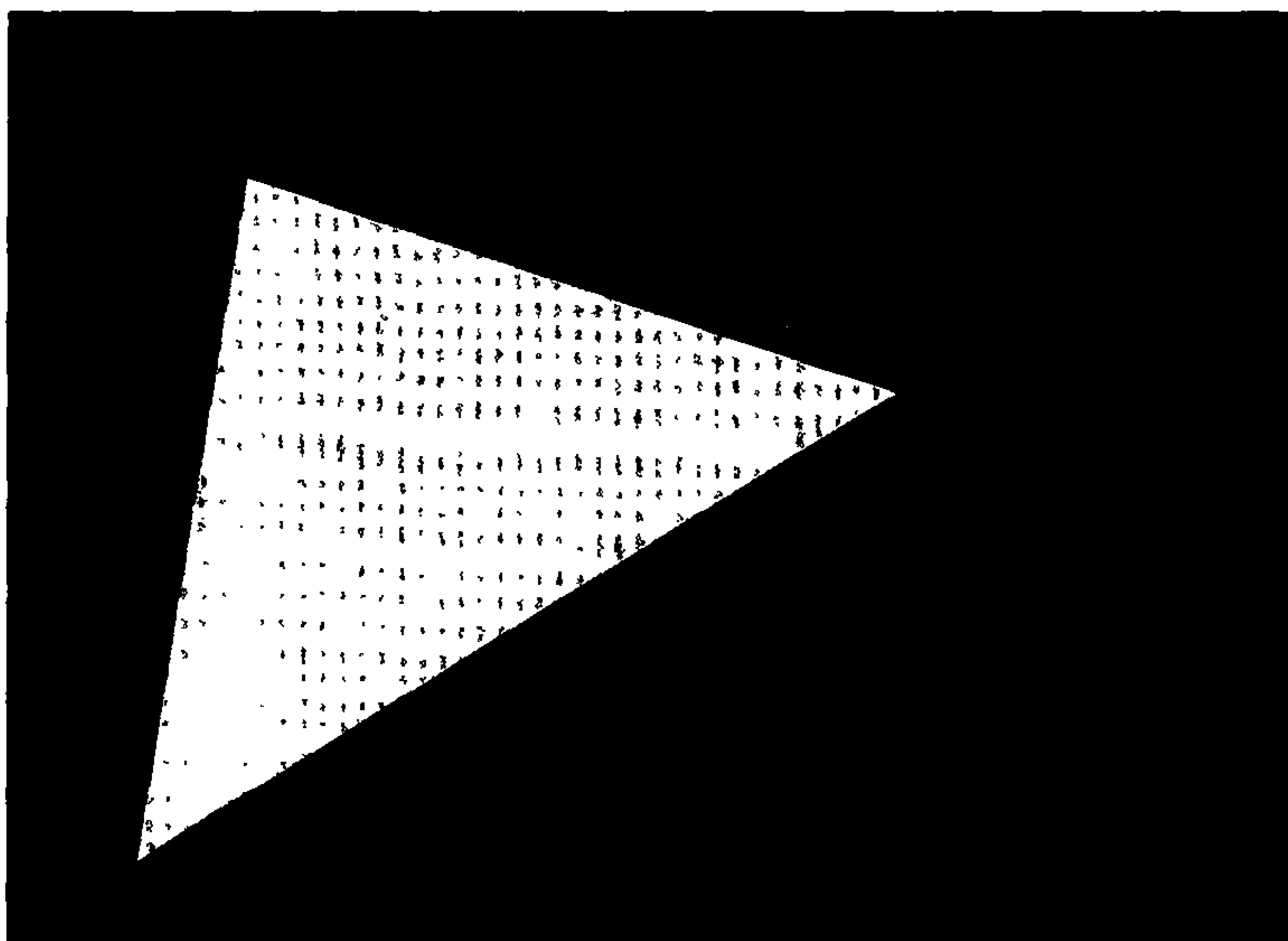


סקירה שנתית 1983





סקירה שנתית 1983

ריכזו וערכו

לאה אחדות – מנחם כרמי

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון
ירושלים התשמ"ה

פתח דבר

סקירה שנתית זו, הרביעית במניין הסקירות של המוסד לביטוח לאומי, נועדה כקודמותיה לסקור את פעולותיו של המוסד ואת מדיניותו בשנת התקציב 1983, וכך את השלכותיהן על רווחת האוכלוסייה.

חלקה הראשון כולל פרקים הסוקרים את מגמות התפתחותה של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת 1983 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה לה הוענקו ובאופן מימון פעולותיו של הביטוח הלאומי. פרקים בעלי חשיבות מרכזית מתייחסים לתרומתן של מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים לצמצום מימדי העוני ולאי שוויון התחלקות ההכנסות, ולהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

חלקה השני של הסקירה כולל שני פרקים. האחד סוקר את הגישות התיאורטיות למושג העוני, שמופיעות בספרות העולמית, ואת ההגדרות המקובלות באחדות ממדינות המערב. בנוסף לכך בפרק זה מוצגים מימצאים עיקריים על היקף העוני בארה"ב, אנגליה וקנדה. הפרק השני סוקר את הרקע להקמת שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר ואת פעולותיו מאז 1972. את הסקירה הכינו עובדי אגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. מלאכת הריכוז והעריכה התוכנית של פרקי הסקירה נעשתה על ידי לאה אחדות זמנחם כרמי, אשר להם חלק נכבד גם בכתיבת רבים מהם. תודתי נתונה לכל עובדי האגף, אשר השתתפו בעבודה זו, על תרומתם - מי בכתיבה, מי בעריכה לשונית ומי בהדפסות ובסיוע טכני. תודה מיוחדת לניסים ברור, מנכ"ל המוסד, על הערותיו המועילות לפרקי הסקירה השנתית.

נירה שמאי

סמנכ"ל מחקר ותכנון

ת ו כ ז ה ע נ י י ם

מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב - 1983 29-1

- א. הגמלאות והגבייה
- ב. גורמי הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות ב- 1983
- ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ד. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
- ה. התפתחויות תחוקתיות ומבניות שונות בשנת 1983
- ו. הביטוח הלאומי בזיקה לממדי העוני ולהתחלקות ההכנסות
- ז. סיכום

פרק 1 - היקף העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסיית השכירים ב- 1983 73-31

- א. מבוא
- ב. הגדרת העוני
- ג. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה
- ה. אי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים
- ו. מגמות לעתיד

פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב - 1983 134-75

- א. זיקנה ושאיירים
- ב. קצבאות ילדים
- ג. ענף אימהות
- ד. אבטלה
- ה. ענף נכות
- ו. נפגעי עבודה

161-135

פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

- א. כללי
- ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת
- ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה
- ד. איפיונים של האוכלוסייה השירית הזכאית להבטחת הכנסה

191-163

פרק 4 - הגישות להגדרת העוני: רקע תיאורטי ויישום בארצות מערביות נבחרות

- א. מבוא
- ב. הגישות להגדרת העוני
- ג. העוני במספר מדינות מערביות: מדידתו ומאפייני האוכלוסייה העניה
- ד. סיכום

213-193

פרק 5 - שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר

- א. הרקע להקמת השירות
- ב. מטרת השירות והעקרונות המנחים שלו
- ג. ההפעלה הנסיונית של השירות בסניפי רמת-גן וירושלים
- ד. מבנה השירות ותיאור פעולותיו
- ה. בחינת התפתחותו ומאפייניו של שירות הייעוץ לקשיש על פי נתונים כמותיים
- ו. סיכום

244-215

נספח לוחות

מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב - 1983

מנחם כרמי

יהודה מחלב

מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב - 1983

א. הגמלאות והגבייה

ב-1983 חלה ירידה ריאלית בהיקף הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. שיעור הירידה היה בן 4.9%. זאת לאחר ששלוש השנים הקודמות, 1982-1980, אופיינו על ידי שיעורי גידול גבוהים בהיקף הגמלאות: 9.2% ב-1982, 15.7% ב-1981 ו-11.0% ב-1980. ירידה זו נבעה בעיקר מירידת תשלומי ענף המילואים, שעלו ב-1982 בעקבות מלחמת לבנון ומשחיקת ערכן הריאלי של מרבית קצבאות הביטוח הלאומי.

ירידה בת שיעור דומה (5.3%) חלה ב-1983 גם בהיקף הגבייה של הביטוח הלאומי. היתה זו שנה רצופה שנייה של ירידה בהיקף הגבייה, וב-1982 שיעור הירידה היה בן 6.1%. בשנתיים שלפני כן, לעומת זאת, היקף הגבייה גדל בשיעורים גבוהים: ב-12.6% ב-1981 וב-9.7% ב-1980. סיבות ירידת הגבייה ב-1983 הן הפחתת דמי הביטוח שהחלה ב-1.10.82 מחד גיסא, וירידת השכר הריאלי מאידך גיסא.

היקף התשלומים עבור הגמלאות ששולמו ב-1983 היה גבוה ב-8.0% מסכום הגבייה באותה שנה. ב-1982 היה הפרש דומה בין הגמלאות לגבייה בשיעור בן 7.5%. בשנים קודמות, לעומת זאת, הגבייה היתה בדרך כלל גבוהה מהתשלומים עבור גמלאות.

חלקן של הגמלאות בתוצר הלאומי ירד ב-1983 ל-7.20%, לעומת 7.59% ב-1982 ו-7.08% ב-1981. הירידה בשיעור הגמלאות מתוך התל"ג נבעה מן הירידה הריאלית בהיקף הגמלאות. לעומת זאת רמת התל"ג ב-1983 נשארה כמעט זהה לרמתו ב-1982¹. זו שנה שנייה ברציפות שחלקה של הגבייה בתל"ג ירד גם הוא, והגיע ל-6.67%. רמה זו של חלקה של הגבייה בתל"ג היא הרמה הנמוכה ביותר שנודעה מאז 1976.

1. לפי האומדן שחושב על ידי הלמ"ס התל"ג גדל ב-1983/84 ב-0.4% מאז השנה הקודמת.

זו השנה השמינית ברציפות, שחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח
הלאומי בכלל הגבייה מהציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי הלך
ופחת, והוא הגיע ל-73.2% לעומת 74.3% בשנה הקודמת. במקביל
גדל חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ (מס מקביל, היטל התגוננות
והיטל חינוך על יסודי) והגיע ל-26.8% מסך הגבייה. זאת בהשוואה
ל-17.6% בלבד ב-1975. הגבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג
המשיכה לרדת באופן תלול והגיעה ל-4.88%, לעומת 5.22% ב-1982
ו-5.83% ב-1981. זו הרמה הנמוכה ביותר שנודעה מאז 1975.

כשמדובר בגמלאות, יש להבחין בין גמלאות "גבייתיות", עבורן נגבים
דמי ביטוח, לבין גמלאות "לא גבייתיות", המשולמות על פי חוקי
המדינה אך הביטוח הלאומי מופקד על הענקתן, או על פי הסכמים
מיוחדים (כמו חוק הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים במסגרת חוק
החיילים המשוחררים, ועוד). ב-1983 באה לקצה מגמת עליית חלקן
של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות, מגמה שאיפיינה את השנים
הקודמות, והוא ירד ל-81.09% לעומת 83.28% ב-1982. גם בחלקן
של הגמלאות הגבייתיות בתל"ג חלה ירידה, והוא הגיע לרמה של
5.84% לעומת ל-6.29% בשנה הקודמת.

לשנת 1983 היתה אופיינית, אם כן, ירידה בשיעור בן כ-5% הן
בסכום הגבייה והן בסכום הגמלאות של הביטוח הלאומי. מאחר
שבשנה זו התל"ג כמעט לא השתנה, חלה גם ירידה מקבילה בחלקה של
מערכת הביטוח הלאומי על שני מרכיביה - הגבייה ותשלומי הגמלאות -
בתל"ג. מגמה זו בולטת במיוחד, כשמדובר בגמלאות הממומנות על-
ידי הביטוח (הגמלאות "הגבייתיות"), וכך כשמדובר בגבייה
המתבצעת עבור ענפי הביטוח בלבד.

לוח מס. 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתל"ג
1983-1965

שנים	גבייה	גמלאות
1965	2.5	2.1
1970	5.1	2.8
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1977	7.02	7.15
1978	6.89	6.34
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983 (אומדן)	6.67	7.20

לוח מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות
כאחוז מסך הגבייה ומסך הגמלאות וכאחוז מהתל"ג
1983-1975

שנים	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל הגבייה	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגמלאות
1975	82.40	4.66	78.54	5.14
1976	81.43	5.38	79.04	5.72
1977	80.68	5.66	77.92	5.57
1978	80.00	5.51	81.53	5.17
1979	78.82	5.45	78.00	4.90
1980	76.11	5.71	81.01	5.47
1981	76.05	5.83	82.68	5.85
1982	74.31	5.22	83.28	6.29
1983	73.21	4.88	81.09	5.84

ב. גורמי הירידה בתשלומי הגמלאות ב-1983

כמו ב-1982, השינויים שחלו ב-1983 ברמת תשלומי הגמלאות הושפעו במידה ניכרת מהתנודות החריפות בתשלומי ענף המילואים. לאחר העלייה הגדולה בתשלומי ענף זה ב-1982, שנת מלחמת לבנון, ב-1983 חלה ירידה בת כ-23%. לחשבוך ירידה זו יש לזקוף כשני שלישים מהירידה בסך כל תשלומי הגמלאות. כאשר אין מביאים בחשבוך את ענף המילואים מסתבר, כי ברמת הגמלאות ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי ב-1983 חלה ירידה בת 1.6%, וזאת לעומת הגידול המקביל (כלומר, שוב בניכוי ענף המילואים) שנצפה ב-1982, אשר שיעורו היה כ-2.5%-3%.

אנו נוכחים, אם כן, שעליית היקף הגמלאות שאיפיינה את השנים 1980-1981 פסקה בשנים 1982-1983. כאשר מביאים בחשבוך, שמספר מקבלי הגמלאות גדל מדי שנה בכ-2%-3%, הרי שבשנת 1982, מגמת העלייה שאיפיינה את רמת הקצבה בשנים הקודמות נעצרה לחלוטין, וב-1983 רמה זו אף פחתה בכ-4%. שינוי המגמה בשנים 1982-1983 לעומת השנתיים שקדמו להן נבע מכך, שבשנים 1979-1981 נכנסו לתוקפם ומוצו כל ההסדרים המשופרים של עדכון הקצבאות השונות. בשנתיים האחרונות לא חלו שיפורים נוספים בעדכון הקצבאות, ולעומת זאת חלה האצה נוספת בקצב עליית המחירים, בד בבד עם ירידה בשכר הריאלי. בשילוב גורמים אלה יש לתלות את ירידת רמתן הכללית של הקצבאות ששולמו ב-1983.

מגמה זו משתקפת בהתפתחות שחלה ב-1983 בקצבאות הבודדות. מלוח מס. 4, המסכם את ההתפתחות ברמתן של קצבאות נבחרות, עולה שקצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות וכך ההכנחה המינימאלית המובטחת פחתו ב-1983 בשיעוריה בני 1%-3%, ועל פי רוב רמתן ירדה אל מתחת לרמת הקצבאות ב-1981. בקצבאות הילדים נצפו שתי התפתחויות שונות: בקצבאות המשולמות למשפחות בנות 1-3 ילדים

לוח טס. 3 - התפלגות ושקעורי גידול (רואליזם) של תשלומי הובטוח הביטוח (באחוזים) 1983-1979

שנה	זיקנה ושאיזורים**	נכות עבודה	נפגעי עבודה ופערות	התפלגות		התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות	התפלגות		
				התפלגות	התפלגות																	
1979	37.8	9.0	5.6	5.4	5.4	30.0	0.6	11.5	-	0.1	100.0	1979	37.8	9.0	5.6	5.4	30.0	0.6	11.5	-	0.1	100.0
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100.0	1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	5.6	25.8	2.0	10.4	-	0.2	100.0	1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	-	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0	1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0	1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0

שקעורי גידול (רואליזם) מאז השנה הקודמת

1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	11.0	11.0	15.7	9.1	1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	11.0	11.0	15.7	9.1	
1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	15.7	15.7	15.7	9.1	1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	15.7	15.7	9.1	9.1	
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	9.1	9.1	9.1	-4.9	1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	9.1	9.1	9.1	-4.9	-4.9
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	9.6	-4.9	-4.9	-4.9	-4.9	1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	9.6	-4.9	-4.9	-4.9	-4.9	-4.9

* גמלאות, כולל הוצאות מדינה.
 ** כולל תשלומים עבור הטובה סוציאלית בשנים 1979-1981 ועבור הובטוח הכנסה, שהחליפה את התעבה הסוציאלית ב-1982.
 *** בטענות זר משולמת לנתמכי הסעד בעבר הובטוח הכנסה.

לוח מס. 4 - קצבאות זיקנה ושאריתם וההכנסה המינימאלית המובטחת, במחירי קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע * 1975-1983

קצבאות זיקנה ושאריתם בסיסיות		קשיש יחיד אלמנה		קשיש יחיד, אלמנה, יחידה, נכה יחיד עם 2 ילדים		קשיש יחיד, אלמנה		קצבאות זיקנה ושאריתם בסיסיות		קשיש יחיד אלמנה		השנה 1980 (שקל)
כאחוז	במחירי 1980	כאחוז	במחירי 1980	כאחוז	במחירי 1980	כאחוז	במחירי 1980	כאחוז	במחירי 1980	כאחוז	במחירי 1980	
48.1	1,409.7	25.5	749.5	24.8	656.3	14.9	434.9	48.1	1,409.7	25.5	749.5	1975
43.8	1,312.6	23.6	706.8	21.5	644.6	13.3	396.1	43.8	1,312.6	23.6	706.8	1976
42.6	1,366.9	22.7	730.1	21.7	695.1	13.3	427.2	42.6	1,366.9	22.7	730.1	1977
38.6	1,324.2	20.7	714.5	20.1	691.2	12.4	423.3	38.6	1,324.2	20.7	714.5	1978
40.3	1,398.1	22.1	765.0	18.8	652.4	11.6	403.9	40.3	1,398.1	22.1	765.0	1979
48.2	1,709.1	23.8	843.7	26.3	931.5	13.8	480.5	48.2	1,709.1	23.8	843.7	1980
49.8	1,930.0	24.8	955.3	28.4	1,083.5	14.6	559.2	49.8	1,930.0	24.8	955.3	1981
49.7	1,957.2	24.8	974.7	27.3	1,075.7	14.1	555.3	49.7	1,957.2	24.8	974.7	1982
50.1	1,915.1	25.1	957.7	27.2	1,037.4	14.4	551.9	50.1	1,915.1	25.1	957.7	1983

(* השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.)

לוח טס. 5 - קצנארות ילדים, לפי מספר היילדים (כולל קצנת יוצאי צבא), 1975-1983

שנתה ילדים		חמישה ילדים		שלושה ילדים		יחד אחד		שנה
נאור	נמחירי	נאור	נמחירי	נאור	נמחירי	נאור	נמחירי	
מהשכר	1980	המורצע	1980	המורצע	1980	המורצע	1980	
למשרת	(שקלים)	למשרת	(שקלים)	למשרת	(שקלים)	למשרת	(שקלים)	
שכיר		שכיר		שכיר		שכיר		
59.3	1,736.4	37.3	1,093.3	17.6	514.5	4.4	128.6	1975
55.6	1,666.0	34.8	1,044.6	16.1	482.6	4.0	119.7	1976
52.8	1,694.6	33.2	1,065.5	15.2	487.6	3.8	122.1	1977
44.7	1,533.8	28.1	965.5	13.2	454.2	3.3	113.6	1978
40.7	1,416.1	25.6	891.8	11.2	389.0	2.8	97.2	1979
38.1	1,351.2	24.0	850.6	11.3	400.2	2.8	100.1	1980
38.0	1,473.6	23.9	927.7	11.3	436.5	2.8	109.1	1981
35.9	1,413.1	22.4	889.7	10.5	418.6	2.6	104.7	1982
43.7	1,668.3	26.2	1,000.9	9.7	371.4	2.4	92.8	1983

חלה שחיקה בת כ-12%, ואילו בקצבאות המשולמות למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר חלה עלייה בת 12%-18%.

עקב ירידת השכר הריאלי הקצבאות בדרך כלל שמרו על רמתן היחסית לשכר הריאלי, או אף עלו עליה קטנה. דבר זה חל על רוב הקצבאות, להוציא קצבאות הילדים למשפחות בנות 1-3 ילדים אשר נשחקו באופן ניכר, הן במונחים ריאליים והן כאחוז מהשכר הממוצע.

בשיעור הגידול השנתי של כל הענפים, להוציא הבטחת הכנסה, חלה ירידה ניכרת. בחמישה ענפים היו שיעורי גידול שליליים, ובענף הגדול ביותר - זיקנה ושאיירים - שיעור הגידול היה זעיר - 0.2%. בענפים בעלי שיעור גידול חיובי - נכות כללית והבטחת הכנסה - סיבת הגידול היא המשך תהליך גידולו של מספר מקבלי הקצבאות בהם.

ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

מגמת ההתפתחות העיקרית ב-1983 היא הימשכות הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מקבלי הקצבאות. שיעור גידול מספר מקבלי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים ירד ל-2.3%, ירידה שנמשכה ברציפות מאז 1980, בה שיעור הגידול עמד על 4.0%. גם בענף ילדים חלה ירידה בשיעור הגידול של המשפחות המקבלות קצבאות ילדים, מ-2.3% ב-1982 ל-1.4% ב-1983. ב-1983 מספר הילדים שקיבלו קצבה עלה ב-0.4% בלבד, שוב כחלק מן התהליך הנמשך מספר שנים (שיעור הגידול של הילדים המקבלים קצבה בשנת 1978 היה 2.9%). מגמה דומה אנו מוצאים בענף נכות, אם כי שיעור הגידול במספר "הנכים החדשים" המקבלים קצבה המשיך להיות גבוה מבשאר הענפים.

מגמה שונה איפיונה ב-1983 את ענף אימהות, בו שיעורי גידול מספר הנשים המקבלות מענק לידה ודמי לידה עלו. זאת כתוצאה מן הגידול הניכר במספר היולדות (על כך ראה בפרק הדן בענף אימהות). ירידה יוצאת דופן, בשיעור בן כ-17%, חלה במספר המקבלים דמי פגיעה.

לוח טס 6 - מספר סקנלי הגמלאות, 1979-1983

יחידים (משפחות המקבלות הצבאות ילדים)	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה ושאריות		ענף	מספר המקבילים
	זמי לידה	מענה לידה	קצבת תלויים	קצבת נכות	זמי פגיעה קודם	נכה נכה חדש	זיקנה ושאריות			
579,247	39,785	96,687	2,859	8,298	73,913	12,477	30,394	343,359	1980-1980	מספר מקבלי הגמלאות
+3.1	+3.8	+4.2	+4.7	0.0	-2.4	+14.8	+25.9	+4.0	1980-1979	מספר מקבלי הגמלאות
587,511	38,602	96,732	2,958	8,669	..	12,951	35,810	353,566	1981-1981	מספר מקבלי הגמלאות
+1.4	-3.0	+0.4	+3.5	+4.5	..	+3.8	+17.8	+3.0	1981-1980	מספר מקבלי הגמלאות
600,859	39,648	98,676	3,070	9,019	70,017	13,080	41,306	362,635	1982-1982	מספר מקבלי הגמלאות
+2.3	+2.7	+2.0	+3.8	+4.0	..	+1.0	+15.3	+2.6	1982-1981	מספר מקבלי הגמלאות
609,052	42,385	102,654	3,090	9,404	57,976	12,994	46,497	371,053	1983-1983	מספר מקבלי הגמלאות
+1.4	+6.9	+4.0	+0.7	+4.3	-17.2	-0.7	+2.6	+2.3	1983-1982	מספר מקבלי הגמלאות

* מספר מקבלי הגמלאות ניהם לשלמים זמי גיטרה (שיעור ל-1,000)

יחידים (משפחות המקבלות הצבאות ילדים)	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה ושאריות		שנה
	זמי לידה	מענה לידה	קצבת תלויים	קצבת נכה	זמי פגיעה קודם	נכה נכה חדש	זיקנה ושאריות		
424	32	67	8	58	25	235	1979		
429	32	69	8	53	31	241	1980		
420	31	67	8	..	33	239	1981		
424	31	67	8	48	37	241	1982		
425	33	67	9	40	40	247	1983		

* הלוח מנוסס על אומדן מספר המבטחים, שהושג באגף למחוק ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי. אומדן מספר המבטחים לשנת 1983 הוא לרוב ה-31.3.84, וגם אומדן המבטחים לשנים קודמות חושב בדומה. מספר המבטחים לשנת 1983 הוא לרוב ה-31.3.84, וגם אומדן המבטחים לשנים קודמות חושב בדומה.

מספר מקבלי הקצבאות ב-1983 בדרך כלל גדל יותר ממספר המשלמים דמי ביטוח, ומשום כך היחס ביניהם נטה לעלות. השוואה לנתוני 1979 מלמדת, שכמעט בכל הענפים חלה עלייה ביחס בין מקבלי הגמלאות למשלמי דמי הביטוח. רק כשמדובר בדמי פגיעה, אנו עדים לירידה ניכרת ביחס זה.

ד. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. הגבייה

בשנת 1983 חלו שינויים רבים אשר השפיעו על היקף תקבולי המוסד לביטוח לאומי ונכסיו. ההתפתחויות העיקריות שהשפיעו על התקבולים שנגבו ישירות מן הציבור היו:

א. באמצע שנת הכספים 1982 הופחתו שיעורי דמי הביטוח בענפים רבים בשיעורים שונים, וההפחתה המשוקללת הסתכמה ביותר מ-10%. זאת כחלק ממאמצי הממשלה להפחית את עלות הוצאות העבודה. הפחתה זו נעשתה בהתחשב במצב הרזרבות בכל אחד מהענפים. בענפים, בהם היתה רמת כיסוי² גבוהה, השיעורים הופחתו בשיעור גבוה יותר, ואילו באלה שרמת הכיסוי היתה נמוכה מהמינימום, השיעורים אף הועלו, אם כי במידה מתונה. ב-1983 הפחתת השיעורים באה לידי ביטוי במשך השנה כולה, ודבר זה גרם לירידת התקבולים שנגבו מן הציבור.

ב. לצורך מילווה שלום הגליל עוקרו בחודש יולי 1982 כ-4% בממוצע מן השכר. עיקור זה חל על ההכנסה החייבת בביטוח לאומי. באפריל 1983 המילווה בוטל, והשכר החייב בדמי ביטוח שוב גדל בשיעור שעוקר. שינוי זה, בניגוד לקודמו, תרם להגדלת הגבייה.

ג. בניגוד לשנים קודמות, בשנה זו חלה ירידה בשכר הריאלי של

2. רמת הכיסוי היא היחס בין נכסי המוסד בכל ענף לבין ההוצאות השנתיות של הענף. נכסי המוסד וההוצאות השוטפות של כל ענף הם במחירי סוף השנה.

העובד השכיר, בשיעור בן כ-1%. מגמה זו פעלה, כמובן, בכיוון של הקטנת היקף הגבייה.

לוח מס. 7 - מאפייני גבייה שונים, 1980-1983

1983	1982	1981	1980	
				<u>אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה)</u>
(-)1.2	(-)0.6	10.5	0.8	שכר ממוצע לעובד
1.6	2.0	3.2	0.3	מספר משרות שכיר
173.8	127.0	110.1	133.6	שינוי במחירים (באחוזים)
158.9	113.0	136.6	156.3	גידול בכלל הגבייה (באחוזים)
(-)5.4	(-)6.1	12.6	9.8	גידול ריאלי של הגבייה (באחוזים)
26.8	25.7	24.0	23.9	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מכלל הגבייה
94.4	94.6	94.2	93.6	אחוז גבייה עבור שכירים בכלל הגבייה
160.4	125.2	144.5	254.9	שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי

צירופם של גורמים אלה הביא לכך, שהגבייה מן הציבור פחתה בכ-5.4% בערכים ריאליים. הגבייה עלולה היתה לרדת במידה גדולה אף יותר לולא הגורמים הבאים שמתנו אותה: העמקת הגבייה, גידול מספר משרות השכיר (ב-1.6%) ויציבות הגבייה עבור גורמי חוץ (מס מקביל, היטל הג"א והיטל חינוך).

הירידה הריאלית בגבייה גרמה לכך, שחלקה בתוצר הלאומי פחת במידה ניכרת. גידול הגבייה היה גבוה אצל הלא-שכירים יותר מאשר אצל השכירים (170% לעומת 158%), בעיקר כתוצאה מהעמקת הגבייה. לכן חלקם של השכירים בכלל הגבייה ירד במעט והגיע ל-94.4%, לעומת 94.6% ב-1982.

לוח מס. 8 - שיעורי דמי ביטוח לשכירים בשנים 1975, 1979-1983

פ"ר	מילואים	אבטלה	ילדים	סיעוד	סימחה	תאונות	נפגעי עבודה (ממוצע)	נכות כללית	זיקנה ושארית	סך-הכל	השנה
0.10	3.2	1.2	3.3	-	0.8	-	1.4	0.5	4.5	15.00	1975
0.05	3.2	0.9	3.1	-	1.4	-	1.4	1.2	5.6	16.85	1979
0.05	2.6	0.6	3.1	0.2	1.4	-	1.4	1.4	5.5	16.25	1980
0.05	2.3	0.6	3.1	0.2	1.4	0.2	1.4	1.4	5.5	16.15	1981
0.05	2.0	0.3	2.6	0.2	1.2	0.1	1.0	1.5	5.2	14.15	1982
0.05	2.0	0.3	2.6	0.2	1.2	0.1	1.0	1.5	5.2	14.15	1983

לוח מס. 9 - שיעורי גבייה משכירים, לפי חלקם של העובד והמעביד
1983-1979

השנה	שיעור הגבייה הכולל	חלקו של העובד	חלקו של המעביד
גבייה לענפי הביטוח הלאומי			
1979	16.85	3.8	13.05
1980	16.25	4.2	12.05
1981	16.15	4.2	11.95
1982 (החל מחודש אוקטובר)	14.15	3.8	10.35
1983	14.15	3.8	10.35
גבייה כללית			
1979	21.5	4.4	17.1
1980	21.7	4.6	17.1
1981	21.6	4.6	17.0
1982 (החל מחודש אוקטובר)	19.6	4.2	15.4
1983	19.6	4.2	15.4

כתוצאה ממדיניות מכרונת של הממשלה גרמו השינויים בדמי הביטוח ב-1982 לירידת חלקו של המעביד בתשלום דמי הביטוח של השכיר, הפחתת דמי הביטוח נועדה בראש ובראשונה להקטין את הוצאות המעבידים על עבודה, ולכן בעוד שדמי הביטוח המשולמים ישירות על ידי השכירים פחתו ב-9.5% (מ-4.2% ל-3.8% מהשכר), דמי הביטוח המשולמים על ידי המעבידים ירדו ב-13.40% (מ-11.95% ל-10.35% מהשכר). בשיעורי הגבייה הנגבית עבור גורמי חוץ, הן ישירות מהשכירים והן מהמעבידים, לא חלו שינויים במשך השנה. ב-1983 חלה, אם כן, ירידה ריאלית בכלל הגבייה, חלקם הישיר של השכירים וכך חלקם של העצמאיים בגבייה עלו, ואילו חלקם של המעבידים ירד.

2. השתתפות האוצר במימון פעולות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 127(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי על הממשלה להשתתף במימון של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים, שקבע החוק. השיעורים שנקבעו הם: כ-15% מהגבייה לענף זיקנה ושאימים, 100% מן הגבייה לענף ילדים ו-75% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית. לוח מס. 10 מציג את השינויים שחלו בהיקף השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1979-1983. בשנים 1979-1981 שיעור השתתפותה של הממשלה בתשלומי הביטוח הלאומי נשחק בהתמדה ובמידה דראסטית. שחיקה מצטברת זו גרמה גירעונות שוטפים בענפים הללו וצמצמה את הרזרבות שלהם עד למינימום הנדרש, ובענף הילדים אף עד פחות מכך. בשנת 1982 הובטחה השתתפות מלאה של הממשלה, כמתחייב מן החוק. רוב הכספים אמנם הועברו, אך בעיקר ברבע האחרון של שנת התקציב. דבר זה השפיע על סכום הנכסים הכוללים ועל הנזילות במרוצת השנה. בשנת 1983 הועברו סכומי ההשתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. אולם קצב העברת התשלומים יצר פער בין הסכומים החייבים בהעברה מדי חודש לבין הסכומים שהועברו בפועל. ערכם הריאלי של הסכומים שהועברו שלא במועד נשחק, שכן יתרת ההפרשים החודשיים הועברה בסוף השנה לפי ערכם הנומינאלי בלבד. דבר זה השפיע, כמובן, על מצב הנכסים הכוללים ועל הנזילות גם במרוצת שנה זו.

הממשלה משתתפת לא רק במימון הוצאות הביטוח הלאומי כמתחייב מסעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. היא גם מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. זאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים אחרים. על תשלומים אלה נמנים ההשלמה הניתנת לצורך הבטחת הכנסה (זו שהמירה את ההטבה הסוציאלית, שנהגו לשלם קודם לכך על פי הסכם, וכך את תמיכות הסעד ששולמו באמצעות הרשויות המקומיות), קצבאות יוצאי צבא, דמי מזונות ותשלומים

לוח מס. 10 - השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי, בפועל
 וכפי שמתחייב מן החוק
 1983-1979

ענף נכות כללית	ענף ילדים	ענף זיקנה ושאירים	
<u>1979</u>			
38.7	522.1	140.8	סכום המתחייב מן החוק (מיליוני שקל)
38.1	351.6	103.4	סכום שנתקבל (מיליוני שקל)
98.4	67.5	73.4	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1980</u>			
103.4	1,378.3	366.7	סכום המתחייב מן החוק
-	-	80.9	סכום שנתקבל
0.0	0.0	22.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1981</u>			
270.0	3,278.5	872.3	סכום המתחייב מן החוק
203.3	100.0	100.0	סכום שנתקבל
75.3	3.1	11.5	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1982</u>			
626.0	6,740.7	1,865.0	סכום המתחייב מן החוק
600.0	6,411.0	1,846.0	סכום שנתקבל
95.8	95.1	99.0	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1983</u>			
1,618.0	16,909.5	4,995.3	סכום המתחייב מן החוק
*1,647.0	16,792.0	4,902.0	סכום שנתקבל
*100.0	99.3	98.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

(* כולל תקבולים על חשבון חוב משנה קודמת.)

למתנדבים שנפגעו. בשנת 1983 סך כל התשלומים האלה גדל ריאלית בשיעור בן יותר מ-7%. מאידך גיסא, בשיעורן של הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי חלה ירידה, וזאת בעקבות תיקונים שהונהגו במחצית השנה האחרונה של שנת הכספים בגודל קצבת יוצאי הצבא (תוספת למשפחות ברוכות ילדים) ובהגדלת שיעורי פיצוי ההתייקרות.

3. ריבית מהשקעות

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד, וכמתחייב ממנו הנכסים מושקעים באגרות חוב הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5%, ומחציתן ריבית בת 5.5%. כמו כן משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי. כן מושקעים כספים לזמן קצר בפקודות תפ"ס.

לסיכום נושא המימון לוח מס. 11 מציג את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקרת הם החלטת האוצר להשתתף גם בשנה זו במלוא חלקו כמתחייב מסעיף 217 לחוק, וכך שיעורי דמי הביטוח שהופחתו במשך השנה בענפי הביטוח הלאומי. הודות לשני גורמים אלה נשמר חלקו של המימון הממשלתי בכלל מקורות המימון, ובמקביל ירד חלקה של הגבייה, כל אחד במידה משמעותית. חלקו של האוצר במימון (הקצבה לפי חוק) עלה מ-0.8% ב-1980 ו-1.6% ב-1981 ל-14.2% ב-1982 ול-13.6% ב-1983, ואילו חלקה של הגבייה ירד בשנת 1983 ל-53%, לעומת 68% ב-1981 ו-57% ב-1982. היתה בכך חזרה לאותן פרופורציות מימון באמצעות גבייה ובאמצעות השתתפות הממשלה, שהיו מקובלות באמצע שנות ה-70, לפני שהשתתפות הממשלה התחילה לפחות.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 12 מציג את יתרת התקבולים (עם ריבית וללא ריבית) של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים,

לוח מס. 11 - מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי
(במיליוני שקלים), 1979-1983

סך-כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי ס' 200 וחוקים אחרים	ריבית מהשקעות	
4,791	2,839	494	721	724	1979
10,829	7,209	81	1,618	1,876	1980
24,972	17,042	404	3,646	3,825	1981
62,344	35,479	8,858	8,749	9,144	1982
171,434	90,496*	23,348	25,626	28,753	1983
					שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1980
-3.2	8.7	-93.0	-4.0	10.9	
					שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1981
10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0	
					שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1982
10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3	
					שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1983
0.6	-6.7	-3.6	7.1	15.0	
					התפלגות התקבולים על-פי המקורות העיקריים (ב-%)
100.0	59.6	10.4	15.1	15.2	1979
100.0	66.9	0.8	15.0	17.4	1980
100.0	68.0	1.6	15.0	15.2	1981
100.0	56.9	14.2	14.0	14.7	1982
**100.0	52.8	13.6	14.9	16.8	1983

(* כולל פיצויים מצד שלישי.
**) כולל העברת האוצר בסך 3 מיליארד שקלים לענף ביטוח שירות מילואים,
שהם 1.9% מסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי.

לוח מס. 12 - עודפים/גירעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (במיליוני שקלים)
1983-1979

	עודפים/גירעונות כולל ריבית					עודפים/גירעונות ללא ריבית					ע נ ט
	1983	1982	1981	1980	1979	1983	1982	1981	1980	1979	
סך-הכל	34,350	9,704	3,713	2,276	1,426	5,597	560 (-)	112 (-)	227	702	
זיקנה ושארית	8,323	3,076	1,044	869	515 (-)	3,845 (-)	904 (-)	610 (-)	(-)25	171	
נכות כללית	925	286	312	141	94	(-)746 (-)	250	80	20	51	
נפגעי עבודה	3,639	1,691	928	458	165	186	552	504	224	95	
אימהות	1,826	788	433	210	58	981	518	343	164	58	
ילדיה	9,928	3,064 (-)	1,113 (-)	562	102	8,646	2,842 (-)	1,255 (-)	(-)606	59	
אבטלה	6,658	2,360	1,022	590	300	(-)240	82	142	97	116	
ביטוח שירות מילואים	103	-2,728	593	425	175 (-)	1,470 -3,	158	259	245	142	
יתר	2,948	1,167	494	145	17	2,085	878	425	108	10	

לוח מס. 13 מציג את ערך נכסי המוסד בסוף שנת התקציב. המאפיינים העיקריים של העודפים ושל הגירעונות בשנה זו קשורים להשפעת התשלומים החריגים, ששולמו בענף שירות המילואים גם בשנה זו כתוצאה מהמלחמה ומשהיית צה"ל בלבנון מחד גיסא, ומהחלטת הממשלה להמשיך ולמלא את התחייבותה לפי סעיף 217 לחוק ומהפחתת שיעורי דמי הביטוח מאידך גיסא.

התשלומים בענף ביטוח שירות המילואים הנובעים משהיית צה"ל בלבנון גרמו לגירעון שוטף בן כ-1.5 מיליארד שקלים, לעומת גירעון בן יותר מ-3.1 מיליארד שקלים ב-1982. לאחר קיצוץ הריבית כוסה הגירעון כולו, ואף נותרו עודפים בני כ-100 מיליון שקלים. יש לציין, שהממשלה העבירה למוסד 3 מיליארד שקלים לכיסוי חלקי של הגירעון, ומשום כך גדלו נכסי הענף ריאלית בכ-7%. בענף הילדים נרשם עודף שוטף בן כ-8.6 מיליארד שקלים, ואילו בצירוף הריבית שנתקבלה על השקעות קודמות העודף הגיע ליותר מ-9.9 מיליארד שקלים. זאת בהמשך למגמת השיפור שהחלה בשנת 1982. גירעונות שוטפים היו בענף הזיקנה והשאירים (יותר מ-3.8 מיליארד שקלים) ובענף הנכות (כ-750 מיליון שקלים). לאחר צירוף הריבית שנתקבלה מהשקעות קודמות, היו עודפים בני כ-8 מיליארד שקל בענף זר"ש, ובני כ-900 מיליון שקל בענף נכות.

שווי נכסי המוסד בסוף שנת התקציב (31 במרס 1984) היה כ-639 מיליארד שקלים. שיעור הגידול הריאלי בנכסי המוסד בשנת 1983 היה 4.8%, לעומת 5.1% בשנה הקודמת. חלקם של הענפים, בהם נרשמו גירעונות שוטפים, בכלל הנכסים ירד. בענף הזיקנה והשאירים עדיין נשארו כ-41.2% מנכסי המוסד (לעומת 42.6% בשנת 1982), ובענף האבטלה כ-24%. חלקם של הנכסים בענף ביטוח שירות המילואים ירד ל-5.3% מכלל הנכסים, לעומת 6.1% בשנת 1982 ו-8.6% בשנת 1981, בעוד שחלקם של הנכסים בענף הילדים עלה מ-2.4% בשנת 1981 ל-3.9% בשנת 1982 ול-5.9% ב-1983.

לוח מס. 13 - נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקצ"ב), 1979-1983

	1983	1982	1981	1980	1979	
מספרים כאחוז	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
מספרים כאחוז	638,897	187,640	76,714	35,993	14,636	
מספרים כאחוז	41.2	42.6	43.2	44.4	45.4	זיקנה ושאימים
מספרים כאחוז	36,316	11,056	4,642	2,132	850	נכות כללית
מספרים כאחוז	11.9	12.0	11.6	10.7	9.5	נפגעי עבודה
מספרים כאחוז	3.1	2.8	2.3	1.6	0.7	אימהות
מספרים כאחוז	37,927	7,393	1,863	1,648	1,208	ילדים
מספרים כאחוז	150,646	44,861	18,179	8,448	3,383	אבטלה
מספרים כאחוז	33,487	11,458	6,560	2,852	956	ביטוח שירות מילואים
מספרים כאחוז	21,277	5,190	1,627	506	115	יתר
במספרים שוטפים (מיליוני שקלים)						

בחינת רמת הכיסוי של הענפים מלמדת, שבענף ביטוח שירות המילואים יש רמת כיסוי של קצת יותר משנה אחת (לעומת יותר משתי שנות כיסוי בסוף שנת התקציב 1981), ובענף הילדים יש רמת כיסוי של 87% מן ההוצאה לשנה אחת, רמה שיש בה שיפור לעומת השנה שעברה, אם כי היא עדיין נמוכה מן המינימום שנקבע - שנה אחת. בענף הנכות הכללית יש פחות משתי שנות כיסוי - שהן פחות ממינימום הרזרבות שנקבע לענף זה - שלוש שנים, בענף הזיקנה והשאירים יש כ-3.6 שנות כיסוי, כלומר ירידה קלה לעומת 1982 (3.7).

ה. התפתחויות תחיקתיות ומבניות בשנת 1983

1. ענפים

שינויים מספר הונהגו בשנה האחרונה בענף ילדים בעקבות תיקון שתוקן בתקנות מתן הענקות לחיילים משוחררים ולבני משפחותיהם. באפריל 1983 הוגדלו תשלומי קצבאות יוצאי הצבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד. ביולי 1984 נוספה חצי נקודת קצבה לילדים שלישיים במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.

כמו כן, בוטל במשך השנה סעיף 115 לחוק הביטוח הלאומי, לפיו קצבת הילדים היתה משולמת עד יום ה-31 באוגוסט, החל לראשונה לאחר מלואת לילד 18 שנים. מאז חדלים לשלם קצבה בתום החודש, בו מלאות לילד 18 שנים. כתוצאה מכך ב-1983 ירד מספרם הממוצע של הזכאים לקצבאות ילדים.

בפברואר 1984 נתקבל חוק מיסוי נקודת קצבה. זוהי הוראת שעה, שתוקפה אמור לפוג במרץ 1985. לפי חוק זה המס יחול על סכומי נקודת הקצבה המשתלמים בעד שני הילדים הראשונים למי, שיש לו עד שלושה ילדים הזכאים לקצבת ילדים, ואשר שיעור המס השולי שלו הוא 50% ויותר. חוק זה אינו משפיע על הפעולות הנעשות על ידי המוסד, אך יש לו, כמובן, השלכות על חלק מנבוטחיו.

בענף הנכות הונהגו באפריל 1984 תיקונים מספר, והחשוב בהם הוא החוק המבטל את האבחנה בין "נכה קודם" ל"נכה חדש". כמו כן בוטל הצורך בתקופת אכשרה.

גם בענף אבטלה הונהגו תיקונים מספר. החל בספטמבר 1983 הוקלו התנאים המתייחסים לעולים חדשים. תקופת אכשרתם קוצרה ותקופת היחשנם כעולים הוארכה. מאידך גיסא, הורעו תנאי החיילים המשוחררים שכך נקבע, כי דמי האבטלה שהם זכאים לקבל לא יעלו מעל 80% משכר המינימום, במקום 40% מהשכר הממוצע, כפי שהיה קודם לכן. לפיכך, כל עוד שכר המינימום יהיה נמוך ממחצית השכר הממוצע, יפחתו דמי האבטלה, שחיילים משוחררים יקבלו. כדי לעודד מובטלים לקבל עבודה המוגדרת כלא-מתאימה, נקבע, כמו כן, שמי שיקבל עבודה כזו יהא זכאי לקבל פיצוי מהביטוח הלאומי, כל עוד הכנסתו (בתוספת הפיצוי) תהיה נמוכה מסכום השווה ל-75% משכרו בעבודתו הקודמת.

במרץ 1984 היה אמור להיכנס לתוקף חוק, שמטרתו לפצות מגישי תביעות לגמלה בגין עיכוב תשלום. לפי חוק זה, כאשר טיפול בתביעה אינו מסתיים תוך שלושה חודשים מיום הגשתה, יש לשלם את הגמלה מיום הגשת התביעה בשיעור מעודכן.

2. הגבייה

מאז אפריל 1984 נכנסו לתוקף שלושה חוקים בתחום הגבייה. שניים מהם נועדו לענות על הבעיות שנוצרו עקב האינפלציה הגבוהה. האחד הוא חוק קנסות והצמדה, שמטרתו העיקריות הן לשמור על ערכם הריאלי של התשלומים, שהמבוטחים מפגרים בהעברתם, וכך להבטיח החזר על גביית יתר, שדינתן גם הוא בערכו הריאלי. על פי חוק זה, כל סכום שאינו משולם במועד, או נגבה ביתר, יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן מן היום, בו צריך היה לשלמו או לגבותו. החוק השני מתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא שכירים, בסיס ההכנסה לגמלאות מחליפות הכנסה ולתשלום דמי

ביטוח היה קודם לכן ההכנסה משנה קודמת. בתנאי האינפלציה הקיימים במשק גם התשלומים וגם התקבולים נשחקו במאוד, ובתנאי האינפלציה של שנת 1984 ערכם אינו יכול לעלות על 20% מערכם בשנה השוטפת. החוק נחקק כדי לתקן עיוות זה, ולפיו גם דמי הביטוח ייגברו על בסיס ההכנסה בשנה השוטפת, וגם הגמלאות היחסיות תשולמנה על פי בסיס זה.

השינוי התחיקתי השלישי שנכנס לתוקף בשנה זו הוא התיקון לחוק מס מקביל, לפיו המוסד לביטוח לאומי יגבה את המס המקביל גם מאוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים ויעבירו לקופות החולים, כדרך שנהג לעשות על פי חוק מאז 1973 בהתייחס למבוטחים השכירים. הכוונות מאחורי תיקון זה היו: א. להיעזר במנגנון הגבייה של המוסד לצורך ייעול הגבייה והקטנת ההוצאות הכרוכות בה, ב. לקבוע שהבסיס לתשלום המס המקביל יהיה זהה לבסיס, שלפיו משלמים את דמי הביטוח הלאומי, כדרך שהדבר נהוג בהתייחס לשכירים.

ו. הביטוח הלאומי בזיקה למימדי העוני ולהתחלקות ההכנסות נתוני סקר הכנסות משנת 1983³ (חמתייחס למשפחות השכירים כלבד) מעידים על התייצבות, או אף על שיפור זעיר, במימדי העוני. תחולת העוני בקרב משפחות לאחר תשלומי ההעברה עלתה ב-1983 ל-5.7% לעומת 5.6% ב-1982. מאידך גיסא, תחולת העוני בקרב נפשות ירדה מ-6.7% ב-1982 ל-6.6% ב-1983. הנתונים המביאים בחשבון גם את מערכת המיסים מעידים על מגמה דומה. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות גדלה מ-8.1% ב-1982 ל-8.2% ב-1983, ואילו בקרב הנפשות חלה ירידה מ-10.2% ל-9.8%.

ההתפתחויות שהביאו לירידה הקלה בתחולת העוני, לפי ההכנסה הפנויה, בקרב הנפשות היו מנוגדות. תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים, בקרב הנפשות, פחתה מ-14.3% ב-1982 ל-13.6%

3. נתוני הסקר מתייחסים, באופן ממוצע, לראשית 1983.

ב-1983. התפתחות זו ניזונה מעליית רמת שכר המינימום ומירידת שיעור האבטלה בתקופה הנדונה. התפתחות שפעלה בכיוון מנוגד היתה הירידה הקלה בתרומתם של תשלומי ההעברה וכך בתרומתם המצרפית של תשלומי ההעברה ושל המיסים להקטנת מימדי העוני. התפתחות זו נובעת מהירידה, שנדונה בראשית הפרק, ברמתן של רוב גמלאות הביטוח הלאומי ב-1983.

על אף השיפור הקל שחל בשנים 1982-1983 מימדי העוני עדיין גבוהים פי שניים מאשר ב-1977. שינוי מגמה זו וחזרה לשיעורים הנמוכים של אמצע שנות ה-70 ייתכנו רק אם תגדל באופן ניכר תרומתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים לצמצום העוני, ובמקביל ירד, או לפחות לא יגדל, שיעור העניים לפני תשלומי ההעברה.

ב-1983 חלה הרעה מבחינת מימדי העוני, בעיקר במשפחות ללא ילדים, שתחולת העוני בקרבן גדלה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) מ-5.0% ב-1982 ל-6.2% ב-1983. לעומת זאת חלו ירידה קלה בתחולת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים וירידה משמעותית יותר בתחולת העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר: מ-25.5% ב-1982 ב-23.3% ב-1983. השיפור היחסי במצבן של משפחות עם ילדים (יש לשים לב, שתחולת העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר עדיין גבוהה מאד - קרוב ל-25%) נובע מהצמצום הניכר במימדי העוני לפני תשלומי העברה ומיסים. לעומת זאת ב-1983 נמשכה מגמת הירידה במידת הצלחתם המשולבת של תשלומי ההעברה ושל המיסים לצמצם את מימדי העוני. ההתפתחויות בהתחלקות ההכנסות ב-1983 היו מקבילות לאלה שצוינו בהתייחס למימדי העוני. מצד אחד חלה ירידה קלה באי-שוויון ההכנסות הכלכליות (לפני תשלומי העברה ומיסים). מדד ג'יני ירד מ-0.3246 ב-1982 ל-0.3217 ב-1983 (זו ירידה ראשונה במדד זה מאז 1977); מאידך גיסא תרומת תשלומי ההעברה לירידת אי-השוויון פחתה במעט, מ-13.6% ב-1982 ל-13.2% ב-1983. בסיכום, במדד

אי-שוריון ההכנסות אחרי תשלומי העברה, חלה ירידה מ-0.2804 ב-1982 ל-0.2792 ב-1983. זו שנה שנייה ברציפות שחלה ירידה, אם גם מעטה במדד אי-השוריון לאחר תשלומי העברה. עם זאת מדד אי-השוריון עדיין גבוה במידה ניכרת מכפי שהיה ב-1977 (0.2418). השפעת המיסים היתה פרוגרסיבית ותרמה לצמצום נוסף של מדד אי-שוריון התחלקות ההכנסות. זו השנה השלישית ברציפות, שמדד אי-שוריון ההכנסות הפנויות ממשיך לרדת, לאחר הגידול שחל בו בשנים 1978-1980.

ז. סיכום

בשנת 1983 חלה, לראשונה בתולדות הביטוח הלאומי, ירידה גם בהיקף הגמלאות וגם בהיקף הגבייה, בשיעורים בני כ-5%. לאחר שמנכים את השפעת ענף המילואים, בו חלו בשנים האחרונות תנודות חריפות, מסתבר שסך הגמלאות, ששולמו על יד המוסד לביטוח לאומי ב-1983, ירד ב-1.6%, לעומת עלייה בת כ-2.5%-3% בשנה הקודמת. כאשר לוקחים בחשבון את גידול מספר מקבלי הגמלאות, בשיעור שנתי בן כ-2%-3%, עולה שב-1983 רמת הגמלאות קטנה בכ-4% בממוצע, בעוד שב-1982 היא נשארה ללא שינוי.

פירושם של שינויים אלו הוא, שלאחר הנהגת הסדרי העדכון בשנים 1979-1981 ומיצוים לא חל כל שיפור נוסף. לעומת זאת המחירים המשיכו לעלות בקצב מהיר, ואילו השכר הריאלי, לפיו מעדכנים את מרבית הגמלאות, ירד. התוצאה המשולבת של כל אלה היתה שחיקת רמתן הריאלית של רוב הגמלאות. קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות וכך ההכנסה המינימאלית המובטחת קטנו בשיעורים בני 1%-3%. עלייה יוצאת דופן חלה בראשית 1983 ברמת קצבאות הילדים במשפחות עם 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי עבא. אולם השחיקה המתמשכת בערך נקודת הקצבה גרמה לכך, שעד המחצית השנייה של שנת 1984 קצבאות הילדים המוגדלות שניתנו למשפחות אלה נשחקו במידה ניכרת.

ירידת היקף הגבייה שנמשכה ב-1983 לאחר שהחלה ב-1982 נבעה בעיקר מכך, שמאז אמצע שנת הכספים 1982 דמי הביטוח הופחתו בכ-10% בממוצע. למגמה זו תרמה גם ירידת השכר הריאלי בשיעור בן כ-1%. את ירידת היקף הגבייה מיתנו העמקת הגבייה, גידול משרות השכיר, יציבות הגבייה עבור גורמי חוץ וביטול מילווה שלום הגליל (שעד יום ביטולו הוצא מבסיס ההכנסה החייב בביטוח לאומי). האוצר המשיך לשלם את חלקו במימון פעולות הביטוח הלאומי, כמתחייב מסעיף 217 לחוק, ותרם בכך להיווצרות עודף במאזן הביטוח הלאומי ולגידול נכסי המוסד בסוף שנת 1983. ערכם של נכסים אלה היה גבוה בכ-5% מזה שבסוף שנת 1982.

באפריל 1984 הונהגו שינויים במערכת הגבייה, כמענה לאינפלציה הגבוהה. נחקק חוק קנסות והצמדה שתפקידו לשמור על הערך הריאלי של תשלומים המועברים בפיגור וכך על הערך הריאלי של גביית יתר. שנית, שוננו בסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא שכירים, ודמי הביטוח ייגבו להבא על בסיס ההכנסה בשנה השוטפת, ולא עוד על בסיס ההכנסה בשנה הקודמת. שלישית, על פי תיקון לחוק מס מקביל, המוסד לביטוח לאומי החל לגבות מס מקביל גם עבור אוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים.

כמו כן חלו שינויים בענפים הבאים: ילדים, נכות כללית ואבטלה. בענף האחרון שופר מצבם של עולים חדשים, והורע מצבם של חיילים משוחררים מבחינת תנאי הזכאות. כמו כן נקבע שהביטוח הלאומי ייתן פיצוי למובטלים שיקבלו עבודה המוגדרת כבלתי מתאימה, ופיצוי זה יעלה את הכנסתם לסכום השווה ל-75% משכרם בעבודתם הקודמת.

הנתונים על מימדי העוני ועל התחלקות ההכנסות משקפים מצד אחד את השיפור שחל במערכת השכר (ירידת שיעורי האבטלה ועליית רמת שכר המינימום), ומצד שני את ירידת רמת הקצבאות, כשתוצאה ממנה קטנה תרומת תשלומי ההעברה הן לשיפור מימדי העוני והן לשיפור

מדד אי-שוויון התחלקות ההכנסות, כתוצאה ממגמות מנוגדות אלה, מימדי העוני אצל כלל הנפשות לאחר תשלומי העברה וכך לאחר תשלומי העברה ומיסים, פחתו רק במידה קטנה ביותר. כמו כן אי-שוויון התחלקות ההכנסות לאחר תשלומי העברה, הצטמצם זו השנה השנייה ברציפות, אם כי גם השיפור בתחום זה לא היה גדול.

**פרק 1 - היקף העונני ואי שוויון התחלקות ההכנסות
באוכלוסיית השכירים ב - 1983**

לאה אחדות

פרק 1 - היקף העונני ואי שוויון התחלקות ההכנסות

באוכלוסיית השכירים ב - 1983

א. מברא¹

צמצום מימדי העונני וחלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושגים במשולב, באמצעות שתי מערכות עיקריות: מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים. מבחינות רבות אפשר לראות בשתיים תת-מערכות של מערכת-על אחת. ראייה כזו עמדה מאחורי הריפורמה במיסוי הישיר, אשר התייחסה לא רק לשיטת המיסוי ותיקון העיוותים בה, אלא גם לאחדות מן הסוגיות הקשורות במדיניות הבטחת ההכנסה, בעיקר זו הניתנת למשפחות עם ילדים. השינויים בתחום המיסוי והקצבאות, שהונהגו בעקבות הריפורמה, הונחו על ידי שיקולים של חלוקה צודקת יותר של ההכנסות במשק ושל הידוק הקשר בין מערכת המס לבין מערכת הביטוח הסוציאלי, בעיקר באמצעות האינטגרציה המלאה של ההטבות בגין ילדים למערכת אחת.

היעד של פעולתם המשולבת של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים הוא שינוי היקף העונני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסות, כפי שהם באים לידי ביטוי בהכנסה הכלכלית, המתקבלת מעבודה. היקף העונני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית מושפעים במידה רבה ממצב התעסוקה במשק, מרמתו של שכר המינימום ומההפרשיות הקיימת במערכת השכר במשק. בתקופות בהן חלות התפתחויות שליליות בתחומים אלה (כמו גידול בשיעור האבטלה ושחיקה בשכר המינימום) מימדי העונני ופערי התחלקות ההכנסה הכלכלית גדלים, ואז נדרשות מערכות תשלומי ההעברה והמיסים להתמודד עם בעיות קשות יותר. יתר על כן, בתקופות כאלו עולה הסיבות של תשלומי ההעברה להבטחת רווחתן של המשפחות, ובעיקר של המשפחות עם ילדים, שנפגעו מירידת התעסוקה במשק או משחיקת שכר המינימום. לפיכך יש לתת את הדעת במסגרת מדיניות ההכנסות הכוללת לא רק

1. המימצאים מבוססים על נתוני סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לשיפורים בתחום תשלומי ההעברה והמיסים, אלא גם לאותם גורמים המשפיעים על העוני ועל חלוקת ההכנסות הכלכליות בין קבוצות האוכלוסייה השונות כגון: מדיניות השכר במשק, רמת התעסוקה ודפוסייה.

מטרת הפרק היא לסקור את מגמות התפתחותם של מימדי העוני היחסי ואת אי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים היהודים בשנים האחרונות. זאת מתוך הדגשת המגמות שהסתמנו ב-1983 בהשוואה לשנת 1982. הדיון מתמקד בתרומתם של מדיניות ההכנסות הכוללת ושל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום מימדי העוני ולחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה במשק. להלן עיקרי המימצאים:

ב-1978 החלו לגדול פערי התחלקות ההכנסה הכלכלית, לפני תשלומי ההעברה והמיסים, ואלו הלכו והתעצמו עד 1982. תופעה זו באה לידי ביטוי בעליית אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני, בירידת חלקם היחסי של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לפני קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים.

ב-1983 כמעט נבלמה מגמת ההתרחבות במימדי העוני, ובהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה והמיסים אף חל, לראשונה, שיפור קל. אחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני גדל מדי שנה, למעט שנת 1981, מ-9.7% ב-1977 ל-12.7% ב-1982. ב-1983 תחולת העוני נשארה כמעט יציבה, שכך היא עלתה ל-12.8%. מאז 1978 ועד 1982 הלך וגדל חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה הכלכלית. הגידול היה בעיקר על חשבון ירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה. ב-1983 ירד לראשונה חלקו של העשירון העליון, ואילו חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים נשאר יציב. היו אלה שכבות הביניים, שנהנו מירידת חלקו של העשירון העליון. ב-1983 הכנסתו של העשירון העליון היתה 26.7% מסך כל ההכנסה הכלכלית:

זאת לעומת 27.4% ב-1982. חלקו של העשירון התחתון נשאר כפי שהיה ב-1982, 1.6% מסך ההכנסה הכלכלית. בהשוואה ל-1977, מצבן היחסי של המשפחות בעשירון התחתון, עדיין לא שופר, שכן הכנסתו של העשירון התחתון בשנה זו היתה 1.9% מסך כל ההכנסות הכלכלית. התפתחות זו באה לידי ביטוי גם במדד אי שוויון התחלקות ההכנסות. ב-1983 נבלם לראשונה הגידול במדד אי שוויון ההכנסות, ואף חלה בו ירידה קלה בת כ-1%. ב-1983 היה מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות 0.3217, לעומת 0.3246 ב-1982.

ראוי להדגיש, שגם בדיקת השינויים שחלו ב-1983 בכוח הקנייה של הכנסת² העשירונים השונים מעידה על שיפור. מאז 1979 ועד 1982 כוח הקנייה של הכנסת העשירון הראשון ירד בכ-4%, ואילו הכנסתם של שאר העשירונים עלתה ריאלית. שיעור הגידול הריאלי בהכנסת העשירונים העליונים היה גבוה אף מזה שאפיין את הכנסת העשירונים הבינוניים. הכנסת שני העשירונים העליונים גדלה ריאלית בכ-7%-9% ואילו הכנסת העשירונים הבינוניים גדלה בכ-5%. לעומת זאת, ב-1983 עלתה הכנסתם הריאלית של העשירונים הנמוכים, ושיעור הגידול בה היה גבוה יותר מזה שבעשירונים הגבוהים. כך למשל, כוח הקנייה של הכנסת שני העשירונים הראשונים גדל מאז 1982 ועד 1983 בכ-10% - 12%, ואילו הכנסת העשירונים העליונים גדלה ריאלית בכ-8% - 9%.

בשנים 1978-1980 הלכה והצטמצמה השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד על הקטנת מימדי העוני. תשלומי ההעברה צמצמו את העוני בשיעורים שהלכו ופחתו מדי שנה, והמיסים

2. ההכנסה שנקלחה היא הכנסה למבורגר סטנדרטי, מתוך התפלגות של עשירוני נפשות.

הישרים העלו במקביל את אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני בשיעורים שהלכו וגדלו.

ב-1981 נבלמה לראשונה הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישרים לצמצום העוני. אחוז העניים שהצליח לצאת ממעגל העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים עלה עלייה קלה, מ-35% ב-1980 ל-35.5% ב-1981. מגמה משולבת זו נמשכה גם ב-1982, ובשנה זו הכנסתן של 36.2% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה עלתה אל מעל קו העוני. ב-1983 אחוז העניים שנחלץ מהעוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נשאר פחות או יותר יציב, כ-36%, שכן בהשוואה ל-1982 חלה בו ירידה קלה בלבד.

כתוצאה מהשינויים הקלים בלבד שחלו ב-1983, הן בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והן בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום מימדי העוני, גם תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה נשארה ב-1983 כמעט לגמרי יציבה. אחוז המשפחות העניות, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, הגיע ל-8.2% מכלל המשפחות. זאת לעומת 8.1% ב-1982 ול-7.8% ב-1981. מן הראוי להדגיש שעל אף שהתרחבות מימדי העוני הואטה באופן משמעותי, ואף כמעט נבלמה, הרי שתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה ב-1983 היתה הגבוהה ביותר ביז אלו שניצפו בשנים האחרונות. ירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים תתאפשר בעתיד רק אם תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד, תגדל באופן ניכר ובמקביל גם ירד אחוז העניים לפני תשלומי ההעברה.

עד כה היצגנו את המגמות העיקריות בהשפעתם המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים על צמצום מימדי העוני בקרב כלל האוכלוסייה. אולם בחינה נפרדת של תרומת תשלומי ההעברה ושל המיסים הישרים לצמצום העוני מגלה, שבשנת 1982 שני הגורמים לא פעלו בכיוון זהה, ואילו בשנת 1983 נשארה השפעתו של כל אחד מהם יציבה למדי.

ב-1982, לראשונה מאז 1978, עלה באופן ניכר אחוז המשפחות העניות, שחולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה בלבד. בשנה זו הקטינו תשלומי ההעברה את תחולת העוני, מ-12.7% לפני תשלומי ההעברה ל-5.6% לאחר תשלומי ההעברה בלבד. כלומר, הם הצליחו להעלות את הכנסתם של 56% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו העוני. זאת לעומת 50.4% ב-1981. לעומת זאת ב-1982 היו המיסים הישירים פחות יעילים. הם הגדילו את תחולת העוני בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1981. התפתחות זו גרמה לכך שרק חלק קטן מהשיפור, שחל בתרומתם של תשלומי ההעברה בלבד, בא לידי ביטוי ממשי בצמצום מימדי העוני לפי ההכנסה הפנויה.

ב-1983 נעצרה מגמת השיפור בתרומתם של תשלומי ההעברה. בשנה זו הקטינו תשלומי ההעברה את תחולת העוני מ-12.8% לפני תשלומי ההעברה ל-5.7% לאחריהם. כלומר, שבדומה ל-1982 ב-1983 כ-56% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה נחלצו מהעוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה. גם בהשפעתם של המיסים הישירים בלבד על תחולת העוני לא חל שינוי של ממש, וב-1983 העלו המיסים הישירים את תחולת העוני שלאחר תשלומי ההעברה בשיעור כמעט זהה לזה שב-1982. המימצאים שהוצגו עד כה התייחסו למימדי העוני בקרב כלל המשפחות השכירות ולתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצומם. אולם כאשר בוחנים את השינויים שחלו ב-1983 במימדי העוני במשפחות עם ילדים לעומת משפחות ללא ילדים ואת הגורמים לשינויים אלה, מתקבלת תמונה שונה לחלוטין. אצל המשפחות ללא ילדים עלתה תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים במידה ניכרת, מ-13.5% ב-1982 ל-17.0% ב-1983. לעומת זאת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים נשארה כמעט ללא שינוי. אחוז המשפחות ללא ילדים, שחולצו ממעגל העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, עלה מ-63.0% ב-1982 ל-63.5% ב-1983. כתוצאה משתי מגמות אלו עלתה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים אצל המשפחות ללא ילדים מ-5.0% ב-1982 ל-6.2% ב-1983.

יוצא, אפוא, שב-1983 אצל המשפחות ללא ילדים נמשכה מגמת גידולם של מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, שהיתה אופיינית מאז 1978. לעומת זאת ב-1983 חלה התפתחות שונה אצל המשפחות עם ילדים. בשנה זו, לראשונה מאז 1979, הסתמנה ירידה קלה בתחולת העוני אצל המשפחות עם ילדים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנוייה נפלה מקו העוני, ירד מ-7.5% ב-1982 ל-7.2% ב-1983 אצל המשפחות עם 1-3 ילדים, ומ-25.5% ל-23.3% אצל המשפחות, שלהן 4 ילדים ויותר.

ירידתה של תחולת העוני לפי ההכנסה הפנוייה בקרב המשפחות עם ילדים לא נבעה משיפורים שהונהגו במערכת תשלומי ההעברה או במערכת המיסים, אלא כתוצאה מהתפתחויות חיוביות בתחומי השכר הנמוך והתעסוקה במשק. אלו האחרונות תרמו, כנראה, לצמצום הניכר שהסתמן במימדי העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים אצל המשפחות עם ילדים. אולם בניגוד לירידת תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית, יעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים בצמצום מימדי העוני בקרב המשפחות עם ילדים, פחתה באופן משמעותי. ב-1983 תשלומי ההעברה צמצמו את העוני בקרב המשפחות עם ילדים בשיעור קטן יותר מאשר ב-1982. הנתונים מעידים על ביטול השיפור שהושג ב-1982 בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני, ולמעשה על נסיגה לרמה שהיתה ב-1981. במקביל, ב-1983 אחוז המשפחות העניות עם ילדים עלה בשיעור גבוה יותר, בגלל המיסים הישירים וזאת כהמשך למגמה שאפיינה את השנים מאז 1979. התפתחויות אלו באות לידי ביטוי בהשפעה המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים על מימדי העוני אצל המשפחות עם ילדים. ב-1983, תשלומי ההעברה והמיסים ביחד חילצו מהעוני 7.8% מן המשפחות העניות עם 1-3 ילדים; זאת לעומת 15% ב-1982 ו-26.7% ב-1979. כמו כן, הם הצליחו להעלות את הכנסתם הפנוייה של 23.6% בלבד מן המשפחות העניות, עם 4 ילדים ויותר, אל מעל קו העוני; זאת לעומת 28.4% ב-1982 ו-47.1% ב-1979.

ממימצאים אלה עולה, שרידת תרומתם של תשלומי ההעברה בלטה בעיקר אצל המשפחות עם 1-3 ילדים.

את המגמות שהוצגו עד כה יש לתלות בהתפתחויות שחלו בתחום מדיניות ההכנסות הכוללת. העלייה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני ב-1982 התאפשרה הודות לשיפורים, שהונהגו בשיטות עדכון קצבאות הביטוח הלאומי. רמתן של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע (כמו קצבאות זיקנה ושאיירים) ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת גדלה באופן הדרגתי, וב-1982 היא חזרה כמעט לגמרי לרמתה ב-1975. כמו כן, בשנים 1980-1982 נבלמה השחיקה בקצבאות הילדים, וערכה של נקודת קצבה התייצב ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק. לעומת זאת, ב-1982 לא חלו במקביל שיפורים במערכת המיסוי הישיר, ורמת הכנסת סף המס ביחס לשכר הממוצע נשארה ללא שינוי. אי צמצום השחיקה בקצבאות הילדים (שהן אחד מן המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסיות השכירים) מצד אחד והשחיקה בהכנסת סף המס מצד שני גרמו לכך, שב-1982 לא חל שיפור של ממש בהשפעה המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד על צמצום מימדי העוני.

כפועל יוצא מהאינפלציה הגוברת ב-1983, התחדשה השחיקה בערכה של נקודת קצבה וברמת הכנסת סף המס. בתקופה, שבמרוצתה נערך סקר הכנסות 1983, ערכה של נקודת קצבה ירד ל-2.6% מהשכר הממוצע במשק, והשחיקה המצטברת שחלה בה מאז הנהגת הריפורמה היתה בת כ-50%. הכנסת סף המס, לגבר, שאשתו אינה עובדת, ירדה ל-33.8% מהשכר הממוצע במשק. זאת, לעומת 37% בשנים 1980-1982 ו-57% בעת הנהגת הריפורמה. בעקבות שתי מגמות אלו ההכנסה הפנוייה של המשפחות עם ילדים קטנה, וסיכוייהן להיקלע למצב עוני גדלו.

באפריל 1983 ננקט צעד ראשון במגמה לשקם את קצבאות הילדים, אך השפעתו באה לכלל ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1983. היא תבוא על ביטוייה המלא בסקר הכנסות 1984. במועד האמור הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת

קצבה אחת לכל ילד. תיקון זה נועד לשקם את קצבאות הילדים המשתלמות למשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, ולשפר בדרך זו את מצבן הכלכלי. אולם המשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים, שהן מרביתה של אוכלוסיית המשפחות עם ילדים, לא תיהננה מפיצוי כלשהו על השחיקה שחלה בקצבאות המשולמות להן.

לאחר הנהגת התיקון באפריל 1983 חל גידול ניכר בקצבה המשולמת למשפחות עם 4 ילדים ויותר, בעיקר למשפחות עם מספר ילדים גדול. אולם, כאשר בוחנים את רמת הקצבאות ששולמו למשפחות אלו מאפריל 1983 עד יוני 1984 מתברר, שחלק גדול מן התוספת לקצבה נשחק גם הוא עקב החרפת השחיקה שחלה בתקופה זו בערכה של נקודת קצבה. במחצית השנייה של 1984 נקודת הקצבה היתה 2.3% בלבד מהשכר הממוצע במשק. קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים, שבמועד הראשון בו שולמה התוספת היתה 18.7% מהשכר הממוצע במשק, ירדה ל-16.6% בממוצע במחצית הראשונה של 1984. יוצא אפוא, שהתוספת כולה "נבלעה", ורמת הקצבה למשפחה עם 4 ילדים שבה להיות כפי שהיתה ב-1982. אצל המשפחות הגדולות יותר (5 ילדים ויותר) הירידה היתה פחות חריפה, וביוני 1984 הגידול ברמת הקצבה עדיין נשמר בחלקו. כך למשל, קצבת הילדים למשפחה עם 6 ילדים ירדה מ-36.1% באפריל 1983 ל-32.2% במחצית הראשונה של 1984. בינואר 1983 הקצבה למשפחה זו היתה שווה רק ל-29% מהשכר הממוצע במשק.

ביוני 1984 הוסיפו חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. תוספת זו אמורה לשפר שיפור נוסף את מצבן של משפחות אלה. אולם, לתוספת זו ולמה שנותר מקודמתה יינתן ביטוי ברמת הקצבאות, רק אם יחול שינוי יסודי בשיטת עדכון קצבאות הילדים בתנאי אינפלציה מואצת. כמו כן, במצבן הכלכלי של המשפחות עם ילדים יחול שיפור ממשי רק אם קצבאות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות תשוקמנה גם הן. ואחרון, בצד השיפורים במערכת קצבאות הילדים יש להעלות גם את רמת סף המס, כדי להבטיח את תרומתם המשולבת לצמצום מימדי העוני.

באפריל 1984 ננקט צעד ראשון בכיוון זה. שיעור המס השולי ההתחלתי הוקטן מ-25% ל-20% וכתוצאה מכך סף המס עלה ב-25%. בעקבות צעד זה נפלטו עובדים רבים בעלי שכר נמוך ממעגל משלמי המיסים. ראוי להדגיש, שהשפעתו של התיקון תימשך גם להבא, רק אם בעתיד יונהגו במקביל הסדרי עדכון, שבאמצעותם לפחות תיבלם השחיקה בערכן של נקודות הזיכוי.

תפקידם של תשלומי ההעברה והמיסים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה הענייה, אלא בצמצום פערי התחלקות ההכנסה בין כל קבוצות האוכלוסייה, כולל הפער הן בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, והן בין קבוצות הביניים ובין העשירונים העליונים.

בשנים 1978-1980 פחתה באופן מתמיד תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לשיפור התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, ואילו בשנת 1981 נהפכה מגמה זו על פיה. ב-1981 עלתה לראשונה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים, ביחד ובנפרד, לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות. עלייה זו נמשכה גם ב-1982 וגם ב-1983. ב-1983 הפחיתו תשלומי ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות ב-33.4%. זאת לעומת 32.4% ב-1982 ו-30.9% ב-1981. כמו כן, יעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים גדלה גם בהעלאת רמת חיהן היחסית של המשפחות המצויות בעשירון התחתון. הם הגדילו את חלקו של העשירון בסך ההכנסה בשיעור גבוה יותר: 106% ב-1983 לעומת 88% ב-1982 ו-76% בשנים 1980-1981. במקביל, שיעור הצטמצמות חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הלך וגדל מ-9.8% ב-1980 ל-15.7% ב-1983.

הירידה הקלה, שהסתמנה ב-1983 באי שוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית, מחד גיסא ועלית תרומתם הבו-זמנית של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום פערי התחלקות ההכנסה מאידך גיסא, גרמו להימשכות מגמת הירידה במדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה

בשנה זו - מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות הפנויה ירד מ-0.2255
ב-1980 ל-0.2195 ב-1982 ול-0.2142 ב-1983. היתה זו, אפוא, ירידה
בת 5% מאז 1980.

בסיכום, המימצאים על מימדי העוני ב-1983 משהפים מצד אחד את
השיפור שחל במצב התעסוקה במשק וברמת שכר המינימום ומצד שני את
ירידת רמת הקצבאות ורמת הכנסת סף המס. בעקבות אלה קטנה במידה
מסויימת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לשיפור מימדי העוני.
כתוצאה ממגמות מנוגדות אלו, שנתנו אותותיהן בעיקר אצל המשפחות
עם ילדים, מימדי העוני אצל כלל הנפשות לאחר תשלומי ההעברה וכן
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים פחתו רק במידה קטנה ביותר.

הנתונים המתייחסים להתחלקות ההכנסות בקרב כלל משפחות השכירים
מעידים על שיפור, הן לפי ההכנסה הכלכלית והן לפי ההכנסה הפנויה.
כמו כן ראוי לציין, שבנוסף להעלאת חמת חיהן היחסית של המשפחות
המצויות בעשירונים הנמוכים, ב-1983 גדל גם כוח הקנייה של הכנסת
עשירונים אלה בשיעור גבוה יותר מאשר אצל העשירונים העליונים.

ב. הגדרת העוני

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה
בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, שהתקבלה על דעת רוב
החוקרים ועל דעת קובעי המדיניות החברתית. הגישה שאומצה היא
הגישה היחסית להגדרת העוני. בסקירה זו יוחד פרק נפרד לתיאור
הגישה היחסית ועקרונותיה בהשוואה לגישה ההיסטורית להגדרת
העוני, המכונה הגישה המוחלטת, ולתיאור הגדרות העוני המקובלות
באחדות ממדינות המערב. עם זאת, במסגרת פרק זה ראוי לציין את
שני היסודות הבאים, הכלולים בשיטת חישובו של קו העוני בישראל.

א. מושג העוני מוגדר כרמת חיים החורגת במידה רבה מן הרמה
השכיחה והמקובלת בחברה, בה אדם חי. בהתאם להגדרה זו הוצע
להתבונן בהתפלגות האוכלוסייה לפי רמת ההכנסה, ולקבוע לפיה את

רמת ההכנסה המינימלית את רמת החיים של כלל האוכלוסייה, ואז להגדיר את קו העוני כאחוז מסויים מתוך הכנסה זו. בישראל, כמו במדינות אחרות, נקבע שההכנסה החציונית תשמש מדד לרמת החיים המקובלת³. ההכנסה החציונית היא, אפוא, רמת ההכנסה המחלקת את האוכלוסייה לשתי קבוצות שוות: ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת עד אליה, ואילו ל-50% הנותרים יש הכנסה גבוהה ממנה. קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית (הכוללת תשלומי העברה).

כאשר עולה רמת החיים של כלל האוכלוסייה, המתבטאת בעלייתה של רמת ההכנסה החציונית, יש לעדכן את קו העוני על ידי הישבו מחדש, כך שיגיע לרמתו המתאימה, דהיינו ל-40% ממנה. בהתאם להגדרה זו של העוני הדרישה הבסיסית היא, שרמת חיהם של העניים לא תפגר אחרי זו של כלל האוכלוסייה. אם רמת החיים של העניים עולה בשיעור זהה לזה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, הרי שאחוז העניים בכלל האוכלוסייה נשאר ללא שינוי. ייתכן, למשל, כי מי שהוגדר כעני ב-1983, חי כיום ברמת חיים שלפני כ-10 שנים אמנם היתה משייכת אותו לאוכלוסייה הלא ענייה, אולם כיום היא משייכת אותו לקבוצת המשפחות העניות בחברה.

מן הראוי להדגיש, שמשפחות המוגדרות כעניות לא בהכרח נתונות לרעב או לתת תזונה, וזאת ללא תלות בהגדרת העוני הספציפית, בה אנו בוחרים להשתמש. גם הגדרת עוני המתבססת, למשל, על קביעת סל של צרכים מינימאליים, שכל מי שהכנסתו אינה מספיקה לרכישתו של סל זה נחשב לעני, מביאה בחשבון נורמות חברתיות מקובלות בדבר רמת חיים סבירה. גם על פי גישות אחרות ההכנסה המינימאלית צריכה לספק לא רק צרכים פיסיולוגיים, אלא גם את הצרכים החברתיים המינימאליים.

3. ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בחתפלות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

ב. עקרון שני שמנחה את גישתנו מתייחס לשאלה מהי ההכנסה המוגדרת כקו עוני אצל משפחות בעלות גודל שונה. במלים אחרות, אם רוצים לשמור על רמת החיים של משפחה המצויה בקו העוני, באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כאשר מתווספת עוד נפש אחת? הגדרת העוני, בה משתמשים בישראל, מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת עם כל גידול במספר הנפשות במשפחה. כדי ליצור בסיס מתאים להשוואת רמות החיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקויראלנטיות" - המבטא את הצרכים של משפחות שונות גודל בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באמצעות "סולם האקויראלנטיות" ניתן לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר ה"נפשות הסטנדרטיות" בה. למשפחה בת 2 נפשות יש ערך של 2 נפשות סטנדרטיות, והיא משמשת כבסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. פירוש הדבר הוא, שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית אלה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות אינם כפולים מאלה של משפחה בת 2 נפשות, אלא פחותים מזה - רק פי 1.7 (ראה לוח מס. 2).

על פי עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-40% מן ההכנסה החציונית ברוטו (הכוללת תשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. כמו כן הוגדר קו סף העוני כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית ברוטו לנפש סטנדרטית, כשמטרתו לזהות אוכלוסייה שאינה מוגדרת כענייה, אולם הכנסתה קרובה ביותר לקו העוני. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, אם כאשר מחלקים את הכנסתה למספר הנפשות הסטנדרטיות שיש בה, מתקבלת הכנסה הנמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים אפשר לחשב בדומה על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות, שיש בה.

קו העונני לנפש סטנדארטית, שהתקבל מסקר הכנסות השכירים ב-1983 במחירי ראשית שנה זו, הוא 5,225 שקל לחודש. סכום זה היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק. ב-1983 היתה רמת הכנסת קו העונני בסביבות הגבול העליון של העשירון התחתון.

לוח מס. 1 - קו העונני וקו סף העונני לנפש סטנדארטית בשקלים לחודש וכאחוז מהשכר הממוצע במשק, בשנים 1977-1983

קו העונני כאחוז מהשכר הממוצע	שכר ממוצע**	קו סף העונני (בשקלים לחודש)	קו העונני (בשקלים לחודש)	שנת הסקר*
19.1	320	77	61	1977
20.4	444	113	91	1978
20.0	953	239	191	1979
19.9	1,899	471	377	1980
20.1	4,721	1,188	950	1981
20.2	10,147	2,564	2,051	1982
20.9	24,927	6,531	5,225	1983

* כל סקר הכנסות מורכב מארבעה סקרים רבע-שנתיים. בכל סקר רבע-שנתי נחקרים הפרטים על הכנסותיהם במשך 12 החודשים שקדמו לחודש החקירה. באופן זה נחקרים המשתתפים בכל סקר שנתי על הכנסותיהם בתקופה המשתרעת על פני 23 חודשים, והנתונים השנתיים מתייחסים לתקופה זו, שמרכזה היא בראשית כל שנת סקר. בשל האינפלציה המהירה לא מוצגות ההכנסות במחירים שוטפים. בסקרי הכנסות 1977-1978 ההכנסות מוצגות במחירים של התקופה, שלגביה נחקרו המרואינים ברבע הראשון של כל שנה, ומאז 1979 במחירים אחידים של כל תקופת הסקר. לפיכך, קו העונני וקו סף העונני לשנים 1977-1978 הם במחירי יולי של השנה הקודמת, אך נתוני השנים 1979-1983 מבוטאים במחירי ראשית השנה (ינואר).

** השכר הממוצע המוצג בלוח הוא ממוצע של השכר הממוצע למשרת שכיר (כפי שנתקבל מנתוני המוסד לביטוח לאומי) ב-13 החודשים, כשנקודת האמצע היא אמצע תקופת הסקר.

לוח מס. 2 - מספר המבוגרים הסטנדארטיים, קו העוני וקו סף העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה בתחילת 1983

מספר הנפשות במשפחה	מספר מבוגרים סטנדארטיים	קו העוני למשפחה (בשקלים לחודש)	קו סף העוני למשפחה (בשקלים לחודש)
1	1.25	6,531	8,164
2	2.00	10,450	13,062
3	2.65	13,846	17,307
4	3.20	16,719	20,899
5	3.75	19,593	24,491
6	4.25	22,205	27,757
7	4.75	24,818	31,022
8	5.20	27,169	33,961
*9	5.60	29,259	36,574

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

ניתוח האוכלוסייה הענייה, המוצג בפרק זה, יתייחס תחילה אל העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים, ולאחר מכן להשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום מימדיו. תשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שתשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות העניות בשיעור גבוה יותר, וככל שגדל החלק היחסי של סך כל תשלומי ההעברה המועבר לאוכלוסייה הענייה, כך גדלה השפעתם על צמצום העוני. כמו כן, ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות הוא אחוז קטן יותר מהכנסתן, כך הכנסתן הפנויה קטנה בשיעור קטן יותר, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדלים.

ג. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

בלוח מס. 3 מוצג סיכום מגמות היקף העוני אצל משפחות, על מספר הנפשות ועל מספר הילדים בהן, לפני תשלומי ההעברה ואחריהן, בשנים 1977-1983. המגמות העיקריות הן:

א. בשנים 1977-1982 תחולת העוני לפני תשלומי העברה עלתה באופן שיטתי, והעלייה החריפה ביותר התרחשה בשנים 1979-1980. ב-1983 תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה נשארה יציבה כמעט לגמרי, ומספר המשפחות, שהכנסתן לפני תשלומי ההעברה היתה מתחת לקו העוני, עלה עלייה זעירה והגיע ל-12.8% מכלל המשפחות. זאת לעומת 12.7% ב-1982, 12.1% ב-1981 ו-9.7% ב-1977. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עלתה מאז 1977 עד 1982 ב-32%.

ב-1983 אחוז הנפשות העניות בכלל הנפשות באוכלוסייה, ובעיקר אחוז הילדים העניים בכלל אוכלוסיית הילדים ירדו ירידה קלה. הסיבה לכך היא, שתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה ירדה בקרב המשפחות עם ילדים, אך עלתה בקרב המשפחות ללא ילדים. ב-1983 הנפשות העניות היו 13.6% מכלל הנפשות, זאת לעומת 14.3% ב-1982 ו-13.4% ב-1981. אחוז ילדי המשפחות העניות בכלל הילדים ירד מ-16.8% ב-1982 ל-14.6% ב-1983.

ייתכן שיש לתלות גם את מגמת התרחבותם של מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה בשנים 1979-1982 וגם את ההאטה המשמעותית שהסתמנה בהתרחבות זו ב-1983 בשני גורמים: רמת שכר המינימום ומצב התעסוקה במשק. בשנים 1979-1980 שחיקת שכר המינימום הגדילה את ההפרשיות בשכר. ב-1979 שכר המינימום היה 26% בלבד מהשכר הממוצע במשק. ההסכם שהושג באוקטובר 1980 בין ההסתדרות לבין המעסיקים העלה את רמתו היחסית של שכר המינימום לכ-38% בממוצע בחודשים בהם נערך סקר הכנסות⁴ 1981. אולם עם התגברות האינפלציה

4. כנראה, שעליות שכר המינימום בשנת 1981 היא שגרמה לירידה הקלה בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בשנה זו.

ב-1982 השחיקה התחדשה, וב-1982 רמה יחסית זו ירדה לכ-36% מהשכר הממוצע במשק. ב-1983 לא רק שרמתו של שכר המינימום לא נשחקה עוד, אלא אף חלה בה עלייה קלה, והיא הגיעה ל-38% מהשכר הממוצע במשק. יתר על כן, באוקטובר 1982 ההסתדרות החליטה להעלות בכ-8%-9% את שכר המינימום המשולם לעובדים במפעלים ההסתדרותיים. שכר המינימום שהובטח לעובדי ההסתדרות בתקופה, בה נערך סקר הכנסות 1983, היה 40% מהשכר הממוצע במשק. שנית, בשלהי 1979 חלה תפנית חדה במימדי האבטלה במשק אשר הלכו וגדלו בשנים 1980-1981. בשנת 1980 היה שיעור האבטלה במשק 4.8%, וזאת לעומת 2.9% ב-1979. בשנת 1981 הואט גידולה המואץ של האבטלה, ובשנת 1982 עלייתה אף נבלמה, והיא נשארה ברמה של כ-5%. לעומת זאת ב-1983 חלה התאוששות קלה בשוק העבודה, ושיעור האבטלה ירד ל-4.5%.

ב-1982, לראשונה מאז 1977, ירדה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והגיעה ל-5.6%. תפנית זו הפכה על פיה את המגמה שאפיינה את השנים 1978-1981, שנים בהן תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה גדלה באופן מתמיד. ב-1983 פסקה הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה, וזו נשארה יציבה כמעט לגמרי. אחוז המשפחות, שהכנסתן הכוללת תשלומי העברה היתה נמוכה מקו העוני, עלה עלייה קלה בלבד, מ-5.6% ב-1982 ל-5.7% ב-1983. עם זאת ייאמר, שב-1983 רמת תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה היתה עדיין כפולה מזו שב-1977: 5.7% לעומת 2.8%.

בחינת השינויים במימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה בהתייחס לנפשות ולילדים במשפחות העניות מלמדת, שבניגוד לעלייה הקלה בקרב כלל המשפחות אצל הנפשות והילדים הסתמנה ירידה קלה. ב-1983 היו הנפשות העניות לאחר תשלומי ההעברה 6.6% מכלל אוכלוסיית הנפשות במשפחות השכירות, לעומת 6.7% ב-1982 ו-7.3% ב-1981. אחוז הילדים העניים בכלל אוכלוסיית הילדים במשפחות השכירות ירד מ-8.4% ב-1981 ל-8.2% ב-1982 ול-8.0% ב-1983.

תחולת העונני לאחר תשלומי ההעברה, הן אצל כלל המשפחות והן אצל כלל הנפשות והילדים ירדה ב-1982. ירידה זו היתה פועל יוצא מן העלייה שחלה, זו הפעם הראשונה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העונני. ב-1982 תשלומי ההעברה העלו את הכנסתם של 55.9% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו העונני. זאת לעומת הכנסתם של 50.4% ב-1981 ו-52.8% ב-1980. ב-1983 לא חל שינוי של ממש באחוז המשפחות העניות שחולצו מן העונני על ידי תשלומי ההעברה, שכן חלה בו ירידה זעירה עד ל-55.5%. אולם בחינת השינויים שחלו בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העונני בהתייחס לנפשות וילדים במשפחות העניות מלמדת, שב-1983 אחוז הנפשות ובעיקר אחוז הילדים, שנחלצו מהעונני הודות לתשלומי ההעברה פחתו במידה ניכרת. לא זו בלבד שהשיפור שהושג ב-1982 לא נמשך אלא אף חל בו צמצום ניכר. ב-1983 51.5% מן הנפשות העניות הצליחו להיחלץ מעונני הודות לתשלומי ההעברה, לעומת 53.2% ב-1982 ו-45.5% ב-1981. ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום אוכלוסיית הילדים הענייה היתה חריפה אף יותר. ב-1983 רק 45.2% מכלל הילדים החיים במשפחות עניות חולצו מהעונני על ידי תשלומי ההעברה. זאת לעומת 51.2% ב-1982 ו-42.9% ב-1981. מימצאים אלה יבואו לכלל ביטוי מוחשי יותר בדיון על תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העונני אצל המשפחות עם ילדים. משמעות נתונים אלה היא, ששיטות עדכוןן של קצבאות הביטוח הלאומי, ובעיקר של קצבאות הילדים, לא הצליחו לשמור ב-1983 על רמת הקצבאות משנת 1982. השיפורים שהונהגו בשיטות עדכון הקצבאות הביאו בשנים 1981-1982 לבלימת השחיקה בקצבאות הילדים ולגידול הדרגתי של רמת שאר קצבאות הביטוח הלאומי ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. שינויים אלה התבטאו תחילה ב-1981 בהאטה הברורה שחלה בקצב הירידה של תרומת תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העונני ולאחר מכן ב-1982 בעליית אחוז המשפחות

העניות ואחוז הילדים והנפשות העניות שחולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה. אולם עקב התגברות האינפלציה, התחדשה ב-1983 השחיקה בקצבאות הביטוח הלאומי, ובעיקר בקצבאות הילדים.

נתוני לוח מס. 4, המציג את קצבת הילדים הממוצעת בתקופת הסקר כאחוז מהשכר הממוצע במשק, מלמדים שערכה של נקודת קצבה, שהיה ב-1977 4.1% מהשכר הממוצע במשק התייצב בשנים 1980-1982 ברמה של 2.8%. ב-1983 התחדשה השחיקה, וערכה של נקודת קצבה ירד ל-2.6% מהשכר הממוצע במשק. זוהי, אפוא, שחיקה נוספת בת כ-0.7%.

לוח מס. 4 - קצבת ילדים ממוצעת בתקופת הסקר, כאחוז מהשכר הממוצע בתקופת הסקר - 1977-1983

1983	1982	1981	1980	1979	1977	
2.6	2.8	2.8	2.8	3.1	4.1	נקודת קצבה
17.3	17.6	17.4	18.4	19.8	25.8	משפחה עם 4 ילדים
31.8	31.0	30.7	32.3	35.4	45.8	משפחה עם 6 ילדים

שיעור השחיקה בקצבאות הילדים המשולמות למשפחות עם 1-3 ילדים היה זהה לשיעור השחיקה שחלה בערכה של נקודת קצבה. לעומת זאת ברמת הקצבה ששולמה למשפחות עם 4 ילדים חלה שחיקה זעירה ובזר ששולמה למשפחות גדולות יותר אף חל גידול קל. ב-1983 קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים היתה 17.3% מהשכר הממוצע, לעומת 17.6% ב-1982. קצבת הילדים למשפחה עם 6 ילדים עלתה עלייה קלה, מ-31.0% ב-1982 ל-31.8% ב-1983. התפתחות זו נבעה מהתיקון שהונהג באפריל 1983, לפיו תשלומי קצבת יוצאי הצבא ולילדים הרביעיים והבאים אחריהם הוגדלו בשיעור של נקודת קצבה לכל ילד. תיקון זה בא לשקם את קצבאות הילדים הניתנות למשפחות הגדולות. אולם בתקופה, שבמרוצתה נערך סקר הכנסות

1983, הוא בא לידי ביטוי חלקי בלבד, ולפיכך לא חל שיפור של ממש ברמת הקצבה הממוצעת ששולמה בתקופת הסקר למשפחות אלו. התגברות האינפלציה ב-1983 פגעה גם ביעילותן של שיטות עדכון קצבאות הזיקנה והשאירים ובהכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. בשנה זו לא נמשכה מגמת השיפור ברמתן של קצבאות אלו, שאפיינה את השנים 1980-1982. נתוני לוח מס. 5 מלמדים, שההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד, הנמנה על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (קשיש, שאר או נכה), עלתה מ-20.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1979 ל-24.9% ב-1982, אך ב-1983 היא ירדה ל-23.9%. רמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים ירדה מ-44.6% מהשכר הממוצע ב-1982 ל-42.9% ב-1983. כמו כן הורע גם מצבם של מעוטי היכולת, שבעבר נתמכו במסגרת תוכנית הסעד וכיום זכאים לגמלה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. זאת מאחר שעדכון ההכנסה המובטחת להם מתבצע על פי אותה שיטה, לפיה מתעדכנת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי.

לוח מס. 5 - ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבאות הילדים) לטיפוסי משפחה נבחרים, כאחוז מהשכר הממוצע בתקופת הסקר, בשנים 1977-1983

טיפוס המשפחה	1977	1979	1980	1981	1982	1983
יחיד ללא ילדים	24.3	20.3	23.1	23.5	24.9	23.9
זוג עם 2 ילדים	45.5	38.5	43.9	44.7	47.6	45.4
אלמנה עם 2 ילדים	34.4	32.4	38.5	42.0	44.6	42.9

עד כה התייחס הדיון לתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני. במגמה להשלים את התמונה נסקור גם את ההשפעה, שהיתה למערכת המיסים על היקף העוני. למערכת המיסים הישירים יש תפקיד

מרכזי במדיניות ההכנסה, והשפעתה אינה נופלת מזו של מערכת תשלומי ההעברה. במובנים רבים רואים את השתיים כתת-מערכות במערכת-על אחת. כזו היתה התפיסה, שהנחתה את הריפורמה במיסוי הישיר, אשר הביאה לאינטגרציה של החטבות בגין ילדים במערכת משולבת אחת של קצבאות ילדים אוניברסליות. הריפורמה קבעה, שקצבאות הילדים הן בבחינת החזר מס בגין כל ילד ועיגנה זאת בחוק. המס "נטו", אותו משלמות משפחות עם ילדים, שורה למעשה למס ההכנסה המשולם בפועל בניכוי קצבאות הילדים. קצבאות הילדים משלמות את הכנסת המשפחות, שהכנסתן נמוכה מסף המס, ומהוות לגביהן מעין "מס הכנסה שלילי".

הריפורמה הביאה לעלייה ריאלית משמעותית ברמת הכנסת סף המס ולהגדלה ניכרת ברמתן של קצבאות הילדים. בכך היא תרמה לצמצום ניכר של היקף העוני בקרב המשפחות העובדות עם ילדים. אולם ההתפתחויות האינפלציוניות, שהתרחשו במשק מאז 1978, גרמו לא רק לשחיקתם של תשלומי ההעברה אלא גם לשחיקתם של סף המס ומדרגות המס.

ב-1975 היתה רמת הכנסת סף המס לגבר, שאשתו אינה עובדת, כ-57% מהשכר הממוצע במשק, והיא ירדה באופן הדרגתי עד ל-49.2% ב-1977, ל-40.3% ב-1979⁵ ולכ-37% בשנים 1980-1982. העדכון הרבע שנתי של נקודות הזיכוי, שהוחל בו בתחילת 1981, הביא לבלימת השחיקה בהן אך לא לצמצומה. ב-1983 התחדשה השחיקה, ורמת הכנסת סף המס ירדה ל-33.8% מהשכר הממוצע במשק.

משמעות מימצאים אלה היא, שבמרוצת השנים האחרונות נכנסו למעגל משלמי המיסים יותר ויותר משפחות בעלות הכנסה נמוכה, יחסית.

5. באפריל 1978 הוסף $1/4$ נקודת זיכוי לכל עובד, אולם צעד זה לא מנע את השחיקה הגדולה ברמת הכנסת סף המס.

לוח מס. 6 - משפחות, נפשות וילדים תחת קו העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים
בשנים 1979-1983

	1983	1982	1981	1980	1979
מספר תחולה מספר תחולה מספר תחולה מספר תחולה מספר תחולה					
(באלפים) (%)					
לאחר תשלומי העברה ומיסים (נטו)	8.2	47.9	8.1	46.5	7.8
משפחות					
נפשות	9.8	216.6	10.2	219.8	9.7
ילדים	12.3	106.1	12.9	109.6	11.7
אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים					
משפחות	35.9	36.2	35.5	35.0	35.0
נפשות	27.9	28.7	27.6	20.1	20.1
ילדים	15.8	23.2	30.0	18.2	18.2

ב-1977 משפחות, שמפרנסן היחיד היה הבעל, שילמו מס הכנסה בפרועל כאשר הכנסתן עלתה על 49% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בשנים 1980-1982 הכנסה ברמה העולה על 37% מהשכר הממוצע כבר חויבה בתשלום מס. השחיקה בקצבאות הילדים גרמה להגדלה נוספת של "המס נטו", ששולם על ידי המשפחות עם ילדים, ולפיכך להקטנה משמעותית של ההכנסה הפנויה שעמדה לרשותן. רמת הכנסת סף המס בתוספת קצבאות הילדים כאחוזים מהשכר הממוצע קטנה באופן ניכר, ובד בבד הלך וגדל הפער בינה לביץ קו העוני. כך, למשל, ב-1977 היתה רמת הכנסת סף המס למשפחה עם 2 ילדים (בה רק הגבר עובד) בתוספת קצבאות הילדים כ-94% מקו העוני המתאים למשפחה בת 4 נפשות. יחס זה פחת ל-73% ב-1979, ול-67% בשנים 1980-1982. ב-1983 כתוצאה מהתחדשות השחיקה בסף המס ובקצבאות הילדים פחת עוד יותר יחס זה והגיע ל-57%.

מגמות אלה מסבירות את התפתחויות מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. נתוני לוח מס. 6 מורים על עלייה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ביץ 1979 ל-1983. הגידול העיקרי במימדי העוני התרחש ב-1980, ואילו מאז 1980 ועד 1983 תחולת העוני עלתה במידה קטנה בלבד. אחוז המשפחות שנמצאו מתחת קו העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים עלה מ-6.3% ב-1979 ל-8.0% ב-1980. ב-1981 ירדה תחולת העוני ל-7.8%, ואילו ב-1982 התחדשה עלייתה והיא הגיעה ל-8.1%. ב-1983 נשארה תחולת העוני פחות או יותר יציבה, 8.2%. ב-1983 היו 48 אלף משפחות, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נפלה מקו העוני. באלה היו כ-217 אלף נפש, שמהן כ-106 הם ילדים.

מגמה דומה הסתמנה בהשפעה הכוללת של תשלומי ההעברה והמיסים על הקטנת מימדי העוני אצל כלל המשפחות השכירות בשנים 1979-1983: יעילותם בצמצום מימדי העוני פחתה במידה רבה ביץ השנים 1979-1980, אך נשארה יציבה למדי מאז 1980. אחוז המשפחות שחולצו

לוח מס. 7 - התפתחות פער העוני בשנים 1981-1983 (מחירי ינואר 1981)

	1983			1982			1981		
	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים	
784i0	833.8	1,351.2	791.0	921.4	1,255.2	776	784.0	1,101.0	
37.5	28.0	101.5	36.8	29.4	91.1	34.0	26.6	74.6	
0.226	0.252	0.409	0.236	0.283	0.400	0.249	0.258	0.382	
3.7	1.8	6.6	3.8	2.0	6.5	3.9	2.0	5.9	
2.2	1.1	4.1	2.3	1.2	4.0	2.3	1.2	3.7	

פער עוני ממוצע למשפחה ענייה
(בשקלים)

סך פער העוני
(במיליוני שקלים לחודש)

מדד יחס פער עוני ממוצע*

סך פער העוני כאחוז מהכנסת
העשירון העליון

סך פער העוני כאחוז מהכנסת
החמישון העליון

* היחס בין פער העוני הממוצע למבוגר סטנדרטי במשפחה ענייה לבין קו העוני למבוגר סטנדרטי.

מהעונני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ירד מ-43.8% בשנת 1979 ל-35.0% ב-1980. הוא עלה במקצת ב-1982, ל-36.2%, ואילו ב-1983 חלה בו ירידה קלה, ל-35.9%. אולם ראוי להדגיש, שהתחדשות שחיקת קצבאות הילדים והכנסת סף המס במרוצת 1983 באה לידי ביטוי בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום העונני אצל הנפשות, ובעיקר אצל הילדים, החיים במשפחות העניות. אחוז הילדים שחולצו מהעונני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ירד מ-23.2% ב-1982 ל-15.8% ב-1983. דיון רחב יותר בהתפתחות זו מוצג בחלק העוסק במימדי העונני אצל המשפחות עם ילדים.

מדד מקובל נוסף לתיאור תופעת העונני הוא מדד פער העונני. פער העונני למשפחה ענייה הוא הפער בין הכנסתה לבין קו העונני. סך פער העונני הוא סכום פערי העונני של כל המשפחות המצויות מתחת קו העונני. לוח מס. 7 מציג את התפתחותם של מדדי פער העונני בשנים 1981-1983.

ב-1983 נמשכה העלייה הריאלית בקו פער העונני, לפני תשלומי ההעברה והמיסים, אם כי בקצב איטי יותר מאשר בשנים הקודמות. תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד הקטינו את סך פער העונני בשיעור דומה לזה שהיה ב-1982, כ-60%. בהשוואה ל-1982 חלה ירידה קלה בפער העונני הממוצע למשפחה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. כמו כן, היחס בין פער העונני הממוצע למשפחה ענייה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים לבין קו העונני ירד מ-0.236 ב-1982 ל-0.226 ב-1983. משמעותם של מימצאים אלה היא, שב-1983 הכנסתן הממוצעת של המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה היתה קרובה להכנסת קו העונני יותר מאשר ב-1982.

ניתוח מפורט יותר של פער העונני מוצג בלוח מס. 8, המתאר את התפלגות המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העונני.

לוח מס. 8 - התפלגות המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי רמת הכנסתן, כאחוז מקו העוני ב-1983 (באחוזים)

המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה והמיסים*	המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה*	הכנסה אחוז מקו העוני
2.7	16.2	0 - 25
9.0	17.4	25 - 50
6.8	10.6	50 - 60
9.1	12.5	60 - 70
13.9	14.1	70 - 80
24.9	15.6	80 - 90
33.6	13.6	90 - 100
100.0	100.0	סך הכל

* ב-1983 לפני תשלומי ההעברה, היו 75.2 אלף משפחות עניות, ו-47.9 אלף לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.

בחינת התפלגות המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים מלמדת, שלכ-34% היתה הכנסה כלכלית (בעיקר מעבודה), בת עד 50% מקו העוני. ל-23% מן המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים היתה הכנסה בת 50% עד 70% מהכנסת קו העוני, ואילו לכ-43% היתה הכנסה בת 70% עד מלוא הכנסת קו העוני. מימצאים אלה מעידים על קיומה של אוכלוסייה עובדת, המשתכרת שכר נמוך ואשר הכנסתה נמוכה בהרבה מהכנסת קו העוני.

בדיקה אחרת, שיש בה עניין רב, מתייחסת לפער העוני של המשפחות, שהכנסתן הפנויה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נופלת מקו העוני⁶.

6. ראוי להדגיש, שבאוכלוסיית המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה נכללות שתי קבוצות: האחת היא של משפחות שהיו עניות לפי ההכנסה הכלכלית שלהן ונשארו עניות גם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. הקבוצה השנייה היא זו של המשפחות, שהכנסתן הכלכלית היתה מעל קו העוני, אולם הכנסתן הפנויה היא מתחת לקו העוני.

הנתונים מורים, שרק לכ-12% מן המשפחות העניות יש לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הכנסה פנויה הנרפלת מחצי קו העוני, ואילו לכ-72% מהן יש הכנסה המגיעת ל-70% מקו העוני או לקו העוני עצמו. ממימצאים אלה עולה, ששיפורים, גם אם לא בהכרח מרחיקי לכת, במערכת קצבאות הילדים ובהכנסת סף המס, יוכלו להעלות את הכנסתה הפנויה של חלק ניכר מן המשפחות העניות ולהביא בדרך זו לצמצום משמעותי של מימדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת.

ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה

עד כה היצגנו את התפתחות מימדי העוני אצל כלל משפחות השכירים. ממימצאים אלה עולה, שב-1983 תחולת העוני בקרב כלל המשפחות נשארה כמעט לגמרי יציבה שכן עלייתה היתה קלה בלבד. גם ביעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני אצל כלל המשפחות לא חל שינוי של ממש. אולם נוכח השינויים שחלו ב-1983 במימדי העוני במשפחות השונות לפי גודלן ובתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום מתקבלת תמונה שונה.

הירידה שהסתמנה ב-1982 בתחולת העוני אצל כלל המשפחות השכירות לאחר תשלומי ההעברה בלבד אפיינה את כל המשפחות, עם ילדים וללא ילדים כאחד. ב-1983 נמשכה ירידת תחולת העוני אצל המשפחות עם ילדים, אם כי בשיעור נמוך בהרבה מזה שהיה ב-1982. מאידך גיסא, תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה עלתה באופן משמעותי אצל המשפחות ללא ילדים. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה נפלה מקו העוני, ירד מ-5.3% ב-1981 ל-4.9% ב-1982 ול-4.8% ב-1983. אצל משפחות עם 4 ילדים ויותר תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה ירדה מ-16.5% ב-1981, ל-16.0% ב-1982 ול-15% ב-1983. לעומת זאת, אחוז המשפחות ללא ילדים, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה נפלה מקו העוני, עלה מ-4.2% ב-1982 ל-5.2% ב-1983.

לוח מס' 9 - העונות לפני תשלומי העברה ואחריהם, לפי גודל משפחה, בשנים 1977-1983

	1983	1982	1981	1980	1979	1977
אחרי תשלומי העברה לפני תשלומי העברה	34.8	27.0	28.1	28.9	21.6	16.3
אחרי תשלומי העברה לפני תשלומי העברה	46.4	37.2	41.5	40.9	35.2	33.5
אחרי תשלומי העברה לפני תשלומי העברה	17.0	13.5	13.9	13.8	10.9	8.9
מספרות בלי ילדים						
מספרן באלפים	10.7	8.4	10.3	10.8	7.8	4.1
אחוז*	31.8	26.2	30.3	32.8	30.9	28.6
תחולה**	5.2	4.2	5.1	5.2	4.0	2.2
מספרות עם 1-3 ילדים						
מספרן באלפים	15.9	15.9	17.0	15.5	12.3	7.7
אחוז	47.5	49.9	40.7	39.6	47.8	54.7
תחולה	4.8	4.9	8.7	8.8	4.1	2.8
מספרות עם 4 ילדים ויותר						
מספרן באלפים	7.0	7.6	6.6	6.7	5.6	2.4
אחוז	20.8	24.0	17.9	19.5	21.8	16.7
תחולה	15.0	16.0	30.0	29.0	12.0	5.1

(* חלקה של כל קבוצה נכלל אוכלוסיית העוני.)
 (** תחולת העוני בכל קבוצה מחושבת כאחוז המשפחות העניות בה מכלל המשפחות בה.)

גם בהתפתחות מימדי העוני לפי ההכנסה הפנויה נמצאו הבדלים בין המשפחות עם ילדים למשפחות ללא ילדים. מנתוני לוח מס. 11, המציג את תחולת העוני במשפחות השונות לפי גודלן לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, עולה שב-1983, תחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים ירדה, וזאת לראשונה מאז 1979. לעומת זאת, אצל המשפחות ללא ילדים נמשכה מגמת העלייה, שאפיינה את השנים 1979-1982.

אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, ירד מ-7.5% ב-1982 ל-7.2% ב-1983. בעת ובעונה אחת ההכנסה הפנויה של 23.3% מכלל המשפחות עם 4 ילדים ויותר היתה נמוכה מקו העוני. זאת לעומת 25.5% ב-1982 ו-23% ב-1981. בקרב המשפחות ללא ילדים תחולת העוני עלתה מ-5.0% ב-1982 ל-6.2% ב-1983. הירידה, הקטנה יחסית, שהסתמנה ב-1983 בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה אצל המשפחות עם ילדים נבעה משתי התפתחויות מנוגדות. מצד אחד תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה אצל המשפחות עם ילדים ירדה. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן לפני תשלומי ההעברה נפלה מקו העוני, ירד מ-8.8% ל-7.8%. אצל משפחות עם 4 ילדים ויותר תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה ירדה מ-35.6% ל-30.6%. כנראה, שעליות דמתו של שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע וירידת שיעור האבטלה במשק במרוצת התקופה, בה נערך סקר הכנסות 1983, השפיעו בעיקר על המשפחות עם ילדים.

מצד שני, ב-1983 יעילותן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים, כל אחת בנפרד וביחד, בצמצום מימדי העוני בקרב המשפחות עם ילדים, ובעיקר בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, קטנה באופן משמעותי. ב-1983 אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שחולצו מקו העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה בלבד, היה 38.5% בלבד, זאת לעומת 44.3% ב-1982 ו-39.1% ב-1981. יוצא אפוא, שב-1983 לא ניכר עוד השיפור שהתרחש במרוצת 1982, ותרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני אצל משפחות קטנות

חזרה לרמתה ב-1981. אצל המשפחות, שלהן 4 ילדים ויותר, תשלומי ההעברה צמצמו ב-1983 את העוני, ב-50.8%, זאת לעומת 55.1% ב-1982.

לוח מס. 10 - אחוז ירידת תחולת העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה, לפי גודל משפחה, 1977-1983

גודל משפחה	1977	1979	1981	1982	1983
משפחות ללא ילדים	75.3	63.3	63.3	68.9	69.4
משפחות עם 1-3 ילדים	58.8	45.3	39.1	44.3	38.5
משפחות עם 4 ילדים ויותר	82.7	66.9	45.0	55.1	50.8

ירידת אחוז המשפחות שנחלצו מעוני לאחר תשלומי ההעברה בלטה אצל המשפחות הקטנות יותר מאשר אצל המשפחות הגדולות. הסיבה לכך נעוצה בשחיקה המחודשת שחלה בקצבת הילדים, ששולמה למשפחות הקטנות במרוצת התקופה, בה נערך סקר הכנסות 1983. רק המשפחות שלהן 4 ילדים ויותר נהנו מהגדלת קצבאות יוצאי הצבא, ולפיכך השחיקה בקצבאות הילדים ששולמה למשפחות אלה היתה קטנה, יחסית. כאשר בוחנים את ההשפעה המשולבת של מערכת תשלומי ההעברה והמיסים על מימדי העוני בקרב המשפחות עם ילדים מתברר, שב-1983 מידת הצלחתה של המדיניות הכוללת לצמצם את היקף העוני המשיכה לרדת. ב-1983 תשלומי ההעברה והמיסים ביחד חילצו מעוני 7.8% בלבד מהמשפחות העניות עם 1-3 ילדים; זאת לעומת 15% ב-1982 וכ-27% ב-1979. כמו כן, תשלומי ההעברה והמיסים העליחו להעלות אל מעל קו העוני את הכנסתם הפנויה של 23.6% מהמשפחות העניות עם 4 ילדים ויותר. זאת לעומת 28.4% ב-1982 וכ-47% ב-1979. אילולא היתה מתחדשת השחיקה בערכה של נקודת קצבה, מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים אצל המשפחות עם ילדים היו יורדים

לוח מס. 11 - העונני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, לפי גודל משפחה,
בשנים 1979-1983

1983	1982	1981	1979	
				<u>משפחות בלי ילדים</u>
12.8	10.0	11.9	8.9	מספרן באלפים
26.7	21.5	27.1	25.9	אחוז*
6.2	5.0	5.9	4.5	תחולה*
				<u>משפחות עם 1-3 ילדים</u>
24.3	24.3	22.7	16.4	מספרן באלפים
50.7	52.3	51.8	47.9	אחוז
7.2	7.5	7.1	5.5	תחולה
				<u>משפחות עם 4 ילדים ויותר</u>
10.8	12.2	9.2	10.0	מספרן באלפים
22.6	26.2	21.1	26.3	אחוז
23.3	25.5	23.0	19.2	תחולה
				<u>אחוז הירידה בתחולת העונני כתוצאה מתשלומי ההעברה ומיסים</u>
63.5	63.0	57.6	58.7	משפחות ללא ילדים
7.8	15.0	18.4	26.7	משפחות עם 1-3 ילדים
23.6	28.4	23.0	47.1	משפחות עם 4 ילדים ויותר

(* ראה הערות ללוח מס. 9.)

ב-1983 במידה גדולה יותר. השפעת ירידת תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה באה לידי ביטוי חלקי בלבד בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה, שכן חלק ממנה קוזז על ידי הפיחות שחל בכוחם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצם את העוני.

אצל המשפחות ללא ילדים התקבלה תמונה שונה. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עלתה מ-13.5% ב-1982 ל-17.0% ב-1983. לעומת זאת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים להקטנת מימדי העוני נשארה יציבה. אחוז המשפחות ללא ילדים, שחולצו ממעגל העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, היה כ-63% בשנים 1982-1983. כתוצאה מכך, תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים עלתה מ-5.0% ב-1982 ל-6.2% ב-1983.

ה. אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים

המאבק בעוני הוא חלק ממערכת גדולה יותר של הניסיון לצמצם את אי שוויון ההכנסות בחברה כולה. היעד של צמצום הפערים הכלכליים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה במצוקה, אלא בצמצום הפערים בין כל העשירונים, כולל הן את הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, והן את הפער בין קבוצות הביניים לבין העשירונים העליונים. צמצום הפערים הכלכליים על ידי חלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושג באמצעות שתי מערכות עיקריות במשולב: מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים.

השפעת תשלומי ההעברה על חלוקת ההכנסות מחדש ניתנת להיבחן משתי נקודות מבט, הקשורות זו לזו. האחת היא בחינת אופן התחלקותם של תשלומי ההעברה בין העשירונים השונים, כלומר החלק של תשלומי ההעברה המועבר למשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות והחלק המועבר לבעלי ההכנסות הגבוהות, יחסית. נקודת המבט השנייה היא בחינת תשלומי ההעברה בהתאם למידת הפרוגרסיביות שלהם, דהיינו לפי מידת השיפור, שתשלומי ההעברה משפרים את מצבן של המשפחות

מעוטות ההכנסה ובעלות ההכנסה הבינונית בהשוואה למידת השיפור שחל אצל משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. הפרוגרסיביות מתבטאת בכך, שתשלומי ההעברה של המשפחות מעוטות ההכנסה הם אחוז גבוה יותר מהכנסתן לפני תשלומי ההעברה מאשר האחוז המקביל אצל המשפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. ככל שהפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה גדלה, כך גדל חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה.

באופן דומה בוחנים את השפעתם של המיסים הישירים על אופן התחלקות ההכנסה בין העשירונים השונים. המיסים הישירים הם פרוגרסיביים, כאשר שיעור המס הממוצע עולה באופן הדרגתי עם עליית ההכנסה, מהעשירון הראשון עד העשירי. ככל שאחוז המיסים, שמשלמים בעלי ההכנסה הנמוכה מהכנסתם שלפני תשלומי ההעברה, קטן יותר מזה של בעלי ההכנסה הגבוהה יותר, כך גדלה הפרוגרסיביות שלהם. הפרוגרסיביות באה לידי ביטוי בעובדה, שהמיסים מגדילים את חלקם של העשירונים הנמוכים בהכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, ובמקביל הם מקטינים את חלקם של העשירונים הגבוהים.

בניתוח שלהלן נבחן תחילה את השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה, הנרבעת מפעילות כלכלית של המשפחות, לפני תשלום מס הכנסה ולפני קבלת תשלומי ההעברה, ולאחר מכן את השפעת מדיניות ההכנסות הכוללת על אופי התחלקות החדשה של ההכנסות, תוך שימת דגש על שנת 1983. בלוח מס. 12 מוצגים השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ואחריהם בשנים 1977-1983. המגמות הן:

א. מאז 1977 ועד 1982 הלכה ההכנסה הכלכלית והתחלקה (לפני קבלת תשלומי ההעברה ולפני תשלום המיסים הישירים) התחלקות פחות ופחות שוויונית. התהליך התבטא בירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים. ב-1983 ירד לראשונה חלקם של העשירונים העליונים, ואילו חלקם של העשירונים הנמוכים נשאר יציב. ב-1983 הכנסתו של

לוח מס' 12 - חלקם של העשירונים (לפי נפשות) בכלל ההכנסה לפני תשלומי העברה ואחריהם ומוד ג'יני לאי שוויון, בשנים 1977-1983

	1983	1982	1981	1980	1979	1977	עשירון
אחרי לפני	2.6	1.6	2.4	2.5	2.6	3.1	1
אחרי לפני	4.0	3.3	3.9	4.0	3.9	4.3	2
אחרי לפני	5.1	4.6	5.1	5.1	5.0	5.2	3
אחרי לפני	6.1	5.8	6.1	6.2	6.2	6.3	4
אחרי לפני	7.6	7.1	7.4	7.5	7.5	7.5	5
אחרי לפני	9.0	9.0	8.9	9.1	9.0	8.9	6
אחרי לפני	10.9	10.7	10.8	10.7	10.9	10.7	7
אחרי לפני	13.1	13.0	12.9	13.1	13.2	13.0	8
אחרי לפני	16.1	16.4	16.2	16.2	16.1	16.1	9
אחרי לפני	25.5	26.7	26.3	25.6	25.6	24.8	10
אחרי לפני	0.2792	0.2804	0.2812	0.2759	0.2709	0.2418	מדד ג'יני ⁴ 0.2838

(* מדד ג'יני מקבל ערכים בין 0 לבין 1. ככל שהמודד קרוב בערכו ל-1, כך אי-השוויון גדול יותר.)

העשירון התחתון נשארה 1.6% בלבד מסך ההכנסה הכלכלית, ואילו חלקו של העשירון העליון ירד מ-27.4% ב-1982 ל-26.7% ב-1983. שכבות הביניים הן שנהנו מגידול חלקן בסך ההכנסה הכלכלית. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון קטן מ-17.1% ב-1982 ל-16.7% ב-1983. מאז 1977 ועד 1982 עלה מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ב-14.4%, ואילו ב-1983 הוא ירד לראשונה, אך הירידה היתה זעירה. ב-1983 מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות הכלכלית היה 0.3217, לעומת 0.3246 ב-1982. במסגרת הדיון באוכלוסייה הענייה צוינו מספר גורמים, שבהם יש לתלות את היציבות היחסית שהסתמנה במימדי העוני לפני תשלומי ההעברה, כגון עליית שכר המינימום וירידת שיעור האבטלה במרוצת 1983. תופעות אלה אחראיות גם לשיפור הקל שחל בהתחלקות ההכנסה הכלכלית.

מז הראוי להדגיש שב-1983 גם כוח הקנייה של ההכנסה הכלכלית של העשירונים הנמוכים גדל בשיעור גבוה יותר מזה שאפיין את הכנסת העשירונים העליונים. כך למשל, כוח הקנייה של הכנסת שני העשירונים גדל מאז 1982 ועד 1983 בכ-10%-12% ואילו הכנסת העשירונים העליונים גדלה ריאלית בכ-8%-9%.

ב. ב-1982, לראשונה מאז 1977, הצליחו תשלומי ההעברה לבלום את מגמת גידולו של אי שוויון התחלקות ההכנסות. בשנה זו צומצם לראשונה הפער בין הכנסת העשירון התחתון לאחר תשלומי ההעברה להכנסת העשירון העליון. מגמה חיובית זו נמשכה ב-1983. הסיבה לכך היא, שבשנים 1982-1983 העשירונים הנמוכים קיבלו חלק גדול יותר מסך תשלומי ההעברה, ששולמו לכלל האוכלוסייה. מנתוני לוח מס. 13 עולה, שב-1983 העשירון התחתון קיבל 23.9% מסך תשלומי ההעברה. זאת לעומת 20.2% ב-1982 ו-18.2% ב-1981. במקביל חלקו של העשירון העליון בסך תשלומי ההעברה ירד בהדרגה מ-9.9% ב-1981 ל-7.8% ב-1982 ול-7.6% ב-1983.

לוח מס. 13 - התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירוני נפשות
בשנים 1977-1983

עשירון	1977	1979	1980	1981	1982	1983
1	18.2	17.6	20.4	18.2	20.2	23.9
2	13.2	12.6	12.3	12.4	11.4	12.8
3	10.3	10.5	9.3	11.0	11.6	11.0
4	9.2	10.1	9.2	9.4	11.6	9.1
5	10.2	8.2	8.8	8.7	8.9	8.9
6	8.2	7.9	7.3	7.7	7.2	7.5
7	8.4	9.3	7.9	8.2	7.6	6.9
8	7.0	7.2	8.0	6.2	6.8	6.8
9	7.0	7.8	7.7	8.3	6.8	5.5
10	8.2	8.7	9.1	9.9	7.8	7.6
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

תשלומי ההעברה שיפרו כל שנה במידה ניכרת את מצבן של המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות. אולם מאז 1977 ועד 1981 חלה ירידה מתמדת בשיעור בו הגדילו תשלומים אלה את חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה. ב-1982 חלה תפנית שנמשכה גם ב-1983. תשלומי ההעברה הגדילו ב-1983 את חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה ב-62%, לעומת 56% ב-1982 ו-41% בלבד ב-1981.

כתוצאה מכך, חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה עלה מ-2.4% ב-1981 ל-2.6% ב-1983. במקביל חלקו של העשירון העליון ירד מ-26.3% ב-1981 ל-25.5% ב-1983.

תמונה דומה מתקבלת, כשנבחנים השינויים במדד אי שוויון התחלקות ההכנסות. הירידה במדד אי שוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי

ההעברה, שהחלה ב-1982, נמשכה ב-1983. בכל אחת משתי שנים אלה המדד ירד בכ-0.5%; זאת לאחר עלייה בת כ-2% בשנים 1980-1981. השיפור הקל שחל ב-1983 במדד אי שוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה נבע בעיקר מהשיפור שהושג בהתחלקות ההכנסה הכלכלית. זאת מאחר שתרומתם של תשלומי ההעברה לשיפור מידת אי-שוויון התחלקות ההכנסות ירדה ירידה קלה, מ-13.6% ב-1982 ל-13.2% ב-1983.

מן הראוי להדגיש, שיעילותם של תשלומי ההעברה, אשר הביאה לעליית חלקם של העשירונים הנמוכים, הן בסך תשלומי ההעברה והן בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה, גדלה כתוצאה מן הסיבה הבאה: בעשירונים הנמוכים יש ריכוז גבוה, יחסית, של משפחות גדולות עם 4 ילדים ויותר. כ-20% מן המשפחות המצויות בכל אחד משני העשירונים הנמוכים הן משפחות עם 4 ילדים ויותר, ואילו בעשירונים העליונים אחוז זה הוא אפסי. כמחצית המשפחות, הן בעשירון העליון והן בעשירון התחתון, הן משפחות עם 1-3 ילדים. כפי שכבר הוזכר במסגרת הדיון על האוכלוסייה הענייה, ב-1983 נמשכה השחיקה החריפה בקצבאות הילדים, המשולמות למשפחות עם 1-3 ילדים, ואילו ברמת הקצבה המוענקת למשפחות עם 4 ילדים, כמעט לא חל שינוי, ובקצבה המשולמת למשפחות עם 5 ילדים ויותר אף חל גידול מסוים. זאת בעקבות התיקון שהונהג בקצבת יוצאי צבא באפריל 1983. יוצא אפוא, שחלק מן המשפחות עם ילדים, המצויות בעשירונים הנמוכים, סבל משחיקה זעירה ברמת הקצבאות או אף נהנה מעלייה קטנה בה, ולעומת זאת כמעט כל המשפחות עם ילדים בעשירונים העליונים סבלו משחיקה חריפה בקצבאות הילדים המשולמות להן. עד כה דנו בהשפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום מימדי אי שוויון התחלקות ההכנסות. אולם השאלה המרכזית היא: באיזו מידה הצליחה מדיניות ההכנסות הכוללת את תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לתרום לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה.

לוח מס. 14 - חלקם של העשירונים בכלל ההכנסה לאחר מתן תשלומי
העברה ותשלום מיסים ומדדי ג'יני לאי-שוויון
בשנים 1979-1983

עשירון	1979	1980	1981	1982	1983
1	3.2	3.0	3.0	3.0	3.3
2	4.4	4.5	4.5	4.5	4.7
3	5.6	5.7	5.6	5.6	5.7
4	6.7	6.7	6.7	6.7	6.9
5	7.9	7.9	8.0	8.0	8.0
6	9.3	9.2	9.4	9.4	9.6
7	11.0	10.9	10.9	11.0	11.0
8	13.0	12.8	12.8	12.9	13.0
9	15.5	15.4	15.4	15.6	15.4
10	23.3	23.9	23.6	23.2	22.5
מדד ג'יני	0.2167	0.2255	0.2214	0.2195	0.2142

בלוח מס. 14 מוצגים התפלגות ההכנסה הפנויה בין העשירונים השונים ומדד אי השוויון בשנים 1979-1983. בדומה לתשלומי ההעברה גם המיסים הם פרוגרסיביים. תרומתם הנוספת של המיסים לחלוקתן מחדש של ההכנסות באה לידי ביטוי בהגדלת חלקם של העשירונים התחתון עד השביעי בסך ההכנסה הפנויה, ובמקביל בהקטנת חלקם של שלושת העשירונים העליונים ובצמצום נוסף של מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה. בחינת ההתפתחויות בתחום התחלקות ההכנסה הפנויה מאז 1979 ועד 1983 מגלה, שב-1981 נבלמה לראשונה העלייה באי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה, שאפיינה את השנים 1978-1980, ואף חלה בו ירידה, שנמשכה גם ב-1982 וגם ב-1983. מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.2255 ב-1980 ל-0.2142 ב-1983 (ירידה בת 5%).

ב-1983 עלה חלקו של העשירון הראשון בסך כל ההכנסה הפנויה, והוא הגיע ל-3.3%. זאת לעומת 3% בשנים 1980-1982. בחלקו של העשירון העליון חלה ירידה הדרגתית, מ-23.9% ב-1980 ל-22.5% ב-1983. הירידה נצפתה בעיקר ב-1983. מגמות אלו באו לידי ביטוי גם במידה, בה הפחיתו תשלומי ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. מאז 1980 הצליחו תשלומי ההעברה והמיסים לצמצם את אי שוויון התחלקות ההכנסות בשיעור שהלך וגדל מדי שנה. ב-1983 הם הפחיתו את מדד אי השוויון מ-0.3217 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ל-0.2142 לאחריהם. היתה זו, אפוא, ירידה בת 33.4%, וזאת לעומת 32.4% ב-1982, 30.9% ב-1981, ו-28% ב-1980.

בהשוואה לתרומת המיסים, תרומתם היחסית של תשלומי ההעברה לצמצום הפערים בהתחלקות ההכנסה היתה קטנה יותר. ב-1983 61% מסך כל הירידה במדד אי השוויון נבעו מהשפעתם של המיסים הישירים, ואילו 39% הנותרים מיוחסים לתשלומי ההעברה. זאת לעומת 58% ו-42% בהתאמה, ב-1982.

השחיקה במערכת המיסוי הישיר, שאפיינה את השנים מאז 1977, גרמה לעליית שיעור המס הממוצע המשולם על ידי כל העובדים במשק. בשנים אלה הונהגו מספר שיפורים במערכת המס⁷, אך מחמת התגברות האינפלציה הם לא הצליחו להביא לצמצום שחיקת מדרגות המס והכנסת סף המס. השחיקה במדרגות המס פגעה בבעלי הכנסה בינונית יחסית יותר מאשר בבעלי הכנסה נמוכה מאוד או גבוהה מאוד. זאת מאחר שהכנסתן של מרבית המשפחות המצויות בשני העשירונים הנמוכים נופלת מהכנסת סף המס, ואילו בעלי הכנסה גבוהה נמצאים ממילא בתחום ההכנסה החייב בשיעור המס השולי המירבי. לעליית חלקם

7. הצמדת מדרגות המס למלוא עליית המדד (1979), עדכון רבע שנתי של מדרגות המס (1980), עדכון רבע שנתי של נקודות הזיכוי (1981) והגדלה חד פעמית של מדרגות המס מעבר לשיעור המתחייב מעליית המחירים (1981).

של בעלי ההכנסה הבינונית בסך תשלומי המס מחד גיסא ולירידת נטל המס היחסי אצל בעלי ההכנסה הנמוכה או הגבוהה מאוד מאידך גיסא, עשויה להיות השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסה הפנויה. המימצאים שהוצגו לעיל מחזקים השערה זו.

7. מגמות לעתיד

ב-1983 התחדש תהליך השחיקה בערכה של נקודת קצבה, וזה הלך והחריף ב-1984. ערכה הממוצע של נקודת הקצבה בתקופה, שבמרוצתה נערך סקר הכנסות 1984, ירד ל-2.3% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 2.6% ב-1983 ו-2.8% בשנים 1979-1982.

מאז אפריל 1983 הוגדלה קצבת יוצאי הצבא לילדים הרביעיים והבאים אחריהם. תוספת זו אמורה היתה לבוא על ביטויה המלא בנתוני סקר הכנסות 1984. אולם כתוצאה מהחרפת השחיקה בערכה של נקודת קצבה, רמת קצבת הילדים למשפחה בת 4 ילדים נשארה זהה לזו שבתקופה, אליה מתייחסים נתוני סקר הכנסות 1983, ואילו קצבת הילדים למשפחות עם 5 ילדים ויותר עלתה, אם כי בשיעור קטן יחסית. המשפחות עם 1-3 ילדים לא נהנו מהתיקון בקצבאות יוצאי הצבא, ולפיכך קצבת הילדים המשולמת להן נשחקה בשיעור גבוה יותר.

ב-1984 נשחקה גם רמתן של קצבאות הזיקנה והשאיירים ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת. שיטות העדכון המשופרות לא הצליחו לשמור על רמת הקצבאות בתנאי האינפלציה המואצת, אותה ידענו ב-1984. כתוצאה מהימשכות השחיקה בערכה של נקודת הזיכוי, ב-1984 נמשך גם תהליך השחיקה ברמת הכנסת סף המס. סף המס לגבר, שאשתו אינה עובדת, ירד ל-28% מהשכר הממוצע במשק. הכנסת סף המס ב-1984 היתה שווה רק למחציתה של הכנסת סף המס, כפי שזו נקבעה ב-1975. כמו כן, התגברות האינפלציה הגבירה גם את מימדי השחיקה במדרגות המס.

צירוף מגמות אלה מתיר לנו לשער, שנתוני סקר הכנסות 1984 יגלו, כי תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום מימדי העוני, בעיקר בקרב המשפחות עם ילדים, תפחת. התיקון בקצבאות יוצאי הצבא יתרום לצמצום העוני במידה מוגבלת בלבד. זאת משתי סיבות: ראשית, התוספת לרמת הקצבה למשפחות עם 4 ילדים ויותר "נבלעה" בחלקה הגדול מחמת הימשכות של תהליך השחיקה בערכה של נקודת קצבה. שנית, המשפחות עם 1-3 ילדים, שהן הרוב המכריע של המשפחות עם ילדים, לא נהנו מפיצוי כלשהו, וקצבאות הילדים המשולמות להן הלכו ונשחקו עוד ועוד.

ביוני 1984 הונהג תיקון שני, לפיו הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר. כמו כן כתוצאה מהפחתת שיעור המס השולי ההתחלי, מ-25% ל-20% הכנסת סף המס הוגדלה. לשני תיקונים אלה יהיה ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1984, והם יבואו על ביטויים המלא רק בנתוני סקר הכנסות 1985. כמו כן, באוגוסט 1984 הותקנו תקנות לשעת חירום. אלו נועדו למנוע את הימשכו של תהליך השחיקה ברמתן של קצבאות הזיקנה והשאיירים ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת, שהגיע לשיאו בחודשים אפריל יוני של שנה זו. התקנות לשעות חירום הבטיחו עדכון סביר של השכר הממוצע לפי חוק, שעל פיו מחושבות קצבאות הביטוח הלאומי, הצמודות לשכר, ושיפרו את רמת הקצבאות במידה מסוימת. גם שיפור זה יבוא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1984.

עם זאת יש לציין, שב-1984 מגמות התפתחותם של העוני ושל אי השוויון לפני תשלומי ההעברה תלויות במידה רבה בהתפתחות שחלו במשק בתחום השכר ובמצב התעסוקה. מאז 1983, לא חלה שחיקה בשכר המינימום וב-1984 הוא נשאר ברמה של כ-37% מהשכר הממוצע במשק. לעומת זאת מימדי האבטכה גדלו בשיעור ניכר. אם אכן מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה יגדלו, יש לצפות, שיקשה על תשלומי ההעברה ועל המיסים לבלום גידול זה.

פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב - 1983

- א. ילדים - מריס סוארי
- ב. אימהות - מריס סוארי
- ג. אבטלה - אסתר טולידנו

שאר חלקי הפרק נכתבו על ידי לאה אחדות
ומנחס כרמי. סייעו בהכנת הנתונים ובהערות
מריס שמלצר, רבקה פריאור, שלמה נאון
ונעמי ענתבי.

פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב - 1983

א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1983 נמשכה מגמת הירידה בשיעור גידולו של מספר מקבלי הקצבאות בענף הזיקנה והשאיירים. שיעור זה היה השנה 2.3% לעומת 2.6% בשנה הקודמת.

ב-1983, בדומה ל-1982, נשמר במידה רבה כוח הקנייה של הקצבאות, וברמתן ביחס לשכר הממוצע אף חלה עלייה קלה. הקצבה ליחיד גדלה מ-14.1% מן השכר הממוצע במשק ב-1982 ל-14.4% ב-1983. עם זאת, רמת הקצבאות כיום עדיין רחוקה מאוד מהשיעור שנקבע בחוק, ואפילו מהרמה שהיתה בפועל בשנה הראשונה להפעלת הרפורמה.

ב-1983 נמשך תהליך הירידה בשיעור מקבלי הקצבאות הנזקקים להשלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מ-41.8% ב-1982 ל-40.2% ב-1983. תהליך זה החריף בשנתיים האחרונות עקב הפעלתו של חוק הבטחת הכנסה, המחמיר יותר בתנאי הזכאות להשלמת הכנסה.

תשלומי הענף כמעט לא גדלו באופן ריאלי - ב-0.2% בלבד מאז השנה הקודמת. עובדה זו מוסברת בעיקר על ידי ירידת מספר הקשישים והשאיירים שקיבלו השלמת הכנסה. תשלומי הענף שלא על פי חוק ירדו ירידה ריאלית בת 2.6% מאז 1982, בעוד שהתשלומים לפי חוק גדלו ב-1.1%.

2. מספר מקבלי הקצבאות

בשנת 1982 המוסד לביטוח לאומי שילם קצבאות זיקנה לפי חוק וקצבאות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה) לכ-286 אלף קשישים וכך קצבאות שאירים לכ-85 אלף שאירים שמרביתם אלמנות מעל גיל 60, ללא ילדים התלויים בהם לפרנסתם.

ב-1983 נמשכה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מקבלי קצבאות הזיקנה, שהחלה באמצע שנות השבעים, והמשקפת את היעצרותו של תהליך הזדקנות האוכלוסייה¹. ב-1983 מספר הקשישים המקבלים קצבת זיקנה עלה ב-2%, לעומת 2.2% ב-1982 ו-2.8% ב-1981. מספר הקשישים המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק בלבד עלה ב-2.8% לעומת 3.1% בשנה הקודמת. לעומת זאת, מספרם של הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות ירד ב-5.2% ב-1983 לעומת 4.7% ב-1982. ירידתו של מספר הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות נעוצה בצמצום מימדי העלייה לארץ מחד גיסא, ובשיעור התמותה הגבוה בקרב הקשישים ה"ותיקים", מאידך גיסא. כתוצאה ממגמות אלה ב-1983 הגיע חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל הקצבאות ל-10%. זאת לעומת 10.6% ב-1982 ו-11.4% ב-1981. במספר מקבלי קצבאות השאירים חל גידול בשיעור בן 3.5%, שהוא שיעור נמוך יותר מאשר בשנה הקודמת (3.9%). מספר השאירים מקבלי הקצבאות גדל משנת 1978 בקצב מהיר יותר מאשר מספר מקבלי קצבאות הזיקנה.

בשנת 1983 נעצרה, לראשונה, מגמת העלייה במספר מקבלי קצבאות הזיקנה וקצבאות השאירים יחסית לכוח העבודה, מגמה שנמשכה ברציפות מאז אמצע שנות השבעים. ב-1983 מספר מקבלי קצבאות אלו היה 26.4% מכלל השייכים לכוח העבודה, זאת לעומת 26.5% ב-1982.

3. תוספת הוותק ותוספת דחיתת הפרישה

תוספת הוותק לקצבת הזיקנה מוענקה לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך תקופה העולה על עשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה לכל שנת ביטוח מעבר לעשר השנים הראשונות. ב-1983 נמשכה המגמה של גידול אחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, אשר הגיע עד

1. שנת 1980 חרגה מהמגמה שאפיינה את השנים האחרונות ובמרוצתה גדל מספר המקבלים קצבאות זיקנה ב-3.9%. הסיבה לכך נעוצה, כנראה, בהאטה הכלכלית שחלה במשך שנה זו, ואשר בעקבותיה עובדים קשישים נפלטו משוק העבודה או פרשו מוקדם יותר מהמתוכנן.

לוח טס. 1 - טקבלי קצנאור זיקנה ושארירים - אחוז גידול שנת ראתז מכיל השירכים לכוח העבודה

אחוז גידול שנת											מספר		סוג הקצנה	
1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1970	1983-1	המקבלים	מספר	הקצנה	
2.3	2.6	3.0	4.0	3.8	4.3	3.8	5.7	9.0	371,053	הכיל סך	זיקנה ושארירים -	זיקנה ושארירים -	סך הכל	
2.0	2.2	2.8	3.9	3.4	3.8	4.1	7.2	8.4	286,391		זיקנה			
2.8	3.1	3.8	4.5	3.9	4.7	5.3	8.8	8.8	258,117		לפי חוק הביטוח הלאומי			
-5.2	-4.7	-4.4	0.0	0.1	-1.7	-1.8	-1.1	6.8	28,274		קצנאור מיוחדת			
3.5	3.9	3.5	4.7	5.3	6.1	2.4	0.4	10.7	84,662		שארירים			
3.7	4.2	4.3	3.6	5.1	8.4	4.4	0.7	12.1	70,420		טזח: ללא ילדים			
מספר המקבלים על כל 100 השירכים לכוח העבודה														
26.4	26.5	26.2	26.0	25.8	25.3	25.3	24.3							
20.4	20.5	20.4	20.4	20.2	19.8	19.9	19.3						זיקנה ושארירים - סך הכל	
18.4	18.4	18.1	17.8	17.6	17.2	17.1	16.4						זיקנה	
6.0	6.0	5.8	5.8	5.7	5.5	5.4	5.2						לפי חוק	
													שארירים	

לוח מס. 2 - מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק,
לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרישה

השנה	אחוז ללא תוספת			תוספת ממוצעת למקבל קצבה (באחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים
תוספת וותק						
1969	67.9	58.8	78.2	1.6	2.0	1.0
1975	39.9	26.3	56.1	6.9	8.5	4.6
1980	26.2	13.0	43.5	11.8	16.2	7.3
1981	26.1	12.8	43.4	12.8	16.6	8.0
1982	24.9	11.6	42.1	13.7	17.7	8.5
1983	23.6	10.4	40.1	14.8	19.1	9.3
תוספת דחיית פרישה						
1969	80.3	72.1	89.6	3.1	4.4	1.6
1975	78.0	70.5	86.8	3.5	4.8	2.0
1980	77.4	72.7	84.6	3.5	4.4	2.4
1981	77.8	72.5	84.4	3.5	4.4	2.4
1982	77.7	72.4	84.4	3.5	4.4	2.4
1983	78.1	72.7	84.8	3.5	4.4	2.4

לוח מס. 3 - קצבאות זיקנה לפני חוק של טיפוסים משפחה נבחרים - נבחרים שוטפים,
 נבחרים קבועים (בשקלים) ובאחוז מהשכר הממוצע
 1983-1975

אלמנה עם 2 ילדים*	ג		ז		ר		השנה		
	אחוז	נבחרים	אחוז	נבחרים	אחוז	נבחרים			
24.8	656.3	56.4	22.3	656.3	50.9	14.9	434.9	33.9	1975
20.1	691.2	151.6	18.5	636.9	139.8	12.4	423.3	93.2	1978
18.8	652.4	279.9	17.4	601.9	258.3	11.6	403.9	172.2	1979
26.3	931.5	931.5	20.4	721.0	721.0	13.8	480.5	480.5	1980
28.4	1,083.5	2,277.3	22.0	838.8	1,763.0	14.6	559.2	1,175.3	1981
27.3	1,074.9	5,127.0	21.1	832.1	3,969.0	14.1	554.7	2,646.0	1982
28.0	1,069.3	13,964.7	21.7	827.7	10,811.2	14.4	551.9	7,207.4	1983

* לא כולל קצבאות ילדים. אלמנה עם ילדים זמנית לקבל גם קצות ילדים ממערכת הקצבאות האחרות לילדים.

לוח מס. 4 - מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה
ומספר התלויים - 1983

סוג הקצבה	סך-הכל	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות וליותר
זיקנה ושאיירים	371,053	271,216	87,209	10,010	2,618
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	40.2	43.2	44.4	43.8	53.4
זיקנה לפי חוק	258,117	178,079	74,339	3,239	2,460
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	31.2	30.0	33.2	39.7	51.9
קצבאות זיקנה מיוחדות	28,274	21,230	6,731	184	129
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	95.0	96.0	92.2	85.9	88.4
אלמן/אלמנה המקבל קצבת שאיירים לפי החוק	80,179	68,493	5,173	6,513	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	49.8	50.8	37.4	43.9	-
ילדים בלבד	2,448	1,487	915	30	16
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	10.8	10.5	75.4	73.3	56.3
שאיירים שלא לפי החוק	2,035	1,937	54	44	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	91.4	91.9	79.6	93.2	-

76.4%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה ממשיכה לעלות מדי שנה בשיעור של 1% בערך, והיא היתה ב-1983 14.8%. בקרב הגברים אחוז מקבלי תוספת הוותק הוא כ-90%, והוא גבוה בהרבה מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה - כ-60%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים הקשישים כפולה מאשר בקרב הנשים: 19.1% לעומת 9.3%, בהתאמה. בשונה מהמצב ביחס לתוספת הוותק, רק חלק קטן ממקבלי הקצבה זוכה לתוספת דחית פרישה. ב-1983 אף חלה הרעה מסוימת בעניין זה, ושיעור מקבלי התוספת ירד ל-21.9%, לעומת 22.3% בשנים 1981-1982. נראה, כי בניגוד למגמה שהיתה קיימת בשנות ה-70, השנים האחרונות מאופיינות על ידי אי-רצון או אי-יכולת לדחות את פרישתם של עובדים קשישים מעבודה, עקב הצטמצמות האפשרויות בשוק העבודה. תוספת הוותק היא, אם כך, גורם משמעותי הרבה יותר מאשר תוספת דחית הפרישה, הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

4. רמת הקצבאות

בשנים 1980-1981 חל שיפור ניכר ברמת קצבאות הזיקנה והשאיירים בעקבות הפעלת הסדרי העדכון החדשים, שלפיהם מעודכנות הקצבאות בהתאם לשינויי השכר הממוצע, הן באפריל מדי שנה והן בכל מועד אחר, בו משולמת תוספת יוקר לעובדים השכירים במשק. כתוצאה מכך עלתה רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע במשק ובהשוואה לשיעורים הקבועים בחוק ב-1981 הצטמצמו מימדי השחיקה עד 3% עבור יחיד ועד כ-8% עבור זוג. השיפור בלט במיוחד אצל אלמנות עם ילדים, שלגביהן גדלה התוספת לקצבת השאיירים עבור כל אחד משני הילדים הראשונים.

ב-1982 התחדשה השחיקה ברמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע, ואילו בכוח הקנייה שלהן לא חל שינוי של ממש (ירידה ריאלית בת כ-¼ אחוז).

ב-1983 נבלמה השחיקה ואף חלה עלייה קלה ברמתן היחסית של

הקצבאות, אם כי היא עדיין נשארה נמוכה בהשוואה לזו שהיתה ב-1981. הקצבה ליחיד גדלה מ-14.1% מהשכר הממוצע במשק ל-14.4% ב-1983. לעומת זאת, בדומה ל-1982, ב-1983 נשמר במידה רבה כוח הקנייה של הקצבאות. לפיכך הגידול ברמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נובע מהעובדה, שבעוד שערכן הריאלי של קצבאות הזיקנה והשאיירים נשמר, בשכר הממוצע במשק חלה ירידה ריאלית, בשיעור בן 4.1%. עם זאת מן הראוי להדגיש, שרמת הקצבאות כיום עדיין רחוקה מאוד מהשיעור שנקבע בחוק, ואפילו מהרמה שהיתה בפועל בשנה הראשונה להפעלת הרפורמה.

5. קשישים ואלמנות מעוטות יכולת

ב-1983 נמשך תהליך הירידה בשיעור מקבלי הקצבאות הנזקקים להשלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מ-41.8% ב-1982 ל-40.2% ב-1983. ירידה זו משקפת את המשכך של שתי מגמות: א. במרוצת השנים חל שיפור הדרגתי בהכנסותיהם של הקשישים, עם הבשלת הזכות לפנסיה מעבודה, הרחבת הכיסוי הפנסיוני ועם צבירת הוותק בביטוח הלאומי. כתוצאה מכך הסתמנה מגמת ירידה בשיעור הזכאים להשלמת הכנסה מתוך המצטרפים החדשים לאוכלוסית מקבלי קצבאות הזיקנה והשאיירים. ב. ב-1982, עם הפעלתו של חוק הבטחת הכנסה, היתה הירידה בשיעור מקבלי השלמת ההכנסה גדולה במידה ניכרת מזו שבשנים הקודמות. החוק החדש, שמחמיר יותר מבחינת תנאי הזכאות, הביא להוצאתם של כ-7,000 מקבלי קצבאות ממעגל הזכאים להשלמת הכנסה. מלבד שלילת הזכאות, שהיתה חד פעמית ב-1982, החמרת כללי מבחן ההכנסות גרמה להקטנת שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מתוך המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבאות הזיקנה והשאיירים. השפעה זו באה לידי ביטוי כבר ב-1982 ונמשכה גם ב-1983. מספר הקשישים והשאיירים שקיבלו השלמת הכנסה מדי חודש במרוצת 1983 מלמד, שאפילו חלה בו ירידה אבסולוטית, כלומר שמספר המצטרפים החדשים נמוך מזה של היוצאים מהמערכת בשל תמותה.

6. היקף התשלומים

בשנים 1980-1981 חל גידול מהיר בהיקף התשלומים של הענף - כ-18% מדי שנה, במחירים קבועים. גידול זה נעצר ב-1982, ותשלומי הענף גדלו ב-1.3%, ואילו ב-1983 כמעט לא חלה עלייה. ב-1983 תשלומי הענף גדלו באופן ריאלי ב-0.2% בלבד. שיעור זה נמוך משיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי קצבאות הזיקנה והשאיירים, שהיה 2.3%. עובדה זו מוסברת בעיקר על ידי ירידת מספר המבוטחים שקיבלו השלמת הכנסה. תשלומי הענף שלא על פי חוק (הבטחת הכנסה, גמלאות מיוחדות וכו') המשיכו לרדת גם ב-1983 בשיעור בן 2.6%, בעוד שהתשלומים לפי חוק גדלו ב-1.1%. חלקם של התשלומים לפי חוק בסך תשלומי הענף היה 77% בשנים 1982-1983. זאת לעומת 76% ב-1981 ו-73% ב-1980.

לוח מס. 5 - היקף התשלומים וגובה הקצבה הממוצע במחירים שוטפים ובמחירי 1983

1983	1982	1981	1980	
				סך כל התשלומים (במיליוני שקלים, מחירים שוטפים)
53,499	19,495	8,471	3,423	
41,426	14,958	6,418	2,508	לפי חוק הביטוח הלאומי
12,073	4,527	2,053	915	שלא על פי החוק
				סך כל התשלומים (במיליוני שקלים, מחירי 1983)
53,499	53,377	52,647	44,705	
41,426	40,982	39,888	32,755	לפי חוק הביטוח הלאומי
12,073	12,395	12,759	11,950	שלא על פי החוק

חלקם של תשלומי הענף בסך תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-37.6% ב-1982 ל-39.6% ב-1983. עלייה זו נובעת מהעובדה, שבעוד שתשלומי הענף עלו ב-0.2% סך תשלומי הביטוח הלאומי ירד בכ-0.5%.

ב. קצבאות ילדים

1. מגמות עיקריות

ב-1983 חלה ירידה בת 4.6% בתשלומי ענף הילדים עבור קצבאות הילדים. שיעור ירידה זה דומה לשיעור הירידה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי (5.0%). לפיכך חלה רק עלייה מזערית בחלקו של הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-22.9% ב-1982 ל-23.0% ב-1983. התפתחות זו חלה כתוצאה ממספר שינויים חשובים, שפעלו בכיוונים שונים ואשר שינו במידה ניכרת את הרכב תשלומי הענף. ראשית, ב-1983 חלה שחיקה גדולה, בשיעור בן 11.3%, בערכה הריאלי של נקודת הקצבה, והיה זה הערך הנמוך ביותר מאז 1975. גם ברמת נקודת הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע חלה שחיקה (ל-2.4%), והיא ירדה לפחות ממחצית מרמתה בעת הפעלת הרפורמה ב-1975. שחיקה זו היתה פועל יוצא מאי התאמת מנגנון עדכון קצבאות הילדים ב-1983 (4 פעמים בשנה, בהתאם לעליית המחירים במשק) לתנאי האינפלציה המואצת בשנה זו.

שנית, החל באפריל 1983 הוגדלו התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא לילדים רביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה לכל ילד. כתוצאה מכך חל גידול ניכר בתשלומים עבור קצבת יוצאי צבא וחלקם בסך תשלומי הענף עלה ל-20.6%, לעומת 14.4% ב-1982. עקב התפתחויות אלה, ב-1983 חלה הרעה ניכרת בקצבאות שקיבלו משפחות עם 1-3 ילדים ומשפחות עם מספר רב יותר של ילדים, שלא היו זכאיות לתוספת קצבת יוצאי צבא, ואילו בקצבאות שקיבלו משפחות עם 4 ילדים ויותר, שהיו זכאיות לתוספת קצבת יוצאי צבא, חל שיפור רב. החל ביולי 1984 נוספה חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר הזכאות לקצבת יוצאי צבא. תוספת זו תשפר שיפור נוסף את מצבן של משפחות אלו, אשר קצבאות הילדים שלהן כבר זכו לשיפור משמעותי ב-1983.

בשנה זו, בעקבות ביטול סעיף 115 לחוק הביטוח הלאומי, חדל המוסד לשלם קצבת ילדים בתום החודש בו מלאו למקבל 18 שנים, במקום ב-31 לאוגוסט שלאחר מלאות לו לראשונה 18 שנים. כתוצאה מכך ירד מספרם הממוצע של הזכאים לקצבאות ילדים.

2. מגמות באוכלוסיית מקבלי הקצבאות

מ ק ב ל י ק צ ב ת י ל ד י ם

ב-1983 קיבלו כ-609 אלף משפחות בממוצע מדי חודש קצבאות ילדים. מספרן של המשפחות המקבלות קצבת ילדים גדל ב-1.4%, בעוד שב-1982 הוא גדל ב-2.3%. הסיבה לכך היא ביטולו של סעיף 115 לחוק הביטוח הלאומי, כאמור לעיל. מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים ב-1983 היה 1,562,700 - גידול בן 0.4% בלבד מאז 1982.

כבכל השנים האחרונות, גם ב-1983 נמשכה המגמה הקיימת של עליית חלקן של המשפחות עם שניים או שלושה ילדים על חשבון המשפחות הגדולות עם 4 ילדים ויותר (מ-49.8% ב-1977 ל-54.3% ב-1983). עם זאת, גם בשנה האחרונה חלו שינויים קטנים בלבד בהתפלגות המשפחות לפי מספר הילדים במשפחה, דבר המעיד על נטייתה של התפלגות זו להתייצב.

שיעור הילדים הראשונים בקרב כלל הילדים היה ב-1983 39.0%. זאת, לעומת 37.4% ב-1977. גם שיעור הילדים השניים גדל בשנים אלה מ-27.0% ב-1977 ל-28.7% ב-1983. מאידך גיסא, משקלם של הילדים השלישיים נשאר כמעט ללא שינוי, ואילו משקלם של הילדים הרביעיים ירד. בשנה האחרונה ירד גם מספרם המוחלט. מספרם המוחלט של הילדים החמישיים ואילך ירד, וכמובן ירד גם משקלם בקרב כלל הילדים, זאת מ-11.4% ב-1977 ל-8.7% ב-1983.

לוח מס. 1 - משפחות המקובלות קצבת ילדים, לפי גודל המשפחה, 1977-1983

גודל המשפחה	מספר הילדים במשפחה					שנת המשפחה
	1	2	3	4	5+	
באלפים						
41.1	145.3	155.8	104.5	49.9	25.6	1977
40.3	150.4	165.8	109.5	51.4	25.9	1978
39.7	153.9	174.6	114.8	52.9	26.0	1979
39.1	156.8	182.8	120.1	54.4	26.1	1980
38.0	157.0	186.9	124.3	55.2	26.1	1981
37.2	159.1	191.8	129.9	56.6	26.3	1982
35.3	161.5	195.6	134.2	56.6	25.9	1983
באחוזים מכלל המשפחות עם ילדים						
7.9	27.8	29.8	20.0	9.6	4.9	1977
7.4	27.7	30.5	20.2	9.4	4.8	1978
7.1	27.4	31.1	20.4	9.4	4.6	1979
6.7	27.1	31.6	20.7	9.4	4.5	1980
6.5	26.7	31.8	21.2	9.4	4.4	1981
6.2	26.5	31.9	21.6	9.4	4.4	1982
5.8	26.5	32.1	22.0	9.3	4.3	1983

לוח מס. 2 - ילדים המקבילים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה, 1977-1983

ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה							סך כל	השנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון	הילדים		
						באלפים		
92.3	66.7	116.6	221.1	376.9	522.2	1,395.8	1977	
90.5	66.1	117.5	227.0	392.7	543.1	1,436.9	1978	
88.7	65.7	118.6	233.4	408.0	561.9	1,476.3	1979	
86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980	
83.3	64.1	119.4	243.7	430.5	587.5	1,528.5	1981	
80.6	63.5	120.1	250.0	441.8	600.9	1,556.9	1982	
75.0	61.2	117.8	252.0	447.6	609.1	1,562.7	1983	
באחוזים מכלל הילדים								
6.6	4.8	8.4	15.8	27.0	37.4	100.0	1977	
6.3	4.6	8.2	15.8	27.3	37.8	100.0	1978	
6.0	4.5	8.0	15.8	27.6	38.1	100.0	1979	
5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980	
5.5	4.2	7.8	15.9	28.2	38.4	100.0	1981	
5.2	4.1	7.7	16.0	28.4	38.6	100.0	1982	
4.8	3.9	7.5	16.1	28.7	39.0	100.0	1983	

לוח מס. 3 - משפחות וילדים המקובלים קצבת ירצארי צבא* (באלפיים), 1977-1983

שנה	סך-הכל	מ ש פ ת			י ל ד י מ		
		מספר הילדים במשפחה	+5	סך-הכל	שלשני	רביעי	חמישי ואילך
1977	160.8	85.8	38.8	310.7	160.8	75.0	74.9
1978	166.5	91.5	40.0	312.7	166.5	75.0	71.2
1979	175.1	99.6	41.4	318.9	175.1	75.5	68.3
1980	179.5	103.8	42.5	320.7	179.5	75.7	65.5
1981	182.9	107.9	43.1	320.2	182.9	75.0	62.3
1982	187.4	112.2	44.0	322.8	187.4	75.2	60.2
1983	187.7	114.8	43.4	316.6	187.7	72.9	56.0

* הנמננים כוללים גם משפחות וילדים, שהם עולים חדשים ונחמני סעד המקובלים קצבה בשיעור זהה לקצבת ירצארי צבא.

ב-1983 כ-188 אלף מתוך 252 אלף המשפחות עם שלושה ילדים ויותר קיבלו קצבת יוצאי צבא - שהיא תוספת לקצבת הילדים. במשפחות אלה היו כ-692 אלף ילדים. מספר הילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא הגיע ב-1983 לכ-317 אלף, והם כ-63% מכלל הילדים השלישיים והבאים אחריהם. מספרם של ילדים אלה ירד בשנה הנסקרת לעומת קודמתה, עקב ביטול סעיף 115 לחוק.

לעומת זאת, חלקם של הילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא בקרב כלל הילדים המקבלים קצבת ילדים ירד ברציפות, אם כי באיטיות, מ-22.3% ב-1977 ל-20.3% ב-1983. דבר זה משקף את הירידה בחלקם של הילד הרביעי ושל הבאים אחריו בכלל אוכלוסיית הילדים.

בלוח מס. 3 מוצג מספר המשפחות והילדים, שקיבלו קצבת יוצאי צבא בשנים 1977-1983. מגמות השינוי במספר המשפחות המקבלות קצבת יוצאי צבא, לפי גודל, ובמספר הילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה, דומות לאלה המסתמנות בכלל האוכלוסייה המקבלת קצבת ילדים.

3. שיעור קצבאות הילדים

מאז יולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה, מחושבת קצבת הילדים לפי ערכה של נקודת הזיכוי במס ההכנסה. היא עמודה למלוא גידולו של מדד המחירים לצרכן ומתעדכנת פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר. מאז ינואר 1981 מתעדכנת נקודת הקצבה ארבע פעמים בשנה: באפריל, ביולי, באוקטובר ובינואר.

קצבת הילדים עומדת על נקודת קצבה אחת לילד הראשון והשני, ועל נקודה ורבע לכל ילד נוסף. קצבת יוצאי הצבא עומדת על שלושת רבעי נקודת קצבה לילד השלישי, שתי נקודות לילד הרביעי והחמישי, ושתי נקודות ורבע לילד השישי והבאים אחריו. (כאן נכללת נקודת הקצבה שהתווספה באפריל 1983 לילדים רביעיים ואילך, הזכאים לקצבת

יוצאי צבא. כאמור החל מיוולי 1984 נוספה חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר, הזכאיות לקי"ץ.

לוח מס. 4 מציג את שיעורי נקודת הקצבה במחירים שוטפים, במחירי 1980 וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. הנתונים מורים, שבשנים 1975-1979 חלה שחיקה מתמדת וגדולה בערכה של נקודת הקצבה, הן ביחס לשכר הממוצע והן במונחי כוח קנייה.

בשנים 1980-1981, עם הנהגת העדכון הרבע שנתי, נבלם תהליך השחיקה, ונקודת הקצבה התייצבה ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק. מאידך גיסא, בשנים אלו גדל כוח הקנייה של קצבאות הילדים.

לוח מס. 4 - שיעורי נקודת הקצבה הממוצעת, 1975-1983

השנה	במחירים שוטפים (בשקלים)	במחירי *1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975 (יולי)	10.00	137.46	5.0
1976	12.50	119.69	4.0
1977	17.58	121.95	3.8
1978	24.90	113.56	3.3
1979	41.63	97.26	2.8
1980	100.05	100.05	2.8
1981	229.25	109.12	2.8
1982	499.25	104.66	2.6
1983	1,212.50	92.84	2.4

(* החישוב נעשה על ידי חלוקת הממוצע השנתי של נקודת הקצבה במדד המחירים הממוצע של השנה. מכאן, שככל שנקודת הקצבה תעודכן בתדירות גבוהה יותר, ערכה במחירים קבועים יגדל.

בשנת 1982 התחדשה הירידה בערכה של נקודת הקצבה, וזו אף החריפה ב-1983. הירידה נבעה מכך, שעדכוני קצבת הילדים לא הדביקו את קצב האינפלציה שהוא בשנתיים האחרונות. ב-1983 עצמה ירד ערכה הריאלי של נקודת הקצבה ב-11.3%, והיא נשחקה ביחס לשכר ב-7.5%.

למעשה, רמת קצבת הילדים כיום היא הנמוכה ביותר מאז הפעלת הרפורמה, ונקודת הקצבה שווה רק לשני שלישים מערכה הריאלי ביולי 1975, לפחות ממחצית ערכה במונחי שכר באותה נקודת זמן! השחיקה ברמת נקודת הקצבה מחד גיסא והגדלת התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר מאידך גיסא, גרמו למספר תופעות. ראשית, חלו התפתחויות בכיוונים מנוגדים במצבן של משפחות עם ילדים, בהתאם למספר הילדים. הקצבאות שקיבלו משפחות עם 1-3 ילדים פחתו בכ-10%, הן בערכן הריאלי והן כאחוז מהשכר הממוצע. לעומת זאת הקצבאות שקיבלו משפחות עם 4 ילדים ויותר גדלו בשיעורים ניכרים - 12.5% משפחה עם 5 ילדים, ו-18% משפחה עם 7 ילדים.

שנית, המשפחות עם 4 ילדים ויותר, שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא לא נהנו מפיצוי כלשהו על השחיקה שחלה בקצבאות המשולמות להן. במשפחות אלו היו קרוב למחצית הילדים הרביעיים ואילך. כתוצאה מכך גדל הפער בין רמת הקצבאות המוענקת למשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא לבין זו המוענקת למשפחות שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא.

4. היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים

היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים הגיע ב-1983 לכ-31,060 מיליון שקלים. התשלום בגין קצבת ילדים היה כ-24,672 מיליון שקלים (79% מכלל התשלומים בענף), ואילו ההוצאה בגין קצבת יוצאי צבא הגיעה ל-6,388 מיליון שקלים (כ-21% מתשלומי הענף).

לוח מס. 5 - היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים
(במיליוני שקלים, במחירי 1983)
1983-1980

השנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	30,030	25,542	4,488
1981	33,258	28,371	4,887
1982	32,546	27,848	4,698
1983	31,060	24,672	6,388

ב-1983 חלה ירידה ריאלית בת 11.4% בסכום התשלומים ששולמו בגין קצבת הילדים. ירידה זו נבעה מירידה ריאלית בנקודת הקצבה השנתית הממוצעת, שהתקזזה על ידי גידול מספר הילדים הזכאים.

תשלומי קצבת יוצאי הצבא גדלו ב-1983 בכ-36%. גידול זה נובע, למעשה, מהוספת נקודת הקצבה לילדים הרביעיים ואילך, בעקבות התיקון לתקנות בדבר מתן הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם. גידול התשלומים עבור קצבת יוצאי הצבא מותן על ידי ירידת מספר הזכאים לקצבה זו על ידי הירידה הריאלית בנקודת הקצבה הממוצעת.

היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים, כולל קצבת יוצאי צבא, ירד ב-1983 ירידה ריאלית בת 4.6%, ואילו חלקו של ענף הילדים בתשלומי הביטוח הלאומי היה 23%, שהיא גם הרמה של שנת 1982. רמת התשלומים בגין קצבאות ילדים כאחוז מהתל"ג ירדה מ-1.75% ב-1982 ל-1.67% ב-1983.

ג. ענף אימהות

1. מגמות עיקריות

למרות העלייה הניכרת שחלה ב-1983 בשיעור הגידול של מספר היולדות ושל מספר הנשים המקבלות דמי לידה (ב-4.0%, וב-6.9%, בהתאמה), בתשלומי הענף חלה ירידה, במחירים קבועים, בשיעור של 3.4%. ירידה זו מוסברת על ידי השחיקה של דמי הלידה ודמי האשפוז, שהגיעה לשיעורים גבוהים: כ-10% בדמי הלידה וכ-12% במענק לרכישת ציוד לנולד. בירידה בתשלומי הענף היה המשך ל-1982, אם כי שיעור הירידה ב-1982 היה נמוך יותר - 1.3%. חלקו של הענף בסך תשלומי הביטוח הלאומי נשאר כפי שהיה בשנה הקודמת, כלומר 5.1%.

2. האוכלוסייה המקבלת גמלאות אימהות

ב-1983 עלה מספר הלידות ב-4% לעומת השנה הקודמת והגיע ל-102,654. בשיעור הגידול של מספר הלידות חלה בשנים האחרונות עלייה, מ-0.05% ב-1981 ל-2.0% ב-1982, וכאמור ל-4.0% ב-1983.

לוח מס. 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1978-1983

ד מ י ל י ד ה					
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	כאחוז מהנשים שקיבלו מענק לידה	סך הכל	מענקי לידה		
84.4	38.0	36,114	94,972		1978
86.1	41.4	38,311	92,645		1979
87.7	41.1	39,785	96,687		1980
82.8	39.9	38,602	96,732		1981
82.9	40.2	39,648	98,676		1982
84.9	41.3	42,385	102,654		1983

(* ל-1,000 נשים.)

ההתפתחות בשיעורי הלידה היא תוצאה של שני גורמים, שהמגמה שהסתמנה בהם בשנתיים האחרונות הפוכה מזו שהסתמנה בשנים הקודמות. בשנים 1979-1981 היתה, מצד אחד האטה בקצב הגידול של נשים בגיל הפריור (15-45): מ-2.8% ב-1979 ל-1.6% ב-1981. במקביל היתה קיימת מגמה נוספת, שאפיינה את אוכלוסיית הנשים היהודיות והלא-יהודיות כאחד, והיא ירידה רצופה של שיעורי הפריור הכולל¹. החל ב-1982 חל שינוי במגמות אלה: שיעור הגידול של הנשים בגיל הפריור עלה ל-2.0% ב-1982 ול-2.5% ב-1983. כמו כן חלה עלייה בשיעור הפריור אצל נשים יהודיות.

ב-1983 כ-42,400 נשים קיבלו דמי לידה, עלייה בת כ-7% לעומת השנה הקודמת. שיעור גידול גבוה זה משקף מצד אחד את הגידול במספר הלידות, ומצד שני את הגידול בשיעור הנשים שעבדו ושצברו את תקופת האכשרה הדרושה על פי החוק כדי לקבל דמי לידה.

3. רמת הגמלאות

דמי הלידה ליולדת הם 75% משכרה הממוצע של היולדת ברבע השנה ערב יציאתה לחופשת לידה. דמי הלידה מתעדכנים בהתאם לשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק ובמועדים זהים. בשנים 1978-1980 היו דמי הלידה הממוצעים ליום 45% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. ב-1981 הם עלו ל-46.2% מהשכר הממוצע, אולם ב-1982 החלה ירידה בדמי הלידה הממוצעים ליום, והם היו 43.7% מהשכר הממוצע. ב-1983 נמשכה הירידה ברמת דמי הלידה וזו הגיעה ל-40.8% מהשכר הממוצע. כמו כן חלה ירידה נוספת ברמת דמי הלידה הממוצעים במחירים קבועים, וזו חזרה ב-1983 לרמתה ב-1978. ירידה זו נובעת מכך שדמי הלידה מעודכנים לפי תוספת היוקר. מנגנון עדכון זה אינו מתאים לרמת אינפלציה גבוהה ומואצת ומכאן השחיקה ברמת דמי הלידה.

1. פריור כולל הוא המספר הממוצע של ילדים, שהאישה צפויה ללדת בימי חייה.

לוח מס. 2 - רמת גמלאות האימהות, 1978-1983

ממוצע דמי לידה ליום	מ ע נ ק ל י ד ה			
	ציוד לנוולד	דמי אשפוז	סך-הכל	
במחירים שוטפים (שקל)				
11.3	107.0	440.0	547.0	1978
22.5	202.6	858.3	1,060.9	1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982
676.0	7,663.0	34,337.3	42,000.3	1983
במחירי 1980 (שקל)				
51.5	488.0	2,006.7	2,494.7	1978
52.6	473.3	2,005.3	2,478.6	1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
59.7	646.5	2,860.6	3,507.1	1981
57.3	664.1	2,733.7	3,397.8	1982
51.7	586.8	2,629.3	3,216.1	1983
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר*				
45.0	14.2	58.5	72.2	1978
45.3	13.6	57.6	71.2	1979
45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.2	16.7	73.8	90.5	1981
43.2	16.7	68.8	85.5	1982
40.8	15.4	69.0	84.4	1983

(* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד ירד ריאלית ב-1983 ב-11.6%. כמו כן ירד שיעורו מתוך השכר הממוצע. זאת לאחר מספר שנים רצופות, בהן היה גידול ריאלי של המענק לציוד, וגידול בשיעורו מתוך השכר הממוצע. דמי האשפוז ירדו ב-1983 ריאלית ב-3.8%, אולם עלו במעט ביחס לשכר הממוצע.

4. היקף התשלומים בענף אימהות

ב-1983 היקף התשלומים למענק הלידה ולדמי הלידה הגיע לכ-6,485 מיליון שקלים, כשהתשלום בגין מענק לידה היה 4,062 מיליון שקלים (63% מכלל ההוצאה), והתשלום לדמי לידה 2,423 מיליון שקלים (37% מכלל ההוצאה בענף). סך תשלומי הענף ירדו ב-3.4% זאת, למרות שהיתה עלייה ניכרת במספר היוולדות שקיבלו מענק לידה ודמי לידה. עובדה זו משקפת, כמובן, את השחיקה ברמת מענק הלידה ודמי הלידה ב-1983. חלקו של ענף האימהות בתשלומי הביטוח הלאומי ב-1983 נשאר 5.1%, כפי שהיה ב-1982.

לוח מס. 3 - היקף התשלומים בענף אימהות, במחירי 1983, (במיליוני שקלים) 1983-1980

דמי לידה	מ ע נ ק			סך הכל גמלאות אימהות	
	ל י ד ה	א ש פ ו ז	ס ר ה כ ל		
2,230	652	2,818	3,470	5,700	1980
2,375	817	3,614	4,431	6,806	1981
2,447	834	3,431	4,265	6,712	1982
2,423	741	3,321	4,062	6,485	1983

ד. אבטלה

1. כללי

שיעור האבטלה במשק, המוגדר כאחוז הבלתי מועסקים מסך כוח העבודה האזרחי, ירד בשנת התקציב 1983 ירידה מסוימת: מ-4.7% בשנת 1982 ל-4.6% ב-1983. נתון זה שהוא ממוצע שנתי, משקף שתי מגמות סותרות: במחצית הראשונה של השנה שיעור האבטלה ירד והגיע עד ל-4% ברביע השני. בכך נמשכה המגמה שהחלה ב-1982, ואשר נבעה מההתאוששות שפקדה את שוק העבודה. לעומת זאת, במחצית השנייה של 1983 שב שיעור האבטלה ועלה עד ל-5.4%. גידול זה נבע מהתפנית שחלה במדיניות הכלכלית, אשר הביאה לירידת התעסוקה במשק.

תמונה דומה מתקבלת, כאשר בוחנים את נתוני שירות התעסוקה, שהם אינדיקטור נוסף למצב התעסוקה במשק. ב-1983 הגיע מספר דורשי העבודה לכ-32.9 אלף בממוצע לחודש, לעומת 33.7 אלף ב-1982. זו ירידה קלה, בת 2.4% בלבד. במספר דורשי העבודה לא היתה מגמה אחידה במרוצת 1983. במחצית הראשונה של השנה מספר דורשי העבודה ירד באופן עקבי, עד לכ-27.0 אלף בספטמבר, ואילו במחצית השנייה של השנה הוא הגיע לכ-35.2 אלף בממוצע חודשי. נתוני הביטוח הלאומי על מספר התביעות לדמי אבטלה ועל מספר המקבלים דמי אבטלה, שיוצגו בפרק זה, מעידים על אותן מגמות שינוי. ב-1983 כ-7,800 איש בממוצע קיבלו מדי יום דמי אבטלה, לעומת כ-8,500 ב-1982 ו-9,000 ב-1981. במחצית הראשונה של שנת 1983 הסתמנה מדי חודש ירידה שיטתית במספר התביעות לדמי אבטלה (עד ל-8,300 בספטמבר 1983), ואילו במחצית השנייה של השנה חלה עלייה הדרגתית (עד לכ-14,500 במרס 1984). שיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך הבלתי מועסקים היה בשנים 1982 ו-1983 12.5%, לעומת 13.2% ב-1981.

2. מגמות עיקריות ב-1983

ב-1983 נמשכה, זו השנה השנייה, הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה,

זאת לאחר עלייה רצופה בשנים 1979-1981. ב-1983 כ-36,900 מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה. זו ירידה בת כ-8% בהשוואה לשנה שקדמה. ב-1982 היתה הירידה מתונה יותר, כ-5%.

התייחסות נפרדת למובטלים, שהיו מועסקים בכוח העבודה, ולחיללים משוחררים מעלה, כי בדומה לשנת 1982, גם ב-1983 הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה היתה חדה יותר בקרב החיללים המשוחררים - כ-23%, לעומת ירידה בת 4% בלבד בקרב המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה. כתוצאה מכך חלקם של החיללים המשוחררים מתוך כלל המובטלים המשיך לרדת, מכ-21% ב-1982 לכ-18% ב-1983.

ב-1983, כמו בשנתיים שקדמו לה, עומק האבטלה אצל כלל מקבלי דמי האבטלה היה 75 יום. אצל החיללים המשוחררים עומק האבטלה היה נמוך יותר מאשר אצל המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה: 63 יום לעומת 78 יום, בהתאמה.

ב-1983 לא השתנתה רמתם היחסית של דמי האבטלה, והיא נשארה זהה לזו של 1982: 40% מהשכר הממוצע במשק. בהיקף התשלומים לדמי האבטלה חלה בשנת 1983 ירידה ריאלית בת 15%, הנרבעת בעיקר מירידת מספר הימים, שעבורם שולמו דמי אבטלה.

3. היקף המקבלים דמי אבטלה

בשנת 1983 התקבלו במוסד לביטוח לאומי כ-128 אלף תביעות לדמי אבטלה¹, לעומת כ-146.5 אלף ב-1982. זו ירידה בת כ-13%, בהשוואה ל-8% ב-1982.

1. כולל תביעות ראשונות ותביעות המשך. תביעה ראשונה: תביעה, שמגיש מובטל בפעם הראשונה תוך תקופה בת שנה מהיום הראשון בחודש, בו התחילה האבטלה. תביעת המשך: תביעה בהסתמך על אישור חודשי, הניתן למוסד לביטוח לאומי על ידי לשכת העבודה על מספר הימים, שהתובע היה מובטל באותו חודש.

לוח מס. 1 - מקבלי דמי אבטלה, 1978-1983

שנה	מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה שאינם מועסקים		סך הכל	
	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	מספרים (מספרים מכלל)	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	מספרים (מספרים מכלל)	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	מספרים (מספרים מכלל)
1978	20.8	580	-9.9	3,894	-6.8	4,474
1979	201.4	1,748	137.3	9,240	145.6	10,986
1980	401.5	8,766	205.6	28,234	236.7	37,000
1981	14.0	9,989	13.9	32,163	13.9	42,152
1982	-14.4	8,550	-2.2	31,450	-5.1	40,000
1983	-22.8	6,600	-3.7	30,300	-7.7	36,900

הירידה במספר התביעות שהתקבלו מדי חודש בשנת התקציב 1983 לא היתה אחידה, ולמעשה השתקפו בנתונים שתי מגמות סותרות: בשני הרביעים הראשונים הסתמנה ירידה שיטתית במספר התביעות (עד ל-8,300 בספטמבר 1983), וזאת בהמשך למגמה שהחלה עוד ב-1982, ואילו במחצית השנייה של שנת תקציב זו חלה עלייה הדרגתית במספר התביעות, עד לכ-14,500 במרס 1984. בניגוד ל-1983 שנת 1982 הצטיינה ביציבות יחסית של מספר התביעות שהתקבלו מדי חודש, אשר נע בין 11,500 ל-13,500.

התנודות החריפות במספר התביעות שהוגשו מדי חודש, אשר אפיינו את 1983, היו בולטות עוד יותר ביחס לתביעות הראשונות. מספרן נע בין כ-2,200 שהוא המספר הנמוך ביותר מאז החלה האבטלה להתעצם ב-1980, לכ-4,000 שהוא מספר התביעות החודשי הגבוה ביותר בשנים האחרונות.

גם כאשר בוחנים את השינוי שחל במספר המובטלים השונים אשר קיבלו דמי אבטלה, עולה, כי הירידה נמשכת. ב-1983 כ-36.9 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה, וזו ירידה בת כ-8% בהשוואה ל-5% בשנה הקודמת.

אפשר לחלק את המקבלים דמי אבטלה לשתי אוכלוסיות - האחת היא זו של המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה וצברו זכויות בביטוח האבטלה, והשנייה היא זו של החיילים המשוחררים, אשר החוק מקנה להם זכאות לדמי אבטלה במשך השנה הראשונה לאחר שחרורם, מבלי שהיו פעילים בשוק העבודה. נתוני לוח מס. 1, המציג את מספר המקבלים דמי אבטלה ואת התפלגותם לשתי אוכלוסיות אלה מצביעים על המשך המגמות שהסתמנו ב-1982. ב-1983 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה, אשר היו מועסקים בכוח העבודה בכ-4%. זאת לעומת ירידה בת 2% ב-1982. שיעור הירידה בקרב החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה המשיך להיות גבוה גם ב-1983; 23% לעומת 14% ב-1982. כתוצאה מהימשכות הירידה התלולה במספר החיילים המשוחררים המקבלים

דמי אבטלה נמשכה ב-1983 גם מגמת ירידתו של חלקם בסך מקבלי דמי האבטלה. ב-1983 היו החיילים המשוחררים 18% מסך מקבלי דמי האבטלה, זאת לעומת 21% ב-1982 ו-24% ב-1981.

4. עומק אבטלה

היבט נוסף, שיש לו חשיבות רבה בניתוח תופעת האבטלה, הוא עומקה של האבטלה. ההגדרה המקובלת לעומק האבטלה היא מספר ימי האבטלה, שעבורם קיבל המובטל דמי אבטלה. לוח מס. 2 מציג את התפלגות המובטלים, שלראשונה נכנסו למעגל מקבלי דמי האבטלה במרוצת השנים 1980, 1981 ו-1982, לפי עומק האבטלה שהצטבר אצלם עד תום שנת זכאותם לדמי האבטלה.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 1983 המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה קיבלו דמי אבטלה עבור תקופה ארוכה יותר מכפי שקיבלו החיילים המשוחררים: 78 יום לעומת 63 יום בממוצע. מתוך המובטלים שהיו מועסקים 22% ניצלו את מלוא התקופה המקסימלית המזכה אותם בדמי אבטלה, וזאת לעומת 14% בלבד מתוך החיילים המשוחררים.

5. מאפיינים עיקריים של מקבלי דמי האבטלה

בשנת 1983 לא חלו שינויים משמעותיים בהתפלגות מקבלי דמי האבטלה לסוגיהם, שנימנו על המועסקים בכוח העבודה. בחמש השנים האחרונות קטן חלקם של האקדמאים מ-41% ל-8%. לעומת זאת אצל המובטלים האחרים היתה מגמה הפוכה. חלקם בכלל מקבלי דמי האבטלה עלה בעקביות, לכ-47% ב-1978 ולכ-81% בממוצע בשנים 1981-1983. בשלוש השנים האחרונות נעשו מאמצים רבים לשלב מובטלים במסגרות של הכשרה מקצועית. כ-12% מכלל המקבלים דמי אבטלה השתתפו בקורסים אלו.

לוח מס. 2 - מקובלי דמי אבטלה, לפי עומק אבטלה, בשנים 1980, 1981 ו-1982* (בארזים)

מספר ימים	(מספר ימים)						סה"כ	שנה	
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26			
מספר למדינות	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	25	סה"כ	
	סה"כ								
75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1980
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0	1981
75	20.6	3.7	8.7	10.8	13.5	19.8	22.9	100.0	1982
מקובלי דמי אבטלה שהיו מוסקיים									
78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1980
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0	1981
78	22.2	3.9	8.9	11.2	13.7	19.4	20.7	100.0	1982
הקבליים משוחררים									
64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1980
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.4	32.5	100.0	1981
63	13.5	2.9	7.7	8.7	12.8	21.5	32.9	100.0	1982

* הנתונים מתקיימים לעומק האבטלה של מקובלי דמי אבטלה, שהחודש הראשון בו היו מוגבלים
היה ב-1980, ב-1981, ב-1982 וב-1983. בהתאמה.

לוח מס. 3 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה,
לפי סוגיהם 1978-1983

שנה	סך-הכל (מספרים מוחלטים)	סוג מקבלי דמי האבטלה (באחוזים)		
		בהכשרה מקצועית	אקדמאים	רגילים
1978	3,894	..	41.1	46.8
1979	9,240	6.0	19.3	74.7
1980	28,234	4.4	9.7	85.9
1981	32,163	10.5	7.0	82.5
1982	31,450	12.8	7.4	79.9
1983	30,300	11.4	8.2	80.4

נתוני לוח מס. 4, המציג את התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי ענף כלכלי, מורים כי קרוב לשני שלישי ממקבלי דמי האבטלה ב-1983 נפלטו מענפי התעשייה והשירותים הציבוריים, והתפלגותם לפי שני ענפים אלה זהה - כ-30% בכל אחד מהם. אולם השוואת מקבלי דמי האבטלה לכלל המועסקים השכירים, לפי הענף הכלכלי, מלמדת כי האבטלה היתה שכיחה בתעשייה יותר מאשר בענפים הכלכליים האחרים. כ-29% ממקבלי דמי האבטלה ב-1983 עבדו לפני אבטלתם בתעשייה, בעוד שרק 24% מכלל השכירים היו מועסקים בתעשייה. שיעור המובטלים בענף זה היה גבוה ביותר - 7 מובטלים על כל 1,000 שכירים. גם מענף השירותים הציבוריים והקהילתיים נפלטו כ-29% מכלל המובטלים, אולם השכירים המועסקים בענף זה הם כ-35% מכלל השכירים. יוצא אפוא, כי שיעור המובטלים בענף השירותים הציבוריים הוא אחד הנמוכים ביותר - 5 מובטלים על כל 1,000 שכירים. יש לציין, כי בהשוואה ל-1982 לא חלו שינויים משמעותיים בהתפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי הענפים הכלכליים במשק.

לוח טס. 4 - מקבלי דמי אובטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפני ענף כלכלי, 1980-1983

		ע נ ג		ק ל כ ל		ק ל כ ל		ק ל כ ל		ק ל כ ל	
		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)	
שנת	שירותים	מסחר	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים
1980	28,234	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6	1980
1981	32,163	1.3	32.3	2.2	7.6	6.9	7.0	8.3	32.2	2.2	1981
1982	31,450	1.1	30.6	2.7	10.2	7.8	6.6	7.6	31.2	2.2	1982
1983	30,300	0.6	28.5	2.0	9.8	9.3	8.2	10.2	28.6	2.8	1983

לוח טס. 5 - מקבלי דמי אובטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפני משלה יד, 1980-1983

		ק ל כ ל		ק ל כ ל		ק ל כ ל		ק ל כ ל		ק ל כ ל	
		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)	
שנה	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים	שירותים
1980	28,234	8.4	10.7	2.3	22.3	2.2	10.6	0.8	30.4	12.3	1980
1981	32,163	7.9	9.1	3.3	21.8	2.0	11.5	0.5	29.3	14.6	1981
1982	31,450	6.7	11.5	4.9	22.4	2.2	11.6	1.4	29.9	9.4	1982
1983	30,300	5.7	14.1	8.2	26.4	2.6	9.8	2.0	29.3	1.9	1983

לוח מס. 6 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפי גובה דמי האבטלה
1983-1978

גובה דמי אבטלה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע במשק (באחוזים) דמי אבטלה	גובה דמי אבטלה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע במשק (באחוזים) דמי אבטלה				סך-הכל
	עד 1/4 מ-1/4 עד 1/3 מ-1/3 עד 1/2 מ-1/2 עד 2/3 מ-2/3 מעל	עד 1/4 מ-1/4 עד 1/3 מ-1/3 עד 1/2 מ-1/2 עד 2/3 מ-2/3 מעל	עד 1/4 מ-1/4 עד 1/3 מ-1/3 עד 1/2 מ-1/2 עד 2/3 מ-2/3 מעל	עד 1/4 מ-1/4 עד 1/3 מ-1/3 עד 1/2 מ-1/2 עד 2/3 מ-2/3 מעל	
כ-% מהשכר	34.8	32.1	42.0	42.1	3,894
הממוצע במשק	0.2	0.4	8.2	8.1	9,240
הממוצע	6.4	3.1	17.4	17.2	28,234
הממוצע	42.2	33.5	31.0	34.7	32,163
הממוצע	29.8	30.9	21.4	19.5	31,450
הממוצע	21.4	31.4	20.9	23.9	30,300
שנה	1978	1979	1980	1981	1982
שנה	1983	1983	1983	1983	1983

התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלח יד, המוצגת בלוח מס. 5, מלמדת כי 30% ממקבלי דמי האבטלה ב-1983 היו עובדים מקצועיים בתעשייה, כ-26% היו פקידים, כ-14% בעלי מקצועות חופשיים, כ-10% נוספים היו עובדים בשירותים ציבוריים, ורק כ-2% היו עובדים בלתי מקצועיים. ב-1983 נמשכה הירידה התלולה באחוז המובטלים הלא מקצועיים מתוך כלל מקבלי דמי האבטלה, מ-14.6% ב-1981 ל-9.4% ב-1982 ול-1.9% ב-1983. שינוי זה נובע מכך, שמאז 1982 פקידי ההשמה העובדים בשירות התעסוקה החלו להחמיר יותר עם דורשי העבודה. הם רשמו סירובים לכל המובטלים הבלתי מקצועיים, שלא היו מוכנים לקבל את העבודה שהוצעה להם.

השוואת מקבלי דמי האבטלה לכלל המועסקים השכירים, לפי משלח יד, מלמדת כי בקרב העובדים המקצועיים בענפי התעשייה, הבנייה והתחבורה וכן בקרב העובדים בפקידות שיעורם של מקבלי דמי האבטלה מתוך כלל המועסקים השכירים גבוה יותר מאשר בכל שאר הענפים - 9 על כל 1,000 עובדים. שיעור האבטלה הנמוך ביותר הוא אצל השכירים הלא מקצועיים - 3 על כל 1,000 עובדים.

6. גובה דמי האבטלה²

לוח מס. 6 מציג את מקבלי דמי האבטלה, אשר באו מהמועסקים בכוח העבודה לפי גובה דמי האבטלה ששולמו להם, ואת ממוצע דמי האבטלה ליום כאחוז מהשכר הממוצע במשק. על פי החוק דמי האבטלה ליום

2. גובה דמי האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע של המובטל:

דמי אבטלה - כאחוז משכרו של המובטל	גובה שכר המובטל
80	עד מחצית השכר הממוצע לפי חוק
80-70	ממחצית עד 3/4 השכר הממוצע לפי חוק
70-64	מ-3/4 עד מלוא השכר הממוצע לפי חוק
64-84	מהשכר הממוצע עד 3 פעמים השכר הממוצע
עד 48	מעל 3 פעמים השכר הממוצע

המגיעים למובטל מחושבים על בסיס השכר היומי הממוצע שלו ב-75 הימים האחרונים של תקופת האכשרה. שיטת החישוב של דמי האבטלה למובטלים, שהיו מועסקים בכוח העבודה, היא פרוגרסיבית. ככל ששכרו של המובטל ערב האבטלה גבוה יותר, כך דמי האבטלה הם אחוז נמוך יותר מהשכר. לעומת זאת, עד לספטמבר 1983 חיילים משוחררים היו זכאים לדמי אבטלה בגובה של 40% מהשכר הממוצע במשק ואילו במועד זה נקבע שדמי האבטלה שישולמו להם לא יעלו על 80% משכר המינימום.

ב-1983 לא חל שינוי ברמתם היחסית של דמי האבטלה, והיא נשארה זהה לזו של 1982; כ-41% מהשכר הממוצע במשק.

כ-44% מהמובטלים ב-1983 קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שאינו עולה על שליש מהשכר היומי הממוצע במשק בשנה האמורה. כ-28% נוספים קיבלו דמי אבטלה בסכום השווה לשליש עד מחצית השכר הממוצע במשק. מכאן, ששלושה רבעים מן המובטלים קיבלו דמי אבטלה בסכום המגיע עד מחצית השכר הממוצע במשק. 28% הנותרים מתוך המובטלים קיבלו דמי אבטלה בסכום העולה על מחצית השכר היומי הממוצע, ואילו פחות מ-2% קיבלו סכום העולה על השכר היומי הממוצע.

7. היקף תשלומי דמי האבטלה

לוח מס. 7 - גובה תשלומי דמי האבטלה, 1979-1983

שנה	מחירים שוטפים (מיליוני שקלים)	במחירי 1983	שיעור גידול ריאלי
1979	6.7	204.4	16.7
1980	117.6	1,536.0	651.1
1981	340.0	2,113.6	37.6
1982	710.7	1,945.9	-7.9
1983	1,653.5	1,653.5	-15.1

סכום תשלומי דמי האבטלה הגיע ב-1983 לכ-1,653.5 מיליון שקל³,
זוהי אפוא ירידה ריאלית בת כ-15%. ב-1983, בדומה לשנת 1982,
תשלומי ענף האבטלה היו 1.8% מכלל התשלומים של המוסד לביטוח
לאומי.

רמת העודפים השוטפים שנותרו בסוף השנה היתה אחידה בשלוש השנים
האחרונות. בענף האבטלה צבורות רזרבות, שיספיקו לכיסוי של יותר
מעשרים שנות הוצאה, בהנחה ששיעור האבטלה לא ישתנה במידה קיצונית.

3. מאז שנת 1981 סכום זה אינו כולל דמי אבטלה ששולמו למובטלים
ששירתו טרם אבטלתם בצבא הקבע. דמי אבטלה אלה משולמים
באמצעות הביטוח הלאומי וממומנים על ידי משרד הביטחון.

ה. ענף נכרות

במסגרת חוק ביטוח הנכרות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.

2. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

3. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.

4. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדו הנכה בבית.

5. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, במטרה לאפשר את קליטתם בשוק העבודה.

הפרק הנוכחי דן בהתפתחויות שחלו בשנה האחרונה במערכת גמלאות הנכרות: קצבת הנכרות הכללית, גמלאות הניידות, הקצבאות לילד נכה וקצבת השירותים המיוחדים לילד¹.

1. מגמות כלליות בענף

מספר הנכים המקבלים קצבת נכרות המשיך לגדול בשנת 1983 בשיעור גבוה - 9.4%. בשנה זו נמשכה גם המגמה של מיצוי הזכויות בענף, אם כי תהליך זה מתקרב לסיומו, דבר המתבטא בירידת שיעור הגידול של מספר מקבלי הקצבאות בענף מדי שנה בשנה מאז הפעלת החוק. במספר "הנכים הקודמים" אף חלה, זו הפעם הראשונה, ירידה בשיעור בן 0.7%. זאת לעומת עלייה בת כ-1% ב-1982 ו-4% ב-1981. במספר "הנכים החדשים" חלה עלייה בשיעור בן 12.6%, בהשוואה לכ-15% ב-1982 ולכ-18% ב-1981.

החל באפריל 1982 הופעלו התקנות, לפיהן משולמות קצבאות ילד נכה לכל האוכלוסייה, שהחוק מתייחס אליה, כלומר לכל הילדים הנכים

1. בסקירה המסכמת של שנת 1981 הופיע פרק מיוחד, שעסק בהרחבה בשירותים המיוחדים לנכים. בסקירה של שנת 1982 נכלל פרק מיוחד שדן במערכת השיקומית של הביטוח הלאומי.

בגילים 3-18. מאז גדל בהתמדה מספר הילדים המקבלים קצבה זו: 552 באפריל 1982, 2,436 במרס 1983 ו-3,626 במרס 1984. על פי הערכות, מספר הילדים הנכים בישראל הוא כ-7,000, ומכאן שלמרות התקדמותו המהירה של תהליך המיצוי, הוא עדיין לא הסתיים. לעומת זאת, הגידול במספר מקבלי קצבת שירותים מיוחדים נעצר ב-1983.

התפתחות הפוכה חלה ברמת הקצבאות, אשר ירדה במונחים ריאליים בכ-1.5% מאז 1978. זו פעם ראשונה שחלה ירידה בערך הריאלי של הקצבאות. השילוב של עלייה ניכרת במספר מקבלי הקצבאות בענף נכות והירידה בשיעור הנ"ל ברמת הקצבאות, הביא לעלייה בשיעור בן 4.2% בסך תשלומי הענף, לעומת 12.5% ב-1982 ו-16.8% ב-1981. מאחר שסך תשלומי הביטוח הלאומי ב-1983 פחת, חלקו של ענף נכות בתשלומי הביטוח הלאומי המשיך לגדול והגיע ל-11.6%, לעומת 10.6% ו-9.9% בשנתיים הקודמות.

2. קצבת הנכות הכללית

מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

מספר אלה שקיבלו קצבת נכות כללית הגיע ל-59,491, גידול בן 9.4% ביחס לשנה הקודמת. זאת לעומת 11.5% ב-1982 ו-14% ב-1981. מכאן, שמגמת הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה, הקיימת מאמצע שנות ה-70 עת הוחל בהפעלת חוק הנכות, נמשכת.

בשנים 1982-1983 הסתיים תהליך הצטרפותם של "נכים קודמים" למערכת, ומספרם כמעט לא השתנה². כתוצאה מכך ירד בהתמדה חלקם של "הנכים הקודמים" בכלל המקבלים קצבת נכות, והוא הגיע ב-1983 ל-22% בלבד.

2. נכה קודם הוא מי שנכותו ארעה לפני 1.4.70, ואשר הגיע בתאריך זה לגיל 18 לפחות. התנאים לקבלת הקצבה חמורים יותר ביחס לנכים קודמים מאשר ביחס לאלה שנכותם התרחשה אחרי 1.4.70 או שהגיעו לגיל 18 לאחר תאריך זה. אלה האחרונים נקראים נכים חדשים.

לוח מס. 1 - מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הנכה, 1975-1983

שנה	נכים חדשים		נכים קודמים		סך כל המקבלים		שנה
	מסך המקבלים	במספרים מוחלטים (באחוזים)	מסך המקבלים	במספרים מוחלטים (באחוזים)	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	
24	76	1,120	76	132	3,565	205	4,685
38	62	5,462	62	147	8,809	205	14,271
37	63	8,250	63	60	14,078	56	22,328
33	67	9,802	67	40	19,700	32	29,502
31	69	10,868	69	23	24,145	19	35,013
29	71	12,477	71	26	30,394	22	42,871
27	73	12,950	73	18	35,811	14	48,761
24	76	13,079	76	15	41,307	12	54,386
22	78	12,994	78	13	46,497	9	59,491

לראשונה מזה חמש שנים חלה ב-1983 ירידה ריאלית בקצבת הנכות הבסיסית, ושיעורה היה בן כ-1.5%. הגורמים שהביאו לירידה זו הם האצת האינפלציה והירידה בשכר הריאלי שהתחוללו במשך שנה זו. מאחר שהשכר הריאלי ירד בשיעור נמוך יותר מהירידה בערך הריאלי של הקצבה, הקצבה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע גדלה. לוח מס. 2 - שיעורי הקצבה הבסיסית למקבלי קצבת נכות כללית, 1983-1977

נכה יחיד		זוג עם 2 ילדים		
במחירי 1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	במחירי 1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	
730.1	22.7	1,394.2	43.4	1977
714.6	20.8	1,355.4	39.5	1978
765.1	22.1	1,456.3	42.0	1979
842.7	23.8	1,603.9	45.2	1980
955.3	24.7	1,817.5	46.9	1981
974.8	24.5	1,848.6	46.6	1982
959.3	25.1	1,822.5	47.8	1983

בשנים האחרונות קיימת מגמה מתמשכת של ירידה ברמת הקצבה הממוצעת, יחסית לקצבה הבסיסית ליחיד. ב-1983 נמשכו ההתפתחויות המסבירות מגמה זו. חלקם של יחידים בכלל מקבלי הקצבה עלה במעט, ל-62% (מ-61% ו-60% בשנתנים הקודמות, בהתאמה), וחלקם של בעלי דרגת נכות בת 100% ירד ל-83% (מ-84% ו-85% בשנתנים הקודמות, בהתאמה). כתוצאה מכך הפער בין הקצבה הממוצעת לבידן הקצבה הבסיסית ליחיד קטן ל-10.8%, לעומת 11.5% ב-1982 וב-1981, ול-14.0% ב-1980.

ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

היקף התשלומים עבור קצבאות הנכות גדל ב-1983 ב-1.5% בלבד, וזאת לאחר שאת השנים הקודמות אפיינו שיעורי גידול גבוהים בסך התשלומים. עובדה זו יש לתלות בהאטה בשיעור הגידול של מספר מקבלי הקצבה, בירידה ברמת הקצבאות וכך בגורמים שתרמו לירידה ברמת הקצבה הממוצעת.

לוח מס. 3 - היקף התשלומים לקצבת נכות כללית (במחירי 1983)
*1983-1981

השנה	סך-הכל (מיליוני שקלים)	אחוז גידול שנתי
1981	9,334	18.8
1982	10,714	14.8
1983	10,877	1.5

* ללא פיצויי הלנה.

3. קצבת ילד נכה

כ ל ל י

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, וממרוצת 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי. הקצבה לילד נכה מיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה ובכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את מצבו התפקודי של הילד. כמו כן היה בכורונתו של המחוקק לעודד את המשפחה ככל האפשר לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, כהשתתפות המוסד בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים,

בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד. בנוסף על כן, ילדים לומדים יקבלו גמלה חודשית עבור דמי מחייה ועזרה בלימודים. זאת, בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה אם טרם מלאו לילד 14 שנה, ו-40% אם מלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כל שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית כהשתתפות המוסד בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה לקצבת יחיד מלאה, אם אין הוא לומד, או אם הוא לומד אולם טרם מלאו לו 14 שנה. ילד נכה, אשר לומד ואשר מלאו לו 14 שנה, זכאי לגמלה חודשית בסכום השווה ל-120% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (כפי שנקבע באפריל כל שנה), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

במרוצת שנת 1981 החלו להפעיל באופן הדרגתי את התקנות המתייחסות לילד הנכה. באפריל נכנסו למערכת ילדים נכים בגיל 14-18, ובאוקטובר ילדים בגיל 10-14. תהליך הפעלת התקנות הושלם, למעשה, באפריל 1982 עם קליטתם של ילדים בגיל 3-10. 1983 היתה, אם כן, השנה השנייה בה הופעלו התקנות הנ"ל לגבי כל האוכלוסייה, שאליה הן מתייחסות.

ת ב י ע ו ת ר ה ח ל ט ו ת

בשנת 1983 הוגשו לביטוח הלאומי 2,615 תביעות לקצבת ילד נכה, לעומת 4,990 בשנה הקודמת. כ-50% מההחלטות שהתקבלו היו חיוביות, שיעור דומה לזה של השנתיים הקודמות.

מ ק ב ל י ה ק צ ב ה

מספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה גדל השנה בכ-1,200, או בקרוב כ-50%, והגיע ל-3,626. יש לציין, כי לפי הערכה המבוססת על נתונים בינלאומיים בדבר, כ-7,000 ילדים ונערים בישראל זכאים

לקצבת הילד הנכה. בהערכה זו נלקחים בחשבון גודל אוכלוסיית הילדים בגיל 3-18 והן מספר הילדים המאושפזים, שאינם זכאים משום כך לקצבה. על פי הערכה זו, מיצוי הזכאות לקצבה הוא עתה למעלה מ-50%. נראה שבשנים הקרובות יהיה עדיין גידול ניכר במספר התביעות ובמספר הקצבאות שתשלמנה, אם כי בשיעורים נמוכים יותר מאשר בשנתיים האחרונות.

לוח מס. 4 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (במספרים מוחלטים)

ספטמבר 1982	גיל			
	18-14	13-10	9-3	סך-הכל
מרס 1983	806	613	1,017	2,436
מרס 1984	1,030	970	1,626	3,626

כ-58% ממקבלי הקצבה הם בנים. הפער בין בנים לבנות גדול יותר בגילים 9-3, אך מצטמצם במידה ניכרת בקבוצת הגיל 18-14. כ-45% ממקבלי הקצבה הם בני 9-3.

לוח מס. 5 - מקבלי קצבת ילד נכה לפי גיל ומין (באחוזים) מרס 1984

מין	גיל			
	18-14	13-10	9-3	סך-הכל
בנים	55.2	58.6	59.0	57.8
בנות	44.8	41.4	41.0	42.2

ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

בשנת 1982 שולמו קצבאות לילדים נכים בסכום של 504 מיליון שקלים, גידול ריאלי בן 40.8% לעומת 1982. גידול זה משקף, כמובן, את הגידול במספר הילדים והנערים, ששולמו עבורם קצבאות.

4. קצבת נילדות

רמת הקצה

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם מתחלק ל: א. קצבת נילדות, הניתנת לנכים בעלי רכב או לנכים חסרי רכב, כהשתתפות בהוצאות הנסיעה שלהם; ו-ב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת בכפוף למבחן הכנסות.

ב-1983 ירדה רמת הקצבאות הבסיסיות, במחירים קבועים, בכ-9% והקצבה הממוצעת לנכה ירדה בכ-7%. סכום ההלוואה הממוצעת - נטו - בשנה זו עלה, במחירים קבועים, בשיעור בן 10.3%.

מקבלי קצבת נילדות

הממוצע החודשי של מספר הנכים שקיבלו קצבת נילדות ב-1983 היה 9,852 - גידול בן 6.3% לעומת 1982. לוח מס. 6 מורה, כי 77% ממקבלי הקצבה נוהגים בעצמם, ו-58% ממקבלי הקצבה מוגדרים כמשתכרים. לכמחציתם היו כלי רכב בעלי נפח מנוע בן 1300 סמ"ק, ולמספר דומה היו כלי רכב בעלי נפח מנוע בן 1800 סמ"ק. רק לכ-2% ממקבלי הקצבה היה רכב בעל נפח מנוע בן 2000 סמ"ק ויותר. 70% ממקבלי הקצבה הם גברים. שיעור זה גבוה מחלקם של הגברים בקרב המקבלי קצבת נכות, שהגיע ל-60% בלבד. הבדל זה נובע כנראה, מיכולתם הגדולה יותר של גברים נכים להשתלב בעבודה ולגייס מקורות כספיים לרכישת כלי רכב.

מקבלי הלוואות עומדות

2,900 איש קיבלו בשנת 1983 הלוואה עומדת, גידול בן 3.1% לעומת השנה שעברה. כשליש קיבל הלוואה לרכישה ראשונה של רכב, והשאר להחלפת רכב. אלה האחרוניים החליפו את רכבם לאחר 43 חודשים בממוצע.

לוח מס. 6 - מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל הרכב, השתכרות ונהיגה
(ממוצע חודשי) 1983

גודל הרכב (סמ"ק)				
2000	1800	1300	סך-הכל	
222	4,534	5,096	9,852	סך-הכל
193	3,041	2,055	5,289	משתכר ונוהג
1	26	403	430	משתכר ואינו נוהג
29	1,331	956	2,316	אינו משתכר ונוהג
-	135	1,682	1,817	אינו משתכר ואינו נוהג

ה י ק פ ה ת ש ל ו מ י ם

התשלומים עבור ניידות נכים ב-1983 הסתכמו ב- 2,880 מיליון שקלים, שפירושה עלייה בשיעור בן 7.2% מאז 1982. היקף ההלוואות שניתנו גדל ב-13.9%. לעומת זאת חלה ירידה ריאלית בתשלומי קצבת הניידות בשיעור בן 3.8%. בשנת 1983 היתה עלייה בחלקן של ההלוואות העומדות ל-56.7% מסך תשלומי הניידות, לעומת 52.6% בשנת 1982.

5. שירותים מיוחדים

בתקופה שבין אפריל 1979 לאוקטובר 1980 הופעלו בהדרגה תקנות השירותים המיוחדים לנכים, המעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 75%, לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, הנעות בין 50% ל-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת.

ב-1983 הסתיימו, כנראה, תהליך המיצוי של קצבת השירותים המיוחדים. מספר מקבלי הקצבה בשנה זו הגיע ל-4,140, בכ-3% יותר מאשר בשנה

שעברה. ב-1982 מספר מקבלי הקצבה גדל בכ-35%.

עקרות בית היו 18.6% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, שאר מקבלי הקצבה הם נכים מבוטחים.

לוח מס. 7 מציג נתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה. כ-60% מהם מקבלים את הרמה הנמוכה ביותר - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד. רבע מקבל 100% מקצבה זו, וכ-13% בלבד (8.6% מעקרות הבית) מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. בהשוואה לשנת 1982 גדל ב-1983 חלקם של המקבלים את שיעור הקצבה הנמוך ביותר, וקטן חלקם של המקבלים את שיעור הקצבה הגבוה ביותר. התפתחות זו אפיינה גם את השנה הקודמת.

כמו כן יש לציין, שבקרב עקרות הבית אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה גדול יותר מאשר בקרב "הנכים המבוטחים", וההיפך הוא הנכון, כשמדובר באחוז המקבלים את שיעור הקצבה הגובה ביותר.

לוח מס. 7 - התפלגות הנכים המבוטחים ועקרות הבית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, מרס 1983

רמת הקצבה (באחוזים)				רמת הזכאות סך-הכל (מספרים מוחלטים)	סוג הנכה
150%	100%	50%	סך-הכל		
13.4	24.4	62.1	100.0	3,370	נכים מבוטחים
8.6	23.2	68.2	100.0	770	עקרות בית

היקף התשלומים עבור שירותים מיוחדים היה ב-1983 444 מיליון שקלים, והוא משקף גידול בן כ-11% מאז השנה הקודמת.

6. היקף התשלומים בענף נכות כללית

בשנת 1983 היקף התשלומים בענף הנכות גדל באופן ריאלי ב-3.8%, לעומת 11.7% ב-1982 ו-16.3% ב-1981. הירידה בשיעור הגידול השנתי נובעת בעיקר מירידת שיעור הגידול באוכלוסיית מקבלי קצבות הנכות

וכך באוכלוסיית מקבלי קצבת הילד הנכה וקצבת השירותים המיוחדים.

לוח מס. 8 - סך התשלומים בענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי ובתל"ג, 1983-1980

השנה	סך תשלומי הענף (במיליוני שקלים) במחירי 1983	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בסך התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בתל"ג (באחוזים)
1980	11,345	22.6	9.8	0.66
1981	13,551	16.3	9.9	0.71
1982	15,138	11.7	10.6	0.77
1983	15,706	3.8	11.6	0.87

לוח מס. 9 - התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי מטרות עיקריות (באחוזים), 1983-1980

השנה	סך-הכל	גמלאות נכות כללית	ניידות	שירותים מיוחדים וילד נכה	שיקום וקרן פיתוח שירותים
1980	100.0	66.6	25.1	-	8.3
1981	100.0	68.8	20.5	2.6	8.1
1982	100.0	70.7	17.7	5.3	6.3
1983	100.0	69.2	18.3	6.0	6.5

הזרידה ברמת קצבת הנכות הכללית, במחירים קבועים, תרמה גם היא לזרידה בשיעור הגידול של הענף. חלקו של הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי המשיך לגדול והגיע ל-11.6%, לעומת 10.6% בשנת 1982. כמו כן גדל חלקם של תשלומי הענף בתל"ג והגיע ל-0.87%, בהשוואה ל-0.77% ב-1982 ו-0.71% ב-1981.

ב-1983 לא חלו שינויים ניכרים בהתפלגות תשלומי ענף הנכות לפי היעדים העיקריים. חלקן של גמלאות הנכות הכללית ירד במעט והגיע ל-69.2%. במקביל עלה חלקם של התשלומים לניידות, לשירותים המיוחדים ולקצבת הילד הנכה.

ד. נפגעי עבודה

1. מגמות כלליות

ב-1983 מספר המקבלים דמי פגיעה ירד זו השנה הרביעית ברציפות. ב-1983 הוא ירד בכ-18% לעומת 0.6% ב-1982 ו-9.3% ב-1981. בין 1982 ל-1983 מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה גדל בכ-5%, אך שיעור גידול זה הוא הנמוך ביותר מאז 1980. לעומת זאת, נמשכה מגמת הירידה של מספר המקבלים קצבת נכות זמנית, אם כי בשיעור מתון יותר (5.2% לעומת כ-16% בשנים 1981 ו-1982). מגמת גידול מספרם של המקבלים קצבת תלויים נמשכה, וב-1983 העניק המוסד כ-3,140 גמלאות תלויים.

ב-1983 ירד ערכם הריאלי של דמי הפגיעה, של קצבת הנכות הממוצעת ושל קצבת התלויים הממוצעת. גם רמתם ביחס לשכר הממוצע ירדה. מגמה זו אפיינה גם את שנת 1982.

ב-1983 חלקן של גמלאות הנכות והתלויים בסך התשלומים ששולמו על ידי הענף המשיך לגדול, ולעומת זאת חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה והוצאות ריפוי המשיך לרדת. התשלומים עבור גמלאות נכות ותלויים היו ב-1983 64.8% מסך התשלומים, זאת לעומת 61.2% ב-1982. חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה ירד מ-14.4% ב-1982 ל-12.8% ב-1983. חלקן של הוצאות הריפוי בסך התשלומים ירד אף הוא, מ-23.9% ל-21.9%.

ב-1983 חלה לראשונה ירידה ריאלית בת 8.9% בסך התשלומים בענף נפגעי העבודה, וזאת לאחר עלייה ריאלית בת 6.5% ב-1982.

2. דמי פגיעה

מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

ב-1983 מספר התביעות שהוגשו לקבלת דמי פגיעה המשיך לרדת, והגיע ל-70,351. זו ירידה בת כ-11% מאז 1982. נמשכה גם מגמת

ירידת מספר התביעות שאושרו, שהחלה ב-1979, וב-1983 הגיע מספרן ל-63,610. שיעור הירידה במספר התביעות שאושרו בולט במיוחד: 18.4% בהשוואה ל-0.6% בלבד ב-1982.

ליתכך, שאפשר לתלות את שיעור הירידה הגבוה, יחסית, במספר התביעות שהוגשו בשביתת הרופאים שהתקיימה בראשית 1983, ואשר בעקבותיה אנשים נמנעו מהגשת תביעות לדמי פגיעה עבור היעדרות במשך תקופה קצרה (עד שבוע) מהעבודה. חשוב לציין, שתביעות לדמי פגיעה עבור תקופה בת עד ששה ימים הן כ-40% מכלל התביעות. בדיקת מספר התביעות שהוגשו מדי חודש במרוצת שנת 1983 מלמדת, שבמחצית הראשונה של השנה מספר התביעות החודשי אכן היה נמוך מזה שבמחצית השנייה. דפוס כזה של התפלגות התביעות במשך חודשי השנה לא אפיקן את השנים הקודמות.

לוח מס. 1 - מספר המועסקים במשק ומספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, בשנים 1978-1983

השנה	תביעות לדמי פגיעה	תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק* (באלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק
1978	97,471	89,584	1,213.0	7.41
1979	101,057	87,961	1,242.5	7.08
1980	94,501	85,017	1,262.1	6.74
1981	84,602	77,132	1,283.6	6.00
1982	78,863	76,683	1,305.9	5.87
1983	70,351	62,610	1,344.9	4.66

(* ממוצע לשנת תקציב.)

אחוז נפגעי העבודה, שתביעתם לדמי פגיעה אושרה, מכלל המועסקים במשק המשיך גם הוא לקטון ב-1983, והגיע ל-4.66% לעומת 5.87% ב-1982. יש לציין, כי מספרם של המועסקים בענפים, שתכיפות

תאונות העבודה בהם גבוהה במיוחד (תעשייה, בניין וחקלאות) גדל ב-1983 בשיעור גבוה יותר ממספר המועסקים במשק: 4.1% לעומת 3%. חלקם של המועסקים בענפים אלה בכלל המועסקים גדל מ-34.2% ב-1982 ל-34.6% ב-1983. לפיכך, איך בשינויים שחלו בהרכב התעסוקה לפי ענפים כדי להסביר את הירידה החרیפה במספר נפגעי העבודה ב-1983.

רמת דמי הפגיעה

לוח מס. 2 - דמי פגיעה ממוצעים ליום, בשנים 1978-1983 (בשקלים)

השנה	שכירים			עצמאים		
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע
1978	13.4	62.1	53.3	12.9	58.3	51.6
1979	22.3	50.5	45.0	21.6	50.5	43.6
1980	49.6	49.6	42.0	49.3	50.5	41.8
1981	..	..	..	..	..	..
1982	286.0	60.0	45.7	215.5	45.2	34.4
1983	719.5	55.1	43.3	554.8	42.5	33.4

דמי הפגיעה הממוצעים ליום ב-1983 היו 43.3% מהשכר הממוצע לשכירים ו-33.4% מהשכר הממוצע לעצמאים. בהשוואה ל-1982 חלה אפוא ירידה בת כ-5% אצל השכירים, וירידה בת כ-3% אצל העצמאים. מגמה דומה נצפתה גם בדמי הפגיעה הממוצעים ליום, במחירים קבועים.

היקף התשלומים

ב-1983 חלה ירידה תלולה בהיקף התשלומים עבור דמי פגיעה. היקף התשלומים במחירים קבועים ירד בכ-19% מאז 1982. לעומת זאת

בשנים 1981 ו-1982 עלה היקף התשלומים עלייה ריאלית בת 2% ו-3.4%, בהתאמה. ירידת היקף התשלומים ב-1983 נובעת בעיקר מהירידה החזקה במספר התביעות שאושרו במרוצת שנה זו (18%), אם כי גם הירידה ברמת דמי הפגיעה תרמה לכך במעט.

לוח מס. 3 - היקף התשלומים עבור דמי פגיעה, בשנים 1978-1983 (באלפי שקלים)

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1983	שיעור הגידול הריאלי (באחוזים)
1978	17,430	1,039,901	3.7
1979	30,430	928,522	-10.7
1980	65,149	851,354	-8.3
1981	139,607	868,325	2.0
1982	318,209	871,256	3.4
1983	704,251	704,251	-19.2

3. גמלאות נכות

מספר המקבלים

ב-1983 כ-8,900 נכים נפגעי עבודה קיבלו מדי חודש קצבת נכות צמיתה, ו-506 נכים זמניים קיבלו קצבת נכות זמנית. בכך נמשכה מחד גיסא מגמת עלייתו של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה, ומאידך גיסא ירידת מספר המקבלים קצבה זמנית. עם זאת, ב-1983 נמשכה, זו השנה השלישית, הירידה בשיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות צמיתה. ב-1983 העלייה היתה בשיעור בן כ-5%, וזאת לעומת 5.6% ב-1982 ו-6.5% ב-1981. מספר הנכים המקבלים קצבה זמנית ירד ב-1983 בשיעור מתון יותר בהשוואה לשנה הקודמת: 5.2% לעומת 16%.

מקבלי קצבת הנכות הצמיתה הם הרוב הגדול של מקבלי קצבת הנכות -

כ-94% מהם, ובשנים האחרונות חלקם גדל בהתמדה. מגמה זו מוסברת בעיקר על ידי שתי תופעות: האחת היא, שלפי טבעם של המקבילים קצבת נכות צמיתה, לאחר שהם מתחילים לקבלה, איך הם חדלים מכך. לכן מספרם המוחלט בדרך כלל גדל משנה לשנה. הסיבה השנייה היא ירידת מספרם המוחלט של מקבלי קצבת הנכות הזמנית בשנים האחרונות.

לוח מס. 4 - מספר מקבלי גמלאות נכות בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הקצבה ושיעור גידולן, בשנים 1978-1983

השנה	קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	סך-הכל (ממוצע חודשי)	שיעור הגידול (אחוזים)	סך-הכל (ממוצע חודשי)	שיעור הגידול (אחוזים)
1978	6,432	-	1,530	-
1979	6,945	8.0	1,346	-12.0
1980	7,542	8.6	756	-45.0
1981	8,034	6.5	635	-16.0
1982	8,485	5.6	534	-16.0
1983	8,898	4.9	506	-5.2

רמת הקצבה

רמת הקצבה הצמיתה הממוצעת לחודש, במחירים קבועים, המשיכה לרדת גם ב-1983. זו ירדה ב-8.3% אצל השכירים וב-6% אצל העצמאים. כמו כן ירדה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק. קצבת הנכות הממוצעת לנכים נפגעי עבודה, שהיו שכירים בעת פגיעתם, הגיעה ב-1983 ל-29.6% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 30.7% ב-1982 ו-31.5% ב-1981. תמונה דומה מתקבלת כאשר בוחנים את רמת הקצבה לנכים שהיו עצמאים כאשר נפגעו. זו ירדה באופן הדרגתי מ-31.6% מהשכר הממוצע ב-1981 ל-28.5% ב-1983.

לוח מס. 5 - קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש, בשנים 1978-1983
(בשקלים)

השנה	ש כ י ר י ם			ע צ מ א ל י ם		
	במחירים שוטפים	במחירים 1980	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע	במחירים שוטפים	במחירים 1980	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע
1978	213.1	970.8	28.3	205.2	935.9	27.3
1979	374.0	873.8	25.2	362.1	846.6	24.4
1980	1,034.8	1,034.8	29.2	1,037.5	1,037.5	29.3
1981	2,563.0	1,219.4	31.5	2,573.1	1,223.3	31.6
1982	5,762.4	1,207.6	30.7	5,662.8	1,188.3	30.1
1983	14,751.0	1,129.5	29.6	14,221.3	1,088.9	28.5

מז הנתונים המוצגים בלוח מס. 5 עולה, שבניגוד לשנים 1980-81, בשנים 1982-83 היה שיעור גידולו של מדד הקצבאות הממוצע המשקף את שיטת העדכון, נמוך משיעור הגידול של מדד המחירים ושל מדד השכר הממוצע. תופעה זו בולטת במיוחד ב-1983, ולפיכך הירידה ברמת הקצבה היתה משמעותית יותר מאשר ב-1982.

לוח מס. 6 - שיעור הגידול הממוצע של השכר הממוצע במשק, של מדד המחירים ושל מדד קצבאות נפגעי העבודה, בשנים 1979-1983

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1979	84.7	95.2	102.3
1980	158.6	133.6	133.4
1981	142.9	110.0	126.5
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	162.6

ה י ק ק ה ת ש ל ו מ י ם

לוח מס. 7 - היקף התשלומים עבור גמלאות נכות*, בשנים 1978-1983
(באלפי שקלים)

שנה	במחירים שוטפים	במחירי 1983	שיעור גידול ריאלי (אחוזים)
1978	33,755	2,014,045	-1.3
1979	60,173	1,839,104	-8.7
1980	160,225	2,093,787	13.9
1981	382,459	2,376,983	13.5
1982	914,842	2,504,837	5.4
1983	2,409,239	2,409,239	-3.8

(* כולל מענקים מיוחדים, ללא פיצויי הלנה.)

ב-1983 היקף התשלומים עבור גמלאות נכות בענף נפגעי העבודה ירד באופן ריאלי ב-3.8%. זאת לאחר עלייה ריאלית בת כ-14% בשנים 1980

ו-1981 רבת 5.4% בשנת 1982. הירידה בהיקף התשלומים ששולמו ב-1983 נובעת מן הירידה הריאלית ברמת קצבת הנכות. זאת, מאחר שמספר נפגעי העבודה שקיבלו קצבת נכות המשיך לעלות גם ב-1982.

4. קצבת תלויים

מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

ב-1983 מספר המקבלים גמלאות תלויים בענף נפגעי עבודה המשיך לעלות, אם כי בשיעור נמוך יותר מאשר ב-1982. בשנה זו שילח המוסד לביטוח לאומי בממוצע מדי חודש כ-3,140 גמלאות לתלויים במבוטחים שנהרגו בתאונות עבודה. זה אפוא גידול בק 2.4% מאז השנה הקודמת.

לוח מס. 8 - מקבלי גמלאות תלויים, בשנים 1978-1983

השנה	מספר המקבלים	שיעור גידול (אחוזים)
1978	2,652	7.3
1979	2,732	3.0
1980	2,859	4.6
1981	2,958	3.5
1982	3,066	3.7
1983	3,139	2.4

רמת הקצבה

לוח מס. 9 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש, בשנים 1978-1983 (בשקלים)

השנה	שכירים			עצמאים		
	במחירים שוטפים 1980	במחירי החודשי הממוצע	כאחוז מהשכר	במחירים שוטפים 1980	במחירי החודשי הממוצע	כאחוז מהשכר
1978	395.4	1,805.8	52.6	385.1	1,755.3	51.2
1979	663.3	1,596.1	46.0	667.2	1,577.2	44.9
1980	2,030.0	2,030.0	57.2	1,986.9	1,986.9	56.0
1981	5,062.0	2,407.7	62.2	4,995.9	2,376.6	61.4
1982	11,244.4	2,357.2	59.8	11,328.0	2,374.8	60.3
1983	27,974.9	2,142.0	56.1	28,108.9	2,152.2	56.4

קצבת התלויים מתעדכנת בהתאם לכללים, שעל פיהם מתעדכנת קצבת הנכות ובמועדים זהים, ולפיכך במרוצת השנים חלו בה שינויים מקבילים. ב-1983 נמשכה הירידה הז' בערכה הריאלי של קצבת התלויים

והן בערכה ביחס לשכר הממוצע. ב-1983 ירדה קצבת התלויים באופן ריאלי בכ-9%, זאת לעומת כ-2% ב-1982. כשמדובר באחוזים מהשכר הממוצע, קצבת הנכות ירדה מ-59.8 ב-1982 ל-56.1 ב-1983. זו אפוא ירידה בת כ-6%.

ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

לוח מס. 10 - היקף התשלומים עבור קצבאות תלויים, 1978-1983 (באלפי שקלים)

שיעור גידול ריאלי (באחוזים)	במחירי 1983	במחירי שוטפים	השנה
4.7	797,074	13,360	1978
-1.3	786,706	25,740	1979
21.9	959,312	73,332	1980
18.7	1,138,634	183,066	1981
3.5	1,178,344	430,367	1982
-2.8	1,145,592	1,145,592	1983

ב-1983 היקף התשלומים עבור גמלאות תלויים ירד ריאלי, לראשונה מאז 1980, ב-3.8%. זאת כתוצאה מהירידה הריאלית ברמת הקצבה ששולמה בשנה זו.

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

לוח מס. 11 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: תשלומים עבור דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים והוצאות ריפוי ושיקום.

ב-1983 חלקן של גמלאות נכות ותלויים בסך התשלומים המשיך לגדול ולעומת זאת חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה והוצאות ריפוי המשיך לרדת. מגמה זו אפיינה את שש השנים האחרונות. התשלומים עבור גמלאות נכות ותלויים היו ב-1983 64.8% מסך התשלומים,

וזאת בהשוואה ל-61.2% ב-1982 ול-59.3% ב-1981. חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה בסך התשלומים ירד מ-14.4% ב-1982 ל-12.8% ב-1983. הוצאות הריפוי אומנם נשארו המרכיב השני בגודלו בסך התשלומים, אולם ב-1983 חלקן ירד ל-21.9%.

לוח מס. 11 - התפלגות התשלומים* בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הגמלה 1978-1983 (באחוזים)

שקום	הוצאות ריפוי	גמלאות תלויים	גמלאות נכות	דמי פגיעה	סך-הכל	השנה
0.5	26.6	15.1	38.1	19.7	100	1978
0.5	28.9	15.6	36.5	18.5	100	1979
0.8	25.0	18.2	39.8	16.2	100	1980
0.6	25.4	19.2	40.1	14.7	100	1981
0.5	23.9	19.6	41.6	14.4	100	1982
0.5	21.9	20.9	43.9	12.8	100	1983

(* איך הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, פיצויי הלנה, מפעלים מיוחדים, מחקרים וסיוע משפטי.

לוח מס. 12 - היקף התשלומים של ענף נפגעי עבודה*, בשנים 1978-1983 (באלפי שקלים)

שיעור גידול ריאלי (באחוזים)	במחירי 1983	במחירים שוטפים	השנה
3.5	5,289,658	88,661	1978
-4.3	5,063,251	165,663	1979
3.8	5,255,726	402,189	1980
13.3	5,953,798	957,233	1981
6.5	6,340,596	2,314,773	1982
-8.9	5,779,000	5,779,000	1983

(* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.

ב-1983 סך התשלומים של ענף נפגעי עבודה ירד ירידה ריאלית בת כ-9%, וזאת לעומת עלייה ריאלית בת כ-6.5% ב-1982 ובת 13.3% ב-1981. כאמור, ב-1983 הירידה הריאלית בהיקף התשלומים הקיפה את כל מרכיבי התשלומים, והירידה בהיקף התשלומים עבור דמי פגיעה היתה התלולה ביותר.

תשלומי ענף נפגעי עבודה ירדו ב-1983 אף יותר מאשר סך-כל התשלומים המשולמים על ידי הביטוח הלאומי: 8.9% לעומת 4.9% בהתאמה. חלקם של תשלומי הענף בסף תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-5.2% ב-1982 ל-5.1% ב-1983.

פרק 3 - הבטחת הכנסה למעורטי יכולת

לאה אחדות

פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

א. כ ל ל י

האחריות להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. בשנים 1974-1975 פותח ויושם המודל של הבטחת הכנסה מינימאלית לקיומה של כל משפחה בישראל, אשר מסיבות גיל, מחלה או נכות אינה יכולה להגיע לרמת הכנסה זו מכוח עבודתה היא. מודל ההכנסה המינימאלית המובטחת מצא ביטוי במספר ענפים של הביטוח הלאומי: זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, נכות כללית ומזונות. בינואר 1982, עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת ההכנסה, הופקד הביטוח הלאומי גם על הבטחת הכנסתה של האוכלוסייה במצוקה כלכלית, שאינה נמנית על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (נתמכי הסעד לשעבר).

את האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום אפשר לחלק לארבע קבוצות עיקריות, לפי סיבות היזקקות: גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה. הגדולה ביותר היא קבוצת הקשישים, המקבלים קצבת זיקנה וקצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי שאין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם אינה מספיקה לקיום מינימאלי. הכנסתה המינימאלית של אוכלוסייה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982 היא מובטחת על ידי חוק הבטחת ההכנסה.

שנייה בגודל היא קבוצת המשפחות החד-הוריות: אלמנות עם ילדים המקבלות קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, נשים גרושות ונפרדות המקבלות מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות לפי חוק המזונות - הבטחת תשלום¹ ומשפחות חד-הוריות אחרות שאינן נמנות

1. חוק המזונות מ-1972 מיועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דיין קבע את זכאותן לקבלת דמי מזונות, אך מי שחייב בהם אינו ממלא את חובתו.

על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. אלו האחרונות הז משפחות חד- הוריות ללא קשר נישואין, כמו במצב של גירושין, נטישה, או ניתוק אחר מהבעל, ורווקות עם ילדים.

שלישית בגודל היא קבוצת הנכים, המקבלים כיום טיפול במסגרת שלושה חוקים של המוסד לביטוח לאומי: נכים המקבלים טיפול במסגרת חוק הנכות הכללית, נכים מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שקצבתם נמוכה ושאינ להם מקורות הכנסה אחרים (מספרם קטן מאד), ונכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקוייה, והם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הכנסתם של הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות מובטחת על ידי חוק הבטחת ההכנסה.

קבוצה אחרת, קטנה יחסית, הזכאית לתבוע השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, היא זו של המשפחות העובדות בשכר נמוך ושל המשפחות שמפרנסן חסר תעסוקה באופן זמני ואינו זכאי לדמי אבטלה או כבר מיצה את זכותו לדמי האבטלה, ולא נמצאה לו עבודה על ידי לשכת התעסוקה.

בפרק זה נסקור את ההתפתחויות המרכזיות שחלו ב-1983 ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ובהיקף האוכלוסייה הזכאית לה. זאת, תוך התמקדות באוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת ההכנסה על שתי קבוצותיה העיקריות²: הקשישים והשאיירים והאוכלוסייה השיררית. הקבוצה העיקרית מבחינת גודל, המכוסה על ידי החוק, היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) הזכאים לקצבאות הזיקנה והשאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח הכנסת מינימום למקבלי קצבת הזיקנה או השאיירים, שמתקיימים בלעדית מקצבת הביטוח הלאומי, או שהכנסתם הנוספת אינה עולה על רמה מסוימת, מבחן ההכנסות הוא תנאי יחיד לזכאותם להשלמת הכנסה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו נמצא מעבר לגיל

2. דיון מפורט באוכלוסיית הנכים מוצג בפרק הסוקר את ענפי הביטוח הלאומי

הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה מבחינת גודל, שמכוסה בחוק הבטחת ההכנסה, כוללת אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, לא ניתן לאפיינם באמצעות מאפיין אחד דוגמת גיל (קשישים), או מצב משפחתי (אלטנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שיררית, שלא נמצא לה מקום במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי או פתרון הולם במסגרת חוק המזונות - הבטחת תשלום. יש בה נשים חד-הוריות, ללא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, ועוד.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד והגמלה להבטחת קיום משלימה את הקצבה לפי חוק, כשמדובר באוכלוסייה בגיל העבודה, הגמלה להבטחת הכנסה בלבד היא המבטיחה לה הכנסה ברמת המינימום, למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית בעמידה בשני תנאים: מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות. מבחן התעסוקה מחייב את התובע הבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות מחייב את כל האוכלוסייה, ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה. לפיכך למצב התעסוקה במשק ולרמת השכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיררית:

ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת

בחוק הבטחת ההכנסה נקבעו שתי רמות לגמלה: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל זהה לרמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מהרמה המובטחת בשיעור המוגדל.

ההבחנה שמבחינן החוק ביין שתי רמות הגמלה נובעת מן העיקרון, לפיו רמת הגמלה מותאמת למשך הזמן, שצפוי שאדם ימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לאנשים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת הנזקקות אמורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שנזקקותם ממושכת ומתמדת, על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר ישהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית.

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, שמוצגת בפרק זה, כוללת גם את קצבאות הילדים האחידות, שכן אלה מהוות מאז הריפורמה במיסוי הישיר חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

1. המגמות ב-1983

מאז 1979 ועד 1981 חל תהליך הדרגתי של צמצום מימדי השחיקה בהכנסה המינימאלית המובטחת. זאת לאחר תקופה בת 3 שנים, שבמרוצתה התרחקה ההכנסה המינימאלית המובטחת מהרמה המקורית שהובטחה ב-1975. השפעתם של השיפורים שהונהגו בשיטת העדכון, ושבעקבותיהם ההכנסה המינימאלית המובטחת עודכנה כמעט מדי חודש, באו לידי ביטוי מלא ב-1981. בשנים 1982-1983 לא חלו שינויים בשיטות עדכון הקצבאות. הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבאות הילדים) לשכר הממוצע, בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לשכירים, ועדכונה השוטף בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר, הצליחו ב-1982 להעלות את ערכה הריאלי של ההכנסה המינימאלית המובטחת ולשמור במידה רבה על רמתה היחסית לשכר הממוצע למרבית מקבלי הקצבאות.

ב-1983 חלה האצה נוספת בקצב עליית המחירים, בד בבד עם ירידה בשכר הריאלי. שילובם של שני גורמים אלה הביא לעלייה קלה ברמתה

לוח סט. 1 - רמת ההכנסה המדינית המדינית (כולל קצבאות היילדים) לטיפולי משפחה נבחרים בקרב מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (במחירי קבועים ובאחוזים מהשכר הממוצע)

שנה	אלמנה, קשיש ונכה (יחידים)		אלמנה עם 2 ילדים		נכה או קשיש עם בת זוג + 2 ילדים		תשנה
	במחירי שוטפים 1980 (בשקלים)	במחירי נאחוז מהשכר הממוצע (בשקלים)	במחירי שוטפים 1980 (בשקלים)	במחירי נאחוז מהשכר הממוצע (בשקלים)	במחירי שוטפים 1980 (בשקלים)	במחירי נאחוז מהשכר הממוצע (בשקלים)	
1975	58.1	749.5	109.6	1,409.7	48.1	1,700.9	1975
1978	156.3	714.5	290.6	1,324.2	38.6	1,580.0	1978
1979	327.8	765.0	599.0	1,398.1	40.3	1,456.3	1979
1980	843.7	843.7	1,709.1	1,709.1	48.2	1,804.3	1980
1981	2,010.3	955.3	4,052.7	1,930.0	49.8	2,034.9	1981
1982	4,647.4	974.7	9,336.2	1,957.2	49.7	2,058.2	1982
1983	12,507.2	957.7	25,010.2	1,915.1	50.1	2,005.3	1983

היחסית לשכר הממוצע של ההכנסה המינימאלית המובטחת, אך בו זמנית גרם לירידה בערכה הריאלי.

נתוני לוח מס. 1, המציגים את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) מורים, שירידת ערכה הריאלי בלט יותר אצל המשפחות עם ילדים. זאת מאחר שב-1983 תהליך שחיקתן של קצבאות הילדים החרף. באופן דומה, ההכנסה המינימאלית שהובטחה למשפחות עם ילדים במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע כמעט לא השתנתה. ההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד עלתה מ-24.8% ב-1982 ל-25.1% ב-1983, ואילו זו המובטחת למשפחות עם 2 ילדים (נכה או קשיש עם בת זוג ועם 2 ילדים) עלתה מ-52.4% ב-1982 ל-52.5% ב-1983. אצל המשפחות עם ילדים נותר עדיין פער בן כ-9% בין ההכנסה המינימאלית שהובטחה ב-1983 לבין רמת ההכנסה המקורית שהובטחה ב-1975. לעומת זאת כמעט לא היתה שחיקה ברמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה ב-1983 למשפחות מעוטות יכולת ללא ילדים.

ראוי לציין, שמגמות זהות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השירית שזכאית להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי כללים זהים. הימשכות השחיקה בקצבאות הילדים פגעה באוכלוסייה זו יותר מאשר באוכלוסיית הקשישים והשאיירים, שכן כ-65% מכלל המשפחות הכלולות באוכלוסייה השירית הן משפחות עם ילדים.

2. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדקאטורים כלכליים-חברתיים מקובלים

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ב-1974 ורמתן של קצבאות הילדים בעת הריפורמה במיסוי הישיר נקבעו בין היתר בהתחשב בקו העוני, וזאת במגמה לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני.

האחריות להבטחת קיומן של משפחות, בהן יש מפרנס שהכנסתו אינה נופלת משכר המינימום במשק, מובטחת על ידי שכר המינימום בשילוב עם קצבאות הילדים האחידות. שכר המינימום נועד להבטיח קיום מינימאלי לפחות למשפחה ללא ילדים, ואילו קצבאות הילדים אמורות

לוח מס. 2 - רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקובלי קצבאות הביטוח הלאומי: זיקנה, שאירים, נכות ומזונות (השיעור המוגדל) בהשוואה לקר הערני, אצל טרופסי ששפתה נבחרים (בשקלים לחודש, מחירי שוטפים)

	ראשית 1984	ראשית 1983**	ראשית 1982	ראשית 1979	ראשית 1975	ג'ל' 1975	
הכנסה מובטחת (כולל)	16,589	86.4	5,642	94.8	2,431	78	187
הכנסה מובטחת (כולל) מקר קצבת הערני**	24,871	81.0	8,463	88.9	3,647	73	280
הכנסה מובטחת (כולל) מקר קצבת הערני**	34,056	81.9	11,342	89.9	4,888	68	344
הכנסה מובטחת (כולל) מקר קצבת הערני**	34,515	71.4	11,930	78.3	5,137	67	409
הכנסה מובטחת (כולל) מקר קצבת הערני**	42,868	65.3	14,503	71.9	6,269	65	524
יחיד							
אלמנה עם 2 ילדים							
זוג עם 4 ילדים							

* רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת וראשית כל אחת מהשנים 1979-1984 חושבה בממוצע ל-6 חודשים סביב ינואר של כל שנה. כך למשל ההכנסה המינימאלית לראשית 1984 היא ממוצע לחודשים אוקטובר 1983-מרץ 1984.

** האומדן לראשית 1983 שהוצג בטקירה השנתית המתזכרת לשנת 1982 נקרא לפי נתוני סקר הכנסות 1983.

*** אומדן שחושב על ידי הכפלתו של קר הערני, שהתקבל בסקר הכנסות 1983, בשיעור עליית השכר הממוצע במשך ג'ל' תקופת הסקר לג'ל' ראשית 1984. השכר הממוצע במשך לראשית 1984 הוא ממוצע של השכר הממוצע לחודשים אוקטובר 1983 עד מרץ 1984.

להבטיח, שהכנסתן של משפחות עם ילדים, אשר מפרנסן (היחיד) משתכר לפחות כדי שכר המינימום, לא תיפול מרמת ההכנסה המינימאלית הנדרשת לקיומה של משפחה בכל גודל שהוא.

לוח מס. 2 מציג את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) לראשית כל שנה קלנדרית, בהשוואה לקו העוני המתאים לתקופה זו. כתוצאה ישירה משחיקת רמת הקצבאות, מאז 1976 נוצר פער בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני, פער אשר הגיע לשיאו בראשית 1979. הוא בלט בעיקר אצל משפחות עם ילדים, וזאת בשל השחיקה הגדולה בקצבאות הילדים. אולם בד בבד עם השיפורים בשיטות עדכון הקצבאות ועם הירידה בממדי שחיקתן, בשנים 1980-1982 פער זה צומצם באופן הדרגתי.

הנתונים המתייחסים בממוצע לראשית 1983 מלמדים, שהשיפור שהושג בראשית 1982 לא נמשך והפער בין ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני אף גדל. מראשית 1982 לראשית 1983 שיעור הגידול בהכנסת קו העוני היה גבוה יותר מזה של ההכנסה המינימאלית המובטחת. ההכנסה המינימאלית שהובטחה ליחיד בראשית 1983 היתה כ-86% מקו העוני, לזוג - 81% ולאמנה עם 2 ילדים - 82%. אצל המשפחות הגדולות הפער היה גדול יותר, כ-30%-35%.

בראשית 1984 (שנה קלנדרית) חל שיפור במצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה, ובעיקר במצבן של המשפחות הקטנות. זאת כתוצאה ממתן פיצוי מיוחד לאוכלוסייה הנתמכת בעקבות הצמצום הניכר ברמת הסובסידיות והפיחות הגדול שהיו בסוף שנת 1983. למשפחות הקטנות הובטחה הכנסה בסביבות קו העוני, הכנסה שהיתה אף גבוהה מזו שבתחילת 1982. אולם מצב המשפחות הגדולות עדיין טעון שיפור, שכן קיים פער בין כ-25%-30% בין ההכנסה המינימאלית המובטחת להן לבין קו העוני. כך, למשל, בתחילת 1984 ההכנסה המובטחת לזוג קשישים (או נכים) עם 2 ילדים היתה כ-81% מקו העוני, וכ-76% לזוג עם 4 ילדים. זאת לעומת כ-90% ב-1975. הסיבה לכך

לוח ט. 3 - משפחות, נפשות וילדים תחת קו העוני לפני תשלומי העברה ואחריהם, בשנים 1977-1983

	1983		1982		1981		1980		1979		1977		
	תחלה	מספר	תחלה	מספר	תחלה	מספר	תחלה	מספר	תחלה	מספר	תחלה	מספר	
	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	
<u>לפני תשלומי העברה</u>													
משפחות	12.8	75.1	12.7	72.6	12.1	67.7	12.3	70.5	11.2	61.3	9.7	48.5	
נפשות	13.6	300.2	14.3	309.5	13.4	283.0	13.9	295.0	13.9	284.4	12.3	238.7	
ילדים	14.6	126.2	16.8	143.0	14.7	118.0	15.4	126.8	16.9	135.9	15.4	114.4	
<u>אחרי תשלומי העברה</u>													
משפחות	5.7	33.6	5.6	31.9	6.0	33.9	5.8	33.0	4.7	25.7	2.8	14.1	
נפשות	6.6	145.0	6.7	144.3	7.3	153.2	6.8	145.5	5.6	114.5	3.3	64.3	
ילדים	8.0	69.3	8.2	69.5	8.4	67.7	8.1	66.5	6.4	51.5	3.8	28.2	
<u>אחרי הקידמה</u>													
משפחות	55.5		55.9		50.4		52.8		58.0		71.1		
נפשות	51.5		53.2		45.5		51.1		59.7		73.2		
ילדים	45.2		51.2		42.9		47.4		62.1		75.3		

נעוצה בהחרפתו של תהליך השחיקה ברמתן של קצבאות הילדים.
בראשית 1984 ערכה של נקודת קצבה היה כ-2.2% בלבד מהשכר הממוצע
במשק.

לוח מס. 3 מציג את מגמות התפתחותה של ההכנסה המובטחת לאלה
השייכים עקרונית לשוק העבודה (השיעור הרגיל של הגמלה להבטחת
הכנסה) ושל שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים, בהשוואה לקו
העוני. על אף שבראשית 1984 הושג שיפור ברמת ההכנסה המינימאלית
לקיום ביחס לשכר הממוצע במשק, בכל זאת נשאר פער ניכר בין הגמלה
להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל (בתוספת קצבאות הילדים) לבין קו
העוני. אצל בודד הפער היה בין כ-20%, ואצל משפחות עם ילדים בין
כ-30%-33%. בהשוואה לראשית 1983, הפער בין ההכנסה המינימאלית
לקיום לבין קו העוני הצטמצם בשיעור גבוה גם אצל המשפחות ללא
ילדים וגם אצל המשפחות מרובות הילדים, שיש להן 4 ילדים ויותר.
לעומת זאת, השיפור במצבן של המשפחות עם 1-3 ילדים היה קטן
יותר. זאת, מאחר שרמת קצבאות הילדים הניתנות למשפחות הגדולות
גדלה בעקבות התיקון בקצבאות יוצאי הצבא (באפריל 1983), אך
המשפחות הקטנות לא נהנו מפיצוי כלשהו בגין שחיקת הקצבאות
המשולמות להן.

ראוי להדגיש, שעליית רמתה היחסית של ההכנסה המינימאלית המובטחת
ביחס לשכר הממוצע, שהסתמנה בסוף 1983 ובראשית 1984, פסקה כבר
בחודשים אפריל 1984 - יולי 1984, ואף חלה בה שחיקה ניכרת. כך,
למשל, ביולי 1984 ירדה ההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד עד
22% מהשכר הממוצע במשק, ואילו לזוג עם 2 ילדים הובטחה הכנסה
(בתוספת קצבאות הילדים) בת 46.3% מהשכר הממוצע בלבד. מכאן,
שמאז סוף 1983 עד יולי 1984 ההכנסה המינימאלית המובטחת נשחקה
בכ-15%. שחיקה זו נבעה מגידול הפער בין השכר הממוצע במשק
כפי שהיה בפועל לבין השכר הממוצע לפי חוק, שעל פיו מחושבות
קצבאות הביטוח הלאומי. היו לכך שתי סיבות: האחת היא גידול

מימדי האינפלוציה, והשנייה היא העובדה ששינויים שחלו בהסכמי תוספת היוקר והסכמי השכר (במאי 1984) לא באו בתקופה זו לכלל ביטוי מלא בחישוב השכר הממוצע לפי חוק. במגמה למנוע את הימשכו של תהליך שחיקת הקצבאות הותקנו בחודש אוגוסט 1984 תקנות לשעת חירום, שהבטיחו רמת עדכון סבירה של השכר הממוצע לפי חוק ושיפרו במידה מסוימת את רמתן של קצבאות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת.

השורות שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים לקו העוני מלמדת, שבראשית 1984 קצבאות הילדים ושכר המינימום עדיין לא הצליחו לחלץ את המשפחות העובדות ומשתכרות שכר נמוך מהעוני, למעט הבודדים. בהשוואה לראשית 1983, אצל המשפחות הקטנות (עד 4 נפשות) כמעט לא חל שינוי ברמת שכר המינימום ביחס לקו העוני, ואילו במצבן של המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, שמפרנסן משתכר את שכר המינימום חל שיפור מסוים. בראשית 1983 היה פער בין כ-42% בין ההכנסה המובטחת למשפחה עם 4 ילדים ויותר באמצעות שכר המינימום וקצבאות הילדים, לבין קו העוני. פער זה צומצם לכ-35%-39% בראשית 1984.

מימצאים אלה משקפים את הצורך הדחוף להמשיך ולשקם את קצבאות הילדים, כך שהמשפחות בעלות השכר הנמוך תוכלנה להיחלץ ממעגל העוני בכוחות עצמן ולא תזדקקנה בעת ובעונה אחת להשלמת הכנסה ממערכת הבטחת ההכנסה.

ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה

1. מגמות כלליות

בשנת 1983 הקיפו תוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי כ-226 אלף משפחות, שהן כ-16% מכלל המשפחות בארץ. קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-149 אלף משפחות, אשר זכאיות לקצבאות זיקנה

לוח מס. 4 - היקף הזכאים להבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש)

סוג הקצבה	1975	1979	1980	1981	1982	1983
קצבת זיקנה	106,178	113,756	115,596	115,340	110,206	107,375
לפי חוק	74,706	82,646	84,534	85,511	81,826	80,526
קצבאות מיוחדות*	31,472	31,110	31,161	29,829	28,380	26,869
קצבת שאירים	29,189	38,070	39,920	41,265	41,311	41,732
נכות כללית	4,685	35,013	42,871	48,761	54,386	59,491
מזונות	2,580	3,653	4,190	5,084	5,876	6,200
גמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השיררית**	25,218	13,727	12,520	11,905	9,880	11,030
כלל מקבלי קצבאות**	167,850	204,219	215,097	222,355	221,639	225,848
כאחוז מכוח העבודה	14.5	15.9	16.3	16.5	16.2	16.1
כאחוז ממספר המועסקים	15.1	16.4	17.1	17.4	17.0	16.9

(* קצבאות מיוחדות משולמות לותיקים ולעולים חדשים, שמפאת גילם אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי)

(** האוכלוסייה המוכרת כנתמכי הסעד לשעבר ואשר מקבלת כיום את הגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

(*** יש משפחות הזכאיות לקבלת קצבה מיותר ממערכת אחת. לדוגמה: על פי אומדנים ראשוניים שנערכו במוסד לביטוח לאומי, כ-20% מהזכאיות להבטחת תשלום על פי חוק מזונות, היו זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

(**** מספרים אלה כוללים גם את מקבלי קצבאות הזיקנה ושאריות, כ-3,400 ב-1982 וכ-4,000 ב-1983, אשר נשללה מהם הזכאות להשלמת הכנסה עט כניסת חוק הבטחת הכנסה לתוקפו, אולם בהתאם להסכם עם משרד האוצר הם ממשיכים להיות זכאים לביטוח רפואי כל עוד הם עומדים בתנאים שזיכו אותם להשלמת ההכנסה באמצעות תוכנית ההטבה הסוציאלית.

ושאירים מהמוסד לביטוח לאומי. אוכלוסייה זו מונה כ-93% מכלל האזרחים חהבטחת הכנסה במסגרת חוק הבטחת ההכנסה. 54% הם קשישים הזכאים לקצבת הזיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, כ-18% הם קשישים וותיקים ועולים חדשים אשר לא עברו תקופת אכשרה ומקבלים את קצבתם הבסיסית מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה ושאירים מיוחדות, וכ-28% הן בעיקר הזכאיות לקצבת שאירים.

מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה, שמקבלים קצבה מכוח חוק נכות הכללית, הגיע ב-1983 ל-59.5 אלף. 11 אלף משפחות, אשר אינן נמנות על מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים של הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירית), היו זכאיות לגמלה משלימת הכנסת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, וכ-6,200 משפחות לתשלום דמי מזונות מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

לוח מס. 5 - שיעור גידול מספר המקבלים הכנסה מינימאלית מובטחת, לפי סוג הקצבה בשנים 1979-1983 (באחוזים)

שנה	סך-הכל	זיקנה*	שאירים*	נכות כללית	מזונות	גמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירית
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
1981	3.4	-0.2	3.4	13.7	21.3	-4.9
1982	-1.9	-7.0	-0.1	11.5	15.6	-17.0
1983	1.8	-2.8	0.0	9.4	5.5	11.6

(* ממספר הקשישים והשאירים המופיע בלוח מס. 4 נוכו אלה שזכאים לביטוח רפואי בלבד ולא להשלמת הכנסה. זאת במגמה להגיע לשיעור הירידה האמיתי בשנים 1982-1983.

לוח מס. 5 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף הזכאים להבטחת הכנסה בהתייחס לכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה.

ב-1983 חלה עלייה בת 1.8% במספר כלל הזכאים להבטחת הכנסה. זאת לעומת שיעור ירידה בן 1.9% ב-1982. עליית מספר הזכאים לא אפיינה את כל התוכניות להבטחת הכנסה. ב-1983 נמשכה, זו שנה שנייה ברציפות, הירידה במספר הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, ואילו היקפה של האוכלוסייה השוורית המכוסה על ידי חוק זה ושל האוכלוסייה המכוסה על ידי התוכניות האחרות - נכות ומזונות - עלה.

2. הקשישים והשאיירים

ב-1983 מספר הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה ירד בכ-2%, זאת לעומת ירידה בת 5.5% ב-1982. מספר מקבלי קצבת הזיקנה שזכאים להשלמת הכנסה ירד ב-2.8% (לעומת כ-7% ב-1982), ואילו מספר מקבלי קצבת השאיירים הזכאים להשלמת הכנסה לא השתנה, זו שנה שנייה. שתי סיבות עיקריות היו לירידת מספר הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה ב-1983:

- א. בשנת 1983 נמשכו המגמות שאפיינו גם את השנים הקודמות, ואשר היתה להן השפעה על גודלה של האוכלוסייה הנדונה. קודם כל בשנה זו המשיך לרדת אחוז הזכאים להבטחת הכנסה מכלל המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק. מגמה זו קיימת מאז תחילת שנות השבעים, והיא נובעת בעיקר מהעובדה, שחלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה. שנית, ב-1983 מספר הזכאים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (וותיקים ועולים חדשים) ירד בכ-5.5%. שיעור ירידה דומה איפיון גם את השנים 1980-1982. מגמת ירידה זו יש לזקוף מצד אחד לשיעור התמותה הגבוה בקרב הוותיקים המקבלים קצבה שלא לפי חוק, ומצד שני לצמצום מימדי העלייה לארץ. יש להדגיש, שכמעט כל מקבלי הקצבה שלא לפי חוק זכאים להשלמת הכנסה.
- ב. ב-1982, עם תחילת ביצועו של חוק הבטחת ההכנסה, נשללה

הזכאות להשלמת הכנסה מכ-6,700 קשישים ואלמנות שמנו כ-3%-4% מכלל אלה שהיו זכאים להטבה סוציאלית בטרם נכנס החוק לתוקפו. זאת כתוצאה מהחמרת כללי הזכאות להשלמת הכנסה. מלבד שליחת הזכאות שהיתה חד-פעמית, החמרת הכללים בחוק גרמה להקטנת שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבאות הזיקנה והשאיירים. השפעה זו באה לכלל ביטוי כבר ב-1982 ונמשכה גם ב-1983. בלוח מס. 6 מוצג אחוז מקבלי השלמת ההכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאיירים, לפי סוג הקצבה. נתונים אלה משקפים את ההשפעה המשולבת של המגמות שצויינו לעיל על היקפה של האוכלוסייה, שב-1983 היתה זכאית להשלמת הכנסה.

לוח מס. 6 - מקבלי השלמת הכנסה, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים (1971-1983)

סוג הקצבה	1971	1975	1979	1980	1981	1982	1983*
קצבת זיקנה	47.0	48.7	44.2	43.2	42.0	38.2	36.4
לפי חוק	40.8	40.5	36.8	36.0	35.1	31.6	30.0
קצבאות שלא על פי חוק	77.1	99.2	94.7	95.2	95.3	95.1	95.0
קצבת שאירים	43.6	49.0	52.4	52.5	53.9	50.0	48.4

(* ראה הערה ללוח מס. 5.)

מנתוני הלוח עולה, ששיעור מקבלי השלמת ההכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד בכ-1% בכל אחת מהשנים 1975-1981, ואילו ב-1982, השנה הראשונה לביצוע חוק הבטחת ההכנסה, הוא ירד ב-3.5%. ב-1983 הואט קצב הירידה, וכ-30% מכלל מקבלי הקצבה לפי חוק היו זכאים להשלמת הכנסה. זאת לעומת 31.6% ב-1982. אצל עולים חדשים וותיקים שקיבלו קצבה לפי חוק מערכת הבטחת ההכנסה היתה מקור הקיום הכמעט יחיד. כ-95% מכלל מקבלי הקצבאות המיוחדות נזקקו להשלמת הכנסה. שיעור זה נשאר יציב בשנים 1979-1983. ב-1983 נמשכה גם ירידת שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל מקבלי

קצבת השאירים, והוא הגיע ל-48.4%. זאת לעומת 50.0% ב-1982 ו-53.9% ב-1981.

3. האוכלוסייה השירותית

כחלק מהיערכות המוסד לביטוח לאומי לקראת ביצועו המלא של חוק הבטחת ההכנסה, נערך מאז 1977 ניסוי, אשר במסגרתו הטיפול במקבלי תמיכת הסעד מלשכות הסעד הועבר בהדרגה לסניפי הביטוח הלאומי. בינואר 1982, עם הפעלתו של החוק, הושלמה העברת האחריות להבטחת הכנסתה של אוכלוסייה זו לידי המוסד לביטוח לאומי.

העברת הנתמכים לסניפי המוסד, תוך בדיקה מחודשת של זכאותם לגמלה על פי כללי החוק ותקנותיו, הביאה להיפלטותם המיידית של מקבלי רבים, שלא נמצאו זכאים לה' מכוח החוק, או זכאים לגמלה במסגרות אחרות (כמו נכות). מספר הנתמכים ירד מ-13,400 בחודש דצמבר 1981, החודש שקדם להפעלת החוק, ל-10,500 באפריל 1982. מגמת ירידת מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נמשכה כל שנת 1982. ב-1982 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה כ-9,900. מכאן, שמאז 1981 הוא ירד בכ-17%. ירידה זו נבעה הן מהקביעה הברורה של תנאי הזכאות בחוק ומהוראות הביצוע הקפדניות שנילוו אליהם, והן מזירוז התהליך שנועד להביא למיצוי הזכויות בענפים אחרים של הביטוח הלאומי. כמו כן ראוי להדגיש, שירידת מספר מקבלי הגמלה במרוצת השנה וחצי הראשונה להפעלת החוק התרחשה בתקופה, בה מגמת הגידול בשיעור האבטלה במשק, (שהחלה בשלהי 1979) נבלמה ובשוק העבודה, אף חלה התאוששות קלה.

ב-1983 חלה תפנית, והמספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה גדל והגיע עד ל-11,030. זהו אפוא גידול בן כ-12% בהשוואה לממוצע החודשי בשנת 1982. העלייה העיקרית התרחשה במחצית השנייה של שנת 1983, בין אוקטובר 1983 למרץ 1984, חודש בו מספר מקבלי הגמלה הגיע לכ-12,850. את גידול מספר

המקבלים, בעיקר במחצית השנייה של 1983, יש לזקף להרעה שחלה במצב התעסוקה במשק, וזאת בעקבות המדיניות הכלכלית שננקטה בתקופה זו. במחצית השנייה של 1983 שב שיעור האבטלה ועלה ל-5.4%. זאת לעומת כ-4% במחצית הראשונה של שנה זו.

הרעת מצב התעסוקה במשק היקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה. תופעה זו התבטאה בהתארכות תקופת הנזקקות של מקבלי הגמלה. ב-1983, מספר החודשים הממוצע שאנשים קיבלו גמלה היה 6.9. זאת לעומת 5.5 ב-1982. אינדיקאציה נוספת להשפעת מצב התעסוקה על היקף האוכלוסייה הנתמכת היא העובדה, שב-1983 67% מכלל התביעות שהוגשו לקבלת גמלה להבטחת הכנסה היו תביעות חדשות, ומיעוטן היו תביעות חוזרות. מכאן, שמרביתם של הפונים להבטחת הכנסה היו פונים חדשים, שלא קיבלו קודם לכך גמלה. יתר על כן, בעיירות הפיתוח, שבהן שיעורי האבטלה גבוהים יותר מאשר במקומות אחרים בארץ, אחוז התביעות החדשות היה הגבוה ביותר. ולבסוף, הן מספר התובעים והן מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה המשיך לגדול גם בתקופה שבין מרץ 1984 לדצמבר 1984. זאת, על רקע התרחבותם של מימדי האבטלה במשק. בדצמבר 1984 מספר מקבלי הגמלה הגיע לכ-14,000.

ד. איפיוני האוכלוסייה השירותית הזכאית להבטחת הכנסה

תיאור האוכלוסייה השירותית הזכאית להבטחת הכנסה יתמקד במאפיינים דימוגרפיים, כגון: הרכב האוכלוסייה לפי סיבות נזקקותה לקצבה, התפלגות האוכלוסייה לפי הרכב המשפחה ומצבו המשפחתי של התובע, ולפי מאפיינים כלכליים הנוגעים למקורות ההכנסה השונים שיש למקבלי הגמלה, וכך לרמת הגמלה שהוענקה להם.

1. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות הנזקקות

ניתוח האוכלוסייה השירותית הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק

הבטחת ההכנסה, לפי סיבות הנזקקות לגמלה, מגלה שהקבוצה הגדולה ביותר, 43% מכלל מקבלי הגמלה, נזקקת לגמלה בגלל חוסר תעסוקה. קבוצה זו מונה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם, כאלה שנתונים בתהליך אבחון ושיקום ואסירים משוחררים. כל מקבלי הגמלה הנמנים על קבוצה זו פנו לשירות התעסוקה במגמה למצוא עבודה, אולם זו לא נמצאה עבורם.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות חד-הוריות, שנזקקו לגמלה מכיוון שראש המשפחה שלהן היא אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1983 משפחות חד-הוריות אלו היו 30% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בקטיגוריה זו נכללות רק אימהות לילדים קטנים, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה³.

שתי קבוצות נוספות, קטנות יחסית בגודל, הן: הנתמכים מסיבות של מגבלות רפואיות, שמונעות מהם להשתלב בשוק העבודה, ולו באופן זמני. הם מונים 9% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה היא זו של העובדים בשכר נמוך, הזכאים על פי החוק להשלמת הכנסה. על אלה נמנים עובדים במפעלים מוגנים, עובדים חלקיים ועובדים זעירים. גם קבוצה זו מונה 12% מכלל הזכאים. ראוי להדגיש, שמאז 1982 עד 1983 גדל חלקם היחסי של מקבלי הגמלה, שזכאותם נבעה מחוסר תעסוקה ומשכר נמוך, ובמקביל ירד חלקם של מקבלי הגמלה בגין היותם אם לילדים קטנים: שינויים אלה נבעו בעיקר מהתרחבות מימדי האבטלה במשק במחצית השנייה של 1983.

2. מאפיינים דימוגרפיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

לוח מס. 7 מציג את התפלגות הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב היחידה המשפחתית שעל פיו הוענקה להם הגמלה, בשנים 1982-1983.

3. ראוי להדגיש, שיש משפחות חד-הוריות שנכללות בקטיגוריות אחרות, בעיקר בזו של חסרי התעסוקה. אלה הן אימהות לילדים ללא אב מפרנס, החייבות במבחן תעסוקה כתנאי הכרחי לזכאות לגמלה.

לוח מס. 7 - מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה
בשנים 1982-1983 (באחוזים)

1983	1982	הרכב המשפחה
100.0	100.0	סך כל המשפחות
32.0	31.0	יחיד ללא ילדים
14.0	16.0	יחיד עם ילד אחד
12.0	13.0	יחיד עם 2 ילדים
12.0	14.0	יחיד עם 3 ילדים ויותר
3.0	3.0	זוג ללא ילדים
4.0	4.0	זוג עם ילד אחד
6.0	6.0	זוג עם 2 ילדים
17.0	13.0	זוג עם 3 ילדים ויותר

הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על אלה נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד, מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית⁴. ב-1983 ירד חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. בשנה זו הן מנו 38% מסך מקבלי הגמלה, זאת לעומת 43% ב-1982.

ב-1983, מרביתן של המשפחות החד-הוריות (77%) קיבלו גמלה להבטחת הכנסה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. כאמור, על פי החוק אימהות לילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה, והתנאי היחיד לזכאות לגמלה הוא עמידה במבחן הכנסות. כ-20% מהמשפחות החד-הוריות היו זכאיות לגמלה עקב חוסר תעסוקה או רמת

4. למשל, כאשר אחד מבני הזוג אינו מצוי עם המשפחה בגלל מאסר, אלימות או אי-ניהול משק בית משותף.

הכנסה נמוכה, וכ-3% בלבד נזקקו לגמלה עקב מגבלות רפואיות, שמנעו מהן להשתלב בשוק העבודה, ולו באופן זמני.

נתוני לוח מס. 7 מורים, שרוב המשפחות החד-הוריות הן משפחות קטנות, עם 1-2 ילדים. כמו כן, מאז 1982 ועד 1983 לא חל שינוי של ממש בהתפלגות המשפחות החד-הוריות לפי מספר הילדים הנמצאים במשפחה. לכ-37% מהן יש ילד אחד בלבד, ל-31% שני ילדים, ול-32% שלושה ילדים ויותר.

לוח מס. 8 - המצב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת ההכנסה, לפי הרכב המשפחה 1983 (באחוזים)

הרכב המשפחה	סך-הכל	רווק	נשוי	אלמן	גרוש	נפרד	נטוש
יחידים ללא ילדים	100	63	2	7	21	5	2
יחידים עם ילדים	100	10	18	4	43	14	11
זוגות נשואים	100	-	100	-	-	-	-

בחינת המצב המשפחתי של האימהות במשפחות החד-הוריות⁵ שקיבלו גמלה ב-1983 מלמדת, כי 72% מכלל המשפחות החד-הוריות הן אלמנות גרושות או נפרדות, כ-10% הן נשים רווקות עם ילדים, כ-18% הן נשים נשואות, שבעליהן אינם נמצאים במשפחה עקב מאסר, אלימות ועוד. יש לציין, שב-1983 נשארה התפלגות המשפחות החד-הוריות לפי המצב המשפחתי של האם דומה לזו של 1982.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות, שיש בהן שני בני זוג עם רבלי ילדים. ב-1983 היא מנתה 30% מסך מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה; 3% הם זוגות ללא ילדים ו-27% הם זוגות עם ילדים.

ב-1983 לא חל שינוי בחלקם של הזוגות ללא ילדים בסך מקבלי הגמלה, והוא נשאר כפי שהיה ב-1982. לעומת זאת גדל חלקם היחסי

5. בכ-98% מכלל המשפחות החד-הוריות ראש המשפחה הוא אשה.

של הזוגות עם ילדים, מ-23% ב-1982 ל-27% ב-1983. מכאן, שב-1983 שיעור גידולו של מספר הזוגות עם ילדים שקיבלו גמלה היה גבוה יותר מזה של המשפחות החד-הוריות. יתר על כן, משקלם היחסי של המשפחות עם 3 ילדים ויותר בקרב הזוגות עם ילדים עלה. ב-1983 לכ-63% מכלל הזוגות עם ילדים יש שלושה ילדים ויותר; זאת לעומת כ-57% ב-1982. זכאותם של הזוגות עם וללא ילדים לגמלה להבטחת הכנסה נבעה בעיקר מחוסר תעסוקה ומשכר נמוך (כ-80% מכלל ראשי המשפחה של הזוגות ללא ילדים וכ-60% מכלל ראשי המשפחה של הזוגות עם ילדים).

הקבוצה השלישית היא זו של היחידים ללא ילדים, וב-1983 נמנו עליה 32% מסך מקבלי הגמלה להבטחת ההכנסה. כ-63% מכלל היחידים ללא ילדים הם רווקים, 35% הם גרושים, אלמנים, נפרדים או נטושים, וכ-2% הם יחידים נשואים. כ-73% מכלל היחידים ללא ילדים הם נשים. גם זכאותם של היחידים נבעה בעיקר מסיבות תעסוקתיות, (84%), ורק כ-15% מכלל היחידים היו זכאים לגמלה מסיבות רפואיות.

3. מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה והבטחת ההכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה⁶. הנתונים מורים, ש-59% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-22% מהם יש הכנסה מעבודה, ל-11% יש הכנסות מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, ול-7% יש הכנסות ממקור אחר, בעיקר הכנסות מרכוש ומהון.

אצל מקבלי הגמלה, יחידים ללא ילדים, בולטת התופעה של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-74% מכלל היחידים ללא ילדים איך כל מקור הכנסה, ורק ל-17% מהם יש הכנסה מעבודה. כמו כן, רק ל-3% יש

6. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון במבחן הכנסות לצורך חישוב רמת הגמלה המגיעה לנתמך. כך, למשל, קצבאות הילדים אינן נכללות במקור ההכנסה הקרוי "גמלאות המוסד לביטוח לאומי".

לוח מס. 9 - מקבלי הבטחת הכנסה ב-1983, לפי הרכב המשפחה ומקור ההכנסה העיקרי של המשפחה
(באחוזים)

הכנסה מגמלאות אחרת	הכנסה מעבודה	הכנסה מפנסיה	הכנסה ממקור הכנסה ללא	סך-הכל	הרכב המשפחה
7	11	22	1	59	סך כל המשפחות
7	12	17	-	64	סך כל היחידים
5	3	17	1	74	יחידים ללא ילדים
9	19	16	-	56	יחידים עם ילדים
8	8	34	2	100	סך כל הזוגות הנשואים
9	13	32	3	100	זוגות נשואים ללא ילדים
8	8	34	2	100	זוגות נשואים עם ילדים

הכנסה מגמלאות המוסד: בעיקר קצבת נכות, נפגעי עבודה ואבטלה.

בקרב המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים) 56% חסרים כל הכנסה, ולכ-16% יש הכנסה מעבודה. יש לשים לב, שזוהי איכלוסיה, שרוב פטור על פי חוק ממבחן תעסוקה. יחסית לקבוצות אחרות של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, יש במשפחות החד-הוריות אחוז גבוה ביותר של מקבלי גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי. לכ-20% מכלל המשפחות החד-הוריות יש הכנסה מגמלאות המוסד. רובן המכריע (80%) של המשפחות החד-הוריות, שיש להן הכנסה מגמלאות, מקבלות דמי מזונות מהמוסד מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

בקרב הזוגות הנשואים יש קבוצה גדולה, יחסית, של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 34%. כ-48% חסרים כל הכנסה, ורק ל-8% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבאות נכות, נפגעי עבודה ואבטלה.

4. רמת הגמלה להבטחת הכנסה

בדומה ל-1982, ב-1983 98% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לגמלה בשיעור הרגיל, וכ-2% לגמלה בשיעור המוגדל. בשנתיים ראשונות אלו להפעלת החוק, מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק היו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, ללא צורך בשהות בת שנתיים במערכת. כאמור, נתמכים אחרים זכאים לשיעור המוגדל רק לאחר שהייה בת שנתיים תמימות במערכת. המעבר לשיעור המוגדל החל בינואר 1984, בתום שנתיים להפעלת החוק. לפיכך נתוני 1983 כוללים רק 3 חודשים, שבהם יכלו מקבלי הגמלה לזכות בשיעור המוגדל. המעבר לשיעור המוגדל יבוא לכלל ביטוי מלא בנתוני שנת התקציב 1984. כבר בחודש המעבר עצמו כ-17% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו את השיעור המוגדל, וסביר להניח ששיעור זה הלך וגדל במרוצת 1984.

לוח מס. 10 - מקבלי הבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה ולפי
 שיעור מקבלי הגמלה המלאה, 1982-1983
 (באחוזים)

1983	1982	הרכב המשפחה
64.0	64.0	סך כל המשפחות
70.0	66.0	סך כל היחידים
83.0	86.0	יחידים ללא ילדים
58.0	51.0	יחידים עם ילדים
51.0	57.0	זוגות נשואים
46.0	49.0	זוגות נשואים ללא ילדים
51.0	59.0	זוגות נשואים עם ילדים

לוח מס. 10 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי רמת הגמלה - מלאה או חלקית. מן הנתונים עולה, שכ-64% מכלל מקבלי הגמלה מקבלים גמלה מלאה, השאר מקבלים גמלה חלקית. יחס זה אינו זהה אצל כל טיפוס המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים אחוז מקבלי הגמלה המלאה גבוה במיוחד - 83%, ואילו בקרב המשפחות החד-הוריות והזוגות הנשואים רק כמחצית מקבלת גמלה מלאה.

ההסבר למימצאים אלה הוא שבקרב הבודדים אחוז החסרים כל מקור הכנסה גבוה מזה שאצל המשפחות החד-הוריות, ובעיקר מזה שאצל הזוגות הנשואים. בקרב המשפחות החד-הוריות יש אחוז גבוה, יחסית, של מקבלי גמלות מהמוסד לביטוח לאומי, והגמלה להבטחת הכנסה משלימה את הכנסתן מגמלות אלו. לעומת זאת אחוז גבוה, יחסית, מן הזוגות הנשואים שייך לשוק העבודה אך משתכר שכר נמוך, והגמלה להבטחת הכנסה משלימה את הכנסתם מעבודה. השוואת התפלגות מקבלי הגמלה המלאה לפי הרכב המשפחה בשנים 1982-1983 מורה, שב-1983 ירד אחוז מקבלי הגמלה המלאה בקרב הזוגות, ובעיקר בקרב הזוגות עם ילדים מ-59% ל-51%. משמעותו של מימצא זה היא, שב-1983 מספר

גדול יותר של זוגות נזקק להשלמת הכנסה בלבד ולא לגמלה מלאה.
במקביל לכך, בקרב המשפחות החד-הוריות אחרז המקבלים גמלה מלאה
עלה מ-66% ל-70%. עלייה זו נבעה מהערבדה, שב-1983 נקבע לראשונה,
שדמי המזונות הניתנים לילדים, ולא לאם, לא ייחשבו עוד כהכנסה
לצורך חישוב רמת הגמלה המגיעה לתובע.

פרק 4 - הגישות להגדרת העונני: רקע תיאורטי

וישום בארצות מערביות נבחרות

אסתר שרון

פרק 4 - הגישות להגדרת העונני: רקע תיאורטי וישום בארצות מערביות נבחרות

א. מברא

עם פרסום הנתונים השנתיים, על היקף העונני בישראל, בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי משנת 1983 שב והתעורר פולמוס ציבורי בשאלת הגדרת העונני וצורות מדידתו. זאת למרות שמזה חמש עשרה שנה, המוסד לביטוח לאומי נוהג להביא לידיעת הציבור ולידיעת קובעי מדיניות הרווחה בישראל, הן בסקירותיו השנתיות והן בפרסומים אחרים, נתונים על מימדי העונני תוך שימוש עקבי בהגדרה ובדרכי מדידה זהות.

במסגרת עבודת המחקר המתבצעת בישראל באופן מתמיד מראשית שנות השבעים הוגדר מהו קו העונני, והגדרתו התקבלה על דעת רוב החוקרים העוסקים בנושא ועל דעת קובעי המדיניות החברתית. הגישה שאומצה לצורך הגדרת העונני היתה הגישה היחסית, וקו העונני נקבע כרמה השווה ל-40% מן ההכנסה החציונית לנפש סטנדארטית. משפחה בישראל נמנית עם אוכלוסיית העונני, כאשר הכנסתה למבוגר סטנדארטי נופלת מקו העונני. כמו-כן נקבע קו סף עונני כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית לנפש סטנדארטית.

הגישה היחסית, כפי שיובהר בהמשך, אינה מגדירה את העונני במונחים של רמת הכנסה בלתי מספקת לצרכי הקיום המינימאליים של המשפחה, אלא רואה בעונני מצב של אי-שוויון, שכן העניים אינם יכולים להגיע לרמת החיים הסבירה, בתנאי החיים, אליהם הגיעה החברה ככלל.

מאמרם של רפאל רוטר ונירה שמאי, שראה אור ב-1971¹, היה ראשון בסדרת מאמרים ומחקרים שחשפו את בעיית העונני בישראל לעומקה

1. "דפוסי העונני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי מס' 1, פברואר 1971.

והצביעו על מוקדיה. פרסומו עורר ויכוח ציבורי ופוליטי על מהות העוני, וב-1973 הויכוח החריף והלך לאחר פרסום דו"ח וועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה בראשותו של ד"ר ישראל כץ.

לדיון הציבורי בנושא העוני ולתפיסה היחסית שהוצבה בו היו השלכות חיוביות על התפתחות מערכת הרווחה בישראל. כן תרמו להתפתחותה ההיחלצות מתקופת המיתון והצמיחה הכלכלית המהירה שהחלה מאז 1968 ונמשכה עד סוף המחצית הראשונה של שנות השבעים. אחד השינויים הבולטים שחלו בתקופה זו בקצבאות הביטוח הלאומי היה תהליך הצמדתן למדדי שכר, על מנת לשמור על ערכן יחסית לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. באפריל 1973 וביוני 1974 הונחו היסודות העיקריים למערכת ההצמדה של קצבאות הביטוח הלאומי. רמתן של קצבאות הזיקנה והשאיירים ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת הוגדלה והיא הוגדרה במונחים של אחוז קבוע מן השכר הממוצע במשק. גם במערכת ההטבות למשפחות עם ילדים חלו שיפורים ניכרים. תחילתם בריפורמה בקצבאות הילדים שהונהגה ב-1972 והמשכם בריפורמה בקצבאות הילדים ובמיסוי הישיר שהונהגה ב-1975. הרעיונות המרכזיים שהינחו שתי רפורמות אלו היו: יצירת אינטגרציה מלאה בין ההטבות הניתנות בגין ילדים במערכת המיסוי הישיר ובמוסד לביטוח לאומי, תוך הגדלת הפרוגרסיביות שלהן, והבטחת הכנסה מינימאלית למשפחות העניות, שמפרנסן עובד ומשתכר שכר נמוך. זאת, במגמה למנוע ככל האפשר את הזדקקותן למערכת הסעד הסלקטיבית.

השפעת השינויים שהונהגו במערכת הרווחה הורגשה כל עוד שיעורי האינפלציה במשק היו נמוכים, יחסית. במרוצת שנים אלה עלתה רמת החיים הכללית, ובעקבות הריפורמות שהונהגו, עלתה גם רמת חיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה. כתוצאה מכך מימדי העוני ואי-שוויון התחלקות ההכנסות הצטמצמו במידה ניכרת. אולם ההתפתחויות האינפלציוניות המהירות שהיננו עדים להן מאז 1977 חשפו חולשות בשיטות עדכון קצבאות הביטוח הלאומי ובמערכת המס הישיר.

רמתן של הקצבאות נשחקה, ורמת החיים של האוכלוסייה הנתמכת ושל האוכלוסייה העובדת המשתכרת שכר נמוך בהכרח החלה לפגר אחר זו של כלל האוכלוסייה. יש לציין, שבעוד שערכן היחסי והריאלי של קצבאות הביטוח הלאומי ירד, ברמת החיים הכללית של החברה הישראלית חלה דווקא עלייה.

בעקבות תמורות אלו מאז 1977 מימדי העוני הלכו והתרחבו. יתר על כן, לא זו בלבד שרמת חיהן של המשפחות העניות ושל המשפחות הנמנות עם העשירונים הנמוכים עלתה בשיעור נמוך מזה שבכלל האוכלוסייה, אלא גם כוח הקנייה של הכנסתן פחת, ואילו כוח הקנייה של הכנסת העשירונים העליונים עלה.

על רקע התפתחויות אלו התעורר מחדש הויכוח מהו עוני. לאור זאת, החלטנו לסקור את הגישות התיאורטיות למושג העוני, שמופיעות בספרות העולמית, ולבחון את ההגדרות המקובלות באחדות ממדינות המערב. חשוב לציין, שהויכוח על מושגי העוני אינו ייחודי לישראל. כבר בתחילת המאה העשרים נתגלו באנגליה הבדלי תפיסה יסודיים בין חוקרים שונים באשר למושג זה. בארה"ב ובקנדה הויכוח התעורר מאוחר יותר, רק בתחילת שנות החמישים.

ב. הגישות להגדרת העוני

בפרק זה הגבלנו את עצמנו לאותו היבט של עוני הניתן להגדרה במונחים כלכליים בלבד, ללא התייחסות להשלכותיו החברתיות או התרבותיות. לכל ההגדרות הכלכליות, שניתנו לעוני יש מכנה משותף - העוני מוגדר בהן כמצב, בו המקורות הכספיים של הפרט או של המשפחה אינם מספיקים לקיום רמת חיים סבירה. ניסוח כללי זה מעלה את השאלה מהי רמת חיים בלתי סבירה, התשובה לשאלה זו משקפת את הגישות השונות העומדות מאחורי ההגדרה הכלכלית של העוני. אפשר להבחין בין שתי גישות עקרוניות שונות לעוני: הגישה המוחלטת והגישה היחסית.

על הרצף בין שני קטבים אלה נמצאו גם הגדרות שאינן אלא עירוב אלמנטים הלקוחים גם מהגישה היחסית וגם מהגישה המוחלטת. ביסודה של הגישה המוחלטת עומד הרעיון של מצוקה מוחלטת, המבוטאת במונחים של רמת הכנסה אשר אינה מספיקה לצרכים המינימאליים של הקיום הפיזי של הפרט או של המשפחה. אחד הניסיונות הראשונים לקבוע סטנדארטים אבסולוטיים כאלה נעשה באנגליה על ידי ראונטרי² עוד בתחילת המאה העשרים. הוא הגדיר משפחה ענייה כמשפחה, שהכנסותיה אינן מספיקות להבטחת הצרכים המינימאליים לקיום, החיוניים לתפקוד פיזי יעיל. הצרכים המינימאליים, לפיו, כוללים מנת מזון מינימאלית (הנקבעת על סמך מספר הקלוריות הדרושות לקיום פיזי), וכמויות מינימאליות של לבוש, דיור ודלק. במרוצת השנים הוסיף ראונטרי מוצרים חדשים לסל מוצרים בסיסי זה, אולם באופן עקרוני גישתו למושג העוני לא השתנתה. עדכון הסל לאורך זמן נעשה על פי השינויים החלים במחירי המוצרים הכלולים בו, כך שכוח הקנייה שלו נשאר יציב. תפיסת הממשלות הבריטיות את בעיית העוני הושפעה מעבודתו של ראונטרי, וכפי שנראה בהמשך, גישת "הצרכים הבסיסיים" במידה מסוימת שימשה כנקודת מוצא לקביעת רמת תמיכות הביטוח הסוציאלי באנגליה. גם בארה"ב נעשו ניסיונות לקבוע סל מוצרים מינימאלי, אולם הוא כלל רק מוצרי מזון. סל זה התבסס על מספר הקלוריות הבסיסי הדרוש למחייה.

מבקרי הגישה המוחלטת מצביעים על מספר חסרונות חמורים, של הגדרת העוני המתחילת ממנה, הן במישור המושגי והן במישור הטכני. הם טוענים, שעוני הנמדד בזיקה ל"קיום" משקף תפיסה צרה של הצרכים האנושיים הבסיסיים. צרכים אלה אינם כוללים רק צרכים הדרושים לקיום הפיזי, אלא גם צרכים חברתיים, תרבותיים

2. A. B. Atkinson, Poverty in Britain and the Reform of the Social Security, Cambridge University Press, 1969.

ואחרים. קביעת הצרכים הבסיסיים על פי הגישה המוחלטת מתעלמת לחלוטין מהסביבה ומהחברה, בהם חי הפרט, וכך מתעלמת ממימד הזמן. יש להכיר אל נכון, שלא ניתן לקבוע קביעה אוניברסאלית מה היא רמת ה"קיום" או מה הם צרכים בסיסיים אוניברסאליים. הצרכים האנושיים הבסיסיים בכל חברה מסוימת מושפעים מרמת החיים שלה, ממנהגיה ומתרבותה. יתר על כן, גם בחברה מסוימת הצרכים הבסיסיים אינם נשארים קבועים לאורך זמן. הם משתנים בד בבד עם השינויים המתרחשים בכל תחומי החברה עצמה וברמת התפתחותה הכלכלית. קו עונני, שנקבע על פי סל מצרכים מינימאלי, המאפשר קיום פיזי בלבד והלוקח בחשבון רק את שינויי המחירים, מתעלם לחלוטין משינויים ברמת התצרוכת ובדפוסייה ומשינויים ברמת הציפיות של האנשים החיים בחברה. מסיבות אלו לא ניתן לקבוע סל אחד ויחיד של צרכים בסיסיים כסל שנוכל להשוות באמצעותו את העונני בחברות שונות או לתאר לפיו את התפתחות העונני לאורך זמן במדינה מסוימת.

לקביעה המצומצמת מה הם צרכים אנושיים בסיסיים יש השלכות גם על המדיניות. האמונה שצורכי הקיום הפיזי הם תמצית הצרכים האנושיים הבסיסיים, גוררת בעקבותיה גם הערכה מוגבלת של הזכויות שיובטחו על ידי מדיניות הרוחה של הממשלה.

הגישה המוחלטת לעונני מכונה על ידי מבקריה בשם ה"גישה הסובייקטיבית לעונני". קביעת צורכי הקיום הפיזי, או ליתר פירוט קביעת המוצרים אשר יכללו בסל המוצרים המינימאלי (שהוא בסיס לחישוב קו העונני), נתונה לשיקול דעתו של החוקר. יש חוקרים שיציעו לכלול רק מוצרי מזון בסל המוצרים, ואילו אחרים יעדיפו לכלול בו מוצרים נוספים, כמו לבוש, דיור, טיפול רפואי או אפילו חינוך.

השיפוט הסובייקטיבי, המאפיין את הגישה המוחלטת, מתגלה כבר כאשר קובעים את קו העונני לפי סל מזון מינימאלי. ראשית, מומחי

התזונה חלוקים בשאלה כיצד יש לקבוע מהי תזונה הולמת או מספקת. יש מספר קומבינציות אינסופי של מוצרי מזון או של כמויות מזון אשר יסתכס במספר קלוריות זהה. באיזו מן הקומבינציות יש לבחור? זאת ועוד, כיצד יובאו בחשבון משתנים כמו מין, גיל, רמת הפעילות הפיזית של הפרט ובריאותו והבדלים גיאוגרפיים בחישוב רמת התזונה ההולמת?

אכן, גם אילו בעיית קביעת סל המזון המינימאלי היתה באה על פתרונה, עדיין נחוץ היה לאמוד מהי ההכנסה המינימאלית הדרושה למוצרים נוספים, שכן אפילו הגישה המוחלטת לעוני אינה מזהה עוני עם רעב ואינה דוגלת ברעיון, שהאדם יחיה "על הלחם לבדו". היו חוקרים, כמו ראונטרי, שקבעו באופן שרירותי מה הן הכמויות המינימאליות הדרושות של מוצרים נוספים כמו לבוש, דיור, דלק ועוד, ואילו חוקרים אחרים בארה"ב ובקנדה אמדו את תוספת ההכנסה הנחוצה לרכישת המוצרים הללו לפי דפוסי התצרוכת בקרב האוכלוסייה כולה.

הגישה השנייה והחדשה לעוני, המנוגדת בעקרונותיה לגישה המוחלטת, היא הגישה היחסית. היא התפתחה והתגבשה כפועל יוצא מחולשותיה של הגישה ההיסטורית המוחלטת. הגישה היחסית עומדת על מושגי היסוד של מצוקה יחסית ואי-שיוויון. המצוקה היחסית מוגדרת כמצב, בו לפרט או למשפחה חסרים אמצעים מספיקים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים על כלל החברה, אליה הם משתייכים. הגדרה זו חושפת את שני המאפיינים העיקריים של הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב מימדית של תופעת המצוקה. המצוקה יכולה להתעורר במישורים שונים של החיים. מצוקה כלכלית אינה בהכרח רק חוסר תזונה אלא גם צריכה בלתי מספקת של מוצרים ושירותים. תיתכן מצוקה חברתית בבית ובעבודה, ועוד. כלומר, שהפרט עלול לסבול מסוגים שונים של מצוקה ולא רק ממצוקת הקיום הפיזי.

המאפיין השני של הגישה הוא, שהמצוקה נקבעת ביחס לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית המקובלת בחברה, אליה שייך הפרט. משפחה, שרמת רווחתה הכלכלית והחברתית חורגת במידה רבה מזו המקובלת בחברה בה היא חיה, קרויה משפחה במצוקה. הגישה היחסית אינה רואה בעניים קבוצה העומדת מחוץ לאוכלוסייה, ומתייחסת לעוני כאל מצב של אי שיוויון המתבטא בכך, שהעניים אינם יכולים להגיע לאותם תנאי החיים, אליהם הגיעה החברה ככלל. לפי גישה זו, מדד המצוקה והעוני קשור קשר הדוק לרמת ההתפתחות הכלכלית והחברתית של המדינה כולה. אי אפשר לערוך השוואה בין עוני ומצוקה במדינה מערבית מפותחת לעוני ומצוקה במדינה בלתי מפותחת באפריקה או באסיה. בדומה, גם בתוך מדינה ספציפית מדד המצוקה היחסית אינו נשאר קבוע אלא משתנה עם הצמיחה הכלכלית ועם השינויים החברתיים המתרחשים בה במרוצת הזמן.

השלכותיה של התפיסה הרב מימדית את המצוקה היחסית על מדיניות הרווחה שונות מאלו של הגישה המוחלטת. מדיניות רווחה, אשר מאמצת גישה יחסית, חייבת להתמודד במישורים הרעיוני והמעשי עם המצוקה על כל היבטיה. אין היא יכולה להסתפק בהבטחת הכנסה, שתאפשר צריכה מינימאלית עבור הקיום הפיזי, אלא עליה לפעול לצמצום המצוקה והפערים הכלכליים והחברתיים. חישוב קו העוני היחסי נבע מתפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שלא ניתן לקבוע מדד אחד שישקף את המצוקה על כל מישוריה, לצורך חישוב קו העוני השיטה היחסית מתמקדת במישור הכלכלי. כמו כן היא מתבססת על ההנחה, שקיים קשר הדוק בין רמת ההכנסה של המשפחה לרמת רווחתה.

הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד מיהו עני, והמכנה המשותף של כולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות. בספרות מוצגים שלושה מדדים יחסיים. שניים מהם שימשו את מחקר

העוני באופן עקיף, ולמעשה הם נלקחו מן המחקרים, שטיקר עיסוקם היה תיאור התפלגות ההכנסות, ללא התייחסות ספציפית לתופעת העוני. המדד השלישי נקבע על ידי חוקרי העוני עצמם ובאמצעות אפשר לקבוע לא רק מיהו עני, אלא גם עד כמה העני אכן עני. במדד הראשון קו העוני נקבע כרמה השווה להכנסה הגבולית של העשירון או החמישון התחתון. כלומר, כל המשפחות המצויות בעשירון התחתון או בחמישון התחתון הן עניות. קביעת נקודת החתך המדוייקת של ההכנסה הגבולית מתוך התפלגות ההכנסות אמנם שרירותית, אך יתרונה בכך, שאין היא משתמעת לשתי פנים ואפשר בקלות לחשב באמצעותה מהו קו העוני. חסרונה העיקרי הוא, שתחולת העוני אינה משתנה לפי הגדרה, והיא תמיד אחוז קבוע (10% או 20%, למשל). מדד מעודד יותר הוא זה הקובע, שכל המשפחות הנמצאות בתחתית סולם ההכנסות, ואשר הכנסתן המצטברת מגיעה עד אחוז מסוים (למשל 5%) מן ההכנסה הכוללת במשק, הן משפחות עניות. לפי מדד זה תחולת העוני תשתנה, רק אם צורת עקומת התפלגות ההכנסות במשק תשתנה. שני המדדים הראשונים מאפשרים ל"ספור את העניים", אולם לא להעריך את הפער הקיים בינן רמת חייהם לבינן רמת החיים של כלל האוכלוסייה. לצורך הערכה זו הוגדר קו עוני יחסי, לפיו משפחה עניה היא משפחה, שהכנסתה נמוכה מאחוז מסוים של ההכנסה השכיחה בכלל האוכלוסייה. כך, למשל, קו העוני היחסי, שנקבע בארה"ב על-ידי הכלכלן ויקטור פוקס³, שווה ל-50% מן ההכנסה החציונית. זאת, מתוך הנחה, שההכנסה החציונית הינה מדד לרמת החיים הכללית ולשינויים החלים בה. בדומה, יש חוקרים הרואים בהכנסה הממוצעת במשק מדד לרמת החיים. בהתאם להגדרה זו של העוני מתחייבת דרישה

³ Victor Fuchs, "Redefining Poverty and Redistributing Income", The Public Interest, No. 8, Summer 1967, p. 88-95.

בסיסית, שרמת חייהם של העניים לא תפגר אחר זו של כלל האוכלוסייה כך, שאחוז העניים לא יגדל אם יוכלו ליהנות מגידול התוצר הלאומי באותו יחס, שהמשפחות הלא עניות נהנות ממנו.

בניגוד לשיטה המוחלטת, יתרונה של השיטה היחסית הוא האובייקטיביות היחסית של מדד העוני. המדד אינו תלוי במידה רבה בשיקול הדעת של החוקרים כדרך שתלויה קביעת סל המוצרים המינימאלי. עם זאת אינן להתעלם מן העובדה, שגם הקביעה איזו היא רמת החיים החורגת במידה רבה מהמקובל (במילים אחרות, קביעת האחוז המדויק מתוך ההכנסה החציונית כאחוז חורג) סובייקטיבית במובן מסויים. עובדה זו מודגשת על ידי מבקריה של השיטה היחסית. כמו כן, מועלת בקורת כנגד הבחירה של נקודת חתך יחידה של התפלגות ההכנסות. המצדדים בשיטת פוקס משיבים לעומתם, שאומנם אין בשיטה זו התחשבות בהתפלגות ההכנסות כולה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעקומת לורנץ, אולם קו העוני שנקבע לפיה מבטא את פער ההכנסות בין המשפחות מעוטות ההכנסה ביותר לבין המשפחות, שיש להן הכנסה ממוצעת. קו העוני נקבע רק בזיקה לחצי התחתון של סולם התפלגות ההכנסות.

בקורת נוספת, שמתנגדי השיטה מעלים ואשר לדעתם היא החמורה ביותר, מתייחסת לסיכון הכרוך בשימוש בקו העוני בתקופות של שפל כלכלי. לדעתם, בתקופות בהן חלה ירידה ברמת החיים הכללית, השימוש בקו עוני יחסי עלול להביא לכך שמספר קטן של משפחות יוגדר כעניות, על אף שמצבן של משפחות רבות יהיה גרוע באופן אבסולוטי יותר מכפי שהיה לפני כן. למעשה, אפשרות זו אינן היא בגדר ההכרח, שכן הדבר תלוי בשינויים המתרחשים בחלקיה האחרים של התפלגות ההכנסות. המצדדים בשימוש בקו עוני יחסי, טוענים לעומתם, שהסכנה הטמונה בשימוש בקו עוני אבסולוטי גדולה יותר. לדבריהם, באמצעות שימוש בקו עוני אבסולוטי אפשר ל"חסל" את העוני, מאחר שלאורך זמן קו העוני אינו עולה בקצב זהה לקצב

עלייתה של רמת החיים הכללית. ניתן להבטיח לכל האוכלוסייה חלשה הכנסה המאפשרת קיום מינימאלי, ובו זמנית להשאיר אותה ברמת רווחה הרחוקה מלהיות דומה לזו של שאר המשפחות.

המגמה שהסתמנה במחצית השנייה של המאה העשרים אצל חוקרי העוני היא העדפה של השיטה היחסית על פני השיטה האבסולוטית. גם הארצות שאימצו לעצמן בתחילה את גישת קו העוני האבסולוטי, כמו אנגליה וארה"ב, למדו להכיר ביתרונותיה של השיטה היחסית, ובמרוצת השנים עברו משימוש בקו העוני האבסולוטי לשימוש ב"קו עוני אבסולוטי באופן יחסי". לפי שיטה זו, קביעת קו העוני המשיכה להתבסס על סל מוצרים מינימאלי, אולם לשיטת עדכוןו לאורך זמן הוכנסו אלמנטים יחסיים, למשל הרחבתו של הסל בהתאם לדפוסי התצרוכת הנהוגים בכלל האוכלוסייה ועדכון קו העוני לא רק לפי השינויים החלים ביוקר המחיה, אלא גם בהתאם לעליית רמת החיים הכללית.

הסינתזה בין שתי הגישות לקביעתו של קו העוני והצורך למצוא שילוב בין אלמנטים מוחלטים ויחסיים השתקפו גם בספרות העוני שהתפרסמה בעשור האחרון. הטענה המרכזית המושמעת היא, שלצורך הערכת תופעת העוני יש לראות במדדי העוני היחסי והאבסולוטי שני מדדים המשלימים זה את זה ולא שני מדדים אלטרנטיביים. מצוקה מוחלטת ואי שיוויון כלכלי שניהם אספקטים חשובים, שצריכים לבוא לידי ביטוי בתוכניות הרווחה שנועדו להיאבק בעוני. תפיסה זו אינה חדשה לחוקרי הרווחה ולמעצבי המדיניות החברתית בישראל. היא באה לידי ביטוי כבר בוועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה שהוקמה בראשית שנות השבעים. הוועדה, בראשותו של ד"ר ישראל כץ, ראתה במצוקה המוחלטת היבט אחד בלבד של הבעיה החברתית ובמאבק בעוני חלק ממערכה גדולה יותר לצמצום הפערים הכלכליים. אין ספק, שדו"ח הוועדה היה הפרסום העיקרי, שביטא באופן הברור ביותר את התפיסה היחסית על כל יסודותיה. הוא שיקף לא רק את

האלמנטים היחסיים, של התפיסה, אלא גם את המאבק במצוקה על כל משוריה: הכנסה, שיכון, חינוך ובריאות.

ג. העוני במספר מדינות מערביות נבחרות: מדידתו ומאפייני האוכלוסייה הענייה

בחלק זה של הפרק נסקור את הגדרות העוני ואת דרכי מדידתו באחדות ממדינות המערב. אין בכוונתנו לטעון, שמדינות אלה הן מדגם מייצג, אך אנו מקווים שהסקירה תספק חומר רקע להשוואת ישראל למדינות אחרות בתפיסת מושג העוני ותביא תועלת הן למצדדי הגישה היחסית למדידת העוני בישראל והן למתנגדים לה.

המדינות שתיוסקרנה הן: ארה"ב, בריטניה, קנדה, אוסטרליה וצרפת. סדר הזכרתן אינו שרירותי אלא משקף את מידת ההתעניינות המחקרית והציבורית שלהן בנושא העוני. באחדות מהן יש קריטריונים רשמיים או רשמיים למחצה לקו העוני, ואילו באחרות אין לעוני קריטריון רשמי, אך מקובלות עליהן הגדרות של צרכים מינימאליים או של שכר נמוך, שמשמשות את חוקרי העוני ואת קובעי המדיניות החברתית.

בנוסף על סקירת הקריטריונים לקביעת העוני נציג גם נתונים עיקריים על הרכב האוכלוסייה הענייה ועל מאפייניה בשלוש מדינות: ארה"ב, אנגליה וקנדה. אין ברשותנו נתונים עדכניים על העוני באוסטרליה ובצרפת.

המכנה המשותף להגדרת העוני בכל המדינות הנסקרות ובישראל הוא קביעת קו העוני במונחים של הכנסה כספית שוטפת. ההכנסה הכספית השוטפת כוללת בדרך כלל הכנסה מעבודה ותשלומי ההעברה. למעשה, כדי לאמוד את רמת החיים האמיתית של המשפחה או את "יכולת הצריכה" שלה נחוץ לקחת בחשבון גם מרכיבים נוספים כמו: ערכן הכספי של שירותים ותמיכות בעין המוענקים לכלל האוכלוסייה באמצעות תכניות שונות של מערכת הרווחה, ערכו הכספי של הרכוש שניתן לממש, פעילויות כלכליות שאינן להן מחיר שוק (כמו ייצור

ביתני) וכו'. אולם מפאת הקשיים המתודולוגיים והטכניים הכרוכים באומדן הערך הכספי של מרכיבים אלה, הסתפקו מרבית החוקרים בהגדרת רמת החיים (ולפיכך גם העוני) במונחים של הכנסה כספית שוטפת בלבד.

1. ארה"ב

ההגדרה הרשמית של העוני, המקובלת כיום בארה"ב, מתבססת בעיקר על קביעת קו העוני, לפי הגישה המוחלטת, אם גם לא בוריאציה הקיצונית ביותר שלה. משום כך מעדיפים העוסקים בתחום זה בארה"ב לכנותה בשם "הגישה המוחלטת באופן יחסי". הגישה המוחלטת באופן יחסי לקביעת קו העוני פותחה לראשונה בשנת 1964 על ידי גברת מולי אורשנסקי מהמינהל לביטוח לאומי של ארה"ב⁴. במרוצת השנים נעשו בה שיפורים, שמרביתם נועדה להעניק משקל רב יותר לאלמנטים היחסיים בהגדרת העוני. עד שנת 1964 הגישה המוחלטת הטהורה היא שהכתיבה באופן בלעדי כיצד להגדיר את קו העוני. נקבעו שני קווי עוני, האחד לבודד והשני למשפחה, בסכום קבוע בדולרים, שלא השתנו לאורך זמן, ושלא ניתן בהם ביטוי להבדלי הצרכים של משפחות בעלות מאפיינים דימוגרפיים שונים, כמו גודל המשפחה, הרכבה, מיץ ראש המשפחה, גילו ועוד. בשל סיבות אלה עוררה תפיסה שרירותית זו של העוני ביקורת ציבורית, שהביאה לפיתוחה של הגישה המוחלטת באופן יחסי.

לפי הגישה המוחלטת באופן יחסי קו העוני מוגדר במונחים של ההכנסה הכספית הדרושה להבטיח רמת חיים מינימאלית, שמשמעותה היא אפשרות לרכוש סל תצרוכת מינימאלי. חישוב קו העוני לפי גישה זו עומד על שני היסודות הבאים:

⁴ Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", Social Security Bulletin, January 1965.

- א. קביעת ההוצאה הכספית למזון על פי סל מוצרי מזון מינימאלי.
- ב. חישוב תוספת ההכנסה הדרושה לתצרוכת של מוצרים אחרים, בנוסף למזון.
- חישוב ההוצאה הכספית הדרושה לקניית סל מזון מינימאלי נעשה על פי תוכנית המזון החסכונית ביותר מביין ארבע תוכניות מזון, שהוצעו על ידי משרד החקלאות האמריקאי באמצע שנות החמישים. תוכנית מזון זו ציינה בפירוט מה הן כמויות מוצרי המזון המבטיחות תזונה הולמת. כמויות אלו ביטאו לא רק את מספר הקלוריות הדרושות לקיום פיזי מינימאלי, אלא גם את דפוסי תצרוכת המזון של המשפחות בארה"ב כפי שעלה ממחקרי תצרוכת.
- על פי נתונים אלה הרכיבה מולי אורשנסקי תוכניות מזון עבור טיפוסי משפחה השונים. זה מזה במאפיינים הדימוגרפיים הבאים: גודל משפחה, מספר ילדים מתחת לגיל 18, מין ראש המשפחה וגילו, וצורת מגורים - כפרית או עירונית. פותח סולם אקויואלנטיות, המבטא את הוצאות המזון של המשפחות השונות יחסית להוצאותיה של משפחה בסיסית בעלת מאפיינים מוגדרים. כמשפחת הבסיס של הסולם האקויואלנטי נבחרה משפחה עירונית בת 4 נפשות, שני מבוגרים עם 2 ילדים, שראש המשפחה בה הוא גבר.
- סל המוצרים, ששימש נקודת מוצא לחישוב קו העוני, כלל כאמור רק מוצרי מזון. כדי לחשב את תוספת ההכנסה הדרושה למשפחה עבור רכישת מוצרים נוספים היה נחוץ לאמוד את חלקה של ההוצאה למזון מתוך ההכנסה הנקייה. על פי נתוני סקר הוצאות משפחה, שנערך על-ידי משרד החקלאות, נמצא שמשפחות בנות 3 נפשות ויותר, כפריות ועירוניות כאחד, מוציאות בממוצע כשליש מהכנסתן הנקייה על צריכת מזון. לפיכך הוחלט לקבוע, שקו העוני אצל משפחות בנות 3 נפשות ויותר יהיה שווה שלוש פעמים ההוצאה שלהן על מזון, כפי שזו נאמדה על פי תוכנית המזון. בהתייחס למשפחות בנות שתי

נפשות נמצא, שהן מוציאות כ-27% מהכנסתן הנקייה על צריכת מזון. לגביהן נקבע שקו העוני יהיה שווה 3.6 פעמים ההוצאה שלהן על סל המזון. בהתייחס למשפחה בת נפש אחת נמצא, שהוצאותיה על סל המזון הם כ-80% מהוצאותיה של משפחה בת שתי נפשות. לפיכך נקבע שקו העוני למשפחה בת נפש אחת יהיה שווה ל-80% מקו העוני, המתאים למשפחה בת שתי נפשות.

אומדנים על היקף האוכלוסייה הענייה בארה"ב מתבססים על נתוני סקר אוכלוסיין מדגמי, המתייחסים להכנסה השנתית ברוטו של המשפחות. הכנסה זו מושווית לקו העוני המתאים לכל טיפוס משפחה. משפחה, שהכנסתה נמוכה מקו העוני, נחשבת לענייה.

מאז 1964 ועד 1969 עודכנו קווי העוני מדי שנה לפי השינוי שחל במחירי מוצרי המזון שנכללו בסל המזון על פי תוכנית של משרד החקלאות. ב-1969 החליטה ועדה ממשלתית בין-משרדית להנהיג תיקון בשיטת העדכון של קו העוני. מאז החלו לעדכן על פי מדד המחירים לצרכן ולא על פי מדד מחירי מוצרי המזון שבסל. מלבד תיקון שיטת העדכון של קווי העוני הונהגו במרוצת השנים שיפורים בשיטת החישוב; סל המזונות עודכן לפי תוכניות מזון חדשות של משרד החקלאות ולפי נתונים מעודכנים יותר של סקר הוצאות המשפחה וכן שופרו אומדני ההוצאה על מזון של טיפוס המשפחות השונים. שיפורים אלה אינם סופיים והם חוזרים ומתבצעים מידי פעם. מסיבות אלה מכונה השיטה לקביעת קו העוני הרשמי בשם "מוחלטת באופן יחסי". היא מוחלטת במונחים ריאליים בטווח הקצר, אולם בטווח הארוך היא יחסית, מאחר שלאורך זמן חלים שינויים בתוכניות המזון ובמרכיבים האחרים של שיטת קביעת קו העוני.

קביעת קו העוני הרשמי לפי הגישה המוחלטת באופן יחסי איננה מקובלת על כל חוקרי העוני בארה"ב. ביקורת מועלית הן מצד חסידים רבים של השיטה המוחלטת והן מצד חסידי השיטה היחסית. המצדדים בשיטה המוחלטת להגדרת העוני מבקרים אותה ומצביעים

על שני חסרונות בולטים שלה: החיסרון הראשון הוא, שהסולם האקויואלנטי שפותח לשם קביעת קווי עוני שונים לטיפוסי משפחה שונים מסתמך רק על סל מזון ולא על סל הכולל גם מוצרים חיוניים אחרים. החיסרון השני הוא, שחישוב קו העוני ועדכונו לאורך זמן (על פי מדד המחירים הכללי) אינו לוקח בחשבון הבדלים ברמת יוקר המחיה בין אזורים גיאוגרפיים שונים.

ביקורת על עצם התפיסה, לפיה נקבע קו העוני הרשמי, מושמעת מצד מצדדי הגישה היחסית להגדרת קו העוני, שטיעוניהם העיקריים הוצגו קודם. ויקטור פוקס הציע להגדיר את קו העוני כרמה של 50% מן ההכנסה המשפחתית החציונית. הצעתו של פוקס אמנם לא דחקה את השיטה הרשמית ממקומה אך היא גם לא נשארה בגדר רעיון בלבד. היא זכתה להכרה במספר תוכניות סיוע בארה"ב, בה שימשה קריטריון לזכאות לסיוע. פה המקום להדגיש שבארה"ב תוכניות סיוע שונות מסתמכות על מדדי עוני שונים. יתרה מזאת, יש שתוכנית סיוע מסוימת עושה שמוש בשני מדדי עוני כקריטריון לזכאות, האחד לצורך חלוקת המשאבים בין המדינות, והשני לצורך חלוקת הסיוע למשפחות בתוך המדינה. נציג מספר דוגמאות להמחשת הנושא.

א. בתוכנית הסיוע לדיוור לאוכלוסייה מעוטת הכנסה (Housing and Community Development Act of 1974)

קו העוני הרשמי הוא הקריטריון להקצאת משאבי הסיוע למדינות השונות בתוך ארה"ב. מידת הסיוע לכל איזור נקבעת על פי גודלה של האוכלוסייה הענייה. אולם קביעת הזכאות לסיוע בתוך כל איזור מתבססת על קווי עוני יחסיים. סוג אחד של סיוע לדיוור ניתן רק למשפחה, שהכנסתה נמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית (במדינה בה היא גרה), ואילו הסוג השני ניתן למשפחה שהכנסתה נמוכה מ-80% מן ההכנסה החציונית.

ב. תוכנית הביטחון הסוציאלי המעניקה שירותים סוציאליים, כמו סיוע לכיסוי הוצאות על מעונות ילדים, תכנון משפחה נארוחות

לנזקקים, נעזרת בקו עוני יחסי כקריטריון לזכאות לסיוע. בהתאם לתוכנית זו, משפחות עניות הן משפחות, שהכנסתן נמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית בכל ארה"ב, או נמוכה מ-80% מן ההכנסה החציונית באיזור, בו חיה המשפחה. משפחות אלה פטורות מתשלום עבור קבלת השירותים. בנוסף לכך, התוכנית כוללת שורת הנחות מודרגות לגבי משפחות שהכנסתן נעה מ-80% ועד 115% מן ההכנסה החציונית במדינה, בה הן גרות.

ג. בתוכנית הסיוע במערכת החינוך (היסודי והתיכוני) לילדים ממשפחות מצוקה (Elementary and Secondary Education Act) קו העוני הרשמי משמש קריטריון לזכאות לסיוע.

ד. בתוכנית לתעסוקה ולהכשרה מקצועית (Comprehensive Employment and Training Act of 1973)

משולבים שני קורי עוני. קו העוני הנקבע באופן בלעדי על פי הגישה האבסולוטית משמש קריטריון לחלוקת המשאבים הפדראליים בין המדינות השונות, על פי פרופורציית העניים החיים בכל מדינה. בעת ובעונה אחת, הזכאות לסיוע בתוך כל מדינה נקבעת על פי קו העוני הרשמי, שהינו אבסולוטי באופן יחסי. כלומר, משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני הרשמי זכאית לסיוע.

מאחר שמודי העוני משמשים בארה"ב מכשיר לקביעת מדיניות ולהקצאת משאבים, בוצעו מחקרים רבים הבוחנים את ההשפעה, שיש לקורי העוני השונים על היקף האוכלוסייה הענייה ועל הזכאות לתוכניות השונות. באחד המחקרים השרו את היקף האוכלוסייה הענייה לפי ההגדרה הרשמית לזה שהיה מתקבל אילו העוני הוגדר באופן יחסי (50% מן ההכנסה החציונית). נתוני ההשוואה מוצגים בלוח מס. 1, ומתוכם עולה המסקנה שבראשית שנות השישים תחולת העוני היתה כמעט זהה לפי שתי השיטות. אולם על פי השיטה הרשמית אחוז העניים ירד מ-18% בראשית שנות השישים לכ-9%-10% בשנים 1970-1974. על פי הגדרת

העוני היחסי, האחוז היחסי של המשפחות העניות נשאר יחסי יציב מאז 1960 ועד 1974: כ-19%-20%. מנתונים אלה אפשר ללמוד, שבארה"ב אוכלוסייה רחבה היה בשולי העוני. לפי קו עוני יחסי ברמה של 50% מההכנסה החציונית היקף העוני כמעט כפול מזה שלפי קו העוני הרשמי, שרמתו הינה למעשה כ-40% מההכנסה החציונית. תופעה כזו מאפיינת גם מדינות אחרות, וישראל בכללן.

לוח מס. 1 - המשפחות המוגדרות כעניות, לפי קו העוני הרשמי ולפי הגדרה יחסית, ארה"ב 1960-1975

שנה	1960	1965	1970	1974
משפחות מתחת לחצי ההכנסה החציונית (%)	20.1	19.8	19.0	19.4
משפחות מתחת לקו העוני הרשמי (%)	18.1	13.9	10.1	9.2

- 1) מקור: "The Measure of Poverty", Technical Paper XIII, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1976, Table 1, p. 3.
- 2) Donald M. Caskie, Canadian Fact Book on Poverty 1979, p.64.

נתונים עדכניים יותר על היקף העוני בארה"ב מוצגים בלוח מס. 2, ב-1981, לפי קו העוני הרשמי, כ-32 מיליון נפשות, שהם כ-14% מכלל הנפשות בארה"ב חיו במשקי בית עניים. מן הנתונים אפשר ללמוד גם על השינויים שחלו בהרכבה של האוכלוסייה הענייה מאז 1970 ועד 1981. בתחילת העוני אצל הקשישים הסתמנה ירידה בשנות השבעים ויציבות בשנים 1980-1981. לעומת זאת, העלייה בתחילת העוני אצל הנפשות הצעירות, שאפיינה את שנות השבעים, נמשכה גם בשנות השמונים הראשונות.

לוח מס. 2 - תחולת העוני בקרב נפשות, לפי גיל, (באחוזים)

ארה"ב 1970-1981

1981	1980	1975	1970	גיל ומצב משפחתי
14.0	13.0	12.3	12.6	סך הכל נפשות
19.5	17.9	16.8	15.0	ילדים מתחת לגיל 18
11.6	10.5	9.2	8.7	מבוגרים: 18-54
10.1	9.5	10.2	11.4	55-64
15.3	15.7	15.3	24.5	+65

מקור: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1983, Table 8, p. 66, U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration.

בישראל, אחוז הנפשות, שחיות במשפחות העניות, מכלל הנפשות דומה לזה שבארה"ב. לפי נתוני סקר הוצאות משפחה שנערך ב-1979/80 נמצא ש-14.5% מכלל הנפשות בישראל חיות במשפחות עניות. זאת על אף שבשראל משתמשים בהגדרת העוני היחסית ומשנים את קו העוני לאורך זמן בהתאם לעליית רמת החיים של כלל האוכלוסייה, כפי שנמדדת על פי התפלגות ההכנסות במשק.

2. בריטניה

בבריטניה לא הוחלט על קו עוני רשמי כבארה"ב, אך למעשה סולם התמיכות המשלימות (Supplementary benefits) שמעניק הביטוח הלאומי לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה, כמוהו כהכרה בקו עוני רשמי למחצה. כיום משפחה נחשבת לענייה, כאשר הכנסתה קטנה או שווה לרמת התמיכה המשלימה, הגדרה זו של עוני אומצה לראשונה במחצית השנייה של שנות השישים על ידי אטקינסון⁵ שהיה אחד מחוקרי העוני

5 A.B. Atkinson - Poverty in Britain and the Reform of Social Security, Cambridge University Press, 1969.

החשובים בבריטניה, והיא משמשת עד היום את עבודת הסטאטיסטיקה המתייחסת לעוני.

הניסיון הראשון לאמוד באופן מדעי את היקף העוני בבריטניה וללמוד את הבעיות הכרוכות בהגדרת העוני נעשה על ידי ראונטרי כבר בתחילת המאה העשרים. הוא הגדיר את העוני ברוח הגישה המוחלטת. לפיה, משפחה ענייה היא זו שסך כל הכנסותיה אינו מספיק להבטחת הצרכים המינימאליים הדרושים לקיום פיזי. סל המוצרים המינימאלי שלו כלל לא רק מזון (על פי מספר הקלוריות הדרושות לקיום הפיזי), אלא גם דיור וכמויות מינימאליות של לבוש, דלק ועוד. במרוצת השנים גדלה רשימת המוצרים המינימאליים הכלולים בסל, ותכנון הסל התחשב בגודל המשפחה. הסטאנדארטים שהנהיג ראונטרי לגבי עוני שימשו בסיס לקביעת סולם הסיוע הלאומי (National Assistance Scale) שהונהג בבריטניה בשנת 1948 בתוכנית ברידג'. רמת הסיוע הלאומי כפי שנקבעה נועדה להבטיח את היכולת לקנות את סל המוצרים המינימאלי. אטקינסון, הכלכלן הבריטי הנודע, ואחרים הצביעו על חסרונותיה של הגישה המוחלטת של ראונטרי, ובהשפעתם הונהגו התמיכות המשלימות שהחליפו את הסיוע הלאומי ב-1966. התמיכות המשלימות נקבעו, גם הן, על פי סל המוצרים של ראונטרי, אולם החידוש שהונהג בהן היתה שיטת עדכון. הפרלאמנט הבריטי מעדכן את רמת התמיכות מדי שנה, ושיקוליו אינם מתייחסים רק לעליית יוקר המחיה, אלא גם לעליית רמת החיים של האוכלוסייה. לפיכך רמתן של התמיכות המשלימות עלתה באופן ריאלי, ושיעור העלייה תאם פחות או יותר את שיעור עליית ההכנסות של כלל האוכלוסייה. יוצא אפוא, שסולם התמיכות המשלימות, ולכך גם הגדרת העוני, כוללים תערובת של התפיסה היחסית ושל התפיסה המוחלטת המקורית של ראונטרי.

על האלמנט היחסי המתבטא בהגדרת העוני המקובלת בבריטניה ניתן ללמוד מן העובדה שרמת התמיכות המשלימות כאחוז מהשכר הממוצע

נטו נשארה פחות או יותר קבועה מאז 1966 ועד 1977. כך, למשל, רמת התמיכה המשלימה, (כולל קצבת דיור) ולפיכך גם קו העוני לבודד, היתה כ-37% מהשכר הממוצע נטו, כ-53% לזוג ללא ילדים, וכ-60% לזוג עם 2 ילדים. ב-1978, לראשונה מאז 1966, ירדה רמתן של התמיכות המשלמות, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע. מגמה זו נמשכה גם בראשית שנות ה-80. זאת כתוצאה מהמדיניות הכלכלית של ממשלת בריטניה.

קביעת סולם התמיכות המשלמות פירושה אינר רק קביעת קו עוני רשמי, שכן בבריטניה אומדים באמצעותו את היקף האוכלוסייה החיה בשולי העוני. כל המשפחות שאינן הכנסתן גבוהה ב-40% ויותר מרמת התמיכה המשלימה נחשבות למשפחות הנמצאות מתחת לקו סף העוני. לוח מס. 3 - הנפשות מתחת לקו העוני ולקו סף העוני (באחוזים) בריטניה 1975-1981

					שנה	רמת הכנסה
*1981	1979	1977	1976	1975		
					הנפשות מתחת לרמת התמיכות המשלמות	
..	3.8	3.6	4.1	3.6		
10.9	7.1	7.5	7.3	6.8	מקבלי התמיכות המשלמות	
					הנפשות במשפחות עם הכנסה עד 40% מעל לרמת התמיכות המשלמות	
..	9.8	14.0	15.2	13.2		
					תחולת העוני לפי קו העוני (באחוזים)	
..	10.9	11.1	11.4	10.4		
					תחולת העוני לפי קו סף העוני (באחוזים)	
..	20.7	25.1	26.6	23.6		

(* אין ברשותנו נתונים עדכניים לשנה זו.

מקור:

Poverty - Journal of the "Child Poverty Action Group", London, No.: 20-21, 42, 43, 52.

לוח מס. 3 מציג את תחולת העוני לפי קו העוני ולפי קו סף העוני בקרב כלל הנפשות שחיו בבריטניה בשנים 1975-1981. ב-1979 כ-11% מכלל הנפשות חיו במשפחות עניות (שהכנסתן היתה קטנה או שווה לתמיכה המשלימה), וכ-10% נוספים חיו בשולי העוני. כחמישית מאוכלוסיית בריטניה חיה מתחת לקו סף העוני. מן הראוי להדגיש, שמאז 1979 ועד היום גדל היקף האוכלוסייה הענייה. גידול שיעור האבטלה והקיצוץ בהוצאות הביטחון הסוציאלי החמירו את מצבה של האוכלוסייה החלשה. אינדיקטור לכך הוא הגידול שחל בשיעור מקבלי התמיכות מכלל האוכלוסייה: מ-7.1% ב-1979 ל-10.9% ב-1981.

3. קנדה

בקנדה מקובלות שתי הגדרות שונות של קו העוני, שהן רשמיות למחצה. ההגדרה האחת מתבססת בעיקר, אם כי לא לחלוטין, על הגישה האבסולוטית להגדרת העוני, והיא אומצה על ידי המועצה הלאומית לרווחה (National Council of Welfare). קו העוני השני הוגדר על ידי המועצה הקנדית להתפתחות חברתית (The Canadian Council on Social Development) והוא מייצג מדידה יחסית של העוני.

הגדרת קו העוני הראשונה משמשת את רוב המחקרים, המציגים נתונים על העוני בקנדה. התפיסה המנחה הגדרה זו היא, שמשפחה ענייה היא משפחה שאילוצים תקציביים מגבילים את צריכתה במידה חמורה. הקריטריונים למידת החומרה נקבעו על ידי הלשכה הסטטיסטית הקנדית, והם נקראים קוי הכנסה נמוכה (Low Income Cutoffs). הלשכה הסטטיסטית הקנדית קבעה מה הם קוי ההכנסה הנמוכה לצרכיה היא, אולם המועצה הלאומית לרווחה אימצה אותם כהגדרות של קוי עוני. קוי ההכנסה הנמוכה נקבעו לראשונה ב-1961. הבסיס לחישובים היה היחס בין הוצאות המשפחה על מזון, הלבשה ודיור לבין הכנסתה. מנתוני סקר הוצאות המשפחה שנערך בשנה זו עולה, שהמשפחות בקנדה

מוציאות בממוצע כ-50% מהכנסתן על מזון, הלבשה ודיור. על סמך ההנחה, שככל שהכנסה נמוכה יותר⁶, חלקן היחסי של ההוצאות על צריכת סל המוצרים הבסיסי מכלל ההכנסה גבוה יותר, הלשכה הסטטיסטית קבעה, שכל משפחה המוציאה ב-20% יותר מעל החלק היחסי הממוצע תיחשב משפחה החיה בעוני. זאת, מאחר שנותרת בידה הכנסה מעטה להוצאות האחרות. כלומר, שרמת הכנסה, ש-70% ממנה מוקדשים להוצאות על מזון, הלבשה ודיור, נקבעה כקו ההכנסה הנמוכה. אומדן זה התבסס גם הוא על נתוני סקר הוצאות המשפחה. קוי ההכנסה הנמוכה חושבו בהתייחס למשפחות בנות גודל שונה ולפי איזור המגורים. כל משפחה, שהכנסתה נמוכה מקו ההכנסה הנמוכה המתאים לה, מוגדרת כמשפחה ענייה.

קוי העוני, או לחילופין קוי ההכנסה הנמוכה, חושבו במשך כל השנים על בסיס ההכנסה הגולמית ולא על בסיס ההכנסה הנקייה. ההכנסה הכספית כללה הכנסות מן המקורות הבאים: שכר ומשכורת, הכנסה נטו מעבודה עצמאית, הכנסות מהון ותשלומי העברה. קוי ההכנסה הנמוכה מתעדכנים בהתאם לשינויים החלים ברמת יוקר המחייה, כפי שאלה באים לידי ביטוי במדד המחירים הכללי ולא רק במחירי סל המוצרים הבסיסי.

קוי ההכנסה הנמוכה תוקנו פעמיים, ב-1973 וב-1978. התיקון הראשון הונהג בעקבות נתוני סקר הכנסות 1969, לפיהם המשפחה הקנדית הוציאה על סל המוצרים הבסיסי בממוצע כ-42% מכלל הכנסתה. אחר כך היה קטן מהאחרז המקביל בשנת 1961. לפיכך, קוי ההכנסה הנמוכה המתוקנים היו גבוהים ריאלית מהראשונים, והוחלט לקובעם כרמת הכנסה, ש-62% ממנה מוקדשים לסל הבסיסי⁷. בסקר הוצאות המשפחה

6. במונחים כלכליים, הבסיס לקביעת קו העוני היה רגרסיה של עקומת אנגל (עקומת תצרוכת) והמשתנים המסבירים בה היו הכנסה, גודל משפחה ואיזור מגורים.

7. כאמור, ככל שרמת ההכנסה גבוהה יותר, כך קטן אחרז ההוצאה על הסל הבסיסי, בעיקר על מזון.

1978 התגלתה לרידה נוספת באחוז ההכנסה שהוצא על מוצרים בסיסיים אלה, והנתונים העלו שמשפחה הוציאה על מזון, הלבשה ודיור במוצע כ-38.5% מהכנסתה. קר ההכנסה הנמוכה שוב עלה ריאלית והוחלט לקרועו כרמת הכנסה שבמוצע 58.5% ממנה מוצאים על הסל הבסיסי.

ירידתו ההדרגתית של אחוז ההוצאה על צריכת הסל הבסיסי מסך ההכנסה משקפת, למעשה, עלייה ברמת החיים הכללית בקנדה. עלייה זו באה לידי ביטוי בקרי ההכנסה הנמוכה המתוקנים. מאלה אפשר להסיק, שקרי ההכנסה הנמוכה אינם נקבעים רק על פי הגישה האבסולוטית, ובשיטת קביעתם יש גם אלמנטים יחסיים. עקרונותיה של שיטה זו דומים מאוד לאלה, שעליהם עומדת שיטת הישוב קר העוני הרשמי בארה"ב שהוא, כאמור, מוחלט באופן יחסי. קרי ההכנסה הנמוכה משמשים לא רק את חוקרי תופעת העוני בקנדה, אלא גם את מקבלי ההחלטות בתחום מדיניות הרווחה.

קר העוני השני, שאומץ על ידי המועצה הקנדית להתפתחות חברתית, נקבע יחסית לרמת החיים של כלל האוכלוסייה ומבוטא במונחים של אחוזים מן ההכנסה הממוצעת בקנדה. (כלומר, ההכנסה הכוללת לפני מס, אשר שימשה בסיס גם לחישוב קר ההכנסה הנמוכה).

נקבע, שהרמה של 50% מההכנסה הממוצעת בקנדה, היא קר העוני למשפחה בת 4 נפשות, כלומר למשפחה קנדית בגודל ממוצע. משפחה זו שימשה בסיס לסולם האקוויאלנטי, שבאמצעותו חושבו קרי העוני לפי גודל המשפחה.

השיטה היחסית לקביעת קר העוני אומצה גם על ידי ועדת הסינט המיוחדת לנושא העוני. בדו"ח, שהוועדה פרסמה בתחילת שנות השבעים על העוני בקנדה, הרמה של 50% מההכנסה המשפחתית הממוצעת הוגדרה כקר העוני.

קרי העוני השונים המקובלים בקנדה הושור במחקר שנערך על ידי המועצה הלאומית להתפתחות חברתית. כשמדובר בבודד, קו ההכנסה הנמוכה, שתוקן על פי נתוני סקרי הוצאות המשפחה 1978, היה דומה מאוד ברמתו לרמת קו העוני המוגדר באופן יחסי (40% מן ההכנסה הממוצעת). כשמדובר במשפחות עם ילדים, קו העוני היחסי היה גבוה בכ-10%-15% מקו ההכנסה הנמוכה.

במחקר שפורסם לאחרונה על ידי המועצה הלאומית לרווחה⁸ צוין, שבשנת 1982 חיו בקנדה כ-4 מיליון נפשות עניות, שהם כ-16.3% מכלל הנפשות שחיו בה. כלומר, נפש אחת מכל 6 נפשות היתה ענייה. למשפחות העניות בקנדה יש הכנסה נמוכה בהרבה מן ההכנסה הממוצעת. קו העוני למשפחה בת 4 נפשות ב-1982 היה נמוך ממחצית השכר הממוצע של משפחות בנות 4 נפשות. קו ההכנסה הנמוכה לבודד היה רק כ-44% מהשכר הממוצע בתעשייה. לרוב המשפחות העניות בקנדה - עליהן נמנים בעיקר מקבלי התמיכות, המשתכרים שכר נמוך, הקשישים הבודדים והמשפחות החד-הוריות, יש הכנסה שנתית, שהיא נמוכה במאות או אף באלפי דולרים מהכנסת קו העוני.

כאשר בוחנים את התפתחות היקף העוני בקנדה מראשית שנות השבעים עד 1982 מסתמנות שתי מגמות מנוגדות. עד שנת 1976 נצפתה ירידה בתחולת העוני, ואילו מאז ועד ל-1982 הסתמנה מגמת עלייה באחוז המשפחות והנפשות העניות (ראה לוח מס. 4).

4. אוסטרליה

בדומה למרבית המדינות, גם באוסטרליה לא אומץ על ידי הממשלה קו עוני רשמי. אולם ב-1973 הוקמה ועדה כדי לחקור את העוני⁹, וזו

⁸ 1984 Poverty Lines Estimates by the National Council of Welfare, March 1984.

⁹ Commission of Inquiry into Poverty, "Poverty in Australia", First Main Report, April 1975.

לוח מס. 4 - תחולת העוני בקרב משפחות ונפשות בקנדה בשנים נבחרות
 בינן 1969 ל-1982 (באחוזים)

שנה	משקי בית (כולל משפחות ובודדים)	נפשות
1969	26.3	23.1
1973	20.6	15.8
1976	17.1	12.7
1977	18.5	13.9
1982	21.7	16.3

מקור: לשנים 1977-1969 Donald M. Caskie, Canadian Fact Book on Poverty 1979, Canadian Council on Social Development, Table 13, p. 24. לשנת 1982 - ראה הערה (8)

קבעה שרמת השכר הבסיסי (שכר מינימום) במשק בתוספת קצבאות הילדים המוענקות על ידי הממשלה היא קו העוני. בעת החיא השכר הבסיסי בתוספת קצבאות ילדים למשפחה בת 4 נפשות (זוג הורים ושני ילדים) היה כ-57% מהשכר הממוצע במשק. על פי משפחת בסיס זו חושבו קווי העוני למשפחות בגדלים אחרים. באוסטרליה קו העוני משמש רק לצורכי מחקר ולא לקביעת מדיניות חברתית. החוקרים בתחום זה מעדכנים את קו העוני בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע. זאת, בהתאם להמלצת הוועדה, אשר הגדירה את העוני יחסית לרמת החיים של כלל האוכלוסייה.

5. צרפת

בצרפת לא נקבע קו עוני רשמי. אחד המדדים לרמת הכנסה בלתי מספקת לקיום מינימאלי, שמשמשים בו לקביעת היקף העוני, הוא שכר המינימום. שכר המינימום מתעדכן בכל עת שמדד המחירים לצרכן עולה ביותר מאשר ב-2%, ופעם אחת בשנה לפי העלייה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה. מדי פעם מתבצעים עדכונים נוספים,

וזאת כאשר דנים בשינוי מדיניות ההכנסות לגבי אלו המשתכרים שכר נמור.

ד. סיכום

הסקירה הספרותית שהוצגה בפרק זה מלמדת, שישראל אינה המדינה היחידה שאימצה את הגישה היחסית להגדרת העוני. בארה"ב זנחו את השיטה האבסולוטית הטהורה, וכיום הגדרת קו העוני הרשמית כוללת אלמנטים יחסיים מובהקים. בנוסף על כך קוי עוני יחסיים זכו בה להכרה רשמית, והם משמשים את תוכניות הסיוע הפדרליות. גם באנגליה הסתמנה נטייה לשלב אלמנטים יחסיים במערכת התמיכות המשלימות. בקנדה מקובלים שני קוי עוני רשמיים למחצה, אשר אחד מהם הוא יחסי ברוח הגישה היחסית הטהורה, ואילו השני אבסולוטי באופן יחסי. בצרפת ובאוסטרליה משתמשים במוד שכר המינימום, שהוא כמובן יחסי לשכר הממוצע.

כיום לא מקובל בישראל להשתמש במדדים, שמבוססים על סל צריכה מינימאלי¹⁰, כמו בארה"ב ובקנדה. לפיכך אין באפשרותנו להשוות את קו העוני היחסי למדד אבסולוטי באופן יחסי. אולם אפשר, ואף מקובל, להשוות את קו העוני לרמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה בישראל. יעדי מערכת הבטחת ההכנסה אצלנו דומים ליעדיהן של התמיכות המשלימות באנגליה, הנקבעות על פי קו עוני רשמי למחצה. כמו כן, יש בישראל הסכם שכר מינימום. שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים משמש בישראל, כמו באוסטרליה ובצרפת, אינדיקטור כלכלי-חברתי. לפיכך קו העוני מושווה גם לשכר המינימום.

ביולי 1975, לאחר שגובשה מערכת הבטחת ההכנסה ולאחר שנקבעו

¹⁰ באמצע שנות השישים נעשה ניסיון לקבוע סל כזה על ידי הועדה לבדיקת צרכיו של הנזקק, בראשותו של ד"ר ישראל כץ. זאת במטרה לקבוע את רמת תמיכות הסעד.

קצבאות הילדים האוניברסאליות, היה קו העוני ברמה קרובה לזו של ההכנסה המינימאלית המובטחת. כך גם שכר המינימום במשק בתוספת קצבאות הילדים התקרב ברמתו לקו העוני. אולם עם התגברות האינפלציה במשק הישראלי נשחקו שכר המינימום, קצבאות הילדים וההכנסה המינימאלית המובטחת. לעומת זאת, קו העוני היחסי שמר על רמתו כאחוז מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך נוצר פער שהלך וגדל בין קו העוני לבין רמת ההכנסה המובטחת ושכר המינימום. לפיכך משפחות ששכר מפרנסן היה שכר המינימום במשק ומשפחות שקיבלו הבטחת הכנסה לא הצליחו להיחלץ מהעוני.

כיום, לאחר שהונהגו שיפורים בשיטות עדכון קצבאות הביטוח הלאומי, הצטמצם הפער, אם כי המצב לא חזר לקדמותו. נתונים מפורטים על רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ועל שכר המינימום ביחס לקו העוני מוצגים בפרק הסקירה, הסוקר את מערכת הבטחת ההכנסה למעורטי היכולת בישראל.

פרק 5 - שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר

מנחם כרמי

ליאור בלומנזון

פרק 5 - שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר

א. חרקע להקמת השירות

שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר, הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי, החל לצעוד את צעדיו הראשונים במאי 1972, כאשר נפתחו לראשונה תחנות ייעוץ בירושלים וברמת-גן, על בסיס נסיוני. קדמה לכך הצעת תוכנית להקמת שירות מסוג כזה, שהוגשה בנובמבר 1971 על-ידי מר ליאו בלומנזון. הצורך בשירות הוסבר בהצעתו במלים הבאות: "תהליך הפרישה מהעבודה הוא תהליך מכאיב וקשה, המלווה לעתים בירידת המעמד הכלכלי והחברתי, צמצום הקשרים וההרגשה "להיות מיותר". הדבר גורם לפעמים לזעזועים נפשיים ולהרגשת בדידות המזרזת את תהליך ההזדקנות... עובדי המוסד (לביטוח לאומי)... אין להם הזמן הדרוש להקדיש לפוננה... ולעזור לו בפתרון בעיות שהן מעבר לפעולות האדמיניסטרטיביות הרגילות של המוסד. קיימים אירגונים וולונטריים... אך רק חלק מהנזקקים משתמשים בשירותים אלו, לפעמים מחוסר אינפורמציה על קיום השירות או אי התאמת השירות לצרכים שלו. אירגונים אלה מספקים רק חלק קטן של שירותים הנראים נחוצים ביותר".

כפי שמתואר בהצעה באותה תקופה, הטיפול בקשישים היה תחום מוזנח במידה רבה. הקשישים היוו במשך זמן רב רק קבוצה קטנה באוכלוסייה, שהיתה יחסית צעירה בהרבה מזו שבחברות מערביות אחרות. בני +65 מנו ב-1948 כ-4% מהאוכלוסייה, אולם בשנות ה-60 החל המצב להשתנות, וחלקה של קבוצת גיל זו הגיע ב-1965 ל-6.1% מכלל האוכלוסייה, ב-1970 ל-6.8%, ב-1975 ל-8.0% ובראשית שנות ה-80 לכ-8.5%. בקרב האוכלוסייה היהודית הגיע שיעור בני ה-65+ ל-9.5% ב-1982, לעומת 7.2% ב-1970, ול-3.7% ב-1950. ככל שאוכלוסיית

1. העבודות שנעזרנו בהן לכתובת פרק זה מצויינות ברשימה המוצגת בסוף הפרק.

הקשישים גדלה יחסית לכלל האוכלוסייה, הפכו בעיותיה בולטות יותר וחלך והתברר שיש צורך לטפל בבעיות אלה במישורים שונים.

סקרים שנערכו על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1970/71 בנאר-שבע, בקרית-גת ובפתח-תקוה חשפו בבירור עונני, ניכור ובדידות בקרב הקשישים. בלט מאוד היעדר מוסדות ושירותים לקשישים. לשכות הסעד היו עסוקות בבעיות רבות אחרות, ועקב חוסר כוח אדם מקצועי בהן בעיית הקשישים לא זכתה לתשומת הלב הדרושה. חלק ניכר מהקשישים לא פנה ללשכות אלה בגלל הסטיגמה שלהן. כתוצאה מכך וכן כתוצאה מאי-ידיעת השפה שאפיינן חלק גדול מן הקשישים, לעתים קרובות לא הגיעה אליהם אינפורמציה על זכויותיהם.

בסוף שנות ה-60 התפתחו תנאים שאפשרו פעולה בכיוון של שיפור מצב הקשישים. אחת ההתפתחויות היתה השינוי שחל אז באוכלוסיית הקשישים. לקבוצה גדולה של עולים חדשים קשישים הצטרפו פנסיונרים חדשים מעוררים יותר בחברה הישראלית, בעלי השכלה, אשר מילאו בעבר תפקידי מינהל במוסדות ציבוריים, או היו מעורבים בטיפול באנשים (עובדים סוציאליים, מורים, אחיות וכו'). אלה, באופן טבעי, היו מוכנים לקבל על עצמם תפקידים חדשים בהתנדבות על מנת להמשיך לתרום לחברה, ובעת ובעונה אחת לפתור כך את בעיותיהם הם שהתעוררו על רקע הפרישה.

מצב עניינים זה, הוביל לרעיון הקמת תוכנית הקשיש לקשיש. זאת מתוך סברה, כי פנסיונר בעל כישורים מתאימים שהתנסה בעצמו בתהליך הפרישה מסוגל ומתאים לשמש מדריך ויועץ לפורש החדש ולקשיש בקהילה, בתנאי שהוא מקבל הכשרה והדרכה מתאימים.

גידולה הניכר של אוכלוסיית הקשישים יחסית לכלל האוכלוסייה, המלווה בהתחזקות המודעות הציבורית לבעיותיהם, תחילתו של תהליך פיתוחם של שירותים לקשישים בקהילה והשינויים בהרכבה הפנימי של אוכלוסיית הקשישים והפנסיונרים, היו, אם כן, הרקע להכנת הצעת תוכנית, ובעקבותיה להקמת השירות של יועץ לקשיש ולפנסיונר.

ב. מטרות השירות והעקרונות המנחים שלו

השירות הוקם בראש ובראשונה על יסוד ההנחה, שחלק ניכר מאוכלוסיית הקשישים נתון במצוקה כזו או אחרת, וכי הסרים להם הכלים להתמודד אתה, הן בגלל היעדר שירותיב ו/או היעדר אינפורמציה, והן מסיבות אחרות. בעיותיהם של הקשישים אינן מצטמצמות למישור הכלכלי שבו, אמורה לטפל מערכת הפנסיות. השינוי בסטטוס התעסוקתי והשינויים במצב הבריאותי יוצרים בדרך כלל צורך להסתגל למציאות חדשה, שהקשיש לעיתים קרובות אינו מוכן לה וזקוק לעזרה בהתמודדות אתה. זו היא מציאות של ירידה בסטטוס החברתי והכלכלי ושל ירידת הדימוי העצמי. היציאה ממסגרות תעסוקתיות וחברתיות אינה מציעה תחליפים לאלה, חלים שינויים במערכת וביחסים המשפחתיים, חל ניתוק קשרים קודמים ולעיתים קרובות נוצרת בדידות.

בעת ובעונה אחת ררוחה הנחה, כי לחלק מאוכלוסיית הפנסיונרים יש היכולת והנכונות לעזור בנושאים אלה. המפגש האפשרי בין קשישים אלה לבין קודמיהם תואר היטב בכותרת של קובץ מאמרים בנושא זה, שהופיע בארה"ב (1977) "Older Persons: Unused Resources For Unused Needs" ("הקשישים: משאבים שלא נוצלו לצרכים שלא נענו"). יש מספר יתרונות ברורים להעסקתם של פנסיונרים כיועצים לקשישים נזקקים אחרים. קרבתם לנושא והתמודדותם עם בעיות הזיקנה והפרישה מסייעים להם להבין קשישים אחרים בעלי בעיות דומות². כמו כן יש לשער, שהקשישים

2. יש לציין, שהרעיונות והעקרונות המנחים תוכנית כמו השירות הנידון בפרק זה, הינחו גם תוכניות אחרות שהתפתחו בארצות מערביות שזכו להצלחה ניכרת. הכוונה היא מצד אחד, להעסקתם של קשישים בהתנדבות במסגרות שונות, לאו דווקא מיוחדות לקשישים (בתי-חולים כלליים ופסיכיאטרים, עזרה לילדים חריגים וכו'), כשבעת ובעונה אחת המנחים או ה"יועצים" התנסו במצבים ובחוויות דומים לאלה של האוכלוסייה הנזקקת (אלכוהוליסטים, נכים ועוד).

הנזקקים לעזרה ולייעוץ עשויים לקבל אותם ביתר קלות מידי אנשים בני גילם, שיש להם שפה משותפת עמהם, יתרון נוסף הוא בכך, שהפנסיונרים המתנדבים גם הם עצמם נעזרים בפעולה זו, המספקת להם עיסוק, מפגשים עם מתנדבים אחרים ותחושה של עשייה מועילה. העלות הנמוכה של הפעלת שירות כזה, המתבסס בעיקר על התנדבות, גם היא יתרון ברור ומאפשרת פיתוח נרחב של השירות. השירות של ייעוץ לקשיש ולפנסיונר הוקם במסגרת הביטוח הלאומי כתוצאה ממספר שיקולים, ראשית, במסגרת זו יש אפשרות ליצור קשר עם חלק גדול מאוד מן האוכלוסייה הקשישה, משום שזו פונה לביטוח הלאומי בעת הגשת תביעה לקצבת זיקנה (או שאירים) וכך לצורך בירורים והבהרות. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי בדרך כלל נהנה מתדמית חיובית, ולכן היה מקום להניח, שאפשר יהיה ביתר קלות הן לגייס מתנדבים לשירות והן לעודד את נכונותה של האוכלוסייה הקשישה הנזקקת לפנות לייעוץ המוצע במסגרת המוסד. ואחרון, אפשר היה לצפות מהמוסד לביטוח הלאומי, ליחס אוהד ותומך כלפי שירות כזה, הודות לאוריינטציה הסוציאלית שלו.

לאור כל מה שתואר עד כה אפשר לנסח את מטרת השירות באופן מוחשי יותר. בראש ובראשונה עליו לשמש מקום, בו קשישים יכולים להרגיש בנוח ולדון באוירה נינוחה ואוהדת במכלול בעיותיהם ומצוקותיהם. עצם האפשרות להעלות בעיות אלה יכול להביא הקלה מסויימת. יתר על כן, באוירה זו יכולים הקשישים להבהיר טוב יותר, הן לעצמם והן ליועצים, מהו מוקד בעיותיהם. לכן השירות מיועד לעזור לקשיש הפונה, במספר דרכים. דרך אחת היא מתן אינפורמציה על זכויות ושירותים המגיעים לקשיש. דרך אחרת היא הפנייה לשירותים נוספים, ובעקבות זאת גם מעקב אחר הפנייה. כמו כן השירות יכול להדריך את הקשישים הפונים ולייעץ להם הן בבעיותיהם האישיות והן בנושאים משפטיים ואחרים. הקשר והמגע האינטנסיבי של השירות עם שכבות נרחבות של האוכלוסייה הקשישה, על בעיותיה השונות,

וכן עם שירותים שונים בקהילה מקנים לו יתרון אסטרטגי חשוב. יתרון זה מתגלה בעת הערכת צורכי הקשישים, שאינם מסופקים על-ידי השירותים הקיימים ובעת מתן היעוץ וההדרכה באשר לשירותים הקיימים המיועדים לטיפול בקשישים. כמו כן השירות יכול להעריך אלו שירותים חדשים חשוב לפתח ולהגיש הצעות בעניינם,

זמן קצר לאחר הפעלת מרכזי היעוץ הראשונים התברר, כי הקשישים הזקוקים ביותר לעצה ולעידוד לא תמיד מגיעים לתחנות ולכן אין הם נהנים מהשירות. המסקנה היתה, כי יש להכשיר מתנדבים לעבוד בסביבתם של קשישים אלה. פעילות זו איפשרה לאתר את האוכלוסייה הזקוקה לקשר אישי מתמשך וכתוצאה מן ההגבלות הבריאותיות והאחרות היה אפשר לבצע זאת רק במסגרת ביקורי בית. על רקע זה פותחה התוכנית של ביקורי הבית, שכללה ביקורים שבועיים סדירים אצל קשישים הרתוקים לביתם. תוכנית זו הפכה להיות אחת התוכניות המרכזיות של השירות.

ג. ההפעלה הנסיונית של השירות בסניפי רמת-גן וירושלים

בשלב הראשון השירות הופעל כפרוייקט נסיוני בסניפי המוסד לביטוח לאומי ברמת-גן ובירושלים. מקומות אלה נמצאו מתאימים בגלל קיומה של אוכלוסייה מגוונת, שכללה שכבה פוטנציאלית של יועצים מעדות שונות. כמו כן, שירותי הרווחה בשתי הערים היו מאורגנים היטב, והיתה נכונות לשתף פעולה עם השירות החדש, הן מצד ראשי שירות הרווחה והן מצד מנהלי הסניפים.

ההפעלה הנסיונית של שתי תחנות אלה לוותה במחקר הערכה שפורסם ב-1975. המסקנה העיקרית מן המחקר היתה, ששירות המאויש על ידי פנסיונרים מתנדבים יכול לענות בצורה יעילה על צורכי היעוץ וההכוונה של האוכלוסייה הקשישה. כמו כן המליץ הדו"ח על הקמת תוכנית של ביקורי בית אצל קשישים המרותקים לביתם. המחקר העלה, כי הערכת השירות על ידי הקשישים שפנו אליו היתה חיובית. שיעור

ההצלחה בפתרון בעיות היה גבוה, ככל שהיעוץ היה מעורב יותר במאמצים לפותרן. הודגשה חשיבותם של המעקב של התחנה אחר הטיפול בבעיות שאותרו ושל הידוק הקשרים עם מוסדות בקהילה.

יש לציין, כי בשלב הראשוני של הפעלת התחנות נוצרו חיכוכים בין המתנדבים לפקידי הסניף. הסברת חשיבות הפרוייקט ומטרותיו בקרב עובדי הסניף והגדרה ברורה של תפקידי המתנדבים במערכת, תוך קביעת הגבולות הברורים של הטיפול האדמיניסטרטיבי של הפקיד מצד אחד ושל תפקידי הייעוץ של המתנדב בבעיות אישיות ובבעיות שהן מחוץ לתחום המוסד, מצד שני, סייעו לכך, שתוך זמן קצר נוצר שיתוף פעולה כמעט ללא כל הפרעה.

במקביל להערכת פעילות הייעוץ של התחנות, בוצעה על ידי המוסד לביטוח לאומי עבודת הערכה של פרויקט נסיוני בתחום ביקורי הבית של קשישים אצל קשישים בשכונת גונן בירושלים³. הדו"ח המליץ על המשכת הפעילות ועל הרחבתה למקומות נוספים בארץ, תוך התייחסות לבעיות ארגוניות ולפתרונות שהוצעו ושנוסדו במסגרת הניסוי שנערך בירושלים.

ד. מבנה השירות ותיאור פעולותיו

1. כללי

מרכזי הייעוץ פועלים בסניפי המוסד לביטוח לאומי בכל אחד מימי השבוע, בשעות הקבלה הרגילות של המוסד. השירות מופעל בעיקר על ידי מתנדבים עם גרעין של עובדים בשכר, ודבר זה מאפשר לקיים פעילות בהיקף נרחב ובהוצאות נמוכות. כל אחת מתחנות השירות

³, "קשיש לקשיש בשכונת גונן בירושלים, בשנים 1969-1975", המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, מפעל מיוחד מס' 3, ירושלים, ינואר 1976.

מנוהלת על ידי 1-2 עובדים מקצועיים (עובדים סוציאליים, סוציולוגים או פסיכולוגים). בראש השירות כולו עומד צוות מקצועי מצומצם המפקח על פעולת התחנות.

חלק ניכר מפעולות השירות מתבצע בתחנות, אליהן באים הפונים. ברוב המקרים הפניות מסתכמות לפגישה חד-פעמית. אך כאשר מוחלט לעבור לטיפול ממושך יותר, בעקבות הפנייה הראשונה, נפתח עבור הפונה תיק בתחנה. הייעוץ הניתן נושא אופי מעשי. הקשיש אומנם זוכה ליחס אוהד, לאוזן קשבת ולאמפאטיה לבעיותיו, אולם המטרה העיקרית היא למצוא פתרון מעשי לבעיות אלה.

חלק אחר של פעולות השירות מתבצע במסגרת ביקורי הבית. השירות דואג לאתר בקהילה את הקשישים הבודדים, המרותקים לעיתים קרובות לבתיהם ושאינם מגיעים בכוחות עצמם לתחנות. האיתור נעשה בעזרת יחידת המעקב של קופת חולים, לשכות הסעד, בתי חולים ושירותים נוספים בקהילה. לאחר זאת מתנדבים מתחילים לבקר בבתי קשישים אלה. מהות הפעולה שונה מזו שבתחנה. המתנדב משתדל בעיקר ליצור קשר אישי מתמשך עם המבוקר, וקשר זה משמש בסיס לניסיון לשפר בהמשך, את מצבו של האחרון גם בדרכים אחרות. לפי סיכום עם הגורמים המפנים ביקורי המתנדבים צריכים לשמש כעזר וכהשלמה ולא כתחליף לביקורים ולטיפולים מקצועיים. זאת, כדי שהמתנדבים לא יטלו על עצמם תפקידים ואחריות של עובדים מקצועיים וכדי שלא תתעוררנה אצל המבוקרים ציפיות בלתי-מציאותיות מן המתנדבים.

תחומי הייעוץ לפונים הם שונים ומגוונים. אלה כוללים מתן אינפורמציה כללית על ארגונים ושירותים הניתנים לקשישים, עזרה במילוי טפסים, אינפורמציה על גובה הפנסיה ועל השינויים החלים בה וכו'. כמו כן הייעוץ מתייחס לכל הבעיות האישיות והחברתיות, שהפונים מעוניינים לדון בהן, דוגמת בעיות המתעוררות בשל הפרישה מהעבודה, ביחסים בין בני הזוג הקשיש, בין הורים לילדיהם,

בעיות של בדידות וכו'. תשומת לב מיוחדת מוקדשת לקשישות שמתאלמנות בתקופת התמודדות עם מצבן החדש, על בסיס אישי או קבוצתי.

הפונים יכולים לקבל ייעוץ בעניין זכויותיהם, הן במסגרת הביטוח הלאומי והן במסגרות אחרות. יש גם תוכנית של הפצת ידע על זכויות הקשישים בקהילה, בבתים או במקומות מפגש של קשישים. הקשיש יכול לקבל בתחנה ייעוץ משפטי מקצועי (מעו"ד מתנדב), בנושאים כמו העברת רכוש וירושה, שינוי גיל, סכסוכים ביחס לשכר דירה וכו'. תחום ייעוץ חשוב נוסף הוא בעיות של עבודה ותעסוקה, מציאת מקורות תעסוקה, מלאים או חלקיים, או הפניית הקשישים לשירותים, בהם הם יכולים לעסוק בתחביבים שונים. קשישים אחרים מופנים למשימות התנדבות שונות. כל הפעולות הללו כרוכות בפיתוח קשרים אמיצים בין השירות לבין גופים, ארגונים ושירותים אחרים בקהילה, כמו משרדים ממשלתיים, שירות התעסוקה, ומפעלים, מרפאות ובתי חולים כלליים ופסיכיאטרים, לשכות סעד, מרכזי תרבות ובידור ועוד. הטיפול בפונים המופנים לשירותים בקהילה כולל מעקב צמוד אחר הנעשה בקשישים בשירותים אלה עד סיום הטיפול. בנוסף על פעולות אלה ועל התוכניות השונות שהשירות מפתח בתחומים שצויינו, קשריו הרבים הן עם האוכלוסייה הקשישה והן עם השירותים האחרים בקהילה המטפלים בהיבט זה או אחר של בעיותיה, מאפשרים לו לגבש הצעות וליזום תוכניות חדשות כדי להפעילן במסגרת שירותים אלה בנושאים, שיש צורך לפתחם.

2. המתנדבים

כ-1,850 מתנדבים פועלים כיום בשירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר, 75% מהם נשים ו-25% גברים. קצת יותר ממחציתם אלמנות או אלמנים.

מניעי ההתנדבות של הפנסיונרים רבים. אחד מהם הוא הצורך למלא חלל שנוצר עם הפרישה מהעבודה. קבלת תפקיד חדש מעניקה לפנסיונר

הרגשת שזקוקים לו, ושיש בו תועלת. גם הגורם של "מילוי הזמן" חשוב. אובדן בן הזוג הוא מניע חזק לחפש עיסוק במסגרת חדשה. ההתנדבות היא תוכן התופס מקום חשוב בחייו של הפנסיונר המתנדב ומחזקת את הדימוי העצמי שלו.

בחירת המתנדבים נעשית, בשלביה הראשונים, על סמך רשימות שמספקים גורמים שונים בקהילה, של שמות פנסיונרים שעסקו בעבר בעבודה ושיש להם רקע חברתי, חינוכי או ציבורי. אלה מוזמנים לשיחה בלתי פורמאלית בה מוצג רעיון השירות, ובעקבותיה נערך ראיון אישי לבדיקת התאמת המועמד לתוכנית.

בסוף התהליך נערכים ימי עיון לקבוצת המתנדבים החדשה. בימי עיון אלה מוקנה ידע בסיסי בנושאים שונים, כמו ההיבטים הביולוגיים, הרפואיים, החברתיים והפסיכולוגיים של הזיקנה; תהליכי שיקום וטיפול גריאטרי; חוקי הביטוח הלאומי הנוגעים לקשישים ולשארית; השירותים הממשלתיים והקהילתיים השונים המטפלים בנושא הקשיש; הבעיות הכרוכה בשילוב מתנדבים במסגרות שירותי הרווחה. ימי העיון גם מסייעים לגיבוש הקבוצה ולהגברת ההזדהות עם מטרת השירות. הכשרת המתנדבים נמשכת 2-3 חודשים נוספים בפגישות שבועיות בהן נלמדות מיומנויות, להן נזקק המתנדב בעבודתו. הלימוד וההדרכה כוללים תרגילי הקשבה, התנסות במצבי ייעוץ או ביקורי בית; היכרות עצמית באמצעות דינאמיקה קבוצתית וכו'. לאחר סיום ההכשרה מקבל המתנדב תפקיד בהתאם לכישוריו ולנטיותיו ולפי שיקול דעתו של מנהל התחנה הלומד להכיר את המתנדבים בפגישות הלימוד.

במשך עבודתם המתנדבים ממשיכים לקבל הדרכה קבוצתית ואינדיבידואלית, לפי הצורך. ההדרכה הקבוצתית ניתנת פעם בשבועיים במשך שתיים, בקבוצות המונות 12 עד 15 חברים בהנחיית עובדים סוציאליים. תהליך לימוד הנושאים הרלוואנטים בתחום הזיקנה ופיתוח המיומנויות הנחוצות לעבודה עם קשישים נמשכים במסגרת הקבוצתית. במסגרת זו אפשר "לאורר" רגשות ותסכולים הנוצרים תוך כדי המגע עם מקבלי

השירות ומחוסר היכולת לפתור את כל הבעיות. כמו כן הקבוצה משמשת מוקד תמיכה, ועידוד ומחזקת את המוטיבאציה להמשיך את הפעילות.

בנוסף לפעולות הלימודיות הללו נערך אחת לשלושה חודשים מפגש של כל אנשי המערכת כדי לשמוע הרצאה ולקיים דיון בנושא ספציפי. אחת לשנה מתקיים יום עיון. כמו כן ניתנת בתחנות הדרכה אינדיבידואלית המאפשרת למנהל התחנה לעקוב אחר פעולת המתנדבים, להדריכם ולכווננם. ההדרכה מחזקת את בטחונו של המתנדב, מעשירה את ידיעותיו ומעניקה לו הרגשה שהוא לא רק נותן, אלא גם מקבל הרבה.

3. מחקר ההערכה של תוכנית ביקורי הבית של השירות

בראשית שנת 1979 פנה מנהל השירות לאגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי וביקשו להעריך את תוכנית ביקורי הבית. בפברואר 1982 פורסמו תוצאות מחקר ההערכה, שבוצע במשותף על ידי האגף למחקר ולתכנון של המוסד ועל ידי בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל-אביב. במסגרת המחקר נערכו ראיונות בקרב מדגמים של שלוש אוכלוסיות: לקוחות, מתנדבים ועובדי שירותי בריאות ורווחה שהיפנו לקוחות לתוכנית. במחקר נמצא, כי הן המתנדבים והן הלקוחות שהשתתפו בתוכנית היו שונים מאוכלוסיית הקשישים, בישראל, מבחינת המין, המצב המשפחתי, הותק והמוצא. שיעור הנשים בקרב המתנדבים והלקוחות היה גבוה מאשר בקרב אוכלוסיית הקשישים כולה. אוכלוסיית הלקוחות היתה מבוגרת יותר מאוכלוסיית הקשישים ואילו אוכלוסיית המתנדבים צעירה ממנה. בקרב הלקוחות האחוז היחסי, של אלמנות ואלמנים (61%) היה גבוה יותר מאשר בקרב המתנדבים (50%) ובקרב האחרונים שיעור האלמנות והאלמנים היה גבוה יותר מאשר בכלל אוכלוסיית הקשישים (35%). הותק בארץ של המתנדבים היה גדול יותר מאשר זה של הלקוחות וגדול בהרבה מזה שבכלל אוכלוסיית הקשישים.

כפי שעלה במחקר, המתנדבים מייצגים אוכלוסייה בעלת כוחות רבים ומוטיבאציה חזקה להתנדב. הם משכילים ומבוססים, יחסית ולרובם ניסיון חיים עשיר הכולל, התנסות קודמת בעבודה עם אנשים ועזרה לזולת. לרובם מערכת מסועפת של קשרי משפחה ורעות, למרות השיעור הגבוה של אלמנות ואלמנים.

הלקוחות, לעומתם, מייצגים קבוצה חלשה יחסית. רבים מהם נתונים במצוקה כלכלית, וקצתם נתונים במצוקת דיור. התכונות המאפיינות קבוצה זו הן בריאות לקויה וקשרי תפקוד בחיי היום-יום. המערכת המשפחתית והחברתית התומכת בקשישים אלה חלשה ואינה עונה על צורכיהם. למרביתם יש קשר לשירותי בריאות ורווחה, אולם הקשר אינו תכוף ואינו מפצה על חולשת הרשתות החברתיות הראשונות והלא-פורמאליות. לרובם אין עיסוק מספק לשעות הפנאי, והמוראל שלהם נמוך.

דו"ח המחקר קבע, כי "תוכנית בקורי הבית הצליחה לגייס מתנדבים המתאימים לתפקידם ולהגיע ללקוחות הזקוקים לביקורים" מרבית לקוחות התוכנית "זוכים לביקורים שבועיים סדירים של המתנדב. עיקר פעילותו של המתנדב הוא שיחת רעים עם הלקוח, אולם לעיתים הוא מסייע ללקוח גם בנושאים בעלי אופי מעשי: קניות, סידור עניינים במוסדות שונים, ליורי ביציאה מן הבית ועוד. מרבית המרואינים (לקוחות, מתנדבים ועובדי שירותים) סבורים שביקורי המתנדבים מסייעים לשיפור מצב רוחם של הלקוחות. הלקוחות מעריכים במיוחד את הסיוע בבעיות של תפקוד יומיומי. לעומת זאת מועלת, כפי הנראה, השפעת הביקורים (לטוב או לרע) על מערכת הקשרים החברתיים של הלקוח".

החוקרים ניסו להעריך את יעילותה של התוכנית באמצעות חישוב היחס בין ההשקעה בתוכנית (העבודה המקצועית בשכר) לבין התפוקה (מספר שעות ביקורי הבית של המתנדבים). מסקנתם היתה, כי "אפקט

המכפלה של הפעלת מתנדבים על ידי שכירים הוא 1 : 3 . ניתוח "כמותי" זה הוא כמובן שטחי ביותר... עם כל זאת, יש לדעתנו בחישובים דלעיל משום תימוכין לטענה, כי היחס בין השקעה לתפוקה בתוכנית זו מתקבל על הדעת". בנוסף על ההערכה החיובית הבסיסית הצביעו החוקרים על מספר בעיות הדורשות תשומת לב וטיפול, כמו עידוד המתנדבים לסיוע קונקרטי יותר ללקוחות, אותם הם מבקרים (כמו יציאה מן הבית, השתתפות בפעילויות שונות והפעלת שכנים וקבוצות בשכונה במתן עזרה ללקוחות); עידוד חיפוש אחר דרכים להידוק הקשר עם שירותי הבריאות והרווחה; שיפור המעקב אחר מתנדבים ולקוחות. וכדבר אחרון דו"ח המחקר ממליץ להרחיב את התוכנית בעיקר לאוכלוסיית שכונות המצוקה, שייצוגן בתחנות שנסקרו קטן, יחסית.

ה. בחינת התפתחותו ומאפייניו של שירות הייעוץ לקשיש על פי נתונים כמותיים

1. הפונים לשירות

לוח מס. 1 משקף את התפתחותו המהירה של השירות מאז הקמתו ב-1972. ב-7 השנים הראשונות לקיומו, עד 1978 נפתחו תחנות ב-8 סניפים,

לוח מס. 1 - הסניפים בהם פועל שירות הייעוץ לקשיש ומספר תחנות המשנה המופעלות על ידו, 1972-1984

שנה	תחנות בסניפים	תחנות משנה	שנה	תחנות בסניפים	תחנות משנה
1972	2	-	1979	9	29
1973	2	2	1980	9	33
1974	3	2	1981	10	36
1975	4	4	1982	11	36
1976	5	11	1983	11	34
1977	6	15	1984	13	39
1978	8	26			

דב-6 השנים האחרונות הוקמו 5 תחנות נוספות. ב-1984 פעל השירות
ב-13 מתוך 17 סניפי המוסד לביטוח לאומי דב-39 תחנות משנה.
בלוח מס. 2 מוצגים נתונים עכ הפניות לשירות ב-3 השנים האחרונות.
ב-1982 מספר הפניות היה כ-47,000. הוא ירד במעט ב-1983 ועלה
ליותר מ-51,000 ב-1984. העלייה בשנה האחרונה חלה כמובן, כתוצאה
מגידול מספר תחנות השירות במשך השנה (מ-11 ל-13). בתקופה זו
קטן חלקן של הפניות החדשות מכלל הפניות מ-74.6% ב-1982 ל-72.2%
ב-1984, ובמקביל גדל חלקן של הפניות החוזרות. חלקן שכ הפניות
לטיפול ממושך (יותר משיחה חד-פעמית) גדל בין אותן שנים מכ-21%
לכ-22%.

לוח מס. 2 - פניות חדשות ופניות חוזרות לשירות
1984-1982

שנה	מספר הפניות	פניות חדשות		פניות חוזרות	
		שיחה חד-פעמית	טיפול ממושך יותר	שיחה חד-פעמית	טיפול ממושך יותר
1982	47,073	31,998	3,096	5,211	6,768
1983	45,616	30,228	3,072	5,208	7,108
1984	51,208	33,582	3,392	6,448	7,786

לוח מס. 3 - שיחות חד-פעמיות לפי נושא עיקרי
אפריל 1984-1982

שנה	סה"כ השיחות (במספרים מוחלטים)	הנושא העיקרי בשיחות (באחוזים)		
		איש- סוציאלי	ביטוח לאומי	שיחה אינפורמטיבית
1982	2,282	24.0	35.8	40.2
1983	3,144	25.3	40.3	34.4
1984	3,173	30.4	36.4	33.2

לוח מס. 3 מציג את התפלגות השיחות החד-פעמיות, לפי הנושא העיקרי שלהן, ואת השינויים שחלו בה בשלוש השנים האחרונות. ההתפלגויות מבוססות על נתוני חודש מסריים (אפריל), בכל אחת מהשנים הללו. חלקו של הנושא האישי-סוציאלי בשיחות עמד בסימן עלייה מ-24,0% ב-1982 ל-30,4% ב-1984, ואילו חלקן של השיחות האינפורמטיביות עמד בסימן ירידה: מ-40,2% ל-33,2%, בהתאמה.

כאשר מדובר בטיפול ממושך יותר עם הפונה לשירות, נפתח עבורו תיק. לוח מס. 4 מציג את התפלגות התיקים שנפתחו בשלוש השנים האחרונות, לפי הנושא העיקרי של התיק. גם כאן אנו נוכחים בעלייה משמעותית בחלקו של הנושא האישי-סוציאלי: מ-30,6% מכלל התיקים ב-1982 ל-42,6% ב-1984. כמו כן, עלה חלקם של ביקורי הבית מ-36,3% ל-38,3%, בהתאמה. במקביל חלה ירידה בחלקם של נושאים אחרים, כלכליים ומשפטיים. ירידת חלקו של נושא התעסוקה מ-15,4% מכלל התיקים ב-1983 ל-9,0% ב-1984 קשורה, כנראה, להצטמצמות אפשרויות התעסוקה בשנה זו.

לוח מס. 4 - פתיחת תיקים בשירות הייעוץ לקשיש, לפי הנושא העיקרי של התיק במשך שלושה חודשים (אפריל, יולי, אוקטובר) 1984-1982

שנה	סך-הכל תיקים שנפתחו (במספרים מוחלטים)	הנדשא העיקרי של התיק (באחוזים)			
		אישי - סוציאלי	זכויות פנסיה ומשפטי	ביקורי בית	תעסוקה אחר
1982	865	30.6	13.2	36.3	14.1
1983	870	33.6	8.2	37.2	15.4
1984	871	42.6	8.6	38.3	9.0

לוח מס. 5 מציג נתונים על ההיקף הכולל של פעולות שירות הייעוץ לקשיש בשלוש השנים האחרונות, לפי מספר האנשים שטופלו על ידו, הן בתוכניות ייעוץ כלשהן והן במסגרת ביקורי הבית. הנתונים מעידים שוב על המשך גידול די מהיר של היקף פעולות השירות.

מספר האנשים שנמנו עם משתתפי תוכנית הייעוץ גדל בין 1982 ו-1984 ב-21.4%, ומספר האנשים שזכו לביקורי הבית גדל ב-13.3%. מספר ביקורי הבית גדל בין שתי השנים ב-21.9%, כלומר גידול גדול יותר מזה של מספר האנשים, שאצלם נערכו ביקורי בית. פירוש הדבר הוא שהמוצע החודשי של ביקורי הבית אצל אדם שהיה במערכת גדל מ-3.9% ב-1982 ל-4.2% ב-1984.

לוח מס. 5 - מספר האנשים שבתוכנית הייעוץ והיקף הפעולות במסגרת תוכנית ביקורי בית של שירות הייעוץ לקשיש 1984-1982

שנה	מספר אנשים בתוכנית הייעוץ	מספר אנשים במערכת ביקורי הבית	מספר ביקורי הבית שנערכו	ממוצע חודשי של ביקורי הבית לאדם
1982	68,518	31,944	124,114	3.9
1983	79,440	34,948	142,838	4.1
1984	83,168	36,208	151,268	4.2

הגידול הניכר שחל גם בשנים האחרונות בהיקף פעולות השירות משקף בעיקר את עליית מספר התחנות, אך במידת מה כנראה גם את גידול היקף הפעילות בכל תחנה. הנתונים המוצגים בלוחות דלעיל חושפים גם שינוי קל בהרכב פעולות השירות. נראה, כי מסתמנת מגמה להגדיל את חלקן של הפעולות "לעומק" של השירות. מגמה זו משתקפת בעליית חלקן של הפניות לטיפול הממושך לעומת חלקן של הפניות לשיחה חד-פעמית (לוח מס. 2); עליית חלקן של הנושא האישי-סוציאלי בשיחות החד-פעמיות (לוח מס. 3); עליית חלקם

של הנושא האישי-סוציאלי של ביקורי הבית בפתיחת תיקים (לוח מס. 4); וגידול הממוצע החודשי של ביקורי-הבית לאדם. אך מן ההכרח הוא להתייחס לממצא זה בזהירות, מאחר שהוא מסתמך על נתוני תקופה קצרה, וכדאי להמשיך לעקוב אחר ההתפתחויות בנושאים שהוזכרו גם בעתיד.

2. התמדת המתנדבים

הדרך הטובה ביותר לבדוק את מידת התמדתם של המתנדבים היא לבחון את התפלגות פרקי הזמן בהם פעלו מתנדבים שנקלטו בשירות בתקופות שונות. בהיעדר נתונים מפורטים כאלה ננסה להעריך את מידת ההתמדה על פי נתונים המתייחסים למתנדבים בהווה, למספרם ולמשך שהותם במערכת. לשם כך נציג נתונים על שתי תחנות ותיקות, תל-אביב וחיפה, שנפתחו בשנים 1974-1975 ושהן גם נמנות על התחנות הגדולות ביותר בשירות.

לוח מס. 6 - מספר המתנדבים שפעלו בשירות ב-1984 ב-2 תחנות של שירות הייעוץ לקשיש, לפי מספר שנות עבודתם

תחנה	מספר מתנדבים	שנות עבודה במערכת										
		עד שנה	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
חיפה	302	20	18	42	21	70	16	18	49	20	16	12
תל-אביב	194	14	12	25	45	24	19	21	5	9	20	-

מנתוני הלוח עולה, שבשני הסניפים המתנדבים עבדו תקופות ממושכות בשירות. כ-40% מהמתנדבים בתחנה בחיפה וכ-30% מהמתנדבים בתל-אביב נמנו על המערכת שש שנים ויותר. שני שליש מהמתנדבים בחיפה ומחצית מן המתנדבים בתל-אביב היו בעלי ותק של ארבע שנים ויותר במערכת. רק כ-7% מהמתנדבים, בשני הסניפים, עבדו בשירות פחות משנה.

לוח מס. 7 מציג נתונים על המצב מזווית ראיה שונה: מספר המתנדבים ומספר הפורשים מהשירות בתחנת רמת-גן (הפועלת משנת 1972). שיעור הפורשים השנתי מכלל המתנדבים הוא כ-10%. שיעור זה נמוך, אם נביא בחשבון שסיכויי הפרישה מאוכלוסיית המתנדבים גבוהים וזאת כתוצאה מפטירה, מחלה ועייפות פיסיית ונפשית.

לוח מס. 7 - מספר המתנדבים ומספר הפורשים בשירות היעוץ לקשיש, בסניף רמת-גן 1984-1980

שנה	מספר המתנדבים	מספר הפורשים	אחוז הפורשים מסך המתנדבים
1980	130	18	13.8
1981	120	10	9.2
1982	125	13	10.4
1983	138	16	11.6
1984	144	11	7.6

ו. סיכום

אין ספק, ששירות היעוץ לקשיש ולפנסיונר הוא סיפור הצלחה מרשים. קיימת בשירות דינאמיות רבה, המתבטאת בגידול מהיר של מספר התחנות ותחנות-המשנה ובגידולן הולך וגדל של פעולות השירות. השירות ניחן בכוח משיכה ניכר, מספר הפונים אליו גדל בהתמדה ומחקרי ההערכה שנערכו מעידים בדרך כלל על שביעות רצון של הלקוחות ומגלים הערכה חיובית מצדם כלפי השירות. למתנדבים יש נטייה להתמיד בשירות תקופה ממושכת, דבר המצביע גם הוא על המקום החשוב, שהשירות ממלא בחלי המתנדבים, לאחר הפרישה מעבודותיהם הקודמות.

שירות היעוץ לקשיש ולפנסיונר הוא דוגמה מיוחדת של מפעל התנדבותי הפועל במציאות הישראלית בקנה מידה כה נרחב ואשר הפך גורם חשוב ביותר במערכת הכוללת של טיפול ושל מתן שירותים

לאוכלוסיה הקשישה. הבסיס ההתנדבותי של השירות מאפשר את הפעלתו ואת הרחבתו בהוצאות נמוכות, יחסית. מבנה זה של השירות מאפשר לו להמשיך להתרחב, או לפחות לשמור על מעמדו ועל היקפו גם בתקופה של לחצים תקציביים.

יש בעיות, שהשירות נתקל בהן ואשר לא נמצא להן עד כה פתרון מתאים. אחדות מהן הן:

- א. ההתמדה הרבה והבלתי-צפויה של המתנדבים נושאת עמה, גם היבט בעייתי. חלק מהם נשחק, חלה ירידה בתפקודו ונפגעת יכולתו למלא כראוי את התפקיד. שמירת יעילות השירות מחייבת הוצאת מתנדבים בלתי-מתאימים משירותיו, אולם מאידך קשה מאוד לפטר מתנדבים, מעשה המקומם את המתנדב, את חבריו ומרתיע את מנהלי התחנות.
- ב. השירות פתר במידה רבה את בניית ההכרה בו הן מצד המוסד לביטוח לאומי והן מצד שירותים נוספים בקהילה. עם זאת, עדיין לא נפתרו כל השאלות הכרוכות בקביעת תחומי משימותיו ופעולותיו של השירות, בתיאום ובחלוקת תפקידים נכונה בינו לבין השירותים האחרים. הן מבחינת גיוס מתנדבים והן מבחינת לקוחות, דומה כי השירות עדיין לא הגיע לשכבות נוספות של האוכלוסיה הקשישה שרמתן הסוציו-אקונומית נמוכה יותר ושכנראה נתונות במצוקה גדולה יותר. נושא קשה זה יש לתת עליו את הדעת.

רשימה ביבליוגרפית

1. "מתנדבים קשישים כמבקרים לקשישים הרתוקים לביתם" מחקר הערכה, המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 34, 1982.

- 2) Israel Arad and Leo Blumensohn, "The National Insurance Institute of Israel, Counselling Centers for Senior Citizens", paper presented to the Xth International Conference of Social Gerontology, 1982.
- 3) Leo Blumensohn, "Retired People Counsel the Aged: The National Insurance Institute of Israel, Counselling Centers for Senior Citizens", in The Older Person as a Mental Health Worker, Rosemary McCaslin Springer series on Adulthood and Aging, New York, 1983.

נספח לוחות

לוח א/1 - תקבולים ותשלומים (במחירים שוטפים)

Table A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (at current prices)

IS million	מיליוני שקלים										
	1983	1982	1981	1980	1975	1965	1955				
TOTAL RECEIPTS	204,155	74,439	30,293	13,096	925.9	40.5	4.4	סך כל התקבולים			
thereof: to National Insurance branches	171,040	62,175	24,925	10,834	847.2	40.5	4.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי			
Contributions to National Insurance branches	90,496	35,479	17,042	7,208	368.5	27.5	4.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי			
Government participation under N.I. Law ¹⁾	23,344	8,858	405	81	84.7	2.3	-	השתתפות הממשלה לענפי הביטוח הלאומי ¹⁾			
Interest	28,753	9,144	3,825	1,880	282.5	9.6	0.1	ריבית			
Miscellaneous	3,215	144	55	48	-	-	-	שונות			
Government allocation for non-contributory payments ²⁾³⁾	25,232	8,580	5,600	1,617	111.5	1.4	-	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ²⁾³⁾			
Contributions under other laws ⁴⁾	33,115	12,264	5,368	2,262	78.7	-	-	גבייה לענפי תוקרים אחרים ⁴⁾			
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES ⁵⁾	133,460	51,310	20,698	8,517	516.8	22.3	1.5	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח ⁵⁾			
For contributory benefits	108,228	42,730	17,099	6,900	405.9	21.0	1.5	לתשלומים גבייתיים			
For non-contributory benefits	25,232	8,580	3,599	1,617	110.9	1.3	-	לתשלומים לא גבייתיים			
CURRENT SURPLUS	5,597	560	(-)112	228	38.2	7.3	2.7	עודף שוטף			
ASSETS AT END OF YEAR	638,897	187,640	76,714	35,993	1,383.4	87.1	4.6	נכסים בסוף השנה			

- 1) Under Section 217 of the National Insurance Law only
- 2) Not 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.
- 5) Not including administrative expenses.

- 1) לענפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי בלבד.
- 2) לא כולל הוצאות מנהל.
- 3) כולל גמלאות לענפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכך גמלאות לענפי חוקים אחרים.
- 4) כולל גם מקביל, היסל התגוננות אזרחית והיסל חינוך על יסודי.
- 5) ללא הוצאות מנהל.

לוח א/2 - תפקוליים ותשלומים (במחירי 1980)
 Table A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (at 1980 prices)

IS million	1983	1982	1981	1980	1975	1965	1955	מיליוני שקלים
TOTAL RECEIPTS	15,632.1	15,601.9	14,429.2	13,093.5	11,905.3	1,933.7	361.1	סך כל התקבולים
thereof: to National Insurance branches	13,096.5	13,031.3	11,878.1	10,833.6	10,891.1	1,933.7	361.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to National Insurance branches	6,929.2	7,435.9	8,111.6	7,203.0	4,737.3	1,304.7	353.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under N.I. Law ¹⁾	1,787.4	1,856.1	190.3	81.5	1,087.2	108.7	-	השתתפות הממשלה לפי חוק הכ"ל ¹⁾
Interest	2,201.6	1,918.2	1,821.1	1,883.3	3,630.6	458.2	7.8	ריבית
Miscellaneous	246.2	23.3	27.2	46.6	-	-	-	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹⁾²⁾	1,932.0	1,797.8	1,727.9	1,619.2	1,432.8	66.0	-	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ²⁾³⁾
Contributions under other laws ⁴⁾	2,535.6	2,570.5	2,555.0	2,259.9	1,013.5	-	-	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴⁾
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES ⁵⁾	10,218.9	10,755.9	9,851.2	8,515.4	6,643.8	1,063.9	124.3	סך כל התשלומים של ענפי הבי"ל ⁵⁾
For contributory benefits	8,287.0	8,958.1	8,138.8	6,900.1	5,218.8	959.1	124.3	לגמלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	1,932.0	1,797.8	1,712.4	1,615.3	1,425.1	104.9	-	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	428.6	116.5	(-)54.4	229.1	489.3	349.5	221.3	עודף שוטף

1) Under Section 217 of the National Insurance Law only.

2) Not 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.

5) Not including administrative expenses.

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי כלכלי.
 2) לא כולל הוצאות מנהל.
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.
 4) כולל מס מקביל, היטל המגוונות אורחית והיטל חינוך על יסודי.
 5) ללא הוצאות מינהל.

לוח 3/א - גבייה וגמלאות - ענף זקנה ושארית

Table A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

IS million	מיליוני שקלים				
	1983	1982	1981	1980	1975
	במחירים שוטפים				
Total Benefits	53,499	19,495	8,472	3,423	199.1
thereof: under N.I. Law	41,426	14,968	6,418	2,508	131.8
Total contributions from the public	33,302	12,434	5,815	2,444	118.5
Government participation under N.I. Law	4,902	1,846	100	81	16.6
Interest	12,168	3,980	1,653	894	37.9
Current surplus	(-)3,845	(-)904	(-)610	(-)24	0.2
Surplus including interest	8,323	3,076	1,043	869	38.1
Assets at end of year	263,265	79,697	33,174	15,973	735.6
	במחירי 1980				
Total Benefits	4,096.4	4,087.0	4,034.3	3,423	2,560.4
thereof: under N.I. Law	3,172.0	3,137.9	3,056.2	2,508	1,694.9
Total contributions from the public	2,549.9	2,606.7	2,769.0	2,444	1,523.9
Government participation under N.I. Law	375.3	387.0	47.6	81	213.5
Interest	931.7	834.4	787.1	894	487.4
Current surplus	(-)294.4	(-)189.5	(-)290.5	(-)24	2.6
Surplus including interest	637.3	644.9	496.7	869	490.0
Assets at end of year	20,158.7	16,764.6	15,797.1	15,973	9,459.8

לוח א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית
 Table A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH;

IS million	1983	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
	At Current Prices					במחירים שוטפים
Total Benefits	15,108	5,277	2,054	837	12.7	סך כל הגמלאות
thereof: under N.I. Law	11,008	3,854	1,473	543	6.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	9,386	3,286	1,469	612	13.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,647	600	203	-	1.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
Interest	1,671	536	232	121	3.9	ריבית
Current surplus	(-)746	(-)250	80	20	5.9	עודף שוטף
Surplus including interest	925	286	312	141	9.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	56,316	11,056	4,642	2,132	81.0	נכסים בסוף השנה
	At 1980 Prices					במחירי 1980
Total Benefits	1,156.8	1,106.3	978.1	837	163.3	סך כל הגמלאות
thereof: under N.I. Law	842.9	808.0	701.4	543	82.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	718.7	688.9	699.5	612	169.8	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	126.1	125.8	96.7	-	12.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
Interest	128.0	112.4	110.5	121	50.2	ריבית
Current surplus	(-)57.1	(-)52.4	38.1	20	75.9	עודף שוטף
Surplus including interest	70.9	60.0	148.6	141	126.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	2,780.7	2,517.8	2,210.5	2,132	1,041.7	נכסים בסוף השנה

לוח 5/A - גביית ונגמלות - ענף נפגעי עבודה

Table A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

IS million	מיליוני שקלים					
	1983	1982	1981	1980	1975	
Total Benefits	6,427	2,544	1,081	455	30.6	סך כל הנגמלות
thereof: under N.I. Law	5,779	2,317	973	408	28.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	6,347	2,972	1,515	629	36.6	סך כל הגבייה מן המעבייר
Interest	3,453	1,139	424	234	6.2	ריבית
Current surplus	186	552	504	223	7.7	עודף שוטף
Surplus including interest	3,639	1,691	928	458	13.9	עודף כולל ריבית
Assets end of year	76,084	2,467	8,885	3,855	129.6	נכסים בוסף השנה
	At 1980 Prices					במחירי 1980
Total Benefits	492.1	533.3	514.8	455	393.5	סך כל הנגמלות
thereof: under the N.I. Law	442.5	485.7	463.3	408	366.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	486.0	623.1	721.4	629	470.7	סך כל הגבייה מן המעבייר
Interest	264.4	238.8	201.9	234	79.7	ריבית
Current surplus	14.2	115.7	240.0	223	99.0	עודף שוטף
Surplus including interest	278.6	354.5	441.9	458	178.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	5,825.7	4,710.1	4,231.0	3,855	1,666.7	נכסים בסוף השנה

לוח א/6 - גבייה וגמלאות - ענף אמהות
 Table A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

IS million	1983	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
						במחירי שוטרפים
Total Benefits at Current Prices	6,838.	2,589	1,151	455	26.5	סך כל הגמלאות
thereof: under N.I. Law	6,496	2,456	1,097	437	21.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	7,611	3,022	1,466	612	20.7	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	845	270	91	46	(-)1.9	ריבית
Current surplus	981	518	343	164	(-)1.5	עודף שוטף
Surplus including interest	1,826	788	434	210	(-)3.4	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	19,895	5,248	1,783	578	(-)32.0	נכסים בסוף השנה
						במחירי 1980
Total Benefits	523.5	542.8	548.1	455	340.8	סך כל הגמלאות
thereof: under N.I. Law	497.4	514.9	522.4	437	276.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	582.8	633.5	698.1	612	266.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	64.7	56.6	43.3	46	(-)24.4	ריבית
Current surplus	75.1	108.6	165.3	164	(-)19.3	עודף שוטף
Surplus including interest	139.8	165.2	206.7	210	(-)43.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	1,523.4	1,100.2	849.0	578	(-)411.5	נכסים בסוף השנה

לוח 7/א - גבייה ומלאות - ענף ילדים

Table A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

IS million	מיליוני שקלים					
	1983	1982	1981	1980	1975	
Total Benefits	31,060	11,887	5,350	2,300	173.7	סך כל המלאות
thereof: under N.I. Law	21,672	10,171	4,564	1,956	143.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	16,910	6,740	3,278	1,378	80.1	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	16,792	6,411	100	-	67.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	1,282	222	142	44	3.4	ריבית
Current surplus	8,646	2,842	(-)1,255	(-)606	9.4	עודף שוטף
Surplus including interest	9,928	3,064	(-)1,113	(-)562	12.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	37,927	7,393	1,863	1,648	92.6	נכסים בסוף השנה
	At 1980 Prices					במחירי 1980
Total Benefits	2,378.2	2,492.0	2,547.6	2,300	2,233.8	סך כל המלאות
thereof: under N.I. Law	1,889.1	2,132.3	2,173.3	1,956	1,848.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,294.8	1,413.0	1,561.0	1,378	1,030.1	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,285.8	1,344.0	47.6	-	861.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	98.1	46.5	67.6	44	43.7	ריבית
Current surplus	662.0	595.9	(-)597.6	(-)606	120.9	עודף שוטף
Surplus including interest	760.2	642.3	(-)530.0	(-)562	164.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	2,904.0	1,549.9	887.1	1,648	1,190.8	נכסים בסוף השנה

לוח א/8 - גבייה וגמלאות - ענף אבטלה

Table A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

IS million	1983	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
	At Current Prices					במחירים שוטפים
Total Benefits	1,913	900	424	138	3.4	סך כל הגמלאות
thereof: under	1,842	868	408	138	3.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,727	995	567	242	26.7	סך כל הגבייה מן העיבור
Interest	6,898	2,278	880	493	17.4	ריבית
Current surplus	(-)240	82	142	97	23.2	עודף שוטף
Surplus including interest	6,658	2,360	1,022	590	40.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	150,646	44,861	18,179	8,448	33.9	נכסים בסוף השנה
	At 1980 Prices					במחירי 1980
Total Benefits	146.5	188.7	201.9	158	43.7	סך כל הגמלאות
thereof: under N.I. Law	141.0	182.0	194.3	138	43.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	152.2	208.6	270.0	242	443.4	סך כל הגבייה מן העיבור
Interest	528.1	477.6	419.0	493	223.8	ריבית
Current surplus	(-)18.3	17.2	67.6	97	298.4	עודף שוטף
Surplus including interest	509.8	494.8	486.7	590	522.1	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	11,534.9	9,404.9	8,656.7	8,448	456.0	נכסים בסוף השנה

B. OLD AGE AND SURVIVORS

ג. זקנה וסמוריים

לוח 1/2 - מקבלי קצבה זקנה וסמוריים - לפי סוג המשפחה (1)

Table B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS BY TYPE OF FAMILY⁽¹⁾

YEAR	שני ילדים Two or more children	ילד אחד One child	אלמנה עם שני ילדים Widow/ er with two children	אלמנה עם ילד Widow/ er with one child	אלמנה 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	קשישה Single elderly person	סך הכל (2)	שנה
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965	438	709	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	683	1,292	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980	748	1,380	6,299	4,966	61,287	3,308	4,184	82,465	172,402	337,039	1980
1981	803	1,477	6,383	5,072	63,839	3,029	4,058	83,527	180,731	348,919	1981
1982	882	1,363	6,431	5,075	66,814	2,768	3,680	82,283	189,871	359,167	1982
1983	944	1,477	6,525	5,129	62,263	2,604	3,454	81,375	196,063	366,834	1983

1) All data refer to April of every year.
 2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients in 1965) are included only in the "Total". Specific data according to family composition appear as of 1975.

1) כל הנתונים מתחילים לאפריל של כל שנה.
 2) ב-1965 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 מקבילים ב-1965) נכללים רק ב"סך הכל". נתונים ספציפיים לפי הרוב משפחה מופיעים מ-1975.

לוח ב/2 - מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים

Table B/2 - RECIPIENTS OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS

YEAR	S' U R V I V O R S				O L D - A G E		ז י ק נ ה		שנה
	שלא לפי חוק הבייל		לפי חוק הבייל		שלא לפי חוק הבייל	לפי חוק הבייל	סך כולל	סך הכל	
	Non-Statutory		Statutory		Non-Statutory	Statutory			
	שאיירים עולים	שאיירים עולים	מזה: רמי מחיה ליתומים	סך הכל	סך הכל	סך הכל	TOTAL	Total	
New Immigrants Survivors		Of this: Special Orphans Benefits	Total	Total	Total				
All pension recipients									
1957	-	-	2,140	2,140	-	4,032	4,032	6,172	1957
1960	-	-	7,326	7,326	8,250	46,665	54,915	62,241	1960
1965	-	-	19,177	19,177	14,800	75,388	90,188	109,365	1965
1966	-	-	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1970	52	-	36,567	36,619	24,794	115,283	140,077	176,696	1970
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹⁾	2,130	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980 ⁽¹⁾
1981	2,123	2,686	76,594	78,717	31,289	243,560	274,849	353,566	1981
1982	2,112	2,969	79,698	81,810	29,830	250,995	280,825	362,635	1982
1983	2,035	3,047	82,627	84,662	28,274	258,117	286,391	371,053	1983
Recipients of income supplement as percentage of total ²⁾									
1966	-	-	36.0	36.0	-	40.9	-	35.0	1966
1970	92.3	-	42.3	42.3	71.2	39.6	45.6	44.9	1970
1975	94.4	-	45.9	46.5	87.4	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	-	51.3	52.5	95.3	36.0	43.2	45.3	1980
1981	93.0	-	51.3	52.5	95.6	35.1	42.0	44.3	1981
1982	91.7	-	49.4	50.5	95.8	32.6	39.2	41.8	1982
1983	91.3	-	48.3	51.1	95.0	31.2	37.5	40.2	1983

1) עד 1978, נתוני אפריל של כל שנה. החל מ-1978 הנחונים הם ממוצע שנתי.

2) החל מ-1.1.82 מקבלי השלמת הכנסה מקבלים את השלמת הכנסה זו לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה.

לוח 3/2 - מקבלי קצבה זקנה ושאריות נתינת השלמת הכנסה (1)2

Table B/3 - RECIPIENTS OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS PLUS INCOME SUPPLEMENT (1)2

שנה	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה עם שני ילדים	אלמנה עם ילד אחד	אלמנה ללא ילדים	זוג קשישים עם שני ילדים ויותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשימה/ית בודדה	סך הכל	שנה
YEAR	Two or more children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Widow/er with no children	Elderly couple with two or more children	Elderly couple with one child	Elderly couple	Single elderly person	Total	
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1981	207	446	3,263	2,197	34,563	1,843	2,004	35,860	75,718	136,101	1981
1982	236	352	3,126	2,047	35,555	1,576	1,625	33,213	75,113	152,843	1982
1983	98	179	2,963	1,980	36,223	1,126	1,498	31,722	74,095	150,184	1983

As Percentage of total old age and survivors' pension recipients

כאחוז מכל מקבלי קצבאות זקנה ושאריות

- 1) All data refer to April of every year.
- 2) As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive the supplement to their statutory Pension in accordance with the terms of the Income Support Benefits Law.

- 1) כל הנתונים מתייחסים לאפריל של כל שנה.
- 2) החל מ-1.1.1982 מקבלי השלמת הכנסה מקבלים את השלמת הכנסה זו לקצבתם מכוח חוק הנטת הכנסה.

לוח ב/4 - שיעורי קצבה במוסות לזקנה ושאריות (לחודש)

Table B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שני ילדים		ילד אחד		אלמנה עם שני ילדים		אלמנה עם ילד אחד		זוג קשישים עם שני ילדים		זוג קשישים עם ילד אחד		זוג קשישים		זוג קשישים		שנה
	Two children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	Elderly couple with one child	Elderly couple with one child	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	
At current prices (IS)																	
1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	5.2	7.9	6.6	5.2	6.6	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	1957
1965	7.9	5.2	10.0	7.9	12.0	7.9	12.0	10.0	7.9	10.0	7.9	7.9	7.9	7.9	7.9	7.9	1965
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	45.5	72.6	61.8	50.9	61.8	50.9	50.9	50.9	50.9	50.9	50.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	705.8	1,021.8	871.4	721.0	871.4	721.0	721.0	721.0	721.0	721.0	721.0	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	2,130.5	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	4,796.5	3,969.3	3,969.3	3,969.3	3,969.3	3,969.3	3,969.3	1982
1983	9,009.8	4,505.0	13,548.1	10,536.1	15,316.6	10,536.1	15,316.6	13,063.9	10,811.2	13,063.9	10,811.2	10,811.2	10,811.2	10,811.2	10,811.2	10,811.2	1983
At 1980 prices (IS)																	
1957	477.7	322.3	543.7	431.1	648.5	431.1	648.5	543.7	431.1	543.7	431.1	431.1	431.1	431.1	431.1	431.1	1957
1965	376.7	271.8	438.8	380.6	570.9	380.6	570.9	438.8	380.6	438.8	380.6	380.6	380.6	380.6	380.6	380.6	1965
1975	551.4	299.0	656.3	586.4	935.9	586.4	935.9	796.1	656.3	796.1	656.3	656.3	656.3	656.3	656.3	656.3	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	705.8	1,021.8	871.4	721.0	871.4	721.0	721.0	721.0	721.0	721.0	721.0	1980
1981	699.0	349.5	1,083.5	811.6	1,188.3	811.6	1,188.3	1,017.4	838.8	1,017.4	838.8	838.8	838.8	838.8	838.8	838.8	1981
1982	693.6	345.6	1,075.7	815.5	1,180.5	815.5	1,180.5	1,005.8	831.0	1,005.8	831.0	831.0	831.0	831.0	831.0	831.0	1982
1983	689.9	345.0	1,037.4	810.6	1,172.8	810.6	1,172.8	1,003.4	827.8	1,003.4	827.8	827.8	827.8	827.8	827.8	827.8	1983
As percentage of average monthly wage per employee post																	
1957	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	30.7	46.3	38.8	30.7	38.8	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	1957
1965	19.7	11.3	19.8	15.7	23.8	15.7	23.8	19.8	15.7	19.8	15.7	15.7	15.7	15.7	15.7	15.7	1965
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	20.0	31.9	27.1	22.3	27.1	22.3	22.3	22.3	22.3	22.3	22.3	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	20.3	29.4	25.1	20.8	25.1	20.8	20.8	20.8	20.8	20.8	20.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	21.1	30.9	26.3	21.8	26.3	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	20.7	30.0	25.6	21.1	25.6	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	1982
1983	18.1	9.0	27.2	21.2	30.7	21.2	30.7	26.2	21.7	26.2	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	1983

Table B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)¹⁾

שנה	קטגוריה/מסלול	1983	1982	1981	1980	1975	1965	1957
שנה	Two children	16,396.2	5,910.3	2,562.6	1,076.3 ²	69.1	11.1	5.2
	One child	11,325.2	4,104.3	1,784.0	749.2	49.4	7.2	3.5
Widow/er with two children	Widow/er with one child	22,580.7	8,337.6	3,593.0	1,509.9	92.9	13.9	6.6
	Widow/er with one child	18,828.6	6,944.3	2,990.4	1,255.2	79.6	11.1	5.2
Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	23,762.7	8,828.1	3,820.6	1,604.2	113.7	16.2	7.9
	Elderly couple with one child	21,261.5	7,899.5	3,417.8	1,434.8	100.4	13.9	6.6
Elderly couple	Elderly person or widow/er	18,760.2	6,970.2	3,015.1	1,265.5	87.1	11.1	5.2
	Single elderly person	12,507.2	4,647.1	2,010.3	843.7	58.1	7.2	3.5
1983								
1982								
1981								
1980								
1975								
1965								
1957								

At 1980 prices (IS)

שנה	מסלול	1983	1982	1981	1980	1975	1965	1957
1983								
1982								
1981								
1980								
1975								
1965								
1957								

As percentage of average monthly wage per employee post

שנה	מסלול	1983	1982	1981	1980	1975	1965	1957
1983								
1982								
1981								
1980								
1975								
1965								
1957								

¹⁾As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive the supplement to their statutory pension in accordance with the terms the Income Support Benefits Law.

1) החל מ-1.1.1982 מקבלי הפנסיה החדשה יקבלו תוספת לפנסיה לפי תנאי חוק הביטוח הלאומי.

C. EMPLOYMENT INJURED

ג. נפגעי עבודה

לוח ג/1 - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹⁾

Table C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS¹⁾

PERIOD	קצבת תלויים DEPENDANTS' PENSIONS		DISABILITY BENEFITS				גמלאות נכות		INJURY BENEFITS (מספר הנפגעים) (Number of injured)		תקופה
	עצמאים	שכירים	מענקים והיוונים Grants and	קצבה זמנית	קצבה תמידית	מקבליים Employees	קצבה זמנית	קצבה תמידית	עצמאים	שכירים	
	Self-employed	Employees	capitaliza- tions	Temporary pension	Permanent pension	capitaliza- tions and	Temporary pension	Permanent pension	Self- employed	Employees	
IV 1965	-	891	236	89	150	1,803	690	1,766	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	-	2,134	459	183	508	3,984	1,424	4,183	10,819	65,291	IV 1975
1980 ²⁾	382	2,477	145	110	950	1,575	646	6,592	10,679	63,234	(2) 1980
1981	394	2,564	105	68	1,011	918	567	7,023	..	..	1981
1982	413	2,657	27	59	1,070	330	475	7,415	7,853	62,164	1982
1983	415	2,675	25	66	1,123	266	440	7,775	6,941	51,029	1983

1) For Disability and Dependents' 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.

2) As Of 1980, the annual figure given under Disability Benefits, Permanent Pension and Temporary Pension is a monthly average of recipients.

המספר השנתי בקצבאות נכות ותלויים הוא מספר מקבלי הקצבה באפריל כל שנה, בעוד שכדמי פגיעה ומענקי נכות הוא סך כל המקבלים במשך השנה.

החל מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות תמידית וזמנית הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח 2/ג - גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

Table C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

YEAR	קצבת פלוריים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות עמיתה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		ממוצע דמי פגיעה ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		שנה
	עמלים Self-employed	שכירים Employees	עמלים Self-employed	שכירים Employees	עמלים Self-employed	שכירים Employees	
At current prices (IS)							
1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1981	4,995.8	5,062.0	2,573.1	2,563.0	..	..	1981
1982	11,328.0	11,244.4	5,662.8	5,762.4	215.5	286.0	1982
1983	28,108.9	27,974.9	14,221.3	14,751.0	554.8	719.5	1983
At 1980 prices (IS)							
1965	..	..	431.0	493.2	38.8	46.6	1965
1975	1,638.8	1,801.9	803.9	850.5	54.4	58.3	1975
1980	1,980.5	2,027.1	1,036.9	1,033.0	50.5	50.5	1980
1981	3,376.6	2,407.7	1,223.3	1,219.4	..	..	1981
1982	2,376.6	2,357.2	1,188.3	1,207.7	45.1	59.9	1982
1983	2,152.3	2,142.0	1,088.9	1,129.5	42.5	55.1	1983
As percentage of average monthly wage per employee post							
1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1981	61.8	62.6	31.8	31.7	..	..	1981
1982	60.4	59.9	30.2	30.7	34.4	42.5	1982
1983	56.4	56.1	28.5	29.6	33.4	43.3	1983

לוח ג/3 - מקבלי קצבון נכות יציבה - לפי מין, גיל ואחוז נכות

Table C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION- BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

MARCH 1984 מרס 1984

AGE	DEGREE OF DISABILITY						אחוז נכות	גיל
	לא ידוע Not known	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל Total	
	T O T A L						כלל האוכלוסיה	
Total	182	409	188	630	1,931	5,741	9,081	סך הכל
Up to 21	1	4	6	7	19	51	88	עד 21
22-29	6	39	6	50	115	362	578	29-22
30-39	59	88	37	109	324	982	1,599	39-30
40-49	68	63	30	128	389	1,205	1,883	49-40
50-59	36	91	59	142	454	1,611	2,393	59-50
60-64	10	43	18	66	269	853	1,259	64-60
65+	2	81	32	128	361	677	1,281	+65
	M E N						גברים	
Total	177	390	171	586	1,783	5,248	8,355	סך הכל
Up to 21	1	4	6	6	16	46	79	עד 21
22-29	5	37	5	46	104	924	521	29-22
30-39	57	83	32	99	295	897	1,463	39-30
40-49	67	61	29	122	363	1,093	1,735	49-40
50-59	36	86	54	133	418	1,455	2,182	59-50
60-64	10	40	15	59	250	803	1,177	64-60
65+	1	79	30	121	337	630	1,198	+65
	W O M E N						נשים	
Total	4	19	16	44	143	477	703	סך הכל
Up to 21	-	-	-	1	3	5	9	עד 21
22-29	1	2	1	4	11	38	57	29-22
30-39	2	5	5	10	29	84	135	39-30
40-49	1	2	1	6	26	112	148	49-40
50-59	-	5	5	9	36	155	210	59-50
60-64	-	3	3	7	19	49	81	64-60
65+	-	2	1	7	19	34	63	+65

לוח ג/4 - מקבלי קצבת תלויים - לפי שנת פטירה¹⁾ ואחוז זכאות

Table C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION - BY YEAR OF DEATH¹⁾ AND DEGREE OF ENTITLEMENT

MARCH 1984 מרס

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						אחוז זכאות סך הכל Total	שנת פטירה
	לא ידוע Not known	100	90	80	60	40		
TOTAL	16	872	349	321	1,480	126	3,164	סך הכל
1954-1960	-	13	1	-	147	4	165	1960-1954
1961-1965	3	35	20	4	260	33	355	1965-1961
1966-1970	3	139	47	61	334	25	609	1970-1966
1971-1975	9	303	110	125	389	34	970	1975-1971
1976	-	65	22	16	68	2	173	1976
1977	-	45	30	23	56	2	156	1977
1978	-	58	27	19	49	7	160	1978
1979	1	54	27	13	35	3	133	1979
1980	-	55	29	30	23	4	141	1980
1981	-	46	21	17	35	3	122	1981
1982	-	43	10	11	20	5	89	1982
1983	-	10	4	2	10	-	26	1983
Not known	-	6	1	-	54	4	65	לא ידוע

1) The years listed refer to fiscal years.

(1) השנה הנקובה מחייחסת לשנת הכספים.

לוח ד/1 - מקבלי קצבה נכות כללית - לפי מספר תלויים (1)

Table D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS -
BY NUMBER OF DEPENDENTS (1)

YEAR	נכה עם שלשה תלויים או יותר Disabled with three dependants or more	נכה עם שני תלויים Disabled with two dependants	נכה עם תלוי אחד Disabled with one dependant	נכה בודד Single disabled	סך הכל Total	שנה
TOTAL					סך הכל	
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1981	4,589	6,218	8,726	29,227	48,761	1981
1982	4,795	6,906	9,465	33,220	54,386	1982
1983	4,945	7,465	10,036	37,045	59,491	1983
newly disabled					נכה חדש	
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1981	3,323	4,969	7,083	20,437	35,811	1981
1982	3,612	5,682	7,804	24,209	41,307	1982
1983	3,837	6,207	8,423	27,970	46,497	1983
previously disabled					נכה קודם	
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,620	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1981	1,267	1,250	1,643	8,791	12,950	1981
1982	1,183	1,224	1,661	9,011	13,079	1982
1983	1,073	1,168	1,624	9,134	12,999	1983

1) As of July 1975 the dependents allowance is paid for the spouse, parents, and the first two children.

1) החל מיולי 1975 חוספה תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/3 - מקבלי קצבה נכות כללית זמנית וצמיחה - לפי סוג הנכה

Table D/3 - RECIPIENTS OF TEMPORARY AND PERMANENT DISABILITY BENEFITS - BY TYPE OF DISABLED

YEAR	PERMANENT BENEFIT		קצבה צמיחה		TEMPORARY BENEFIT		קצבה זמנית		TOTAL		שנה
	נכה קודם Previously disabled	נכה חדש Newly disabled	נכה קודם Previously disabled	נכה חדש Newly disabled	נכה קודם Previously disabled	נכה חדש Newly disabled	נכה קודם Previously disabled	נכה חדש Newly disabled	סך הכל	סך הכל	
1975	852	2,255	3,107	268	1,310	1,578	1,120	3,565	4,685	1975	
1980	12,007	25,579	37,586	470	4,815	5,285	12,477	30,394	42,871	1980	
1981	12,548	30,057	42,606	402	5,752	6,160	12,950	35,810	48,761	1981	
1982	12,755	34,890	47,645	325	6,416	6,741	13,079	41,307	54,386	1982	
1983	12,742	39,266	52,008	252	7,231	7,483	12,994	46,497	59,491	1983	

תוכן טבלה 4 - נשואי קצבאות פנסיה - 4/7 ת"ש

Table D/4 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY AGE AND SEX

YEAR	A G E														TOTAL	שנה		
	35-65				45-54				35-44				18-34					
	Women	Men	Total	%	Women	Men	Total	%	Women	Men	Total	%	Women	Men			Total	
1975	147	1,101	1,248	150	543	693	163	422	585	526	677	1,203	986	2,743	3,729	1975		
1980	3,850	10,593	14,443	5,625	6,323	11,948	3,222	3,789	7,011	5,958	7,256	13,214	18,655	27,961	46,616	1980		
1981	4,972	12,339	17,311	6,044	6,547	13,591	3,538	3,904	7,442	6,007	7,310	13,317	20,561	30,100	50,661	1981		
1982	5,829	14,441	20,270	7,155	7,315	14,470	4,201	4,533	8,734	6,781	8,128	14,909	23,966	34,417	58,383	1982		
1983	6,147	15,405	21,552	7,750	7,843	15,593	4,542	4,872	9,414	7,191	8,538	15,729	25,630	36,658	62,288	1983		
Newly disabled																		
1975	119	821	940	122	428	550	154	371	525	418	547	965	813	2,167	2,980	1975		
1980	3,048	8,297	11,345	4,103	4,201	8,304	1,887	1,913	3,800	4,695	5,638	10,333	13,733	20,049	33,782	1980		
1981	4,039	9,846	13,885	4,487	4,383	8,870	2,079	1,989	4,068	5,004	6,012	11,016	15,609	33,230	57,839	1981		
1982	4,891	11,903	16,794	5,478	5,109	10,587	2,554	2,398	4,952	5,981	7,081	13,062	18,904	26,491	45,395	1982		
1983	5,191	12,889	18,080	6,038	5,519	11,657	2,853	2,669	5,522	6,442	7,588	14,030	20,524	28,765	49,289	1983		
Previously disabled																		
1875	28	280	308	28	175	143	9	51	60	108	130	238	173	576	749	1975		
1980	802	2,296	3,098	1,522	2,122	3,644	1,335	1,876	3,211	1,263	1,618	2,881	4,922	7,912	12,834	1980		
1981	933	2,493	3,426	1,557	2,164	3,721	1,459	1,915	3,374	1,003	1,298	2,301	4,955	7,870	12,822	1981		
1982	938	2,538	3,476	1,677	2,206	3,883	1,647	2,135	3,782	800	1,047	1,847	5,062	7,926	12,988	1982		
1983	956	2,516	3,472	1,712	2,224	3,936	1,689	2,203	3,892	749	950	1,699	5,106	7,893	12,999	1983		

לוח ד/5 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת נכות ואחוז נכות רפואית

Table D/5 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

MARCH 1984 מרס 1984

MEDICAL DISABILITY PERCENT - AGES	DEGREE OF DISABILITY				סך הכל Total	דרגת נכות			סך הכל TOTAL	אחוזי נכות רפואית
	נכה קודם Previously Disabled	מזה: Thereof:	74%	65%		60%				
T O T A L	12,199	1,343	2,998	6,258	51,689	1,343	2,998	6,258	62,288	סך הכל
35-49	32	102	258	1,057	3,339	102	258	1,057	4,756	49-55
50-59	2,729	178	591	1,246	10,522	178	591	1,246	12,537	59-50
60-69	1,776	134	451	1,215	6,389	134	451	1,215	8,189	69-60
70-74	1,715	132	341	652	5,764	132	341	652	6,889	74-70
75-84	1,680	182	359	715	6,082	182	359	715	7,338	84-75
85-100	5,067	615	998	1,373	19,593	615	998	1,373	22,579	100-85

לוח ה/1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות
 Table E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE כאחוז מסך הכל היוולדות As percentage of total number of mothers	דמי לידה מספר מקבלות Number of recipients	מענק לידה MATERNITY GRANT	שנה
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1981	39.9	38,602	96,732	1981
1982	40.2	39,648	98,676	1982
1983	41.3	42,385	102,654	1983

לוח ה'2 - שיעורי גמלאות אימהות

Table E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE דמי לידה לידה		MATERNITY GRANT		TOTAL	שנה
	Average per mother	Daily average	Layette grant	Hospitalization grant		
At current prices (IS)						
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	10,490.2	125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
1982	22,849.6	273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982
1983	56,567.6	676.0	7,663.0	34,337.3	42,000.3	1983
במחירים שוטפים (שקל)						
At 1980 prices (IS)						
1955	1,776.6	24.7	222.1	246.8	468.8	1955
1965	3,101.8	38.2	358.4	865.1	1,223.5	1965
1975	4,121.0	48.9	489.1	868.7	1,357.8	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	4,993.0	59.7	646.5	2,860.6	3,507.1	1981
1982	4,790.1	57.3	664.1	2,733.7	3,397.8	1982
1983	4,331.5	51.7	586.8	2,629.3	3,216.1	1983
במחירי 1980 (שקל)						
As percentage of average monthly wage per employee post 1)						
1955	45.3	15.8	17.6	33.5	1955	
1965	46.0	14.9	35.8	50.7	1965	
1975	50.4	16.7	29.6	46.3	1975	
1980	45.5	15.4	66.5	81.9	1980	
1981	46.2	16.7	73.8	90.5	1981	
1982	43.2	16.7	68.8	85.5	1982	
1983	40.8	15.4	69.0	84.4	1983	
כאחוז משכר הוודשי הממוצע למשרת שכיר						

1) Maternity allowance was calculated on a monthly basis.

לוח F/1 - משפחות המקבלות קצבאות ילדים - לפי מספר הילדים

Table F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY					מספר הילדים במשפחה			סך הכל TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2	(1) 1			
CHILD ALLOWANCE										
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	-	-	-	39,945	IV 1960	
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	-	210,938	IV 1965	
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	-	321,058	IV 1970	
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	-	402,877	IV 1975	
1980 ¹⁾	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	(3) 1980	
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	124,327	186,853	156,987	587,511	1981	
1982	21,543	15,671	26,276	56,564	129,935	191,811	159,059	600,859	1982	
1983	20,112	15,165	25,897	56,610	134,202	195,629	161,437	609,052	1983	
Thereof: With family allowance to veterans ⁴⁾										
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	IV 1975	
1980 ³⁾	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	(3) 1980	
1981	7,802	7,963	16,151	43,119	107,865	-	-	182,900	1981	
1982	7,451	7,600	16,140	43,967	112,226	-	-	187,384	1982	
1983	6,840	7,031	15,559	43,435	114,822	-	-	187,687	1983	

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 then 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 is an average.

4) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

(1) עד יולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים (במשפחות שכירים ולא שכירים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

(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) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

(4) כולל גם משפחות נחמכות סער ומשפחות עולים חדשים.

טבלה 2/1 - ילדים בגינם שולמו קצבאות

Table F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשוניים ושניים (1) First and second children ¹⁾	סך כולל TOTAL	תקופה
	מזה: עם קצבה יוצאי צבא (3) Thereof: with family allowance to veterans 3)	סך הכל Total	מזה: עם קצבה יוצאי צבא (3) Thereof: with family allowance to veterans 3)	סך הכל (2) Total ²⁾			
IV 1960	-	83,148	-	-	-	83,148	IV 1960
IV 1965	-	182,052	-	78,670	335,330	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980 ⁴⁾	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	(4 1980
1981	137,310	266,780	182,900	243,671	1,018,035	1,528,487	1981
1982	135,371	264,246	187,384	249,989	1,042,659	1,556,894	1982
1983	128,942	254,006	187,687	251,986	1,056,667	1,562,659	1983

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, סועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני - קצבה ילדי עובדים - למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשוניים והשניים (כמשפחות 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) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

3) כולל גם משפחות נתמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

4) From 1979, the annual number of recipients is an average.

4) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

לוח 3/ו - שיעורי קצבת חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים⁽¹⁾

Table F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN⁽¹⁾

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY						מספר הילדים במשפחה			שנה
	9	8	7	6	5	4	3	(2)2	(2)1	
At current prices (IS)										במחירים שוטפים (שקל)
1960	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1981	4,243.0	3,669.5	3,096.0	2,522.5	1,949.0	1,433.0	917.0	458.5	229.3	1981
1982	9,238.0	7,989.5	6,741.0	5,492.5	4,244.0	3,120.5	1,997.0	998.5	499.3	1982
1983	30,501.3	26,143.9	21,786.5	17,429.1	13,071.7	9,025.6	4,850.0	4,850.0	1,425.5	1983
At 1980 prices (IS)										במחירי 1980 (שקל)
1960	339.1	271.3	203.5	142.4	88.2	40.7	-	-	-	1960
1965	473.2	396.7	325.0	253.3	191.2	138.6	86.0	57.4	28.8	1965
1975	2,379.5	2,058.0	1,736.4	1,414.8	1,093.3	803.9	514.5	257.2	128.6	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1981	2,019.5	1,746.6	1,473.6	1,200.6	927.7	682.1	436.5	218.2	109.1	1981
1982	1,936.6	1,674.9	1,413.1	1,151.4	889.7	654.2	418.6	209.3	104.7	1982
1983	2,335.6	2,001.9	1,668.3	1,334.6	691.1	1,000.9	691.1	185.7	92.8	1983
As percentage of average monthly wage per employee post										כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	-	-	-	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	1965
1975 ³⁾	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975 ⁽³⁾
1980	52.2	45.2	38.1	31.0	24.0	17.6	11.3	5.6	2.8	1980
1981	52.1	45.1	38.0	31.0	23.9	17.6	11.3	5.6	2.8	1981
1982	48.7	42.2	35.6	29.0	22.4	16.5	10.5	5.3	2.6	1982
1983	61.3	52.5	43.8	35.0	26.3	18.1	9.7	4.9	2.4	1983

1) Including Family Allowance to Veterans.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) Until the Income tax reform in July 1975, the allowance (Employees' Children's Allowance) was paid for the first and second child of employees only.

2) עד מועד הפעלת הרפורמה במס ביולי 1975 שולמה קצבת בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד.

3) In July 1975, the value of a credit point was 5% of the average wage.

3) ביולי 1975, ערך נקודת הקצבה היה 5% מהשכר הממוצע.

לוח F/4 - משפחות המקבלות קצבת ילדים (1) - לפי יבשת מוצא של המבוטח

Table F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES (1) - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ישראל - Israel		אירופה - Europe-America		אסיה - Asia-Africa		סך הכל (2) Total (2)	תקופה
	לא יהודי non-Jewish	יהודי Jewish	אמריקה Europe-America	אפריקה Asia-Africa	אמריקה Asia-Africa	אסיה - Africa		
Absolute numbers								
IV 1960	4,371	1,454	2,878	31,003	39,945		IV 1960	
I 1966	12,426	2,661	4,181	47,779	67,528		I 1966	
X 1975	44,976	31,207	26,708	93,150	196,420		X 1975	
X 1980	(82,326)	(192,887)	116,263	182,769	574,245		X 1980	
X 1981	(85,216)	(200,130)	113,516	180,875	579,737		X 1981	
X 1982	(89,139)	(213,149)	113,044	180,300	595,632		X 1982	
X 1983	(92,154)	(225,390)	112,029	177,948	607,521		X 1983	
Percentages								
IV 1960	10.9	3.6	7.2	77.7	100.0		IV 1960	
I 1966	18.4	3.9	6.2	70.8	100.0		I 1966	
X 1975	22.9	15.9	13.6	47.4	100.0		X 1975	
X 1980	(14.3)	(33.6)	20.3	31.8	100.0		X 1980	
X 1981	(14.7)	(34.5)	19.6	31.2	100.0		X 1981	
X 1982	(15.0)	(35.8)	19.0	30.2	100.0		X 1982	
X 1983	(15.2)	(37.1)	18.4	29.3	100.0		X 1983	

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. From the above year, when the income tax reform came into effect, the data also include families with 1-2 children.

2) Including also not known.

() Data based on estimation.

עד 1975 ועד בכלל הנתונים מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. משנה זו, שהיא מועד הפעלת הרפורמה במס, כוללים הנתונים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) כולל גם לא ידוע.

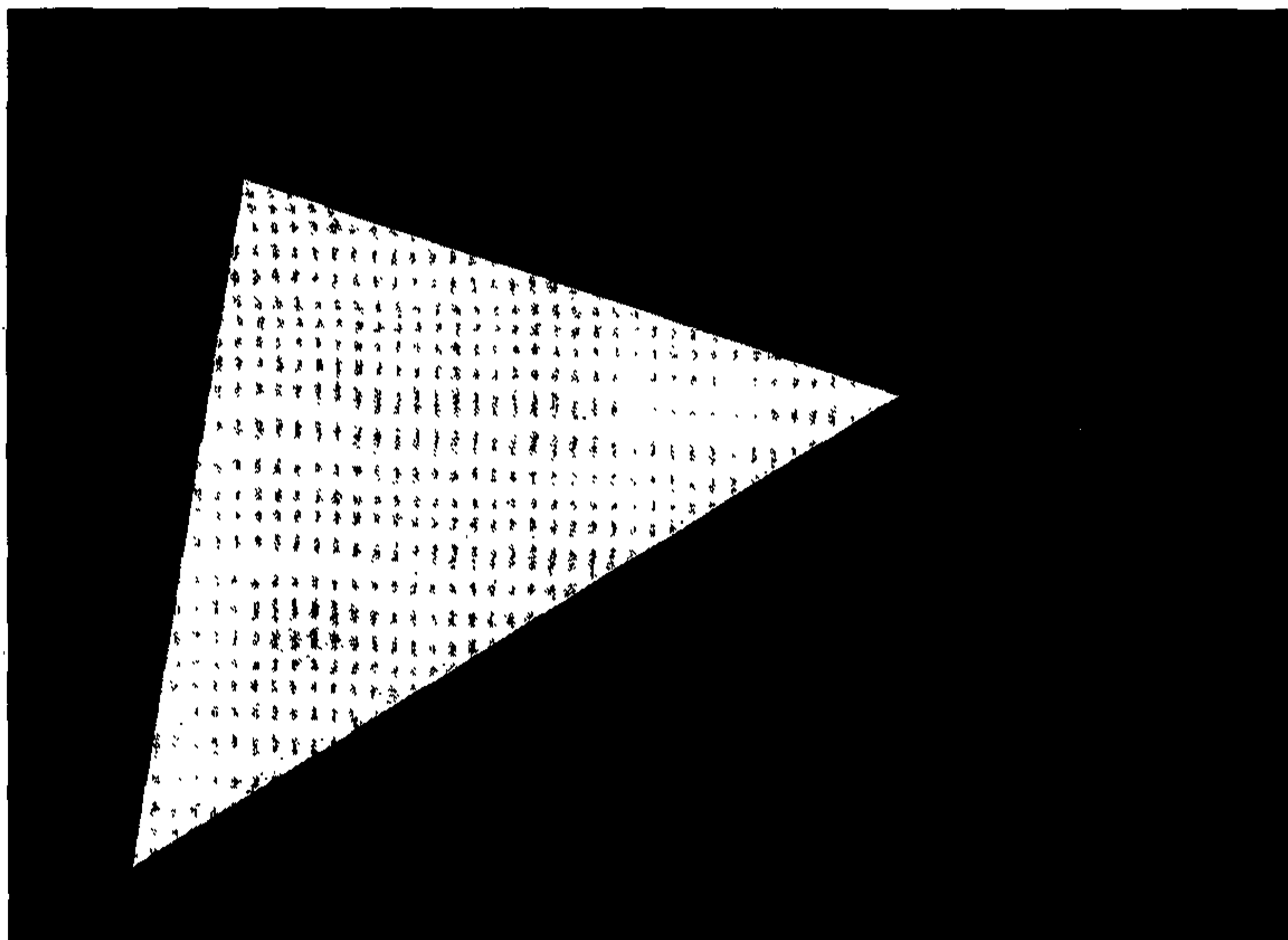
() נתונים המבוססים על הערכה.

ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1983



Jerusalem, January 1985



ANNUAL SURVEY

1983

EDITED BY

LEA ACHDUT—MENACHEM CARMİ

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING
JERUSALEM 1985**

FORWARD

The fourth Annual Survey of the National Insurance Institute describes, like the three previous ones, the policy and functions of the Institute and their influence on the welfare of the general population.

The survey is divided into two sections. The first section, comprising the introduction and the first three chapters, presents the developmental trends of the National Insurance system with an emphasis on the past fiscal year, i.e., changes which took place in 1983 in the structure and level of the Institute's activities. It also deals with the contribution of the Institute's benefits to the reduction of poverty and to the diminishing of the inequalities in income distribution.

The second section of the survey, comprising chapters four and five presents: a. *International comparison of poverty measurement*, and b. *the activities of the Counselling Centers for Senior Citizens which operate within the framework of the National Insurance Institute.*

Following is the introduction to the survey as well as a brief review of the contents of each chapter.

The introduction to the survey summarizes the important changes which occurred in 1983 in the total benefits paid by the various insurance branches, the number of beneficiaries and their composition. These changes are noted within the framework of the description of the

general trends took place over previous years in the specific fields under discussion.

The first chapter discusses the influence which the changes in benefits have had on poverty and on the distribution of income. Developments in 1983 are emphasized and compared with trends that appeared during the years 1977-1983.

The second chapter describes in detail the trends occurring in the benefits provided by the various branches, including Old Age and Survivor's, Children, Maternity, Unemployment, General Disability, Employment Injury and Rehabilitation. The description focuses on a comparison of the past year with previous years, in the forms and levels of benefits - measured by use of economic indicators such as the price index and the average wage, the number of beneficiaries and their characteristics and the total payment amounts in each of these benefits.

The third chapter surveys in depth the topic of the guaranteed minimum income assured to the weaker sectors of the Israeli population by the Income Support Benefits Law, General Disability Insurance Law and Alimony Law. It analyzes the concept of guaranteed minimum income and its developments over the past several years. Included also is a description of the main trends which characterized the year 1983 as regards the level of the guaranteed minimum income, the number of beneficiaries and their characteristics.

The fourth chapter presents a survey of the theoretical approaches to the concept of poverty which appear in international literature as well as the definitions which have been adopted by several western countries. In addition the chapter includes data concerning poverty incidence in the U.S.A., England and Canada.

The fifth chapter discusses the background which led to the establishment of the Counselling Centers for senior citizens and their operations since 1972.

The appendix to this book contains bi-lingual tables which illustrate the changes which have taken place in the National Insurance system over time.

Nira Shamai
Deputy Director-General
for Research and Planning

DEVELOPMENT TRENDS IN NATIONAL INSURANCE DURING 1983

A. CONTRIBUTIONS AND BENEFITS

1983 witnessed a real decrease in the sum of benefits paid by the Institute. The decrease amounted to 4.9% and followed three years - 1980-1982 - which were characterized by high rates of growth in the amounts of benefits paid: 11% in 1980, 15.7% in 1981 and 9.2% in 1982. This decrease resulted mainly from a decline in payments in the Reserve Service Insurance Branch and the erosion in the real value of most of the national insurance benefits.

A similar decrease (5.3%) occurred during 1983 in the amount of national insurance collected contributions. This was the second consecutive year in which contributions fell, the drop in 1982 having been 6.1%. In the previous two years, on the other hand, collections had risen considerably: 9.7% in 1980 and 12.6% in 1981. The reasons for the decline in 1983 were the reduction in contribution rates as from October 1, 1982, on the one hand, and the fall in real wages, on the other hand.

The amount of benefits paid in 1983 was 8.0% higher than the sum of contributions collected in the same year. In 1982, the difference was similar -- 7.5%. In previous years, however, collections had usually exceeded payments.

The share of benefits in GNP was 7.2% in 1983 compared with 7.59% in 1982 and 7.08% in 1981. The fall stemmed from the real decrease in the volume of benefits paid in 1983

whilst the level of GNP in 1983 remained almost identical to that in 1982. This was the second consecutive year in which the share of contributions in GNP fell and amounted to 6.67% -- the lowest rate registered since 1976.

Table I

CONTRIBUTIONS AND BENEFITS^a AS PERCENTAGES OF GNP

	Contributions	Benefits
1965	2.5	2.1
1970	5.1	2.8
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1977	7.02	7.15
1978	6.89	6.34
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983 (estimate)	6.67	7.20

a) Excluding administrative expenditures.

1983 was the eighth consecutive year in which the share of collections on account of national insurance branches in total collections from the public via the National Insurance Institute declined, from 74.3% in 1982 to 73.2% in 1983. The share of collections for external factors (parallel tax -- employers' contributions to Sick Funds, defence levy and secondary education levy) grew

correspondingly and reached 26.8% of total collections, compared with only 17.6% in 1975. Collections for national insurance branches as a percentage of GNP continued their steep decline and dropped to 4.88% of GNP in 1983, compared with 5.22% in 1982 and 5.83% in 1981, reaching their lowest level since 1975.

When referring to benefits, a distinction should be made between contributory benefits for which national insurance contributions are collected and non-contributory benefits which are paid either under state laws and with whose granting the National Insurance Institute has been charged, or under special agreements (such as payments under the Income Support Benefits Law, child allowances under the Demobilized Soldiers Law, etc.). 1983 saw the end of the upward trend in the share of contributory benefits in total benefits, which had characterized the previous years and their share went down to 81.09% from 83.28% in 1982. The share of contributory benefits in GNP also fell and amounted to 5.84% in 1983 compared with 6.29% in the previous year.

1983 was thus characterized by a fall of approximately 5% both in the contributions collected and in the benefits paid by national insurance. Since GNP in the same year remained almost static, a corresponding fall also occurred in the share of the two components of the national insurance system -- contributions and benefits -- in GNP. This trend is particularly pronounced with regard to benefits financed by contributions ("contributory" benefits) and contributions collected for insurance branches only.

NATIONAL INSURANCE CONTRIBUTIONS RELATIVE TO TOTAL
 CONTRIBUTIONS AND GNP AND CONTRIBUTORY BENEFITS
 RELATIVE TO TOTAL BENEFITS AND GNP

	N.I. Contributions relative to total contributions	Contributory Benefits relative to total benefits	N.I. Contributions relative to GNP	Contributory Benefits relative to GNP
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	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29
1983	73.21	81.09	4.88	5.84

B. CAUSES OF DECLINE IN PAYMENTS OF BENEFITS IN 1983

As in 1982, the changes that occurred in the level of benefit payments in 1983 were affected to a large extent by the sharp fluctuations in payments by the Reserve Service Insurance Branch. Following the substantial rise in this branch's payments in 1982, the year of the war in Lebanon, a drop of 23% occurred in 1983. This fall accounted for approximately two-thirds of the decline in total benefit payments.

If the Reserve Service is not taken into account, the level of benefits paid by the National Insurance Institute in 1983 fell 1.6% compared with the parallel rise (once again, excluding the Reserve Service Branch) observed in 1982, whose rate was approximately 2.5%-3%.

It is thus clear that the rise in the volume of benefits which had characterized 1980 and 1981, ceased in 1982 and 1983. If we take into account that the number of benefit recipients grew annually by 2%-3%, then in 1982 the rise that had characterized the previous years came to a complete halt and in 1983 even converted into a fall of some 4%.

The change in the trend in 1982 and 1983, as opposed to the preceding two years, stemmed from the fact that in 1979-1981 improved arrangements for updating the various benefits had come into force and been fully exploited.

In the last two years, no further improvements occurred in the updating of benefits but, on the other hand, a further acceleration occurred in the rise in prices, together with a fall in real wages. The general decline in the level of benefits paid in 1983 may be thus attributed to the combination of these factors.

This trend is reflected in the development that occurred in individual benefits during 1983. Table IV, which summarises the development of selected benefits, shows that basic old-age and survivors' benefits as well as the guaranteed minimum income fell 1%-3% in 1983 and their level generally dropped below that of 1981. As regards child allowances, two

Table III

NATIONAL INSURANCE PAYMENTS:^a REAL GROWTH AND BREAKDOWN BY INSURANCE BRANCH, 1979 - 1983
(Percentages)

Branch	Old-age and Survivors ^b	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service Insurance Benefits ^c	Income Support	Other	Total
Breakdown by insurance branch										
1979	37.8	9.0	5.6	5.4	30.0	0.6	11.5	--	0.1	100.0
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
Real growth rate relative to previous year										
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	--	--	11.0
1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	--	--	15.7
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	--	--	9.1
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6	--	-4.9

a) Benefits, including administrative expenditures.

b) Includes supplementary benefit, for 1979 - 1981, and the income support benefit which replace it from 1982.

c) Income support benefits are paid, through this branch, to former welfare recipients.

Table IV

**OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND MINIMUM GUARANTEED INCOME AT FIXED PRICES AND AS A PERCENTAGE
OF THE AVERAGE WAGE^a, 1975 - , 1983**

Year	Basic Old-age and Survivors' pensions			Minimum guaranteed income (including Child allowances)				
	Single elderly person, widow/er	Widow/er with 2 children	Single elderly person, widow/er, 2 children	Single elderly person, widow/er, single disabled	Single elderly person, widow/er, 2 children	Single elderly person, widow/er, 2 children		
	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post		
1975	434.9	14.9	656.3	24.8	749.5	25.5	1,409.7	48.1
1976	396.1	13.3	644.6	21.5	706.8	23.6	1,312.6	43.8
1977	427.2	13.3	695.1	21.7	730.1	22.7	1,366.9	42.6
1978	423.3	12.4	691.2	20.1	714.5	20.7	1,324.2	38.6
1979	403.9	11.6	652.4	18.8	765.0	22.1	1,398.1	40.3
1980	480.5	13.8	931.5	26.3	843.7	23.8	1,709.1	48.2
1981	559.2	14.6	1,083.5	28.4	955.3	24.8	1,930.0	49.8
1982	555.3	14.1	1,075.7	27.3	974.7	24.8	1,957.2	49.7
1983	551.9	14.4	1,037.6	27.2	957.7	25.1	1,915.1	50.1

a) Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics

Table V

CHILD ALLOWANCES, BY NUMBER OF CHILDREN^a, 1975 - 1983.

Year	ONE CHILD		THREE CHILDREN		FIVE CHILDREN		SEVEN CHILDREN	
	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As % of average wage per employee post
1975	128.6	4.4	514.5	17.6	1,093.3	37.3	1,736.4	59.3
1976	119.7	4.0	482.6	16.1	1,044.6	34.8	1,666.0	55.6
1977	122.1	3.8	487.6	15.2	1,065.5	33.2	1,694.6	52.8
1978	113.6	3.3	454.2	13.2	965.5	28.1	1,533.8	44.7
1979	97.2	2.8	389.0	11.2	891.8	25.6	1,416.1	40.7
1980	100.1	2.8	400.2	11.3	850.6	24.0	1,351.2	38.1
1981	109.1	2.8	436.5	11.3	927.7	23.9	1,473.6	38.0
1982	104.7	2.6	418.6	10.5	889.7	22.4	1,413.1	35.2
1983	92.8	2.4	371.4	9.7	1,000.9	26.2	1,668.3	43.7

a) Including Family Allowance to Veterans.

developments were observed: allowances paid to families with 1-3 children were eroded by 12%, whereas allowances paid to families with four and more children rose 12%-18%.

Due to the fall in real wages, the benefits generally maintained their level relative to the real wage or even exceeded it slightly. This applies to most of the benefits, except for child allowances to families with 1-3 children which were considerably eroded both in real terms and as a percentage of the average wage.

A considerable decrease occurred in the annual rate of growth of all branches, except Income Support. Negative growth rates appeared in five branches and the rate of growth in the largest branch - Old-age and Survivors - was negligible - 0.2%. In the branches with a positive growth rate -- General Disability and Income Support -- the reason for the growth was the ongoing process of expansion in the number of recipients of these branches' benefits.

C. BENEFIT RECIPIENTS

The main trend of development in 1983 was the continuation of the gradual deceleration in the growth rate of benefit recipients. The rate of increase in the number of benefit recipients in the Old-age and Survivors Branch fell to 2.3%. The slow-down in the rate of increase was continuous from 1980 when it had amounted to 4.0%. In the Children branch too, the rate of increase in the number of families receiving child allowances fell from 2.3% in 1982 to 1.4%

in 1983. In 1983, the number of children receiving allowances rose 0.4% only, once again continuing a trend that had started some years previously (the number of children receiving allowances rose 2.9% in 1978). A similar trend is to be found in the Disability Branch even though the rate of increase in the number of "newly disabled" persons receiving benefits continued to be higher than in the other branches.

A different trend characterized the Maternity Branch in 1983 where the increased rates in the number of women receiving maternity grants and maternity allowances rose as a result of the considerable expansion in the number of women giving birth (see the section on the Maternity Branch). An exceptional decline -- of about 17% -- took place in the number of injury benefit recipients.

The number of benefit recipients in 1983 generally grew more rapidly than the number of persons paying insurance contributions; the ratio of the former to the latter therefore tended to rise. A comparison with the 1979 data shows that in almost all branches the ratio of recipients to contributors rose. The exception is the Injury Branch where the ratio declined considerably.

D. FINANCING OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE'S ACTIVITIES

1. Contributions

In 1983, numerous changes occurred, affecting the volume of the receipts and assets of the National Insurance Institute. The main developments influencing the sums collected directly

from the public were as follows:

a. In the middle of the 1982 financial year, contribution rates in many insurance branches were reduced by various degrees, the weighted average of the reductions amounting to over 10%. This constituted part of the government's efforts to trim labour costs. The reduction was made considering the state of reserves in each of the branches. In the branches in which the level of coverage²⁾ was high, rates were reduced more, whilst in those branches in which the level of coverage was less than the minimum, rates were even increased though to a moderate extent. In 1983, the reduction of rates was expressed throughout the year so that receipts from the public decreased.

b. In July 1982 approximately 4% of the wages, on the average, were deducted for purposes of the Galilee Peace Loan. The deduction applied to income liable to national insurance contributions. In April 1983, the loan was abolished and the wage liable to contributions increased by the rate of the deduction. This change, in contrast to the previous one, led to an increase in collection.

c. In contrast to previous years, in 1983 employees' real wages fell approximately 1%. This trend naturally

2) The level of coverage is the ratio between the Institute's assets within each branch and the branches' annual expenditure (both at end-of-year prices).

NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS, 1979 - 1983

No. of Recipients	Branch												
	Old-age and Survivors	General Disability	General Disability	Previously Disabled	Employment Injury Benefit	Disability Pension	Injury Dependents' Pension	Maternity Grant	Maternity Allowance	Maternity Grant	Maternity Allowance	Children (Families receiving Child Allowances)	
Number of benefit recipients in 1980	343,359	30,394	12,477	73,913	8,298	2,859	96,687	39,785	579,247				
Percentage change, 1979-1980	+ 4.0	+ 25.9	+ 14.8	- 2.4	+ 0.0	+ 4.7	+ 4.2	+ 3.8	+ 3.1				
No. of benefit recipients, 1981	353,566	35,810	12,951	..	8,669	2,958	96,732	38,602	587,511				
Percentage change, 1980-1981	+ 3.0	+ 17.8	+ 3.8	..	+ 4.5	+ 3.5	+ 0.4	+ 3.0	+ 1.4				
No. of benefit recipients 1982	362,635	41,306	13,080	70,017	9,019	3,070	98,676	39,648	600,859				
Percentage change, 1981-1982	+ 2.6	+ 15.3	+ 1.0	..	+ 4.0	+ 3.8	+ 2.0	+ 2.7	+ 2.3				
No. of benefit recipients 1983	371,053	46,497	12,994	57,976	9,404	3,090	102,654	42,385	609,052				
Percentage change, 1982-1983	+ 2.3	+ 2.6	- 0.7	- 17.2	+ 4.3	+ 0.76	+ 4.0	+ 6.9	+ 1.4				

BENEFIT RECIPIENTS PER 1,000 PERSONS PAYING INSURANCE CONTRIBUTIONS^a

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury Benefits	Injured Pension and Dependents' Benefits	Maternity Grant	Maternity Allowance	Children (Families receiving Child Allowances)
1979	235	25	58	8	67	32	424
1980	241	31	53	8	69	32	429
1981	239	33	--	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424

a) This table is based on an estimate of the number of insured persons calculated at the Research and Planning Bureau of the National Insurance Institute. The estimate of the no. of insured for 1983, is for 31.3.84. and the estimate for the number of insured persons in previous years was made accordingly.

Table VII

CONTRIBUTIONS - SELECTED CHARACTERISTICS - 1980 - 1983

	1980	1981	1982	1983
<u>Percentage change (relative to previous year)</u>				
Average wage per employee	0.8	10.5	(-)0.6	(-)1.2
Number of employee posts	0.3	3.2	2.0	1.6
Change in prices (%)	133.6	110.1	127.0	173.8
Increase in total contributions (%)	156.3	136.6	113.0	158.9
Real increase in contributions (%)	9.8	12.6	(-)6.1	(-)5.4
Contributions for external factors, as a percentage of total contributions	23.9	24.0	25.7	26.8
Employees' contributions as a percentage of total contributions	93.6	94.2	94.6	94.4
Average wage as defined in the National Insurance Law	254.9	144.5	125.2	160.4

Table VIII

EMPLOYEE CONTRIBUTION RATES - 1975, 1979 - 1983

Year	Total Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury	Accident Injury	Maternity	Long-term Care	Children	Unemployment	Reserve	Bankruptcy	
1975	15.00	4.5	0.5	1.4	--	0.8	--	3.3	1.2	3.2	0.10
1979	16.85	5.6	1.2	1.4	--	1.4	--	3.1	0.9	3.2	0.05
1980	16.25	5.5	1.4	1.4	--	1.4	0.2	3.1	0.6	2.6	0.05
1981	16.15	5.5	1.4	1.4	0.2	1.4	0.2	3.1	0.6	2.3	0.05
1982	14.15	5.2	1.5	1.0	0.1	1.2	0.2	2.6	0.3	2.0	0.05
1983	14.15	5.2	1.5	1.0	0.1	1.2	0.2	2.6	0.3	2.0	0.05

worked towards a reduction in the sums collected.

The combination of these factors led to a real reduction of approximately 5.4% in the public's insurance contributions. The reduction would have been even larger if the following factors had not moderated it: the intensification of collection, the increase in the number of employee posts (about 1.6%) and the stability of collections on behalf of external factors (the parallel tax, the defence levy and the secondary education levy).

The real decrease in contributions led to a sizeable fall in their share in national product. The rise in contributions was higher among self-employed than among employees (170% and 158% respectively) particularly as a result of the intensified collection. The share of employees in total collection therefore edged down slightly to 94.4% from 94.6% in 1982.

As a result of the deliberate policy of the Government, the changes in insurance contributions in 1982 led to a decline in the proportion of that part of the employee's contribution paid by the employer. The reduction in the contributions was intended first and foremost to cutback the employers' labour costs; therefore, whilst the contributions paid directly by employees dropped 9.5% (from 4.2% to 3.8% of wages), those paid by employers dropped 13.4% (from 11.95% to 10.35% of wages). The rates of contributions collected on behalf of external factors, both directly from employees and from employers, did not change

Table IX

CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGE OF EMPLOYEE'S WAGE: 1979-1983

Year	Total Contribution Rate	Employee's Portion	Employer's Portion
	Contribution to National Insurance branches		
1979	16.85	3.8	13.05
1980	16.25	4.2	12.05
1981	16.15	4.2	11.95
1982 (from 1/10)	14.15	3.8	10.35
1983	14.15	3.8	10.35
	Total Contribution		
1979	21.5	4.4	17.1
1980	21.7	4.6	17.1
1981	21.6	4.6	17.0
1982 (from 1/10)	19.6	4.2	15.4
1983	19.6	4.2	15.4

during the year. Thus in 1983 there was a real decrease in total contributions whilst the direct share of employees as well as the share of self-employed persons in contributions rose and that of employers fell.

2. Government Participation in the Financing of National Insurance Activities

Under section 127(a) and (a1) of the National Insurance Law, the Government is obliged to participate in the financing of three insurance branches, at rates prescribed by the law, as follows: some 15% of contributions for the Old-age and Survivors Branch, 100% of contributions for the Children Branch and 75% of payments for previously disabled persons in the General Disability Branch.

Changes in the Government's participation under section 127 during 1979-1983 are presented in Table X. In 1979-1981 the Government's participation rate in national insurance payments was continuously and drastically eroded. The accumulated erosion caused current deficits in these branches and reduced their reserves to the required minimum and in the Children Branch -- even below it. In 1982, full Government participation was promised as required by law and most of the sums were indeed transferred, but mainly in the last quarter of the financial year. This affected the sum of the overall assets and liquidity in the course of the year. In 1983 the sums of Government participation were transferred almost in their entirety as required by law but the pace of the transfer

created a gap between the sums which were due monthly and those which were transferred in practice. The real value of the sums which were not transferred on time was eroded since the balance of the monthly differentials was transferred at the end of the year at their nominal value only. This naturally influenced the state of the overall assets and liquidity in the course of this year too.

The Government not only participates in the financing of national insurance expenditures as prescribed by section 217 of the National Insurance Law but also grants benefits to various groups of recipients via the National Insurance Institute, under section 200 of the law as well as under other laws. These payments include the income support benefit which is granted as a supplement for income (which replaced the supplementary benefit previously paid under an agreement as well as welfare benefits paid via the local authorities), veterans' benefits, alimony and payments to volunteers who have been injured. In 1983, the total of these payments grew more than 7% in real terms. On the other hand, the rate of benefits paid under the National Insurance Law declined following amendments introduced in the second half of the financial year in the amount of the veterans' benefit (allowance to large families) and in the increase of compensation rates for price increases.

Table X

GOVERNMENT PARTICIPATION IN FINANCING NATIONAL INSURANCE BRANCHES:
EFFECTIVE RATE, AND RATE AS REQUIRED BY LAW, 1979-1983.

	B r a n c h		
	Old-age and Survivors	Children	General Disability
<u>1979</u>			
Sum required by law (IS million)	140.8	522.1	38.7
Sum received (IS million)	103.4	351.6	38.1
Sum received as a % of required sum	73.4	67.5	98.4
<u>1980</u>			
Sum required by law	366.7	1,378.3	103.4
Sum received	80.9	--	--
Sum received as a % of required sum	22.1	0.0	0.0
<u>1981</u>			
Sum required by law	872.3	3,278.5	270.0
Sum received	100.0	100.0	203.3
Sum received as a % of required sum	11.5	3.1	75.3
<u>1982</u>			
Sum required by law	1,865.0	6,740.7	626.0
Sum received	1,846.0	6,411.0	600.0
Sum received as a % of required sum	99.0	95.1	95.8
<u>1983</u>			
Sum required by law	4,995.3	16,909.5	1,618.0
Sum received	4,902.0	16,792.0	1,647.0 ^{a)}
Sum received as a % of required sum	98.1	99.3	100.0 ^{a)}

a) Including receipts on account of previous year's debt.

3. Interest from Investments

The National Insurance Institute's assets are invested with the Bank of Israel, in accordance with a special investment agreement. As required by this agreement, the assets are invested in fully index-linked debentures, bearing linked interest-half at a rate of 5.0% and half at a rate of 5.5%. Interest is also paid on balances in demand deposits held with the Bank of Israel, at the usual rate for deposits with the Accountant-General. Money is also invested for short terms in negotiable deposit certificates.

To sum up the subject of financing, Table XI presents the share of the various components in the Institute's incomes. The latter were especially influenced in the year surveyed by the Government's decision to participate this year too to the full amount required by section 217 of the Law and by the lowering of contribution rates in the various insurance branches during the year. Thanks to these two factors, the share of Government in total financial sources was preserved and the share of contributions went down correspondingly. The share of the Government in financing (allocation as required by law) climbed from 0.8% in 1980 and 1.6% in 1981 to 14.2% in 1982 and 13.6% in 1983, whilst the share of contributions tumbled from 68% in 1981 to 57% in 1982 and 53% in 1983. This led to a return to the same proportions of financing by contributions and Government participation that had existed in the mid-1970's before the Government's participation began to decline.

Table XI

CHIEF SOURCES OF FINANCE FOR NATIONAL INSURANCE BRANCHES, 1979-1983
(I.S. million)

	Total Receipts of N.I. Branches ^{a)}	Contributions to N.I. Branches	Govt. allocations according to N.I. Law	Govt. participation acc. to Sect. 200 and other laws	Interest from investments	Special govt. transfer to Reserve Service Branch
1979	4,791	2,839	494	721	724	-
1980	10,829	7,208	81	1,618	1,876	-
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825	-
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144	-
1983	171,434 ^{b)}	90,496	23,348	25,626	28,753	-
(percentages)						
Real growth rates						
1980	-3.2	8.7	-93.0	-4.0	10.9	-
1981	10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0	-
1982	10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3	-
1983	0.6	-6.7	-3.6	7.1	15.0	-
Breakdown of receipts by main sources						
1979	100.0	59.6	10.4	15.1	15.2	-
1980	100.0	66.9	0.8	15.0	17.4	-
1981	100.0	68.0	1.6	15.0	15.2	-
1982	100.0	56.9	14.2	14.0	14.7	-
1983	100.0	52.8	13.6	19.9	16.8	1.9

a) Including third party compensation.

b) Includes transfer of I.S. 3 billion to Reserve Service Branch.

4. The Financial Situation of the National Insurance Institute's Branches

Table XII presents the surplus (with and without interest) of each of the National Insurance Institute's branches at current annual prices, as well as the value of the Institute's assets at the end of the financial year. The main features of the surpluses and deficits during 1983 are related, on the one hand, to the effects of the extraordinary payments made through the Reserve Service Insurance Branch this year too as a result of the war and of the Israel Defence Force's deployment in Lebanon and, on the other hand, to the Government's decision to continue to meet its obligations under section 217 of the Law and to the lowering of insurance contribution rates.

Payments of the Reserve Service Branch resulting from the IDF's deployment in Lebanon created a current deficit of approximately IS 1.5 billion compared with over IS 3.1 billion in 1982. After offsetting income from interest, the deficit was fully covered and a surplus of about IS 100 million was left. It should be noted that the Government transferred IS 3 million to the Institute to cover part of the deficit and, as a result, the branch's assets grew some 7% in real terms. A current surplus of approximately IS 8.6 billion was recorded in the Children Branch; if interest on earlier investments is taken into account, the surplus exceeded IS 9.9 billion, thus continuing the trend of improvement that began in 1982. Current deficits were recorded in the Old-age and Survivors Branch (over IS 3.8 billion) and in

Table XII

SURPLUSES/DEFICITS OF NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, BY MAIN INSURANCE BRANCHES, 1979-1983

(IS million)

Branch	Surplus/Deficit without interest					Surplus/Deficit with interest				
	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983
Total	702	227	(-)112	560	5,597	1,426	2,276	3,713	9,704	34,350
Old-age and Survivors	171	(-)25	(-)610	(-)904	-)3,845	515	869	1,044	3,076	8,323
General Disability	51	20	80	(-)250	(-)746	94	147	312	286	925
Employment Injury	95	224	504	552	186	165	458	928	1,691	3,639
Maternity	58	164	343	518	981	58	210	433	788	1,826
Children	59	(-)606	(-)1,255	2,842	8,646	102	(-)562	(-)1,113	3,064	9,928
Unemployment	116	97	142	82	(-)240	300	590	1,022	2,360	6,656
Reserve Service Insurance	142	245	259	(-)3,158	-)1,407	175	425	593	(-)2,728	103
Other	10	108	425	878	2,085	17	145	494	1,167	2,946

Table XIII

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE: ASSETS^a, 1979 - 1983

	1979		1980		1981		1982		1983	
	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total
At current prices (IS million)										
Total	14,636	100.0	35,993	100.0	76,714	100.0	187,640	100.0	638,897	100.0
Old-age and Survivors	6,640	45.4	15,974	44.4	33,175	43.2	79,967	42.6	263,265	41.2
General Disability	850	5.8	2,132	5.9	4,642	6.1	11,056	5.9	36,316	5.7
Employment Injury	1,400	9.5	3,855	10.7	8,885	11.6	22,467	12.0	76,084	11.9
Maternity	84	0.7	578	1.6	1,783	2.3	5,248	2.8	19,895	3.1
Children	1,208	8.2	1,648	4.6	1,863	2.4	7,393	3.9	37,927	5.9
Unemployment	3,383	23.1	8,448	23.5	18,179	23.7	44,861	23.9	150,646	23.6
Reserve Service										
Insurance	956	6.5	2,852	7.9	6,560	8.6	11,458	6.1	33,487	5.3
Other	115	0.8	506	1.4	1,627	2.1	5,190	2.8	21,277	3.3

a) At end of financial year.

the Disability Branch (approximately IS 750 million). After adding interest received on earlier investments both branches showed surpluses: approximately IS 8 billion in Old-age and Survivors and approximately IS 900 million in Disability.

The value of the Institute's assets at the end of the financial year (31.3.84) was approximately IS 639 billion. The real rate of increase in the Institute's assets during 1983 was 4.8% after going down from 5.1% in the previous year. Those branches with current deficits registered a decline in their share of total assets, though the Old-age and Survivors Branch still retained about 41.2% of the Institute's assets (compared with 42.6% in 1982) whilst the Unemployment Branch held about 24%. The Reserve Service Insurance Branch's share in total assets slipped to 5.3% from 6.1% in 1982 and 8.6% in 1981, whilst the Children Branch increased its slice of assets from 2.4% in 1981 to 3.9% in 1982 and 5.9% in 1983.

A survey of coverage levels in the various branches reveals that the Reserve Service Insurance Branch has a coverage level of slightly more than one year (compared with over two years at the end of the 1981 financial year) whilst the Children Branch has a coverage level of 87% of one year's expenditure, which constitutes an improvement over the previous year even though it is still below the minimum prescribed, i.e., one year. The General Disability Branch has a coverage level of under two years which is less than the prescribed minimum of three years for this branch. The

Old-age and Survivors Branch has a coverage level of 3.6 years which represents a slight decrease from 1982 (when it reached 3.7 years).

E. LEGISLATIVE AND STRUCTURAL DEVELOPMENTS IN 1983

1. Branches

A number of changes were introduced in the Children Branch during the past year, following an amendment in the regulations concerning allowances to demobilized soldiers and their families. In April 1983 allowances to the fourth and subsequent children of demobilized soldiers were raised by one credit point per child. In July 1984 half a credit point was added to the third child in families with four or more children who were entitled to the demobilized soldiers' allowance.

In the course of the year section 115 of the National Insurance Law was abolished. This section had provided for the payment of child allowances up to August 31 following the date on which the child reached the age of 18. Now the allowance ceases to be paid at the end of the month in which the child becomes 18 years old. As a result, the average number of beneficiaries entitled to child allowances dropped in 1983.

In February 1984 the Credit Points Taxation Law was passed as a temporary provision in force until March 1985. Under this law, the credit points are taxable when paid for the first two children of a person with up to three children

who are entitled to child allowances, and whose marginal tax rate is 50% or more. This law does not affect the activities of the National Insurance Institute but is obviously of consequence for some of its insurees.

A number of amendments were introduced in the Disability Branch in April 1984, the most important being the law that abolished the distinction between the "previously disabled" and the "newly disabled." Moreover, the condition of a qualifying period was also abolished.

A number of changes were introduced in the Unemployment Branch. As from September 1983, the conditions relating to new immigrants were made easier. Their qualifying period was shortened and the period during which they are considered new immigrants was lengthened. On the other hand, the conditions relating to demobilized soldiers were tightened since it was specified that the unemployment pay to which they were entitled would not exceed 80% of the minimum wage instead of 40% of the average wage. Accordingly, as long as the minimum wage is less than half of the average wage, this constitutes a reduction in the unemployment pay received by them. In order to encourage unemployed persons to accept work which is defined as non-suitable it was also specified that whoever accepted such work would be entitled to compensation from national insurance as long as their income (including the compensation) was less than 75% of their wages at their former job.

A law, whose purpose was to compensate benefits claimants for a delay in payment, was supposed to have come into force in March 1984. According to the proposal, when the treatment of a claim does not finish within three months of its submission, the benefit will be paid according to the updated amount from the date of its submission.

2. Contributions

Three laws concerning contributions have come into force since April 1984. Two of them were intended to deal with the problems created by the rapid inflation. One of them deals with fines and indexation and its main purposes are to preserve the real value of the payments whose transfer is delayed by insurees as well as to ensure refund of overpayments of contributions, also at their real value. According to this law, any sum that is not paid on time, or is overpaid, will be linked to the consumer price index from the day that it should have been paid or was collected. The second law deals with the basis of the contributions and benefits of self-employed insurees. The basis of income for income-substituting benefits and the payment of insurance contributions was formerly the previous year's income. Under the inflationary conditions existing in the Israeli economy, both payments and receipts underwent serious erosion. As a result of the inflation in 1984 their value cannot exceed 20% of their value in the current year. The law was passed in order to amend this deficiency and to specify that insurance contributions would be collected and income related benefits would be paid on the basis of the current year's income.

The third legislative change that came into force this year was an amendment of the Parallel Tax Law, according to which the National Insurance Institute was charged with the collection of the parallel tax from self-employed insurees and its transference to the Sick Funds as has been the case with regard to employed insurees since 1973. The intentions behind this amendment were: a. to resort to the collection system of the Institute in order to streamline collection and cut the costs involved in it; b. to determine that the basis of the payment of the parallel tax would be identical to the basis on which national insurance contributions are paid, as is the case with employees.

F. THE EFFECT OF NATIONAL INSURANCE ON THE EXTENT OF POVERTY AND ON INCOME DISTRIBUTION

Data from the 1983 Income Survey³⁾ (which relates only to employee families) indicate stability or even a slight improvement in the extent of poverty. The incidence of poverty among families, after transfer payments, edged up from 5.6% in 1982 to 5.7% in 1983. On the other hand, the incidence of poverty among individuals edged down from 6.7% in 1982 to 6.6% in 1983. The data which take into account the taxation system reveal a similar trend. The incidence of poverty according to disposable income (after transfer payments and taxes) among families rose from 8.1% in 1982

3) The Survey relates to a period of 23 months ending in November 1983. Thus, on an average, they relate to the beginning of 1983.

to 8.2% in 1983 whilst among individuals it went down from 10.2% to 9.8% in the above mentioned years.

The developments which led to a slight contraction in the incidence of poverty on the basis of disposable income among families were of a conflicting nature. The incidence of poverty before taxes and transfer payments among individuals went down from 14.3% in 1982 to 13.6% in 1983. This development was the result of a rise in the level of the minimum wage and a fall in the rate of unemployment during the period surveyed. A development that operated in the opposite direction was the slight decline in the contribution of transfer payments and in the aggregate contribution of transfer payments and taxes towards the reduction of poverty. This development stemmed from the lowering of the levels of most national insurance benefits, which was discussed at the beginning of the section.

Despite the slight improvement that occurred in 1982 and 1983, the extent of poverty is still twice as large as it was in 1977. A change in the trend and a return to the low rates of the mid-1970's will be possible only if the contribution of transfer payments and taxes to the reduction of poverty increases substantially and, at the same time if the rate of poor people before transfer payments declines or at least does not rise.

In 1983 there was an aggravation in the extent of poverty, particularly among families without children, where the incidence of poverty increased (after transfer payments and taxes) from 5.0% in 1982 to 6.2% in 1983. On the other hand

there was a slight fall in the incidence of poverty among families with 1-3 children and a more significant fall among families with four and more children: from 25.5% in 1982 to 23.3% in 1983. The relative improvement in the condition of families with children (note that the incidence of poverty among families with four and more children is still very high -- almost 25%!) resulted from the considerable reduction in the extent of poverty before transfer payments and taxes. On the other hand, the downward trend in the combined degree of success of transfer payments and taxes in reducing the extent of poverty continued in 1983.

Developments in the distribution of incomes in 1983 were parallel to those indicated with regard to the incidence of poverty. On the one hand, there was a slight fall in the inequality of economic incomes (before transfer payments and taxes). The Gini index fell from 0.3246 in 1982 to 0.3217 in 1983 (the first downturn in this index since 1977); on the other hand, the contribution of transfer payments to the reduction of inequality fell only slightly, from 13.6% in 1982 to 13.2% in 1983. To sum up, the index of income inequality after transfer payments dropped from 0.2804 in 1982 to 0.2792 in 1983.

This was the second consecutive year in which the index of inequality after transfer payments dropped, albeit to a small extent. However, the inequality index is still considerably higher than it was in 1977 (0.2418). The effect of taxes was progressive and contributed towards a further reduction in the income distribution inequality

index. This was the third consecutive year in which the disposable income inequality index continued to decline, following the rise that it had experienced in 1978-1980.

G. SUMMARY

1983 was the first year in the history of the National Insurance Institute in which the volume of benefits and contributions alike fell -- to the extent of about 5%. If the effect of the Reserve Service Insurance Branch, which underwent sharp fluctuations in recent years, is eliminated, it appears that total benefits paid by the National Insurance Institute in 1983 declined 1.6% as against a rise of about 2.5%-3.0% in 1982. If the expansion in the number of benefit recipients by about 2%-3% annually is taken into account, then it appears that the average level of benefits in 1983 fell approximately 4% whereas in 1982 it had remained unchanged.

The meaning of these changes is that following the introduction of updating arrangements and their full utilization in 1979-1981, no further improvement took place. On the other hand, prices continued to rise rapidly whereas real wages, which serve as the basis for updating most of the benefits, fell. The combined effect of all these developments was an erosion of the real level of most benefits. Basic old-age and survivors' benefits as well as guaranteed minimum income fell 1%-3%. An exceptional rise occurred at the beginning of 1983 in the level of child allowances in families with four and more children who

were entitled to demobilized soldiers' allowances. However, the continued whittling down of the credit point meant that up to the second half of 1984, the increased child allowances granted to these families were considerably eroded.

The fall in the volume of contributions which began in 1982 and continued in 1983, resulted mainly from the fact that since the middle of the 1982 financial year, insurance contribution rates were reduced approximately 10% on the average. The 1% drop in real wages also contributed to this trend. The fall in the volume of contributions was slowed down by the intensification of collection, the rise in the number of employee posts, the stability of collection on behalf of external factors and the abolition of the Peace of Galilee loan (which until its abolition was excluded from the basis of income subject to national insurance). The Government continued to pay its share in the financing of national insurance activities as required by Section 217 of the National Insurance Law, and by doing so helped to create a surplus in the Institute's balance sheet and to increase its assets at the end of 1983. The value of these assets was about 5% higher than at the end of 1982.

In April 1984 changes were introduced into the collection system in order to cope with the high inflation. A law concerning fines and indexation was passed with the purpose of preserving the real value of payments delayed as well as overpayments. Secondly, the basis of the contributions and benefits of self-employed insurees was changed so that in future contributions will be collected on the basis of the

current year's income and no longer on the basis of the past year's income. Thirdly, under an amendment to the Parallel Tax Law, the National Insurance Institute began to collect the parallel tax from self-employed insurees as well.

Changes occurred in the following branches: Children, General Disability and Unemployment. In the latter branch, the conditions of new immigrants were improved whilst the entitlement conditions of demobilized soldiers deteriorated. Compensation by the national insurance was fixed for unemployed persons who would accept work defined as non-suitable, in order to raise their income to a sum equivalent to 75% of their income in their former jobs.

Data on the incidence of poverty and income distribution reflect, on the one hand, the improvement that took place in the wage system (a drop in unemployment rates and a rise in the level of the minimum wage) and, on the other hand, the fall in the level of benefits, as a consequence of which the contribution of transfer payments both to a reduction of the incidence of poverty and an improvement in the index of income inequality, declined.

As a result of these opposed trends, the extent of poverty among individuals after transfer payments and after transfer payments and taxes, went down only to a very slight degree. Furthermore, inequality in income distribution after transfer payments contracted for the second consecutive year, even though the improvement in this sphere was not substantial either.