

סקירה שנתית 1988



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1988

ריכוז ועריכה
לאה אחדות
גדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, תשרי התש"ן

ISSN 0333-8649

פ ת ח ז ב ר

סקירה שנתית זו היא התשיעית במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. כבכל שנה, יש בסקירה שני חלקים: החלק הראשון סוקר את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשימו דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת התקציב 1988/89 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 בממדי העוני ובאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העירונית - השכירה והלא-עובדת - בשנים 1987 ו-1988, בדפוסי ההכנסות של קשישים בישראל, בחוק ביטוח סיעוד (בשנה הראשונה להענקת גמלאות סיעוד) ובמפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי.

כבשנה שעברה, גם השנה נעשו מאמצים רבים כדי להוציא את הסקירה השנתית לאור סמוך ככל האפשר לסיומה של שנת התקציב הנסקרת. יש לציין, שנתוני השנה התקציבית נאספים במינהל המחקר רק בחודשים יולי-אוגוסט וכי נתוני סקרי ההכנסות המשמשים בסיס לכתיבת הפרק המוקדש לעוני ולהתחלקות ההכנסות מתקבלים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אף במועד מאוחר יותר. תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר סייעו להכנת הסקירה ולהכאתה לדפוס, במיוחד ללאה אחדות ולגדעון יניב אשר ריכזו, עיבדו וערכו את החומר הרב ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראויה לציון עבודתם של דוד אלכסנדר גאליה - בהכנת תכניות המחשב לניתוח מגמות העוני, של שרה אזרד - בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית ושל אתי שיריזלי - בהדפסות החוזרות ונישנות של הסקירה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון (בפועל)

מ ב א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1988/89. אלה הושפעו, מטבע הדברים, לא רק מן ההתרחשויות הכלכליות בתחומי השכר והתעסוקה - הגידול הריאלי בשכר, השיפור ברמתו היחסית של שכר המינימום והתרחבות ממדי האבטלה - אלא גם ממדיניות המוסד בתחומי הגמלאות והגבייה.

בדומה לשנים הקודמות, גם בשנה זו שקד המוסד לביטוח לאומי על שמירת רמת חייהם היחסית של מקבלי הגמלאות, בעיקר של השכבות החלשות: ה"רצפה" לקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, שנקבעה לראשונה בסוף 1984, הובטחה גם ב-1988. במקביל נמשך, מכוח הסכם עם האוצר, עדכון רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת בכל חודש, שבו שיעורה (ביחס לשכר הממוצע) היה נמוך מהשיעור הקבוע בחוק.

הממצאים בעניין ממדי העוני מעידים, שהשיפורים שהונהגו בשנים האחרונות בשיטות עדכון של הגמלאות המוענקות לקשישים ולאלמנות מילאו תפקיד מרכזי בעלייה המשמעותית של תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסיות אלו. ב-1988 שלוש מכל ארבע משפחות קשישות חולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה. בעת ובעונה אחת, ממצאים אלה תושפים את תולשתו של מערך קצבות הילדים למשפחות עם 1-3 ילדים. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני במשפחות הקטנות לא היתה גדולה ב-1988 במידה משמעותית יותר מאשר בשנות ה-80 הראשונות. לכאורה, כל המשפחות הקטנות העניות זכאיות להחזר קצבת ילד ראשון, אך חלק מהן אינו ממצה את זכותו להחזר הקצבה. לזאת יש להוסיף גם את התחדשות השחיקה בערכה של נקודת הקצבה ב-1988.

על רקע מגמות אלה פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית להמשיך לשקוד על שמירת רמת הקצבאות, בעיקר של אלו המוענקות לשכבות מעוטות ההכנסה, כדי להבטיח שגם בעתיד יישאר רובה המכריע של אוכלוסייה זו מחוץ למעגל העוני. המלצות מעשיות בדבר כבר נתונות בשלבי תחיקה במוסד. חשוב להדגיש, שכ-135 אלפי משפחות של קשישים ושאיירים מתקיימות מקצבת הביטוח הלאומי בלבד, ואף על פי שזו מספקת, בדרך כלל, להעלותם אל מעל להכנסת קו העוני, אין היא מבטיחה אלא אמצעים מינימליים למחייה בלבד.

בעת ובעונה אחת, יש לחתור לשינויים בתחום מערכת קצבות הילדים, שתרומתה לשיפור רמת החיים של המשפחות הקטנות הלכה ופחתה. יש לשקם את מערך קצבות הילדים למשפחות עם 1-3 ילדים - כלומר לפעול למען החזרת קצבת הילד הראשון לכל המשפחות, בלא מבחן הכנסות, מכוח עקרון האוניברסליות וברוח המלצות ועדת ששינסקי לרפורמה במיסוי הישיר (כפי שהמלצה לבטל את המיסוי על קצבות הילדים כבר יושמה באפריל 1989). כמו כן, יש להבטיח שהשחיקה בערכן של נקודת הקצבה או של נקודת הזיכוי ובהכנסת סף המס, שתזרה ונשנתה ב-1987 וב-1988, לא תחריף מחמת השינוי בתדירות העדכון שהונהג באפריל 1987.

ב-1988 התמקדה פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בהשלמת תהליך ההפעלה של חוק ביטוח סיעוד, שאושר בכנסת באפריל 1986. בשלוש השנים

הראשונות לאישורו של החוק הוקצו משאבים לפיתוח תשתית שירותי הסייעוד בקהילה ולהתארגנות לקראת הענקת הגמלה האישית, שבה הוחל באפריל 1988. בשנת ההפעלה הראשונה (אפריל 1988 - מרץ 1989) התקבלו בסניפי המוסד כ-40,000 תביעות לגמלת סיעוד, שיותר ממחציתן אושרה לתשלום. ל-95% מן הזכאים לגמלת סיעוד אושרה גמלת שירותים. לכל אלה נמצאו שירותי סיעוד, לא במעט בזכות עבודתם המסורה של כל השותפים לביצוע החוק - המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה, משרד הכריאות וקופות החולים. מוקד הפעילות בשנים הבאות יהיה שיפור טיב השירותים הניתנים לאוכלוסייה הזכאית. לצורך זה תוקם בחודשים הקרובים מערכת בקרה ופיקוח, שתבדוק באורח שוטף את מיזת ההלימה בין תכניות הטיפול שנקבעו לזכאים לגמלה לבין השירותים הניתנים בפועל.

אחד ההישגים החשובים של המוסד לביטוח לאומי ב-1988 הוא עיגון שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר בתקנות הביטוח הלאומי והסבתו לחלק אינטגרלי של המוסד, לאחר שקודם לכן הופעל על-פי הוראות מינהליות בלבד. שירות זה, הפועל במסגרת התנדבותית זה 15 שנה, קיבל לאחרונה תנופה גדולה עם התחלת ביצוע חוק ביטוח סיעוד. מתנדבי השירות מבקרים באורח סדיר בבתיהם של הזכאים לשירותי סיעוד ומדווחים לגורמים המקצועיים על ליקויים, על התפתחויות ועל שינויים החלים במצב הקשיש המטופל, וכך מתפתחת חוליה חשובה בתהליך הבקרה על ביצוע התקין של החוק.

מאמצים רבים נעשו השנה כדי לייעל את מערכת הסיוע למוגבלים בניידות ולפשט אותה. חרף פיצול הטיפול בין מערכות שונות, אשר מקשה על מתן שירות נאות לצבור, הונהגו בשנה האחרונה מספר שיפורים בתחום אבחון הליקויים הרפואיים בוועדות הרפואיות. אך המצב עדיין רחוק מהשביע רצון.

המוסד לביטוח לאומי הרחיב בשנה האחרונה גם את היקף פעילותו בעידוד ובפיתוח שירותים חדשניים בתחום הרווחה בשיתוף עם הגורמים השונים בקהילה. פעילות זו התמקדה בעיקר בתחום האבטלה, במגמה לבנות דגמים חדשים ומשופרים שיסייעו למצוא פתרונות הולמים לאוכלוסיית המבוטלים בישראל. מפעלים מיוחדים נערכו גם בשטחי הפעילות האחרים של המוסד וכמיוחד בתחום הסייעוד.

העמקת ממדי האבטלה בשלהי 1988 העלתה מחדש טענות בדבר השפעתו השלילית של חוק ביטוח אבטלה על התמריץ לעבודה - למרות שהוכח, כי העלייה בתשלומי דמי אבטלה שיקפה קשיים אובייקטיביים נמצאת עבודה ולא עלייה במספר המבוטלים שסרבו לקבל עבודה. המוסד לביטוח לאומי פועל לסגירת כל פרצה בחוק, היכולה להוביל לניצול לרעה של דמי אבטלה, ולאחרונה ניזומו מספר תיקוני חוק בעניין הגדרת "עבודה מתאימה" ובעניין מתן תמריצים כלכליים ליציאה לעבודה. תיקונים אלה מצויים בשלבי חקיקה שונים, ויש לחתור להשלמת חקיקתם בהקדם האפשרי.

התרחבות פעילות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר בשל הגידול בממדי האבטלה והנהגת חוק ביטוח סיעוד, הטילה עומס רב על כח האדם הקיים במוסד - מעבר לזה הנובע מן הגידול הטבעי באוכלוסיית המבוטלים ומקבלי הגמלאות. מיומנותם ומסירותם של עובדי המוסד אפשרה להמשיך בפעילות השוטפת ללא פגיעה בצבור הנזקקים. יחד עם זאת, קיים חשש שאם מגמות אלו תמשכנה בחודשים הקרובים יתקשה המוסד להתמיד במתן שירותיו לצבור ברמה ובאיכות הראויים.

לאור התמורות הכלכליות, החברתיות והדימוגרפיות שהתרחשו בישראל בשנים האחרונות, על רקע התרחבות קשת פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ולנוכח האילוצים התקציביים הצפויים בעתיד - הוקמו במוסד צוותי מדיניות. תפקידם לבחון את ההיבטים המקצועיים והמינהליים של מערך הגבייה והגמלאות, להמליץ על השינויים המתחייבים ולהציע קווים למדיניות המוסד בטווח הארוך. מרבית הצוותים השלימו את מלאכתם, והמלצותיהם נידונו במינהלת המוסד. במרוצת השנתיים הקרובות תכואנה המלצות אלו לידי ביטוי בתחיקה, בתקנות ובנוהלים, ויהיה בהן כדי לרענן את המערכות ולחולל שיפור משמעותי במדיניות המקצועית והמינהלית של המוסד.

יש לקוות, שסקירה זו תצליח להגביר את המודעות הציבורית לסוגיות המרכזיות המוארות בה ותעלה אותן על שולחן הדיונים של כל הגורמים המופקדים על הרווחה החברתית בישראל.

מרדכי צפורי
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1988 1 - 32

- א. הקדמה
- ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1988
- ג. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1988
- ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
- ו. ביצוע חוק ביטוח סיעוד
- ז. קווי מדיניות המוסד לביטוח לאומי בעתיד

(תרגום הפרק לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1987 ו-1988 35 - 78

- א. מכוא
- ב. עיקרי הממצאים
- ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
- ד. הגדרת העוני ומדידתו
- ה. רמת העוני לפי ההכנסה הכלכלית
- ו. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה
- ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשיות
- ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים
- ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- י. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני
- יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נכחרים ב-1988 81 - 129

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

פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת 133 - 148

- א. כללי
- ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות
- ג. נשים המקבלות דמי מזונות
- ד. האוכלוסייה השוורית

פרק 5 - חוק ביטוח סיעוד: שנת ביצוע ראשונה (אפריל 1988 - מרץ 1989) 151 - 174

- א. עקרונות חוק ביטוח סיעוד
- ב. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות
- ג. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה
- ד. החלטות הוועדות המקומיות: סוג גמלה, תוכניות טיפול וספקי שירותים
- ה. דיון ומסקנות

פרק 6 - הכנסות קשישים בישראל 177 - 196

- א. מבוא
- ב. מקורות ההכנסה ורמתה
- ג. הפנסיה התעסוקתית
- ד. כיסוי בתוכניות הפנסיה: קבלת פנסיה וצבירת זכויות לעתיד
- ה. סיכום

- א. מבוא
- ב. מקלט לנשים מוכות וסדנאות להפחחת אלימות
- ג. חונכות ילדי אסירים
- ד. תוכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות
בבית שמש
- ה. שירות פסכולוגי בכתי אבות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1988

לאה אחדות

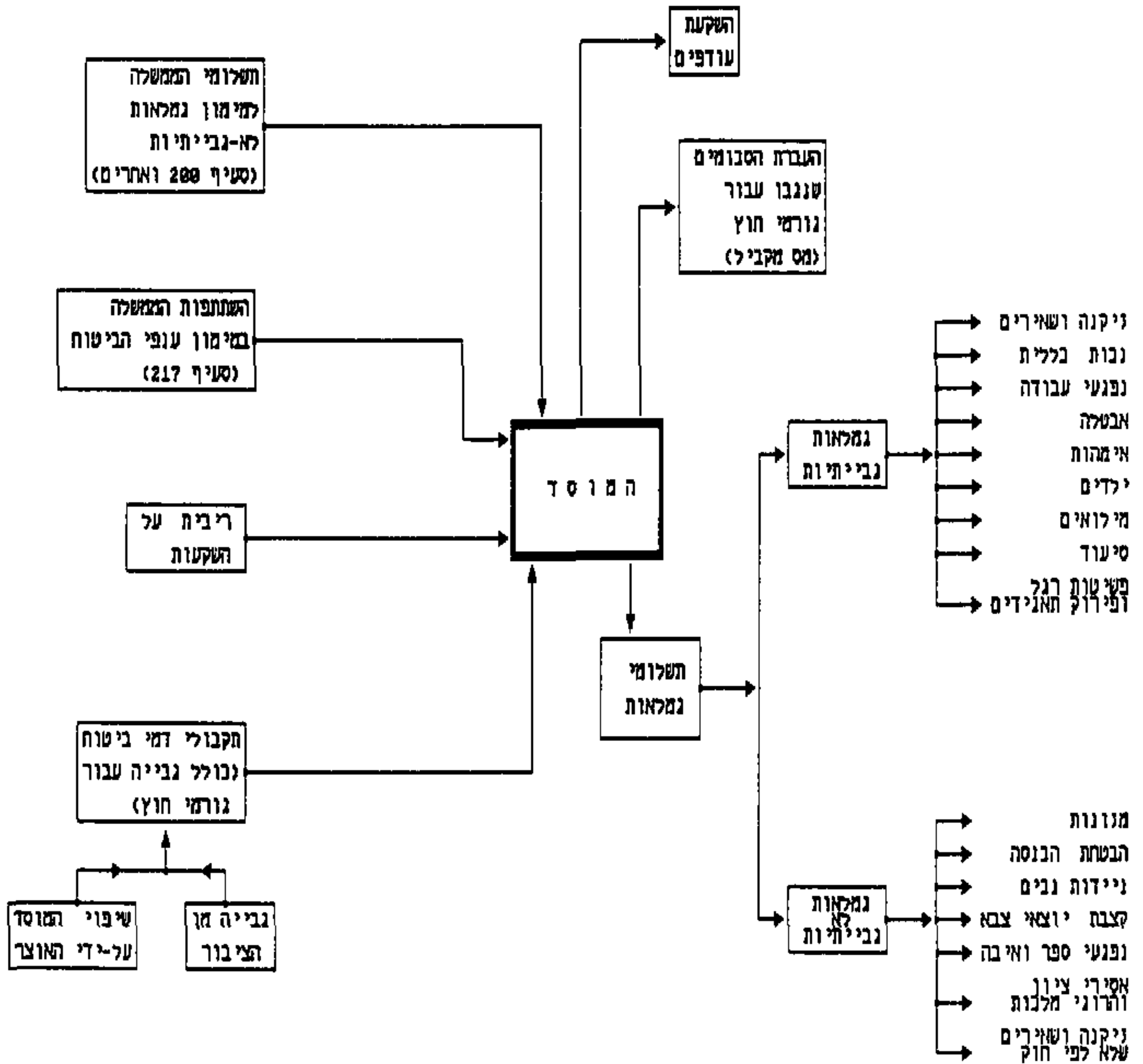
תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-1988 בכ-5.8 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 9.7%; זאת לעומת גידול ריאלי בן 6.8% ב-1987. בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגלמי (תל"ג), המשמש אינדיקטור לפעילות הייצור במשק, מעלה, כי בשנת 1988 היו תשלומי הגמלאות כ-8.2% מהתוצר הלאומי הגולמי לעומת 7.85% ב-1987 ו-8.0% ב-1986. בעת ובעונה אחת, רמת תשלומי הגמלאות כחלק מן ההוצאה לשירותים חברתיים נשארה ב-1988 כבשנתיים הקודמות - 44.8%; 44.5%, 45.1%, בהתאמה. זאת, לאחר שב-1985 נרשמה עלייה חדה בחלקן של גמלאות הביטוח הלאומי בהוצאה לשירותים חברתיים (מ-38% ב-1984 ל-44% ב-1985).

העלייה הריאלית שחלה ב-1988 בהיקף תשלומי הגמלאות נבעה בעיקר מן ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו במשק בתחומי השכר והתעסוקה. הגידול הריאלי בשכר הממוצע במשק (כ-3%) והגידול הריאלי באומדן השכר הממוצע (המחושב בביטוח הלאומי לצורך חישוב ועדכון הגמלאות המשולמות על ידי מרבית ענפי הביטוח המרכזיים) בשיעור גבוה אף יותר (כ-5%) גרמו לעלייתם הריאלית של רמת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע או לשכרו של מקבל הגמלה בתקופת עבודתו. עלייה זו לוותה כגידול מתון (1.5%-2.5%) של מספר מקבלי הגמלאות כענפים העיקריים - זיקנה ושאיירים, נכות וילדים; ובגידול בולט ביותר (כ-60%) של מספר מקבלי דמי אבטלה. כמו כן, לראשונה, הוענקה גמלת סיעוד משהחל השלב השני של ביצוע חוק ביטוח סיעוד. שיעור הגידול בהיקף תשלומי הגמלאות היה נמוך יותר מאשר בשנה הקודמת, היות שהשכר הריאלי עלה ב-1988 בשיעור מתון יותר מאשר בשנה שעברה (3% לעומת 10%, בהתאמה) ועקב ירידת מספר הנזקקים להשלמת הכנסה עקב השיפור המתמשך ברמת שכר המינימום.

בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה עלייה ריאלית בת כ-11%, ואילו בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי המדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי

1. ההוצאה על שירותים חברתיים כוללת, נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד, גם את תקציב הממשלה בתחום הרווחה - בריאות, חינוך ושירותים אישיים. מקור הנתונים: פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



לוח מס. 1: תקבולי דמי ביטוח ותשלומי גמלאות (בלא הוצאות מינהל), כאחוז מהתל"ג

1988 - 1965

שנה	תקבולי דמי ביטוח	תשלומי גמלאות
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1980	7.51	6.75
1985	6.93	7.52
1986	8.05	8.00
1987	7.73	7.84
1988 (אומדן)	8.40	8.20

מופקד על הענקתן, נרשמה עלייה ריאלית בשיעור בן 3.8%. כתוצאה מכך, ב-1988 עלה חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות והגיע ל-83.6%; זאת לעומת 82.7% ב-1987 ו-79.4% ב-1986.

המימון לתשלומי הגמלאות של המוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (הנגבים ישירות מן הציבור ודמי ביטוח, שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים מאז 1986, עת שיעורי דמי הביטוח המוטלים עליהם הופחתו), השתתפות הממשלה במימון ענפי ביטוח (לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות המוסד.

מקור המימון העיקרי של ענפי הביטוח הלאומי הוא דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים ומהממשלה. ב-1988 חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון היה 57.9% (לעומת 58.2% ב-1987). חלקו של האוצר במימון הגמלאות לפי חוק עלה מ-15.3% ב-1987 ל-16.2% ב-1988, ואילו חלקם של שני מקורות המימון האחרונים ירד מ-14.4% ומ-12.1% ב-1987 ל-13.7% ול-11.7% ב-1988, בהתאמה.

לוח מס. 2: גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות, כאחוז מסך כל תקבולי דמי הביטוח ומסך כל תשלומי הגמלאות וכאחוז מהתל"ג

1988 - 1975

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל תקבולי דמי הביטוח	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1985	67.68	77.14	4.69	5.80
1986	66.75	79.36	5.37	6.35
1987	72.49	82.68	5.60	6.48
1988 (אומדן)	72.92	83.60	6.00	7.10

נוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח, המוסד גובה כספים עבור גורמי חוץ - מס מקביל עבור קופות החולים (באפריל 1987 הממשלה החליטה לבטל את היטל התגוננות והיטל חינוך). ב-1988 הגבייה עבור ענפי הביטוח עלתה ריאלית ב-9.2%, ואילו הגבייה עבור גורמי חוץ עלתה ריאלית ב-6.8%. כתוצאה מכך ירד במעט חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ בכלל התקבולים מדמי ביטוח, מ-27.3% ב-1987 ל-27.0% ב-1988. סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (עבור ענפי הביטוח ועבור גורמי חוץ) גדל ריאלית ב-8.5%, והגיע לכ-8.4% מאומדן התל"ג לשנת 1988 (זאת לעומת 7.7% ב-1987). בניכוי שיפוי המוסד על-ידי האוצר בגין ההפחתה בשיעור דמי הביטוח למעסיקים ולמבוטחים לא-שכירים, היו תקבולי המוסד מדמי ביטוח 25.2% מכלל המסים הישירים שנגבו מן הציבור (כולל דמי ביטוח לאומי). זאת לעומת 25.9% ב-1987 ו-26.5% ב-1986.

ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1988

בדיקת התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי הביטוח הלאומי השונים (לוח מס. 3) מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה - בשיעור הריאלי בן ה-9.7%.

2. על פי נתוני התשבונאות הלאומית ועבור שנים קלנדריות.

לוח מס. 3: התפלגות השלומים במלאות הביטוח הלאומי* ושיעורי הגידול הריאליים (אתוים)

1988 - 1980

שנה	זיקנה ושאר ימים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערולות ספר ואיכה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מעילואים	הכנסת הבנסה***	אתר****	סך הכול
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
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100

שיעורי גידול (ריאליים) מאז השנה הקודמת

1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	-	0.1	15.7
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	-	0.2	9.1
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6	0.1	-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	0.1	3.2
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	0.1	4.9
1986	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	0.1	12.5
1987	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	0.1	6.8
1988	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	0.1	9.7

* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.

** כולל השלומים עבור הטבה סוציאלית נשנים 1980-1981 ועבור השלמת הכנסה, שהחליפה את ההטבה הסוציאלית ב-1982.

*** במסגרת זו משולמת הבטחת הכנסה לנחמכי הטעד בעבר.
**** כולל השלומים עבור גמלאות הטיעוד, ששולמן החל ב-1988.

בדומה ל-1987, ב-1988 גדלו תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, בשיעור ריאלי בן כ-8.5%. חלקם של התשלומים לקשישים ולשאיירים בכלל תשלומי הגמלאות ירד ירידה קלה, מ-39.1% ב-1987 ל-38.6% ב-1988. העלייה הריאלית בתשלומי הענף משקפת בעיקר את העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי, שכן סך כל תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) גדלו גידול קטן בלבד. סכום גמלאות הענף ששולמו לפי חוק גדל ריאלי ב-8.6%. זאת - כתוצאה משני גורמים: גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק - 2.4%, ועליית ערכן הריאלי של הקצבאות ב-5% (בעקבות הגידול הריאלי בשכר הממוצע).

העלייה הריאלית הקלה - בת ה-1% - שנצפתה בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק משקפת שתי התפתחויות מנוגדות, שקיזזו זו את זו: מצד אחד עלייה ריאלית בקצבת הזיקנה הבסיסית (5%) ובהכנסה המינימאלית המבוטחת (6%) ומצד שני ירידת מספר המקבלים קצבאות מיוחדות או גמלה להשלמת הכנסה (בשיעורים בני 4.2% ו-2.7%, בהתאמה).

תשלומי ענף נכות, שב-1987 היו יציבים במונחים ריאליים (ירדו בכמחצית האחוז), עלו בשנת 1988, ב-8.3%. שיעור זה שווה, פחות או יותר, בגודלו לשיעור הגידול השנתי (הממוצע) שאפיין את השנים 1986-1981. עליית תשלומי ענף נכות כללית נבעה מן הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות המוענקות במסגרת הענף, למעט קצבות הניידות. התשלומים לקצבת נכות כללית עלו ב-7.3%, לקצבת ילד נכה בכ-20%, לקצבת שירותים מיוחדים (בכ-14%) ולהלוואות עומדות בכ-34%. לעומת זאת התשלומים לקצבת ניידות ירדו בכ-5% במונחים ריאליים.

הסכום הכולל של תשלומי ענף ילדים עלה עלייה ריאלית בת כ-2%. גידול זה משקף את היציבות היחסית שהסתמנה בערכה הריאלי של נקודת הקצבה ואת גידול מספר הילדים המקבלים קצבה בכ-1.5%. העלייה הקטנה יחסית, בסכום תשלומי הענף (בהשוואה לעליית כלל תשלומי הביטוח הלאומי) גרמה לירידת חלקו של ענף הילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי מ-22.0% ב-1987 ל-20.4% ב-1988. לעומת זאת, חלקו של ענף הנכות נשאר כפי שהיה בשנה הקודמת (10.7% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי).

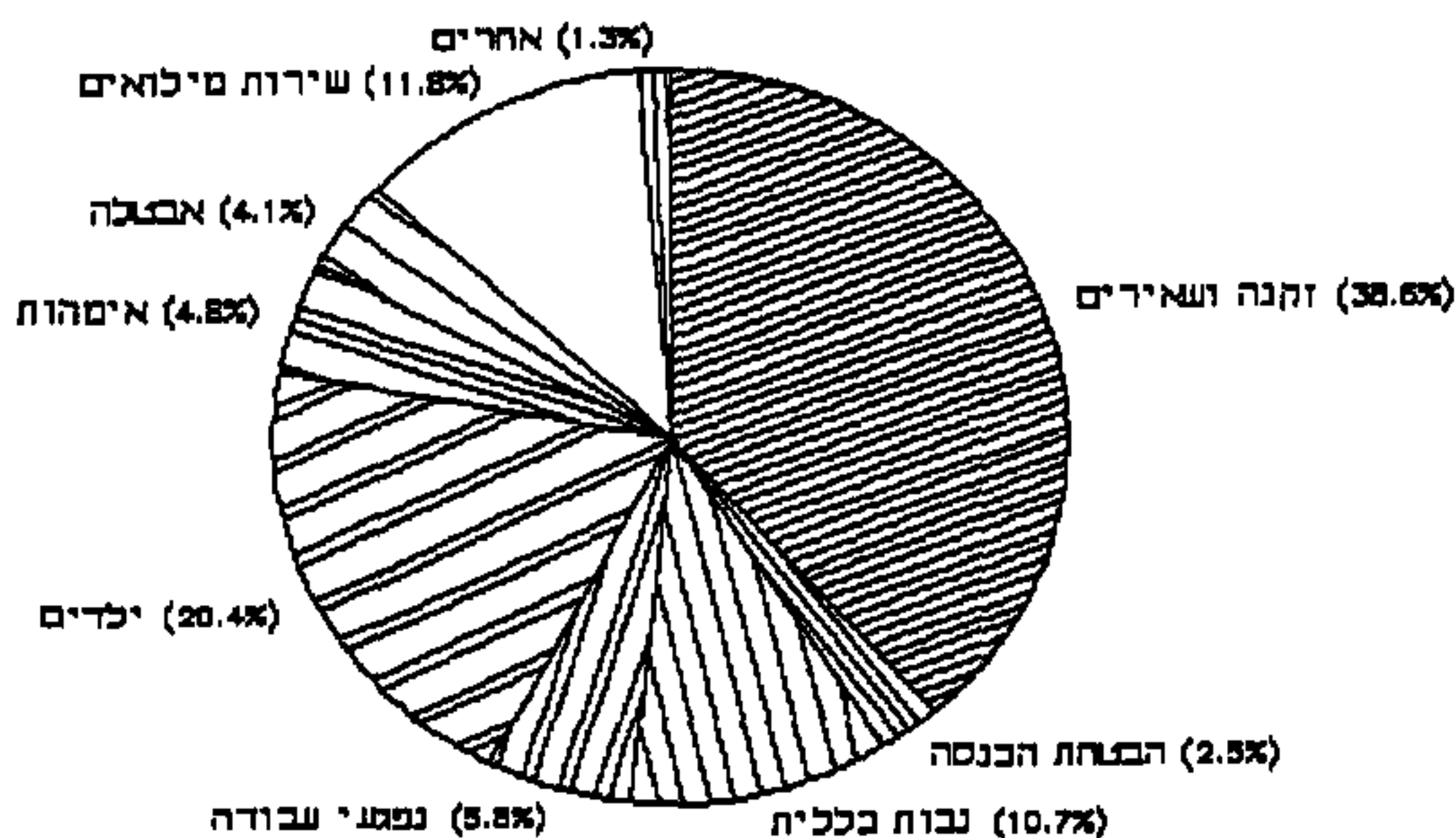
שיעורי הגידול בתשלומי הגמלאות בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר היו גבוהים, יחסית. בולט במיוחד הגידול הריאלי בסכום התשלומים עבור דמי אבטלה - בכ-62%. הסיבות העיקריות לגידול תשלומי ענף אבטלה הן: גידול מספר מקבלי דמי אבטלה בשיעור בן כ-60%, שלוותה בעלייה, אם כי מתונה בלבד, במספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, ובעליית דמי האבטלה הממוצעים (ליום), מ-44.5% מהשכר הממוצע (היומי) במשק ב-1987 ל-47.5% ב-1988.

תשלומי ענף נפגעי עבודה והתשלומים עבור שירות מילואים גדלו ב-6.6% וב-6.7%, בהתאמה, במונחים ריאליים³, ואילו היקף התשלומים בענף אימהות (הכולל גם את התשלומים לפי חוק מזונות) עלה ריאלית ב-15%. גידול תשלומי הגמלאות בענפים אלה נבעה הן מעליית ערכן הריאלי של הגמלאות למיניהן והן מגידול מספר מקבלי הגמלאות. חלקם של תשלומי הגמלאות מחליפות השכר בכלל תשלומי הגמלאות עלה מ-24.7% ב-1987 ל-26.5% ב-1988.

בניגוד לעלייה הריאלית שאפיינה את שאר תשלומי הביטוח הלאומי, תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית ירדו ב-1988 בשיעור בן כ-2%. זאת לאחר ירידה בת כ-11% ב-1987. הימשכותה של מגמת ירידה זו נובעת אך ורק מהירידה בת כ-10% במספר מקבלי הגמלאות, שכן רמת הקצבה הריאלית שהוענקה להם עלתה בכ-6%.

ולבסוף, התפתחות בולטת שאפיינה את 1988 היא שהתחילו בה, זה לראשונה, לשלם גמלאות סיעוד לאוכלוסיית הקשישים. ב-1988 הסתכמה ההוצאה בתחום הסיעוד (הכוללת תשלום גמלאות סיעוד, העברות כספים לגורמי חוץ השותפים לביצוע החוק ומשאבים שהוקצו להגדלת היקף השירותים הקהילתיים, לאשפוז סיעודי ולפיתוח שירותים) בכ-1% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי.

תרשים מס. 2: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1988



3. כאשר מנכים מסך כל תשלומי ענף המילואים ב-1987 את הסכומים שהועברו לגורמי חוץ בשנה זו, יוצא ששיעור השינוי בתשלומי תגמולי המילואים בין 1987 ל-1988 היה גבוה יותר - כ-30%.

ג. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1988

ב-1988 לא הונהגו שינויים בשיטות עדכון של קצבות המוסד לביטוח לאומי, והשינויים ברמת הקצבות נבעו בעיקר מההתפתחויות שחלו בתחומי המחירים והשכר במשק. קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, הקבועות כאחוז נתון מן השכר הממוצע לפי חוק (בהתאם להרכב המשפחה), עודכנו לפי השיטה המשופרת הנהוגה מאז דצמבר 1984 - תחילה כהוראת שעה למשך שנה אחת בלבד, במסגרת חוק, ולאחר מכן מכוח הסכמים עם האוצר. השיפורים שהונהגו בשיטת העדכון היו:

1. עדכון טוב יותר של השכר הממוצע שעל פיו מחושבות הקצבות, כך 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 הקצבות 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 (ממוצע פשוט), ועל פי תוספות היוקר או על פי כל פיצוי אחר על התייקרויות ("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. הוא מחושב אחת לשנה (כראשית ינואר), או בכל עת שמשולמים תוספת יוקר או פיצוי אחר בגין התייקרות במשק. במגמה להבטיח יציבות יחסית ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי השכר והסכמי תוספות היוקר נקבע בדצמבר 1984 שאומדן השכר הממוצע לצורך חישוב קצבות אלו 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 כסקטור העסקי הניתנת באחד משלושת חודשים אלה ייזקפו גם לתשבון החודשים הקודמים (הכלולים בבסיס החישוב), ולא רק לתשבון החודש הספציפי שבו ניתנה התוספת.

2. קביעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. כך נקבע, לדוגמה, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע במשק בפועל. אם יתברר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי אומדן השכר הממוצע כמפורט ב-(1) היתה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע בפועל, הגמלאים יהיו זכאים לקבל השלמה שתסתכם ניתד 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. כיום ההפרשים למקבלי הקצבה משולמים בסוף השנה, וזאת רק כאשר מתברר שהקצבה הממוצעת השנתית ששולמה בפועל היתה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע במשק בפועל⁴.

ב-1988 לא הונהגו שינויים גם בשיטת עדכון הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לשאירים, לנכים, לנשים הזכאיות לדמי מזונות ולאוכלוסייה הנתמכת שאינה נמנית על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירותית). הגמלאות להבטחת הכנסה עודכנו על פי השיטה שנקבעה בהסכם עם האוצר באפריל 1987, שלפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תהיה קטנה משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בתודשו מחשבים אומדן של השכר הממוצע במשק על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (לדוגמה, 25% מהשכר הממוצע ליחיד).

לוח מס. 4 ותרשימים מס. 3 ו-4 מציגים את התפתחות רמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. הנתונים מורים, שב-1988 עלתה במקצת רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע. זאת עקב הימשכות המדיניות של הבטחת "רצפה" לקצבה והודות לכך, שהשכר הממוצע נאמד לפי הוראת השעה (ב-1987 השכר הממוצע לפי הוראת השעה היה נמוך בכ-4.5% בלבד מהשכר הממוצע בפועל, ואילו ב-1984 - שנה בה שררה במשק אינפלציה גבוהה - היה ביניהם פער בן כ-20%). כמו כן יש להדגיש, שהשכר הממוצע שנאמד לפי הוראת השעה עלה במונחים ריאליים אף יותר מהשכר הממוצע בפועל - כ-5% לעומת כ-3%, ולכן גדלו - ריאלית - בשיעור בן כ-5% - גם קצבות הזיקנה והשאירים הצמודות לו.

עדכון הכנסת המינימום המובטחת בכל חודש, שבו רמתה נפלה מהשיעור הקבוע בחוק ובהתאם לשכר הממוצע לפי הוראת השעה, גרמו לעליית רמתה הן יחסית לשכר הממוצע והן במונחים ריאליים. כך, הכנסת המינימום המובטחת ליחיד עלתה מ-24.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1987 ל-25.5% ב-1988, ואילו ערכה הריאלי גדל בכ-6%-7%.

שלא כקצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושלא כהכנסת המינימום המובטחת לקיום, קצבות הילדים הוצמדו ביולי 1975 לשינויים במדד יוקר המחיה ועודכנו מאז 1981 ארבע פעמים בשנה. החל מינואר

4. מאז יוני 1986 משולמים ההפרשים בגין הפער שנוצר בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין "הרצפה" לא מכוח תיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 4: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע*

1988-1975

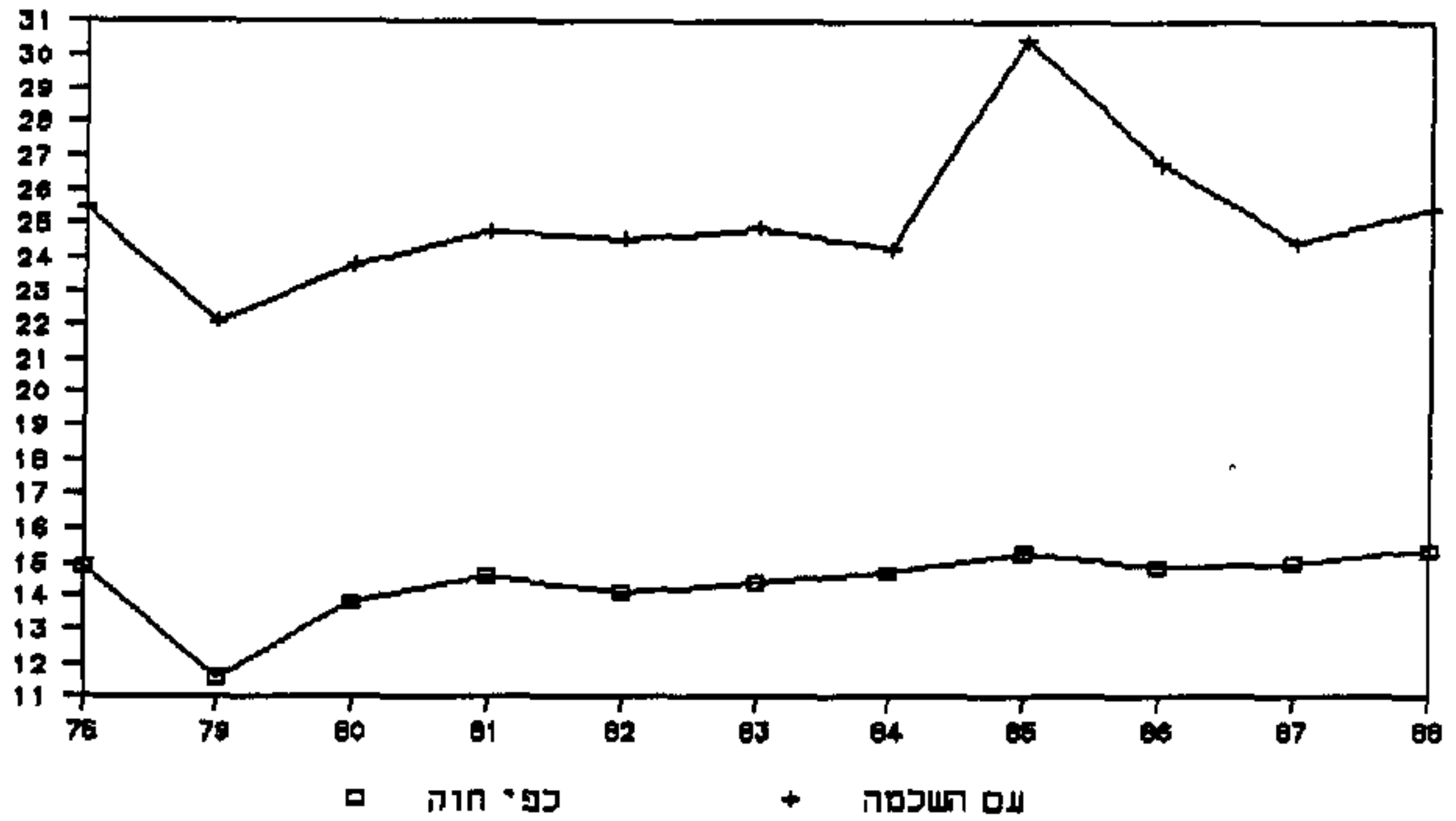
רמת הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאיירים						שנה
אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש, אלמן/ה, נכה יחידים		אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש יחיד אלמן/ה		
אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 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
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
49.7	475.4	24.5	234.6	29.1	278.3	15.0	143.5	1987
51.3	504.2	25.5	250.8	29.8	292.6	15.4	151.0	1988

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

1988 מעודכנות קצבות הילדים (ונקודת הזיכוי כמערכת המס) במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. שינוי זה עלול להקטין את תדירות העדכון שתלויה, כמובן, במספר הפעמים שמשולמת תוספת יוקר, ולגרום משום כך גם לשחיקה מתודשת בערכה של נקודת קצבה.

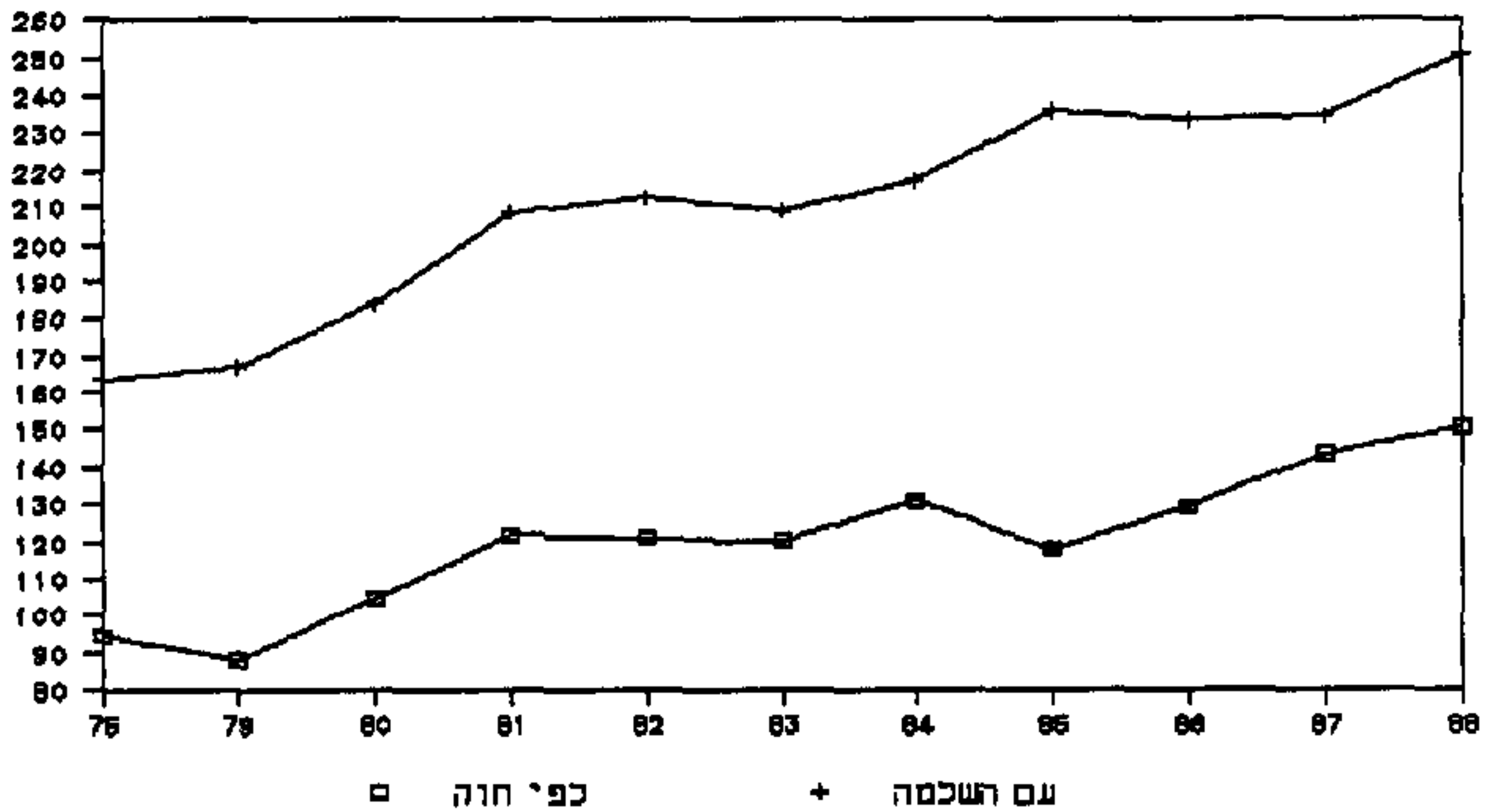
תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת
ליחיד, כאחוז מהשכר הממוצע

1988 - 1975



תרשים מס. 4: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת
ליחיד, במחירים קבועים

1988-1975



לוח מס. 5 ותרשימים מס. 5 ו-6 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. לאחר הנהגת התוכנית הכלכלית, שהודות לה ירדה רמת האינפלציה ירידה דרסטית, ניכר שיפור ריאלי בערכה של נקודת הקצבה - בשיעור מצטבר בן כ-45% מאז 1985 עד 1987. מגמה זו נבלמה ב-1988, אם כי כוח הקנייה של נקודת הקצבה נשמר (הוא ירד בכעשירית האחוז בלבד). לעומת זאת, בדומה ל-1987, ב-1988 ירדה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק. ערכה של נקודת קצבה ירד מ-3% מהשכר הממוצע במשק ב-1987 ל-2.9% ב-1988 (לעומת 3.2% ב-1986).

בהשוואה ל-1975, שנה שבה גובש מחדש מערך קצבות הילדים, ב-1988 לא ניכרה שחיקה בערכה הריאלי של נקודת הקצבה, אך השחיקה ביחס לשכר הממוצע עדיין גבוהה ומגיעה לשיעור בן כ-35%. יש להדגיש, שב-1988 נמשכה המדיניות - מכוח חוק - של ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה (שההכנסה מעבודה של הבעל אינה עולה בהן על 90% מהשכר הממוצע לפי חוק). מדיניות זו נמשכה גם ב-1989 והדיונים על העלאת תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבה לרמה השווה לשכר הממוצע עדיין לא נשאו פרי. לעומת זאת, באפריל 1989 הוחלט לבטל את המיסוי על קצבות הילדים עבור הילד השני והשלישי, המשולמות למשפחות שלהן עד שלושה ילדים, ואשר הבעל חייב במס שולי בן 45% ויותר.

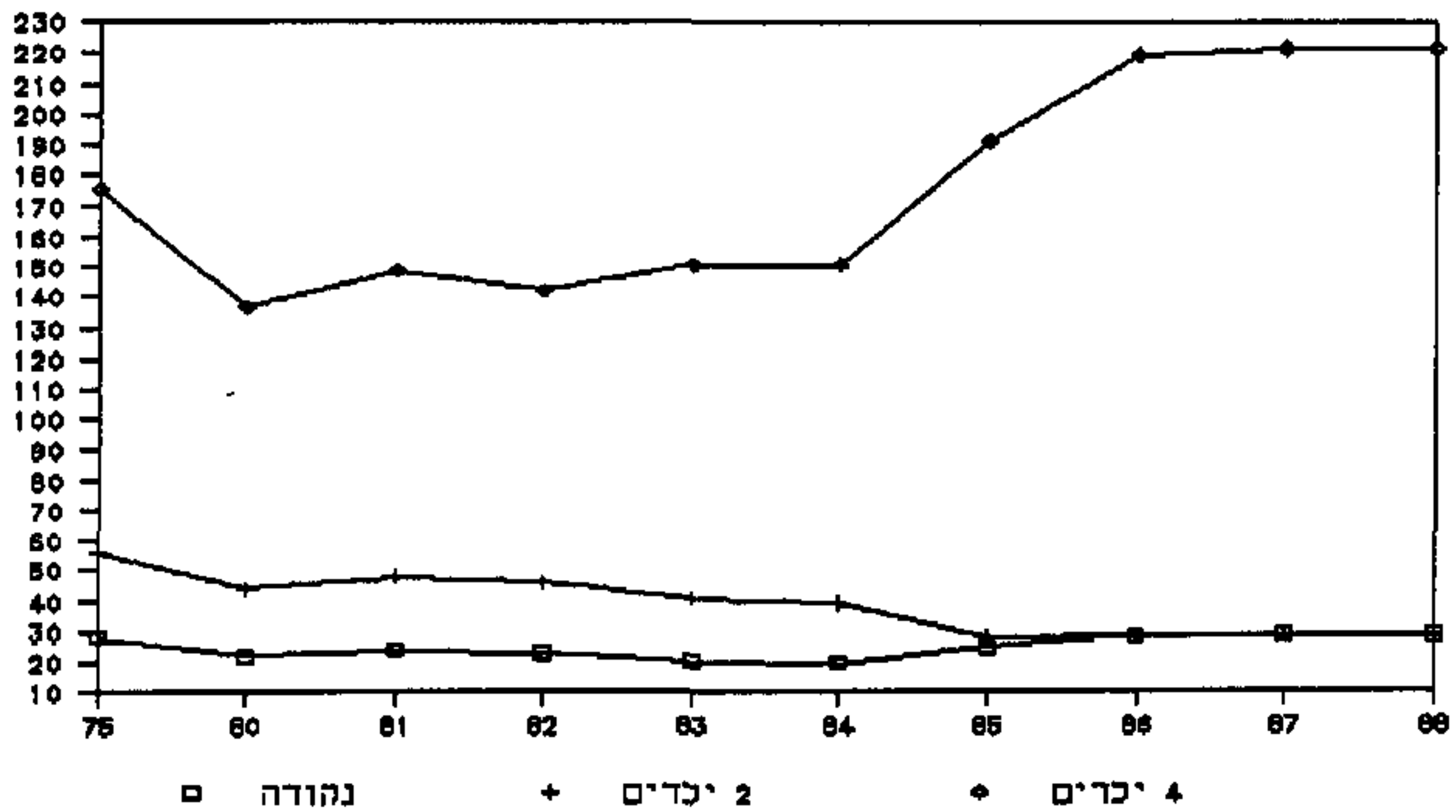
לוח מס. 5: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צנא)

1988-1975

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע לשכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע לשכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע לשכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע לשכיר
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
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
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0

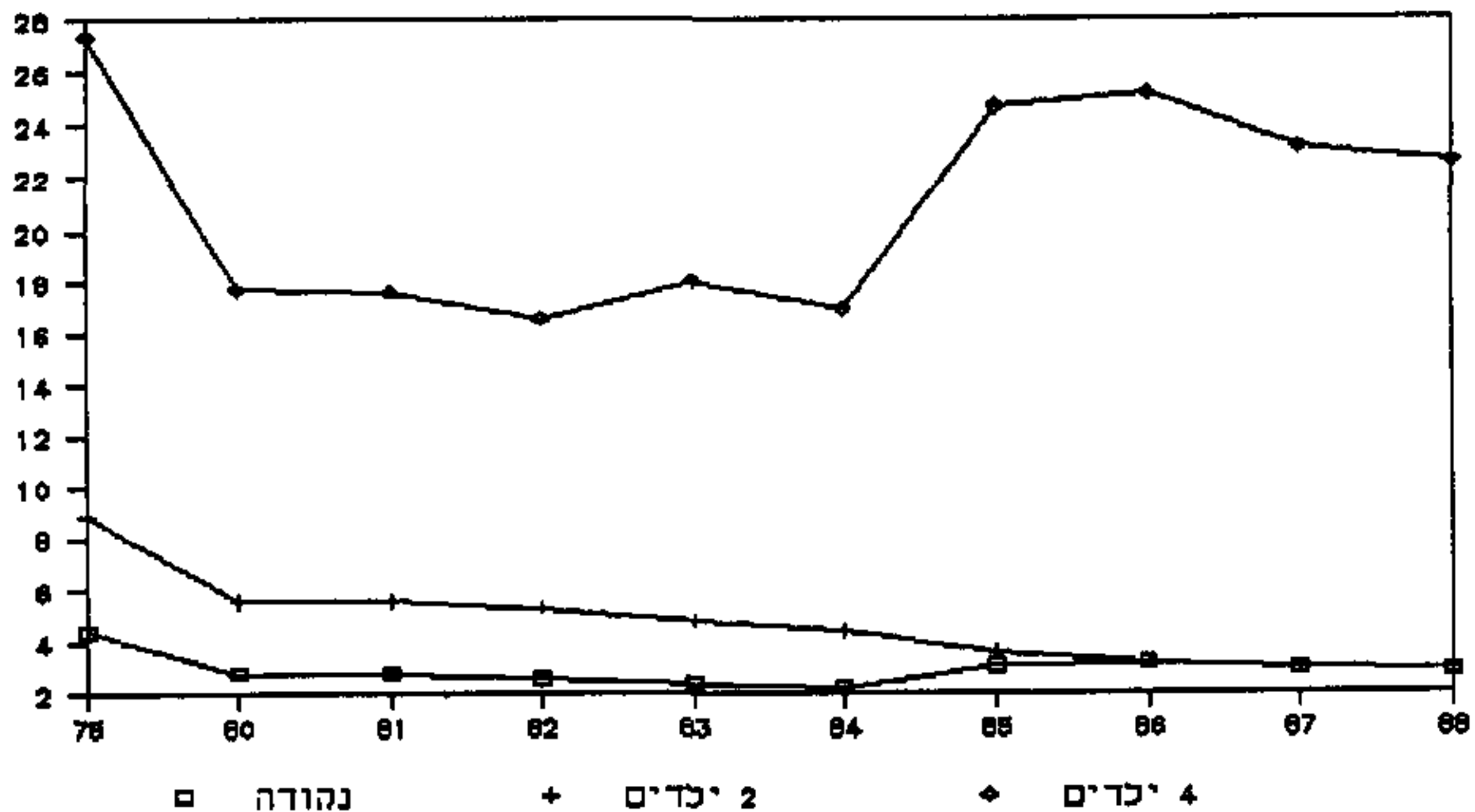
תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים

1988-1975



תרשים מס. 6: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע

1988 - 1975



גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות במרבית הענפים, למעט מקבלי דמי פגיעה מענף נפגעי העבודה, הבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית) ומענק לידה מענף אימהות, תרם גם הוא לעלייה בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. בדומה לשנים הקודמות, ב-1988 מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, המשיך לגדול, וזאת בשיעור בן כ-2% (כבשנה הקודמת). בענף הילדים, הענף השני בגודל בין ענפי המוסד, נמשכה זו השנה השנייה העלייה הקלה במספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבת ילדים. זאת לאחר הירידה שאפיינה את השנים 1985 - 1986, כתוצאה מביטול תשלום קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות. מספר המשפחות, בממוצע מדי חודש, שקיבלו קצבת ילדים גדל בכ-1% (לעומת 1.5% ב-1987) והגיע לכ-538,700. מספר הילדים הממוצע בחודש שבגינם שולמה קצבת ילדים, גדל גם כן בכ-1% והגיע ל-1,292,000. עלייה זו משקפת פחות או יותר, את הגידול שחל באוכלוסיית הילדים בארץ. בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר מקבלי קצבת נכות כללית גדל ב-2.4%, לעומת גידול בן 4.7% ב-1987. זהו שיעור הגידול הנמוך ביותר שנצפה בענף מאז הקמתו, והוא משקף בעיקר את העובדה שמיצוי הזכויות בענף הגיע, פחות או יותר, למלואו. מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בגין פגיעה בעבודה ומספר מקבלי קצבת תלויים בענף נפגעי העבודה המשיכו גם הם לעלות - וזאת בשיעורים בני 2.7% ו-1.2%, בהתאמה. לעומת זאת, מספר מקבלי דמי פגיעה המשיך לרדת גם ב-1988, ב-4.8%. גם בענף אימהות לא היתה מגמה אחידה, אם כי השינויים שהסתמנו במספר המקבלים היו קלים בלבד. מספר הנשים שקיבלו מענק לידה קטן בכמחצית האחוז, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל בכ-2%.

התפתחות בולטת שאפיינה את 1988 היתה הגידול הדרסטי במספר המקבלים בענף האבטלה. בשנה זו גדל מספר מקבלי דמי אבטלה בכ-62%, וזאת לאחר ירידה מצטברת בת כ-5% בשנים 1986-1987. התפתחות זו היא, כמוכן, פועל יוצא מהתרחבות ממדי האבטלה במשק. שיעור האבטלה במשק גדל מ-6% ב-1987 ל-7% ב-1988. הגידול חל בעיקר בשלהי שנת התקציב 1988 (בחודשים ינואר-מרץ 1989 הגיע שיעור האבטלה לכ-8%). לעומת זאת, ב-1988 נמשכה זו השנה השנייה הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית). מספר מקבלי הגמלה הממוצע לחודש ירד מ-26,653 ב-1987 ל-24,065 ב-1988. זו אפוא ירידה בת כ-10% (לאחר ירידה בת כ-15% ב-1987). את הימשכותה של ירידה זו יש לתלות בעיקר בשיפור הנוסף שחל במרוצת 1988 ברמת שכר המינימום במשק. עליית שכר המינימום במשק מ-37.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1987 ל-41.1% ב-1988 וצמצום הפער בין שכר המינימום לבין ה"סכומים הקובעים" (ההכנסה המקסימאלית המזכה בהשלמת הכנסה) גרמו לירידת מספר מקבלי הגמלה בגין שכר

לוח מס. 6: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, בממוצע לחודש

1988 - 1980

הגמלת הכנסה לאוכלוסיית השווי	אבטלה*	ילדים		אימהות		נפגעי עבודה			נכות כללית	זיקנה ושאידיים	שנה
		משפחות המקבלות קצבות ילדים	דמי לידה*	מענק לידה*	קצבת תלויים	קצבת נכות עמיתה	דמי פגיעה*	נכות כללית			

מספר המקבליים

-	37,000	579,247	39,785	96,687	2,859	7,542	73,913	42,871	343,359	1980
9,880	42,152	587,511	38,602	96,732	2,958	8,034	70,017	48,761	353,566	1981
11,030	40,000	600,859	39,648	98,676	3,070	8,485	57,976	54,386	362,635	1982
14,328	36,900	609,052	42,385	102,654	3,090	8,898	59,976	59,491	371,053	1983
24,567	51,500	621,675	42,690	99,822	3,215	9,326	59,751	62,522	379,394	1984
31,492	61,300	**546,900	42,755	101,329	3,286	9,872	56,921	64,575	390,226	1985
26,653	58,600	524,200	42,742	100,541	3,338	10,018	57,823	67,111	401,749	1986
24,065	58,499	532,700	42,420	99,784	3,381	10,369	57,034	70,256	409,771	1987
	92,800	538,700	43,150	99,268	3,421	10,645	54,291	71,946	418,167	1988

אחוז השווי במספר המקבליים

-	13.99	1.44	-3.00	0.44	3.55	6.55	..	13.77	3.00	1981
-17.00	-5.11	2.33	2.77	2.00	3.88	5.66	..	11.55	2.66	1982
11.66	-7.77	1.44	6.99	4.00	0.77	4.99	-17.22	9.44	2.33	1983
30.00	39.66	2.11	0.77	-2.88	4.00	4.88	-3.11	5.11	2.22	1984
72.00	19.00	-12.00	-0.11	1.55	2.22	5.99	-4.77	3.33	2.88	1985
28.22	-4.44	-4.55	0.55	-0.88	1.66	1.55	-1.66	3.99	2.99	1986
-15.44	-0.22	1.66	-0.77	-0.77	1.33	3.55	-1.33	4.77	2.00	1987
-9.77	58.66	1.11	1.88	-0.55	1.22	2.77	-4.88	2.44	2.00	1988

* מספר המקבליים השוויים במשך השנה.
 ** כולל המשפחות, שלהן הוחזרה קצבת היילד הראשון באמצעות המעבידיים, החל ביולי 1985.

נמוך (מכ-6,900 במרץ 1988 לכ-5,600 במרץ 1989) ולצמצום מספר המצטרפים החדשים מהאוכלוסייה העובדת למערכת הבטחת הכנסה. יש לציין שאילולא התרחבות האבטלה, היתה נצפית ב-1988 ירידה גדולה יותר במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שכן הגידול בשיעורי האבטלה במשק, בעיקר ברבע האחרון של שנה זו, היקשה על נתמכים מתוסרי תעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה וגרם להצטרפותם של מובטלים חדשים למעגל הבטחת הכנסה.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. הגבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא-שכירים כדי להקטין את עלות העבודה במשק (וכך לשמור על יציבות המחירים במשק ולהגדיל את רווחיות הייצור, בעיקר היצוא). הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו ניגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. עד לאפריל 1987 התבצעה ההפחתה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות, ואילו במועד זה עוגנה הפחתת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח (ב-2.8% נקודות אחוז) בחוק יציבות המשק⁵. כמו כן החליטה הממשלה להפחית ב-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל ממרץ 1987, וכי הפחתה נוספת זו תבוצע באמצעות היטל תשלומי מקדמות.

בשנת התקציב 1988 בוטלו תשלומי שלוש מקדמות: מקדמות אפריל, אוקטובר ומרץ (1989). תמורת ביטולן של שלוש מקדמות אלו והפחתת שיעור דמי הביטוח ב-2.8 נקודות אחוז, על פי חוק יציבות המשק, העביר משרד האוצר לביטוח הלאומי סכום בן 2,004.8 מיליון ש"ח (זאת לעומת הסכומים 905.7 מיליון ש"ח ו-897.6 מיליון ש"ח בשנות התקציב 1986 ו-1987, בהתאמה). יש לציין, כי 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 אליו כאל כזה.

הגורמים העיקריים אשר השפיעו על תקבולי המוסד מדמי ביטוח, על התחלוקתם בין גבייה ישירה מן הציבור לבין תשלומי הממשלה (במקום

5. במועד זה החליטה הממשלה גם על ביטול היטל חינוך והיטל התגוננות, שהסתכמו ב-1.7% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) ועל התחלוקתם בין גבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד) לבין גבייה מלא-שכירים ובין גבייה עבור ענפי ביטוח לבין גבייה עבור גורמי חוץ שונים הם:

א. ב-1988, השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר עלה בשיעור בן כ-3% (זאת לעומת שיעור בן כ-10% בשנה הקודמת), ומספר משרות השכיר גדל ב-0.6% בלבד (לעומת 3.4% ב-1987).

ב. סכום דמי הביטוח, שהעבירה הממשלה בגין ביטול מקדמת מרץ 1989 למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים היה שווה לקצת יותר מחמישית הסכום הכללי, שהעביר משרד האוצר בשנת התקציב 1988. הוא נזקף במלואו לחשבון שנת התקציב 1988, למרות שרובו הועבר כתמורה על הפחתת שיעור דמי הביטוח ב-2.7 נקודות האחוז בחמשת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1989 (זאת היות שהמקדמה היתה אמורה לכסות את החסר בגין הפחתת דמי הביטוח של חודש אחד בלבד בשנת התקציב 1988 - מרץ 1989 - ושל חמישה חודשים נוספים בשנת התקציב 1989 - אפריל - אוגוסט 1989). להיפך - בשנת התקציב 1987. סכום דמי הביטוח שהועבר ממשרד האוצר לביטוח הלאומי תמורת הורדת שיעור דמי הביטוח ב-2.7 נקודות האחוז עבור חמשת החודשים של שנת התקציב 1987 נזקפו במלואם לחשבון שנת התקציב 1986⁶. יוצא אפוא, שסכום דמי הביטוח שהעבירה הממשלה בגין ביטול מקדמות בכל אחת משנות התקציב 1986-1988 היה תלוי במידה רבה כמועדים שבהם בוטלו המקדמות, וחלק קטן בלבד מן השינוי שחל משקף התפתחויות בתחומי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח או התעסוקה.

ג. ב-1988 נתקבלו ממשרד האוצר כמסגרת השיפוי תשלומים עבור הפרשי שומה לשנים 1986-1987.

צירופם של גורמים אלה גרם בשנת 1988 לגידול ריאלי בן 8.5% בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (זאת לעומת גידול ריאלי בן 4.3% ב-1987). מנתוני לוח מס. 7 עולה, שגידול זה, משקף שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור קטן ריאלית ב-12.2% (לעומת גידול ריאלי בן כ-11% ב-1987) ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה (במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) גדלו ריאלית ב-90.1% (לעומת ירידה ריאלית בת-16% ב-1987).

6. מדובר בסכומי דמי הביטוח שהעבירה הממשלה בגין ביטול מקדמת פברואר 1987.

לוח מס. 7: תקבולי המוסד מדמי ביטוח (אלפי ש"ח)*

1988-1987

שיעור גידול ריאלי	שיפוי המוסד ע"י האוצר**		גבייה מן האזרח		מסד כל תקבולי המוסד		מבטחים		
	1988	1987	שיעור גידול ריאלי	1988	1987	שיעור גידול ריאלי			
86.6	1,717.1	783.6	-12.0	3,050.2	2,952.3	8.6	4,767.3	3,735.9	שכירים
114.5	287.1	114.0	-13.4	573.3	563.8	8.1	860.4	677.8	לא-שכירים
90.1	2,004.2	897.6	-12.2	3,623.5	3,516.1	8.5	5,627.7	4,413.7	סה"כ

* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.
 ** הורדת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ולמבטחים לא-שכירים במסגרת חוק יציבות המשק.

ההבדלים בשיעורי שינוי אלה (בכיוון ובעוצמה) אינם משקפים שינוי במדיניות הממשלה ביחס לשיעור השתתפותה בתשלום דמי הביטוח המוטלים על המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים, אלא נובעים משני הגורמים האחרונים שצוינו. סכום דמי הביטוח שהעבירה הממשלה בשנת התקציב 1988 תמורת הורדת שיעור דמי הביטוח ב-2.7 נקודות האחוז, בתמשת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1989 הגדיל ב-1988 את דמי הביטוח, שהועבר על ידי הממשלה ובמקביל הקטינה את הגבייה הישירה מן הציבור. יש לציין, שאילו הממשלה היתה מעבירה לביטוח הלאומי

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים

1988-1983

1988	1987	1986	1985	1984	1983	מאפיין הגבייה
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):						
2.9	9.7	12.4	-13.4	5.6	-1.2	שכר ממוצע ריאלי לעובד
0.6	3.4	0.7	0.3	-0.3	1.6	מספר משרות שכיר
שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי						
24.3	30.3	42.2	208.3	439.3	160.4	שינוי במחירים
17.4	17.9	30.2	231.3	404.6	173.8	גידול בסך כל תקבולי* דמי הביטוח
27.5	23.0	60.2	247.9	420.8	158.9	גידול ריאלי בסך כל תקבולי דמי הביטוח
8.6	4.3	23.0	5.0	3.2	-5.4	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מסך כל תקבולי דמי הביטוח
27.0	27.5	33.3	32.3	28.1	26.8	אחוז גבייה עבור שכירים מסך כל תקבולי דמי הביטוח
84.7	84.6	86.3	88.0	92.9	94.4	מסך כל תקבולי דמי הביטוח

(* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.)

את סכומי דמי הביטוח בהתאם לנדרש עבור שנת התקציב 1988, תקבולי הביטוח הלאומי מדמי הביטוח (כן גם הגבייה הישירה והסכום המועבר על ידי הממשלה בנפרד) היו גדלים ריאלית בשנה זו בשיעור בן כ-3%-4% (שיעור המתאים, פחות או יותר, לשיעור עליית השכר הריאלי במשק). כמו כן, יש לצפות שכשנת התקציב הבאה - 1989 - תסתמן מגמה הפוכה. סכומי הגבייה הישירה מן הציבור יגדלו בשיעור גדול יותר מסכומי דמי הביטוח, שהממשלה תעביר לביטוח הלאומי בגין ביטול מקדמות.

שיעורי השינוי שנרשמו בסך כל תקבולי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח משכירים ומלא-שכירים מצד אחד, ועבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ מצד שני, היו דומים. ב-1988 סך כל התקבולים מדמי ביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד, של הממשלה, ושל העובד גם יחד) עלה ריאלית ב-8.6%, ואילו התקבולים ממבוטחים לא-שכירים (כולל תשלומי הממשלה עבורם) עלו ריאלית ב-8.1%. כתוצאה מכך, בהשוואה ל-1987, ב-1988 לא חל שינוי בחלקם של תקבולי דמי הביטוח מלא שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח, והוא היה כ-15%.

ב-1988 הגבייה עבור גורמים אחרים (מס מקביל) עלתה ריאלית ב-6.8%, ואילו הגבייה עבור ענפי הביטוח עלתה ריאלית בשיעור גדול במעט יותר - 9.2%. כתוצאה מכך חלקה של הגבייה עבור הגורמים האחרים בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח ירד ירידה קלה - מ-27.5% ב-1987 ל-27% ב-1988.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק. השיעורים הם: כ-15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 100% מן הגבייה לענף ילדים ו-75% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית. מאז 1982 הועברו סכומי השתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק.

לסכומי השתתפות אלה יש להוסיף גם את השתתפות הממשלה (מכוח הסכם מיוחד) כדי להשלים את רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים כדי שנת הוצאה אחת. ב-1988 סך כל הקצבות האוצר (על פי סעיף 217 לחוק ומכוח ההסכם המיוחד שצוינו לעיל) גדל ריאלית בכ-19%. כמחציתו של גידול זה נובעת מעליית השתתפות הממשלה בהשלמת רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים (זאת עקב העלייה החדה שהסתמנה בתשלומי הענף ב-1987). נוסף על הקצבות האוצר, הממשלה 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 הכטתת הכנסה (לקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה

השירותית), קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד. בשנת 1988 סך כל תשלומים אלה עלה ריאלית ב-3.8%. זאת לעומת ירידה ריאלית בת כ-11% ב-1987.

הגידול שהסתמן בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים נבע מצירופן של שלוש התפתחויות: עלייה ריאלית בת כ-14% בתשלומי גמלאות הניידות; עלייה ריאלית מתונה (בת כ-1%) בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים ובתשלומי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק, ואחרון - עלייה ריאלית בת 2.2% בתשלומי קצבות יוצאי צבא.

3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא מימון ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקרת הם: הגידול הריאלי של תקבולי ענפי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח (כולל הסכומים ששולמו על ידי משרד האוצר במקום המעסיקים), השתתפותו המלאה של האוצר כמתחייב מסעיף 217 לחוק, הגידול החד בסכום שהעבירה הממשלה לענף ביטוח שירות מילואים והעלייה הריאלית שהסתמנה בסך כל התשלומים, שמומנו על ידי הממשלה מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים. כתוצאה מהתפתחויות אלו ירד במקצת חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון, מ-58.9% ב-1987 ל-57.9% ב-1988. חלקו של האוצר במימון הגמלאות לפי חוק ובהבטחת רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים גדל במעט, מ-15.3% ל-16.7%, ואילו השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק קטנה, מ-14.4% מכלל התקבולים ב-1987 ל-13.7% ב-1988.

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד (באג"ח הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5%, ומחציתן ריבית בת 5.5%). כמו כן, משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי, ומושקעים כספים לזמן קצר בפקדונות שקליים. ב-1988 ההכנסות מריבית ההשקעות היו כ-11.7% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 10 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1987 עד 1988 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה ואבטלה;

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי

1988 - 1981

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

מספרים מוחלטים (מליוני ש"ח)

1981	25.0	17.0	0.4	3.6	3.8
1982	62.3	35.5	8.9	8.7	9.1
1983	171.4	90.5	23.3	25.6	28.8
1984	856.5	462.9	111.9	130.0	150.3
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1986	4,275.1	2,394.1	591.0	748.0	534.4
1987	5,501.5	3,199.2	840.8	692.3	664.2
1988	7,101.1	4,103.1	1,178.5	965.0	831.7

התפלגות התקבולים (אחוזים)

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
1987	100	58.2	15.3	14.4	12.1
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7

* כולל סכומי דמי הביטוח, ששולמו על ידי הממשלה כמקום המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים (ר' לוח מס. 7).

** כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ.

*** כולל השתתפות הממשלה (על פי הסכם מיוחד) להשלמת רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים כדי שנת הוצאה אחת.

ואילו בענפים נכות וילדים העודפים השוטפים גדלט. בענף אימהות, שב-1987 היה בו עודף שוטף, נרשם ב-1988 גרעון שוטף, ואילו בענף ביטוח שירות מילואים, שב-1987 היה בו גרעון שוטף, נרשם ב-1988 עודף שוטף.

שיפור מצבם הכספי של ענפי הילדים, הנכות וביטוח שירות מילואים נובע מכך, ששיעור גידול התקבולים בהם היה גבוה משיעור גידול הגמלאות. בהתייחס לביטוח שירות מילואים, יש לציין את השתתפות הממשלה בשמירת רמת הרזרבות של הענף, ואילו בהתייחס לענף הילדים יש לציין ששיעור הגבייה לענף לא השתנה מאז 1985, אף על פי שבמועד זה בוטלה קצבת הילד הראשון. לעומת זאת, הגרעון הגדל בענפי זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה ואבטלה נובע, משיעור העלייה הגדול בהיקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1988 על השקעות המוסד לביטוח לאומי, עולה כי בכל הענפים יש עודף.

בלוח מס. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם של הענפים, שבהם נרשם גידול בעודפים השוטפים, בכלל הנכסים גדל. כך, לדוגמה, נכסי ענף הילדים והנכות גדלו ל-18.6% ול-5.0% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה (זאת לעומת 15.5% ו-4.6% ב-1987, בהתאמה). לעומת זאת, חלקם של הנכסים בענפים זיקנה ושאיירים ואבטלה המשיך לקטון גם ב-1988, ל-33.5% ול-11.4% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה (בהשוואה ל-34.9% ו-21% ב-1987, בהתאמה).

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח)

1988-1986

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ע נ ך
1988	1987	1986	1988	1987	1986	
1,211.4	925.4	641.7	379.8	261.2	107.2	סך הכול
175.1	139.4	119.5	-110.5	-98.6	-79.8	זיקנה ושאיירים
117.5	33.2	7.0	77.7	2.3	-18.2	נכות כללית
11.0	29.1	36.7	-79.1	-47.3	-28.2	נפגעי עבודה
28.6	81.0	60.7	-9.3	51.8	39.1	אימהות
705.5	540.3	291.6	566.4	452.7	237.1	ילדים
7.9	76.2	74.1	-162.3	-68.3	-47.5	אבטלה
79.6	-60.6	-15.1	55.1	-85.1	-37.6	שירות מילואים
86.2	86.8	67.2	41.8	53.5	42.4	השאר

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב) ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח

1988 - 1986

1988	1987	1988	1987	1986	ענף ביטוח
רמות כיסוי בפועל (שנים)					
		17,822.2	13,697.1	10,997.1	סה"כ נכסי המוסד
		100.0	100.0	100.0	מספרים מוחלטים (מחירים שוטפים מיליוני ש"ח) אחוזים
					מזה בענפים:
2.83	2.98	33.5	34.9	36.5	זיקנה ושאיירים
1.60	1.45	5.0	4.6	4.7	נכות כללית
5.37	6.57	10.3	11.9	11.8	נפגעי עבודה
2.77	3.01	4.4	4.6	4.2	אימהות
3.35	2.60	18.6	15.5	12.1	ילדים
-	-	19.4	21.0	22.1	אבטלה
0.79	0.72	3.4	3.1	3.8	שירות מילואים
-	-	5.4	4.4	4.8	השאר

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו, מלמדת שבענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי בת 1.6 שנים (לעומת 1.45 ב-1987 ו-1.5 ב-1986), שהיא פחות מהמינימום שנקבע לרזרבות ענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1988 הספיקו ל-2.83 שנות הוצאה (לעומת 2.98 ב-1987 ו-3.6 ב-1985), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-3.35 שנות הוצאה (לעומת 2.6 ב-1987 ו-1.9 ב-1986), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

1. ביצוע חוק ביטוח סיעוד⁷

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת באפריל 1986. נקבע בו, כי הוא יבוצע בשני שלבים - הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון תפותח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים

7. דו"ח מפורט על ביצוע החוק מוצג בפרק 5 של סקירה זו.

ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית 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 לביטוח סיעוד יועמד לרשות כל אחד משני המשרדים לשם הגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד. סכומים אלה יוקצו כמשך עשר שנים (1986-1995).

3. 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.

יש להדגיש, שהסכומים הנקובים יצטרפו במלואם כתוספת למשאבים הציבוריים שכבר מוקצים כיום לשירותי סיעוד, ולא יהיו תחליף להם. כמו כן, העברת הכספים שפורטו 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. מאז הוחל ביצוע החוק עד סוף שנת התקציב 1988 (מרץ 1989) הועברו למשרדי העבודה והרווחה והבריאות כ-19.9 מליוני ש"ח להרחבת שירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-15.4 מליוני ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. הדיווחים שהתקבלו עד כה מעידים על גידול ניכר הן במספר המקבלים טיפול אישי ועזרת בית והן במספרן הממוצע של שעות הטיפול הניתנות למטופל.

לשם ביצוע הסעיף השלישי - פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים - הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עדיפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986. עד שעת הכנתה של סקירה זו הוגשו לוועדה בקשות רבות לפיתוח, שחלקן הגדול כבר אושר. בתחום הקהילתי הושם דגש מיוחד על הכשרת כוח אדם טיפולי וכן על פיתוח מרכזי יום, שבהם שוהים קשישים מוגבלים במשך היום ושבהם הם מקבלים את שירותי הסיעוד הקבועים בחוק. בתחום המוסדי משתלב חוק ביטוח סיעוד במסגרת תוכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תוכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד

הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים הכללית, משען ואש"ל. עד תחילת אפריל 1989 העביר הביטוח הלאומי סכום בן כ-8.1 מיליוני ש"ח לביצוע פרויקטים שאושרו על ידי הוועדה (בתחום הקהילתי והמוסדי).

ביצוע השלב השני, שהוא השלב העיקרי ביישום חוק ביטוח סיעוד, הוחל רק באפריל 1988, עם הענקת גמלת הסיעוד. בשנה הראשונה לביצוע שלב זה (אפריל 1988-מרץ 1989) התקבלו בסניפי המוסד 41,010 תביעות לגמלת סיעוד⁸ (37,674 תביעות ראשונות ו-3,334 תביעות חוזרות). לגבי 90% (36,895) מהתביעות שנבדקו על ידי פקידי התביעות ניתנה החלטה - אישור זכאות או דחיית התביעה. 56.8% מכלל התביעות שלגביהן נתקבלה החלטה אושרו, והתובעים נמצאו זכאים לגמלת סיעוד (כלומר, עמדו בתנאים המיקדמיים של הזכאות ובמבחן התלות). הוועדות המקומיות הקובעות את סוג הגמלה (שירותים או גמלה כספית) ואת תוכנית הטיפול הספיקו לדון ב-19,570 החלטות זכאות שהועברו אליהן מסניפי המוסד לביטוח לאומי. הן אישרו גמלה בעין (מתן שירותים) ל-95% מכלל הזכאים וגמלה כספית חילופית לכ-1% אחד בלבד. ליתר (כ-4%) אמנם אושרה גמלה בעין, אך הם סרבו לקבלה (כ-40% מאלה שסירבו לקבל שירותים ביקשו במקומה גמלה כספית, שלא אושרה להם). נתונים אלה מעידים על קיומם של שירותים זמינים לטיפול קהילתי ברחבי הארץ. מספר התביעות שטופלו בסניפי המוסד ומספר ההחלטות שהוחלטו על ידי הוועדות המקומיות (89% מכלל ההחלטות הזכאות שנתקבלו במוסד) מעיד על עמידתם של כל הגורמים השותפים לביצוע החוק בהצלחה בעומס הכבד של שנת ההפעלה הראשונה.

ז. קווי מדיניות המוסד לביטוח לאומי בעתיד

המוסד לביטוח לאומי, הזרוע המופקדת על הביטחון הסוציאלי בישראל, נתון מאז ראשית שנות ה-70 לתמורות מתמשכות בקשת פעילותו. מצד אחד נוספו ענפי ביטוח חדשים המתייחסים לסיכונים שלא היה להם כיסוי בענפים הקודמים, ענף נכות וענף אבטלה, והונהג יסוד אוניברסאלי במערכת קצבות הילדים. מצד שני נוספו למוסד לביטוח לאומי משימות התורגות מהתחומים שבהם הוא מטפל במסגרת ענפי הביטוח הקיימים בו: גבייה עבור גורמי חוץ וביצוע חוקים, שמתחייבות מהן גמלאות לא גבייתיות שונות.

8. כולל כ-500 תובעים שהשתתפו בניסוי שנערך בטרם הוחל ביצוע השלב השני של החוק.

תהליך התרחבות מסוג זה מטבע הדברים מחייב בחינה מתמדת של יעדי הביטוח ושל מערך הזכויות והחובות המאפשרים את הוצאתם לפועל. כדי להתמודד עם מטלה זאת, בעיקר לנוכח האילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות, הוקמו במוסד לביטוח לאומי צוותי מדיניות, שתפקידם להתייחס לא רק למדיניות המוסד לטווח הארוך אלא גם לתחומים מוגדרים, שאפשר לגבש ולסכם בטווח הקצר. הנושאים העיקריים הטעונים בחינה מידית הם:

1. סקירת שיטות חישוב ועדכון 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.

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

3. בדיקת מערכת ביטוח נפגעי עבודה, ובמיוחד שיטת קביעת אחוז הנכות (שמירת הקשר בין דרגת הנכות הבריאותית לבין כושר ההשתכרות או ניתוקו), ותנאי המעבר מזכאות לדמי פגיעה לזכאות לקצבת נכות.

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

5. 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.

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

צוותי המדיניות, שהחלו בעבודתם במחצית שנת 1987, גיבשו בהתאמה (עד מועד צאתה לאור של סקירה זאת) את המלצות הביניים הבאות, שחלקן כבר נתון בשלבי חקיקה:

1. יש לשמור כעיקרון על רמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות לאורך זמן. בהיעדר אינדיקטור טוב יותר לרמת חיים מאשר השכר

הממוצע, יש להמשיך במדיניות הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע למשרת שכיר. מאחר שפרסום נתוני השכר בפועל בהכרח מפגיר את השינויים החלים בנתונים אלה, אין מנוס מלהמשיך לחשב את הקצבאות על-פי אומדן של השכר הממוצע, אולם יש לתקן את חוק הביטוח הלאומי באופן הבא:

א. יש לעגן בחוק את שיטת חישוב אומדן השכר הממוצע על-פי הוראת השעה, כנהוג היום מכוח הסכם עם האוצר, כך שכל תוספות היוקר ותוספות השכר הקיבוציות תבאנה לידי ביטוי מלא (ר' סעיף ג' בפרק זה).

ב. לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע יש לפרוס רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון: מענקים בגין ביגוד והכראה המשולמים בדרך כלל בתודשים יוני-יולי) על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע שיכלול את חלקם היחסי של המענקים הפרוסים ימנע תנודות חריפות ברמת הגמלאות, בתשלומי מקדמות דמי ביטוח ובתשלומי שכר הצמודים לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

כמו כן, על מנת למנוע שחיקה בערך הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע יש להחיל עליהן את העיקרון של תשלום פיצוי בגין הפרשים, כל אימת שמתברר בזיעכז שהקצבה ששולמה בפועל היתה נמוכה מ"רצפה" מובטחת כלשהי (כנהוג היום לגבי קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות, שרמתן מובטחת על-ידי "רצפה", השווה כשמדובר, לדוגמה, בקצבה המשולמת ליחיד, ל-15% מהשכר הממוצע המדוד). בהצעת חוק הנתונה בשלבי חקיקה מתקדמים, ושה כלולים גם תיקוני החוק המתייחסים לשיטת חישוב אומדן השכר הממוצע, מוצע לשנות את שיטת הפיצוי למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית: במקום לשלם הפרשים חד-פעמיים בסוף כל שנה, תעודכן הקצבה השוטפת בשיעור יחסי לחסר התשלום בשנת הכספים החולפת⁹ - זאת עד למועד העדכון הבא מהסוג הזה.

אשר לקצבאות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה (קשישים ושאיירים, האוכלוסייה השירותית הזכאית להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה, נכים המטופלים במסגרת חוק נכות כללית ונשים הזכאיות לדמי מזונות מכוח חוק המזונות) - הצוות ממליץ לעגן

9. שיעור הפיצוי שווה לגודל הפרש בין הקצבה השנתית הממוצעת שהייתה צריכה להיות משולמת בשנת הכספים החולפת (ליחיד, לדוגמה, 15% מהשכר המדוד הממוצע) לבין הקצבה הממוצעת ששולמה בפועל, חלקי הקצבה הממוצעת בפועל.

בחוק את שיטת העדכון הנהוגה כיום מכוח הסכם עם האוצר, שלפיו אומדן השכר הממוצע במשק יתושב מדי חודש בחודשו על פי השיטה שהוצגה לעיל (כולל פריסת התשלומים החריגים) ורמת הקצבה תיקבע בהתאם לשיעורה בחוק¹⁰. כמו כן המליץ הצוות לקבוע "רצפה" לקצבאות הבטחת הכנסה בדומה ל"רצפה" הנהוגה לגבי קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות. גובה ה"רצפה" יהיה אחוז קבוע מן השכר הממוצע המדוד ובהתאם לשיעורים הקבועים בחוק (לדוגמה, 25% ליחיד). בהצעת החוק דלעיל כלולה ההמלצה הראשונה בלבד, שכן האוצר טרם הסכים לשינוי הממולץ בהמלצה השנייה.

קצבאות נכות ותלויים של נפגעי עבודה, המתושבות על-פי שכר העובד ערב הפגיעה, תעודכנה, על פי המלצת הצוות, באותם מועדים ועל פי אותה שיטה הממולצים לגבי קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות - ולא כנהוג היום (אחת לשנה לפי השכר הממוצע, ובמשך השנה לפי שיעור תוספות היוקר או פיצויי התייקרות אחרים). אשר לגמלאות קצרות המועד (דמי פגיעה, דמי לידה, דמי אבטלה ותגמולי מילואים), בסיס ההכנסה לחישובן לא יהיה ממוצע פשוט של השכר בשלושת החודשים שקדמו להתרחשות העילה המזכה בקצבה, אלא ממוצע שבו כל תוספת יוקר (אך לא תוספת שכר) שניתנה באחד משלשת חודשים אלה נזקפת גם לחשבון החודשים הקודמים. שיטה זו נהוגה היום בענף שירות מילואים. הגמלאות תעודכנה בהתאם לתוספות היוקר ובמועדים שבהם משולמות תוספות היוקר. משמעותה המעשית של ההמלצה האחרונה היא ביטול עדכון דמי הפגיעה ב-1 בינואר בהתאם לשינוי השכר הממוצע, עדכונם כבר ביום הראשון ולא החל ביום ה-91 וכן ביטול עדכון דמי האבטלה בהתאם לשינויים בשכר הממוצע.

2. התקופה הקובעת לחישוב שכר העבודה, שעליו מבוססת הקצבה, תהיה אחידה לכל הגמלאות קצרות המועד. כלומר, 90 הימים הקודמים להתרחשות העילה המזכה בגמלה. להמלצה זו משמעות מיוחדת בביטוח אבטלה, שבו התקופה הקובעת היא 75 הימים האחרונים, שעבורם שולמו דמי ביטוח. אופן חישוב השכר בתקופה הקובעת יהיה אף הוא אחיד לכל הקצבאות קצרות המועד. יש לקבוע תגמול מינימאלי ליום - אחיד לכל הגמלאות - כדי לצמצם את ההזדקקות למערכות משלימות, כגון הבטחת הכנסה. התגמול המינימלי יחושב על בסיס מינימום ההכנסה לתשלום דמי ביטוח.

10. לעומת זאת, קצבות הזיקנה והשאיירים מתעדכנות מדי שנה ב-1 בינואר, ובמרוצת השנה - בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכל השכירים במשק.

3. יש לבטל את התקנות, שעל פיהן אפשר להעלות את דרגת הנכות של נפגע עבודה אל מעל לזו שנקבעה לו לפי המבחנים הרפואיים (דרגת הנכות הרפואית) בגין גיל, מין או סיכויי ההשתלבות בעבודה (דרגת הנכות ההשתכרותית), ולתקן את החוק ואת תקנותיו לפי העקרונות הבאים:

לקצבה יהיו שני רובדים - הרובד האחד יהיה פיצוי על הפגיעה הרפואית בהתאם לאחוז הנכות הרפואית שנקבע על ידי הוועדה הרפואית, ויחסית להכנסה. הרובד האחר יהיה פיצוי על אובדן (חלקי או מלא, זמני או צמית) כושר ההשתכרות של הנכה. לרובד השני של הקצבה יהיה זכאי נכה, שכושר השתכרותו ירד ב-50% לפחות, כנהוג בחוק נכות כללית. רמת הקצבה ברובד השני תהיה שווה לרמת קצבת הנכות ליחיד בהתאם לשיעור אובדן כושר ההשתכרות (ותופסק בגיל המזכה בקצבת זיקנה). שווי הקצבה הכוללת על שני רבדיה, לא יהיה פחות משווי הגמלה להבטחת הכנסה, בהתחשב בהרכב המשפחה. ההמלצה האחרונה נועדה למנוע הזדקקות בו-זמנית למספר מערכות במוסד לביטוח לאומי.

4. הצוות לנושא קצבות הילדים טרם גיבש המלצות. עם זאת, הצוות אימץ את עמדת המוסד הידועה בדבר חידוש תשלום קצבת הילד הראשון כתשלום אוניברסלי, וזאת לאחר שהאוצר ביטל את המיסוי על קצבת הילדים השני והשלישי במשפחות הקטנות.

5. יש לבחון את אפשרות ביטול האבחנות בין הסוגים השונים של המבוטחים בביטוח הלאומי ולגבות דמי ביטוח על פי ההכנסה החייבת בלבד. תקופת הביטוח של מבוטח השווה בחו"ל לא תעלה על חמש שנים. דמי הביטוח שישלם יתושכו לפי המינימום של מבוטח שאינו עובד ושאינו עצמאי לרבות שיעורים מופחתים.

יש לאמץ את מסקנות הוועדה לבחינת שינויים במדיניות המיסוי ותשלומי החובה שהוקמה ב-1985: כלילת רכיבי השכר, הפטורים היום מדמי ביטוח אך החייבים במס הכנסה, בהכנסה החייבת בדמי ביטוח. במקביל, יש להעלות את תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח של המבוטחים השכירים ולקבוע להם שיעורי דמי ביטוח מופחתים (בדומה לנהוג לגבי המבוטחים הלא-שכירים).

6. יש להנהיג תיקון בחוק אשר יאפשר לזכות כל עקרת בית נכה, שקיבלה קצבת נכות כללית לפחות 12 חודשים רצופים לפני הגיעה לגיל 60, בקצבת זיקנה (היום תקנות הביטוח ברשות מזכות בקצבת זיקנה רק עקרת בית שקיבלה קצבת נכות מלאה וצמיתה בהגיעה לגיל 60). שינוי ממולץ זה כבר נתון בשלבי חקיקה. בהמשך עבודתו יעסוק הצוות בסוגייה הכללית של מעמד עקרת הבית בביטוח הלאומי.

פרק 2

ממדי העוני ואי שיויון התחלקות ההכנסות
בישראל: 1987 ו-1988

לאה אחדות
אורית קריסטל
יעקב שאול

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת אי שיוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל בשנים 1987 ו-1988 ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים המוצגים בפרק זה הם נתוני סקרי הכנסות 1987 ו-1988, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים¹ שראש משק הבית היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-83% מכלל משקי הבית בישראל.

הממצאים המוצגים בפרק זה, וכן אלה שהוצגו בסקירה השנתית הקודמת של המוסד לביטוח לאומי² מעלים תמונה דומה של ממדי העוני ושל הפערים הכלכליים בשלוש השנים הראשונות (1986-1988) לביצוע התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. הם משקפים את השפעותיה החיוביות של התוכנית הכלכלית על מערכות תשלומי ההעברה והמיסים וכן את השיפורים שהונהגו במערכות אלו ובמערכת השכר הנמוך במרוצת שנות היציבות. עם זאת, מאחר שממדי האבטלה במשק החלו לגדול רק בשלהי 1988, אין הממצאים המתייחסים ל-1988 מאפשרים לנו להעריך את השפעת התרחבות האבטלה על ממדי העוני ועל הפערים הכלכליים. זאת ועוד, לצערנו נתוני סקרי הכנסות 1987 ו-1988 אינם בני השוואה מלאה לסקרי ההכנסות שנערכו בימי האינפלציה הגבוהה במשק - עד שנת 1984³. משום כך יש בהם כדי להעיד על מגמות שינוי כלליות בלבד שחלו בין תקופת האינפלציה הגבוהה לתקופת היציבות במשק.

הפרק פותח בסיכום הממצאים העיקריים ומתמקד בשנת 1988. מתוארות בו ההתפתחויות המרכזיות שחלו במערכות תשלומי ההעברה, המיסים הישירים, השכר והמחירים מאז 1984 - השנה המלאה האחרונה בתקופת האינפלציה הגבוהה. בהמשכו מוצגות הגישה המקובלת להגדרת העוני

-
1. האוכלוסייה העירונית בסקרי הכנסות כוללת את כל משקי הבית היהודיים הגרים בישובים בני 2,000 תושבים ויותר ואת משקי הבית הלא-יהודיים בערים בלבד (פרט למזרח ירושלים).
 2. על בסיס סקר הוצאות המשפחה 1986/87, המתייחס לכלל האוכלוסייה העירונית ולא רק למשפחות שכירים ולא עובדים.
 3. סקרי ההכנסות שנערכו מאז 1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם. זאת בעיקר מבחינת משך תקופת החקירה. ההבדלים המפורטים מופיעים בפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בישראל ורמת העוני באוכלוסייה (הנסקרת) ובקרב קבוצות ספציפיות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, על פי שלושה מדדי עוני נבחרים. הפרק מסתיים בתיאור השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על דפוסי התחלקות ההכנסות במשק.

ב. הגדרת העוני ומדידתו

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית. הגדרה זו משקפת גישה יחסית לעוני - על פי המצוקה היחסית ומידת אי השיוויון. מצוקה יחסית, לפי ההגדרה, היא מצבם של פרט או של משפחה החסרים את האמצעים הדרושים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב-ממדית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה להתעורר במישורי חיים שונים: הכנסה, דיור, כינוף ועוד, ועל כן מדיניות הרווחה חייבת להתמודד עם כל היבטי המצוקה. המאפיין השני הוא הערכת המצוקה יחסית לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נופלת במידה רבה מרמת הרווחה בחברה שבה היא חיה, מוגדרת כמשפחה במצוקה. קו העוני היחסי בישראל תושב ברוח תפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שאין מדד אחיד המשקף את המצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת, חישוב קו העוני מוגבל להיבט ההכנסה הכספית. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף לכולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם-ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות. בישראל שיטת חישוב קו העוני עומדת על שני היסודות הבאים:

1. קביעת ההכנסה החציונית - כלומר רמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה⁴ - כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל

4. ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, לצורך חישוב זה, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד. שכל מי שהכנסתו אינה מספקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת החיים הסבירה. גם ההכנסה המינימאלית צריכה, לפי הגדרה זו, להספיק לא רק לצרכים פיסיולוגיים, אלא גם לצרכים חברתיים מינימאליים.

האוכלוסייה. קו העוני, כלומר רמת הכנסה הנופלת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (בתוספת תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת הכנסה החציונית הפנויה, יש לחשב מחדש את קו העוני ולעדכן אותו כדי שיחזור לרמתו המוסכמת.

יש להדגיש בבירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות בהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת ללא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, לפי סל צרכים מינימאלי,

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא העיקרון שלפיו מוגדרת הכנסתן של משפחות בעלות גודל שונה כהכנסת קו העוני⁵. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חיה הנוכחית. הגדרת העוני המקובלת בישראל מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מכחינת הצריכה. על פי הנתח זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת כל אימת שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" - המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה. למשפחה בת שתי נפשות יש ערך של שתי נפשות סטנדרטיות, והיא נחשבת לבסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. פירוש הדבר הוא, שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות

5. במחקרי העוני שפורסמו עד לשנת 1986/87 על ידי המוסד לביטוח לאומי קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני ניכוי המיסים הישירים). אף על פי שההכנסה העומדת לרשות המשפחות והקובעת לפיכך את רמת רווחתן, היא ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים), קו העוני הוגדר במונחים של ההכנסה ברוטו מפני שבסקרי ההכנסות, שעליהם התבססו המחקרים שנערכו בשלהי שנות ה-60, אין נתונים על ההכנסה הפנויה. יש להדגיש, שנתוני סקרי ההכנסות או הוצאות המשפחה מאז ראשית שנות השמונים הורו, כי רמת הכנסה בת 40% מן ההכנסה החציונית ברוטו שווה פחות או יותר ל-50% מן ההכנסה החציונית הפנויה.

סטנדרטיות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת 2 נפשות (בת ערך של 2 נפשות סטנדרטיות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.7) (ראה לוח מס. 2).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המתחלקת למספר הנפשות הסטנדרטיות, שיש בה, נמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה.

לוח מס. 2 - מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה

1988

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות
אתוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
23.4	395.0	1.25	1
37.5	632.0	2.00	2
49.5	834.7	2.65	3
60.0	1,011.2	3.20	4
70.3	1,185.0	3.75	5
79.6	1,343.0	4.25	6
89.0	1,501.0	4.75	7
97.4	1,643.0	5.20	8
104.9	1,769.6	5.60	**9

* מחירי תקופת סקר הכנסות 1988, לפי מדד מחירים של 116.3 על בסיס 1987=100. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1987-נובמבר 1988. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהתקבלו עבורו נתוני הכנסות.

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

קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1988, היה 316 ש"ח לחודש (במחירי תקופת הסקר). סכום זה היה כ-19% מהשכר

הממוצע במשק בתקופת הסקר, בדומה לאחוז שעלה מנתוני הסקרים שנערכו במרוצת שנות השמונים הראשונות (כ-20% מהשכר הממוצע במשק).

שני מדדי העוני האגרטיביים שהיו מקובלים ביותר עד לאחרונה במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות, הם תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור העניים בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין הכנסת קו העוני (המתאימה לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס שבין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן יחס פער העוני).

כל אחד משני מדדים אלה מתייחס רק לממד אחד של תופעת העוני. מדד תחולת העוני מתייחס למספר העניים ומתעלם מעומקו של פער העוני. מדד פער העוני, לעומת זאת, אינו משקף את מספר העניים. זאת ועוד, שני המדדים כאחד מתעלמים מן ההבדלים הגדולים בפער העוני בין הפרטים העניים לבין עצמם, אשר מתבטאים באי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה - למרות שגורם זה הוא מאפיין חשוב של תופעת העוני. במגמה להציג תמונה כללית של תופעת העוני פותחו בשנים האחרונות מדדי עוני אלטרנטיביים המשקפים בו-זמנית את שלושת הממדים של תופעת העוני: היקף העוני, עומק העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים⁶.

בפרק זה נציג ממצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשלושת מדדי העוני: שני המדדים המסורתיים - תחולת העוני ויחס פער העוני - ומדד עוני חדש שהוצע על ידי AMARTYA SEN. המדד האחרון הוא סכום משוקלל של פערי העוני הפרטיים, והמשקל שניתן לכל משפחה ענייה נקבע על פי מיקומה בסולם המדרג את כל המשפחות העניות לפי הכנסתן⁷. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל

6. על הגישות התיאורטיות למדידת העוני ולמדדי העוני האגרטיביים שפותחו בעשור השנים האחרונות, ראה לאה אחדות ודוד כיגמן "מדידת העוני: גישות תיאורטיות ומגמות בישראל בשנים 1979-1984", מחקר מס' 40, האגף למחקר ולתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1987.

7. מבנה מדדו של PS, SEN, המשקף את שלושת המרכיבים של תופעת העוני הוא כדלקמן: $PS = H [G + (1 - G) I_p]$. H מציין את תחולת העוני, G - את יחס פער העוני, ו- I_p - את מדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים.

המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ג. עיקרי הממצאים

1. ב-1988 הכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) של כ-130.3 אלפי משפחות עירוניות, שראשיהן היו שכירים או לא עבדו, היתה נמוכה מקו העוני. משפחות אלו, שהן משפחות עניות לפי ההכנסה הפנויה, מנו 14% מכלל המשפחות באוכלוסייה הנסקרת. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) היה, בממוצע, כ-32% מהכנסת קו העוני. לכמחצית מכלל המשפחות העניות היתה הכנסה ברמה שבין 75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסה זו. הנפשות שתיו במשפחות העניות מנו כ-16% מכלל הנפשות באוכלוסייה הנסקרת ואילו הילדים שתיו במשפחות אלו מנו כ-21% מכלל הילדים באוכלוסייה הנסקרת.

2. השוואת סדרי גודל השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום העוני מעלה, שאחוז המשפחות שנחלצו מעוני הודות לתשלומי ההעברה היה פחות או יותר דומה בכל אחת מהשנים 1986-1988, אך גבוה מהאחוז המקביל בשנות השמונים הראשונות, שהיתה אופיינית להן רמת אינפלציה גבוהה. בעת ובעונה אחת, בשנים 1986-1988 קטנה מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהכנסת המשפחות העניות, וכתוצאה מכך קטן אחוז המשפחות שהכנסתן (לאחר תשלומי העברה) ירדה אל מתחת לקו העוני מחמת תשלום המיסים. ב-1988 תחולת העוני בכלל המשפחות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים היתה 32.6% (כלומר, ההכנסה הכלכלית - זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - של 32.6% מכלל משפחות השכירים והלא-עובדים היתה נמוכה מהכנסת קו העוני). תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתן של 59.2% מהמשפחות העניות (60.9% ב-1987), אך אחוז זה קטן ל-56.1% (ל-57.8% ב-1987) לאחר תשלום המיסים הישירים. (הממצאים המקבילים ב-1986 על פי סקר הוצאות המשפחה 1986/87 - שנתוניו מתייחסים גם לאוכלוסיית העצמאים - הם 62% ו-55.8%, בהתאמה). תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני ניכרה גם בפער העוני - ב-1988 הכנסתה הממוצעת של משפחה ענייה לפני תשלומי ההעברה ומיסים היתה נמוכה בכ-64% מהכנסת קו העוני (ב-1987 ב-63%). בשתי השנים הנסקרות תשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע בכ-50%, והמיסים הישירים כמעט לא השפיעו עליו.

ממצאים המתייחסים למחצית הראשונה של שנות השמונים מורים,

ש אחוז המשפחות שנחלצו מעוני הודות לתשלומי העברה בלבד נע בין 35% ל-45%, ואחוז זה קטן ל-25% - 35% לאחר תשלום המיסים הישירים (האחוז הנמוך ביותר נצפה ב-1984).

3. תרומתם של תשלומי ההעברה בשתי השנים לצמצום העוני באוכלוסיית הילדים שנשארה נמוכה, יחסית, בעיקר ב-1988 (אם כי גבוהה במעט מזו שנצפתה בשנות השמונים הראשונות). ב-1988 כ-32% מאוכלוסיית הילדים חולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי העברה, ואחוז זה קטן לכ-24% בלבד לאחר תשלום המיסים. זאת לעומת 39% ו-30%, בהתאמה, ב-1987. יוצא אפוא, שב-1988 חלה שחיקה ביעילותם של תשלומי ההעברה (בעיקר קצבות הילדים) לצמצום העוני במשפחות עם ילדים ובמקביל גדלה במעט פגיעת המיסים הישירים בהכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים.

4. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום רמת העוני היתה גדולה ביותר במשפחות הקשיות (שראשן קשיש). בשתי השנים הנסקרות, 1987 ו-1988, לכ-66% מן המשפחות הקשיות היתה לפני תשלומי העברה הכנסה נמוכה מקו העוני. תשלומי ההעברה - בעיקר קצבות הזיקנה והשאיירים והגמלאות להשלמת הכנסה העלו את הכנסתן של 82% ממשפחות קשיות עניות אלו אל מעל קו העוני, וכך הקטינו את תחולת העוני במשפחות הקשיות ל-12% בלבד. מאחר שרוב אוכלוסיית הקשישים אינו עובד, למערכת המיסים כמעט אין השפעה על תחולת העוני בה. חלקן של המשפחות הקשיות בכלל המשפחות העניות ירד מכ-49% לפני תשלומי העברה ומיסים ל-21% לאחריהם, ואילו חלקן של הנפשות החיות במשפחות העניות הקשיות בכלל הנפשות העניות ירד מכ-27% לכ-10%, בהתאמה. פער העוני של משפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, היה כ-20% מהכנסת קו העוני; זאת לעומת 76% לפנייהם.

5. שלא כתרומתם למשפחות הקשיות, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני במשפחות עם ילדים שנשארה נמוכה, יחסית. ב-1988 תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים ירדה מ-21.7% לפי ההכנסה הכלכלית ל-16.6% לפי ההכנסה הפנויה. זו אפוא ירידה בת כ-24% בלבד בתחולת העוני. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום תחולת העוני ניכרת בקרב המשפחות הגדולות (עם 4 ילדים ויותר) יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות - 29% בהשוואה ל-21% - אך עדיין העוני שכית יותר בקרב המשפחות הגדולות. תופעה זו בולטת ב-1988 יותר מאשר ב-1987. ב-1988 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות הגדולות גדולה יותר מפי שניים וחצי מאשר בקרב המשפחות הקטנות - 34.3% לעומת 13.6% (זאת לעומת 24.9% ו-13.3% בהתאמה, ב-1987). חלקן של המשפחות עם ילדים בכלל האוכלוסייה הענייה גדל מ-32.5% לפני תשלומי העברה ומיסים ל-57% לאחריהם.

6. ב-1988 לכ-7% מכלל המשפחות השכירות היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני, והן מנו כשליש מכלל המשפחות העניות. תחולת עוני זו היתה נמוכה בכ-40% מתחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים.

7. המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים והפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. ב-1988 חלקו של החמישון התחתון עלה מ-1.53% מסך כל ההכנסה הכלכלית ל-5.84% מסך כל ההכנסה לאחר תשלומי העברה ול-7.0% מסך כל ההכנסה הפנויה. במקביל, חלקו של החמישון העליון ירד מ-47.1% ל-42.6% ול-38.8%, בהתאמה. כך קטן היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון, מ-30.8 לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.3 לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ול-5.6 לפי ההכנסה הפנויה. תשלומי ההעברה צמצמו את אי שיוויון התחלקות ההכנסות ב-19.3% מדד ג'י'ני ירד מ-0.4493 לפני תשלומי העברה ל-0.3627 לאחריהם. לאחר תשלומי העברה ומיסים גם יחד המדד קטן ב-29.7% והגיע ל-0.3160.

ב-1987 התמונה היתה דומה. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד קטן מדד ג'י'ני ב-30.6%: מ-0.4506 לפני תשלומי העברה ומיסים ל-0.3127 לאחריהם.

ד. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

לוח מס. 1 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים שלאחר הפעלת התוכנית לייצוב המשק. הוא אף מתייחס לשנת 1984, כדי לאפשר פרספקטיבה רחבה ככל האפשר לבחינת מיזת השפעתן של מערכות אלו על ממדי העוני ועל הפערים הכלכליים⁹. תוכנית החרום לייצוב המשק, שהופעלה ביולי 1985, האיטה במידה דרסטית את קצב האינפלציה, ובשנים 1987-1988 המחירים עלו ב-1.4% בלבד, בממוצע לחודש (לעומת כ-15% ב-1984 וכ-20% במחצית הראשונה של 1985).

8. האינדיקטורים לשנים 1984-1988 תושבו בהתאם לתקופות שאליהן מתייחסים נתוני סקרי הכנסות לשנים אלו ואילו האינדיקטורים ל-1989 הם ממוצע של החודשים ינואר-אוגוסט 1989.

לוח מס. 1: התפתחויות מקרו-כלכליות, קצוות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים: אינדיקטורים נבחרים

*1989 - 1984

	1989	1988	1987	1985	1984	
שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, בממוצע לחודש (באחוזים)	1.7	1.3	1.4	11.2	13.0	שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, בממוצע לחודש (באחוזים)
שיעור האבטלה (אחוזים)	8.3	6.4	6.1	6.7	5.2	שיעור האבטלה (אחוזים)
שכר המיינמום, כאחוז מהשכר הממוצע	41.9	40.2	36.9	31.9	36.8	שכר המיינמום, כאחוז מהשכר הממוצע
שכר המיינמום בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העונני: לתייד לזוג עם 2 ילדים	179.1	171.6	162.4	138.1	147.0	שכר המיינמום בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העונני: לתייד לזוג עם 2 ילדים
קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לבודד, כאחוז מהשכר הממוצע	15.4	15.3	14.8	15.1	14.1	קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לבודד, כאחוז מהשכר הממוצע
הגמלה להבטחת הכנסה (ללא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים	25.4	25.2	24.6	27.5	24.1	הגמלה להבטחת הכנסה (ללא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים	108.5	107.6	108.0	119.0	96.4	הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד לאלמנה עם 2 ילדים
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לזוג עם 2 ילדים	86.6	86.0	87.0	94.8	78.4	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לזוג עם 2 ילדים
נקודות קצבה (או זיכוי), כאחוז מהשכר הממוצע	3.0	2.9	3.1	2.5	2.3	נקודות קצבה (או זיכוי), כאחוז מהשכר הממוצע
קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע	23.4	22.5	23.8	19.6	17.9	קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע
הכנסת סף המס (לגבר שאישו אינה עובדת): כאחוז מהשכר הממוצע	48.7	47.3	50.3	39.8	31.0	הכנסת סף המס (לגבר שאישו אינה עובדת): כאחוז מהשכר הממוצע
הכנסת סף המס (למלכה) כאחוז מהשכר הממוצע	114.6	117.7	136.5	124.7	84.2	הכנסת סף המס (למלכה) כאחוז מהשכר הממוצע
מדרגת המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק	241.3	236.5	254.5 (**426.0)	213.1	199.0	מדרגת המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק

* האינדיקטורים לשנים 1984-1988 חושבו בהתאם לחקופות אליהן מתייחסים סקרי הכנסות לשנים אלו. אמצע התקופה אליה מתייחס סקר הכנסות 1984 היא ינואר 1984 ואילו אמצע התקופה אליה מתייחסים סקרי 1985-1988 הוא יוני של כל שנה.

** לפי שיעור המס המרבי, הכולל את מס היסוף, שהוטל באפריל 1987. מס זה בוטל בינואר 1988 אך חודש נאוגוסט 1989 (שיעורי המס המירביים מפורטים כלוח מס. 2 של הנספח למדק).

האטת קצב עליית האינפלציה בד בבד עם השינויים שהונהגו במערכות השכר, קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים הביאו לשיפור ניכר בתחומים אלה לפי רוב האינדקטורים. לאחר שחיקת השכר הריאלי במשק ב-1985, בשנים 1986-1988 עלה השכר הממוצע למשרת שכיר בשיעורים ריאליים גבוהים, יחסית. שיעור העלייה הריאלית בשכר המינימום היה אף גבוה יותר; שכר המינימום, שרמתו בשלהי 1985 ירדה לשפל - כ-29% מהשכר הממוצע במשק (לעומת כ-36% ב-1984), עלה בהדרגה עד ל-40% ב-1988. מגמת העלייה ברמתו היחסית של שכר המינימום החלה בסוף 1986, עת הוסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של המעסיקים להעלות את שכר המינימום ביותר מתוספות היוקר ומתוספות השכר (מכוח הסכמים קיבוציים) ששולמו לכלל השכירים במשק. מגמה זו נמשכה - וזאת במידה ניכרת - גם לאחר שנכנס לתוקף חוק שכר המינימום, אשר השפעתו באה לידי ביטוי מלא בנתוני סקרי הכנסות 1987 ו-1988. אפשר לראות בשיפור שחל ברמתו של שכר המינימום גורם, שככל הנראה תרם לצמצום הפערים והעונני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב אוכלוסיית השכירים. בהתייחס לכלל האוכלוסייה יש לציין, שהשפעתו של שיפור זה קוּזְזָה בחלקה על ידי הגידול בשיעור האבטלה במשק, שנטה דווקא להרחיב את הפערים לפי ההכנסה הכלכלית.

בהתייחס לקצבות הביטוח הלאומי נתמקד בשלוש המערכות המרכזיות: קצבות הזיקנה והשאירים הנסיסיות, ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות ולאוכלוסייה השיורית) וקצבות הילדים. תשלומי קצבאות אלו הם כ-75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ולפיכך לרמתם יש השפעה מכרעת על צמצום ממדי העוני ועל מידת אי שיוויון התחלקות ההכנסות במשק. קצבות הזיקנה והשאירים, בעיקר הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי יכולת, "זכו" לשיפורים תכופים במנגנוני העדכון - יותר מכפי ש"זכו" להם קצבות הילדים. פירוט השינויים בהסדרי ההצמדה והעדכון מוצגים בלוחות מס. 1 ו-2 בנספח לפרק זה. במחצית הראשונה של 1984 ירדו קצבות הזיקנה והשאירים והגמלאות להבטחת הכנסה לרמת שפל. אולם השיפורים המתמידים בשיטות העדכון, במיוחד אלה שהונהגו מאז דצמבר 1984, הצליחו להעלות את ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים ושל הגמלאות להבטחת הכנסה וגם את רמתן היחסית לשכר הממוצע. כך, למשל, קצבת הזיקנה לקשיש בודד עלתה מ-13% מהשכר הממוצע במשק במחצית הראשונה של 1984 ל-15.3% ב-1988 (רמה הגבוהה אף במקצת מה"רצפה" שנקבעה לקצבה תחילה בתיקון החוק במסגרת הוראת השעה, ולאחר מכן מכוח הסכם עם האוצר), ואילו ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד עלתה מכ-22% מהשכר הממוצע במשק ל-25.0% ממנו - השיעור הקבוע בחוק⁹.

9. בשנים 1985-1986 רמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למעוטי יכולת היתה אף גבוהה יותר מהשיעור הקבוע בחוק.

אינדיקציה למידת יכולתה של מערכת קצבות הביטוח הלאומי לחלץ את האוכלוסייה ממעגל העוני משמש היחס בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת לבין הכנסת קו העוני. מאז 1985 רמת ההכנסה המינימאלית כשיעור המוגדל (לקשישים, לשאירים, לנכים ועוד) שהובטחה על ידי המוסד לביטוח לאומי הצליחה לחלץ ממעגל העוני את רובם המכריע של מעוטי היכולת בקרב מקבלי קצבות הביטוח הלאומי. אלה היו בדרך כלל משפחות קטנות: בודדים, זוגות ללא ילדים, ואלמנות עם ילד אחד או שניים. ב-1988 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד היתה 108% מקו העוני המתאים לנפש אחת, ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים), היתה כ-103% מקו העוני.

הגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לאלה השייכים עקרונית לכוח העבודה אך נקלעו למצוקה כלכלית זמנית (דהיינו תקופת הזדקקותם תהיה קצרה ולא תעלה על שנתיים) נמוכה בכ-20% מהגמלה כשיעור המוגדל. לפיכך אין כה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1988 רמת ההכנסה כשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה כ-14% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-23%.

הירידה הדרסטית שחלה בקצב עליית האינפלציה מאז 1985 השפיעה במיוחד על ערכן (הריאלי והיחסי) של קצבות הילדים, שכן כמנגנוני העדכון של קצבאות אלו לא חל שינוי של ממש מאז 1975. ערכה של נקודת קצבה עלה מ-2.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 (שנה בה השחיקה הגיעה לשיאה) ל-3.2% ב-1986, אך הוא ירד ל-2.9% ב-1988. בשנים 1986-1988 היה ערכה של נקודת קצבה במונחים ריאליים שווה לערכה ב-1975. בצד התפתחות חיובית זו, חלה נסיגה במערכת קצבות הילדים בהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים. ביולי 1985 בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה, וזאת לאחר שבאפריל 1984 הוטל מס על קצבות הילדים (ראה פירוט בלוח מס. 2 בנספח לפרק זה). המדיניות של ביטול קצבת הילד הראשון לרוב המשפחות הקטנות נמשך עד היום, אך לעומת זאת באפריל 1989 בוטל המיסוי על קצבות הילדים. ב-1988 כרבע בלבד מן הילדים הראשונים קיבלו קצבת ילדים. זאת ועוד, רק כמתצית בלבד מכלל המשפחות השכירות עם 1-3 ילדים הזכאיות להתזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים, מיצו את זכותן זו. בלא ספק, יש לתלות בהתפתחות אלו את תרומתם הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים.

להשלמת התמונה נסקור את ההתפתחויות שהתרחשו במערכת המיסים הישירים. מחמת האינפלציה הגבוהה ששררה במשק עד אמצע שנת 1985 נשחקו הכנסת סף המס ומדרגות מס ההכנסה, וכתוצאה מכך עלו שיעורי המס האפקטיביים. אך משהואטה האינפלציה התחוללה במערכת מס ההכנסה

"רפורמה שקטה", שביטויה העיקרי היה עלייה תלולה בערכן הריאלי של נקודת הזיכוי ושל מדרגות המס. הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת), שבעת הנהגת הרפורמה במיסוי הישיר ב-1975 היתה כ-57% מהשכר הממוצע במשק, ירדה עד ל-35% במחצית הראשונה של 1985. הורדת שיעור המס השולי הנמוך ביותר באפריל 1984, מ-25% ל-20%, כמעט לא השפיעה על הכנסת סף המס (במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע), שכן התגברות האינפלציה עד יולי 1985 המשיכה לשחוק את ערכן הריאלי של נקודות הזיכוי. כתוצאה משתיקת הכנסת סף המס נכנסו למעגל משלמי המיסים עוד ועוד משפחות בעלות הכנסה נמוכה, יחסית. במקביל, מדרגת המס העליונה נשחקה עד לרמה של כפליים מהשכר הממוצע במשק ב-1985 (לעומת רמה של כמעט פי שלושה וחצי ב-1975). לעומת זאת, ה"רפורמה השקטה" שלאחר יולי 1985 השפיעה להיפך: בשנים 1986-1988 הכנסת סף המס עלתה והגיעה ל-48%-51% מהשכר הממוצע במשק (רמה הקרובה לזו שהיתה ב-1975). כלומר, משפחות שמפרנסן היחיד היה הבעל, שילמו מס בפועל רק כאשר הכנסתן היתה גבוהה מכמחצית השכר הממוצע במשק. זאת ועוד, שיעורי המס הממוצעים שהוטלו על רמות השכר הגבוהות ירדו לרמה של אמצע שנות השבעים, ואילו השיעורים שהוטלו על רמות השכר הנמוכות ירדו לרמה נמוכה אף יותר.

באפריל 1987 הונהגה במערכת מס ההכנסה רפורמה שתלה על חברות ועל יחידים. השינויים העיקריים בתחום המיסוי על יחידים היו הרחבת מדרגות המס והורדת שיעור המס השולי המרבי ל-48% (כלומר, ביטול השיעורים 50% ו-60%). עד דצמבר 1987 הוטל על הכנסות בתחום מדרגת המס המרכיית מס יסף (בשיעור בן 10%). הוא בוטל בינואר 1988 אך הוא חודש באוגוסט 1989, אם כי בשיעור נמוך יותר. כמו כן שונו מועדי העדכון של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי, כמפורט בלוח מס. 2 בנספח לפרק זה. יש לציין, שהשפעתם של השינויים שהונהגו במסגרת רפורמה זו על התחלקות ההכנסות ככל הנראה נשאה אופי רגרסיבי - בניגוד ל"רפורמה השקטה". ראשית, הכנסתם הנקייה של בעלי שכר נמוך, דוגמת המשתכרים את שכר המינימום, כלל לא גדלה עקב הרפורמה, שכן שכר המינימום במשק ממילא נמוך מהכנסת סף המס. שנית, שיעורי המס הממוצעים המוטלים על רמות ההכנסה הגבוהות ירדו. ביטול מס היסף מאז ינואר 1988 עד אוגוסט 1989 הגביר עוד יותר את האופי הרגרסיבי של הרפורמה.

ולבסוף, לאור ההתפתחויות שציינו את המחצית הראשונה של 1989 - יציבות ברוב התחומים, למעט העלייה הדרסטית בממדי האבטלה במשק - יש מקום לשער, כי תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני תישאר יציבה למדי. עם זאת, יש לציין שמגמות השינויים בעוני ובאי שיויון התחלקות ההכנסה הפנוייה ב-1989 תלויות במידה רבה בהשפעת התרחבות ממדי האבטלה על פערי ההכנסה הכלכלית.

ה. רמת העוני לפי ההכנסה הכלכלית

ב-1988 הכנסתם של כ-296.3 אלפי משפחות, שראשן שכיר או לא-עובד, היתה - לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים - נמוכה מקו העוני. אלו מנו 32.6% מכלל המשפחות שראשן שכיר או לא עובד. אחוז הנפשות העניות לפני תשלומי העברה מכלל הנפשות היה 28%, ואחוז ילדי המשפחות העניות לפני תשלומי העברה בכלל הילדים גם הוא היה כ-28%. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה 64% מהכנסת קו העוני. מכאן, שהכנסתה של משפחה ענייה לפני תשלומי העברה היתה בממוצע דק כ-36% מהכנסת קו העוני.

בדיקת רמת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו במעמד העבודה של ראש המשפחה, בגילו ובמספר הילדים במשפחה מעלה, כצפוי, שתחולות העוני לפי הכנסה לפני תשלומי העברה היו הגבוהות ביותר במשפחות שראשן לא עבד (77%), במשפחות קשישות (65.6%), במשפחות מרובות ילדים (עם 4 ילדים ויותר) - 48%. רמת העוני בקרב קבוצות אלו היתה גבוהה גם על פי מדד יחס פער העוני. הכנסתן הממוצעת של המשפחות שראשן לא עבד ושל המשפחות הקשישות, לפני תשלומי העברה, היתה נמוכה בכ-75% מהכנסת קו העוני; ואילו הכנסתן הממוצעת של המשפחות מרובות הילדים (שלמרביתן יש הכנסה מעבודה, אך נמוכה) היתה נמוכה ב-59% מהכנסת קו העוני.

לעומת זאת, רמת העוני לפני תשלומי העברה היתה נמוכה, יחסית, בקרב המשפחות העובדות, שבקרב רובן המוחלט ראש המשפחה לא היה קשיש, ובקרב המשפחות הקטנות (עם 1-3 ילדים). יש עניין מיוחד לבחון את ממדי העוני בקרב האוכלוסייה השכירה. ב-1988 הכנסתן של 11.2% מכלל המשפחות השכירות (שראשן שכיר), בעיקר ההכנסה מעבודה, היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה שכירה היה כ-32% מהכנסת קו העוני.

בחינת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה לפי מאפיינים שונים (דימוגרפיים ותעסוקתיים) של ראש המשפחה מעלה, שכ-77% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות שראשן לא עבד (כ-30% מהמשפחות העניות הן משפחות לא קשישות שראשן לא עבד), ו-23% הן משפחות שכירות. 49% מהמשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות קשישות, אך במשפחות אלו חי רק כרבע בלבד מכלל הנפשות העניות. לעומת זאת, כ-33% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות עם ילדים, אך בהן חיות כ-61% מכלל הנפשות העניות.

היקף העוני והפערים בהכנסה לפני תשלומי העברה מושפעים במידה רבה מדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה, מרמת התעסוקה במשק, מרמת שכר

המינימום, מההפרשיות במערכת השכר וממידת ההבשלה של מערכת הפנסיה התעסוקתית. בטווח הקצר - מאז הונהגה המדיניות הכלכלית לייצוב המשק - אפשר להצביע על שתי התפתחויות עיקריות שהשפיעו בכיוונים מנוגדים על רמת העוני ועל הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה. מצד אחד, עליית שיעור האבטלה במשק, שהחלה בשלהי 1988, גרמה לגידול ממדי העוני לפני תשלומי העברה ולגידול חלקן של המשפחות הלא עובדות בכלל המשפחות העניות. מצד שני, השיפור ברמתו היחסית של שכר המינימום גרם להצטמצמות ממדי העוני לפני תשלומי העברה בקרב האוכלוסייה השכירה.

ו. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה

ניתוח תרומתן של מדיניות תשלומי ההעברה ושל מדיניות המיסים הישירים לצמצום ממדי העוני יתייחס תחילה להשפעתם של תשלומי ההעברה בלבד, ולאחר מכן להשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד. תשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותן. ככל שתשלומי ההעברה מגדילים יותר את הכנסתן של המשפחות העניות וככל שהחלק היחסי של סך כל תשלומי ההעברה המועברים לאוכלוסייה הענייה גדל, כך הם מצמצמים יותר את ממדי העוני. כמו כן, ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות קטן יותר, כך הכנסתן הפנויה קטנה פחות, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדולים יותר.

בשנים 1987 ו-1988 כ-56% מסך כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה מסך כל קצבות הביטוח הלאומי, שהם כ-75% מסך כל תשלומי ההעברה) הועברו למשפחות שהיו עניות לפני תשלומי ההעברה. כמו כן, בשתי שנים אלו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה במעט יותר מאשר פי שלושה (וכמעט פי ארבעה, במונחים של הכנסה למכוגר סטנדרטי), וחלקם בכלל ההכנסה ברוטו של העניים היה 68%.

לוחות מס. 3 ו-4 מציגים את רמת העוני בישראל ב-1987 וב-1988 לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, בהתאם לשלושת מדדי העוני הנבחרים, ואת מדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים. לוח מס. 5 מציג כמו כן את אחוז הירידה בערכי מדדי העוני לאחר תשלומי ההעברה ולאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד בשנים אלו. ב-1988 תחולת העוני בכלל המשפחות ירדה מ-32.6% לפני תשלומי העברה ל-13.3% לאחריהם. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתן של 59% מהמשפחות העניות. זאת לעומת כ-61% ממשפחות אלה ב-1987. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני

דומה לזו שב-1987 גם בהתייחס למספר הנפשות. ב-1988 אחוז הנפשות החיות במשפחות עניות מכלל הנפשות ירד מ-28.0% לפני תשלומי העברה ל-14.8% לאחריהם. זו אפוא ירידה בת 47.1%, לעומת ירידה בת 49.8% ב-1987. לעומת זאת, ב-1988 חלה ירידה של ממש ביעילותם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיית הילדים. אחוז הילדים שהוצאו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה ירד מ-39% ב-1987 ל-32% ב-1988.¹⁰

לוח מס.3: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים

1987

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
-------------------	--------------------------	-------------------	--------------------------

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

124,710	115,559	295,369	משפחות
455,853	408,552	815,756	נפשות
196,884	172,113	280,917	ילדים

מדד תחולת העוני (אחוזים)

13.8	12.8	32.6	משפחות
15.3	13.7	27.3	נפשות
18.0	15.7	25.7	ילדים

מדד יחס פער העוני (אחוזים)*

30.4	32.2	63.2	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
------	------	------	-----------------------------

0.0674	0.0633	0.2283	מדד SEN*
--------	--------	--------	----------

0.1975	0.2067	0.5518	מדד ג'יני* להתחלקות הכנסות העניים
--------	--------	--------	-----------------------------------

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

10. המדיניות בתחום קצבות הילדים שננקטה מאז 1984 תוארה במבוא לפרק זה, והשלכותיה על מצבן הכלכלי של המשפחות עם ילדים תפורטנה בהמשך בחלק הדן בעוני בקרב משפחות אלו.

תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בכלל המשפחות היתה דומה ב-1987 וב-1988 גם לפי מדד יחס פער העוני. בשנים אלו פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה כ-64% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה היה 33% מהכנסת מקו העוני. כלומר, הכנסתה של משפחה ענייה לאחר תשלומי ההעברה היתה כ-67% מהכנסת קו העוני, לעומת כ-36% בלבד לפני תשלומי העברה. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-49%.

לוח מס.4: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים

1988

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
-------------------	-------------------	--------------------------

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

296,289	120,506	130,305	משפחות
834,566	439,902	487,939	נפשות
291,604	198,103	223,043	ילדים

מדד תחולת העוני (אחוזים)

32.6	13.3	14.3	משפחות
28.0	14.8	16.4	נפשות
27.9	19.0	21.3	ילדים

מדד יחס פער העוני (אחוזים)*

63.9	33.0	31.9	
0.2336	0.0689	0.0732	מדד *SEN

מדד ג'יני* להתחלקות הכנסות העניים

0.5524	0.2072	0.1990	
--------	--------	--------	--

* ראה הערה בלוח מס. 3.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי השיוויון בהתפלגות הכנסות העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני

והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השיוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי העברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.5524), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה הטרוגנית בהרכבה - מצד אחד כלולות בה משפחות ללא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני משפחות עם הכנסה - אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שיוויון התחלקות הכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה נמוך בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי העברה (0.2072) היה נמוך בכ-62% מזה שלפני תשלומי העברה. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שיוויון התחלקות הכנסות העניים - ירד ב-1988 מ-0.2336 לפני תשלומי העברה ל-0.069 לאחריו. זו אפוא ירידה בת כ-70%.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדים נבחרים

1987 ו-1988

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1988	1987	1988	1987	
				מדד תחולת העוני
56.1	57.8	59.2	60.9	משפחות
41.4	44.0	47.1	49.8	נפשות
23.7	30.0	31.9	38.9	ילדים
50.1	51.9	48.4	49.1	מדד יחס פער העוני*
68.8	70.6	70.5	72.4	מדד SEN*

* ראה הערה בלוח מס. 3.

הדיון התייחס עד כה לתרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לצמצום העוני. להשלמת התמונה נסקור את השפעת מערכת המיסים הישירים על ממדי העוני. ב-1988 הכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים)

של 130.3 אלפי משפחות (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 14.3% מכלל המשפחות. זאת לעומת 13.3% לפני תשלום המיסים. כמו ב-1987, גם ב-1988 אחוז המשפחות, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום מיסים ישירים, היה קטן, יחסית. ב-1988 אחוז הירידה בתחלת העוני בקרב המשפחות קטן מ-59.2% לאחר תשלומי ההעברה ל-56.1% לאחר תשלום המיסים (ומ-60.9% ל-57.8%, בהתאמה, ב-1987).

כחינת השפעת המיסים הישירים על תחלת העוני בקרב הנפשות והילדים מעלה, שאחוז הנפשות - בעיקר הילדים - שהמיסים הישירים החזירו למעגל העוני היה גבוה יותר מאשר אחוז המשפחות. כך, לדוגמה, ב-1988 מספר הילדים התימים במשפחות עניות קטן ב-32% לאחר תשלומי ההעברה, אך הוא קטן רק ב-23.7% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד. סיבת הדבר היא היותן של מרבית המשפחות עם ילדים (המונות מספר גדול של נפשות) משפחות עובדות, בעוד שמרבית המשפחות הלא עובדות, בעיקר משפחות הקשישים, היו משפחות קטנות.

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

מנתוני לוח מס. 6, המציג את רמת העוני בשנים 1987 ו-1988 בקרב המשפחות הקשישות, עולה שממדי העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם דומים בשתי השנים גם בהתייחס לאוכלוסיה זו. לפיכך נתמקד בשנה האחרונה-1988. כ-66% מכלל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי העברה. כלומר, הכנסתה הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה היה כ-74% מקו העוני. רמת העוני בקרב המשפחות הקשישות לפני תשלומי העברה היתה גבוהה מאחר שרק לכ-16% מהן היתה הכנסה מעבודה, ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. לכ-45% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה כארץ או בתו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-41% בלבד מהשכר הממוצע במשק. (רמת הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה - עם וללא פנסיה - היתה כ-29% בלבד מהשכר הממוצע במשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שיוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשישות העניות היה אף נמוך יותר - כשליש בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה ענייה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-7% בלבד מהשכר הממוצע.

לוח מס. 6: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים

1987 ו-1988

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
1 9 8 7			
			מדד תחולת העוני (אתוזים)
11.8	11.8	66.7	משפחות
14.0	14.0	63.8	נפשות
20.4	20.4	76.2	מדד יחס פער העוני (אתוזים)*
0.0419	0.0419	0.5906	מדד SEN*
1 9 8 8			
			מדד תחולת העוני (אתוזים)
12.3	12.2	65.6	משפחות
13.2	13.0	62.7	נפשות
19.7	19.7	74.2	מדד יחס פער העוני (אתוזים)*
0.0370	0.0368	0.5719	מדד SEN*

* ראה הערה בלוח מס. 3.

כדומה ל-1987, ב-1988 תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשישות בכלל ושל המשפחות הקשישות העניות בפרט. כ-43% מכלל תשלומי ההעברה וכ-45% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשישות. המשפחות הקשישות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו כ-29% מסך כל תשלומי ההעברה וכ-31% מסך כל תשלומי הביטוח הלאומי. תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשישות העניות ביותר מאשר פי חמישה. הם היו כ-82% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות. כתוצאה מכך ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה הצטמצמו בשיעור גדול יותר מזה שציין כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות.

לוח מס. 7: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדים נבחרים

1988 ו-1987

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1988	1987	1988	1987	
81.3	82.3	81.4	82.3	מדד תחולת העוני משפחות
78.9	78.1	79.3	78.1	נפשות
73.5	73.2	73.5	73.2	מדד יחס פער העוני*
93.5	92.9	93.5	92.9	מדד *SEN

* ראה הערה בלוח מס. 3.

ב-1988 תשלומי ההעברה העלו את הכנסתן של 81% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-12.2%. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-20% בלבד מהכנסת קו העוני. פער זה נמוך בכ-75% מפער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשישות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני בקרב אוכלוסייה זו. הכנסתן הפנויה של 12.3% מכלל המשפחות הקשישות היתה נמוכה מקו העוני. יש להדגיש שבמצאים אלה, הדומים לממצאים שעלו על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87¹¹, יש כדי להעיד על העלייה שחלה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה מאז שהונהגו השיפורים בשיטות עדכון קצבות הזיקנה והשאירים וברמת הכנסת המינימום לקיום. לפי ממצאי סקרים שנערכו בשנות השמונים הראשונות הכנסתן הפנויה של כ-25%-30% מהמשפחות הקשישות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, וזאת לאחר שתשלומי ההעברה חילצו מעוני פחות ממחצית הקשישים שהיו עניים לפי הכנסתם הכלכלית.

11. ממצאים אלה מוצגים בסקירות הקודמות של המוסד לביטוח לאומי ובפרסומיו (בהתבסס על נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80 ועל סקרי הכנסות לשנים 1980-1984).

לוח מס. 8 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה ב-1988¹². מנתוני הלוח עולה, שמחצית מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה היו משפחות קשיות. הנפשות החיות בהן מנו 27% מכלל הנפשות העניות. מאחר ששיעור הירידה בתחלת העוני במשפחות הקשיות היה גדול מהשיעור המקביל בקבוצות אוכלוסייה אחרות, חלקן של המשפחות הקשיות בכלל המשפחות העניות קטן. 21% מכלל המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה

לוח מס. 8: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים)

1988

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה		
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
9.7	21.0	27.0	49.3	12.1	24.5	קשיות
20.6	43.3	39.2	67.5	30.1	51.1	משפחות ללא ילדים
79.4	56.7	60.8	32.5	69.9	48.9	משפחות עם ילדים
45.0	39.5	33.1	22.0	54.4	41.7	3-1 ילדים
34.4	17.2	27.7	10.6	15.5	7.2	4+ ילדים
40.7	32.4	37.1	23.2	78.0	67.6	שכירים

ומיסים היו משפחות קשיות. באלו חיו כ-10% בלבד מכלל הנפשות העניות. יש לציין, שלמשפחות הקשיות אין עוד ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן של המשפחות הקשיות בכלל המשפחות העניות דומה לחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (כ-25% מכלל המשפחות באוכלוסייה הן משפחות קשיות, וחיים בהן כ-12% מכלל הנפשות באוכלוסייה).

12. הנתונים המקבילים לשנת 1987 מוצגים בנספח.

ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים

לוח מס. 9 מציג את ממדי העוני בקרב כלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם ב-1987 וב-1988, ואילו לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1988 21.7% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים. הכנסתן

לוח מס. 9: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים

1987 ו-1988

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים	
1 9 8 7			
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
20.5	13.3	15.2	משפחות
23.0	14.4	16.6	נפשות
25.7	15.7	18.0	ילדים
56.7	32.7	30.2	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.1783	0.0669	0.0723	מדד *SEN
1 9 8 8			
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
21.7	14.7	16.6	משפחות
24.4	16.5	18.6	נפשות
27.9	19.0	21.3	ילדים
58.5	33.2	32.0	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.1903	0.0767	0.0825	מדד *SEN

* ראה הערה בלוח מס. 3.

הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-59% מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גבוהה פי שלושה מאשר בקרב המשפחות הקטנות (48.0% לעומת 17.2%). לעומת זאת, פער העוני הממוצע למשפחה ענייה גדולה היה כמעט שווה לזה של משפחה ענייה קטנה (כ-57% לעומת כ-59%). כמו כן, התפלגות ההכנסה הכלכלית של המשפחות העניות הקטנות

לוח מס. 10: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים

1987 ו-1988

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה	
+4	3-1	+4	3-1	+4	3-1

1987

מדד תחולת העוני (אחוזים)

24.9	13.3	22.0	11.7	39.7	16.8	משפחות
26.6	13.5	23.6	11.6	43.1	16.8	נפשות
27.2	13.7	24.2	11.8	43.6	17.3	ילדים
26.1	32.7	27.6	35.9	58.4	55.4	יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0984	0.0639	0.0912	0.0589	0.3363	0.1290	מדד SEN*

1988

מדד תחולת העוני (אחוזים)

34.3	13.6	30.5	12.0	48.0	17.2	משפחות
36.4	13.6	32.4	12.0	50.2	17.0	נפשות
37.7	14.3	33.7	12.6	51.5	17.8	ילדים
28.0	34.9	28.3	37.1	59.2	57.3	יחס פער העוני (אחוזים)*
0.1354	0.0670	0.1263	0.0621	0.3943	0.1321	מדד SEN*

* ראה הערה בלוח מס. 3.

שיוויונית (לפי מדד ג'יני) כמעט באותה מידה כמו זו של המשפחות העניות הגדולות. מדד SEN, המביא לידי ביטוי את ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות בהתייחס לכל שלושת מרכיבי העוני, היה 0.3943 במשפחות הגדולות לעומת 0.1321 במשפחות הקטנות.

ב-1988 כ-20% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כמחצית מסכום זה הועברה למשפחות גדולות, וכמחצית למשפחות קטנות. כ-32% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים, והן מנו 62% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך 12% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות¹³.

מנתוני לוח מס. 11, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1987 ו-1988, עולים הממצאים הבאים:

1. ב-1988 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני 32.3% מכלל המשפחות העניות עם ילדים. אולם כאשר גם המיסים הישירים נלקחים בחשבון, עולה ששיעור הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים היה כ-24% בלבד, וכי הכנסתן הפנויה של 16.6% מכלל משפחות אלו נשארה נמוכה (בכ-32% בממוצע) מהכנסת קו העוני. כ-12% מכלל המשפחות עם ילדים שהיו עניות (ב-1988) לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לפי הכנסתן לאחר תשלומי ההעברה; אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של כ-4% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה אף היתה גבוהה מהכנסת קו העוני.

2. תשלומי ההעברה לכשעצמם תרמו לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. ב-1988 30.2% מן המשפחות העניות עם 1-3 ילדים חולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה, לעומת 36.5% מן המשפחות הגדולות. כאשר נלקחים בחשבון גם המיסים הישירים עולה, כי לאחר תשלומי ההעברה

13. סקרי הכנסות 1987 ו-1988 אינם כוללים נתונים על מספר המשפחות שקיבלו את קצבת הילד הראשון באמצעות הביטוח הלאומי; אך סביר להניח, שקצבת הילד הראשון ששולמה לשכירים באמצעות המעבידים (בגין הכנסה נמוכה) כלולה בהכנסה מעבודה, שדווחה על ידי חלק מן המשפחות השכירות. לפיכך, סביר להניח שמדדי העוני בקרב המשפחות הקטנות מוטה במקצת כלפי מעלה.

והמיסים תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות קטנה בכ-21%, ובקרב המשפחות הגדולות - בכ-29%. ב-1987 אחוז המשפחות הגדולות שחולצו ממעגל העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים היה גבוה יותר מאשר

לוח מס. 11: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, בהתאם למדדים נבחרים

1987 ו-1988

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה			
+4 ילדים	3-1 ילדים	סה"כ	+4 ילדים	3-1 ילדים	סה"כ	

1987

מדד תחולת העוני (אחוזים)

37.3	20.8	24.8	44.6	30.4	34.2	משפחות
38.3	19.6	27.8	45.2	31.0	37.4	נפשות
37.6	20.8	30.0	44.5	31.8	38.9	ילדים
55.3	41.0	46.7	52.7	35.2	42.3	יחס פער העוני (אחוזים)*
61.9	50.4	59.6	72.9	54.3	62.4	מדד SEN*

1988

מדד תחולת העוני (אחוזים)

28.5	20.9	23.5	36.5	30.2	32.3	משפחות
27.5	20.0	23.8	35.5	29.4	32.4	נפשות
26.8	19.7	23.7	34.6	29.2	31.9	ילדים
53.2	39.1	45.3	52.7	35.3	43.2	יחס פער העוני (אחוזים)*
65.7	49.2	56.8	68.0	53.0	59.5	מדד SEN*

* ראה הערה בלוח מס. 3.

ב-1988 - כ-37% - בעוד שהאחוז המקביל בקרב המשפחות הקטנות נשאר כפי שהיה - כ-21%. עם זאת יש לציין שבדומה לשנים הקודמות, גם ב-1988 העוני היה שכית בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. בעוד שהכנסתן הפנויה של כ-34% מכלל המשפחות הגדולות היתה נמוכה (ב-28% בממוצע) מהכנסת קו העוני, רק הכנסתן של 13.6% מכל המשפחות הקטנות היתה נמוכה ממנה (בכ-35% בממוצע). כלומר, בעוד שלפי ההכנסה הפנויה כל משפחה גדולה שלישית היתה ענייה, רק כל אחת משמונה משפחות קטנות היתה ענייה.

3. ב-1988 כ-57% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היו משפחות עם ילדים - כ-40% משפחות עם 1-3 ילדים וכ-17% משפחות עם 4 ילדים ויותר. במשפחות העניות עם ילדים היו כ-80% מכלל הנפשות העניות. למשפחות עם ילדים, שחלקן בכלל האוכלוסייה הוא כ-49%, יש אפוא ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. הדבר בולט בעיקר כשמדובר במשפחות הגדולות. בעוד שהמשפחות הגדולות מנו כ-7% בלבד מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסיית הסקר, המשפחות העניות הגדולות מנו כ-17% מכלל המשפחות העניות עם ילדים.

ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

לוח מס. 12 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי 11.2% מן המשפחות שראשן עובד שכיר היו עניות לפני תשלומי העברה, וכי הכנסתה הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחה ענייה שראשה שכיר היתה נמוכה ב-32%, בממוצע, מקו העוני. תשלומי ההעברה הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות השכירים ל-5.4%, אך המיסים הישירים חזרו והעלו אותה ל-6.9%. לוח מס. 13 מלמד, כי תשלומי ההעברה ב-1988 חילצו ממעגל העוני כ-52% ממשפחות השכירים (מעט פחות מאשר ב-1987 - 54.4%). כאשר גם המיסים הישירים, שהשפעתם על אוכלוסיית השכירים משמעותית במיוחד, נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-38.4% בדומה ל-1987, ב-1988 78.0% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה, ו-92.5% היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. כלומר, ב-1988 - 22.0% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר תשלומי העברה, אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של 7.5% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היתה אף

גבוהה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע לאחר תשלומי העברה ומיסים למשפחה ענייה, שראשה שכיר, היה נמוך ב-38.4% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי העברה ומיסים. המשפחות שראשן שכיר מנו 32% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה, בממוצע, בכ-20% מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 12: רמת העוני בקרב אוכלוסית השכירים לפי מדדי עוני נבחרים

1987 ו-1988

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
1 9 8 7			
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
6.0	4.7	10.3	משפחות
7.6	5.8	12.7	נפשות
9.5	7.1	15.9	ילדים
20.2	22.2	32.7	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0228	0.0189	0.0587	מדד *SEN
1 9 8 8			
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
6.9	5.4	11.2	משפחות
8.6	6.6	13.3	נפשות
11.6	8.9	17.4	ילדים
19.7	19.7	32.0	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0231	0.0184	0.0579	מדד *SEN

* ראה הערה בלוח מס. 3.

לוח מס. 13: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסית השכירים, לפי מדדים נבחרים

1987 ו-1988

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1988	1987	1988	1987	

מדד תחולת העוני

38.4	41.7	51.7	54.4	משפחות
35.3	40.2	50.4	54.3	נפשות
33.3	40.3	48.9	55.3	ילדים
38.4	38.2	38.4	32.1	מדד יחס פער העוני*
60.3	61.0	69.0	67.8	מדד *SEN

* ראה הערה בלוח מס. 3.

י. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

לצורך הערכת השלכותיהם של אמצעי מדיניות אלטרנטיביים בתחומי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על היקף האוכלוסייה הענייה מעניין ביותר לבדוק את מידת הפיזור (או הריכוז) של משפחות, שהכנסתן נמוכה או גבוהה במעט מהכנסת קו העוני, סביב הכנסת קו העוני. לוח מס. 14 מציג את אחוז המשפחות שב-1988 הכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה¹⁴ (המוגדרת במונחי הכנסת קו העוני).

נתוני הלוח מורים שהכנסתן הפנויה של 7.4% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מרמה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני (והכנסתן הפנויה של 14.3% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני). כלומר, לכמתצית מכלל המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה ברמה שבין 75% מהכנסת קו העוני למלוא הכנסת קו העוני. כך אפשר גם לראות, שהכנסתן של כ-13% מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה לכל היותר ב-5% מהכנסת קו העוני.

14. הלוח המקביל המתייחס ל-1987 מופיע בנספח הלוחות.

אינפורמציה מפורטת זו באה, למעשה, לידי ביטוי כולל כמדד פער העוני הממוצע. ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך במעט מהכנסת קו העוני. הכנסתן הפנויה של 17.1% מכלל המשפחות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני, והכנסתן הפנויה של 21.2% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. במלים אחרות, לכ-7% מכלל המשפחות באוכלוסייה יש הכנסה הגבוהה לכל היותר ב-10% מהכנסת קו העוני. יתר על כן, ל-12% מכלל המשפחות אמנם יש הכנסה הגבוהה מקו העוני, אך זו נמוכה מהכנסת סף העוני - המוגדרת כרמה השווה לאחד רבע מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהגדרת הכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

לוח מס. 14: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) - בכלל האוכלוסייה ובקרב קבוצות ספציפיות

1988

גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת קו העוני						
125	110	105	100	95	75	
26.4	21.2	17.1	14.3	12.5	7.4	כלל האוכלוסייה
13.5	9.2	7.9	6.9	5.6	2.4	שכירים
36.9	31.1	18.7	12.3	9.2	3.6	ר"מ קשיש
51.3	41.2	39.0	34.3	30.7	17.4	4+ ילדים

* הלוח המקביל המתייחס ל-1987 מופיע בנספח הלוחות. מנתוניו עולה תמונה דומה לזו של 1988.

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת יותר בקרב אוכלוסיית המשפחות הגדולות, ובעיקר בקרב האוכלוסייה הקשישה. לכשלושת רבעי מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה בין 75% מהכנסת קו העוני ל-100% ממנה (השוואה בין 3.6% לבין 12.3%). זאת ועוד, הכנסתן הפנויה של 18.7% מהמשפחות הקשישות אינה עולה על

105% מהכנסת קו העוני; והכנסתן הפנויה של 31.1% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. יוצא אפוא, שהכנסתן הפנויה של כ-20% מהמשפחות הקשיות גבוהה מהכנסת קו העוני ב-10% לכל היותר. ולבסוף, לכ-37% מכלל המשפחות הקשיות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני. הריכוז הגבוה של משפחות קשיות סביב הכנסת קו העוני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים, שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שתיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית, ברמת הכנסת המינימום לקיום - מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתם אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גבוהה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו גם הקל בלבד, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה. בשנות השמונים הראשונות, כתוצאה מרמת האינפלציה הגבוהה, נשחקה רמת הקצבאות לקשישים. נתונים המתייחסים לשנים אלו אמנם מעידים על תחלות עוני גבוהות בקרב האוכלוסייה הקשישה (כ-25%-30%). בעקבות השיפור ברמת הקצבאות, שאכן היה משמעותי, ירדו ממדי העוני עד לשיעורים המוצגים בפרק זה.

יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים והפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה הם פרוגרסיביים, כאשר סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) יורד עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים הם פרוגרסיביים, כאשר סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית עולה עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן, גדל חלקם העשירונים הנמוכים ככלל ההכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים, וקטן חלקם של העשירונים העליונים.

לוח מס. 15 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים. כמו כן הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. ב-1988 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 47.5% מכל תשלומי ההעברה, בעוד ששני העשירונים העליונים קיבלו רק 7.3% מהם (שלושת העשירונים הנמוכים קיבלו 58.6% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שלושת העשירונים העליונים קיבלו 12.1% מהם). לעומת זאת, שני העשירונים העליונים שילמו 63% מכל תשלומי המיסים הישירים, בעוד ששני העשירונים התחתונים, שרובם

לוח מס. 15: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה

1988

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכל		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
0	** -	0	20.6	תחתון
0.9	292.4	0.2	26.9	2
4.8	49.9	1.2	11.1	3
8.8	29.9	2.6	9.5	4
13.4	17.1	4.5	7.3	5
15.7	13.1	6.3	7.1	6
19.0	7.8	9.0	5.4	7
23.3	5.5	13.2	4.8	8
28.8	3.6	19.4	3.9	9
43.1	1.8	43.6	3.4	עליון
22.6	16.4	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שהמשפחות המצויות בעשירון התחתון חסרות כל הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

אינו עובד, לא שילמו מיסים כלל (שלושת העשירונים העליונים שילמו 76.2% מכל תשלומי המיסים הישירים, ואילו שלושת העשירונים הנמוכים שילמו 1.4% בלבד מהם). לוח מס. 15 גם מלמד, כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הם פרוגרסיביים: השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה עולה ככל שהכנסת העשירון נמוכה יותר, ואילו שיעור המס הממוצע עולה ככל שהכנסת העשירון גבוהה יותר. כך, לדוגמה, העשירון התחתון מנה משפחות בלא כל הכנסה כלכלית, שמקור הכנסתן הבלעדי היה תשלומי העברה. כמו כן משפחות אלו לא שילמו מיסים ישירים. לעומת זאת, תשלומי העברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית

הממוצעת למשפחה בעשירון העליון ב-1.8% בלבד, אך המיסים הישירים הקטינו אותה ב-43.1%. התמונה לגבי שכירים שונה במקצת (ראה לוח מס. 17): תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון ב-70%, ואחוז זה ירד בהדרגה עד ל-1.4% בעשירון העליון. המיסים הישירים, לעומת זאת, הקטינו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון ב-4.1%, ואחוז זה עלה בהדרגה ל-45.9% בעשירון העליון.

לוח מס. 16 מציג את התחלקות ההכנסות באוכלוסייה לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים). הלוח מלמד, כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים העלו את חלקו של כל אחד מששת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה והקטינו במקביל את חלקו של כל אחד מארבעת העשירונים העליונים: כך, למשל, העשירון התחתון שלא נטל כל חלק מסך כל ההכנסה הכלכלית, נטל 2.09% מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.53% מסך כל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים עלה מ-5.32% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.76% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.56% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-29.1% מכל ההכנסה הכלכלית ל-26.3% מכל ההכנסה ברוטו ול-23.1% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון קטן מ-30.8 לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.3 לפי ההכנסה ברוטו ול-5.6 לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4493 לפני תשלומי העברה ל-0.3627 לאחריהם ול-0.3160 לאחר תשלומי העברה ומיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-29.7% ממדד אי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. בהתייחס לאוכלוסיית השכירים לוח מס. 18 מלמד, כי ערכו של מדד ג'יני קטן ב-22% לאחר תשלומי העברה ומיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - אם כי, כ-40% מירידה זו היו, כצפוי, פרי פרוגרסיביות המיסים הישירים (לעומת כשליש בלבד בקרב האוכלוסייה כולה)¹⁵.

15. הנתונים המקבילים המתייחסים ל-1987 מוצגים בנספח הלוחות. הם מעידים על תמונה דומה לזו שנצפתה ב-1988, הן ביחס לכלל האוכלוסייה והן ביחס לאוכלוסיית השכירים.

לוח מס. 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה

1988

חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה**			עשירונים*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.53	2.09	0.00	תחתון
4.44	3.75	1.53	2
5.59	4.92	3.79	3
6.81	6.16	5.49	4
8.05	7.47	7.25	5
9.52	9.0	9.17	6
11.18	10.80	11.39	7
13.11	13.18	14.27	8
15.64	16.32	17.99	9
23.13	26.31	29.12	עליון
5.6	7.3	30.8	היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
0.3160	0.3627	0.4493	מדד ג'יני
29.7	19.3	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר
סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 17: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון-אוכלוסיית השכירים

1988

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכל		עשירונים
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
4.1	70.1	0.6	18.7	תחתון
8.5	30.0	1.6	14.4	2
12.2	19.4	2.7	12.6	3
15.6	11.0	4.0	9.1	4
17.1	10.6	5.4	10.9	5
19.5	6.0	7.0	7.5	6
22.8	5.6	9.6	8.4	7
26.0	3.5	12.6	6.3	8
30.9	3.2	17.9	7.3	9
45.9	1.4	38.6	5.1	עליון
26.2	7.3	100.0	100.0	סה"כ

* ראה הערה ראשונה בלוח מס. 15.

לוח מס. 18: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים

1988

חלקו של כל עשירון בסך כל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.52	2.98	2.15	תחתון
5.02	4.42	3.77	2
6.14	5.54	5.02	3
7.19	6.63	6.31	4
8.39	7.84	7.69	5
9.66	9.15	9.18	6
11.07	10.85	11.05	7
12.69	12.75	13.14	8
14.92	15.52	16.12	9
21.38	24.32	25.57	עליון
4.3	5.4	7.0	היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
0.2756	0.3198	0.3535	מדד ג'יני
22.0	9.5	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* ראה הערות בלוח מס. 16.

נספח לוחות

לוח מס. 1: השינויים בהסדרי העדכון של קצבות הכיטוח הלאומי וברמתן

הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת	קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות	תחולה
<p>עדכון לפי השינויים בשכר הממוצע באפריל ובאוקטובר של שנה ובמועדי תשלום תוספת היוקר. עדכון בהתאם לשיעור תוספת היוקר בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, ובהתאם לשיעורים הנקובים בהסכמי תוספת היוקר בכל עת שמדד המחירים עולה ב-5% ויותר מאז העדכון הקודם. עדכון נוסף בכל עת שניתן פיצוי מיוחד (בד"כ) כמקדמה על חשבון העדכון (בא) בגין התייקרויות חריגות במשק הנובעות מצעדים כלכליים תד-פעמיים.</p>	<p>עדכון לפי השינויים בשכר הממוצע באפריל של כל שנה ובמועדי תשלום תוספת היוקר. תוספת של 7.5% מהשכר הממוצע בגין כל אחד משני הילדים הראשונים של אלמנים ואלמנות.</p>	<p>עד דצמבר 1984 (הסדרי עדכון קיימים שהתגבשו בעקבות שינויים מצטבריים על-פני זמן).</p>
<p>מכות הסכם עם האוצר: ביטול ההצמדה לשכר הממוצע ועדכון מדי תודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.</p>	<p>(תיקון שהונהג תחילה כהוראת שעה לשנה אחת ונמשך לאחר מכן מכות הסכמים עם האוצר) 1. מתן ביטוי מלא לתוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק ולתוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכות הסכם ציבורי בחישוב אומדן השכר הממוצע לפי חוק.</p>	<p>מדצמבר 1984</p>

ההכנסה המינמאלית המובטחת למעוטי יכולת	קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות	תחולה
	<p>2. קביעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות כאחוז מהשכר הממוצע, ותשלום הפרשים בסכום הפער בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין ה"רצפה" (15% ליחיד, ובהתאם גם לשאר הרכבי משפחה). ההפרשים חושבו שלוש פעמים בשנה.</p>	<p>מזצמבר 1984</p>
<p>חידוש העדכון לפי השכר הממוצע: הורדת דמת ההכנסה המינימאלית בהדרגה לשיעורים הנקובים בחוק. עדכון הקצבה רק כאשר היא נמוכה מאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק.</p>		<p>מיוני 1986</p>
<p>חישוב חודשי של אומדן השכר הממוצע על פי שיטת הודאת השעה (החלה על קצבות זו"ש בסיסיות) ועדכון הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (למשל 25% ליחיד) על מנת שההכנסה המינימאלית המבוטחת בפועל לא תהיה נמוכה משיעורה הקבוע בחוק.</p>	<p>כמו קודם. אך כאשר הקצבה הממוצעת השנתית המשולמת בפועל נמוכה מן ה"רצפה", ההפרשים למקבלי הקצבה משולמים בסוף השנה.</p>	<p>מאפריל 1987</p>

לוח מס. 2: השינויים במערכת קצנות הילדים וכמערכת מס ההכנסה

מס הכנסה	קצנות ילדים	תחולה
עדכון מדרגות המס ונקודות הזכוי במלוא שיעור עליית מדד המחירים 4 פעמים בשנה.	הענקת קצבות ילדים לכל המשפחות עם ילדים ועדכון במלוא שיעור עליית מדד המחירים 4 פעמים בשנה. תוספת נקודת קצבה לכל ילד מהרביעי ואילך למשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.	עד אפריל 1984 (שינויים מצטברים)
הפחתת שיעור המס השולי הנמוך ביותר מ-25% ל-20%.	מיסוי קצבות הילד הראשון והשני המוענקות למשפחות עם 1-2 ילדים, שבהן הבעל משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 50% ויותר.	מאפריל 1984
	הוספת תצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.	מיוולי 1984
	כיטול קצבת הילד הראשון למשפחות עם 1-3 ילדים, למעט מעוטות הכנסה שהכנסת ראש המשפחה (בד"כ הבעל) נמוכה מ-80% מן השכר הממוצע לפי חוק ומקבלי גמלאות הביטוח הלאומי: זו"ש, הכטחת הכנסה, אבטלה ותלויים של נפגעי עבודה, שהקצבה מוחזרת להם באמצעות המעבידים או המוסד לביטוח לאומי.	מיוולי 1985

מס הכנסה	קצבות ילדים	תחולה
	חטלת מס על קצבת הילד השני והשלישי במשפחות עם 1-3 ילדים שהכנסת הבעל בהן חייבת כמס שולי בשיעור בן 45% ויותר.	מיוני 1985
	תפוגת תוקף הוראת השעה לגבי מיסוי קצבות הילדים.	מספטמבר 1986
הרחבת מדרגות המס במסגרת הרפורמה במערכת המיסוי והורדת שיעור המס השולי המירבי מ-60% ל-48%. מס יסף על הכנסות במדרגת המס המירבית, שהוטל באפריל 1987-מרץ 1988 העלה את שיעור המס השולי המירבי ל-52.8% (ראח תרשים). עדכון מדרגות המס ונקודות הזיכוי במלוא עליית המדד אחת לשנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק.	חידוש המיסוי על קצבות הילדים במתכונת של יולי 1985. העלאת תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-80% מהשכר הממוצע ל-90% ממנו. עדכון במלוא עליית מדד המחירים לצרכן אחת לשנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק.	מאפריל 1987
ביטול מס היסף על הכנסות במדרגת המס המירבית.		ינואר 1988
	ביטול המיסוי על קצבות הילדים.	אפריל 1989
חזרת מס היסף שהעלה את שיעור המס השולי המירבי מ-48% ל-51%.		אוגוסט 1989

לוח מס. 3: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה, (אחוזים)

1987

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות

1 9 8 7

10.9	21.1	27.8	50.3	11.9	24.6	קשישים
22.2	44.4	39.6	68.4	28.3	49.7	משפחות ללא ילדים
77.8	55.6	60.4	31.6	71.7	50.3	משפחות עם ילדים
48.2	40.9	33.6	21.7	54.7	42.1	1-3 ילדים
29.6	14.7	26.8	9.9	17.0	8.2	4+ ילדים
38.8	29.1	36.4	21.3	78.4	67.4	שכירים

לוח מס 4 : אחוז המשפחות שהכנסתן אינה עולה מהכנסה נתונה
(במונחי הכנסת קו העוני) - בכלל האוכלוסייה ובקרב
קבוצות ספציפיות,

1987

גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת מקו העוני					
125	110	105	100	95	75

1 9 8 7

26.2	21.4	16.6	13.8	11.7	7.0	סה"כ
12.7	8.7	7.3	6.0	4.7	2.1	שכירים
38.0	32.5	18.3	11.8	9.0	3.9	ר"מ קשיש
42.5	32.4	28.4	24.9	21.6	11.1	4+ ילדים

לוח מס. 5: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה

1987

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכל		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
0	** -	0	22.6	תחתון
1.0	263.9	0	25.3	2
4.7	45.4	1.1	10.2	3
8.6	29.0	2.4	9.3	4
11.6	19.9	4.0	8.5	5
15.6	11.7	6.1	6.4	6
19.7	7.8	8.9	5.3	7
24.3	5.3	12.9	4.5	8
29.2	4.2	19.4	4.6	9
45.7	1.7	45.0	3.3	עליון
23.2	16.3	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדראטי. כל עשירון מונה 10% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שהמשפחות המצויות בעשירון התחתון חסרות כל הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח מס. 6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה

1987

חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה**			עשירונים**
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.63	2.15	0.00	תחתון
4.53	3.79	1.60	2
5.61	4.88	3.87	3
6.86	6.14	5.46	4
8.10	7.46	7.17	5
9.52	8.98	9.11	6
11.03	10.77	11.30	7
12.92	12.94	13.95	8
15.69	16.35	17.89	9
23.07	26.53	29.63	עליון
5.4	7.2	29.7	היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
0.3127	0.3630	0.4506	מדד ג'יני
30.6	19.4	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר
סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 7: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון: אוכלוסיית השכירים

1987

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכל		עשירונים
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
4.0	69.4	0.5	18.1	תחתון
8.4	27.3	1.5	12.9	2
11.5	19.4	2.5	12.4	3
14.3	13.4	3.7	10.9	4
16.8	9.1	5.1	9.2	5
20.4	7.1	7.0	8.6	6
23.8	4.8	9.3	7.0	7
26.9	4.9	12.6	8.7	8
32.4	3.0	18.2	6.7	9
47.5	1.5	39.6	5.6	עליון
27.1	7.3	100.0	100.0	סה"כ

* ראה הערה ראשונה בלוח מס. 5.

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים

1987

חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה			
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.56	2.96	2.10	תחתון
5.05	4.39	3.77	2
6.18	5.50	5.01	3
7.21	6.57	6.24	4
8.35	7.76	7.62	5
9.56	9.12	9.13	6
10.88	10.66	10.80	7
12.55	12.55	12.94	8
15.01	15.69	16.29	9
21.64	24.80	26.10	עליון
4.3	5.5	7.2	היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
0.2765	0.3245	0.3585	מדד ג'יני
22.9	9.5	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* ראה הערות בלוח מס. 6.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1988

תמר אליאב
(אימהות, ילדים)

גדעון יניב
(אבטלה, זיקנה ושאימים)

שלמה נאון
(נכות)

רבקה פריאור
(נפגעי עבודה)

א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1988 נמשכה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים, וזאת בשיעור בן 2.0%, היתה לשיעור הגידול ב-1987. התייצבות שיעור הגידול במספרם של כלל הקצבאים משקפת, מצד אחד, האטה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (2.6% לעומת 3.0% ב-1987) ובשיעור הירידה במספר מקבלי קצבאות מיוחדות (4.2% לעומת 6.2% ב-1987), ומצד שני - עלייה מתונה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת שאירים (1.8% לעומת 1.6% ב-1987). במקביל, נמשכו מגמות הירידה בתלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל הקצבאים (מ-34.3% ב-1987 ל-32.7% ב-1987) ובחלקם של המקבלים תוספת דחייית פרישה בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-19.8% ב-1987 ל-19.1% ב-1988). כמו כן, נמשכה מגמת העלייה בתלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-80.6% ב-1987 ל-81.6% ב-1988).

ב-1988 נשמרה רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע ועמדה על 15.4% (15.0% ב-1987). תשלומי הענף גדלו ב-8.3% במחירים קבועים, וזאת כתוצאה מעלייה ריאלית בת 8.6% בתשלומים לפי חוק ובת כ-1% בתשלומים שלא לפי חוק - שהם בשביעית מכלל תשלומי הענף.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1988 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוטחים כשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-32 אלף קשישים וכן קצבות שאירים לכ-94 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לעלות ב-1988, אך בשיעור נמוך יותר מזה של השנה הקודמת (2.6% לעומת 3.0% בהתאמה). במקביל, המשיך לרדת מספר המקבלים קצבאות מיוחדות, וזאת בשיעור הנופל משיעור הירידה בשנה הקודמת (4.2% לעומת 6.2% בהתאמה). עקב כך המשיך חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל מקבלי קצבות הזיקנה לרדת מ-7.2% ב-1987 ל-6.7% ב-1988, אך התייצב שיעור הגידול במספרם הכולל של מקבלי קצבת זיקנה - 2.1% בשנים 1987 ו-1988. כמו כן, נבלמה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר מקבלי קצבת שאירים: מספרם של אלה גדל בשיעור בן 1.8% ב-1988, לעומת שיעור בן 1.6% ב-1987. בלימת הירידה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת שאירים יחד עם התייצבות

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים
שנים נבחרות

אחוז גידול שנתי							מספר המקבלים 1988-1987	סוג הקצבה
1988	1987	1986	1985	1984	1982	-1970 1980		
2.0	2.0	2.9	2.9	2.2	2.6	6.9	418,167	<u>זיקנה ושאיירים-סך הכול</u>
2.1	2.1	3.1	2.9	2.1	2.2	6.7	323,533	זיקנה
2.6	3.0	3.7	3.7	3.0	3.1	7.4	301,615	זיקנה לפי חוק הב"ל
-4.2	-6.2	-4.3	-4.4	-5.7	-4.7	2.8	21,918	קצבאות מיוחדות
1.8	1.6	2.6	2.5	2.7	3.9	7.6	94,634	שאיירים
1.8	1.4	2.7	5.3	3.2	4.2	8.2	79,046	מזה: ללא ילדים

אחוז גידול שנתי

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה ומספר חלויים

1988

4 נפשות ויותר	3 נפשות	2 נפשות	יחיד	סך הכול	קצבות זיקנה ושאיירים
2,166	19,946	88,440	317,615	418,167	קצבת זיקנה ושאיירים
48.9	35.8	30.3	33.2	32.7	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
1,918	3,181	76,536	219,980	301,615	קצבת זיקנה לפי חוק
43.5	31.5	26.7	23.3	24.4	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
229	221	4,818	16,650	21,918	קצבת זיקנה שלא לפי חוק
97.4	95.9	92.0	95.8	94.9	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
-	6,489	5,936	77,769	90,194	קצבת שאיירים לפי חוק לאלמן/ה
-	35.8	30.0	47.5	45.5	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
19	29	1,114	1,939	3,101	קצבת שאיירים לילדים בלבד
26.3	27.5	6.2	6.7	6.8	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
-	26	36	1,277	1,339	קצבת שאיירים שלא לפי חוק
-	76.9	83.3	92.5	91.9	אחוז מקבלי השלמת הכנסה

שיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זקנה הביאו להתייצבות שיעור הגידול במספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים - 2.0% בשנים 1987 ו-1988.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה מאוד, זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הכטחת הכנסה. ב-1987 נמשכה, זו השנה השביעית ברציפות, הירידה במספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב משפחות הקשישים והשאיירים. בשנה זו ירד מספרם ב-2.7%, לעומת ירידה בת 0.8% ב-1987 ובת 1.9% ב-1986. לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל-פיו נקבעת רמת הקצבה). מנתוני הלוח עולה, כי ב-1988 32.7% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים קיבלו גם השלמת הכנסה. אחוז המקבלים השלמת הכנסה היה גבוה במיוחד בקרב המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק - 94.9% ו-91.9%, בהתאמה.

3. תוספת ותק ותוספת דחייית פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים כביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות (עד למכסימום של 50% מהקצבה). ב-1988 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 81.6% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 80.6% ב-1987 ו-79.6% ב-1986. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לעלות, כמדי שנה, בנקודת אחוז אחת בערך, והגיעה ב-1988 ל-19.8% מן הקצבה הבסיסית. אחוז מקבלי תוספת הוותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 93.9% לעומת 67.2%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים היתה כפולה מאשר בקרב הנשים: 26.2% לעומת 13.1%, בהתאמה.

תוספת דחייית 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 בגבר, או מגיל 60 עד 65 באישה (עד למכסימום של 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחייית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

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

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

שנים נבחרות

תוספת ממוצעת למקבל קצבה (אחוזים)			אחוז מקבלי תוספת			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	

תוספת ותק

1.0	2.0	1.6	21.8	41.2	32.1	1969
4.6	8.5	6.9	43.9	73.7	60.1	1975
7.3	16.2	11.8	56.5	87.0	73.8	1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	1985
10.8	23.1	17.7	64.4	92.4	79.6	1986
11.7	24.6	18.7	65.8	93.1	80.6	1987
13.1	26.2	19.8	67.2	93.9	81.6	1988

תוספת דחיית פרישה

1.6	4.4	3.1	10.4	27.9	19.7	1969
2.0	4.8	3.5	13.2	29.5	22.0	1975
2.4	4.4	3.5	15.4	27.3	22.6	1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	1985
2.3	4.0	3.2	15.1	25.0	20.5	1986
2.3	3.9	3.1	14.9	23.9	19.8	1987
2.3	3.7	3.0	14.5	22.8	19.1	1988

ב-1988 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה: 19.1% מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 19.8% ב-1987 ו-20.5% ב-1986. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1988 ל-3.0% בלבד מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.7% לעומת 2.3%, בהתאמה.

4. רמת הקצבאות

רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות קבועה כאחוז נתון מן השכר

הממוצע על-פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. במגמה לשמור על רמתן היחסית של קצבאות אלו, הוחלט בנובמבר 1984 להנהיג שני שיפורים (כהוראת שעה שנוקטה לשנה אחת):

א. חישוב הגמלאות על בסיס שכר ממוצע המביא לידי ביטוי מלא את כל תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק וכל תוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מבווא הסכמי שכר קיבוציים (להלן "השכר הממוצע לפי הוראת השעה").

ב. קביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, במונחי אחוזים מהשכר הממוצע בפועל (15% ליחיד, לדוגמה). אם מתברר בדיעבד שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע, שחושב על פי כללי הוראת השעה, נמוכה מן "הרצפה", זכאים הגמלאים לקבל השלמה עד לגובה ה"רצפה".

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

1988-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"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
29.1	278.3	22.5	215.5	15.0	143.5	1987
29.8	292.6	23.1	226.8	15.4	151.0	1988

* 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.

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, מאז יוני 1986 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 זאת לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1988 עלתה במעט רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע, וזאת עקב הימשכות המדיניות של הבטחת מינימום ("רצפה") לקצבה והודות לכך שהשכר הממוצע נאמד לפי הוראת השעה. זה האחרון עלה ריאלית אף יותר מן השכר הממוצע בפועל - כ-5% לעומת כ-3% - ועקב כך גדלו ריאלית, בכ-5%, גם קצבות הזיקנה והשאיירים הצמודות לו.

5. היקף התשלומים

ב-1988 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאיירים ב-8.3% במחירים קבועים, שיעור הנופל אך במעט משיעור הגידול ב-1987 (8.5%). אולם, בעוד שב-1987 התפתחות זו שיקפה שתי מגמות שונות - עלייה בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק וירידה (בשיעור מתון יותר) בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) - הרי שב-1988 תרם לגידול בהיקף התשלומים של הענף גידול בין 8.6% בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק ובן כ-1% בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק. כתוצאה מכך, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים ירד מכחמישית ב-1986 ומכשישית ב-1987 לכשביעית ב-1988.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק נבעה משני גורמים: גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק בכ-2.4% ועליית ערכן הריאלי של הקצבאות בכ-5%. ההתייצבות שחלה בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק משקפת שתי התפתחויות מנוגדות שקזזו זו או זו: עלייה ריאלית בקצבה הבסיסית ובגמלה להשלמת הכנסה מצד אחד וירידת מספר המקבלים מצד שני.

ב-1988 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה נמוך במקצת מזה שניצפה בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (8.5% לעומת 9.7%, בהתאמה). לפיכך עלה חלקו של הענף כתשלומי המוסד, מ-39.1% ב-1987 ל-38.6% ב-1988.

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל), במחירים שוטפים
ובמחירי 1985

1988 - 1984

1988	1987	1986	1985	1984	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	-----------

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

2,249.8	1,765.3	1,380.6	999.6	286.7	סך כל התשלומים
1,910.2	1,478.9	1,096.4	758.7	228.7	לפי חוק ב"ל
339.6	286.4	284.2	240.9	58.0	שלא לפי החוק

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,247.6	1,149.6	1,060.5	999.6	949.8	סך כל התשלומים
1,059.2	963.1	842.2	758.4	757.6	לפי חוק ב"ל
188.3	186.5	218.3	240.9	192.2	שלא לפי החוק

1. מגמות עיקריות

בשנת 1988 נמשכה המדיניות שננקטה מאז 1985 - אי תשלום קצבת ילדים בגין הילד הראשון למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות בעלות הכנסה נמוכה. תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון היא 90% מהשכר הממוצע במשק. הקצבה מוחזרת למשפחות שכירות בעלות הכנסה נמוכה באמצעות המעבידים, ואילו למשפחות הכלולות בתכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, למשפחות שמפרנסיהן מקבלים זמי אבטלה ולמשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים, ושלהן הכנסה נמוכה היא מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. משפחות שאינן נמנות עם קבוצות אלה, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, רשאיות להגיש תביעה אישית לקבלתה. ב-1988 נמשכה גם מדיניות המיסוי על קצבות הילד השני והשלישי במשפחות קטנות, שבהן הכנסת הגבר חייבת במס שולי בן 45% ויותר, אולם במרץ 1989 בוטל מס זה.

ב-1988 שולמה קצבת ילדים לכ-539 אלף משפחות - גידול בן כ-1% בהשוואה ל-1987. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, היה מיליון ו-292 אלף - גידול בן 0.8%. הגידול במספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים נובע מהגידול הטבעי של משפחות באוכלוסייה - אך הוא איננו משקף את מלוא הגידול מפני שקצבת ילדים איננה משולמת, כאמור, לילד הראשון במשפחות קטנות.

ב-1988 כ-173 אלף ילדים ראשוניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. זאת לעומת כ-155 אלף - ב-1987. כ-62 אלף מהם היו ילדי שכירים, שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעבידים - זהו גידול בן כ-12% לעומת מספר ילדי השכירים שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעבידים בשנה קודמת. לשאר הילדים הראשוניים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. שיעור מיצוי הזכאות להחזר קצבת ילד ראשון לשכירים עדין נמוך - זאת לאחר 3 שנים שהחוק בתוקף. על פי הערכה שנעשתה במוסד (המתבססת על נתוני סקר הוצאות משפחה 1986/87) היו זכאים להחזר קצבת ילד ראשון באמצעות המעבידים כ-105 אלף משפחות שכירים. הפער בין מספר המשפחות שהיו זכאיות להחזר הקצבה לבין מספר המשפחות שקיבלו החזר בפועל מעיד כי שיטה זו נופלת ביעילותה מההסדר האוניברסלי שהיה מקובל עד יוני 1985.

ב-1988 ירד ערכה הריאלי של נקודת הקצבה בכ-1%. גם רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע ירדה מאז השנה הקודמת בכ-3%. רמה זו נמוכה ב-34% מזו שב-1975.

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לחודש, לפי גודל המשפחה

1988-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

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
32.9	26.9	63.3	150.8	204.2	54.6	532.7	1987
32.4	27.2	64.4	153.0	204.4	57.3	538.7	1988

אתרי מכלל המשפחות המקבלות קצבת 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
6.2	5.1	11.9	28.3	38.3	10.2	100.0	1987
6.0	5.1	12.0	28.4	37.9	10.6	100.0	1988

* עד 1984 מספר המשפחות המקבלות קצבת שווה למספר המשפחות עם ילדים.
 ** החל בשנת 1985 - כולל אומדן של מספר משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות החוזר באמצעות המעביד.

2. אוכלוסיית מקבלי הקצבאות

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה.

מן הלוח עולה, כי מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה גדל בהתמדה מ-1980 עד 1984 בשיעור ממוצע בן כ-1.8% לשנה. בשנים 1985 ו-1986 חלה ירידה חדה במספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה. זאת עקב ביטול תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות קטנות מאז יוני 1985. מאז 1987 נמשכת מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הילדים. כ-1988 539 אלף משפחות כממוצע קיבלו קצבת ילדים מדי חודש. הן מנו כ-81% מכלל אוכלוסיית המשפחות עם ילדים.

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

שנים נבחרות

מספרו הסידורי של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון*	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		

מספרים מוחלטים (אלפים)

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
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
68.7	59.9	123.1	273.9	478.1	278.4	1,282.1	1987
67.3	59.6	124.0	277.0	481.4	283.7	1,293.0	1988

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

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
5.1	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
5.4	4.7	9.6	21.4	37.3	21.6	100.0	1987
5.2	4.6	9.6	21.4	37.2	21.9	100.0	1988

* החל בשנת 1985 כולל אומדן של הילדים הראשוניים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעביד.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה הגיע ב-1988 למליון ו-293 אלף. זהו גידול בן כ-1% בהשוואה לשנה הקודמת. הילדים שעבורם שולמה קצבה, מנו כ-77% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-173 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשוניים במשפחות קטנות שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-62 אלף ילדי שכירים, כ-33 אלף ילדי משפחות המקבלות גמלאות מהביטוח הלאומי וכ-78 אלף ילדי עצמאים, ילדי לא-עובדים וילדי משפחות שהגישו תביעה אישית להחזר הקצבה.

בלוח מס. 3 מוצגים מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה משולמת למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1988 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-201 אלף משפחות, עבור 334 אלף ילדים - זאת לעומת 330 אלף ילדים ב-1987. זהו גידול בן כ-1.2%, הנובע בעיקר מגידול בילדים הרביעיים (1.3%), החמישיים (1.7%) והשישיים (2.7%). הגידול בילדים השלישיים היה בן 0.7% בלבד.

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא* (אלפים)

שנים נבחרות

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת			סך הכול	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	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
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
55.1	75.0	200.1	330.2	28.6	46.5	125.0	200.1	1987
56.6	76.0	201.5	334.1	29.0	47.0	125.5	201.5	1988

* החל בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

3. שיעור קצבות הילדים

ב-1988 ירד ערכה הריאלי של נקודת קצבה בשיעור בן כ-1% (ר' לוח מס. 4), זאת בניגוד לעלייה שנרשמה בשלוש השנים האחרונות ובעיקר בשנים 1986-1985 (27% ו-14%, בהתאמה). ייתכן שהשחיקה המחודשת

בערכה הריאלי של נקודת הקצבה נבעה מהשינוי בשיטת העדכון של נקודת הקצבה. מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. כלומר, תדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק. ב-1988 עודכנה נקודת הקצבה ארבע פעמים - באפריל, באוקטובר, בינואר ובפברואר. ב-1988 ירד ערכה של נקודת הקצבה גם ביחס לשכר הממוצע במשק ל-2.9% ממנו (לעומת 3% ב-1987). זו ירידה בת 3.3% הנובעת מכך, שהשכר הממוצע במשק עלה ריאלית בכ-3% ואילו ערכה של נקודת קצבה ירד ריאלית בכ-1%. יש לציין, שמאז 1986 כח הקנייה של נקודת קצבה היה גבוה במעט מכח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נותרה גבוהה, כשיעור בן כ-34% ב-1975 רמת נקודת הקצבה היתה 4.4% מהשכר הממוצע במשק.

השינויים שחלו ב-1988 ברמת קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות היו כמובן, זהים לאלה שחלו בערכה של נקודת הקצבה. אולם כח הקנייה של קצבות הילדים שהוענקו למשפחות הגדולות נשמר, והשחיקה שחלה בהן ביחס לשכר הממוצע לא עלתה על כ-1%. הסיבה לדבר היא, שהמשפחות הגדולות קיבלו במסגרת קצבת הילדים פיצוי מיוחד על ההתייקריות החריגות שחלו במשק לאחר צמצום הסובסדיות למוצרים החיוניים באוקטובר 1988 ובינואר 1989.

לוח מס. 4: ערכה הממוצע של נקודת קצבה

שנים נבחרות

1988	1987	1986	1985	1984	1982	1975	
							מחירי 1985 (שקלים חדשים)
28.4	28.7	28.3	24.7	19.5	22.9	28.1	
							כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
2.9	3.0	3.2	3.1	2.2	2.6	4.4	

לוח מס. 5 מעיד על הפער שהיה קיים ב-1988 בין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות לבין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. משפחה עם 3 ילדים, הזכאית להחזר הקצבה עבור הילד הראשון קיבלה ב-1988 205 ש"ח בממוצע, ואילו משפחה עם 4 ילדים קיבלה בשנה זו כ-398 ש"ח בממוצע, דהיינו כמעט פי שניים.

הפער גדל כאשר משפחה איננה זכאית להחזר קצבה עבור הילד הראשון, ובעיקר כאשר עליה לשלם נוסף על כך מס על קצבות הילד השני והשלישי. במקרה זה התשלום שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה כמעט פי ארבעה מהתשלום שמקבלת משפחה עם 3 ילדים (כ-398 ש"ח לעומת כ-103 ש"ח).

כאמור, באפריל 1989 בוטל המיסוי על קצבות הילדים. במצב זה הפער בין התשלום, שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה רק פי 2.6 מהתשלום המגיע למשפחה עם שלושה ילדים שאיננה זכאית להחזר קצבת הילד הראשון ופי שניים מהתשלום המגיע למשפחה עם שלושה ילדים הזכאית להחזר קצבת הילד הראשון.

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

1988

מספר נקודות קצבה						הכנסת הגבר במשפחה
קצבות הילדים (ש"ח)						
4	3	2	4	3	2	
397.6	205.2	102.6	7.75	4	2	עד 90% מהשכר הממוצע
397.6	153.9	51.3	7.75	3	1	מ-90% מהשכר הממוצע עד מדרגת מס שולי בן 45%
397.6	102.6	28.2	7.75	2.0	0.55	יותר ממדרגת מס שולי בן 45%*

* החישוב נעשה בהנחה, שהגבר חייב בשיעור מס שולי בן 45%, ועל פי הערך הממוצע של נקודת הקצבה ב-1988, כולל קצבת יוצאי צבא.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1988 סך כל התשלומים לקצבות ילדים עלה ריאלית ב-2%. גידול זה נבע בעיקר מהגידול בן כ-1% במספר הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, ומהגידול בן כ-1.2% במספר הילדים שקיבלו גם קצבת יוצאי צבא.

התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא (הניתנים בהתאם לחוק תיילים משוחררים והממונים על ידי אוצר המדינה) עלו ריאלית בכ-2.2%. בדומה ל-1987, ב-1988 התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא היו 24.5% מכלל תשלומי הענף.

סכום ה"תיסכון" ב-1988 שנבע מביטוח קצבת הילד הראשון נאמד בכ-233 מליון ש"ח (במחירי הקצבה הממוצעת של 1988).

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

1988 - 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
1987	647.0	488.9	158.1
1988	660.0	498.3	161.7

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת 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, שלמוסד לביטוח לאומי אין הסדר 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. נוסף על כך המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית-החולים, אל בית החולים.

מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומשולם ישירות ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, 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, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך 6 חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 3 ילדים, 75% כשנולדים 4 ילדים, ו-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 עבור 6 או 12 שבועות בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת עד למועד הקבוע בחוק. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או קודם), וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, לכל היותר עד מתצית התקופה, אשר לה זכאית היולדת. בתנאים מסוימים אפשר להאריך חופשת לידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

2. מקבלי גמלאות אימהות

ב-1988 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-99,000 יולדות. מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה בשנים האחרונות יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%.

ב-1988 קיבלו דמי לידה 43,170 נשים. בשנה זו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה היה גדול בכ-1.8% מהמספר המקביל בשנה הקודמת. זאת, לאחר ההתייצבות שאפיינה את מספרן מאז 1984. התייצבות זו ואף העלייה בשנה הנסקרת כאות לידי בטוי גם כשיעור ההשתתפות של נשים נשואות בכח העבודה האזרחי. שיעור ההשתתפות של נשים נשואות בגיל 18-24 ירד מ-43% ב-1984 ל-40% ב-1987 ועלה ל-42% ב-1988. שיעור ההשתתפות של נשים נשואות בגיל 25-34 היה כ-51% בשנים 1984-1987 ו-52% ב-1988, ואילו זה של קבוצת הגיל 35-54 עלה מ-50% ב-1984 ל-56% ב-1988. אך יש לזכור, שחלקן הגדול של הנשים בקבוצת גיל זו אינן יולדות.

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה

1988 - 1980

שנה	מענקי לידה	דמי לידה	
		כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור בכלל הנשים המועסקות*
1980	96,687	41.1	87.7
1981	96,732	39.9	82.8
1982	98,676	40.2	82.9
1983	102,654	41.3	84.9
1984	99,822	42.8	82.9
1985	101,329	42.1	77.9
1986	100,541	42.9	81.9
1987	99,784	42.7	78.4
1988	99,268	43.7	76.4

* ל-1,000 נשים.

1. מקור: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

להלן מספר מאפייניים דמוגרפיים וכלכליים של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1988:

א. הגיל הממוצע של נשים שקיבלו דמי לידה היה 29.2 שנה. כלומר, יולדות עובדות מבוגרות מכלל היולדות בישראל שגילן הממוצע היה - 27.9 שנה.

ב. כ-96% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, וכ-4% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1988: 73% היו יהודיות, ו-27% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בשיעורי ההשתתפות בכח העבודה של שתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו דמי לידה 12.6% נולדו באסיה-אפריקה, 13.7% נולדו באירופה - אמריקה, ו-73.7% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ המוצא בכלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו 72%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל מקבלות דמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות ייצוג חסר.

ג. כ-93% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% עצמאיות והיתר חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-48% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 24% אקדמאיות או מורות, 17% עבדו בשירותים, כ-5% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן בחקלאות, בכנייה וכד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות דמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות דמי הלידה עלה, ובמקביל ירד שיעורן של ילידות תו"ל (תופעה זו מאפיינת את כלל האוכלוסייה בישראל). אשר לגיל היולדות - הגיל הממוצע אמנם לא השתנה בשנתיים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה נמוך מ-29 שנה, ב-1988 רק כ-55% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד): ב-1988 חל גידול ריאלי בשיעור בן כ-20% בגובה מענק האשפוז. גידול זה יש לזקוף לשני גורמים: א. בספטמבר 1988 עודכנה הנוסחה הקובעת את גובה מענק האשפוז, ובעקבות עדכון זה המענק גדל בשיעור בן 8.8%. עדכון זה בא לידי ביטוי כמובן רק במחצית השנייה של שנת התקציב 1988. ב. מחירו של יום אשפוז, שנקבע על ידי משרד הבריאות, עלה ריאלית בכ-16%.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות

1988 - 1980

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

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

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
13.4	162.8	593.3	756.1	1987
14.5	176.5	715.0	891.5	1988

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר*

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
42.1	17.0	62.0	79.0	1987
44.2	18.0	72.8	90.8	1988

* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ריאלית בכ-8% (לעומת גידול בן כ-5% ב-1987). כאמור, גובה המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. אולם יש להדגיש, שהוא מתעדכן בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות גמלאות הביטוח הלאומי, בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולם פיצוי (כגון תוספת יוקר) לכלל השכירים במשק. ב-1988 השכר הממוצע, שעל פיו מחושבות הגמלאות, עלה ריאלית בכ-5%. שיעור גידולו של המענק היה גבוה יותר מאחר שבשנה זו המענק עודכן 4 פעמים ולא 3 כבשנה הקודמת.

ב-1988 המענק לציווד היה 18% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 17% ב-1987). הגידול ברמה היחסית לשכר הממוצע במשק נבע מהיות השכר לצורך חישוב גמלאות אומדן טוב יותר לשכר הממוצע במשק, ומכך שהפער בין השניים הצטמצם לכ-4.3% (לעומת כ-6.3% ב-1987). עם זאת, הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות מונע מרמת המענק להגיע לכ-20% מהשכר הממוצע במשק.

דמי לידה: כאמור, שיעור דמי הלידה המשולמים ליולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. דמי הלידה מתעדכנים על פי שיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים, ובאותם מועדים.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום היתה גבוהה ב-1988 בכ-8% מרמתם ב-1987. עלייה זו גבוהה מן העלייה הריאלית בשכר - שהיתה בת כ-3% בלבד. לפיכך ב-1988 עלה שיעור דמי הלידה יחסית לשכר הממוצע במשק ל-44% (לעומת 42% ב-1987). מלוח מס. 3 אף עולה, כי חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק ירד מ-23.5% ב-1987 ל-17.8% ב-1988, ואילו חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שהן קיבלו נע בין רבע השכר הממוצע לשלושה רבעים ממנו, עלה במקביל. נתונים אלה מעידים, כי שכר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1988 היה גבוה יותר משכרן של אלו שקיבלו דמי לידה ב-1987. שינוי זה בהתפלגות הנשים שקיבלו דמי לידה לפי רמת שכרן גם הוא תרם לעלייה הריאלית של דמי הלידה בממוצע ליום.

עם זאת, כ-71% עדיין קיבלו דמי לידה בשיעור שלא עלה על מחצית השכר הממוצע במשק. כלומר, השכר שלפיו חושבו דמי הלידה שלהן לא עלה על 67% מהשכר הממוצע במשק. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה כי שכר הנשים היולדות נמוך².

גובה דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:

1. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-35% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-51% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו 54% משכר זה.

2. יש לציין, שדמי הלידה מחושבים על פי השכר החייב בדמי ביטוח. יתכן ששכר היולדות ערב הלידה גבוה יותר וכולל רכיבים שאינם מובאים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה.

2. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 26.5 ש"ח ליום (44.5% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו 21.5 ש"ח ליום (36.1% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה. באוכלוסייה היהודית היו הבדלים בין קבוצות המוצא השונות. ילידות ישראל וילידות אסיה-אפריקה קיבלו כ-26.0 ש"ח ליום (44.0% מהשכר הממוצע); ילידות אירופה-אמריקה קיבלו כ-28.0 ש"ח ליום (47.8% מהשכר הממוצע) - זהו פער בשיעור בן 8.5%.

3. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, אצל נשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-47% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, אצל נשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח יד.

4. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה 32.4 ש"ח (כ-55% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף, צפת, לדוגמה, 24.0 ש"ח (כ-40% מהשכר הממוצע).

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אתוזים)

1988-1980

גובה דמי הלידה ליום					סך הכול (מספרים מוחלטים)	שנה
מעל השכר הממוצע	מ-3/4 עד מלוא הממוצע	מ-1/2 עד 3/4 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/2 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
3.4	8.1	22.1	44.4	22.0	39,785	1980
4.1	9.5	20.6	43.6	24.0	38,602	1981
3.0	7.3	22.3	43.3	42.1	39,648	1982
3.1	7.1	17.9	41.9	30.0	42,385	1983
3.0	6.8	16.5	33.5	40.2	42,690	1984
2.2	4.0	16.8	42.8	34.2	42,755	1985
2.5	4.0	14.0	52.3	27.2	42,742	1986
2.6	4.5	18.9	50.5	23.5	42,420	1987
2.7	4.8	21.7	53.0	17.8	43,170	1988

4. היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1988 סך כל תשלומי הענף עלה ריאלית בשיעור בן כ-13%. עלייה זו נבעה מעלייה ריאלית הן בדמי הלידה והן במענקי האשפוז והציווד: תשלומי דמי הלידה גדלו ריאלית ב-6.6%, ואילו התשלומים למענקי אשפוז וציווד גדלו בכ-17%. (מענקי האשפוז גדלו ריאלית ב-19.5%, ומענקי הציווד ב-9.3%).

לוח מס. 4: היקף התשלומים (במחירי 1985, מיליוני ש"ח)

1988 - 1980

שנה	סך כל הגמלאות	מענק לידה		
		סך הכול	אשפוז	ציווד לנוולד
1980	95.3	58.0	47.1	10.9
1981	113.8	74.1	60.5	13.7
1982	112.3	71.3	57.4	14.0
1983	108.5	68.0	55.5	12.4
1984	106.8	66.7	55.3	11.4
1985	104.3	66.0	53.2	12.8
1986	113.4	69.2	53.1	16.1
1987	123.3	74.5	57.3	17.2
1988	139.3	87.3	68.5	18.8

שיעור הגידול בסך כל תשלומי הענף (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) היה גבוה מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-15% לעומת 9.7%, בהתאמה) (6.8%). כתוצאה מכך עלה חלקם של תשלומי ענף האימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-4.6% ב-1987 ל-4.8% ב-1988.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

- א. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.
- ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.
- ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית.
- ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

נוסף על גמלאות אלה מאפשר חוק ביטוח נכות כללית גם שיקום לנכים, בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

2. קצבת נכות כללית

ב-1988 מספר מקבלי קצבת נכות כללית הגיע ל-72,040, הגבוה כ-2.5% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. זאת לעומת גידול בן 4.7% ב-1987. רוב מקבלי קצבת נכות כללית מקבלים קצבה צמיתה. ב-1988 84% ממקבלי קצבת נכות קיבלו קצבה צמיתה ו-16% קיבלו קצבה זמנית. כפי שמורה לוח מס. 1, ב-1988 נמשכה מגמת גידולו של מספר המקבלים קצבה זמנית. זאת בשיעור גבוה יותר משיעור גידול מספר המקבלים קצבה צמיתה (9.4% לעומת 1.3%, בהתאמה). מגמה זו החלה בראשית שנות השמונים, התחזקה מאוד בשנים 1986-1987, אך התמתנה ב-1988.

ב-1988 עלה ערכה הריאלי של קצבת הנכות הבסיסית ב-6%-7%. הקצבה הממוצעת לנכה - הנקבעת בהתחשב בדרגת אי כושר ההשתכרות ובהרכב המשפחתי (מספר התלויים בנכה) - עלתה ריאלית בשיעור דומה - כ-7.5%. זאת בעקבות היציבות היחסית שהסתמנה ב-1988 בהתפלגות

-
1. אחד הגורמים להתחזקות מגמה זו בשנים 1986-1987 הוא שב-1985 הוארך משך הזמן המרבי של תשלום הקצבה הזמנית משנה לשנתיים.
 2. שיטת עדכון קצבת הנכות הכללית מתוארת בפרק המבוא לסקירה.

הנכיס לפי דרגת אי כושר ההשתכרות ולפי ההרכב המשפחתי (להוציא עלייה קלה בחלקם של הנכיס עם 1-2 תלויים). עם זאת יש לציין, שבחינת התפתחות הקצבה הממוצעת לנכה מאז ראשית שנות השמונים עד 1988 מעלה שקצבה זו עלתה ריאלית בשיעור נמוך יותר מקצבת הנכות הבסיסית (כ-36% לעומת כ-26%).

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה

1988 - 1980

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)
1980	42,871	-	37,586	-	5,285	-
1981	48,761	14.0	42,606	13.3	6,160	16.6
1983	59,491	9.0	52,008	9.2	7,483	11.0
1984	62,457	5.0	54,755	5.3	7,702	2.9
1985	64,575	3.4	56,612	3.4	7,963	1.0
1986	67,111	3.9	58,229	2.9	8,882	11.5
1987	70,256	4.7	59,510	2.2	10,746	20.9
1988	72,040	2.5	60,285	1.3	11,755	9.4

הסיבה לכך היא, שחלקם של נכיס בעלי דרגת אי כושר השתכרות בת 100% בכלל מקבלי קצבת נכות ירד מ-86% ב-1980 ל-79.3% ב-1988. מגמה זו התחזקה ב-1984, שנה שבה הונהגו מספר שינויים במערך כללי הזכאות לקצבת הנכות הכללית, ובמיוחד בשיטת חישוב אחוז הנכות הרפואית. כן תרמה לחיזוקה עליית חלקם של מקבלי קצבת נכות זמנית, שבמוצע נקבעת להם דרגת אי כושר השתכרות נמוכה יחסית לזו הנקבעת לנכיס צמיתים. כמו כן, ירד חלקם של נכיס עם שניים ושלושה תלויים בכלל מקבלי קצבת נכות, ובמקביל עלה חלקם של נכיס יחידים ועם תלוי אחד.

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות

1988 - 1980

דרגת אי כושר (אחוזים)					שנה
100%	74%	65%	60%	סה"כ	
86.0	2.2	3.9	7.9	100.0	1980
84.1	2.2	4.5	9.2	100.0	1982
82.9	2.1	4.8	10.2	100.0	1984
81.7	2.3	5.3	10.7	100.0	1985
80.6	2.4	5.7	11.2	100.0	1986
79.7	2.6	6.2	11.5	100.0	1987
79.3	2.6	6.6	11.5	100.0	1988

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים)

1988 - 1980

מספר התלויים					שנה
3	2	1	יחיד	סה"כ	
13	12	16	58	100	1980
9	13	17	61	100	1982
8	12	17	63	100	1984
5	10	19	67	100	1985
2	8	22	68	100	1986
2	8	23	66	100	1987
2	9	24	65	100	1988

3. שירותים מיוחדים

תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 60% לפחות³, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות

3. מאז אפריל 1984, נכים זכאים לשירותים מיוחדים כאשר אחוז הנכות הרפואית שלהן הוא 60% ויותר, ולא 75% כפי שהיה בעבר.

יומיות. 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. 4 מציג נתונים על מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1988 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-5,421 - ב-8.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. הנכים המבוטחים היו 83% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות

*1988

רמת הזכאות (אחוזים)			סך הכול (מספרים מוחלטים)	סוג נכה
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	
13.4	21.9	64.7	100	נכים מבוטחים
4,511				
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	
8.9	19.6	71.5	100	עקרות בית
910				

* אומדן בלבד.

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים, ש-64.7% 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. 71.5% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ומאז 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי⁴. 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 בתקנות 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. נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית עבור מחייה ועזרה בלימודים. זאת בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה לילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כל 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.

בשנת 1988, במסגרת הקרן לפיתוח שירותים מיוחדים, הוחל בפרוייקט ניסוי של תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, בעלי נכות תמורה ושסביר להניח שיהיו זכאים לגמלה כשימלאו להם 3 שנים. הניסוי נערך במגמה לסייע למוסד לביטוח לאומי לקבוע כללי זכאות לקצבת ילד נכה בגיל זה. לפיכך במסגרת הניסוי פותח סולם לבחינת התפתחות הילד, ועל פי סולם זה תיקבע זכאות המשפחה לקצבה. סולם זה תקף בעיקר לבחינת

4. 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.

דרגת הנכות של ילדים עם מחלות התפתחויות אך פחות לגבי ילדים עם מחלות, כגון טרשת, עיוורון וכו'. הפרוייקט הנסיוני נמשך גם בשנת 1989, והדגש מושם על בניית מדד אשר יבטא את הקשר בין מחלת הילד לבין העומס הטיפולי המוטל על משפחתו ("מדד עומס טיפול").

ב-1988 השנה הראשונה להפעלת הניסוי, שולמה קצבת ילד נכה לכ-450 ילדים עד גיל 3. התפתחות זו היתה הגורם העיקרי לגידול מספר המקבלים קצבת ילד נכה, בשיעור בן כ-15%. ב-1988 4,950 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות: כ-9% ממקבלי הקצבה היו מתחת לגיל 3, כ-70% היו בני 3-13, והשאר בני 14-18.

רמת הזכאות השכיחה בקרב כלל מקבלי קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל 3) היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (מספרים מוחלטים)

1988 - 1982

ג י ל		מתחת לגיל 3	סך הכול	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
1,017	3,318	-	4,335	מרס 1988
1,033	3,467	*450	4,950	מרס *1989

(* אומדן בלבד.)

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; 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.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת ניידות

1988-1982

1988	1987	1986	1985	1984	1982	
10,942	10,703	10,788	10,602	10,259	9,264	מספר המקבלים
2.2	-1.0	1.6	3.3	5.5	4.9	שיעור הגידול

קצבת ניידות - ב-1988 מספר מקבלי קצבת ניידות הגיע ל-10,942, מספר הגבוה ב-2.2% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. בשנה זו נמשכה השחיקה בערכה הריאלי של קצבת הניידות הממוצעת לנכה. במרוצת השנה עצמה ערכה של הקצבה נשחק ב-10%, ואילו השחיקה המצטברת מאז ראשית שנות השמונים הגיעה לכ-55%. תהליך זה נכע משני גורמים: א. עליית חלקם של הנכים, שברשותם כלי רכב בעל נפח מנוע קטן יותר בכלל מקבלי הקצבה (מ-51% ב-1980 ל-73.0% ב-1988) (לוח מס. 7), וב. עליית מחירי הזלק בשיעור מתון יותר מאשר שיעור עליית מדד המחירים הכללי (יש לזכור, שקצבת הניידות מתעדכנת בכל עת ש"סל אחזקת הרכב" מתייקר בשיעור בן 12%, לפחות).

לוח מס. 7: מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל הרכב שעל פיו נקבעה רמת הקצבה (אחוזים) 1988 - 1980

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	
2.4	46.6	51.0	100	1980
2.3	48.2	49.5	100	1982
2.1	40.9	57.0	100	1984
1.8	34.8	63.4	100	1985
1.4	29.9	68.7	100	1986
1.2	27.3	71.5	100	1987
1.3	26.0	72.9	100	1988

לוח מס. 8: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985)

1988	1987	1986	1985	1984	1980	
145.0	159.5	190.8	192.5	192.2	225.6	קצבה ממוצעת
164.2	70.7	84.5	85.2	85.1	100.0	מדד קצבה 1980=100

הלוואה עומדת - ב-1988 קיבלו 3,165 נכים הלוואה עומדת לקניית רכב. זו איפוא עלייה בת 30% בהשוואה לשנה הקודמת. ההסבר לעלייה חדה זו נעוץ בעיקר בקיצור תקופת אחזקת הרכב המינימאלית, שהמוגבל בניידות חייב בה, מ-48 ל-42 חודשים. תקנה חדשה זו, נכנסה לתוקף באפריל 1987, אך החלה לתת את אותותיה במספר מקבלי הלוואות בעיקר ב-1988.

סכום הלוואה הממוצעת (ברוטו) קטן בשנה זו בכ-5%, במחירים קבועים (זאת בהמשך לירידה בת ה-6% שחלה ב-1987). ירידה זו נובעת הן מהיציבות היחסית - כמונחים ריאליים - שהסתמנה במחירי המכוניות והן מעליית חלקן של הלוואות, שניתנו לנכים שרכשו רכב בעל נפח מנוע קטן (בעיקר בגודל 1,300 סמ"ק) בכלל הלוואות.

לוח מס. 9: מקבלי הלוואה עומדת וגובה הלוואה (מחירי 1985), לפי נפח מנוע הרכב

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
57	1,085	1,270	2,412	1987
106	1,542	1,515	3,163	1988

הלוואה עומדת (בש"ח)

30,827	16,667	6,584	12,455	1986
33,908	16,148	7,036	11,751	1987
29,055	14,786	6,488	11,269	1988

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1988 עלה היקף התשלומים בענף הנכות ב-8.4% במחירים קבועים, לעומת עלייה מתונה בלבד (כ-1%) ב-1987. לעלייה זו גרמו בעיקר: א. עליית מספר מקבלי כל הגמלאות המוענקות במסגרת הענף - נכות כללית, ילד נכה, שירותים מיוחדים וגמלאות ניידות (בעיקר הלוואה עומדת לקניית רכב), ב. עליית ערכה של הקצבה הממוצעת לנכה (נכות כללית, ילד נכה ושירותים מיוחדים) כשיעור בן כ-7%.

לוח מס. 10: סך כל התשלומים בענף נכות* וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי

1988 - 1981

שנה	כלל תשלומי הענף (אלפי ש"ח) מחירי 1985	שיעור הגידול השנתי (אחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (אחוזים)
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	283.1	7.6	11.6
1986	308.7	9.7	11.3
1987	305.9	1.2	10.5
1988	330.7	7.4	10.6

* בלא הוצאות מינהל.

התשלומים לקצבות נכות כללית גדלו ב-7.3%, לקצבת ילד נכה בכ-20% ולשירותים מיוחדים בכ-14%. בגמלאות הניידות הסתמנו מגמות מנוגדות: ערכן הריאלי של קצבת הניידות ושל הלוואה הממוצעת ירד (ב-10% וב-5%, בהתאמה), אך מספר מקבלי גמלאות אלה, במיוחד הלוואה עומדת, עלה (ב-2.2% וב-30%, בהתאמה). כתוצאה מכך ב-1988 התשלומים לקצבות ניידות ירדו ריאלית ב-5%, ואילו התשלומים להלוואות עומדות עלו ריאלית ב-34.2%. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הגמלאות נשאר כפי שהיה בשנה הקודמת - כ-10.5%.

לוח מס. 11 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות כללית, לפי הגמלאות העיקריות. הנתונים מורים, שב-1988 ירד חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-77.7% (לעומת 79.3% ב-1987), ובמקביל עלה חלקן של שאר הגמלאות.

לוח מס. 11: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים)

1988-1981

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	קרן לפיתוח שירותים לנכים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
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
1987	100	79.3	13.2	3.6	3.7	0.2
1988	100	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4

1. כללי

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד פרק זמן מספיק טרם אבטלתו (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה) וצבר בכך זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו, ובתנאי שפוטר מעבודתו והפגין נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. דמי האבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע לפרט המבוטח "עבודה מתאימה" - וזאת לאחר תקופת המתנה של 5 ימים ועד לתקופה מירבית של 138 יום¹. תייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה בתוך שנה מיום שחרורו, ובכפוף למבחן תעסוקה².

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על-ידם³, 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 דלעיל מתברר (לוח מס. 1), כי:

א. ב- 1988 מספר הבלתי מועסקים בממוצע חדשי היה 109,550 (לעומת 90,875 ב-1987 ו-90,000 ב-1986), שהם 7.0% מכוה העבודה (לעומת 6.0% ב-1987 ו-6.7% ב-1986). בחודשים ינואר-יוני 1989 הגיע מספר הבלתי-מועסקים בממוצע חודשי לכ-128,800 (כ-8.0% מכח העבודה). חלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה) במשך יותר מ-9 שבועות הגיע ב-1988 ל-58.5% מכלל הבלתי מועסקים (לעומת 59.0% ב-1987 ו-61.2% ב-1986).

1. דמי האבטלה למקבל מחושבים בהתחשב בשכרו של המקבל טרם אבטלתו ובשכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 80% מן השכר הקודם; על החלק מעל למחצית ועד שלושת רבעי השכר הממוצע - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד לשכר הממוצע - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד לשלש פעמים השכר הממוצע - 40%.
2. גובה דמי האבטלה לתייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
3. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על-פי סקרי כח אדם הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה
(ממוצע חדשי)

1988-1980

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים	% מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים
1980	65,750	5.0	43,311	65.9	10,585	16.1
1981	69,750	5.1	41,247	59.1	13,251	19.0
1982	65,750	4.8	40,696	61.9	12,371	18.8
1983	67,750	4.8	39,621	58.5	10,667	15.7
1984	86,750	6.0	46,311	53.4	15,866	18.3
1985	101,750	7.0	50,853	50.0	20,894	20.5
1986	98,925	6.7	45,847	46.3	20,307	20.5
1987	90,875	6.0	46,232	50.9	19,856	21.8
1988	109,550	7.0	63,101	57.6	29,780	27.2

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1988 63,101, בממוצע חדשי (לעומת 46,232 ב-1987 ו-45,847 ב-1986). בחודשים ינואר-יוני 1989 הגיע מספר דורשי העבודה בממוצע חדשי לכ-69,000. מספר הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה היה ב-1988 29,326 (לעומת 17,316 ב-1987 ו-18,535 ב-1986).

ג. מספר המקבלים דמי אבטלה הגיע ב-1988 ל-29,780 בממוצע חדשי (לעומת 19,856 ב-1987 ו-20,307 ב-1986). בחודשים ינואר-יוני 1989 הגיע מספר מקבלי דמי אבטלה בממוצע חדשי ל-41,500. בשנת 1988 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 101 יום בממוצע (לעומת 90 יום ב-1987 ו-88 יום ב-1986). שיעור הממצים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1988 ל-32.1% (לעומת 28.9% ב-1987 ו-28.1% ב-1986).

מהשוואת נתוני 1988 לאלה של 1987 עולה, כי בשנה האחרונה חלה עליה משמעותית במספר הבלתי מועסקים (9.5%), ועליה חריפה במיוחד במספר דורשי העבודה (39.6%) ובמספר המקבלים דמי אבטלה (50%) - זאת לאחר ירידה הדרגתית באינדקטורים אלה בשלש השנים הקודמות. התרחבות מימדי האבטלה בולטת עוד יותר בהשוואת נתוני ינואר-יוני 1989 לאלה של שנת 1987 (מספר הבלתי מועסקים עלה ב-40.8%, מספר דורשי העבודה ב-77.1% ומספר מקבלי דמי אבטלה

ב-109.0%). במקביל, עלה חלקם של מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי-מועסקים (32% בינואר-יוני 1989 ו-27.2% ב-1988 לעומת 21.8% ב-1987), אך נותר מהותית נמוך כבעבר. 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 בזרך כלל אינו מבטל את הנכונות לעבוד.

2. מקבלי דמי אבטלה

ב-1988 חלה עלייה תלולה (בת כ-60%) במספר המקבלים השונים של דמי אבטלה על פני השנה, לאחר הירידה הקלה במספר המקבלים שאפיינה את השנים 1986-1987. לוח מס. 2 מלמד כי עלייה זו נתרמה הן על ידי מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים קודם לאבטלתם והן על ידי החיילים המשוחררים, כך שחלקה של כל קבוצה בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה נותר, פחות או יותר, קבוע (89% ו-11%, בהתאמה) - זאת לאחר עלייה רצופה בחלקם של הראשונים בשנים הקודמות.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו קודם לאבטלתם לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי חלקם של המופנים להכשרה מקצועית בכלל מקבלי דמי האבטלה ירד השנה לאחר עלייה רצופה בשלש השנים הקודמות (מ-13.9% ב-1986 ו-14.6% ב-1987 - ל-11.5% ב-1988), ובמידת מה גם חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי אבטלה המחפשים עבודה (מ-8.3% ב-1986 ו-9.2% ב-1987 - ל-9.1% ב-1988). בחינת התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מגלה עלייה (בת 7.6 נקודות אחוז) בחלקם של מובטלי ענף התעשייה, על חשבון ירידה בחלקם של מובטלי ענף הבינוי (2.7 נקודות אחוז) וענפי השירותים הציבוריים (2.4 נקודות אחוז). ענפי התעשייה והשירותים הציבוריים תרמו, כבשנים קודמות, את החלק הארי של אוכלוסיית המובטלים (40.7%, ו-22.6%, בהתאמה).

עליה חלה גם בחלקם של עובדי תקלאות, עובדים מקצועיים ומנהלים בכלל המבוטלים (2, 1.6 ו-1.5 נקודות אחוז, בהתאמה) על חשבון ירידה משמעותית בחלקם של העובדים הלא-מקצועיים (6.4 נקודות אחוז). בעקבות התפתחות זו הפכו עובדי הפקידות לקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי דמי אבטלה (22.4%) כשלאחריהם קבוצת העובדים המקצועיים (19.1%). העובדים הלא-מקצועיים, שהיוו בשנה שעברה את הקבוצה הראשונה בגודלה (23.8%), תפסו השנה את המקום השלישי בלבד (17.4%).

לוח מס. 2: מקבלי דמי אבטלה*

1988-1980

שנה	סך הכול		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		חייילים משוחררים	
	סך הכול	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	סך הכול (מספרים מוחלטים)	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	אחוז מסך הכול	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת
1980	37,000	236.7	28,234	76.3	8,766	401.5
1981	42,152	13.9	32,163	76.3	9,989	14.0
1982	40,000	-5.1	31,450	78.6	8,550	-14.4
1983	36,900	-7.7	30,300	82.1	6,600	-22.8
1984	51,500	39.6	42,600	82.7	8,900	34.0
1985	61,300	19.0	51,500	84.0	9,800	10.1
1986	58,600	-4.4	51,000	87.0	7,600	-22.4
1987	58,499	-0.2	51,934	88.8	6,565	-13.6
1988	92,000	57.3	82,000	89.1	10,000	52.3

* מספר המובטלים השונים שקיבלו דמי אבטלה במרוצת כל שנה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים)

1988 - 1980

שנה	סך הכול	מתפשים עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מתפשים עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1	89.9
1981	100.0	89.5	10.5	100.0	7.8	92.2
1982	100.0	87.2	12.8	100.0	8.4	91.6
1983	100.0	88.6	11.4	100.0	9.3	90.7
1984	100.0	89.0	11.0	100.0	8.6	91.4
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1	92.9
1986	100.0	86.1	13.9	100.0	8.3	91.7
1987	100.0	85.4	14.6	100.0	9.2	90.8
1988	100.0	88.5	11.5	100.0	9.1	90.9

3. משך תשלום דמי אבטלה

העלייה התלולה במספר מקבלי דמי אבטלה ב-1988 לוויתה בעלייה חדה במשך התשלום הממוצע, שהמשיכה את מגמת העלייה במשך התשלום בשנים האחרונות. לוח מס. 6 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1988 ל-101 (לעומת 90 ב-1987, 88 ב-1986 ו-84 ב-1985). עליית משך התשלום הממוצע לכלל המקבלים משקפת עלייה במשך התשלום הן לאלה שעבדו קודם לאבטלתם (104 יום לאחר 93 יום ב-1987) והן לחיילים משוחררים (80 יום לאחר 71 יום ב-1987).

במקביל, נמשכה מגמת העלייה בתלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי אבטלה מ-28.1% ב-1986 ל-28.9% ב-1987 ול-32.1% ב-1988. חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם עלה מ-30.9% ב-1986 ו-31.2% ב-1987 ל-33.6% ב-1988, ושל החיילים המשוחררים מ-14.9% ב-1986 ו-17.6% ב-1987 ל-20.1% ב-1988.

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים)

1988-1980

שנה	סך הכול	חקלאות ודיג	תעשייה	חשמל 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
*1987	100.0	0.8	33.1	1.0	10.1	8.4	4.2	8.9	25.0	2.5
*1988	100.0	0.9	40.7	1.2	7.4	9.4	5.2	9.8	22.6	2.8

*כולל 6% בלתי-ידועים.

לוח מס. 5: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלח יד (אחוזים)*

1988-1986

שנה	סך הכול	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכירות סוכנים וזבנים	עובדי שרותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1986	100.0	4.1	11.5	6.3	20.0	2.2	7.8	0.6	20.2	27.3
1987	100.0	4.8	12.9	7.2	21.7	2.8	8.5	0.8	17.5	23.8
1988	100.0	4.4	12.8	8.7	22.4	3.6	8.8	2.8	19.1	17.4

* עקב תקלה טכנית, נפלה טעות בנתוני השנים הקודמות, שהושמטו מלוח זה. כמו כן, התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי משלח ידם מתבססת על דיווח התובע, ועשויה להיות שונה מן ההתפלגות על-פי נתוני שירות התעסוקה, המתבססת על תעודת התובע.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים)

*1988-1981

מספר ימים ממוצע של תשלום דמי אבטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							סך הכול	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
90	28.9	5.2	11.9	10.5	12.5	15.5	15.5	100.0	1987
101	32.1	4.5	10.8	10.2	11.5	15.0	15.9	100.0	1988

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
93	31.2	5.3	12.0	10.9	12.4	15.2	13.0	100.0	1987
104	33.6	4.7	11.0	10.4	11.4	14.6	14.4	100.0	1988

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
71	17.6	3.1	9.4	9.6	13.1	19.9	27.3	100.0	1987
80	20.1	3.1	9.2	8.9	11.9	18.3	28.5	100.0	1988

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

לוח מס. 7: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אתריים)

1988-1980

ממוצע דמי אבטלה כ-8 מהשכר הממוצע במשק	דמי אבטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
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
44.5	1.9	7.7	18.1	38.2	18.0	16.2	100.0	1987
47.5	2.1	5.5	24.7	39.8	15.6	12.3	100.0	1988

4. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקכל שעבד טרם אבטלתו ב-1988 היה 34.0 שקלים חדשים ליום, שהם 47.5% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לוח מס. 7 מלמד, כי ב-1988 המשיכו דמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע לעלות (מ-42.2% ב-1986 ו-44.5% ב-1987), ואף הגיעו - למרות רמתם הנמוכה עדיין - לשיא בהשוואה לשנים אחרות בעשור הנוכחי. תופעה זו נובעת מהמשך ירידת חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה: חלקם של מקבלי דמי אבטלה בסכום של עד למחצית מן השכר הממוצע במשק ירד, על-פי לוח מס. 7 (מ-72.4% ב-1987 ל-67.7% ב-1988), לטובת עלייה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר.

לוח מס. 8 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי אבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מצביע על גידול ריאלי ניכר בהיקף התשלומים של דמי אבטלה ב-1988 (64.9%) לעומת שיעורי הגידול שאפיינו את השנים הקודמות (19.4% ב-1987 ו-22.3% ב-1986). הסיבה המכרעת לגידול זה היא, כמובן, העלייה המשמעותית במספר המקבלים (כ-60%). זו לוותה בהתארכות קלה במשך האבטלה ובעלייה ריאלית (כ-9%) בדמי האבטלה היומיים, שנבעה בעיקר מעליית השכר הריאלי במשק (כ-3%) ומעליית חלקם של בעלי הכנסות גבוהות (טרם אבטלתם) בכלל מקבלי דמי אבטלה.

לוח מס. 8: היקף תשלומי דמי אבטלה (אלפי ש"ח)*

1988 - 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	12,131.1	40,195.8	45.4
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1986	81,801.0	62,832.0	22.3
1987	115,215.5	75,029.6	19.4
1988	223,175.0	123,759.2	64.9

* לא כולל השתתפות המוסד בפעולות למניעת אבטלה ושיפוי שירות התעסוקה, תשלומי משרד הבטחון עבור מובטלים שהשתחררו משירות קבע והוצאות מנהל.

ו. נפגעי עבודה

1. כללי

כיטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. יש מספר סוגי גמלה, המוענקים לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

א. 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. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים בשכר הממוצע (ב-1987, בהתאם לשכר הממוצע לפי הוראת השעה) ובמרוצת השנה כשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

ב. גמלאות נכות, אשר 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. סכום קצבת הנכות נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100% - סכום קצבתו מחושב יחסית לדרגת נכותו.

ג. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה אף הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מן השכר בתקופה הקובעת, ואלמנה עם ילדים - ל-100%).

גמלת הנכות וגמלת התלויים מתעדכנות בדומה לדמי פגיעה, להוציא המגבלה בדבר 90 הימים הראשונים.

ד. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז הנגרמות כתוצאה מפגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי - לנכה שדרגת נכותו הצמיחה היא 10% ויותר - אם כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2. דמי פגיעה

לוח מס. 1 מעלה, כי העלייה שהסתמנה ב-1987 במספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו בסניפי המוסד נעצרה ב-1988: מספר התביעות שהתקבלו ב-1988 היה נמוך ב-0.5% מזה של השנה הקודמת. לעומת זאת, מגמת העלייה במספר התביעות שאושרו נמשכה גם השנה, ומספרן עלה ב-12.6% בהשוואה ל-1987. עוד מלמד לוח מס.1, כי מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה ירד ב-1988 ל-1,177.2 אלף (ירידה בת

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו

1988 - 1982

שנה	מספר התביעות שהתקבלו	מספר התביעות שאושרו	מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*
1982	78,863	76,683	1,124.3	5.87
1983	70,351	62,610	1,125.8	4.66
1984	71,521	66,398	1,086.9	4.86
1985	68,572	62,377	1,133.2	4.63
1986	66,693	60,557	1,379.5	4.39
1987	71,032	63,353	1,210.1	4.48
1988	70,695	71,398	1,177.2	4.91

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

1. יש להדגיש עם זאת, כי מספר התביעות שאושרו אינו שווה למספר המקבלים, דמי פגיעה. סיבת הדבר היא, שהתביעות המאושרות כוללות אישורים עקרוניים על פגיעה בעבודה גם אם אין "אי כושר" לעבודה המזכה בתשלום.

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום

1988 - 1982

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
34.4	9.9	0.2	45.7	13.1	0.3	1982
33.4	9.3	0.6	43.3	12.0	0.7	1983
32.1	9.5	2.9	32.1	9.6	2.9	1984
54.7	14.1	14.1	47.8	12.3	12.3	1985
76.7	22.3	29.0	57.4	16.7	21.7	1986
90.0	28.7	44.1	63.7	20.3	31.2	1987
102.8	33.9	61.2	64.4	21.3	38.3	1988

2.7% לעומת 1987), וכי אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) עלה ל-4.91 (כלומר, עלייה בת 0.5 נקודות אחוז בהשוואה ל-1987).

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1988 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים בממוצע ליום היו 38.3 ש"ח, ואלו ששולמו לעצמאים - 61.2 ש"ח. כמונחים ריאליים, סכומים אלה גבוהים מהסכומים הממוצעים ששולמו ב-1987 (בכ-5% לשכירים ובכ-18% לעצמאים).

חלק מהגידול הריאלי של דמי הפגיעה בממוצע ליום נובע, כמובן, מעליית השכר הריאלי במשק (3.7%). שאר הגידול נובע, ככל הנראה, משינויים שחלו בהתפלגות הנפגעים (לפי שכר עבודה) ובתשלומים רטרואקטיביים ששולמו ב-1988 לנפגעי עבודה, שתביעתם אושרה ב-1987.

3. גמלאות נכות

ב-1988 כ-10,744 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה. מספר מקבלי הקצבה הצמיתה בשנה זו היה גדול ב-3.6% מזה שב-1987 (לוח מס. 3), ורמת הקצבה הממוצעת לחודש למקבל (שכיר או עצמאי) היתה גבוהה ריאלית בכ-7% מזו שבשנה הקודמת (לוח מס. 4). רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק עלתה ב-1988 בכ-4%, שכן מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה, עלה בשנה זו יותר מכפי שעלה

השכר הממוצע (לוח מס. 5). עם זאת, יש להדגיש שרמת הקצבה הממוצעת איננה תלויה בשיטת העדכון בלבד אלא גם בגובה השכר ובדרגת הנכות הרפואית של אוכלוסיית הנכים.

לוח מס. 3: מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה

1988 - 1983

1988	1987	1986	1985	1984	1983	
10,744	10,369	10,018	9,869	9,326	8,898	סך הכול
3.6	3.5	1.5	5.8	4.8	4.9	שיעור הגידול (אחוזים)

לוח מס. 4: קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש

1988 - 1982

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
30.1	259.5	5.7	30.7	263.7	5.8	1982
28.5	237.8	14.2	29.6	246.6	14.7	1983
24.8	220.9	66.6	27.4	243.9	73.6	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
32.3	309.3	475.0	34.1	326.5	501.4	1987
34.0	336.5	606.8	35.5	347.8	634.8	1988

לוח מס. 5: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק

1988 - 1982

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
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
1987	35.9	17.9	29.3
1988	26.6	17.4	21.8

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנת 1988 (לוח מס. 6), אולם שיעור הגידול היה נמוך יותר מזה שבשנים האחרונות (1.2% בשנת 1988 לעומת 1.3% ב-1987 ו-1.6% בשנת 1986). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,420 בממוצע לחודש. כ-86% מהם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1988 רמת קצבת התלויים הממוצעת גדלה ריאלית: זו של שכירים בכ-7.8%, וזו של עצמאים בכ-8%. קצבת התלויים למקבל (שכיר או עצמאי) עלתה בכ-6% ביחס לשכר הממוצע.

לוח מס. 6: מקבלי גמלאות תלויים

1988 - 1983

1988	1987	1986	1985	1984	1983	
3,422	3,381	3,338	3,286	3,216	3,139	מספר המקבלים
1.2	1.3	1.6	2.2	2.5	2.4	שיעור הגידול

מאחר שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 40%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם גובה קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מגובה קצבת הנכות הממוצעת.

לוח מס. 7: קצבת התלויים הממוצעת לחודש

1988 - 1982

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
60.3	518.6	11.3	59.8	514.7	11.2	1982
56.4	470.0	28.1	56.1	467.7	28.0	1983
50.1	445.9	134.5	50.9	452.2	136.4	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
65.0	621.9	954.9	65.2	623.8	957.9	1987
69.3	674.9	1,217.0	69.0	673.2	1,213.9	1988

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1988 עלה, על פי לוח מס. 8, עלייה ריאלית בת כ-25%. זאת לאחר עלייה בת כ-4% בשנת 1987. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף התבטא בכל אחד ממרכיבי ההוצאה, למעט הוצאות ריפוי: דמי פגיעה עלו ריאלית ב-31.7%, גמלאות נכות ב-10.0%, גמלאות תלויים ב-19.0%, הוצאות שיקום ב-14.1% - ואילו הוצאות הריפוי עלו ריאלית ביותר מ-100%. סיבת גידולן הניכר ביותר של הוצאות הריפוי טכנית ביסודה: תיקוני התחשבות רטרואקטיביים שנעשו בשנה זו.

לוח מס. 8: היקף התשלומים*

1988-1982

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1982	2,315	106,028	6.5
1983	5,774	96,530	-8.9
1984	30,305	100,404	4.0
1985	101,462	101,264	0.9
1986	164,733	126,523	24.9
1987	202,311	131,756	4.1
1988	296,713	264,530	24.9

* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי, אך לא תשלומי גמלאות הענף על חשבון גורמים אחרים (כגון: נפגעי ספר ואיבה ואסירי ציון).

לוח מס. 9: התחלקות היקף התשלומים* לפי סוג הגמלה (אחוזים)

1988 - 1980

שנה	סך הכול	זמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1980	100	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100	14.7	40.1	19.2	25.4	0.6
1982	100	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1986	100	14.5	46.9	19.2	18.9	0.5
1987	100	18.7	51.4	20.1	9.3	0.5
1988	100	19.7	41.4	19.2	19.2	0.5

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

לוח מס. 9, מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1988 שונה מזו שבשנה הקודמת ודומה לזו של לפני שנתיים. חלקם של דמי הפגיעה בסך כל התשלומים עלה מ-18.7% ל-19.7%, וחלקה של קצבת הנכות ירד - מ-46.9% ל-41.4%. לעומת זאת, חלקן של הוצאות הריפוי עלה עלייה תלולה, מ-9.3% ל-19.2% - במקביל לעליית סכומן הריאלי.

פרק 4

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות

האתריות להבטחת הכנסת מינימום לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מטעמי גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות - הבטחת תשלום וחוק נכות כללית. הגמלאות המשולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים, שהם חוקי מדינה, ממומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המשולמות מכוח חוק הנכות של המוסד לביטוח לאומי ממומנות בעיקר מדמי הביטוח הנגבים, שכן השתתפות הממשלה בהן קטנה, יחסית (כ-15% מסכום הגבייה).

האוכלוסייה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה היא רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסת מינימום: היא מונה שתי קבוצות: הראשונה בגודל היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו. הכנסתה הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנסו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות הוא התנאי היחיד לזכאותה להשלמת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עלייה הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה בגודל, שמכוסה בחוק הבטחת הכנסה, מונה אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשירים, אי אפשר לאפיינם לפי מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשירים, שקצבת הזיקנה והשירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם לפי חוק, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). הזכאות לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסות. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב

תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה, מחייב את כל האוכלוסייה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק ולרמת השכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השוורית.

בחוק הבטחת הכנסה נקבע, כי תשולמנה גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הכיטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל.

קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן, שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים וכמו כן נתמכים אחרים כגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות. ההתפתחויות ברמת הכנסה המינימום המובטחת ובשיטת עדכונה נסקרו בפרק המבוא לסקירה זו¹.

חוק ביטוח נכות כללית מגביל את הזכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת הנכות) רק לנכה שכושרו להשתכר נפגע, ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים:

1. חשוב להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום שאושר לא מכבר בכנסת (1 באפריל 1987) ושהצטרף לקודמו, הוותיק יותר (1 בינואר 1982) כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מיעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכל לפי העניין ובהתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע באורח אוטומאטי על-ידי המעביד, בלא צורך להגיש תביעה פורמאלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה בחובתו של המעביד להעניק לעובדין תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום במקום על הקופה הציבורית.

אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האחידה המלאה, ששווה לרמת הכנסת המינימום לקיום (השיעור המוגדל, הקבוע בחוק הבטחת הכנסה); ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית. יוצא אפוא, שבניגוד לתוקים האחרים המבטיחים הכנסת מינימום, הזכאות לקצבת נכות אינה מותנית במבחן הכנסות אלא במבחן כושר השתכרות. (עם זאת יש לציין, של כ-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו).

חוק המזונות - הבטחת תשלום (שייקרא להלן חוק המזונות) נכנס לתוקף ב-1972. הוא נתון לאחריותו הפרלמנטארית של משרד המשפטים, והאחריות לביצועו מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין השניים; כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות (והכל בכפוף למבחן הכנסות). המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, האישה זכאית לקבל את הפרש.

ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות

בשנת 1988 התוכניות להבטחת הכנסת מינימום של הביטוח הלאומי כיסו כ-243 אלף משפחות. הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-137 אלף משפחות אשר קיבלו קצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. 54% ממנה היו קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; כ-15% היו קשישים ותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה וקיבלו את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלות זיקנה מיוחדות; וכ-31% מקבלים (בעיקר מקבלות) קצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

ב-1988 כ-72 אלף נכים כלליים במערכת הבטחת הכנסה קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית; וכ-10,000 משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות. 24.1 אלף משפחות, אשר רובן אינו נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירורית), קיבלו גמלה להבטחת

לוח מס. 1: מקבלי הבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש)

1988 - 1983

1988	1987	1986	1985	1984	1983	הקצבה סוג
94,291	97,478	100,782	101,677	104,265	107,375	קצבת זיקנה
73,480	75,742	77,606	77,474	78,958	80,526	לפי חוק
20,811	21,736	23,176	24,203	25,307	26,869	קצבאות מיוחדות*
42,747	42,878	43,127	42,064	42,016	41,732	קצבת שאירים
71,946	70,256	67,111	64,575	62,457	59,491	קצבת נכות כללית
9,985	9,220	8,557	7,494	6,494	6,163	דמי מזונות
24,065	26,653	31,492	24,567	14,328	11,030	גמלה להבטחת הכנסה לאובכלסייה השירותי**
243,034	246,485	251,069	240,377	230,015	225,821***	סך כל מקבלי הקצבות**
12.4	16.3	17.0	16.3	15.8	16.0	אחוז מכוח העבודה
16.7	17.4	18.2	17.4	16.8	16.8	אחוז מכל המועסקים

* קצבאות מיוחדות משולמות לוותיקים ולעולים חדשים, שמפאת גילם אינם מבוטחים במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

** אובכלסייה זו מנחה בעבר את נתמכי הסעד.

*** יש משפחות הזכאיות לקבל קצבה מיותר ממערכת אחת. כך, לדוגמה, חלק מהנשים הזכאיות להבטחת תשלום על פי חוק מזונות זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. המשפחות שקיבלו תשלום במסגרת תכנית כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה מנו ב-1988 12.4% מכוח העבודה האזרחי ו- 16.7% מן המועסקים במשק.

לוח מס. 2 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. ב-1988 המשיך לרדת, זה שנה שנייה, מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. היתה זו ירידה בת 1.4%, לאחר ירידה בת 1.8% ב-1987 (שקדמו לה עלייה בת 4.5% בכל אחת מהשנים 1985, 1986 ועלייה בת כ-2% בכל אחת מהשנים 1983, 1984). ירידת מספר המקבלים הבטחת הכנסה ניכרה בכל התוכניות להבטחת הכנסה, להוציא נכות ומזונות.

לוח מס. 2: אחוז גידול מספר המקבלים הבטחת הכנסה, לפי סוג קצבה

1988 - 1982

האוכלוסייה השירותית	מזונות	נכות כללית	שאיירים	זיקנה	סך הכול	שנה
-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
-15.4	7.7	4.7	-0.5	-3.3	-1.8	1987
-9.7	8.3	2.4	-0.3	-3.3	-1.4	1988

באוכלוסייה הגדולה ביותר - משפחות הקשישים והשאיירים שקיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה מגמת הירידה שהסתמנה מאז ראשית שנות השמונים. בדומה ל-1987, ב-1988 ירד מספרן ב-2.5%; מספר משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה ירד, זו שנה שנייה, בשיעור בן 3.3% (לעומת 2.3% בממוצע בשנים 1983-1986), ואילו מספר מקבלי קצבת השאיירים עם השלמת הכנסה ירד בכמחצית האחוז בלבד. הימשכותה של מגמת הירידה במספר משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה נבעה משני גורמים שאפיינו גם את השנים הקודמות: הגורם האחד הוא גידול חלקם של המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה הפורשים מעבודתם עם פנסיה מעבודה ברמה אשר שוללת את זכאותם להשלמת הכנסה. הגורם השני הוא ירידת מספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (ותיקים

ועולים חדשים). ירידה זו יש לזקוף מצד אחד לשיעור התמותה הגבוה יחסית בקרב הוותיקים, ומצד שני לירידת מספר העולים לארץ. כפי שצוין בפרק הסוקר את ענף הזיקנה והשאיירים, שיעור המקבלים השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד מ-25.8% ב-1987 ל-24.4% ב-1988 (לעומת 40.5% ב-1975), ואילו בקרב העולים החדשים והוותיקים שקיבלו קצבת זיקנה שלא לפי חוק השיעור האחוז נשאר כפי שהיה מאז 1979 - 95%. שיעור הנזקקים מכלל מקבלי קצבת השאיירים ירד בכ-1% מדי שנה ועמד על 44.9% ב-1988 (ר' לוח מס. 3).

לוח מס. 3: אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים

1988 - 1975

שנה	סוג		הקצבה	
	קצבת זיקנה כלשהי	קצבת זיקנה לפי חוק	קצבת זיקנה שלא לפי חוק	קצבת שאירים כלשהי
1975	48.7	40.5	99.2	49.0
1980	43.2	36.0	95.2	52.5
1985	33.8	28.1	95.0	47.2
1986	32.5	27.2	95.0	47.2
1987	30.8	25.8	95.0	46.1
1988	29.1	24.4	95.0	44.9

ירידת מספר המשפחות הנמנות על האוכלוסייה השוורית היתה ניכרת יותר - בת 9.7% - וזאת לאחר שב-1987 מספרן ירד ב-15.5%. ב-1988 האוכלוסייה השוורית מנתה כ-15% בלבד מן המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה (לעומת 16% ב-1987 ו-18% ב-1876) וכ-10% מן המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בתוכניות השונות (לעומת 11% ב-1986 ו-12.5% ב-1987). האוכלוסייה המכוסה בחוק המזונות גדלה ב-8.3%, וזו המכוסה בחוק הנכות הכללית - ב-2.4%.

ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1988 כ-10,000 נשים במוצע קיבלו דמי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 8.3%. זאת

לעומת 7.7% ב-1987 וכ-15% בשנים 1985-1986. כללית, הימשכות מגמת העלייה במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - היא פועל יוצא מן הגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ² (או במקרי הפירוד בין בני זוג). אולם, גם למצב התעסוקה במשק השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות מהביטוח הלאומי. כאשר ממדי האבטלה במשק מתרחבים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין מחמת היעדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

ב-1988 כ-60% מהנשים שקיבלו דמי מזונות היו גרושות מהחייב כתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-36% היו בנפרד ממנו אם כי עדיין היו נשואות לו, והיתר - 4% - היו ידועות בציבור וכו'. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (75%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 59% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה) ו-8% בלבד היו אימהות ל-4 ילדים ויותר (לעומת 19% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

לוח מס. 4: התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכותן לכוח העבודה

1988 - 1976

שנה	סך הכול	סוג התשלום			השתייכות לכוח העבודה	
		מלא	בהפחתה	לפי פס"ד	עובדות	לא עובדות
1976	23.0	34.5	18.2	19.8	16.5	24.9
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
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
1987	18.8	41.8	20.3	16.9	15.6	21.0
1988	19.4	43.3	20.5	17.7	16.3	21.6

2. אחוז הגירושין מכלל הנישואין גדל מכ-10% באמצע שנות השבעים לכ-17% במחציתן השנייה.

רובן המוחלט של הנשים (84%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות; ו-10% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנדרש בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-19.5% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 4 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק הדין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1988 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 17.7% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 43.3% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-20.5% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (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 47% מהסכום שהיו מקבלות אילו שילמו לכולן לפי התקנות.

ב-1988 כ-64% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים לא-עובדות. הסכום הממוצע ששולם לנשים שלא עבדו היה 22% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות כתנאי קבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-16.3% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-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, אשר לה נועד, את הכנסת המינימום הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, בשנת 1987 מדי חודש כ-2,400 נשים בממוצע, שקיבלו דמי מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-25% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות. יש לציין, שמאז 1986 מספר הנשים הכלולות בשתי התוכניות גם יחד ירד בכ-1,600. ירידה זו יש לתלות לא רק בסיבות שגרמו לירידה הכללית במספר המקבלים השלמת הכנסה ואשר תפורטנה בהמשך, אלא בעיקר בשינוי ההתייחסות לדמי המזונות שנפסקו על שם הילדים. בנובמבר 1987 נכנס לתוקף תיקון חוק, הקובע שדמי המזונות שנפסקו במפורש לזכות הילדים ייחשבו כהכנסה לצורך קביעת הזכאות להשלמת ההכנסה ולרמתה. כתוצאה מתיקון זה קטן גם סכום השלמת ההכנסה שהועבר לנשים הכלולות בשתי

התוכניות, שכן דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים נחשבו כהכנסת האם ולא כהכנסת הילדים.

ד. האוכלוסייה השיורית

ב-1988 ירד, זה שנה שנייה, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הבנסה הנמנים על האוכלוסייה השיורית. מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש ירד מ-31,492 ב-1986 ל-26,653 ב-1987 ול-24,065 ב-1988. הירידה המצטברת מאז 1986 היתה אפוא בת כ-24%, וזאת לאחר שאוכלוסייה זו גדלה פי שניים בשנים 1985-1986. הימשכות ירידת מספר המקבלים בשנת 1988 נבעה בעיקר משתי ההתפתחויות הבאות:

א. הימשכות עליית רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק כתוצאה מהסדרי העדכון שנקבעו בחוק שכר המינימום³; ב-1988 שכר המינימום היה 41.1% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 37.9% ב-1987 ו-33.6% ב-1986. שיפור זה התבטא כמעט מיד בירידה עקבית של מספר מקבלי הגמלה עקב שכר נמוך - מכ-11,400 באפריל 1986 לכ-8,200 באפריל 1987, לכ-6,400 באפריל 1988 ולכ-5,630 במרץ 1989. חלקם של אלה בכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ירד מ-35.6% באפריל 1986 ל-22.25% במרץ 1989 (ר' לוח מס. 5).

ב. תיקון חוק הבטחת הכנסה: לפי תיקון זה, דמי המזונות שבית הדין פסק במפורש לזכות הילדים נחשבים כהכנסת האם בעת קביעת הזכאות להשלמת הכנסה ורמתה. התיקון נכנס לתוקף רק בנובמבר 1987, והוא גרם מיד לירידת מספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים

3. חוק שכר המינימום, שנכנס לתוקפו באוקטובר 1986, קובע כי שכר המינימום יהיה שווה ל-45% מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. הוא יעודכן לרמה זו רק אחת לשנתיים - בחודש אפריל, שבו מתחדשים הסכמי העבודה הקיבוציים הכלליים. בשנה שאין מעדכנים בה את שכר המינימום לפי השכר הממוצע, שכר המינימום יעודכן בחודש אפריל על פי מלוא עליית המדד בשנה הקודמת. עדכונים אלה ייעשו נוסף על העדכונים שיתחייבו במשך השנה מתוספות היוקר ומתוספות השכר הארציות, שתשולמנה לכלל השכירים במשק מכוח הסכמים קיבוציים כלליים.

לוח מס. 5: מקבלי הבטחת הכנסה ומקבלי השלמת הכנסה מפאת שכר נמוך

אפריל 1988 - יולי 1989

ת ו ד ש	מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה	מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (מכלל המקבלים)
אפריל 1986	31,944	11,378	35.6
אפריל 1987	30,143	8,220	27.2
אפריל 1988	24,061	6,425	26.7
מאי	23,738	6,391	26.9
יוני	23,637	6,476	27.4
יולי	23,467	6,301	26.9
אוגוסט	23,487	6,035	25.7
ספטמבר	23,469	5,902	25.1
אוקטובר	23,808	5,732	24.1
נובמבר	24,058	5,686	23.6
דצמבר	24,051	5,647	23.5
ינואר 1989	24,606	5,604	22.8
פברואר	25,076	5,651	22.5
מרץ	25,319	5,628	22.2
ממוצע 1988	24,065	5,957	24.8

קטנים. אולם השפעת התיקון על מספר המשפחות החד-הוריות המקבלות השלמת הכנסה הורגשה במלואה רק ב-1988. בשנה זו מדי חודש כ-2,400 נשים בממוצע קיבלו זמי מזונות וכן גם השלמת הכנסה, לעומת כ-2,500 ב-1987 וכ-4,000 ב-1986.

יש לציין, שהתרחבות ממדי האבטלה במשק ב-1988, שנצפתה בעיקר בשלהי שנת תקציב זו, נתנה את אותותיה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בחודשים ינואר-מרץ 1989. מנתוני לוח מס. 5 עולה, שכמרץ 1989 כ-25,320 משפחות קיבלו גמלה, לעומת כ-24,000 בראשית השנה (אפריל 1988).

אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה תתואר להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים - סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה שהוענקה להם.

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות: לוח מס. 6 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1988 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1988 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק מנו את הקבוצה הגדולה ביותר מכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם, ואנשים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1988 מספר המשפחות הזכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה אינו מועסק היה כ-44% מכלל המשפחות המקבלות גמלה.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. ב-1988 משפחות אלו מנו 24% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בקטיגוריה זו כלולות רק אימהות, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

קבוצת המשפחות הזכאיות לגמלה בגין השכר הנמוך, שמקבלים מפרנסיהן, היתה בשנים 1985-1986 השנייה בגודל בקבוצות הזכאיות, אך מאז 1987 היא הקבוצה השלישית בגודל. ב-1988 משפחות אלו מנו כ-22% מן המשפחות שקיבלו גמלה במשך השנה⁴.

מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה: לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1984-1988. בדומה ל-1987, ב-1988 היו הזוגות עם ילדים הקבוצה הגדולה ביותר. זו מנתה 36% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה. אצל זוגות אלה בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה עקב שכר נמוך וחוסר תעסוקה. 41% מן הזוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך, ו-18% בגלל אי היות ראש המשפחה מועסק.

שתי הקבוצות השניות בגודל במקבלי הגמלה הם היחידים 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 (לדוגמה, במאסר). ב-1988 משפחות אלו היו 31% מכלל מקבלי הגמלה. מרבית המשפחות החד-הוריות (72%) היו

4. שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך מכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 5, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח מס. 6, שחושב על פי מספר המקבלים במהלך השנה.

לוח מס. 6: עיילות הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להנחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אתוים)*

1988

עילות זכאות של ראש המשפחה							סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה	
אתר	מתלה ואספויז	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	באגרון	בהכשרה			חוסר תעסוקה
5	5	24	22	23	3	5	13	100	סך כל המשפחות
18	7	-	8	33	5	13	16	100	יחיד בלא ילדים
2	1	72	14	7	1	-	3	100	יחיד עם ילדים
4	6	-	21	46	2	1	20	100	זוג בלא ילדים
1	5	6	41	25	3	1	18	100	זוג עם ילדים

1 9 8 8

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. 14% מהן היו זכאיות לגמלה בגין רמת הכנסה נמוכה. היחידים בלא ילדים מנו 30% מכלל מקבלי הגמלה. זכאות היחידים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (33%), ורק 8% מהם קיבלו גימלה בגין שכר נמוך.

לוח מס. 7: הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*

1988-1984

1988	1987	1985	1984	הרכב המשפחה
100	100	100	100	סך כל המשפחות
30	28	29	34	יחיד בלא ילדים
12	12	11	13	יחיד עם ילד אחד
10	11	9	11	יחיד עם 2 ילדים
9	10	9	12	יחיד עם 3 ילדים ויותר
3	3	3	3	זוג בלא ילדים
5	5	6	4	זוג עם ילד אחד
9	9	10	6	זוג עם 2 ילדים
22	22	23	17	זוג עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה: לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה בשנים 1988-1987. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. נתוני הלוח מורים על ירידת חלקם של מקבלי הגמלה החסרים מקור הכנסה כלשהו, ובמקביל על עליית חלקם של אלה שיש להם הכנסה מעבודה ומגמלאות הביטוח הלאומי. ב-1988 ל-49% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 53% ב-1987), ל-28% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 26% ב-1987), לכ-13% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (לעומת 7% בלבד ב-1987), ולכ-13% היתה הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה. את מקבלי הגמלה, יחידים בלא ילדים, מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-78% אין כל מקור הכנסה, ורק ל-10% מהם יש הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות דומה: 42% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-22% יש הכנסה מעבודה, ולכ-25% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות.

בקרב הזוגות הנשואים עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 48%. רק ל-34% מהם אין כל הכנסה. ל-9% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אתוזים)*

1988 - 1987

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות ב.ל.	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		

1987

13	7	26	1	53	100	סך כל המשפחות
8	5	10	1	76	100	יחיד בלא ילדים
15	8	20	0	57	100	יחיד עם ילדים
21	12	28	8	31	100	זוג ללא ילדים
16	6	43	1	34	100	זוג עם ילדים

1988

8	13	28	2	49	100	סך כל המשפחות
6	5	10	1	78	100	יחיד בלא ילדים
11	25	22	0	42	100	יחיד עם ילדים
10	18	28	9	35	100	זוג ללא ילדים
7	9	48	2	34	100	זוג עם ילדים

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.

רמת הגמלה לאוכלוסייה השירית: בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הכטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% ממקבלי הגמלה להכטחת הכנסה היו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל בלא חובת שהות בת שנתיים כמערכת - החלה על כל שאר הנתמכים. זכאותם של האחרונים לשיעור המוגדל החלה בינואר 1984, בתום שנתיים לביצוע החוק.

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי היקף הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר הנתמכים (בממוצע לחודש) שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל ירד מ-72% מהנתמכים בשנים 1984-1986 ל-54% ב-1987 ול-42% ב-1988. הירידה הסתמנה בעיקר אצל מקבלי הגמלה החלקית: מ-40% מן הנתמכים ב-1986 ל-27% ב-1987 ול-19% ב-1988. במקביל עלה חלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל: מ-28% ב-1986 ל-46% ב-1987 ול-58% ב-1988⁵. גידול חלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל נובע לא רק מן המעבר של נתמכים ששהו במערכת יותר משנתיים לקטיגורית הזכאים לשיעור המוגדל, אלא בעיקר מירידת מספר הנתמכים שקיבלו גמלה, על פי רוב חלקית ובשיעור הרגיל, בגין שכר נמוך.

לוח מס. 9: שיעור הגמלה* וסוגה (אחוזים)

1988 - 1984

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
18	9	27	49	24	73	100	1984
16	8	24	37	39	76	100	1985
17	11	28	32	40	72	100	1986
24	22	46	27	27	54	100	1987
26	32	58	23	19	42	100	1988

* חושב על פי מספר המקבלים בממוצע לחודש, ולא על פי אלה שקיבלו במשך השנה.

5. מעיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה עולה, שחלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר (60% ב-1988: 26% גמלת חלקית ו-34% גמלה מלאה), ובמקביל נמוך יותר חלקם של אלה שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל (40% ב-1988: 22% גמלה חלקית ו-18% גמלה מלאה). ההבדל בין התפלגות המקבלים בממוצע לחודש לבין התפלגות אלה שקיבלו גמלה במשך השנה (מבחינת רמת הגמלה) נובע מכך שהמקבלים במשך השנה מונים נתמכים רבים השוהים במערכת פרק זמן קצר וזכאים לגמלה בשיעור הרגיל אך חלקית בלבד.

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחיזה בכל טיפוסי המשפחה. בקרב היחידים בלא 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, בלא 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 טיפוסי המשפחות. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.

פרק 5

חוק ביטוח סיעוד: שנת ביצוע ראשונה
(אפריל 1988 - מרץ 1989)

ברנדה מורגנשטיין
שרית בייץ-מוראי
אלן זיפקין

א. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצועו

1. כללי

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינם, 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 תלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיר מוגן, אשר רוב דמי התזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן משפחתי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו כשירות סיעודי - נבחנות הכנסותיו של הקשיש ושל בן זוגו בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת בנוסף גם הכנסת בן המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו. מבחן ההכנסות נערך על ידי פקיד התביעות, ואילו מבחן התלות נערך על ידי אחיות משרד הבריאות.

על חוק ביטוח סיעוד מופקד המוסד לביטוח לאומי, וכביצעו שותפים לו משרדי הרווחה והבריאות גם יחד. משום כך עבודת ההיערכות לקראת הביצוע היתה מורכבת ביותר. כצעד ראשון הוקם במוסד לביטוח לאומי ענף סיעוד. ליוו את תהליך ההתארגנות מספר ועדות פנימיות של המוסד, ועדת מנכ"לים וועדה ציבורית. עקרונות הביצוע, התהליכים, הנוהלים והתקנות הוצעו על ידי המוסד וגובשו בהתייעצות מתמדת עם צוות בינמשרדי. נוסף על נציגיהם המוסכמים של המוסד לביטוח לאומי, של משרד העבודה והרווחה ושל משרד הבריאות היו חברים בצוות זה נציגים של קופת חולים הכללית ושל השלטון המקומי.

החוק בוצע כשני שלבים:

- בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי

* פרק זה מבוסס על: מורגנשטיין ברנדה, בייץ-מוראי שרית, זיפקין אלן, הפעלת חוק ביטוח סיעוד: סיכום נתונים מאפריל 1988 עד מרץ 1989, המוסד לביטוח לאומי, המינהל למחקר ולתכנון, ספטמבר 1989.

הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. כמרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והבריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד.

- השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

2. גמלת הסיעוד

גמלת הסיעוד נועדה לקשיש התלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים אלא לארגונים שמספקים את שירותי הסיעוד, לפי תוכנית טיפול שנקבעת על ידי ועדה מקצועית מקומית. סל השירותים, שאותם מכסה הגמלה, כולל: טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן. גמלה כספית מוענקת רק כאשר הזכאי לגמלה גר עם בן משפחה המטפל בו ואין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק.

החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת נכות זו. רמת התלות של התובע - הקובעת את רמת גמלתו - נבדקת כאמצעות מבחן תלות, המתבצע בביתו של הקשיש על ידי אחות בריאות הציבור. העיקרון המנחה את בדיקת רמת התלות הוא אחידות הבדיקה, האובייקטיביות שלה ומהימנותה לגבי כל תובע, שמתקיימים בו תנאי הזכאות המקדמיים (תושבות, גיל וכו'). האחות בודקת את מידת התלות של הקשיש בזולת לשם ביצוע פעולות יום-יום ואת מידת הצורך בהשגחה עליו. הערכת מידת צורך זה מתבססת על עדות המשפחה, על התנהגות הקשיש בעת ביקור הבית של האחות ועל מסמכים רפואיים. לאור תוצאות מבחן התלות ובדיקת הצורך בהשגחה ניתן ציון למידת התלות על ידי פקיד התביעות. יחידים, כלומר קשישים הגרים בגפם, זוכים לנקודות נוספות כאשר ציונם במבחן התלות מגיע לפחות ל-2 נקודות. כאשר תובע נמצא זכאי, פקיד התביעות מעביר למרכז הוועדה המקומית המקצועית את התיק, שבו מצוינת רמת הגמלה שהקשיש זכאי לה.

3. תוכנית הטיפול

החוק קבע, שעל שר העבודה והרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, המונות 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 במסגרת הגמלה, ומי ספקי השירותים. כמו כן, מתפקיד הוועדה לדאוג שהשירותים אכן יסופקו או, לחלופין, לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים עבור אותו קשיש. כאשר אין מצליחים לאתר שירותים זמינים במשך 60 יום ממועד תחילת הזכאות, על המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה כספית (כאשר יש בן-משפחה מטפל) עד אשר יימצאו השירותים.

מרכז הוועדה הוא עובד סוציאלי בכיר מטעם לשכת הרווחה המקומית, ואחות הוועדה היא אחות בכירה מקופת חולים הכללית. תוכנית הטיפול הנקבעת בוועדה מתבססת על עבודת שדה מקיפה, המתבצעת על ידי עובדים המטפלים באופן ישיר בזכאי ובמשפחתו: עובדים סוציאליים מהלשכה ואחיות המרפאות. זאת בהנחה, שאנשי המקצוע המקומיים הם המתאימים ביותר לקבוע את תוכנית הטיפול ההולמת את צורכי הקשיש, להעריך האם אפשר לספק את השירותים בקהילה, להתקשר עם ספקי השירותים ולעקוב אחר מתן השירותים.

ב. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנה הנסקרת טופלו במערכת 41,010 תביעות: 37,674 מהן תביעות ראשונות ו-3,334 תביעות חוזרות, שמנו 8.1% מכל התביעות. כ-50% מן התביעות הוגשו בשליש הראשון של השנה (לוח מס. 1). להוציא חודש ספטמבר, חודש התגים, מספר התביעות שהוגשו מדי חודש היה כ-6%-7% מכל התביעות.

על פי נוהלי ביצוע חוק ביטוח סיעוד, רשאי קשיש להגיש תביעה חוזרת רק אם תביעתו הראשונה נדחתה. על רמת הגמלה שנקבעה אפשר לערער כאשר חלה הרעה במצב הזכאי; אך לצורך רישום, פניות אלו אינן נחשבות תביעות חוזרות. מן התביעות החוזרות שמספרן היה, כאמור, 3,334, 3,216 הוגשו פעם אחת בלבד, ו-118 הוגשו פעמיים. כמצופה, ככל שגדל מספר התובעים שנדחו, שיעור התביעות החוזרות בחודש כאחוז מסך כל התביעות גדל. כך, לדוגמה, כ-1.4% מהתביעות שהוגשו ביוני 1988 היו תביעות חוזרות, לעומת 18.2% תביעות חוזרות בחודש מרץ 1989. נתונים אלה מעידים, כמוכן, על גידול בהיקף עבודת הענף והסניפים בטיפול בתביעות. מגמת גידול זו בשיעור התביעות החוזרות נלקחה בחשבון בתחזית מספר התובעים והזכאים לשנת 1989/90.

במשך השנה, פקידי התביעות החליטו לדחות או לאשר 36,895 תביעות (90% מכלל התביעות) לגבי 2,790 תביעות טרם התקבלה החלטה עד יום כתיבת פרק זה של הסקירה. הטיפול ב-1,334 תביעות נפסק בשל פטירה, הושהה מחמת אשפוז או נדחה מסיבה אחרת.

אישורי הזכאות מנו בממוצע שנתי 56.8% מכל ההחלטות (כולל על תביעות חוזרות), ואילו אישורי הזכאות שניתנו לתביעות חוזרות מנו 69.2% מתביעות אלה.

בלוח מס. 1 אפשר לראות מגמת ירידה הדרגתית בשיעורי הזכאים במרוצת השנה, מ-66% בחודשיים הראשונים לביצוע החוק - שבהם הוגשו, כנראה, תביעות רבות יותר של זקנים במצב סיעודי קשה - ל-55% בחודש דצמבר. בשלושת חודשי השנה האחרונים שיעור הזכאים עלה במעט, ובחודש מרץ הוא שוב עמד על 59%. ייתכן שסיבת עלייה זו היא הגשתן המוגברת של תביעות חוזרות.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי חודש הגשת התביעה:

אפריל 1988 - מרץ 1989

סך כל החלטות הוועדות (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל ההחלטות ***	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל התביעות		חודש
				אחוזים	מספרים	
19,570	56.8	36,895	8.8	100.0	41,010	סה"כ
275	65.9	563	0	12.8	5,268	אפריל**
391	65.9	3,042	0	14.4	5,928	מאי
2,476	59.3	4,849	1.4	11.3	4,658	יוני
3,150	54.6	5,397	3.4	9.4	3,893	יולי
2,544	2.9	4,632	6.4	7.7	3,173	אוגוסט
1,321	54.5	1,896	8.8	3.4	1,404	ספטמבר
1,839	54.6	2,629	10.9	7.5	3,094	אוקטובר
1,292	55.2	2,919	13.6	6.9	2,839	נובמבר
1,703	54.6	3,107	15.0	6.4	2,645	דצמבר
1,789	56.2	3,008	16.9	6.7	2,744	ינואר
1,330	57.9	1,996	18.1	5.7	2,322	פברואר
1,460	59.3	2,857	18.2	7.3	3,042	מרץ

(* כולל תביעות חוזרות - כלומר, לא מדובר בתובעים אלא במספר תביעות והחלטות המינהליות ברוטו.

** כולל 500 תובעים שהשתתפו בניסוי.

*** לא כולל תביעות של אנשים שנפטרו או הושהו מסיבות שונות לפני קביעת הזכאות.

בשנה הראשונה הוועדות החליטו 19,570 החלטות, המתייחסות לסוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף), לסוגי השירותים הכלולים בתוכנית הטיפול, לספקי השירותים ולמעקב אחר מתן השירותים. החלטות אלו התייחסו ל-93% מכל התביעות שאושרו ושהועברו לוועדות. מן הנתונים עולה, שלאחר שלושת חודשי ההתארגנות האינטנסיבית הראשונים, מספר החלטות הוועדות בחודש לא נפל בהרבה ממספר התביעות שהועברו אליהן. פער מסוים נשאר, כמובן, בשל שלבי הטיפול השונים בתביעות, כמתחייב מן התהליך. נתונים אלה מעידים, שהוועדות המקומיות הצליחו לעמוד בעומס הכבד של הכנת תיקים וקבלת החלטות בפרק זמן קצר ביותר.

לוח מס. 2 מציג את תזרים התביעות וההחלטות, לפי סניף. כללית, שיעור התביעות שלגביהן נתקבלה החלטה (דחייה או אישור) היה דומה בכל סניפי המוסד. היו הבדלים בשיעורי התביעות החוזרות, שנעו, לדוגמה, מ-3.3% בלבד בנהריה ל-11% בפתח-תקווה. הבדלים בולטים נמצאו גם בשיעורי הזכאים, לדוגמה - 50% בסניף הקריות ו-65% בסניף רמת-גן.

43.2% מההחלטות שהחליטו פקידי התביעות היו החלטות לדחות את התביעה. על פי רוב (90.3%), סיבת הדחייה היתה היות רמת המוגבלות של התובע - לפי מכחן התלות - נמוכה מרמת המוגבלות המינימלית הדרושה לאישור זכאות. שיעור הדחיות בשל היעדר תנאים מקדמיים (גיל, תקופת אכשרה, מוסד סיעודי) היה 8.7%. בתל-אביב וברמת-גן שיעור הנדחים בשל תנאים מקדמיים היה גבוה, יחסית - כ-15%. שיעור הדחיות בגין הכנסה ברמה השוללת את הזכאות היה 1% בלבד. גם בשיעור זה נצפו הבדלים לפי סניף. בעפולה, לדוגמה, השיעור היה 3.7%; ובטבריה וכן בתל-אביב - רמת-גן - כ-2%. בסניפים, שבהם שיעור הדחייה בגין הכנסה גבוה מהמוצע הארצי, שיעור הקשישים המקבלים ז"ש שזכאים להשלמת הכנסה נמוך מהמוצע הארצי¹.

במהלך השנה הראשונה לביצוע החוק נפטרו 2,661 קשישים, שהם 12.7% מכל הזכאים². 500 קשישים זכאים, שהם 2.4% מכל הזכאים, עברו למוסדות קשישים, ולכן זכאותם נשללה.

לוח מס. 3 מציג את התובעים ואת הזכאים לגמלת סיעוד בסוף השנה כשיעור מסך-כל מקבלי קצבת זקנה ושאיירים בכל סניף. בחינה זו

1. על פי נתוני ז"ש פנימיים, המוסד לביטוח לאומי, 4/89.
2. שיעור הנפטרים חושב מכלל התובעים שנמצאו זכאים במהלך השנה.

לוח מס. 2: תביעות, זכויות, זכויות והחלטות ועוד, לפי סוגי נזונים מסכסכים עד 31.3.89

פטריות (מספרים)	החלטות ועוד		מספרים			מספרים			מספרים			מספר	סוגי
	מספרים	מספרים	מספרים		מספרים	מספרים	מספרים	מספרים	מספרים	מספרים			
			מספרים	מספרים									
2,661	93.3	19,570	90.3	1.0	8.7	43.2	56.8	89.9	8.8	41,010	ט"ר		
97	97.3	552	88.7	2.2	9.1	43.7	54.3	93.4	6.7	1,120	ט"ר		
77	97.0	591	93.3	3.7	3.1	43.0	57.0	90.4	5.9	1,184	ט"ר		
89	93.0	833	89.3	0.2	10.5	34.3	60.7	90.0	5.2	1,644	ט"ר		
109	98.7	807	90.1	0.6	9.4	35.7	64.3	85.2	3.3	1,605	ט"ר		
134	93.9	693	93.9	0.5	5.6	50.2	49.8	90.5	9.3	1,635	ט"ר		
208	96.4	1,366	88.3	1.0	10.7	47.0	53.0	90.6	7.6	2,962	ט"ר		
109	94.2	731	91.4	1.0	7.6	42.5	57.5	90.2	6.7	1,497	ט"ר		
131	94.9	883	87.4	1.1	11.4	43.6	56.4	87.6	8.5	1,880	ט"ר		
121	93.6	840	89.0	1.1	9.9	42.2	57.8	97.9	7.9	1,770	ט"ר		
139	94.4	997	94.1	0.6	5.3	46.8	53.2	94.3	11.0	2,107	ט"ר		
92	93.2	679	93.2	0.6	6.2	46.3	53.7	94.3	10.4	1,445	ט"ר		
278	89.4	2,327	94.3	0.3	5.4	45.0	55.0	89.2	9.6	5,292	ט"ר		
251	92.9	1,631	82.5	2.3	15.2	42.2	57.8	87.9	8.1	3,472	ט"ר		
764	93.6	1,861	89.8	0.8	9.4	39.9	60.1	90.2	7.3	3,664	ט"ר		
197	89.8	1,693	83.6	1.8	14.6	34.8	65.2	81.4	7.5	3,226	ט"ר		
213	95.4	1,994	93.2	0.7	6.1	42.4	57.6	93.4	9.1	3,892	ט"ר		
152	94.9	1,092	93.5	0.2	6.2	50.0	50.0	86.6	8.1	2,624	ט"ר		

* ר' הערות בלוח מס. 1. לא כולל 1,334 תביעות, שהטיפול בהן הופסק לפני קבלת החלטה בדרך זכויות, בשל פטירה או סירבה אחת.

לוח מס. 3: תובעי גמלת סיעוד, זכאים ומקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סניף*

מרץ 1989

זכאים לגמלת סיעוד כאחוז ממקבלי ז"ש	תובעי גמלת סיעוד כאחוז ממקבלי ז"ש	מספר מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים	סניף
4.4	8.9	421,720	סה"כ
4.4	9.6	10,805	טבריה
5.1	10.6	10,468	עפולה
7.3	13.9	11,195	נצרת
5.4	10.4	14,821	נהריה
3.2	8.1	18,407	קריות
3.2	7.1	38,399	חיפה
5.1	10.7	12,932	חדרה
4.6	9.6	17,870	נתניה
3.8	8.0	20,223	כפר-סבא
4.9	10.4	17,982	פתח-תקווה
5.5	11.7	11,032	רמלה
5.8	11.7	40,973	רחובות
3.0	6.1	52,049	תל-אביב
4.2	8.2	41,464	יפו
4.2	7.3	41,097	רמת-גן
5.2	9.8	36,108	ירושלים
5.9	13.6	17,974	באר-שבע

* כ-5% ממקבלי קצבות ז"ש אינם נמנים על אוכלוסיית הקשישים.

נועדה לתת אומדן גס של היקף מיצוי הזכויות של אוכלוסיית הזקנים באזורים השונים.

8.9% מ-421,720 מקבלי קצבת זקנה ושאיירים בחודש מרץ 1989 הגישו תביעות לגמלת סיעוד, ו-4.4% נמצאו זכאים לגמלה. ההבדלים הבולטים

3. במקבלי קצבת זיקנה ושאיירים כלולה גם אוכלוסייה צעירה יותר של אלמנים/אלמנות, שהיא 22% מכלל השאיירים וכ-5% מכלל המקבליים קצבת ז"ש.

בין הסניפים בשיעורי התובעים והזכאים יכולים לנבוע מהבדלים באפיוני אוכלוסיית הזקנים בכל איזור (גיל, מצב תפקודי) ומרמת הכנסה. לחלופין, בכל איזור עשויים להיות דפוסים שונים של מיצוי זכויות. בולט, שבערים הגדולות, דוגמת תל-אביב וחיפה, שיעורי התביעה נמוכים מהמוצע הארצי, ככל הנראה עקב היות אוכלוסיית הקשישים בהן אמיזה יותר ובלתי מתאימה לעמוד במבחן הכנסות. גם שיעורי הזכאים בערים אלו היו נמוכים מהמוצע הארצי, כ-3%. זאת לעומת שיעורים גבוהים, יחסית, בערים אחרות: כ-6% בנצרת, ברמלה, ברחובות ובבאר-שבע. ייתכן, שבניגוד למקומות קטנים יותר, בערים הגדולות אוכלוסיית הקשישים אינה מוכרת במיזה מספקת לאנשי המקצוע, ולכן מספר הקשישים המופנים על ידם למוסד לביטוח הלאומי קטן יותר. ייתכן, שהדבר נובע גם מהרגלי פנייה שונים לגורמים פורמליים לצורך קבלת שירותים, מדפוסים שונים של בני המשפחה או מנטייה לרכוש שירותים פרטיים.

ג. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

בסוף חודש מרץ 1989 עמד מספר הזכאים לגמלת סיעוד על 17,064. 71% מהם נמצאו זכאים על פי מבחן התלות לגמלה ברמה הנמוכה (השווה לקצבת נכות בסיסית ליחיד), ו-29% נמצאו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה (השווה ל-150% מקצבת נכות ליחיד). ל-1.7% בלבד מכל הזכאים אושרה גמלה מופחתת השווה ל-50% או ל-75% מהגמלה המלאה, בגין רמת-הכנסה. מלוח מס. 4 עולה, כי מספר הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ירד מ-38% בחודשים הראשונים לכיצוע החוק ל-29% בשלושת החודשים האחרונים של שנת הכיצוע הראשונה⁴.

התפתחות זו נובעת, ככל הנראה, מההפניה המאסיבית בחודשי הכיצוע הראשונים של האוכלוסייה המוגבלת ביותר, אשר קיבלה עד אז שרותי סיעוד מקופת תולים ומלשכות הרווחה, ומפנייה ביוזמה עצמית של המקרים הקשים ביותר. יש להניח, שהתפלגות הזכאים לפי רמת הזכאות תישאר יציבה בתקופה הקרובה.

מאחר שמצבם של קשישים התובעים גמלת סיעוד אינו סטאטי, חשוב לעקוב ולבדוק כיצד שינויים במצבם משתקפים כזכאותם לגמלה. כזכור, כל תובע שנדחה אך חל שינוי לרעה במצבו התפקודי, רשאי להגיש תביעה חוזרת. כמו כן כל המקבל גמלת סיעוד רשאי לבקש שתבוצע

4. נתוני החודשים יולי-אוגוסט 1989 מעידים על ירידה נוספת של שיעור מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה.

לוח מס. 4: זכאים לגמלת סיעוד* בשנת ביצוע החוק הראשונה,
לפי רמת הגמלה

חודש	זכאים לגמלה (מספרים)	זכאים לגמלה ברמה הנמוכה כאחוז מכלל הזכאים	זכאים לגמלה ברמה הגבוהה כאחוז מכלל הזכאים
מאי	3,129	62	38
יוני	4,459	63	37
יולי	6,999	65	35
אוגוסט	9,135	67	33
ספטמבר	10,537	68	32
אוקטובר	11,653	69	31
נובמבר	12,634	70	30
דצמבר	13,926	70	30
ינואר	15,168	71	29
פברואר	16,040	71	29
מרץ	17,064	71	29

* כולל מקבלי שירותים, מקבלי גמלה כספית, מסרבים ובודדים. זכאים, אשר גמלתם מופחתת בגין הכנסה צורפו לזכאים לרמת הגמלה הנמוכה בשל מספרם הנמוך; 1.1% נמצאו זכאים ל-50% מן הגמלה המלאה, ו-0.6% ל-75% ממנה.

הערכת תלות נוספת כאשר מצבו מוחמר. לוח מס. 5 מציג את ההחלטות הראשונות (לאחר תביעה ראשונה) לאשר או לדחות את התביעה, ואת ההחלטות המאוחרות יותר שהוחלטו בעקבות תביעות חוזרות וערעורים, ומסכם את השינויים שחלו בהחלטות הן ביחס לעצם הזכאות לגמלה והן ביחס לרמת הגמלה.

ההחלטה לגבי כ-90% מהתובעים, נשארה בלא שינוי גם לאחר שחלקם הגישו ערעור או תביעה חוזרת. 4.1% מאלה שנמצאו זכאים לגמלה ברמת 100% לפי ההחלטה הראשונה, רמת גמלתם הועלתה ל-150%. אצל 3% רמת הזכאות קטנה בעקבות מבחן הכנסות, אך חזרה לרמה גבוהה יותר לאחר תביעה חוזרת, או בעקבות ערעור בעניין הערכת ההכנסות. שינוי חשוב במערכת היה המעבר מדחיית זכאות לאישורה. 12.3% מאלה שנדחו בהחלטה הראשונה נמצאו זכאים בהחלטה האחרונה: 9.8% נמצאו זכאים לגמלה בשיעור בן 100%, ו-2.5% לגמלה בת 150%.

לוח מס. 5: שינויים ברמות הזכאות - החלטה ראשונה והחלטה אחרונה

החלטה ראשונה							סה"כ	החלטה אחרונה
פטירה	אין החלטה	דחיה	רמת הגמלה					
			150%	100%	75%	50%		
752	2,760	15,089	5,432	13,279	129	235	37,676	סה"כ (מספרים)
100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ (אחוזים)
-	-	-	-	-	-	77.4	.5	רמת הגמלה 50%
-	-	-	-	-	76.7	5.5	.3	75%
-	0.5	9.8	0.5	85.5	-	2.1	34.2	100%
-	0.5	2.5	81.1	4.1	2.3	0.4	14.2	150%
-	2.0	82.2	*4.7	*2.6	*5.5	*2.6	34.7	דחיה
-	97.0	3.8	-	1.0	-	0.9	9.0	אין החלטה
100	-	**1.4	13.7	6.8	15.5	11.1	7.1	פטירה

* נדחים אלה הם בעיקר זכאים אשר עכרו למוסד לקשישים או אושפזו, ולכן זכאותם בוטלה והם צורפו לרשימת הדחויים.
 ** נפטרו לאחר הגשת תביעה חוזרת.

גם בקבוצת הזכאים לגמלה כספית חלו שינויים. כזכור, זכאי לגמלה כספית רק קשיש שבן משפחה גר עמו ומטפל בו אך לא נמצאו עכורו שירותים זמינים. זאת ועוד, אדם זכאי לגמלה כספית רק עד שיימצאו עבורו ויוצעו לו שירותים זמינים. ל-269 מ-435 קשישים (65%), שזכאותם לגמלה כספית אושרה בהחלטת ועדה ראשונה, נמצאו לאחר זמן כלשהו שירותים בעין. כ-7% נפטרו, 3% סירבו לקבל את השירות שהוצע להם, והיתר המשיכו לקבל גמלה כספית. לעומת זאת 61 זכאים, שנקבעה להם בתחילה גמלה בעין, החלו לקבל גמלה כספית לאחר שהוועדה נוכחה, שהשירותים שנקבעו בתוכנית הטיפול אינם זמינים.

ד. החלטות הוועדות המקומיות: סוג גמלה, תוכניות טיפול וספקי שירותים

1. סוג הגמלה

כאמור, בסוף שנת הביצוע הראשונה (מרץ 1989) הגיע מספר הזכאים ל-17,064 (לוח מס. 6). ל-16,090 תובעים (94%) הוועדות המקומיות אישרו גמלה בעין (שכן עבורם נמצאו שירותים זמינים), הוכנה להם תוכנית טיפול, ונקבע מי יספק את השירותים. שיעור זה של מקבלי שירותים היה דומה בכל הסניפים, בכל חודשי השנה. ל-188 זכאים בלבד (1%) לא נמצאו שירותים זמינים, אך מאחר שכן משפחה גר עמם ומטפל בהם, אושרה להם גמלה כספית. 732 זכאים (4.2%) סירבו לקבל את השירותים שהוועדה המקומית הציעה להם, ולכן לא קיבלו גמלת סיעוד²⁵.

על פי נוהלי ביצוע החוק, הוועדות המקומיות מעניקות קדימות לאיתור שירותים ולאספקתם לבודדים שגרים בגפם. זאת, בשל מצבם הקשה ובגלל המגבלה, לפיה באין שירותים זמינים - אי אפשר לזכות בגמלה כספית. בתום השנה הנסקרת ל-24 זכאים בודדים לא נמצאו שירותים זמינים, והם גם לא יכלו לקבל גמלה כספית. יש לציין, כי במספר סניפים היו זכאים בודדים, שרק לאחר פרק זמן כלשהו נמצאו עבורם שירותים. תופעה זו ציינה במיוחד את סניף תל-אביב, אשר בעת קביעת ההחלטה הראשונה היו בו 79 זכאים בודדים מסוג זה, ואילו בסוף השנה - רק אחד. יש להניח, כי סניף תל-אביב וכן סניף יפו התקשו לאתר שירותים זמינים בשלבי הטיפול הראשונים בתביעה, אולם במהלך השנה המאמצים למצוא פתרון עלו יפה.

2. תוכניות טיפול

בדיקת תוכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה העלתה, שרוב רובן (82%) היו מתן טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תוכניתם של 12% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה,

5. בדיקה של 408 תיקי מסרבים בשמונה סניפים העלתה, שהסיבה העיקרית לסירוב - 40% מהסירובים - היתה רצונם של הזכאי או של משפחתו לקבל גמלה כספית בלבד. 21% מהזכאים התנגדו להכניס אדם זר לבית לצורך מתן הטיפול. סיבות נוספות היו סירוב המטפל להירשם בחברה כנדרש, "ויתור" על הגמלה עקב הערכת שוויה כנמוך מדי, או שיפור במצב התפקודי.

לוח מס. 6: זכאות לגמלת סיעוד וסוג החלטת הוועדה המקומית, לפי סניף

מרץ 1989

הפסקה זמנית	מסרבים לקבל גמלה	בודדים שלא נמצאו להם שירותים זמינים	מקבלי גמלה		זכאים	סניף
			כסף	שירותים		
30	732	24	188	16,090	17,064	סה"כ (מספרים)
-	5	-	1	94	100	סה"כ (אחוזים)
-	10	-	-	445	455	טבריה
-	6	-	6	518	530	עפולה
1	34	-	-	719	754	נצרת
0	33	-	8	695	736	נהריה
9	28	2	1	506	546	קריות
15	65	4	1	1,070	1,155	חיפה
1	10	-	8	574	593	חדרה
-	29	-	3	740	772	נתניה
-	19	-	21	669	709	כפר-סבא
-	28	-	3	787	818	פתח-תקווה
1	13	-	24	527	504	רמלה
-	60	4	20	1,996	2,081	רחובות
1	81	1	14	1,339	1,435	תל-אביב
-	160	-	4	1,412	1,589	יפו
-	105	1	7	1,498	1,611	רמת-גן
2	39	12	28	1,618	1,687	ירושלים
-	12	-	40	977	1,029	באר-שבע

דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. רק ל-4% מן הזכאים נקבע, שכל תוכנית הטיפול (1%) או חלק ממנה (3%) יבוצעו במרכז-יום. ל-3% נקבעו צירופים אחרים מן "הסל", בעיקר מתן מוצרי ספיגה כשירות בלעדי, כביסה וכו'.

6. התוכניות מפורטות בלוח מס. 8.

לוח מס. 7: תוכניות טיפול, לפי רמת הגמלה

אפריל 1988 - מרץ 1989

רמת הגמלה				סה"כ	
150%	100%	75%	50%		
5,620	12,482	126	204	18,440	סה"כ (מספרים)
100	100	100	100	100	סה"כ (אחוזים)
68	88	77	88	82	טיפול אישי בבית בלבד
3	3	9	5	1	טיפול במרכז יום בלבד
2	2	2	2	3	טיפול בבית ובמרכז יום
					טיפול בבית ושירותים
12	2	6	2	12	נוספים
15	5	6	3	2	אחר

לוח מס. 7 מלמד כי נמצאו הבדלים מסוימים בין תוכניות הטיפול שנקבעו בוועדות, לפי רמת הגמלה של הזכאים כי תוכניות הטיפול של זכאים לגמלה ברמה הגבוהה כוללות מרכיבים רבים יותר, כגון מוצרי ספיגה. לעומת זאת אצל הזכאים לגמלה ברמות הנמוכות (50%-75%) שכית יותר מתן שירות במרכז יום (5%-9% לעומת 3%, בהתאמה).

מאפריל 1988 עד סוף מרץ 1989 נקבעו תוכניות טיפול ל-18,440 מ-18,545 זכאים. תשלומים לנותני שירותים בתקופה זו בוצעו עבור 17,595 זכאים. פער זה בן כ-845 הזכאים יש לזקוף לאיחור בביצוע התשלום ולפטירת זכאים שטרם החלו לקבל שירותים.

כצפוי, בהתייחס לחלק מתוכניות הטיפול מספר המקבלים כפועל קטן ממספר ההחלטות. אולם במספר מרכיבים (טיפול במרכז-יום ומוצרי ספיגה) בוצע תשלום עבור מספר גדול יותר מזה שהחליטה הוועדה. ייתכן, שהדיווח על תוכניות הטיפול לא תמיד מתעדכן לפי השינויים החלים בשטח.

לוח מס. 9 משקף בצורה ברורה את התארגנות המערכת לאספקת השירותים, בעיקר בתודשים הראשונים. בתודש מאי הועברו תשלומים עבור 382 הזמנות שירות. בחודש יוני חלה עלייה תלולה במספר ההזמנות שהגיע ל-1,961, ומגמה זו נמשכה בהתמדה עד סוף השנה (15,701 הזמנות במרץ 1989). סכום התשלומים עבור השירותים שניתנו במהלך השנה הראשונה לביצוע החוק היה יותר מ-40 מיליון ש"ח.

לוח מס. 8: תוכניות טיפול - החלטות ועדה ותשלומים בפועל

אפריל 1988 - מרץ 1989

מקבלים לפי ביצוע תשלום בפועל	מקבלים לפי החלטת ועדה*	תוכנית הטיפול	סה"כ
17,595	18,440		
15,148	15,139	טיפול אישי בבית בלבד**	
-	1	ט.א.*** + ניקיון חד פעמי	
2	1	ט.א. + הבאת ארוחות	
119	175	ט.א. + שרותי מכבסה	
1,170	2,034	ט.א. + מוצרי ספיגה	
13	35	ט.א. + מוצרי ספיגה + מכבסה	
360	635	ט.א. + מרכז יום	
		ט.א. + מרכז יום + מכבסה	
5	13	(או ארוחות, או ניקיון חד פעמי)	
9	75	ט.א. + מרכז יום + מוצרי ספיגה	
334	202	מרכז יום בלבד	
35	25	מרכז יום + מוצרי ספיגה	
37	94	מוצרי ספיגה בלבד	
3	3	מוצרי ספיגה + מכבסה	
19	1	שירותי מכבסה בלבד	
3	2	ניקיון חד פעמי, או ארוחות בלבד	

* הנתון מתייחס להחלטת הוועדה האחרונה.
 ** תוכנית זו כללה בדרך כלל שילוב של טיפול אישי, עזרת בית קלה והשגחה.
 *** ט.א. = טיפול אישי.

יש לציין, כי מדי חודש מספר הזמנות השירותים ומספר מקבלי השירותים קטנים ממספר הזכאים, או אף ממספר החלטות הוועדה (לוח מס. 1). לפער זה מספר סיבות, שהעיקרית בהן היא פער הזמן מיום החלטת הוועדה עד יום התחלת קבלת השירותים בפועל. לכן יש להשוות את מספר המקבלים בחודש מסוים למספר הזכאים, שעניינם נדון בוועדה חודש עד חודשיים קודם לכן. פער מסוג אחר הוא הפער בין תוכניות הטיפול ורמת הגמלה לבין היקף השירותים שסופקו בפועל. בדיקה מדגמית של מקבלי שירותים, שנעשתה ביוזמת מנהל סניף באר-שבע, העלתה פערים בין תוכניות הטיפול של זכאים לגמלת שירותים לבין כמות השירותים שניתנו בפועל. הסיבות שצוינו הן: א. אשפוזים

לוח מס. 9: הזמנת שירותים ותשלומים לספקים בשנה הראשונה

סך כל התשלומים (אלפי ש"ח)	סך כל הזמנות השירותים*	חודש
137.8	382	מאי 1988
627.8	1,961	יוני
1,605.7	4,857	יולי
2,657.4	7,363	אוגוסט
3,122.7	8,635	ספטמבר
3,911.1	10,067	אוקטובר
4,449.0	11,170	נובמבר
4,995.5	12,575	דצמבר
5,939.2	14,092	ינואר 1989
6,206.6	14,823	פברואר
6,769.5	15,701	מרץ

* אפשר לקבל מספר שירותים, ולכן מספר הזמנות השירותים בכל חודש איננו שווה למספר המקבלים שירותים בפועל.

ופטירות שבגינם הופסקו שירותים, ב. שירות שמתחילים לתת באמצע חודש אינו משתקף בדו"ח התשלומים החודשי, ג. התחלת מתן השירות מאוחר יותר מכפי שקבעה הוועדה, ד. מתן שירות חלקי זמנית עקב תחלופת מטפלות.

סיבות אלו סבירות למדי כשנותנים את הדעת לבעייתיות הכרוכה בהוצאתה לפועל של תוכנית, שטיבה הוא מתן שירותים בנבדל מגמלה כספית.

לוח מס. 10 מציג את מקבלי השירותים לפי סוג השירות והעלות הממוצעת למקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק ל-13,734 מקבלים בחודש מרץ, בעלות ממוצעת של 464 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-6.4 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 46 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 10.11 ש"ח לשעת טיפול. על פי נתונים אלה, הועברו תשלומים למרכזי יום רק עבור 641 זכאים, לעומת כ-925 שהיו אמורים לקבל שירות זה על פי תוכניות הטיפול.

לוח מס. 10: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן
 נובמבר 1988 - מרץ 1989

עלות ממוצעת לשעת שירות (ש"ח)	מספר שעות ממוצע בחודש למקבל	עלות ממוצעת למקבל בחודש (ש"ח)	עלות בחודש (אלפי ש"ח)	שעות שירות בחודש (סה"כ)	מקבלים (סה"כ)	סוג השירות
<u>נובמבר 1988</u>						
9.2	46.3	428.9	4,187.8	452,234	9,762	טיפול אישי
		284.4	122.3		430	מרכז יום
		146.3	136.3	**	931	מוצרי ספיגה
		54.9	2.6		47	מכבסה ואחר
<u>דצמבר 1988</u>						
9.2	45.8	425.4	4,709.8	506,709	11,069	טיפול אישי
		291.7	140.9		483	מרכז יום
		147.6	141.1		956	מוצרי ספיגה
		54.5	3.7		67	מכבסה ואחר
<u>ינואר 1989</u>						
9.7	46.3	453.1	5,592.6	559,260	12,342	טיפול אישי
		318.3	182.4		573	מרכז יום
		148.1	158.3		1,068	מוצרי ספיגה
		50.6	5.4		107	מכבסה ואחר
<u>פברואר 1989</u>						
9.9	45.3	452.3	5,836.0	585,089	12,904	טיפול אישי
		298.7	182.2		610	מרכז יום
-	-	158.9	-	-	1,192	מוצרי ספיגה
-	-	51.3	-	-	117	מכבסה ואחר
<u>מרץ 1989</u>						
10.1	45.8	463.6	6,367.7	629,529	13,734	טיפול אישי
		318.4	206.7		649	מרכז יום
-	-	158.9	188.5	-	1,186	מוצרי ספיגה
-	-	50.3	6.6	-	132	מכבסה ואחר

* כשמדובר במרכזי יום, אי אפשר לחשב את מספר שעות השירות בחודש, מאחר שהדיווח מתייחס למספר ימי שהייה.
 ** אי אפשר לקבל נתונים אחידים על יחידות מוצרי הספיגה בגלל מספרן השונה של יחידות החיתולים בחבילה.

כתודש מרץ שולם למרכזי היום סכום בן 206.7 אלף ש"ח עבור שהות זכאים מכוח חוק ביטוח סיעוד. העלות הממוצעת של שהייה במרכז יום היתה בחודש מרץ - 318 ש"ח לשוהה. הגידול שחל במרוצת השנה בעלות שעת טיפול אישי ובעלות שעת טיפול במרכז היום נובע מעדכוני תעריפים. בחודש מרץ הועברו תשלומים למוצרי ספיגה עבור 1,123 קשישים, ורק ל-107 קשישים ניתנו שירותי מכבסה ועוד.

3. ספקי שירותים

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים, ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי בלא מטרות רווח, כגון מט"כ או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד גם קיבוץ או מושב שיתופי נחשבים ארגונים מספקי שירותים.

התפלגות מקבלי השירותים לפי סוג ספק השירות בחודש ינואר (ר' לוח מס. 11) מעידה, שכמחצית הזכאים (47%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. כשליש (32%) קיבלו אותם מארגון מט"כ, ו-15% נוספים מעמותות ציבוריות אחרות. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו ובמכחינת סכום התשלומים. אפשר לסכם אפוא, שהשירותים המסופקים במסגרת החוק מתחלקים באופן שווה בין ארגונים פרטיים וציבוריים. בדיקת מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה לפי ספק השירות לא העלתה הבדלים בשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שלא היתה נטייה להעדיף סוג ארגון מסוים במקרים הקשים יותר. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה ברמה הגבוהה בקיבוצים ובמושבים היה גבוה בהרבה מהממוצע - אולי יש בכך כדי ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

ה. משך תהליך הטיפול בתביעה לגמלה

ניתוח משך זמן הטיפול בתביעות העלה, שמיום הגשת טופס תביעה (שכל פרטיו מלאים) בסניף עד יום כיצוע מבחן התלות על ידי אחות בריאות הציבור עוברים בממוצע 25 יום: כ-80% מהתביעות נבדקות על ידי האחיות תוך 30 יום, והיתר - לאחר זמן רב יותר. עיכובים נגרמו על פי רוב עקב שהייה זמנית של התובע בכית תולים או מחוץ לביתו, או

עקב קושי לאתרו. בולט, שמשך השהייה הממוצע של התביעה בתחנה זו היה קצר במחצית השנייה של השנה יותר מאשר במחצית הראשונה (23 יום לעומת 27). יש להניח שמשך זמן הטיפול התקצר הודות להיערכות טובה יותר לטיפול בתביעות בסניפים ובלשכות הבריאות. ברוב הסניפים מספר ימי הטיפול הממוצע בתחנה הראשונה (לוח מס. 13) היה דומה לממוצע הכללי: בסניפי פתח-תקווה, כפר-סבא והקריות מספר הימים הממוצע היה קטן מ-20 יום, אך בסניפים ירושלים ובאר-שבע גדול מ-30.

מספר הימים העוברים מיום הגשת התביעה עד יום אישור הזכאות על ידי פקיד התביעות הוא 37 כממוצע. בפרק זמן זה נבדקים התנאים המקדמיים, נערך מבחן התלות ומסתיים תהליך ההחלטה בסניף. משך הטיפול בתביעתם של 80% מהתובעים עד לאישור/אי אישור הזכאות היה 45 יום לכל היותר. יש לשער, שהחלטות התעכבו בחלקו עקב עיכובים בביצוע מבחן התלות ועקב שאר העיכובים שצוינו. גם משך זמן זה התקצר במחצית השנה השנייה לביצוע החוק, מ-40 יום בממוצע ל-34.

נמצאו הבדלים בין הסניפים במספר הימים הממוצע שעברו מיום הגשת התביעה עד יום קבלת אישור/אי אישור הזכאות בסניף. המהיר ביותר היה סניף פתח תקווה (18 יום), ואילו סניף באר-שבע היה האיטי ביותר (59 יום).

התובעים, אשר נמצאו זכאים לגמלה, המתינו 64 יום בממוצע מאז הגישם את התביעה עד אשר ועדה מקומית דנה בתוכנית הטיפול שלהם. 52% מהזכאים המתינו 31-60 יום, ו-42% המתינו 61 יום ויותר. יש לציין, שבמספר סניפים מספר ימי השהייה הממוצע בתחנה זו התקצר מאוד במחצית השנייה של השנה. כך, לדוגמה, בסניף תל-אביב המספר ההתקצר מ-93 יום ל-64, ובסניף רמת גן מ-72 יום ל-61. בסניפים אחרים מספר הימים הממוצע נשאר דומה בשני חלקי השנה.

מבחינת העמידה בלוח הזמנים המוגדר בחוק, משמעותי יותר להתייחס ליום הקובע לזכאות לפי החוק כאל נקודת מוצא למדידת משכי זמן. לוח מס. 12 מורה כי מהיום הקובע ועד יום לדיון בוועדה עוברים כממוצע 45 יום בלבד.

לוח מס. 11: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות

ינואר 1989

מקבלי גמלה ברמה גבוהה כ-150% מהמקבילים	תשלומים (ש"ח)		שעות שירות בחודש		מקבילים		ספק השירות
	אתזיים	מספריים	אתזיים	מספריים	אתזיים	מספריים	
32	100	5,808,912	100	643,276	100	*14,176	סה"כ
31	35	2,037,458	34	216,180	32	4,521	מט"ב
29	14	837,646	14	90,507	15	2,182	עמותה**
32	43	2,501,908	46	294,175	47	6,586	ארגון פרטי
41	5	298,585	5	29,165	4	567	קיבוצי/מושב
28	3	133,315	2	13,251	2	320	שותפות

* מתייחס למקבילים שירות מכל מקור שהוא; זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחד, נספר יותר מפעם אחת.
 ** עמותה כוללת מרכז-יום ו"הקדש".

לוח מס. 12: תובעים וזכאים לפי משך זמן הטיפול בתביעות בתחילת הניינים

אפריל 1988 - מרץ 1989

מסך הזמן	מיום הגשת התביעה עד יום כיצוע מבחן התלות	מיום הגשת התביעה עד יום הגשת התביעה עד יום הדין	מיום הגשת התביעה עד יום הדין	מיום הגשת התביעה עד יום הדין	מיום הגשת התביעה עד יום הדין	מיום הגשת התביעה עד יום הדין	מיום הגשת התביעה עד יום הדין
מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים
20,475	20,421	36,418	20,421	36,418	20,475	20,475	20,475
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

סה"כ
מספר ימים 36,418 20,421 36,418 20,421 36,418 20,475 20,475
אחוזים 100.0 100.0 100.0 100.0 100.0 100.0 100.0

מספר ימים

3	15	0	2	41	19	10-0
9	30	1	19	27	37	20-11
13	24	5	29	27	22	30-21
16	18	22	29	2	13	45-31
28	7	30	11	0	4	60-46
8	3	21	4	0	2	75-61
13	2	21	5	0	3	+75

בשנה הראשונה
(ממוצע) 25

אפריל-ספטמבר
(ממוצע) 27

אוקטובר-מרץ
(ממוצע) 23

* לא כולל תובעים וזכאים אשר הגישו את תביעתם בתקופת הניינים. כולל תביעות שהושהו זמנית בשלבים שונים של הטיפול בתביעה, עקב אשפוז, או קשיי איתור.
** היום הקובע לפי החוק הוא 30 יום מה-1 לחודש, שבו הוגשה התביעה לגמלה.

לוח מס. 13: הטיפול בתביעה (ימים) בתחנות הכיניים, לפי סניף

אוקטובר 1988 - מרץ 1989

סניף	מיום הגשת התביעה עד יום הדיון בוועדה	מיום הגשת התביעה עד אישור הזכאות	מיום הגשת התביעה עד ביצוע מכתן תלות
סה"כ	60	34	23
טבריה	44	29	26
עפולה	49	32	23
נצרת	59	39	26
נהריה	55	37	22
קריות	59	35	19
חיפה	58	34	22
חדרה	44	28	19
נתניה	53	36	22
כפר-סבא	58	28	18
פתח-תקווה	47	18	11
רמלה	65	31	20
רחובות	70	33	25
תל-אביב	64	36	19
יפו	67	31	22
רמת-גן	61	31	25
ירושלים	64	35	25
באר-שבע	79	51	35

1. דיון ומסקנות

חוק ביטוח סיעוד שונה באופיו מחוקי הביטוח הלאומי האחרים. ייחודו הוא בשילוב של זכאות אישית אוניברסלית ומתן שירותים. בפועל שילוב כזה אין בארצות אחרות. התוצאה היא חוק ביטוחי המבטיח זכאות על פי כללים אחידים, לשירותים המסופקים כמענה לדרישות וצרכים משתנים של הזקן ובני משפחתו, ולפי נהלים מוגדרים ואחידים.

תרומה חשובה של חוק ביטוח סיעוד היתה פתיחת סוגיות שונות בתחום הטיפול הממושך, שערכ חקיקתו נדונו רק בספרות המקצועית, לדיון והכרעה ציבורית. לדוגמה, הקשר והאיזון בין הטיפול הכלתי פורמלי

הניתן על ידי בני משפחה לבין השירותים הפורמליים הניתנים במימון ציבורי, הצורך בשירותים קהילתיים לעומת הצורך במיטות סיעודיות, גמלאות בכסף לעומת גמלאות בעין, ריכוז בניצוע לעומת ביזור, תפקידי גופים פרטיים-רווחים לעומת גופים ציבוריים בפיתוח שירותים ובאספקתם. בחלק משאלות אלה כבר הכריע החוק וחלק נידון או טעון בדיקה במסגרת מעקב אחר ביצוע החוק ותרומתו למערך הטיפול בקשיש בישראל.

אותותיו של חוק ביטוח סיעוד כבר ניכרים במערכת הטיפול הממושך בישראל. הוועדות המקומיות יצרו הזדמנויות לצמצום הפיצול הבין-מערכתי. שיתוף פעולה בין המסגרות החברתיות והרפואיות המטפלות בקשישים ותיאום ביניהן הם תנאי לא רק להשגת יעדיו החברתיים של החוק אלא גם לפיתוח מערכת מקיפה מתואמת ורציונאלית להערכת צורכי הקשיש ולמתן מענה לצרכים אלה. ערוצי התיאום פותחו בכל חלקי הארץ, עירוניים ככפריים. לפי הסימנים, גמלאות סיעוד אינן נשארות מערכת נפרדת, אלא נעשות בהדרגה חלק מתכנית משופרת בעלת פוטנציאל לתיאום נוסף עם מסגרות אחרות.

ניצול נאות של הוועדות המקומיות יאפשר להן להתפתח בעתיד למוקד קליטה יחיד במערכת המטפלת בקשיש (single entry point). מוקד זה יוכל לבצע הערכה בסיסית; להפנות לנותני שירותים, כנדרש; ובשלב מאוחר יותר - אף אולי לאתר מועמדים לסידור מוסדי. בצורה זו תהיה אפשרות להבטיח רצף הגיוני יותר בהקצאת משאבים ותופחת המעמסה הכבדה מנשוא של התרוצצות מארגון למשנהו, הנופלת היום על כתפי אוכלוסיה מותשת של קשישים ושל בני משפחותיהם, דווקא במצבים הקשים ביותר.

כמו כן, חוק הסיעוד בהיותו תוכנית סטטורית ביטוחית, כבר תרם במידה רבה להאחדת הכלים והנוהלים המשמשים להערכת צרכים ולאספקת שירותים בעבודה המקצועית עם קשישים. יתר על כן, תרומת החוק ניכרת בעיקר בהיקף הרחב של ביקורי בית של עובדים סוציאליים ואחיות גם בקרב קשישים רבים, שבעבר לא זכו לכל מגע עם אנשי מקצוע, כנוהלים וזמנים קבועים לקביעת תוכניות טיפול וביצירת קשר עם ספקי שירותים, תוך דווח ומעקב.

היום, בתום שנה לביצוע החוק, אוכלוסיית מקבלי השירותים גדולה לפחות פי שלושה מכפי שהיתה קודם לכן. גידול זה מלווה בהתרחבות היקף השירותים וכוח האדם המטפל בקשישים. כאשר יסתיים הטיפול בכל התביעות הצפויות, כ-5% מהאוכלוסייה הקשישה יקבלו שירותים. בניגוד למצופה מראש נמצאו שירותים זמינים למרבית הזכאים לגמלת סיעוד, ורק מיעוטם מקבל גמלה כספית.

עם זאת, בעיות רבות מתעוררות עם ביצוע החוק. חוק ביטוח סיעוד עונה רק על צרכים בסיסיים מוגדרים. קשישים רבים זקוקים לשעות טיפול רבות מכפי שהתוק מאפשר לספק. כמו כן, לנוכח המאמצים הניהוליים והמקצועיים המושקעים בקליטת התביעות הרבות (כזכור, 8% מהאוכלוסייה הקשישה הגישו תביעה לגמלת סיעוד), אין זה מן הנמנע שיוזנתו שירותים חשובים אחרים או קבוצות קשישים שונות, שצורכיהן אינם מכוסים בחוק. לדוגמה, זכאים לגמלת סיעוד הזקוקים לשירותי סיעוד ולתמיכה נוספת, או אלו שלאחר אירוע רפואי זקוקים מיידית לשירותים קצרי מועד בביתם. קבוצות אלו היו נתונות תמיד לטיפולן של קופות החולים, ועל הדבר להימשך גם בעתיד. לכן חשוב לוודא, שארגונים המופקדים על תחומי טיפול שונים בקשישים - רפואה, סיעוד, פסיכותרפיה, ציוד רפואי ועוד, לא יתנערו מאחריותם, לא יקצו את תקציביהם ויתאימו את הקריטריונים ואת התכניות כדי להשלים את הניתן במסגרת חוק ביטוח סיעוד.

לנוכח הגידול במספר ספקי השירותים מאז חקיקת חוק ביטוח סיעוד, לרבות הספקים העובדים למטרות רווח, חיונית מערכת פיקוח ומעקב לבדיקה שיטתית של אכות השירותים הניתנים במסגרת החוק, ושל השימוש הנעשה בכספים המיועדים לשירותים.

המוסד לביטוח לאומי כבר מפקח ועוקב אחר הביצוע הן באמצעות בדיקה יסודית של כל תלונה המגיעה לענף הסיעוד והן באמצעות ביקורי מעקב שמתנדבי תחנות היעוץ לקשיש של המוסד עורכים אצל מקבלי שירותים, במיוחד אצל קשישים בודדים. בימים אלה נערך המוסד לפיתוח מערכת בקרה מקיפה. זו תפעל באורח קבוע לאחר שנת ניסיון, שבמרוצתה יפותחו הכלים והנוהלים לביצוע המעקב.

סוגיות למחקר ולמעקב

בשל היות חוק ביטוח סיעוד מערכת חדשנית יש צורך במחקר ומעקב מיוחד אחר הפעלת החוק והשפעתו, וזאת כדי לבחון את יעילות החוק, עלותו הכספית, והשפעתו על מערכת הטיפול הממושך בישראל ועל אוכלוסיית הקשישים הסיעודיים ובני משפחותיהם.

להלן רשימה חלקית של סוגיות שתיבדקנה בשנה הקרובה במחקרי מינהל המחקר ובמחקרי חוץ:

- א. העלות המינהלית של ביצוע החוק.
- ב. ארגונים ציבוריים ופרטיים לאספקת שירותים - השוואה.
- ג. השפעת החוק על דפוסי הסידור המוסדי בישראל.
- ד. שירותים הניתנים לקשישים זכאים המתגוררים בבתי אבות ובדיוור מוגן.

- ה. השפעת החוק על מטפלי העיקריים מבני משפחתו של הקשיש: דפוס הטיפול, התמודדות עם הטיפול ושביעות הרצון.
- ו. תקופתו ומהימנותו של מבחן התלות הנערך על ידי אחיות בריאות הציבור: דפוס הניקוד, טיב התלות הנבדקת והגורמים הקשורים לקביעת הצורך בהשגחה מתמדת.
- ז. תופעת הסירוב לקבל שירותים במסגרת החוק.
- ח. אפיוני הזכאים המקבלים שירותים במרכזי יום והערכות בני משפחותיהם.
- ט. ביקורי בית של מתנדבים העובדים בתחנות היעוץ לקשיש.

הבדיקה בנושא המסרבים עד כה העלתה שחלק (קטן אמנם) מהמסרבים איננו מוכן לקבל גמלת שירותים בגלל חוסר הרצון לשנות אורחות חיים ודפוס טיפול במסגרת המשפחה. השאלה בדבר זכותו של הפרט להחליט בענייניו האישיים בניגוד להחלטת הגורמים המיקצועיים טעונה בדיקה מעמיקה.

חשוב ביותר לבחון האם גמלאות הסיעוד אכן מגיעות לאוכלוסיית היעד לפי החוק. לדוגמה, מאחר שהחוק אינו מגדיר תקופות המתנה להגשת תביעה ובכך אינו מבחין בין מוגבלים כרוניים לבין קשישים שבעת הגשת התביעה לוקים במחלה אקוטית זמנית, יש לבדוק מה חלקם של תביעות הקשישים, המשתחררים מבית חולים לאחר אירוע רפואי חריף כמצב תפקודי ירוד זמנית, בכלל התביעות. מלכחילה אלה לא נמנו עם אוכלוסיות היעד של החוק. לכן חשוב להיערך לבדיקות תלות חוזרות שתאפשרנה לאתר קשישים שחל שיפור במצבם.

לסיכום, במכלול תרומותיו של חוק ביטוח סיעוד החשוכה ביותר היא, כנראה, השינוי המהותי, שהחוק חולל בתשומת הלב המוענקת לאוכלוסייה נכבדה, שמערכת הרווחה הזניחה. הקשישים התלויים זוכים היום להתייחסות נאותה בתכנון, בהקצאת משאבים, בהתערבות המקצועית ובפיתוח, וזאת אולי ההשלכה העיקרית של שילוב חוק מסוג זה במערכת הביטוח הסוציאלי בישראל.

פרק 6

הכנסות קשישים בישראל

אלן זיפקין

בפרק זה מוצגת תמונה כללית של הכנסות קשישים בישראל, על פי נתוני סקר קשישים ארצי, שנערך ב-1985 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביוזמת גופים ממשלתיים וציבוריים שונים¹. החלק הראשון דן במקורות ההכנסה של הקשישים: קצבות זקנה ו/או שאירים מהביטוח הלאומי (כולל השלמת הכנסה), פנסיות ממקום עבודה בארץ (כולל פנסיה מקופת תגמולים או מקרן הקשורה למקום עבודה, וכן פנסית שאירים של בן-זוג נפטר), הכנסות מעבודה והכנסות ממקורות אחרים (פנסיות מקרנות גמל, רנטה מחוץ לארץ, תמיכה משפחתית והכנסות מהון). נתוני ההכנסות שבסקר אינם כוללים הכנסות ילדים הגרים במשק הבית של הקשיש(ים) והכנסות בני זוג שטרם הגיעו לגיל 60. יחידת הדיון היא משק הבית, המוגדר כיחידת מגורים שלפחות אחד המתגוררים בה הוא אישה בגיל 60 ויותר, או גבר בגיל 65 ויותר (גיל המזכה כקצבת זיקנה).

חלקו השני של הפרק מתמקד בהכנסת קשישים מתכניות פנסיה תעסוקתית. נבדקות בו השפעת מאפייני העבודה (כגון: ותק, מעמד, משלח-יד וענף כלכלי), שממנה פרש הקשיש על זכאותו לפנסיה ועל רמת הפנסיה, וכן גם רמות הכיסוי של תכניות הפנסיה בהווה ובעתיד. הדיון בחלק זה נערך ברמת הפרט.

ב. מקורות ההכנסה ורמתה

א. מקורות ההכנסה

לוח מס. 1 מציג, עבור סוגים שונים של משקי בית את אחוז המקבלים הכנסות ממקורות שונים מכלל המקבלים². הלוח מלמד, כי שיעורי המקבלים קצבות זיקנה הם הנמוכים ביותר במשקי בית המונים שני בני זוג, עם או בלי ילדים. זאת, מאחר שגילם של גברים רבים במשקי בית אלה נמוך מ-65, והם עדיין אינם זכאים לקצבה. שיעורי המקבלים הכנסה מפנסיה הם הגבוהים ביותר במשקי בית שמונים זוג או גבר בודד. בקרב נשים עם ילדים (נשואים או לא) שיעור המקבלות

-
1. ר' דפוס הכנסה בקרב קשישים בישראל, סקר מס' 63, המוסד לביטוח לאומי, 1989.
 2. בלוחות המוצגים בפרק זה, מספרים מופיעים בסוגריים כאשר טעות הדגימה גדולה מ-30%.

לוח מס. 1: שיעור המקבלים הכנסה ממקורות שונים, לפי סוג משק הבית* (אחוזים)

מקור הכנסה (אחוזים)				מספר משקי הבית (אלפים)	סוג משק הבית
אחר	עבודה	פנסיה תעסוקתית	קצבות ביטוח לאומי		
25.4	21.5	38.4	91.0	273.1	סך הכול
					בודד
24.5	18.6	46.0	96.3	19.1	- גבר
25.4	6.2	31.3	95.4	81.2	- אישה
					זוג
30.1	34.4	47.8	87.9	106.9	- בלי ילדים
19.7	32.8	41.5	82.7	29.1	- עם ילדים
(21.5)	(18.8)	31.4	96.9	3.8	גבר עם ילדים
					אישה עם ילדים
17.6	6.9	19.5	97.5	14.3	- לא נשואים
(15.9)	(3.0)	(13.0)	92.1	7.9	- נשואים
15.4	16.0	23.7	89.4	10.8	אחר

* משקי בית, שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

הכנסות מפנסיה נמוך במידה ניכרת. אצל נשים בודדות, לעומת זאת, שיעור המקבלות הכנסות מפנסיה גבוה, יחסית. הכנסה מפנסיה יש ל-31.3% מהנשים הבודדות, לעומת 19.5% מהנשים עם ילדים לא נשואים ולעומת 13% מהנשים עם ילדים נשואים. בכל סוגי משק הבית שיעור המקבלים פנסיה בקרב הגברים גבוה מזה שבקרב הנשים.

לוח מס. 2 מציג את שיעורי המקבלים הכנסות ממקורות שונים כקבוצות גיל שונות של ראש משק הבית. הלוח מורה, כי שיעור המקבלים קצבת ביטוח לאומי כמשקי בית שראשם בגיל 60-64 נמוך, יחסית (69.1%). זאת - היות שגברים בגיל זה אינם מקבלים קצבות זיקנה, ורובם עדיין עובדים. זו גם סיבת השיעור הנמוך של משקי הבית ה"צעירים" המקבלים הכנסות מפנסיה (33.6%). לעומת זאת,

שיעור המקבלים הכנסות מעבודה בקבוצה זאת גבוה: ב-37% ממשקי הבית שראשם בגיל 60-64 יש לפחות אדם עובד אחד. בכשליש ממשקי הבית שראשם בגיל 65-69 מישהו עובד. בקבוצות הגיל הגבוהות יותר שיעור העובדים נמוך מאוד.

לוח מס. 2: שיעור המקבלים הכנסה ממקורות שונים, לפי גיל ראש משק הבית*

מקור ההכנסה				מספר משקי הבית (אלפים)	גיל ראש משק הבית
אחר	עבודה	פנסיה תעסוקתית	קצבות ביטוח לאומי		
25.4	21.5	38.4	91.0	273.1	סך הכל
23.5	37.0	33.6	69.1	47.1	64-60
27.4	32.5	46.4	91.4	64.6	69-65
22.6	17.7	43.3	98.1	77.2	74-70
27.4	8.7	36.4	97.1	49.7	79-75
28.0	6.6	22.3	95.1	34.5	80+

* משקי בית, שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

לוח מס. 3 מציג את שיעורי המקבלים הכנסות ממקור אחד בלבד, או ממספר מקורות גם יחד, לפי סוג משק הבית. באופן כללי, נשים בלי בן זוג הן התלויות ביותר בקצבת הביטוח הלאומי. במשקי בית של נשים עם ילדים לא נשואים שיעור המקבלות קצבת ביטוח לאומי כמקור הכנסה יחיד גבוה מאוד - 59.1%. אצל נשים המתגוררות עם ילדים נשואים שיעור זה גבוה אף יותר - 73.5%. מידת התלות של גברים בודדים בקצבת הביטוח הלאומי קטנה יותר. מקורות הכנסתם השכיחים הם הכנסה מהביטוח הלאומי בלבד או קצבת הביטוח הלאומי ופנסיה גם יחד - 30% בכל קטגוריה.

לוח מס. 3: מקבלי הנכסה מצדיופי סקורות שונים, לפי סוג משק הבטיח* (אחוזים)

צדיופי אחזק	עבודתה בללכ	ביטוח לאומי ואחזק בללכ	ביטוח לאומי ועבודתה בללכ	ביטוח לאומי לאנסוף, אחזק בללכ	ביטוח לאומי, עבודתה, ונסוף בללכ	ביטוח לאומי ונסוף בללכ	ביטוח לאומי בללכ	סך כל משקי הבית		סוג משק הבית
								אחוזים	אלפים	
9.7	4.1	11.8	6.2	5.9	4.7	24.1	33.5	100	273.1	טו הנול
(5.2)	(1.4)	12.8	(6.5)	(6.4)	(7.8)	30.0	29.9	100	19.1	טו -
5.0	(1)	15.2	(2.2)	6.9	(0.7)	22.2	46.8	100	81.2	איש -
14.8	6.0	10.9	9.8	7.0	7.6	26.9	17.0	100	106.9	אלי
12.6	10.1	(5)	6.6	(4)	6.4	26.5	28.6	100	29.1	בל ילדי -
(7.1)	(3.1)	(11.5)	(6.3)	(2.9)	(2.3)	(23.2)	43.6	100	3.8	עם ילדי -
(2.9)	(0)	15.5	(3.7)	(1.2)	(2.8)	14.8	59.1	100	14.3	איש עם ילדי
(10.8)	(0)	(6.5)	(0)	(1.4)	(0)	(7.7)	73.5	100	7.9	לא נשואים -
(4.4)	(6.4)	11.0	(5.6)	(1.7)	(2)	19.3	49.7	100	10.8	אחזק

* משקי בית שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

לוח מס. 4 - מקבלי הנסחה מעירופי מקורות שונים, לפי גיל ראש משק הבית* (אחוזים)

צירוף אחר	עבודה בלבד	ביטוח לאומי ואחר בלבד	ביטוח לאומי ועבודה בלבד	ביטוח לאומי, פנסיה ואחר בלבד	ביטוח לאומי, עבודה, פנסיה בלבד	ביטוח לאומי ופנסיה בלבד	ביטוח לאומי בלבד	מקורות הבית		גיל ראש משק הבית
								אלפים	אחוזים	
9.7	4.1	11.8	6.2	5.9	4.7	24.1	33.5	100	273.1	טו הכולל
18.1	16.6	8.4	7.6	(4)	(3.3)	17.2	24.9	100	47.1	64-60
11.1	5.1	10.2	8.7	7.2	8.1	26.0	23.4	100	64.6	69-65
6.5	(0)	10.9	6.6	5.9	6.3	29.4	34.4	100	77.2	74-70
6.7	(0)	15.1	3.2	6.4	(1.7)	26.3	40.6	100	49.7	79-75
7.2	(0.3)	16.9	(2.7)	5.3	(0.6)	15.0	51.9	100	34.5	80+

* משקי בית, שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

לוח מס. 4 מעלה, כי שיעור המקבלים קצבת ביטוח לאומי כמקור הכנסה יחיד עולה עם הגיל, מ-23.4% במשקי בית שראשם בגיל 65-69 ל-51.9% במשקי בית שראשם בן 80 ויותר. עלייה זו נובעת מצד אחד מירידת שיעור העובדים בגילים הגבוהים, ומצד שני משיעורם הנמוך של הזכאים לפנסיה מעבודה בגילים אלה. כמו כן, הדבר משקף את השיעור הגבוה, יחסית, של נשים אלמנות בקבוצות הגיל הגבוהות, שכאמור תלויות בקצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי.

2. רמת ההכנסה

לוחות מס. 5 ו-6 מציגים את התפלגות רמת ההכנסה של משקי הבית הקשישים כאחוז מהשכר הממוצע ביולי 1985 (משוקלל לפי 9 החודשים של תקופת הסקר). ל-54% ממשקי הבית היתה הכנסה נמוכה ממחצית השכר הממוצע, ורק למיעוטם - כ-15% - היתה הכנסה גבוהה מן השכר הממוצע. מצבם של משקי בית המונים שני בני זוג בדרך כלל טוב יותר. הכנסתם של 37% בלבד ממשקי בית אלה נמוכה ממחצית השכר הממוצע, ל-58% הכנסה הגבוהה ממחצית השכר הממוצע, ול-22% הכנסה הגבוהה אף ממלוא השכר הממוצע. מצבם הכלכלי של משקי בית שבראשם עומדת אישה קשה יותר משל אלה שבראשם עומד גבר. קשה במיוחד הוא מצבן של הנשים המתגוררות עם ילדים - הכנסת רובן נמוכה מרבע השכר הממוצע.

קשר חזק נמצא בין גיל ראש משק הבית לרמת ההכנסה. ככל שגילו עולה, כן גדלה שכיחות משקי הבית שרמת הכנסתם נמוכה מרבע השכר הממוצע. קבוצת הגיל 60-64 אינה מייצגת, כי אינה כוללת משקי בית של גברים בודדים או משקי בית, שבהם גיל הגבר 60-64 וגיל בת זוגו מתחת ל-60 (אשר רובם עדיין עובדים). מספר משקי הבית, שהכנסתם גבוהה ממחצית השכר הממוצע, גדול בקבוצת הגיל 65-69 פי שניים מהמספר המקביל בקבוצת הגיל 80+.

לוח מס. 7 מציג את ההכנסה החציונית של קשישים לפי סוג משק הבית, אשר קודמה בשיעור עליית השכר הממוצע ממועד עריכת הסקר עד לספטמבר 1988 כחישוב ההכנסה החציונית נכללו רק משקי בית, אשר דיווחו על הכנסה. החציון בכלל האוכלוסייה הוא 643 ש"ח לחודש, שהם 38% מהשכר הממוצע בספטמבר 1988.

ההכנסה החציונית הנמוכה ביותר - 396 ש"ח, שהם 23% מהשכר הממוצע, אופיינית לנשים עם ילדים נשואים. ההכנסה החציונית הגבוהה ביותר היא של זוג בלי ילדים - 911 ש"ח, שהם 53% מהשכר הממוצע. יש הבדל גדול בין ההכנסה החציונית להכנסה

לוח מס. 5: רמת ההכנסה של משקי ביית קשישים, לפי סוג משק הבית* (אתוים)

סכום לא ידוע	רמת ההכנסה					סך כל משקי הבית		סוג משק הבית
	יותר מהשכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע	משקי הבית		
						אתוים	אלפים	
6.3	15.2	8.5	16.1	29.0	24.9	100	273.1	סך הבול
3.6	12.1	5.5	16.6	30.3	31.9	100	19.1	111
9.0	10.0	3.1	9.7	27.0	41.1	100	81.2	בגבר אישה
4.8	21.9	14.7	21.6	29.3	7.6	100	106.9	בגבר עם ילדים
4.5	14.4	7.1	23.0	41.5	9.6	100	29.1	בגבר עם ילדים
3.6	(8.1)	(7.7)	(12.8)	27.8	39.9	100	3.8	בגבר עם ילדים
(7.4)	(8.4)	(4.7)	(9.7)	22.5	47.3	100	14.3	אישה עם ילדים
(11.4)	(4.7)	(2.3)	(3.8)	16.4	61.4	100	7.9	אישה עם ילדים
(16.1)	13.9	(7.6)	(9.9)	22.4	40.1	100	10.8	אחר

* משקי ביית, שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

לוח מס. 6: רמת ההכנסה של משקי בית קשישים, לפי גיל ראש משק הבית* (אתוים)

סכום בלתי ידוע	רמת ההכנסה						סך כל משקי בית		גיל ראש משק הבית
	יותר מהשכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע	אתוים			
						אלפים	אלפים		
6.3	15.2	8.5	16.1	29.0	24.9	100	273.1	סך הבוגל	
6.9	17.6	10.7	16.4	25.1	23.3	100	47.1	64-60	
3.2	21.1	10.4	20.4	24.9	20.0	100	64.6	69-65	
6.3	13.4	9.4	16.4	31.0	23.5	100	77.2	74-70	
6.3	12.3	5.2	13.4	36.5	26.2	100	49.7	79-75	
11.4	8.9	5.1	10.8	26.5	37.3	100	34.5	80+	

* משקי בית, שיש בהם לפחות אישה בגיל 60+ או גבר בגיל 65+.

הממוצעת המוצגת בלוח מס. 8. ההכנסה הממוצעת של משקי הבית היא 1,022 ש"ח (במונחי השכר הממוצע של ספטמבר-1988), והיא גבוהה ב-59% מההכנסה החציונית. יחס זה מעיד על התפלגות א-סימטרית של הכנסות הקשישים ועל אי-שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה זו.

לוח מס. 7: ההכנסה החציונית של משקי בית קשישים, לפי סוג משק הבית (ש"ח)*

סוג משק הבית	סך הכול	בזדד		זוג		אישה עם ילדים		גבר עם ילדים	אחר
		גבר	אישה	בלי ילדים	עם ילדים	לא נשואים	נשואים		
הכנסה חציונית	643	539	427	911	772	415	396	444	527

* ההכנסה החציונית קודמה בשיעור עליית השכר הממוצע עד ספטמבר 1988.

לוח מס. 8 מציג גם את חלקם היחסי של מקורות הכנסה שונים בהכנסה הכוללת. מן הנתונים עולה, שבכל סוג משק בית מקור ההכנסה הגדול ביותר הוא קצבות הביטוח הלאומי. חלקן של קצבות הביטוח הלאומי בהכנסה הכוללת של נשים עם ילדים (58%-64%) גדול יותר מחלקן של קצבות אלו בהכנסה הכוללת של שאר סוגי משקי הבית (32%-47%). אצל זוגות, במיוחד אלה החיים עם ילדים, ההכנסה מעבודה היא מרכיב חשוב, שחלקו היחסי אינו קטן בהרבה מחלקן של קצבות הביטוח הלאומי: 28% מההכנסה של זוג קשישים המתגוררים עם ילדים הם הכנסה מעבודה. לנשים, עם או בלי ילדים, אופייני יותר מלאחרים המקור "אחר" כמרכיב בהכנסה הכוללת: 29.3% אצל נשים בזדדות, 29.2% אצל נשים עם ילדים לא נשואים, ו-26% אצל נשים עם ילדים נשואים. יש לציין, שמקור זה כולל תמיכה מהמשפחה.

לוח מס. 8: ההכנסה הממוצעת של משקי בית קשישים ומקור ההכנסה, לפי סוג משק הבית*

חלקו של כל מקור הכנסה בהכנסה הכוללת (אחוזים)					הכנסה (ש"ח)	סוג משק הבית
אחר	עבודה	פנסיה תעסוקתית	קצבות ביטוח לאומי	סך הכול		
22	18	22	38	100	1,022	סך הכול
						בודד
26	11	26	37	100	890	- גבר
29	5	18	47	100	765	- אישה
						זוג
20	23	25	32	100	1,297	- בלי ילדים
17	28	19	37	100	1,084	- עם ילדים
17	28	20	46	100	787	גבר עם ילדים
						אישה עם ילדים
29	4	9	58	100	746	- לא נשואים
27	0	9	64	100	590	- נשואים
21	25	14	40	100	950	אחר

* ההכנסה הממוצעת קודמה בשיעור עליית השכר הממוצע עד לספטמבר 1988.

ג. הפנסיה התעסוקתית

1. מקבלי פנסיה תעסוקתית

בסקר נמנו 114,100 קשישים המקבלים פנסיה תעסוקתית (להלן פנסיה) שוטפת ממקום עבודה כלשהו ואשר אינם עובדים³. קשישים אלה מונים 30.8% מאוכלוסיית הסקר (להוציא גברים בגיל 60-64). לוח מס. 9 מציג את שיעור הקשישים המקבלים פנסיה, לפי סוג משק בית ומין. כפי שאפשר לראות, שיעור מקבלי הפנסיה בקרב הגברים גבוה פי 2.2 מזה שבקרב הנשים (46.8% ו-21%, בהתאמה). שיעור המקבלים פנסיה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים בכל סוג משק בית, וההבדל בולט במיוחד כשמדובר במשקי בית של זוגות עם ילדים. השיעורים הגבוהים ביותר של גברים מקבלי פנסיה נמצאו במשקי בית של בודדים וזוגות. אשר לנשים - רק בקרב הבודדות שבהן יש שיעור גבוה יחסית (31.3%) של מקבלות פנסיה, וייתכן שזו פנסית שאירים.

מספר הקשישים שפרשו מעבודה הוא כ-231,800 איש. מצבם של קשישים שהיו שכירים טוב, יחסית, ממצב העצמאים - 55.6% מהם הבטיחו לעצמם זכויות פנסיה, לעומת 10.2% בלבד מהעצמאים. בציבור השכירים ההבדל בין המינים ניכר מאוד - 65.4% מהגברים השכירים מקבלים פנסיה, לעומת 43.6% בלבד מהנשים השכירות.

לוח מס. 10 מעיד על הקשר בין מספר שנות העבודה בארץ לבין הזכאות לקבלת פנסיה. ככל שמספר שנות העבודה גדל, עולה שיעור מקבלי הפנסיה. עם זאת, כמחצית אלה שעבדו בארץ יותר מ-30 שנה חסרים זכויות פנסיה לעת זיקנה. שיעור מקבלי הפנסיה בקרב הגברים עולה עלייה חדה לאתר 11 שנות ותק בעבודה. בכל קבוצות הוותק שיעור הגברים שצברו זכויות פנסיה גבוה משיעור הנשים, אך שיעורן של הנשים המקבלות פנסיה מתקרב לזה של הגברים בקבוצת הוותק הממושך ביותר. אך יש לציין, שמספר הנשים שצברו יותר מ-30 שנות ותק הוא כרבע מזה של גברים. שיעור מקבלי הפנסיה בקרב קשישים, שצברו חמש שנות ותק קטן מאוד.

מנתוני לוח מס. 11, המציג את שיעורי הזכאות לפנסיה כענפי הכלכלה השונים (שבהם עבד הקשישי טרם פרישתו), עולה כי שיעורי הזכאות לפנסיה הנמוכים ביותר אופייניים לענפי השירותים האישיים והאחרים

3. כאמור, הסקר לא כלל קבוצות אוכלוסייה מסוימות. מספר מקבלי הפנסיות בארץ גבוה אפוא יותר, אך לא ברורה השפעת האוכלוסייה החסרה על שיעור מקבלי פנסיה.

לוח מס. 9: שיעור המקבלים פניסיה העסקית, לפי מין וסוג משק בית

סוג המשק הבית	ג י ר ז				בתי	סך הכול	אובלסיה
	יחיד עם ילדים		עם ילדים				
	לא נשואים	נשואים	נשואים	ילדים			
16.1	16.5	9.6	41.5	186.0	100.3	369.9	סך כל הקשישים
20.0	20.1	14.4	29.9	41.5	34.1	30.8	מהם מקבלי פניסיה (%)
4.6	2.1	1.7	21.9	90.6	19.1	140.0	סך כל הגברים*
42.8	(29.5)	(33.8)	46.3	48.0	40.6	46.8	מהם מקבלי פניסיה (%)
11.5	14.3	7.9	19.6	95.4	81.2	229.9	סך כול הנשים
10.8	19.5	13.0	11.6	16.5	31.3	21.1	מהן מקבלות פניסיה (%)

* לא כולל גברים מתחת לגיל 65.

(18.4%) ולענפי המסחר, האוכל וההארחה (23.7%). הענפים, שבהם שיעורים אלה הגבוהים ביותר, הם החשמל והמים, השירותים הציבוריים והקהילתיים, התחבורה והבינוי. בכל הענפים, להוציא ענפי התחבורה והפיננסים, שיעור מקבלי הפנסיה בקרב הנשים נמוך במידה ניכרת מאשר בקרב הגברים. בענף השירותים הציבוריים שיעוי הזכאות של הנשים נופל אך במעט מזה של הגברים.

ההכדלים בשיעורי המקבלים פנסיה תעסוקתית בענפים השונים הם פועל יוצא ממבנה המערכת: מצד אחד המגזר הציבורי, שעובדיו מבוטחים על פי חוק, והענפים המאורגנים, שעובדיהם מבוטחים על פי הסכמי עבודה על בסיס וולונטארי למחצה, ומצד שני מפעלים ועסקים קטנים, פרטיים ובלתי מאורגנים במסגרת ממוסדת, שאופיינית להם רמת כיסוי נמוכה יחסית.

2. רמת הפנסיה התעסוקתית

בדיקת רמת הפנסיה התעסוקתית ביחס לשכר הממוצע (לוח מס. 12) מעלה, כי ל-41.7% מן המקבלים יש פנסיה הנמוכה מרבע השכר הממוצע, ול-1.6% פנסיה הגבוהה מהשכר הממוצע. לכשלושה רבעים מהקשישים יש פנסיה המגיעה לכל היותר למחצית השכר הממוצע. אחוז מקבלי הפנסיה שלא נקבו בסכום הפנסיה היה 12.8%. סוג משק הבית הנהנה מההכנסה הגבוהה ביותר מפנסיה הוא זה של זוג: ההכנסה מפנסיה של 15.6% ממשקי בית אלה גבוהה ממחצית השכר הממוצע.

למרות ששיעור מקבלי הפנסיה בקרב הנשים בודדות גבוה, יחסית, מצב נשים אלה קשה במיוחד מבחינת גובה הפנסיה: ל-59.3% מהן יש פנסיה שאינה עולה על רבע השכר הממוצע, לעומת 41% בקרב הגברים הבודדים. בעוד שבקרב גברים רמת הפנסיה יורדת במידה מסוימת עם הגיל, בקרב נשים רמת הפנסיה פחות או יותר דומה מגיל 60 עד גיל 80+. שיעור מקבלי פנסיה הגבוהה ממחצית השכר הממוצע בקרב גברים בני 65-69 הוא 20.4%, לעומת 12.5% בקרב גברים בני 80 שנה ויותר.

אשר לרמת הפנסיה לפי ענף כלכלי - השיעורים הגבוהים של קשישים, שרמת הפנסיה שלהם נמוכה מרבע השכר הממוצע, מצויים בענפי התעשייה, המסחר, החקלאות והשירותים האשיים. כזכור, ענפים אלה, ובמיוחד ענף השירותים האשיים, נמנים גם על הענפים שבהם השיעורים הנמוכים של מקבלי פנסיה. כלומר, לענפים אלה אופייניים מיעוט קשישים שצברו זכויות פנסיה ורמת פנסיה נמוכה של בעלי זכויות פנסיה. ענפים שבהם רמת הפנסיה גבוהה, יחסית, הם חשמל ומים, תחבורה, פיננסים ושירותים עסקיים, ובמידה מסוימת גם שירותים ציבוריים וקהילתיים. ברוב הענפים מצב הנשים קשה יותר

לוח מס. 10: שיעור המקבלים פנסיה תעסוקתית, לפי מין ומספר שנות עבודה*

שנות עבודה							האוכלוסייה
לא ידוע	31+	30-21	20-11	10-6	5-1	סה"כ	
0.7	74.5	52.2	58.7	24.1	21.6	231.8	סך כל הקשישים (אלפים)
9.9	52.4	52.3	45.1	23.3	8.4	43.3	מהם מקבלי פנסיה (%)
0.0	58.0	30.6	23.3	6.0	3.7	121.7	סך כל הגברים (אלפים)
0.0	52.9	58.6	56.7	20.5	5.1	52.0	מהם מקבלי פנסיה (%)
0.7	16.5	21.6	35.4	18.1	17.8	110.1	סך כל הנשים (אלפים)
9.9	50.3	43.3	37.5	24.2	9.1	33.6	מהם מקבלי פנסיה (%)

* מספר שנות העבודה אינו שווה בהכרח למספר השנים, שעבורן נצברו זכויות פנסיה.
** רק קשישים שפרשו מעבודה ו/או מקבלים קצבת ביטוח לאומי.

לוח מס. 11: שיעורי המקבלים פנסיה תעסוקתית, לפי מין וענף כלכלי

נשים		גברים		סך כל הקשישים		ענף כלכלי
מהם מקבלי פנסיה (%)	מספר (אלפים)	מהם מקבלי פנסיה (%)	מספר (אלפים)	מהם מקבלי פנסיה (%)	מספר (אלפים)	
33.6	110.1	52.0	121.7	43.3	231.8	סך הכול
19.0	6.4	38.4	10.2	30.9	16.6	חקלאות
30.0	20.4	49.2	32.0	41.7	52.4	תעשייה
(0.0)	0.4	82.3	2.2	70.1	2.6	חשמל ומים
(17.5)	1.3	68.9	11.6	63.8	12.9	בינוי
28.7	17.8	18.1	16.1	23.7	33.9	מסחר, שירותי אוכל, הארחה
(76.5)	1.1	65.6	6.5	67.2	7.6	תחבורה, אחסנה ותקשורת
(41.2)	3.9	36.8	7.2	38.3	11.1	פיננסים ושירותים עסקיים
63.2	26.3	75.3	28.7	69.5	55.0	שירותים ציבוריים וקהילתיים
14.8	20.7	30.1	6.5	18.4	27.2	שירותים אישיים ואחרים
18.1	11.7	(62.0)	0.6	20.4	12.3	לא ידוע

* רק קשישים שפרשו מעבודה ו/או שמקבלים קצבת ביטוח לאומי.

לוח מס. 12: רמת הפנסיה התעסוקתית של קשישים*, לפי סין וסוג משק בית

רמת הפנסיה (אחוזים)							שיעור המקבלים פנסיה (אחוזים)	מספר הקשישים המקבלים פנסיה (אלפים)	סוג משק הבית
סכום לא ידוע	יותר מהשכר הממוצע	3/4 עד השכר הממוצע	3/4-1/4 השכר הממוצע	1/2=1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע	סך הכול			
12.8	(1.6)	(2.3)	9.4	32.3	41.7	100	30.8	114.1	סך הכול**
(7.6)	(1.2)	(1.7)	9.4	25.6	54.6	100	34.1	34.2	בודד
16.1	(2.3)	(2.7)	10.6	35.8	32.5	100	31.8	59.2	זוג - בלי ילדים
13.7	(0.3)	(2.5)	(5.4)	33.4	44.7	100	29.9	12.4	- עם ילדים
(20)	(1.4)	(0)	(2.7)	(40.8)	(35.1)	100	(16.6)	1.6	יחיד עם ילדים - נשואים
(2.9)	(0)	(0)	(5.1)	(23)	69.0	100	20.8	3.4	- לא נשואים
(11.7)	(0)	(3.1)	(10.6)	38.7	35.9	100	20.0	3.2	אחר
10.3	(2)	(3.3)	10.2	40.6	33.6	100	46.8	65.5	גברים
(7.5)	(0)	(2.9)	(12)	36.7	41.0	100	46.0	8.8	בודד
10.4	(3)	(3.7)	10.7	41.9	30.4	100	48.0	43.4	זוג - בלי ילדים
(12.7)	(0.3)	(2.1)	(6)	37.6	41.2	100	46.3	10.1	- עם ילדים
(7.6)	(0)	(0)	(7.6)	(39.7)	(45.1)	100	(33.8)	0.6	יחיד עם ילדים - נשואים
(6.2)	(0)	(0)	(8.2)	(53.5)	(32.1)	100	(29.5)	0.6	-לא נשואים
(10.6)	(0)	(5)	(13.4)	(41.5)	(29.5)	100	42.8	2.0	אחר
16.3	(1.1)	(0.9)	8.3	21.0	52.5	100	21.1	48.6	נשים
(7.6)	(1.6)	(1.3)	(8.5)	21.8	59.3	100	31.3	25.5	בודד
31.9	(0.7)	(0)	(10.2)	19.1	38.1	100	16.5	15.8	זוג - בלי ילדים
(18.4)	(0)	(4.4)	(2.4)	(14.8)	59.9	100	11.6	2.3	- עם ילדים
(26.7)	(2.2)	(0)	(0)	41.4	(29.6)	100	(13)	1.0	יחיד עם ילדים - נשואים
(2.2)	(0)	(0)	(4.4)	(16.1)	77.3	100	19.5	2.8	- לא נשואים
(13.4)	(0)	(0)	(6.1)	(34.4)	46.2)	100	10.8	1.2	אחר

* רק אנשים שדיווחו על פנסיה כמקור הכנסה.
** לא כולל גברים מתחת לגיל 65.

מסוימת גם שירותים ציבוריים וקהילתיים. ברוב הענפים מצב הנשים קשה יותר ממצב הגברים גם מבחינה זו. משלחי היד, שרמת הפנסיה בהם היא הגבוהה ביותר, הם מקצועות מדעיים ואקדמיים, מקצועות חופשיים אחרים ומנהלים. במשלחי יד, אלה מצויים גם השיעורים הגבוהים ביותר, של השתתפות בתוכניות פנסיה. משלחי היד, שרמת הפנסיה בהם היא הנמוכה ביותר, הם עובדי שירותים, עובדים בחקלאות ועובדים בלתי מקצועיים.

לוח מס. 13: הכנסה חציונית מפנסיה (ש"ח), לפי שנות ותק לפנסיה וגיל*

שנות ותק לפנסיה			סך הכול	ג י ל
26+	25 - 16	15 - 1		
719	465	285	474	סך הכול
712	489	325	524	69-65
743	437	285	472	74-70
712	474	285	451	79-75
(758)	446	244	425	80+

* רק קשישים שעבדו אי פעם בארץ, ושדיווחו על סכום הפנסיה. הסכומים מוצגים במונחי השכר הממוצע בספטמבר 1988. () = יש פחות מ-30 מקרים.

גורם חשוב בקביעת רמת הפנסיה הוא, כמובן, מספר שנות הוותק לצורך פנסיה (שאינו זהה בהכרח למספר שנות העבודה). לוח מס. 13 מציג את ההכנסה החציונית מפנסיה לפי גיל ושנות ותק⁴, כאשר סכומי הפנסיה קודמו בשיעור עליית השכר הממוצע מתקופת הסקר עד ספטמבר 1988. ככל שמספר שנות הוותק לפנסיה גדול יותר, הכנסת הקשיש מפנסיה גבוהה יותר במידה ניכרת. הפנסיה החציונית של מי שצבר פחות מ-15 שנות ותק היא כ-17% מהשכר הממוצע, לעומת 42% אצל מי שצבר יותר מ-25 שנה. מגמה זו מופיעה בכל קבוצות הגיל. ברור שמשתקף בה השיפור היחסי שחל כמשך השנים ברמת השכר במשק, שהשפיע כמובן גם על רמת הפנסיה.

4. לא כולל את קבוצת הגיל 60-64, מפני שרוב הגברים בקבוצה זו עדיין עובדים.

לוח מס. 14 מציג את ההכנסה הממוצעת מפנסיה, לפי שנות הוותק לפנסיה וגיל. סכום הפנסיה הממוצע בכלל האוכלוסייה הוא 591 ש"ח. כצפוי, הפרשים המוחלטים בין קבוצות הגיל השונות לבין קבוצות הוותק גדולים יותר מאשר כשמדובר בהכנסה התציונית - אך רק כמעט. הדבר מעיד, כי התפלגות ההכנסות מפנסיה סימטרית במידה רבה (מתקרבת לנורמלית). בכל רמת ותק רמת הפנסיה יורדת עם עליית הגיל.

לוח מס. 14: הכנסה ממוצעת מפנסיה, לפי שנות ותק לפנסיה וגיל*

שנות ותק לפנסיה			סך הכול	ג י ל
26+	25 - 16	15 - 1		
832	558	373	591	סך הכול
820	583	416	639	69-65
854	562	361	589	74-70
779	521	359	559	79-75
(879)	507	308	476	80+

(* ר' הערות ללוח מס. 13.)

3. כיסוי בתוכניות הפנסיה: קבלת פנסיה וצבירת זכויות לעתיד

הנתונים שהוצגו עד כה התייחסו לקשישים, שבעת עריכת הסקר כבר קיבלו פנסיה באורח שוטף. כדי לבחון את מידת הכיסוי של תוכניות הפנסיה בקרב אוכלוסיית הסקר יש להתייחס גם לגברים בגיל 60-64 וכן לקשישים שעדיין עובדים, או שדחו את פרישתם מעבודה (ולכן טרם מקבלים פנסיה). לוח מס. 15 מציג נתונים על קשישים שדיווחו כי הם מקבלים פנסיה בפועל ועל העובדים שדיווחו שיקבלו פנסיה עם פרישתם ממקום העבודה הנוכחי. השיעור הכולל של הזכאים לפנסיה (בהווה ובעתיד) מגילאי 60+ הוא 36.7%. זאת לעומת שיעורם בן ה-29.9% של המקבלים פנסיה בפועל בעת עריכת הסקר⁵. השיעור בן ה-36.7% משקף ביתר דיוק את היקף הזכאים לפנסיה.

5. שיעור זה, שחושב ביחס לכלל הקשישים (כ-432,000), נמוך במקצת מ-30.8%, שהוא השיעור שחושב ביחס לאוכלוסייה שאיננה כוללת גברים בני 60-65 (369,900).

לוח מס. 15: שיעור הקשישים המקבלים פנסיה והעתידים לקבלה*, לפי מין וגיל

אתוזים			מספר הקשישים** (אלפים)	מין וקבוצת גיל
עתידים לקבל פנסיה	מקבלי פנסיה	סך הכול		
6.8	29.9	36.7	432.0	סך הכול
17.9	24.1	42.1	137.5	64-60
3.0	37.2	40.2	93.5	69-65
(1.1)	33.9	35.0	101.7	74-70
(0.9)	31.4	32.3	60.0	79-75
(9.0)	20.3	21.2	39.4	80+
12.7	40.1	52.8	202.1	גברים
34.5	25.0	59.5	62.1	64-60
(5.3)	55.5	60.8	43.0	69-65
(2.1)	48.2	50.2	48.1	74-70
(1.9)	41.8	43.7	30.1	79-75
(1.5)	31.6	33.2	18.9	80+
1.7	21.0	22.7	229.9	נשים
4.3	23.4	27.7	75.3	64-60
(1)	21.6	22.6	50.5	60-65
(0.2)	21.1	21.3	53.6	74-70
(0)	21.0	21.0	20.6	79-75
(0.3)	9.9	10.2	20.6	80+

* כולל קשישים שדיווחו על זכות שמקבלים פנסיה ושדיווחו גם נכללו בקבוצת מקבלי הפנסיה.
 ** כולל כל הקשישים בני ה-60 ויותר.
 () = פחות מ-30 מקרים.

יש קשר חזק בין גיל הקשיש למידת הכיסוי בתוכניות הפנסיה. זאת, כאשר מתייחסים למקבלי הפנסיה בפועל ולא להעתידיים לקבל פנסיה, גם יחד. בעוד שבקרב גילאי 80+ שיעור הכיסוי הוא 21.2%, שיעור זה כמעט כפול בקבוצת הגיל 60-64, שבה 42.1% מהקשישים מקבלים פנסיה בפועל או צפויים לקבלה בעתיד.

מגמה זו אופיינית לגברים ולנשים כאחד. 27.7% מהנשים בגיל 60-64 צברו זכויות פנסיה עכשוויות, או עתידיות, לעומת 10.2% מהנשים בגיל 80+. שיעור המכוסים בתוכניות פנסיה מהגברים בגיל 80+ הוא כ-33% (הוא גבוה בהרבה מזה של הנשים בגיל זה), ואילו בקבוצת הגיל 60-64 השיעור מגיע ל-60%.

נראה, שבעשר השנים האחרונות מצב הגברים לא השתפר מבחינת מידת הכיסוי בתוכניות פנסיה. ייתכן שסיבת הדבר היא שיעורם הנמוך של העצמאים המכוסים והעתידיים להיות מכוסים בתוכניות פנסיה. את הגידול האיטי יש לייחס גם לכיסוי הנמוך בענפים מסוימים.

ד. סיכום

בדיקת מקורות ההכנסה של קשישים מעלה, כי קצבות הביטוח הלאומי הן מקור ההכנסה היחיד של כשליש ממשקי הבית, שגרים בהם קשישים. הקצבאות הן מקור ההכנסה הבלעדי של כמחצית מהקשישים הגרים בלי בן זוג. יותר ממחצית משקי הבית, שבהם הקשיש גר עם ילדים, דיווחו כי הם מתקיימים מהביטוח הלאומי בלבד. כרבע מכל משקי הבית מתקיימים מהכנסה השווה לרבע השכר הממוצע או לפחות ממנו, ויותר ממחציתם מתקיימים על פחות ממחצית השכר הממוצע. יש קשר בין הרכב משק הבית לרמת ההכנסה: מגורים משותפים עם ילדים שכיחים יותר בקרב בעלי רמת הכנסה נמוכה. רמת ההכנסה של נשים בודדות גבוהה יותר מזו של נשים הגרות עם ילדים. דבר זה מושפע, כנראה, מהפער בין שיעורי המקבלות פנסיה, או פנסיית שאירים בשתי קבוצות הנשים. רמת ההכנסה של כמחצית הנשים הגרות בלי בן זוג נמוכה מרבע השכר הממוצע. הקשה ביותר הוא מצנן הכלכלי של נשים הגרות עם ילדיהן (אם כי סביר להניח, שגובה ההכנסה שדוות על ידי משקי בית אלה מוטה כלפי מטה, שכן נתוני הסקר אינם כוללים הכנסות של יתר בני המשפחה).

מרכיב חשוב בהכנסת הקשישים הוא פנסיה ממקום העבודה. כשליש מהקשישים בגיל הפרישה דיווחו, כי הם מקבלים פנסיה ממקום עבודה. שיעור מקבלי הפנסיה מהגברים הוא 47%, לעומת 21% מהנשים. לתכונות העבודה של הקשיש השפעה רבה על הזכאות לקבלת פנסיה ועל רמתה. לדוגמה, יש קשר חזק בין מספר שנות הוותק לרמת ההכנסה מפנסיה. כצפוי, ככל שמספר שנות העבודה גדל, שיעור מקבלי הפנסיה גבוה

יותר. בקרב אלה שצברו פחות מ-11 שנות ותק, שיעור מקבלי הפנסיה נמוך מאוד, ובקבוצה זו מספר הנשים גדול פי ארבעה ממספר הגברים. כמו כן, בקבוצות הקשישים ששיעור מקבלי הפנסיה בהן גבוה יותר, רמת ההכנסה מפנסיה אכן גבוהה יותר - דבר המשתקף גם ברמת ההכנסה הכוללת.

כאשר בוחנים את מידת הכיסוי בתוכניות הפנסיה, בהווה ובעתיד עולה, כי 36.7% מהקשישים בגיל 60+ זכאים, או יהיו זכאים בעתיד, לפנסיה. יש קשר שלילי חזק בין הגיל למידת הכיסוי בתוכניות הפנסיה. הכיסוי שכיח הרבה יותר בקבוצות הגיל הצעירות, יחסית, של הקשישים. הדבר משקף את התפתחות המערכת הפנסיונית בישראל ואת הקצב המואץ של רכישת זכויות הפנסיה.

אשר למעמד בעבודה נמצא, שלרוב המכריע של העצמאים אין זכויות פנסיה, למרות שבשנים האחרונות הסתמנה מגמת עלייה קלה בשיעור העצמאים המצטרפים לתוכניות הפנסיה. העלייה בשיעור ההשתתפות בתוכניות פנסיה תציין בעיקר את הנשים, אשר מצטרפות עוד ועוד לכוח העבודה כשכירות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1988), בעוד שב-1970 75.6% מהנשים בכוח העבודה היו שכירות, ב-1987 שיעור זה גדל ל-85.1%. הגידול אצל גברים בשנים האמורות היה בן פחות מ-3%. מגמה זו תגדיל בהתמדה את שיעורי הכיסוי בשנים הבאות. יש מקום לצפות, שבד בבד עם צבירת שנות הוותק הנוספות יגדל מספר אלה שיהיו זכאים לפנסיה בעת פרישתם מעבודה, והודות לכך תגדל ההכנסה הממוצעת של קשישים, גברים ונשים כאחד.

פרק 7

מפעלים מיוחדים

נעמי פינטון

(מקלט לנשים מוכות)

דבי עובדיה
(סדנה לאלימות במשפחה,
חונכות ילדי אסירים)

אדית דר

(תוכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות)

שרית בייץ-מוראי

(שירות פסיכולוגי בבתי אבות)

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי אינה מתמצה במתן גמלאות כספיות או בהענקת שירותים לאוכלוסייה המבוטחת. המוסד משתתף גם בפיתוח שירותי רווחה במסגרות שונות, האחת מהן היא זו הקרויה "מפעלים מיוחדים". מסגרת זו החלה לפעול בראשית שנות השבעים, עם הקמת המפעל המיוחד "הבראה לאימהות במשפחות מרובות ילדים", בשיתוף ארגון ויצ"ו. בינואר 1973 תוקן סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי במגמה להבטיח מקורות מימון קבועים להפעלת המפעלים המיוחדים. תקציב המפעלים המיוחדים כלול בתקציב התפעולי של המוסד, בהתייחס לכל אחד מענפי הביטוח נפרד.

הקריטריונים למתן הענקות למפעלים מיוחדים מעוגנים בתקנון מיוחד, שנקבע על-ידי מנהלת המוסד לביטוח לאומי ואושר על-ידי מועצת המוסד. הקריטריונים הם:

א. על אוכלוסיית היעד של המפעל להימנות על אוכלוסיית המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, או על התלויים בהם.

ב. המפעל עוסק באחד השירותים או התחומים הבאים - ולפי תנאים, כדלקמן:

1. המפעל קהילתי וחדשני בתחום הרווחה. חדשנות המפעל המיוחד מוגדרת בצורה רחבה ומגוונת ויכולה להתבטא בתוכן המפעל המיוחד או בשיטת ביצועו.
2. המפעל כבר קיים בקהילה, אולם זקוק לפיתוח או לביסוס, או יש מקום ועניין לשנותו מבחינת התוכנית, השיטה, צורת ההענקה או אוכלוסיית הנהנים.
3. המפעל כבר קיים בקהילה, אך הדרך להערכת האפקטיביות שלו היא על-ידי ניסוי בפועל בשדה, ואין כל דרך סבירה אחרת להעריכו בשיטות מחקר אחרות.
4. השירות משלים שירותים שכבר ניתנים על-ידי המוסד, ואשר יש לו סיכוי להיות בעתיד לשירות הניתן במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

ג. המפעל ניתן להערכה בשיטות מחקר מדעיות. הליווי המחקרי הוא חלק חשוב ובלתי נפרד מהמפעל המיוחד. זאת כדי להפיק את מרב הלקחים האפשריים מהניסוי, וכן כדי לעזור לכוון את פיתוח השירות לאחר התקופה הניסיונית, הן במקום שבו נערך הניסוי והן במקומות מתאימים נוספים.

ד. יש סיכוי סביר, שהמפעל יימשך גם לאחר תום התקופה הניסיונית.

מטעם המוסד לביטוח לאומי מופקדים על הטיפול במפעלים מיוחדים
היחידה למפעלים מיוחדים במינהל המחקר והתכנון והממונים מטעם
הענף, שנושא המפעל המיוחד שייך לתחום אחריותו.

יוזם הקמת מפעל מיוחד עשוי להיות גוף מוכר בקהילה, שבה עלה
הצורך לחדש ולפתח שירותים (דוגמת משרדים ממשלתיים, ארגונים
ציבוריים ועמותות, כגון: חברת המת"נסים ואש"ל; ארגונים
התנדבותיים כויצ"ו, נעמת ומשען; אוניברסיטאות וכו'). יש שיוזמי
הקמת המפעל הם משרדי ממשלה או גופים פרטיים, אך לא אחת ראשיתם
של מפעלים היא רעיון העולה בין כותלי המוסד לביטוח לאומי, אשר
פונה לגורמים בקהילה בבקשה שיתעניינו ברעיון זה ושיבדקוהו בשטח.
הגופים השותפים למוסד בפיתוח המפעל המיוחד לעתים משמשים אכסניה
למפעל, ולעתים אף נוטלים על עצמם את ההפעלה המקצועית או את
המעקב.

המוסד רשאי להפעיל מפעלים מיוחדים בכל תחום שאושר בחוק הביטוח
הלאומי. תהליך אישורו של כל מפעל מיוחד מתבצע בהתאם לתקנון
המפעלים המיוחדים. לפני התחלת התהליך הפורמלי מתנהל קשר בלתי
פורמלי בין נציג היחידה למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי
לבין הגורם הפונה. שלב זה נמשך בדרך כלל כמה חודשים.

לאחר הבהרת צורכי השדה הספציפיים, אשר השירות החדשני אמור לתת
להם מענה, מוצגת תוכניתו של המפעל המיוחד לסיפוק השירות. נבדקות
בדיקה ראשונית מידת התאמתו של המפעל לבצע את השירות, האיכות
המקצועית המוצעת ויכולתה של המערכת הניסיונית להמשיך לתפקד
כשירות סדיר לאחר תום הניסוי. תנאי מרכזי לאישור מפעל מיוחד הוא
התחייבות הגורם המציע להמשיך את מתן השירות, אם הניסיון יעלה
יפה, גם לאחר תום תקופת הניסוי.

לאחר בדיקה זו, שעורך נציג היחידה למפעלים מיוחדים, מגיע תור
הבקשה הפורמלית, שיש להגישה על גבי טופס בקשה רשמי של המפעלים
המיוחדים. התהליך הפורמלי של האישור כולל שלושה שלבים. רק לאחר
שניתנת המלצה בתום שלב מסוים להמשיך לדון בבקשה, מתחיל שלב
הטיפול הבא. בשלב הראשון ההצעה נדונה בוועדה מקצועית של המוסד
עצמו. משזו ממליצה, עוברת ההצעה לדיון בוועדה הציבורית הכפופה
לענף המטפל באוכלוסייה, שלה מיועד השירות המוצע. משניתנת המלצת
הוועדה הציבורית, עוברת ההצעה לחתימת שר העבודה והרווחה.

לאחר מתן האישור הסופי, נחתם הסכם משפטי בין המוסד לביטוח לאומי
לגורמים הקשורים לביצוע הפרוייקט, ומתחיל הביצוע.

אחד המרכיבים הבסיסיים בהקמת מפעל מיוחד הוא בניית מערך מחקר
מלווה. מפאת אופיו החדשני של כל מפעל מיוחד, המוסד לביטוח לאומי

מייחס חשיבות רבה לליווי המחקרי. לינווי זה כולל הגשת דיווח מלא על המפעל בתום התקופה הניסיונית, וכך תורם להכנת תהליך עבודתו ופירותיו של השירות החדשני. נתוני דיווח זה מאפשרים לגורם המכצע להפיק לקחים ולשפר את עבודתו. הדו"ח אמור לעודד גורמים נוספים הבאים בחשבון לפיתוח השירות ולכוונם. המעקב המחקרי אחר כל מפעל מיוחד רואה אור בסדרת הפרסומים של המפעלים המיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, שמפורטת בהם רשימת המפעלים המיוחדים שקמו עד היום.

היום נהנות משירות המפעלים המיוחדים קבוצות אוכלוסייה שונות, שהביטוח הלאומי דואג להן מכוח החוק: אימהות, ילדים, קשישים, נכים, מובטלים וחיילים במילואים, ותשעה מפעלים נתונים בשלבי הפעלה שונים.

להלן תוצגנה ארבע דוגמאות של מפעלים מיוחדים שבוצעו בתקופה האחרונה. שלוש מהן נועדו לרווחת הילד והמשפחה, ואילו הרביעית - לרווחת הקשיש¹. בשלוש דוגמאות אלו המוסד לביטוח לאומי נענה לפנייה של גורם חוץ, אשר הציע לפתח שירות חדשני מסוים.

ב. מקלט לנשים מוכות וסדנאות להפחתת אלימות

1. הרקע למפעל ומטרותיו

תשומת הלב הראשונית לקיומה של הבעיה החברתית - אלימות במשפחה, במיוחד זו של הבעל נגד האישה - התעוררה בציבור לאחר הקמתם של המקלטים הראשונים לנשים מוכות על-ידי ארגוני נשים פמיניסטיות ולאחר שמספר הפניות לקבלה למקלט של נשים במצוקה מכל חלקי הארץ ומכל השכבות החברתיות עלה על המצופה ועל יכולת השירותים לספק.

המוסד לביטוח לאומי היה נציגו הראשון של הממסד, שהכיר בצורך לבסס את הטיפול בנושא זה במסגרת שירותי הרווחה הממלכתיים. בעקבות המודעות הגוברת לעניין, הוקם בארץ המקלט הרביעי - כמפעל מיוחד. מקלט זה היה המקלט הראשון, שהיו שותפים לו גם שירותי הרווחה.

1. דיון מפורט בתחומי הפעילות של המפעלים המיוחדים ודוגמאות נוספות של מפעלים מיוחדים ר' בפרק 5 בסקירה השנתית - 1982. סדרת המחקרים המלווים את המפעלים המיוחדים מוצגת בנספח לפרק זה.

מקלט רביעי זה, שהוקם באשדוד, ממומן על-ידי שלושה גופים: המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וויצ"ו: השתתפות המוסד נמשכה בשלוש השנים הראשונות של הפעלתו (דצמבר 1983 - דצמבר 1986).

לפי התכנון, מדיניותו של המקלט באשדוד אמורה היתה להיות שונה מזו הנהוגה במקלטים האחרים, הן מבחינת מוקד ההתייחסות והן מבחינת אמצעי ההתערבות: מוקד ההתייחסות נועד להיות האישה ובני משפחתה (בעל וילדים) כאחד, ואמצעי ההתערבות - טיפוליים. זאת, בניגוד מן הגישה ההגנתית המקובלת במקלטים האחרים.

2. תהליך הכיצוע והישגים

במשך השנה הראשונה לפעילותו איכסן המקלט באשדוד 45 נשים, שהופנו על-ידי העובדים הסוציאליים של הלשכה המקומית. יותר מ-90% היו אימהות שהתאכסנו בו עם ילדיהן. במקלט שהו במרוצת תקופה זו בו - זמנית כ-14-15 נפשות. בתקופת הניסוי נמצא שיפור ברמת התפקוד של האישה בהתאם לתשומות הטיפוליות שהיא קיבלה. משך השהות הממוצע של אישה במקלט היה כ-50 יום.

מוצאן של רוב הנשים אסיה-אפריקה. רובן נישאו בגיל צעיר, יחסית, והשכלתן הפורמלית היתה נמוכה מהממוצע בכלל האוכלוסייה. לשני שלישים מהן ניתנה אבחנה רפואית. לבעלים היו אופייניים התנהגות אנטי-סוציאלית (93%) ושיעור אבטלה גבוה מהממוצע הארצי.

אצל מתצית הנשים שהתאכסנו במקלט מקרי האלימות התפתחו בשנה הראשונה לנישואין, וככ-30% מן המקרים - עוד לפני הנישואין. רוב הנשים סבלו מאלימות הבעל שנים רבות ושאפו להגיע למקלט כבר זמן רב לפני שאזרו עוז לעשות צעד גדול זה. הסיבות שהניעו אותן בסופו של דבר לפנות למקלט היו התנהגות אלימה, שפורשה ככוונה לרצח, או אירוע טראומתי הקשור בילדים.

לפי הנתונים, רוב הנשים השוהות במקלט חזרו לבעליהן לאחר תקופת חיזוק וקבלת טיפול, ובעת ובעונה אחת המשיכו לקבל טיפול מקהילתן המקומית. חלקן חזר למקלט פעמים מספר כדי להבטיח אורח חיים תקין ובריא יותר.

3. סדנה לגמילה מאלימות במשפחה

לאור הממצאים, ראינו לנכון לנסות לטפל בבעית הקשר האלים בין בני הזוג בשלב מוקדם, כלומר לפני התעוררות תחושת הצורך אצל האישה

לפנות למקלט, ולנסות לעזור לזוג לבנות לעצמו סגנון חיים חיובי יותר. לשם כך הוקם באוקטובר 1985 במחלקה לשירותים קהילתיים של עיריית הרצליה מפעל מיוחד - סדנה לגמילה מאלימות במשפחה. הוכשרו צוותי מנחים, המונים גבר ואישה כל אחד, לעבודה עם הקבוצות הטיפוליות בסדנה. תפקיד הסדנה היה להקנות לשני בני הזוג כלים לפיתוח צורת תקשורת אלטרנטיבית שתחליף את הסגנון האלים המקובל אצלם.

בניגוד לציפיותיהם של אנשי מקצוע רבים, נמצאה נכונות אצל גברים המתנהגים באלימות להשתתף בסדנה. זאת, מרצונם הם (בלא כל הוראת בית משפט, כמקובל בארצות הברית) כדי להתמודד עם הבעיה שלהם. הסדנה התנהלה במשך עשרה חודשים: שלושה חודשים הגברים בלבד, שלושה חודשים הנשים בלבד וארבעה חודשים בני הזוג ביחד. בסדנה זו נטלו חלק שמונה גברים. חמישה זוגות התמידו והופיעו לפגישות עד הסיום.

בעזרת הסדנה למדו הכעלים להכיר את דפוסי ביטויי הכעס שלהם ולמדו לשלוט בו באמצעות הכלים הנלמדים. הם שינו את עמדותיהם כלפי נשותיהם, התחילו להכיר בזכויותיהן ובצורכיהן ואף למדו ליהנות יותר מהקשר עם בת הזוג. גם הנשים למדו להבין את אופי הקשר האלים, את חלקן בו ואת הרגשותיהן כלפיו. נמצא, שהסדנה התאימה יותר לזוגות המתפקדים במסגרות חברתיות מקובלות. קבוצה שנייה, שציינו אותה סטיות חברתיות (שהות קודמת בכלא, אלכוהוליזם, גניבות וחוסר תעסוקה) לא התמידה להשתתף בסדנה, והגברים בקבוצה זו לא הסכימו שגם נשותיהם תשתתפנה בה.

למרות הישגי הסדנה, ברור היה לצוות המקצועי שהמשתתפים בו לא יצליחו לשמור על ההישגים בלא מערכת תומכת. לכן הוקם באוקטובר 1988 מפעל מיוחד שלישי בתחום זה - קבוצות של בוגרי כל הסדנאות לשם עזרה הדדית. המתכונת היתה של גברים בנפרד ונשים בנפרד. המשתתפים ניהלו את קבוצות העזרה ההדדית בכוחות עצמם, לאחר סדנת הכנה לקראת הדבר. בקבוצות אלה המשתתפים לומדים להתבטא ומקבלים מהקבוצה את התמיכה שהם זקוקים לה. הם שומעים זה על התקדמותו של זה ומציעים דרכי התמודדות עם הקשיים, שעמיתיהם נתקלים בהם. לאחר שנת ההפעלה הראשונה נמצא, שהקבוצות פעילות ועורכות מפגשים שבועיים. הן פיתחו ביוזמתן קשרים עם הגורמים הציבוריים בעלי הזיקה לאלימות במשפחה, כגון: המשטרה, לשכה סוציאלית ומרפאת קופת חולים. זאת, במגמה להביא את נושא הטיפול באלימות במשפחה לתשומת הלב של הגורמים המקומיים וכדי שזוגות נוספים יוכלו לקבל עזרה דומה. גם הרשויות המקומיות מתחילות להכיר בחשיבות הפרוייקט. באיזור השרון אחדות מהן משתתפות במימון ההוצאות כדי לאפשר לתושביהן להשתתף בסדנאות לגמילה מאלימות במשפחה, המתנהלות בהרצליה.

ג. חונכות ילדי אסירים

1. הרקע למפעל ומטרותיו

ההצעה לעריכת פרוייקט ניסיוני של חונכות לילדי אסירים הוגשה למוסד לביטוח לאומי על-ידי הרשות לשיקום האסיר ואושרה כמפעל מיוחד בינואר 1987.

ההכרה בנחיצות הפרוייקט נבעה מממצאים אמפיריים, המורים כי היעדרות האב מן הבית יוצרת בלבול בתפקידי בני המשפחה, בפרט אצל הילד. בדרך כלל אין לילד כלים להתמודד עם הבעיה החריפה: שיווי משקלו מתערער, ומופיעים קשיי הסתגלות ותודעה עצמית שלילית העלולים להאיץ התנהגות פתולוגית. חונכות, כתוכנית התערבות מצומצמת, מעניקה לילד ביטחון.

פרוייקט חונכות זה הוא הראשון בארץ, שעוסק בילדי אסירים בלבד. לא ידוע לנו על פרוייקט דומה בארץ אחרת. הוא התנהל כמפעל מיוחד מאפריל 1987 עד סוף מרץ 1988, ונמשך עד סוף שנת הלימודים האוניברסיטאית (אמצע יוני 1988).

מטרתו העיקרית של הפרוייקט היתה לתמוך בילדי אסירים ולחזקם בתקופת המשבר - שהיית אביהם בכלא - בעזרת חונכים. אוכלוסיית יעד זו נתונה בסיכון לא רק בגלל היעדרות האב מהבית, אלא גם עקב לתצים כלכליים, פסיכולוגיים וחברתיים, המעיקים על המשפחה כולה.

החונכות נועדה לשפר את מצב הילד בארבעה תחומים: א. הקשר בינו לבין האב האסיר, ב. תפקודו החברתי והבין-אישי, ג. הישגיו בלימודים, ד. הדימוי העצמי.

2. דרך הביצוע

לכל ילד המשתתף בפרוייקט מונה חונך. התאמת החונך לחניך הספציפי חייבה מאמצים רבים. החונך נפגש עם החניך פעמיים בשבוע, שעתים מדי פעם, כדי לאפשר לחניך לחלוק עמו את רגשותיו, לתמוך בו ולעודדו לתפקד בחיי היום-יום. זאת בעיקר על-ידי מתן עזרה בלימודים, העשרה ותמיכה נפשית. כמו-כן, אחת לחודש החונכים ליוו את חניכיהם בביקוריהם אצל האבות הכלואים, שנמרוצתם החניכים שוחחו עם האבות ושיחקו עמם.

הפרוייקט הופעל בשני יישובים: ירושלים וכאר-שבע. בירושלים השתתפו 12 ילדי אסירים, וכאר-שבע 15. כחונכים שימשו סטודנטים

מהאוניברסיטה העברית בירושלים ומאוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע, אשר קיבלו מילגת לימודים עבור עבודת התנדבותם כמסגרת הפרוייקט.

3. מחקר - מעקב

מטרותיו האופרטיביות של הליווי המחקרי היו: א. תיאור תהליך הקמת הפרוייקט והפעלתו, ב. בדיקת מידת התגשמותן של מטרות הפרוייקט, ג. מדידת הערכת הורי הילד והחונכים את תרומת הפרוייקט לילד.

לצורך זה רואיינו א. האבות (האסירים) והאימהות, לפני הפעלת הפרוייקט ואחריו, ב. החונכים, לפני הפעלת הפרוייקט ואחריו. כמו-כן המדריכים נתנו דיווח חודשי על ההדרכה הניתנת על ידם לחונכים אישית ועל הדרכתם הקבוצתית. התניכים נתנו דיווח שוטף על הפעילות המתנהלת במפגשי החניך-חונך.

4. ממצאים

כל החונכים והחניכים, למעט אחד, התמידו בפעילות עד סופה.

פעילות החונכות העיקרית התנהלה בבית החניך והתרכזה בשלושה תחומים: עזרה בלימודים, פעילות יוצרת ומשחקים. כאשר הפעילות התנהלה מחוץ לבית, זו היתה בעיקר פעילות אקטיבית, כגון: ספורט, רכיבה על אופניים ומשחקים. לפי הממצאים, מפגשי החונך-חניך נשאו אופי של פעילות אקטיבית יותר מאשר שיחות.

הנושאים, שבהם התמקדו החונכים בשעת מפגשם עם החניכים, היו על פי רוב כלליים, ולא כאלה שנגעו לחניך עצמו ולבעיותיו. זאת כדי לא ללחוץ על החניך ולתת לו הזדמנות לדבר על בעיותיו, כאשר ירגיש צורך בכך. ואכן, הנושאים שהחניכים העלו ביוזמתם התמקדו פחות בבעיות לימודיות ויותר בבעיות משפחתיות ואישיות.

עבודת החונכות היתה רצופה קשיים רבים; נוסף על החששות מהמפגש עם החניך ומשפחתו: קנאת אחי החניך, יחס מסתייג של האם כלפי החניך וכלפי החונכות, ביקורו של החניך בכלא וכיו"ב, שלא לדבר על כך ששחרור מוקדם של חלק מהאבות שיבש לא אחת את מערכת היחסים העדינה שנרקמה בין החניך לחונך.

התמורות שחלו אצל החניכים במשך הפרוייקט מעידות על התגשמות רוב מטרות הפרוייקט. חל שיפור אצל יותר ממחצית החניכים בקשריהם עם האב, בתפקוד חברתי שלהם מחוץ לבית-הספר ובדימוי העצמי. אצל רוב החניכים לא חל שיפור רב בתחום הלימודים.

רוב ההורים היו מרוצים מאוד ממבנה הפרוייקט ומתוכני החונכות. הם הדגישו את תרומת החונכות להרגשתם האישית - תחושת הקלה שנבעה מכך שמישהו דואג לתניך, ושנטל האחריות לתניך מתחלק בינם לבין החונך. כמעט כולם היו מעוניינים שהחונכות תימשך, אך בדגש רב יותר על עזרה לתניך בלימודים ועל הגדלת מספר הביקורים בכלא.

אשר לחונכים, למרות כל הקשיים יותר ממתציתם גילו עניין להמשיך לעבוד כחונכים שנה נוספת - סימן מובהק לשביעות הרצון ולסיפוק שחשו מעבודת החונכות.

5. מסקנות אופרטיביות

הזפקו לקחים בעניין הסברת הפרוייקט לכל הגורמים הפועלים במסגרתו, הדרכת האימהות לפני תחילת הפרוייקט והתמיכה במשפחת האסיר באמצעות גורמים מקצועיים וטיפוליים.

הפרוייקט ימשיך לפעול במתכונת שבה פעל בשנה הראשונה. המוסד לביטוח לאומי רואה לנכון לתמוך בפרוייקט תמיכה חלקית במשך שנה נוספת כדי לבססו. תמיכתו הכספית מיועדת למימון רכזת בחצי משרה.

הרשות לשיקום האסיר עושה מאמצים להתחיל בפרוייקט במקומות נוספים ומחפשת מקורות מימון אפשריים לצורך זה. עד כה הפעילה הרשות את הפרוייקט גם בתל-אביב, בנתניה ובאשקלון.

ד. תוכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות בבית שמש

1. הרקע למפעל ומטרותיו

היוזמה לפיתוח מפעל מיוחד לצמצום לידות מוקדמות יצאה מלשכת הבריאות בירושלים בשיתוף משרד הבריאות ובית החולים ביקור חולים. הפרוייקט אושר כמפעל מיוחד על-ידי המוסד לביטוח לאומי בנובמבר 1986 ומומן חלקית גם על-ידי גו'ינט ישראל.

לידה מוקדמת היא לידה שמתרחשת בין השבוע ה-20 לשבוע ה-36 להריון. תוכניות למניעת לידות מוקדמות מופעלות ברחבי העולם זה שנים רבות, ומטרתן להפחית תמותה ותחלואה סובלידתית. הדגש באלה הושם על התערבות רפואית-סיעודית. אגב התערבות זו נוכחו אנשי המחקר, כי יש הבדלים ניכרים באחוז הלידות המוקדמות בין אוכלוסיות השונות זו מזו במעמדן החברתי והכלכלי. לאור זאת, החלו לפתח תוכניות לטיפול באספקטים חברתיים לשם מניעת לידות מוקדמות.

את התכנית הראשונה מסוג זה הכין בצרפת פרופ' פפיארניק ב-1971. במשך 11 שנות ההתערבות הראשונות הוא הצליח להקטין בעזרת התכנית את אחוז הלידות המוקדמות מ-6.3% ל-4.2%.

עייירת בית-שמש מרוחקת כ- 30 ק"מ ממרכז רפואי גדול (ירושלים). היא מונה כ-14,000 תושבים, כולם יהודים, ומספר הלידות בה מגיע לכ-400 בשנה. היות שאין לנו נתונים ארציים על שבוע ההריון ביום הלידה, אי אפשר להשוות את אחוז הלידות המוקדמות בבית שמש לזה שבישראל כולה. לעומת זאת יש נתונים על אחוז היילודים שנולדו במשקל נמוך מ-2,500 גר' בישראל. לפי הגדרה זו, אחוז הלידות המוקדמות היה בשנות השמונים האחרונות כ-10%; אחוז זה נחשב גבוה בהשוואה למקומות אחרים בעולם המערבי ובישראל. מעמדה הכלכלי חברתי של אוכלוסיית העיירה נמוך, אחוז בעלי תואר אקדמי בה הוא 2.5% לעומת כ-8% בארץ כולה, ואחוז אלה שלמדו 13 שנים ויותר בבית שמש קטן ממחצית הממוצע הכללי בישראל. בעלי השכלה נמוכה (8 שנים ופחות) הם שליש מאוכלוסיית בית שמש.

בבית שמש גרים 52% מהתושבים בדירות שבבעלותם, לעומת 74% בכלל האוכלוסייה בישראל; אחוז בעלי הרכב הוא 28.5%, לעומת 42% בכלל האוכלוסייה. לאור נתוניה החברתיים-כלכליים של העיירה הוחלט לבצע את התכנית הניסיונית למניעת לידות מוקדמות בבית שמש.

בבית שמש תשתית בריאות איתנה. תחנות לבריאות המשפחה מופעלות בה על-ידי לשכת הכריאות המתוזזית ירושלים. הן משרתות כ-95% מהנשים ההרות.

לתוכנית ההתערבות בבית שמש היו שתי מטרות עיקריות:

א. הקטנה משמעותית של אחוז הלידות המוקדמות בהשוואה לשנים שקדמו להפעלת התכנית.

ב. הורדת אחוז היילודים בבית שמש במשקל נמוך מ-2,500 גרם לפחות לאחוז הכללי בישראל.

התוכנית לוותה על-ידי צוות מחקר והערכה רב מקצועי שכלל רופאים, אחות, סטטיסטיקאית וסוציולוגית².

2. כל הנתונים ששימשו את המחקר נלקחו מהרישומים של האחיות בתחנות לבריאות המשפחה, והמחקר בוצע בשיתוף מלא איתן.

2. קריטריונים לאיתור האוכלוסייה

נשים הרות פונות לתחנות לבריאות המשפחה הסמוכות למקום מגוריהן לצורך ראיון, בדיקות ראשוניות ומיון לפי מידת הסיכון ללידה מוקדמת. הראיון מתבסס על שאלון שפיתח פרופ' פפיארניק ושהותאם לתנאים הספציפיים בישראל (כגון שירות המילואים של הנעל).

נשים בדרגות סיכון גבוה מופנות למרכז להמשך מעקב וטיפול בהריון. כמרכז צוות רב-מקצועי, המונה רופא, אחות ועובדת סוציאלית והנחות טיפול אינטנסיבי שמותאם לצרכים האישיים של האישה ומשפחתה. ממרכז זה הנשים מופנות, במידת הצורך, למומחים שונים או למרכז שלישוני ליחידה לסיבוכי הריון. כל ההפניות הינן דו - סטריות.

רוב הקריטריונים, שלפיהם מוחלט האם האישה מצויה בסיכון ללידה מוקדמת, הם קריטריונים רפואיים, וזעום בלבד הוא מספר הקריטריונים הכלכליים והחברתיים. קריטריונים חברתיים - השכלה, קשרים משפחתיים, עזרה הניתנת על-ידי בני המשפחות, תכנון ההריון, הרצון להיות בהריון וקשר עם שירותים סוציאליים - לא נלקחו בחשבון בניקוד, שלפיו נקבע עד כמה האישה נתונה בסיכון ללידה מוקדמת.

3. מצאים ומסקנות

במסגרת הניסוי להנהיג תכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות בבית שמש, שמתייחסת גם למשתנים החברתיים-כלכליים של הנשים ההרות, נבדקו שתי קבוצות: 1. הנשים בסיכון ללידה מוקדמת, 2. האחרות.

המתקר העלה הבדלים בין שתי קבוצות אלו בכל אחד מהקריטריונים החברתיים שפורטו לעיל. כיוון ההבדלים אחיד, ובחלקם הם מובהקים מבחינה סטטיסטית, כלומר האישה בסיכון פחות משכילה (27.7% לעומת 35.5%) וכן גם בעלה (26.7% לעומת 32.2%). היא מקבלת פחות עזרה מבני משפחה (73.7% לעומת 83.7%); הריונה פחות רצוי (14.6% לעומת 17.1%) ופחות מתוכנן (40.8% לעומת 30.5%), והיא נזקקת יותר לשירותים סוציאליים. באופן כללי אפשר להגיד, שמעמדה הכלכלי והחברתי פחות איתן.

לאור זאת אפשר להניח, שיש קשר בין המאפיינים הרפואיים לבין המאפיינים הכלכליים והחברתיים של האישה ההרה, ומכאן שיש מקום לטפל באישה ההרה גם בעזרת עובדת סוציאלית.

לנוכח משקלם של המאפיינים הכלכליים והחברתיים חשוב ביותר להבטיח

שינוי עמדות באוכלוסיית הנשים ובסביבתן התרבותית-חברתית. אם הנשים והסובבים אותן יבינו טוב יותר את המצבים ואת מערכות היחסים הנוצרים בזיקה להריון וללידה, הם יוכלו לתפקד ביתר יעילות לטובת הצלחת התהליך. אך לא רק הנשים וסביבתן צריכות ללמוד להתמודד עם הנושא. יש לגרום לשינוי עמדות דומה גם בצוות הרפואי העובד בתחנות ובצוות הרב-מקצועי המטפל בנשים בסיכון ללידה מוקדמת. ראשית דבר יש להבטיח, שתובן חשיבות הגורמים החברתיים-כלכליים כמשפיעים על תהליך ההריון והלידה, ולאחר שתושג הבנה זו ייעשו, בהתאם, האבחון וההתייחסות המקצועית לכך.

זאת ועוד, נמצא שיחס הצוות הרפואי לנשים קובע לעתים קרובות את הרגשת האישה, ועל כן גם את נכונותה להסכים לפעול בהתאם להוראות שאותן היא מקבלת. כמן כן האפשרות הפתוחה בפני האישה לשוחח עם סמכות רפואית מפחיתה את המתח, וכך תורמת למצב בריאותה הכללי. נשים רבות ציינו, כי הן מעדיפות לקבל טיפול מצוות רפואי פחות מיומן, אך שמוכן להקדיש זמן לשיחה ולהתייחס לבעיות אישיות.

לאחר הפעלת הפרוייקט חלה ירידה משמעותית באחוז הלידות המוקדמות בכל בית שמש (מ-8.6% ל-5.6%). אפשר ללמוד מכך, שהשיפור בטיפול ובהתייחסות חל בכל התחנות ולא רק במרכז הרב-מקצועי. לתופעה זו תרמו הגישה והרות המציינות את הצוות של כלל האחיות בבית שמש, וכן ההשתלמויות והשיחות שנוהלו איתן. בסיכום אפשר לומר, שההתערבות הניסיונית למניעת לידות מוקדמות תרמה להעלאת רמת כל השירות הניתן לנשים הרות בבית שמש.

בהערכה גסה של העלות הכספית לעומת התועלת הכספית והחברתית הצומחת מהפעלת תוכנית ההתערבות למניעת לידות מוקדמות עולה, כי העלות נמוכה, יחסית, ובהחלט מצדיקה את המשכת הפרוייקט. עלות הפרוייקט הסתכמה בכ-36,000\$ לשנה - סכום המאפשר לממן רק 17 שבועות אשפוז של פג. החישוב המקובל הוא, שמשך האשפוז הדרוש לפגים הוא כמספר השבועות שבין לידתו המוקדמת של הפג לבין תאריך הלידה הצפוי. לנוכח הנתונים המורים כי חלה ירידה באחוז הלידות המוקדמות בבית שמש, ברור לגמרי שהתיסכון גדול מן העלות.

בצד התיסכון מבחינת משך אשפוז הפגים, נחסך תיסכון נוסף גם בגין ירידת הוצאות האשפוז של נשים הרות, אשר המעקב הרפואי והסיעודי הצמוד איפשר להן להישאר בביתן. הוצאה נוספת שנחסכה הם התשלומים עבור הטיפולים ביילודים הנשארים נכים כתוצאה מהפגות.

ה. שירות פסיכולוגי בתי-אבות

1. הרקע למפעל ומטרותיו

יוזמה משותפת של מרכז משען³ והיחידה לפסיכולוגיה של הבגרות והזיקנה באוניברסיטת תל-אביב⁴ הביאה לגיבוש תוכנית חדשנית לפיתוח שירות פסיכולוגי בתי-אבות. ההצעה אושרה כמפעל מיוחד על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ובספטמבר 1986 הוחל להפעילה כמודל ניסיוני בבית-האבות הקולקטיבי ובבית-האבות האינדיבידואלי ברמת אביב. עניינה של התוכנית הוא שילוב צוות פסיכולוגים מיומן בשני בתי-האבות לשם שיפור הרווחה הנפשית של דיירי המוסדות באמצעות ידע, שיטות וכלים מקצועיים.

הצורך לשפר את רווחתם הנפשית של דיירי בתי-אבות נזכר בהרחבה בספרות הגרינטולוגית. זאת בעיקר לנוכח השפעותיהם השליליות של המעבר לבית אבות ושל המיסוד על איכות החיים ועל מצב הרוח של הדיירים. ידוע, כמו כן, שיעור התמותה הגבוה בקרבם. היבט מוכר נוסף הוא יחסם השלילי של העובדים לדיירים, בעיקר בשל ההישחקות הנפשית של הראשונים.

לתוכנית שלושה סוגי מטרות:

א. טיפול - אבחון בעיות ומצבי משבר אצל דיירים ואנשי צוות וטיפול בהם.

ב. מניעה - אבחון ואיתור תחומים הדורשים התערבות, - שיפור תהליך ההסתגלות של דיירים חדשים, - הגברת מודעותו של הצוות לתהליכי ההזדקנות.

ג. ארגון - פיתוח שירות פסיכולוגי ושילובו במערך השירותים - איתור בעיות ארגוניות, שהשירות מסוגל לתרום בעניינן.

במודל המוצע הפסיכולוג אינו ספון בחדר הטיפולים הקלאסי ומשמש כאחד מאנשי צוות המוסד. נושא ההתייחסות שלו הוא הקהילה כולה,

3. אסתר יקוביץ, מנהלת אגף בתי-אבות במרכז משען יזמה את יישום התוכנית למוסדות משען.

4. פרופ' י. לומרנץ, בשיתוף צוות פסיכולוגים מאוניברסיטת תל-אביב, גיבש את התוכנית והיה אחראי לביצועה מהבחינה המקצועית.

קרי הצוות, הדיירים וכל מי שקשור למערכת (בני משפחה, חברים וכו'). מתפקידו של הפסיכולוג לקחת חלק בקבלתם של דיירים חדשים ובמיונם, לאבחן אבחון קליני, לתת טיפול אישי וקבוצתי, להדריך אנשי צוות, לשאת הרצאות, ליצור קשר עם גורמי חוץ ולהיות מעורה כאיש מקצוע בכל הנדרש.

2. ליווי מחקרי

לפי התכנון, מחקר המעקב אחר התוכנית המוצעת נועד לעמוד על:

- אופיו של השירות: סוגי ההתערבות, אפיוני האוכלוסייה הפונה, סוגי הנושאים והבעיות העולות על סדר יומו.
- מידת השתרשותו של השירות: מודעות לקיומו ולטיפול, חשיפה לשירותיו, היקף השימוש הנעשה בו על-ידי אנשי הצוות והדיירים.
- תפיסת תפקידו של הפסיכולוג בהשוואה לתפקידי אנשי צוות אחרים.
- תרומתו של השירות הפסיכולוגי לדיירים ולאנשי הצוות, ומידת נחיצותו בעיניהם.

מערך המחקר היה כדלקמן:

תצפיות וביקורים בבתי-האבות

ראיון II עם הצוות	ראיון מובנה בקרב מדגם של הדיירים	ראיונות פתוחים עם פסיכולוגים	ראיון I עם הצוות בשלב הפעלת השירות
(יולי 87) (יולי 88)	(יולי-אוגוסט 87)	(מאי 1987)	(ספטמבר 1986)

אוכלוסיית המחקר מנתה 47 אנשי צוות במועד הראיון הראשון ו-72 אנשי צוות במועד הראיון השני. מדגם הדיירים מנה 188 איש. כמו כן רואינו בראיונות פתוחים ארבעת הפסיכולוגים, אשר בנו את השירות הפסיכולוגי.

כדי להעריך אל נכון את מקומו של השירות החדש, יש לעמוד תחילה על מספר מאפיינים ייחודיים של המוסדות ברמת אביב, שבהם נערך הפרוייקט. שני בתי-אבות אלה של משען מיועדים לאוכלוסייה מתפקדת ועצמאית. מאחר שהאחד מהם הוא דזור מוגן והשני בית-אבות, יש

ביניהם הבדלים בסוגי בשירותים הטיפוליים והחברתיים שהם מספקים לדיירים, ובכמות השירותים. למרות הכדלים אלה דיירי שני המוסדות הם אוכלוסייה הומוגנית ביותר: הרוב עלה ממזרח אירופה לפני קום המדינה או לאחריו, ויותר משני שלישים הם נשים בודדות. רוב הדיירים (70%) בני 80 ויותר. שיעור בעלי ההשכלה התיכונית או האוניברסיטאית גבוה (50%). רובם המוחלט של הדיירים שומר על קשרים עם אנשים מחוץ לבית האבות, בעיקר עם בני משפחה.

בצוותי בתי-האבות שליש הם עובדי תחזוקה; שליש - עובדים טיפוליים, כגון: עובדים סוציאליים, אימהות בית, מטפלות, מדריכות; והשליש השלישי - צוות רפואי ומינהלי. במרוצת הליווי המחקרי, נפתחה בבית-האבות הקולקטיבי מחלקת תשושים, ונוספו עובדים רבים, בעיקר לצוותים הטיפולי והרפואי.

בין שני הראיונות גדל שיעור העובדים המעורבים במסגרות שונות של הכשרה מקצועית (הדרכה, השתלמות, ימי עיון וכו').

3. ממצאים

א. הערכות אנשי הצוות

מנתוני הראיון הראשון עלה, שרוב רובם של העובדים ציפו שהשירות הפסיכולוגי יתרום רבות לדיירים ולאנשי הצוות: לדיירים - בתחומים של פתרון בעיות, הדימוי העצמי וקליטת דיירים חדשים, ולאנשי הצוות - בתחומי פתרון הבעיות הנפשיות של הדיירים - כסמכות מקצועית, המשמשת מקור תמיכה בצוות והמספקת לו הדרכה.

נתוני הראיון השני העלו, שבעיני מחצית אנשי הצוות תפקיד הפסיכולוג בבית-האבות שונה לחלוטין מתפקיד העובד הסוציאלי, וכי ההבדלים בין השניים נזקפים לכישורים, לתחומי העבודה ולאופן ההתערבות של כל אחד מהם. למחצית העובדים היה ברור באלו בעיות יש לפנות לפסיכולוג. בפועל, רק שליש מהעובדים היפנו דיירים לשירות הפסיכולוגי.

לשלושה רבעים מהעובדים היו קשרים מקצועיים כלשהם עם אנשי השירות הפסיכולוגי. 65% מהם היו מרוצים מאוד או מרוצים, והיתר לא כל כך או כלל לא מרוצים. בתשובה לשאלה האם העובדה שיש שירות פסיכולוגי תורמת ועוזרת להם בניצוע תפקידם, 40% מהעובדים ציינו שקיום השירות תורם להם באופן משמעותי, ואחוז דומה ציין שקיום השירות אינו תורם כלל. חלק ניכר מהעובדים גרס, שהיעדר התרומה הוא פועל יוצא מהיעדר הקשר המקצועי.

שביעות הרצון מהקשר עם הפסיכולוגים נזקפה במקרים רבים לכך, שקשר זה עונה לציפיות ונותן מענה לשאלות. כתרומה הוערכו האפשרות לקבל עצה, הגיבוי הניתן והידיעה שיש גורם שאפשר לשתפו בבעיות. תרומה עקיפה היתה תחושת השיפור במצבם הנפשי של הדיירים, אשר הקל על עבודת אנשי הצוות. 76% מאנשי הצוות ממליצים להקים שירות פסיכולוגי גם בבתי-אבות אחרים, 21% לא בטוחים בדבר, ו-3% בלבד אינם ממליצים על כך כלל.

הנתונים שהוצגו עד כה מעידים אפוא על עמדות חיוביות בקרב חלק ניכר מהעובדים כלפי מקומו ותפקודו של השירות הפסיכולוגי

ב. הערכות הדיירים

בדיקת עמדותיהם של הדיירים⁵ כלפי השירות העלתה ממצאים דומים, כדלהן:

כמחצית הדיירים בשני המוסדות שמעו על השירות הפסיכולוגי וידעו לזהות את העובדים. ל-67 מהם כבר היה קשר עם אנשי השירות הפסיכולוגי עד מועד הראיון. רק מחציתם השתתפו בקבוצות שהונחו על-ידי הפסיכולוגים, ל-30% היה קשר אישי בלבד עם הפסיכולוגים, והיתר (20%) השתתפו בקבוצות וגם נפגשו עם הפסיכולוגים באופן אישי. נמצא, שהקשר האישי תרם לדיירים יותר מאשר השתתפות בקבוצה. הקשר עם הפסיכולוגים שיפר את מצב הרוח ויצר הרגשה טובה, הודות לכך שנוצר קשר עם אדם אחר ולכך שיש אוזן קשבת.

לדעת שני שלישים מכלל הדיירים חשוב, או חשוב מאוד, שיהיה פסיכולוג בבתי-האבות. כמצופה, דיירים אשר השתתפו בקבוצות, ואלה שציינו שהקשר עם הפסיכולוג תרם להם, ייחסו חשיבות רבה יותר לקיומו של השירות בבתי-האבות. 51% היו ממליצים לחבר או לדייר אחר לפנות לפסיכולוג כאשר יש להם בעיה, 2% היו ממליצים לעשות זאת אולם במסגרת בית-האבות, ו-47% לא היו ממליצים על כך.

מניתוח התשובות לשתי השאלות זלעיל עולה, שעמדות חיוביות יותר כלפי השירות קשורות למידת חשיפה רבה יותר לשירות ולמידת השימוש בו על ידי הדיירים. קשר דומה נמצא, כאמור, גם בקרב העובדים.

5. 188 הדיירים שראוינו מונים רבע מכלל דיירי המוסדות (800 במספר). שני שלישים נדגמו באופן מקרי, והשליש הנותר היה דיירים, אשר על פי דיווח הפסיכולוגים השתתפו בקבוצות המונחות. העיבודים מתבססים על עיבודים משוקללים של המדגם.

כמו כן, דיירים שהיה להם קשר לשירות הפסיכולוגי ביטאו לגבי מצבם בהווה ובעתיד אופטימיות רבה יותר מאלה שלא היו להם קשר דומה. יש להוסיף, כמובן, שמידת האופטימיות נמצאה קשורה גם לקיום קשרים אינטימיים עם אנשים, הן בבית-האבות עצמו והן מחוצה לו, למספר הילדים ולמידת המעורבות החברתית. ממצאים אלה אינם מפתיעים, והתוספת הרלוונטית מבחינתנו היא תרומתו של השירות הפסיכולוגי לשיפור תחושת הרווחה והמורל של הדיירים.

הממצאים שפורטו הם ממצאים מכטיחים, אולם אין לשכוח את האכזבה מהשירות, שביטאו חלקים מאנשי הצוות ומהדיירים. כמו כן יש לציין, ששילובו של השירות הפסיכולוגי כחלק ממערכת בתי-האבות היה רצוף קשיים: ספקנות, מאבקי כוח ומאמץ מתמיד להגדיר תפקידים ולתחום תחומים. למרות הקשיים ועל אף ההרגשה שהצרכים גדולים מהמענה שהשירות יכול לתת להם, הפסיכולוגים שרואיינו ציינו את הפוטנציאל הגלום ביישום המודל במוסדות נוספים. השירות הפסיכולוגי במוסדות משען הוכר על ידי משרד הבריאות כמקום מאושר להתמחות פסיכולוגים קליניים בתחום הגריאטריה. החלטה זו היא, ללא ספק, הישג לשירות הפסיכולוגי ולרמתו המקצועית, ויש לקוות שתהיינה לדבר השלכות חיוביות באשר לפיתוח מאגר אנשי המקצוע בתחום זה.

ו. סדרת הפרסומים של מפעלים מיוחדים

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

- מס' 14 - "חונכות - פרוייקט לעזרה הדדית של נוער בשכונת רוממה, ירושלים - דו"ח סיכום", מאת: נעמי פינטון, 1982.
- מס' 15 - "מפעלים נסיוניים לסיוע לאלמנות שאירים", מאת: ברנדה מורגנשטיין, 1983.
- מס' 16 - "חוק ביטוח נכות כללית - קיצבה לילדים נכים בגיל 14-3" מאת: ברנדה מורגנשטיין, 1983.
- מס' 17 - "חימום בתי קשישים בשכונת נחלאות בירושלים", מאת: יעקב צדקה ומרים שמלצר, 1984.
- מס' 18 - "מפעל תעסוקה לקשישים, קרית גת", מאת: ברנדה מורגנשטיין, 1984.
- מס' 19 - "היקף הצרכים לטיפול אישי ולעזרה ביתית ואספקתם על ידי המשפחה וגורמים בקהילה, בני ברק ובאר שבע", מאת: ברנדה מורגנשטיין, 1984.
- מס' 20 - "הערכת מוגבלות תפקודית של נכים, שירותים מיוחדים לנכים", מאת: ברנדה מורגנשטיין, פרלה ורנר, 1985.
- מס' 21 - "מועדונים פסיכוגריאטריים בירושלים" מאת: שרית בייץ, ברנדה מורגנשטיין, מרים כרמלי, 1985.
- מס' 22 - "מקלט לנשים מוכות, אשדוד - מעקב מחקרי", מאת: נעמי פינטון ויהודית סלעי, 1985.
- מס' 23 - "הדרכת בני משפחה המטפלים בקשישים מוגבלים בביתם", מאת: ברנדה מורגנשטיין, פרלה ורנר ומרים כרמלי, 1985 (אזל).
- מס' 24 - "הכשרת פנסיונרים מתנדבים לעבודה קהילתית" מאת: ברנדה מורגנשטיין ופרלה ורנר, 1985.
- מס' 25 - "סדנא לאלמנות שאירים במסגרת מחלקת שיקום", מאת: ברנדה מורגנשטיין ומרים כרמלי, 1986 (אזל).
- מס' 26 - "מקלט לנשים מוכות, אשדוד - סיכום שנת מעקב 1983/4" מאת: נעמי פינטון ויהודית סלעי, 1986 (אזל).
- מס' 27 - "פרוייקט הכשרה בלתי פורמלית למטפלות בית - מחקר הערכה", מאת: יהודית סלעי ונעמי פינטון, 1988.

- מס' 28 - "תוכנית למניעת לידות מוקדמות בבית שמש", מאת: אדית דר, 1988.
- מס' 29 - "מערך שירותים מוגבר בקהילה לקשישים סיעודיים שקיבלו אישור לסידור במוסד סיעודי - רמת גן", מאת: מרים כרמלי וברנדה מורגנשטיין, 1989.
- מס' 30 - "מפעל מיוחד לגמילה מאלימות במשפחה", מאת: דינה סגל, נעמי פינטון ודבי עובדיה, 1989.
- מס' 31 - "חונכות ילדי אסירים", מאת: דני עובדיה, 1989.
- מס' 32 - "שיבולת - נייזת שירותים לקשישים מוגבלים", מאת: פרלה ורנר וברנדה מורגנשטיין, 1989.

נספח לוחות

A. GENERAL

א. כללי

לוח א/1 - תקבולים ותשלומים (במחירי שוק)

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984	
TOTAL RECEIPTS	8,625.4	6,698.0	5,454.2	3,629.3	1,034.6	סך כל התקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	7,801.5	5,484.1	4,262.6	2,905.6	853.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	4,103.1	3,199.2	2,394.1	1,515.9	462.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	1,178.5	840.8	591.0	380.2	114.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	831.7	664.2	534.4	447.0	150.3	ריבית
MISCELLANEOUS	22.7	4.9	7.7	6.9	-1.6	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2, 3}	945.4	775.7	735.4	555.7	127.2	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ³
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	1,524.0	1,213.9	1,192.6	723.7	180.9	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	5,766.7	4,475.9	3,561.9	2,431.5	696.6	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	4,821.3	3,700.2	2,826.5	1,875.8	569.4	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	945.4	775.7	735.4	555.7	127.2	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	379.8	261.2	107.3	-14.8	-8.0	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	17,822.2	13,697.1	10,997.1	8,432.8	3,377.2	נכסים בסוף השנה

- 1) Under section 217 of the National Insurance Law only. לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי בלבד.
- 2) Not including administrative expenses. לא כולל הוצאות מנהל.
- 3) Including benefits under 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws. וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.
- 4) Up to 1987, including parallel tax, civil defence Levy and higher education Levy. From 1988, including only parallel tax. עד 1987 כולל מס מקביל, היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך על-יסודי. מ-1988 - מס מקביל.

לוח 2/א - תשלומים ותשלומים (מחירי 1985)

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984	
TOTAL RECEIPTS	4,783	4,362	4,134	3,629	3,427	סך כל התשלומים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	3,927	3,571	3,274	2,905	2,828	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,275	2,083	1,839	1,516	1,533	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER						השתתפות הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW¹	654	548	454	380	380	לפי חוק הביטוח הלאומי
MISCELLANEOUS	13	3	6	7	-5	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR						הקצבת הממשלה לתשלומים
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS^{2, 3}	524	505	565	556	422	לא גבייתו י"פ
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS⁴	845	791	916	724	599	גבייה לפי חוקים אחרים⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES²	3,198	2,915	2,736	2,432	2,308	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,674	2,410	2,171	1,876	1,886	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	524	505	565	556	422	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	211	170	82	-15	-26	עודף שוטף

1) (1)
 2) (2)
 3) (3) See notes to previous table.
 4) (4)

לוח 3/א - גביית המלואה - תשלומי תרומה

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984
--	------	------	------	------	------

	AT CURRENT PRICES					במחירי שוויץ
TOTAL BENEFITS	2,249.9	1,765.3	1,380.6	999.6	286.7	כול המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,910.3	1,478.9	1,096.5	758.7	228.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,585.3	1,212.9	900.8	558.5	170.4	כול המגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	238.9	188.1	129.4	82.0	24.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	285.6	238.1	199.3	173.7	62.9	ביטוח
CURRENT SURPLUS	-110.5	-98.6	79.8	-127.1	-36.8	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	175.1	139.4	119.5	46.5	26.1	עודף כולל ביטוח
ASSETS AT END OF YEAR	5,974.9	4,786.3	4,013.3	3,179.9	1,333.3	נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES ¹					במחירי 1985
TOTAL BENEFITS	1,247.7	1,149.7	1,060.5	999.6	949.6	כול המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,059.3	963.1	842.2	758.7	757.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	879.1	789.9	691.9	558.5	564.3	כול המגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	132.4	122.5	99.4	82.0	81.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
CURRENT SURPLUS	-61.2	-64.2	-61.3	-127.2	-121.7	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 קושי טכני בחישוב הביטוח הלאומי בתורם קבלתה, אינן הלוחות מציג נתונים של הביטוח, הנתונים והעודפים במחירי קבועים.

לוח א/4 - גבייה ומלאות - ענף נכות כלליה

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

	N.S. MILLION					
	1988	1987	1986	1985	1984	
	מיליוני שקלים חדשים					
	AT CURRENT PRICES					
	במחירי 0 שוטרם					
TOTAL BENEFITS	600.6	472.0	401.9	283.0	79.0	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	485.8	388.4	300.0	192.6	59.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	558.9	384.5	276.4	158.6	48.1	סך כל הגבייה מן הצבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	31.1	26.4	22.0	15.9	5.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
INTEREST	39.9	30.8	25.3	22.6	8.5	ריבית
CURRENT SURPLUS	17.7	2.3	-18.2	-28.9	-10.7	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	117.5	33.2	7.0	-6.3	-2.2	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	895.3	636.0	513.7	411.1	176.8	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					
	במחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	333.0	307.4	308.7	283.0	261.8	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	269.3	252.9	230.5	192.6	197.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	309.9	250.4	212.3	158.6	159.0	סך כל הגבייה מן הצבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	17.2	17.2	16.9	15.9	18.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הג"ל
CURRENT SURPLUS	43.1	1.5	-14.0	-28.9	-35.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 בלוח א/3.

ל'ת ת"ס 5/ - תחום תעשיית העבודה - תרומות ופיקוד

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	323.7	223.7	180.5	112.0	33.8	סה"כ הפיקוד
THEREOF: UNDER N.I. LAW	297.0	202.5	164.9	102.0	30.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	214.4	164.6	140.2	111.3	32.4	סה"כ תרומות מן הציבור
INTEREST	90.2	76.4	64.8	54.1	18.7	ריבית
CURRENT SURPLUS	-79.1	-47.3	-28.2	6.8	0.5	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	11.0	28.3	36.7	60.9	19.2	עודף כולל ריבית
ASSET AT END OF YEAR	1,841.1	1,519.2	1,292.6	1,025.6	407.6	נכסים בסוף השנה
AT 1985 PRICES ¹						
TOTAL BENEFITS	179.5	145.7	138.7	112.0	112.0	סה"כ הפיקוד
THEREOF: UNDER N.I. LAW	164.6	131.9	126.7	102.0	100.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	214.4	107.2	107.7	111.3	107.2	סה"כ תרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-43.8	31.3	-21.7	6.8	1.6	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 בלוח א/3.

לוח 6/א - תרומות וגמלאות - ענף לידה

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984		
	AT CURRENT PRICES					במחירי שוויץ	
TOTAL BENEFITS	277.4	205.7	159.5	113.3	34.2	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	254.8	190.2	147.8	105.2	32.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	250.0	246.4	189.4	127.0	39.0	סך כל התרומות מן הציבור	
INTEREST	37.9	29.0	21.6	16.3	5.0	ריבית	
CURRENT SURPLUS	-9.3	52.0	39.1	20.0	6.2	עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	28.6	81.0	60.7	36.2	11.2	עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	783.4	627.4	464.9	327.3	119.1	נכסים בסוף השנה	
	AT 1985 PRICES ¹					במחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	153.8	134.0	122.5	113.3	113.3	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	141.2	123.9	113.6	105.2	106.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	138.6	160.5	145.5	127.0	129.3	סך כל התרומות מן הציבור	
CURRENT SURPLUS	-5.1	33.9	30.0	20.0	20.5	עודף שוטף	

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 בלוח א/3.

לוח 7/א - תרומות והטבות - 1984 - 1988

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1988	1987	1986	1985	1984	
AT CURRENT PRICES						
במחירים הנוכחיים						
TOTAL BENEFITS	1,190.7	993.6	832.0	560.7	150.9	סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	898.7	750.8	631.0	429.0	119.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	736.3	599.5	447.6	281.3	86.4	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	739.7	614.4	426.5	282.1	84.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	139.1	87.6	54.5	38.4	8.8	ריבית
CURRENT SURPLUS	566.4	452.7	237.1	129.8	50.3	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	705.5	540.3	291.6	168.3	60.0	עודף כולל וריבית
ASSETS AT END OF YEAR	3,319.7	2,116.3	1,331.8	842.4	273.4	נכסים בסוף השנה
AT 1985 PRICES ¹						
במחירי 1985						
TOTAL BENEFITS	660.0	647.1	639.1	560.7	500.0	סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	498.3	488.9	484.7	429.0	396.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	408.3	390.4	343.8	281.3	286.5	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	410.1	400.1	327.6	282.1	281.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	314.0	294.8	182.1	129.8	166.6	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 בלוח א/3.

לוח א/8 - תרומות ונזילות - ענף הביטוח

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1988	1987	1986	1985	1984	
	AT CURRENT PRICES					
	במחירי שוויץ					
TOTAL BENEFITS	234.1	126.3	90.5	56.5	13.5	סך כל הנזילות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	229.1	121.4	87.8	54.4	13.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	71.8	55.2	41.8	26.8	8.8	סך כל התרומות מן הציבור
INTEREST	170.2	144.5	121.6	104.7	37.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	-162.3	-68.3	-47.5	-29.1	-4.9	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	7.9	76.2	74.1	75.6	32.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	3,456.3	2,870.7	2,430.3	1,926.1	790.2	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					
	במחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	129.8	82.3	69.5	56.5	44.7	סך כל הנזילות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	127.0	79.1	67.4	54.4	43.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	39.8	35.9	32.1	26.8	29.1	סך כל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-90.0	-44.5	-36.5	-29.1	-16.2	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 בלוח א/3.

B. OLD AGE AND SURVIVORS

ב. זקנת זקנים ויורשים

לפי חוק זקנת זקנים ויורשים - 1/1 ת"ל

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

Y E A R	SURVIVORS		STATUTORY	TOTAL	TOTAL	OLD - AGE		TOTAL	TOTAL	GRAND TOTAL	1966
	זקני יורשים NON-STATUTORY	זקני יורשים STATUTORY				זקני זקנים NON-STATUTORY	זקני זקנים STATUTORY				
1966	---	---	---	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966	
1975	816	2,335	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975	
1980 ¹	2,130	2,808	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980	
1985	1,837	3,211	3,211	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985	
1986	1,726	3,569	3,569	89,712	91,438	24,400	285,911	310,311	401,749	1986	
1987	1,472	3,540	3,540	91,459	92,931	22,881	293,959	316,840	409,771	1987	
1988	1,352	3,562	3,562	93,284	94,634	21,918	301,615	323,533	418,167	1988	

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי פנסיה

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL²

מקבלי פנסיה כפי שצוינו כחלק מכלל הפנסיונרים

Year	Survivors	Total	Percentage	Year	Survivors	Total	Percentage
1966	---	22,596	36.0	1966	---	22,596	36.0
1975	816	60,220	45.9	1975	816	60,220	45.9
1980 ¹	2,130	73,921	51.3	1980	2,130	73,921	51.3
1985	1,837	87,308	46.2	1985	1,837	87,308	46.2
1986	1,726	89,712	46.3	1986	1,726	89,712	46.3
1987	1,472	91,459	45.4	1987	1,472	91,459	45.4
1988	1,352	93,284	44.2	1988	1,352	93,284	44.2

1) Until 1975, 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 תחילת 1975, הנתונים מתייחסים לתחילת כל שנה. החל מ-1980 הנתונים הם ממוצע שנתי.
 2) החל מ-1.1.1982 מקבלי הפנסיה מקבלים תוספת פנסיה לפי תנאי חוק תמיכה כלכלית.

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

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1957
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965 ^a	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	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
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
1987	1,123	1,784	6,539	5,873	77,612	2,162	3,453	81,483	229,742	409,771	1987
1988	1,162	1,939	6,515	5,972	79,046	2,147	3,402	81,354	236,630	418,167	1988

1) See note 1 to Table B/1.

2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients) are included in the "total". Specific data according to family composition appear as of 1975.

1) ראה הערה 1 בטבלה ב/1.
 2) ב-1965 (14,800-כ) נכללו קצ"מ של אף לא קצ"מ (1965-7) כחלק מה"ג (14,800-כ) כחלק מה"ג. נתונים אלו מתייחסים לנתוני 1975.
 ת"ש-1975.

תוכן המסמך מפורט ב"ת"מ"מ"ת תש"פ - 3/2 ת"ל

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

YEAR	שנתיים או יותר ילדים	ילד אחד	אלמנה/יתום עם 2 ילדים	אלמנה/יתום עם 1 ילד	אלמנה/יתום בלי ילדים	זוג קשיש עם 2 ילדים או יותר	זוג קשיש עם 1 ילד	זוג קשיש	אלמנה/יתום בודד	גם יחד	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
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 ¹	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
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
1987	87	134	2,526	1,931	38,200	1,155	1,366	26,239	68,718	140,356	1987
1988	82	130	2,346	1,804	38,111	1,057	1,213	24,900	67,122	136,765	1988

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

YEAR	שנתיים או יותר ילדים	ילד אחד	אלמנה/יתום עם 2 ילדים	אלמנה/יתום עם 1 ילד	אלמנה/יתום בלי ילדים	זוג קשיש עם 2 ילדים או יותר	זוג קשיש עם 1 ילד	זוג קשיש	אלמנה/יתום בודד	גם יחד	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
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
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
1987	7.7	7.5	38.6	32.9	49.2	53.4	39.6	32.2	29.9	34.2	1987
1988	7.1	6.7	36.0	30.2	46.9	49.2	35.7	30.6	28.4	32.7	1988

1) See note 1 to Table B/1.

1) ראו הערה 1 לטבלה B/1.

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

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/יתום עם שני ילדים	אלמנה/יתום עם ילד אחד	זוג זקנים עם שני ילדים או יותר	זוג זקנים עם ילד אחד	זוג זקנים	אישה זקנה או אלמנה/יתום	גובה
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
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
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987
1988	340.6	170.3	527.7	400.0	579.7	494.3	409.0	272.3	1988

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

¹(בש"ח) בשיעור 1985

AT 1985 PRICES (N.S.)

(בש"ח) 1985 - יחידות

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
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
1987	179.2	89.6	278.3	210.9	305.2	221.3	215.5	143.5	1987
1988	188.9	94.4	292.6	221.8	321.5	274.1	226.8	151.0	1988

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

תוחם הממוצע השח"מ לפי מדרגת העובד

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
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
1987	18.7	9.3	29.1	22.0	31.9	23.1	22.5	15.0	1987
1988	19.2	9.6	29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1988

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1985-0 הח"מ . בש"ח בשיעור 1980 ת"פ (1)

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

YEAR	שנתי 1X TWO OR MORE CHILDREN	שנתי 1X ONE CHILD	שנתי 2 WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	שנתי 2 WIDOW/ER WITH ONE CHILD	שנתי 2 ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	שנתי 2 ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	שנתי ELDERLY COUPLE	שנתי SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	שנתי
------	---------------------------------	----------------------	--------------------------------------	-----------------------------------	--	---	------------------------	---	------

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

¹(ש"ח) 1985

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
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
1987	454.9	317.6	641.8	533.7	694.5	612.4	540.4	360.3	1987
1988	575.0	401.0	806.7	671.5	858.0	767.7	677.5	452.2	1988

AT 1985 PRICES (N.S.)

(ש"ח) 1985

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
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
1987	296.2	205.8	417.9	347.6	445.8	398.8	351.9	234.6	1987
1988	318.9	222.4	447.4	372.4	475.8	425.7	375.7	250.8	1988

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

1985-1988

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
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
1987	31.0	21.6	43.7	36.3	46.6	41.7	36.8	24.5	1987
1988	32.4	22.6	45.5	37.9	48.4	43.3	38.2	25.5	1988

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, 1985-1988 sums are in new shekels.

C. EMPLOYMENT INJURED

מספרים שנתיים

מספרים שנתיים - 1/1 ת"ש

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS¹

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS				TOTAL
	EMPLOYED	EMPLOYEES	EMPLOYED	EMPLOYEES	NUMBER OF DAYS PAID FOR	NUMBER OF INJURED	NUMBER OF INJURED		
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 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	*1980
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
1987	470	2,911	1,291	9,078	183,961	1,026,114	6,959	50,075	1987
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988

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.

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1989 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

AGE	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	TOTAL	AGE
	NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39			
TOTAL POPULATION*									
TOTAL	307	481	265	806	2,277	6,788	10,924	7,700	
UP TO 21	2	4	3	6	24	53	92	21 TP	
22-29	7	28	13	55	115	325	543	29-22	
30-39	87	92	47	135	352	1,116	1,829	39-30	
40-49	121	106	55	184	462	1,518	3,446	49-40	
50-59	73	99	74	160	572	1,931	2,909	59-50	
60-64	12	51	28	93	266	879	1,329	64-60	
65+	5	101	45	173	486	966	1,776	+65	
MEN									
TOTAL	299	453	246	759	2,095	6,184	10,036	7,700	
UP TO 21	2	3	3	4	21	50	83	21 TP	
22-29	7	27	13	52	104	295	498	29-22	
30-39	84	85	42	128	320	1,013	1,672	39-30	
40-49	118	99	52	172	421	1,372	2,234	49-40	
50-59	71	97	71	155	534	1,741	2,669	59-50	
60-64	12	47	26	85	242	809	1,221	64-60	
65+	5	95	39	163	453	904	1,659	+65	
WOMEN									
TOTAL	8	28	18	46	179	595	874	7,700	
UP TO 21	-	1	-	2	3	3	9	21 TP	
22-29	-	1	-	3	11	30	45	29-22	
30-39	3	7	5	7	32	103	157	39-30	
40-49	3	7	3	12	41	144	210	49-40	
50-59	2	2	3	5	38	189	239	59-50	
60-64	-	4	2	8	24	70	108	64-60	
65+	-	6	5	9	30	56	106	+65	

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

תלמידי תורה ארבעה חודשי - 1989 ומהו המצב הכלכלי שלהם - 4/2 ת"ש

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1989 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	NOT KNOWN
	100	90	80	60	40	73% TO TOTAL		
TOTAL	13	724	292	409	1,872	138	3,448	73% TO
1954-1960	-	9	-	1	124	1	135	1960-1954
1961-1965	1	14	-	1	210	15	241	1965-1961
1966-1970	2	35	1	26	273	42	379	1970-1966
1971-1975	8	154	68	139	510	39	918	1975-1971
1976	-	36	21	22	79	6	164	1976
1977	-	33	21	27	72	1	154	1977
1978	-	42	21	27	66	1	157	1978
1979	-	47	17	24	51	1	140	1979
1980	-	51	23	29	47	8	158	1980
1981	-	42	19	19	53	2	135	1981
1982	-	42	13	11	39	5	110	1982
1984	-	35	20	15	21	-	91	1984
1985	2	43	19	12	24	1	101	1985
1986	-	27	13	14	18	-	72	1986
1987	-	36	14	16	22	1	89	1987
1988	-	16	9	5	4	1	35	1988
NOT KNOWN	-	24	1	13	216	12	266	NOT KNOWN

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים¹TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר	נכה עם שני תלויים	נכה עם תלוי אחד	נכה יחיד	סך הכל	שנה
	DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	DISABLED WITH ONE DEPENDANT	SINGLE DISABLED ¹	TOTAL	
TOTAL						סך הכל
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	3,086	6,479	12,018	42,992	64,575	1985
1986	1,288	5,422	14,784	45,617	67,111	1986
1987	1,188	5,930	16,449	46,689	70,256	1987
1988	6,795	6,287	17,489	47,026	71,946	1988
NEWLY DISABLED						נכה חדש
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1985	2,510	5,629	10,333	34,209	52,681	1985
1986	1,063	4,835	12,885	36,923	55,706	1986
1987	1,023	5,519	14,683	38,369	59,596	1987
1988	992	6,007	15,920	39,155	62,075	1988
PREVIOUSLY DISABLED						נכה קודם
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1985	576	850	1,685	8,783	11,894	1985
1986	225	587	1,899	8,694	11,405	1986
1987	165	411	1,766	8,320	10,660	1987
1988	153	363	1,568	7,878	9,962	1988

1) As of July 1975 the dependants' allowance is paid for the spouse, parents and the first two children.

1) החל מיולי 1975 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, 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.)¹

נמחירים שוטפים (שקלים)¹

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987
1988	858.0	767.7	677.5	452.0	1988

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
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986
1987	446.7	398.5	351.6	234.4	1987
1988	475.4	425.7	375.7	250.6	1988

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
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987
1988	49.0	43.9	38.7	25.6	1988

1) Until 1980 the sums are in shekels.
As of 1985 they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.
החל מ-1985 הם בשקלים חדשים.

לוח 3/7 - קצבת נכות כוללת - 1989
 1989

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
 MARCH 1989

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY					TOTAL	TOTAL	'1989
	100%	74%	65%	60%	TOTAL			
TOTAL	58,419	2,011	5,028	8,549	74,007	58,419	59-35	
35-49	3,703	138	528	1,872	6,241	3,703	49-35	
50-59	13,355	490	1,758	3,057	18,660	13,355	59-50	
60-69	8,404	398	1,107	1,631	11,540	8,404	69-60	
70-74	5,960	201	373	556	7,090	5,960	74-70	
75-84	7,780	319	527	633	9,259	7,780	84-75	
85-100	19,217	465	735	800	21,217	19,217	100-85	

E. MATERNITY

ה. אי־מטרות

לוח 1/ה - 1900 הנהגים והמקבלות נמלאות אי־מטרות

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	ה נ ש
	כאחוז מכלל הנולדות AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	מקבלות 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
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1986	42.9	42,924	100,541	1986
1987	42.7	42,590	99,784	1987
1988	46.8	43,375	99,268	1988

תשלום הוצאות הריון - 2/א ת"י

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE		מט"ל פדיון MATERNITY GRANT	הוצאות HOSPITALIZATION GRANT	סך הכול TOTAL	שנה 1985
	מט"ל פדיון AVERAGE PER MOTHER	מט"ל פדיון DAILY AVERAGE				
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						
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
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
1987	1,696.9	20.6	250.0	911.0	1,161.0	1987
1988	2,143.6	26.1	318.4	1,289.4	1,607.8	1988

AT 1985 PRICES (N.S.)²

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
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
1987	1,105.1	13.4	162.8	593.3	756.1	1987
1988	1,188.6	14.5	176.5	715.0	891.5	1988

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST²

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
1985	40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1986	42.0	17.8	62.1	79.8	1986
1987	42.1	17.0	62.0	79.0	1987
1988	44.2	18.0	72.8	90.8	1988

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 1985-1984 תשלום הריון ולידה (1) הם בש"ח.
 1985 they are in new shekels.
 2) Maternity allowance was calculated on monthly basis. תשלום הריון ולידה (2) הוא על בסיס חודשי.

F. CHILDREN

ב"ר

מספר משפחות מקבלות - 1/1

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

PERIOD	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY						TOTAL	TOTAL
	7+	6	5	4	3	2		
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	—	—	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	321,059	IV 1970
IV 1975	25,626	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975
1980*	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	579,247	*1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	621,675	1984
1985*	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	531,283	*1985
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	147,673	204,089	508,434	1986
1987	18,104	14,835	26,919	63,272	150,763	204,227	514,216	1987
1988	17,630	14,783	27,183	64,421	153,004	204,423	518,407	1988

THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS

מספר משפחות מקבלות

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	—	112,409	IV 1975
1980*	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	—	179,487	*1980
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
1987	6,682	6,670	15,212	46,479	125,024	—	200,067	1987
1988	6,886	6,829	15,337	46,990	125,477	—	201,519	1988

- 1) From 1965 until July 1975, the allowance for the first and second child was paid only to families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.
- 2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until 1972, since when it was paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as of 1970.
- 3) From 1980, the annual number of recipients is an average.
- 4) As of July 1985, families having 1-3 children do not receive a benefit for the first child. The data here do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit is returned.

לוח 2/1 - תשלומי היתרות לילדים

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים וילדים FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשונים וילדים (1) שניים		סה"כ TOTAL	תקופה
	תשלום עם היתרה למשל 'א	סה"כ	תשלום עם היתרה (3) למשל 'א	סה"כ (2)	ילדים ראשונים (1)	ילדים שניים (1)		
IV 1960	--	83,148	--	--	--	--	83,148	IV 1960
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1,512,871	1980
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1,585,671	1984
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	1,287,455	1985
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1,208,364	1986
1987	130,176	251,703	200,067	273,893	701,541	1,227,137	1,227,137	1987
1988	132,632	250,917	201,519	277,021	704,574	1,232,512	1,232,512	1988

1) (1)
 2) (2)
 3) (3)
 4) (4)

1) See notes to previous table.
 2) See notes to previous table.
 3) See notes to previous table.
 4) See notes to previous table.

לוח 3/1 - שיעור קצבת הילדים החודשית - 1980

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY									שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	(2)	(1)		
1960 ^a	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	—	—	—	—	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	—	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	—	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	—	1980
1985 ^a	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	—	1985
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	286.0	110.8	36.8	—	—	1986
1987	1,097.3	943.8	790.3	636.8	483.3	340.5	131.5	44.0	—	—	1987
1988	1,289.9	1,109.3	928.8	748.2	567.6	399.9	153.8	51.3	—	—	1988

AT 1985 PRICES (N.S.)

YEAR	9	8	7	6	5	4	3	(2)	(1)	שנה
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
1985 ^a	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	709.0	609.9	510.4	411.2	311.9	219.7	85.1	28.3	—	1986
1987	714.7	614.7	514.7	414.7	314.8	221.8	85.6	28.7	—	1987
1988	715.3	615.1	515.0	414.9	314.7	221.7	85.3	28.4	—	1988

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

YEAR	9	8	7	6	5	4	3	(2)	(1)	שנה
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	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1985 ^a	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985
1986	81.3	70.0	58.6	47.2	35.8	25.2	9.8	3.2	—	1986
1987	74.7	64.3	53.8	43.4	32.9	23.2	9.0	3.0	—	1987
1988	72.8	62.6	52.4	42.2	32.0	22.6	8.7	2.9	—	1988

1) Including family allowance to veterans
 2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.
 3) Until 1980 the sums are in shekels. AS of 1985 they are in new shekels.
 4) See notes 1 and 4 to Table F/1.

מדינת ישראל - תשלום קצבת תמיכה לילדים - 4/1 ת"ל

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

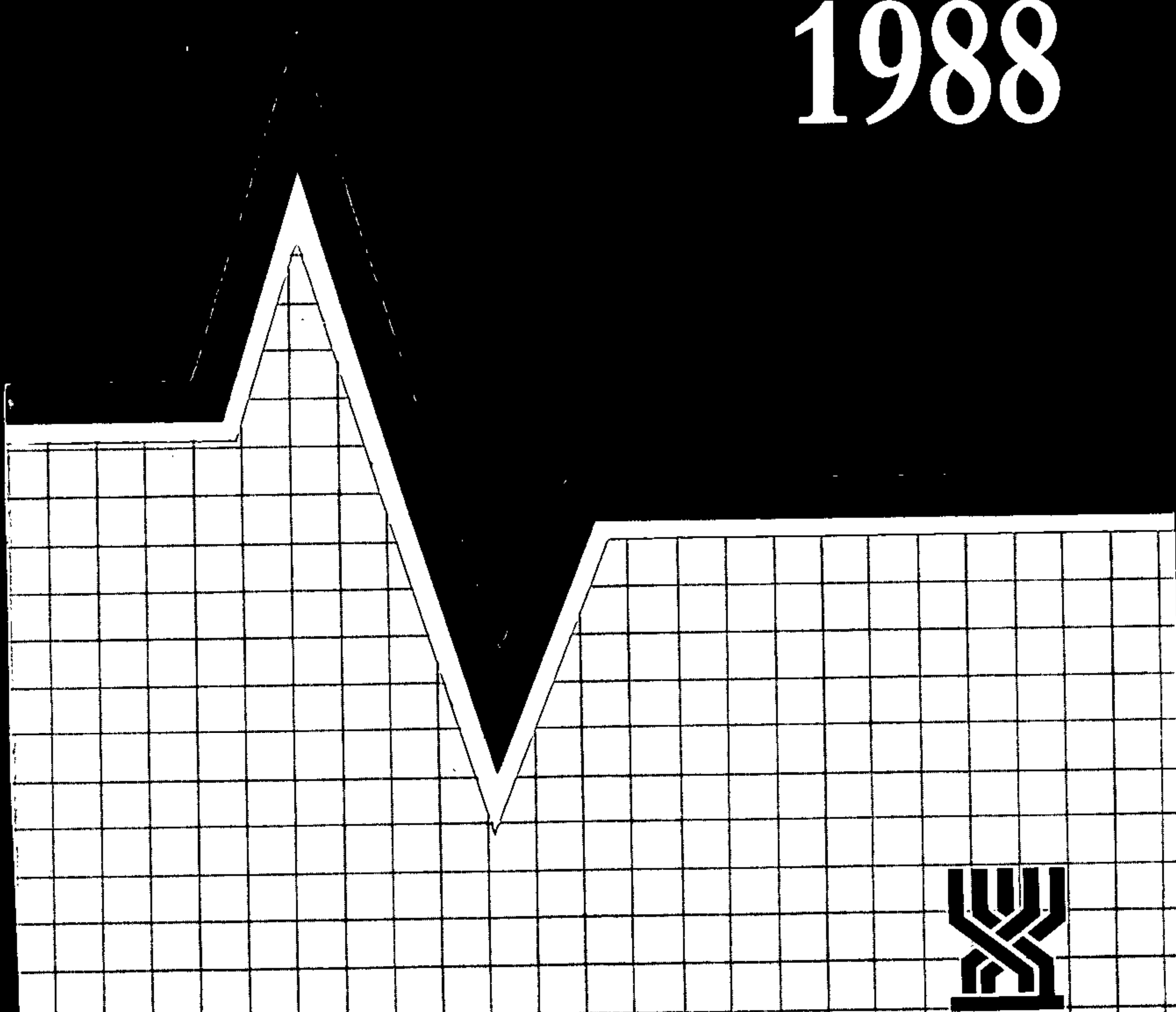
PERIOD	ISRAEL		TOTAL	EUROPE-AMERICA	ASIA-AFRICA	TOTAL (2)	תקופה
	NON-JEWISH	JEWISH					
ABSOLUTE NUMBERS							
IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1986	93,098	167,373	260,471	89,028	159,233	508,732	X 1986
X 1987	95,443	178,570	274,013	86,206	152,914	513,133	X 1987
X 1988	95,968	190,295	286,263	84,428	146,339	517,030	X 1988
PERCENTAGES							
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 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
X 1987	18.6	34.8	53.4	16.8	29.8	100.0	X 1987
X 1988	18.6	36.8	55.4	16.3	28.3	100.0	X 1988

ד"ר א' א' א' א'

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year, the data also include families with 1-2 children.
 2) See note 4 to Table F/1.

() Data based on estimation.

ANNUAL SURVEY 1988



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1988

**EDITED BY
LEA ACHDUT
GIDEON YANIV**

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

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, OCTOBER 1989

FORWARD

This annual survey is the ninth in the series of annual surveys of the National Insurance Institute. As in previous years, the survey consists of two parts: the first surveys the trends of development in the National Insurance system, concentrating on changes which occurred during the 1988/89 budgetary year in the structure of 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 dimensions of poverty and inequality in income distribution among the urban population - both employees and non-working - during the years 1987 and 1988; with income patterns of the elderly in Israel; with the Long-Term Care Insurance Law (in the first year of the granting of long-term care benefits); and with demonstration projects of the National Insurance Institute.

As in the previous year, great efforts were made this year as well to publish the annual survey as close as possible to the end of the year surveyed. It should be noted that data of the budgetary year are gathered in the Research and Planning Administration only in the months of July and August, and that data of the income surveys which serve as a basis for writing the chapter on poverty dimensions and income distribution are received from the Central Bureau of Statistics even later.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in preparing the survey and bringing it to print, and in particular to Lea Achdut and Gideon Yaniv who compiled, adapted and edited the vast amount of material, and to Irah Kahneman who carried out the linguistic editing. Worthy of note are the work of David Alexander Gealia - in preparation of the computer programs for analysis of poverty trends - of Sarah Azrad, in editing the appendix of tables and in translating the first chapter into English - and of Ety Sharizli - in the typing and numerous retypings of the manuscript.

A. Preface

In 1988, the benefit payments paid out by the National Insurance Institute amounted to about NS 5.8 million. In this year the benefit payments increased in real terms by 9.7%, compared with an increase of 6.8% (in real terms) in 1987. An examination of the development of the benefit payments in relationship to the Gross National Product (GNP), which serves as an indicator of productive activity in the economy, reveals that in 1988, the benefit payments were 8.2% of the GNP, as opposed to 7.85 in 1987 and 8.0% in 1986. The benefit payments in 1988 remained at the level of the two preceding years as a proportion of the expenditure on social services - 44.8%, 44.5% and 45.1%, respectively. This follows a steep rise in the share of national insurance benefits in the expenditure on social services in 1985 (from 38% in 1984 to 44% in 1985)¹.

The rise, in real terms, that occurred in 1988 in the scope of benefit payments stemmed mainly from economic developments in the spheres of wages and employment. The real rise in the average wage in the economy (about 3%) and the real increase in the estimated average wage (calculated in the National Insurance Institute for purposes of calculation and adjustment of benefits paid by most insurance branches) by an even higher rate (about 5%) caused the real growth in the level of benefits linked to the average wage or to the wage of the benefit recipient during the period of his employment. This growth was accompanied by a moderate rise (1.5% - 2.5%) in the number of beneficiaries in the main branches - Old Age and Survivors, General Disability and Children; and a much steeper rise (about 60%) in the number of recipients of unemployment allowance. Moreover, for the first time, with

1. The expenditure on social services includes, in addition to the Institute's benefit payments, the state budget on welfare - health, education, and personal services. Source of data: publications of the Center for Social Policy Studies in Israel.

the implementation of the second stage of the Long Term Care Insurance Law, the long-term care personal benefit was granted. The rate of growth in the scope of benefit payments was lower than that of the previous year, since real wages in 1988 went up at a more moderate rate than they did in 1987 (3% as compared to 10%, respectively), and also due to a decrease in the number of persons in need of income supplement, thanks to a continuing improvement in the level

The payments of contributory benefits - those benefits for which insurance contributions are collected - increased in real terms by about 11%, whereas in payments of non-contributory benefits - benefits paid in accordance with 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: mobility allowances for disabled persons, benefits to Prisoners of Zion, and so forth), which the National Insurance Institute is entrusted with their granting - a real rise of 3.8% was noted. As a result, in 1988, the share of contributory benefits in total benefits rose to 83.6%, as opposed to 82.7% in 1987 and 79.4% in 1986.

**TABLE I - Contributions and Benefits
as Percentages of GNP***

1965 - 1988

Year	Contributions	Benefits
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1980	7.51	6.75
1985	6.93	7.52
1986	8.05	8.00
1987	7.73	7.84
1988 (estimate)	8.40	8.20

* 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 - 1988

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
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1985	67.68	77.14	4.69	6.13
1986	66.75	79.36	5.37	6.35
1987	72.49	82.68	5.60	6.48
1988(est.)	72.92	83.60	6.00	7.10

The financing of the Institute's benefits payments comes from four principal sources: the collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public and those paid by the government instead of the employees and the non-employee insurees as of 1986, when the rates of insured contributions imposed on them were reduced), the participation of the government in the financing of insurance branches (according to Section 217 of the National Insurance Law), the governmental financing of the non-contributory benefits (by force of Section 200 of the National Insurance Law, agreements and other state laws) and income from interest on the Institute's investments.

The main source of financing of National Insurance branches is the insurance contributions collected from the insurees and the government. In 1988, the share of this source in the total sources of financing was 57.9% (as compared to 58.2% in 1987). The share of the Ministry of Finance in the financing of statutory benefits rose from 15.3% in 1987 to 16.2% in 1988, while the share of the last two sources

declined, from 14.4% and 12.1% in 1987 to 13.7% and 11.7%, respectively.

In addition to the collection of insurance contributions for the insurance branches, the Institute collects monies for external factors - parallel tax for the Sick Funds (in April 1987 the government decided to abolish the defense and education levies). In 1988, the collection for insurance branches rose in real terms by 9.2%, whereas the collection for external factors rose in real terms by 6.8%. As a result, the share of collection for external factors in the total receipts from insurance contributions decreased slightly, from 27.3% in 1987 to 27.0% in 1988. The total receipts of the Institute from insurance contributions (for insurance branches and for external factors) increased in real terms by 8.5%, and reached about 8.2% of the estimate of the GNP for 1988 (as compared to 7.7% in 1987). After deducting the compensation paid to the Institute by the Ministry of Finance for the reduction in the rate of insurance contributions to employers and non-employee insurees, the Institute's receipts from the insurance contributions amounted to 25.2% of the total direct taxes collected from the public (including National Insurance Institute contributions). This can be compared with 25.9% in 1987 and 26.5% in 1986².

B. Developments in the Payments of Benefits by the Various Insurance Branches in 1988

A study of the distribution of benefit payments by the various National Insurance branches (Table III) enables one to examine the relative contribution of each branch to the rise in the scope of payments in the system as a whole - at a rate of 9.7% in real terms.

2. According to national accounting statistics for calendar years, and not for budgetary years.

Similarly to 1987, benefit payments in the Old Age and Survivors' branch, which is the largest insurance branch, increased at a rate of 8.5% in real terms. The share of the payments to elderly persons and survivors in total benefit payments declined slightly, from 39.1% in 1987 to 38.6% in 1988. The real rise in payments of this insurance branch reflects mainly the real rise in the sum of statutory payments, since the sum of non-statutory payments (income support and special pensions to seniors and to new immigrants) increased only slightly. The sum of statutory payments of the branch rose in real terms by 8.6%, as a result of two factors: an increase in the number of recipients of statutory old-age and survivors' pensions - 2.4% - and a growth in the real value of benefits by 5% (due to a real increase in the average wage).

The slight real increase (1%) observed in the sum of on-statutory benefits paid, reflects two opposing developments that offset one another: on the one hand, a real growth in the basic old-age pension (5%) and in the guaranteed minimum income (6%) and on the other hand, a decline in the number of recipients of special benefits or income supplement (4.2% and 2.7%, respectively).

DIAGRAM 1 - Distribution of National Insurance Benefit Payments - 1988

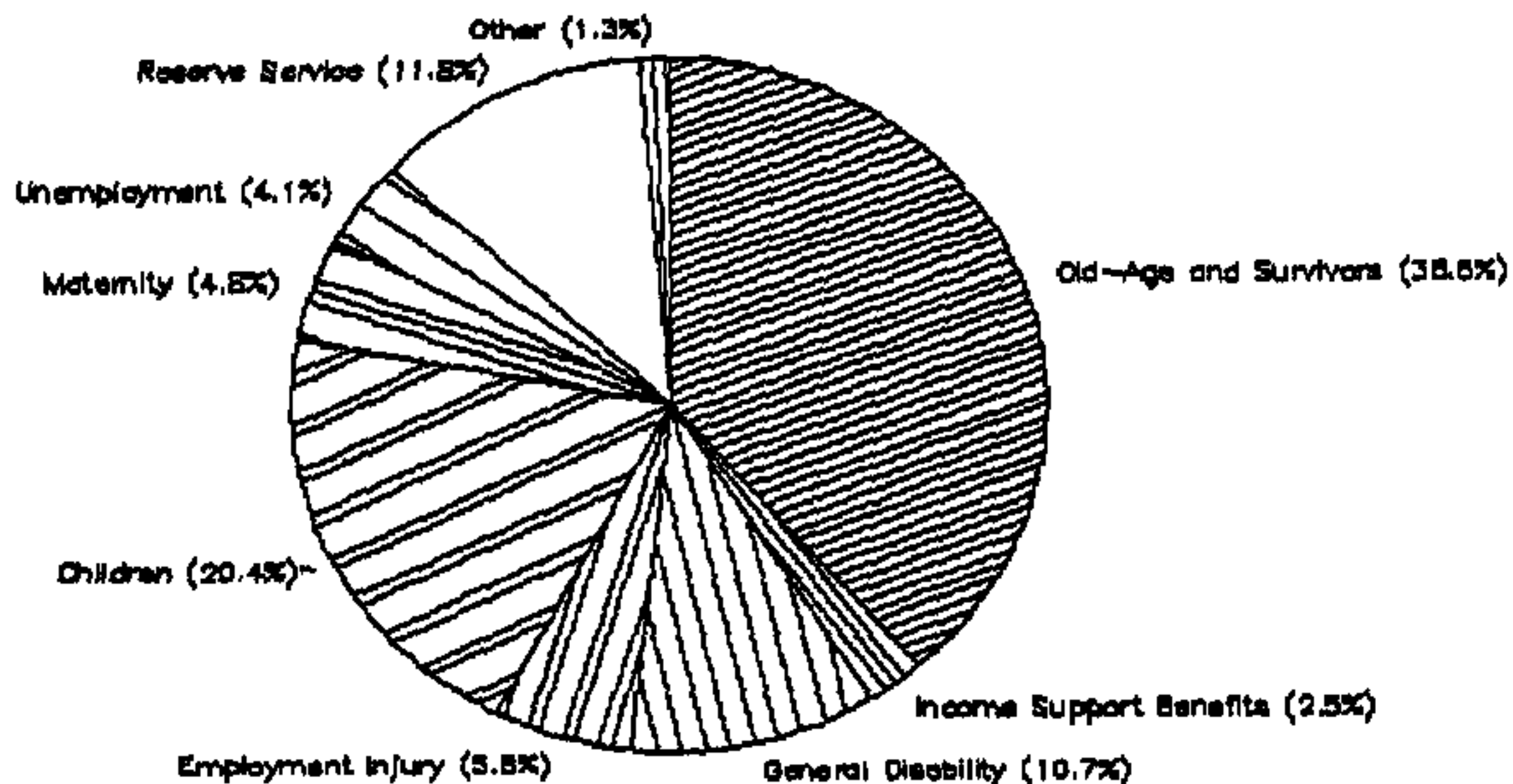


TABLE III - National Insurance Payments*: Real Growth and Breakdown by Insurance Branch (in percentages)

1980 - 1988

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits***	Other****	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
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100.0
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	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
1987	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	—	8.6
1988	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	—	9.7

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes supplementary benefit for 1980 - 1981 and the income supplement which replaced it since 1982.

*** Income support benefits are paid through this branch to former welfare recipients.

**** Includes payments for long-term care benefits, paid since 1988.

The payments of the General Disability branch, which were stable in real terms in 1987 (decreased by about half a percent) rose by 8.3% in 1988. This rate is more or less equal to the average annual increase that characterized the years 1981-1986. The rise in payments of the General Disability branch was derived from the real increase in payments of benefits granted by this insurance branch, with the exception of the mobility allowance. Payments for disability pensions rose by 7.3%, for disabled child allowance by about 20%, for attendance allowance by 14%, and for standing loans by 34%. In contrast, the payments for mobility allowance went down in real terms by about 5%.

The total sum of payments of the Children branch increased in real terms by about 2%. This increase reflects the relative stability in the real value of the credit point, as well as the rise in the number of children receiving allowance (by about 1.5%). The relatively small increase in the total payments of this insurance branch (as compared to the total national insurance payments) caused a decline in the share of the Children branch in total national insurance payments, from 22.0% in 1987 to 20.4% in 1988. In contrast, the share of the Disability branch remained the same as in the previous year (10.7% of total insurance payments).

The rates of increase of benefit payments in branches paying wage-replacing benefits were relatively high. The real increase in the sum of payments of unemployment allowance is particularly high - about 62%. The main reasons for the increase in payments of the Unemployment branch are as follows: a growth of about 60% in the number of recipients of unemployment allowance, accompanied by a rise - albeit a moderate one - in the average number of days for which unemployment allowance was paid, and a rise in the average daily unemployment allowance, from 44.5% of the daily average wage in 1987 to 47.5% in 1988.

Payments of the Employment Injury branch and payments for Reserve Service rose by 6.6% and by 6.7%, respectively, in real terms,³ whereas the scope of payments in the Maternity branch (including payments under the Alimony Law) rose in real terms by 15%. The rise in the payments of benefits in those branches stemmed both from an increase in the real value of the various benefits and from an increase in the number of benefit recipients. The share of payments of wage-replacing benefits in total benefit payments grew from 24.7% in 1987 to 26.5% in 1988.

In contrast to the real increase that characterized the other national insurance payments, income support payments to the residual population decreased at a rate of about 2% in 1988, following a decrease of about 11% in 1987. The continuation of this downward trend is due solely to the 10% decrease in the number of benefit recipients, since the real level of benefit granted them went up by about 6%.

And finally, a marked development that characterized 1988 is that during this year, long-term care benefits were paid for the first time to the elderly population. The expenditure on long-term care (including the payments of the long-term care personal benefit, monetary transfers to external agencies jointly responsible for the law's implementation and resources allotted for the increasing scope of community services, nursing homes and service development) amounted in 1988 to about 1% of total national insurance payments.

3. When the payments transferred to external factors in 1988 are deducted from total payments of the Reserve Service insurance branch for that year, the rate of change of the latter between 1988 and 1987 comes out higher - about 30%.

C. Adjustment of National Insurance Benefits and their Level in 1988

No changes were introduced in 1988 in the methods of adjusting the benefits of the National Insurance Institute, and the changes in the level of benefits stemmed mainly from developments which took place in the sphere of prices and wages in the economy. The basic old-age and survivors' pensions, set at a given percentage of the average wage as defined by law (in accordance with family composition), were adjusted according to an improved method in use as of December 1984 - first as a temporary order for one year only, in the framework of a law, and later by force of agreements with the Ministry of Finance. The improvements which were introduced in the adjustment method were as follows:

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 this 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 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 last three months on which the Central Bureau of Statistics (CBS) had data (simple average), and according to the cost-of-living increments and any other compensation for price increases ("compensation" in the words of the law) paid in the economy from the end of those 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.

It is calculated once a year (at the beginning of January) or whenever any cost-of-living compensation is paid. In order to guarantee relative stability in the

level of old-age and survivors' pensions, even when there are changes in the level of inflation, wage agreements and cost-of living agreements, it was determined in December 1984 that the estimate of the average wage for the purpose of calculating benefits would be based on a simple average of the last wage paid in practice during the last three months on which the CBS had data, but that each compensation, as defined in the law (e.g. the cost-of-living increment), and each wage increase in the business sector granted in any of these three months would also be credited to the account of the preceding months (which are a part of the basis for calculation), and not only to that of the specific month in which it was paid.

2. The determination of a "floor" in terms of percentages of the actual 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 lower than 15% of the actual average wage. If it turns out later that the pension paid according to the average wage under the law was lower than 15% of the actual average wage, the pensioners will be entitled to a supplement which together with the pension will amount to 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 payment so that its real value will be preserved.

Today, the back payments are paid to the beneficiaries at the end of the year, and only when it becomes clear that the annual average pension actually paid was lower than 15% of the actual average wage⁴.

4. As of June 1988, back payments were paid to make up for the gap between the rate of pension actually paid and the "floor", not by force of an obligatory amendment, but rather under article 208 of the N.I. Law, (that is, at the expense of the Ministry of Finance).

No changes were introduced in 1988 in the method of updating the minimum guaranteed income to old persons, survivors, disabled persons, women entitled to alimony and the supported population who do not receive national insurance benefits (the residual population). Income support benefits were adjusted in accordance with a system determined in an agreement with the Ministry of Finance in April 1987, according to which the minimum guaranteed income would not fall below the rate fixed for it in the law. Every month the average wage in the economy is estimated according to the method fixed by the temporary order, and the benefit is adjusted only when its rate is lower than that fixed in the law (e.g. 25% of the average wage for a single person).

Table IV and Diagrams 3 and 4 present the development of the basic old-age and survivors' pensions level and of the income support benefits, paid to selected family compositions. The data show that in 1988 the level of the basic old-age and survivors' pensions rose slightly relative to the average wage, following the continuation of the policy of guaranteeing a minimum ("floor") for the pension, and thanks to the fact that the average wage was estimated according to the temporary order (in 1987 this average wage was lower by only 4.5% than the effective wage, whereas in 1984, a year characterized by high rates of inflation, there had been a gap of 20% between them). It should also be stressed that the average wage estimated according to the temporary amendment increased in real terms even more than did the effective average wage - about 5% as compared to about 3%, and thus the old-age and survivors' pensions linked to it also increased in real terms - by about 5%.

The adjustment of the guaranteed minimum income every month in which its level fell below the rate fixed by law, in accordance with the average wage of the temporary order, caused a rise in its level both in respect of the average wage and in real terms. The guaranteed minimum income for an individual rose from 24.5% of the average wage in the economy in 1987 to 25.5% in 1988, while its real value grew by about 6% - 7%.

TABLE IV - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as a Percentage of the Average Wage*

1975 - 1988

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
1987	143.5	15.0	278.3	29.1	234.6	24.5	475.4	49.7
1988	151.0	15.4	292.6	29.8	250.8	25.5	504.2	51.3

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

Unlike the basic old-age and survivors' pensions and unlike the guaranteed minimum income for subsistence, child allowances were linked in July 1975 to changes in the cost-of-living index and since 1981 have been adjusted four times a year. As of January 1988, child allowances (and credit points in the tax system) are adjusted according to the full rise in the index once a year (in January) and also whenever a cost-of living increment is paid to all employees. This change is liable to reduce the frequency of adjustments, which depends of course on the number of times that the cost-of-living increment is paid, and therefore may again cause erosion in the credit point's value.

Table V and Diagrams 5 and 6 present the development of the value of the child allowances. Following the introduction of the economic program, due to which the level of inflation fell drastically, a real improvement was evident in the value of the credit point - at an accumulative rate of approximately 4.5% from 1985 to 1987. This trend was curbed in 1988, although the purchasing power of the credit point was preserved (it fell by only a tenth of a percent). In contrast, the level of the allowance declined in 1988 in respect of the average wage in the economy, just as in 1987. The value of the credit point declined from 3% of the average wage in the economy in 1987 to 2.9% in 1988 (as compared to 3.2% in 1986). As compared to 1975, when the system of children's allowances was reformulated, no erosion was noted in 1988 in the real value of the credit point, but the erosion in respect of the average wage remains high, and reaches a rate of about 35%. It should be stressed that 1988 saw a continuation of the policy - by force of law - of the abolition of the allowance for the first child in small families, with the exception of low-income families (whose income from the husband's work is no more than 90% of the average wage according to the National Insurance Law). This policy continued into 1989 as well, and the discussions on the raising of the income entitling a family to reimbursement of the allowance to a level equal to the average wage have not yet borne fruit. However, in April 1989, it was decided to abolish the taxation on children's allowance for the second and third child paid to families of up to three children, in which the husband is liable for a marginal tax of 45% or more.

DIAGRAM 4 - Average Value of Credit Points and Child Allowances by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices

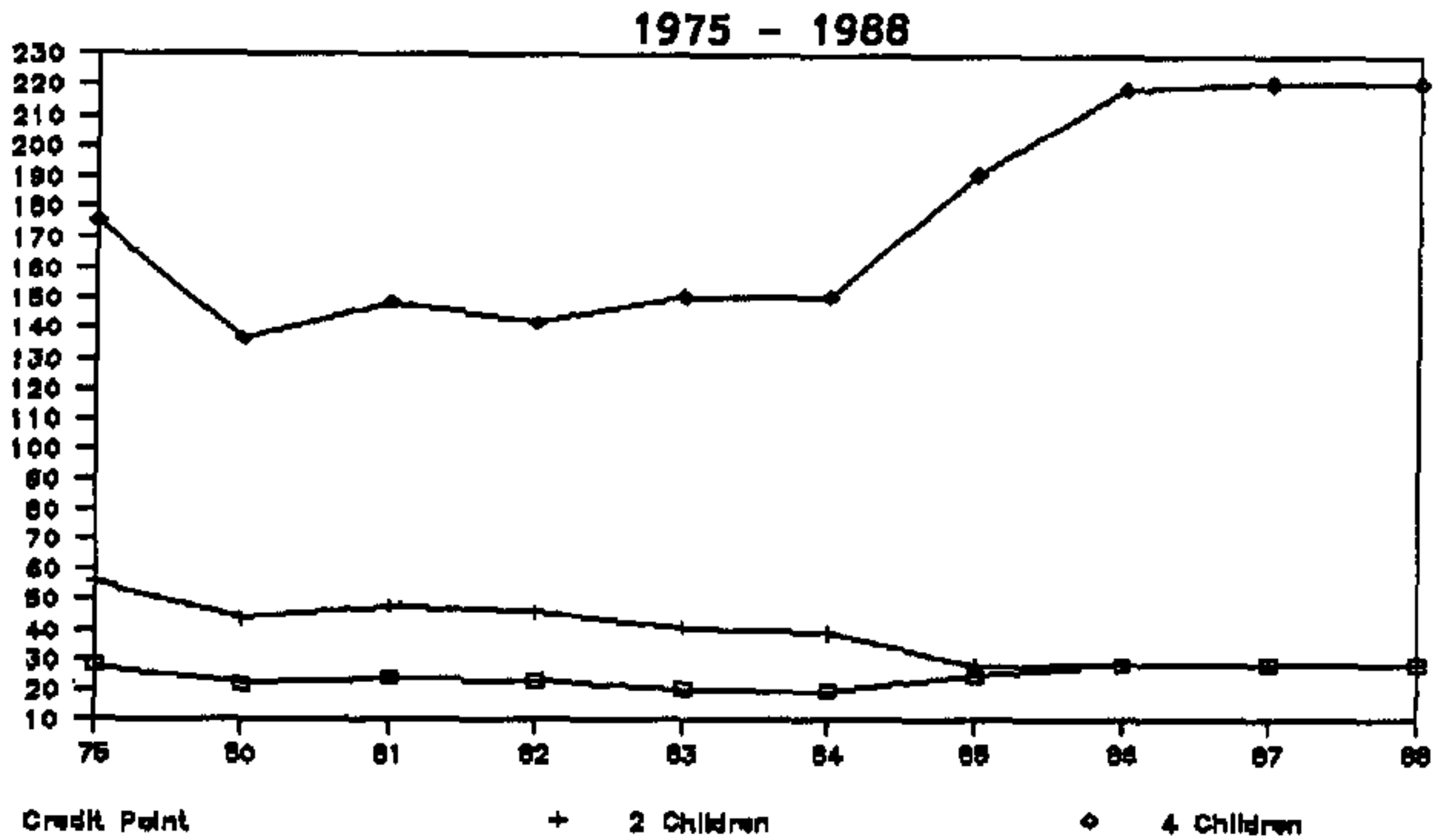


DIAGRAM 6 - Average Value of Credit Points and Child Allowances by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage

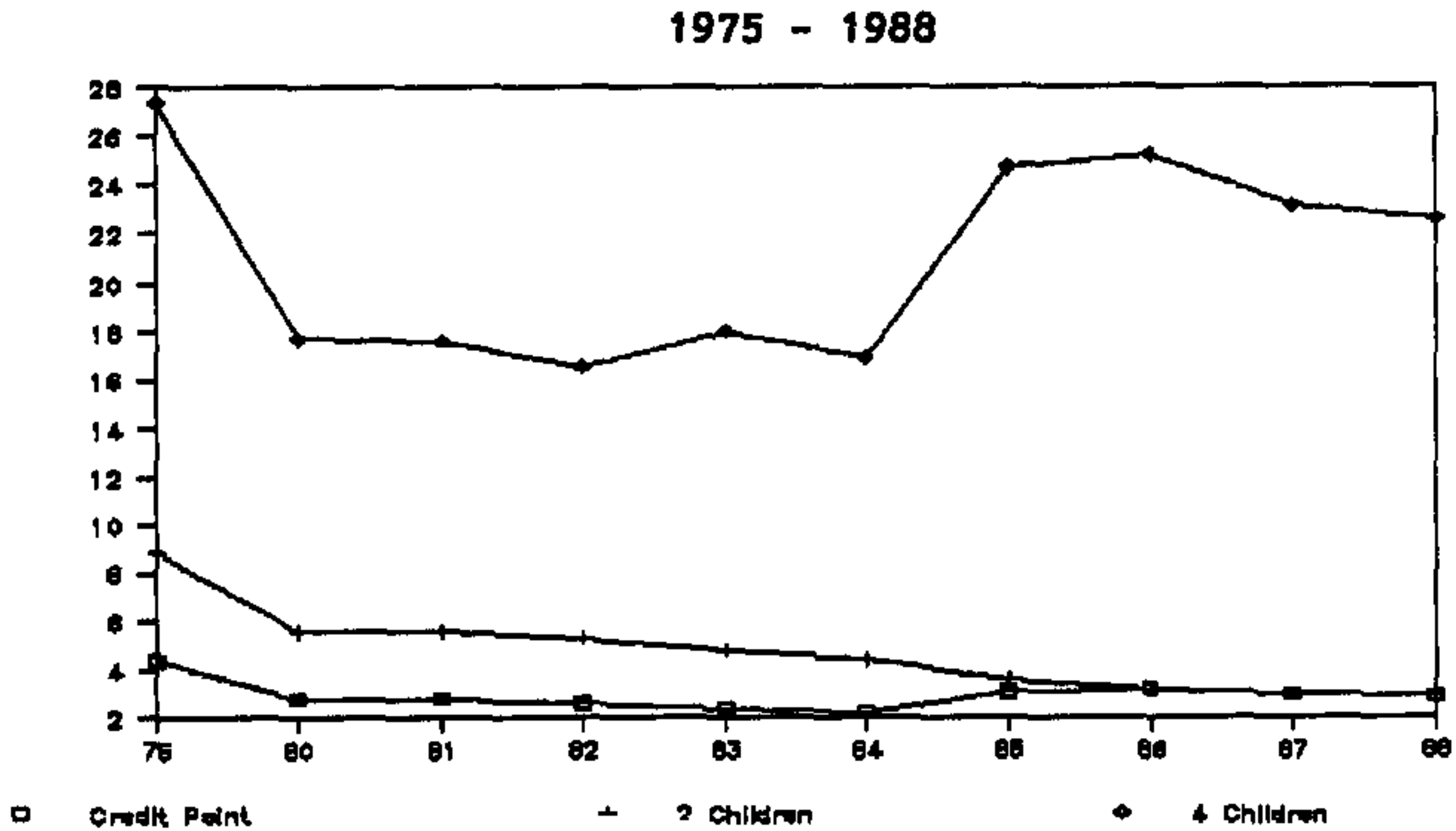


TABLE V - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans)

1975 - 1988

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
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0

D. Benefit Recipients

The increase in the population of beneficiaries in most branches, with the exception of injury allowances, income support (the residual population) and maternity benefit recipients, was also a factor in the rise in total payments of national insurance benefits. As in past years, the number of benefit recipients in the main national insurance branch, Old Age and Survivors, continued to increase in 1988 - at a rate of about 2% (as in 1987). In the Children branch, the second largest of the Institute's insurance branches, the moderate rise in the number of families and children receiving children's allowance continued for the second year. This followed the decline which characterized the years 1985 - 1986, as a result of the abolition of payment of children's allowance for the first child in small families. The average monthly number of families receiving allowances grew by about 1% (as compared to 1.5% in 1987) and reached about 538,700. The average monthly number of children for whom children's allowance was paid also rose by about 1%, and reached 1,292,000. This rise more or less reflects the increase in the number of children that occurred in the country.

In the General Disability branch, the third largest branch, the number of recipients of general disability pension increased by 2.4%, as compared to an increase of 4.7% in 1987. This is the lowest rate of growth observed since the establishment of the General Disability branch, and it mainly reflects the fact that the take-up of rights in this branch more or less reached its full capacity. The number of recipients of permanent disability pensions due to an employment injury continued to rise, as did the number of recipients of dependents' pension (both in the framework of the Employment Injury branch) - at rates of 2.7% and 1.2%, respectively. In contrast, the number of recipients of injury benefits due to injury at work continued to decrease in 1988, by 4.8%. In the Maternity branch, too, there was no uniform trend, although the changes that occurred in the number of recipients were moderate: the number of women receiving maternity grants went down by about half a

percent, while the number of women receiving maternity allowance went up by about 2%.

A prominent development that characterized 1988 was the drastic rise in the number of recipients in the Unemployment branch. In this year, the number of recipients of unemployment allowance grew by about 62%, in contrast to an accumulated decline of about 5% in the years 1986 - 1987. This development was of course a natural result of the expansion of the scope of unemployment in the country. The rate of unemployment increased from 6% in 1987 to 7% in 1988. This increase occurred mainly towards the end of the 1988 budgetary year (in the months of January - March 1989, the unemployment rate reached about 8%). In contrast, the number of recipients of income support benefits (the residual population) decreased in 1988, for the second consecutive year. The average monthly number of families receiving this benefit went down from 26,653 in 1987 to 24,065 in 1988. This is therefore a decline of about 10% (after a decline of about 15% in 1987). The continuation of this trend is mainly due to a further improvement in the level of the minimum wage, which became effected in 1988. The raise of the minimum wage from 37.9% of the average wage in the economy in 1987 to 41.1% in 1988, and the reduction of the gap between the minimum wage and the "determining sums" (the maximum income entitling one to income support) led to a fall in the number of persons receiving benefits due to low wages (from about 6,900 in March 1988 to about 5,600 in March 1989), as well as to a decrease in the number of persons entering into the income support system. It should be noted that had there not been an expansion in the scope of unemployment, a steeper decline would have been observed in the number of recipients of income support benefits in 1988, since the rise in the unemployment rates - particularly in the last quarter of the year - made it difficult for unemployed supported persons to re-join the labor market and caused the addition of newly unemployed to the income support system.

TABLE VI - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average)

1980 - 1988

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances	Unemployment	Income Support to Residual Population
			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	37,000	-
1981	353,566	48,761	70,017	8,034	2,958	96,732	38,602	587,511	42,152	-
1982	362,635	54,386	57,976	8,485	3,070	98,676	39,648	600,859	40,000	9,880
1983	371,053	59,491	59,751	8,898	3,090	102,654	42,385	609,052	36,900	11,030
1984	379,394	62,522	56,921	9,326	3,215	99,872	42,690	621,675	51,500	14,328
1985	390,226	64,575	57,823	9,872	3,286	101,329	42,755	546,900**	61,300	24,567
1986	401,749	67,111	57,034	10,018	3,338	100,541	42,742	524,200	58,600	31,492
1987	409,771	70,256	57,034	10,369	3,381	99,784	42,420	532,700	58,499	26,653
1988	418,167	71,946	54,291	10,645	3,421	99,268	43,150	538,700	92,800	24,065
Number of benefit recipients										
1981	3.0	13.7	..	6.5	3.5	0.4	-3.0	1.4	13.9	-
1982	2.6	11.5	-17.2	5.6	3.8	2.0	2.7	2.3	-5.1	-17.0
1983	2.3	9.4	3.1	4.9	0.7	4.0	6.9	1.4	-7.7	11.6
1984	2.2	5.1	-4.7	4.8	4.0	-2.8	0.7	2.1	39.6	30.0
1985	2.8	3.3	1.6	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	19.0	72.0
1986	2.9	3.9	-1.3	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5	-4.4	28.2
1987	2.0	4.7	-4.8	3.5	1.3	-0.7	-0.7	1.6	-0.2	-15.4
1988	2.0	2.4	..	2.7	1.2	-0.5	1.8	1.1	58.6	-9.7
Change relative to previous year (%)										

* The data for this benefit are annual.

** Includes families which received the allowance for the first child via their employers, as of July 1985.

E. Financing of the National Insurance's 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 so as to lower labor costs in the economy and (and thus to preserve price stability and increase the profitability of production, mainly for exports). The government also decided that the Ministry of Finance would pay the National Insurance Institute whatever sum missing as a result of the reduction in the insurance contributions of employers and non-employees. Up to April 1987, this reduction of insurance contribution rates was implemented by means of an administrative arrangement which cancelled some of the advance payments. In April 1987, the reduction of insurance contributions (by 2.8 percentage points) was anchored in the stabilization of the Economy Law⁵. The government also decided on a reduction of an additional 2.7 percentage points in insurance contribution rates as of March 1987, and that this additional reduction would be implemented by cancelling advance payments.

Following are the main factors which influenced the receipts of the Institute from insurance contributions, the distribution between direct contribution from the public and government payments (instead of employers and non-employers' share), and from non-employees, and between collection for insurance branches and collection for various external factors:

-
5. At this time the government also decided to abolish the education and defense levies, which together amounted to 1.7% of the income liable for insurance contributions.

- a) In 1988 the real average wage of employees rose at a rate of about 3% (as compared to about 10% the previous year) and the number of employee posts increased by 0.6% (as compared to 3.4% in 1987).
- b) The sums of insurance contributions transferred by the government for the cancellation of the March 1989 advance payments of employers and non-employee insurees were equal to a little more than a fifth of the total sum transferred by the Ministry of Finance in the 1988 budgetary year. They were totally charged to the account of the 1988.

budgetary year, although most were transferred as against the 2.7% percentage point reduction in the rate of income contributions during the first five months of the 1989 budgetary year, since the advance payment was meant to make up for the reduction in the insurance contributions of only one month in the 1988 budgetary year - March 1989 - and of five additional months in the 1989 budgetary year - April to August 1989. The opposite situation prevailed in the 1987 budgetary year.

The sum of insurance contributions transferred by the Ministry of Finance to the National Insurance Institute as against the 2.7 percentage point reductions in contribution rates for the first five months of the 1987 budgetary year were charged in full to the 1986 budgetary year⁶. As a result, the sums of contributions transferred by the government because of the cancellation of advance payments in every one of the budgetary years 1986 - 1988 was dependent to a large extent on the dates on which the advance payments were cancelled, and only a small part of the change in these sums reflects developments in the income liable for contributions or in employment.

- 6. The reference is to contribution shares transferred by the government due to the cancellation of the February 1987 advance payment.

c. In 1988 payments were received from the Ministry of Finance on account of assessment differentials for 1986 and 1987.

The combination of these factors caused a real growth of 8.5% in the total receipts of the Institute from insurance contributions in 1988 (as compared to a real growth of 4.3% in 1987). The data of Table VII show that this rise reflects two opposing developments: the sum of direct collection from the public fell in real terms by 12.2% (as compared to a real growth of about 11% in 1987), whereas the sum of insurance contributions transferred by the government (instead of the employers and the non-employee insurees) rose in real terms by 90.1% (as compared to a real decline of 16% in 1987).

The differences in these rates of change (in direction and intensity) do not reflect a change in the government's policy as regards the rate of its participation in the payment of insurance contributions due from the employers and the non-employee insurees, but rather derive from the last two factors mentioned above. The sum of insurance contributions transferred by the government in the 1988 budgetary year to make up for the reduction of 2.7% points in the contribution rate for the first five months of the 1989 budgetary year increased the contributions transferred by the government in 1988, and in parallel, decreased the direct collection from the public. It should be noted that had the government transferred the required sum of contributions to the National Insurance Institute for the 1988 budgetary year, the receipts of the Institute from contributions (as well as the direct collection and the sum transferred by the government separately) would have increased in real terms in that year at a rate of about 3% - 4% (the rate that more or less corresponds to the rate of real wages). Moreover, one may expect an opposite trend to occur in the next budgetary year - 1989. The sums of direct collection from the public will increase at a higher rate than will the insurance contributions transferred by the government to the NII due to the abolition of advance payments.

TABLE VII The Institute's Receipts from Insurance Contributions (NS thousands)*

1987 - 1988

Insured Persons	Total Receipts		Collections from the Public			Indemnification of Institute By Ministry of Finance**			
	1987	1988	Rate of Real Growth	1987	1988	Rate of Real Growth	1987	1988	Rate of Real Growth
Employees	3,735.9	4,767.3	8.6	2,452.3	3,050.2	-12.0	83.6	1,717.1	86.6
Non-Employees	677.8	860.4	8.1	563.8	73.3	-13.4	4.0	287.1	114.5
Total	4,413.7	5,627.7	8.5	3,516.1	623.5	-12.2	897.6	2,004.2	90.1

* Including collection for external factors.

** For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insureds in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics

1983 -1988

Contributions - Characteristics	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Percentage of change (relative to previous year):						
Average real wage per employee	-1.2	5.6	-13.4	12.4	9.7	2.9
Number of employee posts	1.6	-0.3	0.3	0.7	3.4	0.6
Average wage as defined in the N.I.Law	160.4	439.3	208.3	42.2	30.3	24.3
Change in prices	173.8	404.6	231.3	30.2	17.9	17.4
Increase in total contribution receipts:						
Nominal*	158.9	420.8	247.9	60.2	23.0	27.5
Real	-5.4	3.2	5.0	23.0	4.3	8.6
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	26.8	28.1	32.3	33.3	27.5	27.0
Employees' contributions as % of total contribution receipts	94.4	92.9	88.0	86.3	84.6	84.7

* Including collection for external factors.

The rates of change noted in total contribution receipts from employees and non-employees, on the one hand, and for insurance branches and for external factors, on the other hand, were similar. The total contribution receipts for employees in 1988 (the shares of the employer, the government and the employee together) rose in real terms by 8.6%, whereas the receipts from non-employee insurees (including government payments for them) rose in real terms by 8.1%. As a result, no change occurred in 1988 relative to 1987 in the share of contribution receipts from non-employees in total contribution receipts, and it stood at about 15%.

Collection for external factors (parallel tax) in 1988 increased in real terms by 6.8%, while collection for insurance branches increased in real terms at a slightly higher rate - 9.2%. As a result, the share of collection for external factors in total contribution receipts declined slightly - from 27.5% in 1987 to 27% in 1988.

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. As of 1982, the sums of the government's participation have been transferred almost in full as dictated by law.

In addition, the government participates in financing (by force of a special agreement) in order to supplement the reserves of the Reserve Service insurance branch up to one year's expenditure. The total allotment of the Ministry of Finance (under Section 217 of the law and by force of the aforesaid special agreement) grew in real terms by about 19% in 1988. About half of this growth is due to the increase in the government's participation in supplementing the reserves of the Reserve Service branch (following the sharp rise in payments of this branch in 1987). In addition to the

allotments of the Ministry of Finance, the government grants pensions to various groups of beneficiaries via the National Insurance Institute, under Section 200 of the National Insurance Law and under other laws. Among these payments are included the benefits granted under the Income Support Benefit Law (to the elderly persons and survivors and to the residual population), family allowances to veterans, alimony payments, mobility benefits, etc. In 1988, the sum total of these payments increased in real terms by 3.8%, as compared with a real decrease of about 11% in 1987.

The rise which appeared in the payments of benefits under Section 200 of the National Insurance Law and under other laws was caused by a combination of three developments: a real growth of about 14% in the payments of mobility allowances; a moderate real increase (of about 11%) in payments of income support benefits to the elderly and survivors and in payments of non-statutory old-age and survivors' pensions, and lastly, a real increase of about 2.2% in payments of family allowance to veterans.

3. The Breakdown of the Sources of Financing of National Insurance Activities

In order to sum up the subject of financing of the National Insurance branches, Table IX shows the share 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 national insurance branches from contributions (including the sums paid by the Ministry of Finance instead of the employers), the full participation of the government as dictated by Section 217 of the National Insurance Law, the steep rise in the sum transferred by the government to the Reserve Service insurance branch and the real increase in the total payments financed by the government under Section 200 of the National Insurance Law and under other laws. As a result of these developments, the share of collection for insurance branches in total sources of financing declined somewhat, from 58.9% in 1987 to 57.9% in 1988. The share of the Ministry of Finance in the financing of statutory benefits and in ensuring the

reserves of the Reserve Service insurance branch increased slightly, from 15.3% to 16.7%, while the government's participation in payments of non-statutory benefits decreased moderately, from 14.4% of all receipts in 1987 to 13.7% in 1988.

The National Insurance Institute's assets are invested with the Bank of Israel under a Special Investments Agreement (according to which the assets are invested in debentures fully linked to the index and bearing limited interest - half at a rate of 5% and half at a rate of 5.5%). Moreover, interest is paid on the balance in current deposits held with the Bank of Israel at the accepted rate for deposits with the Accountant-General. Monies are also invested for short terms in cash deposit certificates. Income from interest from investments constituted in 1988 approximately 11.7% of the total current receipts of the Institute.

4. The Financial Situation of the National Insurance Institute's Branches

Table X presents the balance of receipts of each of the National Insurance Institute's branches at current annual prices. From 1987 to 1988, the current deficits (without interest) of the Old-Age and Survivors, Employment Injury and Unemployment insurance branches increased, while in the Disability and Children branches, the current surpluses increased. In the Maternity branch, which had a current surplus in 1987, a current deficit was recorded in 1988, whereas in the Reserve Service branch, marked by a current deficit in 1987, a current surplus was recorded in 1988.

The improvement in the financial situation of the Children, General Disability and Reserve Service insurance branches stems from the fact that the rate of increase of receipts in these branches was higher than the rate of increase of the benefits. As regards the Reserve Service branch, the government's participation in maintaining the branch's level of reserves is of special note, while as to the Children branch, it should be pointed out that the rate of collection for this branch has not changed since 1985, despite the abolition of the allowance for the first child at that time.

TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches
(NS millions)

1985 - 1988

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest		Surplus/Deficit With Interest			
	1986	1987	1986	1987		
	1988	1988	1988	1988		
Total	107.2	261.2	379.8	641.7	925.4	1,211.4
Old-age and Survivors	-79.8	-98.6	-110.5	119.5	139.4	175.1
General Disability	-18.2	2.3	77.7	7.0	33.2	117.5
Employment Injury	-28.2	-47.3	-79.1	36.7	29.1	11.0
Maternity	39.1	51.8	-9.3	60.7	81.0	28.6
Children	237.1	452.7	566.4	291.6	540.3	705.5
Unemployment	-47.5	-68.3	-162.3	74.1	76.2	7.9
Reserve Service	-37.6	-85.1	-55.1	-15.1	-60.6	79.6
Others	42.4	53.5	41.8	67.2	86.8	86.2

In contrast, the increasing deficit in the branches of Old Age and Survivors, Employment Injury and Unemployment derive from the high rate of growth in the scope of benefit payments in these branches. When the interest paid in 1988 on the National Insurance Institute's investments is also taken into account, it emerges that there is a surplus in all the branches.

Table XI presents the distribution of all the assets of the National Insurance Institute, by insurance branch. The share of the branches in which current surpluses were recorded, in total assets, rose. For example, the assets of the Children and Disability branches increased to 18.6% and to 5.0% of the Institute's total assets, respectively. In contrast, the share of assets in the Old Age and Survivors and Unemployment branches continued to decline in 1988, to 33.5% and 1.4% of the Institute's total assets, respectively (as compared to 34.9% and 21% in 1987, respectively).

**TABLE XI - National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year),
by Insurance Branch (in percentages)**

1984 - 1988

Insurance Branch	1984	1985	1986	1987	1988
Total Assets					
Absolute Numbers (NS thousand, current prices)	3,377.2	8,432.9	10,977.1	13,697.1	17,822.1
Percentages	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1
Thereof:					
Old-age and Survivors	39.5	37.7	36.5	34.9	33.5
General Disability	5.2	4.9	4.7	4.6	5.0
Employment Injury	12.1	12.2	11.8	11.9	10.3
Maternity	3.5	3.9	4.2	4.6	4.4
Children	8.1	10.0	12.1	15.5	18.6
Unemployment	23.4	22.8	22.1	21.0	19.4
Reserve Service	4.3	4.1	3.8	3.1	3.4
Others	3.9	4.4	4.8	4.4	5.4

F. Implementation of Long-Term Care Insurance Law⁷

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 the development of an infrastructure for those services required for the long-term care of the elderly and for a solution to problems of immediate distress in the areas of community care and long-term hospitalization. According to the law the financial resources for these aims are to be allocated as follows:

1. In each of the first two years of the law's implementation (1986 - 1987), NS 3 million (at March 1986 prices) will be allocated to each of the two ministries, Health and Labor and Social Affairs, for expanding the scope of personal care and domestic services provided by these ministries, according to their accepted rules and procedures.
2. An annual sum of up to 15% of total annual collection for Long-Term Care Insurance will be placed at the disposal of each of the two above-mentioned ministries for increasing the number of elderly persons being cared for in nursing homes. These sums will be allocated in the course of ten years (1986 - 1995).
3. A sum equal to not more than 20% of total collection for Long-Term Care Insurance will be earmarked as the budget for development of an infrastructure of long-term care services in the community and in nursing homes during the first two years. In the following years (until 1995), the budget will be reduced to 10% of annual collection.

It should be stressed that the aforementioned sums will be added in full as an increment to the public services already

7. A detailed report on the implementation of the law is presented in Chapter 5.

allocated to long-term care services, and not as a replacement of them. Moreover, the transfer of the monies to the Ministries of Health and of Labor and Social Affairs as stated in sections (1) and (2) above is conditional upon receiving a report on actual expenditure, according to procedures formulated by the ministries and by the National Insurance Institute.

Since the beginning of the law's implementation and up until the end of the 1988 budgetary year (March 1989), about NS 19,000,000 were transferred to the Ministries of Labor and Social Affairs and Health for expanding personal care services and for home help in the community, and about NS 15,400,000 were transferred for increasing the number of persons in nursing homes. The reports so far received testify to a significant rise in both the number of recipients of personal care and home help and in the average number of care hours granted to each person requiring care.

In order to implement section (3) above (the development of an infrastructure of community and institutional services), a statutory national committee was established so as to recommend directions of development of long-term care services - types, orders of priority etc. This committee began to operate only towards the end of 1986. Up to this writing numerous requests for development, most of which have already been approved, were submitted to the committee. In the community care area, special emphasis was laid on the training of manpower and on the development of day care centers in which disabled elderly people stay during the day and in which they receive the long-term care services stipulated in the law. In the institutional area, the Long-Term Care Law is integrated with the national master plan to increase the supply of beds for the frail and severely disabled elderly. This plan was formulated by state and public agencies dealing with hospitalization, such as the Ministry of Health, the Ministry of Labor and Social Affairs, the General Sick Fund, Mishan and Eshel. Until early April 1989, the National Insurance Institute transferred a sum of about NS 8.1 million for projects approved by the committee (in both community and institutional spheres).

The second stage is the main one in the law's implementation and it came into effect only in April 1988, with the granting of the long-term care benefit. In the first year of this stage's implementation (April 1988 - March 1989), the Institute's local branches received 41,010 claims for long-term care benefits^a (37,647 first claims and 3,334 repetitive claims). A decision was made regarding 90% (36,895) of the claims examined by the claims officers - approval of entitlement or rejection of claim. 56.8% of the claims regarding which a decision was made were approved, and the claimants were found to be eligible for a long-time care benefit (i.e., they fulfilled the prior conditions of eligibility and dependence test). The local committees, who determine the type of benefit (service or a cash benefit) and the care plan, have considered 19,570 decisions of entitlement transferred to them from the local branches of the National Insurance Institute. They approved an in-kind benefit (provision of services) to 95% of entitled persons and an alternative cash benefit to only 1% of these persons. An in-kind benefit was approved for the remainder (about 4%), but these refused to receive the benefit (about 40% of those who refused to receive services requested a cash benefit instead, but this was not approved). These findings testify to the existence of community care services available throughout the country. The number of claims processed at the local branches and the number of decisions made by the local committees (89% of the decisions recognizing entitlement made at the Institute) testify to the success of all the factors partner in the law's implementation in carrying out the heavy burden of the first year of operation.

-
8. Includes 500 claimants who participated in the experiment carried out prior to the implementation of the law's second stage.

G. Future Trends in the Policy of the National Insurance Institute

The National Insurance Institute, the administrative body responsible for the implementation of social security policy in Israel, has been subject since the early 1970's to continual changes in the range of its activities. These changes included the establishment of new insurance branches (such as the General Disability and Unemployment branches) for contingencies not covered under previously existing branches and the introduction of an universal element in the scheme of children's allowances. In addition, certain tasks designated to the Institute deviated from areas of its activity under existing insurance branches, for example: collection for external factors and implementation of laws relating to non-contributory benefits.

Such an expansion process demands continual re-examination of the aims of the National Insurance Institute, as well as of the network of rights and obligations which make the achievement of these aims possible. In order to meet this challenge - particularly in view of the budgetary constraints expected in the coming years - policy teams were set up in the Institute whose task is to deal with the Institute's policy not only in the long run, but also in specific spheres so as to enable formulation of policy in the short run as well. The main issues requiring immediate examination are as follows:

1. A review of the methods of calculating and adjusting national insurance benefits and an examination of their degree of sensitivity to economic changes, in order to reduce their number and reach uniformity in the methods' components, such as: calculation of the average wage, dates of adjustment and the desired replacement rates in wage-replacing benefits.
2. A study of the various definitions accepted today regarding the basis of income for purposes of calculating wage-replacing benefits - such as: maternity allowance, employment injury benefits,

unemployment and reserve service - in order to reach a uniform definition.

3. An examination of the Employment Injury insurance scheme, particularly the method of determining disability percentages (whether to preserve the connection between the degree of medical disability and earning capacity or to sever it) and the conditions of transfer from entitlement to injury allowance to entitlement to a disability pension.
4. Formulation of the Institute's attitude towards the children's allowance scheme, from the overall viewpoint of the mutual relationships between this scheme and those of income support, minimum wage and direct taxation.
5. A study of collection of contributions and insurance policy, with the aim of simplifying these schemes (reducing the number of insuree types and insurance contribution rates applying to them, as well as the number of income types) and increasing the progressivity of the distribution of the insurance contribution burden.
6. An examination of the housewife's status in national insurance and analysis of the economic and social consequences of insuring the housewife, while relating to the overall budgetary implications and to the burden imposed on the insurees.

The policy teams, which began working in mid-1987, jointly formulated (up to the time of this writing) the following interim recommendations, several of which are already in various stages of legislation:

1. In principal, the relative standard of living of benefit recipients must be maintained in the long run. In the absence of a better indicator of standard of living than the average wage, the policy of linking benefits to the average wage per employee post must be continued. Since publication of data on actual wages inevitably lags behind changes that occur in these

data, there is no escape from continuing to calculate benefits on the basis of an estimate of the average wage. However, the National Insurance Law should be amended as follows:

- a) The calculation of the average wage estimate under the temporary order should be anchored in law, as practiced today by force of agreement with the Ministry of Finance, so that all cost-of-living increments and collective wage increments will be fully expressed (see section C, above, in this chapter).
- b) For the purpose of calculating the average wage estimate, one-time wage components (such as: clothing allowance and convalescence pay generally paid in June and July) should be spread out throughout the year. An estimate of the average wage that includes the relative share of these spread-out grants would prevent sharp fluctuations in the level of benefits, in the advance payments of insurance contributions and in wage payments linked to the average wage as defined in the National Insurance Law.

In addition, in order to prevent erosion in the value of wage-related benefits, the principle of compensating for differentials should be applied to these benefits whenever it becomes clear that the benefit actually paid was lower than a certain guaranteed "floor" (as practiced today with regard to the basic old-age and survivors' pension, whose level is guaranteed by a "floor" equivalent, in the case of the individual pension, for example, to 15% of the measured average wage). In a bill presently in an advanced stage of legislation, and which includes amendments relating to the method of calculating the average wage estimate, it is proposed to change the method of compensating recipients of basic old-age and survivors' pensions: instead of paying one-time differentials at the end of every year, the current pension will be adjusted at a rate relative to the payment

deficiency in the previous fiscal year⁹ - until the next date of such adjustment.

As to the benefits paid to the low-income population groups (the elderly and survivors, the residual population entitled to income support under the Income Support Benefit Law, disabled persons covered under the General Disability Law and women entitled to alimony under the Alimony Law) - the team recommends anchoring in law all adjustment methods in use today by force of the agreement with the Ministry of Finance, according to which the average wage estimate would be calculated each month by the method described above (including the distribution of exceptional payments over time) and the level of benefit would be determined in accordance with its rate under law¹⁰.

Moreover, the team recommended the determining of a "floor" for income support benefits, similarly to the "floor" used for basic old-age and survivors' pensions. The level of this "floor" will be a set percentage of the measured average wage and in accordance with the rates determined in the law (for example, 25% for an individual). The above bill includes only the first recommendations, since the Ministry of Finance has not yet agreed to the recommended change in the second recommendation.

-
9. The rate of compensation is equivalent to the difference between the average annual benefit that should have been paid in the previous fiscal year (in the case of the individual pension, for example, 15% of the measured average wage) and the average benefit actually paid, divided by the actual average benefit.
 10. In contrast, the old-age and survivors' pensions are adjusted annually on January 1st and in the course of the year - whenever a cost-of-living increment is paid to all employees.

Employment disability pension and dependents' allowance, calculated on the basis of the worker's wages immediately preceding the injury, will be calculated - according to the team's recommendation - on the same dates and by the same method recommended for basic old-age and survivors' pensions - and not as practiced today (once a year in accordance with the average wage, and throughout the year at the rates of the cost-of-living compensation paid to wage-earners). As to the short-term benefits (injury allowance, maternity allowance, unemployment benefits and reserve service benefits), the income basis for their calculation will not be a simple average of wages in the three months that preceded the occurrence of the contingency entitling to benefit, but rather an average in which every cost-of-living increment (but not wage increment) paid in any one of these three months is credited to the account of the previous months as well. This method is presently in use in the Reserve Service Insurance branch. The benefits will be adjusted in accordance with the cost-of-living increments and on the same dates on which these increments are paid. The practical implication of this last recommendation is the cancellation of the adjustment of injury allowance on the first of January in accordance with the change in the average wage, its adjustment already from the first day, and not from the 91st day, and the cancellation of the adjustment of unemployment benefits in accordance with changes in the average wage.

2. The determining period for calculation of wages, on which the benefit is based, will be uniform for all short-term benefits - namely, 90 days immediately preceding the occurrence of the contingency entitling to benefit. This recommendation has particular implications in Unemployment Insurance, in which the determining period is the last 75 days for which insurance contributions were paid. The method of calculating wages in the determining period will also

be uniform for all short-term benefits. A minimum daily benefit - uniform for all benefits - should be determined, so as to reduce the need for supplementary systems, such as income support. The minimum benefit will be calculated on the basis of the minimum income for payment of insurance contributions.

3. The regulations according to which the disability degree of an employment-injured person can be raised over and above that determined for him by medical tests (medical disability degree), due to age, sex, or chances of job integration (earning disability degree) - should be abolished.

The law and its regulations should be amended according to the following principles:

Disability pension will have two tiers. The first tier will consist of a compensation for the medical injury in accordance with the percentage of medical disability determined by the medical board, and relative to income. The second tier of the pension will be a compensation for loss (partial or total, temporary or permanent) of the disabled person's earning capacity. A disabled person whose earning capacity has been reduced by at least 50% will be entitled to this second tier, as in the case in General Disability insurance. The level of pension in the second tier will be equal to the level of disability pension for a single person, in accordance with the rate of loss of earning capacity (and will be ceased at the age of entitlement to old-age pension). The rate of the entire two-tier pension will not fall below the rate of the income support benefit, taking family composition into consideration. This last recommendation aims to prevent the insuree's need for several National Insurance schemes at one and the same time.

4. The team studying children's allowances has not yet submitted recommendations. However, the team has adopted the known stand of the Institute as regards the renewal of the allowance for the first child as a universal payment, following the Ministry of Finance's

cancellation of taxation on allowance for the second and third child in small families.

5. The possibility of abolishing the distinctions between the various types of insurees in National Insurance should be considered, and insurance contributions should be collected on the sole basis of liable income. The insurance period of an insuree residing abroad will not exceed five years. His insurance contributions will equal the minimum paid by an insuree who is neither an employee nor self-employed, including reduced rates.

The recommendations of the Committee for Study of Changes in Taxation and Compulsory Payments, set up in 1985, should be adopted: the inclusion of wage components, exempt today from insurance contributions but liable for income tax, in income liable for insurance contributions. At the same time, the employees' income ceiling liable for insurance contributions should be raised, and reduced rates of insurance contributions should be determined for them (as is the case today with regard to non-employees).

6. An amendment should be enacted according to which every disabled housewife who received a general disability pension for at least 12 consecutive months immediately preceding her reaching the age of 60 will be entitled to an old-age pension (in contrary to the situation today, whereby only a housewife who received a full and permanent disability pension is entitled to an old-age pension upon reaching the age of 60, under the voluntary insurance regulations). This recommendation is already in legislative stages.

The team will continue to work on the general problem of the housewife's status in national insurance.