 - "Women's Absence from Work due to Pregnancy
Complications (May-June 1971)", by Tamar
Ben-Yoseph, 1971.
- No. 3 - "Insured Non-employees, Statistical Processing of
Advance Payments Booklets for 1971/72", by Reuben
Steiner and Nily Halperin, 1971 (out of print).
- No. 4 - "The Debt, the Potential, and the Extent of Arrears,
in the Collection from Employers on March 31, 1971",
by Reuben Steiner, 1971 (out of print).
- No. 5 - "Old-age, Survivors, and Large-family Beneficiaries
by Place of Residence, 1971", by Hana Valdhorn, 1972
(out of print).
- No. 6 - "Orphans of Secondary-school age", by Shlomo Cohen,
1972 (out of print).
- No. 7 - "Families with Children in Israel, 1969-1970", by
Nira Shamai and Hana Valdhorn, 1972 (out of print).
- No. 8 - "Rehabilitation of Disabled in the Years 1968-1970",
by Elchanan Blumenthal, 1972 (out of print).
- No. 9 - "Insured Non-employees - 1970/71, 1971/72", by
Reuben Steiner and Nily Halperin, 1972,
(out of print).
- No. 10 - "Collection of Contributions from Employers -
1971-72", by Reuben Steiner, 1973.

1. The new edition of the ANNUAL SURVEY replaces the STATISTICAL ABSTRACT.

2. Includes statistics on years since the establishment of the Institute.

- No. 11 - "National Insurance Services for the Negev Beduin", by Reuben Steiner and Shlomo Cohen, 1973.
- No. 12 - "New Immigrants Receiving Old-age Benefits 1972/73", by Shlomo Cohen, 1974.
- No. 13 - "Large-family Beneficiaries by Place of Residence, 1973", by Hana Keren-Yaar (Valdhorn), 1974.
- No. 14 - "Rehabilitation of Disabled - 1971-1972", by Elchanan Blumenthal, 1974.
- No. 15 - "Old-age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1975", by Miriam Shmelzer, 1975 (out of print).
- No. 16 - "Old-age and Survivors' Beneficiaries Receiving Supplementary Benefits, in Beer Sheva, 1973", 1976.
- No. 17 - "The Living Arrangements of Old People in Beer Sheva, Petach-Tikva and Yavne", by Shlomo Cohen and Brenda Morginstin, 1976.
- No. 18 - "Large-family Beneficiaries by Place of Residence, 1975", by Hana Keren-Yaar (Valdhorn), 1976.
- No. 19 - "Beneficiaries of Workmen's Compensation Benefits, in the Years 1970-1972" (in Hebrew & English), by Yosi Mutsafi and Rivka Prior, 1976.
- No. 20 - "Employment Injuries (Recipients of Injury Benefits), in the Years 1973-1974" (in Hebrew & English), by Rivka Prior, 1978.
- No. 21 - "Recipients of Children's Allowance by Place of Residence, 1977", by Hana Keren-Yaar and Miriam Souery, 1978.
- No. 22 - "The Rehabilitation of Injured Workers: Analysis of Files for the Period 1971-1976", by Agi Meinhard, 1978 (out of print).
- No. 23 - "Sociodemographic Characteristics of Urban Widows Who Receive Survivors' Pensions", by Dalia Gordon, 1978 (out of print).
- No. 24 - "The Cost of Social Security in Israel in the Years 1950-1976" (in Hebrew & English), by Joseph Ferenbac and Reuben Steiner, 1978.
- No. 25 - "Old Age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1978", by Miriam Shmelzer, 1979.
- No. 26 - "Insured Non-employees for the Years 1976 and 1977", by Reuben Steiner, Aviva Gable and Avner Scharf, 1979.
- No. 27 - "Recipients of Children's Allowance by Place of Residence, 1979", by Miriam Souery, 1980.
- No. 28 - "Families with Children in Israel, 1968-1978" (in Hebrew & English), by Hana Keren-Yaar and Miriam Souery, 1980.
- No. 29 - "Level and Composition of the Incomes of New Applicants for Statutory Old-age and Survivors' Pensions, 1978", by Nahum Steigman and Eitan Hamburger, 1980.
- No. 30 - "Employment Injuries in the Years 1975-1976" (in Hebrew and English), by Rivka Prior, 1980.
- No. 31 - "Widows and their Rehabilitation the National Insurance Institute", by Dalia Gordon, 1981.

- No. 32 - "Old Age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1980", by Miriam Shmelzer, 1981.

DISCUSSION PAPERS

(in English or Hebrew as stated)

- No. 1 - "Equivalence Scales for Family Size: Findings from Israel Data" (in English), by Jack Habib and Yossi Tawil, 1974 (out of print).
- No. 2 - "The Effect of Public Expenditures for Social Services on the Redistribution of Income" (in Hebrew), by Moria Avnimelech, 1974.
- No. 3 - "The Effect of Child Allowances on Fertility" (in English), by Marjorie Honig, 1974 (out of print).
- No. 4 - "Poverty in Israel Before and After Receipt of Public Transfers" (in English), by Jack Habib, 1974 (out of print).
- No. 5 - "Nutrition Patterns and Efficiency in Food Consumption in Israel" (in Hebrew), by Yossef Zamir, 1974.
- No. 6 - "Changes in the System of National Insurance Contributions" (in Hebrew), by Yossi Tawil, 1974.
- No. 7 - "Redistribution through National Insurance in Israel by Income and Demographic Groups" (in English), by Jack Habib, 1975.
- No. 8 - "The Structure of the Transfer System in Israel Before and After the Devaluation of November 1974" (in Hebrew), by Marjorie Honig, Yaffa Kosloff, Efrat Bronfeld and Moti Laxer, 1975 (out of print).
- No. 9 - "The Influence of Public Family Assistance for Housing on Income Distribution for Young Married Couples in 1971" (in Hebrew), by Meir Greenfeld, 1975.
- No. 10 - "Poverty in Israel in Light of the Development of the Income Maintenance System" (in Hebrew), by Jack Habib, 1976.
- No. 11 - "The Effect of Social Security Benefits on Labor Supply" (in English), by Giora Hanoach and Marjorie Honig, 1976.
- No. 12 - "Problems in the Use of Inequality Measures to Rank Income Distributions" (in Hebrew), by Yehuda Geva, 1976.
- No. 13 - "The Reform in Tax Transfer Payments in Israel, July 1975" (in English), by Raphael Roter and Nira Shamai, 1976.
- No. 14 - "Income Tax Evasion and the Supply of Labor" (in English), by Gideon Yaniv, 1977.
- No. 15 - "A Comment on "Labor Supply under Uncertainty: Note" (in English), by Gideon Yaniv, 1977 (out of print).
- No. 16 - "A Simultaneous Estimation of a System of Demand Equations in Israel: An Empirical Analysis, 1968-1975" (in Hebrew), by Lea Achdut, 1977.

- No. 17 - "The Supply Curve of Labour under Income Maintenance Programs" (in English), by Giora Hanoch and Marjorie Honig, 1977 (out of print).
- No. 18 - "The Changing Pattern of Poverty: 1969-1975" (in Hebrew), by Yossi Tamir, 1977 (out of print).
- No. 19 - "The Optimal Linear Income Tax: A Note on Unemployment Compensation (in English), by Gideon Yaniv and Yossi Tamir, 1977 (out of print).
- No. 20 - "Minimum Wage: Literary Review and Possible Repercussions in Israel" (in Hebrew), by Menahem Carmi, 1978 (out of print).
- No. 21 - "The Role of Food Subsidies in the Income Maintenance System" (in Hebrew), by Yitzhak Moav, 1979.
- No. 22 - "Changes in Poverty Patterns in Israel, 1968-1975, in View of the Development of the Income Maintenance Programs" (in Hebrew), by Lea Achdut, Yehuda Geva and Yossi Tamir, 1979.
- No. 23 - "The Relationship between Social Security and Taxation: The Main Issues" (in English), by Leah Achdut and Yossi Tamir, 1979.
- No. 24 - "The Determination of Unemployment Contributions under Alternative Wage and Employment Patterns" (in Hebrew), by Yehuda Geva and Yitzhak Moav, 1980.
- No. 25 - "Maintaining Value of Social Security Benefits During Inflation" (in Hebrew), by Yehuda Geva and Yitzhak Moav, 1980.
- No. 26 - "Unemployment Insurance Benefits and the Supply of Labor of an Employed Worker" (in English), by Gideon Yaniv, 1981.

EXPERIMENTAL PROJECTS

(in Hebrew only)

- No. 1 - "Recreation for Mothers of Large Families", by Elchanan Blumenthal, 1974.
- No. 2 - "Evaluation of Nutritional Guidance for Large Families", by Sara Bavly and Gila Michaeli, 1975.
- No. 3 - "Aged for Aged: Visits to Homebound and Bedridden, in Gonen Quarter, Jerusalem, 1969-1975", 1976.
- No. 4 - "Pilot Project for the Improvement of the School Meal Service in Lod and Ramle during the School Year 1974-1975", by Agi Meinhard and Naomi Paynton, 1976.
- No. 5 - "Education Towards a More Economic Life Style", by Naomi Paynton, 1976 (out of print).
- No. 6 - "Experimental Project for Determining the Work Capabilities of the Aged", by Rachel Weinstein, 1976.

- No. 7 - "Experimental Project: Comprehensive School Meal Service in Kfar Sabba", by Naomi Paynton and Agi Meinhard, 1977.
- No. 8 - "Community Work Project in the Sprinzak Quarter of Kiryat Shmona", by Naomi Paynton, 1978.
- No. 9 - "Free Legal Aid Relating to National Insurance (Universal Service Without Means Test) - An Experimental Project; Following Survey, 1978", by Reuben Steiner and Yossef Zilber, 1979. (out of print).
- No. 10 - "Attitudes Toward Mental Health issues (Survey Findings in Two Depressed Sectors of Jerusalem)", by Naomi Paynton, 1980.
- No. 11 - "Comprehensive Services for the Aged in Tiberias", by Brenda Morginstin and Ronit Lieberman, 1981.
- No. 12 - "Befriending - A Jerusalem Mutual Help Project for Youth", by Naomi Paynton, 1981.
- No. 13 - "Functionally Disabled Aged in Bnei Brak - The Need for Additional Services and their Cost", by Dr. Joseph Silberstein, 1981.

OTHER PUBLICATIONS

- No. 1 - "Low-Wage Earners and Low-Wage Subsidies", by Abraham Doron and Raphael Rote: (Hebrew - November 1976; English - July 1978).
- No. 2 - "Income Support Benefits - A Program Proposal", by Abraham Doron and Tzippi Sueskind (Hebrew - June 1978; English - June 1979).
- No. 3 - "Twenty-five Years of National Insurance in Israel" (in Hebrew), by Lea Achudut and Menahem Carmi, 1981.