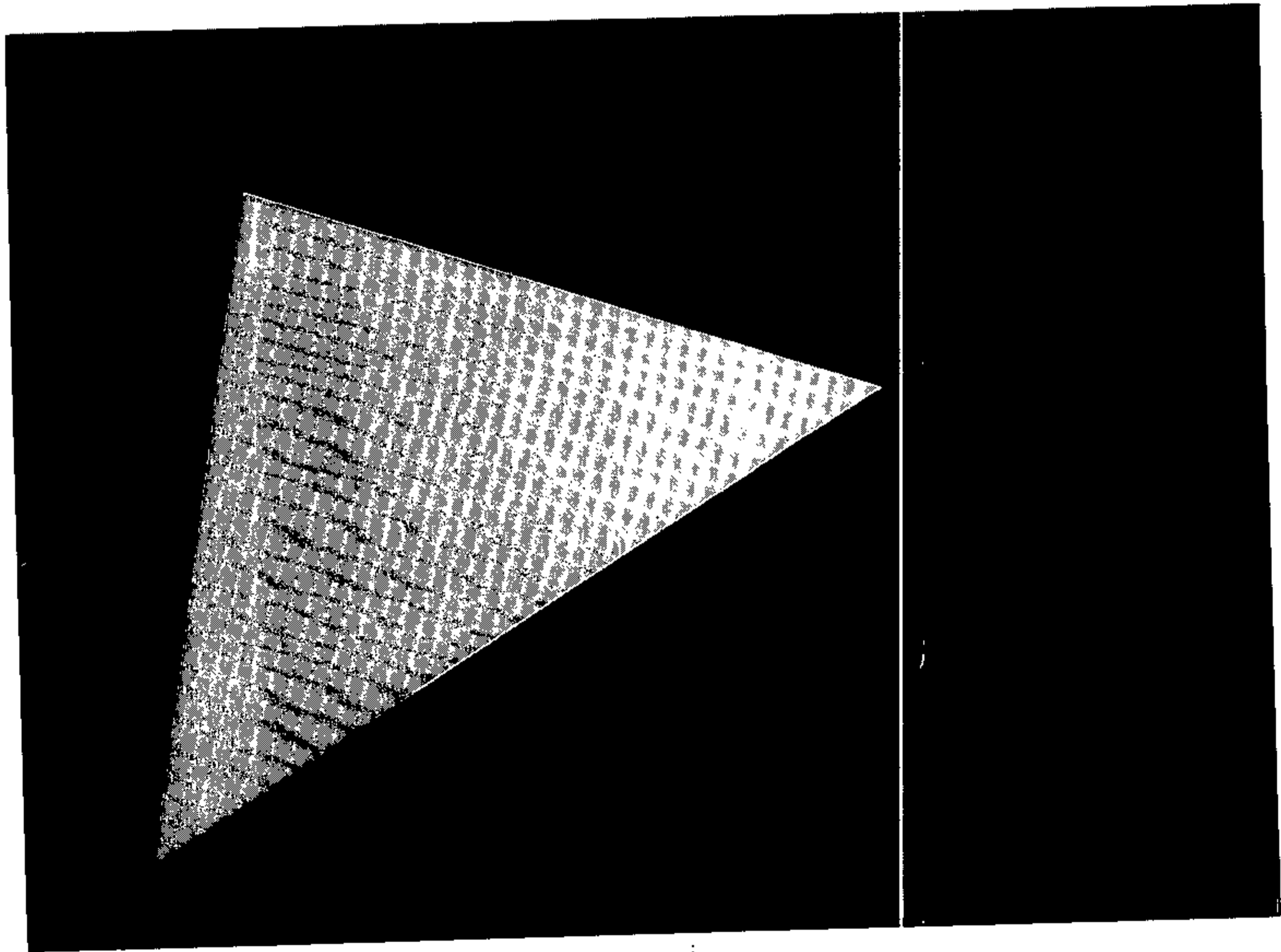


# סקירה שנתית 1986





# סקירה שנתית

1986

ריכזה וערכה  
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי  
האגף למחקר ותכנון  
ירושלים התשמ"ח

## פ ת ח ד ב ר

סקירה שנתית זו היא השביעית במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. כבכל שנה, יש בסקירה שני חלקים עיקריים: החלק הראשון סוקר את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת התקציב 1986 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה שלה הוענקו, בדרכי המימון ובשינויים תחיקתיים. חלקה השני של הסקירה, המוקדש בדרך כלל לתחומי פעולה ספציפיים של המוסד או לנושאי רווחה כלליים, עוסק הפעם במדידת איכות הדיור בישראל, בבדיקת ההשפעה הצפויה של הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי על השכר, הרווח והמחירים ובתיאור ביצועו הניסיוני של חוק ביטוח סיעוד.

לצערנו, זו כבר שנה שנייה שנבצר מאתנו להציג - כבשנים קודמות - את מגמות השינוי במימדי העוני ובאי השוויון בהתחלקות ההכנסות בשנה הנסקרת. הסיבה לכך היא, שלמרות הפצרותינו הרבות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדיין לא השלימה את עיבוד נתוני סקר הכנסות 1985. זאת ועוד, מפאת מגבלות תקציביות הלשכה כלל לא ערכה ב-1986 סקר הכנסות. היעדרם של נתונים אלה פגע בהכרח בשלמות ההערכה של השפעת ההתפתחויות הכלכליות במשק מאז יולי 1985, עת הונהגה המדיניות הכלכלית החדשה, על רווחת האוכלוסייה בישראל ועל פערים בה. אנו מקווים להשלים חלק מן החסר לכשיסתיים עיבוד נתוני סקר הוצאות המשפחה 1985/86 וסקר הכנסות 1987 של הלשכה.

הסקירה הנוכחית רוכזה ונערכה על-ידי לאה אחדות, בעזרתם הפעילה של עירא כהנמן וגדעון יניב.

תודתי נתונה לעובדי החטיבה, אשר סייעו בהכנת הסקירה ובהוצאתה לאור. ראויה לציון עבודתה המסורה של אתי שיריזלי בהדפסות החוזרות ונישנות של הסקירה.

יוסי תמיר  
סמנכ"ל מחקר ותכנון

## מ ב א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שחלו במערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1986. בדומה לשנים האחרונות, גם בשנה זו התמקדה מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנסיונות לשמור על רמת חייהם היחסית של מקבלי הקצבאות, בעיקר של השכבות החלשות, ובנתינת מענה לגידול צורכי האוכלוסייה אשר נבעו משינויים דמוגרפיים ומהתפתחות במשק.

כידוע, שנת 1986 הייתה השנה הראשונה בתהליך הבראתו של המשק, שהחל עם הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה ביולי 1985. ההתפתחות הכלכליות בשנה זו - הירידה הזרסטית ברמת האינפלציה ושיפור רמת החיים של כלל האוכלוסייה, כפי שבא לידי ביטוי בגידול השכר הריאלי במשק - והשלכותיהן החברתיות השתקפו בפעילותו של המוסד לביטוח לאומי ובמערך הגמלאות. היקף הגמלאות ששולמו על ידי המוסד גדל ב-1986 בכ-13% במונחים ריאליים, בדומה לשיעור הגידול בשכר הממוצע במשק, וכך נשמרה רמת חייהם של מקבלי הקצבאות יחסית לרמת החיים הכללית במשק.

ירידת שיעור האינפלציה ועליית השכר הריאלי בד בבד עם שינויים תחיקתיים, שהונהגו בתחום הגבייה במגמה להגדיל את הפרוגרסיביות בחלוקת נטל דמי הביטוח ולשפר את הגבייה, תרמו לגידול ריאלי בן 23% בסכומי הגבייה מן הציבור.

באפריל 1986 הגיעה לכלל סיום חקיקת חוק ביטוח סיעוד כחלק ממערכת חוקי הביטוח הלאומי, והחוק החדש מבטיח סיוע לקשישים המוגבלים בתפקודם היום-יומי. במסגרת ביצוע השלב הראשון של החוק, שהוחל מיד עם אישורו, הוקצו משאבים לפיתוח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. השלב העיקרי בביצוע החוק יוחל רק באפריל 1988 עם הענקת גמלת הסיעוד. המוסד לביטוח לאומי, שהוא האחראי לביצוע החוק, נעוד מאז 1986 לקראת ביצוע ושלומי גמלאות הסיעוד, ובמסגרת היערכות זו הוחל בביצוע נסיוני של החוק בארבעה ישובים נבחרים בארץ.

ב-1986 נמשכו המאבקים הקשים של הביטוח הלאומי בקולות הדורשים לצמצם את מערכת תשלומי ההעברה, כאמצעי להבראת המשק. המלחמה באינפלציה והמשך תהליך החיצבות הכלכלה הם יעד חיוני, שהמשק על כל מגזריו חייבים לפעול לקידום. גם המוסד לביטוח לאומי, כאחד הגופים המרכזיים במדינה, שלו השפעה כלכלית וחברתית כאחד, חייב להירתם למשימה זו, אך בעת ובעונה אחת עליו לשמור על זכויות האוכלוסייה המבוטחת ולהימנע מנקיטת צעדים שעלולים לפגוע בטווח הארוך באושר הביטוח הלאומי וברקמה החברתית. בשנתיים האחרונות לחצים רגועים מצד גורמים המופקדים על הכלכלה כפו על מערכת הביטוח הלאומי שינויים, שלא חמיד החיישבו עם הבסיס הרעיוני, לפיו פועל הביטוח הלאומי, ויצרו עיוותים במערכת, שקשה יהיה לתקנם בעתיד. כך למשל, להפחתת עלות העבודה באמצעות הורדת שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעבידים ועל המבוטחים הלא-שכירים

עלולות להיות השלכות חמורות ביותר על המערכת. מימון חלק גדול של משאבי הביטוח הלאומי מכספי קופת המדינה מעתיק את נושא הביטוח הלאומי לזירה הפוליטית, בה מתנהל מדי שנה מאבק על תקציב המדינה, ובהכרח נפגע האיזון בין מערך התקבולים (דמי הביטוח) לבין מערך התשלומים (הגמלאות הגבייתיות).

תשלום קצבות ילדים לפי מבחן הכנסות פוגע בעיקרון האוניברסלי ומשבש לחלוטין את הרציונאל הכלכלי העומד ביסוד הענקת קצבות ילדים לפי גודל המשפחה, ובהכרח גם ביסודות תפיסתו של הביטוח הלאומי. זאת ועוד, שינוי כמו תשלומי קצבת הילד הראשון לבעלי הכנסה נמוכה על ידי המעבידים ולא עוד על ידי המוסד לביטוח לאומי, מסרביל את מנגנון התשלומים וגורם למיצוי חלקי בלבד של הזכות לקבלת קצבה זו.

על רקע זה ולנוכח האילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות הוקם במוסד לביטוח לאומי צוות מדיניות, שתפקידו להציע קווים למדיניות המוסד בטווח הארוך בהתאם לבסיס הרעיוני, עליו מושחתת מערכת הביטוח הלאומי, ולטפל בתחומים מוגדרים שניתנים לגיבוש ולסיכום בטווח הקצר. הנושאים העיקריים העומדים על סדר היום הם: קשרי הגומלין בין מערך תשלומי ההעברה לבין מערך המיסוי הישיר; שיטת מימון ענפי הביטוח הלאומי; אוניברסליות לעומת סלקטיביות בכפוף למבחן אמצעים. כמו כן יעסוק הצוות בשאלת אחידות זכויות למבוטחים בעלי מצב חפודי דומה (לפי תוצאת הפגיעה ולא לפי עילת הזכאות לגמלה) וביחסי הגומלין בין מערך קצבות הביטוח הלאומי לבין שירותים טיפוליים הניתנים על ידי גורמים קהילתיים. יש להדגיש, שגיבוש מדיניות ועמדות בנושאים אלה מחייב בדיקה יסודית והתבססות על מערך מחקרי ואמפירי מעמיק.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה בשנת 1987 לשיפור השירות לאזרח הפונה למוסד לביטוח לאומי. שינויים בדפוסי קבלת קהל בסניפים, שיפור מערך התקשורת בסניפי המוסד, הרחבת השירותים הממוכנים וחיזוקם, פריסת השירותים לסניפי משנה נוספים, יקלו על זמינות שירותי המוסד ועל מיצוי הזכות בסמוך למועד התביעה.

המוסד לביטוח לאומי ימשיך להיאבק על שמירת זכויותיו הביטוחיות של כל אזרח ישראלי המעוגנות בחוק, תוך הקפדה על רמת הביצוע הבאה על ביטויה בשירות היום-יומי הניתן לאזרח.

מרדכי צפורי  
המנהל הכללי

# תוכן העניינים

עמוד

- פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1986** 32 - 3
- א. הגמלאות והגבייה
  - ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1986
  - ג. השינויים בעדכון הקצבאות וברמתן
  - ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
  - ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
  - ו. קווים עיקריים במדיניות המוסד לביטוח לאומי
- פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1986** 76 - 33
- א. זיקנה ושאיירים
  - ב. ילדים
  - ג. אימהות
  - ד. אבטלה
  - ה. נכות
  - ו. נפגעי עבודה
- פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת** 94 - 77
- א. כללי
  - ב. גובה ההכנסה המינימאלית המבוטחת
  - ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה
  - ד. אפיוני האוכלוסייה השיוורית הזכאית להבטחת הכנסה
- פרק 4 - הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי: והשפעתה על עלות העבודה, השכר, הרווחה והמחירים** 111 - 95
- א. אומדן סכום ההפחתה החודשית בדמי הביטוח והתחלקותו הענפית
  - ב. השפעת הורדת שיעור דמי הביטוח על השכר, הרווח והמחירים
  - ג. מסקנות

132-113

פרק 5 - ביצוע ניסיוני של חוק ביטוח סיעוד

- א. הקדמה
- ב. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצועו
- ג. ביצועו הניסיוני של חוק ביטוח סיעוד
- ד. מספר הפונים והזכאים (עד ה-30.11.87)
- ה. בהשוואה לאומדנים
- ו. אפיוני אוכלוסיית התובעים
- ז. אספקת שירותי סיעוד לפני הניסוי ובמסגרתו
- ח. תוכניות הטיפול
- ט. הוועדה המקצועית המקומית

145-133

פרק 6 - מדד אגרסיבי של איכות הדיור בישראל

- א. הקדמה
- ב. מדידת איכות הדיור בישראל
- ג. סיכום

174-146

נטפח לוחות

**פרק 1**

**מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1986**

**לאה אחדות**



א. הגמלאות והגבייה

ב-1986 אפיינו את מערכת הביטוח הלאומי על שני מרכיביה, הגמלאות והגבייה, שיעורי גידול ריאליים גבוהים יחסית לשנים קודמות. סך כל תשלומי הגמלאות שהוענקו על ידי המוסד לביטוח לאומי עלו עלייה ריאלית בשיעור בן 12.5%, ובסכום הגבייה הכוללת מן הציבור חל גידול ריאלי בן 23%. זאת לעומת עלייה ריאלית בת כ-5% ב-1985, הן בסכום הכולל, שהמוסד לביטוח לאומי גבה מן הציבור, והן בסכום הגמלאות המשולמות על ידו. בחינת התפתחות מערכת הביטוח הלאומי לאורך זמן ביחס להתפתחות התוצר הלאומי הגולמי, המשמש אינדיקטור לפעילות הייצור במשק, מעלה, שבדומה ל-1985 גם ב-1986 גדלו סכומי הגמלאות והגבייה כאחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי: סכום הגמלאות גדל מ-7.95% ל-8.49% מן התל"ג, ואילו סכום הגבייה גדל מ-7.32% ל-8.55% מהתל"ג. מגמה זו בולטת במיוחד כשמדובר בגמלאות הגבייתיות וכן כשמדובר בגבייה המתבצעת עבור גורמי חוץ<sup>4</sup>.

העלייה הריאלית שחלה ב-1986 בהיקף תשלומי הגמלאות ובגודל סכומי הגבייה נבעה בעיקר מן ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו במשק בחחומי השכר, המחירים והתעסוקה. בשנת 1986 הושג ההישג החשוב ביותר של זוכנית החירום לייצוב המשק, אשר ביצעה החל ביולי 1985 - ירידתם המהירה של שיעורי האינפלציה. המחירים לצרכן היו בשנת 1986 גבוהים בכ-30% מאלה של 1985. זאת לעומת גידול בן כ-230% מ-1984 עד 1985 וגידול בן כ-405% מ-1983 עד 1984. בולטת ב-1986 עלייה בת כ-12.5% בשכרו הריאלי של העובד (לאחר ירידה בת 13.5% ב-1985). השיפור ברמת השכר לא פסח על בעלי השכר הנמוך. שכר המינימום שירד ב-1985 לדמת שפל - כ-30% בלבד מן השכר הממוצע במשק - החל לעלות במחצית השנייה של שנת החקציב 1986. רמתו הממוצעת בשנה זו היתה 33.6% מהשכר הממוצע במשק. בתחום התעסוקה - ב-1986 נבלמה העלייה החריפה שנרשמה ב-1985 בממדי האבטלה במשק, ואף הסתמנה בהם ירידה קלה. שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי ירד מ-7.0% ב-1985 ל-6.7% ב-1986.

מרביתן של קצבות הביטוח הלאומי צמודות לשכר הממוצע במשק או לשכרו של מקבל הגמלה בתקופת עבודתו. ההסבר העיקרי לעלייתה הריאלית של רמת הקצבאות צמודות השכר נעוץ אפוא בגידול שכרו הריאלי של העובד במשק. גם הירידה התלולה שחלה ברמת האינפלציה מאז הנהגת התוכנית הכלכלית ביולי 1985 תרמה לגידולן הריאלי של קצבות הביטוח הלאומי. ירידה זו השפיעה במיוחד על הקצבאות הצמודות לשינויים החלים ברמת המחירים

1. עליית חלקן של הגמלאות והגבייה בתל"ג נובעת בעיקר מן העובדה שמרכיב השכר בהכנסה הלאומית (=תל"ג) עלה על-פני זמן בשיעור גבוה יותר מעליית ההכנסה הלאומית עצמה. מאחר שהגבייה והגמלאות (למעט קצבות ילדים) צמודות לשכר, הרי שחלקן בתל"ג עלה.

במשק, כמו קצבות הילדים המתעדכנות במלוא עליית מדד המחירים או קצבאות אחרות (דמי לידה, ונפגעי עבודה) המתעדכנות במשך השנה בהתאם לשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק (בלבד או בנוסף על העדכון המתבצע בהן על פי השכר הממוצע). שיעור עליית המחירים הממוצע לחודש ירד מ-14.6% ב-1984 ל-6.7% ב-1985 ול-1.7% ב-1986. כתוצאה מכך השחיקה הריאלית ברמת הקצבאות בין כל שני מועדי עדכון קטנה ב-1985, ובמידה ניכרת אף יותר ב-1986.

הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הגמלאות שהוענקו על ידי המוסד לביטוח לאומי נבע בעיקר מעליית ערכן הריאלי של קצבות הזקנה והשאיירים הבסיסיות (ללא השלמת הכנסה), של נקודת קצבת הילדים ושל הגמלאות מחליפות השכר (כגון נפגעי עבודה, דמי לידה, ביטוח שירות מילואים ודמי אבטלה), ומהימשכות העלייה החדה במספר המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה עלייה ריאלית בת 15.8%, ואילו בתשלומי הגמלאות הלא גבייתיות, כלומר אלו המשולמות על פי חוקי מדינה (למשל: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מפקד על הענקתן, נרשמה עלייה ריאלית בשיעור בן כ-2%. כתוצאה מכך ב-1986 עלה חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות והגיע ל-79.4%. זאת לעומת 77.1% ב-1985.

הכנסות המוסד לביטוח לאומי מגבייה מהציבור ב-1986 כוללות גם את תשלומי דמי הביטוח, שהממשלה שילמה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים לפי מדיניות שנועדה להקטין את עלות העבודה באמצעות הורדת שיעורי דמי הביטוח. סכום הגבייה האמור גדל ריאלית לא רק כתוצאה מעליית השכר הריאלי במשק ומירידת רמת האינפלציה אלא גם עקב כניסתם לתוקף של שינויים. תחיקתיים בתחום הגבייה ועקב השפעותיהן של תופעות מקריות וייחודיות ל-1986, כגון "גביית היחר" כתוצאה ממקדמות ששולמו על ידי מבוטחים לשנת 1987. השינויים התחיקתיים והמבניים בתחום הגבייה, אשר תרמו לגידולה, הם: העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח למבוטחים הלא-שכירים (מרמה השווה ל-3 פעמים השכר הממוצע לרמה השווה ל-4 פעמים), הפעלת השלב השלישי של החוק המתייחס לשינוי בסיס הגבייה של מבוטחים לא-שכירים (מ-80% מן ההכנסה השוטפת למלוא ההכנסה השוטפת), ואחרון - הגדלת שיעור הגבייה הכולל מלא-שכירים ב-0.1% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. (שינוי זה נבע מהורדת שיעור דמי הביטוח הענפיים ב-0.4% ומהעלאת שיעור המס המקביל ב-0.5% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח).

הגבייה מהציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי מתחלקת לשני סוגים: גבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי וגבייה עבור גורמי חוץ: מס מקביל, היטל התגוננות והיטל חינוך על-יסודי. ב-1986 הגבייה עבור ענפי הביטוח עלתה ריאלית ב-21%, והגבייה עבור גורמי חוץ גדלה בכ-27%. כתוצאה מכך ב-1986 נמשכה מגמת הירידה בחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בכלל הגבייה מהציבור, מגמה הנמשכת מאז 1976. ב-1986 הגיע חלקה של הגבייה לענפי הביטוח ל-66.7%, לעומת 82.4% באמצע שנות השבעים.

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

1986 - 1965

שנה	גבייה	גמלאות
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985	7.32	7.95
1986 (אומדן)	8.55	8.49

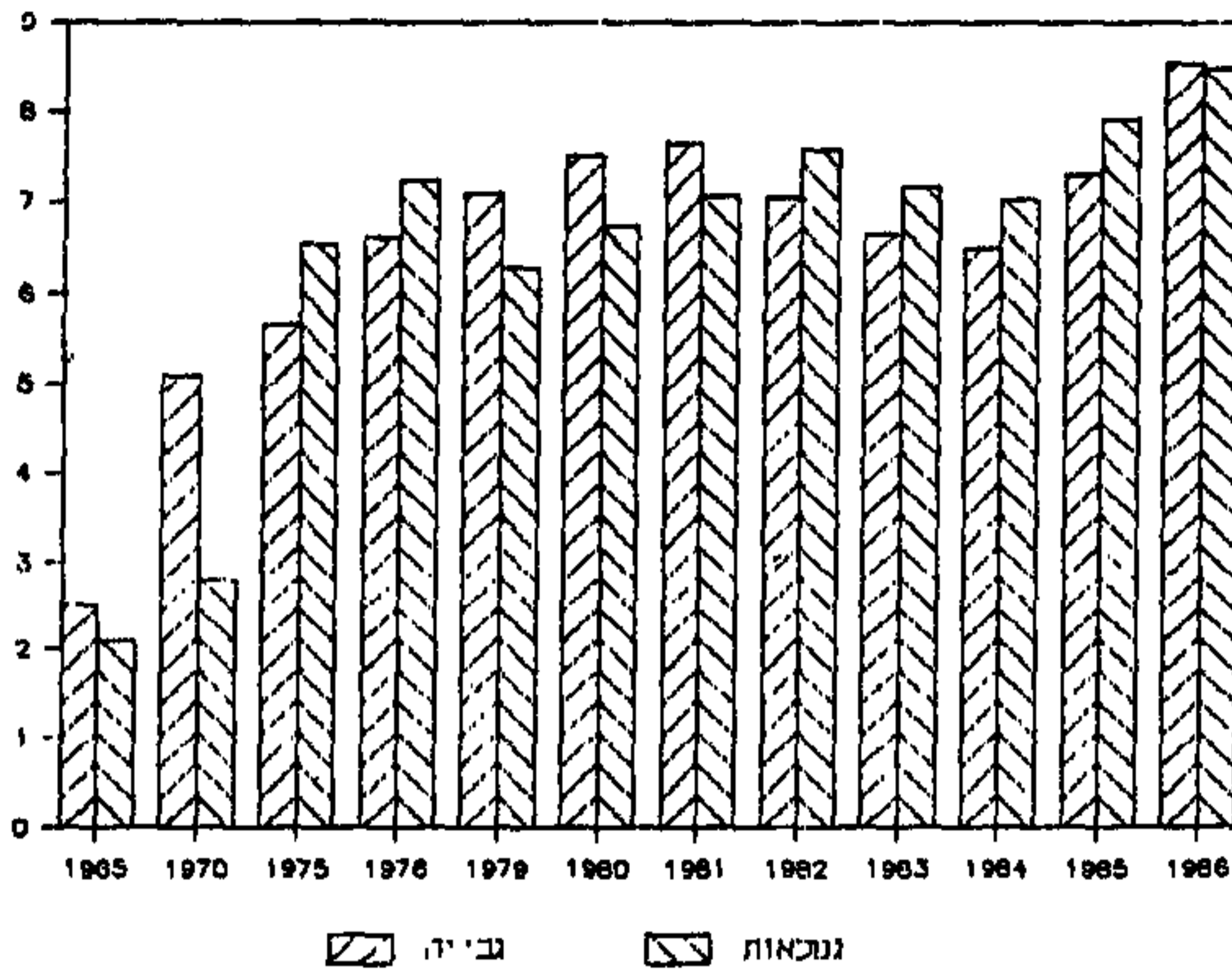
לוח מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות, כאחוז מסך כל הגבייה ומסך כל הגמלאות וכאחוז מהתל"ג

1986 - 1975

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל הגבייה	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגמלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
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
1984	71.90	81.73	4.68	5.75
1985	67.68	77.14	4.95	6.13
1986	66.75	79.36	5.71	6.74

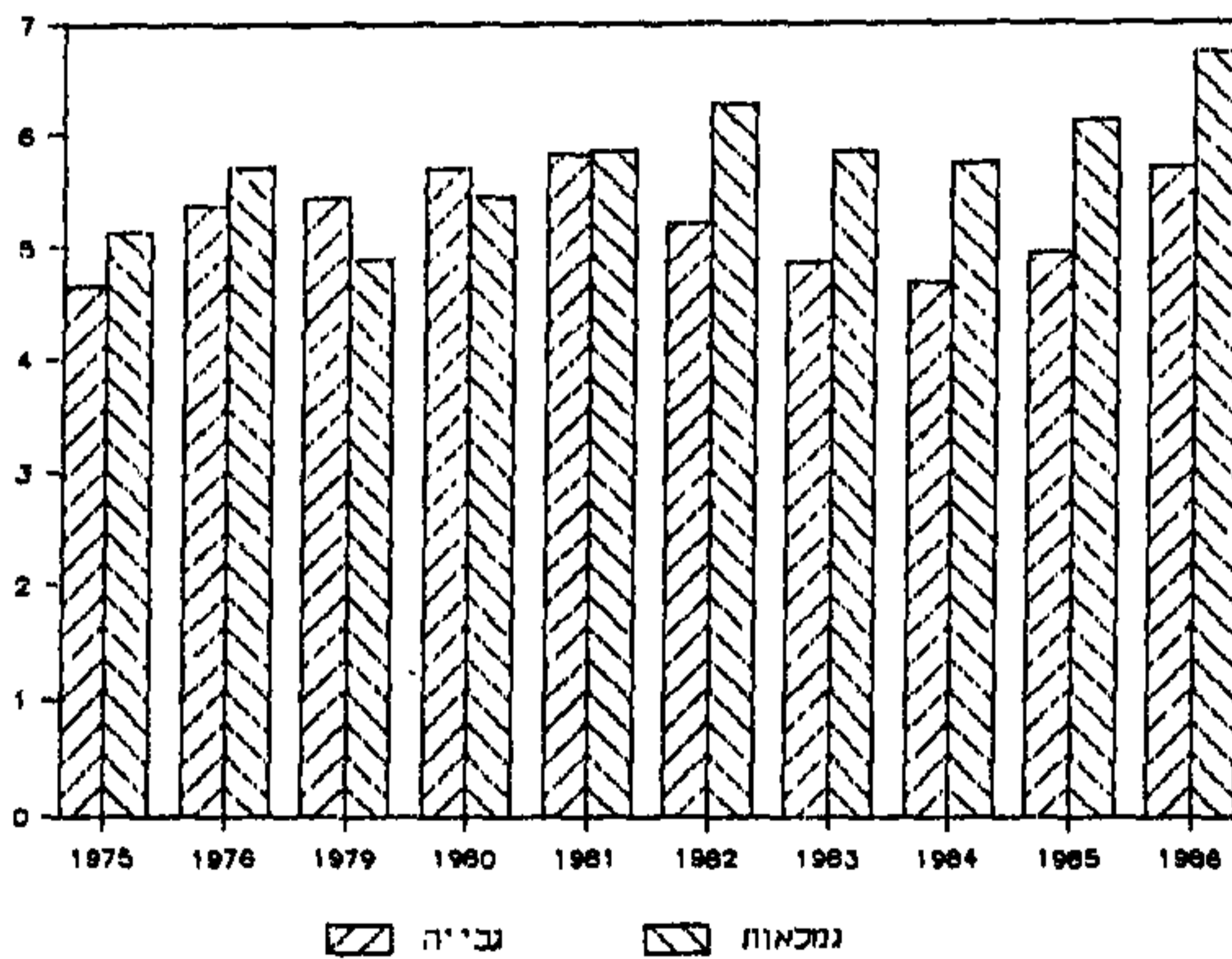
תרשים מס. 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתל"ג

1986 - 1965



תרשים מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל הגבייה וגמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגמלאות

1986 - 1975



## ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1986

בדיקת השינויים שחלו ב-1986 בענפים השונים, המוצגים בלוח מס. 3, מאפשרת לאתר את הגורמים, בהם יש לתלות את עליית היקף התשלומים במערכת כולה בשיעור ריאלי בן 12.5%.

תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, גדלו ריאלי בשיעור בן 6.7%. שיעור זה נמוך משיעור עליית כלל תשלומי הביטוח הלאומי. חלקם של התשלומים לקשישים ולשאיירים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד אפוא מ-41% ב-1985 ל-38.5% ב-1986. סכום קצבות הזיקנה והשאיירים ששולמו לפי חוק עלו עלייה ריאלי בת כ-11%, ואילו בתשלומים ששולמו שלא לפי חוק (השלמת הכנסה וקצבאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים), שהם כחמישית מכלל תשלומי הענף ב-1986 (לעומת רבע ב-1985), חלה ירידה בת כ-9%.

סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק גדל כתוצאה משני גורמים: ראשית, ב-1986 גדל מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק ב-3.7%. שנית, בעקבות גידול השכר הממוצע במשק עלה גם ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות (הכוללות את חוספת ההפרשים עד לרמה בת 15% מהשכר הממוצע במשק, כלומר עד לרצפה שנקבעה לקצבאות אלו), וזאת בכ-9.5%. עלייתה הריאלי של קצבת הזיקנה או השאיירים הבסיסית וירידתה הריאלי של רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ב-1% הקטינו את חלקה של השלמת ההכנסה בסך כל הקצבה המוענקת למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים הזכאים גם להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. התפתחות זו וירידת מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (בשיעור בן 4.5%) הם הגורמים העיקריים שהביאו לירידה הריאלי בתשלומי הענף שלא לפי חוק.

תשלומי ענף הנכות הכללית גדלו ריאלי בת כ-9%. גידול זה נבע בעיקר מעליית מספר מקבלי הגמלאות למיניהן (קצבות נכות, שירותים מיוחדים, ילד נכה וננידות) בכ-4% ומהגידול הריאלי בן ה-12% בסכום ההלוואה הממוצעת לרכישת רכב, שהוענקה לנכים המוגבלים בניידותם. בענף הילדים ניצפה שיעור גידול ריאלי גבוה במעט מן הממוצע הכללי - כ-14%. כהמשך למגמה שהסתמנה בשנה הקודמת ב-1986, גדל הסכום הכולל של תשלומי ענף הילדים, למרות שמספר הילדים המקבלים קצבת ילדים קטן עקב ביטול תשלום קצבת הילד הראשון למרבית המשפחות הקטנות. גידול תשלומי הענף נובע במלואו מעליית ערכה הריאלי של נקודת קצבת הילדים בכ-15%.

כפי שאפשר לראות בתרשים מס. 3, תשלומי הגמלאות בענפים זיקנה ושאיירים, ילדים ונכות כללית הם כ-75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. אלה תרמו לפיכך את התרומה העיקרית לגידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי.

שיעורי הגידול היו הגבוהים ביותר בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר: נפגעי עבודה, אבטלה וביטוח שירות מילואים, ובתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית). הסיבות העיקריות לגידול תשלומי הגמלאות מחליפות השכר הן: גידולו הריאלי של השכר הממוצע במשק וירידת שיעורי האינפלציה, שהקטינה את השחיקה הריאלי בקצבאות בין כל שני מועדי עדכון.

לוח מס. 3: התפלגות השלומי הביטוח הלאומי \* ושיעורי הגידול הריאליים (באחוזים)

1986 - 1980

שנה	דיקנה ושאיזים*	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מלאומים	הכנסה**	אחוזים	הכל
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	3.3	0.4	100

שיעורי גידול (ריאליים) מאז השנה הקודמת

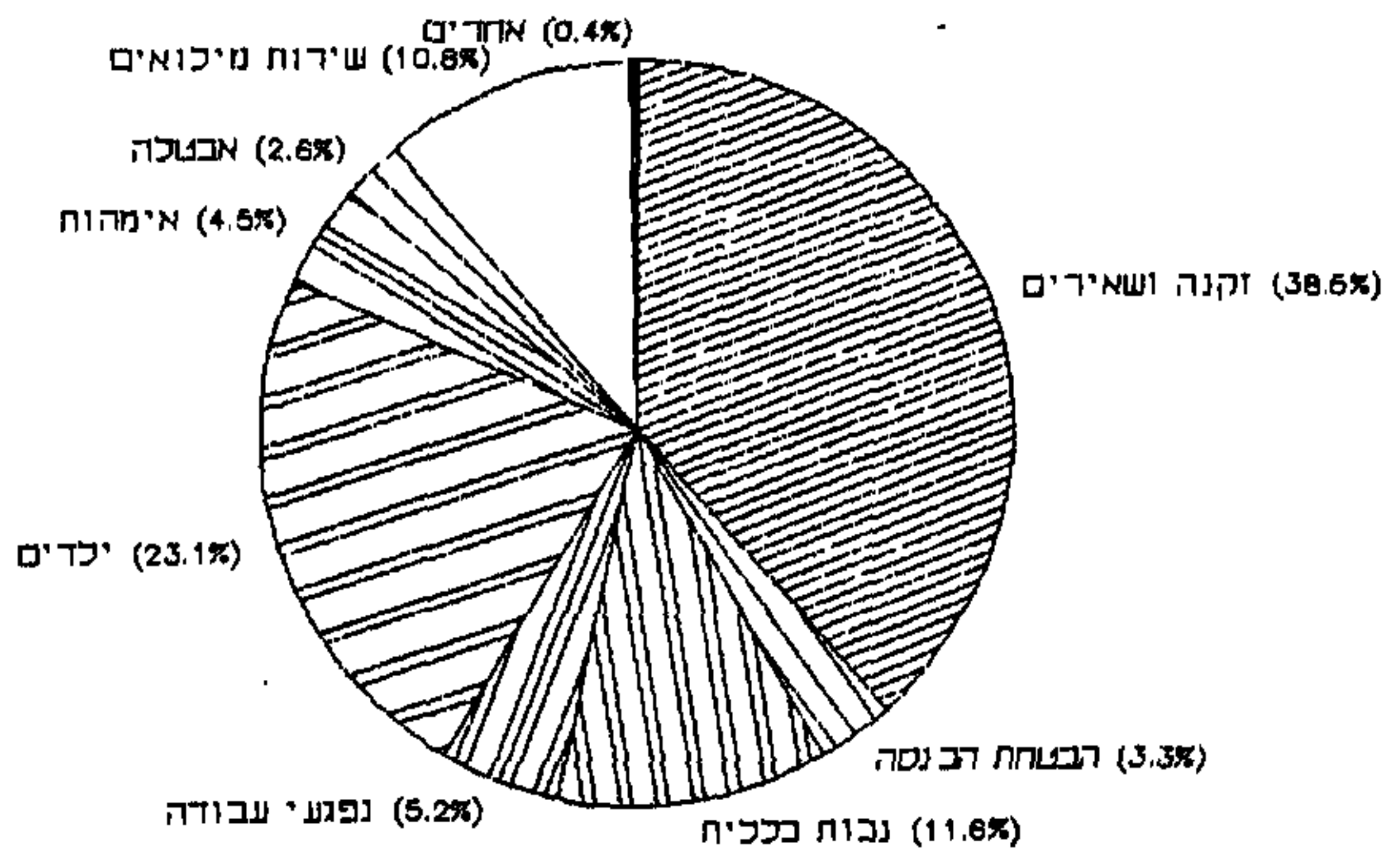
1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	-	15.7
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	-	9.1
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6	-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	3.2
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	4.9
1986	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	12.5

\* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.  
 \*\* כולל השלומים עבור השבה סוציאלית בשנים 1980-1981 ועבור השלמת הכנסה, שהתלפפה את ההשבה הסוציאלית ב-1982.  
 \*\*\* במסגרת זו משולמת הגשת הכנסה לנחמכי הטעו בעבר.



ב-1986 תשלומי הבטחת הכנסה גדלו ריאלית ב-23%, זאת לעומת 67% ב-1985. את גידול תשלומי הבטחת הכנסה יש לזקוף אך ורק להמשך מגמת הגידול החד במספר מקבלי הגמלאות (כ-28%), שכן רמת הקצבה הריאלית שהוענקה להם היה נמוכה בכ-1% מזו שבשנת 1985.

תרשים מס. 3 - התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי - 1986



## ג. השינויים בעדכון הקצבאות וברמתן

מגמות השינוי ברמת הקצבאות בשנים 1984-1986 נבעו כבכל תקופה אחרת מההפתחות שחלו בתחומי המחירים והשכר ומן השינויים שהונהגו בשיטת עדכון של חלק מן הקצבאות בעקבות התפתחות אלו.

שני צעדים ננקטו ב-1984 במגמה להתגבר על השחיקה החרیפה שגרמה ברבע הראשון של השנה בקצבות הזקנה והשאיירים הבסיסיות וברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לזקנים, לשאיירים, לנכים, לנשים הזכאיות לדמי מזונות ולאוכלוסייה הנתמכת שאינה נמנית על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירותית). לצעדים אלה היתה השפעה רבה על רמת הקצבאות בשנים 1984-1986.

ראשית, בדצמבר 1984, כלומר חודש לאחר שפג תוקף החקנות לשעת חירום, הונהגו שינויים בעדכון קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות. זאת במסגרת תיקון חוק, שהונהג כהוראת שעה למשך שנה אחת בלבד. השינויים היו:

1. עדכון טוב יותר של השכר הממוצע לפי חוק, שבחישובו יבואו לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר ששולמו לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר ששולמו במגזר העסקי מכוח הסכם קיבוצי.

אחת מחולשותיה של שיטת ההצמדה לשכר הממוצע היא אי היותו של השכר הממוצע, המשמש בסיס לעדכון הקצבאות צמודות השכר, השכר הממוצע בפועל בעת עריכת העדכון, אלא רק אומדן של שכר זה. לפני היכנסה של הוראת השעה לתוקף, אומדן זה היה נאמד על פי השכר בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם היו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים, ועל פי תוספות היוקר או על פי כל פיצוי אחר על התייקרות ("פיצוי" בלשון החוק) ששולמו במשק מתום שלושת החודשים האלה עד לחודש העדכון. אומדן זה קרוי "השכר הממוצע לפי חוק", שכן נוסחת חישובו מעוגנת בחוק הביטוח הלאומי. אומדן זה הוא בחינת קירוב טוב לשכר הממוצע המשולם במשק בפועל כל עוד אין תנודות חריפות במחירים או ברמת השכר, וכל עוד נתוני השכר מתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלא בפיגור ניכר. אולם ככל שקצב עליית האינפלציה וזחילת השכר כלפי מעלה מהירים יותר, כן גדול יותר הפער בין השכר הממוצע על פי משמעותו בחוק לבין השכר הממוצע בפועל בעת העדכון. גדילתו של פער זה היתה אחת הסיבות העיקריות לשחיקת רמת הקצבאות בראשית 1984. לפיכך נקבע בהוראת השעה, שאומדן השכר הממוצע לפי חוק לא יתבסס על ממוצע פשוט של השכר ששולם בפועל בשלושת החודשים האחרונים שעליהם יש ללשכה נתונים, אלא שכל פיצוי כלשונו בחוק (למשל תוספת יוקר) וכל תוספת שכר בסקטור העסקי הניתנת באחד משלושת חודשים אלה ייוקפו גם לחשבון החודשים הקודמים (הכלולים בבסיס החישוב) ולא רק לחשבון החודש הספציפי שבו ניתנה התוספת<sup>2</sup>.

2. כבר בחודש אוגוסט 1984 הוחקנו תקנות לשעת חירום שנשארו בתוקף שלושה חודשים. הן שיפרו את שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, ולכן במידה מסוימת גם את רמת הקצבאות הצמודות לשכר.



2. קביעת "רצפה" במשק לרמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. כך נקבע בתיקון החוק, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע במשק בפועל. אם יתברר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע לפי חוק הייתה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע בפועל, הגמלאים יהיו זכאים לקבל השלמה שתסתכם ביחד עם הקצבה ל-15% מהשכר הממוצע בפועל. תוספת זו בהכרח תשולם באיחור, אך תחושב על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת, וכך יישמר ערכה הריאלי.

שנית, בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי היכולת. זאת לתקופה בת 12 חודשים, כלומר עד נובמבר 1985. הגמלאות להבטחת הכנסה (השלמת הכנסה לקשישים ושאיירים, גמלאות נכות, תשלום דמי המזונות והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית) עודכנו לפי שיטה זו מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. השיטה איפשרה לשמור באורח שוטף על כוח הקנייה של קצבאות אלו, ונודעה לה חשיבות רבה, במיוחד על רקע אי הוודאות הכלכלית ששררה במשק ועל רקע ירידת השכר הריאלי, שהיתה פועל יוצא מן המדיניות הכלכלית שהונהגה ביולי 1985.

לקראת המועד, בו עמד לפוג תוקפה של הוראת השעה, ולאחריו נערכו דיונים בין נציגי המוסד לביטוח לאומי לבין אנשי האוצר על שיטות חישוב השכר הממוצע לפי חוק ועל עדכון הקצבאות למעוטי היכולת. המוסד לביטוח לאומי גרס, שיש לאמץ את שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, שהונהגה בהוראת השעה, כשיטת קבועה שתעוגן בחוק. זאת במגמה להבטיח יציבות יחסית ברמת הקצבאות גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי השכר והסכמי תוספת היוקר. משרד האוצר התנגד לעיגון השיטה בחוק, ובגלל היעדר הסכמה חושבו קצבות הזקנה והשאיירים מאז דצמבר 1985 עד מאי 1986 על בסיס השכר הממוצע - לפי שיטת הוראת השעה ולפי השיטה הקודמת, לסירוגין. אולם מיוני 1986 עד אפריל 1987 הסכים משרד האוצר, שהשכר הממוצע לפי חוק יעודכן על פי שיטת הוראת השעה, וכי ישולמו הפרשים בגין הפער שנוצר בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין ה"רצפה" בת ה-15% (ליחיד). אך זאת לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

באפריל 1987 נקבע הסכם עם האוצר, שתוקפו לשנה (עד מרץ 1988), לפיו השכר הממוצע ימשיך להיות מחושב על פי הכללים שנקבעו בהוראת השעה. מועד עדכוננו היא כפי שנקבע בחוק - אחת לשנה (בראשית ינואר) או בכל עת שמשולמים תוספת יוקר או פיצוי אחר בגין התייקרות במשק. כמו כן הוסכם, שהפרשים למקבלי הקצבה ישולמו בסוף השנה רק אם יתברר שהקצבה הממוצעת השנתית ששולמה בפועל היתה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע במשק.

ההסכם בעניין עדכונה החודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה הווארך עד יוני 1986. בסיכום שנקבע עם משרד האוצר הוחלט להוריד בהדרגה את רמת הקצבה לשיעורים הנקובים בחוק, ולעדכן אותה רק אם תהיה נמוכה מרמה מסוימת במונחים של אחוז מהשכר הממוצע במשק. (כך, למשל, הקצבה עודכנה בחודשים יולי-ספטמבר 1986, כאשר רמתה היתה נמוכה מ-27.5% -28% מהשכר הממוצע במשק ליחיד). שיטה זו נמשכה עד אפריל 1987, עת נחתם עם האוצר הסכם לשנה, לפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תיפול משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בחודשו מחשבים אומדן של השכר

הממוצע במשק על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק, (למשל 25% מהשכר הממוצע ליחיד).

לוח מס. 4 - קצבות זיקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית המובטחת, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע\*

1986-1975

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאיירים						שנה
אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש, אלמן/ה, נכה יחידים		אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש יחיד אלמן/ה		
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	
48.1	307.8	25.5	163.7	24.8	143.3	14.9	95.0	1975
40.3	305.3	22.1	167.0	18.8	142.5	11.6	88.2	1979
48.2	373.2	23.8	184.2	26.3	203.4	13.8	104.9	1980
49.8	421.4	24.8	208.6	28.4	236.6	14.6	122.1	1981
49.5	427.4	24.6	212.8	27.3	234.9	14.1	121.3	1982
49.9	418.2	24.9	209.1	27.2	226.5	14.4	120.5	1983
48.8	433.9	24.3	217.5	28.6	254.3	14.7	131.1	1984
61.2	473.3	30.5	236.0	29.7	229.3	15.3	118.3	1985
54.4	474.6	26.8	233.7	28.8	250.7	14.9	129.5	1986

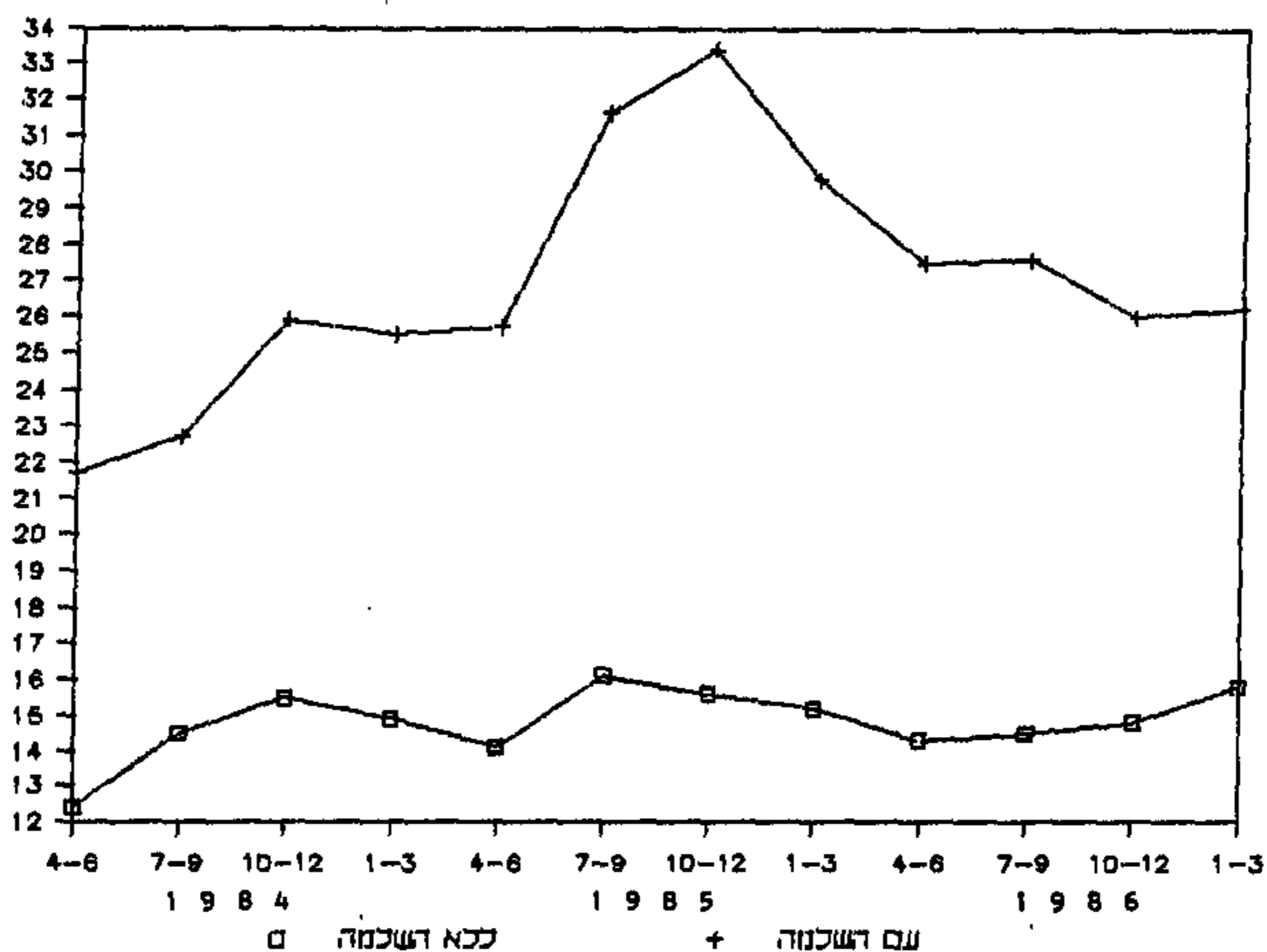
\* השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 4 ותרשימים מס. 4 ו-5 מציגים את התפתחות רמתן של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה. הנתונים מורים, שב-1986 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע נשמרה פחות או יותר. זאת הודות להימשכות המדיניות של הבטחת מינימום ("רצפה") לקצבה. קצבת הזיקנה או השאיירים ליחיד קטנה מ-15.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-15% ב-1986. שלא כב-1985, ב-1986 חלה בשכר הממוצע במשק עלייה ריאלית, ולפיכך גם בקצבות הזיקנה והשאיירים הצמודות לו. אולם שיעור העלייה הריאלית בערכן של הקצבאות היה נמוך מזה של השכר הממוצע, (כ-9.5% לעומת כ-12.5%, בהתאמה). לפיכך ירדה במעט רמת הקצבות יחסית לשכר הממוצע במשק (בכ-3%). המעבר משיטת עדכון חודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה, כפי שהיה מקובל ב-1985, לשיטת עדכון בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע במשק ובהדרגה גם לשיעורים הקבועים בחוק, בד בבד עם עלייתו הריאלית של השכר הממוצע במשק ב-1986 גרמו לירידת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת יחסית

לשכר הממוצע במשק. כך, ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ירדה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986. עם זאת יש להדגיש, שרמת הקצבה ששולמה ב-1986 עדיין היתה גבוהה בממוצע מהשיעור הקבוע בחוק, וגם כוח הקנייה שלה נשמר בהשוואה לכוחה ב-1985.

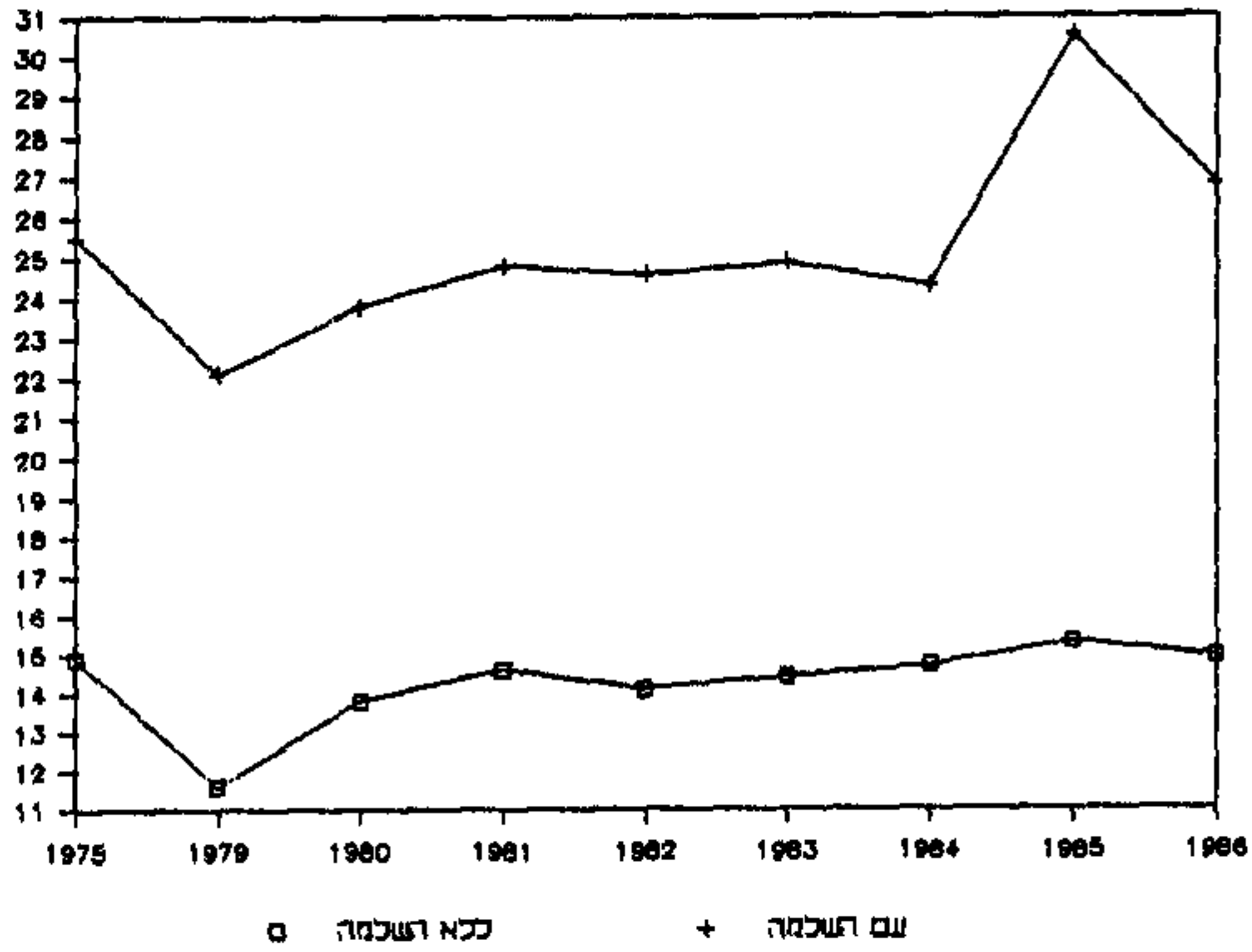
תרשים מס. 4 - קצבות זיקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע (ממוצעים רבעוניים)

1986 - 1984



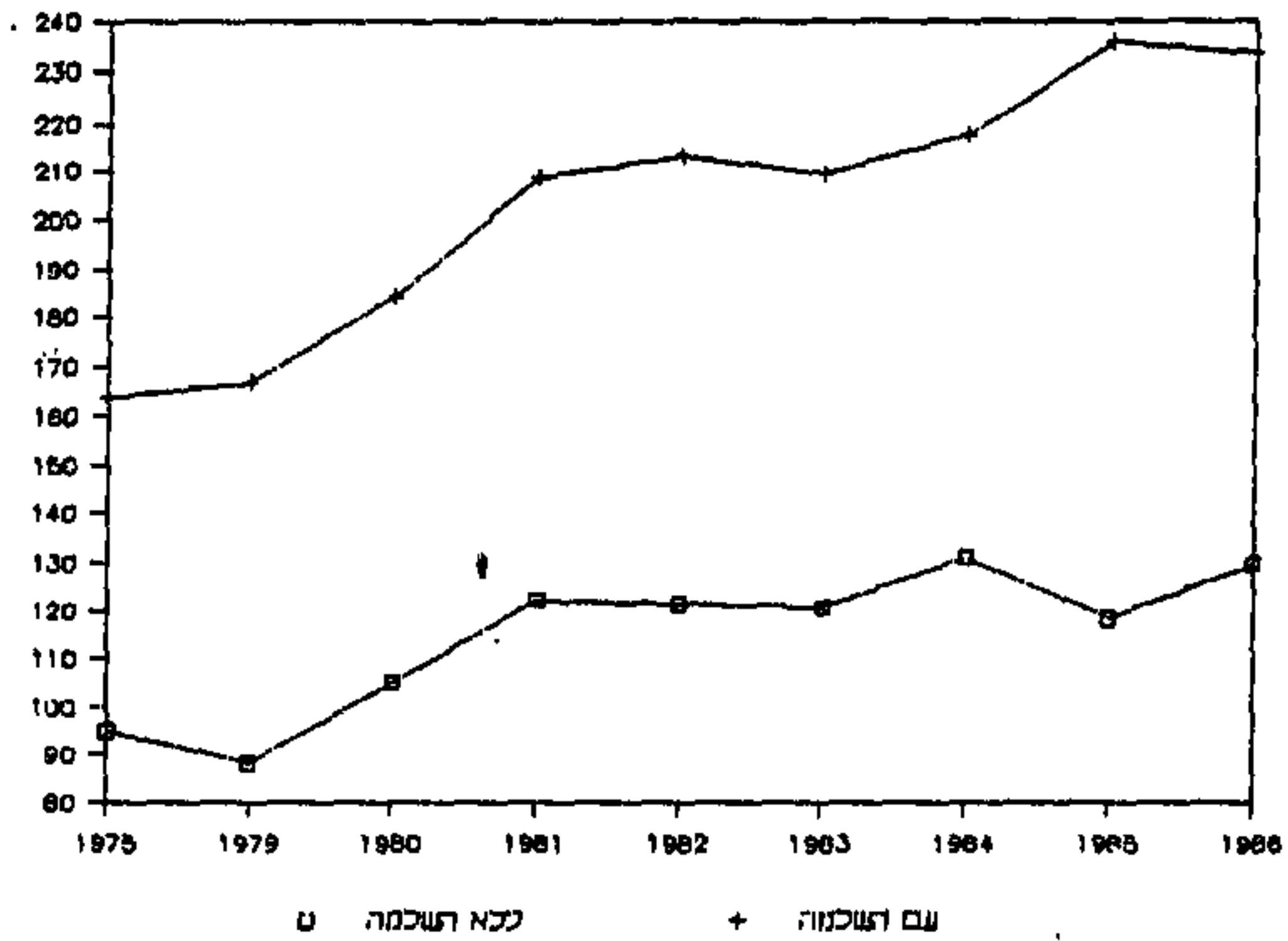
תרשים מס. 5 - קצבות זיקנה ושאיירים והכנסה המינימאלית המבוטחת ליחיד, כאחוז מהשכר הממוצע (ממוצעים שנתיים)

1986 - 1975



תרשים מס. 6 - קצבות זיקנה ושאיירים והכנסה המינימאלית המבוטחת ליחיד, במחירים קבועים

1986-1975



שלא כקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות אך כהכנסה המינמאלית המובטחת לקיום, קצבות הילדים הוצמדו ביולי 1975 לשינויים במדד יוקר המחיה ועודכנו מאז 1981 ארבע פעמים בשנה. החל מינואר 1988 יעודכנו קצבות הילדים (ונקודת הזיכוי במערכת המס) במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) וכמו כן בכל עת שתשולם תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. שינוי זה עלול להקטין את חדירות העדכון שתלויה, כמובן, במספר הפעמים שתשולם תוספת יוקר ולגרום משום כך גם לשחיקה מחודשת בערכה של נקודת קצבה.

לוח מס. 5: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא)

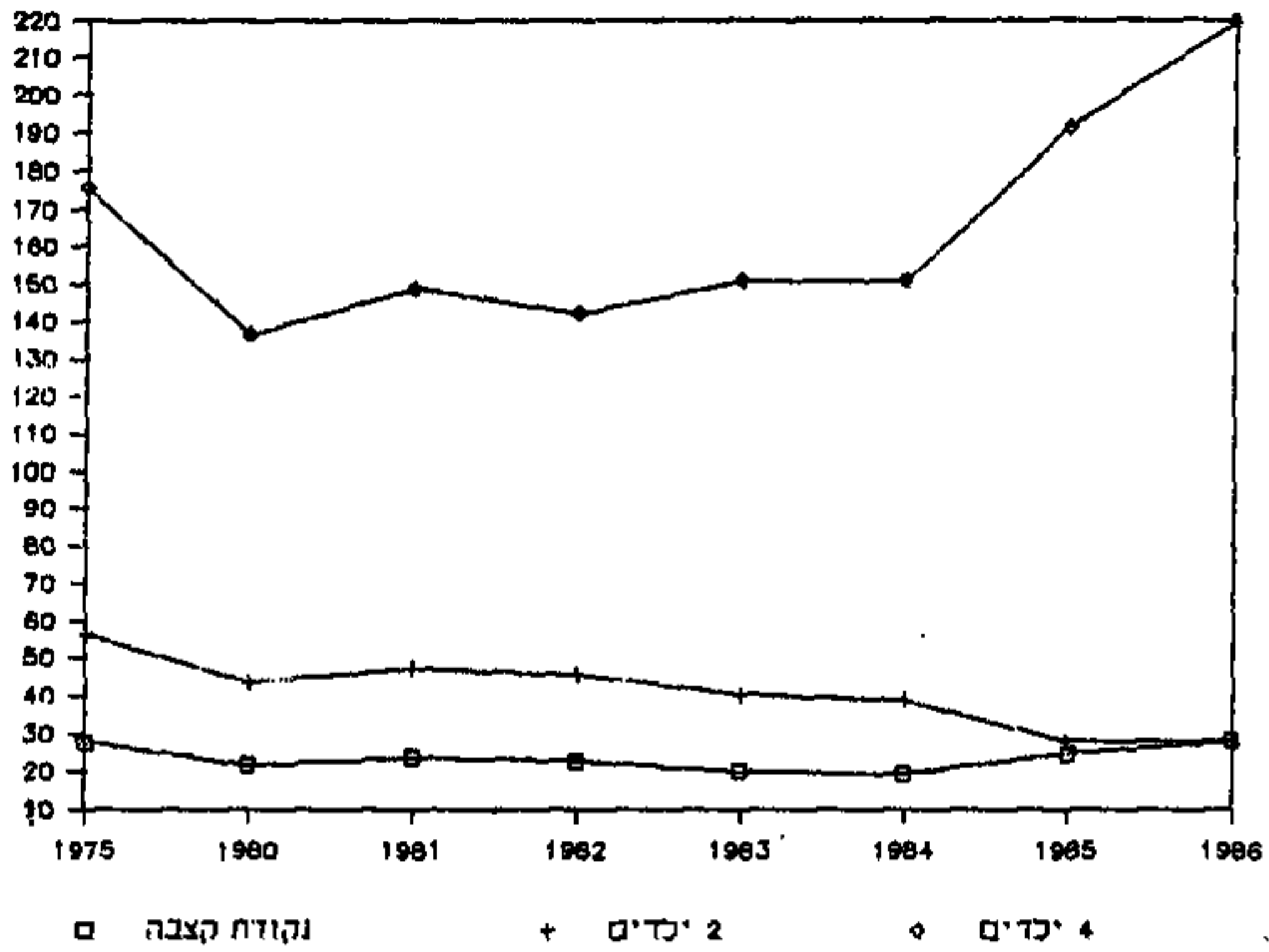
1986-1975

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	218.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8

לוח מס. 5 מציג אזור התפתחות ערכן של קצבות הילדים. ערכה של נקודת קצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק, הגיעה לרמת שפל ב-1984. מאז 1975 ועד 1984 ירד כוח הקנייה של נקודת קצבה בכ-30%, וערכה ביחס לשכר הממוצע ירד ב-50%. אולם לאחר הנהגת התוכנית הכלכלית, שהודות לה ירדה רמת האינפלציה ירידה דרסטית (שיעור האינפלציה החודשי הממוצע ירד מ-14.6% ב-1984 ל-6.7% ב-1985, ול-1.7% ב-1986), קטן גם גודלה הממוצע של השחיקה הריאלית, שהיתה חלה בערכה של נקודת קצבה בין כל שני מועדי עדכון. כתוצאה מכך ניכר בשנים 1986-1985 שיפור ריאלי בערכה של נקודת הקצבה. כוח הקנייה שלה גדל בכ-27% ב-1985 וב-15% נוספים ב-1986, וכך חזרה נקודת הקצבה לרמתה הריאלית ב-1975. בשנתיים האחרונות ניכר בה שיפור ניכר ביחס לשכר הממוצע במשק. ערכה עלה מ-1984 עד 1985 מ-2.2% מהשכר הממוצע במשק ל-3.1% (כתוצאה הן מירידת האינפלציה והן מירידת השכר הריאלי במשק) ונשאר בערך ברמה זו גם ב-1986 (3.2%). יוצא אפוא, שבהשוואה ל-1975 גודל השחיקה בערכה של נקודת קצבה ביחס לשכר הממוצע מגיע כיום ל-25% בלבד.

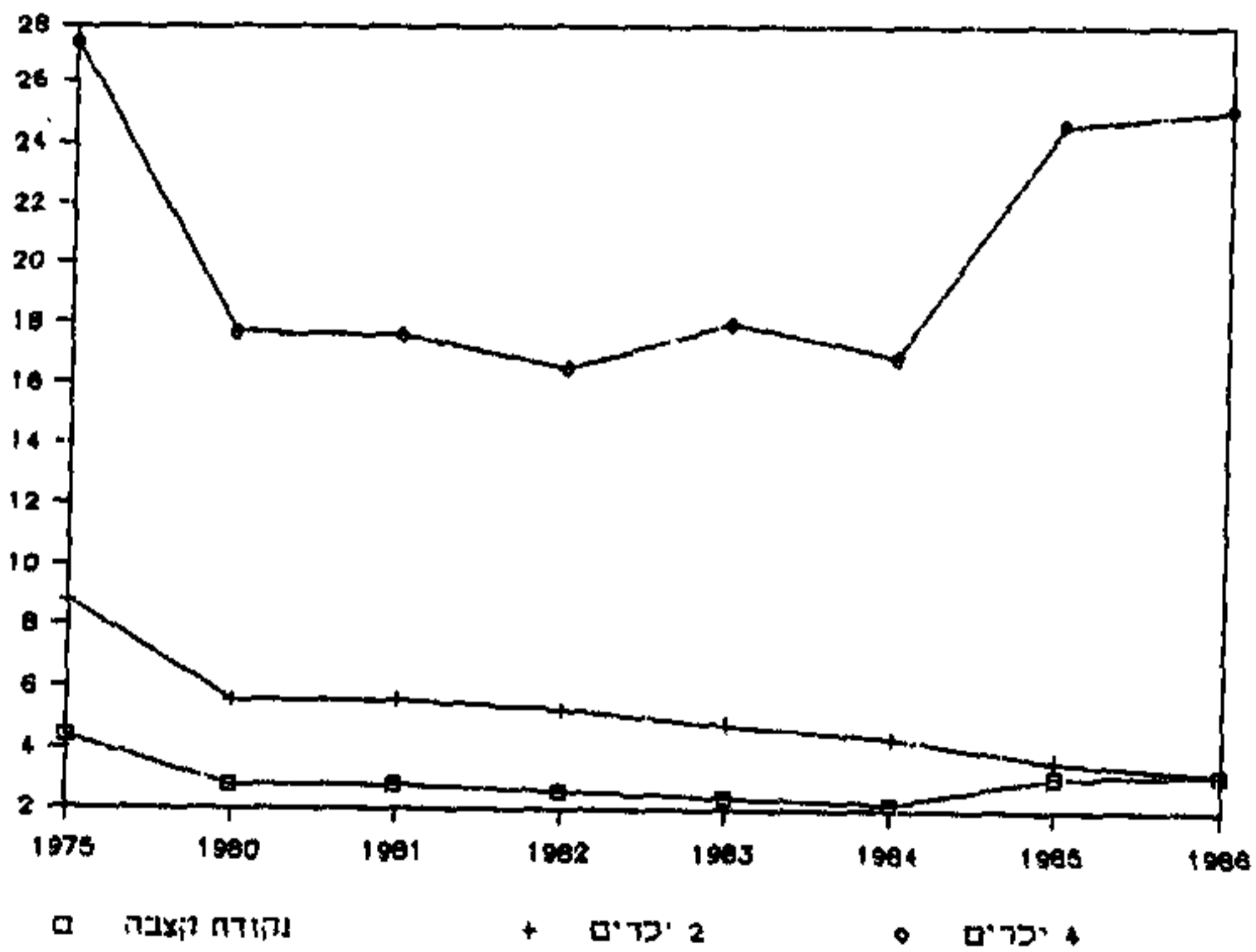
חרשים מס. 7 - ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים

1986-1975



חרשים מס. 8 - ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע

1986-1975





משיעורי גידול אלה נהנות, כמובן, רק אותן משפחות שלא נפגעו מביטול קצבת הילד הראשון וממס ההכנסה שהוטל על קצבות הילדים. ביולי 1985 החליטה הממשלה לבטל את קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות (1-3 ילדים), למעט המשפחות מעוטות ההכנסה, שהכנסת הבעל מעבודה אינה עולה בהן על 80% מהשכר הממוצע. למשפחות שכירות עם הכנסה נמוכה הקצבה מוחזרת באמצעות המעבידים, ואילו משפחות הכלולות בתוכניות הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, משפחות של עצמאיים עם הכנסה נמוכה ומשפחות אחרות הזכאיות להחזר בגין הכנסה נמוכה, ממשיכות לקבל את קצבת הילד הראשון ישירות מן המוסד לביטוח לאומי.

החלטה זו עוגנה בתקנות ולאחר מכן בחוק, שתוקפו היה יפה תחילה עד מרץ 1987, אך שבמועד זה הוארך בשנה נוספת, כלומר עד מרץ 1988. במקביל להארכת תוקפו של החוק הוחלט להעלות את תקרת ההכנסה מעבודה המזכה משפחה בהחזר קצבה ל-90% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, באפריל 1987 הוחלט לחדש את המיסוי על קצבות הילדים השני והשלישי, הניתנות למשפחות שלהן עד שלושה ילדים, ואשר הבעל בהן חייב במס שולי בן 45% ויותר. זאת לאחר שתוקפה של הוראת השעה בנושא זה פג בספטמבר 1986.

#### ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל הענפים, למעט ענפי הילדים והאימהות, תרם גם הוא לגידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי. בדומה ל-1985, גם ב-1986 מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל ב-2.9%. בענף הנכות, הענף השלישי בגודל בין ענפי המוסד, מספר מקבלי הקצבה גדל ב-3.9%; זאת לעומת 3.4% ב-1985. התפתחות זו מעידה, ככל הנראה, על התייצבות מסוימת בשיעור גידולו של מספר המקבלים, וזאת לאחר מגמת הירידה שאפיינה את הענף בשנים האחרונות. בענף האימהות היה מספר הנשים המקבלות מענק לידה נמוך בכ-1% מאשתקד, ומאז 1983 הוא ממשיך לעמוד על כ-100,000. גם במספר הנשים המקבלות דמי לידה לא חל שינוי של ממש, והוא עלה ב-1986 במחצית האחוז בלבד.

התפתחות בולטת, שהחלה ב-1985 ושנמשכה גם ב-1986, היא ירידת מספרן האבסולטי של המשפחות ושל הילדים הזכאים לקצבת ילדים. זאת כתוצאה מביטולה של קצבת הילד הראשון למשפחות עם 1-3 ילדים שהונהגה ביולי 1985. ב-1986 כ-524 אלף משפחות קיבלו בממוצע מדי חודש קצבת ילדים, לעומת כ-547 אלף ב-1985 וכ-622 אלף ב-1984. זוהי אפוא ירידה בת כ-16% מאז 1984, בת כ-12% ב-1985 ובת כ-4.5% ב-1986. מספר הילדים, בגינם שולמה קצבת ילדים, ירד ירידה תלולה יותר מאז 1984, בכ-21%. ירידה זו אינה משקפת את מלוא ההשפעה של ביטול תשלום קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, שכן מספר הילדים הראשוניים בקרב המשפחות הקטנות גדל מדי שנה בכ-2%. כאשר לוקחים בחשבון את שיעור הגידול הטבעי ב-1985 וב-1986 עולה, שביטול קצבת הילד הראשון הקטין את מספר הילדים הזכאים לקצבה בכ-24%.

ראוי לציין, שאת המשך ירידת מספר הילדים (או המשפחות) הזכאים לקצבת ילדים ב-1986 יש לתלות לא רק בעובדה, שב-1986 הביטול בא לכלל ביטוי מלא (ב-1985 הקצבה בוטלה במשך תשעה חודשים), ובכך שחלק הארי של הילדים שנולדו לא נכנסו למערכת, אלא גם בירידת המספר

לוח מס. 6 - מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים במוצע לחודש  
1986 - 1980

שנה	זיקנה ושאיירים	נכות כללית	נפגעי עבודה			אימהות		ילדים
			דמי פגיעה*	קצבת נכות צמיתה	קצבת תלויים	מענק לידה*	דמי לידה*	

מספר המקבלים

1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247
1981	353,566	48,761	..	8,034	2,958	96,732	38,602	587,511
1982	362,635	54,386	70,017	8,485	3,070	98,676	39,648	600,859
1983	371,053	59,491	57,976	8,898	3,090	102,654	42,385	609,052
1984	379,394	62,522	59,751	9,326	3,215	99,822	42,690	621,675
1985	390,226	64,575	56,921	9,872	3,286	101,329	42,688	**546,900
1986	401,749	67,111	57,823	10,018	3,338	100,541	42,924	524,200

אחוז שינוי במספר המקבלים

1981	3.0	13.7	..	6.5	3.5	0.4	-3.0	1.4
1982	2.6	11.5	..	5.6	3.8	2.0	2.7	2.3
1983	2.3	9.4	-17.2	4.9	0.7	4.0	6.9	1.4
1984	2.2	5.1	3.1	4.8	4.0	-2.8	0.7	2.1
1985	2.8	3.3	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0
1986	2.9	3.9	1.6	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5

\* בגמלה זו הנתון הוא שנתי.  
\*\* כולל המשפחות, להן הוחזרה קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים, החל ביולי 1985.

לוח מס. 7 - מספר מקבלי הגמלאות ביחס למשלמים דמי ביטוח (שיעור ל-1,000)  
1986 - 1980

שנה	זיקנה ושאיירים	נכות כללית	נפגעי עבודה		אימהות		ילדים
			דמי פגיעה	קצבת נכות וקצבת תלויים	מענק לידה	דמי לידה	

1980	241	31	53	8	69	32	429
1981	239	33	..	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424
1983	247	40	40	9	67	33	425
1984	252	43	41	9	65	34	433
1985	249	43	38	9	66	32	359
1986	252	45	37	9	64	32	349

\* הלוח מבוסס על אומדן מספר המבוטחים שחושב באגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי. אומדן מספר המבוטחים לשנת 1986 הוא ליום ה-31.3.87, ובהתאם לכך חושב גם אומדן המבוטחים לשנים הקודמות.



האבסולטי של משפחות שקיבלו את החזר הקצבה מן המעביד עקב הכנסה נמוכה (58 אלף משפחות ב-1985 ו-45 אלף ב-1986). ירידה זו היתה בלתי צפויה, ואין לה הסבר אלא שיעור המיצוי, שהלך וקטן ב-1986. תופעה זו מעידה על קשיי הביצוע ועל חוסר היעילות האפקטיבית של מנגנון החזר הקצבה על ידי מעבידים.

התפתחות בולטת אחרת, שהחלה ב-1984 ושנמשכה בשנתיים שלאחריה, היא שיעור הגידול הגבוה של מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורצית). ב-1986 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה 31,500. זה אפוא גידול בן כ-28% (לאחר גידול בן 71% מאז 1984 עד 1985). התרחבות ממדי האבטלה ב-1985 בד בבד עם שחיקת שכר המינימום ועם גידול רמתה של ההכנסה המקסימאלית. המזכה בהשלמת הכנסה ("סכומים הקובעים"), יחסית לשכר הממוצע, היו הגורמים המרכזיים, שבגללם מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה גדל כמעט בכפליים. הרעת מצב התעסוקה במשק היקשה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב בשוק העבודה, ובעטיו נכנסו למערכת מצטרפים חדשים. כמו כן, שחיקת השכר הנמוך מצד אחד ועליית רמתם של ה"סכומים הקובעים" מצד שני גרמו לעליית מספר בעלי השכר הנמוך שהיו זכאים להשלמת הכנסה. ב-1986 חל שיפור מה בתחומים אלה, ועקב התפתחות זו קצב גידולו של מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היה איטי יותר מזה שב-1985. למעשה, מאז אפריל 1986 עד מרץ 1987 מספר המקבלים היה יציב, כ-31,000. רמתו של שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק עלתה במקצת (מ-30.6% ב-1985 ל-33.6% ב-1986), ובממדי האבטלה במשק אף נרשמה ירידה קלה (שיעור הבלתי מועסקים ירד מ-7% ב-1985 ל-6.7% ב-1986). עקב שיפור רמת שכר המינימום ירד חלקם של בעלי השכר הנמוך בכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. נתונים ראשוניים למחצית הראשונה של 1987 מעידים על הימשכותה של מגמה זו, זאת בעקבות כניסתו לתוקף של חוק שכר המינימום באפריל שנה זו, שהעלה את שכר המינימום לרמה בת כ-40% מהשכר הממוצע במשק.

ואחרון, ב-1986 נבלמה עלייתו התלולה של מספר מקבלי דמי האבטלה בשנים 1983 - 1985, ומספרם בשנה זו אף קטן ב-4.4%. הירידה העיקרית חלה בקבוצת החיילים המשוחררים.

## ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

### 1. הגבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה על הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא שכירים ב-4.5 נקודות אחוז (מ-20.7% ל-16.2% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח). הורדת שיעורי דמי הביטוח נועדה להקטין את עלות העבודה במשק במגמה להגדיל את רווחיות הייצוא ולשמור על יציבות המחירים. הממשלה קבעה עוד, שמשך האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו ניגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי ב-1986 התבצעה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות. באפריל 1987 החליטה הממשלה, כי שיעורי דמי הביטוח יורדו החל מחודש זה ב-4.5 נקודות אחוז באורח

קבוע. החלטה זו עוגנה בחוק יציבות המשק. כמו כן החליטה הממשלה להוריד 2.7 נקודות אחוז נוספות בשיעורי דמי הביטוח החל ממרץ 1987 ושהורדה נוספת זו חבוצע באמצעות ביטול תשלומי מקדמות.

בשנת התקציב 1986 בוטלו תשלומי שלוש מקדמות: מקדמות יולי, אוקטובר למעבידים ונובמבר ללא שכירים ומקדמת פברואר. באמצעות ביטול שתי המקדמות הראשונות הורד שיעור דמי הביטוח ב-4.5 נקודות אחוז במשך תשעה חודשים (יוני 1986 ועד בכלל פברואר 1987). לעומת זאת, ביטול מקדמת פברואר הקטין את דמי הביטוח של חודש מרץ 1987 ב-7.2 נקודות האחוז ושל חמשת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1987 (אפריל 1987 - אוגוסט 1987) ב-2.7 נקודות אחוז (בנוסף על 4.5%). תמורת ביטולן של שלוש מקדמות אלו העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-900 אלף ש"ח. מנקודת מבטה של מערכת הביטוח הלאומי, תשלום דמי הביטוח על ידי הממשלה במקום על ידי המעבידים הוא בבחינת גבייה לכל דבר, וניתוח מקורות המימון של פעולות הביטוח הלאומי מתייחס אליהם.

בשנת 1986 חלו מספר התפתחויות ושינויים תחיקתיים, רובם במסגרת תיקון חוק מס. 63, אשר השפיעו על סכום התקבולים שניגבו ישירות מן הציבור, על התפלגות הגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד) ומלא שכירים ועל התפלגות הגבייה עבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ שונים.

(1) שלא כב-1985, במרוצתה השכר הריאלי הממוצע לעובד ירד בשיעור בן כ-13%, ב-1986 השכר הריאלי עלה ב-12.5%. בעלייה זו יש לתלות כמחצית מן הגידול הריאלי בסך כל הגבייה עבור שכירים (חלקו של העובד והמעביד כאחד).

(2) ביולי 1986 חלו מספר שינויים בשיעורי דמי הביטוח ובשיעור המס המקביל. שיעור דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח המוטלים על המבוטחים העצמאים הורד ב-0.4 נקודת אחוז, (מ-14.1% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-13.7%)<sup>3</sup>. במקביל, במועד זה נכנסה לתוקף הוראת שעה לשנה אחת, אשר הגדילה את שיעור המס המקביל המשולם על ידי המבוטחים הלא שכירים ב-0.5%. צירופם של שני שינויים אלה הגדיל את שיעור הגבייה מלא-שכירים (מ-20.75% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-20.85% ממנה). שיעור דמי הביטוח המוטל על המעבידים (עבור שכירים) לענפי הביטוח הלאומי הורד ב-0.1 נקודת האחוז, (מ-14.15% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ל-14.05% ממנה). במקביל, ביולי 1986 פג תוקפה של הוראת השעה, שהגדילה את שיעור המס המקביל המוטל על המעבידים ב-0.5%. יוצא אפוא, שמאז יולי 1986 ירדו שיעורי הגבייה המוטלים על מעבידים (מ-21.3% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ל-20.7% ממנה). יש להדגיש, שבשיעורי דמי הביטוח החלים על העובד עצמו לא חל כל שינוי.

3. לשינוי גובה שיעורי דמי הביטוח התלווה גם שינוי בחלוקת סך כל דמי הביטוח בין הענפים השונים: העלאת השיעורים בענפי הזיקנה והשאיירים ובענף נכות (ב-0.1% וב-0.2% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בהתאמה) והורדת השיעורים בענפי האימהות (ב-0.1%) ונפגעי העבודה (0.6% ו-0.3% בממוצע אצל עצמאים ומעבידים, בהתאמה).

(3) ביולי 1986 נכנס לתוקף שינוי חוק, שהגדיל את ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח עבור מבוטחים לא-שכירים מרמה השווה ל-3 פעמים השכר הממוצע במשק לרמה השווה ל-4 פעמים. חולתו של תיקון החוק רטראוקטיבית, מאפריל 1986. במקביל הוקטנו השיעורים המופחתים. מבוטחים לא שכירים, שהכנסתם נמוכה מ-50% מן השכר הממוצע במשק, משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מופחת בן 10.8%. זאת לעומת שיעור מופחת בן 13%, שהיה מוטל עד אפריל 1986 על הכנסה שלא עלתה על 35% מן השכר הממוצע. העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח והורדת השיעורים המופחתים לא נועדו להרחיב את היקף גביית דמי הביטוח נטו (לאחר ניכוי הגידול בסכומי הגמלאות מחליפות השכר), אלא להגדיל את הפרוגרטיביות בהחזלקות נטל דמי הביטוח הלאומי. בין ההמלצות עליהן מבוססים שינויים אלה, הופיעה גם המלצה דומה בהתייחס לאוכלוסייה השכירה, אולם זו נתונה עדיין בשלבי דיון.

(4) באפריל 1984 נכנס לתוקף חוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא-שכירים. לפני מועד זה בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח ולגמלאות מחליפות הכנסה היתה ההכנסה משנה קודמת. בתנאי האינפלציה הגבוהה ששררו במשק גם התשלומים וגם התקבולים נשחקו בשיעור ניכר. החוק נחקק כדי לתקן עיוות זה. התיקון קבע, כי דמי הביטוח ייגבו על בסיס ההכנסה השוטפת, וכי גם הגמלאות תשולמנה על פיו, ושההכנסה השוטפת המשוערת תיקבע על פי ההכנסה האחרונה, עליה ידווח למוסד לביטוח לאומי. זו תעודכן בשיעור עליית המחירים המשוערת עד למועד התשלום. החוק בוצע בהדרגה, בשלושה שלבים, וזאת כדי להקל על המבוטחים הלא-שכירים. בשלב הראשון, שבוצע בשנת 1984, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 75% מההכנסה השוטפת המשוערת. בשלב השני, שבוצע בשנת 1985, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 80% מההכנסה השוטפת המשוערת; ואילו בשלב השלישי, שבוצע ב-1986, ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה שווה למלוא ההכנסה השוטפת.

(5) ב-1986 נתקבלו ממבוטחים לא שכירים תשלומים בגין הפרשי שומה לשנים 1984-1985. הפרשים אלה היו צמודים לשיעור עליית המחירים במשק.

(6) כאמור, בעקבות החלטת הממשלה ב-1986 להוריד את עלות העבודה במשק, דמי הביטוח למעבידים ולמבוטחים לא-שכירים הופחתו באמצעות הסדר מינהלי שביטל את חובת תשלום המקדמות שלוש פעמים. אולם חלק מן המעבידים ומן המבוטחים הלא-שכירים בכל זאת שילם מקדמות - על חשבון יחרת חוב או על חשבון מקדמות לשנת 1987. זאת בנוסף על תשלומים שהאוצר העביר עבורם.

צירופם של גורמים אלה (שלמעט השני בהם, כולם תרמו לכך שהסכומים שניגבו גדלו), גרם ב-1986 לגידול ריאלי בן 23% בסך כל הגבייה מן הציבור. זאת לעומת עלייה בת 5% ב-1985.

עם זאת, שיעורי השינוי שנרשמו בסך כל הגבייה משכירים ומלא שכירים מצד אחד ועבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ מצד שני לא היו דומים. ב-1986 סך כל תקבולי הגבייה עבור שכירים (כולל חלקם של מעביד ושל

העובד גם יחד) עלה באופן ריאלי בכ-21%. בעליית השכר הריאלי לעובד יש לתלות יותר ממחציתו של גידול זה. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים עלתה ריאלית בשיעור גבוה יותר, שהיה כפול מן השיעור המקביל אצל השכירים. כתוצאה מכך חלקה של הגבייה ממבוטחים לא שכירים בסך כל תקבולי הגבייה המשיך לעלות גם ב-1986 והגיע ל-13.7%. זאת לעומת 12% ב-1985 ו-7% ב-1984. העלייה נבעה בעיקר מהעלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, מהגדלת שיעור המס המקביל ומביצוע השלב השלישי של החוק המתייחס לבסיס ההכנסה לתשלום דמי הביטוח על ידי המבוטחים הלא שכירים. הגבייה עבור גורמים אחרים עלתה ריאלית בכ-27%, והגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בכ-21%. חלקה של הגבייה עבור גורמים אחרים בסך כל הגבייה עלה מ-32.3% ב-1985 ל-33.3% ב-1986.

## לוח מס. 8 - מאפייני גבייה שונים

1986-1981

1986	1985	1984	1983	1982	1981	מאפיין	גבייה
<u>אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה):</u>							
12.4	-13.4	5.6	-1.2	-0.6	10.5	שכר ממוצע ריאלי לעובד	
0.7	0.3	-0.3	1.6	2.0	3.2	מספר משרות שכיר	
42.2	208.3	439.3	160.4	125.2	125.7	שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי	
30.2	231.3	404.6	173.8	127.0	110.1	שינוי במחירים	
60.2	247.9	420.8	158.9	113.0	136.6	גידול בכלל הגבייה	
23.0	5.0	3.2	-5.4	-6.1	12.6	גידול ריאלי של הגבייה	
33.3	32.3	28.1	26.8	25.7	24.0	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מכלל הגבייה	
86.3	88.0	92.9	94.4	94.6	94.2	אחוז גבייה עבור שכירים מכלל הגבייה	

## 2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-1(א) לחוק הביטוח הלאומי על הממשלה להשתתף במימון של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק. השיעורים הם: כ-15% מהגבייה לענף זיקנה ושאידיים, 100% מן הגבייה לענף ילדים ו-75% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית.

לוח מס. 9 - השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי, בפועל\*  
וכפי שמתחייב מן החוק (באלפי ש"ח)

1986 - 1982

ע נ ף			
נכות כללית	ילדים	זיקנה ושאירים	

1982

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

1983

1,618.0	16,909.5	4,995.3	סכום המתחייב מן החוק
**1,647.0	16,792.0	4,902.0	סכום שנתקבל
**101.7	99.3	98.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

1984

5,438.7	86,471	25,553	סכום המתחייב מן החוק
5,438.2	84,903	24,498	סכום שנתקבל
100.0	98.2	95.7	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

1985

15,894	281,290.1	83,779.2	סכום המתחייב מן החוק
15,894	**282,182.5	**82,030.9	סכום שנתקבל
100.0	100.3	97.9	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

1986

22,126	447,585	135,117	סכום המתחייב מן החוק
21,970	**426,517	**129,448	סכום שנתקבל
99.3	95.3	95.8	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

\* הסכומים שנתקבלו מן האוצר מוצגים בערכם הנומינלי במועד בו הועברו למוסד לביטוח לאומי.  
\*\* כולל תקבולים על חשבון חוב משנה קודמת.



לוח מס. 9 מציג את סכומי השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1982-1986. מאז 1982 הועברו סכומי ההשתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. אולם מועדי העברת התשלומים בפועל יצרו פער בין הסכומים החייבים העברה מדי חודש לבין הסכומים שהועברו. 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 של המוסד (עקב הפסד ריבית) ועל הנזילות. עם זאת יש לציין, שבהשוואה לשנים הקודמות, בהן הממשלה העבירה את חלקה למוסד לביטוח לאומי רק בסוף שנת התקציב, הפיגור בשנים 1985-1986 בהעברת הסכומים היה קטן למדי. זאת ועוד, לפיגור בהעברת הסכומים הייתה השפעה קטנה על ערכם הריאלי של הסכומים שהועברו שלא במועד עקב שיעורי האינפלציה הנמוכים, יחסית, בשנתים האחרונות.

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 נוספים. על תשלומים אלה נימנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה (לקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה השוורית שבמסגרת חוק זה), קצבות יוצאי צבא, זמי מזונות, גמלאות נידות ועוד. בשנת 1986 סך כל תשלומים אלה עלה ריאלית בפחות מ-2%. זאת לעומת כ-31% ב-1985.

העלייה הקלה שהסתמנה בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים נבעה מצירופן של שלוש ההתפתחויות הבאות: ירידה ריאלית (בת כ-9.5%) בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים השייכים למסגרת חוק הבטחת הכנסה ובחשלומו קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק, עלייה ריאלית (בת כ-17%) בתשלומים לקצבות יוצאי צבא, ואחרון-עלייה חדה במספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית, אשר הגדילה ריאלית את סך כל התשלומים להבטחת הכנסה בכ-23%.

### 3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא המימון של ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 10 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקרת הם: העלייה הריאלית בגבייה לענפי הביטוח הלאומי (כולל הסכומים ששולמו על ידי משרד האוצר במקום המעסיקים), השתתפותו המלאה של האוצר כמתחייב מסעיף 217 לחוק והיציבות היחסית שהסתמנה בסך כל התשלומים שמומנו על ידי הממשלה מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים. כתוצאה מהתפתחויות אלו עלה חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון, מ-52.0% ב-1985 ל-56.0% ב-1986. חלקו של האוצר במימון הגמלאות לפי חוק עלה במעט, מ-13.0% ל-13.8%, ואילו השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק ירדה, מ-19.4% מכלל התקבולים ב-1985 ל-17.5% ב-1986.

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד (באג"ח הצמודות במלואן למדד הנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5%, ומחציתן ריבית 5.5%). כמו כן משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי,

לוח מס. 10 - מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי

1986 - 1981

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	הקצבות האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי סעיף 200 וחוקים אחרים	ריבית מהשקעות
-----	----------------------------------	---------------------------	------------------------------------	--	---------------

באלפי שקלים חדשים

1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	**171,434	90,496	23,348	25,626	28,753
1984	**856,462	462,896	111,876	129,961	150,322
1985	2,914,188	1,515,855	380,243	564,220	446,981
1986	4,275,133	2,394,051	591,026	748,028	534,368

התפלגות התקבולים, באחוזים

1981	100	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100	56.9	14.2	14.0	14.7
1983	**100	52.8	13.6	14.9	16.8
1984	**100	54.0	13.1	15.2	17.6
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100	56.0	13.8	17.5	12.5

\* כולל פיצויים מצד שלישי.  
 \*\* כולל העברת האוצר בסך 3 מיליוני ש"ח לענף ביטוח שירות מילואים, שהם 1.9% מסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי. סכום זה בחוספת ריבית הוחזר בשנת 1984.

ומושקעים כספים לזמן קצר בפקדונות שקליים. ב-1986 ההכנסות מריבית  
 ההשקעות היו 12.5% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי;  
 זאת לעומת 15.3% ב-1985.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 11 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח  
 לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1985 עד 1986 קטנו הגרעונות  
 השוטפים ללא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נכות כללית. בענף הילדים  
 והאימהות גדלו העודפים, ואילו בענפים אבטלה וביטוח שירות מילואים  
 הגרעונות השוטפים גדלו. בענף נפגעי העבודה, שב-1985 היה בו עודף  
 שוטף, נרשם ב-1986 גרעון שוטף. שיפור מצבם הכספי של ענפי הזיקנה  
 והשאיירים והנכות הכללית נעוץ בשני גורמים: העלאת שיעורי דמי  
 הביטוח לענפים אלה וגידול התקבולים בהם בשיעור העולה על שיעור  
 גידול הגמלאות. בגורם השני יש לתלות גם את גידול העודף השוטף  
 בענפי הילדים והאימהות. הגרעון הגדל בענפים אבטלה וביטוח שירות  
 מילואים נובע לעומת זאת משיעור העלייה הגבוה בהיקף תשלומי  
 הגמלאות בענפים אלה. על ענף נפגעי העבודה השפיעה גם הורדת גובה  
 שיעור דמי הביטוח לענף. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה  
 ב-1986 על השקעות המוסד לביטוח לאומי עולה, כי רק בענף ביטוח  
 שירות מילואים נשאר גרעון.

לוח מס. 11 - עודפים/גירעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי  
 (באלפי ש"ח)

1986-1984

עודף/גירעון כולל ריבית			עודף/גירעון ללא ריבית			ע נ פ
1986	1985	1984	1986	1985	1984	
641,691	432,179	142,326	107,223	-14,802	-7,996	סך הכל
119,540	46,499	26,107	-79,779	-127,153	-36,758	זיקנה ושאיירים
7,034	-6,315	-2,246	-18,242	-28,932	-10,709	נכות כללית
36,662	60,886	19,165	-28,157	6,757	480	נפגעי עבודה
60,737	36,269	11,209	39,095	19,999	6,203	אימהות
291,553	168,250	60,088	237,101	129,765	50,302	ילדים
74,066	75,636	32,074	-47,503	-29,136	-4,905	אבטלה
-15,085	-81	-20,291	-37,635	-18,631	-23,252	ביטוח שירות מילואים
67,184	51,035	16,220	42,443	32,529	10,643	השאר



בלוח מס. 12 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם של הענפים, בהם נרשם גידול בעודפים השוטפים, בכלל הנכסים עלה. נכסי ענפי הילדים והאימהות עלו ל-12.1% ול-4.2% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה. לעומת זאת, חלקם של הנכסים בענפי הזיקנה והשאיירים והנכות הכללית המשיך לרדת גם ב-1986, ל-36.5% ול-4.7% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה.

בחינת רמת הכיסוי של הענפים\* מלמדת, שבענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי של שנה וחצי (1.5), שהיא פחות ממינימום הרזרבות שנקבע לענף זה - שלוש שנים. (זאת לעומת 1.7 שנים ב-1985). רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1986 הספיקו ל-3.3 שנות הוצאה (לעומת 3.6 ב-1985), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-1.9 שנות הוצאה (לעומת 1.68 ב-1985), כלומר, רמה הגבוהה מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

לוח מס. 12 - נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב), לפי ענפי הביטוח (באחוזים)

1986 - 1982

1986	1985	1984	1983	1982	ענף ביטוח
					סה"כ נכסי המוסד
10,997.1	8,432.9	3,337.2	638.9	187.6	במספרים מוחלטים (במחירים שוטפים במיליוני ש"ח)
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	באחוזים
					מזה בענפים:
36.5	37.7	39.5	41.2	42.6	זיקנה ושאיירים
4.7	4.9	5.2	5.7	5.9	נכות כללית
11.8	12.2	12.1	11.9	12.0	נפגעי עבודה
4.2	3.9	3.5	3.1	2.8	אימהות
12.1	10.0	8.1	5.9	3.9	ילדים
22.1	22.8	22.4	23.6	23.9	אבטלה
3.8	4.1	4.3	5.3	6.1	שירות מילואים
4.8	4.4	3.9	3.3	2.8	השאר

4. רמת הכיסוי עבור כל ענף מוגדרת כמספר שנות ההוצאה עבור גמלאות הענף, המתאפשרת לפי מצב הנכסים של הענף.

## ו. חוק ביטוח סיעוד - ביצוע שלב א' והיערכות לקראת ביצוע שלב ב'

חוק ביטוח סיעוד אושר על ידי הכנסת באפריל 1986. נקבע בו, כי הוא יבוצע בשני שלבים - הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון תפוח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפחרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. היקף המשאבים הכספיים שיוקצו למטרות אלו נקבע בחוק, כדלקמן:

א. בכל אחת מן השנתיים הראשונות לביצוע החוק (1986-1987) יוקצה סכום בן שלושה מיליון ש"ח (במחירי מרס 1986) לכל אחד משני המשרדים, בריאות ועבודה ורווחה להגדלת היקף השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית, הניתנים על ידי משרדים אלה על פי הכללים והנהלים המקובלים אצלם.

ב. סכום שנתי שלא יעלה על 15% מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד יועמד לרשות כל אחד משני המשרדים לשם הגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד. סכומים אלה יוקצו במשך עשר שנים (1986-1995).

ג. התקציב המוקדש לפיתוח תשתית השירותים הסיעודיים בקהילה ובמוסדות סיעוד בשנתיים הראשונות יהיה סכום בן 20% לכל היותר מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד, ובשנים הבאות (עד 1995) הוא יופחת ל-10% מן הגבייה השנתית.

ראוי להדגיש, שהסכומים הנקובים יצטרפו במלואם כתוספת למשאבים הציבוריים שכבר מוקצים כיום לשירותי סיעוד, ולא יהיו תחליף להם. כמו כן, העברת הכספים הנזכרים בשני הסעיפים הראשונים למשרדי הבריאות והעבודה והרווחה מותנית בקבלת דיווח על ההוצאות בפועל, וזאת בהתאם לנוהלים שגובשו על ידי המוסד לביטוח לאומי ועל ידי המשרדים. בשנת 1986 הוקצו לכל משרד 3,425 אלפי ש"ח להרחבת שירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ו-4,950 אלפי ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. סכומים אלה גדלו בשנת 1987 ל-4,115 אלפי ש"ח ול-6,225, בהתאמה. הדיווחים שהתקבלו עד כה מעידים על גידול ניכר הן במספר המקבלים טיפול אישי ועזרת בית והן במספרן הממוצע של שעות הטיפול הניתנות למטופל. מספר המקבלים טיפול אישי באמצעות משרד העבודה והרווחה במחצית 1987 היה גבוה בכ-80% מהמספר המקביל ב-1985, ומספר המקבלים עזרת בית גדל מאז ביותר מ-70%. גם מדיווחי משרד הבריאות, המעניק את רוב שירותי הטיפול האישי לאוכלוסייה הסיעודית באמצעות קופת חולים, עולה שמ-1985 עד 1987 שירותי הבריאות הגדילו בכמעט פי ארבעה את מספר שעות הטיפול האישי. כמו כן, משרד הבריאות כבר ניצל כמחצית מהזקציב שהוקצה להגדלת מספר המאושפזים בשנים 1986-1987. הנתונים מורים, שבאמצע 1987 מספר הקשישים המאושפזים בממוצע לחודש (ובמקביל גם מספר ימי האשפוז) היה גדול בכ-300. משרד הבריאות עדיין לא השתמש בכספים שהחוק הועיד להגדלת מספר המאושפזים, בשל קשיים בקביעת תעריפים סבירים ומוסכמים למוסדות פרטיים ובשל קשיים אובייקטיביים למצוא מיטות אשפוז.

לשם ביצוע הסעיף השלישי - פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים - הוקמה ועדה ארצית סטטוטורית, שמתפקדה להמליץ על

כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עדיפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986. עד אמצע שנת 1987 הוגשו לוועדה בקשות רבות להגדיל את מספר המיטות לקשישים סיעודיים ולתשושים. חלק מאלה כבר אושר ואילו חלק נוסף נתון בשלבי הכנה לקראת הדיון בוועדה. כמו כן הוגשו לה הצעות לפרוייקטים לפיתוח שירותים קהילתיים, כגון: הכשרת כוח אדם סיעודי בקהילה ובמוסדות סיעוד, הרחבת שירותי כביסה ופיתוח מרכזי יום לקשישים.

ביצוע השלב השני, שהוא השלב העיקרי בביצוע חוק ביטוח סיעוד, יוחל רק באפריל 1988, עם הענקת גמלת הסיעוד. שלב זה מורכב ביותר וכרוך בהכנת מערכת מקצועית ולוגיסטית, שתאפשר להעריך אל נכון את הזכאות לקבלת השירותים וגמלאות הסיעוד. כמו כן, בהיות חוק זה בעל זיקה חזקה לשירותים הקיימים, יש צורך בתיאום ובגיבוש דפוסי עבודה משותפים למוסד לביטוח לאומי, למשרד הבריאות והעבודה והרווחה, לקופות החולים ולגופים ציבוריים שונים.

כדי להבטיח היערכות יעילה ומבוקרת לביצוע החוק על סעיפיו השונים הוקמו צוותי עבודה ופיקוח, כדלקמן:

א. צוות הנושא באחריות הכללית לכל פעולות ההיערכות לקראת ביצוע החוק. הוא מונה עובדים שהתנסו בעבר במערכות דומות במוסד לביטוח לאומי.

ב. ועדה מקצועית בכירה, שחברים בה נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה. תפקידה לדון בתהליכי העבודה ולגבש כלים מקצועיים לקביעת הזכאות לגמלות הסיעוד.

ג. ועדה מנחה בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שחברים בה נציגי המחלקות וענפי המוסד השונים, שיש להם זיקה למערכות הסיעוד. זו מלווה את עבודת ענף הסיעוד בכל שלביה בעצה ובהדרכה ומעמידה לרשותו את כל השירותים המקצועיים והטכניים הדרושים לביצוע נאות של החוק.

ד. ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שחברים בה מנכ"לי משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ושמובאים אליה נושאים עקרוניים ובעלי השלכות בינמשרדיות לשם התייעצות, אישור או קבלת החלטה.

ההיערכות לקראת ביצוע תשלומי גמלאות הסיעוד כוללת את המרכיבים הבאים:

1. הפעלה ניסיונית של החוק בארבעה יישובים נבחרים - רחובות, מועצה אזורית באר טוביה, העיירה יהוד וכפר קאסם. הניסוי מלווה במחקר שוטף שנערך על ידי האגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי.<sup>5</sup>

5. תיאור מפורט של הניסוי על מטרותיו ותוצאותיו מוצגים בפרק 5.

2. התקנת תקנות לחוק ביטוח סיעוד.
3. הבטחת שירותים זמינים באמצעות גופים מאורגנים העוסקים במתן שירותי סיעוד.
4. הכנת מערך ממוכן במוסד לביטוח לאומי כדי להבטיח קליטה מיידית של המידע אודות התובעים גמלה וביצוע תשלום במועד.
5. הכשרת כוח אדם והדרכתו לכל התפקידים הנדרשים לקביעת זכאות התובע לגמלה ולמימושה. כמו כן, הפעלת החוק תחייב הקצאת עובדים נוספים למערכות השונות כדי שיטפלו בתביעות הרבות הצפויות עם ביצוע החוק בכל רחבי הארץ.

## 1. קווי מדיניות המוסד לביטוח לאומי בעתיד

במרוצת שנות השבעים חלו תמורות חשובות בקשת פעולותיו של המוסד לביטוח לאומי. מצד אחד נוספו ענפי ביטוח חדשים המתייחסים לסיכונים, שלא היה להם כיסוי בענפים הקודמים: ענף נכות וענף אבטלה, והונהג יסוד אוניברסאלי במערכת קצבות הילדים. התפתחות זו חאמה את התפיסה הביטוחית הבסיסית המנחה את פעולותיו של המוסד לביטוח לאומי מאז הקמתו ב-1954. מכוח תפיסה זו, המעוגנת בחוק, הביטוח הלאומי עומד על מערכת מימון הנושאת את עצמה. ככלל, הגמלאות הביטוחיות המשולמות על ידו ממומנות מדמי הביטוח הנגבים על ידו, וכמקובל במערכות ביטוח סוציאליות במדינות רבות הממשלה משתתפת במימון גמלאות ענפי הביטוח. בישראל השתתפות זו החלה להיות משמעותית (בשיעור בן כ-15%) כשהונהגו השינויים במבנה תשלומי ההעברה במסגרת הרפורמה שנעשתה במיסוי הישיר ב-1975.

מצד שני נוספו למוסד לביטוח לאומי משימות החורגות מהתחומים בהם הוא מטפל במסגרת ענפי הביטוח הקיימים בו: גבייה עבור גורמי חוץ וביצוע חוקים, שמתחייבות מהם גמלאות לא גבייתיות שונות. יש להדגיש, שכל זאת בנוסף על תפקידיו הראשוניים של המוסד ולא כתחליף להם, אף על פי שהמוסד הוא גם הגוף שיוזם את חקיקתם של חלק מחוקים אלה, כגון חוק הבטחת הכנסה. התפתחות זו עלתה בקנה אחד עם דימויו של המוסד כזרוע המרכזית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ואף חיזקה אותו.

המערכת המורחבת של הביטוח הלאומי בהכרח נתקלה בקשיים מאז ראשית שנות השמונים, שמציינים אותן האטה וקיפאון בפעילות הכלכלית של המשק. הלחצים לצמצום מערכת תשלומי ההעברה - במסגרת המאמץ להבראת המשק - הולכים וגוברים, ומסתמנת נטייה לראות במערכת הרווחה גורם לתחלואיו. המערכת מצידה היא חייבת לגלות רגישות לשינויים הכלכליים ולבצע התאמות, כמתחייב מהם; אך בעת ובעונה אחת עליה לשמור על זכויות האוכלוסייה המבוטחת. במחצית הראשונה של שנות השמונים מדיניות המוסד לביטוח לאומי אכן התמקדה בניסיונות לשמור לפחות על הקיים (במונחים ריאליים) ובנתינת מענה לגידול צורכי האוכלוסייה

6. ראה פירוט בסעיף ה' בפרק זה.

אשר נבעו משינויים דימוגרפיים ומהתפתחויות במערכות התעסוקה והשכר (כמו גידול האבטלה, שחיקת שכר המינימום ועוד). המאבקים הקשים של המוסד לביטוח לאומי בקולות הדורשים צמצום תקציבי נמשכו גם בשלוש השנים האחרונות, בהן הונהגו תוכניות כלכליות שונות להבראת המשק. לחצים רגעיים מצד גורמים המופקדים על הכלכלה כפו ללא ספק שינויים רבים בענפי הביטוח, שלא תמיד התיישבו עם הבסיס הרעיוני, לפיו פועל הביטוח הלאומי, ויצרו עיוותים במערכת, שקשה יהיה לתקנם בעתיד. כך, למשל, ב-1985 הוחלט לבטל את קצבת הילד הראשון המשולמת למשפחות הקטנות (להוציא בעלי הכנסות נמוכות), ביטול הפוגע בעיקרון האוניברסלי של קצבות הילדים והמשבש לחלוטין את הרציונאל הכלכלי העומד ביסוד הענקת קצבות הילדים לפי גודל המשפחה. זאת ועוד, המנגנון הארגוני תפח והסתרב, שכן מאז הביטול דלעיל הקצבה לבעלי הכנסה נמוכה משולמת על ידי המעבידים, ולא עוד על ידי המוסד לביטוח לאומי, ושינוי זה גרם למיצוי חלקי בלבד של הזכות לקבלת הקצבה.

להפחתת עלות העבודה באמצעות הורדת שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעבידים ועל והמבוטחים הלא-שכירים עלולות להיות השלכות חמורות אף יותר על המערכת. מימון חלק גדול של משאבי הביטוח הלאומי מכספי קופת המדינה מעתיק את נושא הביטוח הלאומי לזירה הפוליטית, בה מתנהל מדי שנה מאבק על תקציב המדינה, ובהכרח נפגע האיזון בין מערך התקבולים (דמי הביטוח) לבין מערך התשלומים (הגמלאות הגבייתיות).

על רקע זה ולנוכח האילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות הוקם במוסד לביטוח לאומי צוות מדיניות, שתפקידו להציע קווים למדיניות המוסד בטווח הארוך בהתאם לבסיס הרעיוני, עליו מושתתת מערכת הביטוח הלאומי, ולטפל בתחומים מוגדרים שניתנים לגיבוש ולסיכום בטווח הקצר. הנושאים העיקריים ארוכי הטווח העומדים על סדר היום הם: קשרי הגומלין בין מערך תשלומי ההעברה לבין מערך המיסוי הישיר; שיטת מימון ענפי הביטוח הלאומי; אוניברסליות לעומת סלקטיביות בכפוף למבחן אמצעים. כמו כן יעסוק הצוות בשאלת ארגונו מחדש של מערך הזכאויות לגמלאות הביטוח הלאומי, למשל אחידות זכויות למבוטחים בעלי מצב תפקודי דומה (לפי תוצאת הפגיעה ולא לפי עילת הזכאות לגמלה) וביחסי הגומלין בין מערך קצבות הביטוח הלאומי לבין שירותים טיפוליים הניתנים על ידי גורמים קהילתיים. יש להדגיש, שגיבוש מדיניות ועמדות בנושאים אלה מחייב בדיקה יסודית והתבססות על מערך מחקרי ואמפירי מעמיק. גם בטווח הקצר יש שורת נושאים הטעונים בחינה מחדש, וזאת לאור הניסיון שהצטבר במוסד לביטוח לאומי בשנים האחרונות. העיקריים בנושאים אלה הם:

1. בחינת ההגדרות השונות המקובלות כיום לגבי בסיסי ההכנסה לחישוב קצבאות מחליפות שכר, כגון: דמי לידה, דמי פגיעה לנפגעי עבודה, אבטלה ושירות מילואים, במגמה להגיע להגדרה אחידה.

2. סקירת שיטות עדכון קצבות הביטוח הלאומי ובדיקת מידת רגישותן לשינויים כלכליים במשק במגמה לצמצם את מספרן ולהגיע לאחידות במרכיבי השיטות, כגון: חישוב השכר הממוצע, מועדי העדכון ושיעורי התחלופה הרצויים בגמלאות מחליפות שכר.

3. גיבוש עמדת המוסד בנושא קצבות הילדים, בראייה כוללת של יחסי הגומלין בין מערכת זו לבין המערכות: הבטחת ההכנסה, שכר המינימום והמס הישיר.

4. בחינת מדיניות הגבייה והביטוח במגמה לפשט את המערכות (צמצום מספר סוגי המבוטחים ושיעורי דמי הביטוח הנהוגים לגביהם וצמצום מספר סוגי ההכנסות) ולהגביר את הפרוגרסיביות בחלוקת נטל דמי הביטוח. זאת על ידי הכללת מרכיבים פטורים בהכנסה החייבת בדמי ביטוח, השוואת התקרה לשכירים ולעצמאים ושיעורים מופחתים.

5. בחינת מעמדה של עקרת הבית בביטוח הלאומי וניתוח ההשלכות הכלכליות והחברתיות של ביטוחה, תוך התייחסות למשמעות התקציבית הכוללת ולנטל המוטל על המבוטחים.

**פרק 2**

**מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1986**

**לאה אחרות**  
(ילדים, נכות)

**תמר אליאב**  
(אימהות)

**גדעון יניב**  
(זיקנה ושאימים, אבטלה)

**רבקה פריאור**  
(נפגעי עבודה)



א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1986 נמשכה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים, וזאת בשיעור בן 2.9%, היתה לשיעור הגידול ב-1985. התייצבות שיעור הגידול במספרם של כלל הקצבאים משקפת התייצבות בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (3.7%) ובמספר מקבלי קצבת שאירים (2.6%), שלווה בהתייצבות שיעור הירידה במספר מקבלי קצבות מיוחדות (4.3%). במקביל, נמשכו מגמות הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל הקצבאים (מ-36.8% ב-1985 ל-35.8% ב-1986) ובחלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-21.1% ב-1985 ל-20.5% ב-1986), ומגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-78.5% ב-1985 ל-79.6% ב-1986).

הרמה הבסיסית של קצבת הזיקנה או השאיירים (ליחיד) ביחס לשכר הממוצע נשמרה, פחות או יותר, בשנת 1986, ועמדה על 15.0% (לעומת 15.3% ב-1985). תשלומי הענף ב-1986 גדלו ב-6.7% (במחירים קבועים), וזאת כתוצאה מעלייה ריאלית בת כ-11% בתשלומים לפי חוק ומירידה ריאלית בת כ-9% בתשלומים שלא לפי חוק - שהם כחמישית מכלל תשלומי הענף. המגמה האחרונה הפוכה לחלוטין מזו של שנת 1985, בה חלה עלייה ריאלית בת כ-25% בהיקף התשלומים שלא לפי חוק.

2. מספר מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 1986 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-310 אלף קשישים וכן קצבות שאירים לכ-91 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לעלות ב-1986, וזאת בשיעור בן 3.7%. היתה לשיעור הגידול ב-1985. במקביל, המשיך לרדת מספר המקבלים קצבאות מיוחדות, וזאת בשיעור בן 4.3%, הדומה לשיעור הירידה ב-1985. עקב כך ירד חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל מקבלי קצבות הזיקנה מ-8.5% ב-1985 ל-7.8% ב-1986. כמו כן, נבלמה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר מקבלי קצבת השאיירים שהחלה ב-1980. מספרם של אלה גדל בשיעור בן 2.6% ב-1986 לעומת שיעור בן 2.5% ב-1985. כתוצאה ממגמות אלה עלה מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים ב-1986 בשיעור בן 2.9%, הדומה לשיעור הגידול ב-1985.



לוח מס. 1 - מקבלי קצוות זיקנה ושאידיט  
 (שנים 1986-1970) נבחרות

אחוז גידול שנתי							מספר המקבלים 1986-1	סוג הקצובה
1986	1985	1984	1983	1982	1976	-1970 1975		
2.9	2.9	2.2	2.3	2.6	5.7	9.0	401,749	<u>סך הנכל</u> - <u>זיקנה ושאידיט</u>
3.1	2.9	2.1	2.0	2.2	7.2	8.4	310,311	זיקנה
3.7	3.7	3.0	2.8	3.1	8.8	8.8	285,911	זיקנה לפי חוק ה"ל
-4.3	-4.4	-5.7	-5.2	-4.7	-1.1	6.8	24,400	קצבאות מיוחדות
2.6	2.5	2.7	3.5	3.9	0.4	10.7	91,438	שאידיט
2.7	5.3	3.2	3.7	4.2	0.7	12.1	76,513	מזה: כלל ילדים

אחוז גידול שנתי

לוח מס. 2 - מקבלי קצוות זיקנה ושאיריים. לפי סוג קצבה ומספר חלויים  
1986

נפשות 4 נפשות 1 יחיד	נפשות 3	נפשות 2	יחיד	סך הכל	הקצבה סוג
2,393	10,917	89,015	299,424	401,749	קצבת זיקנה ושאיריים
52.9	36.8	33.5	36.4	35.8	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,116	3,150	76,166	204,479	285,911	קצבת זיקנה לפי חוק
47.9	35.7	29.7	25.8	27.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
255	252	5,504	18,389	24,400	קצבת זיקנה שלא לפי חוק
97.3	93.2	92.3	95.8	95.0	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
-	7,455	6,221	73,206	86,882	קצבת שאיריים לפי חוק לאומי/ה
-	34.1	31.3	50.0	47.3	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
22	27	1,077	1,704	2,830	קצבת שאיריים לילדים בלבד
13.6	11.1	8.0	8.0	8.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
-	33	47	1,646	1,726	קצבת שאיריים שלא לפי חוק
-	97.0	78.7	92.8	92.5	אחוז מקבלי השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שהכנסתם ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי, זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ב-1986 נמשכה, זו השנה החמישית ברציפות, הירידה במספר משפחות הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה. בשנה זו ירד מספרם ב-1.9%, לעומת ירידה בת 1.7% ב-1985 ובת 2% בשנים 1983-1984. לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל-פיו נקבעת רמת הקצבה). מנתוני הלוח עולה, כי ב-1986 35.8% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים היו זכאים להשלמת הכנסה. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה היה גבוה במיוחד בקרב המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק - 95% ו-92.5%, בהתאמה\*.

### 3. תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

לוח מס. 3 - מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרישה

1986 - 1969

שנה	אחוז מקבלי תוספת			תוספת ממוצעת למקבל קצבה (באחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים

#### תוספת ותק

1969	32.1	41.2	21.8	1.6	2.0	1.0
1975	60.1	73.7	43.9	6.9	8.5	4.6
1980	73.8	87.0	56.5	11.8	16.2	7.3
1983	76.4	89.6	59.9	14.8	19.1	9.3
1984	77.2	90.4	61.0	15.4	20.1	9.7
1985	78.5	91.4	62.7	16.5	21.6	10.4
1986	79.6	92.4	64.4	17.7	23.1	10.8

#### תוספת דחיית פרישה

1969	19.7	77.9	10.4	3.1	4.4	1.6
1975	22.0	29.5	13.2	3.5	4.8	2.0
1980	22.6	27.3	15.4	3.5	4.4	2.4
1983	21.9	27.3	15.2	3.5	4.4	2.4
1984	21.1	26.7	15.0	3.4	4.4	2.3
1985	21.1	26.2	15.0	3.4	4.2	2.3
1986	20.5	25.0	15.1	3.2	4.0	2.3

1. דיון מפורט יותר באוכלוסיית הקשישים והשאיירים הזכאים להבטחת הכנסה מופיע בפרק העוסק בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות (עד למכסימום של 50% מהקצבה). ב-1986 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 79.6% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 78.5% ב-1985 ו-77.2% ב-1984. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לעלות, כמדי שנה, בשיעור בן 1% בערך, והגיעה ב-1986 ל-17.7% מן הקצבה הבסיסית. אחוז מקבלי תוספת הוותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 92.4% לעומת 64.4% בהתאמה. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים היתה כפולה מאשר בקרב הנשים: 23.1% לעומת 10.8% בהתאמה.

תוספת דחית פרישה מוענקת למי שהגיע לגיל פרישה עבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה ממשלח יד. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה מגיל 65 עד 70 לגבר, או מגיל 60 עד 65 לאישה (עד למכסימום של 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת. ב-1986 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחית פרישה: 20.5% מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 21.1% ב-1985 וב-1984, ו-21.9% ב-1985. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1986 ל-3.2% בלבד מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים היה כמעט כפול מזה של התוספת ששולמה לנשים: 4.0% לעומת 2.3% בהתאמה.

#### 4. רמת הקצבאות

במטרה לשפר את שיטת חישוב השכר הממוצע על פי חוק ואת רמת הקצבאות הצמודות לו, גובשה בנובמבר 1984 שיטה חדשה, שננקטה כהוראת שעה למשך שנה אחת. עקרונות השיטה החדשה, המתייחסים לקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, הם:

1. בחישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי באות לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכוח הסכמי שכר קיבוציים. כך תוקן העיוות המרכזי בחישוב השכר הממוצע, שכן קודם לכן תוספות אלו לא באו לידי ביטוי מלא. כמו כן נקבע, שהשכר הממוצע המחושב לחודש שוטף כלשהו, יגדל בכל מקרה (בהשוואה לשכר הממוצע הקודם), לפחות בשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק בחודש הרלבנטי.

2. שיפור חשוב נוסף שהונהג בתיקון החוק מתייחס לקביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע במשק. כך, למשל, נקבע שקצבת הזיקנה ליחיד לא תפחת מרמה בת 15% מהשכר הממוצע המשולם במשק בפועל. כאשר מתברר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע לפי חוק (המתוקן) נמוכה מ-15% מהשכר הממוצע בפועל, הגמלאים זכאים לקבל השלמה עד ל-15% מהשכר הממוצע בפועל. תוספת זו, שבהכרח משולמת באיחור, מחושבת על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת, וכך נשמר ערכה הריאלי. שיטה זו מקובלת, כמובן, בכל הרכב משפחתי.

מאז דצמבר 1985 עד מאי 1986 קצבות הזיקנה והשאיירים נקבעו על פי השכר הממוצע שחושב לסירוגין לפי שיטת הוראת השעה או לפי השיטה הקודמת (הקבועה בחוק). לעומת זאת, בחודשים יוני 1986 עד אפריל 1987 הסכים משרד האוצר לעדכן את השכר הממוצע לפי חוק על פי שיטת הוראת השעה ולשלם הפרשים בגין הפער שנוצר בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין ה"רצפה", אך לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 4 - קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוס משפחה נבחרים

1986-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	
24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
18.8	208.0	17.4	131.4	11.6	88.2	1979
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
28.4	236.6	22.0	183.2	14.6	122.1	1981
27.1	234.7	21.1	181.7	14.1	121.1	1982
27.2	226.5	21.7	180.8	14.4	120.5	1983
28.6	254.3	22.0	196.8	14.7	131.1	**1984
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
28.8	250.7	22.3	194.2	14.9	129.5	1986

\* לא כולל קצבות ילדים. אלמנה עם ילדים זכאית לקבל גם קצבת ילדים ממערכת הקצבאות האחידות לילדים.

\*\* עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חדשים. ט

מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1986 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע, פחות או יותר, נשמרה וזאת עקב הימשכות המדיניות של הבטחת מינימום ("רצפה") לקצבה והודות לכך שברוב חודשי השנה השכר הממוצע לפי חוק חושב לפי הוראת השעה. קצבת הזיקנה או השאיירים ליחיד ירדה ירידה קלה, מ-15.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-15% ב-1986. שלא כב-1985, השכר הממוצע במשק עלה במונחים ריאליים, ולפיכך גדלו גם קצבות הזיקנה והשאיירים הצמודות לו. אולם שיעור העלייה הריאלית בערכן של הקצבאות היה נמוך מזה של השכר הממוצע, כ-9.5% לעומת כ-12.5%, בהתאמה.

5. היקף התשלומים

ב-1986 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאיירים ב-6.7% במחירים קבועים. עלייה זו משקפת שתי התפתחויות שונות. סכום גמלאות הזיקנה והשאיירים ששולמו לפי חוק עלה עלייה ריאלית בת כ-11%, ואילו בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) שהם כחמישית מכלל תשלומי הענף ב-1986 (לעומת רבע ב-1985), נצפתה ירידה בת כ-9%. זאת בניגוד לעלייה שאפיינה את שנת 1985.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק נבעה משני גורמים: גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק ב-3.7% ועליית ערכן הריאלי של הקצבאות בכ-9.5%. העלייה הריאלית בקצבת הזיקנה או השאיירים הבסיסית מצד אחד, והירידה הריאלית ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת בכ-1% מצד שני, הקטינו את חלקה של השלמת ההכנסה בסך כל הקצבה המוענקת למקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים. התפתחות זו ובצדה ירידת מספר המקבלים שלא לפי חוק (בשיעור בן 4.5%) היו הגורמים העיקריים לירידה הריאלית בתשלומי הענף שלא לפי חוק.

ב-1986 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה נמוך מזה שניצפה בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי. לפיכך ירד חלקו של הענף בתשלומי המוסד, מ-41% ב-1985 ל-38.5% ב-1986.

לוח מס. 5 - היקף התשלומים (ללא הוצאות מינהל), במחירים שוטפים ובמחירי 1985

1986 - 1982

1986	1985	1984	1983	1982	
					במחירים שוטפים
					(במיליוני ש"ח)
1,380.6	999.6	286.7	53.5	19.5	סך כל התשלומים
1,096.4	758.7	228.7	41.4	15.0	לפי חוק הב"ל
284.2	240.9	58.0	12.1	4.5	שלא על פי החוק
					במחירי 1985
					(במיליוני ש"ח)
1,060.5	999.6	949.8	894.6	892.6	סך כל התשלומים
842.2	758.4	757.6	692.7	685.3	לפי חוק הב"ל
218.3	240.9	192.2	201.9	207.3	שלא על פי החוק

1. מגמות עיקריות

בשנת 1985 ננקטו במסגרת המדיניות הכלכלית שני צעדים אשר פגעו בקצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים. כידוע, באפריל 1984 הוחלט לראשונה על מיסוי קצבות הילדים המשולמות לשני הילדים הראשונים במשפחות, שבהן עד 3 ילדים והגבר משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 50% ויותר. ביולי 1985 הורחב המיסוי, ומאז הוא חל על קצבות שלושת הילדים במשפחות הקטנות, שבהן הגבר חייב במס שולי בן 45% ויותר.

במועד זה בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה. למשפחות שכירות עם הכנסה נמוכה (שהכנסת הגבר אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע) הקצבה מוחזרת באמצעות המעבידים, ואילו למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה ולביטוח אבטלה של הביטוח הלאומי - ולאילו שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים ו שלהם הכנסה נמוכה, קצבת הילד הראשון מוחזרת באמצעות הביטוח הלאומי. כמו כן, משפחות שאינן כלולות בקבוצות שנוכרו לעיל, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, יכולות להגיש תביעה אישית לשם קבלתה. החלטה זו עוגנה בחוק, שתוקפו אמור היה לפוג במרץ 1987 אך הוארך לשנה נוספת - עד מרץ 1988. במקביל להארכת תוקפו של החוק הוחלט להעלות את תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת ילד ראשון ל-90% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, באפריל 1987 הוחלט לחדש את המיסוי על קצבות הילד השני והשלישי במשפחות קטנות, לאחר שתוקפה של הוראת השעה בנושא זה פג בספטמבר 1986.

מאז 1984 עד 1986 ירד המספר החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות קצבות ילדים ב-98 אלף, ואילו מספר הילדים בגינם שולמה קצבה ירד בכ-332 אלפים - זוהי אפוא ירידה בת כ-16% במספר המשפחות ובת כ-21% במספר הילדים. כאשר לוקחים בחשבון את הגידול הטבעי במספר הילדים במשך שנתיים אלו עולה, שב-1986 כ-375 אלפי ילדים ראשוניים לא קיבלו קצבת ילדים.

ב-1986 כ-138 אלף ילדים ראשוניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. כ-45 אלף מהם היו ילדי שכירים, להם הקצבה הוחזרה באמצעות המעבידים. לשאר הילדים הראשוניים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. ראוי לציין, שעל פי הערכה שנעשתה על ידי המוסד, מספר המשפחות השכירות שהיו זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים היה כ-100 אלף, והפער בין מספר זה לבין מספר הילדים שקיבלו בפועל את קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים מעיד על אי מיצוי הזכאות לקצבה על פי רמת ההכנסה, ועל חסרוננו בהשוואה להסדר האוניברסאלי שהיה נהוג עד יולי 1985. זאת ועוד, אלה שסברו ששיעור המיצוי הנמוך שנרשם ב-1985 הוא חוצאה טבעית ובלתי נמנעת מעצם ההפעלה הראשונית של מנגנון תשלומים חדש, הופתעו לגלות שב-1986 ירד מספרן האבסולוטי של המשפחות שקיבלו החזר קצבה מן המעבידים (45 אלף משפחות ב-1986 לעומת 58 אלף ב-1985). תופעה זו מעידה על קשיי המיצוי ועל חוסר היעילות הגלומים במנגנון תשלומים מעין זה ועל כך שאין בכוחם של גורם הזמן והניסיון כדי לפתור



עיוותים שנוצרו במערכת. עדות נוספת המחזקת את עמדתו של המוסד לביטוח לאומי בדבר חזרה למערכת אוניברסאלית ללא מעורבותם של המעבידים נמצאה בבדיקה של תלושי שכר המוצגים על-ידי תובעי השלמת הכנסה ודמי אבטלה מן המוסד לביטוח לאומי. הבדיקה העלתה שכ-40% מן העובדים המשתכרים שכר נמוך, שלא ספק זכאים להחזר קצבה, לא קיבלו אותה מן המעביד.

ב-1986 עלה ערכה של נקודת הקצבה הממוצעת בכ-15% במחירים קבועים, והיא הגיעה לרמה הריאלית שהובטחה ב-1975. רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק נותרה דומה לזו שב-1985 (3.2%). עליית ערכה הריאלי של נקודת הקצבה לא רק ביטלה את השפעתה של הירידה במספר הילדים שהיו זכאים לקצבה על היקף תשלומי ענף הילדים, אלא אף היתה הגורם המרכזי לגידול הריאלי בן ה-14% בו.

## 2. אוכלוסיית מקבלי הקצבות

לוחות מס. 1 ו-2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, עבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מיקומם הסידורי במשפחה, בהתאמה. בעקבות ביטול קצבת הילד הראשון ירד המספר החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות קצבת ילדים מ-621.7 אלף ב-1984 ל-546.6 אלף ב-1985 ול-524.2 אלף ב-1986. מאז 1984 עד 1986 ירד המספר הממוצע החודשי של המשפחות המקבלות קצבת ילדים בכ-16%: כ-12% ב-1985 וכ-4.5% ב-1986.

מספר הילדים שעבורם שולמה קצבה, ירד בכ-332 אלף מאז 1984. זוהי אפוא ירידה בת כ-21%. (מספר הילדים הראשוניים ירד בכ-300 אלפים, אך לעומת זאת גדל מספר הילדים שמקומם הסידורי גבוה יותר בכ-28 אלף). זאת ועוד, ירידה זו אינה משקפת את מלוא ההשפעה של ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, שכן לולא החלטת הממשלה לבטל את הקצבה מספר הילדים הזכאים לקצבת ילדים היה גדל בשיעור דומה לזה שאפיין את השנים הקודמות (1.5%-2%). כאשר לוקחים גורם זה בחשבון עולה, שב-1986 כ-375 אלפי ילדים ראשוניים לא היו זכאים לקבלת קצבה.

יש לתלות את הימשכות מגמת הירידה במספר המשפחות (או הילדים) המקבלים קצבה ב-1986 בשני גורמים: ראשית, ב-1986 בוטל תשלום קצבת הילד הראשון במשך השנה כולה בעוד שב-1985 מדיניות זו הופעלה במשך תשעה חודשים בלבד. שנית, ב-1986 מספרן האבסולטי של המשפחות עם הכנסה נמוכה, שלהן הוחזרה הקצבה באמצעות המעבידים, ירד לכ-45 אלף בממוצע לחודש. זאת בהשוואה לכ-58 אלפי משפחות ב-1985. מאחר שתקרת ההכנסה המזכה בהחזר נקבעה בחוק כאחוז מהשכר הממוצע במשק, אין בעליית השכר הריאלי במשק כדי להסביר את ירידת מספר המשפחות שקיבלו החזר קצבה מן המעבידים. תופעה זו מעידה על שיעור מיצוי הולך וקטן, שנובע מקשיי הביצוע הקיימים במנגנון החזר הקצבה על ידי מעבידים.

יש להדגיש שהנתונים על מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים כוללים כ-138 אלפי ילדים ראשוניים במשפחות קטנות שהמשיכו לקבל את הקצבה. כ-45 אלף מהם היו ילדי שכירים, להם הקצבה הוחזרה באמצעות המעבידים, ואילו שאר הילדים הראשוניים היו במשפחות הכלולות בתוכניות הביטוח הלאומי, במשפחות לא שכירות או במשפחות אחרות

לוח מס. 1 - מספר משפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לוחש, לפי גודל המשפחה

1986-1980

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות	שנה
6+	5	4	3	2	1		

במספרים מוחלטים, באלפים

39.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
38.0	26.1	55.2	124.3	186.9	157.0	587.5	1981
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	1982
35.3	25.9	56.6	134.2	195.6	161.5	609.1	1983
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
33.3	26.6	61.7	147.7	204.1	50.9	524.2	1986

באתורים מכלל המשפחות עם ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.5	4.4	9.4	21.2	31.8	26.7	100.0	1981
6.2	4.4	9.4	21.6	31.9	26.5	100.0	1982
5.8	4.3	9.3	22.0	32.1	26.5	100.0	1983
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
6.3	5.1	11.8	28.2	38.9	9.7	100.0	1986

לוח מס. 2 - מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי  
במשפחה

1986-1980

מספר סידורי של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		

במספרים מוחלטים, באלפים

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
72.1	60.0	117.9	257.2	456.8	621.7	1,585.7	1984
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
69.8	59.8	121.4	269.1	473.2	260.0	1,253.3	1986

באחוזים מכלל ילדים

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
4.6	3.8	7.4	16.2	28.8	39.2	100.0	1984
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.5	4.8	9.7	21.5	37.8	20.7	100.0	1986

לוח מס. 3 - מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא\*  
(באלפים)

1986-1980

ילדים				משפחות			סך הכל	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכל	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה		
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
62.2	75.0	182.9	320.2	31.9	43.1	107.9	182.9	1981
60.2	75.2	187.4	322.0	31.2	44.0	112.2	187.4	1982
56.0	72.9	187.7	316.6	29.5	43.4	114.8	187.7	1983
54.6	72.8	191.5	318.9	28.7	44.1	118.7	191.5	1984
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985
53.8	73.6	196.3	323.7	28.0	45.5	122.8	196.3	1986

\* הנתונים כוללים גם משפחות וילדים, שהם עולים חדשים ונתמכי סעד המקבלים קצבה בשיעור זהה לקצבת יוצאי צבא.

הזכאיות להחזר קצבה בגין הכנסה נמוכה. לאחרונים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. כ-36% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים, שלהן שולמה קצבת הילד הראשון, היו משפחות עם ילד אחד, כ-38% היו משפחות עם שני ילדים, וכ-26% היו משפחות עם שלושה ילדים.

ביטול קצבת הילד הראשון הביאה, כמובן, לשינוי בהרכב מקבלי קצבות הילדים לפי גודל משפחה. חלקן של המשפחות עם ילד אחד בכלל המשפחות עם ילדים, המקבלות קצבת ילדים, ירד מ-26.5% ב-1984 ל-14.7% ול-9.7% בשנים 1985 ו-1986 בהתאמה, וחלקם של הילדים הראשונים בכלל הילדים, שעבורם שולמו קצבאות, ירד מ-39.2% ב-1984 ל-20.7% ב-1986.

לוח מס. 3 מציג את מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא. ב-1986 196.3 אלף משפחות במוצע קיבלו מדי חודש קצבת יוצאי צבא המשולמת לילד השלישי ואילך במשפחות עם 3 ילדים ויותר. מספר הילדים בגינם שולמה קצבת יוצאי צבא, עלה מ-317.1 אלף ב-1985 ל-323.7 אלף ב-1985-6. זהו אפוא גידול בן כ-2%, שנובע בעיקרו מעליית מספר הילדים השלישיים.

### 3. שיעורי קצבות הילדים

לוח מס. 4 מציג את שיעורי נקודת הקצבה במחירים קבועים (מחירי 1985) וכאחוז מהשכר הממוצע במשק. ב-1985, בד בבד עם ירידת רמת האינפלציה במשק, נבלם תהליך השחיקה בערכן של קצבות הילדים ואף נרשמה עלייה ריאלית בולטת. מגמה זו נמשכה גם ב-1986. מאז 1975 עד 1984, שנה בה שחיקת קצבות הילדים היתה בשיאה, נקודת הקצבה איבדה בהדרגה כ-30% מכוח הקנייה שלה וכ-50% מערכה ביחס לשכר הממוצע במשק. תהליך זה כולו היה פועל יוצא מהאצת קצב האינפלציה במשק (משיעור בן כ-2% במוצע לחודש ב-1975 ל-15% ב-1984) ומן העובדה שנקודת קצבת הילדים התעדכנה במשך כל התקופה בהתאם למלוא עליית מדד המחירים לצרכן, אחת לשלושה חודשים בלבד. בתנאים אלה השחיקה הממוצעת בערכה הריאלי של נקודת הקצבה בין שני מועדי עדכון הלכה והחריפה משנה לשנה. בשנים 1985-1986 ירד קצב האינפלציה הממוצע לחודש בצורה דראסטית: ל-6.7% ב-1985 ול-1.7% ב-1986. התפתחות זו לכשעצמה, ולא שינוי בשיטת עדכון קצבות הילדים, הביאה לגידול ריאלי משמעותי בערכן של קצבות הילדים. כוח הקנייה של נקודת קצבה גדל ב-27% ב-1985 וב-15% נוספים ב-1986, וכך שבה נקודת הקצבה וחזרה לרמתה הריאלית ב-1975. השיפור ניכר גם ביחס לשכר הממוצע במשק: ערך נקודת הקצבה עלה מ-2.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-3.1% ב-1985 ול-3.2% ב-1986. יוצא אפוא, שבהשוואה ל-1975 ב-1986 בערכה של נקודת קצבה עדיין היתה שחיקה בת כ-25% ביחס לשכר הממוצע במשק.

קצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות עם 1-3 ילדים, אשר שולמה להן קצבת ילד ראשון ושאינן חייבות בתשלום מס על הקצבאות, גדלו בשיעור עלייתה של נקודת הקצבה. לעומת זאת קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות, שאינן זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון או החייבות בתשלום מס (או שניהם גם יחד), עלו בשיעור נמוך יותר.

לוח מס. 4 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה

1986-1975

1986	1985	1984	1983	1982	1981	1975	
28.3	24.7	19.5	20.3	22.9	23.8	28.1	במחירי 1985 (בשקלים חדשים)
3.2	3.1	2.2	2.4	2.6	2.8	4.4	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

לוח מס. 5 - ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (במונחי נקודות קצבה  
ובשקלים חדשים), לפי מספר הילדים - 1986

מספר נקודות קצבה			קצבות הילדים (בש"ח)			
2	3	4	2	3	4	
2	4	7.75	73.6	147.2	286.0	למשפחות בהן הכנסת הגבר עד 80% מהשכר הממוצע
1	3	7.75	36.8	110.4	286.0	למשפחות בהן הכנסת הגבר בין 80% מהשכר הממוצע לבין מדרגת מס שולי בן 45%
0.65	2.0	7.75	23.9	73.6	286.0	למשפחות בהן הכנסת הגבר גבוהה ממדרגת מס שולי בן 45%*

\* החישוב חושב בהנחה, שהגבר חייב בשיעור מס שולי בן 45%, ועל פי  
הערך הממוצע של נקודת הקצבה ב-1986.

מנתוני לוח מס. 5 אפשר ללמוד על הפער בין רמת הקצבאות, ששולמו  
למשפחות הקטנות לבין אלו ששולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת  
יוצאי צבא. ב-1986 רמת קצבות המשפחה ששולמה למשפחה עם 4 ילדים  
היתה גדולה פי שניים מזו ששולמה למשפחות עם 3 ילדים, בהן הגבר  
מקבל כשכר הכנסה הנמוכה מ-80% מן השכר הממוצע (דהיינו משפחה  
שזכאית להחזר קצבת ילד ראשון ושאינה חייבת במס על קצבות הילדים).  
כאשר הכנסת הגבר במשפחה גבוהה מ-80% מהשכר הממוצע אך נמוכה מרמת  
ההכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 45%, היחס בין קצבות הילדים  
למשפחה עם 4 ילדים לבין אלו המשולמות למשפחה עם 3 ילדים גדל  
ל-2.6. יחס זה גדל ל-3.9 כאשר מדובר במשפחה עם 3 ילדים, שהכנסת  
הגבר בה חייבת בשיעור מס שולי בן 45% ויותר.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1986 סך כל התשלומים בגין קצבות ילדים עלה ריאלית ב-13.9%, למרות שהמספר החודשי הממוצע של ילדים, עבורם שולמה קצבה, ירד מאז 1985 ב-81 אלפים (ילדים ראשונים). עלייה זו נובעת מהגידול הריאלי בערכה של נקודת הקצבה.

התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא (תשלומים שלא לפי חוק והממונים על ידי אוצר המדינה), עלו ריאלית ב-17.7%. זאת כתוצאה מהגידול הריאלי בשיעור בן כ-15% שחל, בערכה של נקודת הקצבה, ומעליית מספר הילדים במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא בשיעור בן כ-2%. (התשלומים עבור קצבות הילדים לפי חוק עלו ריאלית בשיעור נמוך יותר כ-13%). חלקם של התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא בכלל תשלומי הענף המשיך לעלות והגיע ל-24.2%. זאת לעומת 23.6% ב-1985 ו-20.6% ב-1984.

לוח מס. 6 - היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (במיליוני ש"ח) במחירי 1985

1986 - 1980

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
1981	556.1	474.4	81.7
1982	544.2	465.6	78.6
1983	519.1	412.5	106.8
1984	500.2	396.7	103.5
1985	560.7	429.0	131.7
1986	639.6	484.6	154.9

סכום ה"חיסכון" שנבע מביטול קצבת הילד הראשון נאמד לשנת 1986 בכ-166 מיליוני ש"ח (במחירי הקצבה הממוצע של 1986). כמו כן ראוי לציין, שסכומי תשלומי הענף לשנים 1984-1986 (המוצגים בלוח מס. 6) מתייחסים לקצבות הילדים לפני מס. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה פוטנציאל גביית המס שנגבה מן המשפחות הקטנות בגין קצבות הילדים נאמד בכ-46 מיליוני ש"ח (במחירי שנת התקציב 1987) אך הגבייה בפועל נמוכה בכ-40% מן הפוטנציאל.



במסגרת ביטוח אימהות מוענקות לילדת הגמלאות הבאות:

- מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל או בבית חולים שאי אפשר לשלם לו ישירות - מענק האשפוז משולם ליולדת המגישה תביעה. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היולדת ושל היילוד. חישוב עלות האשפוז מתבסס על העלות היומית של אשפוז היולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. בנוסף על כך המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית-החולים, אל בית החולים.

- מענק לידה - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני לילוד ומשולם ישירות ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע במשק. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר. עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף תוספת בת 50% מהשכר הממוצע במשק.

- קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, בה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבה לידה חודשית במשך 6 חודשים בשיעור בן 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 3 ילדים, בן 75% כשנולדים 4 ילדים ובן 100% כשנולדים 5 ילדים או יותר.

- דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת שהיא עובדת שכירה, עצמאית או נמצאת בהכשרה מקצועית, ושבתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק.

דמי הלידה משולמים עד 12 שבועות (84 יום) מקסימום - בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת עד ללידה. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו ללידה, וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. מהאחד באפריל 1986 אפשר לצאת לחופשת הלידה כבר בעת ההריון (כחודש וחצי לפני מועד הלידה המשוער), ובתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה לתקופה נוספת בת 4 שבועות לכל היותר.

## 2. האוכלוסייה המקבלת גמלאות אימהות

מענק אשפוז - ב-1986 הוענקו 100,541 מענקי אשפוז, כלומר ב-0.8% פחות מאשר בשנה הקודמת. אולם אין בכך כדי לשקף מגמה מתמשכת ברורה, שכן מ-1979 עד 1983 מספר המקבלות מענק אשפוז עלה מדי שנה (עד 4%).



בשנים 1984 ל-1986 ניצפו תנודות קלות בשני הכיוונים: מ-1983 עד 1984 חלה ירידה בת 2.7%, אך מ-1983 עד 1984 חלה עלייה בת 1.5%.

**דמי לידה** - מאז נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף ב-1954 הולך וגדל בהתמדה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה, אך אחוז הגידול הלך וקטן עם השנים. בשנים 1955-1975 עלה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה בשיעור בן כ-10% מדי שנה. בשנים 1976-1980 שיעור הגידול השנתי היה כ-5%, ובשנים 1983-1986 - 0.1 בשנה. ב-1986 מספרן של המקבלות דמי לידה הגיע ל-42,742\* - פי חמישה ממספרן ב-1955.

הגידול במספר הנשים שמקבלות דמי לידה נזקף לשני גורמים:

א. גידול אוכלוסיית הנשים. בשנים 1979 - 1986 גדלה אוכלוסיית הנשים בכ-11%. אוכלוסיית הנשים בגיל הפריור (15-49 שנה) גדלה בשנים אלו ב-13.8%, ומספר מקבלות דמי לידה גדל ב-9.2%.

ב. גידול בחלקן של הנשים בכוח העבודה האזרחי. בשנים 1979-1985 מספר הנשים הנשואות השייכות לכוח העבודה האזרחי בגילאים 18-34\* גדל ב-13%. גידול השתתפותן של נשים בכוח העבודה התבטא בכך שאחוז הנשים שקיבלו דמי לידה מכלל הנשים היולדות גדל ביותר מכפליים: מ-19.6% ב-1955 ל-42.5% ב-1986.

בהתייחס לתכונותיה הדימוגרפיות והכלכליות של אוכלוסיית הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1986 עולים המימצאים הבאים:

- התפלגות הגילים של הנשים שילדו ושל הנשים שקיבלו דמי לידה הייתה דומה. גילן הממוצע של מקבלות דמי הלידה היה 29, וגילן של כ-55% לא עלה על 29.

- כ-97% מהנשים שקיבלו דמי לידה הן יהודיות, ו-3% הן ליו יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו - 75% מהן יהודיות ו-25% לא-יהודיות. השוני נובע מן ההבדל בשיעור ההשתתפות של נשים יהודיות ושל נשים לא יהודיות בכוח העבודה. אצל הלא יהודים הנשים הן כ-15% מכוח העבודה, בעוד שאצל היהודים הן כ-42%.

- רובן המכריע של הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (92%), 2% עצמאיות, והיתר חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. בקרב כלל הנשים המועסקות בכוח העבודה 86% היו שכירות.

- 
1. מקור: עיבוד שנתי של האגף למחקר ותכנון, כולל עדכונים שחלו במשך השנה.
  2. מקור הנתונים על כלל הנשים והאוכלוסייה בישראל: שנחון סטטיסטי לישראל, 1987.
  3. על מספר הנשים הנשואות בגילאים 15-49 השייכות לכוח העבודה אין נתונים.

כ- 45% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 25% אקדמאיות או מורות, 17% עבדו בשירותים וכ-5% בתעשייה. התפלגות כלל הנשים המועסקות בכוח העבודה לפי משלח יד שונה במקצת. אחוז האקדמאיות והמורות בכלל האוכלוסייה גבוה יותר (32%), ואילו אחוז הנשים העובדות בתעשייה נמוך יותר (2%).

### לוח מס. 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה

1986 - 1978

שנה	מענקי אשפוז	דמי לידה	
		סך הכל	שיעור בכלל הנשים המועסקות**
1978	94,972	36,114	38.0
1979	92,945	39,311	41.4
1980	96,687	39,784	41.1
1981	96,732	38,602	39.9
1982	98,676	39,648	40.2
1983	102,654	42,385	41.3
1984	99,822	42,690	42.8
1985	101,329	42,688	42.1
1986	100,541	*42,924	42.9

\* מקור: עיבודים חודשיים של האגף למחקר ותכנון המתפרסמים ברבעון הסטטיסטי.  
\*\* ל-1,000 נשים.

### 3. רמת גמלאות האימהות

דמי לידה: כאמור, שיעור דמי הלידה ליולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו ליציאתה לחופשת לידה. דמי הלידה משולמים עבור 6 עד 12 שבועות (לפי תקופת האכשרה לפני הלידה), והם מתעדכנים בהתאם לשיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים ובמועדים זהים. בשנים 1981-1978 שיעור דמי הלידה הממוצע היה גבוה מ-45% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. אולם מ-1981 היה נמוך יותר. השפל הגיע לשיא בשנת 1984, בה שיעור דמי הלידה הממוצע היה 38% בלבד מהשכר הממוצע.

ירידת שיעור דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע נבעה בעיקר מקצב עלייתה התלולה של האינפלציה בשנים 1982-1984. כמו כן, בשנים אלה תוספת היוקר לא היתה מלאה, ולפיכך עלה חלקן של תוספות השכר האחרות בכלל תוספות השכר. התפתחות זו היתה כרוכה בירידת שיעורן של כל הקצבאות שעודכנו לפי תוספת היוקר בלבד, ובכלל זה דמי הלידה.

ב-1985 גדלו דמי הלידה הממוצע ליום לכ-40.4% מהשכר היומי הממוצע במשק. מגמה זו נמשכה גם ב-1986, בה דמי הלידה היו 42.0% מהשכר

היומי הממוצע במשק. ירידת שיעורי האינפלציה ועליית השכר הריאלי במשק הם הגורמים העיקריים שהביאו ב-1986 לעליית רמתם הריאלית של דמי הלידה (בשיעור בן כ-20%) ולעליית רמתם היחסית לשכר הממוצע במשק.

עם זאת יש לציין שמהנתונים עולה כי שכר הנשים העובדות בערב לידתן נמוך. ככל הנראה מספר סיבות לדבר:

1. שכרן של הנשים העובדות נמוך יחסית לזה של הגברים.
2. הנשים היולדות צעירות (גילן הממוצע 28.4) הן מצויות אפוא בתחילת דרכן המקצועית, ולכן שכרן נמוך יחסית.
3. חלק מן הנשים מועסק במשרה חלקיה (ב-1986 הדבר חל על כ-20% מכלל מקבלות דמי הלידה).

גובה דמי הלידה תלוי במאפיינים דימוגרפיים ותעסוקתיים:

1. אצל כלל הנשים המועסקות השכר עולה עם הגיל. לכן גם דמי הלידה ליום עולים עם הגיל: בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-33% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35+ היו כ-47% מהשכר היומי הממוצע במשק.
2. בגובה דמי הלידה שקיבלו היולדות היהודיות היו הבדלים מסוימים לפי יבשות הלידה שלהן. שיעור דמי הלידה של ילידות אירופה - אמריקה היה 45% מהשכר הממוצע, ואילו של ילידות אסיה-אפריקה - 41% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן היה הבדל גדול בין גובה דמי הלידה שקיבלו נשים יהודיות (כ-43% מהשכר היומי הממוצע) לבין זה שקיבלו הנשים הלא יהודיות (כ-35%). הדבר נובע מהבדלים בין שכר העובדות היהודיות לזה של הלא יהודיות.
3. דמי הלידה של הנשים השכירות היו כ-44% מהשכר היומי הממוצע במשק, ואילו אלו של העצמאיות ושל חברות קיבוצים ומושבים שיתופיים היו נמוכים יותר - כ-36% מהשכר היומי הממוצע במשק. כמו כן כצפוי, דמי הלידה ליום היו גבוהים יחסית אצל נשים שעבדו במקצועות אקדמאיים או בהוראה (כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק), ונמוכים יחסית אצל נשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות (כ-33% משכר זה).

**דמי אשפוז:** ב-1986 לא השתנתה רמתם הריאלית של דמי האשפוז הממוצעים לילודת (עלו ב-1% בלבד), אך רמתם ביחס לשכר הממוצע ירדה בכ-10%. המענק לרכישת ציוד לילוד גדל באופן ריאלי ב-23% מאז השנה הקודמת. ב-1986 גובהו היה 17.8% מהשכר הממוצע במשק, וזאת לעומת 16.4% ב-1985 ו-13.9% ב-1984.

4. סקרי הכנסות 1984 לוח 41, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 779, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 2 - רמת גמלאות האימהות

1986 - 1975

דמי לידה ליום	מענק לידה ממוצע			שנה
	ציוד לנולד	דמי אשפוז	סך הכל	

במחירי 1985 (בשקלים חדשים)

10.7	106.8	189.7	296.5	1975
11.7	119.1	514.4	633.5	1980
13.0	141.2	624.6	765.8	1981
12.5	145.0	596.9	741.9	1982
11.3	128.1	574.1	702.3	1983
11.2	123.7	597.7	721.4	1984
10.3	125.4	535.5	660.9	1985
12.2	154.7	542.1	696.8	1986

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר\*

50.4	16.7	29.6	46.3	1975
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
40.5	15.3	68.5	83.8	1983
37.8	13.9	66.9	80.8	1984
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
42.0	17.8	62.1	79.8	1986

\* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

4. היקף התשלומים בענף אימהות

לוח מס. 3 מציג את היקף התשלומים בענף האימהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1986 סך כל התשלומים בענף אימהות עלה ריאלית בשיעור בן כ-9%. עלייה זו נבעה מעלייה ריאלית של גובה דמי לידה ושל גובה המענק לרכישת ציוד לילוד. התשלומים לדמי לידה גדלו ב-15%. התשלומים למענקי אשפוז של היולדת ושל הילוד נשארו ללא שינוי, והתשלומים עבור ציוד לילוד גדלו ב-25%.

שיעור גידולם של סך כל תשלומי ענף אימהות היה נמוך מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי. כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף האימהות בסך תשלומי הביטוח הלאומי, מ-4.7% ב-1985 ל-4.5% ב-1986.

לוח מס. 3 - היקף התשלומים בענף אימהות (במזירי 1985 במיליוני ש"ח)

1986 - 1980

דמי לידה	מענק לידה			סך כל גמלאות האימהות	שנה
	ציוד לנוולד	אשפוז	סך הכל		
37.3	10.9	47.1	58.0	95.3	1980
39.7	13.7	60.5	74.1	113.8	1981
40.9	14.0	57.4	71.3	112.3	1982
40.5	12.4	55.5	68.0	108.5	1983
40.1	11.4	55.3	66.7	106.8	1984
38.3	12.8	53.2	66.0	104.3	1985
44.2	16.1	53.1	69.2	113.4	1986

1. כ ל ל י

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על-ידם, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. מן המקורות זלעיל מתברר, כי:

א. בשנת 1986 מספר הבלתי מועסקים בממוצע ליום היה 99,000, שהם 6.7% מכוח העבודה (לעומת 7.0% בשנת 1985 ו-5.8% בשנת 1984). במקביל לירידת מספר הבלתי-מועסקים חלה ירידה קלה בחלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה). בשנת 1986 61.1% מכלל הבלתי-מועסקים חפשו עבודה מעל 9 שבועות (לעומת 62.5% בשנת 1985 ו-59.7% בשנת 1984).

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה בשנת 1986, בממוצע לחודש, 39,110 (לעומת 43,810 בשנת 1985 ו-42,965 בשנת 1984). מספר הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה היה בשנת 1986 18,535 (לעומת 21,578 בשנת 1985 ו-16,949 בשנת 1984).

ג. מספר המקבלים דמי אבטלה הגיע בשנת 1986 ל-14,330 בממוצע ליום, (לעומת 14,420 בשנת 1985 ו-10,820 בשנת 1984). בשנת 1986 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 88 יום בממוצע (לעומת 84 יום בשנת 1985 ו-80 יום בשנת 1984). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1986 ל-28.1% (לעומת 25.8% בשנת 1985 ו-23.3% בשנת 1984).

מהשוואת נתוני שנת 1986 לאלה של שנת 1985 עולה, כי חלה ירידה קלה בשיעור הבלתי מועסקים (4.2%), במספר דורשי העבודה (10.7%) ובמספר המקבלים דמי אבטלה (0.6%) - לאחר עליות באינדיקטורים אלה בשנים הקודמות. חלקם של מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי-מועסקים נשאר נמוך כפי שהיה (13.1%). עובדה זאת וכן הנתונים על משך תשלום דמי האבטלה ועל שיעור המיצוי של תקופת הזכאות מעידים, כי ביטוח אבטלה ממלא את ייעודו להבטחת הכנסת המובטל לפרק זמן קצר יחסית, וכי בדרך כלל אינו מבטל את הנכונות לעבוד.

2. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1986 נבלמה העלייה התלולה במספר מקבלי דמי אבטלה שנמשכה בהתמדה מאז 1983 ועד 1985. לוח מס. 1 מלמד, כי אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה קטנה בשנה האחרונה ב-4.4% - ובעיקר בקרב קבוצת החיילים המשוחררים: בעוד שמספר מקבלי דמי אבטלה שעבדו קודם לאבטלתם קטן ב-1% בלבד, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה קטן ב-22.4%.

לוח מס. 1 - מקבלי דמי אבטלה\*

1986-1979

שנה	הכלל		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		שנה
	סך הכל	מסד הכל	אחוז מועסקים	מסד הכל	אחוז מועסקים	מסד הכל	אחוז מועסקים	מסד הכל	אחוז מועסקים		
1980	37,000	236.7	28,234	76.3	205.6	8,766	23.7	401.5	23.7	8,766	1980
1981	42,152	13.9	32,163	76.3	13.9	9,989	23.7	14.0	23.7	9,989	1981
1982	40,000	-5.1	31,450	78.6	-2.2	8,550	21.4	-14.4	21.4	8,550	1982
1983	36,900	-7.7	30,300	82.1	-3.7	6,600	17.9	-22.8	17.9	6,600	1983
1984	51,500	39.6	42,600	82.7	40.6	8,900	17.3	34.0	17.3	8,900	1984
1985	61,300	19.0	51,500	84.0	20.9	9,800	16.0	10.1	16.0	9,800	1985
1986	58,600	-4.4	51,000	87.0	-1.0	7,600	13.0	-22.4	13.0	7,600	1986

\* מספר המוגבלים השונים שקיבלו דמי אבטלה במרוצת כל שנה.



לווח מס. 2 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם,  
לפי הכשרום (באוזונים)

1986 - 1980

שנה	סך הכל	בחיפוש עבודה	בחיפוש עבודה		
			בהכשרה מקצועית	סך הכל	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1
1981	100.0	89.5	10.5	100.0	7.8
1982	100.0	87.2	12.8	100.0	8.4
1983	100.0	88.6	11.4	100.0	9.3
1984	100.0	89.0	11.0	100.0	8.6
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1
1986	100.0	86.1	13.9	100.0	8.3

חלקם של הראשונים בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה המשיך אפוא לגדול (מ-82.7% בשנת 1984 ל-84.0% ב-1985 - ול-87.0% ב-1986).

לווח מס. 2, 3, ו-4 מציגים את התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו קודם לאבטלתם לפי הכשרתם, הענף הכלכלי בו הועסקו ומשלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי חלקם של המופנים להכשרה מקצועית בכלל מקבלי דמי האבטלה המשיך לגדול (מ-11.0% בשנת 1984 ל-11.4% ב-1985, ל-13.9% ב-1986), וכי חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי אבטלה המחפשים עבודה חזר וגדל (מ-7.1% בשנת 1985 ל-8.3% ב-1986). התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי בו הועסקו נשארה, פחות או יותר, כפי שהיתה: ענפי החעשייה, השירותים הציבוריים והבינוי מנו את חלק הארי של אוכלוסיית המובטלים (30.5%, 25.6% ו-13.5% בהתאמה). רוב מקבלי דמי אבטלה הם עובדים מקצועיים (26.9%) ועובדי פקידות (26.7%). חלקם של הראשונים ירד במקצת בשנת 1986 (מ-31.2% בשנת 1985), ואילו חלקם של האחרונים עלה במידת מה (מ-24.3% בשנת 1986).

3. משך תשלום דמי אבטלה

למרות שבשנת 1986 מספר המקבלים דמי אבטלה ירד, נמשכה מגמת העלייה במשך התשלום הממוצע. לוח מס. 5 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע בשנת 1986 ל-88 (לעומת 84 בשנת 1985 ו-80 בשנת 1984). לעומת זאת, משך התשלום הממוצע לחיילים משוחררים ירד (מ-71 יום בשנת 1985 ל-68 בשנת 1986). במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי אבטלה (מ-23.3% בשנת 1984 ל-25.8% ב-1985 ול-28.1% ב-1986). לעומת זאת, חלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות בקרב החיילים המשוחררים ירד (מ-17% בשנת 1985 ל-14.9% ב-1986).

לוח מס. 3 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (באחוזים)

1986-1980

שנה	סך הכל	חקלאות זיעור ודייג	תעשייה	השמל ומים	בינוי	מסחר שרותי אוכל והארוחה	תחבורה אחסנה תקשורת	פיננסים ושרותים עסקיים	שרותים ציבוריים וקהילתיים	שרותים אישיים ואחר
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6
1981	100.0	1.3	32.3	2.2	7.6	6.9	7.0	8.3	32.2	2.2
1982	100.0	1.1	30.6	2.7	10.2	7.8	6.6	7.6	31.2	2.2
1983	100.0	0.6	28.5	2.0	9.8	9.3	8.2	10.2	28.6	2.8
1984	100.0	1.0	28.1	1.7	12.5	8.4	7.8	11.8	25.3	3.4
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0
1986*	100.0	0.7	30.5	1.0	13.5	7.6	5.4	8.2	25.6	2.3

\*כולל 6% בלתי-ידועים.

לוח מס. 4 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם; לפי משלה יד (באחוזים)

1986-1980

שנה	סך הכל	בעלי מקצועות מזעיים ואקדמים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכירות סוכנים וזבנים	עובדי שרותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1980	100.0	8.4	10.7	2.3	22.3	2.2	10.6	0.8	30.4	12.3
1981	100.0	7.9	9.1	3.3	21.8	2.0	11.5	0.5	29.3	14.6
1982	100.0	6.7	11.5	4.9	22.4	2.2	11.6	1.4	29.9	9.4
1983	100.0	5.7	14.1	8.2	26.4	2.6	9.8	2.0	29.3	1.9
1984	100.0	5.7	13.5	7.5	26.1	2.8	9.8	1.7	30.5	2.4
1985	100.0	5.2	15.0	6.8	24.3	2.7	9.9	1.6	31.2	3.3
1986	100.0	5.5	15.3	8.3	26.7	2.9	10.4	1.0	26.9	3.0

לוח מס. 5 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (באחוזים) \*1986-1981

מספר ימים ממוצע של תשלום דמי אבטלה	מספר ימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							סך הכל	שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
כלל מקבלי דמי אבטלה									
75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0	1982
75	20.6	3.7	8.7	10.8	13.5	19.8	22.9	100.0	1983
80	23.3	4.0	9.8	10.6	12.7	18.3	21.3	100.0	1984
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
88	28.1	5.0	11.0	10.8	12.8	16.2	16.1	100.0	1986
עבדו קודם לאבטלתם									
78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0	1982
78	22.2	3.9	8.9	11.2	13.7	19.4	20.7	100.0	1983
83	25.8	4.1	10.2	10.9	12.8	17.6	18.6	100.0	1984
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
92	30.9	5.1	11.2	11.1	12.7	15.1	13.9	100.0	1986
חיילים משוחררים									
64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.0	32.5	100.0	1982
63	13.5	2.9	7.7	8.7	12.8	21.5	32.9	100.0	1983
55	7.5	3.3	7.5	7.9	12.3	22.2	39.4	100.0	1984
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
68	14.9	3.9	9.0	10.5	12.9	21.4	27.4	100.0	1986

\* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי אבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה החקציבית המתאימה.

לוח מס. 6 - התפלגות מקבלי דמי אגסיה שעודו לפני אגסיות, לפי גובה דמי האגסיה  
(באחוזים)

1986-1980

דמי אגסיה כ-% מהשכר הממוצע במשק	דמי אגסיה לריס כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק							סך הכל	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד מ-2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד מ-1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד מ-1/3 השכר הממוצע	מ-1/4 עד השכר הממוצע	עד הכל		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980	
42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	100.0	1981	
40.7	0.9	6.9	15.2	32.9	20.2	23.9	100.0	1982	
40.5	1.8	10.4	16.2	27.5	18.5	25.6	100.0	1983	
38.7	1.3	8.0	14.5	23.0	14.6	38.5	100.0	1984	
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985	
42.2	1.2	5.3	15.2	33.2	21.9	23.2	100.0	1986	

4. גובה דמי האבטלה

סכום דמי האבטלה הממוצע (למקבל) בשנת 1986 היה 19.0 שקלים חדשים ליום, שהם 42.2% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לא זו בלבד שבשנת 1986 נבלמה מגמת הירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע, שהחלה, על-פי לוח מס. 6, ב-1982, אלא אלה אף הגיעו - למרות רמתם הנמוכה עדיין - לשיא בהשוואה לשנים אחרות בעשור הנוכחי. תופעה זו נובעת מירידת חלקם של בעלי הכנסות נמוכות בכלל המקבלים דמי אבטלה: חלקם של מקבלי דמי אבטלה בסכום של עד לרבע מן השכר הממוצע במשק ירד, על-פי לוח מס. 6 (מ-28.3% בשנת 1985 ל-23.2% בשנת 1986), לטובת עלייה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר.

לוח מס. 7 - היקף תשלומי דמי אבטלה (אלפי ש"ח-ללא הוצאות מינהל) \*  
1986 - 1980

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1981	340.0	35,336.4	37.6
1982	710.7	32,533.4	-7.9
1983	1,653.5	27,644.5	-15.0
1984	12,490.0	41,384.2	49.7
1985	53,485.0	53,485.0	12.9
1986	85,433.0	65,626.8	22.7

\* תשלומי הענף בלוח אינם כוללים השתתפות המוסד בפעולות למניעת אבטלה ושיפוי שירות התעסוקה.

לוח מס. 7 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי אבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מצביע על המשך מגמת הגידול הריאלי בהיקף התשלומים של דמי אבטלה ב-22.7% ביחס לשנה שעברה - למרות הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה. עובדה זו נובעת מעלייה במשך התשלום של דמי האבטלה וברמתם הריאלית ליום. העלייה הריאלית בדמי האבטלה היומיים (כ-27%) נבעה בעיקר מעליית השכר הריאלי לעובד במשק, מהטאת קצב האינפלציה ומעדכון נוסף של דמי האבטלה על-פי השכר הממוצע במשק (בגין המעבר לשנת המס שראשיתה בינואר ולא באפריל) <sup>2</sup>.

1. דמי האבטלה היומיים מעודכנים אחת לשנה (עד ל-1986 באפריל ומ-1987 בינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר (או פיצוי אחר כלשון החוק) - וזאת בהתאם לשינויים שחלו בשכר הממוצע.

## ה. נכות

### 1. כללי

במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.
2. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.
3. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדו הנכה בבית.
4. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.
5. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, כדי לאפשר את קליטתם בשוק העבודה.

### 2. קצבת נכות כללית

ב-1986 מספר אלה שקיבלו קצבת נכות כללית הגיע ל-67,111, שהם ב-3.9% יותר ממספר המקבלים בשנה הקודמת. זאת לעומת גידול בן 3.4% ב-1985 וגידול בן 5% ב-1984. מגמת הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה הנמשכת מאז אמצע שנות השבעים (עת הוחל במימוש חוק הנכות) התמתנה, ובשנים 1984-1986 שיעור הגידול התייצב ברמה בין 4% - 5% לשנה. התפתחות זו נובעת בעיקר מכך, שמיצוי הזכויות בענף מגיע למלואו<sup>1</sup>.

### לוח מס. 1 - מקבלי קצבת נכות כללית

1986 - 1975

1986	1985	1984	1983	1982	1981	1975	
67,111	64,575	62,457	59,491	54,386	48,761	4,685	סך כל המקבלים
3.9	3.4	5.0	9.0	12.0	14.0	205.0	שיעור גידול שנתי (באחוזים)

\* בשנת 1974 הוחל בתשלום גמלאות נכות כללית.

1) ב-1984 הונהגו מספר שינויים במערך הזכאות לקצבת הנכות הכללית. החשובים בהם היו העלאת הסף הרפואי לנכים שהיו מוגדרים כ"נכים חדשים" וניפויים של סעיפי ליקוי שאינם פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה.

ב-1986 נשמר ערכה הריאלי של קצבת הנכות הבסיסית אך הוא ירד ביחס לשכר הממוצע במשק. קצבת הנכות הכללית ליחיד בעל דרגת אי כושר בת 100% ירדה מ-30.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986.

### 3. שירותים מיוחדים

תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות לנכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית - 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 2 מציג נתונים על מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1986 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-4,461, בכ-3.8% פחות מאשר בשנה הקודמת. זאת לעומת גידול בן 6.3% ב-1985. הנכים המבוטחים היו 83% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

### לוח מס. 2 - נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות 1986

רמת הזכאות (באחוזים)			סך הכל (במספרים מוחלטים)	סוג נכה
150%	100%	50%	סך הכל	נכים מבוטחים
13.2	22.5	64.3	100	3,704
90%	60%	30%	סך הכל	עקרות בית
7.7	20.7	71.6	100	757

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים, ש-64.3% ממקבלי הקצבה שהם נכים מבוטחים מקבלים את הרמה הנמוכה - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד; ורק 13% מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה בקרב עקרות הבית גבוה יותר מאשר בקרב הנכים המבוטחים. 71.6% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

2. דיון מפורט בשינוי שחל בשיטת עדכון קצבות הנכות ובמגמות השונות שהסתמנו ברמת הקצבה במוצת 1985 מופיע בפרק 3, הדן בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

3. מאז אפריל 1984 נכים זכאים לשירותים מיוחדים כאשר אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם הוא 60% ויותר, ולא עוד 75% כפי שהיה קודם לכן.



בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ובמרוצת 1981 החלו להפעילו 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 בכוונתו של המחוקק לעודד ככל האפשר את המשפחה, לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בחקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במיזה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד. בנוסף על כך, ילדים לומדים יקבלו גמלה חודשית עבור מחייה ועזרה בלימודים. זאת בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה אם טרם מלאו לילד 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כן שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים. סכום הגמלה שווה לקצבת יחיד מלאה, כאשר אין הוא לומד, או כאשר הוא לומד אך 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 עד ל-1986 באפריל ומ-1987 בינואר), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

לוח מס. 3 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (במספרים מוחלטים)

1986 - 1982

ג י ל		סך הכל	חודש
18 - 14	13 - 3		
559	686	1,245	ספטמבר 1982
806	1,630	2,436	מרס 1983
1,030	2,596	3,626	מרס 1984
969	2,885	3,854	מרס 1985
1,007	3,185	4,192	מרס 1986
1,014	3,312	4,326	מרס 1987

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 הילדים בגיל 3-10. בשנים 1983-1986 נמשך תהליך מיצוי הזכויות של ילדים נכים, אם כי שיעור הגידול במספר המקבלים הלך וקטן. מספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה גדל במרוצת 1986 בכ-3.2% (לעומת 8.8% ב-1985) והגיע במרס 1986 ל-4,326. כ-76% ממקבלי הקצבה הם בני 3-13. כמו כן כ-50% מהילדים הנכים הזכאים לקצבה הם בני 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשתלמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

## 5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם מתחלק ל: א. קצבת ניידות, 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.

קצבת ניידות - ב-1986 רמת קצבת הניידות הממוצעת לנכה, במחירים קבועים, ירדה בכ-1%. הממוצע החודשי של מספר הנכים שקיבלו קצבת ניידות ב-1986 היה 10,778 - גידול בן 1.7% מאז 1985. בלוח מס. 4 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי אפיוני מקבלי הקצבה - השתכרות ונהיגה - ולפי גודל נפח מנוע הרכב, שעל פיו נקבעה רמת הקצבה. הנתונים מורים, ש-55% ממקבלי הקצבה מוגדרים כמשתכרים - כלומר שהכנסתם מעבודה עולה על קצבת הנכות המלאה ליחיד. בכל דרגת מוגבלות רפואית, מקבלי הקצבה שאינם משתכרים זכאים לקצבה ברמה השווה למחצית הקצבה לה זכאים המשתכרים. 77% ממקבלי הקצבה נוהגים בעצמם. כמו כן, כ-69% ממקבלי הקצבה היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1,300 סמ"ק, וכ-30% היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1,800 סמ"ק. זאת לעומת כ-63% וכ-35%, בהתאמה, ב-1985 (ראה לוח מס. 5).

לוח מס. 4 - מספר מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל רכב, השתכרות ונהיגה (ממוצע חודשי)

1986

גודל רכב (סמ"ק)				השתכרות ונהיגה
2,000	1,800	1,300	סך הכל	
149	3,218	7,411	10,778	סך הכל
130	1,980	3,438	5,548	משתכר ונוהג
2	29	439	470	משתכר ואינו נוהג
17	1,104	1,676	2,797	אינו משתכר ונוהג
--	105	1,858	1963	אינו משתכר ואינו נוהג

לווח מס. 5 - מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל הרכב  
שעל פיו נקבעה רמת הקצבה (באחוזים)

1986 - 1980

שנה	גודל רכב (סמ"ק)		
	2,000	1,800	1,300
1980	2.4	46.6	51.0
1981	2.3	47.3	50.4
1982	2.3	48.2	49.5
1983	2.3	46.0	51.7
1984	2.1	40.9	57.0
1985	1.8	34.8	63.4
1986	1.4	29.9	68.7

הלוואה עומדת - ב-1986 2,380 קיבלו נכים הלוואה עומדת לקניית רכב. זוהי אפוא עלייה בת 3% מאז השנה הקודמת. סכום ההלוואה הממוצעת עלה בשנה זו, במחירים קבועים, בשיעור בן כ-12%. זאת לעומת ירידה בת כ-10% ב-1985. עלייתו הריאלית של סכום ההלוואה הממוצעת ב-1986 נבעה בעיקר מכך שב-1986 הוסרה ההקפאה ממחירי המכוניות, שהוטלה ב-1985.

ב-1986 התשלומים בתחום ההלוואות העומדות גדלו ריאלי ב-15%, ואילו התשלומים לקצבת הניידות גדלו בפחות מ-1%. לפיכך, חלקם של התשלומים עבור הלוואות עומדות בסך התשלומים לגמלאות ניידות עלה מ-41% ב-1985 ל-44.2% בשנת 1986.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

בשנת 1986 היקף התשלומים בענף הנכות (לכל סוגי הגמלאות) גדל באופן ריאלי ב-9.7% לעומת 7.6% ב-1985 וכ-4% בשנים 1983-1984. התשלומים לקצבות הנכות הכללית ולשיקום גדלו ב-10.6%, לקצבת ילד נכה ב-5.3%, לשירותים מיוחדים ב-8.5% ולגמלאות ניידות ב-6.8%. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-12% ב-1985 ל-11.6% ב-1986 (ראה לווח מס. 6).

לווח מס. 7 מציג את התפלגות התשלומים בענף הנכות, לפי הגמלאות העיקריות בענף. הנתונים מורים, שב-1986 לא חל שינוי של ממש בחלקן של הגמלאות השונות בכלל תשלומי הענף. חלקן של גמלאות הנכות והשיקום עלה במעט והגיע ל-78.3% מכלל תשלומי הענף, ואילו בחלקן של גמלאות הניידות נרשמה ירידה קטנה - מ-14.8% ב-1985 ל-14.4% ב-1986.

לוח מס. 6 - סך כך התשלומים בענף נכות\* וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי

1986 - 1981

שנה	כלל תשלומי הענף (באלפי ש"ח) במחירי 1985	שיעור הגידול השנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)
1981	210.9	15.6	9.9
1982	241.6	14.6	10.6
1983	251.2	4.0	11.6
1984	260.0	3.5	11.8
1985	279.7	7.6	12.0
1986	307.0	9.7	11.6

\* ללא הוצאות מינהל

לוח מס. 7 - התשלומים בענף נכות, לפי מסרה עיקרית (באחוזים)

1986-1981

שנה	סך הכל	גמלאות נכות כללית ושיקום	ננידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	קרן לפיתוח שירותים לנכים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1982	100	74.1	18.6	2.8	2.5	2.0
1983	100	73.9	19.2	3.0	3.3	0.6
1984	100	75.1	17.8	3.2	3.5	0.4
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1986	100	78.3	14.4	3.4	3.6	0.3

## 1. נפגעי עבודה

### 1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. יש מספר סוגים של גמלאות, המוענקות לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

1. דמי פגיעה המשולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס הכנסתו בתקופה שקדמה לתקופת אי הכושר.
2. גמלאות נכות, להן זכאים נפגעי עבודה, שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (לתקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית המשולמת לנפגעי עבודה, שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5%, לפחות; קצבת נכות צמיתה המשולמת לנפגעי עבודה, שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20%, לפחות; מענק נכות הניתן לאלה, שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר.
3. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה, וזאת אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם.
4. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז של נפגעים הנגרמות כתוצאה מפגיעה בעבודה.
5. שיקום מקצועי - לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר - אם כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

### 2. דמי פגיעה

מגמת הירידה המסתמנת בשנים האחרונות (ראה לוח מס. 1) במספר התביעות לדמי פגיעה נמשכה גם בשנת 1986. מספר התביעות שהוגשו ב-1986 היה קטן ב-2.7% מזה של 1985 והסתכם ב-66,693. מספר התביעות שאושרו היה נמוך בכ-2.9% ממספר התביעות שאושרו בשנת 1985. אחוז התובעים שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק, ירד ל-4.39% לעומת 4.63% ב-1985 ולעומת 6.74% ב-1980.

לוח מס. 2 מלמד, כי דמי הפגיעה הממוצעים ליום, בשנת 1986, עמדו על 21.7 ש"ח לשכירים ו-29.0 ש"ח לעצמאים. במונחים ריאליים סכום זה גבוה בכ-35.8% מהסכום הממוצע ששולם לשכירים ובכ-58% מהסכום הממוצע ששולם לעצמאים בשנת 1985. סכומים אלה הם הגבוהים ביותר אשר שולמו כדמי הפגיעה בשנים האחרונות. גובהם נובע משתי סיבות עיקריות:

לוח מס. 1 - המועסקים במשק והתביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו

1986 - 1980

שנה	מספר תביעות לדמי פגיעה	מספר תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק* (באלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק
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
1984	71,521	66,398	1,367.5	4.86
**1985	68,572	62,377	1,347.0	4.63
1986	66,693	60,557	1,379.5	4.39

\* בממוצע לשנת הקצ"ב.

\*\* החל בשנת 1985 הנתונים מבוססים על סדרה חדשה (גילאי 15+ לעומת גילאי 14+ עד אז).

לוח מס. 2 - דמי פגיעה ממוצעים ליום

1986 - 1980

שנה	שכירים			עצמאים		
	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי* שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי* שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע
1980	11.0	49.6	42.0	19.0	49.3	41.8
1982	13.1	286.0	45.7	9.9	215.5	34.4
1983	12.0	719.5	43.3	9.3	554.8	33.4
1984	9.6	2,886.0	32.1	9.5	2,882.0	32.1
1985	12.3	12.3	47.8	14.1	14.1	54.7
1986	16.7	21.7	57.4	22.3	29.0	76.7

\* עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חדשים.

א. באפריל 1984, עברו העצמאים מתשלום דמי ביטוח על פי ההכנסה בשנה קודמת לתשלום על פי ההכנסה בשנה השוטפת. ואולם בשנת 1984 דמי הביטוח שולמו על פי 75% מהכנסתם, בשנת 1985 על פי 80% מההכנסה ובשנת 1986, לראשונה, על פי 100% מהכנסתם בשנה השוטפת.

ב. החל מינואר 1987, בעקבות שינוי שנת המס, ההצמדה השנתית לשכר לפי חוק מתבצעת בחודש ינואר של כל שנה במקום בחודש אפריל. כתוצאה מכך בשנת 1986/87 שיעור התנודות בשכר היה בסיס לעדכון קצבת נפגעי עבודה ודמי פגיעה בשני מועדים, ולא במועד אחד כבשנים הקודמות. עדכון זה גרם גם הוא לעלייה ריאלית בגובה דמי הפגיעה הממוצעים וכן גם בגובה קצבת הנכות וקצבת התלויים.

עקב העלייה הריאלית בגובה דמי הפגיעה הממוצעים חל גידול ריאלי בהיקף התשלומים לדמי פגיעה. בשנת 1986 היה היקף התשלומים גבוה בכ-55% מזה שבשנת 1985.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה (שכירים ועצמאים גם יחד ושכירים בנפרד) לפי ימי אי כושר לעבודה בשנים 1983 ו-1984. הלוח מגלה כי מרבית הפגיעות גורמות להיעדרות במשך מספר ימים, וכי בתום התקופה, שבה היה הנפגע בלתי-כשיר לעבודה, הוא שב לעבודתו ללא נכות (זמנית או צמיתה). מספר הימים המזכים בתשלום דמי פגיעה נע בין יום אחד (3 ימי אי-כושר לעבודה) לבין 182 ימים. מרבית הנפגעים (57%) שבים לעבודה לאחר תקופת אי-כושר של עד 11 ימים. 23% נוספים שבים לעבודה לאחר תקופת אי-כושר הנעה בין 12-27 ימים, ורק 1% מהנפגעים נעדר במשך 182 ימים.

כ-84% מן הנפגעים בעבודה הם גברים וכ-16% הן נשים. עובדה זו אינה מפתיעה אם מביאים בחשבון את סוגי העיסוק השונים של גברים ושל נשים. כך למשל, יותר מ-95% מן הנפגעים בענף הבנייה הם גברים לעומת כ-65% בענף השירותים. לוח מס. 4 מציג את הנפגעים לפי מין ולפי ענף סיכון.

בדיקת התפלגות גילאי הנפגעים (לוח מס. 5) מעלה, כי כ-27% מן הנפגעים הם גילאי 26 - 35. 18% מהנפגעים הם בני 26 ופחות, ו-12% הם גילאי 36-40. לאחר גיל זה, אחוז הנפגעים יורד עם עליית הגיל. חופעה זו אולי מעידה על כך שהצעירים, שהם בדרך כלל חסרי ניסיון בעבודה, בוחרים במקצועות עתירי סיכון יחסית יותר ממבוגרים. ייתכן אפוא, שיש להפנות משאבים להקניית שיטות עבודה "בטוחות" יותר בגיל הצעיר, בו נכנס אדם למעגל העבודה.

---

1. הנתונים המוצגים בלוחות מס. 3, 4, ו-5 מתפרסמים באיחור בשל הצורך להמתין עד הצטבר מלוא המידע על תוצאות התאונה (אופי הפגיעה ומשך תקופת אי הכושר).



לוח מס. 3 : מקבלי זמי פוגיעה. לפי פסוקי תש"ג-תש"ל

182	מספר - ק"י תש"ג						סך הכל	שנה
	181-91	90-56	55-42	41-28	27-12	11-7		
						3		

מקבלי זמי פוגיעה

מקבלי זמי פוגיעה

792	1,704	2,394	2,125	4,178	14,993	24,678	10,616	3,956	65,436	1983
660	1,655	2,254	2,053	4,083	15,342	25,351	11,403	3,903	66,704	1984

מקבלי זמי פוגיעה

622	1,435	1,984	1,763	3,437	12,623	22,468	10,153	2,963	57,488	1983
564	1,387	1,891	1,693	3,347	12,805	22,979	10,912	3,034	58,612	1984

מקבלי זמי פוגיעה

מקבלי זמי פוגיעה

1.2	2.6	3.7	3.2	6.4	22.9	37.7	16.2	6.0	100.0	1983
1.0	2.5	3.4	3.1	6.1	23.0	38.0	17.1	5.9	100.0	1984

מקבלי זמי פוגיעה

1.1	2.5	3.4	3.1	6.0	21.9	39.1	17.7	5.2	100.0	1983
1.0	2.4	3.2	2.9	5.7	21.8	39.2	18.6	5.2	100.0	1984

מקבלי זמי פוגיעה

לוח מס. 4: מקבלי דמי פגיעה, לפי ענף סיכון ולפי מין

1984			1983			
באחוזים		סה"כ	באחוזים		סה"כ	
נשים	גברים		נשים	גברים		
16.7	83.3	66,704	16.1	83.9	65,436	סך הכל
11.3	88.7	4,795	16.7	83.3	2,897	חקלאות ייעור ודיג
-	100.0	196	2.5	97.5	275	מכרות ומחצבות חרושת (תעשייה ומלאכה)
10.2	89.8	17,373	10.3	89.7	23,410	בנייה
4.9	95.1	5,268	4.5	95.5	7,561	חשמל מים ושירותים סנטורים ציבוריים
5.1	94.9	533	4.7	95.3	645	מסחר ופיננסים
26.9	73.1	2,872	25.1	74.9	3,931	תעבורה וקשר
6.2	93.8	3,233	6.6	93.4	4,070	שירותים
34.3	65.7	10,735	34.8	65.2	14,497	הכשרה מקצועית
29.3	70.2	205	34.8	65.2	348	לא ידוע וענפים מעורבים
17.8	82.2	21,494	10.9	89.1	7,802	

לוח מס. 5: מקבלי דמי פגיעה, לפי גיל

אחוזים		מספרים מוחלטים		גיל
1984	1983	1984	1983	
100.0	100.0	66,704	65,436	סך הכל
5.6	5.8	3,709	3,803	עד גיל 20
12.6	12.7	8,396	8,285	15-21
13.7	14.0	9,148	9,146	30-26
13.8	13.7	9,233	8,968	35-31
11.7	11.3	7,786	7,372	40-36
9.2	10.0	6,142	5,989	45-41
10.0	9.8	6,675	6,405	50-46
9.2	9.3	6,149	6,064	55-51
7.4	7.5	4,909	4,909	60-56
4.8	4.7	3,221	3,075	65-61
2.0	2.3	1,336	1,420	+66

3. גמלאות נכות

ב-1986 כ-10,000 נכים נפגעי עבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיחה. לוח מס. 6 מורה, כי בשנה זו מספר מקבלי הקצבה הצמיחה היה גדול בכ-1.5% מזה שב-1985.

לוח מס. 6 - מספר מקבלי קצבת נכות צמיחה בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הקצבה

1986 - 1980

1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
10,018	9,869	9,326	8,898	8,485	8,034	7,542	סך הכל
1.5	5.8	4.8	4.9	5.6	6.5	8.6	גודל השינוי (באחוזים)

לוח מס. 7 מעלה, כי בשנת 1986 רמת הקצבה הממוצעת לחודש הייתה גבוהה ריאלית מזו שבשנת 1985 (עלייה בת כ-34% אצל השכירים ובת כ-32% אצל העצמאים). רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק עלתה אף בין שתי השנים (עלייה בת כ-18% אצל השכירים וכ-17% אצל העצמאים). בשנת 1986 רמת הקצבה הייתה גבוהה מאי פעם (הן במחירים קבועים והן כאחוז מהשכר הממוצע).

לוח מס. 7 - קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש

1986 - 1980

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	
29.3	226.4	1,037.5	29.2	225.6	1,034.8	1980
31.6	267.1	2,573.1	31.5	266.3	2,563.0	1981
30.1	259.5	5,662.8	30.7	263.7	5,762.4	1982
28.5	237.8	14,221.3	29.6	246.6	14,751.0	1983
24.8	220.9	66,620.0	27.4	243.9	73,597.5	1984
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
32.9	287.1	313.8	34.8	303.3	394.8	1986

\* עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; החל ב-1985 - בשקלים חדשים.

התפתחות זו משתקפת גם במדדים המוצגים בלוח מס. 8. הנתונים מעידים, כי מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה, עלה ב-1986 יותר מן השכר הממוצע ויותר מאשר מדד המחירים; היה בכך שיפור לעומת השנים האחרונות, בהן הגידול השנתי של מדד הקצבאות היה קטן יותר מגידולם של מדד המחירים והשכר. ב-1986 מדד הקצבאות עלה ב-17.7% יותר מהשכר הממוצע ובכ-32.3% יותר, ממדד המחירים. הסיבה העיקרית לגידול זה, כפי שכבר הוזכר, הייתה הצמדת הגמלאות לתנודות ברמת השכר הן באפריל 1986 והן בינואר 1987, וזאת עקב המעבר לשנת מס המתחילה בחודש ינואר במקום בחודש אפריל.

**לוח מס. 8 - שיעור הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק**

1986 - 1979

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1979	84.7	95.2	102.3
1980	158.6	133.6	138.4
1981	142.9	110.1	129.5
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	164.5
1984	387.9	404.6	438.3
1985	210.3	231.3	187.9
1986	72.3	30.2	46.4

**4. גמלאות תלויים**

מספר מקבלי גמלאות תלויים המשיך לעלות, (ראה לוח מס. 9), גם בשנת 1986, אולם שיעור הגידול היה נמוך יותר מזה שבשנים האחרונות (1.6% בשנת 1986 לעומת 2.2% ב-1985 ו-2.5% בשנת 1984). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,338 בממוצע לחודש. כ-86% מתוכם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - עצמאים.

**לוח מס. 9 - מקבלי גמלאות תלויים**

1986 - 1980

1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
3,338	3,286	3,216	3,139	3,066	2,958	2,859	מספר מקבליים
1.6	2.2	2.5	2.4	3.7	3.5	4.6	גודל השינוי (באחוזים)

רמת קצבת התלויים הממוצעת בשנת 1986 הייתה, (ראה לוח מס. 10), כ-756 ש"ח לשכירים וכ-762 ש"ח לעצמאים. זהו גידול ריאלי בן כ-32% בקצבת השכירים והעצמאים רמת הקצבה הממוצעת גדלה גם יחסית לשכר הממוצע (גידול בן כ-17%). גם רמת קצבות התלויים, כקצבות הנכות, הייתה גבוהה מאי-פעם.

לוח מס. 10 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש

1986 - 1980

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	במחירים שוטפים*	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	במחירים שוטפים*	
56.0	432.5	1,986.9	57.2	442.6	2,030.0	1980
61.4	519.2	4,995.9	62.2	525.7	5,062.0	1981
60.3	518.6	11,328.0	59.8	514.7	11,244.4	1982
56.4	470.0	28,108.9	56.1	467.7	27,974.9	1983
50.1	445.9	134,542.1	50.9	452.2	136,453.2	1984
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
67.2	585.7	762.4	66.6	580.4	755.6	1986

\* עד שנת 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985-בשקלים חדשים.

סכום קצבת הנכות וכן סכום קצבת התלויים נקבעים יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו, כדלקמן: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, סכום קצבתו מחושב בהתאם לדרגת נכותו.

סכום קצבת התלויים המלאה עומד אף הוא על 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, למשל, אלמנה זכאית ל-60%, אלמנה עם 4 ילדים ל-100%).

היות שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 39%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם סכום קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מסכום קצבת הנכות הממוצעת.

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

לוח מס. 11 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1986 שונה מזו של השנים

הקודמות. חלקם של דמי הפגיעה בסך התשלומים עלה מ-12.9% ל-14.5% (כפי שהיה ב-1982), ובמקביל עלתה קצבת הנכות (מ-44.5% ל-46.9%). לעומת זאת, חלקן של הוצאות הריפוי המשיך לרדת (כ-19% ב-1986 לעומת 21.6% ב-1985).

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה בשנת 1986 עלה, על פי לוח מס. 11, עלייה ריאלית בת כ-25%. זאת לאחר עלייה בת כ-4% בשנת 1984 ועלייה בת כ-1% בשנת 1985. סך כל התשלומים בשנת 1986 הגיע לכ-165 מיליון ש"ח. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף התבטא בכל אחד ממרכיבי ההוצאה.

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

1986 - 1980

שנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	שיקום
1980	100.0	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100.0	14.7	40.1	19.2	25.4	0.6
1982	100.0	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100.0	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100.0	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6
1985	100.0	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1986	100.0	14.5	46.9	19.2	18.9	0.5

\* אין הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, לפיצויי הלנה, למפעלים מיוחדים, למחקרים ולסיוע משפטי.

**לוח מס. 12 - היקף התשלומים של ענף נפגעי עבודה\***

1986-1980

שנה	במחירים שוטפים**	במחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (באחוזים)
1980	402,189	87,887	3.8
1981	957,233	90,560	13.3
1982	2,314,773	106,028	6.5
1983	5,774,300	96,530	-8.9
1984	30,305,000	100,404	4.0
1985	101,264	101,264	0.9
1986	164,733	126,523	24.9

\* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.  
\*\* החל ב-1985 הנתונים הם באלפי ש"ח. עד אז הנתונים הם באלפי שקלים.

**פרק 3**

**הבטחת הכנסה למעורפי יכולת**

**לאה אחדות**



האחריות להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום לאוכלוסייה הנחונת במצוקה כלכלית מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. היא מוצאת את ביטויה בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק נכות כללית וחוק המזונות - הבטחת תשלום<sup>2</sup>.

האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימאלית מתחלקת לארבע קבוצות עיקריות, לפי סיבות הזדקקות: 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 ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי. הכנסתה המינימאלית של אוכלוסייה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת ההכנסה, היא מובטחת על ידי חוק זה.

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 ומשפחות חד-הוריות אחרות שאינן נמנות על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי. אלו האחרונות הן משפחות חד-הוריות ללא קשר נישואין, כמו במצב של גירושין, נטישה, או ניתוק אחר מהבעל, ורווקות עם ילדים, שהכנסתן מובטחת על ידי חוק הבטחת הכנסה.

הקבוצה השלישית בגודל היא קבוצת הנכים<sup>3</sup>, המקבלים כיום טיפול במסגרת שלושה חוקים של המוסד לביטוח לאומי: נכים המקבלים טיפול במסגרת חוק הנכות הכללית, נכים מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שקצבתם נמוכה ושאיין להם מקורות הכנסה אחרים (מספרם קטן מאוד), ונכים שלא נמצאו זכאים לפי חנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקויה, והם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הכנסתם של הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות מובטחת על ידי חוק הבטחת הכנסה.

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 מילצה את זכותו לדמי אבטלה, ולא נמצאה לו עבודה על ידי לשכת התעסוקה.

בפרק זה נסקור את ההתפתחויות המרכזיות שחלו ב-1986 ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ובהיקף האוכלוסייה הזכאית לה. זאת תוך התמקדות באוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת ההכנסה על שתי

חוק המזונות - הבטחת תשלום מ-1972 (שייקרא להלן חוק המזונות) נועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבלת דמי מזונות, אך מי שחייב בהם אינו ממלא את חובתו.  
אוכלוסיית הנכים נדונה במפורט בפרק הסוקר את ענפי הביטוח הלאומי.

קבוצותיה העיקריות: הקשישים והשירים, האוכלוסייה השירית והאוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות.

הקבוצה העיקרית מבחינת גודל, המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות) הזכאים לקצבות הזיקנה והשירים מהמוסד לביטוח לאומי. מבחן הכנסות הוא התנאי היחיד לזכאותם להשלמת הכנסה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל 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 ולשירים, לא ניתן לאפייןם באמצעות מאפיין אחד דוגמת גיל (קשישים), או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שלא נמצא לה מקום במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, או פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות, משפחות ללא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, ועוד.

בניגוד לקשישים ולשירים, שקצבת הזיקנה והשירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם לפי חוק, הרי שלאוכלוסייה בגיל העבודה, רק הגמלה להבטחת הכנסה מבטיחה הכנסה ברמת המינימום, למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסות. מבחן התעסוקה מחייב את התובע גמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשכר 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 השירית.

## ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת

### 1. כללי

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

ההבחנה, שמבחין החוק בין 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 ההזדקקות אמורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שהזדקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה,

אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, הנדונה בפרק זה, כוללת גם את קצבות הילדים האחידות, שכן אלה מהוות מאז הריפורמה במיסוי הישיר חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

## 2. המגמות ב-1986

שיטת חישוב ההכנסה המינימאלית המובטחת ועדכונה ידעה בעננים האחרונות תהפוכות ושינויים רבים, שנועדו להבטיח רמת חיים סבירה לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה. לאוכלוסייה זו הוקדשה תשומת לב מיוחדת, והקצבות להן היא זכאית זכו בדרך כלל לעדכון תכוף יותר, שלקח בחשבון הן את השינויים בשכר הממוצע והן את עליית המחירים במשק.

בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת. בהתאם לשיטה החדשה, הגמלאות להבטחת הכנסה מעודכנות מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, מבלי להתחשב בשאלה האם כלל השכירים במשק מקבלים פיצוי על התייקרות זו, אם לאו\*. שיטה זו הבטיחה שמירה שוטפת של כוח הקנייה של הקצבאות.

ב-1985, השנה הראשונה להפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, חלה שחיקה גדולה ברמת השכר הממוצע כמשק, אולם הקצבאות למעוטי הכנסה המשיכו להתעדכן בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים. כתוצאה מכך ב-1985 חל שיפור ניכר ברמתן היחסית לשכר הממוצע במשק. הירידה ברמת החיים, שפקדה את כלל האוכלוסייה, פסחה על האוכלוסייה החלשה הנתמכת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. נתוני לוח מס. 1, המציגים את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) מורים, שמאז 1984 עד 1985 ההכנסה המינימאלית המובטחת גדלה בכ-9% במונחים ריאליים ובכ-25% יחסית לשכר הממוצע במשק. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד עלתה מ-24.4% ב-1984 ל-30.5% ב-1985, בעוד שהשיעור הקבוע בחוק הוא 25%.

ההסכם לגבי עדכונה החודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה נשאר בחוקף עד יוני 1986, ובסיכום שהושג עם משרד האוצר הוחלט להוריד באופן הדרגתי את שיעורי רמת הקצבה ולהשוותם לשיעורים הנקובים בחוק ולעדכן אותה רק כאשר תהיה נמוכה מרמה מסוימת. שיטה זו נמשכה עד אפריל 1987, ובמועד זה נחתם עם האוצר הסכם שנתי, לפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תפחת

3. שיטת עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת שהיתה נהוגה עד חודש דצמבר 1984 כללה את שני היסודות הבאים: א) הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבות הילזיט) לשכר הממוצע במשק בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, ב) קיום מנגנון עדכון אוטומאטי שוטף, המבטיח את עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר. העדכון לפי המחירים נעשה במועדים, בהם לא שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים.

לוח מס. 1 - רמת התכנסות המינימלית והמוטות (כולל קצוות ילדים) בשיעור התגודל, לפי  
 סיופוטיל משפחה נבחרים

1986 - 1975

שנה	אלמנה, קשיש ונכה (ילדים)		אלמנה עם 2 ילדים		נכה או קשיש עם בת זוג + 2 ילדים		שנה
	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	במחירי 1985 (ב"ש"ח)	
1975	58.1	163.7	25.5	109.6	48.1	132.1	1975
1978	156.3	156.1	20.7	290.6	38.6	346.8	1978
1979	327.8	167.0	22.1	599.0	40.3	706.2	1979
1980	843.7	184.2	23.8	1,709.1	48.2	1,804.3	1980
1981	2,010.3	208.6	24.8	4,052.7	50.0	4,278.1	1981
1982	4,647.4	212.8	24.6	9,336.2	49.5	9,826.6	1982
1983	12,507.2	209.1	24.9	25,010.2	49.9	26,187.7	1983
1984	65,622.7	217.5	24.4	130,949.0	48.8	136,495.8	1984
1985	236.0	236.0	30.5	473.3	61.2	496.9	1985
1986	304.2	233.7	26.8	617.9	54.4	654.1	1986

\* על 1984 הסכומים נקובים בשקלים, החל ב-1985 בשקלים חדשים.

משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בחודשו אומדים את השכר הממוצע במשק על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה\* ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מהקבוע בחוק - למשל 25% מהשכר הממוצע ליחיד. שיטת העדכון שהונהגה במרוצת 1986 שמרה במידה רבה על כוח הקנייה של רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבות ילדים), אך גרמה, כמובן, לירידת רמתה היחסית לשכר הממוצע במשק, אם כי שיעורה היה עדיין גבוה מהקבוע בחוק. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ירדה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986. בדיקת הנתונים המתמטיים למשפחות עם ילדים חושפת מגמה דומה ברמת ההכנסה המינימאלית המבוטחת להן (בתוספת קצבות הילדים). ב-1985 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לאלמנה עם שני ילדים על ידי מערכת הבטחת הכנסה וקצבות הילדים הגיעה ל-61.2% מהשכר הממוצע במשק. ב-1986 היא ירדה ל-54.4%, אולם כוח הקנייה של הקצבה נשמר. ראוי לציין, שמגמות דומות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השוורית הזכאית להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי אותם כללים.

## ג. מקבלי הבטחת הכנסה

### 1. מגמות כלליות

בשנת 1986 תוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי הקיפו כ-250,000 משפחות. קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים והאלמנות. קבוצה זו מנתה כ-140 אלף משפחות שקיבלו קצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. 54% הם קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, כ-16% הם קשישים ותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה ומקבלים את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות, וכ-30% מקבלים (בעיקר מקבלות) קצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה, שמקבלים קצבה מכוח חוק הנכות הכללית, הגיע ב-1986 ל-67.1 אלף, וכ-8,500 משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות. 31.5 אלף משפחות, אשר רובן אינו נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השוורית), קיבלו גמלה משלימת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ב-1986 אוכלוסייה זו מנתה 18% מכלל המקבלים הבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת לעומת 15% ב-1985, ו-10% בלבד ב-1984.

לוח מס. 3 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף המקבלים הבטחת הכנסה בהתייחס לכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. בדומה ל-1985, גם ב-1986 חלה עלייה ב-4.5% במספר כלל המקבלים הבטחת הכנסה. עליית מספר המקבלים איפיינה את כל התוכניות להבטחת הכנסה. בקרב האוכלוסייה הגדולה ביותר - הקשישים והשאיירים - הסתמנה

4. דיון מפורט בשיטת חישוב השכר הממוצע לפי הוראת השעה מופיע בפרק המבוא.

לוח נט. 2 - מקבלי הבטוח הכנסה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש)

1986 - 1981

1986	1985	1984	1983	1982	1981	הקצבה ג'10
100,782	101,677	104,265	***107,375	***110,206	115,340	קצבת זיקנה
77,606	77,474	78,958	80,526	81,826	85,511	לפי חוק
23,176	24,203	25,307	26,869	28,380	29,829	קצבות מיוחדות*
43,127	42,064	42,016	***41,732	***41,311	41,265	קצבת שאירים
67,111	64,575	62,457	59,491	54,386	48,761	נכות כללית
8,557	7,494	6,494	6,163	5,876	5,084	מזונות
						גמלה לפנסות הכנסה
31,492	24,567	14,328	11,030	9,880	11,905	לאורכרטיזיה השירותית*
251,069	240,377	230,015	***225,821	***221,639	222,355	כלל מקבלי הקצבות**
17.0	16.3	15.8	16.0	16.2	16.5	כאחוז מכוח העבודה
18.2	17.4	16.8	16.8	17.0	17.4	כאחוז ממספר המועסקים

\* קצבות מיוחדות משולמות לרוחיקים ולעולים חדשים, שמשפחת גילים אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי.

\*\* האורכרטיזיה המוכרת כנחמלי הסעד לשעבר ואשר מקבלת כיום את הגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

\*\*\* יש משפחות הורכבות לקבל קצבת מזונות ממערכת אחר, לדוגמה: חלק מהמשפחה הזכירה להבטחת השלום על פי חוק מזונות היו זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. אלה מוגלים גם את מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים, אשר כלולים במערכת הבטחת הכנסה לצורך קבלת זמאות לביטוח רפואי בלבד.



עלייה קלה בלנד (בת כעשיריות האחוז), ואילו גודלה של האוכלוסייה השוורית עלה באופן ניכר (ב-28%). כמו כן, האוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות גדלה ב-14%, וזו המכוסה על ידי חוק הנכות הכללית ב-3.9%. יוצא אפוא, שהגידול במספר הנחמכים הנמנים על האוכלוסייה השוורית היה ב-1986, כב-1985, הסיבה העיקרית לעליית מספר המקבלים להבטחת הכנסה.

**לוח מס. 3 - שיעור גידול מספר המקבלים הכנסה מינימאלית מובטחת, לפי סוג הקצבה (באחוזים)**

1986 - 1979

האוכלוסייה השוורית	מזונות	נכות כללית	שאיירים	זיקנה	סך הכל	שנה
-12.5	1.9	18.7	4.8	0.9	3.2	1979
-8.8	15.0	22.4	4.9	1.6	5.3	1980
-4.9	21.3	13.7	3.4	-0.2	3.4	1981
-17.0	15.6	11.5	-0.1	-7.0	-1.9	1982
11.6	4.9	9.4	0.0	-2.8	1.8	1983
30.0	5.4	5.0	0.6	-2.9	1.9	1984
72.0	15.4	3.4	0.1	-2.5	4.5	1985
28.2	14.2	3.9	2.5	-0.9	4.5	1986

**2. הקשישים והשאיירים**

ב-1986 נמשכה, זו השנה החמישית ברציפות, הירידה במספר משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. בשנה זו ירד מספרן ב-1.0%, לעומת 2.7% במוצע בשנים 1983-1985. הימשכותה של מגמה זו נבעה משני גורמים שאיפיינו גם את השנים הקודמות. הגורם האחד הוא, שבשנים האחרונות חלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה מעבודה ולפיכך אינו זכאי להשלמת הכנסה. הגורם השני הוא ירידת מספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (ותיקים ועולים חדשים), אותה יש לזקוף מצד אחד לשיעור התמותה הגבוה, יחסית, בקרב הוותיקים ומצד שני לצמצום ממדי העלייה לארץ. ב-1986 ירד מספר מקבלי קצבת הזיקנה שלא לפי חוק ב-4.5%. מספר מקבלי קצבת השאיירים גדל ב-2.5% לאחר שכמעט לא השתנה בשנים 1983-1985.

בלוח מס. 4 מוצג אחוז מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאיירים, לפי סוג הקצבה. מנתוני הלוח עולה, ששיעור מקבלי השלמת הכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד מ-28.1% ב-1985 ל-27.2% ב-1986. קצבת הזיקנה היתה מקור קיומם הכמעט בלעדי של העולים החדשים והוותיקים שקיבלו קצבה שלא לפי חוק, ולפיכך 95% מהם קיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. שיעור זה נשאר יציב מאז 1979. מאז 1982 עד 1985 ירד שיעור הנזקקים בכלל מקבלי קצבת השאיירים בקצב בן כ-1% לשנה, אך נשאר ללא שינוי ב-1986. בשנה זו 47.2% מכלל מקבלי קצבת השאיירים קיבלו השלמת הכנסה.



לוח מס. 4 - מקבלי השלמת הכנסה, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים

1986 - 1975

שנה	סוג		הקצבה	
	קצבת זיקנה סך הכל	זיקנה לפי חוק	זיקנה שלא לפי חוק	קצבת שאיירים סך הכל
1975	48.7	40.5	99.2	49.0
1979	44.2	36.8	94.7	52.4
1980	43.2	36.0	95.2	52.5
1982	39.2	32.6	95.1	51.8
1983	37.5	31.2	95.0	49.3
1984	35.6	29.7	95.0	48.3
1985	33.8	28.1	95.0	47.2
1986	32.5	27.2	95.0	47.2

3. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות נתון מאז 1972 לאחרייתו הפרלמנטארית של משרד המשפטים, והאחריות לביצוע היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים, שביית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו להן. גובה התשלום הוא כפי שנקבע בפסק הדין או כפי שנקבע בתקנות החוק לדמי מזונות, הנמוך מבין שניהם. אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, התשלום בפועל הוא זה שנקבע בתקנות:

ב-1986 כ-7,500 נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 14.2%. זאת לעומת 15.4% ב-1985 וכ-5% בשנים 1983 ו-1984. רובן המוחלט של הנשים (84%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 10% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, ו-6% קיבלו תשלום בהפחתת הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנהוג לפי חוק זה. בדומה ל-1985, ב-1986 התשלום הממוצע שניתן לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 5 עולה, שיש פער גדול בין גובה התשלום שקיבלו נשים, אשר נקבע להן תשלום לפי פסקי דין, לבין זה שניתן לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1986 גובה התשלום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 17.4% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 45.8% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-21.7% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין גובה התשלומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה הנשים מקבלות בפועל רק 44% ממה שהיו מקבלות אילו הסכומים ששולמו לכולן היו שווים לאלה שבתקנות. עם זאת ראוי

לציין, שהפער הגדול בין גובה התשלומים שאיפיון את שנת 1985 צומצם ב-1986. התפתחות זו נבעה מירידת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ביחס לשכר הממוצע במשק, ירידה שחלה בעקבות השינויים שהונהגו ב-1986 בשיטת העדכון.

לוח מס. 5 - התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכותן לכוח העבודה

1986 - 1976

שנה	סך כל הנשים	סוג התשלום			השתייכות לכוח העבודה	
		נשים המקבלות לפי התקנות		נשים המקבלות לפי פס"ד	עובדות	לא עובדות
		מלא	בהפחתה			
1976	23.0	34.5	18.2	19.8	16.5	24.9
1979	14.9	33.4	17.3	13.0	12.4	15.8
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
1981	17.5	41.8	19.9	15.9	15.5	20.0
1982	18.1	41.7	18.6	16.3	14.9	20.4
1983	17.4	41.7	20.0	16.1	15.3	18.6
1984	17.0	43.0	19.4	16.2	14.4	18.6
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2
1986	19.6	45.8	21.7	17.4	16.3	21.4

ב-1986 כ-64% מכלל הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים לא עובדות. התשלום הממוצע לנשים שלא עבדו היה 21% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. גובה התשלום שנקבע לרובן בפסקי הדין היה נמוך עד כדי כך שלא היה צורך לערוך מבחן הכנסות לשם קבלת דמי המזונות. תשלום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-16.3% מהשכר הממוצע במשק. אם נוסיף לכך את ההכנסות שהיו להן מעבודה, אזי רמת ההכנסה הכוללת שלהן הייתה כ-48% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה במעט מזה שקיבלו הנשים הזכאיות למלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, אליה הוא מתייחס, את ההכנסה המינימאלית הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבפסקי דין נפסקו להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אורת, או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה באופן משמעותי, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת בחנאי שהן עומדות בכל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואומנם בשנת 1986 כ-3,400 נשים (בממוצע חודשי) שקיבלו תשלום מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-40% מכלל הנשים המקבלות תשלום מזונות.

נמאז 1984 עד 1986 חל גידול ניכר במספר הנשים הכלולות בשתי התוכניות בו זמנית. בנוסף על הסיבון, בהן יש לתלות את הגידול הכללי במספר המקבלים השלמת הכנסה ואשר תפורטנה בהמשך, הסיבה העיקרית לתופעה זו הוא שינוי ההתייחסות לדמי מזונות שנפסקו על שם הילדים. דמי מזונות, שבפסקי דין נפסקו במפורש לזכות הילדים, אינם נחשבים כהכנסת האם, אלא כהכנסת ילדיה. לפיכך חלק גדול יותר ממקבלות תשלום המזונות זכאי כיום להשלמת הכנסה. ב-1986 לכ-80% מכלל הנשים הזכאיות הן לתשלום מזונות והן להשלמת הכנסה נפסקו דמי מזונות לזכות הילדים. כמו כן ראוי להדגיש, שהשינוי בהתייחסות למזונות שנפסקו לזכות הילדים הגדיל את סכום השלמת ההכנסה, שהועברה לנשים הכלולות בשתי התוכניות. בנובמבר 1987 ייכנס לתוקף תיקון חוק, לפיו דמי המזונות שנפסקו לזכות הילדים ייחשבו כהכנסה לצורך קביעת הזכאות להשלמת ההכנסה ולרמתה. לפיכך סביר להניח, שיקטן מספר הנשים הזכאיות בו זמנית להבטחת תשלום מכוח חוק המזונות ולהשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

#### 4. האוכלוסייה השוודית

ב-1986 נמשכה מגמת העלייה במספרם החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השוודית, אם כי בקצב מואט יותר מזה שאפיין את 1985. באפריל 1985 מספר המקבלים היה 17,070. מספרם עלה בהתמדה ובסוף שנות תקציב זו (מרץ 87) הגיע לכ-32,000. מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה ב-1985 24,570. לעומת זאת ב-1986 מספר מקבלי הגמלה נשאר יציב במשך כל חודשי השנה: 31,000-32,000. המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה ב-1986 גדל בכ-28% מאז 1985, לעומת גידול מקביל בן 72% מאז 1984 עד 1985.

יש לתלות את יציבות מספר המקבלים ב-1986 בשיפור הקל שחל באותם הגורמים שמאז 1983, ובעיקר ב-1985, הביאו לגידולה הניכר של אוכלוסייה זו:

1. ההרעה שחלה במצב התעסוקה במשק מאז המחצית השנייה של שנת 1983 (שיעור האבטלה גדל מ-4.7% ב-1983 ל-7.0% ב-1985) היקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה וגרמה לכניסתם של מצטרפים חדשים למערכת, שלא הצליחו להשתכר כדי מחייתם בכוחות עצמם. ב-1986 נבלמה מגמת העלייה בממדי האבטלה (בשיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי אף נרשמה ירידה קלה, ל-6.7%).

2. עקב התהליך המחרף של שחיקת דמת השכר במשק שהגיע לשיאה בדבע השלישי של שנת 1985 (אוקטובר-דצמבר) גדל מספר המשפחות, שמפרניסהן עובדים במשרה מלאה ומשתכרים שכר נמוך. ב-1985 דמת שכר המינימום היתה 30.6% בלבד מהשכר הממוצע במשק, וזאת לעומת 34.2% ב-1984. בחודשי השיא של השחיקה שכר המינימום היה 28.6% בלבד מהשכר הממוצע במשק. לנוכח דמת שפל זו הוסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של המעסיקים להעלות את שכר המינימום במשק ביותר מתוספות היוקר ומתוספות השכר מכוח הסכמים קיבוציים ששולמו לכלל השכירים במשק. כתוצאה מכך עלתה דמתו היחסית של שכר המינימום במשק והגיעה ב-1986 ל-33.6% בממוצע. ביטויו של שיפור זה ניכר כמעט מיד בירידת מספר מקבלי

הגמלה עקב שכר נמוך, מכ-11,400 בראשית 1986 (אפריל) ל-8,300 בסופה (מרץ 1987), וחלקם בכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ירד מ-35.6% ל-26.8%, בהתאמה. התפתחות זו מוצגת בלוח מס.6. המגמה האמורה נמשכה גם בראשית 1987, וזאת כתוצאה מכניסתו לתוקף של חוק שכר מינימום. בחוק זה נקבע, כי שכר המינימום יהיה 45% מן השכר הממוצע במשק, אך שמועד עדכוננו לרמה זו יחול רק באפריל 1988. כמו כן נקבע בו, שעד למועד זה שכר המינימום יעלה פעמיים - באפריל 1987 ובאוקטובר 1987 - וזאת בנוסף על תוספות היוקר ועל תוספות השכר שתשולמנה על פי הסכמים קיבוציים כלליים.

לוח מס. 6 - מקבלי הנתחון הכנסו ומקבלי השלמה מפאון שכר נמוך - אפריל 1986 - יולי 1987

ח ו ד ש	כלל מקבלי גמלה להבטחת הכנסה	מקבלי גמלה מפאון שכר נמוך	אחוז המקבליים מפאון שכר נמוך מכלל המקבליים
אפריל 1986	31,944	11,378	35.6
מאי	31,742	11,130	35.1
יוני	31,342	10,547	33.7
יולי	31,132	10,133	33.2
אוגוסט	30,649	10,049	32.7
ספטמבר	30,938	9,819	31.7
אוקטובר	31,072	9,578	30.8
נובמבר	31,008	9,386	30.3
דצמבר	31,234	9,322	29.8
ינואר 1987	31,436	9,209	29.3
פברואר	31,487	9,035	28.7
מרץ	30,876	8,287	26.8
אפריל	30,421	8,027	26.4
מאי	29,917	7,710	25.6
יוני	29,400	7,353	25.0
יולי	28,433	6,941	24.4

4. לפי החוק, שכר המינימום יעודכן ל-45% מהשכר הממוצע במשק רק אחת לשנתיים - בחודש אפריל, בו מתחדשים הסכמי העבודה הקיבוציים הכלליים. בשנה בה אין מעדכנים אותו לפי השכר הממוצע, שכר המינימום יעודכן בחודש אפריל על פי מלוא עליית המודד בשנה הקודמת. עדכונים אלה ייעשו בנוסף על העדכונים שיחחיבו במשך השנה מתוספות היוקר ומתוספות השכר הארציות שתשולמנה לכלל השכירים במשק מכוח הסכמים קיבוציים כלליים.

שינוי שיטת עדכון הגמלה להבטחת הכנסה ביולי 1986 (עת פג ההסכם עם האוצר לפיו העדכון היה מתבצע מדי חודש בהתאם לעליות המחירים ועם השיבה לעדכון בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק) ועליית שכר המינימום בעיקר במחצית השנייה של שנת 1987 צמצמו את הפער בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין רמת שכר המינימום. כך, למשל, בשנת 1985 הגמלה להבטחת הכנסה (בשיעור הרגיל וללא קצבות הילדים) לזוג עם 2 ילדים היתה 48.9% מהשכר הממוצע במשק, בעוד ששכר המינימום היה 30.6% ממנו. ב-1986 ירדה רמת הגמלה ל-43.1% מהשכר הממוצע במשק, ואילו שכר המינימום עלה ל-33.6% ממנו. בחודשים אפריל-אוקטובר 1987 רמת הגמלה לזוג עם 2 ילדים היתה כמעט שווה לרמת שכר המינימום -כ-39% מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מאלה ב-1986 ובמחצית הראשונה של שנת 1987 היתה התאמה טובה יותר בין מערכת השכר הנמוך לבין מערכת הבטחת ההכנסה.

#### ד. אפיוני והאוכלוסייה השיוויון המקבלת הבטחת הכנסה

בניגוד ל-1985, ב-1986 שיעור גידולו של מספר המקבלים הבטחת הכנסה היה פחות או יותר אחיד בכל קבוצות האוכלוסייה השוורית. לפיכך לא חל שינוי של נמש בהרכב האוכלוסייה הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה. אוכלוסייה זו תואר להלן בזיקה לאפיונים דמוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים - סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה שהוענקה להם.

#### 1. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 7 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנים 1985 ו-1986 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. בדומה ל-1985, ב-1986 המשפחות הנזקקות לגמלה בגלל חוסר תעסוקה של ראש המשפחה מנו 37% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת לעומת 45% ב-1984. קבוצה זו, שגם ב-1986 היתה הקבוצה הגדולה ביותר, כללה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם וכאלה שנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל מקבלי הגמלה הנמנים על קבוצה זו פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם.

קבוצת המשפחות הנזקקות לגמלה בגלל השכר הנמוך, שמקבלים מפרנסיהן, היתה ב-1984 קטנה, יחסית - 13% מכלל המשפחות, אך בשנים 1985-1986 היתה לקבוצה השנייה בגודל. ב-1986 משפחות אלו מנו 32% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. יש להדגיש, שמספר המשפחות המקבלות גמלה מפאת שכר נמוך ירד בעיקר במחצית השנייה של שנת 1986 (ולפיכך ירד גם חלקן בסך כל מקבלי הגמלה), אך ירידה זו עדיין לא באה לידי ביטוי במספר הממוצע של מקבלי הגמלה של שנה זו.

הקבוצה השלישית בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1986 משפחות אלו מנו 22% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בקטיגוריה זו כלולות רק אימהות, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

לוח מס. 7 - עיילת הזכרות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרב  
 המשפחה (מתוודים) המשפחה - 1985

עיילת זכרות של ראש המשפחה										סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה
מחיר **	גמלה ומשפוח	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	באבטוח	בהכשרה	חוסר תעסוקה	סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה		

1 9 8 5

5	4	21	33	11	2	4	20	100	סך כל המשפחות
9	6	--	22	18	4	12	29	100	יחיד ללא ילדים
3	1	71	15	4	1	--	5	100	יחיד עם ילדים
3	7	--	38	24	1	2	25	100	גולג ללא ילדים
-	5	3	54	10	2	2	24	100	גולג עם ילדים

1 9 8 6

5	4	22	32	13	2	5	17	100	סך כל המשפחות
5	6	9	22	20	4	13	21	100	יחיד ללא ילדים
5	1	69	16	4	1	-	4	100	יחיד עם ילדים
4	6	-	34	26	3	2	25	100	גולג ללא ילדים
2	4	3	51	12	2	2	24	100	גולג עם ילדים

\* עפ"י עיבוד שנתו של התוודים.  
 \*\* כולל אסיר משוחרר.

2. מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מט. 8 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1985-1986. ב-1986 היו הזוגות עם ילדים הקבוצה הגדולה ביותר. זו מנתה 38% מכלל אוכלוסיית מקבלי הגמלה. אצל זוגות אלה בולטת ההזדקקות לגמלה עקב שכר נמוך וחוסר תעסוקה. 51% מכלל הזוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך, ו-24% בגלל היות ראש המשפחה מובטל.

שתי הקבוצות השניות בגודל הן מקבלי הגמלה, שהם יחידים, והמשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החד-הוריות 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 המשפחתית (למשל במאסר). ב-1986 משפחות אלו היו 30% מכלל מקבלי הגמלה. מרביתן של המשפחות החד-הוריות (70%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. 16% מהן היו זכאיות לגמלה עקב רמת הכנסה נמוכה. היחידים ללא ילדים מנו 29% מכלל מקבלי הגמלה. יותר ממחציתה של קבוצה זו הן נשים, בעיקר רווקות וגרושות. זכאותם של היחידים נבעה בעיקר מחוסר תעסוקה (21%) או מאי אפשרות להשמה בעבודה (20%) ושכר נמוך (22%).

לוח מט. 8 - מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (באחוזים)\*

1986-1983

1986	1985	1984	1983	הרכב המשפחה
100	100	100	100	טווח כל המשפחות
28	29	34	32	יחיד ללא ילדים
11	11	13	14	יחיד עם ילד אחד
10	9	11	12	יחיד עם 2 ילדים
9	9	12	12	יחיד עם 3 ילדים ויותר
4	3	3	3	זוג ללא ילדים
6	6	4	4	זוג עם ילד אחד
10	10	6	6	זוג עם 2 ילדים
22	23	17	17	זוג עם 3 ילדים ויותר

\* על פי עיבוד שנתי של הנתונים.

3. מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מט. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. כך, למשל, דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים אינם כלולים במקור ההכנסה "גמלאות המוסד לביטוח לאומי" או במקור ההכנסה הקרוי "אחר".



נתוני הלוח מורים, ש-48% מכלל מקבלי הגמלה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-33% מהם יש הכנסה מעבודה, לכ-6% יש הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי, ולכ-13% יש הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה. אצל מקבלי הגמלה, יחידים ללא ילדים, בולטת התופעה של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-66% אין כל מקור הכנסה, ורק ל-22% מהם יש הכנסה מעבודה. מצב דומה קיים גם אצל המשפחות החד-הוריות. 56% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-23% יש הכנסה מעבודה, ולכ-10% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. ראוי להדגיש, שאחוז המשפחות החד-הוריות, שלהן הכנסה מגמלאות, למעשה גבוה יותר. זאת מאחר שהמוסד לביטוח לאומי משלם לחלק מהן גם את דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים, אך כאמור תשלומים אלה אינם נלקחים בחשבון כהכנסה של המשפחה.

בקרב הזוגות הנשואים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 50%. רק 28% מהם חסרים כל הכנסה. ל-6% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

לוח מס. 9 - מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (באחוזים)\*

1986

אחר	מקור ההכנסה			סך כל המקבלים	הרכב המשפחה	
	גמלאות ב.ל.**	עבודה	חסרי כל הכנסה פנסיה			
12	6	33	1	48	100	סך כל המשפחות
7	4	22	1	66	100	יחיד עם ילדים
14	7	23	0	56	100	יחיד עם ילדים
18	10	38	6	28	100	זוג ללא ילדים
15	6	50	1	28	100	זוג עם ילדים

\* על פי עיבוד שנתי של הנתונים. במקורות ההכנסה לא נכללת הגמלה להבטחת הכנסה.

\*\* לא כולל את מקבלות דמי המזונות על שם הילדים, שהכנסתן אינה נלקחת בחשבון בחישוב הכנסות משפחתן.

#### 4. רמת הגמלה לאוכלוסייה השירות

בשנתיים הראשונות לביצוע חוקי הבטחת ההכנסה כ-2% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לשיעור הגמלה המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל ללא צורך בשהות בת שנתיים במערכת. נתמכים

אחרים זכאים לשיעור המוגדל רק לאחר שהייה בת שנתיים חמימות במערכת. המעבר לשיעור המוגדל של נחמכים אלה חל בינואר 1984, בתום שנתיים לביצוע החוק.

לוח מס. 10 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי רמת הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שב-1986 84% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור הרגיל, 45% קיבלו גמלה חלקית, ו-39% גמלה מלאה. 16% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור המוגדל: 6% חלקית, ו-10% מלאה. מאז 1985 עד 1986 גדל אחוז המקבלים גמלה בשיעור המוגדל (מ-12% ל-16%) עקב המעבר של נחמכים ששהו במערכת יותר משנתיים לקטיגוריה הזכאים לשיעור המוגדל. אחוז המקבלים גמלה מלאה בשיעור הרגיל כמעט לא השתנה. לעומת זאת ירד אחוז המקבלים גמלה חלקית בשיעור הרגיל, וזאת לאחר תקופה שבמרוצתה חל בו גידול ניכר (45% מכלל מקבלי הגמלה ב-1986 לעומת 48% ב-1985 ו-29% ב-1984). ירידת אחוז המקבלים גמלה חלקית בשיעור הרגיל נבעה בעיקר מירידת מספר הנתמכים המשתכרים שטר נמון.

לוח מס. 10 - שיעורי הגמלה ורמתה, לפי כלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (באחוזים)

1986 - 1984

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכל	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכל		
8	4	12	59	29	88	100	1984
8	4	12	40	48	88	100	1985
10	6	16	39	45	84	100	1986

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה אצל כל טיפוזי המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים ובקרב הזוגות (עם וללא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר אצל המשפחות החד-הוריות. מרבית המשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס, והן פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב הזוגות הנשואים אחוז מקבלי הגמלה החלקית (בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר אצל שאר טיפוזי המשפחות. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.

#### סדרן 4

הורדת שיעורי דמי הביטוח חלאומי וחשפעתח  
על עלות העבודה, השכר, הרווח והמחירים

לאה אחדות  
גדעון יניב

פרק 4 - הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי והשפעתה על עלות העבודה, השכר, הרווח והמחירים

א. הקדמה

ביוני 1986 החליטה הממשלה על הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא-שכירים ב-4.5 נקודות אחוז, מ-20.7% ל-16.2% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. הורדת שיעורי דמי הביטוח נועדה להקטין את עלות העבודה במשק במגמה להגדיל את רווחיות הייצוא ולשמור על יציבות המחירים. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו נגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה.

בשנת התקציב 1986 הופחתו דמי הביטוח הלאומי במשך תשעה חודשים (יוני 1986-פברואר 1987) באמצעות הסדר מינהלי שביטל את חובת תשלום המקדמות למעבידים ולמבוטחים לא-שכירים בחודש יולי, וכן את חובת תשלום מקדמת חודש אוקטובר למעבידים ואת מקדמת חודש נובמבר למבוטחים הלא-שכירים. בדיונים הכלכליים שנערכו לקראת הכנת תקציב המדינה לשנת 1987 הוחלט על הורדת שיעור דמי הביטוח ב-4.5 נקודות אחוז באורח קבוע. החלטה זו עוגנה בחוק יציבות המשק. בנוסף על כך החליטה הממשלה להפחית 2.7 נקודות אחוז נוספות משיעור דמי הביטוח לשנת 1987 בלבד.

התשלומים לביטוח הלאומי הופחתו בחוק יציבות המשק באופן הבא:

1. בוטלו היטל החינוך והיטל הג"א עבור כל המבוטחים (ששיעוריהם היו 1.7% עבור עצמאים, 0.15% עבור מעבידים ו-1.55% עבור עובדים שכירים).

2. שיעור דמי הביטוח לענפי הביטוח הלאומי המוטל על המעבידים (עבור העובדים) הורד ב-4.35 נקודות אחוז, ואילו זה המוטל על העצמאים הורד ב-2.75 נקודות אחוז.

3. שיעור דמי הביטוח המוטל על העובדים עבור ענפי הביטוח הוגדל מ-3.80% ל-5.35%.

לוח מס. 1 מסכם את שיעורי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים, על עובדים שכירים ועל עצמאים לפני ההורדה ולאחריה. נבחן תחילה את השפעתה של הפחתת הקבע בשיעורי דמי הביטוח ב-4.5 נקודות אחוז:

1. סך כל שיעורי התשלום לביטוח הלאומי עבור שכירים (חלקיהם של המעביד והעובד גם יחד) הורד מ-20.7% ל-16.2%. שיעור התשלום עבור ענפי הביטוח הלאומי הורד ב-2.80 נקודות אחוז (מ-14.05% ל-11.25%).

כוח מס. 1 - שיעורי זמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי והגבייה  
לגורמי חוץ לפני הפחתים ולמחזיקי

ש	לאתר הורדת 4.5		לאתר הורדת 2.7		ההורדה		לפני	מקביל
	מקביל	מקביל	מקביל	מקביל	מקביל	מקביל		

זמי הביטוח הלאומי המשולמים עבור שכרזים (במחזיקים)

8.55	5.35	3.2	11.25	5.35	5.9	14.05	3.8	10.25	ענפי ביטוח
-	-	-	-	-	-	1.70	1.55	0.15	היטל חינוך והג"א
4.95	-	4.95	4.95	-	4.95	4.95	-	4.95	מס מקביל
13.50	5.35	8.15	16.2	5.35	10.85	20.70	5.35	15.35	סה"כ

זמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי עצמאים (במחזיקים)

8.25	-	-	-	-	-	-	-	-	ענפי ביטוח
-	-	-	-	-	-	-	-	-	היטל חינוך והג"א
4.95	-	4.95	4.95	-	4.95	4.95	-	4.95	מס מקביל
13.20	-	13.20	13.20	-	13.20	13.20	-	13.20	סה"כ

2. עקב ביטולם של היטל הג"א ושל היטל חינוך, עובדים שכירים ממשיכים לשלם לביטוח הלאומי 5.35% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, אלא שבעקבות השינוי כל תשלומיהם הם עבור ענפי הביטוח הלאומי. שיעור תשלומי העובדים השכירים לענפי הביטוח גדל מ-3.80% ל-5.35%, ואילו תשלומי המעבידים (עבור העובדים) לענפי הביטוח ירד מ-10.25% ל-5.90%. לפיכך, חלקם של העובדים במימון ענפי הביטוח הלאומי גדל, מ-27% לפני ההפחתה ל-48% לאחריה.

3. שיעור התשלום לביטוח לאומי המוטל על העצמאים ירד ב-4.45 נקודות אחוז, כאשר 2.75 מהן הורדו מן התשלומים עבור ענפי הביטוח.

הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי ב-2.7 נקודות אחוז נוספות, כהסדר זמני לשנת התקציב 1987, תגדיל את חלקם של העובדים במימון ענפי הביטוח הלאומי עד ל-6.3% ב-1987, סך כל שיעורי דמי הביטוח הלאומי לענפי הביטוח יסתכם ב-8.55% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח: 3.2% יוטלו על המעביד, ו-5.35% על העובד.

להלן יוערכו סכומי ההפחתה החודשית בתשלום דמי הביטוח במשק כולו ובענפי הכלכלה הספציפיים - וכן גם מידת ההשפעה של הפחתה זו על עלות העבודה, השכר, הרווח והמחירים. השאלה הקריטית שתיבחן היא, האם הורדת שיעורי דמי הביטוח אמנם תשיג את מטרתה: הקטנת עלות העבודה - ועקב כך החלשת הלחצים האינפלציוניים והגדלת רווחיות הייצוא.

#### ב. אומדן סכום ההפחתה החודשית בדמי הביטוח והתחלקותו הענפית

כפי שפורט בסעיף הקודם, שיעור דמי הביטוח המוטל על מעבידים הורד ב- $4.5+2.7=7.2$  נקודות אחוז, וזה המוטל על עצמאים ב- $4.45+2.7=7.15$  נקודות אחוז. על-פי דיווחי העצמאים למוסד לביטוח לאומי, היתה הכנסתם החודשית הממוצעת בתקופה יולי עד דצמבר 1986 249,965 אלף ש"ח. ההכנסה החודשית הממוצעת החייבת בדמי ביטוח היתה, כמובן, נמוכה יותר והגיעה ל-214,505 אלף ש"ח. הורדת שיעור דמי הביטוח ב-7.15 נקודות האחוז תקטין אפוא את סכום דמי הביטוח החודשיים המשולמים על ידי עצמאים ב-15,337 אלף ש"ח בממוצע. מחמת היעדר נתונים, אין אפשרות להעריך את התחלקותו הענפית של סכום מורד זה.

הערכת סכום ההפחתה החודשית בדמי הביטוח המשולמים על-ידי מעבידים מורכבת יותר, שכן בדיווחי המעבידים למוסד לביטוח לאומי יש נתונים חלקיים בלבד על נפח השכר ועל השכר הפטור מדמי ביטוח. נתוני השכר הכוללים מתפרסמים על-ידי הלמ"ס, אך מתייחסים לנפח השכר המלא בלבד, ולא להתחלקותו לרכיבים החייבים בדמי ביטוח או הפטורים מהם. אם נניח, למרות זאת, כי חלקו של השכר הפטור מדמי ביטוח בסך כל תשלומי השכר נשאר קבוע כאשר תשלומי השכר משתנים - נוכל לחשב את גודלו של חלק זה על-פי דיווחי המעבידים למוסד לביטוח לאומי ולהחילו על נתוני השכר של הלמ"ס כדי להעריך את נפח השכר החייב בדמי ביטוח בפועל. סכום ההפחתה הממשית בדמי הביטוח יהיה אז 7.2% מן האחרון.

לוח מס. 2 מפרט את צורת חישוב סכום ההפחתה החודשית בדמי הביטוח המשולמים במשק כולו ובענפי הכלכלה הספציפיים. כך, למשל, על-פי דיווחי המעבידים לביטוח הלאומי, סכום השכר החודשי הכולל ששולם בענף החשמל והמים היה 20,905 אלף ש"ח (בממוצע לחודשים יולי - דצמבר 1986). סכום השכר הפטור מדמי ביטוח על-פי דיווחים אלה היה 4,440 אלף ש"ח. מכאן, שחלקו של השכר הפטור בשכר המלא היה 0.212. מאחר שלפי נתוני הלמ"ס, סכום השכר ששולם בפועל בענף החשמל והמים היה 25,636 אלף ש"ח, הוכפל המקדם 0.212 בנתון האחרון, כך שהשכר הפטור מדמי ביטוח בפועל נאמד ב- 5,434 אלף ש"ח. השכר החייב בדמי ביטוח בפועל הוא לכן 20,202 אלף ש"ח בלבד. ענף החשמל והמים ייהנה אפוא מהפחתה חודשית (ממוצעת) בת 1,454 אלפי ש"ח בדמי הביטוח.

מן הלוח עולה כי הורדת שיעור דמי הביטוח ב - 7.2 נקודות אחוז (שהם כ-47% משיעור דמי הביטוח המקורי) תסתכם מדי חודש בהפחתת סך כל תשלומי המעבידים לביטוח לאומי ב-83,053 אלפי ש"ח. חלקם של השירותים הצבוריים ושל התעשייה בסכום המופחת כולו יהיה גבוה, יחסית - 30.3% ו-28.2%, בהתאמה. חלקם של ענפי הפיננסים והמסחר יהיה צנוע יותר - 11.9% ו-10.9%, בהתאמה, ואילו חלקם של ענף החשמל והמים ושל ענף החקלאות יהיה נמוך במיוחד - 1.8% ו-2.1%, בהתאמה.

לוח מס. 2 מורה עוד, כי התחלקות הסכום המופחת בין ענפי הייצור השונים מקבילה, פחות או יותר, לחלקם בתוצר המקומי. הסיבה לכך היא, שמרכיב העבודה בתוצר הענפי אינו שונה במידה משמעותית בין הענפים השונים. יוצא אפוא, כי ענפי הייצוא העיקריים, תעשייה וחקלאות, יזכו בכ-30% בלבד מן הסכום המופחת כולו. מנקודת המבט של עידוד הייצוא, יש אפוא בהורדת שיעורי דמי הביטוח משום בזבוז תקציבי.

ההפחתה החודשית בדמי הביטוח המשולמים על-ידי מעבידים ועצמאים גם יחד תסתכם ב-98,390 אלף ש"ח. המעבידים יזכו אפוא ב-84% מן הסכום המופחת. השאלה המעניינת היא מי ייהנה בסופו של דבר מהפחתת דמי הביטוח בכל אחד מן הענפים - המעבידים עצמם (באמצעות הגדלת הרווח), העובדים (באמצעות הטבות שכר) או שמא הצרכנים (באמצעות הורדת מחירים).

1. נתוני השכר של הלמ"ס הם בעיקרו של דבר עיבוד של דיווחי המעבידים למוסד לביטוח לאומי - אך גם של מקורות מינהליים אחרים, כגון מינהל התשלומים של שירות התעסוקה, המרכז למיכון משרדי, מערכת הביטחון וכו'. נתוני השכר של הלמ"ס גבוהים מאלה המופיעים בדיווחי השכר של המעבידים לביטוח הלאומי בכל ענפי הכלכלה, למעט חקלאות ושירותים אישיים, שכן נתוני הלמ"ס אינם כוללים נתונים על קיבוצים (המדווחים לביטוח הלאומי אך אינם משלמים שכר בפועל), או על עוזרות בית (המדווחות על-ידי מעסיקהן).



לוח מס. 2 - סכום הרפוחה והזדמנות בדמי הביטוח, לפי ענף כלכלי (אלפי ש"ח)

	9	8	7	6(=4-5)	5(=3X4)	4	3(=2/1)	2	1	
ענף כלכלי	אחוז תרומה לחוקמי הנקי	סכום הרפוחה כאחוז מסכום הרפוחה הכולל	סכום הרפוחה בדמי הביטוח	שכר חייב בדמי ביטוח בפועל	שכר פטור מדמי ביטוח בפועל	שכר חשלומי שכר בפועל**	חלק השכר הפטור בכלל השכר לפי דיווח מעבידים	שכר פטור מדמי ביטוח לפי דיווח מעבידים*	חשלומי שכר לפי דיווח מעבידים*	ענף כלכלי
הקלאות, ייעוץ ודייג	5.2	2.1	1,748	24,282	5,258	29,540	0,178	8,961	50,269	
תעשייה	23.3	28.2	23,363	324,498	80,617	405,115	0.199	58,129	290,758	
השמל ומים	6.1	1.8	1,454	20,202	5,434	25,636	0.212	4,440	20,905	
בינוי		4.3	3,565	49,519	6,057	55,576	0.109	5,175	47,226	
מסחר ושירותים אוכל	14.1	10.9	9,077	126,079	34,530	160,609	0.215	29,912	138,952	
חבורה, אחסנה וחקטורת	8.1	7.9	6,569	91,238	25,583	116,821	0.219	21,504	98,167	
פיננסים ושירותים עסקיים	13.4	11.9	9,931	137,940	45,734	183,674	0.249	41,975	168,470	
שירותים ציבוריים	25.9	30.3	25,164	349,511	64,111	413,622	0.155	37,231	239,569	
שירותים אישיים	3.9	2.6	2,182	30,315	8,550	38,865	0.220	19,770	89,716	
סך הכל	100.0	100.0	83,053	1,153,584	275,874	1,429,458	0,198	227,097	1,144,032	

\* ממוצע חודשי (יולי 86 - דצמ' 86) של דיווחי מעבידים לביטוח הלאומי.  
 \*\* ממוצע חודשי (יולי 86 - דצמ' 86) של נתוני לע"ס סופיים.

## ג. השפעת הורדת שיעור דמי הביטוח על השכר, על הרווח ועל המחירים

ההצעה להפחתת שיעור דמי הביטוח המוטל על המעבידים כאמצעי להקטנת האינפלציה נשענת על ההנחה, שדמי הביטוח מייקרים את עלות העבודה וגורמים בסופו של דבר להעלאת מחירים. על-פי תפיסה זאת, הצרכנים הם הנושאים בפועל בנטל העיקרי של מימון הביטוח הלאומי. הורדת שיעור דמי הביטוח תאפשר אפוא למעבידים להוריד בהתאם את מחירי מוצריהם או, לחילופין, להימנע מהעלאתם.

ואולם שאלת התחלקותו הסופית של נטל דמי הביטוח הלאומי בין מעבידים, עובדים וצרכנים נתונה למחלוקת חריפה בקרב חוקרים ואנשי מקצוע, למרות הנאמץ הרב שהוקדש לאמידת השפעתם של דמי הביטוח על השכר והמחירים. כלכלנים לא מעטים, ובראשם Milton Friedman, טוענים כי דמי הביטוח המוטלים על המעביד מגולגלים במלואם על העובדים:

"(The total tax for social security) includes what is euphemistically called " a contribution by the employer." Again, this is mislabeling. It is no contribution by the employer; it is a compulsory tax and it isn't paid by the employer; it is, in effect, paid by the wage earner. It is part of his wages that is sent to Washington instead of going to him. The form, the name, does not change the substance<sup>2</sup>.

התפיסה דלעיל הינחתה גם את שיטת בניית מערכת החשבונאות הלאומית על-ידי האו"ם (המאומצת על-ידי מדינות רבות), אשר מתייחסת לדמי הביטוח המוטלים על המעביד כאל מס המנוכה במקור מהכנסת העובדים. אם נאמץ גישה זאת, לא נוכל אלא לצפות, שהורדת שיעור דמי הביטוח תביא להעלאת שכר העובדים מבלי שתקטין את עלות העבודה ומבלי שתהיה לה השפעה אנטי-אינפלציונית כל שהיא על רמת המחירים.

במחקרים שנערכו לאחרונה גוברת, עם זאת, ההערכה כי רק חלק (אם כי חלק הארי) מדמי הביטוח המוטלים על המעבידים מתגלגל על העובדים - בצורה של עיכוב תוספות שכר - כך שעלות העבודה אמנם מתייקרת במידה מסוימת ובסופו של דבר מביאה לעלייה כלשהי (אך נמוכה במידה משמעותית משיעור דמי הביטוח) ברמת המחירים. כך, למשל, Brettil Holmund כמו גם Charles Beach ו-Frederick Balfour, אשר חקרו את השפעת העליות החריפות שחלו בשנות ה-70 בשיעורי דמי הביטוח הלאומי בשבדיה ובבריטניה, מצאו כי במרוצת שנה אחת מאז העלאת שיעורי דמי הביטוח קוזה כמחצית מן העלייה בעלות העבודה על-ידי

---

2. "Transfer Payments and the Social Security System",  
Conference Board Record, Vol. 2 (september 1965), p.5.

תשלומי שכר נמוכים יותר מאלה שהיו אמורים להיות משולמים לולא הועלו השיעורים<sup>3</sup>. שני המחקרים הללו נמנעו משום מה מהתייחס להשפעת ההתייקרות החלקית של עלות העבודה על רמת המחירים. עם זאת, ברור כי כאשר נטל המימון העיקרי של הביטוח הלאומי אינו נופל מלכתחילה על הצרכנים, אין סיבה לצפות לכך, שהורדת שיעור דמי הביטוח תחבטא בסופו של דבר בירידה בת שיעור דומה בקצב עליית המחירים - מה גם שהפחתת דמי הביטוח מאפשרת ליצרנים ליהנות משיעורי רווח גדולים יותר בהיקף הייצור הקיים ואין בה, לכשעצמה, כדי ליצור תמריץ לפיזורו בין נהנים נוספים.

לדעת רבים, התחלקותו המדויקת של נטל דמי הביטוח עדיין אינה ברורה. אלה יראו במסקנתו של Harold Groves - בספר לימוד ידוע במימון ציבורי - קביעה הנכונה עד היום:

"The incidence of these taxes cannot be predicted with any great degree of assurance. On the whole, the safe conclusion would seem to be that it is divided among employers, labor and consumers; but in what proportions cannot definitely be said."<sup>4</sup>

לאור האמור לעיל, נבחן להלן את השפעת הורדת שיעור דמי הביטוח על השכר, על הרווח ועל המחירים - בהנחות האלטרנטיביות הבאות:

1. סכום ההפחתה בדמי הביטוח מגולגל במלואו על העובדים בצורה של הטבות שכר, המונעות בסופו של דבר את הוזלת עלות העבודה.
2. הפחתת דמי הביטוח אינה גוררת כל הטבות שכר. היא מקטינה את עלות העבודה ומגולגלת במלואה על המעבידים בצורת רווחים מוגדלים.
3. הפחתת דמי הביטוח אינה גוררת כל הטבות שכר. היא מקטינה את עלות העבודה ומגולגלת במלואה על הצרכנים בצורה של הורדת מחירים או הימנעות מהעלאתם.

הנחה 1: אי שינוי בעלות העבודה: (דמי הביטוח מגולגלים במלואם על השכר)

האפשרות שהפחתת דמי הביטוח הלאומי, שהמעבידים חייבים בהם, תפתח פתח לתביעות שכר היא אטרקטיבית במיוחד, לאור העובדה שהפחתת שיעורי דמי הביטוח נועדה לפצות את המעבידים על תשלום תוספת היוקר. הפחתת

- 
3. Bertil Holmund, "Payroll Taxes and Wage Inflation: The Swedish Experience", Scandinavian Journal of Economics, 1983, pp. 1-15.  
Charles M. Beach and Frederick S. Balfour, "Estimated Payroll Tax Incidence and Aggregate Demand for Labour in the United Kingdom", Economica, 1983, pp. 35-46.
  4. Harold M. Groves, Financing Government (6th ed.; Holt, Rinehart and Winston, 1964), p. 157.

ששיעורי דמי הביטוח יכולה לאפשר תשלום תוספות שכר במלוא סכום ההפחתה - ובלבד שתוספות השכר עצמן אינן חייבות בדמי ביטוח ובהטבות סוציאליות. אחוז העלייה בשכר הממוצע (והכולל) בכל ענף ייקבע אז על-ידי הכפלת חלק השכר החייב בדמי ביטוח (בסך כל השכר) במספר נקודות האחוז שהופחתו משיעור דמי הביטוח (7.2). כך, למשל, השכר הממוצע (והכולל) בתעשייה יעלה, על-פי לוח מס. 2, ב-5.76% (7.2 X 0.8). תוצאה זו היתה מתקבלת, כמובן, גם על-ידי חלוקת סכום ההפחתה בדמי הביטוח (=סך כל תוספות השכר) בסך כל תשלומי השכר לפני הורדת השיעורים.

לוח מס. 3 מציג את שיעורי עליית השכר הממוצע בענפים השונים, אם אמנם תתועל כל ההפחתה בדמי הביטוח לתוספות שכר שאינן חייבות בדמי ביטוח ובהטבות סוציאליות<sup>5</sup>, בהתאם להנחה המונחת בסעיף זה. הלוח מעלה, כי שיעור העלייה בשכר הממוצע יהיה הגבוה ביותר בענף הבינוי (6.41%) והנמוך ביותר בענף הפיננסים (5.40%). שיעור העלייה בשכר הממוצע במשק כולו יגיע ל-5.81%.

### הנחות 2-3: ירידת עלות העבודה: (דמי הביטוח מגולגלים על הרווחים או על המחירים)

הורדת שיעור דמי הביטוח, כאשר הורדה זו אינה מיטיבה כלל עם השכר, תתבטא בשלב ראשון בירידת עלות העבודה. עלות העבודה כוללת תשלומי שכר, הטבות סוציאליות ודמי ביטוח. אם נניח, שההטבות הסוציאליות הן כ-25% מסך כל תשלומי השכר, נקבל שעלות העבודה בענף התעשייה, למשל, היתה לפני הורדת השיעורים 556,203 אלף ש"ח<sup>6</sup>. אחוז הירידה בעלות העבודה ייקבע עתה על-ידי הכפלת אחוז הירידה בשיעור דמי הביטוח (47%) בחלקם של דמי הביטוח בעלות העבודה. כך, למשל, אחוז הירידה בעלות העבודה בתעשייה יהיה 4.18 (= 47 X 0.089).

לוח מס. 4 מציג את חלקם של דמי הביטוח בעלות העבודה בכל ענף כלכלי, בהנחה שהורדת שיעור דמי הביטוח לא תגרור בעקבותיה תוספות שכר. הלוח מורה, כי חלקם של דמי הביטוח בעלות העבודה במשק הוא כ-9% בממוצע, וכי הורדת שיעור דמי הביטוח ב-7.2 נקודות אחוז (או ב-47%) תגרום בממוצע לירידה בת 4.23% בעלות העבודה במשק. הירידה בעלות העבודה תהיה גדולה, יחסית, בענף הבינוי (4.6%) ומחונה, יחסית, בענף הפיננסים (3.9%).

5. כאשר תוספות השכר חייבות בדמי ביטוח ובהטבות סוציאליות, יש לנכות את שיעורי העלייה בשכר המופיעים בלוח מס. 3 ב- $1+\alpha$  (כאשר  $\alpha$  מציין את סכום שיעורי דמי הביטוח ואת ההטבות הסוציאליות). זאת משום שתוספות השכר לא תהיינה שוות אז למלוא סכום דמי הביטוח שהופחתו, אלא נמוכות יותר בהתאם לניכוי דלעיל.

6. על פי לוח מס. 2, סך כל תשלומי השכר בתעשייה הגיע ל-405,115 אלף ש"ח. ההטבות הסוציאליות (25% מסך כל תשלומי-השכר) היו אפוא 101,278 אלף ש"ח, ודמי הביטוח (15.35% מן השכר החייב בדמי ביטוח) - 49,810 אלף ש"ח.

לוח מס. 3 - שיעורי עליית השכר הממוצע לפי ענף כלכלי, בהנחה, שסכום ההפחתה בדמי הביטוח מגולגל במלואו על העובדים

4	3 (=2/1)	2	1	
אחוז עליית השכר הממוצע עקב הפחתת דמי הביטוח בנקודת אחוז אחת	אחוז עליית השכר הממוצע עקב הפחתת דמי הביטוח	סכום ההפחתה בדמי הביטוח (אלפי ש"ח)	תשלומי שכר (אלפי ש"ח)	ענף כלכלי
0.82	5.91	1,748	29,540	חקלאות ייעור ודיג
0.80	5.76	23,363	405,115	תעשייה
0.78	5.67	1,454	25,636	חשמל ומים
0.89	6.41	3,565	55,576	בינוי
0.78	5.65	9,077	160,609	מסחר ושירותי אוכל
0.78	5.65	6,569	116,821	תחבורה, אחסנה ותקשורת
0.75	5.40	9,931	183,674	פיננסים ושירותים עסקיים
0.48	6.08	25,164	413,622	שירותים ציבוריים
0.78	5.61	2,182	38,865	שירותים אישיים
0.80	5.81	83,053	1,429,458	סך הכל



## הנחה 2: גלגול מלוא הירידה בעלות העבודה על הרווחים

נניח עתה, כי הירידה בעלות העבודה מתועלת כולה להגדלת רווחי היצרנים. גודל העלייה ברווח (לפני מס) שווה, כמובן, לגודל הירידה בעלות העבודה, שכן זו שווה לגודל הירידה בעלות הייצור כולה. אך בכמה גדל הרווח במוצע ליחידת הון המושקעת בכל ענף? שיעורי הירידה בעלות העבודה המוצגים בלוח מס. 4 מייצגים גם את שיעורי הירידה בעלות הממוצעת ליחידת עבודה. על-ידי הכפלת שיעורים אלה במספר יחידות העבודה הדרושות לייצור יחידת תפוקה אחת בכל ענף נוכל לקבל את שיעורי הירידה בעלות הייצור הממוצעת של יחידת תפוקה. על ידי חלוקת שיעור זה במספר יחידות ההון הדרושות לייצור יחידת תפוקה נקבל את שיעור העלייה ברווח הממוצע ליחידת הון.

לוח מס. 5 מפרט את שיעורי העלייה ברווח הממוצע בענפים השונים. מספר יחידות העבודה וההון הדרושות לייצור יחידת תפוקה אחת בכל ענף (המכונות בשם "מקדמי העבודה וההון הישירים") חושבו על-פי לוחות תשומה-תפוקה לשנת 1977/78 שפורסמו על-ידי הלמ"ס. הלוח מעלה, כי ירידת עלות העבודה - כאשר אינה מתועלת לירידת מחירים - תגרום, במוצע כלל משקי, לעלייה בת 6.64% ברווח הממוצע ליחידת הון. העלייה ברווח הממוצע תהיה גדולה במידה יוצאת דופן בענף הבינוי (16.07%) ונמוכה, יחסית, בענף החקלאות (4.37%). יש להדגיש, עם זאת, כי החוצאות דלעיל מתייחסות לרווח לפני מס. שיעורי העלייה ברווח הממוצע לאחר מס יהיו, כמובן, קטנים יותר, וגודלם תלוי בשיעורי המס האפקטיביים בענפים השונים.

## הנחה 3: גלגול מלוא הירידה בעלות העבודה על המחירים

עתה נניח, כי הירידה בעלות העבודה מתועלת כולה לירידת מחירי המוצרים. שיעורי הירידה במחירים יינתנו אז על-ידי הכפלת שיעורי הירידה בעלות הממוצעת של יחידת עבודה במספר יחידות העבודה הדרושות לייצור יחידת תפוקה אחת המיועדת לשימוש צרכני (ולא לשימוש ביניים כתשומה בייצור תפוקה אחרת). מספר יחידות עבודה אלה (המכונות בשם "מקדם העבודה הכולל") חושבו אף הוא לגבי כל ענף, על-פי לוחות תשומה-תפוקה של הלמ"ס לשנת 1977/78. לוח מס. 6 מפרט את שיעורי הירידה במחירים בענפים השונים. הלוח מורה, כי ירידת עלות העבודה - כאשר אינה מתועלת להגדלת רווחים - תגרום, במוצע כלל משקי, לירידת בת כ-2% בלבד ברמת המחירים. ירידת המחירים תהיה גדולה, יחסית, בענפי התעשייה והבינוי-2.62% ו-2.48%, בהתאמה, ונמוכה יחסית בענף המסחר - 1.59%.

7. למרות שהלוח האחרון שפורסם על-ידי הלמ"ס מתייחס לשנים 1980/81 נעשה שימוש בלוחות לשנים 1977/78, שכן אלה מייצגים, ככל הנראה, קשרים טכנולוגיים יציבים יותר, המנוטרלים מהשפעות האינפלציה של תחילת העשור



לוח מס. 5 - שיעורי העלייה ברווח הממוצע ליהיזת הון.  
בתנאי שרידת עלות העבודה אינה גוררת ירידת מחירים

	5 (=3/4)	4	3 (=1X2)	2	1	
אחוז העלייה ברווח הממוצע ליהיזת הון	מספר יהיזות הון הדרושות לייצור תפוקה ליהיזת הון	אחוז היזדה בעלות הייצור הממוצע ליהיזת תפוקה	מספר יהיזות עבודה הדרושות לייצור יהיזת תפוקה	אחוז היזדה בעלות הממוצע ליהיזת עבודה	ענף כלכלי	
	4.37	0.254	1.11	0.262	4.27	תקלאת, ייעור ודייג
	6.52	0.121	0.79	0.190	4.18	תעשייה
	16.07	0.107	1.72	0.374	4.60	ביגוד
	4.74	0.175	0.83	0.202	4.13	חשמל ומים
	6.59	0.194	1.28	0.316	4.08	תחבורה, אחסנה ותקשורת
	5.61	0.155	0.87	0.214	4.08	מסחר ושירותים עסקיים
	6.64	0.140	0.95	0.228	4.20	סך הכל

יש לזכור, כי אומדנים אלה מניחים, שמלוא סכום דמי הביטוח המופחתים בא לידי ביטוי בירידת עלות העבודה, ושכל הירידה בעלות העבודה מתבטאת בירידת מחירים. אומדנים אלה מייצגים לכן את שיעור הירידה הקיצוניים ביותר. כאשר חלק מדמי הביטוח המופחתים מתועל לעליות שכר, וחלק מן הירידה בעלות העבודה מתועל לעליות רווחים - שיעורי ירידת המחירים יהיו נמוכים עוד יותר. הורדה בת 47% בשיעור דמי הביטוח למען הקטנת דמת המחירים הכללית במשק ב-2% בלבד (במקרה הטוב) איננה אפוא צעד אנטי-אינפלציוני של ממש.

לוח מס. 6 - שיעורי הירידה במחירי המוצרים, בהנחה שירידת עלות העבודה אינה גוררת עליית רווחים

3 (=1X2)	2	1		
אחוז הירידה במחיר יחידת מוצר	מספר יחידות עבודה הדרושות לייצור יחידת חפוקה לשימוש צרכני	אחוז הירידה בעלות הממוצעת ליחידת עבודה	ענף כלכלי	
1.87	0.440	4.27	חקלאות, ייעור ודייג	
2.62	0.627	4.18	תעשייה	
2.48	0.540	4.60	בינוי	
1.92	0.466	4.13	חשמל ומים	
2.11	0.517	4.08	חבורה, אחסנה ותקשורת	
1.59	0.392	4.08	מסחר ושירותים עסקיים	
2.07	*0.493	4.20	סך הכל	

\* ממוצע משוקלל של מקדמי העבודה הכוללים (באמצעות מקדמי הייצור הכוללים).

ד. מסקנות

הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי שעצמאים חייבים בהם ב-7.15 נקודות אחוז, ושמעבידים חייבים בהם - ב-7.2 נקודות אחוז, תחבטא בהפחתה חודשית בת 15,337 אלף ש"ח בתשלומי העצמאים לביטוח הלאומי ובהפחתה חודשית בת 82,542 אלף ש"ח בתשלומי המעבידים. חלקם של השירותים הציבוריים ושל התעשייה בתשלומי המעבידים המופחתים יהיה גבוה, יחסית - 30.3% ו-28.2%, בהתאמה. חלקם של ענפי הפיננסים והמסחר יהיה צנוע יותר - 11.9% ו-10.9%, בהתאמה; ואילו חלקם של ענפי החשמל והמים והחלקאות יהיה נמוך במיוחד - 1.8% ו-2.1%, בהתאמה (לוח מס. 1). התחלקות הסכום המופחת בין ענפי הייצור השונים מקבילה, פחות או יותר, לתרומתם היחסית לתוצר המקומי, שכן מרכיב העבודה בתוצר הענפי אינו שונה במידה משמעותית בין ענפים שונים. ענפי הייצוא העיקריים, תעשייה וחקלאות, יזכו בכ-30% בלבד מן הסכום המופחת. מנקודת מבט של עידוד הייצוא יש אפוא בהפחתת שיעורי דמי הביטוח משום בזבוז תקציבי.

אף כי הורדת שיעור דמי הביטוח המוטלים על מעבידים נועדה גם להפחית את הלחץ להעלאת מחירים במשק - אין שום ערובה לכך, שאכן תגשים את מטרתה. זיהוי הנהנים (או הנפגעים) משינויים נתונים בשיעור דמי הביטוח - מעבידים, עובדים או צרכנים - מצריך מחקר מדויק. למעשה, התחלקות ההטבה (או הנטל) של הורדה (או העלאה) נתונה בשיעור דמי הביטוח היא סוגיה מורכבת, המצויה כיום במוקד התעניינותם של כלכלני עבודה בעולם, והמעוררת פולמוס רב. מחקרים אחרונים מלמדים, שדמי הביטוח המוטלים על מעבידים מתגלגלים בעיקר על העובדים בצורת הפחתת שכר או הימנעות מהעלאתו. על-פי ממצאים אלה, הורדת שיעור דמי הביטוח עלולה לפתוח פתח למימוש תביעות שכר - מבלי שתביא בסופו של דבר להוזלה משמעותית בעלות העבודה ולהחלשת האינפלציה. לאור אי הבהירות בזיהוי הנהנים הסופיים, בוחן החיבור הנוכחי את שלושת אפיקי התיעול האלטרנטיביים של דמי הביטוח המופחתים: א. גלגול מלא שלהם על העובדים, בצורה של תוספות שכר המונעות בסופו של דבר את הוזלת עלות העבודה, ב. הימנעות מהעלאות שכר וגלגול מלא של ההוזלה הנובעת מכך בעלות העבודה על המעבידים, בצורת רווחים מוגדלים, ג. הימנעות מהעלאות שכר וגלגול מלא של ההוזלה הנובעת מכך בעלות העבודה על הצרכנים, בצורת הפחתת מחירים או הימנעות מהעלאתם.

במקרה הראשון, בו מתועל מלוא סכום ההפחתה בשיעור דמי הביטוח לתוספות שכר - שאינן חייבות בדמי ביטוח ובהטבות סוציאליות - יגיע שיעור העלייה בשכר הממוצע (וכן גם בסך כל השכר) במשק לכ-5.8%. שיעור העלייה בשכר הממוצע יהיה הגבוה ביותר בענף הבינוני (6.4%) והנמוך ביותר בענף הפיננסים (5.4%). כאשר תוספות השכר חייבות בדמי ביטוח ובהטבות סוציאליות, שיעורי העלייה בשכר הממוצע יהיו, כמובן, נמוכים יותר. בשני המקרים האחרים, בהם דמי הביטוח המופחתים אינם מתבטאים בתוספות שכר, עלות העבודה תקטן ב-4.2% בממוצע כלל משקי. הירידה בעלות העבודה תהיה גדולה, יחסית, בענף הבינוני (4.6%) ומתונה, יחסית, בענף הפיננסים (3.9%). כאשר ירידת עלות העבודה מתועלת לעליית רווחים, תחול עלייה בת 6.64%, בממוצע כלל משקי, ברווח הממוצע ליחידת הון (לפני מס). העלייה ברווח הממוצע תהיה גדולה במיוחד בענף הבינוני (16.07%) ונמוכה, יחסית, בענף החקלאות (4.37%). כאשר ירידת עלות העבודה מתועלת לירידת מחירים, תחול, ירידה בת כ-2% בלבד ברמת המחירים בממוצע כלל משקי. ירידת המחירים תהיה גדולה, יחסית, בענפי התעשייה והבינוני - 2.62% ו-2.48%, בהתאמה, ונמוכה יחסית בענף המסחר - 1.59%. יש לזכור, כי אומדנים אלה מייצגים את שיעורי הירידה הקיצוניים ביותר האפשריים. אם חלק מדמי הביטוח המופחתים יתועל לעליות שכר, וחלק מן הירידה בעלות העבודה יתורגם לעליית רווחים - שיעורי הירידה ברמת המחירים יהיו, כמובן, נמוכים עוד יותר. הפחתה בת 47% בשיעור דמי הביטוח, המבטיחה (במקרה הטוב) ירידה בת 2% בלבד ברמת המחירים הכללית במשק, איננה אפוא צעד אנטי-אינפלציוני של ממש.

לכאורה, המוסד אינו ניזוק מהורדת שיעורי דמי הביטוח, שהרי המשאבים שיועמדו לרשותו יישארו בעינם. למעשה, הגדלת תלותו של המוסד באוצר המדינה עלולה לפגוע בו קשות, שכן קרוב לוודאי שהאוצר לא יוכל להשלים לאורך זמן עם הקצאת הסכומים הנדרשים למוסד, וזאת משני טעמים:

א. מימון חלק גדול של משאבי הביטוח הלאומי מקופת המדינה מעתיק את נושא הביטוח הלאומי למרכז הזירה הפוליטית, בה נערך מדי שנה

מאבק על תקציב המדינה. במאבק חריף זה על משאבים, למוסד לביטוח לאומי יש סיכוי קלוש מאוד לזכות בנתח הדרוש לו למימון משימותיו. זאת ועוד, המחשבה הכלכלית השלטת כיום באוצר היא, שיש לצמצם את גודלו של תקציב המדינה כדי להבריא את המשק, ושהצמצום העיקרי בהוצאה הציבורית צריך להתבטא בשירותי הרווחה. אין אפוא סיכוי גדול, שהאוצר ימשיך להקצות את הסכומים הדרושים למוסד לביטוח לאומי מבלי להבטיח שינויים דרסטיים בדרכי פעולתו, כמו למשל, התניית הגמלאות במבחני אמצעים, על כל המשחמע מכך.

ב. מערכת הביטוח הלאומי היא מעצם טיבה מערכת ביטוחית שנועדה להבטיח גמלאות בשיעורים הקבועים בחוק. מקור המימון של הגמלאות הם דמי הביטוח הנגבים מציבור המבוטחים. שיעורי דמי הביטוח נגזרים מרמות הכיסוי של ענפי הביטוח השונים, אשר נקבעו על-ידי מועצת המוסד לביטוח לאומי. השימוש בדמי הביטוח הלאומי כמכשיר בלעדי להקטנת עלות העבודה, ללא התחשבות בצרכיו, היא בגדר סטייה מן העקרונות המנחים את קביעת שיעורי דמי הביטוח. שימוש זה עלול לפגוע באיזון הקיים בין מערך התשלומים למערך התקבולים ובתדמית המוסד כגוף עצמאי הגובה כספים לצורך תשלום גמלאות.

על רקע האמור לעיל, כוונת האוצר לעגן בחוק את ההפחתה הזמנית של 2.7 נקודות אחוז בשיעור דמי הביטוח, והמגמה המסתמנת להמשך ההישענות על קיצוץ השיעורים כאמצעי להפחתת עלות העבודה מעוררות דאגה. זו אמנם דרך פעולה נוחה (ותמימה, לכאורה) בטווח הקצר, אך היא עלולה להתגלות כהרת אסון למערכת הביטוח הסוציאלית בטווח הארוך. יש לקום כנגד דרך זו - מה גם שאפשר להקל על המעבידים במידה דומה - מבלי לפגוע בעצמאות המוסד - באמצעות מתן זיכויי מס כנגד תשלומיהם לביטוח לאומי במקום לפצות את המוסד על הפסד הכנסות מן המעבידים (ולתלותו באוצר המדינה), אפשר לפצות את המעבידים במישרין על תשלומיהם למוסד.

פרק 5

ביצוע ניסיוני של חוק ביטוח סיעוד

ברנדה מורגנשטיין

שרית בליץ-מוראי

אורח חביב

תמר הרון

## פרק 5 - ביצוע ניסיוני של חוק ביטוח סיעוד

### א. הקדמה

גידול היקף האוכלוסייה המזדקנת בארץ, הבעיות הכלכליות, החברתיות והרפואיות המאפיינות את אוכלוסיית הקשישים והמחסור במשאבים ובשירותים הולמים, במיוחד בשירותים סיעודיים למוגבלים בתפקוד יום-יומי, הניעו את מעצבי המדיניות לזום חקיקה סוציאלית אוניברסאלית בתחום הטיפול הממושך.

חוק ביטוח סיעוד, אשר אושר בכנסת ב-7 באפריל 1986 כפרק מיוחד בחוק הביטוח הלאומי, משלים תהליך ממושך ומורכב, אשר החל עוד ב-1980 כאשר הכנסת חקקה את חוק ביטוח סיעוד כחוק מסגרת. שר העבודה והרווחה דאג מינה ועדה ציבורית, ועדת מן, שהיו חברים בה נציגי משרדי ממשלה ומומחים בתחום הזיקנה והסיעוד. זו התבקשה להציע עקרונות מנחים לניסוח חוק ביטוח סיעוד. בנוסף הוחל באפריל 1980 להפריש 0.2% מהכנסות העובדים לקרן מיוחדת, כבסיס לביצוע החוק. ב-1983 הגישה הוועדה את המלצותיה. חלקן לא התקבל על דעת נציגי משרדי הממשלה, ובמשך כשנתיים נוספות נמשכו דיוני משרדי העבודה והרווחה, הבריאות, האוצר והמוסד לביטוח לאומי בעניין גיבושו הסופי של החוק.

בחוק ביטוח סיעוד נקבע, כי הוא יבוצע בשני שלבים - הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון תפותח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. היקף המשאבים הכספיים שיוקצו למטרות אלו נקבע בחוק, כדלקמן:

1. בכל אחת מן השנתיים הראשונות לביצוע החוק (1986-1987) יוקצה סכום בן שלושה מיליון ש"ח (במחירי מרס 1986) לכל אחד משני המשרדים, בריאות ועבודה ורווחה, להגדלת היקף השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית, הניתנים על ידי משרדים אלה על פי הכללים והנוהלים המקובלים אצלם.
2. סכום שנתי שלא יעלה על 15% מסך כל הגבייה השנתית יועמד לרשות כל אחד משני המשרדים לצורך החזקה שוטפת של מיטות לסיעודיים ותשושים, וזאת כדי שאפשר יהיה להגדיל את מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד. סכומים אלה יוקצו במשך עשר שנים (1986-1995).
3. התקציב המוקדש לפיתוח תשתית השירותים הסיעודיים בקהילה ולשיפור איכות השירותים במוסדות סיעוד בשנתיים הראשונות יהיה סכום בן 20% לכל היותר מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד, ובשנים הבאות (עד 1995) הוא יופחת ל-10% מן הגבייה השנתית. הקצאה זו תיעשה על פי המלצות ועדה ארצית לפיתוח בהתייעצות עם מועצת המוסד לביטוח לאומי.

יש להדגיש, שהסכומים הנקובים יצטרפו במלואם כתוספת למשאבים הציבוריים שכבר מוקצים כיום לשירותי סיעוד, ולא יהיו תחליף להם. כמו כן, העברת הכספים הנזכרים בשני הסעיפים הראשונים למשרדי

הבריאנות והעבודה והרווחה מותנית בקבלת דיווח על ההוצאות בפועל, וזאת בהתאם לנוהלים שגובשו על ידי המוסד לביטוח לאומי ועל ידי המשרדים.

ביצוע השלב השני, שהוא השלב העיקרי בביצוע חוק ביטוח סיעוד, יוחל כאמור רק באפריל 1988, מועד בו אפשר יהיה להגיש תביעות לגמלת סיעוד אישית.

חוק ביטוח סיעוד שונה בעקרונותיו ובאופן יישומו מן החוקים האחרים של הביטוח הלאומי. אוכלוסיית היעד שלו היא קשישים החיים בביתם בקהילה, ואשר מפאת מוגבלותם הפיסית ו/או הנפשית זקוקים לעזרת אחרים בתפקוד האישי היום יומי. החוק מבטיח לזכאים גמלת שירותים ובמקרים מסוימים, כאשר אין שירותים זמינים, גמלה בכסף. הגמלה אמורה להשלב במערכת השירותים שכבר ניתנים על ידי גורמים פורמליים ולא פורמליים. ביצועו של החוק מותנה בשיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי לבין גורמים ממלכתיים וקהילתיים. צורך זה בשיתוף פעולה טומן בחובו קשיים ומציב אתגרים בפני כל השותפים לביצוע החוק.

## ב. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצועו

### 1. תנאי זכאות

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל אדם זכאות אישית לגמלה או לשירותים לפי כללים הקבועים בו. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60.

זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה בגיל 60 וגבר בגיל 65, המוגבלים בתפקודם והעומדים במבחן הכנסות ובמבחן התלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לקבלה. מי שגר בבית אבות או בדיר מוגן, אשר רוב דמי החזקתו אינם משולמים על ידי קופה ציבורית, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

כאמור, הזכאות לגמלת סיעוד מותנית במבחן הכנסות. מבחן הכנסות מנוגד ניגוד גמור להמלצות ועדת מן ולכל עיקרון ביטוחי גבייתי. המוסד לביטוח לאומי הסכים לקביעתו רק מתוך הכרח להתפשר עם אילוצים שנכפו עליו בתקופת הדיונים על קביעת החוק, במגמה להגיע להשלמת החקיקה. מבחן ההכנסות הוא מבחן משפחתי. כללי המבחן לא נקבעו בחוק, אלא ייקבעו בתקנות. כתנאי לקבלת גמלה בעין-זהיינו כשירות-נבחנות הכנסותיו של הקשיש ושל בן זוגו. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת בנוסף גם הכנסת בו המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו בו. הכנסה זו נלקחת בחשבון רק כאשר גובהה שלוש פעמים השכר הממוצע. גם בתנאי זה יש תקדים מסוכן בחוק הביטוח בלאומי.

על חוק ביטוח סיעוד מופקדים המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הרווחה והבריאנות גם יחד. משום כך עבודת ההיערכות וההתארגנות לקראת הביצוע היתה מורכבת ביותר. כדבר ראשון הוקם במוסד לביטוח לאומי ענף



סיעוד. את תהליך ההתארגנות ליוו מספר ועדות פנימיות של המוסד, ועדת מנכ"לים וועדה ציבורית. עקרונות הביצוע, התהליכים, הנוהלים והתקנות הוצעו על ידי הענף וגובשו בהתייעצות מתמדת עם צוות בינמשרדי. בנוסף על נציגיהם המוסכמים של המוסד לביטוח לאומי, של משרד העבודה והרווחה ושל משרד הבריאות היו חברים בצוות זה נציגים שם קופת חולים הכללית ושל השלטון המקומי.

## 2. גמלת הסיעוד

גמלת הסיעוד נועדה לאדם התלוי בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום או הזקוק להשגחה. עליה לכסות חלק מן ההוצאות הכרוכות ברכישת שירותי סיעוד. במלים אחרות, הגמלה אינה אמורה לכסות את מלוא ההוצאות עבור השירותים הללו. היא משולמת למי שמספק את שירותי הסיעוד, ולא למקבל השירותים. נקבע סל של שירותים, אותם מכסה הגמלה: טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת היתולים, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן. גמלה כספית מותר להעניק רק כאשר הזכאי לגמלה גר עם בן משפחה המטפל בו, ואין שירותים זמינים עבורו או שהשירותים הקיימים אינם יכולים להינתן במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות גמלה: גמלת סיעוד השווה לקצבת יחיד מלאה וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת היחיד.

משום כך, רמת התלות של התובע - הקובעת את רמת זכאותו - נבדקת באמצעות מבחן תלות המתבצע בביתו של הזקן. העיקרון המנחה את בדיקת רמת התלות הוא אחידות הבדיקה, האובייקטיביות שלה ומהימנותה לגבי כל תובע. על כן קביעת הזכאות לגמלה נתונה בידי של המוסד לביטוח לאומי באורח בלעדי. על פי החלטת הצוות הבין משרדי תיבחן התלות של תובע, שמתקיימים בו תנאי הזכאות המקדמיים (תושבות, גיל, מבחן הכנסות, וכו') על ידי אחות בריאות הציבור, האחיות בודקת את מידת התלות של הזקן בזולת בפעולות יום-יום ואת הצורך בהשגחה. ההחלטה בדבר הצורך בהשגחה מתבססת על עדות המשפחה, על התנהגות הזקן בעת ביקור הבית של האחיות ועל מסמכים רפואיים. לאור תוצאות מבחן התלות ומידת הצורך בהשגחה ניתן ציון למידת התלות. בודדים זוכים לתוספת ניקוד כאשר ציונם במבחן התלות גבוה מסף מסוים. כאשר תובע נמצא זכאי, פקיד התביעות מעביר למרכז הוועדה המקומית את התיק, בו מצוין גובה הגמלה שהזקן זכאי לה.

## 3. ועדה מקצועית מקומית

החוק קבע, שעל שר העבודה והרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שהחברים בכל אחת מהן יהיו עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה זו לקבוע את תוכנית הטיפול עבור הקשיש הזכאי לגמלת סיעוד: מה הם שירותי הסיעוד שיש לספק לו במימון הגמלה, ומי יהיו נותני השירותים. כמו כן, מתפקיד הוועדה לדאוג לכך שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים עבור קשיש זה. כאשר לא נמצאים שירותים זמינים במשך 60 יום מתחילת הזכאות, על המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה כספית (במקרה שיש בן-משפחה מטפל) עד אשר יימצאו השירותים.

על פי המלצות הצוות הבינמשרדי מרכז הוועדה הוא עובד סוציאלי בכיר מטעם לשכת הרווחה המקומית. אחות הוועדה היא אחות בכירה מקופת חולים הכללית. תוכנית הטיפול הנקבעת בוועדה נשענת על עבודת שדה מקיפה המתבצעת על ידי עובדים שמטפלים באופן ישיר בזכאי ובמשפחתו: עובדים סוציאליים מהלשכה ואחיות המרפאות. זאת מתוך הנחה, שאנשי המקצוע המקומיים הם המתאימים ביותר לקבוע את תוכנית הטיפול ההולמת את צורכי הזקן ולהעריך האם אפשר לספק את השירותים בקהילה ולקשור את הקשר עם ספקי השירותים.

### ג. ביצועו הניסיוני של חוק ביטוח סיעוד

ביצועו הניסיוני של חוק ביטוח סיעוד החל רשמית ב-1.5.87 לאחר תקופת היערכויות והכנות אינטנסיביות. הניסוי נועד לבחון יישום בפועל של מרכיבי החוק לפי מודל שנקבע מראש (ראה תיאור סכמטי), מבלי להתייחס למודלים אפשריים אחרים. יש לציין, שקביעת שלבי יישומו הניסיוני של החוק היא פרי עבודה משותפת של המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, משרד הרווחה וקופת חולים. תהליך העיצוב וקבלת ההחלטות התנהל תחילה ברמה של צוות בינמשרדי, והאישור הסופי להמלצותיו ניתן בוועדת מנכ"לים.

האחריות לניהולו הארגוני של הניסוי ולהערכתו המחקרית אמנם הוטלה על האגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי, אולם כל משרד אחראי על הביצוע המקצועי, כדלקמן: משרד הבריאות אחראי על עבודת אחיות בריאות ציבור; ענף סיעוד אחראי על פקידי התביעות ועל עבודת הוועדות; קופת חולים אחראית על אחיות חברי הוועדה; ומשרד העבודה והרווחה אחראי על הכנת התיקים לדיון בוועדות המקומיות באמצעות מרכז הוועדה. מכוח עיקרון זה ובשל הרצון לתת הדרכה מעשית לתפקידים השונים ניתנה הדרכה מקצועית נפרדת לכל בעל תפקיד (פקידי התביעות, אחיות בריאות הציבור וחברי הוועדות המקומיות) על ידי המשרד הרלבנטי. נקבעו דרכים ונוהלים לשיתוף פעולה בין המשרדים השונים. פגישות מעקב מתקיימות עם העובדים במקום לצורך קבלת היזון חוזר ומתן הדרכות נוספות. התהליך דינמי ומשתנה, ויש לציין כי רמת המעורבות של כל העוסקים בניסוי היתה גבוהה ביותר.

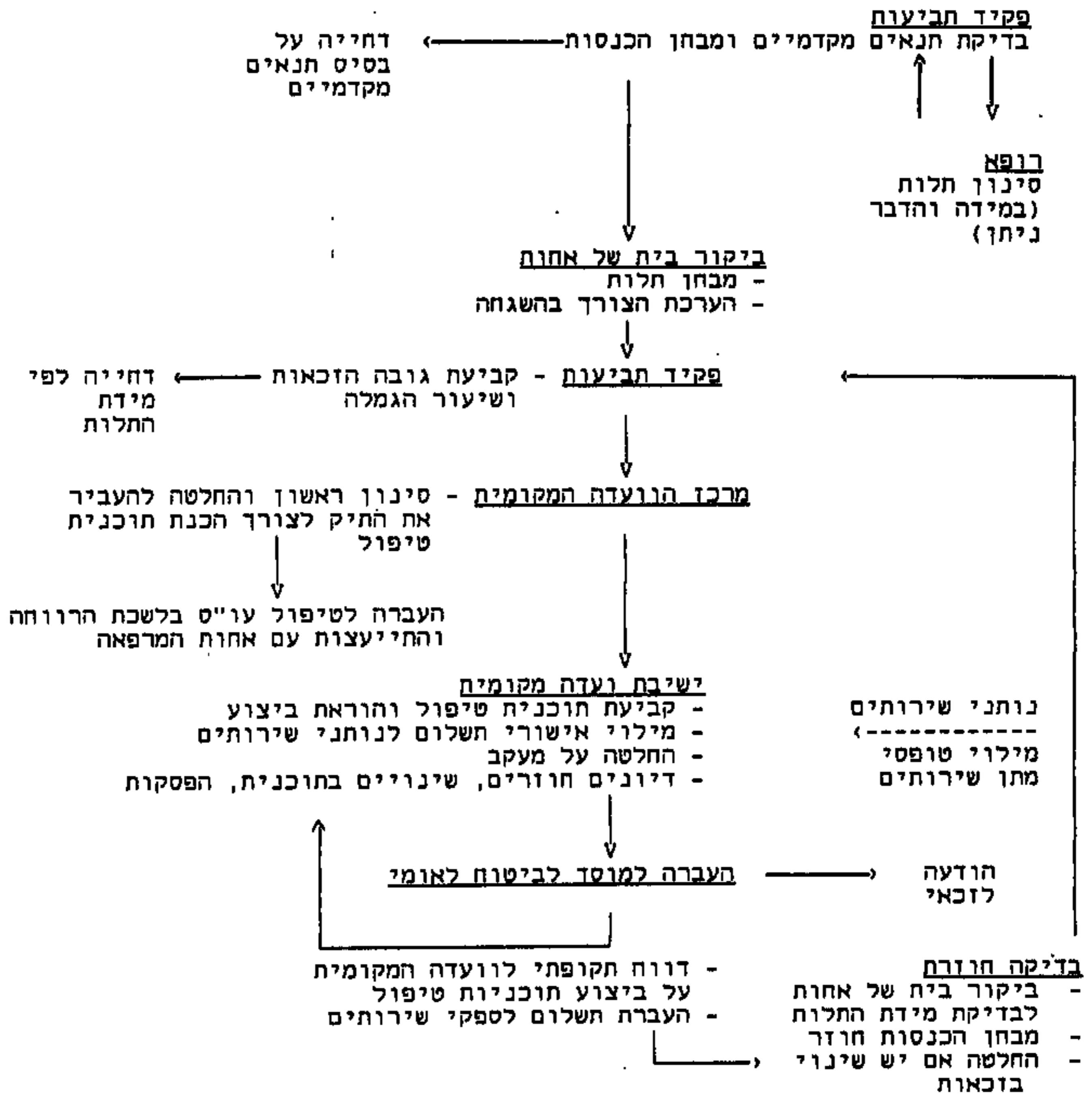
מטרות הניסוי הספציפיות היו כדלקמן:

1. בדיקת תהליכי העבודה של מנגנוני הביצוע המקצועיים והמינהליים של החוק, שנקבעו על ידי הצוות הבינמשרדי, כדי לעמוד על תפוקתם ועל ועלותם, ובעיקר על אפשרויות ייעול ושיפור. זאת גם בהתייחס לזרימת המידע באמצעות הטפסים ובאמצעות כלי הדיווח שהוכנו ובהתייחס למערכת המחשוב.

2. איסוף נתונים עבור מחקר ההערכה שיתמקד בעיקר בחרומת החוק לאוכלוסיית הזכאים ולבני המשפחה המטפלים ובדפוסי טיפול לא פורמליים. המחקר יתייחס להבדלים בין קבוצות האוכלוסייה הבאות: זכאים ולא זכאים לגמלת סיעוד; אוכלוסייה המוכרת לשירותי הרווחה ואוכלוסייה שאינה מוכרת להם; מקבלי שירותים בעין ומקבלי גמלאות בכסף.

תיאור סכימטי של ביצוע חוק ביטוח סיעוד במסגרת הניסוי

הגשת תביעה למוסד לביטוח לאומי



3. בדיקת ההנחות שהינחו את מתכנני החוק בעת קביעת תהליך העבודה בהתייחס לגודל האוכלוסייה העשויה לתבוע גמלה ולאפיוניה, במיוחד מידת מוגבלותה; אחוז הזכאים מכלל הפונים, דפוסי שיתוף הפעולה בין המשרדים; מידת כיסוי הצרכים לפני הגשת התביעה ואחריה; וכו'

4. בחינת היבטים שטרם התבררו: אפשרות להשתמש במידע רפואי, אפשרות לספק שירותים בהתאם לצרכים, מידת הצורך בביקורי בית של העובדת הסוציאלית, הקשר בין הגורמים האחראים על ביצוע החוק, ומערך התשלומים.

תכנון הניסוי, השאלות המחקריות והכלים לאיסוף הנתונים נקבעו על ידי מבצעי המחקר בתיאום עם נציגי הצוות הבינמשרדי, שהתבקשו להציג את השאלות והסוגיות החשובות בעיניהם. בשל חשיבותם של התיאום ושל שיתוף הפעולה בין מבצעי המחקר לבין הגורמים אשר תכננו את תהליך ביצוע החוק, נעשה ניסיון להפריד בין האחריות למחקר לבין האחריות התפעולית. מאחר שהניסוי כולל הן את עצם ביצוע החוק והן איסוף נתונים לצורך הערכה, הופרד ככל האפשר בין הטפסים שנועדו לאיסוף נתונים הדרושים לביצוע החוק לבין כלי המחקר. זאת במגמה להבטיח, ככל האפשר, את ביצוע החוק במתכונתו לאשורה.

הניסוי נערך בעיר רחובות, במועצה האזורית באר-טוביה, במועצה המקומית יהוד ובישוב הערבי כפר קאסם. יישובים אלה נבחרו בתיאום עם משרד הרווחה ומשרד הבריאות, על פי הקריטריונים הבאים:

1. מתן ייצוג לצורות יישוב שונות (יישוב עירוני, מועצה מקומית, יישוב קהילתי-כפרי, יישוב ערבי) והבטחת ייצוגן של אוכלוסיות הטרוגניות מבחינה חברתית-כלכלית.

2. מתן ייצוג ליישובים שתהיינה בהם ועדות מדגם א' ומדגם ב' כדי שאפשר יהיה לבחון את ההבדלים בין נוהלי העבודה של הוועדות המקומיות בשני דגמים אלה.

3. יישובים שמספר תושביהם אינו מדי גדול. זאת מצד אחד כדי להימנע מעומס יתר של תביעות וכדי ולאפשר בדיקה נאותה של תהליך העבודה על כל היבטיו, ומצד שני כדי לאפשר התייחסות לכל האוכלוסייה הפוטנציאלית במקום, ולקבל בדרך זו ממצאים המיצגים את כל היישוב. מסיבות אלו הוחלט לא לערוך את הניסוי בעיר גדולה מאוד כחל-אביב, ירושלים או חיפה.

-----  
1. בתכנון הפריסה הארצית של הוועדות המקומיות יש שני סוגים של ועדות: ביישובים גדולים, יחסית, שיש בהם יותר מ-6000 קשישים (לדוגמה רחובות) יש ועדה מדגם א', ואילו ביישובים בהם מספר הקשישים קטן יותר יש ועדה מדגם ב'. מכיוון שיש לצפות בדגם א' למספר גדול של תביעות סיעוד, ולפיכך לשיבות תכופות יותר של הוועדה המקומית, ישיבות הוועדה תתנהלנה בלשכת הרווחה; ואילו בדגם ב', בו צפוי מספר קטן יותר של תביעות, מאחר שהוועדה המקומית תתכנס בתדירות נמוכה יותר, ישיבותיה תתקיימנה בסניף הביטוח הלאומי האזורי.

4. יישובים שכבר יש בהם שירותים מפותחים ודפוסי שיתוף פעולה טובים, יחסית, בין המשרדים השונים, שכן הימצאם מאפשר להתחיל בניסוי תוך זמן קצר, יחסית.

5. הימצאם של אנשי מקצוע בעלי רמה גבוהה, אשר יוכלו ללמוד במהירות את עקרונות החוק ולסייע גם בהמשך ביצועו בעתיד.

6. יישובים אשר יש בהם מרכזי יום לקשישים (רחובות ובאר-טוביה) וזאת כדי לבחון באיזו מיגה הגמלה משמשת לכסוי הוצאות השירותים הניתנים על ידי מרכזים אלה.

ההיערכות במקומות היישוב לקראת הניסוי תוכננה בקפידה בשיתוף פעולה עם הגורמים המקומיים. הדגש הושג על:

- מחו הסברים כלליים לאנשי מקצוע בתחומים השונים על מטרות החוק ועל צורת ביצועו. הכוונה הייתה ליצור קשר עם כל העובדים העשויים להיות קשורים לחוק ביטוח סיעוד במסגרת עבודתם היום-יומית או כמפנים את האנשים למוסד לביטוח לאומי לשם הגשת תביעה (עו"סים, אחיות ומתנדבים בתחנות היעוץ לקשיש).

- הקמת צוותי היגוי מקומיים שילוו את הניסוי.

- מתן פרסום נרחב לעקרונותיו של חוק ביטוח הסיעוד והסברים על אופן הגשת התביעה. המידע הועבר ישירות לאנשי המקצוע באמצעות עלוני הסברה, לכן בעיתונות מקומית ובכרזות שהוצבו במקומות ציבוריים.

להלן מספר נקודות, שנחוץ יהיה להתחשב בהן בשלב של הסקת המסקנות. במקומות בהם בוצע הניסוי יש תשתית טובה של כוח אדם מקצועי ומיומן וכן דפוסי עבודה ושיתוף פעולה ושירותים זמינים מגוונים. כזכור, אפיון זה היה אחד הקריטריונים לבחירת הניסוי כדי לבחון במלואם את התהליכים והמנגנונים לביצוע החוק, כמוזל אליו יש לשאוף במקומות אחרים. לכן לא יהיה בממצאים כדי לייצג במלואו את כל קשת השאלות המעשיות העשויות להתעורר בשלב הביצוע הארצי, כגון ההכשרה המקצועית של כוח האדם וההשקעה בפיתוח השירותים במקומות בהם שירותים אלה חסרים. ברור, שאי אפשר ללמוד מרחובות ומהמועצה האזורית באר-טוביה, שיש בהן שירותים, על היקף הגמלאות הכספיות שיוענקו בעתיד במקומות שאין בהם די שירותים לאוכלוסייה הפוטנציאלית (כמו, למשל, העיר תל-אביב, שיש בה ריכוז גבוה של קשישים ויחסית מעט שירותים). זאת ועוד, לאור העובדה שמדובר בניסוי בהיקף מצומצם, ההשקעה המקצועית בליווי ובמעקב שוטף, במיוחד בהתייחס לעבודת הוועדות המקומיות היתה גדולה מאוד, ובהכרח תהיה קטנה יותר בשלב ביצועו השוטף של החוק.

מאחר ששנת הניסוי טרם הסתיימה, בשלב זה אפשר להציג ממצאים חלקיים בלבד ולציין את המגמות העיקריות הבולטות בתהליך ביצוע החוק. הממצאים יתייחסו לאפיוני אוכלוסיית התובעים, לרמות הזכאות לגמלה, לתוכניות הטיפול שנקבעו עבור הזכאים וכן לעבודת הוועדה המקצועית המקומית.

## ד. מספר הפונים והזכאים (עד ה - 30.11.87) בהשוואה לאומדנים

כאמור, על מנת להביא לידיעת האוכלוסייה את דבר האפשרות להגיש תביעה באזורי הניסוי, ניתן לכך פרסום בעיתונות המקומית, הופצו מודעות במקומות ציבוריים והועבר מידע מוקדם לעובדים בשירותי הרווחה והבריאות. מטופסי הראיון שמילאו פקידי התביעות עולה, כי מקור המידע של שני שליש מהתובעים היו אנשי מקצוע העובדים בקופת חולים ובלשכת הרווחה. רק 12% מהתובעים למדו על הניסוי מפרסום בעיתון או ממודעות. מקורות מידע אחרים היו אנשים פרטיים ומתנדבים מתחנות היעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי. שלושה רבעים מהתביעות הובאו לסניפי המוסד על ידי בן משפחה של התובע, 11% על ידי שכנים או חברים, 11% נוספים הובאו או נשלחו על ידי אנשי מקצוע מהקהילה. 3% מהתובעים מסרו את התביעה במו ידם (בעיקר בכפר קאסם). רוב רובם של התובעים (81%) נעזרו באחרים למילוי הטופס, על פי רוב בבן משפחה. תובעים מעטים ביותר ציינו קושי למלא את טופס התביעה.

בשבועות הראשונים של הניסוי הוגשו תביעות מעטות. למעשה, הפניות החלו לזרום רק כחודש לאחר התחלתו. כעבור כארבעה חודשים זרם הפניות קטן, והוא מגיע כיום לכשמונה פניות חדשות בשבוע. כיום, בתום שבעת חודשי הניסוי הראשונים, אפשר להשוות את מספר התובעים ואת מספר הזכאים לאומדנים הזמינים בעת תכנון הניסוי.

כפי שאפשר לראות בלוח מס. 1, במרוצת שבעת החודשים מספר התביעות היה קטן מהצפוי: פנו רק 359 מ-991 התובעים הפוטנציאליים על פי האומדן, כלומר שיעור בן 36%. שיעור זה נמוך, ביחוד לאור העובדה שזרם הפניות ממשיך לרדת ושגל הפניות הרציני חלף. מספר סיבות לתופעה זו: פרסום דבר ביצוע הניסוי של החוק נעשה בעיקר באמצעות שירותי הבריאות והרווחה המקומיים ובכלי התקשורת המקומיים. לא ניתן לכך פרסום כללי בכלי התקשורת ההמוניים (רדיו, טלוויזיה, ועיתונות). סביר אפוא שהמידע על הפרוייקט לא הגיע לחלק מהאוכלוסייה. הפונים אכן הגיעו בעיקר (כ-80%) בעקבות הפניית אנשי מקצוע.

לעומת זאת מספר הזכאים בפועל - 201 - בהשוואה למספר הזכאים לפי אומדן - 312 - הצפויים להגיש תביעה במרוצת שנת הניסוי כולה, משקף שיעור מיצוי זכויות גבוה יותר: 64%. יש לציין, שזקנים במצב סיעודי פנו יחסית יותר מאשר תשושים, שחלקם בחישוב גודל האוכלוסייה הפוטנציאלית היה גדול. כיום פונים בעיקר אנשים שמצבם סיעודי, ולכן שיעור מיצוי הזכויות יגדל עם הזמן. מכאן, שאם במגמות אלה יש כדי לשקף את המגמות הכלל ארציות הצפויות, בדיקות הסרק תהיינה פחותות מן המצופה. כמו כן, שיעור הפונים שיהיו זכאים לגמלת סיעוד יהיה גבוה, יחסית.

בחינת המגמות שהסתמנו בארבעת הישובים, בהם נערך הניסוי, חושפת את ההבדלים ביניהם. בכפר קאסם, למשל, מספר הזקנים שפנו היה גדול מהאומדן וכן גם מספר הזכאים. יצוין, כי שיעור הזכאים מתוך כלל הזקנים הגרים בכפר קאסם היה 5.5%. זאת לעומת אומדן זכאות מקסימלי בן כ-2.8% המתייחס לכלל אוכלוסיית הזקנים היהודיים.



מסקנה אפשרית היא, שביישובים ערביים יש מספר גדול, יחסית, של זקנים סיעודיים המתגוררים בקהילה. סביר, שהבדלים תרבותיים בין יישובים יהודיים לערביים מבחינת הסידור המוסדי והטיפול בזקנים בבית הם ההסבר העיקרי לשיעור הזכאות הגבוה בקרב הראשונים. ייתכן, כי מגמות דומות תופענה גם בקהילות יהודיות שאופייני להן אורח חיים דומה.

לוח מס. 1: היקף מיצוי הזכויות: מספר החובעים והזכאים בפועל (עד 30.11.87) בהשוואה לאומדנים

מספר הזכאים (בפועל)	אומדן מספר זכאים**	מספר תובעים בפועל	אומדן מספר תביעות*	סה"כ אוכלוסיית הקשישים	
143	240	226	770	8,700	רחובות
24	26	55	80	910	באר טוביה
21	40	44	120	1,360	יהוד
13	7	34	21	236	כפר-קאסם
202	313	359	991	11,206	סה"כ

#### שיעורי מיצוי זכויות

מספר התביעות בפועל כאחוז מאומדן התביעות: 36%

מספר הזכאים בפועל כאחוז מאומדן מספר הזכאים: 64%.

\* כ-8.8% קשישים מסך כל האוכלוסייה הקשישה במקום. אומדן זה מבוסס על שיעור הקשישים בקהילה הסובלים מלקוי כלשהו ביכולת התפקוד. מקור הנתונים: י. זילברשטיין, צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים, בני ברק 1979.

\*\* כ-2.8% קשישים מסך כל האוכלוסייה הקשישה במקום. אומדן זה מבוסס על שיעור הקשישים הסובלים ממוגבלות תפקודית ברמה סיעודית אשר יכולה לזכותם לגמלת סיעוד. מקור הנתונים כנ"ל.

בשל מספרם הנמוך, יחסית, של החובעים גמלת סיעוד, שיעור הזכאים היה גבוה מהמצופה. בשלב הנוכחי של הניסוי 65% מכלל החובעים - שעברו מבחן תלות על ידי אחות בריאות הציבור נמצאו זכאים לגמלה, ואחוז הדחיות היה 35%.



לוח מס. 2: אחוז התובעים הזכאים ואחוז התובעים שנדחו\* בארבעת יישובי הניסוי (עד ה-30.11.87)

אחוז הזכאים	אחוז הנדחים	
74	26	רחובות
59	41	באר-טוביה
48	52	יהוד
41	59	כפר קאסם
65	35	בארבעת המקומות

\* מכלל התובעים שנערך להם מבחן תלות.

אחוז הזכאים לגמלת סיעוד ברחובות היה גבוה מאחוז הזכאים הכללי (בארבעת מקומות היישוב). ייתכן שדבר זה נובע מכך, שהעובדים המקצועיים היפנו באורח סלקטיבי זקנים, שהערכה לגביהם היתה כי ימצאו זכאים. ביהוד מספר הפונים היה קטן מהאומדן, וכן שיעור הזכאות. מלכתחילה הניחו, שבמקום קטן כיהוד אנשי המקצוע יצליחו להעביר לזקנים את המידע על הפרוייקט במהירות ואף לעזור לרבים מהם להגיש תביעות. ייתכן שהפרסום ביהוד היה בלתי מספיק, וכי על אנשי המקצוע המקומיים לעודד את הזקנים המוגבלים לפנות. הסבר אפשרי לתמונת המצב ביהוד, שהוצע על ידי אנשי מקצוע מקומיים, הוא שביישוב זה משפחות רבות מסתדרות בכוחות עצמן ומעדיפות לא לפנות לגורמים רשמיים בבקשת עזרה.

ה. אפיוני אוכלוסיית התובעים

מתוך 322 תובעים, עליהם יש לנו נתונים אישיים, שני שלישי הן נשים. 84% מכלל התובעים הם בני 70 ויותר. 41% הם גילאי 70-79, ו-43% בני +80. מחצית התובעים נשואים. כצפוי, שלושה רבעים מהגברים נשואים, לעומת 36% מן הנשים. מכאן ההבדל בהרכב משקי הבית של גברים ושל נשים. שיעור הנשים המתגוררות לבד, עם ילדים או עם קרובי משפחה אחרים, גבוה מזה של הגברים. יש לציין, כי שלישי מהתובעים גרים לבד. ממצא זה מפתיע לאור העובדה שמדובר באנשים מוגבלים מאוד בתפקודם. יותר ממחצית מאוכלוסיית התובעים (55%) מקבלת קצבת זיקנה והשלמת הכנסה, ומקור ההכנסה העיקרי של רובם הוא קצבת הזיקנה.

77% מן התובעים ציינו בטופס התביעה את הניקיון האישי (בעיקר רחצה) כתחום בו הם מתקשים במיוחד לתפקד באופן עצמאי. חלק קטן יותר מן התובעים ציין את האכילה והשתייה (43%) ואת ניהול משק הבית (33%) כתחום הקשה ביותר. כמחצית מן התובעים נעזרים בהליכון או במקל הליכה, ו-16% מהם משתמשים בכיסא גלגלים. לגבי 35%

מן התובעים דיווח הרופא המטפל על אירוע רפואי בשלושת החודשים האחרונים, כמו ניתוח, התקף לב או אירוע מוחי. יותר ממחצית התובעים הסובלים ממערכת כלי הדם, ויותר משני שלישי מהם מקבלים טיפול תרופתי. מקורות העזרה העיקריים שצוינו הם בן הזוג (20%), קרובי משפחה אחרים המתגוררים עם התובע (17%), קרובי משפחה שאינם מתגוררים עם התובע (27%) ומטפלות או עוזרות בתשלום (27%). אפשר לקבוע אפוא, שמקור העזרה המשמעותי ביותר לתובעים הם, כצפוי, בני המשפחה.

## ו. אספקת שירותי סיעוד לפני הניסוי ובמסגרתו

אחת השאלות החשובות שהתעוררה אצל מתכנני החוק התייחסה להיקף קבלת שירותים לפני תחילת הניסוי: באיזו מידה תובעי גמלת סיעוד כבר מקבלים שירותי טיפול אישי ו/או עזרה ביתית במימון ארגוני הבריאות והרווחה הקיימים, ובמיוחד כמה אנשים מקבוצת מקבלי השירותים מגורמי הבריאות והרווחה יגישו תביעה לגמלת סיעוד. שאלה זאת היתה חשובה במיוחד לאור חששות, שקשישים שיגישו תביעה כבר מטופלים, ועל כן תיווצר כפילות לא רצויה.

על פי הדיווח שהתקבל מהלשכות לשירותים חברתיים, ממרפאות קופת חולים הכללית וממשרד הבריאות, לפני תחילת הניסוי קיבלו 97 זקנים שירותים מקופת החולים, בעיקר טיפול אישי; ו-280 זקנים קיבלו שירותים מהמחלקות לשירותים חברתיים, בעיקר עזרה ביתית וסידור במרכז יום (ראה לוח מס. 3). 44% ממקבלי השירותים מקופת החולים הכללית ו-18% ממקבלי השירותים מן המחלקה לשירותים חברתיים הגישו תביעה לגמלת סיעוד. לכאורה, שיעורים אלה נמוכים, שכן לפי הנוהלים קופת חולים אמורה לאשר טיפול אישי לזקנים סיעודיים ולא לתשושים. בנוסף על כך, מרבית התובעים פנו למוסד באמצעות עובדים סוציאליים ואחיות קופת חולים. היה אפוא מקום להניח, שיפנו כל אלה שכבר מקבלים שירותים. הסבר אפשרי לשיעור הפניות הנמוך, יחסית, בקרב מקבלי השירותים מקופת חולים הוא שחלק מן המטופלים תשושים, ולכן לא הופנו ולא הגישו תביעות לגמלת סיעוד. הסבר אפשרי נוסף הוא, שקופת חולים מממנת שירותי טיפול אישי לזקנים, שמצבם רפואי-אקוטי ואשר משתקמים לאחר תקופה קצרה. קבוצה זו אינה חופפת בהכרח לקבוצת היעד של החוק, שהיא קשישים במצב סיעודי-כרוני, למרות שעקרונית יכלו גם הראשונים להגיש במרוצת הניסוי תביעה לגמלת סיעוד אך לא עשו זאת. ההסבר לשיעור הפניות הנמוך בקרב מקבלי השירותים הממומנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים הוא, שמרבית האוכלוסייה המטופלת בלשכות הרווחה הם תשושים, ועל כך לא הופנו למוסד לביטוח לאומי על ידי העובדים הסוציאליים.

מקבלי שירותים שפנו בתביעה לגמלת סיעוד היו בדרך כלל מקרים סיעודיים. 80% מן הפונים שקיבלו שירותים במימון קופת חולים ו-73% ממקבלי השירותים מהמחלקה לשירותים חברתיים נמצאו זכאים לגמלת סיעוד. מכאן, שהיה סינון מסוים בהפניית קשישים על ידי אנשי המקצוע: רק חלק ממקבלי השירותים הופנה, וזאת בדרך כלל כאשר מצבם היה סיעודי.

לוח מס. 3: תובעים וזכאים לגמלת סיעוד בניסוי בקרב אלה שקיבלו שירותיו מקופ"ח ונתמחלקה לשירותים חברוניים לפני תחילת הניסוי

שם הארגון	מספר מקבלי שירותים לפני הניסוי*	מהם: מספר מגישי תביעות	אחוז מכלל מקבלי שירותים	מהם: מספר זכאים	אחוז מכלל מגישי תביעות
מקבלי שירותים מקופת חולים	97	45	46%	36	80%
מקבלי שירותים מהמח' לשירותים חברתיים	*280	51	18%	37	73%

\* מספר מקבלי השירותים כולל כ-80 זקנים המקבלים שירותים ממרכז יום בבאר-טוביה.

ניתן לבחון נתונים אלה גם בהתייחס למספר המקבלים שירותים במימון גורמים מטפלים מתוך כלל האוכלוסייה שפנתה למוסד בתביעה לגמלת סיעוד. לוח מס. 4 מורה, כי מ-256 קשישים שפנו למוסד עד 1.11.87 12% קיבלו שירותים מהלשכות לשירותים חברתיים בלבד, 9% מקופת חולים ו-8% משני הארגונים גם יחד על פי הדיווח. 71% מן התובעים כלל לא קיבלו שירותים לפני הניסוי. (שיעורים אלה נמוכים במקצת בקרב קשישים שנמצאו זכאים לגמלת סיעוד לעומת אלה שלא נמצאו זכאים לה). מכאן, שאם נתונים אלה מייצגים את מידת כיסוי הצרכים על ידי גורמים ציבוריים גם במקומות אחרים בארץ, הרי שקיימת קבוצת תובעים גדולה שאינה מטופלת כיום ואשר צפויה להגיש תביעה לגמלת סיעוד, לכשהדבר יתאפשר לה. דהיינו, אין חפיפה בין מקבלי השירותים היום לבין תובעי גמלת הסיעוד הפוטנציאליים.

הסיעוד הנמוך של מקבלי השירותים בעבר בקרב התובעים אינו מפתיע, שכן מימון השירותים המסופקים על-ידי גורמי הרווחה והבריאות מתבצע על בסיס סלקטיבי. דהיינו, הוא מבוסס על הערכת הצרכים החברתיים-כלכליים של הקשיש ושל בני משפחתו, על משאבי המשפחה ועל יכולתה להתמודד עם הטיפול וכיו"ב, ואילו הגישה האוניברסלית העומדת ביסודו של חוק ביטוח סיעוד מקנה זכאות לגמלות על פי מידת התלות של הקשיש בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ללא קשר למצבו החברתי.

לוח מס. 4: הזכאות לגמלת סיעוד, לפי קבלת שירותים מגורמי רווחה לפני הניסוי (באחוזים)

זכאים		אינם זכאים	סה"כ	קבלת שירותים לפני הניסוי
ברמה גבוהה	ברמה נמוכה			

סה"כ:

49	113	94	256	מספרים מוחלטים: 256
100	100	100	100	אחוזים
				קיבלו ממחלקות שירותים חברתיים בלבד
14	12	10	12	קיבלו מקופ"ח בלבד
8	14	4	9	קיבלו משניהם
6	12	5	8	לא קיבלו שירותים
72	62	81	71	

ז. תוכניות הטיפול

כאשר קשיש נמצא זכאי לגמלת סיעוד התיק עובר מפקיד התביעות למרכז ועדת הסיעוד המקצועית לשם הכנתו לדיון והחלטה בוועדה. תפקיד הוועדה להחליט על תוכנית טיפול, הכוללת שני מרכיבים עיקריים: א. קביעת סל השירותים שינתנו לקשיש; ב. קביעת נותני השירותים. בהקשר זה השאלות העיקריות הן: מהו סל השירותים השכיח שנקבע לזקנים בוועדה? מי הם נותני השירותים שנמצאו מתאימים לספק את סל השירותים? האם סלי השירותים שנקבעו במסגרת הניסוי, לקשישים שקיבלו שירותים בעבר, היו שונים מסלי השירותים שניתנו לפני הגשת התביעה? בכמה מקרים החליטו קופת חולים והמחלקות לשירותים חברתיים להמשיך ולספק שירותים בנוסף על הסל שנקבע בוועדה, כלומר להשלים את השירותים בסל השירותים שיכוסו באמצעות גמלת הסיעוד<sup>2</sup>.

בחינת מערך השירותים העיקרי, שנקבע עבור הזכאים, העלתה כי הוחלט לספק ל-68% מן הקשישים סל שירותים הכולל טיפול אישי ועזרה ביתית, ול-13% נוספים נקבע טיפול אישי בלבד. ב-11% מן המקרים הועברה

2. יוזכר, כי גמלת הסיעוד ברמה שנקבעה מיועדת לספק רק חלק מן הצרכים ולא את כולם. יש אפוא מקום להשלמת שירותים לקשישים הזקוקים לסיוע נוסף על פי שיקולים סלקטיביים.

הגמלה למרכז יום<sup>3</sup>. בשני מקרים הוחלט על גמלה כספית מפאת היעדר ספקי שירותים זמינים, ובחמישה מקרים סירבו הקשישים לקבל שירותים<sup>4</sup>. בולט ביותר שלא התקבלו החלטות להעניק עזרה ביתית בלבד, למרות שלפני הניסוי רווחה ההערכה, שחלק מהקשישים יעדיף לקבל רק עזרה ביתית במסגרת החוק כאשר בני המשפחה ימשיכו לספק את הטיפול האישי בכוחות עצמם. הגמלה שהוענקה במסגרת הניסוי שימשה בעיקר להרחבת סל השירותים על ידי מתן סל משולב של טיפול אישי ועזרה ביתית גם יחד. גם קשישים שלפני הניסוי קיבלו עזרה ביתית בלבד מגורמי הרווחה זכו בעת הניסוי לתוספת של טיפול אישי. מגמה זאת מעידה על נטיית חברי הוועדה להתייחס התייחסות רחבה לצורכי הקשיש ולנצל את הגמלה לכיסוי מספר צרכים ולא לאספקת שירות אחד בלבד. עם זאת ייתכן, שחברי הוועדה לא היו מודעים די הצורך לאפשרות של מתן עזרה ביתית בלבד במסגרת הניסוי. אשר לתוספת שירותים במימון הגורמים המטפלים בקהילה - רווחה וקופ"ח - מנתונים ראשוניים המתייחסים לרחובות בלבד<sup>5</sup> עולה, כי בכ-50% מן המקרים הוחלט לממן מספר שעות טיפול בנוסף לאלה שימומנו מגמלת הסיעוד. כמובן שיהיה צורך לבדוק הלכה למעשה באיזו מידה הדבר מומש בפועל.

במסגרת הניסוי הוועדה היתה רשאית לקבוע כספקי שירותים ארגונים מוסדיים (כמו מט"ב) או ארגון אחר (למשל, חברה פרטית), אנשים פרטיים כמו מטפלות ועוזרות בית פרטיות בתשלום, או מרכז יום אשר יספק את השירות במרכז עצמו או בבית הקשיש. בחינת החלטות הוועדה מעלה, כי 50% מ-177 הזמנות השירות סופקו על-ידי נותני שירותים לא מוסדיים, דהיינו מטפלות ועוזרות בית פרטיות. רק 23% מן ההזמנות סופקו על-ידי ארגון מט"ב ו-8%, נוספים על-ידי ארגון מוסדי אחר. 18% מן המקרים ספק השירות היה מרכז היום בבאר-טוביה. ממצא זה חשוב ביותר לאור החלטת המוסד, שבעת ביצוע החוק יהיו ספקי השירותים ארגונים מוסדיים בלבד, וזאת עקב חוסר האפשרות ליצור יחסי עובד-מעביד בין גוף ממשלתי לנותני שירות לא מוסדיים. להחלטה זו השלכות רציניות על הגישה המקובלת היום בעבודה סוציאלית ועל הכוונות והציפיות המקצועיות שרווחו לפני החלת החוק, לפיהן יש לעודד מציאת פתרונות טיפוליים שאינם דווקא מוסדיים בסביבה הטבעית של הקשיש ולאפשר לקשיש ולמשפחתו ליצור קשר הדוק עם מטפלות ועוזרות מוכרות. בצורה זו אפשר לנצל עזרת שכנות, מכרות וכו'. להחלטה זו יש גם השלכה כלכלית המתבטאת בעלות גבוהה יותר של שעות הטיפול הניתנות במסגרת ארגונים מוסדיים (ופרטיים מלכ"רים), כך שבסופו של דבר, לאחר ניכוי הוצאות סוציאליות ומיסוי, מספר שעות הטיפול נטו שיקבל הקשיש יהיה נמוך בהשוואה למספר השעות שאולי אפשר היה לספק באמצעות מטפלים והסדרים פרטיים.

- 
3. בחלק מן מהמקרים היו תוספות קטנות לסל העיקרי, כגון: חיתולים, הסעות למרכז יום והכנת ארוחות.
  4. רובם העדיפו לקבל גמלה כספית ולא שירותים בעין. שלושה שינו את דעתם לאחר תקופה מסוימת ויקבלו שירותים.
  5. נתונים אלה מופיעים בטופס ניהול טיפול הממולא על ידי עובדת סוציאלית מהמחלקה לשירותים חברתיים ואחיות מרפאת קופת חולים, אשר רושמות בטופס אם השירותים יסופקו על ידי המחלקה לשירותים חברתיים או על-ידי קופת חולים, ואת מספר שעות הטיפול.

## ח. הוועדה המקצועית המקומית

הכללת מרכיב הוועדה המקצועית המקומית בחוק הביטוח הלאומי, כאחראית על קביעת צורת השימוש בגמלה, היא בבחינת חידוש בהשוואה לפרקים האחרים בחוק. בעוד ששלב קביעת הזכאות מתבצע בצורה אחידה ועל פי כלים וכללים אחידים, הרי שהוועדה מתאפיינת בפתיחות ובגמישות גדולה יותר מבחינת סדרי העבודה ואופן קבלת ההחלטות. גמישות זו חשובה בעיקר להשגת תיאום בין עובדים וארגונים שונים, והתאמה הולמת יותר בין צורכי התובע, שנמצא זכאי לקצבה לבין תוכנית השירותים הנקבעת על ידי הוועדה בהתחשב במערך השירותים הזמינים בכל ישוב. ביצוע הניסוי והמעקב אחר תהליך עבודת הוועדות מאפשר, מצד אחד, זיהוי ואבחון בעיות משותפות לארבעת מקומות הניסוי, ומצד שני, אבחון קשיים או בעיות, שהם ייחודיים למקום מסוים. התברר, שבמספר תחומים היעדר הנחיות ברורות וחד משמעיות יצר אצל חברי הוועדות מבוכה, סתירות והבדלים משמעותיים בהחלטות - במיוחד במרוצת הדיונים הראשונים. מאחר שהמעקב הצמוד של נציגי המשרדים לא יוכל להימשך כשהחוק יתחיל להתבצע בכל רחבי הארץ, גיבשו במהלך הניסוי השותפים להכנת החוק, ובעיקר חברי הצוות הבינמשרדי, מדיניות כללית בסוגיות אלה ושיפרו את ההנחיות בכתב לחברי הוועדה. זאת, בין היתר, בשאלות כמו: מהו סירוב סביר לקבלת שרותים? האם יש להחליף שירותים הממומנים היום על ידי גורמים אחרים? האם בן משפחה יכול להיחשב כספק שרותים? מהו חעריף סביר לשעת טיפול? מה מקומם של המטפלים הלא מוסדיים במסגרת החוק?

כפי שצוין במבוא, הוועדה המקומית מורכבת מעובד סוציאלי בכיר מלשכת הרווחה, נציג סניף המוסד לביטוח לאומי ואחות קופת חולים בכירה, בהנחה, שגורמים מקומיים אלה מכירים חלק מן התובעים או שיש ביכולתם לקבל באמצעות ארגוניהם מידע על קשישים שאינם מוכרים. אולם יש לזכור, שבהרכב זה טמון שורשו של קונפליקט כפול: קונפליקט בין בעלי תפקיד שונה וקונפליקט בין ארגונים שונים.

ההבדלים בין חברי הוועדות בתפיסות המקצועיות והאישיות דורשים מידה רבה של יכולת הסתגלות לעבודת צוות, למסגרת החדשה ולדרישות המוסד. לעובדה זו יש השלכות על ההיערכות לקראת ביצוע החוק בהיקף כלל ארצי, ובעיקר על ההדרכה לקראת עבודה משותפת בוועדה.

בהתאם למדיניות שהותוותה על ידי הצוות הבין משרדי, מרכז הוועדה אחראי להכנת התיק, לזימון הוועדה ולהפעלתה וליישום תוכנית הטיפול. המרכז אמור לארגן ולהניע את כל המערכת המטפלת לבצע את חלקה בחוק באופן שוטף וביעילות. המרכז, בשיתוף אחות הוועדה, נעזר בעבודת שדה המתבצעת על ידי עובדים סוציאליים ואחיות מרפאה באיזור, כאשר משרדי הרווחה וקופת חולים, על פי הסכם ביניהם מתגברים את עבודת השדה בעזרת עבודה בין-צוותית של עובד סוציאלי ואחות קופת חולים, המכונים בשם צומ"ת. בצומ"ת מתבצעים הערכת צרכים כללית של הקשיש (לא רק בתחום הסיעוד), בניית תוכנית הטיפול הדרושה ומעקב אחר מתן השירותים בפועל. יש לציין, שעבודת הצומ"ת איננה מרכיב בחוק ביטוח סיעוד או בעבודת ועדה מקומית. ה"צומ"ת הוקם לשם טיפול באוכלוסיית הקשישים הרחבה באיזור ולא רק באוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד. אולם בכל המקומות בהם נערך



הניסוי עבודת הצומ"ת הפכה למרכיב חיוני בהכנת תוכניות טיפול לוועדות המקומיות.

יש לציין, ששניים מארבעת מרכזי הוועדות הם מנהלי לשכות מקומיות, ושני האחרים הם עובדים סוציאליים הממשיכים גם במילוי תפקידם כעובדים מן השורה. מטבע הדברים, מרכזים שהם מנהלי לשכות מעורבים בהכנת תוכניות הטיפול פחות מאשר עובדים סוציאליים, עובדה הניכרת בדיוני הוועדה כאשר עולה הצורך במידע נוסף על הקשיש. עובדה זו הופכת בעיתית במיוחד כאשר הוועדה היא מדגם ב', דהיינו כאשר ישיבות הוועדה מתנהלות בסניף המוסד לביטוח לאומי ואין למנהל הלשכה אפשרות להתייעץ בעובדיו בעת הדיון. לפיכך עדיף שמרכז הוועדה יהיה עובד בכיר, אך לא מנהל לשכה.

מגמה כללית המאפיינת את כל הוועדות המקומיות היא, שעם עליית מספר התובעים והזכאים מתקשים המרכזים להכיר אישית כל חיק וכל תוכנית טיפול המובאים בפני הוועדה. כאן יש להזכיר, שרוב רובן (96%) של תוכניות הטיפול, שניתן להן אישור בוועדות, זהות לתוכניות אשר הוגשו למרכז הוועדה על-ידי צומ"ת. זהות התוכניות מעוררת את שאלת הכפילות בין עבודת צומ"ת לבין עבודת הוועדה המקומית.

אחות הוועדה המקומית אמורה להוסיף לדיון את ההיבט התפקודי-רפואי של הזכאי, בהנחה שרוב רובם של הקשישים שיימצאו זכאים לגמלת סיעוד כבר יהיו מוכרים למרפאות או ליחידה להמשך טיפול של קופת חולים. מראיונות פתוחים עם אחיות הוועדה התברר, שבניגוד לנוהלי העבודה והעברת המידע המקובלים בלשכות הרווחה, לא נקבעו דרכי העברת מידע מן האחיות החברות בצומ"ת לאחות הוועדה. במקומות גדולים, כמו רחובות, עומס התיקים ומספר המרפאות והצמ"תים בעיר לא איפשר לאחיות הוועדה להכיר די הצורך את התיקים, ולכן אחיות אלה חשו, שללא מידע מצומ"ת תרומתן לתהליך תהיה קטנה.

הקושי להגדיר את תפקיד האחיות בוועדה חוזר ומופיע גם בחלוקת העבודה בין מרכז הוועדה לאחות. עד כה קיבלו מרכזי הוועדה הודעות על רמת הזכאות ועל תוצאות מבחן התלות, שערכה אחות בריאות הציבור. בהנחיות לוועדה לא נקבעו נוהלים ברורים לצורת הקשר בין מרכז הוועדה לאחות או לגבי שאלת העברת פרטי התביעה לאחות. בעייה זו אמורה לבוא על פתרונה בהנחיות לוועדות הנכתבות היום.

מעקב אחר הכנת תוכניות הטיפול אשר הוגשו למרכז הוועדה על ידי העובדים הסוציאליים הישירים מעלה, שכל אחת מן התוכניות היתה כרוכה בעבודה מעמיקה ואינטנסיבית. עבודה זו כללה איתור עדכני של צורכי הקשיש ומשפחתו, מציאת השירותים, הכנסת המטפלים לבתים, יצירת קשר עם הקשיש וביצוע המעקב.

בראיון עם העובדים הסוציאליים באזורי הניטוי עלתה טענה בדבר העומס הרב המוטל עליהם מאז החלו לבצע את חוק ביטוח סיעוד. ממצאי המחקר מאשרים, שאחוז ניכר מן הקשישים אשר נמצאו זכאים לגמלה באזורי הניסוי לא היה מוכר ללשכות הרווחה המקומיות.

לוח מס. 5 מורה, שאחוז הקשישים הזכאים לגמלה שלא היו מוכרים ללשכה הגיע בשלב כתיבת הדו"ח לכ-50%. ואולם שיעור זה ממשיך



לוח מס. 5: התפלגות הקשישים, על פי מידת היותם מוכרים בלשכה ומספר ביקורי הבית של העובדת סוצאלית\* (מספרים מוחלטים) N=68

מספר ביקורי הבית						
מידת ההיכרות	סה"כ	לא נערך ביקור	ביקור אחד	שני ביקורים	יותר משני ביקורים	לא ידוע
סה"כ	68	8	34	20	3	3
לא היה מוכר בלשכה	33	1	15	14	1	2
היה בטיפול עו"ס אחר של הלשכה**	12	1	8	3	0	0
היה בטיפול העו"ס הנוכחי	20	6	8	3	2	1
לא ידוע	3	0	3	0	0	0

\* על פי 68 שאלונים שמילאו העו"סים לאחר הכנת התיק למרכז הוועדה.

\*\* עו"ס זה לא היה אחראי על הכנת התיק לוועדה.

לעלות, מאחר שרוב הקשישים המוכרים כבר הופנו למוסד לביטוח לאומי בשלבים ההתחלתיים של הניטוי. ביקורי בית נערכו ביותר מ-90% מן המקרים. גם אצל הזכאים המוכרים נערכו ביקורי בית לצורך עדכון תמונת המצב או העמקת הקשר. רק במקרה אחד קשיש לא היה מוכר ולא נערך ביקור בית, אך נערך ביקור בית על ידי האחיות, אשר העבירה את המידע לעובדת הסוצאלית. בדיקת ביקורי הבית של האוזות העלתה, כי ב-56% מן המקרים שני אנשי המקצוע ביקרו בבית הקשיש, ובמחציתם הקשיש היה מוכר בלשכה. בראיון פתוח דיווחו העובדים, כי היו יכולים לקבל את המידע הנחוץ בעצמם.

ברוב המקרים (74%) העובדת הסוצאלית דיווחה, כי לא נתקלה בקושי לאסוף מידע על הקשיש. אולם גם מספר זעום של קשישים ומשפחות אשר לא שיתפו פעולה הוסיף לעומס ועיכב את הכנת תוכנית הטיפול. סיבה נוספת לעומס היחה הצורך להחייץ עם גורמים נוספים בעניין התוכנית, כמו התייעצות בצומ"ת. התייעצויות אלה מצריכות התקשרות ותיאומים הגוזלים זמן. לטענת העובדים, הנוהלים החדשים של חוק ביטוח סיעוד מחייבים עמידה בלוח זמנים, ומכאן לחץ הזמן העיקרי. העובדים הסוציאליים המגיעים לאוכלוסייה החדשה, שלא היחה מוכרת, מבצעים הערכה כוללנית של צרכים, ולא רק לצורך חוק ביטוח סיעוד. לטענתם, איתור הבעיות הנוספות מצריך טיפול, ובדרך כלל אין הם יכולים להתפנות לכך.

מנתונים שנאספו בשדה מתברר, שבאזורי הניסוי אכן מתבצעת עבודה צוות של גורמי רווחה ובריאות. העובדים הסוציאליים מדווחים, שהפגישות עם האחיות תרמו למידע שלהם על מצב הקשישים בתחומי המצב הרפואי (44% מהמקרים), המצב התפקודי (22%), יחסי המשפחה (9%) והדרישה לשירותים (9%). רק כ-10% ציינו, שהעבודה המשותפת עם האחיות לא תרמה להם דבר.

בנוסף לתרומות בתחום המידע, תרמה העבודה עם האחיות בשלבי ביצוע העבודה עצמה, ובעיקר בבניית תוכנית הטיפול (67%). מנתונים אלה בולט במיוחד שתחושת העובדים הסוציאליים היא, ששיתוף הפעולה תורם לחלוקת נטל העבודה ולחמיכה הבינמקצועית.

עם זאת, כשם שצויינו בעיות בתחום חלוקת העבודה בין מרכזי הוועדות והאחיות החברות בהן כך גם נשמעו טענות משני בעלי המקצוע המטפלים ישירות בקשיש על שותפות לא שיוויונית ועל מאבקי כוח. לדעת העובדים, הדרכה מתאימה וניסיון משותף יכולים לשפר את המצב ולהביא לשיתוף פעולה פורה.

בשאלת האחיות למעקב אחר ביצוע תוכנית הטיפול לא התקבלו נתונים חד-משמעיים. נראה, שבפועל בוצע מעקב הן על ידי העובדים הסוציאליים והן על ידי האחיות, וניתן דיווח הדדי על המצב הטיפולי. אולם נקודה זו עדיין פתוחה ודורשת בדיקה בשטח.

לסיכום פרק זה, הדין בעבודתה של הוועדה המקומית במסגרת חוק ביטוח סיעוד, חשוב להזכיר סוגיה נוספת העולה בדיוני הוועדות, והיא מידת השימוש בגמלה להחלפת תקציבים קיימים, דהיינו למימון שירותים שכבר ניתנים על ידי גורמים אחרים, ובעיקר על-ידי קופת חולים ולשכות הרווחה. סוגיה זו אינה באה על פתרונה בתקנות או בנוהלים, והיא תלויה במידה רבה בשיקולי מדיניות ובמתן עדיפות מצד המשרדים הנוגעים בדבר. חשוב להדגיש, שמטרת גמלת הסיעוד היא לשפר את רמת הרווחה של הקשיש ושל בני המשפחה המטפלים בו בהתאם לצרכים. מטרה זו צריכה להיות הקריטריון העיקרי המנחה את חברי הוועדה בעת קבלת ההחלטה על צורת השימוש בגמלה.

פרק 6

מדד אגרסטיבי של איכות הדיור בישראל

לאה אחדות

יעקב שאול

הספרות הכלכלית, התיאורטית והאמפירית, העוסקת במדידת רמת החיים של הפרט או של המשפחה, מתמקדת בשתי בעיות עיקריות: 1. בחירת האינדיקטור המתאים למדידת רמת החיים, 2. פיתוחם של מדדים אגרטיביים, שאפשר לאפיין באמצעותם את רמת חיה של קבוצת אוכלוסייה מסוימת ולהשוותה לזו של קבוצות אחרות. בעיות אלו זכו לתשומת לב נרחבת, במיוחד בספרות העוסקת בתופעת העוני. עד אמצע שנות השבעים ההתייחסות הופנתה בעיקר להיבטים השונים של רמת ההכנסה הכוללת של המשפחה כאינדיקטור לעוני; או לחילופין, לסך כל ההוצאה של המשפחה לצריכה או ליכולת שלה לצרוך סל מוצרים ספציפיים, בדרך כלל מוצרים חיוניים. קביעת קו עוני במונחים של הכנסה או של צריכה מאפשרת לזהות את האוכלוסייה הענייה. כך, למשל, משפחה נחשבת לענייה כאשר הכנסתה הכוללת נמוכה מהכנסת קו העוני, או לחלופין - על פי מדד הצריכה - כאשר צריכתה נמוכה מרמת צריכה מינימלית מסוימת.

השימוש בהכנסה הכספית של המשפחה כאינדיקטור לעוני (או לרמת חיים בכלל) הוא הנפוץ ביותר, בעיקר עקב זמינות הנתונים על הכנסות. אולם זיהוי אוכלוסייה כענייה על פי הכנסה עשוי להוביל למסקנות שונות מאלו המוסקות על פי צריכה. מצד אחד רמת הצריכה של משפחה, שהכנסתה נמוכה מהמינימום שנקבע, עשויה להיות גבוהה מרמת הצריכה המינימלית עקב שימוש בחיסכון או בהלוואות. כמו כן, הצריכה בפועל מושפעת מהכנסות בעין ומשירותים חברתיים המסופקים על ידי הממשלה, שאינם נחשבים להכנסה כספית. מצד שני, משפחה בעלת הכנסה הגבוהה מהמינימום שנקבע עלולה שלא להגיע לרמת הצריכה המינימלית. זאת כאשר השוק אינו משוכלל, דהיינו כשהמחיר אינו קבוע לכל הצרכנים או כשאינן שיוויון הזדמנויות (למשל, הקצאת שירותי דיור לפי מכסות מסוימות).

בעשור האחרון הירבו לעסוק בשאלת צירוף נתוני העוני של האוכלוסייה הענייה למדד אגרטיבי. בעקבות מאמרו החלוצי של SEN (1976) ומאמריהם של חוקרים אחרים פותחו מדדי עוני המשקפים קשת רחבה ביותר של ההיבטים השונים של תופעת העוני מבחינת המשק הלאומי. מושג המצוקה היחסית משמש בהם כנקודת מוצא לניסוח מספר תנאים, שצריכים להתקיים במדדי עוני אגרטיביים כדי לבטא נורמות חברתיות מקובלות. המדדים שפותחו על בסיס תנאים אלה רגישים לא רק למספר העניים ולעומק העוני, אלא גם לשינויים בהתחלקות הכנסות העניים.

1. סקירה תיאורטית של מדדי עוני אגרטיביים וניתוח אמפירי של תופעת העוני בישראל באמצעות מדדים אלה ראה אצל:

אחדות לאה ודוד ביגמן "מדידת העוני: גישות תיאורטיות ומגמות בישראל בשנים 1979-1984", המוסד לביטוח לאומי, מחקר מס. 40.

Achdut, L., Bigman, D., 1987, "The Anatomy of Changes in Poverty and Income Inequality Under Rapid Inflation: Israel 1979 - 1984", The National Insurance Institute, Discussion Paper No. 38.

מדדי העוני הרחבים הוגדרו כסכום משוקלל של פערי העוני הפרטיים. מערכת המשקלות שהותאמה למדדים אלה הניחה בסמוי, כי קבוצת ההתייחסות של העני היא האוכלוסייה הענייה בלבד, כך שהתחושה הסובייקטיבית של מצוקה יחסית של פרט עני כלשהו תלויה לא רק בפערי העוני שלו אלא גם במספר העניים, שמצבם טוב משלו או בפערי העוני שלהם. מאחר שמדדים אלה מתייחסים גם למידת אי השיוויון בהכנסות האוכלוסייה הענייה, ההכנסה משמשת בהכרח אינדיקטור לעוני.

לאחרונה נערכו מספר מחקרים שאימצו את העקרונות הבסיסיים של SEN לבניית מדד אגרגטיבי, אך הציעו כאלטרנטיבה, שהאינדיקטור לרמת חיים או לעוני יעמוד על המושג "סגנון החיים", שהוא מושג רחב יותר מרמת ההכנסה או מרמת הצריכה של משפחה. לפי תפיסה זו, "סגנון החיים" מוכתב על ידי סדרת "אירועי צריכה" (Consumption events). אלה הם פעילויות ומנהגים המקובלים בחברה, אליה משתייכים הפרט או המשפחה. לפי הגדרה זו, אירועי הצריכה האופייניים שונים בכל חברה, אך ההנחה היא שהעדפותיהם של הפרטים השונים בחברה מסוימת הומוגניות במידה רבה. זאת ועוד, באירועי צריכה אין הכוונה לצריכת מוצרים ספציפיים (כמו צריכת לחם או צפייה בקולנוע), אלא לפעולות כלליות יותר בתחומי החיים השונים, כגון: מספר ארוחות ליום או מספר היציאות לבילוי או לחופשה במשך פרק זמן מסוים. (זאת מאחר שיש הבדלים בסולם העדיפויות של הפרטים באשר למוצרים הכלולים בארוחות או לסוגי הבילוי). בדומה לגישות אחרות, גם על פי גישה זו רמת החיים (או המצוקה) של משפחות מסוימות נקבעת יחסית לסגנון החיים המקובל בחברה. כך, למשל, משפחה תוגדר כמשפחה במצוקה מבחינת אירוע צריכה מסוים, כאשר אירוע זה מתרחש אצלה בשכיחות נמוכה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה. הפער בין השכיחותות מבטא את גודל המצוקה. ממד המצוקה היחסית בא לידי ביטוי גם במבנה הממד, שהוצע במחקרים אלה. כדי לצרף את "אירועי הצריכה" לממד אגרגטיבי אחד יש צורך לקבוע את משקלו של כל אחד מהם, שכן יש לו מקום שונה בסדר העדיפויות של כל משפחה, ונדרשים עבורו משאבים ברמה שונה. לפיכך הוצע, שבדומה למשקלות שנקבעו לפערי העוני הפרטיים במדדי העוני הכוללים, כך גם משקלות אירועי הצריכה ישקפו את התחושה הסובייקטיבית של מצוקה ויקבעו כפוקנקציה של פרופורציית המשפחות במצוקה בכלל המשפחות באוכלוסייה. ההנחה ביסוד גישה זו היא, שהתחושה הסובייקטיבית של מצוקה תלויה במה שיש לאחרים.

לפי הנחות אלו, מדד רמת החיים (או המצוקה) האגרגטיבי,  $D_j$ , למשפחה  $j$  הוא:

$$D_j = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I N_i C_{ij}$$

כאשר  $I$  = מספר אירועי הצריכה,

$C_{ij}$  = המרחק בין שכיחות אירוע צריכה  $i$  במשפחה  $j$  לבין השכיחות האופיינית בכלל האוכלוסייה (שאפשר להגדירה במספר אופניים: ממוצע, שכיח או חציון של התפלגות שכיחות האירוע בכלל האוכלוסייה),

$N1 =$  משקל שניתן במדד למרחק  $C1j$ . המשקל תלוי (כפונקציה כלשהי) בשיעור מספר המשפחות שאינן במצוקה (עבורן  $C1j$  חיובי) בכלל המשפחות באוכלוסייה. המשקל המתאים לכל אירוע צריכה זהה בכל המשפחות,

אחת הבעיות המיתודיות המתעוררות בשיטת מדידה זו היא, שלמרות שההנחה היא כי החברה הומוגנית, יחסית, ועל אף שהגדרת אירועי הצריכה רחבה, עשויים להתגלות הבדלים בשכיחות אירועי הצריכה עקב שוני בטעמיהן של המשפחות. כך, למשל, שכיחות נמוכה של מספר הארוחות ביום, שנצפה אצל משפחה מסוימת, היא פועל יוצא מבחירה רצונית (למשל, משטר אכילה קפדני) ולא דווקא מהיעדר הכנסה מספקת. כדי להימנע מהטיה בחישוב המדדים, דהיינו ממצב בו אנו מייחסים רמת חיים נמוכה למשפחה שבחרה להיות שונה במנהגיה משאר המשפחות באוכלוסייה, יש צורך לבודד את ההשפעה של העדפות המשפחה על שכיחות אירוע מסוים מהשפעותיהם הסיסטמטיות של האפיונים החברתיים-כלכליים שלה. באמצעות מודל אקונומטרי אפשר לאמוד את השכיחות של כל אחד מאירועי הצריכה על פי האפיונים החברתיים-כלכליים של המשפחות ולהפריד בין ההשפעות הסיסטמטיות לבין ההשפעות המקריות, שנובעות מהבדלי הטעם.

מדידת רמת החיים על פי "אירועי צריכה" מעוררת עניין רב, בעיקר בשל הרב-ממדיות שבה. אולם עקב מיעוטם של סקרים סטטיסטיים המתייחסים לסגנון החיים של משקי הבית, רק מחקרים אמפיריים ספורים ניגשים לנושא בדרך זו. בדומה למדינות רבות אחרות, גם בישראל רוב הסקרים הסטטיסטיים מתייחסים בנתוניהם רק למקורות ההכנסה של משקי הבית ו/או להוצאה לצריכה על מרכיביה השונים. אולם אפשר לאמץ את עקרונות הגישה שתוארה לעיל ולהשוות, לאחר התאמות מסוימות, את רמת הרווחה של משקי הבית השונים בתחום הדיור, על סמך נתוני מפקד האוכלוסין והדיור ב-1983. איכות הדיור של משקי הבית נמדדת לפי תנאי הדיור - צפיפות הדיור, הימצאה של אמבטיה ו/או מקלחת, מספר בתי השימוש, חימום הדירה, מים חמים וטלפון; ולפי בעלות על מוצרים בני קיימא - תנור אפייה, מערבב חשמלי, מדיח כלים, שואב אבק, טלוויזיה (בשחור לבן או בצבעים) ומכונית. כל המוצרים, למעט מכונית, קובעים את איכות החיים בתוך הבית.

## ב. מדידת איכות הדיור בישראל

בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 1984 הוצגו רמת חיה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה בישראל ותכונותיה הדמוגרפיות בהשוואה לאלו של כלל האוכלוסייה. השוואת רמת החיים נעשתה באמצעות שלושה אינדיקטורים: גובה ההכנסה הכספית השוטפת, תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא, וזאת על בסיס תוצאות הפקידה המדגמית של מפקד האוכלוסין והדיור שנערך ב-1983. היתה בה התייחסות נפרדת לכל אחד ממרכיבי תנאי הדיור ולכל אחד מהמוצרים בני הקיימא. מטרתו של פרק זה היא לצרף את אפיוני הדיור והבעלות על מוצרים בני קיימא למדד אגרטיבי אחד שבאמצעותו אפשר להשוות את איכות הדיור של משקי בית הנבדלים זה מזה מבחינה סוציו-אקונומית. כך נוכל לקבל תמונת שלמה יותר ומדויקת יותר על רמת חיהם האבסולוטית והיחסית של משקי הבית.

1. מקור הנתונים ושיטת המדידה

הממצאים המוצגים בפרק זה מבוססים על תוצאות הפקידה המדגמית של אוכלוסיית מפקד האוכלוסין והדירור ב-1983. המדגם מנה כחמישית מכלל משקי הבית. כאוכלוסיית המפקד גם באוכלוסיית המדגם יש שלושה סוגים של משקי בית: משקי בית רגילים (עירוניים ולא עירוניים), משקי בית בקיבוצים ומשקי בית החיים במוסדות. משקי הבית הרגילים מונים 88% מכלל משקי הבית, והממצאים המוצגים בפרק מתייחסים אליהם בלבד.

בנוסף על האינפורמציה על איכות הדירור כוללים נתוני הפקידה המדגמית נתונים על אפיונים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים של משקי הבית, המאפשרים להשוות את איכות הדירור של הקבוצות השונות באוכלוסייה. חלוקת האוכלוסייה לקבוצות משנה נעשתה על פי האפיונים הבאים: א. טיפוס משפחה שהורכבו מגודל המשפחה, ממצבו המשפחתי ומגילו של ראש המשפחה, ב. מוצא ראש המשפחה, ג. רמת השכלת ראש המשפחה, ד. רמת ההכנסה המשפחתית כאחוז מהכנסת קו העוני המתאים לכל משפחה, ה. גודל יישוב המגורים של המשפחה<sup>2</sup>.

מאחר שכל המשתנים שנבדקו במפקד, המודדים את איכות הדירור, למעט צפיפות הדירור, הם משתנים דיכוטומיים (כלומר הם קיימים או אינם קיימים במשפחה), היה נחוץ להתאים את מדד רמת החיים, שהוצג בהקדמה לפרק, לסוג משתנים אלה<sup>3</sup>. מדד איכות הדירור למשפחה  $j$  הוגדר כדקלמן:

$$D_j = \frac{\sum_{i=1}^I N_i X_{ij}}{\sum_{i=1}^I N_i}$$

$X_{ij}$  - מקבל את הערך 1 כאשר למשפחה  $j$  יש המוצר  $i$ , וערך 0 כאשר היא חסרה אותו<sup>4</sup>.

את המשקלות  $N_i$  אפשר לקבוע במספר אופנים, שיביאו לידי ביטוי את התחושה של מצוקה יחסית. לצורך הניתוח המוצג בפרק זה בחרנו בשתי מערכות שקלול אלטרנטיביות:

2. תיאור מפורט של קבוצות האוכלוסייה, אליהן מתייחסים הממצאים, מוצג בלוחות מס. 2 ו-3.
3. צפיפות הדירור - מספר הנפשות לחדר - היא משתנה כמותי. בעבודה זו בחרנו להפוך את המשתנה הכמותי למשתנה רציף שמקבל ערכים מ-0 עד 1, כך שכל שגדולה צפיפות הדירור, ערך המשתנה קרוב יותר ל-0.
4. בתהליך קיבוץ הנתונים על איכות הדירור של כל המשפחה, המדד תוקנן כך שערכיו ינועו בין 0 ל-1 (זאת על ידי חלוקת המכנה של המדד בסכום המשקלות של המוצרים, ולא במספרם).



א. משקלו של מוצר 1 שווה לשיעור המשפחות שיש בבעלותן המוצר, בכלל המשפחות באוכלוסייה. כלומר, שמשקלו של מוצר גדול יותר, ככל שגדול יותר מספר המשפחות שיש להן המוצר<sup>5</sup>.

ב. משקלו של מוצר 1 שווה לשיעור המשפחות שאין להן המוצר בכלל המשפחות באוכלוסייה. כלומר, שכלל שמספר המשפחות במצוקה גדול יותר, כך יגדל משקלו של המוצר.

במלים אחרות, בשיטת השקלול הראשונה ערך מדד איכות הדיור של משפחה גבוה יותר ככל שיש לה מספר גדול יותר של מוצרים ששכיחותם באוכלוסייה גבוהה, יחסית. לעומת זאת, בשיטת השקלול השנייה ערך מדד איכות הדיור של המשפחה גדול יותר ככל שיש לה מספר גדול יותר של מוצרים ששכיחותם באוכלוסייה נמוכה, יחסית.

שני מדדי איכות הדיור לפי שתי שיטות שקלול אלו (שיקראו להלן מדד 'א' וב' ) חושבו עבור כל אחת מהמשפחות שנבדקו בפקיזה המדגמית. כמו כן חושבו ממוצעי המדדים לכל אחת מקבוצות האוכלוסייה שהוגדרו לעיל. כדי לבחון את התפלגות האוכלוסייה לפי איכות הדיור, דורגו המשפחות בסדר עולה לפי ערך המדד שחושב להן ומויננו לעשירונים: כך, למשל, העשירון הראשון כולל 10% מכלל המשפחות, שמדד איכות הדיור שלהן הוא הנמוך ביותר; ואילו בעשירון העליון מצויים 10% מכלל המשפחות, שמדד איכות הדיור שלהן הוא הגבוה ביותר. ניתוח הממצאים יתייחס לנושאים הבאים:

1. שכיחות המוצרים בכלל האוכלוסייה.
2. המחאס בין שני מדדי איכות הדיור ובינם לבין הכנסת המשפחה.
3. הבדלים באיכות הדיור בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

## 2. מימצאים עיקריים

בחירת סל המוצרים, לפיו נמדדת איכות הדיור של משקי הבית בישראל, נתונה, כאמור, למגבלות הנתונים העומדים לרשותנו. לוח מס. 1 מציג את שכיחות מוצרי סל זה בקרב כלל האוכלוסייה. הנתונים מורים, שכשליש מן המוצרים הכלולים בסל הם מוצרים חיוניים, ששכיחותם בקרב כלל האוכלוסייה גבוהה מאוד. כמעט לכל המשפחות יש לפחות בית שימוש אחד, מקלחת, מים חמים, סידור כלשהו לחימום הדירה ותנור אפייה; וזאת ללא קשר לרמת ההכנסה השוטפת. המוצרים, ששכיחותם נמוכה מאוד, הם שלושה בלבד: מדיח כלים, שואב אבק ובמידה מסוימת גם מכונית; והם נמצאים בעיקר בבעלותן של משקי בית, שהכנסתם גבוהה. אחוז המשפחות שבעלותם שאר המוצרים (מערבל חשמל, טלוויזיה צבעונית, אמבטיה, טלפון ומכונית) נע בין 55% ל-70%. גם מוצרים אלה מצויים בשכיחות גבוהה אצל בעלי הכנסה גבוהה, והם נדירים יותר אצל בעלי הכנסה נמוכה.

5. המשקל שניתן לצפיפות הדיור הוא הממוצע של ערכי המשתנה החדש שהוגדר.

לוח מס. 1: משקל מוצרי סל המוצרים של מדד איכות הדיור

משקל המוצר כאחוז מסך כל המשקלות		משקל המוצר במדד		
מדד ב'	מדד א'	מדד ב'	מדד א'	
0.23	10.06	0.012	0.988	שירותים
15.84	1.83	0.820	0.180	שירותים שניים
0.55	9.89	0.028	0.972	מקלחת
5.98	7.03	0.309	0.691	אמבטיה
2.76	8.73	0.143	0.857	חימום דירה
0.77	9.77	0.040	0.960	מים חמים
5.96	7.03	0.309	0.691	טלפון
2.85	8.68	0.148	0.852	תנור אפייה
8.33	5.79	0.432	0.568	מערכת חשמלי (מיקסר)
18.28	0.54	0.947	0.053	מדיח כלים
11.28	4.23	0.584	0.416	שואב אבק
2.05	9.10	0.106	0.894	טלוויזיה כלשהי
7.62	6.17	0.394	0.606	טלוויזיה צבעונית
10.79	4.49	0.559	0.441	מכונת
6.72	6.64	0.348	0.652	אינדקס צפיפות דיור

אחת השאלות המעניינות היא באיזו מידה ההבדלים באיכות הדיור, הבאה לידי ביטוי במדדים האגרטיביים, משקפים הבדלים ברמת ההכנסות השוטפות של המשפחות. כדי לענות על שאלה זו חושבו מקדמי מתאם בין ההכנסה של משק הבית (הכנסה למבוגר סטנדרטי) לבין כל אחד ממדדי איכות הדיור. הממצאים מורים, שהקשר בין שני משתנים אלה חלש. מקדם המתאם הפשוט (מקדם פירסון) בין מדד איכות הדיור הראשון להכנסה הוא 0.37, ואילו מקדם המתאם בין מדד ב' להכנסה הוא 0.41. מקדמי המתאם של ספירמן (מתאם בין דירוג משקי הבית לפי מדד איכות הדיור לבין דירוגם לפי רמת הכנסה) מעידים על קשר רופף אף יותר בין הכנסה לבין איכות הדיור: 0.18 ו-0.16, בהתאמה. ההסבר לממצאים אלה נעוץ, ככל הנראה, בשלוש סיבות עיקריות:

א. תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא תלויים בהכנסות במשך תקופות זמן ארוכות ומושפעים מרמת ההכנסה הפרמנטית של המשפחה, ולא מרמת ההכנסה השוטפת שלה. סיבה זו מקבלת משנה חוקף לאור - העובדה, שנחוני ההכנסות בפקידה המדגמית משקפים הכנסות של שלושה חודשים בלבד.

ב. סל המוצרים שבאמצעותו נמדדה רמת איכות הדיור כולל מספר גדול, יחסית, של מוצרים חיוניים, ששכיחותם בכלל האוכלוסייה גבוהה מאוד, ומספר קטן, יחסית, של מוצרים פחות חיוניים, שיש בהם כדי להעיד על רמת ההכנסה של המשפחה. כך, למשל, בעלי הכנסה בינונית, שתקציבם מוגבל, עשויים להעדיף על פי טעם אישי מוצרים בלתי חיוניים שאינם נמנים על סל מוצרי הדיור, כרהיטים, על פני

מוצרים בלתי חיוניים של הסל, כמערכת חשמלי. אילו הנתונים היו מאפשרים למדוד את איכות הדיור באמצעות סל מוצרים גדול יותר ולכלול מוצרים שהם תחרותיים לאלה המצויים בסל ותלויים בטעם המשפחה, סביר שהקשר בין הכנסה לבין איכות דיור היה חזק יותר.

ג. אילו המתאם בין מדד איכות הדיור לבין הכנסת המשפחה היה מחושב ללא תיקון של גודל המשפחה, סביר שהיה גבוה יותר. זאת מאחר שמבחינת צריכת מוצרי הסל יש יתרונות ברורים מאוד לגודל.

מניתוח המימצאים עולה, שיש מתאם גבוה בין שני מדדי איכות הדיור שחושבו עבור כל אחת מן המשפחות (מקדם המתאם הפשוט הוא 0.82, ומקדם המתאם בין דירוגי המשפחות לפי שני המדדים הוא 0.90). לפיכך, בחרנו להציג את ההבדלים ברמת איכות הדיור בין קבוצות אוכלוסייה שונות רק על פי המדד הראשון.

לוחות מס. 2 ו-3 מציגים נתונים על איכות הדיור של קבוצות השונות זו מזו באפיוניהן החברתיים-כלכליים. מנתוני לוח מס. 2 אפשר ללמוד על איכות הדיור הממוצעת בכל קבוצה, ואילו מנתוני לוח מס. 4 על התפלגות המשפחות - בכל אחת מן הקבוצות - לפי איכות הדיור (עשירונים) ועל ההבדלים באיכות הדיור בתוך כל קבוצה.

נתוני הלוחות מורים, כי איכות הדיור של הקשישים החיים לבד - כ-10% מכלל משקי הבית - היא הנמוכה ביותר. מדד איכות הדיור של קשישים אלה הוא 88% מהמדד הממוצע בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה, שרמת תנאי הדיור שלה נמוכה ושנמוך בה שיעור הבעלות על מוצרי בני-קיימא, היא זו של היחידים בגיל 30 שנה ויותר. מדד איכות הדיור של קבוצה זו, המונה 5% מכלל משקי הבית, היא 90% מהמדד הממוצע בכלל האוכלוסייה. מצבם הרע, יחסית, של משקי הבית בקבוצות אלו בא לידי ביטוי גם בכך שרובן נמנים על-העשירונים הנמוכים. כ-50% מהם מצויים בשלושת העשירונים הראשונים, וכ-70% מהם מצויים בחמשת העשירונים הראשונים. כלומר, מדד איכות הדיור של כ-70% ממשקי בית של יחידים קשישים ושל יחידים בגיל 30 ויותר נמוך ממדד איכות הדיור החציוני, כפי שחושב על פי התפלגות המדד בכלל האוכלוסייה. רק כ-15% מהם מצויים בשלושת העשירונים העליונים.

גם אצל טיפוסי משפחה אחרים, שמדד איכות הדיור שלהם נמוך מן הממוצע הכללי, כגון: משפחות בנות 5 נפשות ויותר (זוג נשוי עם ילדים, שראש המשפחה אצלו אינו קשיש) או משפחות חד-הוריות, נמצא אחוז גבוה של משפחות עם מדדי איכות דיור נמוכים מאוד: כ-40% מהם מצויים בשלושת העשירונים הנמוכים, וכ-10% בלבד בשלושת העשירונים הגבוהים.

קבוצות האוכלוסייה שאיכות הדיור אצלן היא הגבוהה ביותר הן אלו שעליהן נמנים זוגות נשואים, שגיל ראש המשפחה בהם גבוה מ-30 ושגודל משפחתם אינו עולה על 5 נפשות: וזוגות ללא ילדים, שראש המשפחה בהם אינו קשיש. המדדים של שתי קבוצות אלו הן 109% ו-103% מהממוצע הכללי, בהתאמה. זאת ועוד, ההבדלים באיכות הדיור בין המשפחות הנימנות על קבוצות אלו קטנים, יחסית. כך, למשל, רק כ-12% ממשפחות הזוגות הנשואים, שיש בהן עד 5 נפשות, מצויים בשלושת העשירונים הראשונים ואילו כ-70% בחמשת העשירונים הגבוהים.

לוח מס. 2: מדד איכות הדיור, לפי טיפוס משפחה

ערך המדד כאחוז מהערך הממוצע של המדד בכלל האוכלוסייה	ערך המדד	מספר המשפחות כאחוז מכלל המשפחות	טיפוס משפחה
88.25	0.6931	9.64	קשיש בודד
101.25	0.7952	9.22	זוג, ראש משפחה של קשיש
93.28	0.7326	4.58	אחר, ר"מ קשיש
93.35	0.7332	2.96	בודד עד גיל 29
89.92	0.7062	4.95	בודד בגיל 30 או יותר
103.09	0.8097	9.94	זוג ללא ילדים, ר"מ לא קשיש
95.35	0.7489	7.28	זוג עד 5 נפשות, ר"מ עד גיל 29
108.73	0.8540	15.92	זוג עד 5 נפשות, ר"מ בגיל 30-39
109.65	0.8612	17.04	זוג עד 5 נפשות, ר"מ בגיל 40 ויותר
93.93	0.7377	12.34	זוג יותר מ-5 נפשות, ר"מ לא קשיש
96.38	0.7570	4.40	יחיד עם ילדים, ר"מ לא קשיש
96.01	0.7541	1.71	אחר, ר"מ לא קשיש
			<u>מוצאו של ראש המשפחה</u>
106.18	0.8339	3.8	ישראל
97.29	0.7641	37.56	אסיה-אפריקה
106.57	0.8370	47.42	אירופה-אמריקה
79.22	0.6222	11.21	לא יהודים
			<u>מספר שנות לימוד של ר"מ</u>
75.86	0.5958	9.20	0
87.32	0.6858	4.34	4-1
95.82	0.7526	24.31	8-5
101.77	0.7992	14.41	10-9
105.63	0.8296	23.11	12-11
107.36	0.8432	11.87	15-13
110.67	0.8692	12.76	16+
			<u>גודל יישוב מגורים (מספר תושבים באלפים)</u>
92.28	0.7248	5.96	ישובים כפריים (פחות מאלפיים תושבים)
87.98	0.6910	8.01	9-2
93.49	0.7343	7.96	19-10
100.32	0.7879	18.04	49-20
100.29	0.7877	8.44	99-50
104.70	0.8223	23.08	199-100
102.57	0.8056	28.52	200+
			<u>הכנסת המשפחה כאחוז מקו העוני</u>
82.53	0.6482	6.48	60-0
84.24	0.6616	12.04	100-60
94.09	0.7390	9.74	140-100
99.61	0.7823	9.62	180-140
103.13	0.8100	7.75	220-180
109.61	0.8609	26.25	220+
103.14	0.8101	28.12	לא ידוע (ראש משפחה עצמאי)

לוח מס. 3 : התפלגות המשפחות, לפי איכות הדיור (עשירונים) (באחוזים מצטברים)

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	איפיוני המשפחה
100	97	91	86	80	70	64	51	37	23	קטיט בודד
100	91	80	71	58	47	39	27	17	8	זוג, ראש משפחה קטיט
100	96	90	83	74	65	54	41	29	15	אחר, ר"מ קטיט
100	98	94	86	77	68	53	43	29	14	בודד עד גיל 29
100	89	88	84	78	71	60	48	35	14	בודד בגיל 30 או יותר
100	83	78	65	56	45	34	25	16	6	זוג ללא ילדים, ר"מ לא קטיט
100	97	91	77	75	63	50	39	25	10	זוג עד 5 נפשות, ר"מ עד גיל 29
100	85	68	54	41	31	21	12	8	3	זוג עד 5 נפשות, ר"מ בגיל 30-39
100	82	62	50	38	29	21	14	8	3	זוג עד 5 נפשות, ר"מ בגיל 40 ויותר
100	95	91	83	74	64	52	39	27	14	זוג יותר מ-5 נפשות, ר"מ לא קטיט
100	91	86	76	68	58	47	37	26	12	יחיד עם ילדים, ר"מ לא קטיט
100	95	90	81	73	62	49	38	26	11	אחר, ר"מ לא קטיט
<b>מוצאו של אב ראש המשפחה</b>										
100	85	73	60	49	37	28	19	11	4	ישראל
100	94	87	77	69	59	48	36	24	11	אסיה-אפריקה
100	85	71	58	47	37	28	19	11	4	אירופה-אמריקה
100	99	98	94	89	82	69	58	46	32	לא יהודים
<b>מספר שנות לימוד של ר"מ</b>										
100	99	98	96	93	88	80	70	56	37	0
100	99	96	92	86	78	67	53	39	21	4-1
100	98	90	82	73	62	50	37	24	12	8-5
100	92	81	71	59	48	38	27	16	7	10-9
100	88	74	62	50	39	29	20	12	5	12-11
100	84	70	57	45	35	25	17	10	4	15-13
100	76	61	47	36	27	19	13	7	3	16+
<b>גודל יישוב מגורים (מספר תושבים באלפים)</b>										
100	89	84	76	67	58	48	37	28	17	ישוים כפריים (פחות מאלפיים תושבים)
100	95	93	87	82	74	62	50	37	21	9-2
100	95	91	84	76	66	55	43	30	15	19-10
100	89	79	69	59	51	40	31	21	10	49-20
100	89	80	71	61	52	42	32	21	9	99-50
100	90	75	64	52	41	31	22	13	5	199-100
100	88	77	66	55	44	34	25	16	8	200+
<b>הכנסת המשפחה כאחוז מקו העוני</b>										
100	98	95	91	86	79	70	59	46	29	60-0
100	99	97	93	88	81	71	59	43	26	100-60
100	98	93	90	77	67	55	41	26	12	140-100
100	95	88	78	67	54	42	30	18	7	180-140
100	92	81	70	57	45	34	23	14	6	220-180
100	82	66	52	39	30	20	14	7	2	220+
100	86	75	64	54	44	34	25	17	7	לא ידוע (ראש המשפחה עצמאי)



בדיקת איכות הדיור לפי מוצא מלמדת, כי מצבן של המשפחות, שראש המשפחה בהן יליד אירופה-אמריקה או ישראל, טוב יחסית ממצבן של משפחות, שמוצא ראש המשפחה בהן הוא אסיה-אפריקה. רמת איכות הדיור של המשפחות הלא-יהודיות היא הנמוכה ביותר; המדד של קבוצה זו הוא 79% בלבד מהמדד הממוצע בכלל האוכלוסייה. זאת לעומת 106% בקרב יוצאי אירופה-אמריקה ובקרב ילידי ישראל, ולעומת 97% בקרב יוצאי אסיה-אפריקה. 60% מן המשפחות הלא-יהודיות מצויות בשלושת העשירונים הנמוכים, ומדד איכות הדיור של כ-82% מהן אינו עולה על החציון של התפלגות מדד איכות הדיור בכלל האוכלוסייה.

איכות הדיור עולה באופן שיטתי עם רמת ההכנסה של המשפחה ועם רמת השכלתו של ראש המשפחה. מדד איכות הדיור עולה מ-0.596 במשפחות שראש המשפחה בהן חסר כל השכלה פורמלית ל-0.870 במשפחות בהן ראש המשפחה למד 16 שנים ויותר. כשמדובר ביחס בין המדד של כל קבוצה לבין הממוצע הכללי, המדד עולה מ-76% לכ-111%, בהתאמה. במשפחות עניות, שהכנסתן נמוכה מקו העוני, מדד איכות הדיור מגיע ל-83% בלבד מהמדד הממוצע בכלל האוכלוסייה, ואילו אצל משפחות שהכנסתן כפולה ויותר מהכנסת קו העוני, המדד שווה ל-109% מהמדד הממוצע.

אפיון נוסף שנבחן הוא גודל יישוב המגורים של המשפחה. ביישובים קטנים וביישובים כפריים נצפתה איכות דיור נמוכה יותר מאשר ביישובים בינוניים וגדולים.

## ג. סיכום

בסיכום ייאמור, כי העניין בבדיקת איכות הדיור של האוכלוסייה בישראל על פי מדד אגרגטיבי של מרכיבי דיור שונים צמח על רקע התייחסות גוברת מצד אנשי מדעי החברה למושג "סגנון חיים" כאינדקטור לרמת חיים. כך מובנה של "רמת חיים" חורג אל מעבר למשתנים כמותיים שבאופן מסורתי שייכים לתחום עיסוקם של הכלכלנים. בעוד שהפיתוח התיאורטי של הנושא כבר מצוי בשלבים מתקדמים, יישומו האמפירי נתון בשלבים התחלתיים בלבד. יישום כזה, ללא ספק, דורש לא רק שינוי גישה אלא גם נתונים שונים מאלה שמקובל לאסוף היום בסקרים סטטיסטיים רשמיים. כך, למשל, בתחום הדיור, בו עוסק פרק זה, לא די כיום בנתונים על מצב הבעלות על מוצרים חיוניים, שכן הודות למדיניות הרווחה אלה מצויים בידי רוב רובה של האוכלוסייה, ולא באלה ניכרים פערים בין קבוצות אוכלוסין שונות. למרות עליית רמת החיים בישראל פערים קיימים, אך הם הועתקו לרמות צריכה גבוהות יותר, באופן כללי ובתחום הדיור.

הנתונים שהוצגו לעיל מעידים, כי איכות הדיור נמוכה בקבוצות האוכלוסייה הבאות, שחופפות זו לזו לא במעט: קשישים החיים בגפם, משפחות שבהן ראש המשפחה חסר השכלה פורמלית או למד לכל היותר 4 שנים, משפחות הגרות ביישובים עירוניים קטנים (2,000-9,000 תושבים), משפחות שהכנסתן נמוכה מהכנסת קו העוני, ולא יהודים.

6. כפי שהוגדר במוסד לביטוח לאומי: 40% מן ההכנסה החציונית ברוטו למבוגר סטנדרטי.

יש לציון, שממצאי העבודה אינם אלא ראשוניים בלבד, והפערים המתגלים בהם בין קבוצות שונות יכולים לנבוע ולא רק מאילוצי תקציב, אלא גם מצרכים אובייקטיביים שונים, מהבדלי טעם ומסולם עדיפות שונה. ניתוח שמבחין בין השפעותיו של כל אחד מהגורמים הסיסטמטיים לבין ההשפעה של גורמים מקריים, אובייקטיביים וסובייקטיביים מבחינת הפרט, נערך עתה בחטיבת המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ויוצג בפרסום נפרד.



נספח לוחות

A. GENERAL

כ"א תש"ל

(נתון ב"מיליון דולר) - 1/1/80

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

M. S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1986	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL RECEIPTS	5,459.5	3,629.3	1,034.5	204.2	74.4	13.1	כולל המכירות
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	4,262.5	2,905.6	853.7	171.0	62.2	10.8	מזה: לענפי הביטוח האזרחי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,394.1	1,515.9	462.9	90.5	35.5	7.2	גבייה לענפי הביטוח האזרחי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW <sup>1</sup>	591.0	380.2	114.3	23.3	8.9	0.1	המחוקקים והממשלה
INTEREST	534.4	447.0	150.3	28.8	9.1	1.9	לפי חוק הביטוח האזרחי <sup>2</sup>
MISCELLANEOUS	7.8	6.9	-1.5	3.2	0.1	0.0	ריבית
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS <sup>3</sup>	735.4	555.7	127.2	25.2	8.6	1.6	הפסד הממשלה למוטוריסט
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS <sup>4</sup>	1,192.6	723.7	180.9	33.2	12.2	2.3	לא גביית קצבתי <sup>5</sup>
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES <sup>5</sup>	3,561.9	2,431.5	696.5	133.4	51.3	8.5	כולל המכירות של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,826.5	1,875.8	569.4	108.2	42.7	6.9	למלוא גבייתן
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	735.4	555.7	127.2	25.2	8.6	1.6	למלוא לא גבייתן
CURRENT SURPLUS	107.3	-14.8	-8.0	5.6	0.6	0.2	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	10,997.1	8,432.8	3,377.2	638.9	187.6	36.0	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) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח האזרחי בלבד.  
 2) לא כולל הוצאות מנהל.  
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח האזרחי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.  
 4) כולל מס מקביל, הוצאת המגוייגות והוצאת חינוך-על.  
 5) לא הוצאות מנהל.

לוח 2/א - תקורות ותשלומים (במיליון 1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים						
	1986	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL RECEIPTS	4,134	3,629	3,427	3,412	3,405	2,858	סך כל התקבלים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	3,274	2,905	2,828	2,859	2,844	2,365	מהם: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	1,839	1,516	1,533	1,513	1,623	1,572	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW <sup>1</sup>	454	380	380	390	405	18	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי <sup>1</sup>
MISCELLANEOUS	6	7	-5	53	5	10	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS <sup>2, 3</sup>	565	556	422	422	393	353	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>2, 3</sup>
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS <sup>4</sup>	916	724	599	553	561	493	גבייה לפי חוקים אחרים <sup>4</sup>
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES <sup>5</sup>	2,736	2,432	2,308	2,231	2,348	1,859	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,171	1,876	1,886	1,809	1,955	1,506	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	565	556	422	422	393	353	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	82	-15	-26	94	26	50	עודף שוטף

- 1) (1)
- 2) (2)
- 3) (3) SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.
- 4) (4)
- 5) (5)

לוח 3/א - גבייה ומצאות - ענף זיקנה ומזון

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

M.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1986	1985	1984	1983	1982	1980

	AT CURRENT PRICES			במחירי שווקים			
TOTAL BENEFITS	1,380.6	999.6	286.7	53.5	19.5	3.4	סך כל המצאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,096.5	758.7	228.7	41.4	15.0	2.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	900.8	558.5	170.4	33.3	12.4	2.4	סך כל הגבייה מן המזון
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	129.4	82.0	24.5	4.9	1.8	0.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	199.3	173.7	62.9	12.2	4.0	0.9	ריבית
CURRENT SURPLUS	79.8	-127.1	-36.8	-3.8	-0.9	0.0	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	119.5	46.5	26.1	8.3	3.1	0.9	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	4,013.3	3,179.9	1,333.3	263.2	79.7	16.0	נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>			במחירי 1985			
TOTAL BENEFITS	1,060.5	999.6	949.6	894.2	892.2	747.2	סך כל המצאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	842.2	758.7	757.5	692.4	685.0	547.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	691.9	558.5	564.3	556.6	569.0	533.5	סך כל הגבייה מן המזון
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	99.4	82.0	81.1	81.9	84.5	17.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
CURRENT SURPLUS	-61.3	-127.2	-121.7	-64.3	-41.4	-5.2	עודף שוטף

1) DUE TO THE TECHNICAL DIFFICULTY OF CALCULATING THE REAL INTEREST AT THE TIME OF ITS RECEIPT, THE TABLE DOES NOT SHOW DATA ON INTEREST, ASSETS AND SURPLUSES AT SET PRICES.

1) עקב קשיי סכני מדידת הריבית האמיתית בזמן קבלתה, אינן מוצגות נתונים על הריבית, הנכסים והעודפים במחירי קבועים.

כרז 4/א - תרומות ותועלת כללית

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1986	1985	1984	1983	1982	1980

	AT CURRENT PRICES						במחירי שווקים					
TOTAL BENEFITS	401.9	283.0	79.0	15.1	5.3	0.8	סך כל התועלות					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	300.0	192.6	59.5	11.0	3.9	0.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי					
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	276.4	158.6	48.1	9.3	3.3	0.6	סך כל התרומות מן הציבור					
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	22.0	15.9	5.4	1.6	0.6	0.0	השתתפות הממשלה לפי חוק ה"ל					
INTEREST	25.3	22.6	8.5	1.7	0.5	0.1	ריבית					
CURRENT SURPLUS	-18.2	-28.9	-10.7	-0.7	-0.3	0.0	עודף שוטף					
SURPLUS INCLUDING INTEREST	7.0	-6.3	-2.2	0.9	0.3	0.1	עודף כולל ריבית					
ASSETS AT END OF YEAR	513.7	411.1	176.8	36.3	11.0	2.1	נכסים בסוף השנה					

	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>						במחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	308.7	283.0	261.8	252.5	241.5	182.7	סך כל התועלות					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	230.5	192.6	197.3	184.0	176.4	18.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי					
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	212.3	158.6	159.0	156.9	150.4	133.6	סך כל התרומות מן הציבור					
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	16.9	15.9	18.0	27.5	27.5	0.0	השתתפות הממשלה לפי חוק ה"ל					
CURRENT SURPLUS	-14.0	-28.9	-35.5	-12.5	-11.4	4.3	עודף שוטף					

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

(1) ראה הערה 1 לכרז 3/א.

כרד סרר 5/ - ררררר ררררר - ררר ררר

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURY BRANCH

N.S. MILLION

ררררר ררררר ררררר

	1986	1985	1984	1983	1982	1980

AT CURRENT PRICES

ררררר ררררר

TOTAL BENEFITS	180.5	112.0	33.8	6.4	2.5	0.5	סר כל ררררר
THEREOF: UNDER N.I. LAW	164.9	102.0	30.3	5.8	2.3	0.4	ררר: ררר ררררר ררררר
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC INTEREST	140.2	111.3	32.4	6.3	3.0	0.6	סר כל ררררר ררר ררר
CURRENT SURPLUS	64.8	54.1	18.7	3.5	1.1	0.2	רררר
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-28.2	6.8	0.5	0.2	0.5	0.2	רררר רררר
ASSET AT END OF YEAR	36.7	60.9	19.2	3.6	1.7	0.5	רררר רררר ררר
	1,292.6	1,025.6	407.6	76.0	2.5	3.9	רררר ררר ררר

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>

ררררר רררר

TOTAL BENEFITS	138.7	112.0	112.0	107.5	116.4	99.3	סר כל ררררר
THEREOF: UNDER N.I. LAW	126.7	102.0	100.5	96.6	106.0	89.0	ררר: ררר ררררר ררררר
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	107.7	111.3	107.2	106.1	136.0	137.3	סר כל ררררר ררר ררר
CURRENT SURPLUS	-21.7	6.8	1.6	3.1	25.3	48.6	רררר ררר

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3. ררר ררר 1 ררר רר/3.

כרטיס תשלום - תשלום לרבות - 6/א ת"ר

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1986	1985	1984	1983	1982	1980

	AT CURRENT PRICES						במחירים הנוכחיים					
TOTAL BENEFITS	159.5	113.3	34.2	6.8	2.5	0.5	סה"כ כל המלואות					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	147.8	105.2	32.2	6.5	2.5	0.4	מזה: לפי חוק הביטוח המלואות					
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	189.4	127.0	39.0	7.6	3.0	0.6	סה"כ כל התרומות מן הציבור					
INTEREST	21.6	16.3	5.0	0.8	0.3	0.0	ריבית					
CURRENT SURPLUS	39.1	20.0	6.2	1.0	0.5	0.2	עודף שוטף					
SURPLUS INCLUDING INTEREST	60.7	36.2	11.2	1.8	0.8	0.2	עודף כולל ריבית					
ASSETS AT END OF YEAR	464.9	327.3	119.1	19.9	5.2	0.6	נכסים בסוף השנה					

	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>						במחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	122.5	113.3	113.3	114.2	118.5	99.3	סה"כ כל המלואות					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	113.6	105.2	106.8	108.6	112.4	95.4	מזה: לפי חוק הביטוח המלואות					
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	145.5	127.0	129.3	127.2	138.3	133.6	סה"כ כל התרומות מן הציבור					
CURRENT SURPLUS	30.0	20.0	20.5	16.4	23.7	35.8	עודף שוטף					

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3. (1) ראה הערה 1 בלוח א/3.



לול חול - תורם ותועלת - 7/8 חול

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני דולרים

	1986	1985	1984	1983	1982	1980

AT CURRENT PRICES      במונחי שוויץ

TOTAL BENEFITS	832.0	560.7	150.9	31.0	11.9	2.3	סך כל התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	631.0	429.0	119.7	24.7	10.1	2.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	447.6	281.3	86.4	16.9	6.7	1.4	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	426.5	282.1	84.9	16.8	6.4	0.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	54.5	38.4	8.8	1.3	0.2	0.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	237.1	129.8	50.3	8.6	2.8	-0.6	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	291.6	168.3	60.0	9.9	3.1	-0.5	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,331.8	842.4	273.4	37.9	7.4	1.6	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>      במונחי 1985

TOTAL BENEFITS	639.1	560.7	500.0	519.2	544.0	502.1	סך כל התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	484.7	429.0	396.6	412.4	465.5	426.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	343.8	281.3	286.5	282.7	308.5	300.8	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	327.6	282.1	281.3	280.7	293.4	0.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	182.1	129.8	166.6	144.5	130.1	-132.3	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.      (1) ראה הערה 1 בלוח A/3.

לוח 8/א - תרומות ותועלת - תועלת

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני דולרים

	1986	1985	1984	1983	1982	1980

AT CURRENT PRICES

במחירים הנוכחיים

TOTAL BENEFITS	90.5	56.5	13.5	1.9	0.9	0.1	סך כל התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	87.8	54.4	13.1	1.8	0.9	0.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	41.8	26.8	8.8	1.7	1.0	0.2	סך כל התרומות מן הציבור
INTEREST	121.6	104.7	37.0	6.9	2.3	0.5	ריבית
CURRENT SURPLUS	-47.5	-29.1	-4.9	-0.2	0.1	0.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	74.1	75.6	32.1	6.7	2.4	0.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,430.3	1,926.1	790.2	150.6	44.9	8.4	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES<sup>1</sup>

במחירי 1985<sup>1</sup>

TOTAL BENEFITS	69.5	56.5	44.7	32.0	41.2	30.1	סך כל התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	67.4	54.4	43.5	30.8	39.7	30.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	32.1	26.8	29.1	28.9	45.5	52.8	סך כל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-36.5	-29.1	-16.2	4.0	3.8	21.2	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאריות

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS		שאריות		זיקנה			סך כולל	שנה
	שלא לפי חוק הנ"ל	לפי חוק הנ"ל	סך הכל	סך הכל	שלא לפי חוק הנ"ל	לפי חוק הנ"ל	סך הכל		
	NON-STATUTORY	STATUTORY							
שאריות עולים	מזה: ומי מחיה ליתומים	TOTAL	TOTAL	שלא לפי חוק הנ"ל	לפי חוק הנ"ל	TOTAL	TOTAL		
	SURVIVORS (NEW IMMIGRANTS)	THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	TOTAL	TOTAL	NON - STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	TOTAL	

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 <sup>1</sup>	2,130	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	<sup>1</sup> 1980
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
1984	1,935	3,182	85,017	86,952	26,673	265,769	292,442	379,394	1984
1985	1,837	3,211	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1986	1,726	3,569	89,712	91,438	24,400	285,911	310,311	401,749	1986

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL<sup>2</sup>

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל<sup>2</sup>

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1981	93.0	--	51.3	52.4	95.3	35.1	42.0	44.3	1981
1982	91.7	--	49.4	51.8	95.1	32.6	39.2	41.8	1982
1983	91.3	--	48.3	49.3	95.0	31.2	37.5	40.2	1983
1984	90.9	--	47.3	48.3	94.9	29.7	35.6	38.6	1984
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1986	92.7	--	46.3	47.2	94.9	27.2	32.5	35.8	1986

1) UNTIL 1980, THE DATA REFER TO APRIL OF EVERY YEAR. AS OF 1980 THE DATA ARE AN ANNUAL AVERAGE.  
 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) עד 1980, הנתונים מתייחסים לאפריל של כל שנה.  
 הול ב-1980 הנתונים הם ממוצע שנתי.  
 2) מאז 1.1.1982 מקבלי השלמת הכנסה מקבלים השלמה זו לקצבתם מכוח חוק הבטוח הכנסה.

כמות קצבאות פנסיה ונשואי פנסיה - לפי סוג המשפחה

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY TYPE OF FAMILY

שנה	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה עם שני ילדים	אלמנה עם ילד אחד	אלמנה ללא ילדים	זוג קשיחים עם שני ילדים או יותר	זוג קשיחים עם ילד אחד	זוג קשיחים ללא ילדים	קשיח בודד	סה"כ	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	772	1,420	6,338	5,039	62,482	3,263	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1981	842	1,353	6,360	5,018	65,143	2,974	3,811	82,852	165,213	353,566	1981
1982	912	1,422	6,432	5,135	67,909	2,709	3,617	81,888	192,611	362,635	1982
1983	964	1,497	6,557	5,224	70,420	2,589	3,423	81,070	199,309	371,053	1983
1984	998	1,523	6,520	5,343	72,567	2,420	3,359	80,533	206,131	379,394	1984
1985	1,070	1,588	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1986	1,106	1,659	6,431	5,686	76,556	2,371	3,402	81,670	222,868	401,749	1986

1) ראו הערה 1 לטבלה B/1.

2) בנתוני 1965 נכללו קצבאות פנסיה לנשים (כ-14,800) שיש להן ילדים (1965-3) ונכללו גם קצבאות פנסיה לנשים (כ-14,800) שיש להן ילדים (1965-2) (2) (קצבאות פנסיה לנשים) שיש להן ילדים. נתונים אלו אינם ניתנים להשוואה עם נתוני 1975. נתונים אלו אינם ניתנים להשוואה עם נתוני 1975-0.

תוכן תוספת דמי קצבה - 3/71 לוח

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	שנתיים או יותר יתום	ילד אחד	אלמ/אלמנית עם שני יתומים	אלמ/אלמנית עם יתום אחד	אלמ/אלמנית עם שני יתומים	אלמ/אלמנית עם יתום אחד	זוג זקנים	זוג זקנים עם יתום אחד	זוג זקנים	אינדיבידואל זקן/זקנה	TOTAL	שנה
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	
1980*	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980	
1981	224	379	3,225	2,146	35,291	1,813	1,847	35,421	76,259	156,605	1981	
1982	151	246	3,029	2,023	35,863	1,517	1,570	32,544	74,574	151,517	1982	
1983	96	160	2,917	2,001	36,558	1,391	1,444	30,893	73,667	149,127	1983	
1984	93	143	2,748	1,970	37,062	1,273	1,362	29,316	72,314	146,281	1984	
1985	90	143	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985	
1986	91	142	2,566	1,979	38,349	1,262	1,359	27,666	70,495	143,909	1986	

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

YEAR	שנתיים או יותר יתום	ילד אחד	אלמ/אלמנית עם שני יתומים	אלמ/אלמנית עם יתום אחד	אלמ/אלמנית עם שני יתומים	אלמ/אלמנית עם יתום אחד	זוג זקנים	זוג זקנים עם יתום אחד	זוג זקנים	TOTAL	שנה
1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.4	29.9	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1981	26.6	28.0	50.7	42.8	54.2	61.0	48.5	42.8	41.2	44.3	1981
1982	16.6	17.3	47.1	39.4	52.8	56.0	43.4	39.7	38.7	41.7	1982
1983	9.9	10.7	44.5	38.3	51.9	53.7	42.2	38.1	37.0	40.2	1983
1984	9.3	9.4	42.1	36.8	51.1	52.6	40.5	36.4	35.1	38.6	1984
1985	8.4	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1986	8.2	8.6	39.9	34.8	50.1	53.2	39.9	33.9	31.6	35.8	1986

1) SEE NOTE 1 TO TABLE B/1.

1) ראו הערה 1 לתבנית B/1.

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

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים (יותר)	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשישה/ה או אלמנה/ה יחידים	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	2,646.0	1982
1983	9,009.8	4,505.0	13,548.1	10,536.1	15,316.6	13,063.9	10,811.2	7,207.4	1983
1984	48,747.4	24,737.7	76,701.7	58,141.8	84,106.2	71,741.7	59,377.2	39,578.6	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	212.2	106.1	326.4	247.5	358.0	305.4	252.8	168.6	1986

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1981	152.6	76.3	236.6	177.2	259.5	221.3	183.2	122.1	1981
1982	151.5	75.5	234.7	178.1	257.8	219.6	181.5	121.3	1982
1983	150.6	75.3	233.6	177.0	256.1	219.1	180.8	120.5	1983
1984	161.5	82.0	254.2	192.7	278.7	237.7	196.8	131.1	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	163.0	81.5	250.7	190.1	275.0	234.6	194.2	129.5	1986

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז משכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	26.3	21.8	14.5	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	25.6	21.1	14.1	1982
1983	18.1	9.0	27.2	21.2	30.7	26.2	21.7	14.4	1983
1984	18.2	9.2	28.6	21.6	31.3	26.7	22.1	14.7	1984
1985	19.7	9.9	29.7	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985
1986	18.7	9.3	28.8	21.8	31.5	26.9	22.3	14.9	1986

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל מ-1985 הם בשקלים חדשים.

לוח ב/5 - פיעורי קצבת זיקנה ושאירים לחודש (כולל השלמת הבטחה)

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים ויותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשישה/ה או אלמנה/ה יחידים	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	2,562.6	1,784.0	3,593.0	2,990.4	3,820.6	3,417.8	3,015.1	2,010.3	1981
1982	5,910.3	4,104.3	8,337.6	6,944.3	8,828.1	7,899.5	6,970.2	4,647.1	1982
1983	16,396.2	11,325.2	22,580.7	18,828.6	23,762.7	21,261.7	18,760.2	12,507.2	1983
1984	87,493.7	60,087.7	119,150.7	99,466.0	124,685.8	111,560.0	98,441.9	65,622.7	1984
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	387.1	268.1	544.4	453.0	580.6	520.6	459.3	304.2	1986

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1981	266.3	185.7	374.0	311.2	396.9	355.3	313.7	208.6	1981
1982	270.5	188.2	381.6	317.9	404.5	361.2	318.8	212.8	1982
1983	274.2	189.4	377.6	314.8	397.3	355.5	313.7	209.1	1983
1984	289.9	199.1	394.8	329.6	413.2	369.7	326.2	217.5	1984
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	297.3	205.9	418.2	347.9	446.0	399.4	352.8	233.7	1986

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז משכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1955	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1981	31.7	22.1	44.4	37.0	47.2	42.3	37.3	24.9	1981
1982	31.5	21.9	44.4	37.0	47.0	42.1	37.1	24.8	1982
1983	32.7	22.7	45.3	37.7	47.6	42.6	37.6	25.1	1983
1984	32.6	22.4	44.4	37.0	46.4	41.5	36.6	24.4	1984
1985	39.5	27.3	54.7	45.6	57.8	51.7	45.6	30.4	1985
1986	34.1	23.6	48.0	39.9	51.8	45.8	40.5	26.8	1986

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל מ-1985 הם בשקלים חדשים.



C. EMPLOYMENT INCURRED

1986-1987

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS				TOTAL
	EMPLOYED	SELF-EMPLOYED	EMPLOYED	SELF-EMPLOYED	NUMBER OF DAYS PAID FOR	NUMBER OF INJURED	EMPLOYED	EMPLOYED	
IV 1965	--	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	--	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980 <sup>2</sup>	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	21980
1981	394	2,564	1,011	7,023	..	..	..	..	1981
1982	413	2,657	1,070	7,415	183,390	1,023,030	7,853	62,164	1982
1983	415	2,675	1,123	7,775	174,734	949,610	6,941	51,029	1983
1984	428	2,787	1,180	8,146	176,244	949,535	6,974	52,777	1984
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985
1986	455	2,883	1,258	8,760	169,035	964,250	6,472	51,351	1986

1) FOR DISABILITY AND DEPENDANTS' PENSION, THE ANNUAL FIGURE IS THE NUMBER OF RECIPIENTS IN APRIL OF EACH YEAR. FOR INJURY BENEFITS IT IS THE TOTAL NUMBER OF RECIPIENTS DURING THE YEAR.

2) AS OF 1980, THE ANNUAL FIGURE GIVEN UNDER PERMANENT DISABILITY PENSIONS IS A MONTHLY AVERAGE OF RECIPIENTS.

המספר המוצג בתחתית הטבלה הוא המספר הממוצע החודשי של קצבני הפנסיה והפנסיה לנכים במסגרת מערכת הביטוח הלאומי בשנת 1980-1987.

1) עבור הפנסיה לנכים והפנסיה לנכים, המספר השנתי הוא המספר של קצבני הפנסיה והפנסיה לנכים באפריל של כל שנה. עבור הפנסיה לנכים הוא המספר הכולל של קצבני הפנסיה והפנסיה לנכים במהלך השנה.

2) עד 1980, המספר המוצג תחת הפנסיה לנכים הוא המספר הממוצע החודשי של קצבני הפנסיה לנכים.

TABLE C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		ממוצע דמי פגיעה ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		שנה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

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
1984	134,542.1	136,453.2	66,620.0	73,597.5	2,882.0	2,886.0	1984
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1981	519.2	525.7	267.1	266.3	..	..	1981
1982	518.6	514.7	259.5	263.7	9.9	13.1	1982
1983	470.0	467.7	237.8	246.6	9.3	12.0	1983
1984	445.9	452.2	220.9	243.9	9.5	9.6	1984
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

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	60.3	59.8	30.1	30.7	34.4	45.7	1982
1983	56.4	56.1	28.5	29.6	33.4	43.3	1983
1984	50.1	50.9	24.8	27.4	32.1	32.1	1984
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. הואל מ-1985 הם בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצוה נכות צמיתה בוצע 1967 - לפי סין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1967 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

A G E	DEGREE OF DISABILITY						אחוז נכות	ג י ל
	נל ידע NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל TOTAL	

TOTAL POPULATION<sup>1</sup>

כלל האוכלוסייה<sup>1</sup>

TOTAL	238	469	229	728	2,131	6,387	10,182	סך הכל
UP TO	2	4	3	10	20	51	90	21 עד
22-29	6	39	12	55	113	347	572	29-22
30-39	69	94	47	121	336	1,068	1,735	39-30
40-49	99	85	41	152	422	1,370	2,169	49-40
50-59	50	103	66	163	543	1,822	2,747	59-50
60-64	12	48	21	66	263	854	1,264	64-60
65+	-	96	39	161	434	875	1,605	+65
MEN								
TOTAL	231	440	211	682	1,965	5,838	9,367	סך הכל
UP TO	2	3	3	7	18	48	81	21 עד
22-29	5	37	12	51	101	315	521	29-22
30-39	67	89	42	116	301	967	1,582	39-30
40-49	97	77	39	142	391	1,244	1,990	49-40
50-59	48	100	62	154	502	1,647	2,513	59-50
60-64	12	43	18	61	247	800	1,181	64-60
65+	-	91	35	151	405	817	1,499	+65
WOMEN								
TOTAL	7	28	17	45	162	537	796	סך הכל
UP TO	-	1	-	3	2	3	9	21 עד
22-29	1	2	-	4	12	32	51	29-22
30-39	2	5	5	5	35	100	152	39-30
40-49	2	8	2	10	31	124	177	49-40
50-59	2	3	4	9	41	175	234	59-50
60-64	-	5	3	5	16	53	82	64-60
65+	-	4	3	9	25	50	91	+65

1) TOTAL POPULATION ALSO INCLUDES THOSE WHOSE GENDER IS NOT KNOWN.

תקופת הזמן 1975-1987 - דמי פנסיה לנכים - 4/1 ת"ש

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1987 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	מספר הנכים
	100	90	80	60	40	73% TO TOTAL		
TOTAL	15	804	360	291	1,753	135	3,358	73% TO
1954-1960	-	11	1	-	137	1	150	1960-1954
1961-1965	1	14	-	-	216	20	251	1965-1961
1966-1970	6	55	22	20	270	37	410	1970-1966
1971-1975	7	226	108	106	462	37	942	1975-1971
1976	-	47	22	18	76	2	165	1976
1977	-	37	30	19	66	3	155	1977
1978	-	49	24	22	59	4	158	1978
1979	-	57	20	16	49	1	143	1979
1980	-	59	28	23	40	7	157	1980
1981	-	46	22	17	46	2	133	1981
1982	-	49	14	10	32	3	108	1982
1983	-	35	15	9	37	2	98	1983
1984	-	36	18	13	19	-	86	1984
1985	1	37	22	11	19	1	91	1985
1986	-	9	3	7	2	-	21	1986
NOT KNOWN	-	37	11	4	223	15	290	מספר הנכים

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצוות נכות כלליות - לפי מספר תלויים\*

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS<sup>1</sup>

YEAR	נכה עם שלושה 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 יחיד 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
1984	4,870	7,668	10,448	39,471	62,457	1984
1985	3,086	6,479	12,018	42,992	64,575	1985
1986	1,288	5,422	14,784	45,617	67,111	1986
NEWLY DISABLED						נכה וחדש
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
1984	3,858	6,570	8,903	30,548	49,879	1984
1985	2,510	5,629	10,333	34,209	52,681	1985
1986	1,063	4,835	12,885	36,923	55,706	1986
PREVIOUSLY DISABLED						נכה קודם
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	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
1984	1,012	1,098	1,545	8,923	12,578	1984
1985	576	850	1,685	8,783	11,894	1985
1986	225	587	1,899	8,694	11,405	1986

1) AS OF JULY 1975 THE DEPENDANTS ALLOWANCE IS PAID FOR THE SPOUSE, PARENTS AND THE FIRST 2 CHILDREN. (1) החל מיולי 1975 חוספו תלויים משולמת עבור בן/בת וזוג, הורים ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית למקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג	נכה יחיד	שנה
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (I.S.)<sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקלים)<sup>1</sup>

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	3,820.5	3,418.0	3,015.0	2,010.0	1981
1982	8,828.0	7,849.3	6,470.1	4,647.4	1982
1983	23,762.6	21,261.7	18,760.2	12,507.2	1983
1984	124,685.8	111,562.0	98,441.9	65,622.6	1984
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1981	396.9	355.3	312.9	208.6	1981
1982	403.7	361.3	318.9	212.9	1982
1983	398.0	356.1	314.2	209.5	1983
1984	413.2	369.7	326.2	217.5	1984
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY  
WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר החודשי  
הממוצע למשרת שכיר

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1981	47.1	42.1	37.2	24.8	1981
1982	47.0	41.8	34.4	24.7	1982
1983	47.6	42.6	37.6	25.1	1983
1984	46.2	41.4	36.5	24.3	1984
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986

1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS.  
AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים.  
החל מ-1985 הם בשקלים חדשים.





E. MATERNITY

מקורות .ה

לוח 1/ה - מספר הנשים המזכות בתשלום גמלת הולדת

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E		H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T	ש ו ת
	מספר הנשים AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	מספר הנשים NUMBER OF RECIPIENTS		
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
1984	42.7	42,690	99,822	1984
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1986	42.9	42,924	100,541	1986

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	דמי לידה MATERNITY ALLOWANCE		מענק לידה MATGRNITY GRANT	מענק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכל TOTAL	שנה
	ממוצע ליולדת AVERAGE PER MOTHER	ממוצע ליום DAILY AVERAGE				
AT CURRENT PRICES (I.S.) <sup>1</sup> במחירים שוטפים (שקל) <sup>1</sup>						
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
1984	284,041.3	3,396.4	37,321.0	180,370.9	217,691.9	1984
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,317.7	15.9	201.5	704.3	905.8	1986
AT 1985 PRICES (N.S.) במחירי 1985 (ש"ח)						
1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1981	1,090.3	13.0	141.2	624.6	765.8	1981
1982	1,046.0	12.5	145.0	596.9	741.9	1982
1983	945.8	11.3	128.1	574.1	702.3	1983
1984	941.2	11.2	123.7	597.7	721.4	1984
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,012.2	12.2	154.7	542.1	696.8	1986
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST <sup>2</sup> כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר <sup>2</sup>						
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		40.5	15.3	68.5	83.8	1983
1984		37.8	13.9	66.9	80.8	1984
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1986		42.0	17.8	62.1	79.8	1986

- 1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS. (1 עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל מ-1985 הם בשקלים חדשים.)
- 2) MATERNITY ALLOWANCE WAS CALCULATED ON A MONTHLY BASIS. (2 דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.)

לוח ו/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים

TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה							סך הכל TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	<sup>3</sup>	<sup>2</sup>	<sup>1</sup>		
<b>CHILD ALLOWANCE</b>									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--		39,945	קצבת ילדים 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 <sup>a</sup>	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	<sup>a</sup> 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
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 <sup>b</sup>	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	<sup>b</sup> 1985
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	147,673	204,089	35,226	508,434	1986
<b>THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS*</b>									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	מזה: עם קצבת יוצאי צבא* IV 1975
1980 <sup>a</sup>	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	<sup>a</sup> 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
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	--	--	192,050	1985
1986	6,523	6,551	14,985	45,527	122,758	--	--	196,344	1986

- 1) FROM 1965 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) החל מ-1965 עד יולי 1975, מועד הנהגת 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 על ידי 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 על ידי המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.
- 3) FROM 1979, THE ANNUAL NUMBER OF RECIPIENTS IS AN AVERAGE.
 

3) החל משנת 1979 מספר המקבלים המנתי הוא הממוצע.
- 4) INCLUDING PAYMENTS TO FAMILIES RECEIVING SOCIAL WELFARE ASSISTANCE AND TO FAMILIES OF NEW IMMIGRANTS.
 

4) כולל גם משפחות נמאכות מעד ומשפחות עולים חדשים.
- 5) AS OF JULY 1985, FAMILIES HAVING 1-3 CHILDREN DO NOT RECEIVE A BENEFIT FOR THE FIRST CHILD; THE BENEFIT IS RETURNED TO THOSE FAMILIES WHOSE HEAD HAS A LOW INCOME. THE DATA HERE DO NOT INCLUDE ABOUT 50,000 FAMILIES OF EMPLOYEES AND 4,000 FAMILIES OF UNEMPLOYED TO WHOM THE BENEFIT IS RETURNED.
 

5) החל ביולי 1985, משפחות שלהן 1-3 ילדים אינן מקבלות קצבה עבור הילד הראשון. למשפחות כאלה, שראשון הכנסה נמוכה מוחזרת הקצבה. בנתונים שלעיל לא נכללו כ-50,000 משפחות שכירים וכ-4,000 משפחות מובטלים שמקבלות החזר.

לוח 2/1 - ילדים בגיל טווחם נאכלם

TABLE 2/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	'ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		'ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		'ילדים ראשונים FIRST AND SECOND CHILDREN <sup>1</sup>		סך כולל TOTAL	תקופה
	תשלום על-ידי 'מדינת ישראל' <sup>4</sup>	כולל TOTAL	תשלום על-ידי 'מדינת ישראל' <sup>3</sup>	כולל <sup>2</sup> TOTAL <sup>2</sup>	כולל <sup>1</sup> TOTAL <sup>1</sup>			
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	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980	
1981	137,310	266,780	182,900	243,671	1,018,035	1,528,486	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	
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984	
1985 <sup>5</sup>	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	<sup>5</sup> 1985	
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1986	

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)

SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.

ראו הערות ללוח קודם.

TABLE 7/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN<sup>1</sup>

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY								שנה
	9	8	7	6	5	4	3	*2	

AT CURRENT PRICES (I.S.) <sup>2</sup>										
1960 <sup>3</sup>	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	--	--	--	1960 <sup>3</sup>
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	2,425.0	1,212.5	1983
1984	147,918.3	127,159.2	106,400.0	85,640.8	64,881.7	45,604.2	23,596.7	11,798.3	5,899.2	1984
1985 <sup>4</sup>	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985 <sup>4</sup>
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	286.0	110.8	36.8	-	1986

AT 1985 PRICES (N.S.)										
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	1960
1965	103.3	86.6	71.0	55.3	41.8	30.3	18.8	12.5	6.3	1965
1975	519.6	449.4	379.2	308.9	238.7	175.5	112.3	56.2	28.1	1975
1980	404.4	349.7	295.1	240.4	185.7	136.6	87.4	43.7	21.9	1980
1981	441.0	381.4	321.8	262.2	202.6	148.9	95.3	47.6	23.8	1981
1982	422.9	365.7	308.6	251.4	194.3	142.9	91.4	45.7	22.9	1982
1983	510.0	437.1	364.3	291.4	218.6	150.9	81.1	40.5	20.3	1983
1984	490.2	421.4	352.6	283.8	215.0	151.1	78.2	39.1	19.5	1984
1985 <sup>4</sup>	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985 <sup>4</sup>
1986	709.0	609.9	510.4	411.2	311.9	219.7	85.1	28.3	-	1986

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST										
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 <sup>4</sup>	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975 <sup>4</sup>
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	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	60.9	52.2	43.5	34.8	26.1	18.0	9.7	4.8	2.4	1983
1984	54.9	47.2	39.5	31.8	24.1	16.9	8.8	4.4	2.2	1984
1985 <sup>4</sup>	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985 <sup>4</sup>
1986	81.3	70.0	58.6	47.2	35.8	25.2	9.8	3.2	--	1986

- 1) INCLUDING FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS.
- 2) UNTIL THE INCOME TAX REFORM IN JULY 1975, THE ALLOWANCE (EMPLOYERS' CHILDREN'S ALLOWANCE) WAS PAID FOR THE FIRST AND SECOND CHILD OF EMPLOYEES ONLY.
- 3) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.
- 4) IN JULY 1975, THE VALUE OF A CREDIT POINT WAS 5% OF THE AVERAGE WAGE.
- 5) SEE NOTES 1 AND 5 TO TABLE F/1.

TABLE 4/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE<sup>1</sup> - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		סך הכל TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הכל <sup>2</sup> TOTAL <sup>2</sup>	חקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1981	(85,216)	(200,130)	285,346	113,516	180,875	579,737	X 1981
X 1982	(89,139)	(213,149)	302,288	113,044	180,300	595,632	X 1982
X 1983	(92,154)	(225,390)	317,544	112,029	177,948	607,521	X 1983
X 1984	(95,448)	(238,369)	333,817	111,483	175,700	621,000	X 1984
X 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1986	81,308	146,266	227,574	77,784	139,123	508,732	X 1986

PERCENTAGES

אחוזים

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1981	(14.7)	(34.5)	49.2	19.6	31.2	100.0	X 1981
X 1982	(15.0)	(35.8)	50.8	19.0	30.2	100.0	X 1982
X 1983	(15.2)	(37.1)	52.3	18.4	29.3	100.0	X 1983
X 1984	(15.4)	(38.4)	53.8	17.9	28.3	100.0	X 1984
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1986	18.3	32.9	51.2	17.5	31.3	100.0	X 1986

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.

1) עד 1975 ועד בכלל הנתונים מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. משנה זו, שהיא מועד הפעלה הרפורמה במס, כוללים הנתונים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) INCLUDING ALSO NOT KNOWN.

(2) כולל גם לא ידוע.

(1) DATA BASED ON ESTIMATION.

(1) נתונים ומבוססים על הערכה.

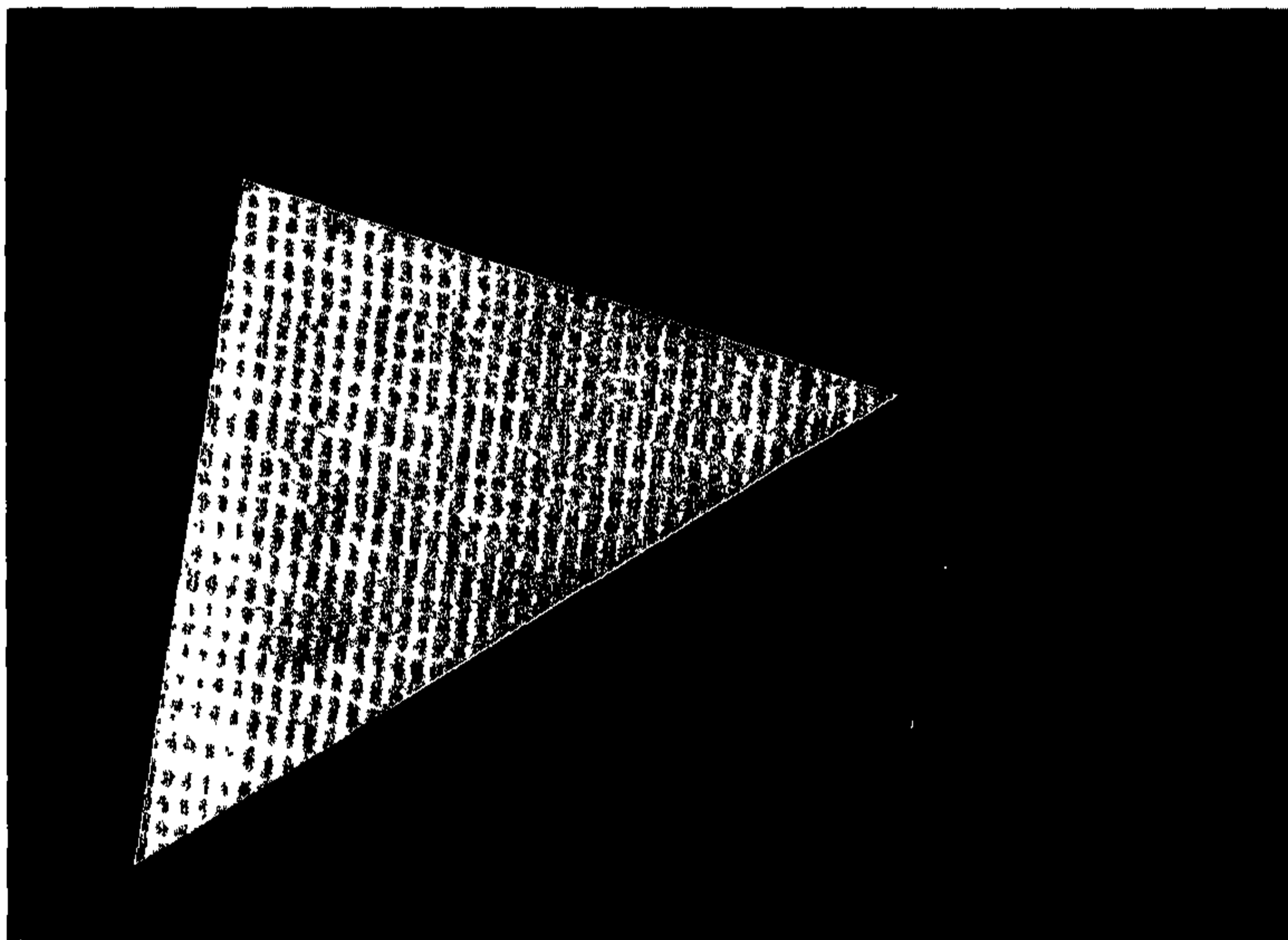
ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



# ANNUAL SURVEY

## 1986



Jerusalem, December 1987





# **ANNUAL SURVEY 1986**

EDITED BY  
**LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE  
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING  
JERUSALEM 1987**

## F O R W A R D

This annual survey is the seventh in the series of annual surveys of the National Insurance Institute. As in previous years, the survey is divided into two main parts: the first surveys the trends of development in the National Insurance system, concentrating on changes which occurred during the budgetary year 1986 in the structure of the benefits, their level, the scope of the population that received them, their financing and legislation. The second part, traditionally concerned with specific areas of the Institute's activities or general subjects of welfare, deals this time with the measuring of the quality of housing in Israel, examination of the expected influence of the lowering of insurance contribution rates on wages, profits and prices and describing the experimental operation of the Long-Term Care Insurance Law.

Much to our regret, we were unable, for the second time, to present the trends of development in the scope of poverty and inequality in income distribution during the year under survey, as had been done in previous years. This, since in spite of our repeated requests the Central Bureau of Statistics (CBS) has not completed the processing of the 1985 Income Survey's data. In addition, due to budgetary constraints the CBS did not conduct an income survey in 1986. Absence of these data necessarily left incomplete the evaluation of the impact of economic developments since July 1985 (when the new economic policy was introduced) on the well-being of the Israeli society and gaps between sub-populations. We hope to compensate in part for this incompleteness once the data on the Family Expenditures' Survey of 1985/6 and of the CBS' 1987 Income Survey are processed.

The annual survey was compiled and edited by Lea Achdut, with the active and devoted help of Irah Kahneman and Gideon Yaniv.

## DEVELOPMENTS AND TRENDS IN NATIONAL INSURANCE DURING 1986

### A. Benefits and Contributions

Both components of the National Insurance system - benefits and contributions - were characterized by high real rates of growth in 1986 as compared with previous years. Total benefits paid by the National Insurance Institute increased by 12.5% in real terms and total contributions collected from the public increased by 23% in real terms, compared with a real increase of 5% in 1985 both in benefits paid and in contributions collected. An examination of the development of the National Insurance system over time in relationship to the development of the GNP, which serves as an indicator of productive activity in the economy, reveals that in 1986, as in the preceding year, the amounts of benefits and contributions rose, as percentages of the GNP, from 7.95% to 8.49% and from 7.32% to 8.55%, respectively. This trend was particularly observed in the case of contributory benefits as well as collection carried out on behalf of external factors.

The real increase that took place in the benefits paid and the sums collected in 1986 stemmed mainly from the economic developments that occurred in the spheres of wages, prices and employment. In 1986 a most important achievement was attained by the Emergency Program for the Stabilization of the Economy - implemented in July 1985 - a rapid decrease in the rates of inflation. Consumer prices in 1986 were

- 
1. The increase in the share of benefits and contributions in the GNP stems mainly from the fact that the wage component in the national income (= GNP) rose over time at a rate higher than that of the national income. Since both benefits and contributions (excluding Child Allowances) are wage-linked - their share in the GNP grew necessarily.

approximately 30% higher than in 1985 compared with an increase of approximately 230% in 1985 over 1984 and of approximately 405% in 1984 over 1983. A noticeable rise of 12.5% took place in the worker's real wage in 1986 (following a fall of 13.5% in 1985). The improvement of the wage level did not bypass low wage earners. The minimum wage, which dropped to its lowest point in 1985 - approximately 30% of the average wage in the economy - began to climb in the second half of the 1986 budgetary year. Its average level in this year reached 33.6% of the average wage in the economy. In the sphere of employment, 1986 saw a halt to the sharp rise in the dimensions of unemployment in the economy that had been recorded in 1985 and there was even a slight decrease. The rate of unemployment in the civilian labor force edged down from 7.0% in 1985 to 6.7% in 1986.

Most of the National Insurance benefits are linked to the average wage in the economy or to the wage received by the benefit recipient at the time of his employment. The main explanation for the real rise in the wage - linked benefits was thus the rise in the real wage of the worker in the economy. The steep decline in the level of inflation since the introduction of the economic program in July 1985 also contributed to the real increase in National Insurance benefits. This decline had a special effect on benefits linked to changes in the level of prices, such as Child Allowances which are adjusted according to the full rise in the price index and other benefits (Maternity, Employment Injury) which are adjusted in the course of the year according to the rates of the cost-of-living increments paid to wage-earners (apart from or in addition to their adjustment according to the average wage). The average monthly rate of price increase fell from 14.6% in 1984 to 6.7% in 1985 and 1.7% in 1986. As a result, the real erosion in the level of benefits between any two periods of adjustment decreased in 1985 and even more so in 1986.

The real increase in the total sum of benefits paid by the National Insurance Institute stemmed mainly from the rise in the real value of the basic Old-age and Survivors' pensions (without income supplement), of credit points for children and of wage - replacing benefits (such as Employment Injury benefits,

Maternity Allowances, Reserve Service Insurance and Unemployment Payments), as well as from the continued sharp rise in the number of families entitled to an Income Support Benefit. A real rise of 15.8% was observed in the payment of contributory benefits i.e. those paid under State laws (e.g. The Alimony Law, The Income Support Benefit Law, Children's Allowances under the Demobilized Soldiers Law, etc.) or under special agreements (such as: the disabled persons' Mobility Allowance, Prisoner-of-Zion Allowances, etc.) for whose granting the National Insurance Institute is responsible. Consequently, the share of contributory benefits in total benefits rose in 1986 to 79.4%, compared with 77.1% in 1985.

The income of the National Insurance Institute from collection from the public in 1986 includes insurance contributions paid by the government, instead of the employers and non-employee insurees in accordance with its policy aimed at reducing labor costs by means of lowering insurance contribution rates. The amount of the aforementioned collection increased in real terms not only as a result of a rise in real wages in the economy and a decline in the level of inflation, but also of legislative changes in the sphere of collection and the impact of incidental phenomena which occurred in 1986, such as "over-collection" resulting from prepayments made by insurees for 1987. The legislative and structural changes in the sphere of collection, which helped to increase it, were: the raising of the ceiling of non-employee insurees' income liable to contributions (from a level equivalent to three times the average wage to one equivalent to four times the average wage), the implementation of the third stage of the law relating to the change in the basis of collection from non-employee insurees (from 80% of current income to full current income) and, finally, the increase in the total rate of collection from non-employees by 0.1% of income liable to contributions. (This change stemmed from the lowering of the branch insurance contribution rates by 0.4% and the raising of the parallel tax rate by 0.5% of income liable to contributions).

Collection from the public by means of the National Insurance Institute consists of two types: collection for National Insurances branches and collection for

external factors: parallel tax, defence levy and secondary education levy. In 1986, collection for insurance branches rose by 21% in real terms and for external factors - by 27%. As a result, 1986 witnessed the continuation of the downward trend in the share of collection for National Insurance branches in total collection from the public, a trend that has existed since 1976. The share of collection for insurance branches was 66.7% in 1986 compared with 82.4% in the mid - 1970's.

**TABLE I - Contributions and Benefits as Percentages of GNP\***  
1965 - 1986

Year	Contributions	Benefits
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985	7.32	7.95
1986 (estimate)	8.55	8.49

\* Excluding administrative expenditure.

**TABLE II - National Insurance Contributions Relative to Total Contributions and GNP and Contributory Benefits Relative to Total Benefits and GNP (in percentages)**

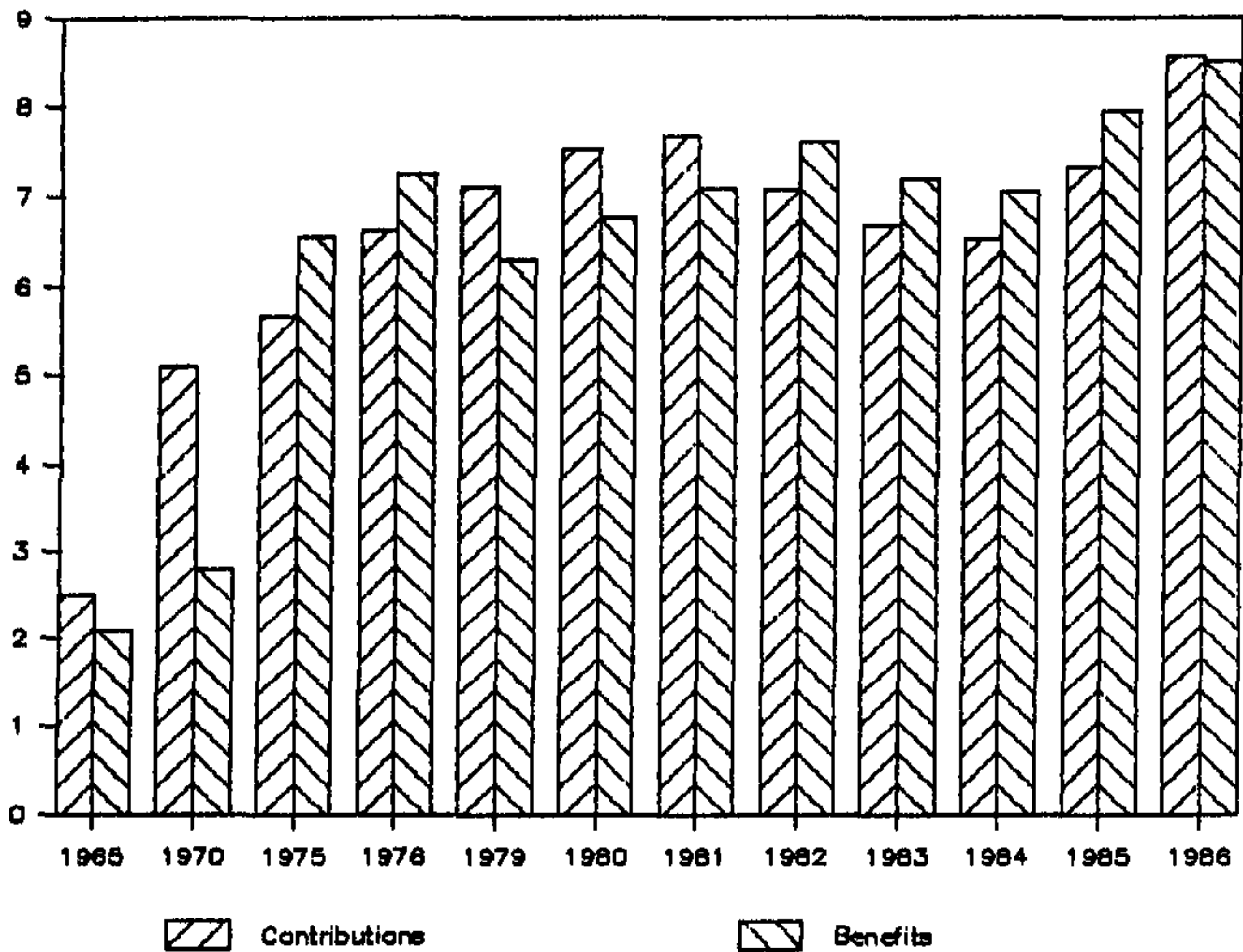
1975 - 1986

Year	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
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
1984	71.90	81.73	4.68	5.75
1985	67.68	77.14	4.95	6.13
1986	66.75	79.36	5.71	6.74



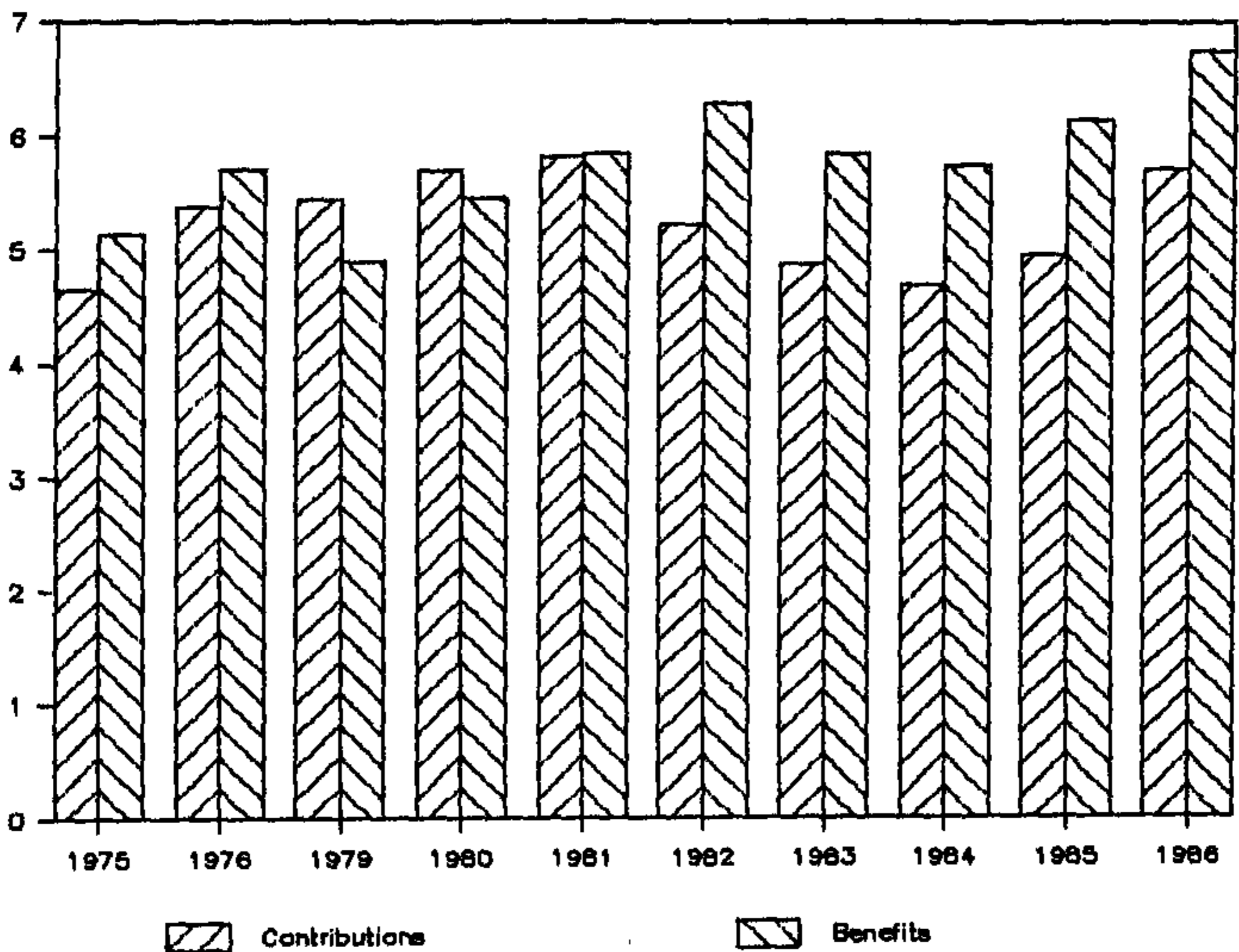
**DIAGRAM 1 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS (EXCLUDING ADMINISTRATIVE EXPENDITURE) AS A PERCENTAGE OF GNP**

1985 - 1986



**DIAGRAM 2 - NATIONAL INSURANCE CONTRIBUTIONS  
RELATIVE TO TOTAL CONTRIBUTIONS AND  
CONTRIBUTORY BENEFITS RELATIVE TO TOTAL  
BENEFITS, AND AS PERCENTAGES OF GNP**

**1975 - 1986**



## B. Developments in the Payments of Benefits by the Various Insurance Branches in 1986

A study of the changes that occurred in 1986 in the various insurance branches, which are presented in Table III, makes it possible to identify the factors which caused the real increase of 12.5% in the total amount of payments.

The payments of pensions in the Old-age and Survivors' insurance branch, which is the largest branch, increased by 6.7% in real terms. However, this rate was lower than the rate of increase in total national insurance payments. Thus the share of payments to the elderly and to survivors in total national insurance payments fell from 41% in 1985 to 38.5% in 1986. The sum of old-age and survivors' pensions paid under the law rose by approximately 11% in real terms, whilst non-statutory payments (income supplements and special pensions to veterans and new immigrants) which constitute one fifth of the branch's total payments in 1986 (compared with one quarter in 1985) fell by approximately 9%.

The sum of statutory benefits rose as a result of two factors: first of all, the number of old-age and survivors' pension recipients under the law grew by 3.7% in 1986; secondly, as a result of the rise in the average wage in the economy, the real value of basic old-age and survivors' pensions (which include the additional differentials up to a level of 15% of the average wage in the economy, i.e. up to the floor fixed for these pensions) also grew - by approximately 9.5%. The real rise in the basic Old-age and Survivors' Pension and the real fall in the level of the guaranteed minimum income by 1% led to a reduction in the share of income supplements in total pensions granted to old-age and survivors' pension recipients who are entitled to income supplements under the Income Support Benefits Law. This development and the fall in the number of recipients of non-statutory pensions (by 4.5%) were the principal factors which brought about the real fall in the branch's payments outside the law's framework.

TABLE III - National Insurance Payments<sup>1</sup>: Real Growth and Breakdown by Insurance Branch (in percentages)

1980 - 1986

Year	Old-age and Survivors <sup>**</sup>	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits <sup>***</sup>	Others	Total
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
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8*	3.3	0.4	100.0

	Real growth rate relative to previous year									
/1981	17.1	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
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	—	3.2
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.6	67.4	—	4.9
1986	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	—	12.5

\* Benefits, including administrative expenditure.

\*\* Includes supplementary benefit for 1980 - 1981 and the income supplement which replaced it from 1982.

\*\*\* Income support benefits are paid through this branch to former welfare recipients.

Payments by the General Disability insurance branch increased approximately by 9% in real terms. This increase was caused mainly by the rise in the number of benefit recipients of various kinds (Disability, Attendance Allowance, Disabled Children and Mobility Allowances) by approximately 4% and the real rise of 12% in the average loan for purchasing a vehicle, granted to disabled persons with limited mobility. In the Children branch a rate of real increase slightly higher than the general average - approximately 14% - was observed. In continuation of the trend which appeared in the previous year, the total sum of the Children branch's payments rose in 1986, in spite of the fact that the number of children receiving child allowances fell due to the cancellation of the allowance for the first child in most small families. The increase in the branch's payments resulted entirely from the rise in the real value of the child credit point by approximately 15%.

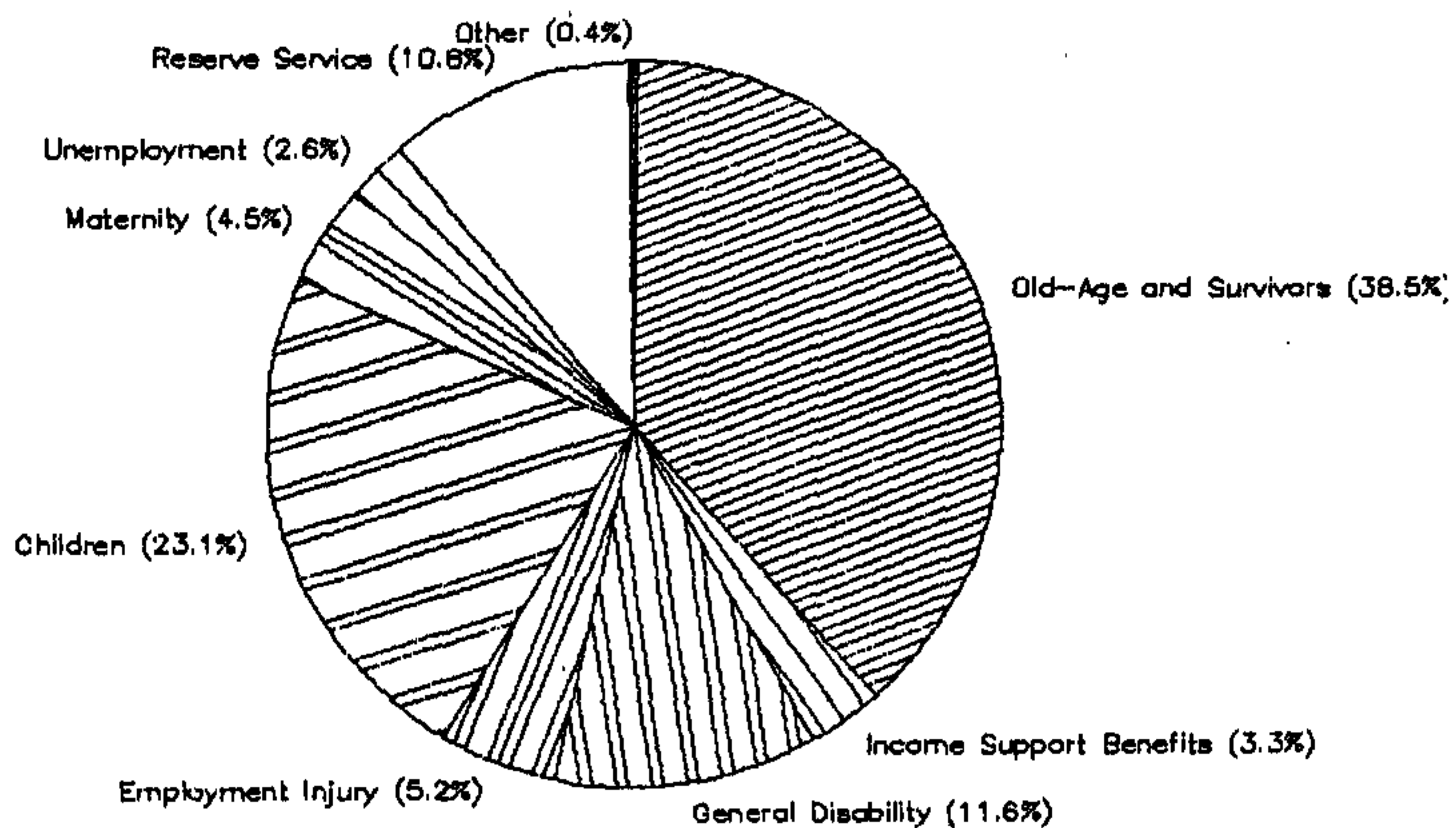
As can be seen from Diagram 3, the payments of benefits in the Old-age and Survivors, Children and General Disability branches constitute 75% of all national Insurance payments. These therefore made the principal contribution towards the increase in total National Insurance payments.

The growth rates were highest in the branches paying wage-replacing benefits: Employment Injury, Unemployment, Reserve Service, and in payments of Income Support Benefits (the residual population). The main reasons for the rise in wage-replacing benefits were the real rise in wages in the economy and the decline in the inflation rates which reduced the real erosion of the benefits between the dates of adjustment.

In 1986, Income Support payments increased by 23% in real terms compared with 67% in 1985. The rise in Income Support payments may be attributed entirely to the continued steep upward trend in the number of benefit recipients (approximately 28%), since the level of the real benefit paid was approximately 1% lower than that paid in 1985.

**DIAGRAM 3 - DISTRIBUTION OF NATIONAL INSURANCE PAYMENTS**

**1986**





### C. Changes in the Adjustment of Level of Benefits

The trends of change in the level of benefits in 1984-1986 stemmed, as in every other period, from developments in the sphere of prices and wages and from subsequent changes introduced into the method of adjusting some of the benefits.

In 1984, two steps were taken to overcome the severe erosion recorded in the first quarter of the year in the basic Old-age and Survivors' Pension and in the level of the guaranteed minimum income of old people, survivors, disabled, women entitled to alimony and the supported residual population that is not included among the recipients of National Insurance benefits. These steps had a considerable impact on the level of benefits in 1984-1986.

First of all, in December 1984, one month after the Emergency Regulations ceased to be in force, changes were introduced into the method of adjusting basic old-age and survivors' pensions within the framework of an amendment to the law which was implemented as a temporary order for one year only.

These changes included:

1. An improved method of updating the average wage as defined by law, whose calculation would reflect fully both the cost-of-living increments paid to all employees in the economy and the wage increases paid in the business sector, under a collective agreement.

One of the weaknesses of the method of linkage to the average wage is the fact that the average wage that serves as the basis for adjusting wage-linked benefits, is not the actual average wage at the time of adjustment but only an estimate of it. Before the temporary order came into force, this estimate was made according to the wage during the past three months on which the Central Bureau of Statistics had data, and according to the cost-of-living increments or any other compensation for price increases ("compensation" in the words of the law), paid in the economy from the end of these three months until the month of adjustment. This estimate is called "the



average wage as defined by law" since its formula of calculation is anchored in the National Insurance Law. This estimate is a good approximation to the average wage paid in the economy in practice as long as there are no sharp fluctuations in prices or wage level and as long as the wage data published by the Central Bureau of Statistics do not lag behind in time. However, the more rapid the rate of inflation and the faster the wage creeps upwards, the wider the gap between the average wage as defined by law and the effective average wage at the time of adjustment. The widening of this gap was one of the main reasons for the erosion in the level of pensions at the beginning of 1984. Accordingly, the temporary order stated that the estimate of the average wage as defined by law would not be based on a simple average of the wage paid in practice during the past three months on which the CBS has data but that each compensation, as stated in the law (e.g. the cost of living increment) and each wage increase in the business sector granted in one of those three months would be credited to the account of the preceding months (which are part of the basis for calculation) and not only to that of the specific month in which it was paid.<sup>2</sup>

2. The determination of a "floor" in terms of percentages of the average wage in the economy for the level of basic Old-age and Survivors' Pensions. Thus, for example, the amendment stated that the old-age pension for a single person would not be less than 15% of the actual average wage in the economy. If it turns out later that the pension paid according to the average wage under the law was less than 15% of the actual average wage in the economy, the pensioners will be entitled to receive a supplement

-----

2. Already in August 1984, Emergency Regulations were enacted which remained in effect for three months. They improved the method of calculating the average wage as defined by law and, therefore, to a certain extent, also the level of benefits linked to the average wage.

which together with the pension will reach 15% of the effective average wage. This supplement will necessarily be paid in arrears but will be calculated according to the value of the pension at the time of the supplement's payment so that its real value will be preserved.

Secondly, in December 1984, an agreement with the government provided for a new method of adjusting Income Support Benefits for families with low income, for a period of twelve months until November 1985. According to this method, Income Support Benefits (Income Supplements for old people and survivors, Disability Benefits, Alimony payments and Income Support Benefits to the residual population) were adjusted each month according to the full rise in the consumer price index. This method ensured the constant preservation of those pensions' purchasing power. The introduction of this method for a limited period was of great significance, especially against the background of the economic uncertainty that prevailed in the country and the fall in real wages, which was the result of the economic policy introduced in July 1985.

Towards the end of the period of the temporary order and following it, discussions were held by the National Insurance Institute and the Ministry of Finance on methods of calculating the average wage as defined by law and adjusting pensions paid to the low-income population. The National Insurance Institute claimed that the method of calculating the average wage as defined by law introduced by the Emergency Regulations should be adopted as a permanent method and be anchored in legislation, in order to ensure relative stability in the level of the pensions even when the inflation level, wage agreements, and cost-of-living increment agreements change. The Ministry of Finance opposed anchoring this method in the law. Because of the lack of consensus, from December 1985 to May 1986 old-age and survivors' pensions were based on calculation of the average wage provided for in the Emergency Regulations or by the former method, alternatively. On the other hand, with regard to the period June 1986 - April 1987, the Ministry of Finance agreed to update the average wage as defined by law according

to the Emergency Regulation method and to pay differentials arising from the gap between the level of the pension paid in practice and the 15% floor (for an individual), not as a binding legislative amendment but in accordance with an agreement under Article 200 of the National Insurance Law.

In April 1987, an agreement was made with the Ministry of Finance, effective for a year (up to March 1988), whereby the average wage would continue to be calculated according to the rules fixed in the Emergency Regulations. Its period of adjustment would be as stated in the law - once a year (at the beginning of January) or at any time that a cost-of-living increment or other compensation for price increases in the economy is paid. Moreover, it was agreed that differentials to benefit recipients would be paid at the end of the year only if it turns out that the annual average benefit paid in practice was 15% less than the average wage in the economy.

The agreement relating to the monthly updating of the guaranteed minimum income in accordance with changes in the cost-of-living was extended until June 1986. In an agreement with the Ministry of Finance, it was decided to lower gradually the level of the benefit to the rates fixed in the law and to adjust it only if it becomes lower than a certain level in terms of a percentage of the average wage in the economy. (Thus, for example, the benefit was adjusted in June - September 1986 when its level was less than 27.5%-28% of the average wage in the economy for an individual). This method continued up to April 1987, when an agreement was signed with the Ministry of Finance for a year according to which the guaranteed minimum income would not fall below the rate fixed for it in the law. Each month the average wage in the economy is estimated according to the method fixed by the Emergency Regulations, and the pension is adjusted only when its rate is lower than that fixed in the law (e.g. 25% of the average wage for an individual).

Table IV and Diagrams 4 and 5 present the development of the basic Old-age and Survivors' Pension and of the Income Support Benefit. The data show that in 1986, the level of basic Old-age and Survivors'

Pensions was preserved more or less in relationship to the average wage, thanks to the continuation of the policy of guaranteeing a minimum ("floor") to the pension. The individual's Old-age or Survivors' Pension decreased from 15.3% to 15% of the average wage in the economy between 1985 and 1986. In contrast to 1985, 1986 saw a real rise in the average wage in the economy, and accordingly, also in the Old-age and Survivors' Pensions which were linked to it. However, the rate of real increase in the value of the pensions was lower than that of the average wage (approximately 9.5% compared with 12.5% respectively). Consequently, the pension level dropped slightly relative to the average wage in the economy (about 3%).

The transition from the method of monthly adjustments of the guaranteed minimum income according to changes in the cost of living as it existed in 1985 to a method of adjustment based on changes in the average wage in the economy and, gradually, in the fixed rates in the law, together with the real rise in the average wage in the economy in 1986 caused a fall in the level of the guaranteed minimum income relative to the average wage in the economy. Thus the guaranteed minimum income for an individual went down from 30.5% of the average wage in the economy in 1985 to 26.8% in 1986. Nevertheless, it should be stressed that the level of the benefit paid in 1986 was still higher, on the average, than the rate fixed in the law, and its purchasing power was also preserved compared with that of 1985.

Unlike the basic Old-age and Survivors' Pensions or the guaranteed minimum income for subsistence, Child Allowances were linked to the changes in the cost-of-living index in July 1975 and have been adjusted since 1981 four times a year. As from January 1988, child allowances (and credit points in the tax system) will be adjusted according to the full rise in the index once a year (in January) and also whenever a cost-of-living increment is paid in general to employees in the economy. This change is



**TABLE IV - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as a Percentage of the Average Wage\***

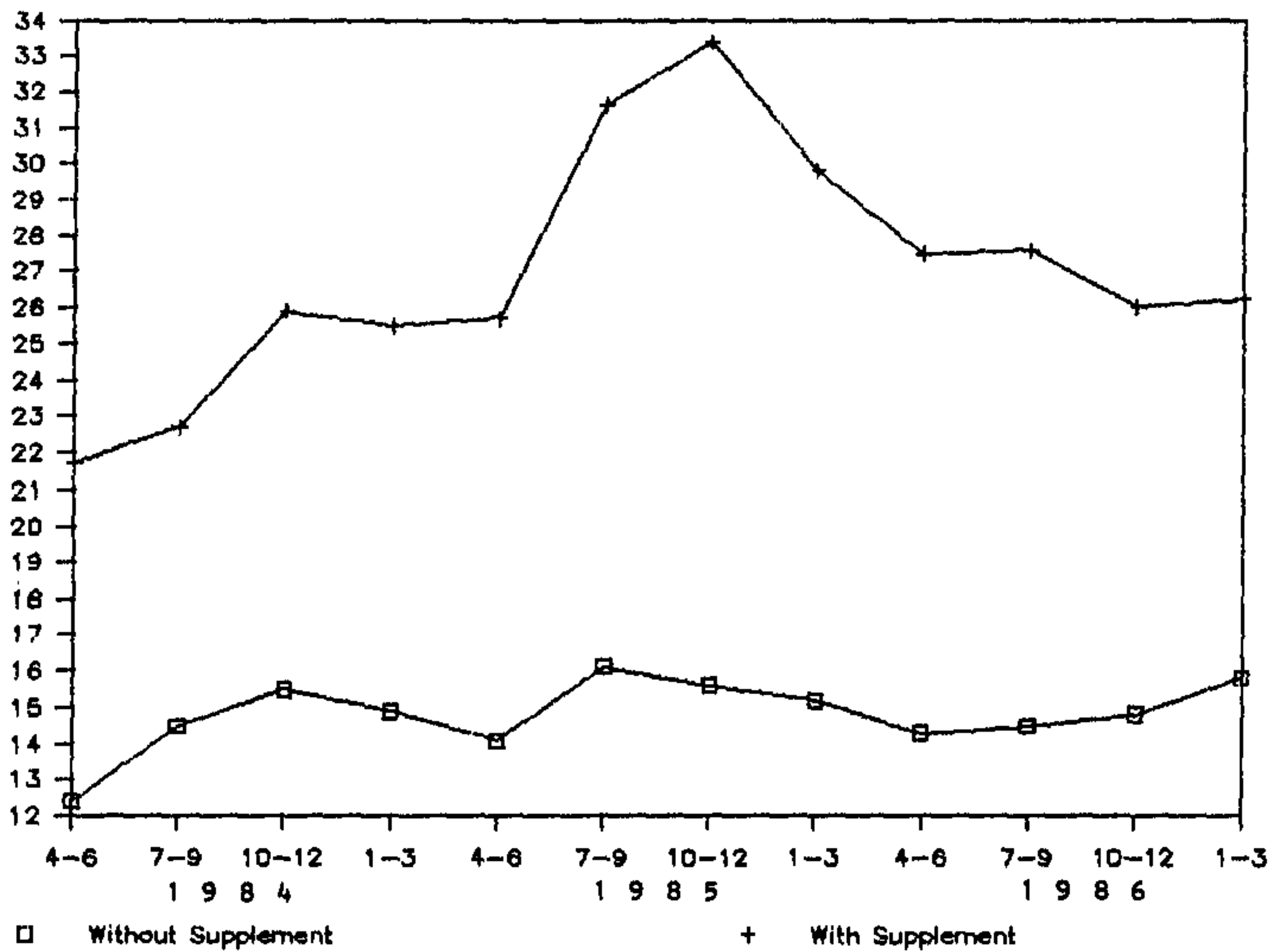
1975 - 1986

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 Single Disabled		Widow/er with 2 Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1979	88.2	11.6	142.5	18.8	167.0	22.1	305.3	40.3
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1981	122.1	14.6	236.6	28.4	208.6	24.8	421.4	49.8
1982	121.3	14.1	234.9	27.3	212.8	24.6	427.4	49.5
1983	120.5	14.4	226.5	27.2	209.1	24.9	418.2	49.9
1984	131.1	14.7	254.3	28.6	217.5	24.3	433.9	48.8
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1986	129.5	14.9	250.7	28.8	233.7	26.8	474.6	54.4

\* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

**DIAGRAM 4 - OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND  
MINIMUM GUARANTEED INCOME FOR A SINGLE  
PERSON AS PERCENTAGE OF THE AVERAGE WAGE  
(QUARTERLY AVERAGES)**

1975 - 1986

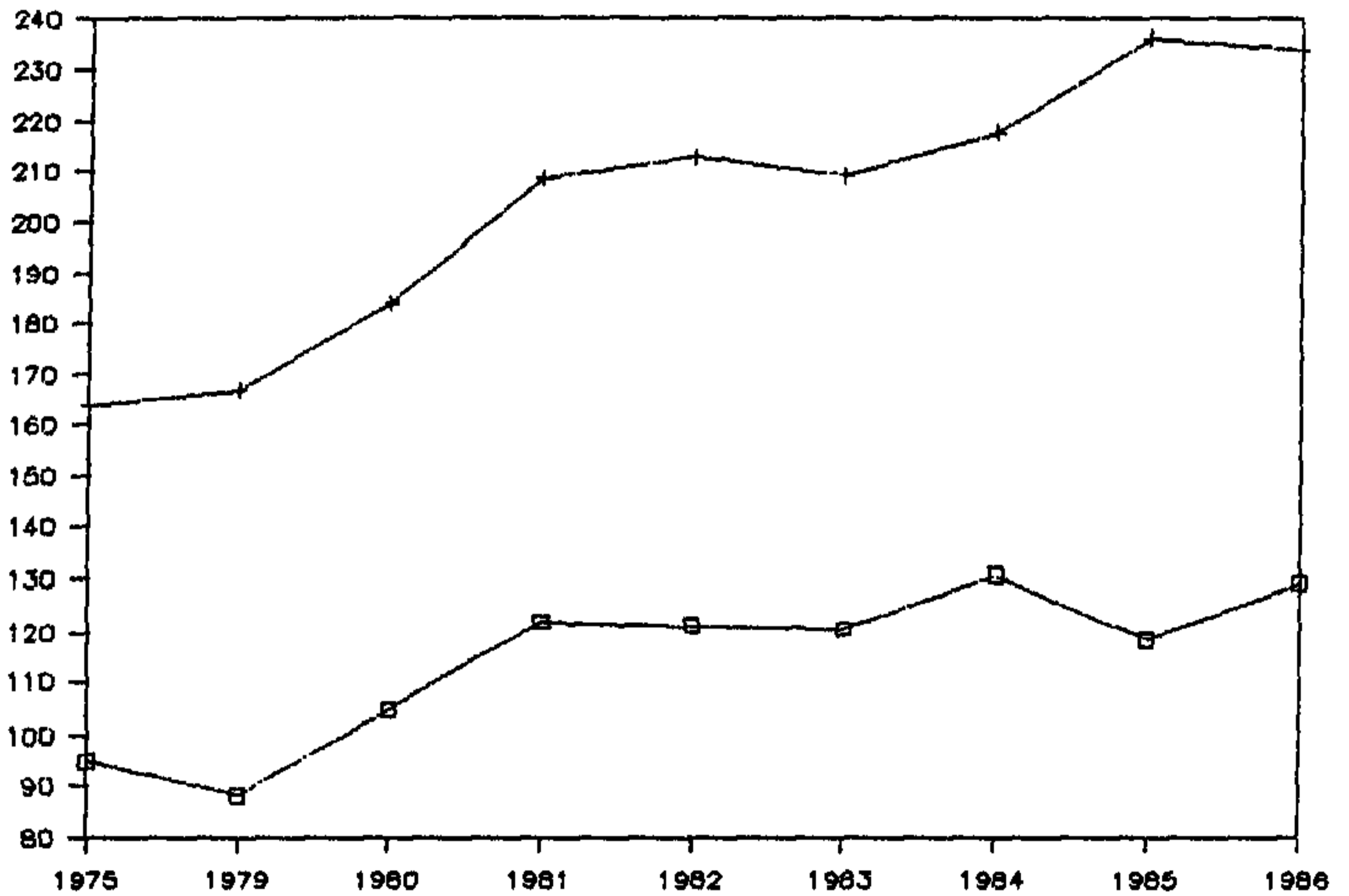






**DIAGRAM 6 - OLD-AGE AND SURVIVORS PENSIONS AND  
GUARANTEED MINIMUM INCOME FOR A SINGLE  
PERSON AT FIXED PRICES**

1975 - 1986



U Without Supplement

With Supplement

liable to reduce the frequency of adjustment which depends, of course, on the number of times that a cost-of-living increment is paid and therefore may once again cause erosion in the value of the allowance.

Table V presents the development of the child allowances' value. The value of the credit point, both in real terms and relative to the average wage in the economy, reached a low point in 1984. From 1975 to 1984 its purchasing power fell by about 30%, and its value in relationship to the average wage fell by 50%. However, following the introduction of the economic program, thanks to which the level of inflation fell drastically (its average monthly rate declined from 14.6% in 1984 to 6.7% in 1985 and 1.7% in 1986), the average real erosion which would have occurred in its value between the dates of adjustment, also fell. As a result, 1985-1986 witnessed a real improvement in the value of the credit point. Its purchasing power grew by approximately 27% in 1985 and another 15% in 1986 so that it returned to its real level of 1975. In the past two years, it improved considerably relative to the average wage in the economy: its value went up from 2.2% of the average wage in the economy in 1984 to 3.1% of it in 1985 (as a result both of the lower inflation and of the fall in real wages in the economy), and it remained approximately on this level also in 1986 (3.2%). It thus appears that in comparison with 1975, the erosion of the credit point's value relative to the average wage amounts today to only 25%.

These rates of growth naturally benefited only those families who were not hit by the abolition of the allowance for the first child and by the imposition of income tax on child allowances. In 1985 the government decided to abolish the allowance for the first child in small families (with 1-3 children) except for low-income families in which the family head's income does not exceed 80% of the average wage. Employee's families with low incomes receive the allowance via their employers, whilst families included in the National Insurance income support programs, families of self-employed with low incomes and other families entitled to reimbursement of the allowance due to low income continue to receive the

**TABLE V - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children**

1975 - 1986

Year	Value of Credit Point		Two Children		Four Children		Five Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	218.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8





allowance for the first child directly from the National Insurance Institute. Employee's families with low incomes receive the allowance via their employers, whilst families included in the National Insurance income support programs, families of self-employed with low incomes and other families entitled to reimbursement of the allowance due to low income continue to receive the allowance for the first child directly from the National Insurance Institute.

This decision was anchored in regulations and later in the law and was effective at first until March 1987 but was then extended for another year, i.e. until March 1988. Parallel to the extension of the law's validity it was decided to raise the ceiling of income from work which entitles a family to receive back the allowance, to 90% of the average wage in the economy. However, in April 1987 it was decided to renew the taxation of the second and third child's allowances granted to families of up to three children in which the head is liable to marginal income tax of 45% and over, after the Emergency Regulation on this matter ceased to be effective in September 1986.

#### D. Benefit Recipients

The increase in the population of beneficiaries in all branches except for the Children and Maternity branches was also a factor in the rise in total national insurance payments. As in 1985, the number of benefit recipients in the main national insurance branch, Old-age and Survivors, increased by 2.9% in 1986. In the General Disability branch, the third largest branch in the Institute, the number of benefit recipients increased by 13.9%, compared with 3.4% in 1985. This development apparently testifies to a certain stabilization in the rate of increase in the number of recipients following the downward trend that had characterized the branch in recent years. In the Maternity branch, the number of women who received a maternity grant was about 1% lower than in the previous year and since 1983 the number has remained approximately 100,000. No significant change occurred either in the number of women receiving Maternity Allowance and it increased by only 0.5% in 1986.

A prominent development that began in 1985 and continued in 1986 was the decrease in the absolute number of families and children entitled to a child allowance, as a result of the abolition of the allowance for the first child in families with 1 - 3 children in July 1985. In 1986 approximately 524,000 families on the average received a child allowance each month compared with approximately 622,000 in 1984. These numbers thus constitute a decrease of about 16% since 1984, about 12% in 1985 and about 4.5% in 1986. The number of children for whom child allowances were paid fell even more drastically since 1984 - by about 21%. This drop does not reflect the full impact of the abolition of the allowance for the first child in small families since the number of first children amongst small families grew annually by about 2%. If the rate of natural increase in 1985 and 1986 is taken into account, it appears that the abolition of the first child's allowance reduced the number of children entitled to an allowance by about 24%.

It should be noted that the continued decline in the number of children (or families) entitled to child allowances in 1986 may be attributed not only to the fact that the abolition of the first child's allowance was fully expressed in 1986 (in 1985 the allowance was abolished for nine months) and that most of the children then had not entered the system, but also to the fact that there was a decrease in the absolute number of families receiving the allowance back from employers due to low income (58,000 families in 1985, and 45,000 families in 1986).

This decrease was unexpected and the only explanation for it lies in the lack of materialization of entitlement, a phenomenon which further strengthened in 1986, and which testifies to the difficulties of implementation and to the lack of efficiency or reimbursement of the allowance via employers<sup>2</sup>.

- 
2. A detailed discussion of the changes in the Children Branch appears in the chapter which surveys the development trends of the National Insurance branches.



Another prominent development which began in 1984 and continued in the two years following was the high rate of growth in the number of families receiving Income Support Benefits (the residual population). In 1986 the average number of monthly recipients of these benefits was 31,500, which represented an increase of 28% (following an increase of 71% between 1984 and 1985). The expansion of unemployment in 1985 and the erosion of the minimum wage together with the rise in the level of the maximum income entitling a person to income supplement (the "determining sums") relative to the average wage, were the main factors which led to an increase of almost twice the number of Income Support Benefit recipients. The deterioration in the employment situation made it more difficult for the unemployed group to integrate into the labor market and as a result, new people became dependant of the supporting system. Furthermore, the erosion of the low wage on the one hand and the raising of the level of the "determining sums" on the other hand, brought about a rise in the number of low-wage earners entitled to income supplement. In 1986 an improvement took place, and as a result the rate of growth in the number of Income Support Benefit recipients was slower than in 1985. In fact, from April 1986 to March 1987 the number of recipients remained stable:

approximately 31,000. The level of the minimum wage relative to the average wage in the economy rose slightly (from 30.6% in 1985 to 33.6% in 1986), and a small decrease was even recorded in the level of unemployment (the proportion of unemployed decreased from 7% in 1985 to 6.75 in 1986). Following an improvement in the minimum wage level, the proportion of low-wage earners in the total number of Income Support Benefit recipients decreased. Early data for the second half of 1987 indicate a continuation of this trend as a result of the coming into force of the Minimum Wage Law in April 1987 which raised the minimum wage's level to about 40% of the average wage in the economy.

Finally, the steep rise in the number of unemployment benefit recipients which had continued in 1983-1985 was halted in 1986 and their number even dropped in this year by 4.4%. The main decrease was in the demobilized soldiers' group.

**TABLE VI - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average)**  
1980 - 1986

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury			Maternity		Children
			Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant	Maternity Allowance	
1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247
1981	353,566	48,761	..	8,034	2,958	96,732	38,602	587,511
1982	362,635	54,386	70,017	8,485	3,070	98,676	39,648	600,859
1983	371,053	59,491	57,976	8,898	3,090	102,654	42,385	609,052
1984	379,394	62,522	59,751	4,326	3,215	99,872	42,690	621,675
1985	390,226	64,575	56,921	9,872	3,286	101,329	42,688	546,900*
1986	401,749	67,111	57,823	10,018	3,338	100,541	49,924	524,200

Number of benefit recipients		Change relative to previous year (%)	
1981	3.0	13.7	6.5
1982	2.6	11.5	5.6
1983	2.3	9.4	4.9
1984	2.2	5.1	4.8
1985	2.8	3.3	5.9
1986	2.9	3.9	1.5

\* Includes families which received the allowance for the first child via their employers, as of July 1985.

**TABLE VII - Number of Benefit Recipients per 1,000 Persons Paying Insurance Contributions**

**1980 - 1986**

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury		Maternity		Children
			Injury Benefit	Disability Pension and Dependents Pension	Maternity Grant	Maternity Allowance	Families Receiving Child Allowances
1980	241	31	35	8	69	32	429
1981	239	33	..	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424
1983	247	40	40	9	67	33	425
1984	252	43	41	9	65	34	433
1985	249	43	38	9	66	32	359
1986	252	45	37	9	64	32	349

## E. Financing of the National Insurance Institute's Activities

### 1. Contributions

In June 1986, the government decided to reduce the rates of National Insurance contributions imposed on employers and non-employee insurees by 4.5 percentage points (from 20.7% to 16.2% of income liable to insurance contributions). This reduction was aimed at lowering labor costs in the economy in order to increase the profitability of exports and preserve price stability. The government also decided that the Ministry of Finance would pay to the National Insurance Institute whatever sum missing as a result of the reduction in the insurance contributions of employers and non-employees. The reduction of insurance contributions in 1986 was implemented by means of an administrative arrangement which abolished the obligation to pay part of the advance payments. In April 1987, the government decided that insurance contributions would be permanently reduced as from this month by 4.5 percentage points. This decision was included in the Stabilization of the Economy Law. The government also decided on a reduction of additional 2.7 percentage points in insurance contributions as of March 1987 and that this additional reduction would be implemented by cancelling advance payments.

In the budgetary year 1986 three advance payments were cancelled: of July, of October for employers and of November for non-employees and of February. Through cancellation of the first two advance payments, the insurance contribution rate was reduced by 4.5 percentage points during nine months (from June 1986 to February 1987, inclusive). On the other hand, the cancellation of the advance payment of February reduced the insurance contributions of March 1987 by 7.2 percentage points and of the first five months of the 1987 budgetary year (April 1987 - August 1987 inclusive) by 2.7 percentage points (on top of the above-mentioned 4.5 percentage points). The Ministry of Finance transferred approximately NIS 900,000 to the National Insurance Institute for the cancellation of the three advance payments. From the viewpoint of the

National Insurance system, payment of insurance contributions by the government instead of by the employers constitutes collection for all intents and purposes, and the analysis of the sources of financing of National Insurance activities relates to them as such.

In 1986 a number of developments and legislative changes took place, mainly in the framework of Amendment No. 63 to the law, which affected the sum of receipts collected directly from the public, the breakdown of contributions from wage earners (including the employers' share) and non-wage earners and the breakdown of collection from insurance branches and various external factors:

1. In contrast to 1985, during which the average real wage for workers fell by approximately 13%, real wages in 1986 rose by 12.5%. This rise was responsible for approximately half of the real increase in total collection from wage earners (including the share of the employee and the employer alike).
2. In July 1986 a number of changes were introduced in the contribution rates and parallel tax rate. The contribution rate for insurance branches imposed on self-employed insurees was reduced by 0.4 percentage point (from 14.1% to 13.7% of income liable to insurance contributions).<sup>3</sup>

At the same time an Emergency Regulation came into force for one year which raised the rate of the

- 
3. The change in the level of insurance contribution rates was accompanied by a change in the distribution of insurance contributions among the various branches: the rates in the Old-age and Survivors' and the General Disability Insurance branches rose, (by 0.1% and 2% of income liable to contributions, respectively) those in the Maternity branch fell by 0.1%) as did those in the Employment Injuries branch (on the average by 0.6% for self employed and 0.3% for employers).

parallel tax paid by non-employee insurees by 0.5%. These two changes increased the rate of collection from non-employees (from 20.75% of income liable to insurance contributions to 20.85%).

The insurance contribution rate imposed on employers (for employees) for insurance branches was lowered by 0.1 percentage point (from 14.15% to 14.05% of income liable to insurance contributions); Parallel to this, in July 1986 the Emergency Regulation, which increased the rate of the parallel tax imposed on employers by 0.5%, ceased to be in force. The result was that since July 1986 the contribution rates of employers went down (from 21.3% of income liable to insurance contributions to 20.7%). It should be stressed that no change took place in the rate of employees' contribution rates.

3. In July 1986 an amendment went into effect which raised the maximum income liable to insurance contributions for non-employee insurees from three to four times the average wage in the economy. The amendment applied retroactively from April 1986. At the same time, the reduced rates were lowered. Non-employee insurees whose income is less than 50% of the average wage in the economy now pay insurance contributions at a reduced rate of 10.8%, compared with a reduced rate of 13% on income that did not exceed 35% of the average wage in the economy, until April 1986.

The raising of the income ceiling liable to insurance contributions and the lowering of the reduced rates were not intended to increase the amount of net collection of contributions (after deduction of the increase in the sums of wage-replacing benefits) but rather to increase the progressiveness in the distribution of the burden of national insurance contributions. There was also a similar recommendation with regard to employees but it is still under discussion.

4. In April 1984 a law dealing with the basis of contributions and benefits of non-employees came



into force. Previously, the basis of income for the payment of insurance contributions and wage-replacing benefits was the previous year's revenue. Due to the high level of inflation both payments and receipts were eroded considerably. The law was passed in order to correct this distortion. It provided for the collection of insurance contributions and payment of benefits on the basis of current income, and for the estimate of current income on the basis of the last income reported to the National Insurance Institute, adjusted according to the estimated rise in prices until the date of payment. The law was implemented gradually in three stages in order to ease the burden on non-employee insurees. In the first stage, implemented in 1984, the level of income liable to insurance contributions was fixed at 75% of estimated current income. In the second stage, implemented in 1985, the level of increase liable to insurance contributions was fixed at 80%, of estimated current income; in the third state, implemented in 1986, income liable to insurance contributions equalled the whole of current income.

5. In 1986 payments were received from non-employee insurees on account of assessment differentials for 1984 and 1985. These sums were linked to the increase in prices in the economy.
6. As stated, following the government's decision in 1986 to reduce the cost of labor in the economy, insurance contributions of employers and non-employee insurees were reduced by an administrative arrangement which abolished the obligation to make advance payments three times. However, some of the employers and non-employee insurees did pay them - on account of an outstanding debt or advance payments for 1987, in addition to the payments that the Treasury made for them.

The combination of these factors ( which, except for the second one, all contributed to the increase in the sums collected) led to a real increase of 23% in total collection from the public in 1986 compared with 5% in 1985.



Nevertheless, the rates of change recorded in total collection from employers and non-employees on the one hand and for insurance branches and external factors on the other, were not similar. In 1986 total receipts collected from employees (including the share of both the employee and the employer) increased approximately 21% in real terms. The rise in the workers' real wage is responsible for over half of this increase. Collection from non-employee insurees increased at a higher rate in real terms, which was double the corresponding rate among employees. As a result, the share of collection from non-employee insurees in total receipts from collection continued to rise in 1986 too and reached 13.7% compared with 12% in 1985 and 7% in 1984. The rise stemmed mainly from the raising of the income ceiling liable to insurance contributions, the increase of the parallel tax rate and the implementation of the third stage of the law dealing with the basis income for payment of insurance contributions by non-employee insurees.

Collection for other factors increased by approximately 27% in real terms, and collection for insurance branches by approximately 21%. The share of collection for other factors in total collection went up from 32.3% in 1985 to 33.39 in 1986.

## 2. Government Participation in the Financing of National Insurance Benefits

Under section 217 (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 law, namely: approximately 15% of contributions for the Old-age and Survivors' branch, 100% of contributions for the Children branch and 75% of payments to "previously" disabled persons in the General Disability branch.

**TABLE VIII - Contributions - Selected Characteristics**

1981 -1986

Contribution Characteristics	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Percentage change (relative to previous year):						
Average real wage per employee	10.5	-0.6	-1.2	5.6	-13.4	12.4
Number of employee posts	3.2	2.0	1.6	-0.3	0.3	0.7
Average wage as defined in the N.I.Law	125.7	125.2	160.4	439.3	208.3	42.2
Prices	110.1	127.0	173.8	404.6	231.3	30.2
Total contributions:						
Nominal	136.6	113.0	158.9	420.8	247.9	60.2
Real contributions for external factors, as % of total contributions	12.6	-6.1	-5.4	3.2	5.0	23.0
Employees' contributions as % of total contributions	24.0	25.7	26.8	28.1	32.3	33.3
Employees' contributions as % of total contributions	94.2	94.6	94.4	92.9	88.0	86.3

Table IX presents the changes that took place in the scope of government participation under section 217 between 1982 and 1986. Since 1982 the sums of the government's participation were transferred almost in their entirety as required by law, but the timing of the transfers in practice created a gap between the amounts that were required to be transferred each month and the amounts that were transferred in practice.

The real value of the sums that were transferred late was eroded since the balance of the monthly differentials was transferred at the end of the year at their nominal value only. This obviously affected the state of the overall assets of the Institute (due to loss of interest), as well as the liquidity. However, it should be noted that in comparison with previous years in which the government transferred its share to the National Insurance Institute only at the end of the budgetary year, the delay in transfer of the sums in 1985 and 1986 was quite short. Moreover, the delay in their transfer had only a small effect on the real value of the sums due to the relatively low rates of inflation in the last two years.

The government not only participates in the financing of National Insurance expenditure as required by section 217 of the National Insurance Law. It also grants benefits to various groups of recipients via the National Insurance Institute, under section 200 of the law and under other laws. These payments include the benefits under the Income Support Benefit Law (to old people and survivors and the residual population) family allowances to veterans, alimony, mobility benefits, etc. In 1986 all these payments increased in real terms by less than 2%, compared with 31% in 1985.

The slight rise that appeared in the payments of benefits under section 200 of the National Insurance Law and other laws was caused by three developments: a real decrease (of about 9.5%) in payments to supplement the income of elderly people and survivors in the framework of the Income Support Benefit Law and in non-statutory payments of Old-age and Survivors' Pensions, a real increase (of approximately 27%) in payments of Family Allowances for Veterans and

**TABLE IX - Government Participation in Financing National Insurance Branches: Effective Rate\* and Rate as Required by Law**

1982 - 1986

	Branch		
	Old-age and Survivors	Children	General Disability

<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 % 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**
Sum received as % of required sum	98.1	99.3	101.7**
<u>1984</u>			
Sum required by law	25,553.0	86,471.0	5,438.7
Sum received	24,498.0	84,903.0	5,438.7
Sum received as % of required sum	95.7	98.2	100.0
<u>1985</u>			
Sum required by law	83,779.2	281,290.1	15,894
Sum received	82,030.9**	282,182.5**	15,894
Sum received as % of required sum	97.9*	100.3*	100.0
<u>1986</u>			
Sum required by law	135,117.0	497,585.0	22,126
Sum received	129,448.0*	426,517.0*	821,970
Sum received as % of required sum	95.8	95.3	99.3

\* Includes receipts on account of previous year's debt.

\*\*The sums received from the Treasury appear in their nominal value on the day of payment to the National Insurance Institute.

finally, a sharp rise in the number of people entitled to Income Support Benefits among the residual population which led to a real increase of approximately 23% in total payments for Income Support Benefits.

### 3. The Breakdown of the Sources of the Financing of National Insurance Activities

In order to sum up the subject of the financing of the National Insurance branches, Table X shows the shares of the various components in the income of the National Insurance Institute. The factors that had a special impact on its income in the year surveyed were: the real increase in collection for insurance branches (including the sums paid by the Treasury instead of the employers), the full participation of the government as required by Section 217 of the law and the relative stability that appeared in the total payments financed by the government under Section 200 of the law and under other laws. As a consequence of these developments, the share of collection for insurance branches in total sources of financing increased from 52.0% in 1985 to 56.0% in 1986. The share of the government in financing benefits under the law edged up slightly from 13.0% to 13.8%, whilst its participation in the payment of non-statutory benefits fell from 19.4% in total receipts in 1985 to 17.5% in 1986.

The assets of the National Insurance Institute are invested with the Bank of Israel in accordance with a special investment agreement (under which the assets are invested in debentures fully linked to the index and bearing linked interest - half at a rate of 5% and half at a rate of 5.5%.) Moreover, interest is paid on the balances in demand deposits held with the Bank of Israel at the rate paid on deposits with the Accountant-General. Money is also invested for short terms in cash deposit certificates. In 1986, income from the investments' interest constituted 12.5% of the total current income of the National Insurance Institute, compared with 15.3% in 1985.

TABLE X - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches

1981-1986

Year	Total Receipts of NI branches*	Contributions to NI branches	Government allocations according to NI law	Government participation acc. to sect. 200 and other laws	Interest from investments
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	171,434**	90,946	23,348	25,626	28,753
1984	856,462**	462,896	111,876	129,961	150,322
1985	2,914,188	1,515,855	380,243	564,220	446,981
1986	4,275,133	2,394,051	591,026	748,028	534,368

NIS thousands

Year	Breakdown (percentages)				
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	14.9	16.8
1984	100.0**	54.0	13.1	15.2	17.6
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100.0	56.0	13.8	17.5	12.5

\* Includes third-party compensation.

\*\* Includes transfer of NIS 3 million to Reserve Service branch, which constitutes 1.9% of total National Insurance branch receipts. This sum, together with interest, was returned in 1984.



#### 4. The Financial Situation of the National Insurance Institute's Branches

Table XI presents the balance of receipts of each of the National Insurance Institute's branches at current annual prices. Between 1985 and 1986 the current deficits (without interest) of the Old-age and Survivors and General Disability branches decreased. In Children and Maternity branches the surpluses grew, whilst in the Unemployment and Reserve Service branches the current deficits increased. In the Employment Injury branch, which had a current surplus in 1985, a current deficit was recorded in 1986. The improvement of the financial situation of the Old-age and Survivors and the General Disability branches stemmed from two factors: the raising of insurance contribution rates to these branches and the rise in their receipts at a rate higher than that of the benefits they paid. The increase in the current surplus of the Children and Maternity branches can also be attributed to the second factor. The growing deficit in the Unemployment and Reserve Service branches, on the other hand, stems from the high rate of increase in the payments of benefits in these branches. The Employment Injury branch was influenced also by the reduction in the insurance contribution rates to this branch. If account is taken of the interest paid in 1986 on the National Insurance Institute's investments, it turns out that only the Reserve Service branch was left with a deficit.

Table XII shows the distribution of all the National Insurance Institute's assets by insurance branch. The share of the branches, in which current surpluses were recorded, in total assets rose. The assets of the Children and Maternity branches rose to 12.1% and 4.2% of the Institute's total assets, respectively. On the other hand, the share of the assets of the Old-age and Survivors and the General Disability branches continued to decline in 1986, to 36.5% and 4.7%, respectively.



**TABLE XI - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches (NIS thousands)**

**1984 - 1986**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest			Surplus/Deficit With Interest			
	1984	1985	1985	1984	1985	1986	
Total	5,597	-7,996	-14,802	34,350	142,326	432,179	641,691
Old-age and Survivors	-36,758	-127,153	8,323	26,107	46,499	119,540	
General Disability	-10,709	-28,932	925	-2,246	-6,315	7,034	
Employment Injury	480	6,757	3,639	19,165	60,856	36,662	
Maternity	6,203	19,999	1,826	11,208	36,269	60,737	
Children	50,302	129,765	9,928	60,088	168,250	291,553	
Unemployment	-4,905	-29,136	6,658	32,074	75,636	74,066	
Reserve Service	-23,252	-18,631	103	-20,291	-81	-15,085	
Others	10,643	32,529	2,948	16,220	51,035	67,184	

**TABLE XII - National Insurance Institute Assets, by Insurance Branches (in percentages)**

1981 - 1986

Insurance Branch	1981	1982	1983	1984	1985	1986
------------------	------	------	------	------	------	------

**Total Assets**

**Absolute Numbers**  
(NIS thousand,  
current prices)

76,714    187,640    638,897    3,377,170    8,432,884    10,977.1

Percentages                    100.0    100.0    100.0    100.0    100.0    100.0

**Thereof :**

Old-age and Survivors	43.2	42.6	41.2	39.5	37.7	36.5
General Disability	6.1	5.9	5.7	5.2	4.9	4.7
Employment Injury	11.6	12.0	11.9	12.1	12.2	11.8
Maternity	2.3	2.8	3.1	3.5	3.9	4.2
Children	2.4	3.9	5.9	8.1	10.0	12.1
Unemployment	23.7	23.9	23.6	23.4	22.8	22.1
Reserve Service	8.6	6.1	5.3	4.3	4.1	3.8
Others	2.1	2.8	3.3	3.9	4.4	4.8

An examination of the coverage levels<sup>5</sup> in the various branches reveals that the General Disability branch has a coverage level of a year and a half (1.5), which is less than the minimum of reserves fixed for this branch, i.e., three years (compared with 1.7 in 1985). The reserves of Old-age and Survivors' branch at the end of 1986 were sufficient for 3.3 years' expenditure (compared with 3.6 in 1985), whilst those of the Children branch were sufficient for 1.9 years' expenditure (compared with 1.68 in 1985), a level which was higher than that prescribed, namely one year.

**F. Implementation of Stage A of the Long-Term Care Insurance Law and Preparation for Implementation of Stage B**

The Long-Term Care Insurance Law was approved by the Knesset in April 1986. It contained a provision for its implementation in two stages: the first immediately following the law's approval and the second in April 1988. The first stage consists of development of an infrastructure for those services required for the long-term treatment of the elderly and a solution to problems of immediate distress in community care and long-term hospitalization. According to the law the financial resources for these aims are to be allocated as follows:

a. In each of the first two years of the law's implementation (1986-1987), NIS 3 million (at March 1986 prices) will be allocated for increasing the scope of personal care and domestic help services which are provided by the Ministries concerned: Health and Labor and Social Affairs according to their accepted rules and procedures.

-----

5. The coverage level for each branch is defined as the number of years' expenditure on the branch's benefits made possible by the branch's asset situation.

b. An annual sum equal to 15% of total annual collection for long-term care insurance will be placed at the disposal of the two aforementioned Ministries for increasing the number of elderly treated in long-term care institutions. These sums will be allocated in the course of ten years (1986-1995).

c. A sum equal to almost 20% of total annual collection for long-term care insurance will be allocated for the development of an infrastructure of long-term care services in the community and in long-term care institutions during the first three years. In the following years (until 1995) and the sum will be reduced to 10% of annual collection.

It should be stressed that the sums mentioned should be added in full as an increment to the public resources already allocated to long-term care services and not as a substitute for them.

Moreover, the transfer of the sums mentioned above in sections a. and b. to the Ministry of Health and the Ministry of Labor and Social Affairs is conditioned on the receipt of a report on actual expenditure, according to the procedures formulated by the National Insurance Institute and the Ministries. In 1986, each Ministry was allocated NIS 3,425,000 for expansion of personal care and domestic health services in the community and NIS 4,950,000 for increasing the number of persons hospitalized in long-term care institutions. These sums in 1986 increased to NIS 4,115,000 and NIS 6,225,000, respectively. The reports received so far indicate a considerable increase both in the number of recipients of personal care and domestic help services and in the average number of care hours given to patients. The number of personal care recipients via the Ministry of Labor and Social Affairs in the first half of 1987 was approximately 80% higher than the corresponding number for 1985, and the number of domestic help recipients was over 70% higher. The reports of the Ministry of Health, which provides most of the personal care services to the long-term care population via the Sick Fund, also show that the health services increased the number of personal care hours almost fourfold between 1985 and 1987. Furthermore, the Ministry of Health has already used about half of the budget allocated

for increasing the number of people hospitalized in 1986 and 1987. The data show that in the middle of 1987, the average monthly number of elderly hospitalized (and consequently the number of hospitalization days) was approximately 300 higher. The Ministry of Health and the Ministry of Labor and Social Affairs have not yet spent the sums that the law earmarked for increasing the number of people hospitalized, due to difficulties in fixing reasonable and agreed tariffs for private institutions as well as objective difficulties in finding hospitalization beds.

In order to implement Section c above (development of an infrastructure community and institutional services), a statutory national committee was established so as to recommend directions of development of long-term services - types, orders or priority, etc. This committee began to operate only at the end of 1986. Up to the middle of 1987 numerous requests were submitted to it to increase the number of beds for elderly long-term care patients and for the infirm. Some of these have already been granted and others are in the stages of preparation towards discussion in the committee. However, proposals have also been submitted for projects for developing community services such as: training of long-term care manpower in the community and in long-term care institutions, expansion of laundry services and development of day centers for the elderly.

The second stage is the main one in the law's implementation, and it will come into effect only in April 1988 when the long-term care benefit is to be granted. This stage is most complicated and involves the preparation of a professional and logistic system to enable the correct evaluation of entitlement to services and benefits. Moreover, since the law has a strong connection with existing services, there is a need for the coordination and formulation of work patterns common to the National Insurance Institute, the Ministry of Health, the Ministry of Labour and Social Affairs, the Sick Funds and various public organizations.



In order to ensure efficient and controlled preparation towards implementing all the law's provisions, the following working and supervisory teams were set up:

a. A team generally responsible for all measures towards implementation of the law. Its members have past experience in similar systems within the National Insurance Institute.

b. A senior professional committee consisting of representatives of the National Insurance Institute, the Ministry of Health and the Ministry of Labour and Social Affairs. Its task is to discuss work procedures and formulate professional criteria for determining entitlement to long-term care benefits.

c. A steering committee headed by the Director-General of the National Insurance Institute and composed of representatives of the Institute's various departments and branches that deal with long-term care. This committee follows up on the various stages of the Long-Term Care branch's work, offers advice and guidance, and places at its disposal all the professional and technical services required for the proper execution of the law.

d. A Committee of Directors-General headed by the Director-General of the National Insurance Institute, including the Directors-General of the Ministry of Health and the Ministry of Labour and Social Affairs and the Deputy Director of Budgets in the Ministry of Finance. Matters of principle which have inter-Ministerial implications are brought before this inter-Ministerial committee for consultation, approval or other decision.

Preparation for the payment of long-term care benefits includes the following measures:

1. An experimental operation of the law in four selected places: Rehovot, Beer Tuvia Regional Council, Yehud and Kfar Kassam. The experiment is being accompanied by current research carried

out by the Bureau of Research and Planning of the National Insurance Institute.◀

2. Enactment of regulations under the Long-term care Insurance Law.
3. The guaranteeing of available services by means of organized bodies engaged in providing long-term care services.
4. Preparation of a computerized system in the National Insurance Institute in order to guarantee immediate absorption of information concerning benefit claimants and execution of the payment on time.
5. Training and guidance of manpower for all the tasks required for determining the entitlement of a claimant to a benefit and its materialization. Furthermore, the implementation of the law will necessitate the allocation of additional workers in order to handle the many claims expected when the law is implemented throughout the country.

G. Future Trends in the Policy of the National Insurance Institute

In the course of the 1970's important changes occurred in the range of the National Insurance Institute's activities. On the one hand, it added new insurance branches relating to risks which had no coverage in previously existing branches; General Disability and Unemployment, and a universal element was introduced into the child allowance system. This development was consistent with the basic insurance concept which has guided the Institute's activities ever since its foundation in 1954. By virtue of this concept, which is anchored in the Law, national insurance is based on a system of self-supporting finance. As a rule, the insurance benefits paid by it are financed by the insurance contributions that

- 
6. A detailed description of the aims and results of the experiment is presented in Chapter 5.



it collects and, as in many countries, the government participates in the financing of the insurance branches' benefits.<sup>7</sup> In Israel, the share of this participation began to be significant (approximately 15%) when the changes in the structure of transfer payments were introduced within the framework of the direct tax reform of 1975.

On the other hand, new tasks were assigned to the National Insurance Institute which deviated from the existing framework of the insurance branches: collection on behalf of external factors and implementation of laws which provided for various non-contributory benefits. It should be stressed that all this was in addition to its primary tasks and not instead of them, even though the Institute was also the body that initiated the legislation of some of these laws, such as the Income Support Benefits Law. This development was consistent with - and even strengthened - the image of the Institute as the principal agency of Israel's social security system.

The extended system of national insurance has necessarily encountered difficulties since the early 1980's, which are characterized by a slowdown and even standstill in the country's economic activity. The pressure to put a limit on the transfer payments system - as part of efforts to revive the economy - are increasing and one can discern a tendency to regard the welfare system as a cause of the economy's ills.

The system, for its part, must be sensitive to changes in the economy and adjust itself accordingly; however, at the same time it must protect the rights of the insured population. In the middle of the 1980's, the National Insurance Institute's policy indeed focussed on attempts to preserve at least what already existed (in real terms) as well as respond to growing needs of the population which stemmed from demographic changes and developments in the spheres of wages and employment (such as the rise in unemployment, the erosion of the minimum wage, etc.).

-----  
7. For details, See Paragraph E in this Chapter.

The bitter struggles waged by the Institute against those who demanded budgetary cuts have continued during the past three years, during which various plans were introduced for economic recovery. Momentary pressures on the part of factors responsible for the economy doubtlessly enforced many changes in the insurance branches which were not always consistent with the ideological basis on which national insurance operates, and they led to distortions in the system which will be difficult to correct in the future. Thus, for example, in 1985 it was decided to abolish the allowance for the first child in small families (except for those with low incomes), a step which contradicted the universal principle of child allowances and which completely disrupted the economic rationale underlying the granting of child allowances on the basis of family size. Furthermore, the organizational apparatus swelled and became cumbersome since, following the aforementioned abolition of the first child's allowance, the latter has been paid to low-income earners via the employers and no longer by the National Insurance Institute. This has also led to the partial materialization only of the right to the allowance.

Reduction of labor costs by lowering the insurance contribution rates imposed on employers and non-employee insurees are liable to have even more serious implications for the system. The financing of a considerable part of national insurance resources by state funds moves the issue of national insurance into the political arena in which an annual battle is fought over the state budget, and the equilibrium between the systems of payments (contributory benefits) is unavoidably upset.

Against this background and in view of the budgetary restraints expected in the coming years, a policy team was set up in the National Insurance Institute whose task it is to propose policy lines for the Institute in the long run which are consistent with its ideological basis and to deal with certain spheres in the short run. The main long-term issues on the agenda are: the mutual relationships between the transfer payments system and the direct taxation system; the method of financing national insurance

branches; and universality versus selectivity (i.e. depending on a means test). The team will also deal with the question of reorganization of the system of entitlement to natural insurance benefits e.g. the uniformity of rights of people with similar functional conditions (according to the result of the injury and not the cause for entitlement to the benefit) and the mutual relationship between the system of national insurance benefits and the care services provided by community factors. It should be stressed that the crystallization of policy and stances on these issues demands thorough examination and reliance on a well-based empirical research system. In the short run too, there is a series of subjects which need to be reexamined in view of the experience accumulated during recent years in the National Insurance Institute. The main subjects are:

1. An examination of the various definitions accepted today regarding the basis of income for purposes of calculating wage-replacing benefits such as: maternity allowances, employment injury benefits, unemployment pay and reserve service allowances, in order to arrive at a uniform definition.
2. A survey of the methods for adjusting national insurance benefits and an examination of their degree of sensitivity to economic changes in order to reduce their number and arrive at uniformity in the method's components such as: calculation of the average wage, periods of adjustment and the desired replacement rates in wage-replacing benefits.
3. Crystallization of the Institute's attitude towards child allowances from the overall viewpoint of the mutual relationships between this system and the income support, minimum large and direct tax systems.
4. A study of collection and insurance policy with the aim of simplifying the systems (reducing the number of types of insurees and the insurance contribution rates applying to them as well as reducing the number of types of incomes) and increasing the progressiveness in the distri-

bution of the insurance contribution burden. This may be achieved by including components in income liable to contributions which are exempt from the latter, equalization of the ceiling of liable income for employees and non-employees alike and reduction of rates.

5. Examination of the housewife's status in national insurance and analysis of the economic and social consequences of insuring her, whilst relating to the overall budgetary significance and the burden imposed on the insurees.