

סקירה שנתית 1989



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1989

ריכזה וערכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, כסלו התשנ"א

ISSN 0333-8649

פ ת ח ד ב ר

סקירה שנתית זו היא העשירית 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 1989/90 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה שלה הוענקו, בדרכי המימון ובשינויים תחיקתיים. מאחר שסקירה זו היא האחרונה בעשור הנוכחי, חלק נרחב מפרק המבוא הוקדש לסיכום מגמות התפתחות הביטוח הלאומי - הגמלאות והגבייה - ולגורמיה בעשור האחרון. 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 - ב-1989; בסוגיית סולמות השקילות והשימוש בהם בחישוב מדדי רווחה ובניתוח מערכות הבטחת הכנסה; באבחון מתמכרים לסמים כמערכת הבטחת הכנסה במסגרתה מרכז לאבחון והכוון, שהמוסד היה שותף להקמתו, ובאמנות הבינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי. כמו כן, בסקירה זו מוצגת לראשונה תמצית הפרסומים, דו"חות המחקר והסקרים של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי שראו אור בשנים 1988-1990.

גם השנה נעשו מאמצים רבים 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 כסיס לכתיבת הפרק המוקדש לעוני ולהתחלקות ההכנסות מתקבלים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אף במועד מאוחר יותר.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר סייעו להכנת הסקירה ולהבאתה לדפוס, במיוחד ללאה אחדות אשר ריכזה, עיבדה וערכה 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.

י. תמיר

סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1989/90. אלה הושפעו, מטבע הדברים, לא רק מן ההתרחשויות הכלכליות בתחומי השכר והתעסוקה - הירידה הקלה בשכר הריאלי, המשך השיפור ברמתו היחסית של שכר המינימום והתרחבות ממדי האבטלה - אלא גם מהגידול הטבעי במספר מקבלי הגמלאות וממדיניות המוסד בתחומי הגמלאות והגבייה. יש לציין, שבדומה לשנים האחרונות, גם בשנה זו נשמרה רמת תייהם היחסית של מקבלי הגמלאות, בעיקר של השכבות החלשות.

בהיותה האחרונה בעשור הנוכחי, סקירה זו מתייחסת למגמות התפתחות הביטוח הלאומי גם במשך העשור כולו. ציין אותו גידול ריאלי בהיקף תשלומי הגמלאות ותקבולי המוסד לביטוח לאומי. גידול תשלומי הגמלאות נבע משינויים דימוגרפיים באוכלוסייה בצד ההתפתחויות הכלכליות, משינויים בהסדרי עדכון הגמלאות, מהנהגתן של תוכניות חדשות או משינויים בכללי הזכאות של תוכניות ישנות. תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור בן 6.5% בקירוב, בממוצע לשנה. כמתצית גידול זה משקפת את עליית רמת החיים במשק, שבאה לידי ביטוי בגידולו הריאלי של השכר הממוצע. זאת - כמתחייב מהעיקרון הבסיסי של שמירת זיקה בין רמת הגמלאות לרמת החיים הכללית במשק.

התפתחויות בולטות נוספות שגרמו בשנים אלה לגידול התשלומים הם התרחבות ממדי האבטלה והמצב הביטחוני, שבעטיים גדלו תשלומי דמי האבטלה, הבטחת הכנסה ותגמולי המילואים בשיעורים ניכרים. כמו כן, בעשור זה נמשכה מגמת הזדקנות האוכלוסייה. מספר מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים גדל מדי שנה ב-2.3%, לעומת גידול בן 1.8% בלבד של האוכלוסייה הכללית. במיוחד גדל משקלה של האוכלוסייה הקשישה ביותר: הקשישים בני ה-75 ויותר מנו בתחילת העשור 28% מכלל הקשישים, ואילו בסופו - 40%. שינוי זה נתן את אותותיו בגידול המשאבים שהוקצו לסיוע לקשישים מוגבלים מאז נכנס לתוקף חוק ביטוח סיעוד ב-1986.

הממצאים בעניין ממדי העוני ודפוסי חלוקת ההכנסות ב-1989 מעידים, שבצד הכנסת סף המס ושכר המינימום, ששמרו גם הם על רמתם ביחס לשכר הממוצע במשק, קצבות הביטוח הלאומי מילאו תפקיד מרכזי בשיפור מצבן היחסי של המשפחות מעוטות ההכנסה ובצמצום ממדי העוני. על אלה יש להוסיף את תרומת המערכות המבטיחות הכנסה לחסרי תעסוקה - ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה - לצמצום השפעת גידול שיעור האבטלה בשנה זו על התרחבות העוני והפערים הכלכליים.

בעת ובעונה אחת ממצאים אלה חושפים את חולשתו של מערך קצבות הילדים למשפחות עם 1-3 ילדים; בניגוד לתמונת מצבן של קבוצות האוכלוסייה האחרות - בעיקר הקשישים והמשפחות הגדולות, ב-1989 לא פחתה תחולת העוני בקבוצת המשפחות הקטנות. לכאורה, כל המשפחות הקטנות העניות זכאיות להחזר קצבת ילד ראשון, אך חלק מהן אינו ממצה את זכותו להחזר הקצבה. זאת ועוד, זפוסית התחלקות ההכנסה ב-1989 מורים על הרעה יחסית במצבן הכלכלי של קבוצות הביניים באוכלוסייה. החלטת הממשלה להעניק גם את קצבת הילד השני במשפחות הקטנות לפי מבחן הכנסות (מאז אוגוסט 1990) בד בבד עם הפחתת מספר נקודות הזיכוי המוענקות במערכת מס ההכנסה לאישה עובדת עם ילדים (מאז יולי 1990) תפגע בעיקר בקבוצות הביניים. לעומת זאת ביטול מס היסוף (בראשית 1990), כבר היטיבה, יחסית, עם העשירונים העליונים, ואילו הנהגת תוספת זיכויי מס נוסף על נקודות הזיכוי האישיות אמור להיטיב בעיקר עם בעלי שכר נמוך.

על רקע מגמות אלה פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית להמשיך לשקוד על שמירת רמת הקצבאות, כדי להבטיח שגם בעתיד יישאר רובה המכריע של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מחוץ למעגל העוני. במקביל יש לתת את הדעת גם לחלוקה פרוגרסיבית יותר של נטל קליטת העלייה, ולהימנע מהטלת רוב רובו של נטל זה על השכבות החלשות ועל שכבות הביניים. לנוכח גידול ממדי האבטלה ב-1989 גוברת תשיבותו החברתית של חוק ביטוח אבטלה. גם לאחר תשלומי העברה, המשפחות שראשיהן (הלא קשישים) לא עבדו ב-1989 מנו קצת יותר ממחצית המשפחות העניות. פגיעה בזכויות המובטלים לדמי אבטלה או ברמת דמי האבטלה רק תחמיר עוד את מצבן של המשפחות הלא עובדות. עם זאת המוסד לביטוח לאומי פועל לסגירת כל פרצה בחוק, היכולה להוביל לניצול לרעה של דמי אבטלה, ולהנהגת תיקוני חוק המיועדים להגביר את התמריצים הכלכליים ליציאה לעבודה.

המוסד לביטוח לאומי גורס שיש לבחון מחדש את מדיניות הממשלה הנוטה להמשיך להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעסיקים ועל מבוטחים לא שכירים עד ל-0.4% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. הפחתה זו, שנועדה במוצהר לעודד מעסיקים להרחיב את היקף ההעסקה, כרוכה בעלות תקציבית ניכרת. בניגוד לתוכניות סבסוד ולעבודה שהונהגו במדינות אחרות, הפחתת שיעורי דמי הביטוח בישראל אינה מותנית כלל בהתחייבות המעסיקים להרחיב את ההעסקה ואינה מוענקה בדיעבד בגין תוספת העסקה בפועל, אלא ניתנת מראש ועבור כל העובדים המועסקים. לנוכח העלות הגבוהה של ההפחתה האוניברסלית של שיעורי דמי הביטוח, יש לבדוק האם לא ניתן להבטיח אף בעלות נמוכה יותר - הרחבה גדולה יותר של התעסוקה באמצעות תוכניות סבסוד ממוקדות יותר.

בשלהי שנת 1989 נפתחו שערי ברית המועצות ליציאת המוני יהודים לישראל. לפי התחזיות מספר העולים צפוי להתעצם ולהגיע לכמיליון נפש בארבע השנים הקרובות. לעלייה זו השלכות מרחיקות לכת על מרבית תחומי המשק, וכמובן גם על הביטוח הסוציאלי. בהיותו המכשיר המרכזי במערכת הרווחה להבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי נערך לטיפול בזכויותיהם של העולים. ב-1990 גל העלייה הגדול בא לידי ביטוי במערכת קצבות הזיקנה והשאיירים ובמערכת הילדים, שהן שתי המערכות העיקריות המקנות זכויות לעולים חדשים מיז עם עלייתם ארצה. ההשפעות התפעוליות והתקציביות, שיש לעלייה על הביטוח הלאומי, תגברנה בעתיד לא רק כתוצאה מהגידול הצפוי במספר העולים אלא גם הנשלת זכויותיהם למערכות האחרות של הביטוח הלאומי.

ולבסוף, כארץ קולטת עלייה יש לישראל עניין מיוחד בהרחבת ההתקשרויות באמנות בינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי, המאפשרות לאזרחי ישראל ולתושביה לממש זכויות סוציאליות - מלאות או חלקיות - שרכשו במערכות הביטוח הלאומי בארץ מוצאם לפני עלותם ארצה. זאת ועוד, האמנות הבינלאומיות הדו-צדדיות בתחום הביטוח הסוציאלי מוזילות את עלות העבודה לחברות ולמעבידים בישראל המעסיקים ישראלים בחו"ל, וכך הן מסייעות להגדלת כושר התחרות של המוצר הישראלי בשוק הבינלאומי. לתרומה זו של האמנות יש חשיבות לנוכח ההתפתחויות הצפויות בקהילה הכלכלית האירופית ב-1992 ולנוכח השינויים המתחוללים בארצות מזרח אירופה, המצטרפות למערכת כלכלת השוק החופשי. יש מקום לקוות, שיהיה אפשר להרחיב את ההתקשרויות באמנות דו צדדיות בין המוסד לביטוח לאומי לבין הרשויות המוסמכות בתחום הביטוח הסוציאלי בארצות אחרות, ובמיוחד - לסלול נתיבים של שיתוף פעולה עם ארצות מזרח אירופה. ואכן, המגעים שהתקיימו ב-1990 עם פורטוגל ועם פולין בדבר התקשרות באמנה מעידים על כך.

התרחבות פעילות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר בשל הגידול בממדי האבטלה ועליית מספר התובעים גמלת סיעוד, הטילה עומס רב על כוח האדם הקיים במוסד - מעבר למתחייב מן הגידול הטבעי של אוכלוסיית המבוטחים ושל מקבלי הגמלאות. מגמה זו, שתלך ותגבר לנוכח מספר העולים הצפוי להתעצם בשנים הקרובות, מחייבת את המוסד להיערך כראוי למתן שירותים נאותים לציבור ברמה ובאיכות.

מרדכי צפורי
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1989 - תום עשור 42-1

- א. תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בעשור האחרון (1980-1989)
- ב. הסיבות העיקריות להתפתחות הגמלאות והגבייה בעשור האחרון
- ג. השינויים בהסדרי עדכון קצבות הביטוח הלאומי וברמתן בעשור האחרון
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1989
- ה. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1989
- ו. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
- ז. קווי מדיניות של המוסד לביטוח לאומי
- ח. השפעת העלייה על מערכת הביטוח הלאומי

(הפרק מופיע באנגלית בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1989 91-43

- א. מכוא
- ב. עיקרי הממצאים
- ג. הגדרת העוני ומדידתו
- ד. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
- 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. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-קשישה הלא עובדת
- יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני
- יב. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שוויון התחלקות ההכנסות

פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1989

- א. זיקנה ושאירים
- ב. ילדים
- ג. אימהות
- ד. נכות
- ה. אבטלה
- ו. נפגעי עבודה
- ז. סיעוד

פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

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

פרק 5 - סובסידיה לעבודה: מטרות, בעיות וניסיון ארצות אחרות

- א. מבוא
- ב. מטרות הסובסידיה
- ג. בעיות תכנון והפעלה
- ד. תוכניות נבחרות של סובסידיה לעבודה שהופעלו בארצות אחרות
- ה. צעדים להורדת עלות העבודה בישראל

פרק 6 - סולמות שקילות והשימוש בהם

- א. הקדמה
- ב. מהו סולם שקילות
- ג. קשיים הכרוכים במושג התחלקות התצרוכת בתוך משקי בית
- ד. יתרונות לגודל בתצרוכת
- ה. התהליך העקרוני של בניית סולם השקילות
- ו. שלושה סולמות שקילות מסורתיים
- ז. סולמות שקילות לא-מסורתיים
- ח. הסולם המקובל בישראל
- ט. אמידה מחדש של הסולם המקובל בישראל והרחבתו
- י. השימוש במושג ההכנסה לנפש סטנדרטית ורגישות מדדי עוני ומדדי אי שוויון התחלקות ההכנסות לסולם השקילות
- יא. מערכות קצבות הזיקנה, השאירים והבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי וסולמות השקילות הנגזרים מהן

עמוד

235-214

פרק 7 - אמנות בינלאומיות בתחום הכיטוח הסוציאלי

- א. מבוא
- ב. האמנות הבינלאומיות לסוגיהן
- ג. האמנות הרב-צדדיות
- ד. האמנות הדו-צדדיות
- ה. חשיבותן של האמנות הבינלאומיות כתחום דינאמי בכיטוח הסוציאלי בישראל

247-236

פרק 8 - אבחון מתמכרים לסמים במערכת הבטחת הכנסה

- א. מבוא
- ב. ממצאים
- ג. סיכום

268-248

נספח פרסומים

פרסומים, דו"חות מחקר וסקרים של מינהל המחקר והתכנון
כמוסד לכיטוח לאומי שראו אור בשנים 1988-1989

296-269

נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1989

תום העשור

לאה אחדות

א. תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בעשור האחרון (1989-1980)

תשלומי הגמלאות של המוסד לכיטוח לאומי הסתכמו ב-1989 בכ-7.3 מליארד ש"ח, לעומת כ-4.1 מליארד ש"ח (במחירי 1989) ב-1980. במרוצת העשור האחרון גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 6.7% במוצע לשנה, והיקפן ביחס לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) עלה מ-6.75% ב-1980 ל-8.38% ב-1989. חלקם של תשלומי הגמלאות בהוצאה על שירותים חברתיים - הכוללת נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד גם את ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות, החינוך ושירותי הרווחה האישיים - גדל מ-36% ב-1980 ל-45% ב-1989.

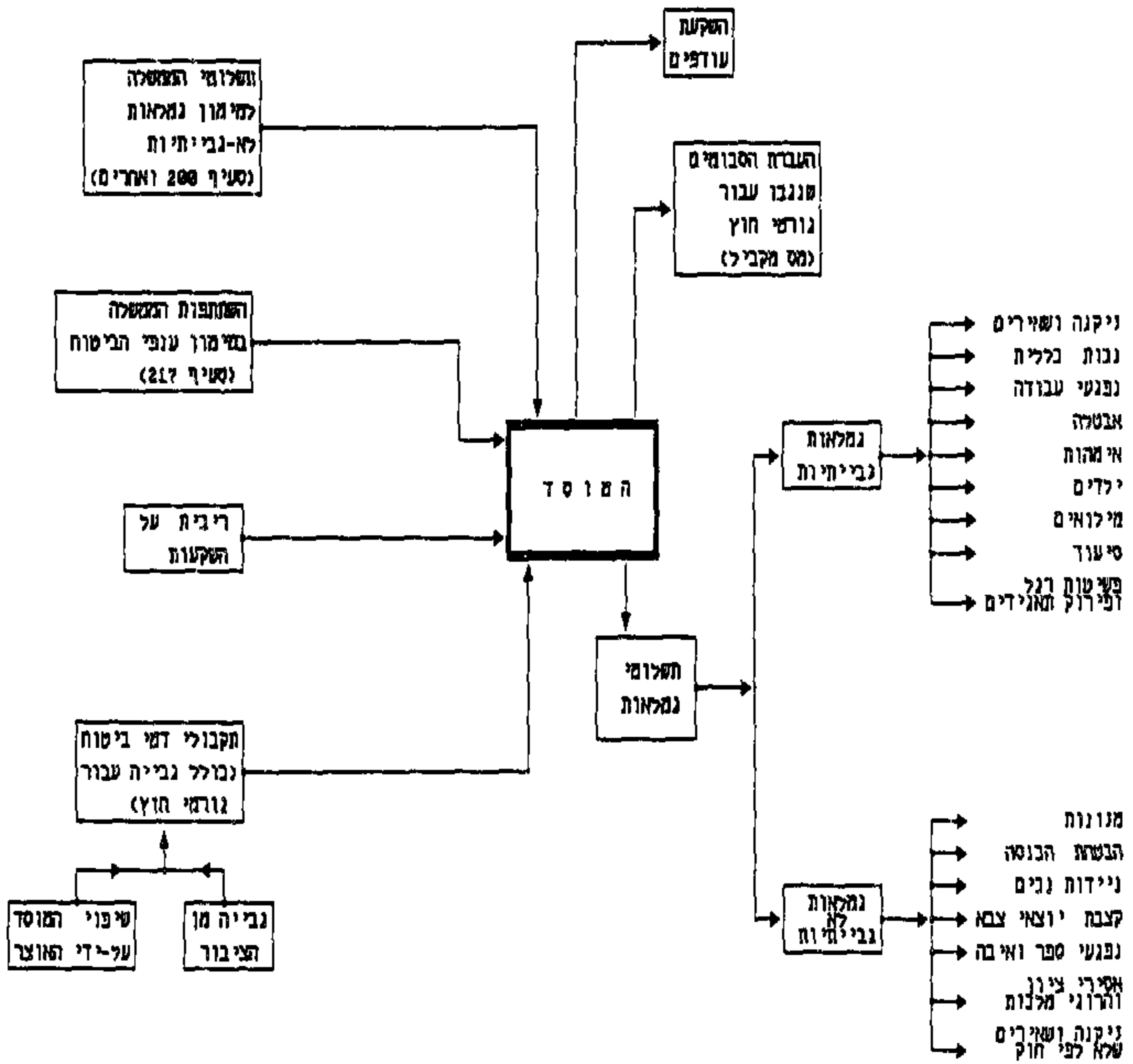
בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות על פי אינדיקטורים אלה בכל אחת מן השנים 1989-1980 מעלה, שעיקר הגידול התרחש בשנים 1982-1980 ובשנים 1988-1986. בשתי תקופות אלו תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעורים שנתיים ממוצעים בני כ-12% וכ-10%, בהתאמה. בשנים 1985-1983 חלה האטה משמעותית בהתרחבות המערכת, ותשלומי הגמלאות גדלו בכ-1% בלבד במוצע לשנה (כ-1983 אף חלה ירידה ריאלית בת כ-5% בהיקף הגמלאות). התפתחות זו חזרה ונשנתה ב-1989, ובשנה זו גדלו תשלומי גמלאות המוסד בשיעור ריאלי בן 4.5%.

שיעורי הגידול בענפים זיקנה ושאיירים, נכות כללית, נפגעי עבודה ומילואים היו פחות או יותר דומים לשיעורי גידול כלל התשלומים: 5.6% - 7.3% במוצע לשנה. בענף הילדים התשלומים גדלו ב-3.2% בלבד במוצע לשנה, ואילו תשלומי ענף אבטלה והתשלומים להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית גדלו בשיעור ניכר: 24.2% ו-21.1%, בהתאמה. ענפי הילדים והאבטלה הם הענפים שחלקם בכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי השתנה במידה משמעותית במרוצת העשור האחרון: חלקו של ענף ילדים קטן מ-26.6% ב-1980 ל-19.8% ב-1989, ואילו חלקו של ענף האבטלה גדל מ-1.7% ל-6.5%. בחלקם של הענפים האחרים בסך כל תשלומי גמלאות המוסד הסתמנו תנודות קלות בלבד - בנות 1%-2% בכל כיוון.

בחלקם של תשלומי הגמלאות הלא גבייתיות - אלו שעבורן לא נגבים דמי ביטוח אלא המשולמות על פי חוקי המדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים ליוצאי צבא) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד) - חלה במהלך העשור ירידה מתונה - מ-19% מכלל הגמלאות ב-1980 ל-15.7% ב-1989. ירידה זו היתה נתונה לתנודות, שהבולטת בהן נצפתה ב-1985, כאשר חלקן של הגמלאות הלא גבייתיות עלה ל-23% עקב

1. מקור הנתונים: פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

תרשים מס. 1: המוסד לכיטוח לאומי - מקורות ושימושים



הצמדת ההכנסה המובטחת למעוטי יכולת לשינויים במדד המחירים לצרכן
מדי חודש.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח - עבור ענפי הביטוח ועבור גורמי
חוץ (מס מקביל עבור קופות החולים ועד אפריל 1987 גם היטל
התגוננות והיטל חינוך) הסתכמו ב-1989 בכ-6.6 מליארד ש"ח, לעומת
4.4 מליארד ש"ח (כמחירי 1989) ב-1980. במרוצת העשור האחרון גדלו
תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח בשיעור ריאלי בן כ-4.4% בממוצע
לשנה, וסכומם ביחס לתוצר הלאומי הגולמי עלה מ-7.5% ב-1980
ל-7.62% ב-1989.

בחינת שיעורי הגידול הריאליים בכל אחת מהשנים 1980-1989 מעלה,
שהגבייה הריאלית (וכמותה גם הגבייה כאחוז מהתל"ג) היתה נתונה
לתנודות חריפות; בלטו במיוחד מצד אחד שיעורי הגידול הריאליים
הגבוהים, יחסית, בשנים 1980-1981 (כ-11% בממוצע לשנה), 1986
(23%) ו-1988 (8.6%), ומצד שני הירידה הריאלית בשנים 1982-1983
(בשיעורים בני 6% ו-5.5%, בהתאמה) וב-1989 (2%).

גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח גדלה בשיעור ריאלי נמוך יותר
מזה המקביל בגבייה עבור גורמי חוץ: 4% בממוצע לשנה לעומת 6%.
כתוצאה מכך ירד חלקה של הגבייה לענפי הביטוח הלאומי בכלל תקבולי
דמי הביטוח מ-76.1% ב-1980 ל-72.9% ב-1989. כמו כן, סך כל
התקבולים מדמי ביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד, הממשלה, ושל
העובד גם יחד) עלה ריאלית בשיעור בן 3.3% בממוצע לשנה, ואילו
התקבולים ממבוטחים לא-שכירים עלו ריאלית בשיעור בן כ-15%
בממוצע לשנה. כתוצאה מכך אחוז הגבייה עבור שכירים מסך כל תקבולי
דמי הביטוח ירד מ-94% ב-1980 לכ-84% ב-1989.

מאז 1986 עד 1989 הממשלה העבירה כ-7 מליארד ש"ח (כמחירי 1989)
למוסד לביטוח לאומי תמורת הפחתת שיעורי דמי הביטוח המוטלים על
המעבידים ועל המבוטחים הלא-שכירים. חלקה של הממשלה בכלל הגבייה
עבור ענפי הביטוח בשנים 1986 - 1989 היה בממוצע כ-40%.

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), השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח (לפי סעיף 217 לחוק
הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח
סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים ותוקי מדינה אחרים)
והכנסות מריבית על השקעות המוסד. ב-1989 הסתכמו תקבולי הביטוח
הלאומי מכל המקורות בכ-8.1 מליארד ש"ח.

מקור המימון העיקרי הוא דמי הביטוח. מחוץ לשנים 1980-1981,

לוח מס. 1: התפתחות השלמים במלאות הביטוח הלאומיים, 1989-1980

סיעות סייעות (ואחר)	הכנסת הכנסה ***	ביטוח שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה ופעולות פנאי ואיבה	נכות כללית	זיקנה ושאיירים **	כל התשלומים	שנה
---------------------------	-----------------------	---------------------------	-------	-------	--------	---	---------------	-------------------------	----------------	-----

מיליוני ש"ח (מחירי 1989)

3.7	-	437.6	68.0	1,092.2	220.4	231.2	417.9	1,630.6	4,101.6	1980
166.4	198.7	715.4	476.7	1,455.0	363.4	435.9	768.9	2,766.0	7,346.3	1989

אחוז הגידול (הריאלי) מאז השנה הקודמת

-	-	1.2	207.3	0.0	11.5	2.8	22.5	18.0	11.0	1980
-	-	13.2	44.8	10.7	20.3	12.8	16.8	17.7	15.7	1981
-	-	63.7	-5.6	-2.2	-1.3	3.8	12.5	1.3	9.1	1982
9.6	-	-22.8	-22.5	-4.5	-3.6	-7.2	4.3	0.2	-4.9	1983
53.3	-	-1.6	36.7	-4.0	-1.0	4.0	4.6	6.2	3.2	1984
67.4	-	-18.1	24.6	12.0	-0.4	-1.3	6.4	5.1	4.9	1985
23.3	-	27.6	23.0	13.9	8.2	22.1	9.2	6.2	12.5	1986
-10.7	-	20.4	17.1	1.5	9.8	5.8	-0.4	8.5	6.8	1987
-1.9	-	6.7	61.3	1.9	15.0	6.6	8.3	8.3	9.7	1988
12.8	-	-13.8	64.4	1.6	6.9	6.7	2.3	2.0	4.6	1989

שיעור הגידול הריאלי השנתי הממוצע ב-1989-1980*

-	21.1	5.6	24.2	3.2	5.7	7.3	7.0	6.1	6.7
---	------	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.

** כולל תשלומים עבור השלמת הכנסה.

*** בטעיף הכנסת הכנסה שיעור הגידול הוא כממוצע לשנים 1983-1984, שכן חוק הכנסת הכנסה נכנס לתוקפו רק ב-1982.

לוח מס. 2: תשלומי גמלאות וחקבולי זמי ביטוח (אחוז מהתל"ג), 1980 - 1989

גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל חקבולי זמי הביטוח	חקבולי זמי ביטוח (אחוז מהתל"ג)		גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	גמלאות תשלומי (אחוז מהתל"ג)		שנה
	גבייה לענפי הביטוח	סך כל חקבולים		גמלאות גבייתיות	כלל גמלאות	
76.1	5.71	7.51	81.0	5.47	6.75	1980
76.1	5.83	7.66	82.7	5.85	7.08	1981
74.3	5.22	7.07	83.2	6.29	7.59	1982
73.2	4.88	6.66	81.1	5.84	7.19	1983
71.9	4.68	6.51	81.7	5.75	7.04	1984
67.7	4.69	6.93	77.1	5.80	7.52	1985
66.8	5.37	8.05	79.4	6.35	8.00	1986
72.5	5.60	7.73	82.7	6.48	7.84	1987
71.3	5.88	8.27	83.6	6.91	8.07	1988
72.9	5.59	7.67	84.3	7.06	8.38	*1989

* אומדן

שבמרוצתן הממשלה לא העבירה את חלקה במימון ענפי הביטוח לפי סעיף 217 לחוק, חלקה של הגבייה לענפי הביטוח הלאומי בכלל מקורות המימון היה בעשור האחרון בין 52% (ב-1985) לבין 59.3% (ב-1989). במחצית השנייה של העשור עלה חלקה של הגבייה לענפי ביטוח באופן שיטתי. חלקה של הממשלה במימון ענפי הביטוח היה כ-13% - 14% בכלל מקורות המימון בשנים 1982-1986 אך גדל בשנים האחרונות והגיע ל-16.6% ב-1989. המימון הממשלתי של הגמלאות הלא גבייתיות היה ברוב שנות העשור כ-14%-15%, ואילו חלקן של הכנסות המוסד מריבית על השקעות היה 15%-17% במחצית הראשונה של העשור, אך ירד לכ-10%-12% במחציתו השנייה.

ב. הסיבות העיקריות להתפתחות הגמלאות והגבייה בעשור האחרון

העלייה הריאלית בהיקף תשלומי הגמלאות כמו כן גם התנודות שנצפו בו במשך העשור האחרון נבעו מן ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו במשק בתחומי המחירים, השכר והתעסוקה, מהשינויים בהסדרי עדכון הגמלאות, שנבעו במידה רבה מהתאמת המדיניות למגמות בתחומי המחירים והשכר; משינויים דימוגרפיים שחלו באוכלוסייה; מהנהגתן של תוכניות חדשות או משינויים בכללי הזכאות של תוכניות ישנות ומהתרחשויות חיצוניות, שבאו לידי ביטוי בעיקר בענף המילואים. ההתפתחויות ברמת המחירים והשכר השפיעו בעיקר על רמת הגמלאות, ואילו שאר הגורמים השפיעו בעיקר על מספר מקבלי הגמלאות.

במחצית הראשונה של שנות השמונים המשק הישראלי היה נתון בתהליך אינפלציוני מהיר, שהגיע לשיאו במחצית הראשונה של 1985. תוכנית החרום לייצוב המשק, שהונהגה ביולי 1985, האיטה במידה דרסטית את קצב האינפלציה, וכשנים 1986-1989 המחירים עלו ב-1.4% - 1.6% בממוצע לחודש (לעומת כ-15% ב-1984 וב-20% במחצית הראשונה של שנת 1985). התהליך האינפלציוני המתמשך שאפיין את המחצית הראשונה של שנות השמונים, ובעיקר הקפיצות החדות בשיעורי האינפלציה (בתקופות שצוינו לעיל), גרמו לשחיקת רמת הקצבאות. לעומת זאת, ירידת האינפלציה, שציננה בעיקר את המחצית השנייה של 1985 ואת שנת 1986, הניבה עלייה ריאלית בערכן של הקצבאות. התאמת מנגנוני ההצמדה לרמות אינפלציה חדשות כמחצית הראשונה של שנות השמונים יושמה בעיקר לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע כמשק. השיפורים שהונהגו בהסדרי עדכון קצבות הזיקנה, השאירים וההכנסה המינימלית המובטחת², בעיקר בשנים 1980-1981 ובשנים 1984-1985 פעלו פעולה

2. השינויים שהונגו בהסדרי העדכון במרוצת העשור האחרון מפורטים בנספח לפרק.

נגדית להשפעת האינפלציה על רמת הקצבאות. הסדרי עדכון קצבות הילדים השתנו אך במעט מאז 1980 (למעט הגדלת תכיפות העדכון ב-1981), ולפיכך השפעת התנוזות ברמת המחירים באה לידי ביטוי מובהק בהיקף תשלומי ענף הילדים. ב-1980 היקף תשלומי הענף נשאר יציב במונחים ריאליים, ובשנים 1981-1984 אף חלה בו ירידה מצטברת של כ-12% (למרות גידול מספר הילדים שקיבלו קצבה). לעומת זאת, הירידה הדרסטית בקצב האינפלציה הביאה בשנים 1985-1986 לעלייה ריאלית בהיקף תשלומי הענף בשיעור מצטבר בן כ-26%. זאת למרות ירידת מספר הילדים שקיבלו קצבה לאור ההחלטה להעניק קצבת ילד ראשון רק על פי מכתן הכנסות.

גם לשינויים ברמת השכר הריאלי במשק היתה השפעה מכרעת על היקף תשלומי הביטוח הלאומי, שכן מרבית הקצבאות צמודות לשכר הממוצע במשק או לשכרו של מקבל הגמלה קודם לקבלתה (גמלאות מחליפות שכר). השכר הריאלי במשק היה נתון לתנוזות חריפות. בשנים 1980-1984 העלייה המצטברת בשכר הממוצע הסתכמה בכ-15% במונחים ריאליים (למרות ירידה ריאלית בת כ-1% ב-1983). ב-1985, כתוצאה מהנהגת המדיניות החדשה לייצוב המשק, נשחק השכר הריאלי בכ-15% והוא תזר לרמה ששררה ב-1980. בשנים 1986-1987 השכר הממוצע הריאלי שב ועלה בקצב מהיר (כ-12% לשנה), אך ב-1988 קצב גידולו הואט (3.5%). ב-1989 הסתמנה בו אף ירידה ריאלית בת כ-1%.

עליית היקף תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשנים 1980-1981 ובשנים 1986-1987 בשיעורים גבוהים נבעה ברובה מעליית השכר הריאלי בשנים אלו. השפעת שחיקת השכר הריאלי ב-1985 קוּזְזָה על ידי השפעתם של גורמים אחרים, בעיקר ירידת קצב האינפלציה, השיפורים שהונהגו בשיטות עדכון הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק והתרחבות ממדי האבטלה במשק. גם השינויים ברמת שכר המינימום השפיעו על היקף תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. בעקבות חוק שכר המינימום, שנכנס לתוקפו באוקטובר 1986, שיעור העלייה הריאלי בשכר המינימום היה אף גבוה משיעור עלייתו של השכר הממוצע במשק בשנים 1986-1987. שכר המינימום, שרמתו בשלהי 1985 ירדה לשפל - כ-29% בלבד מהשכר הממוצע במשק לעומת כ-36% ב-1984 - עלה בהדרגה. הוא הגיע ב-1988 ל-41.5% מהשכר הממוצע וב-1989 נשאר פחות או יותר ברמה זו (42.1%). לשינויים ברמת שכר המינימום היתה השפעה ישירה על מספר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית (העובדים בשכר נמוך הזכאים להשלמת הכנסה) ועל רמת הגמלה שהוענקה להם. כך, לדוגמא, שחיקת שכר המינימום ב-1985 היתה אחד הגורמים המרכזיים לעליית היקף התשלומים במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית בשיעור ריאלי בן כ-67%. לעומת זאת, השיפור ברמת שכר המינימום בשנים 1986-1988 האט ב-1986 את שיעור עליית היקף התשלומים במערכת זו, וב-1987 אף גרם לירידה ריאלית בו.

גידול ממדי האבטלה כמשק בעשור האחרון (שיעור האבטלה עלה מ-2.9% ב-1979 ל-9.2% ב-1989) התרחש בעיקר בראשית העשור (1980), בשנים 1984-1985 ובשנים 1988-1989. התרחבות ממדי האבטלה השפיעה, מטבע הדברים, על היקף תשלומי ענף אבטלה ותשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השירותית. היקף תשלומי ענף אבטלה עלה במשך כל שנות העשור, למעט השנים 1982-1983. העלייה בלטה במיוחד בראשית העשור ובסופו (בשנים 1980-1981 גדלו תשלומי הענף ביותר מאשר פי ארבעה במונחים ריאליים, ובשנים 1988-1989 שיעור הגידול הריאלי השנתי היה כ-65%). ההרעה במצב התעסוקה היקשתה גם על הנתמכים מחוסרי התעסוקה השייכים למערכת הבטחת הכנסה, להשתלב מחדש בשוק העבודה והביאה לכניסת מצטרפים חדשים, שלא הצליחו להשתכר כדי מחייתם בכוחות עצמם, אל המערכת. הרעה זו היתה גורם מרכזי בעליית היקף התשלומים להבטחת הכנסה בשנים 1984-1986 וב-1989. (בשנים 1987-1988 נצפתה ירידה בהיקף התשלומים, שנבעה בעיקר מהעלאת שכר המינימום ומשינויים תחיקתיים במערכת). יש להדגיש שתוק הבטחת הכנסה, שבמסגרתו הועברה האחריות להבטחת הכנסתה של אוכלוסיית מקבלי תמיכות הסעד לשעבר לידי המוסד לביטוח לאומי, נכנס לתוקפו בינואר 1982. ביצוע החוק, לכשעצמו, הביא לגידול בהיקף תשלומי הביטוח הלאומי בעשור האחרון.

חוק שני שנכנס לתוקפו בעשור זה הוא חוק ביטוח סיעוד (שאושר בכנסת ב-1986). החוק החל להתבצע בשני שלבים - הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון הוחל בהקצאת משאבים כספיים כדי להגדיל את היקף השירותים הניתנים על ידי משרדי הבריאות והעבודה והרווחה ולשם פיתוח תשתית שירותים סיעודיים. בשלב השני הוחל בהענקת גמלת סיעוד. בצד הרחבה זו של המערכת יש להדגיש את השינוי שהונהג בכללי הזכאות בענף ילדים. מאז יולי 1985 בוטלה קצבת הילד הראשון המשולמת למשפחות עם 1-3 ילדים, למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה. אילולא תיקון חוק זה תשלומי ענף הילדים בשנים 1985-1986 היו גדלים בשיעור גבוה אף יותר (עקב ירידת קצב האינפלציה במשק).

לכסוף יש לציין את השפעת גידול האוכלוסייה בעשור זה, גידול שהצטיין בשינויים דימוגרפיים קטנים, יחסית, ואת השפעתו של תהליך הנשלת חוק נכות כללית. במרוצת שנות השמונים גדל מספר הקשישים שקיבלו קצבת זיקנה בשיעור שנתי ממוצע בן כ-2.5%, ומספר המקבלים קצבות שאירים גדל בממוצע מדי שנה בשיעור בן כ-2.7%. שיעור המקבלים קצבות זיקנה ושאירים בכלל האוכלוסייה גדל במרוצת העשור בכ-5%. בהתייחס לגמלאות ששילם ענף הילדים יש לקחת בחשבון את שיעור הגידול הטבעי במספר הילדים באוכלוסייה (כ-1.5%-2% לשנה) ואת השפעת ירידת מספרן של המשפחות הגדולות באוכלוסייה, שאמנם היתה קטנה, יחסית, בעשור האחרון. שיעור גידול מספר המקבלים

קצבות נכות כללית היה גבוה, יחסית, בראשית העשור - כ-12%-13% לשנה, אך הוא ירד בהדרגה והתייצב כרמה של 4%-5% בסוף העשור. התפתחות זו נובעת בעיקר מכך שמיצוי הזכויות בענף הגיע למלואו.

העלייה הריאלית בהיקף תקבולי המוסד מדמי ביטוח והתנודות שנצפו בו במשך העשור נבעו לא רק מההתפתחות שחלו בתחומי השכר והמחירים כמשק ואשר תוארו לעיל, אלא גם משינויים תחיקתיים נרחבים שהונהגו במערכת הגבייה בעיקר בשנים 1984-1986. השינויים התחיקתיים השפיעו לא רק על סכום תקבולי המוסד מדמי ביטוח אלא גם על התפלגות הגבייה משכירים ומלא-שכירים, על התפלגות הגבייה עבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ ועל התפלגות הגבייה הישירה מן הציבור ומן הממשלה. להלן השינויים העיקריים:

כשלהי 1982 הופחתו שיעורי דמי הביטוח הלאומי בכ-10%. ב-1984 נכנסו לתוקפם שלושה חוקים: חוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא שכירים, שבוצע בהדרגה בשלושה שלבים בשנים 1984-1986, חוק קנסות והצמדה ותיקון לחוק מס מקביל שלפיו המוסד גובה את המס המקביל גם מאוכלוסיית הלא שכירים. השפעתם של שני החוקים האחרונים באה לידי ביטוי מלא רק ב-1985. ב-1985 נכנס לתוקפו שינוי חוק לפיו מקסימום ההכנסה החייבת בדמי ביטוח יעודכן 4 פעמים בשנה במקום פעמיים בשנה, בהתאם לשינוי בשכר הממוצע ובשנה זו החליטה הממשלה להגדיל את שיעור היטל החינוך המוטל על כלל המבוטחים. ביולי 1986 נכנס לתוקפו שינוי חוק שהגדיל את ההכנסה המקסימלית החייבת בדמי ביטוח עבור מבוטחים לא שכירים מרמה השווה ל-3 פעמים השכר הממוצע במשק לרמה השווה ל-4 פעמים, ובמועד זה הוחלט על שינוי בשיעורי דמי הביטוח ובשיעור המס המקביל (שהצירוף של שני השינויים הגדיל את שיעור הגבייה מלא-שכירים והוריד את שיעור דמי הביטוח המוטלים על מעבידים ולבסוף ביוני 1986 החליטה הממשלה על הפחתת שיעורי דמי הביטוח המוטלים על מעבידים ומבוטחים לא-שכירים במטרה להקטין את עלות העבודה במשק.

עליית תקבולי המוסד לביטוח מדמי ביטוח בשנים 1980-1981 ובשנים 1986 ו-1988 נבעה ברובה הגדול מעליית השכר הריאלי במשק, ואילו הורדת שיעורי דמי הביטוח היה הגורם המרכזי לירידה הריאלית כתקבולי דמי הביטוח בשנים 1981-1982. העלייה הריאלית התדה ב-1986 (בשיעור בן כ-23%) נובעת לא רק מעליית השכר הממוצע במשך שנה זו (כ-12%), אלא גם מתיקוני החוק שהונהגו ב-1986, או מאלה שהונהגו ב-1985, אך שבאו לידי ביטוי מלא רק ב-1986. מדובר בעיקר בהגדלת מקסימום ההכנסה החייבת בדמי ביטוח עבור המבוטחים הלא שכירים ובסכומי השיפוי שהממשלה העבירה ב-1986 לביטוח הלאומי תמורת הפחתת שיעורי דמי הביטוח. כמו כן, השפעת תיקוני החוק שהונהגו בשנים 1984-1985 לא רק קיזזה ב-1985 את השפעת שתיקת

השכר הריאלי במשק (בשיעור בן כ-15%) על הרמה הריאלית של תקבולי דמי הביטוח. היא אף הביאה לעלייה ריאלית בהם בשיעור בן כ-5%. במיוחד גדלה הגבייה עבור גורמי חוץ (בשיעור בן 21%) כתוצאה מהתיקון לחוק מס מקביל. ב-1987, לעומת זאת, גידול השיעור הריאלי בתקבולי דמי הביטוח היה קטן משיעור הגידול של השכר הממוצע במשק, וזאת עקב ירידת הגבייה עבור גורמי חוץ (14%) לאחר ביטול היטל התינוך והיטל התגוננות. ולבסוף בהעידר שינויים תחיקתיים ב-1989 ירידת תקבולי דמי הביטוח הלאומי בשיעור בן כ-2% נבעה בעיקר מירידת השכר הריאלי במשק בכ-1%.

ג. השינויים בהסדרי עדכון קצבות הביטוח הלאומי וברמתן בעשור האחרון

מנגנוני ההצמדה המשוכללים שהונהגו במערכת גמלאות הביטוח הלאומי במרוצת העשור האחרון נועדו להגן על רמת ההכנסה של מקבלי הגמלאות מפני התהליך האינפלציוני ולשמור על רמת החיים שלהם ביחס לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. ככל שקצב האינפלציה הואץ השתפרו מנגנוני העדכון. הדבר התבטא בשיעורי ההצמדה (לשכר או למחירים) ובתכיפות מועדי העדכון, אם כי התאמת מנגנוני ההצמדה לרמות אינפלציה חדשות בהכרח פיגרה אחר השינויים ברמות אלו. השיפורים המשמעותיים ביותר הונהגו בהסדרי העדכון של גמלאות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע במשק, של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ושל רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות ולאוכלוסייה השירותית). לעומת זאת הסדרי העדכון של קצבות הילדים (המתעדכנות בדומה לפרמטרים של מערכת המס, בהתאם לשינויים ברמת המחירים במשק) ושל הגמלאות מחליפות שכר (נפגעי עבודה, אבטלה, דמי ליזה ותשלום עבור שירות מילואים) השתנו אך כמעט. פירוט השינויים בהסדרי ההצמדה והעדכון של הגמלאות הצמודות לשכר הממוצע במשק ושל קצבות הילדים שחלו מאז 1980 מוצג בנספח לפרק.

ב-1980, עם עליית קצב האינפלציה במשק שגרמה לשתיקת הקצבאות, הוגדלה תכיפות העדכון של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ושל ההכנסה המובטחת לקיום מינימלי בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע. במקום פעם אחת בשנה, עדכון זה נעשה גם במועדים שבהם שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק (במקום עדכון בהתאם לשיעור תוספת היוקר במועדים אלה). נוסף על כך ההכנסה המינימלית המובטחת למעוטי יכולת עודכנה גם כל אימת שמדד המחירים עלה ביותר מ-5% מאז העדכון הקודם (במקום כ-10%). ב-1981 הוחלט על עדכון קצבות הילדים במלוא עליית המדד, ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים.

בעקבות התגברות קצב האינפלציה בשלהי 1983 ובמתצית הראשונה של 1984 הונהגו שיפורים נוספים בהסדרי עזכון הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, תחילה מכוח תקנות לשעת חירום (אוגוסט 1984), לאחר מכן כהוראת שעה במשך שנה אחת בלבד (דצמבר 1984) ולבסוף מכוח הסכמים עם האוצר.

השיפורים שהונהגו בשיטות העדכון:

1. עדכון טוב יותר של השכר הממוצע שעל פיו מחושבות הקצבאות, 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 היות השכר הממוצע, המשמש בסיס לעדכון הקצבאות צמודות השכר, השכר הממוצע בפועל בעת עריכת העדכון, אלא אומדן גרידא 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" כלשון החוק) ששולמו במשק מתום שלושת החודשים האלה עד לתודש העדכון. אומדן זה קרוי "השכר הממוצע לפי חוק", שכן נוסחת חישובו מעוגנת בחוק הביטוח הלאומי. הוא מחושב אחת לשנה (בראשית ינואר), או בכל עת שמשולמים תוספת יוקר או פיצוי אחר בגין התייקרות במשק. במגמה להבטיח יציבות יחסית ברמת קצבות הזיקנה והשאירים גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי השכר והסכמי תוספות היוקר, נקבע בדצמבר 1984 שאומדן השכר הממוצע לצורך חישוב קצבאות 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 לחשבון החודשים הקודמים (הכלולים בבסיס התישוב), ולא רק לחשבון החודש הספציפי שבו ניתנה התוספת.

2. קביעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. כך נקבע, לדוגמא, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע כמשק בפועל. אם יתברר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי אומדן השכר הממוצע, כמפורט ב-(1), היתה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע בפועל, הגמלאים יהיו זכאים לקבל השלמה שתסתכם ביחד עם הקצבה ל-15% מהשכר הממוצע בפועל. תוספת זו בהכרח תשולם באיחור, אך תחושב על פי ערך הקצבה כמועד תשלום התוספת, וכך יישמר ערכה

הריאלי. היום הפרשים משולמים למקבלי הקצבה בסוף השנה, וזאת רק כאשר מתברר שהקצבה הממוצעת השנתית ששולמה בפועל היתה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע במשק בפועל.

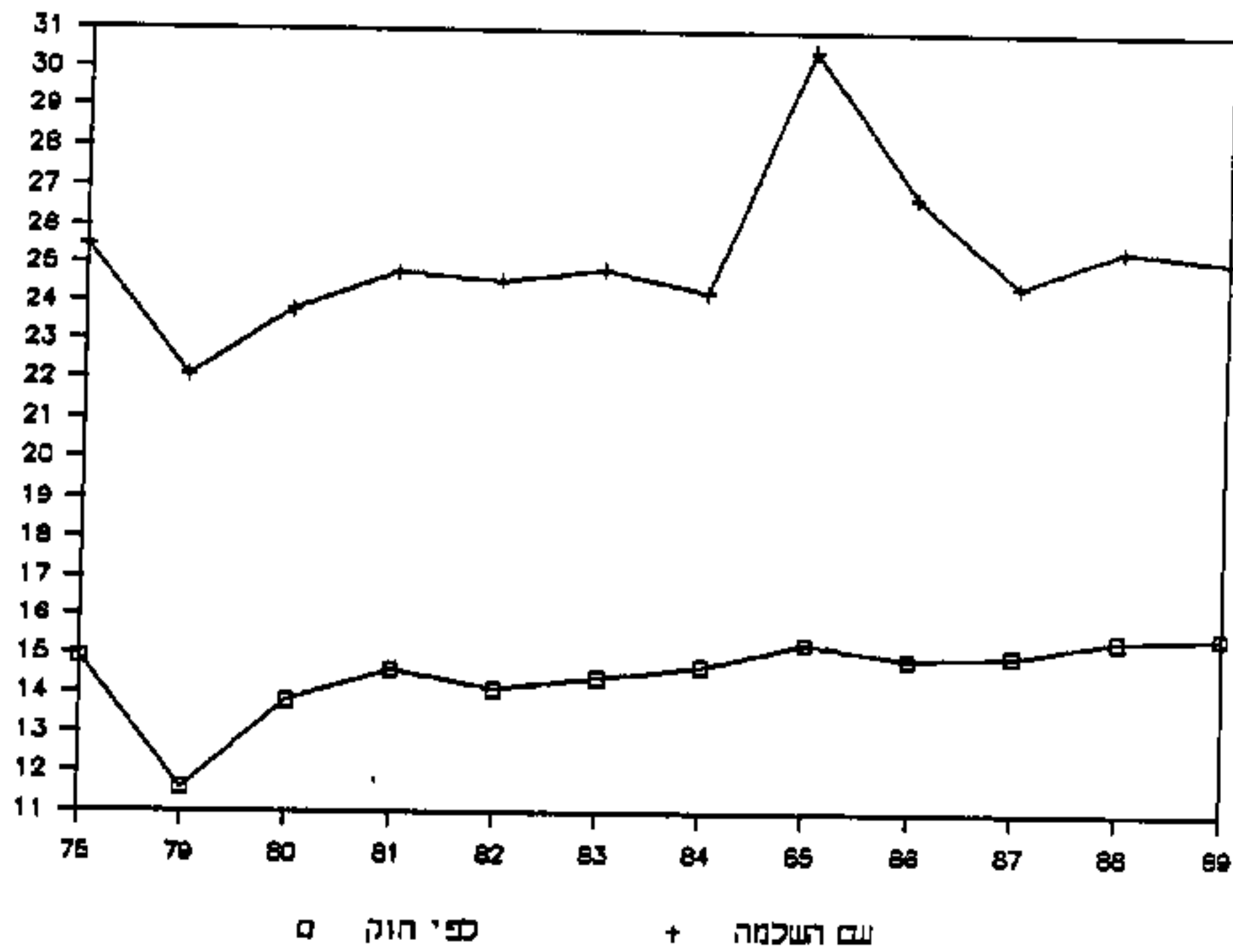
3. עדכון הגמלאות להבטחת הכנסה המוענקות למעוטי יכולת מדי חודש במלוא עליית מדד המחירים לצרכן וביטול ההצמדה לשכר הממוצע במשק.

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות עודכנו על פי השכר הממוצע הנאמד לפי הוראת השעה ובהתאם למדיניות של הבטחת רצפה עד לאפריל 1990, אם כי בשנים 1988-1989 רמת הקצבה הגיעה לכדי הרצפה שנקבעה (או עברה אותה), ולפיכך לא היה צורך בתשלום הפרשים. ההסכם בדבר עדכון ההכנסה המינימלית מדי חודש במלוא עליית המדד היה בתוקף עד יוני 1986. בסיכום שנקבע עם משרד האוצר הוחלט להוריד בהדרגה את רמת הקצבה לשיעורים הנקובים בחוק ולעדכן אותה רק כאשר תהיה נמוכה מרמה מסוימת במונחים של אחוז מהשכר הממוצע במשק. שיטה זו נמשכה עד אפריל 1987, עת נחתם עם האוצר הסכם, שלפיו ההכנסה המינימלית המובטחת לא תיפול משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בחודשו מחשבים אומדן של השכר הממוצע במשק על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (לדוגמא, 25% מהשכר הממוצע ליחיד). בשיטה זו המשיכו להשתמש גם בשנים 1988 ו-1989.

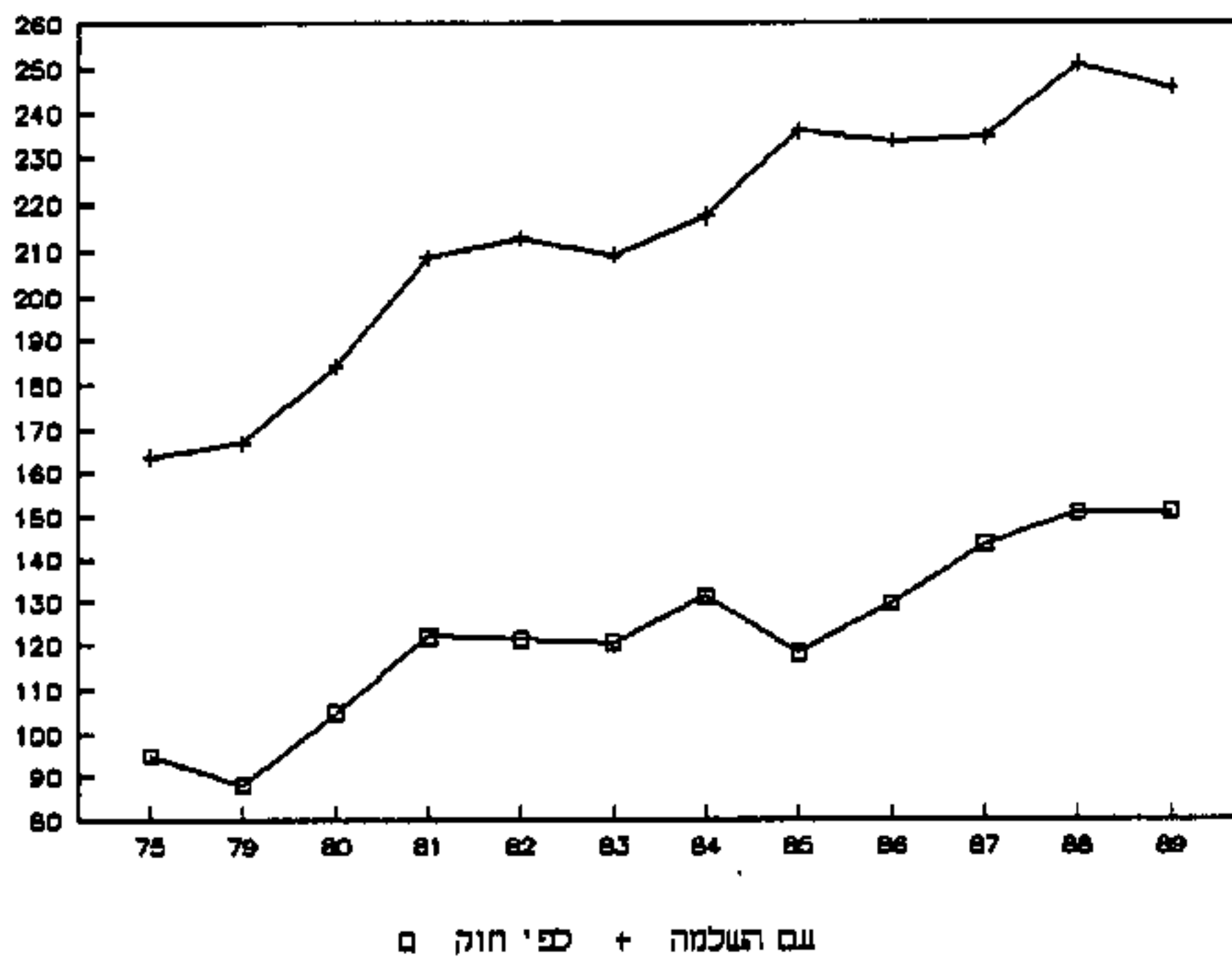
בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא הונהגו שיפורים מאז 1981, ובינואר 1988 הונהג שינוי שבתנאים מסויימים עלול להקטין את תדירות העדכון של קצבות הילדים. החל ממועד זה מעודכנות קצבות הילדים במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (בינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק.

לוח מס. 3 ותרשימים מס. 2 ו-3 מציגים את התפתחות רמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. הנתונים מורים, שמאז 1985 נשמר ערכן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע - ברמה של כ-15.0%-15.5% מהשכר הממוצע כמשק לקשיש בודד. המעבר משיטת עדכון חודשי של ההכנסה המינימלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה, כפי שהיה מקובל ב-1985, לשיטת עדכון בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע במשק, ובהדרגה גם לשיעורים הקבועים בחוק, גרם לירידת רמת ההכנסה המינימלית המובטחת יחסית לשכר הממוצע במשק. כך, ההכנסה המינימלית המובטחת ליחיד קטנה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 (רמה שהושגה הודות לעדכון החודשי על פי השינויים ברמת המחירים ועקב ירידת השכר הריאלי במשק בשנה זו) ל-26.8% ב-1986 ול-24.7% ב-1987. בשנים 1988-1989 עמדה הקצבה על קצת יותר מ-25% מהשכר הממוצע במשק - השיעור הקבוע בחוק.

תרשים מס. 2: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, כאחוז מהשכר הממוצע, 1975 - 1989



תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, במחירים קבועים, 1975 - 1989



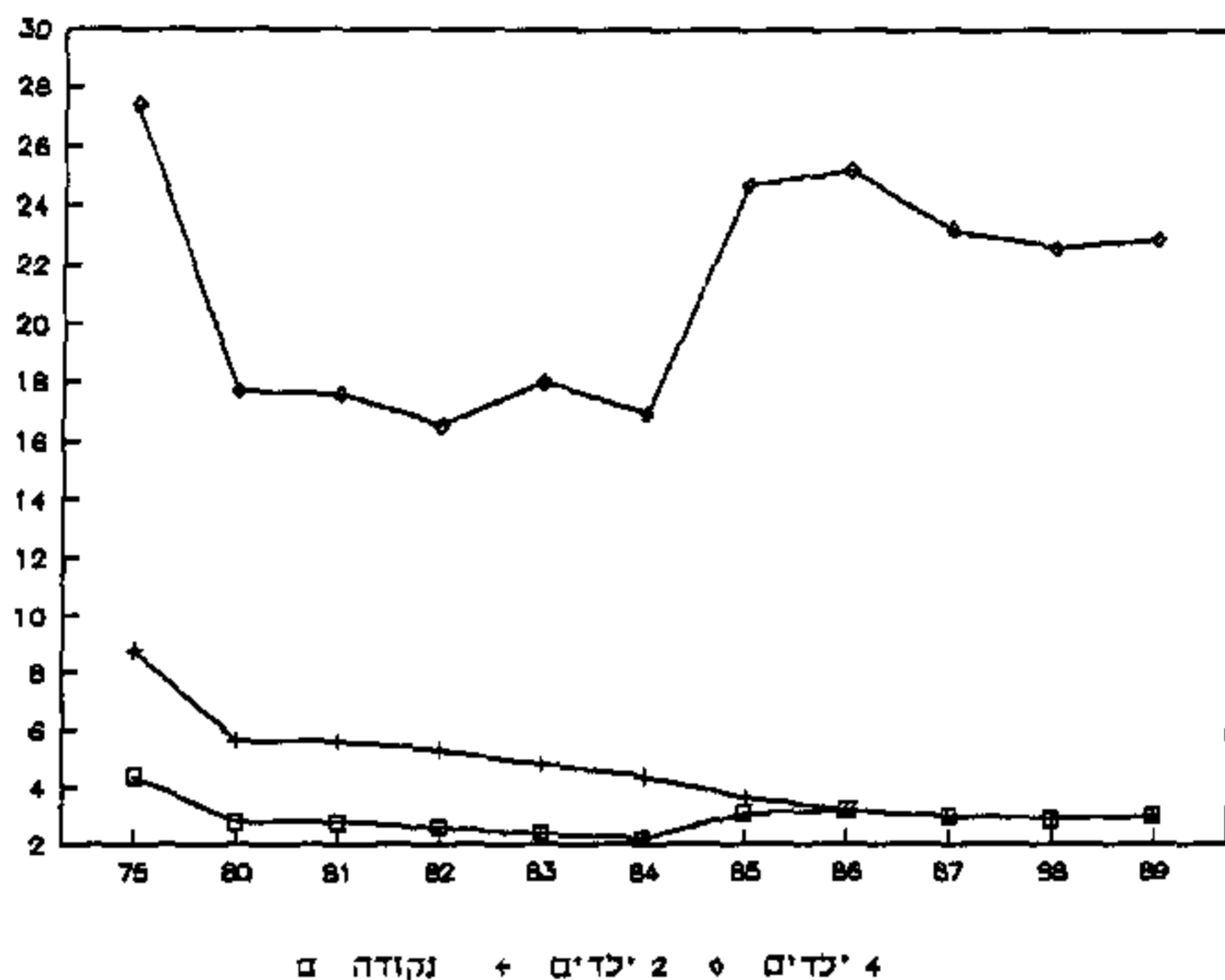
לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת, (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע*), 1989-1975

רמת הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאיירים		קצבות זיקנה ושאיירים		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	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	
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
50.8	495.4	25.2	245.6	30.0	292.8	15.5	151.2	1989

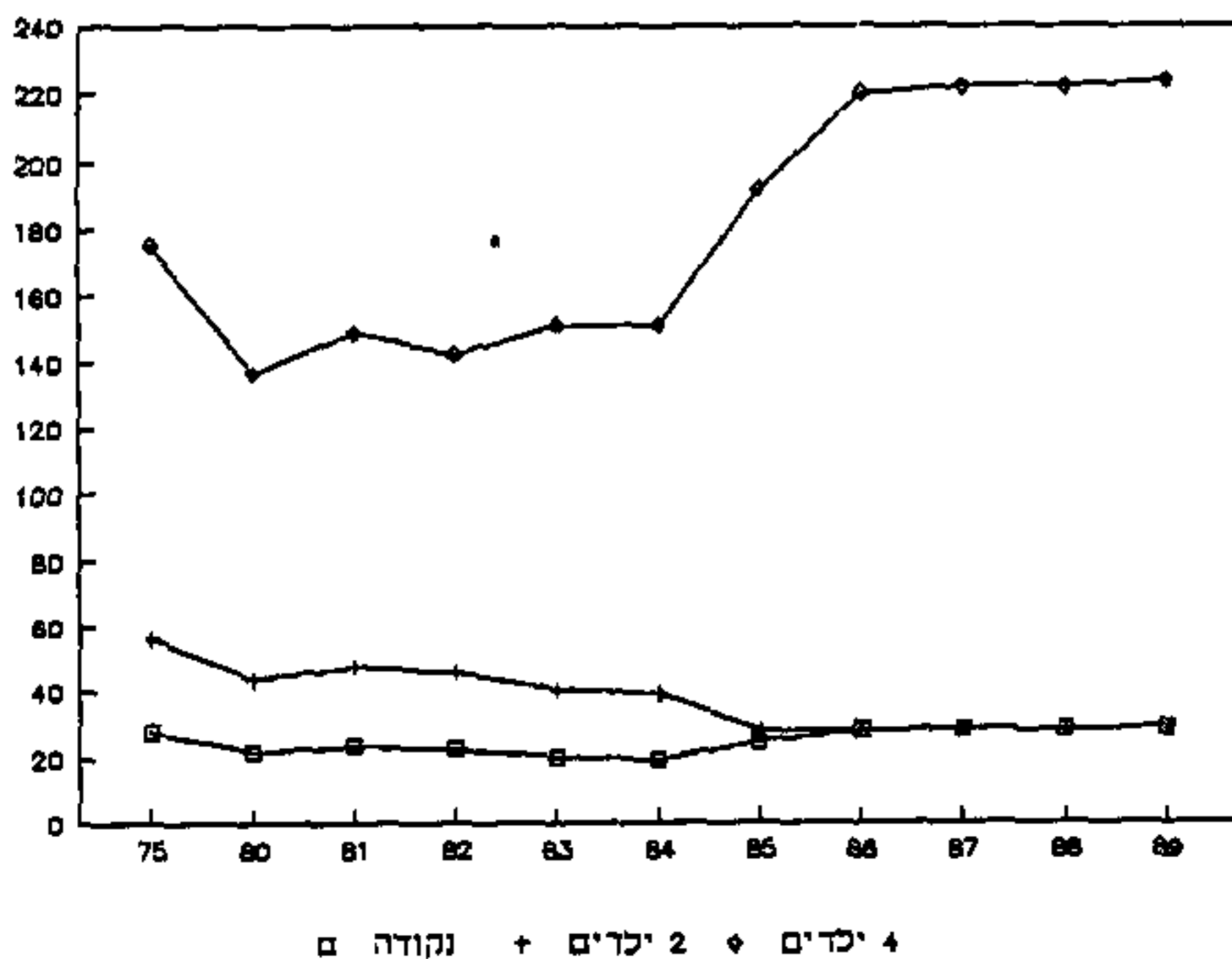
* השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 4 ותשימים מס. 4 ו-5 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. ערכה של נקודת קצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק, הגיע לרמת שפל ב-1984. אולם לאחר הנהגת התוכנית הכלכלית, שהודות לה ירדה רמת האינפלציה ירידה דרסטית, ניכר שיפור ריאלי בערכה של נקודת הקצבה, בשיעור מצטבר בן כ-45% בשנים

תרשים מס. 4: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע, 1975 - 1989



תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, 1975 - 1989



1985-1986; ורמתה ביחס לשכר הממוצע עלתה מ-2.2% ב-1984 ל-3.2% ב-1986. מגמה זו נבלמה ב-1987, ובשנים 1987-1989 נשמר כוח הקנייה של נקודת הקצבה. לעומת זאת, רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק ירדה בשנים 1987-1989 לכ-0.3%.

לוח מס. 4: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), 1975-1989

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	(ש"ח) מחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
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
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.5

ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1989

בדיקת התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי הביטוח הלאומי ושיעורי הגידול הריאליים בתשלומי הגמלאות ככל אחד מהענפים מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה. ב-1989 חלה האטה ניכרת בשיעור גידולם של תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח. בשנה זו גדלו תשלומי הענף בשיעור ריאלי בן כ-2% בלבד. זאת, לאחר שבשנים 1987-1988 נרשמה בהם עלייה ריאלית בת כ-8.5% לשנה. שיעור הגידול ב-1989 היה אף נמוך משיעור הגידול השנתי הממוצע שניצפה בעשור האחרון, 6.1%; והוא דומה לשיעורי הגידול שאפיינו את הענף בשנים 1982-1983.

העלייה הריאלית המתונה בתשלומי הענף ב-1989 שיקפה שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי עלה עלייה ריאלית בת כ-3.2% (לעומת 8.6% ב-1988), ואילו בתשלומי הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) חלה ירידה בת כ-6% (לעומת כ-1% ב-1988). כתוצאה מכך חלקם של התשלומים שלא לפי חוק בסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים, המשיך לרדת זה שנה רביעית ברציפות והגיע לכ-14% בלבד (לעומת כ-25% ב-1985).

העלייה הריאלית בסכום גמלאות הענף לפי חוק משקפת בעיקר את הגידול בן כ-3% במספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק, שכן ערכן הריאלי של הקצבאות נשאר כפי שהיה ב-1988. הירידה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה משני גורמים: ירידה ריאלית בהכנסה המינימאלית המובטחת (כ-2%) וירידת מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאירים שלא לפי חוק או גמלה להשלמת הכנסה (בשיעורים בני 0.6% ו-1.8%, בהתאמה).

בדומה לשנים 1987-1988, גם ב-1989 הסכום הכולל של תשלומי ענף ילדים גדל גידול ריאלי בן כ-2%. גידול זה שנצפה בשלוש השנים האחרונות משקף את היציבות היחסית שהסתמנה בערכה הריאלי של נקודת הקצבה (לאחר עלייתו הניכרת בשנים 1985-1986 בעקבות ירידת קצב האינפלציה במשק), ואת גידול מספר הילדים המקבלים קצבה בכ-2%. העלייה הקטנה, יחסית, בסכום תשלומי הענף ב-1989 (בהשוואה לעליית כלל תשלומי הביטוח הלאומי) גרמה להמשך ירידת חלקו של ענף הילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-20.4% ב-1988 ול-19.8% ב-1989.

תשלומי ענף נכות, הענף השלישי בגודל (כ-11% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי), עלו ב-1989 עלייה ריאלית בת כ-2%. זאת, לעומת עלייה בת 8.3% ב-1988. העלייה המתונה בתשלומי ענף נכות כללית נבעה מן הגידול הריאלי, המתון גם הוא, בתשלומי הגמלאות המוענקות במסגרת הענף, למעט הלוואות עומדות לנכים. התשלומים לקצבת נכות כללית עלו ב-2.4%, לקצבת ילד נכה ב-1.2%, לקצבת שירותים מיוחדים ב-8.2% ולקצבת ניידות בכ-4.5%. לעומת זאת, התשלומים להלוואות עומדות לנכים קטנו בכ-17%.

שיעורי הגידול בתשלומי הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שחר, למעט התשלומים עבור שירות מילואים, היו גבוהים, יחסית. בולט במיוחד הגידול הריאלי בסכום התשלומים עבור דמי אבטלה - בכ-65% (שיעור הדומה לזה שהיה ב-1988), שנבע מגידול בן כ-60% במספר המקבלים דמי אבטלה ואשר לווה בעלייה, אם כי מתונה בלבד, במספר הימים הממוצע. שעבורם שולמו דמי אבטלה. העלייה החדה בתשלומי הענף בשנים 1988-1989 גרמה לעליית חלקו של ענף האבטלה בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-2.8% ב-1987 ל-4.1% ב-1988 ול-6.5% ב-1989. תשלומי

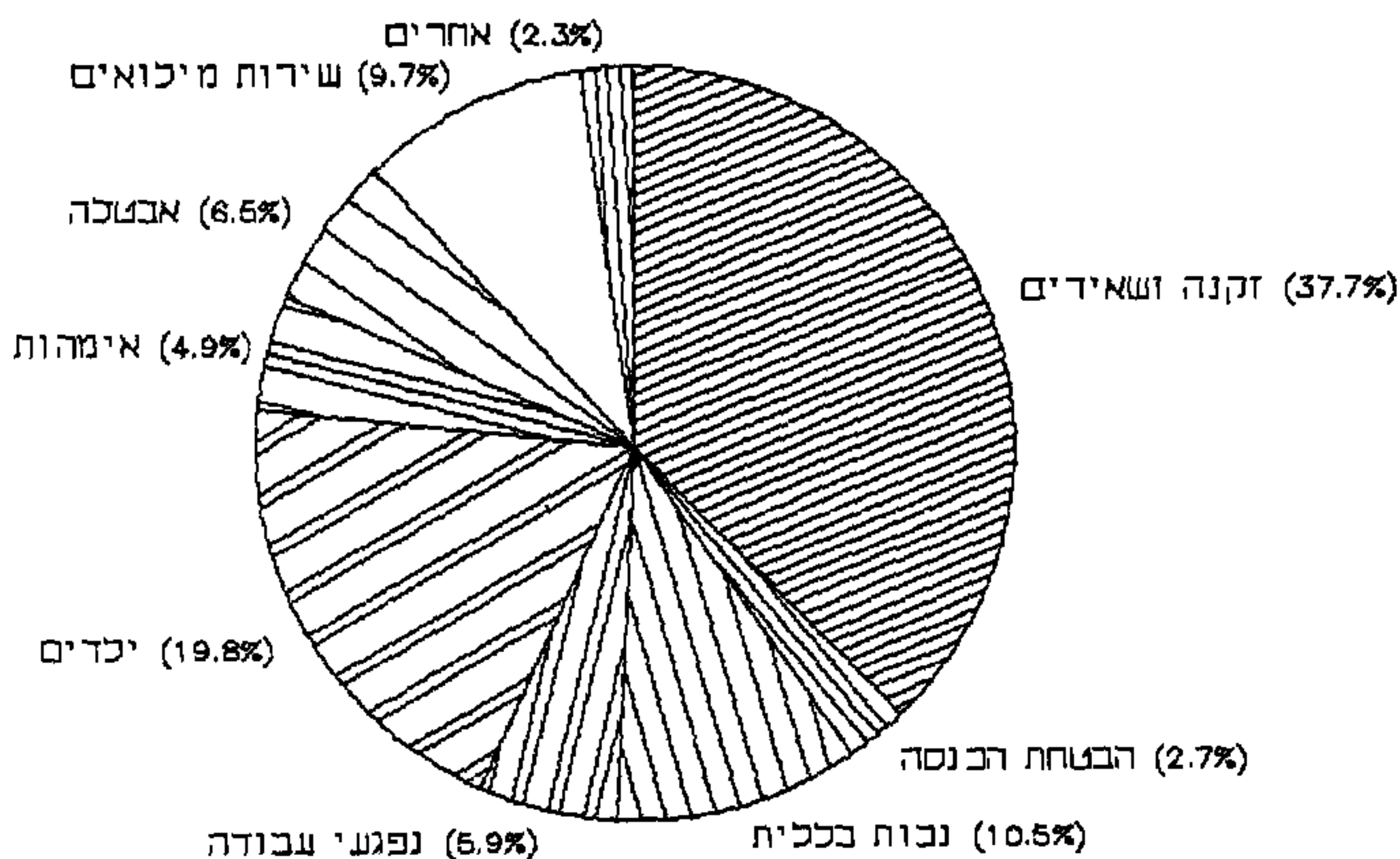
לוח מס. 5: התפלגות תשלומי נמלאות הכיטות הלאומי לפי ענפי הביטוח
(אתריים), 1980-1989

סך הכויל	סייעוד ואחר	הבטחת הכנסה	ביטוח שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה ופעולות ספר ואיכה	נכות כללית	זיקנה ושאיירים	שנה
100	0.1	-	10.7	1.7	26.6	5.4	5.6	10.2	39.7	1980
100	0.2	-	10.4	2.0	25.8	5.6	5.2	9.9	40.9	1981
100	0.1	1.1	15.6	1.8	22.9	5.1	5.2	10.6	37.6	1982
100	0.1	1.3	12.7	1.5	23.0	5.1	5.1	11.6	39.6	1983
100	0.2	1.9	12.1	2.0	21.3	4.9	5.1	11.8	40.7	1984
100	0.1	3.0	9.5	2.3	22.8	4.7	4.8	12.0	40.8	1985
100	0.4	3.3	10.8	2.6	23.1	4.5	5.2	11.6	38.5	1986
100	0.6	2.8	12.1	2.8	22.0	4.6	5.2	10.8	39.1	1987
100	1.3	2.5	11.8	4.1	20.4	4.8	5.8	10.7	38.6	1988
100	2.3	2.7	9.7	6.5	19.8	4.9	5.9	10.5	37.7	1989

ענף נפגעי עבודה ותשלומי ענף אימהות גדלו ריאלית ב-6.7% וב-6.9% בהתאמה, ואילו התשלומים עבור שירות מילואים ירדו ריאלית בכ-14%. זאת לאחר שעלו כרציפות בשנים 1986-1988.

תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית עלו ב-1989 בשיעור ריאלי בן כ-13%. זאת לאחר שבשנים 1987-1988 נרשמה בהם ירידה ריאלית מצטברת בת-13%. גידול התשלומים להבטחת הכנסה נבעה אך ורק מהתחדשות גידול מספר מקבלי הגמלאות (כ-15%), שכן רמת הקצבה הריאלית שהוענקה להם ירדה בכ-2%.

תרשים מס. 6: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1989



ולבסוף, 1989 היתה השנה השנייה לביצועו של חוק ביטוח סיעוד. ב-1989 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-2% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי.

ה. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1989

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל ענפי הביטוח ב-1989, למעט המקבלים דמי לידה מענף אימהות), היה הגורם העיקרי לעלייתו הריאלית של סך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. בדומה לשנים הקודמות, ב-1989 מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, המשיך לגדול בשיעור בן כ-2%. בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נמשך, זה שנה שלישית, הגידול במספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבת ילדים. גידול זה נובע מהגידול הטבעי של משפחות באוכלוסייה (אך אין זה מלוא הגידול עקב אי תשלום קצבת ילד ראשון לחלק מן המשפחות) ומהגידול בממדי העלייה לארץ. מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים גדל בכ-2% והגיע ל-551.100. מספר הילדים הממוצע בחודש שבגינם שולמה קצבת ילדים גדל גם כן בכ-2% והגיע ל-1,317,000. בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר מקבלי קצבת נכות כללית גדל בכ-3%. מספר המקבלים קצבת דמי פגיעה בגין פגיעה בעבודה ומספר המקבלים קצבת תלויים בענף נפגעי העבודה עלו בשיעורים מתונים, יחסית - 0.5% ו-1.5% בהתאמה, ואילו מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה מהענף עלה בשיעור גבוה - 5.2%. המגמה בענף אימהות לא היתה אחידה - מספר הנשים שקיבלו מענק לידה גדל בכ-2%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה נשאר פחות או יותר יציב.

הגידול הדרסטי של מספר המקבלים בענף האבטלה נמשך זו השנה השנייה ברציפות. בדומה ל-1988 גם ב-1989 מספר מקבלי דמי אבטלה גדל בכ-60%, וזאת לאחר ירידה מצטברת בת כ-5% בשנים 1986-1987. מגמה זו היא, כמובן, פועל יוצא מהתרחבות ממדי האבטלה במשק. שיעור האבטלה במשק גדל מ-6% ב-1987 ל-8% ב-1988 ול-9.2% ב-1989. התרחבות ממדי האבטלה היתה הגורם העיקרי גם להתחדשות גידול מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית). המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה גדל מ-24,065 ב-1988 ל-27,899 ב-1989. זה אפוא גידול בן כ-15% (לאחר ירידה מצטברת בת כ-25% בשנים 1987-1988). בקבוצה זו בולטת במיוחד העלייה בתלקם של חסרי התעסוקה - הן אלה שלמרות מאמצייהם התקשו להשתלב מחדש בשוק העבודה והן מוכטלים חדשים שזה אך הצטרפו למעגל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

ל"ת תש"ס : 6 חשון תשנ"ג - הנגמלות נכונות ג' יסוד ע"ק י"ט, ויטויפת לוחות, 1980 - 1989

הכנסות המכסות לאגבולות היישוב המיישוב	אגבולות*	י"ל י"ט		אימות		נכונות ע"ק י"ט		נכונות נכונות	י"ט י"ט	נכונות נכונות	י"ט י"ט	נכונות נכונות	י"ט י"ט	נכונות נכונות	י"ט י"ט	נכונות נכונות	י"ט י"ט	נכונות נכונות
		שטוחות	המקבלות	י"ט	שטוחות	קצב	קצב												י"ט	י"ט

1900 המקבול י"ט

-	37,000	579,247	39,785	96,687	2,859	7,542	73,913	42,871	343,359	1980
-	42,152	587,511	38,602	96,732	2,958	8,034	..	48,761	353,566	1981
9,880	40,000	600,859	39,648	98,676	3,070	8,485	70,017	54,386	362,635	1982
11,030	36,900	609,052	42,385	102,654	3,090	8,898	57,976	59,491	371,053	1983
14,328	51,500	621,675	42,690	99,822	3,215	9,326	59,751	62,522	379,394	1984
24,567	61,300	**546,900	42,755	101,329	3,286	9,872	56,921	63,500	390,226	1985
31,492	58,600	524,200	42,742	100,541	3,338	10,018	57,823	64,742	401,749	1986
26,653	58,499	532,700	42,420	99,784	3,381	10,369	57,034	67,797	409,771	1987
24,065	92,800	538,700	43,170	99,268	3,421	10,645	59,168	69,519	418,167	1988
27,899	146,683	551,100	43,101	101,407	3,471	11,199	59,456	71,468	429,105	1989

אחוז היישוב בשיעור המקבול י"ט

-	13.9	1.4	-3.0	0.4	3.5	6.5	..	13.7	3.0	1981
-17.0	-5.1	2.3	2.7	2.0	3.8	5.6	..	11.5	2.6	1982
11.6	-7.7	1.4	6.9	4.0	0.7	4.9	-17.2	9.4	2.3	1983
30.0	39.6	2.1	0.7	-2.8	4.0	4.8	3.1	5.1	2.2	1984
72.0	19.0	-12.0	-0.1	1.5	2.2	5.9	-4.7	1.7	2.8	1985
28.2	-4.4	-4.5	0.5	-0.8	1.6	1.5	1.6	1.9	2.9	1986
-15.4	-0.2	1.6	-0.7	-0.7	1.3	3.5	-1.3	4.6	2.0	1987
-9.7	58.6	1.1	1.8	-0.5	1.2	2.7	3.7	2.5	2.0	1988
15.2	59.4	2.3	-0.2	2.1	1.5	5.2	0.5	2.8	2.2	1989

* שיעור המקבול י"ט היישוב בשיעור היישוב.
** כולל האשפוז שמתו י"ט 1985 הנתונים להקצבת הילד הראשון באמצעות המעבד י"ט.

ו. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

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 הייצוא. 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 אפריל 1987 ההפחתה בוצעה באמצעות הסדר מינהלי שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות, ואילו במועד האמור הפחתת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח (ב-2.8% נקודות אחוז) עוגנה בחוק יציבות המשק³. כמו כן הממשלה החליטה להפחית ב-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל ממרץ 1987, וכי הפחתה נוספת זו תבוצע באמצעות ביטול תשלומי מקדמות מדיניות זו נמשכה בשנים 1988-1989. באפריל 1990 החליטה הממשלה לחדול מן ההסדר המינהלי אשר לפיו ביטל חלק מן המקדמות שבאמצעותו בוצעה ההפחתה של 2.7 נקודות אחוז ובמקום זאת להפחית 1.5 נקודות אחוז בלבד, וכי הפחתה זו תעוגן בחוק יציבות המשק (בדומה ל-2.8 נקודות אחוז). משמעותה של החלטה זו היא העלאת שיעורי דמי הביטוח הניגבים מן המעבידים ב-1.2% ובמקביל לה הקטנת תשלומי הממשלה נשיעור זה.

בשנת התקציב 1988 בוטלו תשלומי שלוש מקדמות: מקדמות אפריל, אוקטובר ומרץ (1989), ואילו בשנת התקציב 1989 בוטלו תשלומי שתי מקדמות: מקדמות אוגוסט ופברואר (1990). תמורת ביטולן של שתי המקדמות ב-1989 והפחתת שיעור דמי הביטוח ב-2.8 נקודות אחוז מכוח חוק יציבות המשק, העביר משרד האוצר לביטוח הלאומי סכום בן 1,875.2 מיליון ש"ח (לעומת 2,004.2 מיליון ש"ח ב-1988). 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.

לוחות מס. 7 ו-8 מציגים נתונים על סכום התקבולים של המוסד מדמי

3. במועד זה החליטה הממשלה לבטל גם את היטל החינוך והיטל ההתגוננות, שהסתכמו ב-1.7% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

4. חלקו של המעביד בנטל תשלומי דמי הביטוח לענפי הביטוח יגדל מ-3.2% מן ההכנסה התייכת בדמי ביטוח ל-4.4% (זאת בנוסף לתשלום מס מקביל בשיעור בן 4.95% מן ההכנסה).

לוח מס. 7: תקבולי המוסד מזמי ביטוח (אלפי ש"ח)*, 1988-1989

שיעור גידול ריאלי	שיפור המוסד ע"י האוצר**		גבייה מן הציבור		שיעור גידול ריאלי		סך כל תקבולי המוסד		מבטחים
	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	
-20.9	1,618.7	1,717.1	8.2	3,928.2	3,049.5	-2.3	5,546.9	4,766.6	שכירים
-25.0	256.5	287.1	12.4	767.4	573.4	-0.1	1,023.9	860.5	לא-שכירים
-21.4	1,875.2	2,004.2	8.8	4,695.6	3,622.9	-2.0	6,570.8	5,627.1	סה"כ

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

ביטוח, על התחלקותם לגבייה ישירה מן הציבור ולתשלומי הממשלה ועל התחלקותם לגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד), לגבייה מלא-שכירים, לגבייה עבור ענפי ביטוח ולגבייה עבור גורמי חוץ.

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים, 1984-1989

מאפיין	הגבייה	1984	1985	1986	1987	1988	1989
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):							
שכר ממוצע ריאלי לעובד	5.6	-13.4	12.4	9.7	2.9	-0.7	
מספר משרות שכיר	-0.3	0.3	0.7	3.4	0.6	0.2	
שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי	439.3	208.3	42.2	30.3	24.3	19.1	
שינוי במחירים	404.6	231.3	30.2	17.9	17.4	19.1	
גידול בסך כל תקבולי דמי הביטוח*	420.8	247.9	60.2	23.0	27.5	16.8	
גידול ריאלי בסך כל תקבולי דמי הביטוח	3.2	5.0	23.0	4.3	8.6	-2.0	
אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מסך כל תקבולי דמי הביטוח							
	28.1	32.3	33.3	27.5	27.1	27.1	
אחוז גבייה עבור שכירים מסך כל תקבולי דמי הביטוח							
	92.9	88.0	86.3	84.6	84.7	84.4	

(* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.)

ב-1989 סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (גבייה ישירה מן הציבור ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים) ירד ירידה ריאלית בת כ-2%. זאת לעומת גידול ריאלי בן 8.5% ב-1988. מנתוני לוח מס. 7 עולה, שגידול זה משקף שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור עלה ריאלית ב-8.8% (לעומת ירידה ריאלית

בת 12.2% (ב-1988), ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה ירדו ריאלית בת 21.4% (לעומת גידול ריאלי בן 90.1% ב-1988). ההבדלים בין שיעורי שינוי אלה (בכיוון ובעוצמה) שחלו בשנים 1988-1989 אינם משקפים שינוי במדיניות הממשלה ביחס לשיעור השתתפותה בתשלום דמי הביטוח המוטלים על המעבידים והמבוטחים הלא שכירים, אלא נובעים ממספר המקדמות שבוטלו בכל אחת משנות התקציב וכמועדי הכיטול. ב-1988 בוטלו שלוש מקדמות. סכום דמי הביטוח שהעבירה הממשלה בגין ביטול מקדמת מרץ 1989 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. בשנת 1989 בוטלו שתי מקדמות בלבד. נוסף על כך ב-1988, אך לא ב-1989, נתקבלו ממשרד האוצר במסגרת השיפוי תשלומים עבור הפרשי שומה לשנים 1987-1988. יש לציין, שאילו הממשלה היתה מעבירה לביטוח הלאומי את סכומי דמי הביטוח כנדרש עבור שנת התקציב 1988, תקבולי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח (וכן הגבייה הישירה והסכום המועבר על ידי הממשלה בנפרד) היו גדלים בשנה זו בשיעור ריאלי בן כ-3%-4% - שיעור המתאים פחות או יותר לשיעור עליית השכר הריאלי במשק. מאחר שב-1989 בוטלו שתי מקדמות, כנדרש לשנת תקציב זו, סך כל תקבולי דמי הביטוח ירדו ריאלית בשיעור קטן (כ-2%), וזאת עקב היציבות היחסית שנצפתה ברמת השכר הריאלי בשנה זו.

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-1989 סך כל התקבולים מדמי ביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד, של הממשלה, ושל העובד גם יחד) ירדו ריאלית ב-2.3%, ואילו התקבולים ממבוטחים לא-שכירים (כולל תשלומי הממשלה עבורם) ירדו ריאלית ב-0.1%. כתוצאה מכך, ב-1989 חלקם של תקבולי דמי הביטוח מלא שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח, נשאר כב-1988 - כ-15%.

ב-1989 הגבייה עבור גורמים אחרים (מס מקביל) והגבייה עבור ענפי הביטוח ירדו ריאלית בשיעור דומה - כ-2%. כתוצאה מכך, ב-1989 לא חל שינוי בחלקה של הגבייה עבור הגורמים האחרים בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח, והוא היה כב-1988 - 27.1%.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

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

הועברו סכומי ההשתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. נוסף על הקצבות האוצר הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. זאת על פי סעיף 200 בחוק ועל פי חוקים נוספים. על תשלומים אלה נימנות הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

ב-1989 סך כל הקצבות האוצר על פי סעיף 217 בחוק ירד ריאלית בכ-4.5% (לעומת גידול ריאלי בן כ-19% ב-1988). כמחציתה של ירידה זו יש לזקוף לירידה הריאלית בגביית דמי ביטוח (בשיעור כן כ-2%), והשאר נובע מן העובדה שסך כל הקצבות האוצר ב-1988 היה גבוה במיוחד כתוצאה מהשתתפות חד פעמית של הממשלה בהשלמת רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים, מכוח הסכם מיוחד. בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 ומכוח חוקים אחרים הסתמנה עלייה ריאלית קלה בת כ-0.5% בלבד. היציבות נבעה מצירופם של ארבעה גורמים: ירידה ריאלית בת כ-6% בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים וכתשלומי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ירידה בת כ-17% בתשלומים להלוואות עומדות לנכים, עלייה ריאלית בת כ-2% בתשלומי קצבות יוצאי צבא, ואחרון - עלייה ריאלית בת כ-13% בתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית.

3. התפלגות מקורות מימון פעולות הכיטוח הלאומי

לסיכום נושא מימון ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בתקבולי המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על תקבוליו בשנה הנסקרת הם: הירידה הריאלית של תקבולי ענפי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח (כולל הסכומים ששולמו על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמנוטחים הלא-שכירים) בשיעור בן כ-2%, ירידתן הריאלית של הקצבות האוצר כמתחייב מסעיף 217 לחוק בכ-4.5% (ב-1988 סעיף זה כלל גם את השתתפות הממשלה החד-פעמית להשלמת רזרבות ענף ביטוח שירות מילואים), היציבות שהסתמנה בסך כל התשלומים (במונחים ריאליים) שמומנו על ידי הממשלה מכוח סעיף 200 בחוק ומכוח חוקים אחרים. מקור מימון רביעי הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. 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-1989 עלה חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון והגיע ל-59.3% (לעומת 57.9% ב-1988). חלקו של האוצר במימון

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,
1989 - 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 ותוקים אחרים**	ריבית מהשקעות***
-----	----------------------------------	--	------------------------------------	--	------------------

מספרים מוחלטים (מיליוני 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
1989	8,075.3	4,791.7	1,340.7	1,156.2	764.6

התפלגות התקבולים (אחוזים)

1980	100	66.9	0.8	15.0	17.4
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
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5

- * כולל סכומי דמי הביטוח, ששולמו על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים (ר' לוח מס. 7).
- ** כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ.
- *** מאחר שה-31 במרץ 1990 חל בשבת, הועברו ב-1 באפריל 1990 כ-300 מיליוני ש"ח על חשבון הריבית המגיעה למוסד עבור 1989, ולפיכך תקבול זה נזקף לחשבון תקציב שנת 1990.

הגמלאות לפי חוק נשאר בלא שינוי - 16.6%, ואילו מידת השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק עלתה במקצת, מ-13.7% ב-1988 ל-14.3% ב-1989. התקבולים מריבית ההשקעות ב-1989 היו 9.5% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי (ראה הערה מס. 3 ללוח מס. 9).

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 1988 עד 1989 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אבטלה ואימהות. בענף הילדים ובענף ביטוח שירות מילואים העודף השוטף גדל, ואילו בענף הנכות עודף זה קטן. ב-1989, לראשונה מאז 1985 נרשם גרעון שוטף בלא ריבית בפעילות הביטוח הלאומי.

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח), 1989-1987

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ה ע נ פ
1989	1988	1987	1989	1988	1987	
729.0	1,211.4	925.4	-35.7	379.8	261.2	סך הכול
8.6	175.1	139.4	-244.5	-110.5	-98.6	זיקנה ושאיירים
89.5	117.5	33.2	50.2	77.7	2.3	נכות כללית
-52.3	11.0	29.1	-129.7	-79.1	-47.3	נפגעי עבודה
-8.5	28.6	81.0	-41.5	-9.3	51.8	אימהות
754.8	705.5	540.3	602.9	566.4	452.7	ילדים
-235.7	7.9	76.2	-379.1	-162.3	-68.3	אבטלה
163.8	79.6	-60.6	137.8	55.1	-85.1	שירות מילואים
8.8	86.2	86.8	-31.8	41.8	53.5	השאר

שיפור מצבם הכספי של ענפי הילדים וביטוח שירות מילואים נובע מכך ששיעור גידול התקבולים בהם היה גבוה משיעור גידול הגמלאות. במיוחד יש לציין, ששיעור הגבייה לענף הילדים לא השתנה מאז 1985, אף על פי שבמועד זה בוטלה קצבת הילד הראשון. לעומת זאת הגרעון הגדל בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אימהות ובעיקר אבטלה

נובע מכך ששיעור עליית היקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה היה גבוה משיעור עליית היקף התקבולים. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1989 על השקעות המוסד לביטוח לאומי, עולה כי בענפים נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה יש גרעון, ואילו בשאר הענפים יש עודף. עם זאת יש לציין, שאילו כל ההכנסות מריבית היו מועברים עד 31 במרץ 1990 וכך היו נזקפים לחשבון שנת 1989, העודף השוטף כולל ריבית של ענפי הביטוח היה גבוה מהסכומים המוצגים בלוח.

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, לדוגמא, נכסי ענף הילדים וביטוח שירות מילואים גדלו ל-21.9% ול-3.6% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה (זאת לעומת 18.8% ו-2.8% ב-1988, בהתאמה). לעומת זאת, חלקם של הנכסים בענפים זיקנה ושאיירים ואבטלה המשיך לקטון גם ב-1989, ל-32.6% ול-17.4% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה (בהשוואה ל-33.8% ו-19.4% ב-1988, בהתאמה).

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב) ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח, 1987 - 1989

1989	1988	1989	1988	1987	ענף הביטוח
					סה"כ נכסי המוסד
		21,362.5	17,649.8	13,697.1	מספרים מוחלטים (מחירים שוטפים מיליוני ש"ח) אחוזים
		100.0	100.0	100.0	מזה בענפים:
2.75	2.83	32.6	33.8	34.9	זיקנה ושאיירים
1.65	1.60	5.3	5.0	4.6	נכות כללית
4.90	5.37	9.7	10.4	11.9	נפגעי עבודה
2.59	2.77	4.2	4.4	4.6	אימהות
3.99	3.35	21.9	18.8	15.5	ילדים
7.54	..	17.4	19.4	21.0	אבטלה
1.02	0.79	3.6	2.8	3.1	שירות מילואים
-	-	5.3	5.4	4.4	השאר

בחינות 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 1.65 שנים (לעומת 1.6 ב-1988 ו-1.45 ב-1987), שהיא פחות מהמינימום שנקבע לרזרבות ענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאירים בסוף 1988 הספיקו ל-2.75 שנות הוצאה (לעומת 2.83 ב-1988 ו-2.98 ב-1987), ואילו כענף הילדים הן הספיקו ל-3.99 שנות הוצאה (לעומת 3.35 ב-1988 ו-2.6 ב-1987), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

ז. קווי מדיניות של המוסד לביטוח לאומי

ב-1987 התליטה מנהלת המוסד לביטוח לאומי על הקמת צוות מדיניות שתפקידו:

1. בחינה מחודשת של העקרונות הבסיסיים, שעליהם מושתתת מערכת הביטוח הלאומי והתווית קווים למדיניות המוסד לטווח ארוך.
2. התייחסות וטיפול בנושאים מוגדרים הטעונים בחינה מידית שאפשר לגבשם ולסכמם בטווח הקצר.

לשם טיפול בנושאים הספציפיים הוקמו כאמצע 1987 שישה צוותי משנה. כבר מלכתחילה היה ברור, שהאילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות לא יאפשרו הרחבה משמעותית של היקף ההוצאה לביטחון סוציאלי. לפיכך, ההנחיה שניתנה לצוותים היתה להתמקד בשיפורים פנימיים בענפי הביטוח השונים, שיתבטאו ביצירת מערכת אחידה יותר מבחינת הזכויות המוקנות בענפי ביטוח בעלי אופי רעיוני דומה; כתיקון עיוותים שנוצרו במשך השנים כתוצאה מעצם התרחבותה ההדרגתית של המערכת ומהתפתחויות מקריות ובפישוט ההליכים הדרושים לבדיקת הזכאות ולמימושה. בהגדרת הנושאים שטופלו על ידי צוותים אלה ניתנה מטבע הדברים עדיפות לענפים ותיקים הטעונים בחינה מחדש ורענון ולנושאים אקטואליים העומדים על סדר היום הציבורי.

להלן פירוט נושאי הטיפול של צוותי המדיניות:

1. סקירת שיטות הישוב ועדכון קצבות הביטוח הלאומי ובדיקת מידת רגישותן לשינויים כלכליים במשק במגמה לצמצם את מספרן ולהגיע לאחידות במרכיבי השיטות, כגון: הישוב השכר הממוצע, מועדי העדכון ושיעורי התחלופה הרצויים בגמלאות מחליפות שכר.
2. בחינת ההגדרות השונות המקובלות היום לגבי בסיסי ההכנסה

לחישוב קצבאות מחליפות שכר, כגון: דמי לידה, דמי פגיעה לנפגעי עבודה, אבטלה ושירות מילואים, כמגמה להגיע להגדרה אחידה.

3. בדיקת מערכת ביטוח נפגעי עבודה, ועיקר שיטת קביעת אחוז הנכות (שמירת הקשר בין דרגת הנכות הבריאותית לבין כושר ההשתכרות או ניתוק), 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 הכית בביטוח הלאומי וניתוח ההשלכות הכלכליות והתברתיות של ביטוחה, תוך התייחסות למשמעות התקציבית הכוללת ולנטל המוטל על המבוטחים.

רוב הצוותים הגישו המלצות ביניים במרוצת שנת 1988. חלקן הגדול כבר נידון במינהלת המוסד ובמסגרות פנימיות נוספות, והמלצות של צוותים מסוימים כבר נתונות בשלבי חקיקה שונים. יש להדגיש, שכמהלך עבודתם של הצוותים הוטלו עליהם משימות חדשות בהתאם לצרכים שהתעוררו ואף הוקמו צוותי משנה נוספים לבדיקת נושאים חדשים, כגון קצבאות לילד נכה בגיל 0-3 ומצבם הכספי של ענפי הביטוח השונים. להלן סיכום עבודת הצוותים, כפי שבאה לידי ביטוי בהמלצות ובדיונים הפנימיים שהתנהלו בעניינן, בהתאם לנושאים שפורטו לעיל.

1. כעיקרון, יש לשמור על רמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות לאורך זמן. בהעדר אינדקטור 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 כיגוד והבראה, המשולמים בדרך כלל בחודשים 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, כהגדרותו 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 בזיעבד, שהקצבה ששולמה בפועל היתה נמוכה מ"רצפה", מובטחת כלשהי (כנהוג היום לגבי קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות, שרמתן מובטחת על-ידי "רצפה", השווה כשמדובר, לדוגמא, בקצבה המשולמת ליחיד ל-15% מהשכר הממוצע המדוד). בהצעת חוק הנתונה בשלבי חקיקה מתקדמים, ושבה 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 להסר התשלום בשנת הכספים החולפת⁵ - זאת עד למועד העדכון הבא מהסוג הזה.

אשר לקצבאות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה (קשישים ושאיירים, האוכלוסייה השוורית הזכאית להשלמת הכנסה מכוח חוק הכטחת הכנסה, נכים המטופלים במסגרת חוק נכות כללית ונשים הזכאיות לדמי מזונות מכוח חוק המזונות) - הצוות המליץ לעגן בחוק את שיטת העדכון הנהוגה היום מכוח הסכם עם האוצר לפי הסכם זה, אומדן השכר הממוצע במשק יחושב מדי חודש בחודשו על פי השיטה שהוצגה לעיל (כולל פריסת התשלומים החריגים), ורמת הקצבה תיקבע בהתאם לשיעורה בחוק⁶. כמו כן המליץ הצוות לקבוע "רצפה" לקצבאות הבטחת הכנסה בדומה, ל"רצפה" הנהוגה לגבי קצבות הזיקנה והשאיירים הכסיסיות.

-
5. שיעור הפיצוי שווה לגודל ההפרש בין הקצבה השנתית הממוצעת שהיתה צריכה להיות משולמת בשנת הכספים החולפת (ליחיד, לדוגמא, 15% מהשכר המדוד הממוצע) לבין הקצבה הממוצעת ששולמה בפועל, חלקי הקצבה הממוצעת בפועל.
6. לעומת זאת, קצבות הזיקנה והשאיירים מתעדכנות מדי שנה ב-1 בינואר, וכמרוצת השנה - ככל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק.

גובה ה"רצפה" יהיה אחוז קבוע מן השכר הממוצע המדוד ובהתאם לשיעורים הקבועים בחוק (לדוגמא, 25% ליחיד).

קצבות נכות ותלויים של נפגעי עבודה המחושבות על-פי שכר העובד ערב הפגיעה תעודכנה, על פי המלצת הצוות, באותם מועדים ועל פי אותה שיטה המומלצים 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 משולשה 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.

כל המלצות הצוות בדבר שיטת חישוב אומדן השכר הממוצע ועדכון קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות והקצבאות למעוטי יכולת, למעט ההמלצה על קביעת "רצפה" לקצבאות למעוטי יכולת, כלולות בהצעת חוק שכבר הועברה למשרדי הממשלה להערות (ביוני 1990) הצעת חוק זו תוגש בקרוב לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה.

ההמלצות בדבר השינויים בשיטות עדכון של הגמלאות מחליפות השכר תשולבנה בחקיקה, כשבצדן המלצות הצוות לבחינת הגדרות בסיסי ההכנסה לצורך חישוב גמלאות מחליפות שכר (צוות מס. 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 מינימלי ליום - משותף לכל הגמלאות (למעט תגמולי מילואים, שלגביהם כבר קיים בחוק תגמול מינימלי) - כדי לצמצם את ההזדקקות למערכות משלימות, כגון הבטחת הכנסה. התגמול המינימלי יחושב על בסיס מינימום ההכנסה לתשלום דמי ביטוח. המלצות אלו אושרו במינהלה (באוגוסט 1990) ועוגנו בתיקוני החוק ובתקנות שיופצו להערות בתוך המוסד.

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. שווי הקצבה הכוללת על שני רבדים, לא יהיה קטן משווי הגמלה להבטחת הכנסה, כהתחשב בהרכב המשפחה. ההמלצה האחרונה נועדה למנוע הזדקקות בו-זמנית למספר מערכות במוסד לכיטוח לאומי.

המלצות צוות זה אושרו במינהלה אולם עיבודן לתקנות ייעשה בשלב מאוחר יותר, לאחר שיוכן מסמך מקיף בעניין חוק נפגעי עבודה ותקנותיו אשר יציג גם את עיקרי תיקוני החוק הנובעים מהמלצות הצוות. יש לציין שבמהלך עבודת הצוות הדיונים בהמלצותיו הוחל בטיפולם של מספר נושאים נוספים, שהעיקריים בהם הם היוון קצבאות בענף נפגעי עבודה ותשלום דמי פגיעה על ידי מעבידים. נושאים אלה מצויים בשלבי דיון ראשוניים בלבד.

4. לנוכח מורכבותו של נושא קצבות הילדים וזיקתו למערכות כלכליות וחברתיות שמחוץ למסגרת המוסד - דבר המקשה על פעילותו העצמאית של הצוות - ולנוכח הניגוד הקיים בין מדיניות האוצר בתחום זה לבין עמדת המוסד לביטוח לאומי, הוחלט להפסיק באופן זמני את עבודת הצוות. זאת למרות שמלאכתו של הצוות נשארה בראשית דרכה. לנוכח האילוצים התקציביים שבפניהם ניצב המוסד בדיוני הצוות התגבשה הצעה, ולפיה בטווח הקצר לא רק אי אפשר יהיה לערוך שינויים מרחיקי לכת במערך קצבות הילדים, אלא גם לא לחדש את תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות כאופן אוניברסלי. עם זאת, מגבלות אלו אינן מונעות עריכת מחקרים ובחינה מחדש של הצעות חלופיות למכנה מערכת קצבות הילדים, פעילות שתבוצע באופן שוטף על ידי החטיבה למינהל ולמחקר של המוסד.

5. יש לבחון את ביטול ההגזרה הנוכחית של עובד עצמאי ואת אפשרות ביטול חלק מן האבחנות בין הסוגים השונים של

המבוטחים הלא-שכירים בביטוח הלאומי. יש להנהיג שיעורי דמי ביטוח אחידים לכל המבוטחים הלא שכירים (למעט, כמובן, אלה הפטורים מתשלום דמי ביטוח).

יש לאמץ את מסקנות הוועדה שהוקמה ב-1985: לבחינת שינויים במדיניות המיסוי ותשלומי החובה: 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 (כדומה לנהוג לגבי המבוטחים הלא-שכירים). המלצות אלו יובאו לדיון במינהלת המוסד עוד בשנה זו.

במסגרת צוות זה הוקם צוות-משנה לטיפול בנושא של מבוטח השוהה בחו"ל. המלצות הצוות כבר נידונו כבר במינהלה הן: תקופת הביטוח של מבוטח השוהה בחו"ל לא תעלה על חמש שנים. דמי הביטוח שישלם, לרבות שיעורים מופחתים, יחושבו לפי המינימום של מבוטח שאינו עובד ושאינו עצמאי. הזכאות לקצבת זיקנה של מבוטח ששהה בחו"ל תותנה בתקופת תושבות בת חמש שנים בסמוך לגיל המזכה בקצבה זיקנה. תקופת תושבות זו תופחת באופן הדרגתי בהתאם לשנות וותק הביטוח שצבר המבוטח.

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 כהגיעה לגיל 60). תיקון חוק זה הושלם. בהמשך עבודתו יעסוק הצוות בסוגיה הכללית של מעמד עקרת הבית בביטוח הלאומי וידון בהשלכות הכלכליות והחברתיות של ביטוחה.

ח. השפעת העלייה על מערכת הביטוח הלאומי

בשלהי שנת 1989 נפתחו שערי ברית המועצות ליציאת המוני יהודים לישראל. מספר העולים מגיע היום לכ-20 אלף איש מדי חודש, ולפי התחזיות הוא אף צפוי להתעצם. לעלייה מברית המועצות השלכות מרחיקות לכת על מרבית תחומי המשק - שיכון, חינוך, תעסוקה, בריאות, וכמובן גם על הביטוח הסוציאלי. המבנה הדימוגרפי של העלייה ומצבה הכלכלי הירוד, הנוכע מתד גיסא מתוסר יכולתם של העולים להעביר לישראל את נכסיהם הכלכליים, לרבות זכויות סוציאליות צבורות, ומאידך גיסא מהקשיים הכלכליים שהמשק הישראלי נתון בהם, מחייב את המוסד לביטוח לאומי להיערך במהירות לטיפול בזכויותיהם כמערכת.

מאפייניהם הדימוגרפיים של העולים שונים מאלה של האוכלוסייה הוותיקה בישראל, ויש לכך משמעות ניכרת מבחינת זכויותיהם לקצבות הביטוח הלאומי. אחוז הקשישים בני ה-65 ויותר בקרב העולים החדשים הוא כ-12%, לעומת כ-9% בכלל האוכלוסייה כארץ (כ-10% בקרב יהודי ישראל). מכאן, שגם מידת ההזדקקות של העולים למערכות הבטחת הכנסה לקשישים גדולה בהרבה מזו של הוותיקים. לעומת זאת, אחוז הילדים והנערים העולים עד גיל 18 נמוך בהרבה מהאחוז המקביל באוכלוסייה הוותיקה: 29% לעומת 36%, בהתאמה. מספר הנפשות במשפחת עולים ממוצעת קטן מזה של משפחה ישראלית מצויה, ובקרב העולים בולטת נדירותן של משפחות מרובות ילדים. לדבר זה יש השלכות על היקף המשאבים שיידרשו למימון קצבות הילדים.

קבוצת האוכלוסייה בגיל העבודה גדולה, יחסית, בקרב העולים ואף שיעור ההשתתפות של הגברים והנשים בכוח העבודה בארצות מוצאם היה גבוה במיוחד. כוח העבודה החדש מצטיין באיכות מקצועית ובהשכלה גבוהות ביותר. ברור אפוא, שאוכלוסייה זו תרצה להשתלב במהרה בשוק העבודה, והלחצים על שוק זה, המצומצם ממילא, יגברו.

תפקידו של המוסד לביטוח לאומי מתמצה בהקשר של קליטת העלייה בהבטחת הכנסתן של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. שתי המערכות העיקריות המקנות זכויות לעולים חדשים מיד עם עלייתם ארצה, הן מערכת קצבות הזיקנה ומערכת קצבות הילדים. קשישים בגיל הזכאות לקצבת זקנה זכאים לקבל מיד עם עלייתם קצבת זקנה שלא על פי חוק הביטוח הלאומי מכספי אוצר המדינה, ובדומה להם הזכאים לקצבת שאירים. גם משפחות עם ילדים זכאיות לקבל קצבות ילדים על פי חוק החל מיום העלייה.

גל העלייה הגדול בא לידי ביטוי בהיקף התביעות המוגשות בסניפי המוסד לשני ענפים אלה. כ-2,000 תביעות לקצבת זקנה ושאירים מוגשות עתה מדי חודש, לעומת כ-250 בלבד לפני בוא גל העלייה. דהיינו, מספר התביעות גדל פי שמונה בערך. אם קצב עלייה זה יימשך, מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאירים מיוחדות יגיע בסוף שנת התקציב 1990 ל-40 אלף, לעומת כ-22 אלף בשנת 1989. יש לציין, שכל משפחות העולים הקשישות מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי קצבה בתוספת השלמת הכנסה, שכן אין להן מקורות הכנסה נוספים. לדבר זה יש משמעות כספית ניכרת. סך כל תשלומי קצבות זיקנה ושאירים שלא על פי חוק - במימון אוצר המדינה - יסתכם בשנה זו בכ-270 מיליון ש"ח לעומת כ-154 מיליון ש"ח בשנת 1989 כלומר; גידול ריאלי בן כ-47%.

השלכה תפעולית ותקציבית ניכרת יש לעלייה גם על מערכת קצבות הילדים, אם כי במידה קטנה יותר. לאחרונה מגשות בסניפי המוסד כ-3,500 תביעות לקצבות ילדים מדי חודש, לעומת כ-1,000 תביעות בשנה שעברה. בניגוד לנוהל המקובל לגבי האוכלוסייה הוותיקה,

שלפיו תביעה לקצבת ילדים מוגשת אוטומטית על ידי בתי החולים מיד עם הולדת הילד, על עולה חדש להגיש תביעה אישית לסניף, והטיפול בה דורש השקעת זמן עבודה גדול בהרבה. עד סוף השנה ייכנסו למעגל הזכאים לקצבות ילדים כ-30 אלף ילדי עולים נוסף על כ-100 אלף הילדים שייוולדו השנה בישראל. ההוצאה הכספית לתשלום קצבאות לילדים אלה איננה גדולה, יחסית, בשל מיעוטן של משפחות גדולות בקרב העולים החדשים - מרביתן בנות ילד אחד או שניים. אומדן ההוצאה הכספית לתשלום קצבות ילדים לעולים חדשים שיעלו עד סוף 1990 הוא כ-30 מיליון ש"ח בלבד, שהם כ-2.3% מסך תשלומי קצבות הילדים (ללא קצבות יוצאי צבא) בשנה זו.

המוסד לביטוח לאומי מנסה ככל האפשר להקל על ציבור העולים למצות את זכויותיו, לפשט הליכים ביורוקרטיים ולצמצמם. כך, לדוגמה, קשישים עולים אינם זכאים לגמלת סיעוד על-פי חוק ביטוח סיעוד בשנה הראשונה לעלייתם ואינם זכאים לקצבת נכות מכוח חוק ביטוח נכות בשנתיים הראשונות. זכויות אלה מוקנות לנזקקים בשנים האמורות על-ידי משרד הקליטה או הסוכנות היהודית. כלילתם במסגרות הקיימות בביטוח הלאומי, היתה מפשטת את הקליטה של האוכלוסיות החלשות ביותר. הצעת המוסד לביטוח לאומי להרחיב את מעגל הזכאות לקצבאות ולהכיל בו גם אוכלוסיות אלה לא זכתה להיענות חיובית עד כה.

נספח מס. 1: השינויים בהסדרי העדכון של קצבות הביטוח הלאומי וברמתן

תחולה	קצבות זיקנה ושאררים בסיסיות	הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת
עד אפריל 1980 (הסדרי עדכון שהתגכשו בעקבות שינויים מצטברים על-פני זמן).	עדכון לפי השינויים בשכר הממוצע באפריל מדי שנה ועדכונים נוספים בהתאם לשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים, במועדי תשלומה.	עדכון לפי השינויים בשכר הממוצע באפריל ובאוקטובר. עדכון בהתאם לשיעור תוספת היוקר בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק ובכל עת שמדד המחירים עולה ב-10% ויותר מאז העדכון הקודם. עדכון נוסף בכל עת שניתן פיצוי מיוחד (בד"כ כמקדמה על חשבון העדכון הנא) בגין התייקרויות חריגות במשק הנובעות מצעדים כלכליים חד- פעמיים.
מאפריל 1980	עדכון גם במועדי תשלום תוספת היוקר בהתאם לשינויים בשכר (אך לא בשיעור תוספת היוקר). הגדלת התוספת לכל אחד משני הילדים הראשונים של אלמנים ואלמנות, מ-5% מהשכר הממוצע ל-7.5%.	עדכון בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע גם במועדי תשלום תוספת היוקר.
מספטמבר 1980		עדכון בהתאם לשיעורים הנקובים בהסכמי תוספת היוקר בכל עת שמדד המחירים עולה ב-5% ויותר מהעדכון הקודם.
מדצמבר 1984	(תיקון שהונהג תחילה כהוראת שעה לשנה אחת ונמשך לאתר מכן מכוח הסכמים עם האוצר) 1. מתן ביטוי מלא בחישוב אומדן השכר הממוצע לפי חוק לתוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק ולתוספות כמגזר העסקי מכוח הסכם ציבורי.	מכוח הסכם עם האוצר: ביטול ההצמדה לשכר הממוצע ועדכון מדי חודש <u>במלוא</u> שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

ההכנסה המינמלית המובטחת למעוטי יכולת	קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות	תחולה
	<p>2. קניעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות כאחוז מהשכר הממוצע, ותשלום הפרשים בסכום הפער בין גובה הקצבה שזולמה בפועל לבין ה"רצפה" (15% ליחיד, ובהתאם גם לשאר הרכבי משפחה).</p>	<p>מדצמבר 1984</p>
<p>חידוש העדכון לפי השכר הממוצע: הורדת רמת ההכנסה המינימלית 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 הנראות השעה (החלה על קצבות ז"ש בסיסיות) ועדכון הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (לדוגמא 25% ליחיד) על מנת שההכנסה המינימלית המובטחת לא תהיה נמוכה בפועל משיעורה הקבוע בחוק.</p>	<p>כמו קודם. אך כאשר הקצבה הממוצעת השנתית המשולמת בפועל נמוכה מן ה"רצפה", הפרשים משולמים למקבלי הקצבה בסוף השנה.</p>	<p>מאפריל 1987</p>

נספח מס. 2: השינויים במערכת קצבות הילדים וברמתן

תחולה	קצבות ילדים	תחולה	קצבות ילדים
עד ינואר 1981	כמו מאז 1975: הענקת קצבות ילדים לכל המשפחות עם ילדים ועדכון פעמיים בשנה (אפריל, אוקטובר) במלוא עליית מדד המחירים לצרכן.	מספטמבר 1986	תפוגת תוקף הוראת השעה לגבי מיסוי קצבות הילדים.
מינואר 1981	עדכון במלוא עליית מדד המחירים 4 פעמים בשנה.	מאפריל 1987	חידוש המיסוי על קצבות הילדים במתכונת של יולי 1985. העלאת תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-80% השכר הממוצע ל-90% ממנו.
מאפריל 1983	הוספת נקודת קצבה אחת לכל ילד מהרביעי ואילך במשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.		
מאפריל 1984	מיסוי קצבות הילד הראשון והשני המוענקות למשפחות עם 1-2 ילדים, שבהן הבעל משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 50% ויותר.		
מיוני 1984	הוספת חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.		
מיוני 1985	ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות עם 1-3 ילדים, למעט מעוטות הכנסה, שהכנסת ראש המשפחה בהן (כד"כ הבעל) נמוכה מ-80% מן השכר הממוצע לפי חוק, ומקבלי גמלאות הניטוח הלאומי: זו"ש, הבטחת הכנסה, אבטלה ותלויים של נפגעי עבודה, שהקצבה מוחזרת להם באמצעות המענידים או המוסד לביטוח לאומי. הטלת מס על קצבת הילד השני והשלישי במשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסת הבעל בהן חייבת במס שולי בשיעור בן 45% ויותר.	מאפריל 1989	ביטול המיסוי על קצבות הילדים. העלאת תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-90% מהשכר הממוצע ל-95% ממנו. (הופעל בנובמבר 1989 רטרואקטיבית).
		מאוגוסט 1990	ביטול קצבת הילד השני למשפחות עם 1-3 ילדים שהכנסת ראש המשפחה בהן (כד"כ הבעל) גבוהה מ-150% מן השכר הממוצע לפי חוק. (הונהג באוקטובר 1990 רטרואקטיבית).

פרק 2

**ממדי העובי ואי שוויון התחלקות ההכנסות
בישראל: 1989**

**לאה אחדות
אורית קריסטל
יעקב שאול**

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת אי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1989 בהשוואה לשנה הקודמת ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים המוצגים בפרק זה הם נתוני סקר הכנסות 1988 ו-1989, 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 מורים שמדדי העוני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ב-1989 היו שונים אך במעט מאלה שנצפו בשלוש השנים שלאחר ביצוע התוכנית הכלכלית לייצוב המשק (1986-1988). הם משקפים את המשך השפעותיה החיוביות של יציבות המחירים במשק - בעקבות ירידת קצב האינפלציה ב-1985 - על מערכות תשלומי ההעברה והמיסים, וכן את המשך תרומת השיפורים שהונהגו במערכת תשלומי ההעברה ובמערכת השכר הנמוך במרוצת השנים האחרונות.

ב-1989 מגמות השינוי בממדי העוני היו הפוכות מהמגמות שנצפו באי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה: מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה גדלה במעט, ואילו ממדי העוני פחתו במקצת. מדד ג'י'ני להתחלקות ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה (הנסקרת) עלה מ-0.3193 ב-1988 ל-0.3253 ב-1989, כלומר - עלייה בת כ-2%. עלייה זו משקפת דווקא את התרחבות פערי ההכנסה בין קבוצות הביניים לבין העשירונים העליונים, שכן פערי ההכנסה בין העשירונים התחתונים לבין קבוצות הביניים צומצמו. במיוחד בולטת הירידה בחלקם של העשירונים השלישי עד השישי בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון עליית חלקו של העשירון התחתון, ובעיקר של העשירון העליון. השיפור במצבן הכלכלי של המשפחות מעוטות ההכנסה ביחס למצבן של שכבות הביניים בא לידי ביטוי גם במדדי העוני: ההכנסה הפנויה של המשפחות העניות עלתה בממוצע נשיעור בן כ-2%-3%, במונחים ריאליים, ואילו חציון ההכנסה הפנויה (ההכנסה הגבוהה ביותר בעשירון החמישי) ירד ריאלית בכ-3%. קו העוני, המחושב על פי

1. האוכלוסייה העירונית בסקרי הכנסות כוללת את כל משקי הבית היהודיים הגרים ביישובים בני 2,000 תושבים ויותר ואת משקי הבית הלא-יהודיים בערים בלבד (מחוץ למזרח ירושלים).

ההכנסה החציונית, ירד אף הוא בכ-3% במונחים ריאליים. התפתחות זו הביאה לירידת תחולת העוני: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ירד מ-14% ב-1988 ל-12.8% ב-1989. הירידה בממדי העוני ציינה את כל טיפוסים המשפחה, למעט המשפחות עם 1-3 ילדים. כפי שיפורט בפרק זה, קצבות הביטוח הלאומי, הכנסת סף המס ושכר המינימום במשק - ששמרו על רמתם ביחס לשכר הממוצע במשק - מילאו תפקיד מרכזי בשיפור מצבן היחסי של המשפחות מעוטות ההכנסה. על אלה יש להוסיף את תרומתן של המערכות המבטיחות הכנסה לחסרי תעסוקה - ביטוח אבטלה והמערכת להבטחת הכנסה - לצמצום השפעת הגידול בשיעור האבטלה ב-1989 על התרחבות ממדי העוני.

הפרק פותח בסיכום הממצאים העיקריים ובתיאור ההתפתחויות המרכזיות שחלו במערכות תשלומי ההעברה, המיסים הישירים, השכר והמתירים מאז ביצוע התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. בהמשכו מוצגות הגישה המקובלת להגדרת העוני בישראל ורמת העוני באוכלוסייה (הנסקרת) ובקרב קבוצות ספציפיות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, על פי שלושה מדדי עוני נכתרים. הפרק מסתיים בתיאור השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על דפוסי התחלקות ההכנסות במשק.

ב. עיקרי הממצאים

1. ב-1989 הכנסתם הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) של כ-118 אלפי משפחות עירוניות, שראשיהן היו שכירים או לא עבדו, היתה נמוכה מקו העוני. משפחות אלו מנו 12.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה זו (לעומת 14.1% ב-1988). הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו 14.6% מכלל הנפשות באוכלוסייה, ואילו הילדים שחיו במשפחות אלו מנו 18.6% מכלל הילדים באוכלוסייה. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) היה, בממוצע, כ-28% מהכנסת קו העוני.

2. הירידה הקלה במדדי העוני ב-1989 בהשוואה לשנה הקודמת - במונחי משפחות, נפשות וילדים - נובעת מהגידול הקל בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני, שכן בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, ומפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה) לא חל כל שינוי. בשתי השנים תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית היתה כ-33%. ב-1989 תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-65% מהמשפחות העניות (לעומת כ-60% ב-1988), אך אחוז זה קטן לכ-61% (ולכ-56%) לאחר תשלומי המיסים הישירים. הגידול הקל בתרומת תשלומי העברה לצמצום העוני ניכר גם בפער העוני. בשתי

השנים הכנסתה הממוצעת של משפחה ענייה לפני תשלומי ההעברה היתה נמוכה בכ-64% מהכנסת קו העוני. ב-1989 תשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע בכ-54%, בהשוואה ל-50% ב-1988.

3. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום רמת העוני היתה הגדולה ביותר במשפחות הקשיות (ראשן קשיש). בדומה ל-1988, ב-1989 לכ-66% מן המשפחות הקשיות היתה לפני תשלומי ההעברה הכנסה נמוכה מקו העוני. תשלומי ההעברה - בעיקר קצבות הזיקנה והשאירים והגמלאות להשלמת הכנסה - העלו ב-1989 את הכנסתם של 86% ממשפחות קשיות עניות אלו אל מעל קו העוני, וכך הקטינו את תחולת העוני במשפחות הקשיות ל-9.6% בלבד. ב-1988 תשלומי ההעברה צמצמו את תחולת העוני לכ-12%. מאחר שרוב אוכלוסיית הקשישים אינו עובד, למערכת המיסים כמעט אין השפעה על תחולת העוני בה. ב-1989 המשפחות הקשיות העניות היו 18.4% מכל המשפחות העניות, והן מנו כ-9% בלבד מכלל הנפשות העניות. פער העוני הממוצע של משפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, היה כ-18% מהכנסת קו העוני; זאת - לעומת כ-75% לפנייהם.

4. שלא כתרומתם למשפחות הקשיות, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני במשפחות עם ילדים - בעיקר משפחות עם 1-3 ילדים - נשארה נמוכה, יחסית. ב-1989 תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים ירדה מ-22.1% לפי ההכנסה הכלכלית ל-15.5% לפי ההכנסה הפנויה. זו אפוא ירידה בת כ-30% בלבד בתחולת העוני, אם כי שיעורה גבוה מזה שהיה ב-1988 (כ-25%). השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום העוני ניכרת במשפחות הגדולות (עם 4 ילדים ויותר) יותר מאשר במשפחות הקטנות - 42% בהשוואה לכ-25% - אך העוני עדיין שכיח יותר במשפחות הגדולות. תופעה זו בלטה ב-1989 פחות מאשר ב-1988, שכן ב-1989 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות, ואילו תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות אף עלתה במקצת. ב-1989 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות הגדולות היתה כפולה מזו שבמשפחות הקטנות - 26.2% לעומת 13.7%. זאת - לעומת 34.3% ו-13.3%, בהתאמה, ב-1988. בדומה ל-1988, חלקן של המשפחות עם ילדים בכלל האוכלוסייה הענייה גדל מכ-48% לפני תשלומי ההעברה ומיסים לכ-59% לאחריהם.

5. ב-1989 ל-5.7% (בהשוואה ל-6.8% ב-1988) מכלל המשפחות השכירות היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני, והן מנו כ-30% מכלל המשפחות העניות. תחולת עוני זו היתה נמוכה בכ-46% מתחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב המשפחות, שראשיהן אינם קשישים אך לא עבדו ב-1989, נשארה גבוהה מאוד גם לאחר תשלומי העברה ומיסים.

ל-55% מכלל המשפחות באוכלוסייה זו היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. הן מנו 53% מכלל המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה היתה משפחה שראשה (הלא-קשיש) לא עבד.

6. ב-1989 התרחבו פערי ההכנסה הכלכלית. חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הכלכלית עלה מ-29.1% ב-1988 ל-30.8% ב-1989, ואילו חלקם של שאר העשירונים, במיוחד של העשירון השני עד השישי, ירד. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-3.7%, מ-0.4574 ב-1988 ל-0.4742 ב-1989.

7. המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים ואת הפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. ב-1989 תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית לא פחתה, אולם לא היה בתרומה זו כדי לקזז את מלוא העלייה באי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. לכן גם התחלקות ההכנסה הפנויה היתה ב-1989 במקצת פחות שוויונית מזו שב-1988. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3193 ב-1988 ל-0.3253 ב-1989, כלומר - עלייה בת כ-2%.

עלייה זו משקפת דווקא התרחבות מסוימת של פערי ההכנסה בין קבוצות הביניים להעשירונים העליונים, היות שפערי ההכנסות בין העשירונים התחתונים לבין קבוצות הביניים צומצמו במקצת.

הממצאים המתייחסים לאוכלוסיית השכירים מעלים תמונה דומה - אי שוויון גדול יותר בהתחלקות ההכנסה הפנויה כתוצאה מהתרחבות פערי ההכנסה הכלכלית, בעיקר בין קבוצות הביניים לבין העשירונים העליונים.

8. בדומה ל-1988, ב-1989 מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה היה נמוך בכ-31% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. היחס בין הכנסת החמישון התחתון לבין הכנסת החמישון העליון קטן מ-30.8 לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.3 לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ול-5.4 לפי ההכנסה הפנויה.

ג. הגזרת 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 השוויון. 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 זכרים 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, חינוך 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 חושב 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 התציונית - כלומר רמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה² - כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. קו העוני, כלומר רמת הכנסה הנופלת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, הוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה התציונית הפנויה (בתוספת תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת ההכנסה התציונית הפנויה, יש לחשב מחדש את קו העוני ולעדכן אותו כדי שיתזור לרמתו המוסכמת.

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

2. ההכנסה התציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, לצורך חישוב זה, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא העיקרון, שלפיו מוגדרת הכנסתן של משפחות בעלות גודל שונה כהכנסת קו העוני. 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 חייה הנוכחית. הגדרת העוני המקובלת בישראל מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת כל אימת שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" (סולם שקילות) - המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה³. בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות שמיוחס לה ערך של שתי נפשות סטנדרטיות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם מחושבים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות 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. 1).

כרוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה התציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המתחלקת למספר הנפשות הסטנדרטיות, שהיא מונה, 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.

קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1989, היה 369 ש"ח לחודש לעומת 316 ש"ח ב-1988 (במחירים השוטפים של תקופת הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1989 היתה נמוכה במונחים ריאליים בכ-3% מזו שב-1988. מאחר שהשכר הממוצע במשק בתקופת סקר הכנסות 1989 היה גבוה ריאלית בכמחצית האחוז מהשכר הממוצע בתקופת סקר הכנסות 1988, הכנסת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע ירדה מ-18.7% ב-1988 ל-18.1% ב-1989.

3. פרק מס. 6 מציג את עיקרי ההיבטים התיאורטיים של סוגיית סולמות השקילות ומספר סולמות תלופיים, תוך מתן דגש לרלבנטיות של הסוגייה לחישוב מדדי עוני ומדדי אי שוויון.

לוח מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדארטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1989

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדארטיים	מספר הנפשות
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
22.6	461	1.25	1
36.2	738	2.00	2
48.0	978	2.65	3
57.9	1,181	3.20	4
67.9	1,384	3.75	5
76.9	1,568	4.25	6
86.0	1,753	4.75	7
94.1	1,920	5.20	8
101.4	2,066	5.60	**9

* מחירי תקופת סקר הכנסות 1989, לפי מדד מחירים של 120.2 על בסיס 1988=100. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1987 - נובמבר 1989. 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 סטנדארטיים.

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 שוויון 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 שוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים⁴.

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 הכנסתן⁵. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ד. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

לוח מס. 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1987-1989 ובמחצית הראשונה של 1990⁶. הוא אף מתייחס לשנת 1984, כדי לאפשר פרספקטיבה רחבה ככל האפשר לכתינת מידת השפעתן של מערכות אלו על מדדי העוני ועל הפערים הכלכליים בשנים שלאחר

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

5. מכנה מדדו של SEN, PS, 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 שוויון התחלקות הכנסות העניים.

6. האינדיקטורים לשנים 1984 - 1989 חושבו בהתאם לתקופות שנתוני סקרי ההכנסות מתייחסים אליהן (לדוגמה, סקרי נתוני הכנסות 1989 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1988 - נובמבר 1989), ואילו האינדיקטורים לשנת 1990 הם הממוצע בחודשים ינואר-אוגוסט 1990.

הפעלת התוכנית לייצוב המשק. האינדיקטורים לשנת 1989 מעידים על יציבות ברוב התחומים, או אף על שיפור קל בהשוואה לשנה הקודמת, למעט הגידול הבולט בשיעור האבטלה והעלייה הקלה בשיעור האינפלציה במשק.

התוכנית הכלכלית שהופעלה ביולי 1985 האיטה במידה רבה מאוד את קצב האינפלציה, ובשנים 1987-1988 המחירים עלו מדי חודש במוצע ב-1.3%-1.4% בלבד. בשנת 1989 המחירים עלו בקצב מהיר יותר - 1.6% כממוצע לחודש - אך בעלייה זו אין סטייה משמעותית מרמת האינפלציה שאפיינה את המשק בשלוש השנים הקודמות.

לאחר שחיקת השכר הריאלי ב-1985, השכר הממוצע למשרת שכיר עלה בשנים 1986-1988 בשיעורים ריאליים גבוהים, יחסית, אך ב-1989 הסתמנה בו יציבות. שיעור העלייה הריאלית בשכר המינימום היה אף גבוה יותר. שכר המינימום, שרמתו בשלהי 1985 ירדה לשפל (כ-29% מהשכר הממוצע במשק), עלה בהדרגה והגיע ב-1988 ל-40.2%. ב-1989 הואט קצב גידולו והוא הגיע ל-41.3% מהשכר הממוצע במשק. 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 כבר בנתוני סקרי הכנסות 1988. השיפור שחל ברמתו של שכר המינימום, ככל הנראה, תרם לצמצום הפערים והעוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב אוכלוסיית השכירים. בהתייחס לכלל האוכלוסייה יש לציין, שהשפעתו של שיפור זה "נבלעה" על ידי גידול שיעור האבטלה במשק, שנטה דווקא להרחיב את הפערים לפי ההכנסה הכלכלית. שיעור האבטלה במשק עלה מ-6.1% ב-1987 ל-6.4% ב-1988 ול-8.9% ב-1989.

בהתייחס לקצבות הביטוח הלאומי נתמקד בשלוש המערכות המרכזיות: קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות ולאוכלוסייה השירותית) וקצבות הילדים. תשלומי קצבאות אלו הם כ-75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ולפיכך לרמתם יש השפעה מכרעת על צמצום ממדי העוני ועל מידת אי שוויון התחלקות ההכנסות במשק. השפעותיהם החיוביות של האטת קצב האינפלציה במשק מאז 1985 ושל השיפורים שהונהגו בשיטות עדכון קצבות הזיקנה והשאירים של הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי יכולת בדצמבר 1984 באו לידי ביטוי מלא כבר בשנים 1985 - 1986.

7. פירוט השינויים בהסדרי ההצמדה והעדכון של קצבות הביטוח הלאומי מוצגים בנספח לפרק המבוא.

לוח מס. 2: התפתחויות מקרו-כלכליות, קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים: אינדקסורים נבחרים, 1984 - 1990*

1990	1989	1988	1987	1984	
1.4	1.6	1.3	1.4	13.0	שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים)
9.1	8.9	6.4	6.1	5.2	שיעור האבטלה (אחוזים)
..	34.3	26.2	21.8	18.9	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
42.6	41.3	40.2	36.9	*36.8	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
182.4	182.4	171.6	162.4	147.0	שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים כאחוז מקו העוני: ליחיד
81.4	81.4	76.7	73.8	64.0	לזוג עם 2 ילדים
15.6	15.4	15.3	14.8	14.1	קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לבודד, כאחוז מהשכר הממוצע
25.0	25.2	25.2	24.6	24.1	הגמלה להבטחת הכנסה (בלא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד
44.5	44.9	45.0	43.9	43.6	לאלמנה עם 2 ילדים
106.8	111.5	107.6	108.0	96.4	הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: לקשיש בודד
101.9	106.0	102.4	103.9	90.9	לאלמנה עם 2 ילדים
85.5	89.1	86.0	87.0	78.4	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העוני: ליחיד
76.6	79.8	77.2	78.4	68.3	לזוג עם 2 ילדים
3.0	2.9	2.9	3.1	2.3	נקודת קצבה (או זיכוי), כאחוז מהשכר הממוצע
23.2	23.0	22.5	23.8	17.9	קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת): כאחוז מהשכר הממוצע
48.9	47.6	47.3	50.3	31.0	כאחוז משכר המינימום
114.9	115.3	117.7	136.5	84.2	מדרגת המס העליונה כאחוז מהשכר הממוצע במשק
235.7	237.6	236.5	254.5	199.0	מדרגת מס היסודי כאחוז מהשכר הממוצע במשק**
-	409.0	549.0	532.0	-	

* במחצית השנייה של שנת 1985 הגיע שכר המינימום לרמת שפל - כ-28% מהשכר הממוצע במשק.
** מדרגת מס היסודי בממוצע לחודשי השנה, שבהם היה מוטל מס זה.

הנתונים מורים, שמאז 1985 נשמר ערכן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע. כך, למשל, קצבת הזיקנה לקשיש בודד נשארה ברמה של כ-15%-15.5% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 14% ממנו ב-1984). בשנים 1988-1989 הרמה היתה גבוהה במקצת אף מ"הרצפה" שנקבעה לקצבה, תחילה בתיקון החוק במסגרת הוראת השעה ולאחר מכן מכוח הסכם עם האוצר. המעבר משיטת עדכון חודשי של ההכנסה המינימאלית המבוטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה, כפי שהיה מקובל מאז דצמבר 1984 עד יוני 1986, לשיטת עדכון בהתאם לשינויים שחלים בשכר הממוצע במשק, ובהדרגה גם לשיעורים הקבועים בתוק, גרם לירידת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת יחסית לשכר הממוצע. כך, ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד קטנה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-24.7% ממנו ב-1987. בשנים 1988-1989 הקצבה גדלה ועמדה על 25.2% מהשכר הממוצע במשק.

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 בשיעור 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 בלא ילדים, ואלמנות עם ילד אחד או שניים. ב-1989 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד היתה כ-112% מקו העוני המתאים לנפש אחת (לעומת 108% ב-1988), ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים) היתה 106% מקו העוני (לעומת 103% ב-1988).

עליית היחס בין ההכנסה המינימאלית שהובטחה באמצעות קצבות הביטוח הלאומי לבין קו העוני נבעה מכך שרמת הכנסת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע במשק ירדה מאז 1988 עד 1989, ואילו רמת ההכנסה המינימאלית ביחס לשכר הממוצע נשמרה.

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 בשיעור המוגדל. לפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1989 רמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה ב-11% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-20%. זאת - לעומת 14% ו-23%, בהתאמה, ב-1988.

השפעת הגידול שחל ב-1989 בשיעור האבטלה במשק על התרחבות הפערים הכלכליים הצטמצמה בגלל גידול מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה

מסיבות של חוסר תעסוקה בשיעור בן כ-15%, ובגלל גידול מספר המכוטלים שקיבלו דמי אבטלה בשיעור בן כ-60%. זאת ועוד, ב-1989 נמשכה מגמת העלייה בחלקם של מקבלי דמי האבטלה בכלל הבלתי מועסקים, והוא הגיע לכ-35%. זאת - לעומת כ-27% ב-1988 וכ-22% ב-1987.

ולבסוף, הירידה הדרסטית שחלה בקצב עליית האינפלציה מאז 1985 השפיעה במיוחד על ערכן (הריאלי והיחסי) של קצבות הילדים, שכן במנגנוני 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% בשנים 1988-1989. 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. המדיניות של ביטול קצבת הילד הראשון לרוב המשפחות הקטנות נמשכת עד היום, אך לעומת זאת באפריל 1989 בוטל המיסוי על קצבות הילדים. ב-1989 רק כרבע מן הילדים הראשונים קיבלו קצבת ילדים. זאת ועוד, רק כמחצית מכלל המשפחות השכירות עם 1-3 ילדים, הזכאיות להתזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים, מיצו את זכותן זו. בלא ספק, בהתפתחויות אלו יש לתלות את תרומתם הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים.

להשלמת התמונה נסקור את ההתפתחויות שהתרחשו במערכת המיסים הישירים. משהואטה האינפלציה במחצית השנייה של 1985 ובמרוצת 1986, התחוללה במערכת מס ההכנסה "רפורמה שקטה". ביטוייה העיקרי היה עלייה תלולה בערכן הריאלי של נקודת הזיכוי ושל מדרגות המס, וכתוצאה מכך חלה ירידה בשיעורי המס האפקטיביים. באפריל 1987 הונהגה במערכת מס ההכנסה רפורמה שחלה על חברות ועל יחידים. השינויים העיקריים בתחום המיסוי על יחידים היו הרחבת מדרגות המס, הורדת המס השולי המרבי ל-48% (כלומר, ביטול השיעורים 50%, ו-60%) ושינוי מועדי העדכון של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי (לראשית כל שנה - ינואר - ולכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק). עד דצמבר 1987 הוטל על הכנסות כתחום מדרגת המס המרבית מס יסף (בשיעור בן 10%). הוא בוטל בינואר 1988, אך חודש באוגוסט 1989 - אם כי בשיעור נמוך יותר (6.25%).

בעקבות ה"רפורמה השקטה" שלאחר יולי 1985, משפחות בעלות הכנסה נמוכה, יחסית, יצאו ממעגל משלמי המיסים. הכנסת סף המס (של גבר שאישתו אינה עובדת) עלתה מ-31% מהשכר הממוצע ב-1984 לכ-52% ב-1986. בעקבות התחדשות השחיקה בערכה של נקודת הזיכוי ב-1987, בשנים 1988-1989 ירדה במקצת הכנסת סף המס - ל-47.5% מהשכר הממוצע במשק. יוצא אפוא, בארבע השנים האחרונות משפחות, שמפרנסן

היחיד היה הנעל, שילמו מס כפועל רק כאשר הכנסתן היתה גבוהה מכמתצית השכר הממוצע במשק. במקביל, מדרגת המס העליונה, שנשחקה עד לרמה של כפליים מהשכר הממוצע במשק ב-1984, עלתה לרמה של כמעט פי שלושה ב-1986. ב-1987, כתוצאה מהנהגת הרפורמה ירדה מדרגת המס העליונה (48% - בלא מס יסף) לרמה של פעמיים ותצי השכר הממוצע במשק. ירידה זו נמשכה ב-1988, הגיעה בה לרמה של 23.7% מהשכר הממוצע במשק, אך נבלמה ב-1989.

23.7%

יש לציין, שהשפעת השינויים שהונהגו במסגרת הרפורמה במערכת המיסוי הישיר באפריל 1987 על התחלקות ההכנסות נשאה, ככל הנראה, אופי רגרסיבי. הכנסתם הנקייה של בעלי שכר נמוך כלל לא גדלה, ואילו שיעורי המס הממוצעים המוטלים על רמות ההכנסה הגבוהות ירדו. ביטול מס היסף בחודשים ינואר 1988 עד אוגוסט 1989 הגביר עוד יותר את האופי הרגרסיבי של רפורמה זו. במחצית שנת 1990 הונהגו במערכת המיסוי הישיר שלושה שינויים שרק לאחד מהם היתה השפעה פרוגרסיבית ברורה על התחלקות ההכנסות. ראשית, בינואר 1990 בוטל מס היסף, וכך הוקטן שיעור המס הממוצע המוטל על בעלי הכנסה גבוהה. שנית, ביולי 1990 הופחת מספר נקודות הזיכוי הניתנות לאישה נשואה עבור ילדים - אך לא למשפחות חד הוריות (שבראשן עומדת אלמנה, גרושה, רווק/ה). ממועד זה הוענקה נקודת זיכוי אחת לכל ילד אי זוגי, במקום נקודת זיכוי אחת לכל ילד. ככל הנראה, שינוי זה הקטין את הכנסתן הנקייה של נשים בשכבות הביניים יותר מאשר את הכנסתן של נשים בעלות הכנסה גבוהה (שלהן בדרך כלל מספר קטן יותר של ילדים) או של נשים בעלות הכנסה נמוכה מאוד (שלהן בדרך כלל גם מספר גדול יותר של ילדים) שלא מיצו את מלוא ההנחה ממס, שניתנה קודם לכן. שלישית, ביולי 1990 הוענקו זיכויי מס לכל תושב ישראל נוסף על נקודות הזיכוי האישיות. זיכויי המס החדשים לא נקבעו במונחים של נקודות זיכוי - שערכן הכספי שווה לכל הנישזמים - אלא כאחוז מן ההכנסה החייבת במס. אחוז זה הולך וקטן עם עליית ההכנסה - מ-4.3% על הכנסה עד 1,510 ש"ח לתודש (ביולי 1990) ל-1.7% על הכנסה בין 3,541 ש"ח ל-7,400 ש"ח. עובד שהכנסתו גדולה מ-7,400 ש"ח אינו זכאי לתוספת זיכוי ממס. יוצא אפוא, שהשפעת זיכויי המס החדשים על התחלקות ההכנסה נשאה אופי פרוגרסיבי: הכנסתם של בעלי הכנסה נמוכה גדלה בשיעור גדול יותר מהכנסתם של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה.

במקביל לשינויים שהונהגו במערכת המיסוי, החליטה הממשלה באוגוסט 1990 להרחיב את התחולה של מתן קצבות ילדים לפי מבחן הכנסות. במועד זה נכנסה לתוקף הוראת שעה לשנה אחת שקבעה, כי קצבת הילד השני תשולם למשפחות בנות 2-3 ילדים, שהכנסת ראש המשפחה בהן אינה גבוהה מ-150% מהשכר הממוצע במשק (כ-3,300 ש"ח באוגוסט 1990). בדומה לקצבת הילד הראשון, קצבת הילד השני מוחזרת למשפחות השכירות באמצעות המעבידים. לעומת זאת, למשפחות הכלולות בתוכניות

להבטחת הכנסה או לאבטלה, של הביטוח הלאומי ולמשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים - הקצבה מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. מאומדנים ראשוניים עולה, כי כ-161 אלף משפחות עם 2-3 ילדים (מ-363,000 בסך הכול) אינן זכאיות לקצבת ילד שני. מספר המשפחות אשר תקבלנה בפועל את קצבת הילד השני תלוי בשיעור המיצוי - אשר על פי הניסיון עם קצבת הילד הראשון מגיע לכ-60% בלבד.

לאור ההתפתחויות שציינו את המחצית הראשונה של 1990 - יציבות ברוב התחומים והאטה משמעותית בקצב העלייה בממדי האבטלה במשק - יש מקום לשער, כי השפעתם של תשלומי ההעברה (המיסים השכירים) על צמצום ממדי העוני תישאר יציבה למדי. לשינויים שהונהגו במערכת קצבות הילדים ובמערכת המיסוי הישיר במחצית השנייה של 1990 תהיה, ככל הנראה, השפעה שולית בלבד על היקף האוכלוסייה הענייה. אולם הכבדת הנטל היחסי על שכבות הביניים - כתוצאה משינויים אלה - עלולה להקטין את תרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה במשק. השפעה זו תבוא לידי ביטוי מלא רק בנתוני סקר הכנסות 1991. כדבר אחרון יש לציין, שמגמות השינויים בממדי העוני, בהרכב האוכלוסייה הענייה ובאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ב-1990 תלויות גם בהשפעת העלייה על דפוסי התעסוקה וההכנסות במשק.

ה. רמת העוני לפי ההכנסה הכלכלית

ב-1989 הכנסתם של כ-304 אלפי משפחות, שראשן שכיר או לא-עובד, היתה - לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים - נמוכה מקו העוני. אלו מנו 33% מכלל המשפחות, שראשן שכיר או לא עובד. אחוז הנפשות העניות לפני תשלומי העברה מכלל הנפשות היה 28%, ואחוז ילדי המשפחות העניות - לפני תשלומי העברה - מכלל הילדים גם הוא היה כ-28%. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה 65% מהכנסת קו העוני. מכאן, שהכנסתה של משפחה ענייה לפני תשלומי העברה היתה במוצע רק כ-35% מהכנסת קו העוני.

בדיקת רמת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו במעמד העבודה של ראש המשפחה, בגילו ובמספר הילדים במשפחה מעלה, כצפוי, שתחלוח העוני לפי הכנסה לפני תשלומי ההעברה היו הגבוהות ביותר במשפחות שראשן לא עבד (77%), במשפחות קשישות (66%), במשפחות מרובות ילדים (עם 4 ילדים ויותר) - 45%. 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 (שלחלק מהן יש הכנסה מעבודה, אך נמוכה) היתה נמוכה ב-62% מהכנסת קו העוני.

לעומת זאת, רמת העוני לפני תשלומי ההעברה היתה נמוכה, יחסית, בקרב המשפחות העובדות, ובקרב המשפחות הקטנות (עם 1-3 ילדים). כ-1988 הכנסתם של 10.4% מכלל המשפחות השכירות (שראשן שכיר), בעיקר ההכנסה מעבודה, היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה שכירה היה כ-30% מהכנסת קו העוני.

בחינת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה לפי מאפיינים שונים (דימוגרפיים ותעסוקתיים) של ראש המשפחה מעלה, שכ-77% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות שראשן לא עבד (כ-31% מהמשפחות העניות הן משפחות לא קשירות שראשן לא עבד), ו-21% הן משפחות שכירות. 49% מהמשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות קשירות, אך במשפחות אלו חיו רק קצת יותר מרבע מכלל הנפשות העניות. לעומת זאת, כ-32% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות עם ילדים, אך בהן חיים כ-61% מכלל הנפשות העניות.

היקף העוני ופערי ההכנסה לפני תשלומי ההעברה מושפעים כמידה רבה מדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה, מרמת התעסוקה במשק, מרמת שכר המינימום, מההפרשות 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 ההעברה 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 - באופן מוחלט ובאופן יחסי לשאר המשפחות באוכלוסייה - וככל שהחלק היחסי של סך כל תשלומי ההעברה המועברים לאוכלוסייה הענייה גדל, כך הם מצמצמים 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.

כדומה לשנים 1987-1988, ב-1989 כ-57% מסך כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה מסך כל קצבות הביטוח הלאומי⁸, שהם כ-76% מסך כל תשלומי ההעברה וכ-84% מתשלומי ההעברה הציבוריים והפרטיים בארץ) הועברו למשפחות שהיו עניות לפני תשלומי העברה. בשנה זו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה ענייה פי שלושה וחצי, וכמעט פי ארבעה וחצי במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי (זאת לעומת מעט יותר מאשר פי שלושה ופי ארבעה, בהתאמה, ב-1988). חלקם של תשלומי ההעברה בכלל ההכנסה ברוטו של העניים עלתה מ-68% ב-1988 לכ-70% ב-1989.

לוחות מס 3 ו-4 מציגים את רמת העוני בישראל ב-1988 וב-1989 לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, בהתאם לשלושת מדדי העוני הנבחרים, ואת מדד ג'יני לאי שוויון 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-1989 תחולת העוני בכלל המשפחות ירדה מ-33.0% לפני תשלומי ההעברה ל-11.7% לאחריהם. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתן של 65% מהמשפחות העניות. זאת לעומת כ-60% ממשפחות אלה ב-1988. תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני עלתה ב-1989 גם בהתייחס למספר הנפשות והילדים, אם כי אחוז הילדים שהוצאו ממעגל העוני הודות לתשלומי העברה נשאר נמוך כבשנים הקודמות. ב-1989 אחוז הנפשות התייתם במשפחות עניות מכלל הנפשות ירד מ-28.0% לפני תשלומי העברה ל-12.9% לאחריהם. זו אפוא ירידה בת כ-54%, לעומת ירידה בת כ-48% ב-1988. אחוז הילדים שהוצאו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה עלה מ-39% ב-1988 ל-42% ב-1989.

(8) סקרי הכנסות אינם כוללים נתונים על מספר המשפחות שקיבלו את קצבת הילד הראשון באמצעות הביטוח הלאומי (קצבת הילד הראשון ששולמה לשכירים באמצעות המעבידים אמורה להיות כלולה בהכנסה מעבודה, שדווחה על ידי המשפחות השכירות). לפיכך קצבת הילד הראשון הוספה להכנסתן של משפחות אלו, וזאת לפי כללי החזר הקצבה. ממצאי הסקירה הקודמת מכוססים על נתוני סקרי הכנסות, ללא זקיפת קצבת הילד הראשון.

לוח מס.3: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים,
1989

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

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

118,000	108,300	304,100	משפחות
439,500	389,200	844,900	נפשות
196,200	169,500	294,000	ילדים

מדד תחולת העוני (אחוזים)

12.8	11.7	33.0	משפחות
14.6	12.9	28.0	נפשות
18.6	16.0	27.8	ילדים

28.0	29.8	64.6	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
------	------	------	--------------------------------

0.0596	0.0557	0.2380	מדד SEN*
--------	--------	--------	----------

0.1801	0.1905	0.5742	מדד ג'יני* להתחלקות הכנסות העניים
--------	--------	--------	--------------------------------------

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

תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני עלתה ב-1989 גם לפי מדד יחס פער העוני. בשנה זו פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה כ-65% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה היה כ-30% מהכנסת מקו העוני. כלומר, הכנסתה של משפחה ענייה לאחר תשלומי ההעברה היתה כ-70% מהכנסת קו העוני, לעומת כ-35% בלבד לפני תשלומי העברה. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-54%. זאת - לעומת כ-50% ב-1988.

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

לוח מס. 4: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים,
1988

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

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

129,000	119,600	296,300	משפחות
482,800	436,100	834,600	נפשות
220,300	196,000	291,600	ילדים

מדד תחולת העוני (אחוזים)

14.2	13.2	32.6	משפחות
16.2	14.7	28.0	נפשות
21.1	18.8	27.9	ילדים

30.9	32.2	63.7	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
------	------	------	--------------------------------

0.0714	0.0669	0.2347	מדד SEN*
--------	--------	--------	----------

0.1903	0.1982	0.5504	מדד ג'יני* להתחלקות הכנסות העניים
--------	--------	--------	--------------------------------------

* ראה הערה ללוח מס. 3.

והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי העברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.5742 ב-1989), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה הטרזוגנית בהרכבה - מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני משפחות עם הכנסה, אם כי נמוכה. תשלומי העברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שוויון התחלקות הכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה נמוך בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי העברה. ב-1989 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי העברה (0.19) היה נמוך בכ-67% מזה שלפני תשלומי העברה. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף

העונני, עוצמת העונני ואי שוויון התחלקות הכנסות הענייים - ירד
 ב-1989 מ-0.2380 לפני תשלומי העברה ל-0.056 לאחריהן. זו אפוא
 ירידה בת כ-77%.

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העונני בכלל
 האוכלוסייה לפי מדדים נבחרים, 1988 ו-1989

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1989	1988	1989	1988	
				מדד תחולת העונני
61.2	56.4	64.5	59.5	משפחות
47.9	42.1	53.9	47.5	נפשות
33.1	24.4	42.4	32.6	ילדים
56.7	51.5	53.9	49.5	מדד יחס פער העונני*
75.0	69.6	76.6	71.5	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

הדיון התייחס עד כה לתרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לצמצום
 העונני. להשלמת התמונה נסקור את השפעת מערכת המיסים הישירים על
 ממדי העונני. ב-1989 הכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים)
 של 118 אלפי משפחות (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה
 מהכנסת קו העונני. אלו מנו 12.8% מכלל המשפחות. זאת - לעומת
 14.2% ב-1988. בדומה ל-1988, גם ב-1989 אחוז המשפחות, שהכנסתן
 לאחר תשלומי ההעברה ירדה אל מתחת לקו העונני כתוצאה מתשלום מיסים
 ישירים, היה קטן, יחסית. ב-1989 אחוז הירידה בתחולת העונני בקרב
 המשפחות קטן מכ-65% לאחר תשלומי ההעברה לכ-61% לאחר תשלום
 המיסים (ומכ-60% לכ-56%, בהתאמה, ב-1988).

בחינת השפעת המיסים הישירים על תחולת העונני בקרב הנפשות
 והילדים מעלה, שאתוז הנפשות - בעיקר הילדים - שהמיסים הישירים
 התזירו למעגל העונני היה גבוה יותר מאשר אחוז המשפחות. כך,
 לדוגמה, ב-1989 מספר הילדים החיים במשפחות עניות קטן ב-42% לאחר
 תשלומי ההעברה, אך הוא קטן רק ב-33% 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.

ירידת ממדי העוני ב-1989 בהשוואה לשנה הקודמת - במונחי משפחות, נפשות וילדים - נובעת, אם כך, מהשיפור בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני, שכן בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית לא חל כל שינוי. ההכנסה הפנויה של האוכלוסייה הענייה גדלה במונחים ריאליים בכ-3%, ואילו הכנסת קו העוני, המחושבת על פי חציון ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה, ירדה ריאלית בכ-3%. כלומר, ב-1989 חל שיפור במצבה הכלכלי של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ביחס למצבן הכלכלי של שאר המשפחות, במיוחד ביחס למצבן של שכבות הביניים.

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

מנתוני לוח מס. 6, המציג את רמת העוני בשנים 1988 ו-1989 בקרב המשפחות הקשישות, עולה שגם באוכלוסייה זו ממדי העוני לפני תשלומי העברה ומיסים דומים נשתי השנים, אך ממדי העוני לאחריהם קטנים ב-1989 יותר מאשר ב-1988. כ-66% מכלל המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי העברה. כלומר, הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה היה כ-75% מקו העוני. רמת העוני בקרב המשפחות הקשישות לפני תשלומי העברה היתה גבוהה מאחר שרק לכ-14% 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-47% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-40% בלבד מהשכר הממוצע במשק. (רמת הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה - עם ובלא פנסיה - היתה כ-29% בלבד מהשכר הממוצע במשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשישות העניות היה אף נמוך יותר - כ-30% 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-6% בלבד מהשכר הממוצע.

בדומה לשנים קודמות, ב-1989 כ-44% 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

לוח מס. 6: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים,
1988 ו-1989

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
----------------------------	----------------------	----------------------	--

1988

			מדד תחולת העוני (אחוזים)
12.2	12.1	65.6	משפחות
13.1	12.9	62.7	נפשות
19.2	19.5	74.2	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0374	0.0370	0.5719	מדד SEN*

1989

			מדד תחולת העוני (אחוזים)
9.6	9.6	66.1	משפחות
11.0	11.0	62.8	נפשות
17.9	17.7	75.1	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0299	0.0297	0.5791	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

תשלומי ההעברה וכ-30% מסך כל תשלומי הביטוח הלאומי. ב-1989 תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשיות בכלל ושל המשפחות הקשיות העניות בפרט. הם הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשיות העניות ביותר מאשר פי שישה. הם היו כ-84% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשיות העניות (זאת - לעומת כ-81% ב-1988). כתוצאה מכך ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה הצטמצמו בשיעור גדול יותר מזה שציין כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות, ובשיעור גדול יותר מאשר בשנה הקודמת.

לוח מס. 7: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדים נבחרים, 1988 ו-1989

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1989	1988	1989	1988	

מדד תחולת העוני

85.5	81.4	85.5	81.6	משפחות
82.5	79.1	82.5	79.4	נפשות
76.2	74.1	76.4	73.5	מדד יחס פער העוני*
95.0	93.0	95.0	93.5	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ב-1989 תשלומי ההעברה העלו את הכנסתן של 85% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-9.6%. זאת - לעומת 12% ב-1988. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-18% בלבד מהכנסת קו העוני. פער זה נמוך בכ-76% מפער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשישות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני באוכלוסייה זו. הכנסתם הפנויה של 9.6% מכלל המשפחות הקשישות היתה נמוכה מקו העוני. יש להדגיש, שממצאים אלה מעידים על עלייה 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, הכנסתם הפנויה של כ-25% מהמשפחות הקשישות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, וזאת לאחר שתשלומי ההעברה חילצו מעוני פחות ממחצית הקשישים שהיו עניים לפי הכנסתם הכלכלית.

לוח מס. 8 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1989 לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה. מנתוני הלוח עולה,

שמתצית מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה היו משפחות קשישות. הנפשות החיות בהן מנו 27% מכלל הנפשות העניות. מאחר ששיעור הירידה בתחולת העוני במשפחות הקשישות היה גדול מהשיעור המקביל בקבוצות אוכלוסייה אחרות, חלקן של המשפחות הקשישות בכלל המשפחות העניות קטן. 18.4% מכלל המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים היו משפחות קשישות. באלו חיו כ-9% בלבד מכלל הנפשות העניות. יש לציין, שלמשפחות הקשישות אין עוד ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן של המשפחות הקשישות בכלל המשפחות העניות אף נמוך מחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (כ-25% מכלל המשפחות באוכלוסייה הן משפחות קשישות, וחיים בהן כ-12% מכלל הנפשות באוכלוסייה).

לוח מס. 8: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1989

	כלל האוכלוסייה		עניים לפני תשלומי העברה		עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים	
	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות
קשישים	24.5	11.9	49.1	26.7	18.4	9.0
משפחות ללא ילדים	51.8	30.1	67.6	38.7	41.5	19.8
משפחות עם ילדים	48.2	69.9	32.4	61.3	58.5	80.2
3-1 ילדים	41.3	54.7	23.0	35.0	44.3	50.9
4 ילדים ויותר	6.9	15.2	9.4	26.3	14.2	29.3
שכירים	66.7	77.0	21.0	34.0	29.6	36.8
משפחות לא קשישות שראשן לא עבד	12.2	13.2	30.8	40.0	52.5	54.6

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 בשנים 1988 ו-1989, ואילו לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1989 22% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-60%

לוח מס. 9: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי ממדי עוני נבחרים, 1988 ו-1989

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
1 9 8 8			
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
16.3	14.5	21.7	משפחות
18.4	16.3	24.4	נפשות
21.1	18.8	27.9	ילדים
30.8	32.3	58.5	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0796	0.0735	0.1903	מדד SEN*
1 9 8 9			
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
15.5	13.5	22.1	משפחות
16.7	14.4	24.6	נפשות
18.6	16.0	27.8	ילדים
27.1	29.3	60.1	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0658	0.0605	0.1992	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 10: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1988 ו-1989

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

1 9 8 8

מדד תחולת העוני (אחוזים)

34.3	13.3	30.5	11.8	48.0	17.2	משפחות
36.4	13.2	32.4	11.7	50.2	17.0	נפשות
37.7	14.0	33.7	12.4	51.5	17.8	ילדים
28.0	33.2	28.3	35.1	59.2	57.3	יחס פער העוני (אחוזים)*
0.1354	0.0624	0.1263	0.0578	0.3943	0.1321	מדד SEN*

1 9 8 9

מדד תחולת העוני (אחוזים)

26.2	13.7	24.5	11.6	44.9	18.3	משפחות
28.0	13.6	25.8	11.2	48.5	17.9	נפשות
28.6	14.4	26.4	11.8	49.6	18.8	ילדים
26.1	27.7	26.6	31.1	62.2	58.5	יחס פער העוני (אחוזים)*
0.1010	0.0558	0.0950	0.0507	0.3990	0.1434	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גבוהה פי שלושה מאשר בקרב המשפחות הקטנות (45.0% לעומת 18.3%). לעומת זאת, פער העוני הממוצע למשפחה ענייה גדולה היה גבוה אך במעט מזה של משפחה ענייה קטנה (כ-62% לעומת כ-59%). כמו כן, התפלגות ההכנסה כלכלית של המשפחות העניות הקטנות שוויונית (לפי מדד ג'יני) כמעט באותה מידה כמו זו של המשפחות

העניות הגדולות. מדד SEN, המביא לידי ביטוי את ההכדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות בהתייחס לכל שלושת מרכיבי העוני, היה 0.3990 במשפחות הגדולות לעומת 0.1434 במשפחות הקטנות.

ב-1989 כ-20% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כמחצית מסכום זה הועברה למשפחות גדולות, וכמחצית למשפחות קטנות. כ-31% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים, והן מנו 56% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 12% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות. לוח מס. 11 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1988 ו-1989. מנתוני לוחות מס. 9-11 עולים הממצאים הבאים:

1. בהשוואה ל-1988, ב-1989 גדלה במעט תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני במשפחות עם ילדים, ולפיכך אף קטנה במקצת תחולת העוני בקרב משפחות אלו. ב-1989 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-39% מכלל המשפחות העניות עם ילדים. זאת - לעומת כ-33% ב-1988. כאשר המיסים הישירים נלקחים גם הם בחשבון, עולה ששיעור הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים היה ב-1989 כ-30% בלבד, וכי הכנסתם הפנויה של 15.5% מכלל משפחות אלו נשארה נמוכה (בכ-31% בממוצע) מהכנסת קו העוני. ב-1988 ל-16.3% מכלל המשפחות עם ילדים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, ופער העוני הממוצע למשפחה ענייה עמד על כ-32% מהכנסת קו העוני.

2. הירידה שנצפתה ב-1989 בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים - בהשוואה ל-1988 - נבעה כולה מירידת תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות, שכן תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות אף עלתה במקצת. עם זאת יש לציין, שבדומה לשנים הקודמות, גם ב-1989 העוני היה שכיח בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. בעוד שהכנסתן הפנויה של 26.2% מכלל המשפחות הגדולות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, הכנסתם של 13.7% בלבד מכל המשפחות הקטנות היתה נמוכה ממנה. האחוזים המקבילים ב-1988 הם 34.3% ו-13.3%, בהתאמה. יוצא אפוא שב-1988 כל משפחה גדולה שלישית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה, ואילו ב-1989 רק כל משפחה גדולה רביעית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה. בשתי השנים הנסקרות כל אחת משמונה משפחות קטנות היתה ענייה.

3. תשלומי ההעברה לכשעצמם תרמו לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. ב-1989 כ-37% מן המשפחות העניות עם 1-3 ילדים חולצו ממעגל העוני

לוח מס. 11: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בכלל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1988 ו-1989

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

1988

מדד תחולת העוני (אחוזים)

28.5	22.7	24.9	36.5	31.4	33.2	משפחות
27.5	22.4	24.6	35.5	31.2	33.2	נפשות
26.8	21.3	24.4	34.6	30.3	32.6	ילדים
53.2	42.1	47.4	52.7	38.7	44.8	יחס פער העוני (אחוזים)*
65.7	52.8	58.2	68.0	56.2	61.4	מדד SEN*

1989

מדד תחולת העוני (אחוזים)

41.6	25.1	29.9	45.4	36.6	38.9	משפחות
42.3	24.0	33.7	46.8	25.1	43.5	נפשות
42.3	23.4	34.9	46.8	37.2	43.9	ילדים
58.0	55.4	56.6	57.2	49.6	52.9	יחס פער העוני (אחוזים)*
74.7	64.7	69.0	76.2	68.2	71.6	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

הודות לתשלומי ההעברה, לעומת כ-45% מן המשפחות הגדולות. כאשר נלקחים בחשבון גם המיסים הישירים עולה, כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות קטנה בכ-25%, ובקרב המשפחות הגדולות - בכ-42%. ב-1989

אתוז המשפחות הגדולות שחולצו ממעגל העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים היה גבוה הרבה יותר מאשר ב-1988 - 42% לעומת 29% - ואילו אתוז המשפחות הקטנות שחולצו ממעגל העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים כמעט שלא השתנה - כ-25%.

4. ב-1989 כ-59% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היו משפחות עם ילדים: כ-45% משפחות עם 1-3 ילדים וכ-14% משפחות עם 4 ילדים ויותר. במשפחות העניות עם ילדים חיו 80% מכלל הנפשות העניות: 51% חיו במשפחות קטנות ו-19% חיו במשפחות גדולות. למשפחות עם ילדים, שחלקן בכלל האוכלוסייה הוא כ-48%, 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-14% מכלל המשפחות העניות עם ילדים. עם זאת יש לציין, שחלקן של המשפחות הגדולות (ושל הנפשות החיות בהן) בכלל האוכלוסייה הענייה ירד מאז 1988 עד 1989, ובמקביל עלה חלקן של המשפחות הקטנות. ב-1988 17% מכלל המשפחות העניות היו משפחות גדולות, וחיו בהן 85% מכלל הנפשות העניות.

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 ב-1989 10.4% מן המשפחות, שראשן עובד שכיר, היו עניות לפני תשלומי העברה, וכי הכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-30%, כממוצע, מקו העוני. תשלומי ההעברה הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות השכירים ל-4.1%, אך המיסים הישירים חזרו והעלו אותה ל-5.7%. זאת - לעומת 5.3% ו-6.8%, בהתאמה, ב-1988. לוח מס. 13 מלמד, כי תשלומי ההעברה ב-1989 חילצו ממעגל העוני כ-61% ממשפחות השכירים (מעט יותר מאשר ב-1988 - 54%). כאשר גם המיסים הישירים, שהשפעתם על אוכלוסיית השכירים משמעותית במיוחד, נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-46% (לעומת כ-40% ב-1988). ב-1989 כ-73% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה, וכ-94% היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. כלומר, 27% 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 6% 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-40% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי העברה והמיסים. המשפחות, שראשן שכיר, מנו 36.8% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-18%, בממוצע, מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 12: רמת העוני בקרב אוכלוסית השכירים לפי מדדי עוני נבחרים, 1988 ו-1989

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים	
1 9 8 8			
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
11.2	5.3	6.8	משפחות
13.3	6.5	8.4	נפשות
17.4	8.8	11.5	ילדים
32.0	20.0	20.0	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0579	0.0184	0.0235	מדד *SEN
1 9 8 9			
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
10.4	4.1	5.7	משפחות
12.4	4.8	7.0	נפשות
15.6	6.0	9.0	ילדים
29.3	19.8	17.6	מדד יחס פער העוני (אחוזים)*
0.0523	0.0139	0.0182	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

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

1989 ו-1988

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1989	1988	1989	1988	

מדד תחולת העוני

46.2	39.3	60.6	52.7	משפחות
44.4	36.8	61.3	51.1	נפשות
42.3	33.9	61.5	49.4	ילדים
40.3	37.5	33.1	37.5	מדד יחס פער העוני*
65.6	60.3	73.4	69.0	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה הלא-עובדת

לנוכח הגידול בממדי האבטלה, יש עניין מיוחד לבחון את ממדי העוני בקרב משפחות, שראשיהן אינם קשישים (מתחת לגיל הפרישה, שהוא 65 בגבר ו-60 באישה) אך לא עבדו ב-1989, ואת מאפייניה של אוכלוסייה זו. ב-1989 12.2% מכלל המשפחות היו משפחות מסוג זה. חיו בהן 13.2% מכלל הנפשות ו-15.4% מכלל הילדים באוכלוסייה. גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודל המשפחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה - 3.5 נפשות לעומת 3.3 נפשות, בהתאמה. 54% מראשי משפחות אלו היו נשואים, 27% רווקים, והשאר - כ-19% אלמנים, גרושים ואחר. כ-21% מראשי המשפחות הללו היו מתחת לגיל 25, 47% בגיל 25-45, וכ-22% היו בני 45 ויותר (אך מתחת לגיל הפרישה).

מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים. 63% מכלל ההכנסה נבעו מתשלומי העברה, ו-55% מקצבות הביטוח הלאומי ומתמיכות של מוסדות אחרים.

לאור נתונים אלה, צפוי שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואומנם, כ-83% מכלל המשפחות,

שראשיהן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה ב-73% במוצע מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-20% מכלל תשלומי ההעברה וכ-30% מכלל קצבות הביטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו; הם העלו את הכנסתן של 34% מהן אל מעל קו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-55%. פער העוני הממוצע למשפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-22% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 14). משפחות עניות אלו מנו כ-31% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה, אך 53% לאחריהם. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה לאחר תשלומי העברה (ומיסים) היתה משפחה שראשה (הלא קשיש) לא עבד. הגידול בתלקן של משפחות אלו בכלל האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי העברה ומיסים נובע מן התרומה הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו, יחסית לתרומתם לקבוצות אחרות, דוגמת הקשישים או המשפחות הגדולות.

לוח מס. 14: רמת העוני בקרב משפחות שראשן הלא-קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1989

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

מדד תחולת העוני (אחוזים)

55.0	54.9	83.1	משפחות
60.3	60.2	85.0	נפשות
69.6	69.6	92.5	ילדים
21.7	21.7	73.2	מדד יחס פער העוני (אחוזים)

אחוז הירידה לפי מדדי העוני

מדד תחולת העוני

33.8	33.9	-	משפחות
29.1	29.2	-	נפשות
24.8	24.8	-	ילדים
70.4	70.4	-	מדד יחס פער העוני

9. יש לציין, שתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב אוכלוסייה זאת יורדת עם עליית גיל ראש המשפחה. היקפה היה יותר מ-60% בקרב המשפחות שראשן מתחת לגיל 45, והיא ירדה לכ-45% בקבוצת הגיל 45-54 ול-28% בקרב המשפחות שראשן היה בן 55 ויותר.

יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

לצורך הערכת השלכותיהם של שינויים בהכנסת קו העוני - במונחים ריאליים ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה ולצורך אומדן היקף האוכלוסייה המצויה על סף העוני מציג לוח מס. 15 את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה או גבוהה במעט מהכנסת קו העוני (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 5.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מרמה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם הפנויה של 12.8% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, לכמחצית מכלל המשפחות העניות (45%) היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. אפשר אף לראות, שהכנסתם של כ-16% מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני לכל היותר ב-5% (הכנסת 10.7% מכלל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסת 12.8% מהן היתה נמוכה ממלוא הכנסת קו העוני). התפלגות המשפחות העניות לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני, למעשה, באה לידי ביטוי כולל במדד פער העוני הממוצע.

לוח מס. 15: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) - בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1989

	גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת קו העוני					
	125	110	105	100	95	75
כלל האוכלוסייה	24.3	17.8	15.6	12.8	10.7	5.8
שכירים	12.1	8.1	7.0	5.7	4.3	1.7
ר"מ קשיש	31.7	19.7	15.5	9.6	7.0	2.8
4+ ילדים	45.2	33.2	29.9	26.2	24.4	11.8

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך

במעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 15.6% מכלל המשפחות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני. מנתון זה אפשר ללמוד, שאילו הכנסת קו העוני, במונחים ריאליים, היתה נשאת ב-1989 ברמה של 1988 (כלומר רמה הגבוהה ב-3% מהרמה הנוכחית), אחוז המשפחות העניות מכלל המשפחות היה מגיע לכ-14%-14.5% (בדומה לאחוז שנצפה ב-1988). משמעותם של ממצאים אלה היא ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר בקרב האוכלוסייה הקשישה. לשלושה רבעים בקירוב מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה. זאת ועוד, הכנסתן הפנויה של 15.5% מהמשפחות הקשישות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני; והכנסתן הפנויה של 20% ממשפחות אלה אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. ולבסוף, לכ-32% מכלל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני - המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העוני (זאת לעומת כ-24% בכלל המשפחות כאוכלוסייה). הריכוז הגבוה של משפחות קשישות 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 קל בלבד, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה. בשנות השמונים הראשונות, כתוצאה מרמת האינפלציה הגבוהה, נשחקה רמת הקצבאות לקשישים ביחס לכל מדד המאפיין את רמת התכנסה באוכלוסייה, כולל חציון ההכנסה, שלפיו מחושב קו העוני. נתונים המתייחסים לשנים אלו אכן מעידים על תחולת עוני גבוהה בקרב האוכלוסייה הקשישה (כ-25%). בעקבות השיפור המשמעותי ברמת הקצבאות, בעיקר ביחס להכנסת קו העוני, ממדי העוני ירדו עד לשיעורים המוצגים בפרק זה.

י.ב. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

המכנה 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 פרוגרסיביים; סכומם כאחוז

מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) יורד עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישרים גם הם פרוגרסיביים, וסכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית עולה עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישרים, כן גדל חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים, וקטן חלקם של העשירונים העליונים.

לוח מס. 16 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישרים. כמו כן הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישרים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. ב-1989 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 47.1% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו רק 7.7% מהם (שלושת העשירונים הנמוכים קיבלו 58.6% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שלושת העשירונים העליונים קיבלו 12.1% מהם). לעומת זאת, שני העשירונים העליונים שילמו 64.4% מכל תשלומי המיסים הישרים, ואילו שני העשירונים התחתונים, שרובם אינו עובד, לא שילמו מיסים כלל (שלושת העשירונים העליונים שילמו 77.5% מכל תשלומי המיסים הישרים, ואילו שלושת העשירונים הנמוכים שילמו 1.3% בלבד מהם). לוח מס. 16 גם מלמד, כי תשלומי ההעברה והמיסים הישרים 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 ישרים. לעומת זאת, תשלומי העברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון העליון ב-2.1% בלבד, אך המיסים הישרים הקטינו אותה ב-32.2%.

ב-1989 תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של כלל האוכלוסייה ב-17.2%, ואילו המיסים הישרים הקטינו אותה ב-22.7% (זאת לעומת 16.7% ו-21.4%, בהתאמה, ב-1988). התמונה לגבי שכירים שונה במקצת (ראה לוח מס. 17): תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה שכירה ב-7.4%, אך המיסים הישרים הקטינו אותה ב-23.6%. ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בעשירון התחתון של אוכלוסיית השכירים גדלה ב-71% לאחר תשלומי העברה, ואחוז זה ירד בהדרגה עד ל-2% בעשירון העליון. המיסים הישרים, לעומת זאת, הקטינו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה בעשירון התחתון של השכירים ב-7.1%, ואחוז זה עלה בהדרגה ל-33.3% בעשירון העליון.¹⁰

10. הנתונים המקבילים (לכלל האוכלוסייה ולאוכלוסיית השכירים) המתייחסים ל-1988 מוצגים בנספח הלוחות לפרק זה.

לוח מס. 16: חלקו של כל עשירון נסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1989

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0	20.6	תחתון
3.5	365.9	0.2	26.5	2
6.6	55.8	1.1	11.6	3
11.0	31.6	2.4	9.2	4
13.9	19.0	4.1	7.4	5
15.9	12.1	6.0	6.1	6
17.9	10.0	8.7	6.4	7
21.3	5.5	13.1	4.5	8
24.3	3.7	19.2	3.8	9
32.2	2.1	45.2	3.9	עליון
22.7	17.2	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.

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 (אחוזים), 1989

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
7.1	71.2	0.6	19.1	תחתון
11.0	25.9	1.6	11.9	2
13.9	19.3	2.7	12.0	3
15.7	13.5	3.9	10.6	4
16.6	8.3	5.1	8.1	5
18.2	8.1	6.8	9.7	6
20.5	5.8	9.2	8.4	7
23.2	3.8	12.7	6.7	8
25.7	2.7	17.8	6.0	9
33.3	2.0	39.6	7.5	עליון
23.6	7.4	100.0	100.0	סה"כ

(* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 16.)

לוחות מס. 18 ו-19 מציגים את התחלקות ההכנסה באוכלוסייה לפי הכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) בשנים 1988-1989.

הלוחות מלמדים, כי ב-1989 התרחבו הפערים בהכנסה הכלכלית. חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הכלכלית עלה מ-29.1% ב-1988 ל-30.8% ב-1989, ואילו חלקם של שאר העשירונים, במיוחד של העשירון השני עד השישי, ירד. היחס בין ההכנסה הכלכלית של החמישון העליון לבין ההכנסה הכלכלית של החמישון התחתון גדל מ-30.8 ל-38.0, ומדד ג'י'ני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-3.7% (מ-0.4574 ל-0.4742). לעומת זאת, ב-1989 תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הכלכלית לא רק לא פחתה, אלא אף גדלה במקצת. אולם בתרומה זו לא היה כדי לקזז את כל העלייה באי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. לכן גם התחלקות ההכנסה הפנויה היתה ב-1989 פחות שוויונית במקצת מזו שב-1988. מדד ג'י'ני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3193 ב-1988 ל-0.3253 ב-1989, כלומר - עלייה בת כ-2%. הנתונים מורים, כי ב-1989 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 2.25 מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.75% מסך כל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים עלה מ-4.96% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.81% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.77% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-30.77% מכל ההכנסה הכלכלית ל-23.81% 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-5.4 לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'י'ני לאי שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4742 לפני תשלומי העברה ל-0.3781 לאחריהם ול-0.3253 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-31.4% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית (לעומת 30.2% ב-1988).

לוח מס. 20, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, מלמד שתשלומי ההעברה והמיסים הישירים העלו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה והקטינו במקביל את חלקם של שלושת העשירונים העליונים, בעיקר של שני העשירונים העליונים. ערכו של מדד ג'י'ני קטן ב-22.2% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - אם כי כ-40% מירידה זו היו, כצפוי, פרי המיסים הפרוגרסיביים (לעומת כשליש

לוח מס. 18: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1989

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה**			עשירונים*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.75	2.25	0.00	תחתון
4.48	3.76	1.28	2
5.54	4.80	3.68	3
6.66	5.97	5.26	4
7.87	7.23	6.96	5
9.31	8.71	8.85	6
11.00	10.66	11.19	7
12.99	13.02	14.07	8
15.58	16.18	17.93	9
23.81	27.43	30.77	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.4	7.3	38.0	
0.3253	0.3781	0.4742	מדד ג'יני***
31.4	20.3	-	אחוז הירידה

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.
*** מדדי ג'יני המוצגים בסקירה השנתית 1988 מחושבים על בסיס עשירונים, ואילו המדדים המוצגים בסקירה זו (גם עבור 1988) מחושבים על בסיס התצפיות הבודדות.

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1988*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.66	2.2	0.00	תחתון
4.48	3.79	1.53	2
5.61	4.94	3.79	3
6.82	6.17	5.49	4
8.05	7.47	7.25	5
9.51	8.99	9.17	6
11.16	10.79	11.39	7
13.07	13.16	14.27	8
15.60	16.27	17.99	9
23.05	26.23	29.12	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.4	7.1	30.8	
0.3193	0.3674	0.4574	מדד ג'יני
30.2	19.7	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* ראה הערות ללוח מס. 18.

לוח מס. 20: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1989*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.56	2.99	2.16	תחתון
4.96	4.30	3.67	2
6.0	5.36	4.89	3
7.0	6.40	6.11	4
8.18	7.57	7.40	5
9.50	9.02	8.98	6
10.93	10.68	10.80	7
12.56	12.55	12.93	8
14.92	15.46	16.10	9
22.39	25.67	26.96	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.4	5.6	7.4	
0.2906	0.3395	0.3737	מדד ג'יני
22.2	9.2	-	אחוז הירידה כמדד ג'יני

(* ראה הערות ללוח מס. 18.)

בלבד בקרב האוכלוסייה כולה). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה עלה מ-0.2800 ב-1988 ל-0.2906 ב-1989, כלומר - עלייה בת 3.7%. גידול זה נובע אך ורק מהתרחקות הפערים בהכנסה הכלכלית, שכן ב-1989 תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסה בקרב האוכלוסייה השכירה היתה זהה לזו שב-1988¹¹.

11. הנתונים המקבילים המתייחסים ל-1988 מוצגים בנספח הלוותות.

-

נספח לוחות

לות מס. 1: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעור תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1988

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
0	**	0	21.0	תחתון
3.5	296.4	0.2	26.7	2
6.8	51.2	1.2	11.2	3
10.5	30.4	2.6	9.5	4
13.8	17.4	4.5	7.2	5
15.3	13.4	6.3	7.1	6
17.2	8.0	9.0	5.3	7
19.9	5.6	13.2	4.8	8
23.1	3.6	19.4	3.9	9
30.7	1.8	43.6	3.3	עליון
21.4	16.7	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדרטי. כל עשירון 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. 2: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעור תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1988

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
6.7	71.6	0.6	18.7	תחתון
10.2	30.6	1.6	14.4	2
13.0	19.8	2.7	12.6	3
15.0	11.2	4.0	9.0	4
16.1	10.9	5.4	10.9	5
17.3	6.2	7.0	7.5	6
17.6	5.7	9.6	8.3	7
21.3	3.5	12.6	6.2	8
24.4	3.3	17.9	7.2	9
31.9	1.4	38.6	5.1	עליון
22.3	7.4	100.0	100.0	סה"כ

(* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 1.)

לוח מס. 3: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1988

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.54	2.99	2.15	תחתון
5.03	4.43	3.77	2
6.15	5.56	5.02	3
7.20	6.64	6.31	4
8.40	7.84	7.69	5
9.66	9.16	9.18	6
11.07	10.84	11.05	7
12.68	12.71	13.14	8
14.91	15.51	16.12	9
21.35	24.30	25.57	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.2	5.4	7.0	
0.2800	0.3254	0.3603	מדד ג'יני
22.3	9.7	-	אחוז הירידה כמדד ג'יני

(* ראה הערות ללוח מס. 18 המופיע בגוף הפרק.)

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1989

לאה אחדות

(זיקנה ושאימים)

תמר אליאב

(אימהות וילדים)

שלמה נאון

(נכות)

גדעון יניב

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

אלן זיפקין

(סיעוד)

א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1989 נמשכה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים, וזאת בשיעור בן 2.6% (לעומת 2% בשנים 1987-1988). עליית שיעור הגידול במספרם של כלל הקצבאים משקפת, מצד אחד, עלייה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (3% לעומת 2.6% ב-1988) והאטה ניכרת בשיעור הירידה במספר מקבלי קצבאות מיוחדות בעקבות התגברות העלייה לארץ (0.6% לעומת 4.2% ב-1988*), ומצד שני - עלייה מתונה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים (2% לעומת 1.8% ב-1988). במקביל נמשכו מגמות הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה נכלל הקצבאים (מ-19.1% ב-1988 ל-18.7% ב-1989). כמו כן, נמשכה ב-1989 ובחלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-19.1% ב-1988 ל-18.7% ב-1989). כמו כן, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-81.6% ב-1988 ל-82.2% ב-1988).

ב-1989 נשמרה רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות במונחים ריאליים וביחס לשכר הממוצע ועמדה על 15.3% (15.4% ב-1988). ב-1989 חלה האטה ניכרת בשיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים. תשלומי הענף גדלו ב-2% במחירים קבועים, וזאת אך ורק כתוצאה מעלייה ריאלית בת 3.2% בתשלומים לפי חוק, שכן סכום התשלומים שלא לפי חוק ירד בכ-0.6%.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1989 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-32.2 אלף קשישים וכן קצבות שאירים לכ-96.5 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לעלות ב-1989, ובשיעור גבוה יותר מזה של השנה הקודמת (3.0% לעומת 2.6%, בהתאמה). במקביל, המשיך לרדת מספר המקבלים קצבאות מיוחדות, אך בשיעור קטן מזה שציין את השנה הקודמת (0.6% לעומת 4.2%, בהתאמה). עקב כך המשיך חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל מקבלי קצבות הזיקנה לרדת, מ-6.8% ב-1988 ל-6.5% ב-1989. כמו כן, נמשכה מגמת העלייה בשיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים: מספרם של אלה גדל בשיעור בן 2.0% ב-1989. לעומת שיעור בן 1.8% ב-1988. מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים גדל ב-2.6% ב-1989 לעומת 2.0% ב-1988.

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים - שנים נבחרות

אחוז גידול שנתי							מספר המקבלים ג-1989	סוג הקצבה
1989	1988	1987	1986	1985	1984	-1980 1984		
2.6	2.0	2.0	2.9	2.9	2.2	2.9	429,105	<u>זיקנה ושאיירים-סד הכול</u>
2.8	2.1	2.1	3.1	2.9	2.1	2.6	332,565	זיקנה
3.0	2.6	3.0	3.7	3.7	3.0	3.4	310,768	זיקנה לפי חוק הב"ל
-0.6	-4.2	-6.2	-4.3	-4.4	-5.7	-4.1	21,797	קצבאות מיוחדות
2.0	1.8	1.6	2.6	2.7	3.9	3.2	96,540	שאיירים
2.1	1.8	1.4	2.7	3.2	4.2	3.8	80,701	מזנה: ללא ילדים

אחוז גידול שנתי

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה ומספר תלויים, 1989

4 נפשות ויותר	3 נפשות	2 נפשות	יחיד	סך הכול	קצבת זיקנה ושאיירים
2,106	9,937	88,985	328,077	429,105	קצבת זיקנה ושאיירים
48.1	34.9	29.3	32.0	31.6	% מקבלי השלמת הבנסה
1,848	3,192	76,831	228,898	310,769	קצבת זיקנה לפי חוק
42.2	30.1	25.7	22.1	23.2	% מקבלי השלמת הבנסה
239	213	4,903	16,442	21,797	קצבת זיקנה שלא לפי חוק
97.1	93.9	92.1	95.7	94.9	% מקבלי השלמת הבנסה
-	6,477	6,023	79,506	92,006	קצבת שאיירים לפי חוק לאלמן/ה
-	35.2	28.1	46.9	44.8	% מקבלי השלמת הבנסה
19	30	1,193	2,036	3,278	קצבת שאיירים לילדים בלבד
26.3	26.7	5.1	6.5	6.3	% מקבלי השלמת הבנסה
-	25	35	1,195	1,255	קצבת שאיירים שלא לפי חוק
-	92.0	74.3	92.2	92.1	% מקבלי השלמת הבנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה מאוד, זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. מגמת הירידה במספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב משפחות הקשישים והשאיירים, שהחלה בראשית העשור, נמשכה ב-1989. בשנה זו ירד מספרם ב-1.8%, לעומת ירידה בת 2.7% ב-1988. לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל-פיו נקבעת רמת הקצבה). מנתוני הלוח עולה, כי ב-1989 31.6% 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-92.1%, בהתאמה¹.

3. תוספת ותק ותוספת דחייית פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות (עד למכסימום של 50% מהקצבה). ב-1989 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 82.2% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 81.6% ב-1988 ו-80.6% ב-1987. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לעלות, כמדי שנה, בנקודת אחוז אחת בערך, והגיעה ב-1989 ל-20.7% מן הקצבה הבסיסית. אחוז מקבלי תוספת הוותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 93.9% לעומת 68.6%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים היתה כפולה מאשר בקרב הנשים: 27.4% לעומת 13.0%, בהתאמה.

תוספת דחייית פרישה מוענקת למי שהגיע לגיל פרישה עבור כל שנה, שנה לא קיבל קצבה עקב הכנסה ממשלה 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.

ב-1989 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחייית פרישה: 18.7% מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 19.1% ב-1988 ו-19.8% ב-1987. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1989 ל-2.9% בלבד מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.5% ל-2.3%, בהתאמה.

1. דיון מפורט יותר כאוכלוסיית 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 המקבלים 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
13.0	27.4	20.7	68.6	93.9	82.2	1989

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
2.3	4.5	2.9	14.8	22.1	18.7	1989

4. רמת הקצבאות

רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות היא אחוז קבוע 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 (תחילה כהוראת שעה שננקטה לשנה אחת בלבד, ולאחר מכן מכוח הסכמים עם האוצר):

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 מכוח הסכמי שכר קיבוציים (להלן "השכר הממוצע לפי הוראת השעה").

ב. קביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, כאחוז 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 להשלמה עד לגובה ה"רצפה".

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. באפריל 1990 פג תוקפו של ההסכם עם האוצר בדבר אופן חישוב השכר הממוצע המשמש בסיס לעדכון הגמלאות ובדבר קביעת "רצפה" לקצבאות, ככל הנראה, חישוב הקצבאות יתבסס על הכללים הנקובים בחוק - כפי שהיה נהוג לפני נובמבר 1984.

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוס משפחה נבחרים, 1989-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח במחירי 1985	
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
29.7	292.8	23.0	226.8	15.3	151.2	1989

* לא כולל קצבות ילדים.

מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1989 הסתמנה יציבות ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.3% ליחיד לעומת 15.4% ב-1988) ובמונחים ריאליים חלה עלייה של פחות מ-1%. יש להדגיש, כי בשנים 1988-1989 הקצבאות שחושבו לפי הוראת השעה על בסיס השכר הממוצע עלו על רמת ה"רצפה", ולפיכך לא היה צורך בתשלום הפרשים.

5. היקף התשלומים

ב-1989 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-2% במחירים קבועים. זאת, לאחר שבשנים 1987-1988 גדלו תשלומי הענף ב-8.5% מדי שנה. העלייה הריאלית המתונה בתשלומי הענף שיקפה שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי עלה עלייה ריאלית בת 3.2% (לעומת 8.6% ב-1988), ואילו בתשלומים שלא לפי חוק חלה ירידה בת כ-6% (לעומת עלייה מזערית בת כ-1% ב-1988). כתוצאה מכך, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים המשיך לרדת, זו השנה הרביעית ברציפות, והגיע ב-1989 לכ-14% בלבד (לעומת כ-25% ב-1985).

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל) - מחירים שוטפים ומחירי 1985, 1985 - 1989

1989	1988	1987	1986	1985	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	-----------

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

2,727.4	2,249.8	1,765.3	1,380.6	999.6	סך כל התשלומים
2,347.5	1,910.2	1,478.9	1,096.4	758.7	לפי חוק ב"ל
380.1	339.6	286.4	284.2	240.9	שלא לפי חוק ב"ל

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,269.9	1,247.6	1,149.6	1,060.5	999.6	סך כל התשלומים
1,093.0	1,059.2	963.1	842.2	758.4	לפי חוק ב"ל
176.9	188.3	186.5	218.3	240.9	שלא לפי חוק ב"ל

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק משקפת בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק - כ-3%, שכן ב-1989 לא חל שינוי בערכן

הריאלי של הקצבאות. הירידה הריאלית שנצפתה בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה משני גורמים: ירידה ריאלית ברמת ההכנסה המינימאלית (כ־2%) וירידת מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק או גמלה להשלמת הכנסה (נשיעורים בני 0.6% ו-1.8%, בהתאמה).

בדומה ל-1988, ב-1989 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה נמוך מזה שניצפה בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (2% לעומת 4.5%, בהתאמה). לפיכך ירד חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד, מ-39.1% ב-1987 ל-38.6% ב-1988 ול-37.7% ב-1989.

1. מגמות עיקריות

במרץ 1989 בוטל המיסוי על קצבות הילד השני והשלישי במשפחות קטנות, שבהן הכנסת הגבר חייבת במס שולי בן 45% ויותר. אולם, בשנת 1989 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 כמשק. הקצבה מוחזרת למשפחות שכירות בעלות הכנסה נמוכה באמצעות המעבידים; ואילו למשפחות הכלולות בתכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, למשפחות שמפרנסיהן מקבלים דמי אבטלה ולמשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים ושהכנסתן נמוכה היא מוחזרת ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. משפחות שאינן נמנות עם קבוצות אלה, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להתזר הקצבה, רשאיות להגיש תביעה אישית לקבלתה. באפריל 1990 הועלתה תקרת ההכנסה המזכה משפחות בהחזר קצבת הילד הראשון ל-95% מהשכר הממוצע כמשק. באוגוסט 1990 הורחבה התחולה של מתן קצבות ילדים לפי מבחן הכנסות. במועד זה נכנסה לתוקף הוראת שעה לשנה אחת (במסגרת חוק ההסדרים לשעת חירום) שקבעה, כי קצבת הילד השני תשולם למשפחות עם 1-3 ילדים כאשר הכנסת ראש המשפחה אינה עולה על 150% מהשכר הממוצע כמשק (כ-3,300 ש"ח באוגוסט 1990). בדומה לקצבת הילד הראשון, קצבת הילד השני מוחזרת למשפחות השכירות באמצעות המעבידים; ואילו למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה או לאבטלה של הביטוח הלאומי ולמשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא-שכירים הקצבה מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי.

ב-1989 שולמה קצבת ילדים לכ-551 אלף משפחות - גידול בן כ-2.3% בהשוואה ל-1988. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, היה מיליון ו-317 אלף - גידול בן 1.9%. 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) ומהגידול בממדי העלייה לארץ.

ב-1989 כ-193 אלף ילדים ראשוניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. זאת לעומת כ-173 אלף - ב-1988. כ-70 אלף מהם היו ילדי שכירים, שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעבידים - זהו גידול בן כ-13% לעומת מספר ילדי השכירים שהקצבה הוחזרה להם ב-1988

1. אומדן - לפי החזרי התשלומים של המוסד למעבידים בגין קצי"ר.

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצנת ילדים במועצת לוחות, לפי גודל המשפחה, 1989-1980

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

מספריים מוחלקים (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
32.0	27.6	65.5	154.1	205.8	66.1	551.1	1989

אתו מכלל המשפחות המקבלות קצנת 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
5.8	5.0	11.9	28.0	37.3	12.0	100.0	1989

* עד 1984 מספר המשפחות המקבלות קצנת שווה למספר המשפחות עם ילדים.
 ** תל בשנת 1985 - כולל אומדן של מספר משפחות השבירים עם ילד אחד המקבלות
 תחור באמצעות המעביד.

באמצעות המעבידים. לשאר הילדים הראשוניים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. שיעור מיצוי הזכאות להחזר קצבת ילד ראשון לשכירים עדיין נמוך - זאת לאחר 4 שנות תוקף של החוק. על פי הערכה שנעשתה במוסד (המתבססת על נתוני סקר הוצאות משפחה כ-110 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-1989 עלה ערכה הריאלי של נקודת הקצבה בכ-2%. רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה כמעט ועומדת על 3% משכר זה. נדגיש, כי ב-3 השנים האחרונות תלות עליות וירידות של עד 3% ביחס לשכר הממוצע. רמה זו נמוכה בכ-34% מזו שב-1975.

2. אוכלוסיית מקבלי הקצבות

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 תלה 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. ב-1989 כ-550 אלף משפחות כממוצע קיבלו קצבת ילדים מדי חודש. הן מנו כ-81% מכלל אוכלוסיית המשפחות עם ילדים.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה הגיע ב-1988 למיליון ו-317 אלף. זהו גידול בן כ-1.9% בהשוואה לשנה הקודמת. הילדים שעבורם שולמה קצבה מנו כ-70% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-193 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשוניים במשפחות קטנות שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-70 אלף ילדי שכירים, כ-32 אלף ילדי משפחות המקבלות גמלאות מהביטוח הלאומי וכ-90 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-1989 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-203 אלף משפחות, עבור 338 אלף ילדים - זאת לעומת 334 אלף ילדים ב-1988. זהו גידול בן כ-1.2%, הנובע בעיקר מגידול במספר הילדים הרביעיים (1.3%), החמישיים (2.3%) והשישיים ואילך

לוח מס. 2: מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה, 1980 - 1989

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

579.3	422.4	239.6	119.6	65.2	86.8	1,512.9	1980
354.3	466.5	263.6	119.6	59.9	70.7	1,334.6	1985
260.0	473.2	269.1	121.4	59.8	69.8	1,253.3	1986
278.4	478.1	273.9	123.1	59.9	68.7	1,282.1	1987
283.7	481.4	277.0	124.0	59.6	67.3	1,293.0	1988
302.1	485.0	279.2	125.1	59.6	66.1	1,317.1	1989

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

38.3	27.9	15.9	7.9	4.3	5.7	100.0	1980
26.6	35.0	19.8	9.0	4.5	5.1	100.0	1985
20.7	37.8	21.5	9.7	4.8	5.5	100.0	1986
21.6	37.3	21.4	9.6	4.7	5.4	100.0	1987
21.9	37.2	21.4	9.6	4.6	5.2	100.0	1988
23.0	36.8	21.2	9.5	4.5	5.0	100.0	1989

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

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא* (אלפים), 1980 - 1989

ילדים				משפחות			סך הכול	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה		

179.5	103.8	42.5	33.2	320.7	179.5	1980
120.0	44.1	27.9	27.9	317.1	192.0	1985
122.8	45.5	28.0	28.0	323.7	196.3	1986
125.0	46.5	28.6	28.6	330.2	200.1	1987
125.5	47.0	29.0	29.0	334.1	201.5	1988
125.7	47.3	29.7	29.7	338.0	202.7	1989

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

(3.7%). שיעור הגידול במספר הילדים השלישיים היה כמחצית האחוז בלבד.

3. שיעור קצבות הילדים

בשלוש השנים האחרונות מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גבוהות מ-3%. כך, ב-1989 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה 29 ש"ח - עלייה בת כ-2% בהשוואה ל-1988. זאת, לאחר ירידה בת כ-1% ב-1988 ובניגוד לעליות חדות שנרשמו בשנים 1985-1986: 27% ו-14%, בהתאמה.

ב-1989 ערך נקודת קצבה היה 3% מהשכר הממוצע המשק. זאת, לעומת 2.9% ב-1988 ו-3% ב-1987. כלומר - גם מבחינה זו נשמרה יציבות.

היציבות נובעת מיציבות דומה שציינה את השכר הממוצע הריאלי ואת קצב עליית המחירים וכן מהשינוי כשיטת עדכונה 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. ב-1989 עודכנה נקודת הקצבה ארבע פעמים - באוגוסט, בספטמבר בינואר וכמרץ. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר יכול גם לגרום לשתיקה מחודשת בערך נקודת הקצבה.

יש לציין שהשנה, כמו בשנים 1986-1989, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גבוה במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי בישיר. אולם השתיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נותרה גבוהה, וב-1989 שיעורה היה כ-31%.

לוח מס. 4: ערכה הממוצע של נקודת קצבה - שנים נבחרות

1989	1988	1987	1986	1985	1982	1975	
							מחירי 1985 (שקלים חדשים)
29.0	28.4	28.7	28.3	24.7	22.9	28.1	
							אחוז מהשכר התודשי הממוצע למשרת שכיר
3.0	2.9	3.0	3.2	3.1	2.6	4.4	

לוח מס. 5 מעיד על הפער שהיה קיים ב-1989 בין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות לבין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צנא. משפחה עם 3 ילדים, הזכאית להתזר הקצבה עבור הילד הראשון, קיבלה ב-1989 248 ש"ח בממוצע; ואילו משפחה עם 4 ילדים קיבלה בשנה זו כ-486 ש"ח בממוצע, דהיינו כמעט פי שניים. הפער גדל כאשר משפחה איננה זכאית להתזר קצבה עבור הילד הראשון. במקרה זה התשלום שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה כמעט פי שניים ותצי מהתשלום שמקבלת משפחה עם 3 ילדים (כ-480 ש"ח לעומת כ-186 ש"ח).

לוח מס. 5: ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (במונחי נקודות קצבה ובשקלים חדשים), לפי מספר הילדים, 1989

מספר נקודות קצבה						הכנסת הגבר כמשפחה
קצבות הילדים (ש"ח)			4	3	2	
4	3	2	4	3	2	
479.7	247.9	124.4	7.75	4	2	עד 90% מהשכר הממוצע
479.7	185.7	62.2	7.75	3	1	מעל 90% מהשכר הממוצע

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1989 סך כל התשלומים לקצבות ילדים עלה ריאלית בכ-2%. גידול זה נבע בעיקר מהגידול בן כ-1.8% במספר הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, ומהגידול בן כ-2% בערכה הריאלי של נקודת הקצבה. נדגיש, שמועדי עדכון הקצבה משפיעים על היקף התשלומים: כשנקודת הקצבה מעודכנת במרץ, כפי שאירע ב-1989, התשלום בוצע באפריל ויבוא לידי ביטוי בהיקף תשלומי הענף בשנת הכספים הבאה. התשלומים עבור קצבות יוצאי צנא (הניתנים בהתאם לחוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) עלו ריאלית בכ-1.8%. בדומה לשנים הקודמות, ב-1989 התשלומים עבור קצבות יוצאי צנא היו 24.5% מכלל תשלומי הענף.

שיעור הגידול בסך תשלומי הענף היה נמוך מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-2% לעומת כ-4.5%, בהתאמה). כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף הילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי מ-20.4% ב-1988 ל-19.8% ב-1989.

לוח מס. 6: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח)
במחירי 1985, 1980 - 1989

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
1989	671.0	506.4	164.6

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליוולדת הגמלאות הכאות:

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 ליוולדת 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 לילוד ומשולם ישירות ליוולדת. 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 כמשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת שהיא עובדת שכירה, עצמאית או הנמצאת 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 ליוולדת 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-1989 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-101,400 יולדות. מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה בשנים האחרונות היה יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%.

ב-1989 קיבלו דמי לידה 43,101 נשים, בדומה למספר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1988. מאז שנת 1983 התייצב מספר הנשים המקבלות דמי לידה, והתנודות במספרן הן בנות פחות מ-1%. יוצאת דופן היתה שנת 1988, שבה נצפה גידול בן כ-1.8% במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. ייתכן שגידול זה נבע מיציאה מוגברת של נשים לעבודה מחמת המצב הכלכלי.

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980 - 1989

שנה	מענקי לידה	דמי לידה	
		סך הכול	כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה
1980	96,687	39,784	41.1
1981	96,732	38,602	39.9
1982	98,676	39,648	40.2
1983	102,654	42,385	41.3
1984	99,822	42,690	42.8
1985	101,329	42,755	42.1
1986	100,541	42,742	42.9
1987	99,784	42,420	42.7
1988	99,268	43,170	43.7
1989	101,407	43,101	42.5

* ל-1,000 נשים.

מלוח מס. 1 עולה עוד, כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך ויורד. בשנת 1989 קיבלו דמי לידה 74 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות דמי לידה יציב למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה עולה מדי שנה. רק ב-4 השנים האחרונות עלה מספר הנשים המועסקות בכ-11%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה עלה בפחות מ-1%.

אי גידול מספר הנשים שקיבלו דמי לידה בו זמנית לעליית שיעור הנשים הנשואות המועסקות נובעת מעלייתו המתונה של שיעור הנשים הנשואות המועסקות בגיל 24-34 (בכ-1.6% מ-1987 עד-1989) יחסית לעליית שיעור הנשים הנשואות המועסקות בגילי 35-54 (בכ-11%), שרובן אינן מוסיפות ללדת¹.

להלן מספר מאפייניים דמוגרפיים וכלכליים של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1989:

א. הגיל הממוצע של נשים שקיבלו דמי לידה היה 29.3 שנה. כלומר, יולדות עובדות מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 27.9 שנה.

ב. כ-95% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, וכ-5% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1989: 73% היו יהודיות, ו-27% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של שתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו דמי לידה 12.3% נולדו באסיה-אפריקה, 11.2% נולדו באירופה - אמריקה, ו-76.5% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ המוצא של כלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו 72%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל המקבלות דמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות היה ייצוג חסר.

ג. כ-94% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-46% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 25% - אקדמאיות או מורות, 18% - עבדו בשירותים, כ-5% - עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן כחקלאות, בבנייה וכד¹.

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 חו"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-1989 רק כ-54% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

1. מקור: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד): ב-1989 מענק האשפוז גדל גידול ריאלי בשיעור בן כ-5.4%. גובה מענק זה תלוי, למעשה, במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות. עליית ערכו הריאלי של המענק תלויה בתדירות עדכוננו. ב-1989 מחירו של יום אשפוז עלה בכ-10%, והוא עודכן פעמיים במשך השנה: באפריל ובנובמבר. משום כך גידולו

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980 - 1989

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
14.2	178.2	753.6	931.8	1989

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
43.8	17.8	72.2	90.8	1988
43.7	18.3	77.3	95.5	1989

הריאלי בן ה-5% היה קטן מגודל עליית מחירו של יום אשפוז. המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ריאלית בכ-1% (לעומת גידול בן כ-8% ב-1988). 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. בשנת 1989 לא חל שינוי ריאלי בשכר זה, והמענק עודכן במרוצתה 4 פעמים.

ב-1989 המענק לציוד היה 18.3% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 17.8% ב-1988). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות מונע מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

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

רמתם הריאלית של דמי הליזה הממוצעים ליום ב-1989 היתה נמוכה ב-2% מרמתם ב-1988. שיעור ירידה זו גדול משיעור הירידה הריאלית בשכר, שהיה בן פחות מ-1%. סיבת הדבר היא רכיבי השכר לצורך חישוב דמי ליזה (כלומר, רכיבי השכר החייבים בדמי ביטוח) אשר נשחקו יותר מאשר כלל השכר. לפיכך, גם שיעור דמי הליזה ביחס לשכר הממוצע במשק נשאר בלא שינוי.

מלוח מס. 3 אף עולה, שחלקן של הנשים שקיבלו דמי ליזה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק גדל מ-17.8% ב-1988 ל-19.2%; ואילו חלקן של הנשים, שסכום דמי הליזה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מחציתו קטן מ-53% ב-1988 ל-51.3% ב-1989. ברמות השכר האחרות לא נרשם שנוי ביחס לשנה הקודמת. מהלוח עולה עוד, כי המגמה הכללית המסתמנת בשנים האחרונות היא ירידת חלקן של הנשים שקיבלו דמי ליזה בשווי עד רבע השכר הממוצע ועלייה מקבילה בחלקן של הנשים שקיבלו דמי ליזה השווים לרבע עד שלשה רבעים מהשכר הממוצע. בחלקן של המקבלות דמי ליזה גבוהים יותר לא נצפה שינוי.

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

2. ייתכן, ששכר היולדות ערב הלידה גבוה יותר וכולל רכיבים שאינם מובאים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים),
1989-1980

גובה דמי הלידה ליום					סך הכול (מספרים מוחלטים)	שנה
מעל השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא הממוצע	עד 1/2 עד 3/4 השכר הממוצע	עד 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
2.8	4.8	21.9	51.3	19.2	43,101	1989

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

א. 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 כ-54% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 31 ש"ח ליום (44.7% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו 24.7 ש"ח ליום (35.4% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

ג. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה 38.6 ש"ח (כ-55% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, לדוגמה, 26.2 ש"ח (כ-38% מהשכר הממוצע).

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-1989 סך כל תשלומי הענף עלה ריאלית כשיעור בן כ-7%. עלייה זו

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מתירי 1985, מיליוני ש"ח),
1989 - 1980

דמי לידה	מענק לידה			סך כל* הגמלאות	שנה
	ציווד לנולד	אשפוז	סך הכול		
37.3	10.9	47.1	58.0	95.3	1980
39.7	13.7	60.5	74.1	113.8	1981
40.9	14.0	57.4	71.3	112.3	1982
40.5	12.4	55.5	68.0	108.5	1983
40.1	11.4	55.3	66.7	106.8	1984
38.3	12.8	53.2	66.0	104.3	1985
44.2	16.1	53.1	69.2	113.4	1986
48.8	17.2	57.3	74.5	123.3	1987
52.0	18.8	68.5	87.3	139.3	1988
52.9	20.7	75.5	96.2	149.1	1989

* לא כולל הוצאות מינהל.

נבעה בעיקר מעלייתו הריאלית של מענק הלידה. התשלומים למענקי אשפוז וציווד גדלו ריאלית בכ-10%, ואילו התשלומים עבור דמי לידה גדלו בכ-2%. נראה שסיבת הדבר היא תשלומים רטרואקטיביים, תשלום תוספת יוקר וכו'.

שיעור הגידול בסך כל תשלומי הענף (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) - היה גבוה מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-6.9% לעומת 4.5%, בהתאמה). כתוצאה מכך עלה חלקם של תשלומי ענף האימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-4.8% ב-1988 ל-4.9% ב-1989.

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 בילדו 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-1989 מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-71,468, כלומר ב-2.8% יותר ממספר המקבלים בשנת 1988 (זאת - לעומת שיעור גידול בן 2.5% ב-1988 ובן 4.5% ב-1987). מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה גדל בשיעור בן 3.8% (לעומת 1.3% ב-1988), ואילו מספרם של הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית ירד ב-2% (זאת - לעומת עלייה בת כ-10% ב-1988). מגמת הגידול בחלקם של נכים זמניים בכלל מקבלי קצבת נכות - אשר נצפתה מאז 1980 - נבלמה ב-1989. חלקם של הנכים הזמניים אף ירד מ-16.5% מכלל מקבלי קצבת נכות ב-1988 לכ-15% ב-1989.

ב-1989 ירד ערכה הריאלי של קצבת הנכות הבסיסית ב-2.2%. ערכה של הקצבה הממוצעת לנכה - הנקבעת בהתחשב בדרגת אי כושר ההשתכרות ובהרכב המשפחתי (מספר התלויים בנכה) - ירד אף הוא ריאלי, ובשיעור פחות או יותר דומה - 2.8%. זאת - בעקבות היציבות היחסית שהסתמנה ב-1989 (בדומה ל-1988) בהתפלגות הנכים לפי דרגת אי כושר ההשתכרות ולפי ההרכב המשפחתי (ראה לוחות מס. 2. ו-3).

1. שיטת עדכון קצבת הנכות הכללית מתוארת בפרק המבוא לסקירה.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980 - 1989

קצבה זמנית		קצבה צמיתה		סך כל המקבלים		שנה
שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים מוחלטים	
-	5,285	-	37,586	-	42,871	1980
16.6	6,160	13.3	42,606	14.0	48,761	1981
11.0	7,483	9.2	52,008	9.0	59,491	1983
2.9	7,702	5.3	54,755	5.0	62,457	1984
4.0	8,000	1.4	55,500	1.7	63,500	1985
7.1	8,571	1.2	56,191	1.9	64,762	1986
20.9	10,370	2.2	57,427	4.6	67,797	1987
9.4	11,344	1.3	58,175	2.5	69,519	1988
-2.0	11,075	3.8	60,394	2.8	71,468	1989

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות, 1980 - 1989

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
79.3	2.7	6.7	11.3	100.0	1989

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים),
1989 - 1980

שנה	מספר התלויים				
	סה"כ	יחיד	1	2	3
1980	100	58	16	12	13
1982	100	61	17	13	9
1984	100	63	17	12	8
1985	100	67	19	10	5
1986	100	68	22	8	2
1987	100	66	23	8	2
1988	100	65	24	9	2
1989	100	64	25	9	2

3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת לנכים, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות², ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה כקבלת 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-1989 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-6,005 - ב-10.7% יותר מאשר בשנה הקודמת. הנכים המבוטחים היו 83% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים כי 63% ממקבליה, שהם נכים מבוטחים, מקבלים את הרמה הנמוכה - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 15% מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה גבוה בקרב

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

עקרות הבית יותר מאשר בקרב הנכים המבוטחים. 71.1% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ורק 8% מהן מקבלות קצבה ברמה הגבוהה - 90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1989*

רמת הזכאות (אחוזים)			סך הכול (מספרים מוחלטים)	סוג הנכה
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	
14.6	22.4	62.9	100	נכים מבוטחים
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	
8.0	19.1	71.1	100	עקרות בית

* אומדן בלבד.

4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ומאז 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי³. 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 את המשפחה לטפל בילד, ככל האפשר, במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד.

3. במרוצת שנת 1981 החלו להפעיל באופן הדרגתי את התקנות המתייחסות לילד נכה. 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.

נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית עבור מתייה 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 במכתן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (אשר עד שנת 1986 נקבע באפריל ואילו מאז 1987 - בינואר), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

בשנת 1988 הוחל, במסגרת הקרן לפיתוח שירותים מיוחדים, בפרוייקט ניסויי של תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, בעלי נכות חמורה, שסביר היה להניח שיהיו זכאים לגמלה כשימלאו להם 3 שנים. הניסוי נועד לסייע למוסד לביטוח לאומי לקבוע כללי זכאות לקצבת ילד נכה בגיל זה. לשם כך פותח סולם לבחינת התפתחות הילד, שעל פיו תיקבע זכאות המשפחה לקצבה. הסולם תקף בעיקר לבחינת זרמת הנכות של ילדים עם מחלות התפתחיות אך פחות לזו של ילדים עם מחלות אורגניות, כגון טרשת, עיוורון וכו'. הפרוייקט נמשך גם בשנת 1989, והדגש הושם על בניית מדד אשר יבטא את הקשר בין מחלת הילד לבין העומס הטיפולי המוטל על משפחתו ("מדד עומס הטיפול").

לאור תוצאות הפרוייקט הניסיוני הונהגו שינויים במסלולי בדיקת הזכאות לתשלום. בחודשים נובמבר 1990 - אפריל 1991 ייכחנו הכלים החדשים בהתייחס למספר מוגבל של ילדים נכים. במקביל יוחל בהתקנת תקנות לעיגון התשלום לילדים נכים בגיל 0-3 בחוק הביטוח הלאומי.

במרץ 1990 5,294 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - זה אפוא גידול בן כ-6.9% בהשוואה לשנה הקודמת. כ-8.5% ממקבלי הקצבה היו מתחת לגיל 3, כ-70% 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),
1989 - 1982

ג י ל		עד 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
1,138	3,706	*450	5,294	מרס *1990

(* אומדן בלבד.)

5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם נחלק 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 בלי רכב, שרובש 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, 1989-1984

1989	1988	1987	1986	1985	1984	
11,230	10,942	10,703	10,788	10,602	10,259	מספר המקבלים
2.6	2.2	-1.0	1.6	3.3	5.5	שיעור הגידול

קצבת ניידות - ב-1989 מספר המקבלים קצבת ניידות הגיע ל-11,230, מספר הגבוה ב-2.6% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. בשנה זו נבלמה השחיקה בערכה הריאלי של קצבת הניידות הממוצעת לנכה, ולראשונה מאז ראשית שנות השמונים ערכה הריאלי של הקצבה אף עלה - בכ-2% (זאת לעומת ירידה ריאלית בת כ-10% ב-1988 וירידה מצטברת בת כ-35% בשנים 1980-1988). עלייה ריאלית זו נבעה אך ורק מגידול חלקם של הנכים שברשותם כלי רכב בעל נפח מנוע גדול יותר (1,800 ו-2,000 סמ"ק), בכלל מקבלי הקצבה, שכן לא חל שינוי בערכה הריאלי של קצבת הניידות הבסיסית (המתעדכנת ככל 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), 1980 - 1989

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
1.5	26.7	71.8	100	1989

הלוואה עומדת - ב-1989 ירד מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב בכ-12% והגיע ל-2,699. זאת לעומת עלייה בת כ-12% ב-1988. סיבת העלייה התלולה שנצפתה ב-1988 היא קיצור תקופת אחזקת הרכב המינימלית, שהמוגבל בניידות חייב בה, מ-48 ל-42 חודשים. תקנה חדשה זו נכנסה לתוקף באפריל 1987, אך החלה לתת את אותותיה במספר מקבלי ההלוואות בעיקר ב-1988. ב-1989 נסתיימה השפעתה של התקנה ומספר המקבלים ירד.

ב-1989 נמשכה, זה שנה שלישית ברציפות, השחיקה בערכו הריאלי של סכום ההלוואה הממוצעת (ברוטו), והוא ירד בכ-6% במחירים קבועים (לאחר ירידה בת כ-6% ב-1987 וכ-5% ב-1988). ירידה זו נבעה מהירידה הריאלית המתמשכת במחירי המכוניות החדשות.

לוח מס. 8: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985), 1984 - 1989

1989	1988	1987	1986	1985	1984	
148.2	145.0	159.5	190.8	192.5	192.2	קצבה ממוצעת
65.7	64.2	70.7	84.5	85.2	85.1	מדד קצבה 1980=100

לוח מס. 9: מקבלי הלוואה עומדת וגובה הלוואה (מחירי 1985), לפי נפת מנוע הרכב, 1986 - 1989

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
101	1,495	1,445	3,041	1988
117	1,463	1,119	2,699	1989

הלוואה עומדת (ש"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
26,872	13,076	5,670	10,609	1989

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1989 גדל היקף התשלומים בענף הנכות ב-1.8% במחירים קבועים, לעומת גידול בן כ-8.5% ב-1987. הגידול המתון בתשלומי הענף נבע מן הגידול הריאלי, שהיה מתון גם הוא, בתשלומי הגמלאות המוענקות במסגרת הענף, למעט הלוואות עומדות לנכים. התשלומים לקצבת נכות כללית גדלו ב-2.2%, לקצבת ילד נכה - ב-1.2%, לקצבת שירותים

מיוחדים - כ-8.3% ולקצבת ניידות - כ-4.5%. לעומת זאת, התשלומים להלוואות עומדות לנכים קטנו כ-20%.

לוח מס. 11 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1989 גדל חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-78.3% (לעומת 77.7% ב-1988), ושל התשלומים לשירותים מיוחדים ל-4% (לעומת 3.8% ב-1988), ובמקביל קטן חלקן של שאר הגמלאות.

לוח מס. 10: סך כל תשלומי ענף נכות (בלא הוצאות מינהל) וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1981 - 1989

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
1983	251.2	4.0	11.6
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
1989	337.5	2.1	10.5

לוח מס. 11: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים), 1981-1989

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1983	100	73.9	19.2	3.0	3.3	0.6
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
1989	100	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1

1. מבוא

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד פרק זמן מספיק טרם אבטלתו (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה) וצבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו, כתנאי שפוטר מעבודתו והפגין נכונות לקבל עבודה תלופית על ידי התייצבות כלשכת 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. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה עד 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 מתכרר (לוח מס. 1), כי:

א. ב- 1989 מספר הבלתי מועסקים בממוצע תודשי היה 147,500 (לעומת 109,550 ב-1988 ו-90,875 ב-1987), שהם 9.2% מכוח העבודה (לעומת 7.0% ב-1988 ו-6.0% ב-1987). חלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה) במשך יותר מ-9 שבועות הגיע ב-1989 ל-67.8% מכלל הבלתי מועסקים (לעומת 58.5% ב-1988 ו-59.0% ב-1987).

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1989 88,205 (לעומת 63,101 ב-1988 ו-46,232

-
1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של התובע טרם אבטלתו ולפי השכר 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 עד מלואו - 45%; על החלק שמעל השכר הממוצע עד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.
 2. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
 3. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על-פי סקרי כוח 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), 1989-1980

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
1989	147,500	9.2	88,205	59.8	50,590	34.3

ב-1987). חלקם של הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה הגיע ב-1989 ל-64.6% מכלל דורשי העבודה (לעומת 46.4% ב-1988 ו-37.6% ב-1987).

ג. מספרם החודשי הממוצע של המקבלים דמי אבטלה הגיע ב-1989 ל-50,590 (לעומת 29,780 ב-1988 ו-19,835 ב-1987). בשנת 1989 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 107 יום בממוצע (לעומת 101 יום ב-1988 ו-90 יום ב-1987). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1989 ל-38.5% (לעומת 32.1% ב-1988 ו-28.9% ב-1987).

מהשוואת נתוני 1989 לאלה של 1988 עולה, כי בשנה האחרונה התחזקה מגמת העלייה בממדי האבטלה שהחלה להסתמן ב-1988. ב-1989 חלו עלייה משמעותית נוספת במספר הבלתי מועסקים (34.6%) ובמספר דורשי העבודה (39.8%) ועלייה חריפה במיוחד במספר המקבלים דמי אבטלה (69.9%). במקביל, עלה חלקם של המקבלים דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים (34.3% ב-1989 לעומת 27.2% ב-1988 ו-21.8% ב-1987), אך נותר נמוך יחסית 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 בדרך כלל אינו מכטל את הנכונות לעבוד.

לוח מס. 2: מקבלי זמי אנטלה*, 1989-1980

שנה	סך הכול		מקבלי זמי אנטלה שהיו מועסקים		חיילים משוחררים	
	סך הכול	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	סך הכול (מספרים מוחלטים)	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	סך הכול (מספרים מוחלטים)	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
1989	146,683	59.4	132,749	90.5	13,934	39.3

* מספר המובטלים השונים שקיבלו זמי אנטלה במרוצת כל שנה.

2. מקבלי דמי אבטלה

ב-1989 חלה עלייה תלולה נוספת (בת כ-70%) במספר המקבלים דמי אבטלה על פני השנה, לאחר שעלייה דומה אפיינה גם את השנה הקודמת. לוח מס. 2 מלמד, כי עלייה זו ניזונה הן ממקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים קודם לאבטלתם והן מן החיילים המשוחררים, כך שחלקה של כל קבוצה בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה נותר, פחות או יותר, קבוע (90%-ו-10%, בהתאמה). זאת, לאחר עלייה הדרגתית בחלקם של הראשונים בשנים הקודמות.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי בשנת 1989 המשיך לרדת, כבשנה הקודמת, חלקם של המופנים להכשרה מקצועית בכלל המקבלים דמי האבטלה (מ-14.6 ב-1987 ו-11.5 ב-1988 - ל-9.6 ב-1989), וכן גם חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-9.2 ב-1987 ו-9.4 ב-1988 - ל-6.9 ב-1989). בחינת התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה על ירידה (בת 8.3 נקודות אחוז) בחלקם של מובטלי ענף התעשייה על חשבון עלייה בחלקם של מובטלי ענף הבינוי (1.3 נקודות אחוז) וענפי הפיננסים והשירותים העסקיים (3.6 נקודות אחוז). ענפי התעשייה והשירותים הציבוריים תרמו, ככשנים קודמות, את חלק הארי של אוכלוסיית המובטלים (32.4%, ו-21.9%, בהתאמה).

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1989 - 1980

שנה	סך הכול	מחפשים עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשים 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
1989	100.0	90.4	9.6	100.0	6.9	93.1

לוח מס. 4: מקבלי דמי אנטלה שעבדו לפני אנטלתם, לפי ענף כלכלי (אחוזים), 1989-1980

שנה	סך הכול	חקלאות ייעור ודייג	תעשייה	חשמל ומים	בינוי	מסחר שרותי אוכל והארחה	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
*1989	100.0	0.8	32.4	1.2	8.7	9.4	4.9	13.4	21.9	2.8

*כולל 6% בלתי-ידועים.

לוח מס. 5: מקבלי דמי אנטלה שעבדו לפני אנטלתם, לפי משלח יד (אחוזים)*, 1989-1986

שנה	סך הכול	כעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	כעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכירות סוכנים וזבננים	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
1989	100.0	3.0	11.4	8.7	21.5	4.1	8.2	2.6	20.0	20.5

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

עלייה חלה גם בחלקם של העובדים הלא-מקצועיים בכלל המבוטלים (3.1 נקודות אחוז) על חשבון ירידה קלה בחלקם של בעלי המקצועות המדעיים והאקדמיים, בעלי המקצועות החופשיים והטכניים ועובדי הפקידות (1.4, 1.4, ו-0.9 נקודות אחוז, בהתאמה). עובדי הפקידות הם עדיין הקבוצה הגדולה ביותר במקבילים דמי אבטלה (21.5%), ולאחריהם קבוצת העובדים הלא-המקצועיים (20.5%) והעובדים המקצועיים (20.0%).

3. משך תשלום דמי אבטלה

העלייה התלולה במספר המקבילים דמי אבטלה ב-1989 לוותה, כבשנה שעברה, בעלייה חדה יחסית במשך התשלום הממוצע, שהמשיכה את מגמת גידולו של משך התשלום שציינה את השנים האחרונות. לוח מס. 6 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1989 ל-107 (לעומת 101 ב-1988, 90 ב-1987 ו-88 ב-1986). גידול משך התשלום הממוצע של כלל המקבילים משקף גידול במשך התשלום שקיבלו הן אלה שעבדו קודם לאבטלתם (111 יום לעומת 104 ימים ב-1988) והן חיילים משוחררים (84 יום לעומת 70 יום ב-1988).

במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי אבטלה, מ-28.9% ב-1987 ל-32.1% ב-1988 ול-38.5% ב-1989. חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם עלה מ-31.2% ב-1987 ו-33.6% ב-1988 ל-41.0% ב-1989, ושל החיילים המשוחררים - מ-17.6% ב-1987 ו-20.1% ב-1988 ל-23.5% ב-1989.

4. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1989 34.5 ש"ח ליום, שהם 41.3% מן השכר הממוצע היומי כמשק בשנה זו. לוח מס. 7 מלמד, כי ב-1989 חלה ירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע, וזאת לאחר עלייה רצופה בגודלם היחסי לשכר הממוצע בשנים הקודמות (42.2% ב-1986, 44.5% ב-1987 ו-47.5% ב-1988). התפתחות זו נובעת מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבילים דמי אבטלה: חלקם של מקבלי דמי אבטלה בסכום של עד מחצית השכר הממוצע כמשק עלה, על-פי לוח מס. 7 (מ-67.7% ב-1988 ל-76.6% ב-1989), על חשבון ירידה בחלקם של המקבילים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר.

לוח מס. 8 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי אבטלה בשנים האחרונות, כמחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מצביע על גידול

לוח מס. 6: מקבלי דמי אנטלה, לפי משך קבלת דמי האנטלה (אחוזים), 1981-1989*

מספר ימים ממוצע של תשלום דמי אנטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אנטלה							שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25	

כלל מקבלי דמי אנטלה

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
107	38.5	5.8	11.0	8.7	8.1	13.5	14.4	100.0	1989

ענדו קודם לאנטלתם

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
111	41.0	6.1	11.4	8.6	8.0	12.5	12.4	100.0	1989

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
84	23.5	4.3	8.8	9.1	8.4	19.4	26.5	100.0	1989

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

לוח מס. 7: מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה זמי האבטלה (אחוזים),
1989-1980

ממוצע זמי אבטלה כ-8 מהשכר הממוצע במשק	זמי 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
41.3	1.3	6.2	15.9	40.7	19.4	16.5	100.0	1989

ריאלי ניכר בהיקף התשלומים של דמי אבטלה ב-1989 (66.2%), הנופל במקצת משיעור הגידול שאפיין את השנה הקודמת (64.9%). הסיבה המכרעת לגידול זה היא, כמובן, העלייה המשמעותית במספר המקבלים (כ-70%). זו לוותה בהתארכות קלה של משך האבטלה אך בירידה ריאלית (כ-4%) בדמי האבטלה היומיים, שנבעה בעיקר מירידת השכר הריאלי במשק (כ-1%) ומעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל מקבלי דמי אבטלה.

לוח מס. 8: היקף תשלומי דמי אבטלה (אלפי ש"ח)*, 1980 - 1989

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
1989	441,758.6	205,679.5	66.2

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

1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. מספר סוגי גמלה מוענקים 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. כתקופת 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 בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, וכאותם 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 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 ואשר נעצרה ב-1988, נמשכה גם ב-1989, אם כי שיעור גידולה היה נמוך, יחסית (כ-1.2%). מספר התביעות שאושרו נשאר פחות או יותר יציב ב-3 השנים האחרונות.

עוד מלמד לוח מס. 1, כי מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה עלה ב-1989 לכ-1,367 אלף יום (עלייה בת כ-16%). יש לציין בהקשר זה,

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1982 - 1989

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	63,779	1,177.2	4.91
1989	71,542	63,750	1,367.0	4.36

* החל בשנת 1985 הנתונים מנוססים 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.

כי בראשית שנות השמונים מספר ימי הפגיעה הממוצע לנפגע היה כ-17, ואילו בשנת 1989 הוא הגיע לכ-24.6 ימים לנפגע. עלייה זו נובעת בחלקה מעליית משקלן של תאונות הדרכים בתוך כלל תאונות העבודה.

אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) ירד ל-4.36 (כלומר, ירידה בת 0.5 נקודות אחוז מאז 1988).

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1989 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים בממוצע ליום היו 45.5 ש"ח, ואלו ששולמו לעצמאים - 76 ש"ח. הסכומים ששולמו לשכירים היו נמוכים, במונחים ריאליים, בכמחצית האחוז מאלו ששולמו בשנה הקודמת, ואילו אלה ששולמו לעצמאים היו גבוהים בכ-4.4%. הירידה הריאלית הקלה בערך התשלומים ששולמו לשכירים תאמה לירידה הקלה בשכר הריאלי.

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1982 - 1989

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
108.8	35.4	76.0	65.2	21.2	45.5	1989

על פי הגדרת החוק, תאונה בעבודה היא תאונה שאירעה למבוטח תוך כדי ועקב עיסוקו במשלה ידו. בהגדרה זו כלולה גם תאונה שקרתה למבוטח בדרכו לעבודה או ממנה. פסיקת בתי הדין בשנים האחרונות הרחיבה את המושג "בדרך לעבודה או ממנה". הרחבה זו, ובדומה לה גם התרבות תאונות הדרכים בשנים האחרונות, גרמו לעליית משקלן של התאונות בדרך לעבודה או ממנה. מכ-7% מכלל התאונות בראשית שנות השבעים לכ-11% בשנתיים האחרונות.

לוח מס. 3 : מקבלי דמי פגיעה, ימים ותשלומים לפי מקום התאונה ומעמד בעבודה (אחוזים), 1989

תאונות בעבודה	תאונות בדרך	
------------------	----------------	--

שכירים ועצמאים

89.6	10.4	מקרים
86.4	13.6	ימים
86.2	13.8	תשלומים

שכירים

89.7	10.3	מקרים
86.3	13.7	ימים
86.2	13.8	תשלומים

עצמאים

89.0	11.0	מקרים
86.8	13.2	ימים
86.2	13.8	תשלומים

הלוח דלעיל מורה, כי למרות שתאונות בדרך הן כ-10.5% מכלל התאונות, מבחינת מספר ימי התשלום חלקן כ-13.6%. דבר זה מעיד, כי חומרתן של תאונות הדרכים גדולה יותר מזו של תאונות העבודה.

כ-84% מהנפגעים היו גברים, וכ-16% נשים. התפלגות זו לגברים ולנשים שונה מאוד מפרופורציות הגברים והנשים בכלל המועסקים (61% גברים ו-39% נשים). אם נגדיר כ"ענפים בעלי סיכון" את ענפי החקלאות, התעשייה, החשמל, הבנייה והתחבורה, ניווכח שכ-61% מהגברים המועסקים מועסקים בענפים אלה, לעומת כ-21% בלבד מהנשים המועסקות בהם. לפיכך, סיכוי ההיפגעות בעבודה של גברים גבוה יותר מזה של הנשים.

3. גמלאות נכות

ב-1989 כ-11,200 נכים כגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה

צמיחה. מספר מקבלי הקצבה הצמיחה בשנה זו היה גדול ב-4.2% מזה שב-1988 (לוח מס. 4), ורמת הקצבה הממוצעת לחודש למקבל שכיר היתה גבוהה ריאלית בכ-0.3% מזו שבשנה הקודמת (לוח מס. 5). רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק עלתה כ-1% ב-1989, שכן מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה, עלה בשנה זו יותר מכפי שעלה השכר הממוצע (לוח מס. 6). עם זאת, יש להדגיש שרמת הקצבה הממוצעת איננה תלויה בשיטת העדכון בלבד, אלא גם בגובה השכר ובדרגת הנכות הרפואית של אוכלוסיית הנכים.

לוח מס. 4: מספר מקבלי קצבת נכות צמיחה, 1984 - 1989

1989	1988	1987	1986	1985	1984	
11,199	10,744	10,369	10,018	9,869	9,326	סך הכול
4.2	3.6	3.5	1.5	5.8	4.8	שיעור הגידול (אחוזים)

לוח מס. 5: קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש, 1982 - 1989

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 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
34.8	339.4	728.9	35.8	349.6	750.8	1989

לוח מס. 6: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1982 - 1989

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
1989	18.9	19.1	17.1

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנת 1989 (לוח מס. 7), ושיעור הגידול היה גבוה מעט יותר מזה שבשנים האחרונות (1.4% בשנת 1989 לעומת 1.2% ב-1988 ו-1.3% ב-1987). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,470 בממוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים כעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1989 רמת קצבת התלויים הממוצעת של השכירים ירדה ריאלית בכ-1.0%, וזו של העצמאים עלתה בכ-1%. קצבת התלויים למקבל שכיר יחסית לשכר הממוצע השתנתה בדומה.

לוח מס. 7: מקבלי גמלאות תלויים, 1984 - 1989

1989	1988	1987	1986	1985	1984	
3,471	3,422	3,381	3,338	3,286	3,216	מספר המקבלים
1.4	1.2	1.3	1.6	2.2	2.5	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. 8: קצבת התלויים הממוצעת לחודש, 1982 - 1989

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
70.1	682.4	1,465.7	68.5	666.3	1,421.2	1989

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1989 עלה, על פי לוח מס. 9, עלייה ריאלית בת כ-5%. זאת לאחר עלייה בת כ-25%

לוח מס. 9: היקף התשלומים*, 1982-1989

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	ש נ ה
6.5	106,028	2,315	1982
-8.9	96,530	5,774	1983
4.0	100,404	30,305	1984
0.9	101,264	101,462	1985
24.9	126,523	164,733	1986
4.1	131,756	202,311	1987
24.9	164,530	296,713	1988
4.9	172,606	370,730	1989

* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי, אך לא תשלומי גמלאות הענף על חשבון גורמים אחרים.

בשנת 1988. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף שונה במרכיבי ההוצאה השונים. התשלומים לדמי פגיעה ירדו ריאלית בכ-5%, התשלומים לגמלאות תלויים ירדו בשיעור בן כ-8% והוצאות הריפוי ירדו בכ-15%. לעומת זאת תשלומי הנכות ותשלומי השיקום עלו ריאלית בכ-16%.

לוח מס. 10 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1989 שונה מזו שבשנה הקודמת ודומה לזו של לפני שנתיים. חלקם של דמי הפגיעה בסך כל התשלומים ירד מ-19.7% ב-1988 ל-17.7%, השנה וחלקה של קצבת הנכות עלה מ-41.4% ל-49.3%. לעומת זאת, חלקן של הוצאות הריפוי ירד מ-19.2% ב-1988 ל-15.6% ב-1989.

לוח מס. 10: התחלקות היקף התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1989 - 1982

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
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
1989	100	17.7	49.3	16.8	15.6	0.6

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

1. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצוע

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה כגיל 60 וגבר כגיל 65, המוגבלים בתיפקודם 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 כתקנות 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.

החוק בוצע בשני שלבים:

- בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. במרוצת 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.

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.

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: מר 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 ימצאו השירותים.

2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנה הנסקרת הוגשו למערכת כ-30,475 תביעות: 23,336 מהן היו תביעות חדשות, ו-7,139 - תביעות חוזרות. מספר התביעות שהוגשו היה קטן ב-26% מהמספר המקביל ב-1988, שנת הביצוע הראשונה של חוק ביטוח סיעוד.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (אמנם כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות בכלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988/9 ל-23.4% בשנת 1989/90. מגמת הגידול החלה לבלוט בשליש האחרון של שנת הביצוע השנייה (מדצמבר 1989), והיא גוברת מאז מדי חודש. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת סיעוד יהיה קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישונו לתבוע גמלה פעם ושוב.

מספר התביעות שפקידי התביעות טיפלו בהן במשך השנה (החליטו לדחות או לאשר) היה 30,306. 48.3% מההחלטות היו אישורי זכאות, כלומר ב-8.5% פחות מאשר בשנה הקודמת (56.8%).

בשנת 1989/90 החליטו הוועדות המקומיות 14,249 החלטות ראשונות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף), על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחריות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,190 החלטות ראשונות בחודש, בהשוואה ל-1,631 בשנה הקודמת. אין הדבר מעיד על ירידה בעומס העבודה של הוועדות, שכן חל גידול במספר הדיונים החוזרים.

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

שנה	סך כל התביעות	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך-כל ההחלטות**	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)	תובעים שנפטרו
1988	41,010	8.8	36,895	56.8	19,570	4,460
1989	30,475	23.4	30,306	48.3	14,249	6,655

(* לוח זה מתייחס לתובעים בכל שנה בנפרד, כולל תביעות חוזרות - כלומר, לא מדובר בתובעים אלא במספר התביעות וההחלטות המינהליות ברוטו.)

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

ההחלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד היו 51.7% מכלל ההחלטות שהוחלטו בשנת 1988/9, לעומת 43.2% בשנת הביצוע הראשונה. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (90.5%) רמת מוגבלות (לפי מבחן התלות) נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה. כב-1988/9, רק כ-1% מן התביעות נדחו לפי מבחן הכנסות, ואילו-8.5% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעוד וכו').

במרוצת שנת הביצוע השנייה נפטרו 6,655 תובעים. עד אפריל 1990 נפטרו 11,115 מכלל מגישי התביעות מאז החלת החוק, כלומר שיעור הפטירה השנתי הינו כ-12% מכלל התובעים.

3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר התובעים אשר נמצאו זכאים לגמלת סיעוד כמהלך שנת 1989/90 היה 16,514. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-74% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1989/90 הוכרה רמת זכאות נמוכה ול-26% - רמת זכאות גבוהה. זאת בהשוואה ל-72% לעומת 28% בשנת 1988/89. בשתי השנים הראשונות לביצוע החוק רק לכ-2% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות.

לוח מס. 2: זכאים לפי רמת הגמלה, 1989-1988

רמת הגמלה**				סה"כ	שנה
150%	100%	***75%	***50%		

1988

5,708	14,862	140	256	20,966	מספרים
27.2	71.1	0.7	1.2	100	אחוזים

1989

4,226	11,929	147	212	*16,514	מספרים
25.5	72.2	0.8	1.2	100	אחוזים

(* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה הקודמת אך שזכאותם נקבעה ב-1989/90.

(** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.

(*** רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן הכנסות, אשר נמצאו זכאים על פי קריטריון התפקוד לגמלה בת 100% או ל-150%, בהתאמה.

4. סוג הגמלה

בסוף שנת הביצוע השנייה (מרץ 1990) הגיע מספר הזכאים לגמלת סיעוד לפי החלטת ועדה מקומית ל-23,928. מספר זה גבוה ב-40% מהמספר המקביל בשנה הקודמת. שיעור הזכאים שנמצאו זכאים לשירותים בעין עלה מ-94% ל-95%, והדבר מעיד על המשך הצלחת הוועדות למצוא מענה לצורכי הזכאים. מספר הזכאים המקבלים גמלה כספית ירד מ-188 ל-143, כלומר ירידה בת 24%. רק לקומץ קטן של זכאים המתגוררים לבד לא נמצא פתרון באמצעות שירותים זמינים - 9 בסה"כ. 913 זכאים (כלומר ב-25% יותר מאשר בשנה הקודמת) סירבו לקבל את השירותים שהוועדה המקומית הציעה להם, ולכן לא קיבלו גמלת סיעוד. אך למרות שמספרם האבסולוטי של המסרבים היה גדול יותר מאשר בשנה הקודמת, שיעורם בכלל המקבלים ירד מ-5% ל-4%.

לוח מס. 3 - זכאות לגמלת סיעוד וסוג החלטת הוועדה המקומית,
מרץ, 1989, 1990

הפסקה זמנית	מסרבים לקבל גמלה	כודדים שלא נמצאו להם שירותים זמינים	מקבלי גמלה		זכאים	שנה
			כסף	שירותים		
מרץ 1989						
30	732	24	188	16,090	17,064	מספרים
-	5	-	1	95	100	אחוזים
מרץ 1990						
64	913	9	143	22,799	23,928	מספרים
-	4	-	1	95	100	אחוזים

לוח מס. 4: תוכניות טיפול, לפי רמת הגמלה,
אפריל 1989 - מרץ 1990

150%	100%	75%	50%	סה"כ	סוג התוכנית
4,937	12,499	147	208	*17,791	סה"כ (מספרים)
100	100	100	100	100	סה"כ (אחוזים)
62	86	78	85	79	טיפול אישי בבית בלבד
4	2	5	6	2	טיפול במרכז יום בלבד
3	4	1	2	4	טיפול בבית ובמרכז יום
28	8	7	3	13	טיפול בבית ושירותים
3	1	9	4	2	אחר

* כולל החלטות ועדה ב-1989/90 על מספר תובעים שזכאותם נקבעה
ב-1988/89.

לוח מס. 5 : מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן*

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
------------------------------	-----------------------------	-------------------------------	-----------------------	-------------------------	---------------	------------

אפריל 1989

11.05	44.8	495.8	7,030.0	635,603	14,179	טיפול אישי
		293.4	202.0	-	687	מרכז יום
-	-	156.7	203	-	1,298	מוצרי ספיגה**
-	-	50.4	8	-	158	מכנסה ואחר

אוקטובר 1989

11.54	45.5	526.2	9,743.6	843,737	18,517	טיפול אישי
		346.1	333.9	-	965	מרכז יום
-	-	162.4	262.9	-	1,619	מוצרי ספיגה
-	-	47.3	12.5	-	264	מכנסה ואחר

מרץ 1990

12.37	44.40	549.4	11,373.3	919,029	20,698	טיפול אישי
		389.9	435.2	-	1,116	מרכז יום
-	-	162.3	284.6	-	1,753	מוצרי ספיגה
-	-	50.0	17.7	-	343	מכנסה ואחר

* על פי אישורי התשלום במערכת ניתן היה לקבל יותר משירות אחד.
 ** אי אפשר לקבל נתונים אחידים על מוצרי הספיגה בגלל מספרן השונה של יחידות החיתולים בחבילה, או על מספר הכביסות, ולכן אין נתונים על מספר היחידות המסופקות בחודש.

5. תוכניות טיפול

תוכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. רוב רוכן (79%) היו מתן טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תוכניתם של 13% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. ל-6% מן הזכאים (לעומת 4% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תוכנית הטיפול (2%) או חלק ממנה (4%) יבוצעו במרכז יום. ל-2% נוספים נקבעו צירופים אחרים מתוך סל השירותים, בעיקר מתן מוצרי ספיגה כשירות בלעדי, כביסה וכו'.

לוח מס. 5 מציג את מקבלי השירותים בשלושה מועדים, לפי סוג השירות והעלות הממוצעת למקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש אפריל 1989 ל-14,058 מקבלים, בעלות ממוצעת של 496 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-7 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 45 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 11.05 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש מרץ 1990 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי עלה ל-20,698, כלומר גידול בן 47% מאז אפריל 1989. העלות לחודש גדלה ב-62%, והיא משקפת את העדכון שתל בגובה הגמלה במהלך השנה בכ-11%.

6. 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"ב 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 השירות לפי סוג ספק השירות בחודש מרץ 1990 (ר' לוח מס. 6) מעידה, שכמחצית הזכאים (49%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. כשליש (30%) קיבלו אותם מארגון מט"ב, 14% - מעמותות ציבוריות אחרות, ו-3% באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו ומבחינת 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

לוח מס. 6: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, מרץ 1990

מקבלי גמלה ברמה גבוהה (150%) אחוז מכלל המקבלים	תשלומים (ש"ח)		שעות שירות בתודש		מקבלים		ספק השירות
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
28	100	12,106,432	100	1,051,561	100	23,779	סה"כ
26	32	3,928,559	32	332,210	30	1,171	מט"ב
25	14	1,635,855	12	128,245	14	3,350	עמותה**
28	46	5,585,716	49	517,520	49	11,689	ארגון פרטי
46	4	476,640	3	36,902	3	711	קיבוצי/מושב
25	4	479,662	4	36,683	4	858	שותפות

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

בשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שלא היתה נטייה להעדיף סוג ארגון מסוים במקרים הקשים יותר. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה כרמה הגבוהה בקיבוצים ובמושבים היה גבוה בהרבה מהמוצע. אולי יש בכך כדי ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

7. תשלומי הענף

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

א. העברות לצורך תשלום גמלאות,
ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

מאז הוחל בביצוע החוק (אפריל 1986) ועד מרץ 1990 הועברו למשרד העבודה ולמשרד והרווחה והבריאות כ-21.9 מליוני ש"ח להרחבת שירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-40 מליוני ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (ראה לוח מס. 6).

בשנת 1989 הועברו 145 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: 109 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים וביצוע מבחן התלות.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עדיפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986.

בתחום הקהילתי הושם דגש מיוחד על הכשרת כח אדם וכן על פיתוח מרכזי יום, שבהם שוהים קשישים מוגבלים כמשך 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 1990 העביר הביטוח הלאומי סכום בן כ-9.4 מיליוני ש"ח לביצוע פרויקטים שאושרו על ידי הוועדה (בתחום הקהילתי והמוסדי).

לוח מס. 7: העברת תשלומים למימון חוק ביטוח סיעוד, 1986-1989

הפרישי שכר ופיצויי התייקרות	מאושפזים במסדות	שירותים קהילתיים	פיתוח שירותים	העברה לגורמי חוגים*	גמלאות סיעוד*		סך כל העלות (אלפי ש"ח)	שנה
					על חשבון האוצר	על חשבון המסד		
-	3,983	4,054	-	-	-	-	8,037	1986
-	5,117	10,449	1,237	-	-	357	17,160	1987
2,400	14,300	4,116	2,666	3,840	3,432	23,742	54,496	1988
5,060	16,620	3,250	5,500	5,020	12,500	96,650	144,600	1989

* תשלומים בפועל, על פי זיווח מתלקת הכספים.
 ** תשלומים עבור העברת מבני תלות והשתתפות בועדות המקומיות.
 *** מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למשרד העבודה והרווחה בלבד.

פרק 4

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות

האחריות 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: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (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 ההכנסה, 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 עליה הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה בגודל, שמכוסה בחוק הבטחת ההכנסה, מונה אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אי אפשר לאפיינם לפי מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירותית, 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 ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים 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 השיורית.

כתוק הבטחת הכנסה נקבע, כי תשולמנה גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח 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 בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות. ההתפתחויות ברמת הכנסה המינימום המובטחת ובשיטת עדכונה נסקרו בפרק המבוא לסקירה זו.

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: אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית,

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 מעוטי 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 באורה אוטומאטי על-ידי המעביד, בלא צורך להגיש תביעה פורמאלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה נחובתו של המעביד להעניק לעובדין תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום במקום על הקופה הציבורית.

וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים כדרגת אי-כושר להשתכר כ-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 לחוקים האחרים המבטיחים הכנסת מינימום, הזכאות לקצבת נכות אינה מותנית במבחן הכנסות אלא במבחן כושר השתכרות. (עם זאת יש לציין, כי ל-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 (והכול 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 1989 התוכניות להבטחת הכנסת מינימום של הכיטות הלאומי כיסו כ-246 אלף משפחות. הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-135.5 אלף משפחות אשר קיבלו קצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. 53% 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 כדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות; וכ-32% מקבלים (בעיקר מקבלות) קצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

ב-1989 כ-71.5 אלף נכים כלליים במערכת הבטחת הכנסה קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית; וכ-11,500 משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות. 27.9 אלף משפחות, אשר רובן אינו נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירותית), קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. המשפחות שקיבלו תשלום במסגרת תכנית

לוח מס. 1: מקבלי הבטחת הבנייה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש), 1984 - 1989

1989	1988	1987	1986	1985	1984	הקצבה סוג
92,827	94,291	97,478	100,782	101,677	104,265	קצבת זיקנה
72,146	73,480	75,742	77,606	77,474	78,958	לפי חוק
20,681	20,811	21,736	23,176	24,203	25,307	קצבאות מיוחדות*
42,588	42,474	42,878	43,127	42,064	42,016	קצבת שאירים
71,468	69,519	67,797	64,742	63,500	62,457	קצבת נכות כללית
11,514	9,985	9,220	8,557	7,494	6,494	זמני מזונות
27,899	24,065	26,653	31,492	24,567	14,328	גמלה להבטחת הבנייה לאוכלוסייה השינויים**
246,296	240,334	244,026	248,700	239,302	230,015***	סך כל מקבלי הקצבות**
15.3	12.4	16.3	17.0	16.3	15.8	אחוז מבנות העבודה
17.6	16.7	17.4	18.2	17.4	16.8	אחוז מכל המועסקים

* קצבאות מיוחדות משולמות לוחותיקים ולעוללים חדשים, שמפאת גילם אינם מבוססים
 במסגרת חוק הביטוח הלאומי.
 ** אוכלוסייה זו מנתה בעבר את נחמכי הסעד.
 *** יש משפחות הזכאיות לקבל קצבה מיוחדת ממערכת אחת. כך, לדוגמה, חלק מהנשים
 הזכאיות להבטחת השלום על פי חוק מזונות זכאיות להשלמת הבטחה מכוח חוק הבטחת
 הבנייה.

כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה מנו ב-1989 15.3% מכוח העבודה האזרחי ו- 17.6% מן המועסקים במשק.

לוח מס. 2 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. ב-1989 עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.4%. זאת לאחר ירידה בת 1.5% ב-1988 ובת 1.9% ב-1987. עליית מספר המקבלים הבטחת הכנסה ניכרה בכל התוכניות להבטחת הכנסה, להוציא זיקנה ושאיירים.

לוח מס. 2: אחוז גידול מספר המקבלים הבטחת הכנסה, לפי סוג קצבה, 1984 - 1989

שנה	סך הכול	זיקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	האוכלוסייה השיורית
1984	1.9	-2.9	0.6	5.0	5.4	30.0
1985	4.0	-2.5	0.1	1.7	15.4	72.0
1986	3.9	-0.9	2.5	1.9	14.2	28.2
1987	-1.9	-3.3	-0.5	4.6	7.7	-15.4
1988	-1.5	-3.3	-0.9	2.5	8.3	-9.7
1989	2.4	-1.6	-0.3	2.8	15.3	15.2

באוכלוסייה הגדולה ביותר - משפחות הקשישים והשאיירים שקיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה מגמת הירידה שהסתמנה מאז ראשית שנות השמונים, אם כי שיעור הירידה ב-1989 היה נמוך מזה שאפיין את השנתיים הקודמות. ב-1989 ירד מספרן ב-1.5%. מספר משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה ירד ב-1.6% (לעומת 3.3% בשנים 1986-1987), ואילו מספר מקבלי קצבת השאיירים עם השלמת הכנסה ירד בכחצית 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). ב-1989 ירידה זו נובעת משיעור התמותה הגבוה יחסית בקרב הוותיקים, שכן בשנה זו גדל מספר העולים לארץ. כפי שצויין בפרק הסוקר את ענף הזיקנה והשאיירים, שיעור המקבלים השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד מ-24.4% ב-1988

ל-23.2% ב-1989 (ב-1975 אחוז זה היה 40.5%), ואילו בקרב העולים החדשים והוותיקים שקיבלו קצבת זיקנה שלא לפי חוק האחוז נשאר כפי שהיה מאז 1979 - 95%. שיעור הנזקקים מכלל מקבלי קצבת השאירים ירד בכ-1% מדי שנה וב-1989 עמד על 44.9% (ר' לוח מס. 3).

לוח מס. 3: אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, 1975 - 1989

שנה	סוג		הקצבה	
	קצבת זיקנה לפי חוק	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
1989	27.9	23.2	94.9	44.1

ב-1989 מספר המשפחות הנמנות על האוכלוסייה השוורית עלה בשיעור גבוה - 15.2%. זאת לאחר ירידה מצטברת בת כ-25% בשנים 1987-1988. ב-1989 האוכלוסייה השוורית מנתה כ-17% מן המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה (לעומת 15% ב-1988) וכ-11% מן המקבלים גמלה להכטחת הכנסה בתוכניות השונות (לעומת 10% ב-1988). האוכלוסייה המכוסה בחוק המזונות גדלה ב-15.3%, וזו המכוסה בחוק הנכות הכללית - ב-2.8%.

ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1989 כ-11,500 נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 15.3%. זאת לעומת שיעור גידול בן 8.3% ב-1988, 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 כשיעור הגירושין בארץ (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-1989 נשמרו האפיונים שציננו את תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנים הקודמות. כ-60% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום 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 (77%) 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, 1976 - 1989

שנה	סך הכול	סוג התשלום			השתייכות לכות העבודה	
		לפי התקנות	לפי פס"ד	עובדות	לא עובדות	
						מלא	בהפחתה
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
1989	19.9	43.0	20.6	18.0	16.8	21.9

רובן המוחלט של הנשים (84%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין כסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 7% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות; ו-9% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנדרש בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% 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-1989 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 43% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-20.6% 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 היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1988 כ-60% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים לא-עובדות. הסכום הממוצע ששולם לנשים שלא עבדו היה 22% מהשכר הממוצע כמשק. 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-16.8% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-50% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בכ-15% מזה שקיבלו הנשים הזכאיות למלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מכטיח לכל האוכלוסייה, אשר לה נועד, את הכנסת המינימום הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין 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 1989 מדי חודש כ-2,637 נשים, בממוצע, שקיבלו דמי מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-23% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות.

השוואת מאפייני הנשים שהצטרפו לראשונה ב-1989 לאוכלוסיית המקבלות דמי מזונות למאפייני כלל המקבלות דמי מזונות מעלה כי הנשים המצטרפות צעירות מהנשים הוותיקות בארץ (הגיל הממוצע הוא 32 לעומת 35). חלקן של הגרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות קטן בקרב המצטרפות החדשות הרבה יותר מאשר בכלל הנשים המקבלות דמי מזונות (41% לעומת 61%) ואילו חלקן של אלו שעדיין נשואות לחייב

גדול יותר (55% לעומת 35%)². מספרם הממוצע של הילדים עד גיל 18 גבוה בקרב המטרפות החדשות למערכת יותר מאשר בקרב הוותיקות - 2.2 לעומת 1.9.

אחוז הנשים שעבדו מאלו החדשות קטן מהאחוז המקביל מכלל מקבלות דמי המזונות - 34% לעומת 40%, אך הכנסתן מעבודה גבוהה יותר - 40% מהשכר הממוצע כמשק לעומת 33% ממנו. אחוז הנשים שקיבלו תשלום לפי פסק דין (הנמוך מהשיעור בתקנות) קטן באוכלוסיית הנשים החדשות יותר מאשר בכלל המקבלות דמי מזונות - 70% לעומת 84%, והתשלום הממוצע על פי פסקי הדין שנפסקו למצטרפות החדשות גבוה יותר - 21.6% מהשכר לעומת 18% ממנו מכלל הנשים המקבלות דמי מזונות.

ד. האוכלוסייה השוורית

המספר החדשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השוורית עלה מ-24,065 ב-1988 ל-27,899 ב-1989. זו אפוא עליה בת 15.2% (לעומת ירידה מצטברת בת כ-24% בשנים 1987-1988). עלייה זו נובעת בעיקר מהתרחבות ממדי האבטלה כמשק ב-1989, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק נשארה כפי שהיתה ב-1988 (כ-42% מהשכר הממוצע במשק). מנתוני לוח מס. 5 עולה, שבמרוצת 1989 מספר המקבלים גמלה עלה מדי חודש וגדל מ-25,372 באפריל 1989 ל-31,179 במרץ 1990. הודות ליציבותה של רמת שכר המינימום, המספר החדשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך ירד מ-5,957 ב-1988 ל-5,850 ב-1989. כתוצאה מכך ירד גם חלקם בכלל מקבלי הגמלה מכ-25% ל-21%, בהתאמה. לעומת זאת, עלה חלקם של חסרי התעסוקה.

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 1989 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1989 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק מנו את הקבוצה הגדולה ביותר מכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, אנשים

2. יש להניח, שנשים שפסק הדין לגביהן חדש, רק התחילו בתהליך הגירושין - שהוא תהליך ממושך - אך טרם התגרשו.

לוח מס. 5: מקבלי הבטחת הכנסה ומקבלי השלמת הכנסה מפאת שכר נמוך, אפריל 1989 - מרץ 1990

ח ו ד ש	מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה	מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (מכלל המקבלים)
אפריל 1987	30,143	8,220	27.2
אפריל 1988	24,061	6,245	26.7
אפריל 1989	25,372	5,875	23.2
מאי	25,359	5,846	23.1
יוני	25,428	5,866	23.1
יולי	25,774	5,801	22.5
אוגוסט	26,470	5,618	21.2
ספטמבר	27,274	5,616	20.6
אוקטובר	27,995	5,681	20.3
נובמבר	28,828	5,722	20.0
דצמבר	29,736	5,862	19.7
ינואר 1990	30,354	6,096	20.1
פברואר	31,015	6,172	19.9
מרץ	31,179	5,993	19.2
1989 ממוצע -	27,899	5,850	21.0

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-1989 מספר המשפחות הזכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה אינו מועסק היה כ-52% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת לעומת 44% ב-1988. בעיקר בלטה העלייה בחלקם של המובטלים - מ-13% מכלל המקבלים גמלה ב-1988 ל-24% מהם ב-1989.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. ב-1989 משפחות אלו מנו 21% 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,

לוח מס. 6: עילות הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הבטחה, לפי הרכב המשפחה (אתוים)*, 1989

עילות זכאות של ראש המשפחה										סך כל מקבלי הגמלה	הרכב המשפחה
אתר	מתלה ואשפוז	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	נאבחו	בהכשרה	חוסר תעסוקה				
5	4	21	18	21	3	4	24	100	סך כל המשפחות		
13	5	-	7	28	5	11	31	100	יחיד בלא ילדים		
3	1	70	13	7	-	-	6	100	יחיד עם ילדים		
5	5	-	15	40	2	1	32	100	זוג בלא ילדים		
2	4	6	32	23	2	1	30	100	זוג עם ילדים		

* על פי עיבוד הנתונים המתויתיים למקבלי הגמלה במשך השנה.

אך מאז 1987 היא הקבוצה השלישית בגודל. ב-1989 משפחות אלו מנו כ-18% מן המשפחות שקיבלו גמלה במשך השנה³.

מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה: לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1985-1988. בדומה לשנים קודמות, ב-1989 היו הזוגות עם ילדים הקבוצה הגדולה ביותר. זו מנתה 35% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה. אצל זוגות אלה בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה עקב שכר נמוך וחוסר תעסוקה. 32% מן הזוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך, לעומת 41% ב-1988, ו-30% בגלל אי היות ראש המשפחה מועסק, לעומת 18% בלבד ב-1988.

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-1989 משפחות אלו היו 28% מכלל מקבלי הגמלה. מרבית המשפחות החד-הוריות (70%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. 13% מהן היו זכאיות לגמלה בגין רמת הכנסה נמוכה. היחידים בלא ילדים מנו 33% מכלל מקבלי הגמלה. זכאות היחידים נבעה בעיקר מחוסר תעסוקה (31%) ומאי אפשרות להשמה בעבודה (28%), ורק 7% מהם קיבלו גמלה בגין שכר נמוך.

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה: לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1988-1989 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. נתוני הלוח מורים על ירידת חלקם של מקבלי הגמלה שיש להם הכנסה מעבודה, ובמקביל על עליית חלקם של אלה שיש להם הכנסה ממקורות אחרים. ב-1989 למחצית מכלל מקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (בדומה ל-1988), ל-24% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 28% ב-1988), לכ-14% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (לעומת 13% ב-1988), ולכ-10% היתה הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 8% ב-1988). את מקבלי הגמלה, יחידים בלא ילדים, מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-76% אין כל מקור הכנסה, ורק ל-9% מהם יש הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות דומה: 41% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-21%

3. שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך מכלל מקבלי הגמלה, 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. 7: הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
(אחוזים)*, 1985-1989

1989	1988	1987	1985	הרכב המשפחה
100	100	100	100	סך כל המשפחות
33	30	28	29	יחיד בלא ילדים
11	12	12	11	יחיד עם ילד אחד
9	10	11	9	יחיד עם 2 ילדים
8	9	10	9	יחיד עם 3 ילדים ויותר
4	3	3	3	זוג בלא ילדים
5	5	5	6	זוג עם ילד אחד
9	9	9	10	זוג עם 2 ילדים
21	22	22	23	זוג עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

יש הכנסה מעבודה, ולכ-27% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות.

בקרוב הזוגות הנשואים עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 42% (ב-1988 קבוצה זו היתה גדולה יותר - 48%). רק ל-35% מהם אין כל הכנסה. ל-10% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

רמת הגמלה לאוכלוסייה השוורית: בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הבטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% ממקבלי הגמלה להבטחת 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 במערכת - 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

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים) * , 1988 - 1989

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות כ.ל.	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		
1 9 8 8						
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
1 9 8 9						
10	14	24	2	50	100	סך כל המשפחות
8	5	9	1	76	100	יחיד בלא ילדים
11	27	21	0	41	100	יחיד עם ילדים
12	21	25	11	32	100	זוג ללא ילדים
11	10	42	2	35	100	זוג עם ילדים

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

הנתונים עולה, שמספר הנתמכים (בממוצע לחודש) שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל עלה מ-42% ב-1988 ל-46% ב-1989. במקביל ירד חלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל: מ-58% ב-1988 ל-54% ב-1989.

4. מעיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה עולה, שחלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר (63% ב-1989: 27% גמלת חלקית ו-36% גמלה מלאה), ובמקביל נמוך יותר חלקם של אלה שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל (37% ב-1989: 21% גמלה חלקית ו-16% גמלה מלאה). ההבדל בין התפלגות מספר המקבלים בממוצע לחודש לפי רמת הגמלה לבין התפלגות מספרם של אלה שקיבלו גמלה במשך השנה נובע מכך שהמקבלים במשך השנה מונים נתמכים רבים השוהים במערכת פרק זמן קצר וזכאים לגמלה בשיעור הרגיל, אך חלקית בלבד.

לוח מס. 9: שיעור הגמלה* וסוגה (אחוזים), 1985 - 1989

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
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
24	30	54	25	21	46	100	1989

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

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה בכל טיפוס 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 טיפוס המשפחות. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.

פרק 5

סובסידה לעבודה:

מטרות, בעיות וניסיון ארצות אחרות

גדעון יניב

השפל התעסוקתי שפקד את מרבית ארצות המערב באמצע שנות השבעים העמיד את קובעי המדיניות בפני צורך לנקוט בצעדים לצמצום ממדי האבטלה. בצד הפתרון הקלאסי של עידוד הביקושים לתוצרת המקומית, העלול להגביר את הלחצים האינפלציוניים שליוו בדרך כלל את המיתון הכלכלי, נשקלה גם האפשרות לפעול להרחבת היקף התעסוקה במישרין, באמצעות יצירת מקומות עבודה חדשים בסקטור הציבורי או באמצעות מתן סיוע למעסיקים פרטיים למימון עלות העבודה. סיוע מעין זה, היכול להתבטא בהענקת תשלום כסכום קבוע עבור כל עובד מועסק (או עבור כל עובד חדש המתווסף למצבת העובדים הקיימת), בתשלום אחוז מסוים משכרו או בהפחתת שיעורי מס הנלווים לשכרו (כמו דמי ביטוח לאומי) מכונה בשם "סובסידיה לשכר" או "סובסידיה לעבודה".

תכניות סובסידיה לעבודה רבות הונהגו בשנים אלה באירופה ובארצות הברית. צעדים להורדת עלות העבודה ננקטו בשנים האחרונות גם בישראל, באמצעות הפחתה הדרגתית של שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים (מ-10.4% ביוני 1986 ל-4.4% באפריל 1990), אף כי כתחילה מטרתם המוצהרת לא היתה הרחבת תעסוקה דווקא, אלא ייצוב מחירים (ריסון לחצים אינפלציוניים) ועידוד רווחיות הייצוא. התעצמות ממדי האבטלה בישראל בשנים 1988-1990 והתגברות העלייה מברית המועצות, שהיכולת לקולטה בעבודה מוגבלת, מחייבים היום את קובעי המדיניות למצוא פתרונות מידיים לשיפור אפשרויות ההעסקה. במסגרת התכנית הכלכלית החדשה שאושרה בממשלה בספטמבר 1990 הוצע לבטל כמעט לחלוטין את תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי, והפעם במטרה מוצהרת לעודד תעסוקה נוספת. הצעה אחרת הנשקלת כיום היא השתתפות ממשלתית ישירה במימון שכר העבודה, שתעניק תמריצים להעסקת עולים חדשים או קבוצות חלשות אחרות בכוח העבודה (כגון עובדים שנפלטו ממקום עבודתם בגיל מבוגר).

מטרת פרק זה לתאר את יעדי הסובסידיה לעבודה, להאיר מספר היבטים של תכנון והפעלה הקשורים בה, לסקור בקצרה את מאפייניהן ואת השפעותיהן על היקף התעסוקה של תכניות סובסידיה נבחרות שהופעלו בארצות אחרות ולעמוד על ההבדלים בינן לבין האמצעים שננקטו עד כה בישראל. הפרק מתכנס בעיקרו על אסופת הרצאות שנישאו בשני כנסים בינלאומיים שנערכו בנושא בתחילת שנות השמונים, על פרסומי

1. ראה: Haveman R.H and J.L. Palmer (eds.), Jobs for Dis-
advantaged Workers: The Economics of Employment
Subsidies, Brookings Institution, Washington 1982.
1- Palmer, J.L. (ed.) Creating Jobs: Public Employment
Programs and Wage Subsidies, Brookings Institution, 1978.

האגודה האירופית לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי (OECD)² ועל מאמרים שפורסמו בכתבי עת מקצועיים³.

כ. מטרת הסובסידיה

יעדה הבסיסי של הסובסידיה לעבודה הוא לעודד מעסיקים פרטיים להרחיב את היקף ההעסקה. כשם שסובסידיה למצרף, המוזילה את מחירו לצרכן, גורמת לגידול הכמות הנצרכת, כך גם סובסידיה לעבודה, המוזילה את עלותה למעסיק, אמורה לגרום לגידול הכמות המועסקת. התמריץ להרחבת התעסוקה נוצר בגין שתי השפעות עיקריות:

1. השפעת תחלופה - ירידת עלות העבודה ביחס לעלויותיהן של תשומות אחרות בתהליך הייצור מעודדת את המרתן בעבודה, שנעשתה זולה יותר, וזאת גם בלא שינויים בהיקף הייצור.

2. השפעת הוֹחֵבָה - ירידת עלות העבודה המוזילה את עלויות הייצור בכללותן מאפשרת להוזיל את מחירי התפוקה המיוצרת ומעודדת רכישות צרכנים והרחבה בהיקף ההעסקה המתחייבת מהגדלת היקף הייצור.

למרות שבעיקרון סובסידיה לעבודה יכולה להינתן עבור כלל העובדים המועסקים על-ידי מעסיק מסוים בהתעלם ממועד תחילת ההעסקה, תכניין "יעילה", שנועדה להבטיח הרחבת תעסוקה מרבית בתקציב נתון, חייבת להימנע מסנסוד תעסוקה שהיתה נוצרת גם בלעדיה. אי לכך, הסובסידיה לעבודה ניתנת בדרך כלל רק עבור תוספת העסקה או רק עבור מניעת הקטנה צפויה בהיקף ההעסקה. הסובסידיה לתוספת העסקה יכולה להינתן עבור כל עובד הנשכר לעבודה נוסף על מצבת העובדים הקיימת (או מעל רמת העסקה בסיסית כלשהי שנקבעה מראש), או אפשר להגביכה להעסקה חדשה של קבוצת עובדים מסוימת, שהזדמנויות העסקתה זקוקות לקידום (כגון נוער, נשים, נכים או מובטלים כרוניים). סובסידיה

2. ראה, לדוגמא, Haveman, R.H., "The Potential of Targeted Marginal Employment Subsidies" in Marginal Employment Subsidies, OECD, Paris, 1982.

3. ראה, לדוגמא, Perloff J. M. and M. L. Wachter, "The New Jobs Tax Credit: An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program", American Economic Review 69, pp. 137-179, 1979.

Layard, P.R.G. and Nickell, S.J., "The Case for Subsidizing-1 Extra Jobs", Economic Journal 90, pp. 51-73, 1980.

לתוספת העסקה כללית או למניעת פגיעה בהיקף ההעסקה - יעדה מקרו-כלכלי: הרחבת רמת התעסוקה והתפוקה המצרפית במשק או שמירתה, ואילו סובסידיה לתוספת העסקה סלקטיבית - יעדה מיקרו-כלכלי: שינוי מבנה התעסוקה במשק לטובת קבוצות עובדים מועדפות. מאחר שלגבי סובסידיה מן הסוג השני מתעורר חשש שמא תכנית הסובסידיה תעודד מעסיקים להמיר עובדים ותיקים בעובדים חדשים הנמנים על קבוצת המטרה, תכנית זו בדרך כלל מותנית גם בדרישה שהיקף ההעסקה הכולל יגדל. במקרה זה הסובסידיה הסלקטיבית משרתת את המטרות המקרו-כלכלית והמיקרו-כלכלית גם יחד. כאלה הן, לדוגמא, מטרותיה של סובסידיה המעניקה למעסיקים 50% משכרו של כל עובד נוסף הנשכר לעבודה מעל 103% מהיקף ההעסקה הכולל של השנה הקודמת, אך המוגבלת לתקרה של סכום קבוע לעובד לשנה. אף כי סובסידיה כזאת איננה סלקטיבית במוצהר, היא מעודדת העסקה נוספת של עובדים ששכרם נמוך כמקום עובדים ששכרם גבוה.

לסובסידיה לעבודה יש יתרונות על-פני אמצעי המדיניות המסורתיים להרחבת תעסוקה, כגון הגדלת הצריכה וההשקעה הציבורית (באמצעות הזרמה תקציבית כללית) או עידוד הביקושים הפרטיים לצריכה והשקעה (באמצעות הקלות כמס). לא זו בלבד שאין היא מעוררת לחצים אינפלציוניים הגלומים באמצעי המדיניות האחרים, אלא היא אף פועלת, בתנאים תחרותיים, להורדת מחירי המוצרים והשירותים במשק, שכן היא גורמת להוזלת עלויות הייצור. זאת ועוד, הסובסידיה לעבודה אפקטיבית יותר מכל תכנית אחרת ביצירת תעסוקה חדשה לשקל של הוצאה ציבורית, מאחר שהיא מכוונת במישרין לקידום פעילות יצרנית שהיא עתירת עבודה כיסודה. כאשר הסובסידיה לעבודה היא סלקטיבית ומיועדת להרחיב את הזדמנויות ההעסקה של עובדים בעלי כישורים מוגבלים ושכר נמוך (שהם גם בעלי יכולת מיקוח נמוכה), היא מאפשרת לקדם את העסקתם ללא לחצים משמעותיים להעלאת שכר. היא אף מביאה להעסקה גדולה יותר מזו שהיתה נוצרת בעקבות הזרמה תקציבית אחרת בסכום דומה, שכן לקבוצת המטרה שכר נמוך יותר, כממוצע, מזה של כוח העבודה שהעסקתו היתה מתרחבת בעקבות הגדלת ביקושים כללית.

ג. בעיות תכנון והפעלה

הענקת סובסידיה לעבודה מחייבת מערכת של תקנות מורכבות המגדירות את רמת התעסוקה הבסיסית (של כלל העובדים או של עובדים הנמנים על קבוצת המטרה בלבד) שאינה מזכה בסובסידיה, את אופן קביעת הזכאות ואת צורת חישוב הסובסידיה ונתינתה. קביעת רמת התעסוקה הבסיסית בעייתית במיוחד, שכן יחידת ההעסקה שבאמצעותה מוגדרת הרמה הבסיסית צריכה להיות משותפת לכל המעסיקים. אם, לדוגמא,

הסובסידיה מבוססת על "מספר העובדים", יש להגדיר עובד כמי שמועסק מספר שעות מסוים בשבוע (40, לדוגמא). ואולם, מאחר שמספר שעות העבודה בשבוע הנדרש מעובדים אינו אחיד, יש הכרח לקבוע כללים נוספים שיאפשרו תרגום של משרות חלקיות או שעות נוספות למונחים של משרה מלאה. זאת ועוד, כאשר הסובסידיה מוענקת רק בגין תוספת העסקה של קבוצת מטרה מסוימת, עובדים חדשים חייבים לזכות באישור על כך שהם נמנים על הקבוצה המועדפת. קביעת השיוך לקבוצה המועדפת פשוטה כאשר קריטריון הזיהוי הוא גיל, לדוגמא, אך היא נעשית בעייתית כאשר קריטריון הזיהוי מנוסח באורח פחות חד-משמעי, כגון "חוסר יכולת כלכלית". סובסידיה סלקטיבית מחייבת גם זיהוי ההשתייכות של עובדים ותיקים הנמנים על קבוצת המטרה, ושיש חשש שיוצגו כעובדים חדשים. צורך זה עלול לגרום לשיעורי השתתפות נמוכים של מעסיקים בשל הטרחה הכרוכה בדבר. עובדים ותיקים גם עלולים להתנגד לייחוסם לקבוצת המטרה בשל הסטיגמה הנלווית לכך. קביעת הזכאות מצריכה, מכל מקום, מינוי גוף ממלכתי (קיים או חדש) שיאסוף ויעריך את המידע הרלבנטי לזיהוי הנמנים על קבוצת המטרה וינפיק אישורי זכאות.

עם זאת, הסובסידיה לעבודה, בין אם היא כללית ובין אם היא סלקטיבית, אינה חייבת להתבסס על מספר העובדים דווקא, שהוא כאמור נתון בעייתי המתייב הגדרת "מיהו עובד". הסובסידיה לעבודה יכולה להתבסס על תשלומי השכר של המעסיק (מעל רמה בסיסית כלשהי), המדווחים ממילא לרשויות מס ההכנסה או הביטוח הלאומי. חסרונה של שיטה זאת הוא בכך שתשלומי השכר אינם מייצגים באורח חד-משמעי שינויי תעסוקה. יתרונה הוא בכך, שחישוב הסובסידיה אינו מהווה מעמסה מינהלית למעסיקים והוא אף נוח לפיקוח על ידי הרשויות, שכן אינו מצריך איסוף מידע חדש. הסובסידיה ניתנת אז כזיכוי ממס הכנסה או מדמי ביטוח לאומי (ומתבססת על תשלומי השכר החייבים בניכוי מס במקור או על תשלומי השכר החייבים בדמי ביטוח, בהתאמה), במקום שתחייב הקמת מנגנון תשלום מיוחד, כמו כאשר היא מבוססת על מספר העובדים. סכום הסובסידיה בדרך כלל מוגבל לתקרה מסוימת, שתפקידה לצמצם את אפשרויות ההמרה של עובדים ותיקים בעובדים, אשר בגינם ניתנת הסובסידיה.

הסובסידיה לעבודה אינה חייבת להיות כלל-ארצית. לעתים יש עניין להגבילה לאזורי מצוקה תעסוקתית בלבד. מספר בעיות מתעוררות ביחס להפעלת התכנית על בסיס אזורי. תחילה יש לקבוע אלו הם האזוריים הנתונים במצוקה תעסוקתית. כאשר האזוריים הפוטנציאליים גדולים דיים, ניתן להיעזר כמדדים מוגדרים היטב, כגון שיעור האבטלה, המת ההכנסה הממוצעת או תחולות עוני כבאינדיקטורים של מצוקה. ואולם, מאחר שאזוריים גדולים מכילים אזורי-משנה העלולים להיבדל זה מזה בערכי המדדים דלעיל, הגבלת התכנית ליחידה גיאוגרפית גדולה מדי לא תמיד תבטיח שאזורי המשנה בעלי רמות המצוקה הגבוהות ביותר

יקבלו סיוע מועדף במגבלות התקציב הקיימות. לפיכך, על קובעי המדיניות השוקלים מתן סיוע אזורי להשתדל לתחום את אזורי הטיפול בכל האפשר. מאידך גיסא, תיחום צר מדי של אזורי הסיוע האפשריים יוצר קשיים להשיג אומדנים מדויקים על גודלי המדדים הרלבנטיים, המכבידים על היכולת לקבל החלטות באורח אובייקטיבי. כמו כן, המידע הסטטיסטי, שניתן להסתייע בו לשם הגדרת מעמד האיזור, מבוסס לא אחת על הגדרת איזור פוליטית, ואילו הגדרה גיאוגרפית רלבנטית לתכנית הסובסידיה על פי רוב חורגת אל מעבר לגבולות פוליטיים. כך, לדוגמא, בארצות הברית שוקי העבודה בערים השוכנות על גבול שתי מדינות מושפעים מתנאי התעסוקה בשתייהן. תכנית שתקבע תנאי סיוע שונים בכל מדינה תיצור שתי מערכות תמיכה באיזור אורבאני אחד. זאת ועוד, האפשרות שמעמד איזור מסוים ישתנה עם הזמן עלולה להקטין את נטיית המעסיקים להשתתף בתכנית הסובסידיה, שכן לא יהיה ביכולתם להעריך בעת קבלת ההחלטה על העסקה כמה זמן תופעל התכנית כאותו איזור. כמו כן, מעסיק הפועל בשני אזורים גם יחד עלול לזכות בכל איזור בסיוע ברמה שונה, דבר שיקשה על חישוביו ואף יפתח פתח לאפשרות רישומו של עובד המועסק באיזור דל סיוע (או שאינו מזכה בסיוע) כמועסק באיזור שהסיוע בו מוגדל. שיקולים אלה מעוררים ספק באשר לכדאיות הנהגתה של סובסידיה לעבודה על בסיס אזורי.

תכנית הסובסידיה לעבודה עלולה לפתוח פתח לאפשרויות נוספות של ניצול לרעה. אחת הבעיות המצוינות בדרך כלל בהקשר זה היא אפשרות שיתוף הפעולה בין מעביד לעובד. העובד עלול להסכים לקבל שכר נמוך מן המקובל ולהתחלק בסכום הסובסידיה עם המעביד, כך שרווחת שניהם תשופר. מאידך גיסא, לא ברור מדוע כדאי למעביד להעדיף שיתוף מעין זה, המותיר בידי סובסידיה קטנה יותר, אלא אם כן נדרש תמריץ לשכנוע זכאים פוטנציאליים להשתתף בתכנית. כשיש היצע מספיק של עובדים המבקשים תעסוקה וכשהזכאות לסובסידיה מותנית באישורה של סוכנות ממשלתית - אפשרות שיתוף הפעולה בין המעביד לעובדיו אינה סבירה במיוחד, מה גם שהרווח הקטן הצפוי למעביד עלול לבטל בנקל את כדאיות העיסקה. שיתוף פעולה פוטנציאלי בעל סבירות גבוהה יותר הוא בין מעביד לאיש הסוכנות הציבורית האחראי על קביעת הזכאות. הדרך לצמצם ניצול לרעה מעין זה או למונעו היא, כמובן, פיקוח מוגבר על עובדי הסוכנות ודגימות של ביקורת איכות-עבודה, למרות שהדגימות המקובלות בתכניות הרווחה הקיימות בדרך-כלל קטנות מכדי להסיק על פיהן מסקנות חד-משמעיות ביחס לתפקודו של עובד זה או אחר. כעיה אחרת של ניצול לרעה עלולה לנכוע מדיווח שיקרי או מהגשת תביעות כוזבות. מעביד עלול להמשיך לתבוע סובסידיה לשכרו של... עובד שאינו מועסק עוד. הצלבת נתוני טופסי התביעה עם טופסי ניכויי המס במקור, או התאמות מחשב בין אוכלוסיית הזכאים לדיווחי המעסיקים, הן דרכים אפשריות להתמודד עם בעיה זו, אולם עלותן אינה מבוטלת.

ד. תכניות נבחרות של סובסידיה לעבודה שהופעלו בארצות אחרות

תכניות לא מעטות של סובסידיה לעבודה הופעלו בארצות הברית ובאירופה במרוצות עשרים השנים האחרונות. ארצות הברית התנסתה בשתי תכניות חשובות בשלהי שנות השבעים, שתיהן באמצעות מתן זיכויים ממס הכנסה. התכנית האחת, שכונתה "זיכוי מס בגין משרות חדשות" (New Jobs Tax Credits), לא הוגבלה לקבוצת מטרה כלשהי, אלא העניקה זיכויים ממס לכל המעסיקים שהגדילו את היקף ההעסקה בשנות המס 1977 ו-1978. הזיכוי נקבע כסכום הנמוך בשניים: 50% מסך כל תשלומי השכר העולים על 105% מתשלומי השנה הקודמת, או 50% מסך כל תשלומי השכר החייבים בדמי ביטוח אבטלה מעל ל-102% מתשלומי שכר אלה בשנה הקודמת⁴. כמו כן, הזיכוי הוגבל ל-25% מתשלומי השכר החייבים בדמי ביטוח אבטלה או לסכום בן \$100,000, לפי הנמוך מהשניים⁵. למרות שהמגבלה הראשונה ביטלה עבור המעסיקים את כדאיות פיטוריהם של כל העובדים הוותיקים המועסקים במשרה מלאה ואת המרתם במספר כפול של עובדים חדשים בתצי משרה, היא לא מנעה מהם את האפשרות לשכור עובדים חדשים במשרה חלקית בלבד (עד סכום בן \$4,200 לעובד) במקום עובדים חדשים במשרה מלאה. סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בארה"ב העלה, כי מספר קטן, יחסית, של מעסיקים ידע על התכנית בשנת ההפעלה הראשונה. רק כ-6% מאלה שידעו טענו שהשקיעו מאמץ מכוון כדי להרחיב את היקף ההעסקה, ואילו כ-36% טענו שהיקף צמיחתם היה כה גבוה עד שממילא מצאו עצמם זכאים לזיכוי המס. ל-25% מן המעסיקים שידעו על התכנית בשנת ההפעלה הראשונה לא היה ברור בדיוק האם הם זכאים להחזר. סך כל זיכויי המס שהוענקו במסגרת התכנית הגיע ל-2.3 ביליון דולר ב-1977 ול-4.6 ביליון דולר ב-1978. הגידול בן ה-90% בסך כל הזיכויים בשנת ההפעלה השנייה נובע, ככל הנראה, מהגדלת המודעות לתכנית. משרד האוצר האמריקני מעריך, שכ-14% מכלל המעסיקים במשק תבעו זיכויים ממס בגין משרות חדשות בשנת ההפעלה הראשונה, ומספר כפונ (28%) של מעסיקים תבע את זיכוי המס בשנת ההפעלה השנייה. מחקרינו:

4. מאחר שתקרת השכר החייבת בדמי ביטוח לאומי היתה \$4,200 לעובד, אפשר לנסח את המגבלה השנייה כ-50% מ-\$4,200 הראשונים ששולמו לכל עובד שנוסף מעבר ל-102% מרמת ההעסקה של השנה הקודמת.

5. בניסוח מתימטי, אם נציין כ-E את רמת התעסוקה השוטפת, כ-E₀ את רמת התעסוקה של השנה הקודמת, כ-W את השכר השוטף לעובד וכ-W₀ את השכר לעובד בשנה הקודמת, ניתן יהיה לרשום את הזיכוי, C, כ-

$$C = \min \{ 0.5 \times 4,200 (E - 1.02 E_0); 0.5(WE - 1.05 W_0 E_0); 0.25 \times 4,200 E; 100,000 \}$$

$$W_1, W_0 \geq 4,200$$

אקונומטריים מעלים, כי לתכנית היתה השפעה משמעותית על הרחבת היקף ההעסקה בקרב מעסיקים שידעו אודותיה (3.4%, בממוצע, יותר מן ההרחבה שנוצרה בקרב מעסיקים שלא ידעו אודותיה).

תכנית אחרת של סובסידיה לעבודה, שכונתה "זיכוי מס בגין עבודה מכוונת" (Targeted Jobs Tax Credit), נועדה במקורה לשנות המס 1979 ו-1980 והומשכה אחר-כך גם בשנת המס 1981. התכנית הוגבלה לעובדים שנשכרו לאחר ה-26 בספטמבר 1979 ושהשתייכו לקבוצות אוכלוסין חלשות מבחינה כלכלית (economically disadvantaged). אלה כללו:

1. צעירים בגיל 18-24 ממשפחות מעוטות הכנסה. משפחה מעוטת הכנסה הוגדרה ככזאת, שהכנסתה המשפחתית במשך ששת החודשים שקדמו לתחילת ההעסקה קטנה מ-70% מההכנסה המינימאלית לקיום, לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. משוחררי מלחמת וייטנאם שגילם נמוך מ-35 שנה, ששירתו שירות פעיל במשך יותר מ-180 יום או שוחררו בגין נכות, שמקורה בשירות הצבאי, והמשתייכים למשפחות מעוטות הכנסה.

3. אסירים לשעבר, שנשכרו לעבודה עד חמש שנים מיום שחרורם והמשתייכים למשפחות מעוטות הכנסה.

4. מקבלי הבטחת הכנסה.

5. נכים נתהליכי שיקום מקצועי.

6. צעירים בגיל 16-18 שאינם לומדים בבית ספר תיכון אך המשתתפים בתכניות הכשרה והשכלה מאושרות.

השיוך לאחת מן הקבוצות דלעיל נעשה על ידי משרד העבודה ואושר באמצעות הנפקת שובר זכאות מיוחד למי שנשכר לעבודה. התכנית העניקה למעסיק זיכוי מס בן 50% מתשלומי השכר בשנת ההעסקה הראשונה ובן 25% מתשלומי השכר בשנת ההעסקה השנייה עבור כל עובד חדש המשתייך לקבוצת המטרה הנ"ל. עם זאת, סכום הזיכוי הוגבל ל-\$3,000 לעובד בשנה הראשונה ול-\$1,500 לעובד בשנה השנייה. מאחר שתשלומי השכר החייבים בדמי ביטוח אבטלה הגיעו באותה עת ל-\$6,000 לעובד, משמעותה האפקטיבית של ההגבלה האחרונה היא, שזיכוי המס מחושב על בסיס תשלומי השכר החייבים בדמי ביטוח בלבד. דבר זה העניק תמריץ למעסיקים להגביל העסקה חדשה למשרות חלקיות (כאשר משרה מלאה כרוכה בתשלום העולה על \$6,000) ולהגדיל בדרך זו את מספר הנשכרים החדשים. היא העניקה, מאידך גיסא, תמריץ לפיטורי עובדים ותיקים ושכירת עובדים זכאים במקומם (כאשר עלויות הגיוס

וההכשרה אינן משמעותיות), שכן לא הוטלה כל חובה להגדיל את היקף ההעסקה הכולל. לא הוטלה גם כל מגבלה על סכום הזיכוי הכולל שמעסיק רשאי לתבוע, למעט האילוץ שלא יעלה על 90% מחבות המס בשנה השוטפת. מעסיקים בעלי חכות מס נמוכה לא יכלו לזכות בהחזר כנגד "העסקת יתר", אך הורשו לזקוף את יתרת הזיכוי לטובת שלוש השנים הקודמות או שבע השנים הבאות.

התכנית התנהלה תחילה באיטיות - רק כ-8,000 אישורי זכאות הונפקו ביוני 1979, אך היא צברה תאוצה בהמשך והגיעה ל-109,000 אישורים בסוף 1979, עם ממוצע חודשי של 30,000 אישורים בשלושת החודשים האחרונים של אותה שנה. אין בספרות ממצאים מדויקים על שיעורי ההשתתפות של מעסיקים בתכנית או על השפעותיה ה"נקיות" (מעבר להרחבה שהיתה נוצרת בהיעדרה) על היקף התעסוקה, אך העובדה שאישורים רבים בשנת ההפעלה הראשונה הונפקו רטרואקטיבית - עבור עובדים שכבר הועסקו - מעלה את ההשערה, שהיקף ההעסקה היה מתרחב גם בלא הפעלתה של התכנית.

לוח מס. 1 מסכם את המאפיינים העיקריים של חמש תכניות נבחרות של סובסידיה לעבודה שהופעלו באירופה בכדי לשמר או לקדם תעסוקה במשך תקופת השפל התעסוקתי שאפיינה את אמצע שנות ה-70. שלוש מן התכניות כווננו לקבוצות ספציפיות של כוח העבודה, ושתיים מהן (התכנית הבריטית והשוודית) היו כלליות כמוצהר (למרות שהראשונה הוגבלה ל"אזורי מצוקה"). התכניות האחרונות היו, עם זאת, סלקטיביות באופן סמוי, שכן העניקו סובסידיה בסכום קבוע, שהיה בו תמריץ אפקטיבי להרחבת תעסוקתם של עובדים בעלי שכר נמוך יותר מאשר של עובדים נשכר גבוה. כמו כן, שלוש התכניות הראשונות העניקו סובסידיה על בסיס תוספות "נקיות" להיקף ההעסקה, ואילו שתי האחרונות העניקו סובסידיה על בסיס מניעת פיטורין שהיו צפויים בהיעדרה. שלוש מן התכניות כיסו חלק מזערי בלבד מכוח העבודה, ואילו השתיים האחרות (השוודית והצרפתית) הקיפו כ-4% מכוח העבודה. כל התכניות הונהגו תחילה לפרק זמן מוגבל (בדרך כלל כשנה), וחלקן הומשך לאחר מכן, או הוחלף בתכניות חדשות כאשר השפעותיהן המצופות בוששו לבוא. גרמניה ובריטניה הפסיקו את תכניות הסובסידיה, הראשונה בגין תוצאות מאכזבות, והשנייה מחמת אילוצים תקציביים. התכנית האירית המתוארת בלוח הוחלפה בתכנית חדשה המעניקה סובסידיה בשיעור גבוה יותר, כמשך זמן רב יותר, ובעלת כיסוי נרחב יותר וכללי זכאות פשוטים יותר. התכנית הצרפתית המפורטת בלוח הומרה בתכנית אחרת (יולי 1978 - מרץ 1979) המכסה כ-275,000 צעירים. היא העניקה למעסיקים פטור בן 50% (במקום בן 100%) מדמי הביטוח הלאומי והוגבלה לאלה המעסיקים פחות מ-500 עובדים. תכנית שנייה זו הומרה מאוחר יותר בתכנית שלישית, שהחילה את הפטור בן 50% מדמי הביטוח הלאומי גם על העסקת נשים בעלות מגבלות תעסוקתיות. באשר לשוודיה, אף על פי שהתכנית עוצבה תחילה

לוח מס. 1: סיכום מאפיינים של חכניות סובסידיה לעבודה נבחרות שהופעלו באירופה

עלות כוללת (% מכלל ההוצאה הציבורית)	היקף ההשפעה		משך החכנית	סכום הסובסידיה	בסיס החישוב	קבוצת מטרה	חכנית
	מספר העובדים	% מנחה העבודה					
0.08 (1976)	0.8	8,157	18 חודש	סכום שבועי קבוע, הנע בין 15%-20% מהשכר הממוצע לגברים, או בין 25%-40% מהשכר הממוצע לנשים.	הגדלת תעסוקה מעל לרמה בסיסית בתחילת החכנית. הבסיס מתערכן חושית אם הסובסידיה נתבעת עבור 10 עובדים או עבור 10% מכוח העבודה המקורי.	עובדים הרשומים 4 שבועות ויותר כמובטלים, עובדים במשרה חלקית או בהכשרה מקצועית מאושרת. מעסיקים בחקלאות ובתעשייה.	1. אירלנד (1977-1975)
0.25 (1978)	2.1	סה"כ בשנים 1979-1975 518,000	12 חודשים לעובד ברמת מלוא הסובסידיה. 6 חודשים נוספים ברמת חציית הסובסידיה.	סכום שבועי קבוע השווה ל-30% מהשכר הממוצע בתעשייה.	מספר העובדים בסכנת פיטורין. מספר העובדים בסכנת פיטורין. מספר העובדים בסכנת פיטורין. מספר העובדים בסכנת פיטורין.	תחילה "אזורי מצוקה", אח"כ כל ארצות.	2. בריטניה (1979-1975)
0.08	0.3	78,900	6 חודשים	60% מחשלומי השכר לעובדים חדשים.	הגדלת תעסוקה מעל לרמה בסיסית בתחילת החכנית.	עובדים הרשומים 3 חודשים ויותר כמובטלים. מעסיקים באזורים בעלי שיעור אבטלה גבוהים מהממוצע.	3. גרמניה (1975-1974)
0.6	3.8	550,000	12 חודשים	פסור כללי מדמי ביטוח לאומי, השווה ל-25% מעלות העבודה (35% מעלות השכר).	הגדלת תעסוקה מעל לרמה בסיסית בתחילת החכנית.	צעירים שנפלטו מבתי-ספר או סיימו שירות צבאי.	4. צרפת (1977)
0.3 (1976)	4.0	165,000 (1976)	960 שעות לעובד	סכום קבוע לשעה לעובדים העוברים הכשרה חוץ-מפעלית במקום פיטורין, השווה ל-50%-60% מהשכר הממוצע בתעשייה.	מספר העובדים בסכנת פיטורין.	כלל ארצי	5. שוודיה (1977-1974)

כאמצעי זמני, הממשלה החליטה ב-1979 לחזור ולאמצה בכל עת שהנסיבות יצדיקו זאת, בכפוף לכללים מסוימים שימנעו ממעסיקים לזכות בסובסידיה עבור עובד מסוים יותר מפעם אחת.

בניגוד לארצות הברית, באירופה נערכו ניסיונות מעטים בלבד להעריך את יעילותן של תכניות הסובסידיה לעבודה. הסיבה לכך אולי נעוצה בעובדה שההתערבות הממשלתית בשוקי העבודה באירופה בדרך כלל מתוכננת ומתוקצבת כחלק ממערכת כוללת של אמצעי מדיניות, שמרכיביה קשים להפרדה. הדבר חל במיוחד על סובסידיה לעבודה שאומצה כמדיניות אנטי-מחזורית כמצבי שפל כלכלי. התכנית הגרמנית, לדוגמא, היתה משולבת עם תכנית הבראה מקיפה (ובלתי מוצלחת) שהתבססה על עידוד הניקושים לסחורות ולשירותים במשק באמצעות השקעות ציבוריות ותמריצים לעידוד מוביליות של עובדים. התכנית הצרפתית, מאידך גיסא, נועדה לרכז את הפגיעה בניקוש לעובדים צעירים, שנוצרה בגין מדיניות מוניטרית ופיסקאלית מרסנת. במקרים אחרים תכניות סובסידיה לשכר היו חלק מעסקה פוליטית, לדוגמא, כתלופה לדרישות איגודים מקצועיים לפקח על היבוא או כ"הוכחה" לכך שהממשלה נוקטת יוזמה כלשהי לנוכח אבטלה גוברת. ככל שתזק יותר המניע הפוליטי להפעלת התכנית, קטנה הנטייה להעריך את יעילותה על בסיס כלכלי טהור. רוב הניסיונות להעריך את התכניות האירופיות לא נעשו אפוא לשם בדיקת השפעותיהן הכלכליות אלא הוגבלו לזיהוי היבטים בתכנון ובבקרת התכניות, שניתנים לשינוי כדי להגדיל את יעילותן המינהלית. מן הניסיונות המעטים שנערכו לשם בדיקת ההשפעה ה"נקייה" של התכניות המפורטות כלוח מס. 1 על היקף ההעסקה (כלומר, על הרחבת ההעסקה מעבר לזו שהיתה נוצרת בהיעדרן) אפשר להסיק בזהירות, ש-15%-40% מכלל העובדים שסובסדו באירלנד, בגרמניה ובצרפת היו כאלה שהעסקתם נבעה כמישרין מן התכנית. האומדנים ביחס לתכנית הבריטית והשוודית גבוהים יותר במידת מה, אך המתודולוגיה והנחות היסוד שלהן כה חלשות שתקפותן מוטלת בספק.

ה. צעדים להורדת עלות העבודה בישראל

ביוני 1986 החליטה הממשלה להקטין את עלות העבודה במשק באמצעות הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים ב-4.5 נקודות האחוז. מטרתה המוצהרת של מדיניות זו היתה שמירת יציבות המתירים ועידוד רווחיות הייצוא. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו ניגבים מן המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. עד אפריל 1987 ההפחתה בוצעה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות בגין דמי הביטוח, ואילו במועד האמור עוגנה בחוק יציבות המשק הפחתת דמי ביטוח כ-2.8 נקודות

האחוז. במקביל החליטה הממשלה לבטל גם את היטל החינוך ואת היטל ההתגוננות, שהסתכמו ב-1.7% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ולזקוף את כל ההפחתה לשיעורי דמי הביטוח שהמעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים חייבים בהם. כמו כן, הממשלה החליטה באפריל 1987 להפחית ב-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח באמצעות ביטול תשלומי מקדמות - מדיניות שנמשכה עד אפריל 1990. במועד זה החליטה הממשלה לחדול מן ההסדר המינהלי של ביטול המקדמות, לצמצם את ההפחתה בשיעורי דמי הביטוח ל-1.5 נקודות אחוז בלבד (במקום ההפחתה בת 2.7 נקודות אחוז) ולעגן אף אותה בחוק יציבות המשק (נוסף על ההפחתה בת 2.8 נקודות אחוז שעוגנה בחוק באפריל 1987). במסגרת התכנית הכלכלית החדשה שאושרה בממשלה בספטמבר 1990 אמור שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפחות עד 0.4% בלבד מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (לאחר שעמד על 10.4% ביוני 1986), וזאת במגמה לעודד הרחבה בהיקף ההעסקה.

בניגוד לארצות אחרות, שבהן הסובסידיה לעבודה ניתנה בגין תוספת העסקה (או בגין מניעת הקטנה צפויה בהיקף ההעסקה) והוגבלה בדרך כלל לקבוצות עובדים סלקטיביות, הרי שהפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים בוצעה בישראל ביחס לכלל העובדים המועסקים ובאורח אוניברסאלי. כמו כן, הסובסידיה לעבודה בארצות אחרות ניתנה בדיעבד, לאחר עמידה כמכתן הרחבת העסקה, בעוד שהפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי בישראל לא הותנתה בהתחייבות כלשהי מצד המעסיקים, ובעיקר לא בהגדלת היקף ההעסקה. זאת ועוד, הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי בישראל הוחלה אף על מבוטחים לא-שכירים, שאינם עובדים או שאינם מעסיקים עובדים. התמריץ להרחבת התעסוקה הגלום בצעדים להורדת עלות העבודה בישראל מתון אפוא מאוד בהשוואה לזה הטמון בתכניות הסובסידיה לעבודה שהונהגו בארצות אחרות. אף קיים חשש, שההפחתה בדמי הביטוח תגדיל את רווחי המעסיקים או תביא להטבות שכר לעובדים מועסקים מבלי שתהיה לה השפעה כלשהי על היקף ההעסקה. העלות התקציבית של ההפחתה הנוספת בשיעורי דמי הביטוח הלאומי הכלולה בתכנית הכלכלית החדשה שאושרה בספטמבר 1990, ושנועדה במוצהר לעודד תעסוקה נוספת, מוערכת בכ-2 מיליארד ש"ח - וזאת נוסף על העלות הנוכחית המסתכמת בכ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה⁶. לנוכח העלות הגבוהה של ההפחתה האוניברסאלית בשיעורי דמי הביטוח, יש לשקול אם לא ניתן להבטיח בעלות זהה, או אף נמוכה יותר הרחבת תעסוקה גדולה יותר באמצעות תכניות סבסוד ממוקדות יותר.

6. מאז יוני 1986, עת הופחתו לראשונה שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים, ועד לסוף שנת התקציב 1989 (כ-3.5 שנים) הסתכמה עלות ההפחתה בכ-7 מיליארד ש"ח במחירי 1989.

פרק 6

סולמות שקילות והשימוש בהם

עמיר שמואלי

לאה אחדות

יעקב שאול

א. הקדמה

סולמות שקילות להשוואת רווחה הם אמנם סוגיה מוכרת בתחום המחקר הכלכלי זה כמאה שנה, אך סוגיה זו עדיין רחוקה מפתרון משביע רצון. בפרק שלפנינו נציג את עיקרי הדיון התיאורטי בנושא, נשווה מספר סולמות שקילות תלופיים, ולבסוף נעמוד על חשיבות הסוגיה לחישוב מדדי עוני ומדדי התחלקות הכנסות ולניתוח מערכת הבטחת ההכנסה של הביטוח הלאומי.

ב. מהו סולם שקילות

לשם הבהרת הצורך בסולם שקילות הבה נתייחס לשתי המשפחות הבאות: משפחה א' מונה זוג הורים, ילד בן 4 וילדה בת 12, והכנסתה 3,000 ש"ח. משפחה ב' מונה קשישה בודדה, שהכנסתה 800 ש"ח. רמת הרווחה (או התועלת) של איזו משתי המשפחות גבוהה יותר? שאלות מסוג זה עומדות ביסוד שיקוליה של כל מערכת סוציאלית. אין ספק, שבעת עריכת ההשוואה שומה עלינו לתת את הדעת לשני המאפיינים של המשפחות: הכנסה והרכב דימוגרפי. ברור, שבהרכב דימוגרפי קבוע ככל שהכנסה גבוהה יותר, רמת הרווחה עולה; ולעומת זאת, ככל שגדל מספר הנפשות במשפחה, ברמת הכנסה קבועה - רמת הרווחה יורדת². אולם טרם הוסכם כיצד להשוות במדויק את רמת הרווחה של שתי המשפחות מבחינה כמותית, בהתחשב בשני המאפיינים הללו גם יחד.

כדי לאפשר השוואת רמות חיים של משקי בית בעלי מאפיינים דימוגרפיים שונים פותח "סולם שקילות". סולם זה מאפשר למדוד את ההכנסות הדרושות למשקי בית השונים בהרכבם הדימוגרפי (ביחס למשק בית בעל הרכב דימוגרפי בסיסי) כדי להגשים רמת רווחה נתונה.

סולם שקילות הוא מפתח לקביעת מספר "הנפשות סטנדרטיות" (או ה"מכוגרים הסטנדרטיים") במשקי בית השונים זה מזה בהרכבם הדימוגרפי. המספר היחיד שהוא מציג מאפשר להשוות את כל משקי הבית. בהמשך ניתן לחשב מהי "ההכנסה לנפש סטנדרטית" בכל משק הבית ולהשוות הכנסה זו במשקי הבית השונים. השאלה המתעוררת היא,

- (1) פרק זה מתבסס בחלקו על העבודה "סולמות שקילות, עוני, התחלקות הכנסות ומערכת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי", שייצא לאור במסגרת פרסומי המוסד.
- (2) בהתעלם מהנאה הנובעת ממספר גדול של ילדים או מקיומם של אחים ואחיות.

כמובן, כיצד לבנות את סולם השקילות, כלומר לכמה נפשות סטנדרטיות תהיה שקולה כל נפש בהרכבים הדימוגרפיים השונים.

תחושה ראשונית בעניין הנעימיות הכרוכה בבניית סולמות שקילות נוכל לקבל בעזרת ניתוח שני סולמות השקילות הפשוטים ביותר: סך כל ההכנסה המשפחתית וההכנסה לנפש. השימוש בסך כל ההכנסה כבקריטריון להשוואת רמות רווחה של משפחות שונות (כלומר, נקיטת הגישה שרמת הרווחה גבוהה יותר ככל שההכנסה כולה גדולה יותר, בלא קשר להרכב הדימוגרפי) מניח, למעשה, סולם שקילות קבוע -1- בכל הרכב דימוגרפי. במלים אחרות, כל הרכב דימוגרפי מיוצג על ידי נפש סטנדרטית אחת, ייצוג המתעלם למעשה מההרכב הדימוגרפי. מצד שני, השימוש בהכנסה לנפש (דימוגרפית) מניח סולם שקילות, שבו מספר הנפשות הסטנדרטיות שווה למספר הנפשות הדימוגרפיות. סולם זה יוצא מהנחה, שכל הנפשות במשק הכית שוות מבחינת זפוזי התצרוכת שלהן - בלא תלות במאפייניהן הדימוגרפיים. כלומר, נתחי ההכנסות המשויכים לנפשות שווים בלא תלות במספר הנפשות ובמאפיינים שלהן. כך רמת הרווחה של בודד בעל הכנסה בת 500 ש"ח שווה לרמת הרווחה של זוג בעל הכנסה בת 1,000 ש"ח ולזו של זוג עם ילד, שהכנסתו 1,500 ש"ח.

אנו רואים אפוא, כי בעיית בניית סולמות השקילות קשורה לבעיה אחרת - שאף היא זכתה להיחקר לא מעט - בעיית התחלקות המקורות והתצרוכת בין הפרטים השונים במשק הבית: אילו היינו יודעים מהו חלקו היחסי של כל פרט במשקי בית בעלי הרכב דימוגרפי שונה בתצרוכת, לא היינו מתקשים לבנות סולם שקילות שיבטא יחסים אלו. הבעיה היא שהתחלקות זו של התצרוכת אינה נצפית.

ג. קשיים הכרוכים במושג התחלקות התצרוכת בתוך משקי בית

הקושי הבסיסי הקשור למדידת התחלקות התצרוכת בין הפרטים השונים במשקי בית נובע מכך שהמקורות העומדים לרשות המשפחה נצרכים כמשותף על ידי בני הכית. לקושי זה ארבעה היבטים עיקריים:

1. התחלקות מוצרים פרטיים

כיצד מתחלקת כיכר לחם בין בני המשפחה? התחלקות זו קשה למדידה, שכן כל מה שאנו יודעים הוא מספר כיכרות הלחם שמשפחה קונה. לא ידוע לנו כלל כמה צורך כל אחד מבני משק הבית מכיכר זו. התחלקות הצריכה מציינת את רוב המוצרים הפרטיים, אלא אם כן הם נצרכים אך ורק על ידי פרט בעל אפיון מסוים. סיגריות ואלכוהול, לדוגמא, הם מוצרי מבוגרים; צעצועי ילדים הם מוצרי ילדים; בגדי נשים הם מוצר

שאינו נצרך על ידי גברים וכו'. אולם לרוב המוצרים הפרטיים אין אופי כזה.

2. התחלקות מוצרים ציבוריים ומשפחתיים

יש מוצרים ושירותים, שצריכתם על ידי פרט אחד אינה גורעת מצריכתם על ידי פרט אחר. דוגמאות לכך יש למכביר: המטבח וציודו, חימום, תאורה, אמצעי ביטחון, גינת פרחים וכו'. כמו כן כלולים בקבוצה זו מוצרים בני קיימא, כגון מכונית, טלביזיה, מחשב, טלפון וכו'. גם שירותים כגון כביסה, ביטוח בריאות וכו' משרתים את כל בני הבית. המשותף לכל המוצרים והשירותים הללו הוא שכמות תצרוכתו של כל פרט במשק הבית כתחומים אלו איננה נמדדת במדויק.

3. קביעותה של התחלקות התצרוכת

גם אילו היה באפשרותנו למדוד אל נכון את התחלקות התצרוכת, היינו חייבים לשאול את עצמנו האם המדידה אכן מייצגת את התחלקות התצרוכת במשק הבית לאורך זמן. מזדמנים אירועים בחיי המשפחה (משמחים ועצובים) הגורמים לניפוח/צמצום זמני של חלק ממקורותיה של המשפחה, הנצרכים על ידי פרט זה או אחר (תצרוכת התינוק עם לידתו, הוצאות רפואיות בעת מחלה, בר מצווה, תקופת שירות מילואים וכו'). התחלקות זו על פני זמן הרבה פחות יציבה מהתחלקות התצרוכת לסעיפיה השונים.

4. התחלקות מקורות לא-כספיים

הבעיה הכרוכה בהיבט זה של ההתחלקות היא חוסר ההומוגניות של איכות המוצרים השונים הגורם למידות הנאה שונות של בני המשפחה השונים. כשמדובר בצריכת שירותי דיור, לדוגמא, לכן משפחה אחד יש חדר עם שלושה כיווני אוויר ונוף מרהיב, ואילו למשנהו חדר בגודל זהה אך עם חלון קטן הפונה למרפסת השכן. דוגמא אחרת היא פרוסת לחם טרי הנצרכת על ידי פרט אחד, לעומת פרוסת לחם פחות טרייה הנצרכת מאותה כיכר למחרת היום על ידי פרט אחר.

ד. יתרונות לגודל בתצרוכת

הדגשנו לעיל, כי סולם שקילות של הכנסה לנפש מניח, כי כל הנפשות זהות מבחינת "טכנולוגיית התצרוכת". הנחה זו קשורה לאחד ממוקדי הדיון על השפעת ההרכב הדימוגרפי על התצרוכת והרווחה - מושג

היתרונות לגודל. מושג זה מתייחס למצב, שבו ככל שמספר הנפשות גדל, יורדות ההוצאות הממוצעות לתצרוכת הדרושות להשגת רמת רווחה קבועה. במלים אחרות, כשמדובר ברמת רווחה שווה של שני משקי בית, יש יתרונות לגודל כתצרוכת מוצר מסוים כאשר ההוצאות הממוצעות לנפש במשק בית גדול, המונה נפשות רבות יותר, נמוכות מאלו של משק בית קטן.

מבט חטוף על מוצרי התצרוכת כמשקי הבית, שבהם אנו חיים, יעיד כי ברובם יש יתרונות לגודל. יתרונות כאלה יש בעיקר כשמדובר בקבוצת התצרוכת המוגדרת כמוצרים ציבוריים ומשפחתיים, כגון ציוד מטבח ומוצרים בני קיימא אחרים. ההוצאה הקבועה (הרכישה) על מוצרים אלו גבוהה, וככל שרבים המשתמשים - קטנה ההוצאה הממוצעת.

קיומם של יתרונות לגודל נותן משקל שונה לכל פרט מן הפרטים במשפחה ומדגיש את מושג "הנפש השולית". קל להבהיר את הדבר בעזרת דוגמא ידועה: ההוצאות הכרוכות בלידת תינוק שני קטנות לאין ערוך מאלו הכרוכות בלידת תינוק ראשון. בהנחה שמידת שימושיותו של הציוד הבסיסי הנקנה לאחר הלידה הראשונה אינה פוחתת, הוא יכול לשרת גם את התינוק השני. כאלה הם פני הדברים גם לגבי צעצועים, בגדים וכו' העוברים מאת לאת. הדבר חל גם על הוצאות הכישול. כך, לדוגמא, עלות הכנת אורז כוללת גם את עלות הגז (ועלויות זקופות של הכיריים, הסיר וכו'). עלות הגז פחות או יותר שווה בין אם מכשלים אורז לנפש אחת ובין אם לשתי נפשות. כך עלות הכנת מנת אורז לפרט השני קטנה מעלות הכנת מנה לפרט הראשון. סולם השקילות של ההכנסה לנפש אינו לוקח בחשבון את היתרונות לגודל שבתצרוכת, ואנו נאלצים לחפש סולמות אחרים שעושים זאת.

ה. התהליך העקרוני של בניית סולם השקילות

בניית סולם שקילות כוללת שני שלבים. בשלב הראשון מוגדר קריטריון לרווחה, שבאמצעותו ניתן לזהות את משקי הבית השווים ברמת רווחתם. למדידת רווחה יש קריטריונים רבים. ריבוי זה נובע מכך, שאיש אינו יודע אל נכון מהי מערכת ההעדפות וההנאות של הפרטים ושל משקי הבית. קריטריון נפוץ הוא שיעור ההוצאה על מזון בסך כל ההוצאות. קריטריונים אחרים מניחים "פונקציית תועלת" של משק הבית, שממנה נגזר מדד (יחיד) להנאה הנובעת מסל הצריכה.

בשלב השני מחושבת רמת ההכנסה הדרושה כדי להבטיח רמת רווחה שווה (לדוגמא, שיעור שווה של הוצאה על מזון מכלל ההוצאה) למשקי בית בעלי הרכב דימוגרפי שונה. בדרך כלל משק בית מסוים (לדוגמא, שני מבוגרים) משמש בסיס, שאליו משווים את שאר משקי הבית. סולם

השקילות מחושב כיחס ההכנסות הדרושות להשגת רמה אחידה זו של רווחה. כך, למשל, כאשר למשק בית של בודד דרושה הכנסה בת 1,000 ש"ח כדי להגיע לרמת רווחה מסוימת שבה ההוצאה על מזון שווה לשליש מסך כל ההוצאה לתצרוכת, ולמשק בית של זוג דרושה הכנסה בת 1,500 ש"ח כדי להגיע לאותה רמת רווחה, ולמשק בית של זוג עם ילד דרושה הכנסה בת 1,800 ש"ח כדי להגיע לרמת רווחה זו, סולם השקילות יהיה: בודד ישווה לנפש סטנדרטית; זוג ישווה ל-1.5 נפשות סטנדרטיות, וזוג עם ילד ישווה ל-1.8 נפשות סטנדרטיות. אפשר, כמובן, לשנות את הסולם כרצוננו ולקבוע, כי זוג יהיה הבסיס וישווה לשתי נפשות סטנדרטיות (מטעמי נוחיות), ואז בודד ישווה ל-1.33 נפשות סטנדרטיות ($2/1.5 \times 1$), וזוג עם ילד ל-2.40 ($2/1.5 \times 1.8$).

השלב השני של חישוב הסולם דומה מאוד לחישובו של מדד מוכר אחר - מדד יוקר המחיה (או מדד המחירים). כשמדובר באחרון, אנו שואלים מהי ההכנסה הדרושה כדי לקנות סל נתון של מוצרים במערכות מחירים שונים. יחס ההכנסות (ההוצאות) הללו הוא מדד המחירים. כחישוב סולם השקילות ההרכב הדימוגרפי ממלא תפקיד זהה לזה שממלאת מערכת המחירים בחישוב מדד יוקר המחיה.

שני דברים בולטים בתהליך חישוב סולם השקילות:

1. חשיבות קריטריון הרווחה. קריטריון זה הוא נקודת התורפה בחישוב הסולם, שכן לאמיתו של דבר אין אנו יודעים כיצד למדוד רווחה (תועלת) של משק הבית. בחירת קריטריון כשלהו היא עניין סובייקטיבי למרות, שכפי שיפורט להלן, קריטריונים מסוימים מקובלים ונפוצים יותר מאחרים.

2. סולם השקילות עצמו עשוי להיות תלוי ברמת הרווחה, כך שלכל רמת רווחה אפשר לבנות סולם שקילות שונה. מתעוררת, אם כך, השאלה באיזו רמת רווחה לבחור לצורך חישוב הסולם.

1. שלושה סולמות שקילות מסורתיים

שלושה סולמות שקילות זכו לשימוש ולדיון במידה ניכרת: סולם אנגל (Engel), סולם ברטן (Barten) וסולם רוטברט (Rothbart). המשותף לשלושת הסולמות המשקפים את הגישה ה"מסורתית" הוא, שרווחת משק הבית מוגדרת בהם לפי רווחת המבוגרים, הנובעת מסך כל התצרוכת. כמו-כן, הגישה המסורתית אינה מתחשבת כלל בתלות ההדדית בין רווחות הפרטים השונים במשפחה כתוצאה מהשפעות חיצוניות. לדוגמא, כננה שאם דואגת נותנת לבנה הפעוט לאכול מגדילה את תועלת המשפחה

יותר משהיתה בננה זו מגדילה אילו נאכלה על ידי האם, מאחר שעליית רווחת הילד מרבה גם את רווחת האם. אך המגמה המסורתית מתעלמת, כאמור, מתלות אפשרית כזו בין תועלות הפרטים במשפחה.

1. סולם אנגל

סולם אנגל הוא הסולם הוותיק ביותר. יסודו בעבודתו של אנגל מסוף המאה הקודמת. הסולם יוצא מהנחה, שהמדד לרווחת המשפחה הוא שיעור ההוצאה על מזון. משקי בית שונים נהנים, לפיו, מרמת רווחה שווה כאשר שיעור ההוצאה המוצא מתקציבם על מזון שווה. קריטריון רווחה זה ניזון מנתונים אמפיריים המעידים, כי שיעור ההוצאה על מזון (בהרכב דימוגרפי קבוע) יורד עם עליית ההכנסה ועולה עם גידול מספר הנפשות (ברמת הכנסה קבועה). כלומר, סולם אנגל עומד על ה"תחלופה" בין הכנסה לגודל משפחה בשיעור נתון של הוצאה על מזון. היתרון הברור של סולם אנגל הוא פשטות חישובו, והחיסרון העיקרי שלו הוא שרירותיות הגדרת הרווחה: מדוע דווקא שיעור ההוצאה על מזון? תלות רווחת המשפחה במוצר אחד - גם אם הוא חשוב מאוד - נראית מוגזמת וחסרת אחיזה במציאות.

2. סולם ברטן

סולם ברטן מזכיר יותר ומתחשב בכל המוצרים הנצרכים על ידי המשפחה. הסולם הכללי בנוי מסולמות ספציפיים הנבנים לכל אחד מן המוצרים בנפרד. חולשתו העיקרית של הסולם היא פונקציית התועלת הספציפית של המשפחה, שביסוד חישובו. למרות זאת, סולם ברטן נחשב לקרוב ביותר לסולם האידיאלי ולנכון מבחינה תיאורטית.

3. סולם רוטברט

בסולם זה הרווחה מוגדרת לפי פונקציית תועלת, שכלולים בה מוצרים הנצרכים רק על ידי מבוגרים (כגון: בגדי מבוגרים, משקאות חריפים ומוצרי טבק). ירידת צריכה זו בגלל שינוי ההרכב הדימוגרפי של המשפחה מבטאת את תוספת ההכנסה הדרושה למשפחה כדי לחזור לרמת ההוצאה הקודמת. כך, כדרך שסולם אנגל מתייחס לתוספת ההכנסה הדרושה למשפחה כדי להגיע לשיעור ההוצאה על מזון שהוצא לפני השינוי הדימוגרפי (נישואים, לידות וכו'), סולם רוטברט מתייחס לתוספת ההכנסה הדרושה כדי להגיע לרמת התצרוכת של מוצרי המבוגרים לפני השינוי הדימוגרפי. סולם רוטברט לא זכה לפופולריות רבה, כנראה משלוש סיבות:

א. הנתונים על מוצרי מבוגרים - בעיקר על טבק ואלכוהול - אינם אמינים. הם מתקבלים ממספר קטן, יחסית, של תצפיות שדווח בהן על הוצאה חיובית, והגדלים המוחלטים של ההוצאה קטנים.

ב. מוצרים אלו אינם רגישים לשינויים בהכנסה, כך שמלכתחילה יש לצפות לשינויים קטנים בלבד בהוצאות אלו.

ג. שינויים דימוגרפיים משנים גם את המחיר היחסי של מוצרים שונים, כולל אלו של מבוגרים (ולא רק את ההכנסה), כך ששינויים בצריכת מוצרי מבוגרים נובעים הן מהשפעת ההכנסה שהסולם מתחשב בה, והן מהשפעת המחיר שאינה נלקחת בחשבון בסולם זה.

שלושת הסולמות המסורתיים הללו ניתנים לכנייה על פי סקרי הוצאות משפחה, המפרטים את דפוסי התצרוכת של משפחות ברמות הכנסה שונות ובהרכבים דימוגרפיים שונים. למעשה, מכנה סקרי ההוצאות הללו והמידע האצור בהם עודדו את השימוש בסולמות שתוארו, ובמקביל חקר הסולמות הללו תרם לעיצובם של הסקרים.

ז. סולמות שקילות לא - מסורתיים

באפיק הלא-מסורתי של חקר סוגיית סולמות השקילות מסתמנים, מדרך הטבע, מספר כיוונים. משותף לכולם הניסיון להתגבר על בעיית קריטריון הרווחה הנבחר בשרירותיות, כפי שראינו לעיל. ניסיון זה בדרך כלל אינו מאפשר שימוש בסקרי הוצאות המשפחה לצורך בניית הסולם.

כיוון אחד הוא התבססות על "מדדים אובייקטיביים" של רווחה, כגון צורכי תזונה. היות שצורכי התזונה נקבעים באורח מדעי, ניתן לבנות סלי תזונה הדרושים למשפחות בעלות הרכב דימוגרפי שונה ולחשב את הסולם לפי סכומי ההכנסה הדרושים לרכישת סלי תזונה אלו. (בדרך זו אפשר לגזור גם מדדי מחירים לצרכן, המבוססים על סלי תזונה אובייקטיביים במקום על סלי צריכה). גישה זו, כמוכן מתייחסת לרווחה התייחסות מצומצמת ופטרנליסטית למדי.

כיוון שני, המנוגד לחלוטין לקודמו, הוא זה של בניית "סולמות שקילות סובייקטיביים". כיוון זה קיבל לאתרוונה תאוצה, אם כי כלכלנים רבים מסתייגים מן העיקרון שעליו עומד הסולם. לפי עיקרון זה, אין לבנות את הסולם באופן המסורתי (המכונה לעתים

ניאו-קלאסי), כלומר אין להתבסס על זפוסית תצרוכת הנצפים בסקרי הוצאות המשפחה ולהסיק מהם על השתנות ההכנסות הדרושות למשקי בית שונים כדי להגיע לרמת רווחה מסוימת, אלא שומה להסיק מהי השתנות זו מתשובות לשאלות ישירות המופנות למשקי בית בעלי הכנסה והרכב דימוגרפי שונים. דוגמא לשאלה כזו היא: "איזו רמת הכנסה, בהתחשב בהרכב הדימוגרפי של משפחתכם (כאן מופיע פירוט), אתם חושבים כטובה (או רעה, מספיקה, וכו')?" סדרי הגודל של הסולמות המתקבלים דומים לאלה של סולם אנגל, אך הם "מכווצים" יותר³.

כיוון שלישי המסתמן בבניית סולמות שקילות הוא זה המנסה להתייחס לבעיה המרכזית, כלומר לכך שפונקציות התועלת או מדדי הרווחה המסורתיים, אשר חישוב הסולמות עומד עליהם, מתמקדים בסלי התצרוכת מבלי לקחת בחשבון את הרווחה הנוספת מן השינויים הדימוגרפיים עצמם. כך, לדוגמא, המעבר של רווק/ה לחיי נישואין מגדיל, לפי חוק אנגל, את אחוז ההוצאה על מזון, ולפי קריטריון זה - רווחתו/ה פוחתת. אולם אין ספק, שסך כל רווחתו אינו יורד, שאילולא כן כיצד אפשר להסביר את עצם התרחשות הנישואין. טיעון דומה מתייחס גם להולדת ילדים. עצם הבאת הילדים לעולם על פי רוב מעיד, כי הולדתם מגדילה את רווחת ההורים. במלים אחרות, טענת היסוד בביקורת זו היא היות השינויים הדימוגרפיים אנדוגניים, כלומר תולדת בחירתו של הפרט, ובעלי השפעה ישירה על רמת הרווחה, מעבר למה שמתבטא בשינויים החלים בדפוסית התצרוכת.

הטענה, כי התועלות של בני משפחה תלויות זו בזו גם היא אופיינית לרות ביקורת זו. אם רווחת הורים הדואגים לילדיהם תלויה ברווחת ילדיהם, רווחה זו שלהם בלי ספק אינה נקבעת רק על ידי סל התצרוכת. אפשר שהורה אלטרואיסט אף יקטין את תצרוכתו כדי לספק את תצרוכת ילדו (ברמת הכנסה קבועה), ותועלתו תעלה כתוצאה מכך.

עקב תלות זו של תועלת ההורה במבנה הדימוגרפי, יש המכנים את הסולמות המסורתיים "סולמות מותנים", שכן הם נגזרים מדפוסית תצרוכת המותנים בהרכב הדימוגרפי. אולם לצורך השוואת רמות רווחה ראוי להשתמש ב"סולמות בלתי מותנים", שהגדרתם מתייחסת לכל מרחב הפעולות של משק הבית. הבעיה המעשית היא, כמובן, שסקרי הוצאות המשפחה במתכונתם המקובלת אינם כוללים מידע מספיק על כל המשתנים הרלבנטיים לדיון.

3) לדוגמא, סולם סובייקטיבי שתושב בהתייחס לתושבי איזור בוסטון בארה"ב קבע, כי 3 נפשות שקולות ל-2.37 נפשות סטנדרטיות (2 נפשות = 2 נפשות סטנדרטיות); 4 נפשות ל-2.67 נפשות סטנדרטיות; 5 נפשות ל-2.9 נפשות ושש נפשות ל-3.15 מספר נפשות סטנדרטיות (השווה ללוח מס. 1).

לנקודות אלו חשיבות מכרעת בכל דיון על מערכות הקצבות וההעברות התלויות בהרכב הדימוגרפי של משק הבית (קצבות ילדים, תמיכה באלמנות ובגרושות, סיוע לזוגות צעירים, תמיכה במשפחות מרובות ילדים וכו'). בדומה לסולמות השקילות, מערכות אלו מנוססות על דפוסי הוצאות המותנים בהרכב הדימוגרפי. ייתכן שהרחבת היריעה לגורמים "בלתי מותנים" תניב מערכות שונות לחלוטין.

ת. הסולם המקובל בישראל

סולם השקילות הנהוג בישראל הוא סולם מסוגו של אנגל המכונה "סולם המבוגרים הסטנדרטיים". סולם זה נקבע ב-1971 במוסד לביטוח לאומי על סמך נתוני סקר הוצאות המשפחה 1968/69. כסולם אנגל, גם סולם זה מניח כי משפחות המוציאות על מזון אחוז שווה מתקציבן - רמת רווחתן שווה. למעשה, הסולם נגזר ממודל תיאורטי, שעל פיו נקבע בארה"ב ב-1966 סולם שקילות.

לוח מס. 1 מציג את הסולם בצד מספר סולמות מסוג אנגל המקובלים במקומות שונים בעולם.

לוח מס. 1 - הסולם המקובל בישראל וסולמות שקילות נפוצים בעולם

ציון הסולם				מספר הנפשות
***LIS	** US	* BLS	ישראל	
1.33	1.56	1.20	1.25	1
2.00	2.00	2.00	2.00	2
2.67	2.44	2.73	2.65	3
3.33	3.12	3.33	3.20	4
4.00	3.91	3.86	3.75	5

(* BLS - הסולם המקובל ב Bureau of Labor Statistics- (ארה"ב).

(** US - סולם המשמש לקביעת קו העוני בארה"ב.

(*** LIS - הסולם המקובל במחקר Luxembourg Income Study (אירופה).

כפי שאפשר לראות בלוח מס. 1, הסולמות דומים זה לזה. שני דברים בולטים בהם: א. הסולמות הולכים וגדלים עם עליית מספר הנפשות, ב. שיעור הגידול בסולם הולך וקטן כשנוספת עוד נפש.

הגידול בסולם עם עליית מספר הנפשות מייצג את "חוק אנגל". לפי חוק זה, שיעור ההוצאה על מזון רמת הכנסה קבועה גדל, ככל שגדל מספר הנפשות. גידולו של הסולם, ההולך ופוחת עם הצטרפותן של נפשות נוספות, מייצג את קיומם של יתרונות לגודל כחצרוכת המזון: הנפש השנייה במשפחה מוסיפה 0.75 מבוגרים סטנדרטיים (הנפש הראשונה מוגדרת כ-1.25 מבוגרים סטנדרטיים); הנפש השלישית מוסיפה רק 0.65 מבוגרים סטנדרטיים; הרביעית - 0.55; החמישית - 0.55; השישית - 0.50, השביעית - 0.50, השמינית - 0.45 החל בנפש התשיעית כל נפש מוסיפה 0.40 מבוגרים סטנדרטיים⁴.

נחזור עתה לשתי המשפחות שהוצגו בתחילת סעיף 2. נראה, כי בעוד שההכנסה לנפש במשפחה א' היא 750 ש"ח, ובמשפחה ב' - 800 ש"ח, ההכנסה למבוגר סטנדרטי במשפחה א' היא $938 = 3000/3.2$, ובמשפחה ב' $640 = 800/1.25$. כלומר, כאשר אנו מתחשבים ביתרונות לגודל של משפחה, אזי רמת ההכנסה של משפחה א' המתוקנת לפי מספר הנפשות גבוהה בכ-50% מזו של משפחה ב', ואילו הכנסתה לנפש נמוכה מזו של משפחה ב'. בהמשך יפורט כיצד סולם השקילות משמש לאמידת מדדי העוני, להתחלקות ההכנסה ולקביעת גודל מערכת הקצבאות של הביטוח הלאומי.

לסולם המקובל בארץ מספר חסרונות. ראשית הוא מבוסס, כאמור, על הגדרת הרווחה כאחוז ההוצאה על מזון מכלל ההוצאה. הגדרה זו נקבעה על סמך ממצאים אמפיריים, שלפיהם אחוז זה יורד עם גידול ההכנסה ועולה עם גידול מספר הנפשות. ממצאים אלה אמנם תקפים גם היום, אך מידת ייצוגם את רמת הרווחה מוטלת בספק. כחירה זו שרירותית במידה רבה, והיא מתעלמת מדפוסי התצרוכת המאפיינים את שאר מרכיבי ההוצאה המשפחתית. שנית, מקובל לחשוב שסולם אנגל "גבוה מדי". זאת, מפני ששיעור ההוצאה על מזון של ילדים, בעיקר רכים, מכלל ההוצאה עליהם גבוה מן השיעור המקביל אצל מבוגרים. אם אכן כך הדבר, אזי זרושה תוספת הכנסה גבוהה, יחסית, כדי שמשק בית עם ילדים יוכל לחזור לאחוז ההוצאה שהיתה מוצאת על מזון לפני הולדת הילדים. (שני החסרונות הללו משותפים לכל סולמות השקילות מסוג אנגל). שלישית, הסולם המקובל מתייחס רק למספר הנפשות במשק הבית. אין הוא מבחין בין מבוגרים לבין ילדים. זאת ועוד, דפוסי תצרוכת המזון (כדפוסי התצרוכת של מוצרים אחרים) שונים אצל תינוק בן יומו, אצל ילד בגיל 10, אצל נער בן 17 ואצל קשיש. הסולם המקובל

4. ציוני הסולם עבור שש נפשות ויותר לא פורטו בלוח.

מתעלם גם מגיל הנפש במשפחה ומתייחס לכל הנפשות כאל שוות. כך, זוג צעיר, זוג קשישים והורה יחיד עם ילד - כולם שווים מבחינת הסולם (שני מבוגרים סטנדרטיים). כמו כן, אין הסולם מבחין בין נפשות ממין שונה, אבתנה החשובה בעיקר כשמדובר בבודדים (צעירים וקשישים). רביעית, הסולם נאמד ב-1971, כלומר לפני כעשרים שנה. ייתכן, ששינויים דימוגרפיים שחלו בחברה הישראלית במשך שנים אלה בד בבד עם שינויים בדפוסי ההוצאה המשפחתית צריכים לבוא על ביטויים בסולם שקילות מעודכן, שכן הסולם המקובל אינו מייצג עוד את המצב בשנות התשעים.

ט. אמידה מחדש של הסולם המקובל בישראל והרחבתו⁵

כדי להתגבר על חלק מתסרונותיו של הסולם המקובל נעשו על ידינו שני הדברים הבאים:

1. אמידת הסולם המקובל בהתייחס לנתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/7 (בכל האוכלוסייה, כולל לא-יהודים) בשיטות אמידה משופרות (להלן "הסולם המקובל המעודכן"),

2. אמידת סולם אנגל המבחין בין מבוגרים (בני 18+) לבין ילדים עד גיל 5, ילדים בגיל 6-12 וילדים בגיל 13-17 (להלן "הסולם המפורט").

לוח מס. 2 מציג את שלושת הסולמות: הסולם המקובל, הסולם המקובל המעודכן והסולם המפורט⁶.

עדכון הסולם המקובל על פי נתוני 1986/7 מעלה, כי השינויים בדפוסי הצריכה ובמבנה הדימוגרפי הגבירו את הסולם. כלומר, הסולם המעודכן משייך לכל מספר נפשות מספר נפשות סטנדרטיות גדול יותר מכפי שמשייך הסולם המקובל. משמעות הדבר היא, כי היתרונות לגודל פחתו עם הזמן. כך, לדוגמא, הנפש הרביעית במשפחה היתה שקולה

5. אמידת סולם ברטן, המבוסס על הנחות התנהגותיות שונות מאלו שסולמות אנגל מכוססים עליהן, תוצג בעבודה מורחבת שתפרסם במסגרת פרסומי המוסד.

6. ערכי "הסולם המפורט" בלוח זה הם ממוצעים משוקללים (לפי המשקל באוכלוסייה) של הפרופילים השונים הכלולים בכל גודל משפחה (לדוגמא, במשפחה הנמנית עם קבוצת הגודל של שתי נפשות אפשריים ארבעה פרופילים: זוג מבוגרים, והורה יחיד עם ילד אחד מכל אחת משלוש קבוצות הגיל שהוגדרו).

לוח מס. 2 - סולמות אנגל בישראל

הסולם המפורט		הסולם המקובל המעודכן		הסולם המקובל		מספר הנפשות
תוספת לנפש נוספת	ערכי הסולם	תוספת לנפש נוספת	ערכי הסולם	תוספת לנפש נוספת	ערכי הסולם	
	1.29		1.17		1.25	1
0.71	2.00	0.83	2.00	0.75	2.00	2
0.51	2.51	0.73	2.73	0.65	2.65	3
0.42	2.93	0.68	3.41	0.55	3.20	4
0.43	3.36	0.63	4.04	0.55	3.75	5
0.38	3.74	0.61	4.65	0.50	4.25	6
0.43	4.17	0.59	5.24	0.50	4.75	7

בסולם המקובל ל-0.55 נפשות סטנדרטי ושקולה בסולם המעודכן ל-0.68 נפשות סטנדרטיות. במלים אחרות, ה"פיצוי" הניתן ב-1986/7 למשקי בית ברמת הכנסה קבועה עבור ירידת הרווחה עקב גידול מספר הנפשות "גבוה מדי", כאשר הוא מחושב לפי הסולם המקובל.

הסולם המפורט נמצא בצידו השני של הסולם המקובל, כלומר הוא "מכווץ" יותר ממנו (וכמובן יותר מהסולם המקובל המעודכן). הנפש הרביעית במשפחה שקולה, לפי הסולם המפורט, ל-0.42 נפשות סטנדרטיות בלבד. משתמע מכך, כי הסולם המתחשב בהרכב הגילים של הנפשות מעניק ליתרונות לגודל חשיבות גדולה יותר מזו המוענקת על ידי שני הסולמות האחרים, המוצגים בלוח מס. 2. יתר על כן, היות שהנפשות השלישיות ומעלה במשפחה הן, בדרך כלל, ילדים (מתחת לגיל 18), התוספות השוליות הנמוכות יותר (והיות הסולם מכווץ יותר) מלמדות, כי עלות ילדים נמוכה מזו של מבוגרים. במלים אחרות, הגידול בהוצאה על מזונו של ילד נוסף לא רק כפוף ליתרונות לגודל בתצרוכת (החלים גם על מבוגר נוסף), אלא הוא אף נמוך מהגידול הנובע מהוספת מבוגר.

לשם המחשת ההבדלים בין הסולמות נחשב את ההכנסה לנפש סטנדרטית, שהיא מושג המפתח בחישוב מדדי העוני והתחלקות ההכנסות, לפי שלושת הסולמות כפי שיפורט להלן. נתייחס למשפחה בת חמש נפשות, שהכנסתה 3,000 ש"ח. לפי הסולם המקובל, ההכנסה לנפש סטנדרטית היא 800 ש"ח. לפי הסולם המעודכן, הכנסה זו היא 743 ש"ח; ולפי הסולם המפורט - 893 ש"ח. כלומר, לפי הסולם המעודכן ההכנסה לנפש

סטנדרטית נמוכה בכ-8% מזו הנקבעת לפי הסולם המקובל וגבוהה בכ-12% מזו הנקבעת לפי הסולם המפורט.

לוח מס. 3 מציג את ערכי הסולם המפורט בהתייחס לפרופילים (צירופי מבוגרים וילדים בגילים שונים). בשנת יחס למשפחות בנות שתי נפשות (השוות ל-2 נפשות סטנדרטיות) ניווכח, כי הורה יחיד עם ילד עד גיל 5 שווים ל-1.86 נפשות סטנדרטיות, הורה יחיד עם ילד בגיל 6-12 - ל-1.98 נפשות סטנדרטיות, הורה יחיד עם ילד בגיל 13-17 - ל-2.02 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הסולם המקובל (שאינו מתחשב בהרכב הגילים) "מיטיב" לפחות עם משפחות המונות הורה יחיד עם ילד קטן, בשייכו להם מספר נפשות סטנדרטיות גבוה יותר (2 לעומת 1.86). כשמדובר במשפחות בנות ארבע נפשות, לדוגמא, הסולם המפורט משייך להן 2.93 נפשות סטנדרטיות בסך הכול. אולם בקרב משפחות אלה זוג הורים עם 2 ילדים קטנים מונים 2.67 נפשות סטנדרטיות בלבד, ואילו זוג הורים עם שני ילדים גדולים (בני 13-17) מונים 3.17 נפשות סטנדרטיות.

יוצא אפוא, שאכן יש הבדלים ניכרים בין משפחות המונות מספר נפשות שווה, אך השונות בהרכב הגילים. מהנתונים עולה, כי ילד קטן (בן 0-5) הוא הנפש ה"זולה" ביותר, כלומר שההוצאה גדלה בגינו אך במעט (ולכן שווה לחלק קטן מנפש סטנדרטית - 0.57, כשמדובר במשפחה עם הורה וילד כזה), ואילו ילד מתבגר (בן 13-17) הוא הנפש ה"יקרה" ביותר (יותר ממבוגר) והשקולה כנגד 0.73 נפשות סטנדרטיות כמשפחות עם הורה וילד כזה.

כשם שיכולנו לחשב את הסולם המפורט לפי הרכב הגילים במשפחה, כך ניתן לעשות לגבי מין.

לוח מס. 4 מציג את מספר הנפשות הסטנדרטיות המתאימות לבודד - לפי מין וגיל; ואת המתאימות לזוג - לפי גיל ראש המשפחה. בעוד שאין הבדל משמעותי בין זוגות צעירים לבין זוגות קשישים במספר המבוגרים הסטנדרטיים המשוייך להם, יש הבדל ניכר בין הבודדים, הן לפי גיל והן לפי מין. בעוד שבאוכלוסייה כולה (בלא אבחנה לפי גיל ומין) בודד שקול כנגד 1.29 נפשות סטנדרטיות, גבר בודד שקול בה כנגד 1.33, ואישה בודדת - כנגד 1.11. כלומר, אישה בודדת שווה למספר נפשות סטנדרטיות קטן יותר מזה ששווה לו גבר בודד, ולכן היא זקוקה לרמת הכנסה נמוכה מזו שזקוקים לה גברים בודדים כדי להגיע לרמת רווחה שווה.

באוכלוסיית הגברים הבודדים, הצעירים שווים למספר נפשות סטנדרטיות קטן יותר מזה ששווים לו גברים בודדים קשישים, ולכן כשהכנסה קבועה, הם נהנים מרמת רווחה גבוהה יותר מזו של האחרונים. ממצא דומה עלה גם באוכלוסיית הנשים.

לוח מס. 3 - סולם אנגל המפורט - פרופילים נבחרים
(שתי נפשות = 2.00 נפשות סטנדרטיות)

ציון הסולם	מספר הילדים בגיל			מספר המבוגרים (+18)	מספר הנפשות
	17-13	12-6	5-0		
1.29	-	-	-	1	1
2.00	-	-	-	2	2
1.86	-	-	1	1	2
1.98	-	1	-	1	2
2.02	1	-	-	1	2
2.40	-	-	1	2	3
2.56	-	1	-	2	3
2.61	1	-	-	2	3
2.59	-	-	-	3	3
2.23	-	-	2	1	3
2.54	-	2	-	1	3
2.64	2	-	-	1	3
2.38	-	1	1	1	3
2.59	1	1	-	1	3
2.67	-	-	2	2	4
3.05	-	2	-	2	4
3.17	2	-	-	2	4
3.14	1	-	-	3	4
2.85	-	1	1	2	4
3.11	1	1	-	2	4
3.05	-	1	2	2	5
3.54	1	2	-	2	5
3.65	2	-	-	3	5
3.39	-	2	2	2	6
4.02	2	2	-	2	6
3.76	2	1	1	2	6

לוח מס. 4: הסולם המפורט - בודד לפי מין וגיל; זוג לפי גיל
(2 מבוגרים = 2.00 נפשות סטנדרטיות)

זוג	בודד*	אישה	גבר	
1.98	0.85	0.77	0.92	צעיר/ה (עד גיל 30)
2.01	1.36	1.26	1.51	קשיש/ה (60+/65+)
2.00	1.29	1.11	1.33	סה"כ (כל הגילים)

(* נתון זה חושב כממוצע משוקלל של גברים ונשים בקרב הצעירים והקשישים. הנתון מתייחס לבודד בכלל האוכלוסייה (בכל הגילים) נגזר מהסולם.

ההבדלים לפי מין בכל קבוצת גיל תואמים לאלה שנמצאו בכל קבוצות הגיל גם יחד. נציין את הממצא, כי גברים קשישים בודדים שקולים כנגד 1.51 נפשות סטנדרטיות, ואילו נשים קשישות בודדות - כנגד 1.26. בהתעלמו ממינו של הבודד, הסולם משייך לבודד כזה מספר נפשות סטנדרטיות השווה בקירוב לזה של נשים קשישות. עם זאת, כדי להגיע לרמת רווחה קבועה, גברים קשישים זקוקים לרמת הכנסה גבוהה יותר מזו של נשים קשישות, ולכן התעלמות ממינו של הבודד הקשיש "פוגעת", למעשה, בגברים הקשישים.

כשם שהתעלמות מגיל הבודד וממינו (כלומר ייחוס 1.29 נפשות סטנדרטיות לבודד) "פוגעת" בגברים קשישים, כך היא "מיטיבה" עם בודדים צעירים, בעיקר עם הנשים שבהם (רווקות, בדרך כלל), שכן האחרונים זקוקים להכנסה פחותה משל הקשישים כדי להגיע לרמת רווחה שווה.

לכסוף נציין, כי בעוד שההבדלים לפי מין שאובחנו בישראל אובחנו גם בארצות אחרות (כלומר, נשים בכל קבוצות הגיל שוות למספר נפשות סטנדרטיות קטן מזה ששווים לו גברים), לא כן כשמדובר בהבדלים לפי גיל. בארה"ב, לדוגמה, קשישים שקולים כנגד מספר נפשות סטנדרטיות קטן יותר מזה ששקולים כנגדו פרטים בגילים צעירים יותר. כלומר, ברמת הכנסה קבועה רמת רווחתם גבוהה יותר.

י. השימוש במושג ההכנסה לנפש סטנדרטית ורגישות מדדי עוני ומדדי אי שוויון התחלקות ההכנסות לסולם השקילות

כפי שצוין לעיל, סולם השקילות נבנה כדי להשוות את רמות הרווחה של משקי בית השונים זה מזה בהכנסה ובהרכב הדימוגרפי. השימוש העיקרי בסולם השקילות נעשה לשם חישוב "ההכנסה לנפש סטנדרטית". בדומה להכנסה לנפש, הכנסה זו היא תוצאת החילוק של סך כל ההכנסה במספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית. אולם בנבדל מהכנסה לנפש, ההכנסה לנפש סטנדרטית מתחשבת - באמצעות חישוב סולם השקילות - ביתרונות לגודל בתצרוכת המשפחתית.

כדי להבהיר את השימוש במושג ההכנסה למבוגר סטנדרטי נחזור לדוגמא שהופיעה בראשית הפרק. הוצגו בה שני משקי בית: האחד בן 4 נפשות, שהכנסתו 3,000 ש"ח; והשני - בן נפש אחת, שהכנסתו 800 ש"ח. סולם השקילות המקובל (לדוגמא), משייך 1.25 נפשות סטנדרטיות לנפש אחת ו-3.20 נפשות סטנדרטיות ל-4 נפשות. לכן ההכנסה למבוגר סטנדרטי במשק הבית הראשון היא $937.50 = 3000/3.2$ וזו, של משק הבית השני - $640 = 800/1.25$. מה משמעות שני המספרים הללו? לפי הגדרת סולם השקילות, רמת הרווחה של שני משקי הבית שווה כאשר היחס בין הכנסותיהם שווה ליחס בין הנפשות הסטנדרטיות $2.56 = 3.2/1.25$; שהרי סולם השקילות מוגדר כיחס בין הכנסותיהם של משקי הבית, השונים זה מזה במספר הנפשות הדרוש כדי להבטיח רמת רווחה שווה. יחס ההכנסות בפועל בין שני משקי הבית הללו הוא $3.75 = 3000/800$, כלומר גבוה מהנדרש כדי לקיים רמת רווחה שווה. מכאן שרמת הרווחה של משק הבית הראשון גבוהה מזו של השני היות שרמת הכנסתו גבוהה מ- $2048 = 800 \times 2.56$ (או לחלופין, היחס בין ההכנסות גבוה מהיחס בין הנפשות הסטנדרטיות).

אפשר לראות בנקל, כי המסקנה העולה מהשוואת ההכנסות למבוגרים סטנדרטיים זהה: כאשר הכנסת מבוגר סטנדרטי במשק בית א' גבוהה מזו שבמשק בית ב', אזי רמת ההכנסה של משק בית א' גבוהה מזו הנדרשת - בהרכבו הדימוגרפי - להבטחת רמת רווחה שווה לזו של משק בית ב', ולכן רמת רווחתו גבוהה יותר.

אחד השימושים העיקריים במושג ההכנסה לנפש סטנדרטית נעשה בעת חישוב מדדי העוני ומדדי אי שוויון התחלקות ההכנסות. הנתונים אודות רמת העוני ודפוסיו ואודות מיזת אי השוויון בישראל, המתפרסמים מדי שנה על ידי המוסד לביטוח לאומי, עומדים על ההכנסה לנפש סטנדרטית המתושבת לפי סולם השקילות המקובל. בחלק זה של הפרק נבחן את רגישותם של נתונים אלה להכנסה המשמשת לחישוב מדדי העוני ואי השוויון לפי סולמות השקילות הבאים: שלושת סולמות אנגל (המקובל, המעודכן והמפורט) וסולם ההכנסה לנפש, סולם שבו מספר הנפשות הסטנדרטיות שווה למספר הנפשות הדימוגרפי. כמו כן נתייחס

ל"סולם ההכנסה למשפחה", כלומר לשימוש בהכנסה המשפחתית כלא תיקון לפי גודל המשפחה או לפי מאפיינים דמוגרפיים אחרים (כלומר סולם הקבוע בגובה 1).

היחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות המשוייך למשפחות הגדולות לבין מספר הנפשות הסטנדרטיות המשוייך למשפחות הקטנות קטן ככל שהיתרונות לגודל בתצורת, הגלומים במבנה הסולם, רבים יותר. לכן עבור רמת הכנסה נתונה היחס בין ההכנסה לנפש סטנדרטית של משפחה גדולה לבין ההכנסה לנפש סטנדרטית של משפחה קטנה גדול יותר, ככל שהיתרונות לגודל רבים יותר. זירוג הסולמות לפי מידת התחשבותם ביתרונות לגודל - מקטנה לגדולה - הוא כדלהלן: הנמוך ביותר הוא הסולם הנגזר מההכנסה לנפש שאינו לוקח בחשבון כלל את היתרונות לגודל. הבאים בזירוג הם שלושת סולמות אנגל בסדר הבא: הסולם המעודכן, הסולם המקובל והסולם המפורט. הגבוה ביותר הוא סולם ההכנסה למשפחה, שהיתרונות לגודל בו, למעשה, אינסופיים. לפי זירוג זה אפשר לשער מראש אלו שינויים יחולו בהרכב האוכלוסייה הענייה לפי קבוצות דימוגרפיות שונות, מה יהא כיוון השינוי בתחלת העוני בקבוצות הללו, ואלו הכדלים יופיעו בתחלת העוני, במונחי נפשות, בעת השימוש בסולמות השקילות השונים. כך, לדוגמא, צפוי שתלקן של המשפחות הקטנות באוכלוסיית העוני יהיה הגדול ביותר, כאשר העוני יימדד לפי ההכנסה למשפחה ללא תיקון; וכי הוא יהיה הנמוך ביותר כאשר המדד יהיה ההכנסה לנפש.

לוח מס. 5 מציג את תחלת העוני בכלל האוכלוסייה ובקבוצות דימוגרפיות שונות, לפי חמשת סולמות השקילות האלטרנטיביים⁷. הממצאים מנוססים על נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87. תחולות העוני באוכלוסייה, במונחי משפחות (כלומר, אחוז המשפחות העניות בכלל המשפחות באוכלוסייה), שחושבו לפי הסולם המקובל ולפי הסולם המעודכן שוות (11.6%), וזו שחושבה לפי הסולם המפורט גבוהה אך כמעט (12.1%). לעומת זאת, תחולות העוני לפי שני הסולמות "הקיצוניים", הנגזרים מההכנסה לנפש ומההכנסה למשפחה, גבוהות יותר, אך גם ההבדל ביניהן אינו גדול (14.9% ו-16.4%, בהתאמה). זאת מאחר שהמשפחות באוכלוסייה נחלקות פחות או יותר באופן שווה למשפחות קטנות (1-2 נפשות) ולמשפחות גדולות. אולם כאשר בודקים את תחלת העוני במונחי נפשות, מתאמת ההשערה בדבר ירידת תחלת העוני עם עליית ההתחשבות ביתרונות לגודל הגלומה בסולמות השקילות. אחוז הנפשות העניות מכלל הנפשות באוכלוסייה עולה

7) קו העוני מוגדר כ-50% מחציון ההכנסה (הנקייה) לנפש סטנדרטית (ליתר פירוט חישוב קו העוני ראה פרק מס. 2). קו העוני שונה מסולם אחד למשנהו.

לוח מס. 5: תחולת העוני בכלל האוכלוסייה ובקבוצות שונות, לפי סולמות השקילות (אחוזים)

סולם ההכנסה למשפחה	סולם ההכנסה לנפש	הסולם המפורט	הסולם המעודכן	הסולם המקובל	
					כלל המשפחות
16.4	14.9	12.1	11.6	11.6	משפחות
8.3	24.7	13.0	17.3	15.9	נפשות
3.4	34.9	14.3	23.5	20.8	ילדים
43.7	7.1	21.2	9.6	12.5	משפחות קשישות
30.4	4.0	12.2	6.1	7.9	משפחות בלא ילדים
4.3	24.3	11.1	16.5	14.8	משפחות עם ילדים
4.8	15.9	8.3	10.8	9.9	3-1 ילדים
2.4	59.6	22.9	40.3	35.4	+4 ילדים

מ-8.3% ל-24.7%, כאשר במקום למדוד את העוני לפי ההכנסה למשפחה מודדים אותו לפי ההכנסה לנפש. תחולת העוני לפי שלושת סולמות אנגל - המפורט, המקובל והמעודכן - תופסות מקום ביניים: -13%, 15.9% ו-17.3%, בהתאמה. מאחר שהמשפחות הקשישות והמשפחות בלא ילדים הן משפחות קטנות, תחולת העוני בקרב משפחות אלו עולה עם עליית ההתחשבות ביתרונות לגודל הגלומה במבנה סולמות השקילות. כשמדובר במשפחות עם ילדים מתקבלת תוצאה הפוכה.

הממצאים מחדדים גם את רגישות מדד תחולת העוני לסולם השקילות הנבחר בקרב משפחות השונות בגודלן. זאת, לא רק כאשר מדובר בסולמות אנגל לעומת הסולמות "הקיצוניים", אלא גם כשמדובר בכל אחד מסולמות אנגל לעומת כל שאר סולמותיו.

לוחות מס. 6 ו-7 מציגים את הרכב האוכלוסייה הענייה במונחי משפחות ונפשות, בהתאמה. כצפוי, ככל שההתחשבות ביתרונות לגודל הגלומה בסולם השקילות גדולה יותר, כך גדול יותר חלקן של המשפחות (או של הנפשות החיות בהן) הקשישות ושל המשפחות בלא ילדים בכלל אוכלוסיית המשפחות (או הנפשות) הענייה. לדוגמא, חלקן של המשפחות הקשישות בכלל המשפחות העניות יורד מ-65.3% כאשר משתמשים בסולם ההכנסה למשפחה, ל-11.7% כאשר משתמשים בסולם ההכנסה לנפש. כאשר

לוח מס. 6: חלקם של סוגי משפחה שונים בכלל המשפחות העניות, לפי סולמות השקילות

סוגי המשפחה	הסולם המקובל	הסולם המעודכן	הסולם המפורט	סולם ההכנסה לנפש	סולם ההכנסה למשפחה
גיל ראש המשפחה	26.5	20.3	43.2	11.7	65.3
קשיש	73.5	79.7	56.8	88.3	34.7
לא קשיש					
גודל המשפחה					
בלא ילדים	31.8	24.3	50.7	12.6	85.9
3-1 ילדים	36.9	40.2	29.8	46.3	12.6
4 ילדים ויותר	31.3	35.5	19.5	41.1	1.5

לוח מס. 7: חלקן של הנפשות העניות בסוגי המשפחה השונים בכלל הנפשות העניות, לפי סולמות השקילות

סוגי המשפחה	הסולם המקובל	הסולם המעודכן	הולם המפורט	סולם ההכנסה לנפש	סולם ההכנסה למשפחה
גיל ראש המשפחה	13.9	11.3	21.4	7.7	51.9
קשיש	86.1	88.7	78.6	92.3	48.1
לא קשיש					
% הקשישים העניים מהאוכלוסייה הענייה	8.6	6.2	15.8	3.7	46.8
גודל המשפחה					
בלא ילדים	13.6	10.4	23.3	5.8	67.2
3-1 ילדים	35.4	36.5	36.5	38.9	26.9
4 ילדים ויותר	51.0	53.1	40.2	55.3	5.9
% הילדים העניים מהאוכלוסייה הענייה	50.2	52.0	42.1	54.1	15.8

משתמשים בשלושת סולמות אנגל, חלקן יורד מ-43.2% לפי הסולם המפורט ל-26.5% לפי הסולם המקובל ול-20.3% לפי הסולם המעודכן. לעומת זאת, חלקן של המשפחות עם 1-3 ילדים בכלל המשפחות העניות עולה מ-12.6% לפי סולם ההכנסה למשפחה ל-46.3% לפי סולם ההכנסה לנפש. האחוזים המתקבלים לפי סולמות אנגל - המפורט, המקובל והמעודכן - הם 29.8%, 36.9% ו-40.2%, בהתאמה. תופעה זו בולטת עוד יותר במשפחות עם 4 ילדים ויותר.

שלושה מדדי אי שוויון נבחרו לשם בחינת השפעת סולמות השקילות על אי שוויון התחלקות ההכנסות: מדד ג'יני, מדד אטקינסון ומקדם ההשתנות; שלושה מדדים אלה נמנים על קבוצת מדדי אי השוויון היחסיים, ולפיכך הם רגישים לשינויים בסולם ההכנסה. אולם כל אחד מהם רגיש יותר לחלק אחר של התפלגות ההכנסות: מדד ג'יני רגיש יותר לשינויים סביב החציון, מדד אטקינסון - לשינויים בחלק התחתון של התפלגות ההכנסה, ואילו מקדם ההשתנות - לשינויים בחלק העליון של התפלגות ההכנסה. מדד אטקינסון תושב עבור שלושה ערכים של הפרמטר e הכלול בנוסחת חישובו - 0.3, 0.5 ו-0.7 ככל שערכו של פרמטר זה גדול יותר, כן גדלה רגישות המדד לשינויים בהכנסה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות⁸.

בטרם נבחן את השפעת סולם השקילות של מדדי אי השוויון נציין, שמידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה המתוקנת לפי גודל המשפחה תלויה בארבעה מרכיבים: א) שונות התחלקות ההכנסה למשפחה (הלא מתוקנת), ב) שונות גודל המשפחה באוכלוסייה, ג) המתאם בין הכנסה למשפחה לבין גודל המשפחה, ד) היתרונות לגודל בתצרוכת הגלומים בסולם השקילות. השוואת מדדי אי השוויון המחושבים לפי סולמות שונים בהתייחס למצב נתון⁹ - שבו שלושת הגורמים הראשוניים קבועים - מעלה, כי הרביעי הוא הגורם היחיד שמשפיע על מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה לנפש סטנדרטית.

לוח מס. 8 מציג את מדדי אי השוויון בהתאם לסולמות השקילות השונים. מהנתונים עולות המסקנות הבאות: ראשית, לפי כל המדדים הנמוכה ביותר היא מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה למשפחה, בלא תיקון דימוגרפי. זאת בעיקר בגלל המתאם הנמוך, יחסית, שניצפה בישראל בין הכנסה לבין גודל משפחה. שנית, לפי כל המדדים אי שוויון ההכנסה לנפש סטנדרטית קטן, ככל שסולם השקילות משקף יתרונות רבים יותר לגודל. מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה לנפש גבוה כמידה ניכרת יותר ממידת אי שוויון התחלקות ההכנסה לנפש

8) פרמטר זה מבטא את מידת שנאת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות.

9) השפעת שלושת הגורמים הראשוניים באה לידי ביטוי כאשר משווים מועדים שונים עבור מדינה מסויימת או מדינות שונות.

לוח מס. 8: מדדי אי שוויון* לפי סולמות השקילות

סולם ההכנסה למשפחה	סולם ההכנסה לנפש	הסולם המפורט	הסולם המעודכן	הסולם המקובל	
--------------------------	------------------------	-----------------	------------------	-----------------	--

מדד ג'יני 0.3011 0.3611 0.3079 0.3299 0.3212

מדד אטקינסון:

0.1031 0.1432 0.1044 0.1195 0.1133 e = 0.7

0.0742 0.1048 0.0759 0.0871 0.0825 e = 0.5

0.0450 0.0644 0.0465 0.0534 0.0506 e = 0.3

מקדם ההשתנות בריבוע 0.6147 0.7868 0.6501 0.7059 0.6832

* מדדי אי השוויון חושבו לפי התצפיות הבודדות (ולא לפי הקבצה לעשירונים). המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות החיות בה.

סטנדרטית, שחושבה לפי שלושת סולמות אנגל. כך, לדוגמא, מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה למשפחה, בלא תיקון, הוא 0.3011; ואילו המדד המתאים להתחלקות ההכנסה לנפש הוא 0.3611. מדד ג'יני להכנסה לנפש סטנדרטית, המחושבת לפי הסולם המפורט, הוא 0.3079 (קרוב לזה של התחלקות ההכנסה למשפחה), ואחריו באים המדדים המחושבים לפי הסולם המקובל ולפי הסולם המעודכן: 0.3212 ו-0.3299, בהתאמה¹⁰. דירוג התפלגויות ההכנסה לפי מדד אטקינסון נשמר עבור שלושת ערכי e שנבחרו. בעיקר יש להדגיש את הדמיון הרב בין מדד אטקינסון להתחלקות ההכנסה לנפש סטנדרטית לפי סולם השקילות המפורט לבין מדד התחלקות ההכנסה למשפחה בלא תיקון דימוגרפי.

10) ניתן לדרג את מידת אי שוויון התחלקות ההכנסות לפי מדד ג'יני רק כאשר עקומות לורנץ של התפלגויות ההכנסה המושוות אינן חותכות זו את זו. בדיקת עקומות לורנץ של סוגי ההכנסה המנותחים בפרק זה מעלה שכל אחת מעקומות לורנץ של התחלקות ההכנסה לנפש סטנדרטית, לפי סולמות אנגל, חותכת את עקומת לורנץ של התחלקות ההכנסה לנפש, אך רק בחלק העליון ביותר של התפלגות ההכנסה.

יא מערכות קצבות הזיקנה, והשאירים והכטחת הכנסה של הכיטוח הלאומי וסולמות השקילות הנגזרים מהן

מבנה מערכות קצבות הזיקנה והשאירים, ובעיקר מכנה המערכת להבטחת קיום מינימאלי למעוטי יכולת, נקבעו בשנים 1974-1975 בזיקה לסולם השקילות המקובל. מערכת קצבות הילדים, לעומת זאת, נקבעה ב-1975 בלא קשר אליו. דפוס ההשתנות של רמת הקצבאות לפי מספר הילדים אף סתר את הנחת היסוד של סולם השקילות - יתרונות לגודל בתצרוכת. מאפיין זה הלך והתחזק, לאחר שמצד אחד בשנים 1983-1984 גדלו קצבות יוצאי צבא למשפחות עם 4 ילדים ויותר, ומצד שני בוטלו קצבת הילד הראשון (ב-1985) והשני (ב-1990) לרוב המשפחות עם 1-3 ילדים. בחלק זה של הפרק יוצגו סולמות השקילות הנגזרים ממערכות קצבות הזיקנה והשאירים ומהמערכת להבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

לוח מס. 9 מציג את רמת קצבת הזיקנה על פי חוק הכיטוח הלאומי (כאחוז מהשכר הממוצע) בהתאם להרכב המשפחה, עם ובלי קצבות הילדים¹¹, ואת סולם השקילות הנגזר מרמות אלו¹². בניגוד לסולם המקובל - הן הישן והן המעודכן - הסולם הנגזר ממערכת קצבות הזיקנה בלבד מבחין כמניין הנפשות במשפחה בין מבוגר לילד. התוספת השולית לילד ולמבוגר קבועה (ואינה פוחתת כבסולמות אנגל), אך התוספת השולית של הילד קטנה מזו של המבוגר. נפש שנייה, שלישית או רביעית, שהיא ילד, שקולה כנגד 0.42 נפשות סטנדרטיות, ואילו נפש מבוגרת (שנייה, שלישית או רביעית) שקולה כנגד 0.67 נפשות סטנדרטיות (זאת, לעומת 0.75, 0.65 ו-0.55 נפשות סטנדרטיות השקולות כנגד הנפש השנייה, השלישית והרביעית בסולם המקובל, בהתאמה). סולם השקילות הנגזר מקצבות הזיקנה בלבד נמוך מכל סולמות אנגל, כולל זה המפורט (המבחין בין מבוגרים לילדים בקבוצות גיל שונות), למעט כשמדובר בכודדים. בסולם הנגזר מקצבות הזיקנה בודד שווה ל-1.33 נפשות סטנדרטיות, לעומת 1.25, 1.17 ו-1.29 בשלושת סולמות אנגל - המקובל, המעודכן והמפורט - בהתאמה. הסולם המפורט מאפשר להתייחס גם לגילם של הכודדים ולמינם. בודד קשיש, שהוא גבר, שקול כנגד 1.51 נפשות סטנדרטיות; אישה קשישה. בודדה שקולה כנגד 1.26 נפשות סטנדרטיות. בחישוב הממוצע המשוקלל לגבר ולאשה בודד קשיש שקול כנגד 1.36 נפשות סטנדרטיות (לעומת 1.33 בסולם הנגזר מקצבות הזיקנה).

11 ערכה של נקודת קצבה אינו קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע במשק. לצורך חישוב שימש ערכה של נקודת הקצבה נלקח בשנים 1988 - 1989 - כ-3% מהשכר הממוצע במשק.

12 סולם השקילות הוגבל בדיון זה רק ל-4 נפשות לכל היותר, שכן רובן המוחלט של המשפחות הקשישות הן משפחות קטנות.

לוח מס. 9: קצבות זיקנה בתוספת קצבות ילדים
וסולם השקילות הנגזר מהן

הסולם המקובל	סולם השקילות הנגזר		הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע		מספר הילדים	מספר המבוגרים	מספר הנפשות
	עם קצבות ילדים	בלי קצבות ילדים	עם קצבות ילדים	בלי קצבות ילדים			
1.25	1.33	1.33	16	16	0	1	1
2.00	2.00	2.00	24	24	0	*2	2
2.00	2.00	1.75	24	21	1	1	2
2.65	2.67	2.42	32	29	1	*2	3
2.65	2.67	2.17	32	26	2	1	3
3.20	3.33	2.83	40	34	2	*2	4

(* בהנחה שרק אחד מבני הזוג זכאי לקצבה בזכות עצמו.)

תוספת קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקשישות כמעט מבטלת את ההבחנה בין מבוגרים לילדים בסולם השקילות. הסולם הנגזר משתי מערכות אלו כמעט זהה לסולם המקובל.

מהסולם הנגזר ממבנה קצבות השאירים בלבד (ר' לוח מס. 10) עולות מספר נקודות מעניינות. ראשית, אלמן או אלמנה עם ילדים זכאים לקצבה גבוהה יותר מאשר קשיש בודד עם ילדים (זאת מאחר שהתוספת עבור ילדים במסגרת קצבות השאירים הוגדלה ב-1980 מ-5% מהשכר הממוצע במשק ל-7.50% ממנו). אלמנה או אלמן מעל גיל 50, עם ילד אחד, כמעט שווים לזוג קשישים. התוספת השולית עבור ילד של אלמנה או של אלמן שווה ל-0.62 נפשות סטנדרטיות (לעומת התוספת שניתנת לילד במסגרת קצבות הזיקנה - 0.42). שנית, סולם שקילות זה מבחין בין גילי השאירים הבודדים: אלמן/ה בגיל 40-50 שקול כנגד נפש סטנדרטית אחת, ואילו אלמן/ה בגיל 50 ויותר שקולה כנגד 1.33 נפשות סטנדרטיות. ילד יתום משני הוריו שקול כנגד 0.83 נפשות סטנדרטיות. ממצאים דומים עלו גם לפי הסולם המפורט, המייחס לקשישים בודדים מספר נפשות סטנדרטיות גדול יותר מאשר לצעירים בודדים (אם כי הסולם המפורט אינו מתחשב כמצב המשפחתי).

לוח מס. 11 מציג את סולם השקילות הנגזר ממערכת הבטחת הכנסה למעוטי יכולת (השיעור המוגדל המובטח לקשישים, לשאירים, לנשים הזכאיות לתשלום מזונות ולנכים) וממערכת קצבות הילדים (כולל

קצבות יוצאי צבא) גם יחד. כללית, הסולם מבחין בין ילד לבין מבוגר ובין מצבים משפחתיים שונים, אם כי אבחנות אלו אינן נצפות בכל הרכבי המשפחה המוצגים בלוח. אחד המאפיינים הכולטים של סולם שקילות זה הוא, שבהרכבי משפחה המונים 2 או 3 נפשות גובה התוספת

לוח מס. 10: קצבות שאירים בתוספת קצבות ילדים וסולם השקילות הנגזר מהן

הסולם המקובל	סולם השקילות הנגזר		הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע		מספר הילדים	מספר המבוגרים	מספר הנפשות
	עם קצבות ילדים	בלי קצבות ילדים	עם קצבות ילדים	בלי קצבות ילדים			
1.25	1.00	1.00	12.0	12.0	0	** 1	1
1.25	1.33	1.33	16.0	16.0	0	*** 1	1
1.25	1.08	0.83	13.0	10.0	1	0	1
2.00	2.21	1.95	26.5	23.5	1	1	2
2.65	2.83	2.58	34.0	31.0	2	1	3

(* הבסיס הוא זוג = 2 נפשות סטנדרטיות.
 (** בגיל 40-50.
 (***) בגיל 50 ומעלה.

השולית לנפש השנייה והשלישית - כן אם היא מבוגר או ילד - תלוי במצבו המשפחתי של ההורה. התוספת לנפש השנייה, כשמדובר בזוג או ביהיד עם ילד, שווה ל-0.67 נפשות סטנדרטיות; ואילו התוספת לנפש השלישית בהרכבי משפחה אלה שווה ל-0.42 נפשות סטנדרטיות. לעומת זאת, התוספת השולית לנפש השנייה והשלישית, כשמדובר באלמנה עם ילדים, שקולה כנגד מספר נפשות סטנדרטיות גדול יותר - 0.80 ו-0.56, בהתאמה. ילד ראשון של אלמנה שווה אף ליותר מכפי ששווה המבוגר השני בזוג מבוגרים.

השוואת סולם השקילות הנגזר ממערכת הבטחת הכנסה לסולם השקילות המקובל מעלה, שהפיצוי הניתן על ידי מערכת הבטחת הכנסה לכודדים ולא למנות עם ילדים (ביחס לפיצוי הניתן לזוג מבוגרים) גדול יותר מזה שהיה מתחייב לפי הסולם המקובל. לפי הסולם של מערכת הבטחת הכנסה בודד ואלמנה עם ילדים שווים למספר נפשות סטנדרטיות גדול

לוח מס. 11: רמת ההכנסה המבוטחת לקיום מינימאלי (השיעור המוגדל בתוספת קצבות הילדים) וסולם השקילות הנגזר ממנה

מספר הנפשות	מספר מבוגרים	מספר הילדים	רמת ההכנסה המובטחת כ-% מהשכר הממוצע (כולל קצבת ילדים)	סולם השקילות הנגזר*	הסולם המקובל
1	1	0	25.0	1.33	1.25
1	0	1	25.0	1.33	1.25
2	2	0	37.5	2.00	2.00
2	1	1	37.5	2.00	2.00
2	1 (אלמנה)	1	40.0	2.13	2.00
2	0	2	37.5	2.00	2.00
3	2	1	45.5	2.43 (2.53)	2.65
3	1	2	45.5	2.43 (2.53)	2.65
3	1 (אלמנה)	2	50.5	2.69 (2.80)	2.65
4	2	2	53.5	2.85 (3.07)	3.20
4	1	3	51.5	2.75 (3.07)	3.20
4	1 (אלמנה)	3	56.5	3.01 (3.33)	3.20
5	2	3	59.5	3.17 (3.60)	3.75
5	1	4	60.5	3.23 (3.87)	3.75

(* המספרים בסוגריים מציגים את מספר הנפשות הסטנדרטיות שהיה מתאים להרכבי המשפחה השונים אילו נקודת קצבה היתה 5% מהשכר הממוצע במשק.

יותר מאשר לפי הסולם המקובל. שני הסולמות זהים כשמדובר בהרכבי משפחה המונה 2 נפשות (למעט אלמנה עם ילד), אך כשמדובר בשאר הרכבי המשפחה הסולם המקובל גבוה מהסולם הנגזר ממערכת הבטחת הכנסה. יש לציין, שאילו התוספת המשולמת לשני הילדים הראשונים של אלמן/ה לא היתה גדלה ב-1980 (מ-5% מהשכר הממוצע במשק ל-7.5% ממנו) ואלולא השחיקה בערכה של נקודת קצבת ילדים (מ-5% מהשכר הממוצע במשק ב-1975 ל-3% ב-1989), סולם השקילות שהיה נגזר ממערכת הבטחת הכנסה היה דומה מאוד לסולם המקובל, בהתאם לשיקולים שהנחו את מעצבי התוכנית להבטחת הכנסה.

פרק 7

אמנות בינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי

דבורה אבינרי

תחושת האחריות לצורך בהגנה על הזכויות הסוציאליות הנצברות של אנשים העוברים ממדינה למדינה הכיאה להתפתחות סוג מיוחד של הסכמים בינלאומיים, הידועים בשם הכולל: אמנות בינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי. הצורך להבטיח זכויות אלה נובע מהעובדה, שלמערכת הביטוח הסוציאלי של כל מדינה יש תוקף רק בשטחה. כלומר, תשלום דמי הביטוח הוא חובה והזכויות ניתנות למימוש רק בגבולותיה. אולם במציאות המורכבת של המאה ה-20 אין בהסדר כזה מענה לצרכיו של מי ששילם דמי ביטוח במדינה מסוימת, או רכש זכויות כהתאם להוראות התחיקה הסוציאלית של אותה מדינה, אך יוצא משטחה מסיבות אישיות, מדיניות או כלכליות. בלא הסדר נאות, הזכויות הסוציאליות הנצברות בשטחה של מדינה כלשהי אינן ניתנות למימוש מחוצה לה.

כדי להתגבר על קושי זה ובכדי לסייע לפתרון בעיותיו של אדם ששילם דמי ביטוח ו/או רכש זכויות במסגרת יותר ממערכת ביטוח סוציאלית אחת, נוצרו האמנות הבינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי. זאת ועוד, האמנות מאפשרות להסדיר פטור מתשלום כפל דמי ביטוח עבור עובדים הנשלחים על ידי מעבידיהם לעבוד תקופה קצונה במדינה אחרת. מכאן, שלאמנות הבינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלי יש מרכיבים שונים, והן מיועדות להסדיר מכלול נושאים, שמופקדות עליהם מערכות הביטוח הסוציאליות בארצות השונות.

בפרק זה יידונו עקרונות כלליים וסוגיות יסוד של אמנות בינלאומיות מסוגים שונים וחשיבותם כתחום דינאמי בביטוח הסוציאלי.

ב. האמנות הבינלאומיות לסוגיהן

קיימת קשת רחבה של הסכמים בינלאומיים, וניתן להבחין בשני סוגים עיקריים:

- אמנות רב-צדדיות - לרוב הן תוצר של התפתחות הפעולה הנורמטיבית של ארגון העבודה הבינלאומי לשם גיבוש עקרונות כלליים שיוכלו להיות מקובלים על מספר רב ביותר של חברי ארגון זה. אמנות אלה פתוחות לאשרורן של כל המדינות החברות בארגון, וכל אחת מהן רשאית לאשרר את האמנה כולה, את חלקה, או בציון הסתייגויות. התפתחות נוספת של האמנות הרב-צדדיות נובעת מהתקשרות של מספר מדינות על בסיס אזורי, כאשר נוצר

ביניהן שיתוף פעולה גם בהקשרים כלכליים ומדיניים - לדוגמה, הקהילה הכלכלית האירופית.

- אמנות דו-צדדיות - נקשרות בין שתי מדינות לאחר מו"מ בין משלחות רשמיות של אותן מדינות. בדיוני המשלחות מגבשים פתרונות ספציפיים לבעיות הנובעות מהאופי השונה של התחיקה הסוציאלית בכל מדינה ולבעיות המתעוררות עקב המעבר של אזרחיהן ממדינה אחת לשנייה.

בחלקו הראשון של פרק זה נעמוד על האפיונים העיקריים של האמנות הרב-צדדיות, על תפקידן הסגולי בהתפתחות מערכת הביטוח הסוציאלית בכלל, ושיתוף הפעולה בין המדינות החברות בארגון העבודה הבינלאומי בפרט. בחלקו השני נתייחס לאפיונים העיקריים של האמנות הדו-צדדיות, נפרט את ההקשרים הספציפיים ואת הבעיות שאמנות אלה באות להסדיר ונסקור את האמנות הדו-צדדיות כתחום הביטוח הסוציאלית שמדינת ישראל כרתה עד כה. כמו כן נעמוד על העניין המיוחד שיש למדינת ישראל בכריתת אמנות אלה ובהרחבת שיתוף הפעולה הבינלאומי בתחום הביטוח הסוציאלית.

ג. האמנות הרב-צדדיות

ארגון העבודה הבינלאומי שהוקם לאחר מלחמת העולם הראשונה שם לעצמו כמטרה לקדם תכניות להרחבת תחום הפעולה של הביטוח הסוציאלית במדינות החברות, תוך שימת דגש על יישום עקרון הקניית מעמד חוקי שווה במסגרת הביטוח הסוציאלית גם לזרים ולעובדים מהגרים. לאור משימה זאת, גיבש הארגון בשנים 1919-1935 16 אמנות ו-13 המלצות בתחום הביטוח הסוציאלית בהקשר לקצבאות: נכות, זיקנה, שאירים, אבטלה ונפגעי עבודה.

אמנות רב-צדדיות אלה נועדו בחלקן לקדם את רעיון ביטוח החובה לגבי כלל העובדים במדינות החברות, והן פוסלות הגבלה של הביטוח הסוציאלית רק לחלק מן האוכלוסייה. לשם כך, הן קובעות, שיש לדאוג לזקנים, לנכים ולמובטלים, אך אינן כוללות הוראות בדבר שיעור הגמלאות או דרך חישובן. אמנות אלה נועדו רק בחלקן להגן על זרים ועל מהגרים.

להלן דוגמא של אמנות רב-צדדיות להגנה על זרים ומהגרים, שגובשו על ידי ארגון העבודה הבינלאומי ואושרו על ידי מדינת ישראל:

- אמנה מס. 19 - "אמנה בדבר שוויון דין לעובדים אזרחים ולעובדים זרים בנוגע לפיצויי עובדים בעד תאונות, 1925" (נכנסה לתוקף ביום 8.9.1926, ולגבי ישראל ביום 5.5.1958).

- אמנה מס. 48 - "אמנה בדבר שמירת זכויות קיצבה של מהגרים, 1935" (נכנסה לתוקף ב-10.8.1938 ולגבי ישראל ביום 16.1.1964).

לאחר מלחמת העולם השנייה התרחבה פעילות ארגון העבודה הבינלאומי בתחום זה, וגובשו אמנות רב-צדדיות נוספות, שהחידוש העיקרי בהן הוא כלליות הכיסוי מבחינת האנשים והמצבים שמתייחסים אליהם, לדוגמא הרחבת שוויון הטיפול באזרחים ובזרים במסגרת הביטוח הסוציאלי. ממדי בעיה זו גדלו מאוד מאז תום מלחמת העולם השנייה עקב תנועת אוכלוסין רבת היקף ממדינה למדינה, הן כתוצאה מהגירה מסיבות פוליטיות או כלכליות, והן כתוצאה מניידות עובדים שהיא אחד האפיונים של החיים בעידן החדש. אילו הביטחון הסוציאלי היה מגן רק על אזרחים, אנשים העוברים ממדינה למדינה (המשנים את אזרחותם, או החדלים להיות תושבים במדינה אחת, או העוברים להתגורר או לעבוד במדינה אחרת) היו עלולים להפסיד את הזכויות שצברו במסגרת הביטוח הסוציאלי בארץ מוצאם. כדי למנוע תוצאות כלתי רצויות אלה, ניסו למצוא פתרון במסגרת האמנות הבינלאומיות הרב-צדדיות ל-3 בעיות עיקריות:

- בעיית ההדדיות,
- בעית תקופת המינימום שאדם חייב להיות תושב במדינה כתנאי לזכאות,
- בעיית תשלום גמלאות לאלה שחדלו להיות תושבי המדינה

כפתרון לבעיות אלה נתקבלה בשנת 1962, לאחר דיונים ממושכים, אמנה מס. 118, הידועה בשמה המלא: "האמנה בדבר שוויון דין לאזרחים וללא אזרחים בכיטוח סוציאלי, 1962". אמנה זאת מסדירה הדדיות ב-9 ענפי ביטוח:

- טיפול רפואי	- גמלת שאירים
- גמלת מחלה	- גמלת פגיעה בעבודה
- גמלת אימהות	- גמלת אבטלה
- גמלת נכות	- גמלת משפחה
- גמלת זיקנה	

משמעות ההסדר שנקבע באמנה זו היא שאזרחי מדינה אחת זכאים לשוויון-דין במערכת הביטחון הסוציאלי של מדינה אחרת, אם שתי המדינות אשררו את האמנה באותם ענפי ביטוח. אשרור האמנה יכול להיות חלקי, כלומר רק לגבי ענפי ביטוח מסוימים, או מלא. ישראל, למשל, אשררה אמנה זו (בתוקף מיום 19.6.1966) לגבי 5 ענפי ביטוח בלבד: גמלאות זיקנה, שאירים, פגיעה בעבודה, אימהות וגמלת משפחה.

יש להדגיש, שמדינה המאשרת אמנה זאת חייבת להעניק בתחומיה - על בסיס של הדדיות - לא רק שוויון טיפול לאזרחי כל מדינה אחרת שאשררה אותה לגבי אותם ענפי ביטוח, אלא גם שוויון בהיקף הכיסוי ובהיקף הגמלאות. בהתייחס למשך התקופה שאדם חייב להיות תושב המדינה כתנאי לזכאות להגנה במסגרת הביטחון הסוציאלי שלה, אוסרת האמנה להתנות כל תנאי של תושבות; אולם בהתאם לעקרון ההדדיות, מתירה האמנה להציב תנאי שווה לזה שמתנה המדינה לגבי אזרחיה היא בענף ביטוח מסוים.

בעניין תשלום גמלאות בתו"ל אמנה זו קובעת, שכל מדינה מאשררת חייבת להבטיח תשלום גמלאות זיקנה, שאירים, נכות ופגיעה בעבודה הן לאזרחיה והן לאזרחי מדינה אחרת שאשררה את האמנה והם תושבי חוץ. אולם, מימוש זכויות אלה כפוף להסדרים שונים, כולל הסכמים דו-צדדיים בין המדינות שאשררו את האמנה. מכאן חשיבותם הסגולית של ההסכמים הדו-צדדיים - לא רק לכשעצמם, אלא גם ככלי למימוש וליישום הסכמים רב-צדדיים.

אין לסיים את סקירת נושא האמנות הרב-צדדיות מבלי לציין, שאמנה מסוג זה יכולה לשרת את המטרה שלשמה נוצרה רק אם מאשרר אותה מספר מספיק גדול ומשמעותי של מדינות החברות בארגון העבודה הבינלאומי, כלומר, מדינות שיש ביניהן זרם אוכלוסין בשני הכיוונים. חשיבות הדבר היא בכך, שמדינה שיישום האמנה גורם לה הפסד כספי כתוצאה מהיקף התשלומים לאזרחי מדינה אחרת, תצא נשכרת מיישום אמנה זו ממדינה שלישית.

ישראל, כארץ קולטת עלייה, אשררה את האמנות הרב-צדדיות הנ"ל, היות שיש לה עניין רב בכך שעולים יוסיפו לקבל את קצבת הביטוח הסוציאלי מארצות מוצאם גם לאחר עלותם ארצה. לכן חשוב מבחינתנו, שאמנות אלו תהיינה מאושררות על ידי מדינות שמהן עולים יהודים לישראל. מכאן יוצא, שבאמנות אלה יש פוטנציאל משמעותי להבטחת מיצוי זכויות סוציאליות של עולים ממערכות הביטוח הסוציאלי של ארצות מוצאם. על כן רצוי להקצות בעתיד משאבים נוספים לעבודות ההכנה הדרושות להרחבת מיצוי מלוא הפוטנציאל של אמנות אלה.

ד. האמנות הדו-צדדיות

לעומת האמנות הרב-צדדיות המצטיינות בהיקף הכיסוי ובכלליותן העקרונית, האמנות הדו-צדדיות הן כלים ספציפיים המותאמים לצורכי שני הצדדים המתקשרים. אמנות אלה מטרתן כפולה: מצד אחד - להסדיר באורח ספציפי שורה של בעיות הנוצרות עקב מעבר של אנשים מארץ לארץ כדי לאפשר להם למצות זכויות שנרכשו על ידם באמצעות תשלום דמי ביטוח או צבירת תקופות ביטוח, לפי הוראות התחיקה הסוציאלית

של שתי המדינות המתקשרות באמנה כזו. מצד שני, אמנות אלה נועדו למנוע תשלום כפל דמי ביטוח עבור עובד הנשלח על ידי מעבידו לעבוד תקופה קצובה במדינה האחרת. בהיעדר אמנה, הצורך לשלם דמי ביטוח כפולים מכביד על העובד ועל המעביד גם יחד וגורם לכזבוז מטבע זר ולעליית עלות העבודה של המוצרים והשירותים השונים.

מדינת ישראל כרתה עד כה 9 אמנות דו-צדדיות, ואלה הן:

- האמנה עם בריטניה - נכנסה לתוקף ביום 1.11.1957
- פרוטוקול מתקן - נכנס לתוקף ביום 1.4.1984
- האמנה עם הולנד - נכנסה לתוקף ביום 1.11.1963
- אמנה מחליפה - נכנסה לתוקף ביום 1.9.1985
- האמנה עם צרפת - נכנסה לתוקף ביום 1.10.1966
- האמנה עם בלגיה - נכנסה לתוקף ביום 1.5.1973
- האמנה עם אוסטריה - נכנסה לתוקף ביום 1.12.1974
- האמנה עם גרמניה - נכנסה לתוקף ביום 1.5.1975
- תיקון לאמנה - נכנס לתוקף ביום 1.1.1987
- האמנה עם שבדיה - נכנסה לתוקף ביום 1.7.1983
- האמנה עם שוויץ - נכנסה לתוקף ביום 1.10.1985
- האמנה עם איטליה - נכנסה לתוקף ביום 21.11.1989

ואלה התחומים העיקריים המוסדרים באמנות הדו-צדדיות:

1. שוויון-דין לזר במסגרת מערכת הביטוח הסוציאלית,
2. קביעת התחיקה החלה על סוגי עובדים שונים,
3. שמירת זכויות כהליך של רכישה,
4. שמירת זכויות שנרכשו,
5. תשלום קצבאות לזכאי הנמצא בשטחה של המדינה השנייה,
6. מתן גמלאות בעין במדינה השנייה,
7. ביצוע בדיקות רפואיות לפי הזמנת הרשויות המוסמכות של המדינה השנייה וצורכיהן,
8. תיאום, שיתוף פעולה ועזרה הדדית במישור המינהלי של יישום האמנה,
9. החלפת מידע לגבי השינויים בחקיקה הסוציאלית והשינויים שלא ייכללו באמנה,
10. איתור בעיות עקרוניות המתייבות תיקון או שינוי האמנה, החסכם המינהלי או הטפסים ליישום האמנה.

להלן נעמוד בקצרה על משמעות כל אחד מהתחומים הנ"ל.

1. שוויון-דין לזר במסגרת מערכת הביטוח הסוציאלית

עקרון שוויון הדין לזר נועד לאפשר הגנה במסגרת הסכמים דו-צדדיים לעובדים שהם אזרחים או תושבים של המדינות המתקשרות (או מצויים בקטיגוריה מיוחדת כגון: פליטים, חסרי אזרחות ובני משפחותיהם) על פי חוקי הביטוח הסוציאלית של המדינה בה הם נמצאים, ולהעניק להם גמלאות לפי אותם כללים שנקבעו לגבי אזרחי אותה מדינה.

בעיית שוויון-הדין נובעת ממבנה המימון של מערכת הביטוח הסוציאלית. כאשר יש קשר ברור בין תשלום דמי הביטוח לרכישת הזכות לקצבה מסוימת, כלומר כאשר מדובר במערכת שהאלמנט הביטוחי בה ברור, ההתנגדות להעניק שוויון-דין לעובדים שאינם אזרחי המדינה או תושביה פחותה מאשר כששית המימון של מערכת הביטוח הסוציאלית מורכבת יותר, כלומר כאשר כספי המיסוי הכללי הם מרכיב משמעותי בה. זו הסיבה לקיום הסדרים מפלים, הן לגבי החובה להיות מבוטח והן לגבי הזכות ליהנות מקצבאות במערכות הממומנות בעיקר מהמיסוי הכללי. הסדרים מפלים כאלה הלכו והתרככו כמשך השנים, עם התרחבות היקף ההגנה המוענקת על ידי מערכת הביטוח הסוציאלית של המדינות השונות. כדי להתגבר על תופעה זו, כוללים את עקרון שוויון הדין לזר במסגרת מערכת הביטוח הסוציאלית - על בסיס של הדדיות - ככלל מנחה בכל אמנה דו-צדדית.

מאחר שהמדינות המתקשרות רשאיות לכלול באמנה דו-צדדית את ענפי הביטוח שהסכימו עליהם במסגרת המו"מ שניהלו לשם כריתת האמנה, התוצאה היא מגוון רחב של אפשרויות, כפי שניתן לראות בלוח מס. 1.

יש לציין, שמטעמים הומניטריים התפתחה מגמה להחיל את עקרון שוויון הדין במסגרת האמנות הדו-צדדיות לא רק על אזרחי המדינות המתקשרות אלא גם על פליטים ועל חסרי אזרחות ובני משפחותיהם. היקף תחולת האמנות הדו-צדדיות שמדינת ישראל כרתה עד כה מוצג בלוח מס. 2.

2. בעיית התחיקה החלה על סוגי עובדים שונים

בעיית התחיקה החלה מתעוררת בהקשר לעובדים הנשלחים על ידי מעבידיהם לעבוד במדינה אחרת במשך תקופה מוגבלת. האדם הנשלח הריהו מצד אחד אזרח ותושב המועסק על ידי מפעל שמקום עסקיו העיקרי במדינת המוצא שלו, ולכן יש להמשיך לשלם עבורו דמי ביטוח במדינתו. מאידך גיסא, מאחר שהוא עובד במדינה אחרת, יש לשלם

לוח מס. 1: ענפי הביטוח הכלולים באמנות הדו-צדדיות, שמדינת ישראל כרתה

ה ע ר ר ת	אבטלה	נפגעי עבודה ומתלוח מקצוע	נכות	ילדים (כסיוע משפחתי)	אימהות	שארירים	זיקנה	ענף הביטוח האמנה עם
הענפים כלולים באמנה וכפרוסוקול המתקן	-	X	-	X	X	X	X	בריטניה
הענפים כלולים באמנה המחליפה	X	X	X	X	X	X	X	הולנד
	-	X	-	X	X	X	X	צרפת
	-	X	-	-	-	X	X	בלגיה
כסיוע משפחתי	X	X	X	X	-	X	X	אוסטריה
	-	X	X	-	X	X	X	גרמניה
	X	X	X	X	X	X	X	שבדיה
	-	-	X	-	-	X	X	שווייץ
האמנה מצומצמת רק לפטור הדדי משלום כפל זמי ביטוח	-	-	-	-	-	-	-	איטליה

לוח מס. 2: תחולת האמנות הדו-צדדיות

האמנה עם	אזרחי שתי המדינות המתקשרות				פליטים וכני משפחותיהם	חסרי אזרחות וכני משפחותיהם	האמנה
	משפחותיהם בני משפחותיהם	עצמאים	כעין שכירים	שכירים			
בריטניה	X	X	-	X	-	-	כלולים כאמנה וכפרוטוקול המתקן
הולנד	X	X	-	X	X	X	כלולים כאמנה המחליפה
צרפת	X	-	X	X	-	-	
בלגיה	X	-	X	X	-	-	
אוסטריה	X	X	-	X	-	-	לגבי אוסטריה - אזרח כולל אדם דובר גרמנית מחוסר נתינות או שאזרחותו אינה ברורה והנמצא לא רק כאזרח זמני בשטחה של אוסטריה
גרמניה	X	X	-	X	X	-	
שכדיה	X	X	-	X	X	X	
שוויץ	X	X	-	X	X	X	
איטליה	X	-	-	X	-	-	האמנה מתייחסת לעובדים מכלי לציין האם מזוכר באזרחי שתי המדינות בלבד, או גם אתרים

עבורו דמי ביטוח גם במדינה שבה הוא מבצע את עבודתו. במקרה כזה מוטל אפוא גם על העובד וגם על המעביד נטל כפול של תשלום דמי ביטוח לשתי מערכות ביטוח סוציאליות. זאת ועוד, העובד צובר כך כפל זכאות בשתי מערכות נפרדות. תוצאותיו של מצב זה אינן רצויות לכל הגורמים הנוגעים בדבר, וכדי למונען נקבעות באמנות דו-צדדיות הוראות מפורטות לגבי התחיקה החלה על עובדים כאלה, שמשמעותן המעשית היא פטור מתשלום כפל דמי ביטוח.

לא רק תקופת הפטור שונה באמנות דו-צדדיות שונות, אלא גם סוגי העובדים הנהנים ממנה במסגרת אותה אמנה. תקופת הפטור ניתנת להארכה בהסכמה הדדית של הרשויות המוסמכות של שתי המדינות המתקשרות. הפטורים חשובים במיוחד כשמדובר בסוגים מסוימים של עובדי חברות תובלה, ספנות, תעופה וכיו"ב. סוגים מסוימים של עובדים נהנים מפטור מכפל דמי ביטוח אף בלא הגבלת זמן, לדוגמא: עובדים בשירות המדינה והציבור, עובדים בשירות הדיפלומטי או הקונסולרי וכד'. משך תקופת הפטור וסוגי העובדים הנהנים ממנה אינם זהים באמנות השונות עקב השינוי הקיים בהוראות התחיקה הסוציאלית של כל אחת מהמדינות וכן מהצרכים הספציפיים של סוגי עובדים שונים.

תמצית ההסדרים שנקבעו באמנות שמדינת ישראל כרתה מוצגת בלוח מס. 3.

הכלל המנחה בכל המקרים הוא יצירת הסדר שיבטיח, כי כל עובד הנשלח על ידי מעבידו לעבוד תקופה קצובה במדינה אחרת יהיה כפוף למערכת סוציאלית אחת בלבד, שתקבע הן את חובותיו מבחינת תשלום דמי הביטוח, והן את זכאותו למיצוי מכלול זכויותיו.

3. שמירת זכויות בתהליך רכישה

בעיה זו מתעוררת, כשמדובר באנשים ששילמו דמי ביטוח או רכשו תקופות ביטוח ביותר ממערכת ביטוח סוציאלית אחת, אולם הם עלולים להימצא בלתי זכאים לקבל קצבה אף לא מאחת ממערכות הביטוח בשל אי צבירת תקופות ביטוח די הצורך - כלומר תקופת אכשרה מספקת, כנדרש לקבלת זכאות לקצבאות השונות, בהתאם לכלליה של כל מערכת. הכוונה לתקופות הביטוח הנצברות מכוח תשלום דמי ביטוח או תשלום כספי אחר, או עקב תקופות תעסוקה ו/או מגורים באותה מדינה. אורך תקופת האכשרה הנדרשת כתנאי לזכאות אמנם שונה ממדינה למדינה, אך בעיית השמירה על זכויות בתהליך רכישה חוזרת ומתעוררת כל אימת שקבלת קצבה מותנה בתקופת אכשרה, שאורכה קבוע בחוק.

לוח מס. 3: מניעת תשלום כפל זמי ביטוח

ה ע ר ו ת	עובדי מדינה וציבור ועובדים דיפלומטיים וקונסולריים	עובדי חכרות תובלה, ספנות ותעופה	עובד הנשלח ע"י מעבידו לעבוד בחו"ל			סוג העובדים
	אורך תקופת הפטור	אורך תקופת הפטור	אפשרות הארכה נוספת	אפשרות הארכה לפי הוראות האמנה	אורך תקופת הפטור	האמנה עם
כלול באמנה ובפרוטוקול המתוקן	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית עד 5 שנים	-	עד 24 חודש	כריטניה
ההסדרים כלולים באמנה המחליפה	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	-	עד 24 חודש	הולנד
	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	-	עד שנה	צרפת
לא חל על עובדים בסניף או בנציגות קבועה	כלא הגבלת זמן	עובדים וסגל נייד כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	מסיבות בלתי צפויות - עד 12 חודש	12 חודשים	כלגיה
	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	-	עד שנתיים	אוסטריה
	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	-	-	כלא הגבלת זמן	גרמניה
	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	-	עד 36 חודש	שנדיה
	כלא הגבלת זמן	כלא הגבלת זמן	בהסכמה הדדית תקופה נוספת (בלתי מוגדרת)	-	עד 24 חודש	שוויץ
הארכה נוספת נשים לב למשך תקופת העבודה ובהתחשב בגיל העובדים	-	-	בהסכמה הדדית תקופת נוספת (בלתי מוגדרת)	12 חודשים	עד 36 חודש	איטליה

לוח מס. 4 - שמירת זכויות במהלך רכישה - צירוף תקופות ביטוח

הערות	ענף הביטוח						האמנה עם	
	ביטוח אבטלה	נפועי עבודה ומתלומ מקצוע	ביטוח נכים	ביטוח ילדים	ביטוח אישמות	ביטוח שאירים		ביטוח זיקנה
	-	-	-	-	X	X	X	בריסטניה
	X	-	-	-	X	X	X	הולנד
	-	X	-	X	X	X	X	צרפת
הצירוף תקף לביטוח מתלומ מקצוע בלבד	-	X	-	-	-	-	-	בלגיה
	X	-	X	X	X	X	X	אוסטריה
הצירוף תקף לביטוח מתלומ מקצוע בלבד	-	X	-	-	X	X	X	גרמניה
מאונות עבודה או מתלומ מקצוע קודמות נלקחות בחשבון בקביעת דרגת הנכות	X	X	X	-	X	X	X	שבדיה
	-	-	-	-	-	X	X	שווייץ
אמנה זו מצומצמת ואינה כוללת צירוף תקופות ביטוח	-	-	-	-	-	-	-	איטליה

כדי למנוע אי זכאות לקבלת קצבה מאף אחת משתי מדינות בגלל אי השלמת תקופת אכשרה מינימלית, כנדרש בכל אחת מהן, נקבע העיקרון של שמירת זכויות בתהליך רכישה. הביטוי המעשי של עיקרון זה הוא כדי למנוע אי זכאות לקבלת קצבה מאף אחת משתי מדינות בגלל אי השלמת תקופת אכשרה מינימלית, כנדרש בכל אחת מהן, נקבע העיקרון של שמירת זכויות בתהליך רכישה. הביטוי המעשי של עיקרון זה הוא צירוף תקופות הביטוח צירוף תקופות הביטוח שהאדם רכש בכל אחת משתי המדינות כבסיס הן לקביעת זכאותו לקצבה והן לחישוב גובה הקצבה החלקית המגיעה לו מכל אחת מהן. עקרון צירוף תקופות הביטוח ידוע בשם "טוטליזציה".

יש שיטות שונות של טוטליזציה. כך, לדוגמה, ניתן לצרף לא רק תקופות שעבורן שולמו דמי ביטוח בשתי המדינות, אלא גם תקופות מגורים שהן תקופות ביטוח שוות ערך. הנוסחה נקבעה בכל אמנה דו-צדדית כמשא ומתן בין שתי המדינות המתקשרות, בהתחשב בעקרונות היסוד של התחיקה הסוציאלית בכל אחת מהן.

מדינות המתקשרות באמנה דו-צדדית יכולות גם לקבוע מכתנים שונים לגבי הנוסחה לצירוף תקופות הביטוח בענף מסוים, או מכתנים שונים לגבי ענפי הביטוח השונים.

לוח מס. 4 מציג את עיקרי ההסדרים השונים שנקבעו בעניין צירוף תקופות הביטוח באמנות הדו-צדדיות שמדינת ישראל כרתה עד כה.

4. שמירת זכויות שנרכשו

בעוד עקרון השמירה על זכויות בתהליך של רכישה נועד להגן על אנשים העוברים ממדינה למדינה מבלי להשלים את תקופת האכשרה הדרושה לפי התחיקה של אף אחת משתי המדינות, עקרון השמירה על הזכויות שנרכשו נועד לסייע לאנשים שאמנם השלימו את תקופת האכשרה כנדרש במדינה האחת, אך בזמן היווצרות עילת התביעה לאותה קצבה שהו בשטחה של המדינה האחרת, ולכן הם מנועים מלמשש את זכויותיהם. כהיעדר אמנה דו-צדדית בין שתי המדינות הנוגעות כדבר, נופלים אנשים אלה למעמסה על מערכת העזרה הסוציאלית של המדינה שבה הם נמצאים, מכלי שיש באפשרותם למצות את הזכויות שצברו כדין במערכת הביטוח הסוציאלית של המדינה הראשונה.

הביטוי המעשי של עקרון שמירת הזכויות שנרכשו הוא אפשרות "ייצוא" הקצבה מהמדינה שבה נרכשה הזכאות למדינה שבה שוהה הזכאי, כמועד המזכה לקבלה לפי הוראות התחיקה הסוציאלית במדינה שבה רכש את זכויותיו.

לוח מס. 5 - שמירת זכויות שנרכשו - ייצוא הקצבה למדינה השנייה

הערות	ענף הביטוח							האמנה עם
	אבטלה	נפגע עבודה ומחלות מקצוע	נכות	ילדים	אימהות	שארירים	זיקנה	
	-	X	-	-	X	X	X	בריטניה
	X	X	X	-	X	X	X	הולנד
	-	X	-	X	X	X	X	צרפת
	-	X	-	-	-	X	X	בלגיה
	X	X	X	X	-	X	X	אוסטריה
	-	X	X	-	X	X	X	גרמניה
	X	X	X	-	X	X	X	שבדיה
	-	-	X	-	-	X	X	שווייץ
	-	-	-	-	-	-	-	איטליה

אמנה זו מצומצמת
ואינה כוללת הסדרים
לייצוא קצבאות

המדינות המתקשרות באמנה דו-צדדית רשאיות להסכים כאורח הדדי על ייצוא קצבאות מסוימות בלבד. מגוון האפשרויות שנקבעו בהקשר זה באמנות הדו-צדדיות שמדינת ישראל כרתה עד כה מוצג בלוח מס. 5.

שמירת זכויות שנרכשו מבטיחה לזכאי את קבלת הקצבה, בין אם הוא עובר למדינה השנייה לצמיתות ובין אם לפרק זמן מוגבל.

5. תשלום קצבאות לזכאי הנמצא בשטחה של המדינה השנייה

העקרונות הנעלים ביותר חסרי תועלת באין כלים לתרגם לשפת המציאות. מימוש עקרונות שמירת הזכויות בתהליך של רכישה ושמירת הזכויות שנרכשו בלי ספק תלוי בהסדרים המאפשרים העברת כספי קצבאות ממדינה לרעותה. גם בהקשר זה יכולות המדינות המתקשרות באמנה דו-צדדית לקבוע בהסכמה הדדית כללים שונים, בהתחשב בעקרונות היסוד של התחיקה הסוציאלית והמוניטרית שלהן. לדוגמא, ניתן להסכים במסגרת האמנה או בהסכם המינהלי ליישומה, שהקצבאות תשולמנה לזכאים הנמצאים בשטחה של המדינה השנייה באמצעות מוסדות הביטוח הסוציאלי המוסמכים של מדינה זו; או לתילופין, המוסדות המוסמכים של המדינה המשלמת יעבירו לזכאי את סכום הקצבה במישרין - לחשבון הבנק שלו, בהמחאת-דאר וכיו"ב. העברת התשלום במישרין לזכאי היא המגמה הגוברת, היות שהעברתו באמצעות מערכת הביטוח הסוציאלית של המדינה, בה שוהה הזכאי, גורמת עומס מינהלי רב ומיותר.

עניין נוסף הדורש הסכמה הדדית בין המדינות המתקשרות הוא קביעת הסדר למקרה של הטלת הגבלות על הוצאת מטבע זר. על מנת שהטלת פיקוח כזה לא תפגע באפשרות ליישם את האמנות הדו-צדדיות בתחום הביטוח הסוציאלי, מקובל להסכים מראש, שגם במקרה זה לא תפוג ההתחייבות לייצא את הקצבאות למי שזכאי לכך לפי האמנה. מימוש ההתחייבות מחייב הוצאת היתר מיוחד להקצבת מטבע זר למטרה זו על ידי הרשויות המוסמכות של אותה מדינה.

בהקשר זה יש לציין, שתנאי תשלום הקצבה נקבעים לפי הוראות התחיקה של המדינה המשלמת. את התביעה לתשלום אפשר להגיש למוסד המוסמך או למוסד בתחום מגוריו של התובע, תוך תקופה שנקבעה בחוק המדינה המשלמת.

6. מתן גמלאות בעין במדינה השנייה

עקרון תשלום הקצבאות לזכאי הנמצא בשטחה של המדינה האחרת הוא רק פן אחד של בעיות מימוש הזכויות הסוציאליות המגיעות ממערכת מוסמכת במדינה אחת לזכאי הנמצא בשטחה של מדינה אחרת. בלא אפשרות להעניק גמלאות בעין במדינה האחרת, אין הגנה מקיפה על אנשים העוברים ממדינה למדינה. לכן פותחו כלים באמצעות האמנות הדו-צדדיות להבטחת חוליה זו, וגם בהקשר זה ניתן להגיע בהסכמה הדדית לנוסחאות מנוסחאות שונות, בהתחשב בצרכים הספציפיים של הזכאים בני שתי המדינות המתקשרות.

בשונה מתשלום קצבאות, תשלום גמלאות בעין לזכאים הנמצאים במדינה השנייה מחייב עזרה ושיתוף פעולה מצד המוסדות המוסמכים של מערכת הביטוח הסוציאלי במדינה זו. השאלה הראשונה הדורשת הכרעה היא לפי עקרונותיה של איזו מדינה יש לשלם גמלאות אלה, זו שבה נמצא הזכאי או זו החייבת לשלם. גם לשאלה זו יש תשובות שונות באמנות השונות, והנטייה המתחזקת היא להעניק גמלאות בעין כהתאם להוראות חוקי המערכת הסוציאלית הנותנת את הגמלאות ולחייב את המערכת האחרת למתן הגמלאות לכסות את ההוצאות כפועל הנובעות ממתן גמלאות אלה.

יש פערים ניכרים בין רמות הגמלאות בעין הניתנות בארצות שונות, ולכן גם עלות נתינתן שונה. הפערים נובעים מהבדלים כרמת החיים, מסבסוד/אי סבסוד של הוצאות הטיפול הרפואי וכד'. יתר על כן, עלות החזר הוצאות הטיפול המינהלי במתן הגמלאות בעין מייקר מאוד את הביצוע ומכביד על המערכת המינהלית של הביטחון הסוציאלי בשתי המדינות המתקשרות. לאחרונה מסתמנת מגמת ספיגה הדדית של ההוצאות, המקלה על הסרבול. זאת - בעיקר כשמדובר בגמלאות בעין הניתנות בהקשר לטיפול רפואי דחוף במקרי פגיעה בעבודה של עובדים הנשלחים על ידי מעבידיהם לעבוד תקופה קצובה במדינה השנייה, ובאשפוז יולדות הנמצאות בזמן הלידה במדינה זו. הסדרים כאלה נקבעים לגבי זכאים לגמלאות בעין שנשארו מבוטחים בארץ מוצאם והזקוקים להן באופן דחוף בהיותם במדינה השנייה.

גמלאות בעין במדינה השנייה ניתנות גם לזכאי שהתחיל לקבלן בארץ אחת אך עבר להתגורר באופן זמני או קבוע במדינה השנייה. טיפול במצבים מסוג זה דורש, כמובן, הסדרים מיוחדים וקביעות מפורשות, הן בגוף האמנה הדו-צדדית והן בהסכם המינהלי ליישומה. בדומה לנושאים אחרים, גם כלילת נושא זה פתוחה לדיון ולהסכמה הדדית בין המדינות המתקשרות. לכן מתן גמלאות בעין במדינה השנייה אינו כלול בכל האמנות, אלא בחלקן בלבד.

7. ביצוע בדיקות רפואיות לפי הזמנת הרשויות המוסמכות של המדינה השנייה וצורכיהן

תשלום קצבאות למיניהן במסגרת אמנות דו-צדדיות לזכאים הנמצאים במדינה השנייה מחייב בהקשרים מסוימים מסגרת של פיקוח רפואי, בהתאם להוראות התחיקה הסוציאלית לגבי מקבליהן. הכוונה לבדיקות רפואיות של מקבלי הקצבאות הנמצאים בשטחה של המדינה השנייה, הדרושות לרשות המוסמכת של המדינה המשלמת את הקצבאות כבסיס להמשך תשלום הקצבה או לשינויה, בהתאם לתמורות במצבו הרפואי של הזכאי לקבלה.

באמנה ו/או בהסכם המינהלי ליישומה נקבעים הסדרים מפורטים בדבר תנאי העברת סמכות הפיקוח הרפואי מהרשות המוסמכת במדינה האחת לרשות המוסמכת המקבילה במדינה השנייה ובדבר מידתה. מאחר שעריכת הבדיקות הרפואיות גורמת הוצאות למערכת המבצעת אותן עבור המדינה השנייה, מגבשים כללים גם להחזרת הוצאות אלו והוצאות הטיפול המינהלי הכרוך בהן.

לשם פישוט התהליך והוזלתו נעשו ניסיונות לגבש נוסחאות ספוגה הדדית של הוצאות אלה, אך לפי שעה אין זו המגמה הרווחת, מאחר שיש הבדל בהיקף הבדיקות הרפואיות, שדורשות הרשויות המוסמכות של שתי המדינות המתקשרות. משום כך ההתחשבות והחזר ההוצאות בפועל הם עדיין השיטה השלטת, אך מדינות מסוימות אימצו כפתרון תשלום אחוז קבוע מסך כל הקצבאות מאותו סוג שמועברות מדי שנה ממדינה לרעותה.

8. תיאום, שיתוף פעולה ועזרה הדדית במישור המינהלי של יישום האמנה

כאמור, תרגום העקרונות הנעלים הכלולים באמנה דו-צדדית כתחום הביטוח הסוציאלי לשפת המציאות מחייב תיאום, שיתוף פעולה ועזרה הדדית בין הרשויות המוסמכות של שתי המדינות במישור המינהלי של יישום האמנה. הכלי למימוש שיתוף הפעולה הם הטפסים הדרושים להגשת התביעות לקצבאות ולגמלאות וכן להסדרת הנושאים השונים הכלולים בהוראות האמנה. ללא הכנת כלי זה לסוגיו (טפסים דו-לשוניים בשפות הלאומיות, או טפסים בשפה שלישית המקובלת על שני הצדדים, כגון אנגלית), כריתת האמנה וההסכם המינהלי ישארו כאבן שאין לה הופכין.

בגלל חשיבותם של הטפסים להפעלת האמנה, שינוי בחקיקה באחת המדינות המתקשרות, או בשתייהן, מחייבת לעתים גם שינוי במתכונתם או בצורתם. גם הכללים לעריכת שינויים מסוג זה בדרך

כלל מפורטים בהסכם המינהלי. מענין לציין, שהמדינות החברות בקהיליה הכלכלית האירופית מנהיגות לאחרונה סטנדרטיזציה של הטפסים שבשימוש המערכות הסוציאליות שלהן, והדבר מקל מאוד על ביצוע האמנות, מוזיל אותו ומחיש את מיצוי הזכויות לפיהן.

9. החלפת מידע על שינויים בחקיקה הסוציאלית ועל השינויים שלא ייכללו באמנה

במדינות רבות תחום החקיקה הסוציאלית אינו רק אחד הענפים הצעירים של מערכת המשפט, אלא גם אחד הדינאמיים שבה. לכך תורמת, כמובן, עלייתן לשלטון של מפלגות בעלות אידיאולוגיה חברתית שונה - בעקבות מהפכים פוליטיים או בחירות - ושינויים מדיניים אלה גורמים לשינוי גם בחקיקה הסוציאלית, שהיא הבסיס לאמנות הדו-צדדיות. מן ההכרח אפוא להבטיח החלפת מידע בעניין שינויים אלה.

יש לציין, שלמרות ששינויים בחקיקה הסוציאלית על פי רוב נקלטים מיד במסגרת האמנה, במקרים מסוימים ניתנת לכל אחד משני הצדדים אפשרות להודיע לצד השני תוך פרק זמן קצוב, שתחיקה חדשה מסוימת או ענף ביטוח חדש לא ייכללו במסגרת האמנה. הדבר דורש, כמובן, הוראה מפורשת בגוף האמנה עצמה.

10. איתור בעיות עקרוניות המחייבות תיקון האמנה, ההסכם המינהלי או הטפסים ליישומה

מגוון הנושאים הכלולים באמנות דו-צדדיות בתחום הביטוח הסוציאלי ומורכבותם, אשר פורטו לעיל רק בקווים כלליים ביותר, והשינויים התכופים בחקיקה מעלים לעתים בעיות עקרוניות בהקשרים משמעותיים המחייבים תיקון האמנה, ההסכם המינהלי או הטפסים. האמנה או ההסכם המינהלי בדרך כלל כוללים הוראות ספציפיות להליכים אלה.

אולם מאחר שכריתת האמנה או תיקון המסמכים הם על פי רוב תהליך ארוך ומסורבל למדי, נדרש זמן רב עד לגיבוש החלטה לנקוט בצעדים אלה ועד להשלמת ההסדר החדש ככלי הניתן להפעלה. סיבת הדבר היא, ההבדל הניכר בין התחיקות הסוציאליות של מדינות שונות וכדי להגיע לגיבוש אמנה דו-צדדית או כדי לשנותה דרושה עבודת הכנה רבה, הכוללת הן את בדיקת הכדאיות הכלכלית של ההתקשרות והן את עריכת הניתוח המשפטי המשווה של התחיקות הסוציאליות הללו.

כדיקות עלות האמנה לאוצר המדינה מתחייבת מכך שהאמנות אינן חד-סיטריות. הן מאפשרות גם לאזרחי המדינה השנייה ולתושביה למצות את הזכויות שרכשו במערכת הביטוח הסוציאלית בישראל באותה מיזה שהיא מאפשרת לאזרחי ישראל ולתושביה למצות את הזכויות שרכשו במדינה השנייה גם בהיותם בישראל. כרוך של ישראל כארץ קולטת עלייה התקשרות כאמנות דו-צדדיות היא יתרון, כי מאזן ההגירה לרוב חיובי מכחינתה.

לאחרונה, מתפתחת תופעה של עבודת פועלים זרים בישראל, שמספרם גדל בהתמדה. בעקבות תופעה זו פונות מדינות המוצא של העובדים הזרים לישראל בבקשה לכרות עמה אמנות דו-צדדיות, כדי לאפשר לעובדים אלה למצות זכויות שרכשו בזמן עבודתם בישראל גם לאחר שובם לארץ המוצא. תופעה זו, אם תתגבר, תעמיד את מערכת הביטוח הסוציאלית בישראל במבחן שונה במהותו מהמבחנים שעמדו לפניה עד כה.

ה. חשיבותן של האמנות הבינלאומיות כתחום דינאמי בביטוח הסוציאלית בישראל

פרק זה איננו ממצה את מכלול הבעיות וההקשרים של האמנות הבינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלית שמדינת ישראל כרתה עד כה. כפי שצוין בתחילת הפרק, כללנו בו רק עקרונות כלליים וסוגיות יסוד של אמנות בינלאומיות מהסוגים השונים.

לסיכום, להלן עיקר חשיבותן ותרומתן הסגולית למערכת הביטוח הסוציאלית בישראל:

1. בין תפקידי המוסד לביטוח לאומי, תחום האמנות הבינלאומיות הוא תחום יוצא דופן. בעוד שהתפקיד העיקרי של המוסד לביטוח לאומי הוא הבטחת רווחה סוציאלית לתושבי המדינה מכספי דמי הביטוח שנגבו מהמבוטחים, ובהקשרים מיוחדים גם בהשתתפות כספי ציבור, הרי האמנות הבינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלית מאפשרות להגביר את הרווחה הסוציאלית של אזרחי ישראל ושל תושביה ששילמו דמי ביטוח או רכשו תקופות ביטוח בארץ מוצאם או מושבם לפני עלותם ארצה, במימון של מערכות סוציאליות של מדינות אלה. אפשרות זו תורמת לא רק לרווחת הפרט, אלא היא גם מקור הכנסה במטבע זר לאוצר המדינה.

כארץ קולטת עלייה, יש לישראל עניין מיוחד בהרחבת ההתקשרויות כאמנות בינלאומיות בתחום הביטוח הסוציאלית.

2. יתר על כן, האמנות הבינלאומיות הדו-צדדיות מאפשרות לחסוך לאוצר המדינה ולמעביד חיסכון משמעותי בהוצאות במטבע זר על ידי מניעת תשלום כפל דמי ביטוח עבור עובדים, שמעבידיהם בארץ שולחים לעבודה כחו"ל לזמן קצוב. כמו כן, הן מוזילות את עלות העבודה למעביד הישראלי. דבר זה חשיבותו גוברת כל הזמן, שכן עלות העבודה היא אחד המרכיבים היסודיים בכושר התחרות של המוצר הישראלי בשוק הבינלאומי, תחרות אשר עומדת לגבור עוד לנוכח ההתפתחויות הצפויות בקהיליה הכלכלית האירופית ב-1992 ובעקבות השינויים המתחוללים בארצות מזרח אירופה והצטרפותן למערכת כלכלת השוק החופשי הבינלאומית.

על יכולתן של האמנות הבינלאומיות כתחום הביטוח הסוציאלי לתרום תרומה סגולית לאתגר זה יעידו פנייתו של מנכ"ל התאחדות התעשיינים בישראל למוסד לביטוח לאומי להרחיב את ההתקשרות באמנות דו-צדדיות כאלה וכן הפניות בנדון מצד חברות ישראליות, שהאמנות הבינלאומיות מאפשרות להן לחסוך בהוצאותיהן (לדוגמא חברת "אל-על").

הרחבת שיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות רבות בתחום התעשייה, השיווק, הטכנולוגיה, המדע ועוד, וכן התרחבות המסחר הבינלאומי ובעקבותיהם גידול במספר העובדים הנשלחים על ידי מעבידיהם לעבודה במדינות אחרות, מציבים אתגר להגברת העשייה גם כתחום האמנות הבינלאומיות הדו-צדדיות.

3. מלוא הפוטנציאל של אמנות אלה אינו ניתן למיצוי בנקל היות שרוב העולים הגיעו לישראל מארצות ערב או מארצות מזרח אירופה, ששיתוף הפעולה עמן בתחום האמנות הבינלאומיות לא היה אפשרי שנים רבות.

לאור השינויים מרחיקי הלכת שחלו לאחרונה בארצות מזרח אירופה, יש מקום לקוות שניתן יהיה לסלול נתיבים של שיתוף פעולה בין הרשויות המוסמכות בתחום הביטוח הסוציאלי בארצות אלה לבין המוסד לביטוח לאומי בישראל, ואכן יש כבר התחלות בתחום זה, עם רשויות הביטחון הסוציאלי בפולין.

פרק 8

אבחון מתמכרים לסמים במערכת הבטחת הכנסה

תמר הרון

אחריותו של המוסד לביטוח לאומי להבטיח הכנסת מינימום לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית הובילה לכיסוי קבוצה קטנה, יחסית, בשולי החברה - קבוצת המתמכרים לסמים. תובעי גמלת הבטחת הכנסה השייכים לגיל העבודה חייבים במבחן תעסוקה נוסף על מבחן הכנסות. המצב הפיזי-בריאותי אכן מאפשר לחלק מהמתמכרים לסמים לעמוד במבחן זה. אולם עקב ההתנהגות העבריינית האופיינית לבני קבוצה זו, המופקדים על הדבר בלשכות התעסוקה בדרך כלל נמנעים מלהפנות אותם למקומות הכשרה ועבודה. לפיכך הם נעשים זכאים לגמלת הבטחת הכנסה בעילה שהם בלתי ניתנים להשמה בעבודה. יש לציין, שלמרות הקונוטציה השלילית הנלווית לגמלה הניתנת לנרקומנים, קובעי המדיניות החברתית ומבצעי רואים בהענקת הגמלה לא רק הבטחת קיום לזכאי ולמשפחתו, אלא גם פתח לשמור על קשר עם אוכלוסייה בעייתית זו, וכך אולי אף למנוע הידרדרות נוספת במצבה ומיתון מסוים של היחסים השליליים בינה לבין החברה.

לפני כשבע שנים, לקראת גיבוש התקנות הקשורות להתמכרות בחוק הבטחת הכנסה וניסוחן, נבדקה מדיניות הבטחת ההכנסה למתמכרים במספר ארצות. נמצא, שעל פי רוב ההתייחסות לקבוצה זו נעשית במסגרת תוכניות טיפול שיקומי - רפואי או תעסוקתי - שלא לפי קטיגוריית התייחסות ספציפית. מתן הגמלה מותנה בהמלצת רופא ובשיתוף-הפעולה שהזכאי מגלה כלפי הטיפול. הגמלה קצרת טווח, והיא מוגבלת לתקופת הטיפול בלבד אלא אם כן התובע מוכר כנכה. במקרה זה מוענקת גמלה ארוכת טווח, המשתנה לפי רמת הנכות.

בישראל הוחלט להעניק גמלת הבטחת הכנסה ארוכת טווח (הדורשת חידוש שנתי, בדרך כלל) לתובע שאינו ניתן להשמה תעסוקתית והחסר מקורות מחיה אחרים. על מנת למנוע ניצול לרעה של המערכת על ידי בלתי זכאים ובזבוז כספי, החליט המוסד לביטוח לאומי להקים בשיתוף משרד הבריאות יחידת אבחון והערכה לקביעת הזכאות לגמלה. הטיפול ביחידה זו אמור להיות שלב ראשון, שבעקבותיו אפשר להפנות את הזכאי לשירותי גמילה, שיקום והכשרה מקצועית. מאחר ששירותים אלה אינם קיימים היום, אי אפשר להתנות את מתן הגמלה בקבלתם (באיזור חיפה מתן הגמלה מותנה בקבלת טיפול ביחידת אבחון וטיפול מקומית, המופעלת על ידי משרד הבריאות וקופת חולים הכללית). ביוני 1988 המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות - האגודה לבריאות הציבור, הקימו ביפו יחידת אבחון בשם "מרכז אבחון והכוון". המרכז מנוהל על ידי פסיכולוג, ועוזר לידו צוות המונה רופא, אחות, פסיכיאטר ומראיינים - עובדים סוציאליים או פסיכולוגים. אנשי הצוות, איש איש בתחנתו, בודקים את מהימנות הצהרתם של התובעים, בעיקר באמצעות נתונים על מצבם הבריאותי והנפשי ועל הרקע האישי שלהם.

האבחון אינדיכדואלי ודורש לפחות שלוש פגישות במועדים שונים במרכז, לשם ביצוע שלוש בדיקות שתן¹ ובדיקה בכל אחת מארבע תחנות האבחון, הנערכת על ידי: 1. מראיין 2. רופא, 3. אחות, 4. פסיכיאטר. בדרך כלל המופנים נבדקים במרוצת פגישה אחת לפחות בשתי תחנות, אך רבים מהם מגיעים לארבע פגישות ויותר. מופנים רבים נושרים לאחר הבדיקות הראשונות עוד לפני סוף האבחון, ואילו אחרים אינם מגיעים כלל למרכז לאחר תיאום הפגישה. שני סוגים אלה נחשבים כמי שאינם משתפים פעולה, והם אינם מקבלים גמלת הבטחת הכנסה.

בשלב זה עוסקים במרכז האבחון רק באבחון ובאיסוף נתונים על המופנים. אך המרכז אמור לשמש בעתיד יחידת קליטה מרכזית שתעריך את מצב המתמכרים ואת צורכיהם, תתכנן את הטיפול הדרוש להם, תפנה אותם לתחנות טיפול מתאימות, תעקוב אחר תוצאות הטיפול ואחר השינויים במצבם ותעדכן את תוכנית הטיפול במידת הצורך. היום, בהיעדר כתובת להפניה לצורך גמילה ושיקום, הטיפול במופנים למרכז האבחון מסתיים כמתן אבחון ובהערכה כללית. המחקר המלווה את עבודת המרכז מתמקד במעקב אחר התהליך ובבחינת המאפיינים הדימוגרפיים והסוציו-אקונומיים של המופנים.

ב. ממצאים

עד ספטמבר 1990 הופנו למרכז ביפו כ-2000 תובעי גמלה להבטחת הכנסה מ-10 סניפים ראשיים של המוסד לביטוח לאומי ומ-15 סניפי המשנה שלהם. תהליך האבחון של 1788 מהם נסתיים. 67% אובחנו כמתמכרים, 5% אובחנו כלא מתמכרים, 21% לא הגיעו כלל אל המרכז, ו-7% נשרו במשך תהליך האבחון מבלי לסיימו (לוח מס. 1). לאלה הנמנים על שלוש הקבוצות האחרונות, כלומר 33% מן המופנים שרואיינו לא אושרו הגמלאות שתבעו, וסכומן נחסך.

בלוח מס. 1, המציג את התפלגות המופנים שרואיינו לפי סניפים ולפי תוצאות האבחון, אפשר לראות כי יש הבדלים גדולים בין שיעורי המאובחנים כמתמכרים בסניפים השונים. השיעורים נעים מ-37% בסניף דימונה עד 92% בסניף אור-יהודה. שני סניפים אלה קטנים ולכן בלתי מייצגים, ובדרך כלל השיעור נע בין 65% ל-75%. לעתים קורה, שתובעים שלא שיתפו פעולה לאחר ההפניה הראשונה (נשרו או לא הופיעו כלל) מגישים תביעה נוספת לאחר היווכתם שתשלום הגמלה

1) יש לציין, כי בימים אלה ננקט במרכז אמצעי חדיש - שימוש בטיפול עיניים לשם אבחון מהיר ומדויק של התמכרות. אמצעי זה אמור לחסוך זמן וכסף ולהגדיל את מהימנותו של האבחון.

לוח מס. 1: התפלגות תוצאות אבחון המופנים, לפי סניף*

הסניף	סך כל המופנים שרואיינו**		מתמכרים	לא מתמכרים	נשרו	לא הופיעו
	מספרים	אחוזים				
סה"כ	1788	100	67	5	7	21
נהריה	37	100	62	-	-	38
עכו	27	100	63	-	7	30
נתניה	5	100	40	-	-	60
כפר-סבא	41	100	56	5	12	27
הרצליה	39	100	79	5	3	13
פתח-תקווה	90	100	74	4	4	18
רמלה	211	100	72	3	9	16
בית שמש	21	100	52	5	14	29
רחובות	91	100	70	1	7	22
ראשון-לציון	61	100	72	-	8	20
אשדוד	42	100	86	-	2	12
קריית-מלאכי	19	100	79	-	-	21
קריית-גת	29	100	69	3	0	28
אשקלון	92	100	59	2	9	30
תל-אביב**	289	100	80	2	4	13
יפו	181	100	69	1	12	18
בת-ים	38	100	55	3	13	29
חולון	76	100	67	5	5	23
רמת-גן	70	100	74	1	10	15
אור יהודה	24	100	92	-	4	4
באר-שבע	222	100	58	2	8	32
אופקים	20	100	55	-	10	35
נתיבות	8	100	75	-	12	13
דימונה	14	100	37	-	5	58
ערד	5	100	72	-	14	14

* חלק מהסניפים שאינם מופיעים בלוח עדיין אינו כלול בפרוייקט. חלקם מופנה ליחידה בחיפה.
 ** 3 אנשים (1%) הופנו לענף נכות.

הופסק או לא החל, ומאז הם משתפים פעולה עד סוף תהליך האבחון. כמו כן אפשר לראות, שבסניפים מרוחקים, גון באר-שבע או נהריה, שיעור אי שיתוף הפעולה גדול יותר מאשר בסניפים הקרובים למרכז האבחון.

המופנים למרכז שאובחנו כמתמכרים נמצאו משתמשים בסמים קשים (נוסף על סמים קלים). צרכני סמים קלים בלבד, כגון חשיש ומריחאונה, אינם פונים בדרך כלל בתביעה לקבלת גמלה להבטחת הכנסה. לוח מס. 2 מציג את שיעורי השימוש בסמים השונים בתקופה כלשהי בחייהם של המופנים שרואיניו, כפי שעלה מדיווח המרואיינים. כמו כן מוצגים פרופילים של המשתמשים בסמים השונים בהתייחס לחמישה מאפיינים: 1. שיעור השימוש בסם; 2. גיל התחלת השימוש; 3. משך תקופת השימוש; 4. אופן השימוש העיקרי בסם; 5. תדירות השימוש בסם.

הסם הנפוץ ביותר בקרב המרואיינים הוא אדולן (87%) (כנראה בגלל שהוא משמש כתחליף סם המסופק ע"י משרד הבריאות). הסם שרוב המשתמשים מתחילים בו בגיל המוקדם ביותר הוא חשיש. (65% מהמשתמשים בו החלו בכך לפני גיל 18). רוב המשתמשים בסמים האחרים החלו להשתמש בהם לאחר גיל 21. כמחצית המרואיינים משתמשים בסמים יותר מ-10 שנים, ויותר ממחצית צרכני רוב סוגי הסמים משתמשים בהם פעם ביום, כלומר בתדירות גבוהה ביותר.

69% מהמרואיינים ציינו, שבשלושת החזשים האחרונים אדולן היה הסם העיקרי שהשתמשו בו, כ-10% ציינו חשיש, ו-9% קוק. כסם השני משתמשים בו 42% ציינו קוק, ו-10% אדולן. סקרים אחרים העלו, שהשימוש בסוג הסם בדרך כלל נקבע לפי ההיצע בשוק ולפי המתיר, ולא לפי העדפות הצרכנים. תופעה זו של שימוש במספר סמים אופיינית לצרכני הסמים בישראל יותר מאשר לאלו בארצות אחרות.²

ממצאיו של מחקר אפידמיולוגי שנערך לאחרונה בארץ³ עולה, כי חשיש הוא הסם הנפוץ ביותר בארץ. 3.2% מיהודים בגיל 18-40 שצרכו חשיש בשנה האחרונה, לעומת 0.3% צרכו מתדון, 0.4% שצרכו אופיטים ו-0.3% שצרכו קוקאין. אולם חשיש נחשב סם קל, והשימוש בו כבסם עיקרי במרכז האבחון היה מועט יחסית, שכן המרואיינים עברו לסמים קשים. הקוקאין תופס היום אצל המתמכרים מקום נכבד אחרי האדולן,

-
2. ראה "תוכנית אב להתמודדות כוללנית עם בעיות השימוש לרעה בסמים במדינת ישראל". הוגש ע"י הוועדה הבינמשרדית והבינמוסדית לטיפול מקיף בנושא הסמים, מאי 1983.
 3. ברנע ד., טייכמן מ., ורהב ג.: השמיש בסמים ובאלכוהול בקרב תושבי מדינת ישראל, פו"רי תל-אביב בהוצאת הרשות למלחמה בסמים, מאי 1990.

לוח מס. 2: מאפייני השימוש בסמים, לפי סוג הסם (אחוזים*)

ה מ א פ י י ן											סוג הסם
תדירות השימוש בסם			אופן השימוש	משך השימוש בסם		גיל התחלת השימוש בסם				שיעור השימוש (% מכלל המרואינים)	
לא קבוע	פעמיים עד שלוש בשבוע	פעם ביום		+11 שנים	10-1 שנים	סה"כ	+21	20-18	עד 17		
						100	24	20	56		סם בלשהו
18	5	40	עישון	39	46	100	15	20	65	84	חשיש
6	5	81	שתייה	56	36	100	73	16	11	87	אדולן
17	3	58	הסנפה	32	50	100	61	39	16	59	הרואין
15	7	65	עישון	53	37	100	73	18	9	85	קוק פרטי
25	7	56	שתייה	51	45	100	77	15	9	31	פיטון
25	9	56	שתייה	57	46	100	84	10	5	35	הפנואיד
8	5	22	שתייה	48	55	100	57	21	22	16	פרודורמול

* התפלגות שאינה מסתכמת ב-100% פירושה שלא כל המרואינים ענו לשאלה.

שהוא סם "רשמי" ומוכר. מיזת השימוש בסמי הרגעה אינה ברורה. התכרר, שמתמכרים רבים אינם רואים בווליום סם ואינם מדווחים כלל על השימוש בו. מיזת צריכת שאר הסמים (פיטון, הפנואיד ופרודורמול) אינה גבוהה, יחסית.

1,131 תובעים סיימו את תהליך האבחון, ונתוני תיקיהם עובדו ונותחו במגמה לעמוד על טיבה של האוכלוסייה הפונה בתביעה לקבל גמלה להבטחת הכנסה בעילת התמכרות לסמים. לצורך זה נעשתה השוואה לממצאים שעלו מן המחקר האפידמיולוגי הנ"ל. השוואה זו עשויה לעזור להבנת תמונת המצב הכללית של המתמכרים לסמים בארץ, כנדרש להקמת יחידות טיפול ולתכנון מדיניות המיועדת למצוא מענה לצורכי המתמכרים.

השוואה עוררה מספר בעיות. נתוני שני המחקרים נאספו בשיטות שונות והוצגו בצורה שונה. המחקר האפידמיולוגי מתבסס על מדגם ארצי שמנה מעט יותר מ-1,220,000 מתושבי המדינה היהודים, גברים ונשים, בגיל 18-40. ממצאיו מתייחסים לשיעורי ההתמכרות לסמים קשים שאובחנו בקבוצות דימוגרפיות שונות. ממצאי מרכז האבחון מתייחסים למתמכרים שהגיעו למרכז (גילאי 18-20 משרתים בצבא ואינם זכאים להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי). לפיכך, נוסף על טעויות דגימה ועל טעויות אומדן רגילות, יש לתת את הדעת גם להבדלי הקטיגוריות ולהגדרת האוכלוסיות.

שיעור המשתשמים בסמים קשים באוכלוסיית המחקר האפידמיולוגי הוא 0.5%, כלומר כ-6,100 איש. כהם כ-80% גברים (וכ-20% נשים). במרכז האבחון, לעומת זאת, נימנו 89% גברים ו-11% נשים. השיעור הנמוך יותר של נשים המופנות למרכז האבחון נובע מן הפטור הניתן לנשים מתמכרות - אימהות לילדים קטנים - מחובת האבחון כתנאי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות הגיל של המתמכרים לסמים בשני המחקרים. נמצא ששיעור גילאי 21 - 25 במרכז האבחון נמוך יותר היות שרובם עדיין מתפקדים ומצליחים לדאוג לקיומם, שעה שהמבוגרים יותר כבר מתקשים לעשות זאת ופונים לעזרת המוסד.

לוח מס. 4 מציג את התפלגות המתמכרים בשני המחקרים לפי מוצא האב.

שיעור המתמכרים שאבותיהם נולדו באסיה-אפריקה גדול בקרב המופנים למרכז האבחון במידה ניכרת יותר מאשר בקרב אוכלוסיית המתמכרים בסקר הארצי. הנדל זה יכול לנבוע מן הקשר בין התנאים הסוציו-אקונומיים של המתמכרים לבין תופעת ההתמכרות, ומן הקשר בין זכאות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה לבין מבחן הכנסות, שכן בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות יש ייצוג גבוה ליוצאי אסיה-אפריקה.

לוח מס. 3: התפלגות המתמכרים לסמים קשים, לפי גיל (אחוזים)

מרכז האבחון	המתקר האפידמיולוגי	ג י ל
830	6,100	סה"כ מספרים אחוזים
100	100	
-	24	18 - 20
9	33	21 - 25
29	19	26 - 30
40	20	31 - 35
22	4	36 - 40

לוח מס. 4: התפלגות המתמכרים, לפי ארץ מוצא האב (אחוזים)

מרכז האבחון	המתקר האפידמיולוגי	ארץ מוצא האב
830	6100	סה"כ מספרים אחוזים
100	100	
5	10	ישראל
90	23	אסיה
-	41	אפריקה
5	26	אירופה-אמריקה

תיקי המרואיינים במרכז האבחון מכילים נתוני רקע רבים. המופנים באים ממשפחות מרובות ילדים, שהאבות העומדים בראשן על פי רוב לא עבדו עבודה קבועה ורצופה. בני קבוצה זו מצויים בשולי החברה.

השכלתם הכללית של המופנים נמוכה: 35% לא סיימו בית ספר יסודי, ו-34% למדו 8 שנים. 60% מאלה שהמשיכו בלימודים על-יסודיים למדו בבתי ספר תיכוניים מקצועיים, וכ-19% בבתי ספר תיכוניים עירוניים. על האחרים אין נתונים.

רק 61% גויסו לצבא. התפלגות המרואיינים שלא גויסו לפי סיבת אי הגיוס היא כדלקלמן: שימוש בסמים (13%), אי התאמה (12%), עבר פלילי (14%), לאום/דת (איסלאם 9%), סיבה רפואית (4%) וסיבות אחרות (15%). האחרים לא השיבו לשאלה. רק 39% מהמגויסים סיימו שלוש שנות שירות בצבא: 13% ציינו סמים כסיבת הנשירה, 37% ציינו אי הסתגלות, ו-11% מנו סיבות שונות. רק 13% מסך כל המרואיינים שירונו במילואים.

המתמכרים אינם בעלי מקצוע ואינם יציבים במקומות עבודתם: 28% עבדו פחות משנה במקום עבודתם הראשון, 25% עבדו 2 - 5 שנים, ורק 9% החזיקו מעמד יותר מ-5 שנים. 12% עזבו את מקום העבודה בגלל סמים, 12% בגלל אי הסתגלות, 2% בגלל עבריינות, ו-25% ציינו סיבות אחרות.

מעורבות המתמכרים בעולם הפשע שכיחה למדי: כמחצית המרואיינים דיווחו על הילקחות למעצר (35% יותר מפעם אחת). שיעור דומה דווח על כליאה בבתי סוהר. כ-12% משל המרואיינים היו כלואים יותר מ-3 פעמים בבית סוהר. 40% הואשמו בסחר בסמים, 20% בעבירות אלימות, 42% בעבירות רכוש ו-9% בעבירות מסוגים שונים (יש כאלה שהואשמו ביותר מאשר עבירה אחת).

שיעורם של התובעים הממשיכים להימנע משיתוף פעולה ושל אלה אשר אובחנו כבלתי מכורים הוא כ-30%. אומדן החיסכון החודשי הוא, אם כך, כ-400,000 ש"ח (לפי רמת הגמלה הממוצעת בספטמבר 1990), שהם 4,800,000 ש"ח לשנה, כאשר התובעים אינם משתפים פעולה במשך כל השנה.

ג. סיכום

עליית שיעורי המשתמשים בסמים בישראל ואתריותו של המוסד לביטוח לאומי להבטחת אמצעי קיום לאוכלוסייה בעייתית זו העלו את הצורך לבנות תהליכי אבחון והפניה של תובעי גמלה בעילת התמכרות לסמים כדי למנוע ניצול לרעה של תשלומי המוסד וכדי להכיר מקרוב אוכלוסייה זו על מאפייניה. כשלב ראשון הוקם ביפו על ידי המוסד לביטוח לאומי, בשיתוף משרד הבריאות - האגודה לבריאות הצעיר, מרכז ארצי לאבחון התמכרות, הפועל זה כשנתיים. בד בבד עם אבחון המופנים נאספים במרכז פרטים על מצנם הבריאותי, החברתי והנפשי. כבוא העת, לכשיקומו גופי טיפול די הצורך, אפשר יהיה להפנות אליהם את המתמכרים לפי מצנם וצורכיהם. לאוכלוסייה שהגיעה למרכז אופייניים מספר גדול של גברים צעירים, אבות שנולדו באסיה-אפריקה וצריכת מגוון רב של סמים קשים בתדירות גבוהה.

הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מעידה, כי מצב המקבלים על פי רוב קשה מבחינת בריאותית, נפשית, חברתית וכלכלית, ומכאן שסיכוייהם להשתקם מעטים, מה עוד שיש מחסור חמור בכתובות שאפשר להפנות אליהן את הנזקקים. בימים אלה יש מקום לתקווה מסוימת, שכן במספר מועצות מקומיות מתגבשים פרויקטים לטיפול ולגמילה כבית, והמועצה המקומית ומשרד העבודה והרווחה שוקדים על תכניות שיקום תעסוקתי-חברתי במסגרת הקהילה. מגמות אלו פותחות פתח כלשהו לפתרון, ולו חלקי בלבד, לבעיה חמורה זו של התמכרות לסמים.

נספח פרסומים

סקרים ודפי דיון

אסתר טולדנו, "ביטוח אבטלה: השוואה בין לאומית", דפי דיון מס. 2, המוסד לביטוח לאומי, 1988

בפרסום זה נסקרו 17 מדינות, שנהוג בהן ביטוח סוציאלי למקרי אבטלה. נושאי ההשוואה הם תנאי הזכאות, תקופת האכשרה, חוג המבוטחים, תקופת ההמתנה, משך תקופת תשלום זמי האבטלה, גובה התשלום (מקור הנתונים: Social Security Programs Throughout the World, ISSA, 1985). חוק "ביטוח אבטלה" בישראל זומה לחוקים המקבילים במרבית המדינות התעשייתיות, וכמותם גם הוא מושתת על עקרון הביטוח הסוציאלי ולא על עקרון הסעד. יעדי החוק העיקריים הם הגנה סוציאלית על הפרט והקצאה יעילה של כוח האדם במשק. למרות הטענה השכיחה, שביטוח אבטלה מגדיל במידה מסוימת את שיעור האבטלה, טרם נמצא מבשיר יעיל ממנו להגנה על הפרט ולייעול הקצאת העובדים במשק.

תמר אליאב, "מקבלי קצבת ילדים לפי ישוב - 1987", סקר מס. 62, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1989

בפרסום זה מוצגים נתונים (שמקורם קובץ תשלומי קצבות ילדים במרץ 1987) על משפחות ועל ילדים שקיבלו קצבת ילדים במרץ 1987, לפי חתכים גיאוגרפיים שונים: מחוז, צורת יישוב, יישובים שבהם יותר מ-5,000 תושבים וכד'; ונסקרו תכונות דימוגרפיות של המשפחות ושל הילדים לפי חתכים גיאוגרפיים אלה, הזורות אור על מגמות הרווחה באזורי הארץ השונים. מקום מיוחד הוקדש למשפחות ולילדים שקיבלו קצבה עבור הילד הראשון (קצי"ר). נושא נוסף הוא שיעורי קצבות הילדים: השיעור הרצוי לפי ועדת כן שחר מ-1975 והשיעור בפועל בשנים 1981-1987. כמו כן נדון היקף תשלומי המוסד לקצבות ילדים.

אלן זפקין וברנדה מורגנשטיין, "דפוסי הכנסה בקרב קשישים בישראל", סקר מס. 63, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1989

הדו"ח מציג את מקורות ההכנסה של קשישים אשר הגיעו לגיל פרישה ואת פערי הכנסותיהם. הכנסתם של 10% מהקשישים אמנם גבוהה מהשכר הממוצע, אך לכמתציתם הכנסה פחותה מרבע השכר הממוצע. פנסיה ממקום

עבודה היא כחמישית מההכנסה הממוצעת של הקשישים. שיעור הכיסוי הפנסיוני של גברים כפול מזה של נשים, אך הפער מצטמצם, שכן כיסוייין של נשים צעירות שכית בהרבה מכיסוייין של נשים מבוגרות. קצבות הביטוח הלאומי הן מקור ההכנסה היחיד של כרבע מהאוכלוסייה כולה ושל כמתצית מן הנשים הבודדות, שהן קבוצת המצוקה הגדולה ביותר בקרב הקשישים.

אורה תכיב, "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי יישוב לשנים 1987-1986", סקר מס. 64, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1989

מאז שנת 1986 עד שנת 1987 מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ירד ב-14%, ושיעור הכיסוי הארצי ירד מכ-3.9% לכ-3.4%. בשנים 1986-1988 השיעור הממוצע של מקבלי הגמלה בעיירות הפיתוח היה גבוה בהרבה מהשיעור בשלוש הערים הגדולות: 7% לעומת 2.2%, בהתאמה; ונרשם פער גדול בין יישובים עירוניים יהודיים ליישובים עירוניים לא-יהודיים. כמו כן, שיעור הכיסוי היה גבוה ביישובים עירוניים חדשים יותר מאשר ביישובים עירוניים ותיקים.

אסתר טולדנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי 1987/1988/1989", סקר מס. 58, יוני 1988, סקר מס. 65, יוני 1989; סקר מס. 73, מאי 1990; המוסד לביטוח לאומי

הדו"ח השנתי של המוסד לביטוח לאומי על נשים המקבלות דמי מזונות מכוח חוק המזונות, שהמוסד לביטוח לאומי מופקד על כיצועו, מציג נתונים (שמקורם מערך התשלומים לדמי מזונות) על נשים אלו, על הבעלים החייבים בדמי מזונות ועל היקף תובותיהם למוסד לביטוח לאומי. ב-1988 הוקדש פרק נוסף לנשים גרושות ולזכויותיהן הסוציאליות. ב-1989 זכו להתייחסות מיוחדת נשים שהצטרפו לראשונה למעגל מקבלות דמי המזונות מהמוסד לביטוח לאומי באותה שנה, ותכונותיהן הושו לאלה של קודמותיהן.

תמר אליאכ, "דמי לידה: סקירת המערכת ומקבלות הגמלה, 1988/89", סקר מס. 66, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1989

חלקו הראשון של הפרסום דן בהתפתחות מערכת דמי הלידה מאז נחקק חוק ביטוח אימהות ב-1954 ועד שנת 1986, שבה נעשו בו שינויים חשובים. חלק זה מאיר את המטרות העיקריות אשר למענן חוקק סעיף

דמי לידה בחוק ביטוח אימהות, סוקר את מרכיבי החוק ואת השינויים שחלו בו במשך השנים ומשווה אותו לחוקי מדינות שונות בשתי שנים 1960, 1987. כמו כן נסקרים בו מחקרים בנושא דמי הלידה בישראל. החלק השני עוסק בנשים שקיבלו דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי ב-1988/9 ובמאפייניהן העיקריים, כגון: קבוצת האוכלוסייה שהן נימנות עליה, משלח היד, וכן בסכום דמי הלידה שהן קיבלו לפי מאפיינים אלה. הנתונים נלקחו מקובץ תשלומי דמי לידה בשנת 1988/89.

אסתר טולדנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1988", סקר מס. 67, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1989

הדו"ח השנתי בסדרה "מקבלי דמי אבטלה" שיצא לאור ב-1989 מציג, כמקובל, נתונים על המקבלים דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי בשנה הנסקרת (על פי המערך הסטטיסטי של המקבלים), ומפורטים בו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות ומאפיינים של אבטלתם. מהדו"ח עולה, כי לאחר מגמת ירידה קלה במספר המובטלים ב-1987, ב-1988 האבטלה במשק הישראלי, - שפגעה בעיקר בענף התעשייה, גברה מאוד ולא היה כמידתה מאז 1970. כתוצאה מכך גדל משך הזמן הדרוש לחיפוש עבודה ולמציאתה: מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו למוכטל דמי אבטלה, היה ב-1988 101 לעומת כ-90 ב-1986 וב-1987. סכום דמי האבטלה ליום בשנים אלה היה כ-45% מהשכר היומי הממוצע במשק.

לאה ענבר, "שיקום נכים, האפיונים הקשורים להצלחת תהליך השיקום, 1985-1988", סקר מס. 68, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1989

מטרת המחקר היתה לבדוק את תרומתם היחסית של המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים, מאפייני הנכות והמאפיינים התעסוקתיים להצלחת תהליך שיקומם של משתקמים נכים שקיבלו טיפול שיקומי במחלקת השיקום בסניפים השונים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 1985-1988. כמו כן נכחנו אספקטים שונים של תהליך האבחון והטיפול במשתקם. אוכלוסיית המחקר מנתה את אלה שסיימו את תכנית הטיפול השיקומי כולה ואת אלה שהטיפול בהם הופסק לפני סיום התכנית. היעד המרכזי של תהליך הטיפול, שיקום בעבודה, הושג עבור 40% מכלל המשתקמים. מקור הנתונים: מערך הנתונים המרכזי הממוכן על משתקמים במוסד לביטוח לאומי.

ברנדה מורגנשטיין, שרית בייץ-מוראי ואלן זפקין "הפעלת חוק ביטוח סיעוד - סיכום נתונים מאפריל 1988 עד מרץ 1989", סקר מס. 69, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1990

הדו"ח מסכם את הנתונים המתייחסים למספר היבטים עיקריים בניסיון השנה הראשונה להפעלתו של חוק ביטוח סיעוד במתכונת מלאה: מספר התובעים ומאפייניהם הדימוגרפיים, משך זמן הטיפול בתביעה, עלות הפעלת השירותים, סוגי נותני השירותים וכיו"ב. הדו"ח עוסק בתקופה שבמרוצתה הצליחו המוסד לביטוח לאומי והשותפים לביצוע החוק לקלוט ולטפל ב-41,008 תביעות לגמלת סיעוד. בשנה זו כ-18,000 זכאים קיבלו שירותים במימון גמלת סיעוד, רובם בצורת טיפול אישי ועזרה ביתית קלה.

אלן זפקין "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנת 1988/89", סקר מס. 70, המוסד לביטוח לאומי, פברואר 1990

בשנת 1988/89 מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה אמנם ירד ירידה קלה, אולם במחציתה השנייה של שנת 1989 החלה להסתמן עלייה הן במספר התביעות והן במספר המקבלים. אוכלוסיית המקבלים נעשתה ותיקה יותר, ושיעור השוהים במערכת שנתיים ויותר ברציפות גדל מאז השנה הקודמת. מבחינה גיאוגרפית, ריכוזים של מקבלי גמלה נמצאו בעיקר בנגב, ברוב יישוביו.

תמר הרון, "מרכזי אבחון למתמכרים, יוני 1988 - דצמבר 1989", סקר מס. 71, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1990

דו"ח זה מסכם פעילות בת 18 חודש של המרכז לאבחון ולהכוון מתמכרים, מאז הקמתו ועד דצמבר 1989. אל מרכז זה, שהוקם על ידי המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות כיפו, מופנים התובעים הבטחת הכנסה. בעילת התמכרות לסמים לשם אבחון מהימן של מצבם. הסיכום מתייחס לשתי רמות: א. טיב התהליך, היקף הפעילות, מספר המופנים, הבדיקות הנעשות להם ותוצאותיהן, ב. נתונים על המופנים, בעיקר מאפיינים סוציו-אקונומיים ופסיכולוגיים; ונבחנים הקשרים ביניהם. מחקר זה אמור להיות הראשון למחקרים מקיפים ויסודיים על המכורים לסמים הקשורים למוסד לביטוח לאומי (תמצית ממצאי המחקר הראשוניים מוצגת בפרק בפני עצמו בסקירה זו).

לאה ענבר, "שיקום נכים - שיקום באמצעות "המשקם" 1987-1989", סקר מס. 72, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1990

במחקר זה נבחנה מיזת ההתמדה בעבודה של נכים שהופנו בשנת 1987 על ידי מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי למסגרת תעסוקה מוגנת - "המשקם". לפי ההסדר, משלם המוסד לביטוח לאומי למשקם עבור תקופת תעסוקה מודרכת בת 200 יום. בתום פרק זמן זה נחשב הנכה לעובד "המשקם". נמצא ש-51% מהמופנים המשיכו לעבוד במסגרת "המשקם" גם לאחר שנסתיימה תקופת התשלום עבורם. כמחצית המופנים היו חולי נפש. אך בעלי ליקויים פיסיים גילו התמדה בעבודה יותר מאשר חולי הנפש (58% לעומת 43%, בהתאמה). נתוני המחקר נאספו באמצעות "שאלון לנכה", אשר מולא על ידי עובדי השיקום בסניפי המוסד השונים.

רבקה פריאור, "מקבלי דמי פגיעה 1988/89", סקר מס. 74, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1990

דו"ח זה מציג נתונים על מקבלי דמי פגיעה בשנת 1988/89, מספר ימי התשלום וסך כל התשלומים שהועברו על ידי המוסד לצורך גמלה זו, בהתייחס לשכירים ולעצמאים בנפרד וכן למקום התאונה. מספר ימי הפגיעה הממוצע לנפגע שכיר היה 24 ולנפגע עצמאי - 30, והתשלום הממוצע ליום - 30.9 ש"ח ו-47.9 ש"ח, בהתאמה. כ-89% מהתאונות אירעו למבוטחים, שכירים ועצמאים כאחד, בדרכם לעבודה או בחזרה ממנה. אוכלוסיית המקבלים מתוארת על פי מספר נתונים דימוגרפיים בסיסיים. כמו כן משווה הדו"ח את היקף וסוג המקבלים בסניפי המוסד השונים.

ד"ר מ. ברזון, ד. גורדון, מ. הולצמן "נסה דרך אחרת - שיקום נכים בשוק החופשי", סקר מס. 75, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1990

במחקר המוצג נבדקה מיזת הצלחתן של שלוש תכניות לשיקום נכים בעלי נכות התפתחותית, שמגמתן להביא נכים אלה להשתלב בעבודה בשוק החופשי, ואשר יושמו באלוויון - ירושלים, באקי"ם - תל-אביב ובפתח-תקווה, במימון מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי. ממצאי מחקר, המתייחסים ל-97 משתקמים שטופלו בתכניות אלה בשנים 1987-1988, העלו כי 43% מהם נקלטו בעבודה בשוק החופשי, ו-19% המתינו לעבודה. 28% עבדו במהלך הטיפול בהם, אך לא בעת ביצוע המחקר. שיעור המשתלבים בשוק העבודה החופשי מן הנכים הפיזיים

והמפגרים בשכלם' היה גבוה מהשיעור המקביל מן הנכים שעברו טיפול שיקומי רגיל במחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי וגבוה בהרבה מהשיעור מחולי הנפש - בעיקר של אלה שלא עברו טיפול שיקומי רגיל במחלקה.

תמר הרון, "התמודדות של צוותים רב-מקצועיים עם משבר הזקנה", סקר מס. 76, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 1990

חוק ביטוח סיעוד האיץ את התחזקות הקשר בין אנשי המקצוע מן הדיסציפלינות השונות המטפלים בקשישים באורח ישיר, בעיקר בין האחיות והעובדים הסוציאליים. המחקר, שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי בשיתוף בית-הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית בירושלים, נועד לבדוק אלו גורמים משפיעים על שיתוף פעולה שיוויוני בין אנשי הצוותים הבונים את תוכניות הטיפול עבור הקשישים. זאת, כדי לחפש דרכים להתגבר על הקשיים המתגלים בעבודת צוותים אלה. ממצאי המחקר העלו שהגורמים המשפיעים על רמת שיתוף הפעולה הם: 1. הסכמת הצוות לגישה כוללנית יותר בטיפול בזקן, 2. מתן אפשרות לנציגה של כל דיסציפלינה לתרום את תרומתו הייחודית, 3. סובלנות הדדית, 4. מודעות המטפלים הישירים לגורמים אלה ולתחומים של מטרות-טיפול בעייתיות. מודעות זאת עשויה להגביר את התוכנה ואת מידת השיתוף השוויוני של בעלי המקצועות בצוותים המעורבים.

דוחו"ת מחקר

גדעון יניב, "העלמת נכויי מס במקור והתחמקות ממס שלא-נוכה", דו"ח מס. 42 (באנגלית), המוסד לביטוח לאומי, 1988

Gideon Yaniv, "Withholding and Non-withheld Tax Evasion", Journal of Public Economics 35, pp. 138-204, 1988

ברשימת הפרסומים שראו אור מחוץ למוסד לביטוח לאומי.

לאה אחדות ויעקב שאול "מדדי רווחה ומדידת איכות הדיור בישראל", דו"ח מס. 43, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1988

מוצגת גישה אקונומטרית למדידת רמת חיים שבאמצעותה אפשר לנתח את ההשפעה של כל אחד מהמאפיינים החברתיים-כלכליים והדימוגרפיים של המשפחה על רמת חייה ולהפריד בין השפעותיהם הסיסטמיות של מאפיינים אלה לבין ההשפעות המקריות הנובעות מהכדלי טעם בין המשפחות. האינדיקטור לרמת החיים עומד על המושג "סגנון חיים" המוכתב על ידי סידרת אירועי צריכה (consumption events). לאחר הצגה תיאורטית של מדד רמת החיים האגרטיבית נבדקת באופן אמפירי איכות הדיור של המשפחות בישראל על סמך מפקד האוכלוסין והדיור של ב-1983.

עמיר שמואלי, "העברות בין דוריות, מדיניות ציבורית וחוק ביטוח סיעוד", מחקר מס. 44, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1990

במחקר זה נותחו ההשלכות התיאורטיות של מדיניות ציבורית להעלאת רווחת הקשישים באמצעות הכלים הבאים: קביעת מחיר מודל לשירותים, תוספת הכנסה להורה הקשיש, אספקת שירותים ישירה, העלאת שכר העבודה של הצאצא (הקלות במס או קיצור שעות העבודה), תוספת הכנסה לצאצא, תשלום ישיר לצאצא עבור תמיכתו בהורה. הניתוח העלה, כי השפעת המדיניות על העברות הצאצאים להוריהם הקשישים שונה לפי מניע ההעברה. לדוגמה, תוספת הכנסה לקשיש מקטינה את ההעברות המשפחתיות, כאשר המניע העיקרי להן אלטרואיסטי - מבטא דאגה ואכפתיות ומשתקף בעליית רווחת הצאצא כאשר רמת רווחתו של ההורה עולה. אולם תוספת ההכנסה האמורה מגדילה את ההעברות כאשר העברות

הצאצאים נעשית בעיקר מכוח המניע האסטרטגי, קרי אגואיזם רציונלי, והן חלק מ"עסקת עבודה" בין שני הדורות, שבה "שכר העבודה" ניתן כירושה. חוק ביטוח סיעוד ותקנותיו נותחו כעבודה זו כזיקה לתוצאות אלה.

לאה אחזות ואורית קריסטל, "השפעת הרכב ההכנסה על אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הקשישה", מחקר מס. 45, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1990

במסגרת המחקר נותחה תרומתו של כל אחד ממרכיבי ההכנסה של האוכלוסייה הקשישה (תשלומי העברה, פנסיה תעסוקתית, עבודה ומרכוש) לאי השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסות של האוכלוסייה הקשישה, ונבחנה השפעת השינוי שחל בהרכב ההכנסות של הקשישים מאז 1979/80 עד 1986/87 על אי השוויון. בדיקת התרומה היחסית של כל אחד ממרכיבי ההכנסות על אי השוויון הכולל נעשתה באמצעות עקומות ריכוז (עקומת לורנץ המוכללת) ופירוק מדד ג'יני לפי רכיבי ההכנסה, בהסתמך על נתוני סקרי הוצאות המשפחה ב-1979/80 ו-1986/87. ממצאי המחקר מורים, שבין 1979/80 ל-1986/87 פחת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הנקייה בקרב האוכלוסייה הקשישה. זאת בעיקר כתוצאה מעליית משקלם היחסי של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה הנקייה על חשבון ירידת משקלם היחסי של רכיבי ההכנסה מעבודה ומרכוש.

מוז'גן רביע, "דפוסי תצרוכת של האוכלוסייה הקשישה סובסידיות למוצרי מזון ולתחבורה", מחקר מס. 46, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1990

המחקר המוצג בדו"ח זה הוא רובד של המחקר שנערך במרכז למדיניות חברתית, אשר נבחנה בו השפעת הסובסידיות למוצרי יסוד על התחלקות ההכנסה בקרב כלל האוכלוסייה. רובד זה התמקד בניתוח דפוסי התצרוכת של האוכלוסייה הקשישה ובבחינת השלכותיהם של השינויים בהיקף הסובסידיות למוצרי יסוד (מזון ותחבורה ציבורית) על מצבה הכלכלי. זאת על רקע הירידה הרצופה בהיקף הסובסידיות מאז 1985. הניתוח התבסס על סקרי הוצאות המשפחה 1979/80 ו-1986/87 ועל נתוני ההוצאה הממשלתית לסובסידיות בעשור האחרון. הממצאים מורים, שהאוכלוסייה הקשישה נהנית מכ-18% מן ההוצאה הממשלתית לסובסידיות, וכי לסובסידיות יש השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הקשישה.

יעקב שאול ועמיר שמואלי, "סולמות שקילות: דיון ואמידה מתודשים",
מחקר מס. 47, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1990

- סולמות השקילות (Equivalence Scales) הם שאלת מפתח בסוגיית
השוואתה של רווחתם של משקי בית השונים בהרכבם הדימוגרפי. מאחר
שסולם השקילות המקובל בישראל נאמד בשנות השבעים בהנחות מגבילות
למדוי, עבודה זו שבה ועוסקת בנושא ומציגה:
1. אמידה עדכנית (על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/7) של
הסולם המקובל על רקע השינויים שחלו בעשרים השנים האחרונות
בהרכב הדימוגרפי ובדפוסי התצרוכת.
 2. אמידה של סולם מסוגו של זה המקובל (סולם אנגל), אך מפורט
יותר (מבחין: בין מבוגרים לילדים בקבוצות גיל שונות; בין
גברים לנשים במשק בית של 2 בודדים; בין קשישים ללא-קשישים
כראשי משקי הבית) בשיטות אמידה יעילות יותר.
 3. אמידה של סולם תלופי (סולם ברטן) המבוסס על הנחות
התנהגותיות ועל מדדי רווחה שונים והמקובל כ"נכון" יותר
מסולם אנגל.

עמיר שמואלי, "העברות בין דוריות מצאצאים להוריהם הקשישים -
אלטרואיזם או עסקה?", מחקר מס. 48, המוסד לביטוח לאומי 1990

כהמשך לניתוח התאורטי המוצג בדו"ח מחקר מס. 44, עוסקת עבודה זו
בהקשרים החברתיים-כלכליים של העברות זמן (הזמן המוקדש לתמיכה)
מצאצאים להוריהם הקשישים במגורים משותפים ובמגורים נפרדים. מקור
הנתונים הוא סקר בני-ה-60+ שנערך על ידי הלמ"ס ב-1985. השאלה
שעמדה במוקד היא האם בדפוסים מסוימים של ההעברות הבין דוריות
ניתן לעמוד על חליפין והדדיות ולכן על קיומו של מניע
איסטרטגי, או לחלופין (או במקביל) על קיומו של מניע אלטרואיסטי.

המפעלים המיוחדים - פרויקטים ומחקרי הערכה

דבי עובדיה, תונכות ילדי אסירים, מפעל מיוחד מס. 31, המוסד לביטוח לאומי, מרס 1989, מפעל מיוחד מס. 35, (שנה ב') המוסד לביטוח לאומי, פברואר 1990

הפרוייקט, שביצעה הרשות לשיקום האסיר בשיתוף שירות בתי הסוהר ויחידות לפעולות חברתיות באוניברסיטאות ירושלים ובאר-שבע, נועד לסייע לילדי אסירים להתמודד עם קשיים אישיים וחברתיים עקב מאסר אבותיהם ולהדק את הקשר בין האב לילד. לילדים בגיל 4-15 הוצמדו סטודנטים חונכים. החונך נפגש עם החניך פעמיים בשבוע, ואחת לתודש החונכים התלוו לחניכים לביקור קבוצתי אצל האבות הכלואים. בשנה הראשונה (1987/80) השתתפו בפרוייקט 30 ילד, ובשנייה (1988/89) - 32. ההשתתפות בפרוייקט הגבירה את ביטחונם העצמי של החניך ושיפרה את דימויו העצמי. בעקבות הניסוי שנערך בירושלים ובאר-שבע הפרוייקט מתפתח עתה באשקלון, בתל-אביב, בנתניה ועוד.

פרלה ורנר וברנדה מורגנשטיין, "שיבולת - ניידות שירותים לקשישים מוגבלים", מפעל מיוחד מס. 32, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1989

מטרת הפרוייקט לאפשר לקשישים המתגוררים באיזור הכפרי באר-טוביה ליהנות מהשירותים המגוונים המסופקים במרכז-היום ו/או לספק שירותים רפואיים וסיעודיים לבתי הקשישים המרותקים. לצורך זה השתתף המוסד לביטוח לאומי תחילה בקניית מכונת המניידת שירותים אלה, ובשלב מאוחר יותר מימן התקנת מזגן בניידות. המעקב העלה, שניידת השירותים נוצלה רוב שעות היום לשירות הקשישים - בעיקר להסעתם למרכז-היום ופחות להבאת שירותים לביתם - והקלה מאוד על הקשישים ועל אנשי צוות מרכזי היום כאחד.

ברנדה מורגנשטיין, שרית בייץ-מורי ותמר הרון, "ההפעלה הניסיונית של חוק ביטוח סיעוד", חלק א', מפעל מיוחד מס. 33, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 1989, מפעל מיוחד מס. 40, המוסד לביטוח לאומי, 1990

הצורך להיערך לביצוע חוק ביטוח סיעוד באפריל 1988 הביא לביצוע בדיקה ניסיונית של יישום החוק בפועל בשנה שקדמה להחלתו. הניסוי

נערך בשנת 1986-1987 בארבעה יישובים: רחובות, מועצה מקומית באר-טוביה, יהוד וכפר קאסם. מטרת הניסוי היו: א. בדיקת ישימותם של מרכיבי החוק: נוהלי העבודה, כלי הדיווח ומערכת המחשב, כפי שנקבע בוועדה הכינמשרדית; ב. איסוף נתונים עבור מחקר ההערכה שהתמקד בתחזיות, באפיוני התובעים והזכאים, בשירותים שניתנו ובתרומתם לרווחת הקשיש ובני משפחתו. ההפעלה הניסיונית לימדה אלו תיקונים ושיפורים דרושים מיידית במערכת הביצוע ואפשרה היערכות טובה יותר לקראת הפעלת החוק. נתוני מחקר ההערכה העשירו את הידע על האוכלוסייה הסיעודית בארץ ועל מערך התמיכה הפורמלי והלא-פורמלי שהם נעזרים בו.

הדסה האז, "פרוייקט גמלאים בבניה"ס התיכון העירוני קריית שרת בחולון", מפעל מיוחד מס. 34, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1989

מטרת הפרוייקט היתה ליצור מסגרת עבור קשישים הסובלים מניכור ומבדידות ועבור עולים חדשים קשישים, אשר תעודד את מעורבותם בחיים החברתיים והתרבותיים של הקהילה ותתרום כדרך זו לשיפור הדימוי העצמי שלהם וכן לתדמיתם בחברה שבה הם חיים ובעיני הנוער. הגמלאים למדו פעמיים בשבוע בשעות הבוקר בין כותלי בית הספר, בכיתות משלהם. כמו כן, נערכו פעילויות חברתיות ותרבותיות בשיתוף התלמידים, וניבנו קשרי חונכות אישית בין גמלאים לתלמידים - לשביעות רצון שני הצדדים. במסגרת זו הגמלאים גם סייעו לבית הספר בשמירה ובעבודה בספרייה ובמזכירות. בשנה הראשונה, תשמ"ט, השתתפו בפרוייקט 55 גמלאים, רובם ילידי מזרח אירופה, מכל קשת המקצועות, ובשנה השנייה - 80.

שרית בייץ-מוראי, "שירות פסיכולוגי בבתי אבות של משען", מפעל מיוחד מס. 36, המוסד לביטוח לאומי, מרץ 1990

מודל של פיתוח שירות פסיכולוגי בבתי אבות נוסה בפועל כמפעל מיוחד בשני מוסדות "משען" בתל-אביב בשנים 1986-1988. המטרה העיקרית של מפעל זה היתה שיפור הרווחה הנפשית של דיירי המוסדות. במחקר המעקב אשר ליווה את ביצוע התוכנית על פי המודל נאספו נתונים רבים על האוכלוסייה (דיירים ואנשי צוות) ובעיותיה ועל תרומתו של השירות הפסיכולוגי לפתרון הבעיות. ממצאי המחקר מעידים על עמדות חיוביות בקרב חלק ניכר מהדיירים ומן העובדים כלפי תרומתו של השירות ותפקודו. עם זאת, חלק מהדיירים ומהעובדים ביטאו הסתייגות מעצם קיומו והעבירו ביקורת על אופן שילובו בבתי האבות. תפקודו המקצועי של השירות במוסדות "משען" קיבל הכרה

רשמית ממשרד הכריאות, והדבר מאפשר עתה התמחות פסיכולוגים קליניים בגריאטריה ופיתוח מאגר אנשי מקצוע בתחום מוזנח זה.

שאל נמרודי, "מפעל מיוחד - הלוואות לעזרים רפואיים", מפעל מיוחד מס. 37, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1990

המפעל נוסד כדי לבדוק אפשרות לתת הלוואות לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ולמקבלי קצבאות מסוימות מהביטוח לאומי לשם מימון הוצאות רפאיות. שלושה סניפים של המוסד השתתפו בשנת 1989 בניסוי שנמשך שישה חודשים. במרוצתו אושרו 534 הלוואות, בדרך כלל בנות 2,000-2,500 ש"ח האחת בסכום כולל של 1,015,525 ש"ח. ההלוואות הוענקו בעיקר לפונים מענף נכות כללית - רובן למימון טיפול בשיניים, ומיעוטן לרכישת תרופות ומכשירים רפואיים.

אדית דר, "תוכנית למניעת לידות מוקדמות בבית שמש", מפעל מיוחד מס. 38, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1990

הדו"ח מסכם שנת פעולה נוספת של תוכנית ההתערבות למניעת לידות מוקדמות בבית שמש. מן הממצאים עולה, שהמגמות שנצפו בשנה הקודמת התחזקו. אחוז הלידות המוקדמות קטן ב-2% (מ-8.6% בתקופת הביקורת ל-5.4% בתקופת ההתערבות). ההבדלים בין מאפייני הנשים שאובחנו כבעלות סיכון גבוה ללידה מוקדמת ואשר טופלו בהתאם לבין מאפייני הנשים שנשארו בטיפול בתחנות לבריאות המשפחה התחדדו עוד. המאפיינים הם: רמת ההשכלה, עבודת הבעל, קשיים בזמן ההריון, תדירות הקשרים המשפחתיים-חברתיים, מתח נפשי, רצון בהריון או תכנונו, הזדקקות לעזרה ולתמיכה חברתית ונפשית. תוכנית ההתערבות למניעת לידות מוקדמות תרמה לחינוך לבריאות בעיירה ולשינוי עמדות כלפי חשיבות הנושא החברתי, הן בקרב הצוות המטפל באישה ההרה והן בהתנהגותה של אוכלוסיית המקום. הקשר בין הצוות המטפל לבין הנשים ההרות התהדק, והמטופלים למדו להפיק תועלת מהשירות החדש.

ג'ולי צוויקל, "דו"ח מסכם - קליטה והדרכה של עובדי יצור ישראליים במפעל פולגת, קרית גת", מפעל מיוחד מס. 39, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1990

הפרוייקט נועד לענות על שתי בעיות עיקריות: רמת האבטלה הגבוהה באיזור קרית גת ושיעורם הנמוך של העובדים הישראליים בקווי

הייצור של פולגת. על מנת למשוך ישראלים לעבודות ייצור הוצעו תמריצים כלכליים מיוחדים, וניבנו תוכניות הכשרה לעידוד מועמדים פוטנציאליים. הפרוייקט נפתח במרץ 1989 ונמשך שנה. 30% מהעובדים שרואינו התחילו לעבוד, ולאחר 6 חודשים - 35% מהם נשארו כמפעל. הגורמים המכריעים לעזיבה בתקופת הניסוי היו: שכר נמוך, אי-שביעות רצון מהסביבה החברתית, שעות עבודה בלתי נוחות וחוסר עניין בעבודה. העובדים שנשארו במפעל היו משני סוגים: עולים מאתיופיה וגברים ילידי ישראל אשר הוכשרו בקורס מיוחד כאומני משמרת.

שרית בייץ-מוראי, ההפעלה הניסיונית של חוק ביטוח סיעוד - חלק ב', מפעל מיוחד מס. 40, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1990

דו"ח שני אודות הפעלתו הניסיונית של חוק ביטוח סיעוד מציג ממצאי מעקב אחר הקשישים הזכאים לגמלת סיעוד שכבר קיבלו שירותים במימון הגמלה במשך חצי שנה ויותר. ההיבטים המפורטים הם: סוגי השירותים. והיקפם, בעיות כמתן השירותים ואופן פתירתם, שביעות רצון מהשירותים והלימתם לצורכי הקשישים. מקור המידע הם ראיונות עם 330 בני משפחה המטפלים בקשישים אשר תבעו את גמלת הסיעוד בארבעת יישובי הניסוי. נבדקה גם עמדת המרואיינים לגבי האלטרנטיבה של גמלה בסכף לעומת גמלה בעין וכן נכונותם להמשיך ולטפל בקשיש בבית לעומת העברתו למוסד סיעודי.

פרסומים שראו אור מחוץ למוסד לביטוח לאומי

Gideon Yaniv, "Withholding and Non-Withheld Tax Evasion",
Journal of Public Economics 35, pp. 183-204, 1988.

ר' גם דו"ח מחקר מס. 42, 1988

חוכת הניכוי כמקור של מסי החובה או דמי הביטוח הלאומי מגבילה את אפשרויות העלמת ההכנסה מצד שכירים, אך פותחת פתח להעלמה מצד מעבידיהם, באמצעות הצהרת חסר על תשלומי השכר המאפשרת להם להעביר לרשויות המס ולמוסד לביטוח לאומי סכום נמוך מן הסכום שנוכה בפועל. כמו כן, במדינות בארה"ב, שבהן שיעורי הניכוי במקור נמוכים משיעורי המס הסופיים, עובדים שכירים עדיין יכולים להעלים את חלק המס שלא נוכה במקור על ידי הימנעות מהגשת דו"ח הכנסות בסוף שנת המס. המאמר חושף את התנאים (או ה"תמריצים") המבטיחים ביצוע מירמות מס מסוגים אלה, בוחן את השפעתם של שינויים אפשריים בפרמטרים של מערכת המס (שיעור הניכוי במקור, שיעור מס ההכנסה הסופי, שיעור מס הרווחים) ובמערכת אכיפת החוק (הסתברות התפיסה, צורת הענישה), על היקף המירמה ובודק האם על רקע הממצאים מערכת הניכוי במקור אמנם מסייעת להגדיל את הכנסות הממשלה ממסים.

Gideon Yaniv, "Crime and Punishment: A Note on Instrumental Violence", Journal of Behavioral Economics 17, pp. 143-148, 1988

עדויות אמפיריות מורות, כי חלה עלייה משמעותית בנזקי גוף כתוצאה משימוש באלימות בעת ביצוע תקיפות שמטרתן רווח כספי. המאמר מעלה את ההשערה, שהשימוש באלימות יתר בעת ביצוע תקיפות אלה אינו מעיד בהכרח על אי-רציונאליות או על היעדר שליטה עצמית, אלא על כוונה שקולה להבטיח ציות מהיר המקטין את משך ביצוע התקיפה ומגדיל את סיכויי הצלחתה. מאידך גיסא, השימוש באלימות מגביר את חומרת התקיפה. הפחתת הסיכוי להיתפס כרוכה אפוא בנכונות לשאת בעונש כבד יותר בעקבות תפיסה. בדיקת הקשר בין השימוש באלימות לבין יחס העבריין לסיכון ובין מידת השימוש באלימות לבין הרתעה העלתה, כי הרתעה מוגברת אמנם תקטין את מספר התקיפות, אך עלולה להגביר את מידת השימוש באלימות בעת ביצוען. בכוחם של אמצעים ישירים להפחתת השימוש באלימות, כגון הגברת המאמצים לגילוי נושאי נשק לא-חוקי במקומות ציבוריים, לתרום תרומה גדולה יותר לצמצום נזקי גוף בעת תקיפה.

Gideon Yaniv, Enforcement and Monopsonistic Compliance with the Minimum Wage Law, Southern Economic Journal 55, pp.505-509, 1988

לאחרונה החלה הספרות הכלכלית להתייחס לאפשרות, שבהיעדר תמריצים מספיקים מעסיקים עלולים לא לציית לחוק שכר מינימום, שכן ציות לחוק מקטין את הרווח מפעילות הייצור. אופציית אי הציות מערערת במידה רבה את תקפותן של המסקנות בדבר השפעותיו הכלכליות של החוק (על היקף התעסוקה והאבטלה, רמת השכר והמחירים התחלקות ההכנסות וכו'). למרות שזיהוי הגורמים הקובעים את נכונות המעסיקים לציית הוכר כשאלה נכבדת, היא נדונה רק בהקשר של שוק תחרותי. מאמר זה בוחן לראשונה את שאלת הציות לחוק בשוק מונופסוניסטי (שבו פועל מעסיק יחיד בלבד) ומעלה מסקנות בדבר הקשרים בין דרגת הציות לחוק והיקף ההעסקה לבין גובה שכר המינימום ורמת אכיפת החוק.

לאה אחדות ואפרים צדקה (התחלקה לכלכלה, אוניברסיטת ת"א),
"סובסידיות למוצרי יסוד והתחלקות ההכנסות במשק", המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, יוני 1989

המאמר סוקר את התפתחות מערכת הסובסידיות על מרכיביה השונים בעשור האחרון לפי מספר אינדיקטורים, מנתח את השפעת הסובסידיות למזון ולתחבורה ציבורית על התחלקות ההכנסות במשק ובוחן הצעה חלופית לסובסידיות למוצרי היסוד בדמות קצבה אוניברסלית לכל אדם בישראל. הבסיס לניתוח הם סקרי הוצאות המשפחה 1979/80, ו-1987/88 ונתוני ההוצאה הממשלתית לסובסידיות. ממצאי המחקר חוזרים ומעידים על חשיבותה של מערכת הסובסידיות למוצרי יסוד במכלול המערכות, שתפקידן לצמצם פערים בחלוקת ההכנסות במשק. מאז הונהגה התוכנית הכלכלית ב-1985 צמצם קיצוץ הסובסידיות במידה ניכרת את השפעת מערכת זו על אי שוויון התחלקות ההכנסות: בשנת 1986/87 הסובסידיות צמצמו את מדד ג'יני ב-1.8% בלבד לעומת פוטנציאל בן ב-6% שהיה גלום בתקציב הסובסידיות של שנת 1984.

Lea Achdut and Yossi Tamir, Retirement and Well-being Among the Elderly, in T.M. Smeeding, M.O'Higgins and L. Rainwater (eds.) Poverty Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective, Harvester Wheatsheaf, Heatfordshire, 1990.

הפרוייקט הבינלאומי בחסות ממשלת לוקסמבורג הוקם לשם ייסוד בנק

נתוני-מיקרו, שיאפשר

להשוות הכנסות ורווחה כלכלית וחברתית במדינות השותפות לפרוייקט. העבודה המסוכמת במאמר, שהוא אחד הפרקים בספר שיצא לאור במסגרת הפרוייקט, עוסקת במאפייני האוכלוסייה הקשישה בשבע מדינות - שוודיה, נורבגיה, אנגליה, גרמניה המערבית, קנדה, ארה"ב וישראל, בגודל האוכלוסייה הפורשת (לפי הגדרות פרישה אלטרנטיביות), בתרומה היחסית של מקורות ההכנסה לרמת החיים של האוכלוסייה הפורשת בפרט, במידת אי שוויון התחלקות ההכנסה בין קבוצות גיל שונות ובתוכן, ובאומדן תחולת העוני והרכב האוכלוסייה הקשישה הענייה.

לאה אחדות ויהודה גבע, "העברת הכנסה תוך-דורית כביטוח זיקנה",
המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, אוגוסט 1990

נבחנה השפעת תוכנית ביטוח הזיקנה והשאירים על מבנה העברות ההכנסה התוך-דוריות ועל גודלן, בהנחה שהתוכנית מאוזנת אקטוארית. העברות הכנסה תוך-דוריות מאפיינות מערכת ביטוח סוציאלית, שבה ההפוש בין הערך הנוכחי של תשלומי דמי הביטוח של הפרטים באוכלוסייה לבין הערך הנוכחי של התקבולים מקצבאות אינו זהה לכל הפרטים, שכן מבנה העברות וגודלן נקבעים על פי כללי התוכנית ועל פי המאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של האוכלוסייה. נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87 מורים, ששיעור המימון - היחס בין הערך הנוכחי של תשלומי דמי הביטוח לבין הערך הנוכחי של תקבולי הקצבאות - קטן מ-1 כשמדובר בבעלי הכנסה נמוכה וגבוהה מ-1 כשמדובר בבעלי הכנסה גבוהה (כלומר, בעלי הכנסה נמוכה "מרוויחים" מביטוח הזיקנה, ואילו בעלי הכנסה גבוהה "מפסידים" ממנו). שיעור המימון הממוצע באוכלוסיית הנשים נמוך מזה המקביל באוכלוסיית הגברים, והיקף העברות ההכנסה מגברים לנשים נאמד בכשני שלישים מכלל העברות התוך-דוריות. כמו כן, הסדרי דחיתת הפרישה גורמים לדוחה הפסד הכנסה מקצבת הזיקנה, והעלאת גיל זכאותן של נשים לקצבה ל-65 (כגברים) מפחיתה את היקף העברות התוך-דוריות.

ד"ר גדעון יניב, "אבטלה בישראל - מושגי יסוד", ביטחון סוציאלי
מס. 35, ע' 5-14, יוני 1990

העלייה החדה בממדי האבטלה בישראל בשנת 1988 והתעצמותה בשלהי שנת 1989 (לאחר מגמת הירידה שהסתמנה מאז שנת 1985) העלתה שוב על סדר היום הציבורי את כעיית האבטלה. למרות שהפעם נראה שיש אחידות

דעים רבה יותר מבעבר באשר לסיבותיה, עדיין מתגלה מחלוקת חריפה על ממדיה האמיתיים ועל הדרכים הרצויות (והאפשריות) לפתרונה. המאמר מבהיר מושגים בסיסיים בתחום האבטלה, שהכרתם עשויה לסייע למקבלי ההחלטות לגבש אמצעי מדיניות הולמים וכן להרחיב את ידיעותיו של המתעניין בנושא.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion under Differential Taxation: the Economics of Income Source Misreporting", Journal of Public Economics 43, pp. 327-337, 1990

מיסוי דיפרנציאלי של מקורות הכנסה שונים עלול לעודד פרטים להתחמק מתשלום מס אמת על-ידי הצהרה כוזבת על מקורות ההכנסה (כלומר, על ידי ייחוס הכנסה הכפופה לשיעור מס גבוה להכנסה הכפופה לשיעור מס נמוך או הפטורה ממס לחלוטין). המאמר מנתח את ההחלטה לדווח דיווח שקר על מקורות ההכנסה, בוחן את תגובת משלם המס לשינויים בלתי-תלויים בשיעורי המס הדיפרנציאליים ולשינויים תלויים (לדוגמה, שינויים בשיעורי המס שאינם פוגעים בפער ביניהם או בחכות המס הכוללת), מעמת את ההחלטה לדווח דיווח שקר על מקורות ההכנסה כנגד ההחלטה להצהיר חסר על גודלה הכולל, מזהה את התנאים שבהם מירמת המס האחת תועדף על-פני רעותה ומעריך את הפגיעה היחסית בהכנסות הממשלה ממסים במקרה האחד בהשוואה למקרה האחר.

Gideon Yaniv, "Absenteeism and the Risk of Involuntary Unemployment: A Dynamic Analysis", Journal of Behavioral Economics (forthcoming), 1990.

היעדרות מעבודה במתכוון היא פעילות "מסוכנת" עבור פרט מועסק, שכן היא עלולה לגרום לא רק לפיטוריו אלא גם לאבטלתו בהיעדר תעסוקה חלופית. מחיר האבטלה לפרט הוא, כמובן, הפסד הכנסותיו מעבודה המותנה, בין השאר, בהיעדרויות שהיה נעדר אילו המשיך להיות מועסק. בעוד שעבודות מחקר קודמות ניתחו את ההחלטה להיעדר מן העבודה בהתייחס למסגרת חד-תקופתית, המאמר הנוכחי עוסק במקרה הכללי של עובד המבצע סדרה של החלטות היעדרות (תלויות הדדית) על-פני תקופות העסקתו הפוטנציאליות. נבחנים מספר היבטים דינמיים וסטטיים של החלטת היעדרות במצב של אי-ודאות ביחס להמשך ההעסקה: מסלול ההיעדרות האופטימאלי על-פני זמן ורגישותו לשינויים בשיעור האבטלה ובגובה דמי האבטלה.

Gideon Yaniv, "On the Interpretation of the Icnome Effect in Tax Evasion Models", Public Finance (forthcoming), 1990

אינטרפרטציה מקובלת של השפעת ההכנסה במודלים של העלמת הכנסות היא, שאם שנאת הסיכון של הפרט פוחתת עם עליית הכנסתו, אזי כל שינוי בפרמטר חיצוני הגורם לעליית (ירידת) ההכנסה יביא לגידול להגדלת (הקטנת) היקף ההעלמה, שכן הוא מביא להגדלת (הקטנת) הנטייה ליטול סיכון. אולם בעוד שאינטרפרטציה זו עולה בקנה אחד עם השפעת שינויי פרמטרים הגורמים לשינויי הכנסה זהים כגודלם בשני "מצבי הטבע" האפשריים (תפיסה ואי-תפיסה), אין היא מתיישבת, כפי שמלמד המאמר, עם מרבית המקרים שבהם שינויי פרמטרים גורמים לשינויי הכנסה בלתי זהים. במקרים אלה הנחת שנאת הסיכון הפוחתת אינה רלבנטית כלל לקביעת השפעת ההכנסה, או מובילה למסקנה שאינה עקבית עם האינטרפרטציה המקובלת. לאור כישלונה של האינטרפרטציה המקובלת לתת הסבר עקבי להשפעת ההכנסה, המאמר מציע אינטרפרטציה חלופית הישימה לכל שינויי הפרמטרים האפשריים במודלים של העלמת הכנסות ומדגים את עליונותה במודלים ספציפיים המוכרים בספרות.

נספח לוחות

A. GENERAL

א. כללי

לוח א/1 - מקבולים ותשלומים (מ"ד) (מ"ד)

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1989	1988	1987	1986	1985	
TOTAL RECEIPTS	9,854.4	8,625.4	6,698.0	5,454.2	3,629.3	סך כל המקבולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	8,075.3	7,801.5	5,484.1	4,262.6	2,905.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	4,791.7	4,103.1	3,199.2	2,394.1	1,515.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	1,340.7	1,178.5	840.8	591.0	380.2	השתתפות הממשלה לע"י חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	764.7	831.7	664.2	534.4	447.0	ריבית
MISCELLANEOUS	22.1	22.7	4.9	7.7	6.9	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	1,131.0	945.4	775.7	735.4	555.7	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתים ^{2,3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	1,779.1	1,524.0	1,213.9	1,192.6	723.7	גבייה לע"י חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	7,178.7	5,766.7	4,475.9	3,561.9	2,431.5	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	6,047.7	4,821.3	3,700.2	2,826.5	1,875.8	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	1,131.0	945.4	775.7	735.4	555.7	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-35.7	379.8	261.2	107.3	-14.8	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	21,362.5	17,649.8	13,697.1	10,997.1	8,432.8	נוכסים בסוף השנה

1) Under section 217 of the National Insurance Law only.
 2) Not including administrative expenses.
 3) Including benefits under section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.
 4) Up to 1987, including parallel tax, civil defence levy and higher education levy. From 1988, including only parallel tax.

לוח 2/א - תשלומים ומכשולים (1985)

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

N.S. MILLION		מיליוני שקלים חדשים				
	1989	1988	1987	1986	1985	
TOTAL RECEIPTS	4,588.1	4,783	4,362	4,134	3,629	סך כל המכשולים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	3,759.8	3,937	3,571	3,274	2,905	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,231.0	2,275	2,083	1,839	1,516	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	624.2	654	548	454	380	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
MISCELLANEOUS	10.3	13	3	6	7	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	526.6	524	505	565	556	הקצבת הממשלה למוטלות לא גבייה ש
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	828.3	845	791	916	724	גבייה לפי חוקים אחרים
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	3,342.3	3,198	2,915	2,736	2,432	סך כל המכשולים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,815.7	2,674	2,410	2,171	1,876	לגמלאות גבייהיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	526.6	524	505	565	556	לגמלאות לא גבייהיות
CURRENT SURPLUS	-16.6	211	170	82	-15	ערך שוטף

1) (1)
 2) (2)
 3) (3) See notes to previous table. ראה הערות ללוח הקודם.
 4) (4)

לוח 3/א - גבייה ומגלמות - ענף זיקנה ומארי"ם

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

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1989	1988	1987	1986	1985

	AT CURRENT PRICES					מחירי שווקים
TOTAL BENEFITS	2,727.4	2,249.9	1,765.3	1,380.6	999.6	כול הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	2,347.5	1,910.3	1,478.9	1,096.5	758.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,855.0	1,585.3	1,212.9	900.8	558.5	כול הגבייה מן האזרחים
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	278.4	238.9	188.1	129.4	82.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל
INTEREST	253.1	285.6	238.1	199.3	173.7	ריבית
CURRENT SURPLUS	-244.5	-110.5	-98.6	79.8	-127.1	עודף שווקי
SURPLUS INCLUDING INTEREST	8.6	175.1	139.4	119.5	46.5	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	6,969.4	5,967.4	4,786.3	4,013.3	3,179.9	נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985
TOTAL BENEFITS	1,269.9	1,247.7	1,149.7	1,060.5	999.6	כול הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,093.0	1,059.3	963.1	842.2	758.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	863.7	879.1	789.9	691.9	558.5	כול הגבייה מן האזרחים
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	117.8	132.4	122.5	99.4	82.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל
CURRENT SURPLUS	-113.8	-61.2	-64.2	-61.3	-127.2	עודף שווקי

1) עקב קושי טכני לאושב את הריבית הריאלית במועד קבלתה, אינו הולחט מציג נתונים על הריבית, הנתבים והשקופים במחירי קבועים.

לוח 4/א - תגבית הנכות הכללית - ענף נכות כללית

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

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1989	1988	1987	1986	1985	

	AT CURRENT PRICES						מיליוני שקלים חדשים	
TOTAL BENEFITS	727.0	600.6	472.0	401.9	283.0		סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	608.2	485.8	388.4	300.0	192.6		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	659.7	558.9	384.5	276.4	158.6		סך כל תגביות מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	34.4	31.1	26.4	22.0	15.9		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל	
INTEREST	39.4	39.9	30.8	25.3	22.6		ריבית	
CURRENT SURPLUS	50.2	17.7	2.3	-18.2	-28.9		עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	89.5	117.5	33.2	7.0	-6.3		עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	1,132.8	884.3	636.0	513.7	411.1		נכסים בסוף השנה	

	AT 1985 PRICES ¹						מיליוני שקלים חדשים 1985	
TOTAL BENEFITS	338.5	333.0	307.4	308.7	283.0		סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	283.1	269.3	252.9	230.5	192.6		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	307.1	309.9	250.4	212.3	158.6		סך כל תגביות מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	16.0	17.2	17.2	16.9	15.9		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל	
CURRENT SURPLUS	23.4	43.1	1.5	-14.0	-28.9		עודף שוטף	

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 5/א - גבייה וגמלאות - ענף נציגי עובדי

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

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1989	1988	1987	1986	1985	
	AT CURRENT PRICES מחירי שוטרם					
TOTAL BENEFITS	410.9	323.7	223.7	180.5	112.0	כול הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	375.4	297.0	202.5	164.9	102.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	250.8	214.4	164.6	140.2	111.3	כול הגבייה מן הצייבור
INTEREST	77.5	90.2	76.4	64.8	54.1	ריבית
CURRENT SURPLUS	-129.7	-79.1	-47.3	-28.2	6.8	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-52.3	11.0	28.3	36.7	60.9	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,078.0	1,834.0	1,519.2	1,292.6	1,025.6	נכסים בטורי השנה
	AT 1985 PRICES מחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	191.3	179.5	145.7	138.7	112.0	כול הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	174.7	164.6	131.9	126.7	102.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	116.8	214.4	107.2	107.7	111.3	כול הגבייה מן הצייבור
CURRENT SURPLUS	-60.4	-43.8	31.3	-21.7	6.8	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 6/א - תרומות ותועלת - ענף לידה

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליון שקלים חדשים

	1989	1988	1987	1986	1985	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	354.0	277.4	205.7	159.5	113.3	כול התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	320.6	254.8	190.2	147.8	105.2	מזה: לפי חוק הגיטות הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	284.5	250.0	246.4	189.4	127.0	כול התרומות מן הציבור
INTEREST	33.0	37.9	29.0	21.6	16.3	ריבית
CURRENT SURPLUS	-41.5	-9.3	52.0	39.1	20.0	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-8.5	28.6	81.0	60.7	36.2	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	899.2	775.6	627.4	464.9	327.3	נכסים בסוף השנה
AT 1985 PRICES ¹						
TOTAL BENEFITS	164.8	153.8	134.0	122.5	113.3	כול התועלות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	149.3	141.2	123.9	113.6	105.2	מזה: לפי חוק הגיטות הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	132.5	138.6	160.5	145.5	127.0	כול התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	19.3	-5.1	33.9	30.0	20.0	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 7/א - תרומות וגמלאות - ענף ילדים

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

M.S. MILLION	תורכי שנות תשלום				
	1989	1988	1987	1986	1985

	AT CURRENT PRICES					מחירי שנת 1985	
TOTAL BENEFITS	1,441.2	1,190.7	993.6	832.0	560.7		טו כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,087.7	898.7	750.8	631.0	429.0		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	856.5	736.3	599.5	447.6	281.3		טו כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	847.1	739.7	614.4	426.5	282.1		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
INTEREST	151.9	139.1	87.6	54.5	38.4		ריבית
CURRENT SURPLUS	602.9	566.4	452.7	237.1	129.8		עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	754.8	705.5	540.3	291.6	168.3		עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	4,674.4	3,319.7	2,116.3	1,331.8	842.4		נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	671.0	660.0	647.1	639.1	560.7		טו כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	506.4	498.3	488.9	484.7	429.0		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	398.8	408.3	390.4	343.8	281.3		טו כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	394.6	410.1	400.1	327.6	282.1		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
CURRENT SURPLUS	280.7	314.0	294.8	182.1	129.8		עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לוח 8/ב - תוצאות תרומות - תרומות

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1989	1988	1987	1986	1985	
	AT CURRENT PRICES					מחירים שוטפים
TOTAL BENEFITS	466.5	238.3	126.3	90.5	56.5	כולל התמלוא
THEREOF: UNDER N.I. LAW	452.1	229.1	121.4	87.8	54.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	83.1	71.8	55.2	41.8	26.8	כולל התרומות מן המייב
INTEREST	143.4	170.2	144.5	121.6	104.7	ריבית
CURRENT SURPLUS	-379.1	-162.3	-68.3	-47.5	-29.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-235.7	7.9	76.2	74.1	75.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	3,764.7	3,456.3	2,870.7	2,430.3	1,926.1	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985
TOTAL BENEFITS	217.2	132.1	82.3	69.5	56.5	כולל התמלוא
THEREOF: UNDER N.I. LAW	210.5	127.0	79.1	67.4	54.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	38.7	39.8	35.9	32.1	26.8	כולל התרומות מן המייב
CURRENT SURPLUS	-176.5	-90.0	-44.5	-36.5	-29.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושארירים

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

Y E A R	SURVIVORS			שארירים	OLD - AGE		זיקנה	סך כולל	שנה	
	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל			סך הכול	שלא לפי חוק הב"ל				לפי חוק הב"ל
	NON-STATUTORY	STATUTORY								
שארירים עולים	מזה: דמי מחיה ליחומים	סך הכול	TOTAL	NON - STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	GRAND TOTAL			
	SURVIVORS (NEW IMMIGRANTS)	THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	TOTAL	TOTAL						

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹	2,130	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	3,211	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1986	1,726	3,569	89,712	91,438	24,400	285,911	310,311	401,749	1986
1987	1,472	3,540	91,459	92,931	22,881	293,959	316,840	409,771	1987
1988	1,352	3,562	93,284	94,634	21,918	301,615	323,533	418,167	1988
1989	1,268	3,719	95,272	96,540	21,797	310,768	332,565	429,105	1989

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL²

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול*

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1986	92.7	--	46.3	47.2	94.9	27.2	32.5	35.8	1986
1987	92.3	--	45.4	46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
1988	91.6	--	44.2	44.9	94.9	24.4	29.1	32.7	1988
1989	91.2	--	43.9	44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989

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 1975, הנתונים מחייחים לאפריל בכל שנה.
 מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.
 2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת כהשלמה לקצבה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

לוח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאיירים (לחודש)

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

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

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

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
1989	406.0	203.0	628.8	476.8	690.2	588.8	486.3	324.7	1989

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1955	704.3	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
1989	189.0	94.5	292.8	222.0	321.3	274.1	226.9	151.2	1989

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
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
1989	19.4	9.7	30.0	22.8	33.0	28.1	23.2	15.5	1989

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ושאידיים לחודש (כולל השלמה הכנסה)

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

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

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

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	560.6	520.6	459.3	304.2	1986
1987	454.9	317.6	641.8	533.7	684.5	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
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
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	206.8	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
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.6	1989

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיך

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
1989	31.9	22.3	44.9	32.4	47.8	42.7	37.6	25.2	1989

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

C. EMPLOYMENT INCURRED

ג. נפגעי עבודה

לוח 1/ג - סגולי גמלאות נפגעי עבודה

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS¹

PERIOD	קצבת מל"מ		קצבת נכות צמיתה		קצבת נכות שכיחה		דמי פגיעה				תקופה
	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS		NUMBER OF DAYS PAID FOR		NUMBER OF INJURED		
	ד"מ SELF-EMPLOYED	ד"מ EMPLOYEES	ד"מ SELF-EMPLOYED	ד"מ EMPLOYEES	ד"מ SELF-EMPLOYED	ד"מ EMPLOYEES	ד"מ SELF-EMPLOYED	ד"מ EMPLOYEES	ד"מ SELF-EMPLOYED	ד"מ EMPLOYEES	
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		
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989		

428

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 recipient.

1) מספר המקבלים קצבת נכות והמל"מ הוא מספר המקבלים קצבה בארץ ל מדי שנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.

2) מאז 1980 הנתון השנתי המסופק בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

TABLE C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

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

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986
1987	954.9	957.9	475.0	501.4	44.1	31.2	1987
1988	1,217.0	1,213.9	606.8	634.8	61.2	38.3	1988
1989	1,465.7	1,431.2	728.9	750.8	76.0	45.5	1989

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987	621.9	623.8	309.3	326.5	28.7	20.3	1987
1988	674.9	673.2	336.5	347.8	31.4	19.7	1988
1989	682.4	665.3	339.4	349.6	35.4	21.2	1989

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986
1987	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1987
1988	69.3	69.0	34.0	35.5	102.8	64.4	1988
							1989

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה במרס 1990 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1989 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

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

TOTAL POPULATION ¹								כלל האוכלוסייה
TOTAL	349	501	285	854	2,367	7,088	11,444	סך הכול
UP TO 21	1	4	4	6	19	55	89	עד 21
22-29	10	24	16	59	117	321	547	29-22
30-39	103	94	45	138	338	1,127	1,839	39-30
40-49	141	114	64	192	492	1,640	2,643	49-40
50-59	77	108	75	179	626	2,019	3,084	59-50
60-64	16	49	38	102	268	932	1,405	64-60
65+	1	108	43	178	507	1,000	1,837	+65
MEN								גברים
TOTAL	341	473	265	804	2,173	6,547	10,513	סך הכול
UP TO 21	1	3	5	3	17	51	80	עד 21
22-29	10	23	16	56	105	291	501	29-22
30-39	100	87	38	131	303	1,015	1,674	39-30
40-49	138	108	61	179	450	1,485	2,421	49-40
50-59	76	104	71	172	579	1,808	2,810	59-50
60-64	15	45	37	95	243	866	1,301	64-60
65+	1	103	37	168	476	941	1,726	+65
WOMEN								נשים
TOTAL	8	28	21	50	193	625	925	סך הכול
UP TO 21	-	1	-	3	2	4	10	עד 21
22-29	-	1	-	3	12	30	46	29-22
30-39	3	7	7	7	35	106	165	39-30
40-49	3	6	3	13	42	153	220	49-40
50-59	1	4	4	7	47	210	273	59-50
60-64	1	4	1	7	25	66	104	64-60
65+	-	5	6	10	30	56	107	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

לפי שנת פטירה ודרגת זכאות - 1990 שנת פטירה - 4/1 ט"ו

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1990 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	שנת פטירה
	ד"ר א'	100	80	60	40	20-39		
1954-1960	-	9	-	1	120	1	131	1960-1954
1961-1965	1	14	-	1	210	13	239	1965-1961
1966-1970	1	22	1	17	280	38	362	1970-1966
1971-1975	7	138	39	125	538	46	893	1975-1971
1976	1	186	101	119	337	23	767	1980-1976
1981	-	42	19	19	55	2	137	1981
1982	-	42	13	11	41	5	112	1982
1984	-	37	8	11	44	3	103	1983
1985	-	31	21	19	22	-	93	1984
1986	1	43	20	14	28	2	108	1985
1987	1	29	13	14	17	1	75	1986
1988	1	35	12	14	30	3	95	1987
1989	-	40	18	16	14	1	89	1988
NOT KNOWN	-	14	8	11	6	1	40	1989
TOTAL	16	700	274	398	1,962	151	3,501	לפי שנת פטירה

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 הכול	שנה
	DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	DISABLED WITH ONE DEPENDANT	SINGLE DISABLED	TOTAL	

TOTAL

סך הכול

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
1989	1,158	6,961	18,361	47,582	74,061	1989

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
1989	995	6,620	16,979	40,122	64,686	1989

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
1989	163	340	1,382	7,459	9,345	1989

1) As of July 1975 the dependants' allowance is paid for the spouse, parents and the first two children.

1) מאז יולי 1975 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית של מקבלי 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					מחירים 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
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
AT 1985 PRICES (N.S.)					מחירי 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
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST					אחוז 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
1989	47.7	42.7	37.7	25.1	1989

1) Until 1980 the sums are in shekels.
As of 1985 - in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.
מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח 3/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת אי כושר (ראו נכונות רפואית)
מרץ 1990

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
MARCH 1990

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY					הכונות הכוללות	מספר הנכים הרפואיים
	100%	74%	65%	60%	הכונות הכוללות		
TOTAL	60,366	1,993	5,132	8,595	76,086	הכונות הכוללות	
35-49	4,040	147	553	2,026	6,766	49-35	
50-59	14,289	495	1,861	3,226	19,871	59-50	
60-69	8,866	403	1,213	1,682	12,164	69-60	
70-74	6,025	208	371	513	7,117	74-70	
75-84	8,204	332	531	603	9,670	84-75	
85-100	18,942	408	603	545	20,490	100-85	

E. MATERNITY

ה. אימנות

לוח ה' 1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימנות

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE		מספר המקבלות NUMBER OF RECIPIENTS	מענק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	ש נ ה
	מספר כולל היולדות AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	דמי לידה			
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	
1989	42.8	43,366	101,407	1989	

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E דמי לירה		M A T E R N I T Y G R A N T מענק לידה	H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T מענק אשפוז	T O T A L סך הכול	ש נ ה
	A V E R A G E P E R M O T H E R ממוצע לילדה	D A I L Y A V E R A G E ממוצע ליום				
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) 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
1989	2,503.0	30.5	382.8	16,180.5	2,001.3	1989
AT 1985 PRICES (N.S.)						מחירי 1985 (ש"ח)
1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
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
1989	1,165.4	14.2	178.2	753.6	931.8	1989
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ²						אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שני ²
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		43.8	17.8	72.2	90.0	1988
1989		43.7	18.3	77.3	95.5	1989

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels. - (1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) Maternity allowance was calculated on monthly basis. (2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

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

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

PERIOD	מספר הילדים במשפחה						סך הכול TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2			(1) 1
CHILD ALLOWANCE								
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975
1980 ^a	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 ^a	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
1989	17,233	14,752	27,624	65,495	154,134	205,805	524,575	1989
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS								
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	112,409	IV 1975
1980 ^a	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	179,487	*1980
1984	6,579	6,000	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
1989	7,176	6,879	15,655	47,317	125,729	--	202,756	1989

- 1) From 1965 until July 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee 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 is 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.

- 1) קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד שולמה מ-1965 עד יולי 1985 באמצעות המעביד, מאז משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים במשפחות שכירים ולא שכירים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.
- 2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד 1972 באמצעות המעבידים משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה.
- 3) מאז 1980 מספר המקבלים השנתי הוא המספר הממוצע.
- 4) מאז יולי 1985, משפחות בנות 1-3 ילדים אינן מקבלות קצבה עבור הילד הראשון. בנחונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שמקבלות החזר.

תוכנית הסיוע לילדים - 2/1 ת"ל

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		THIRD CHILDREN		FIRST AND SECOND CHILDREN (1)	TOTAL	תקופה
	תכנית קצבת קצבת קצבת	TOTAL	תכנית קצבת קצבת קצבת (3)	TOTAL (2)			
IV 1960	--	83,148	--	--	--	83,148	IV 1960
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	1985
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1986
1987	130,176	251,703	200,067	273,893	701,541	1,227,137	1987
1988	132,632	250,917	201,519	277,021	704,574	1,232,512	1988
1989	135,299	250,790	202,756	279,238	716,673	1,246,701	1989

- 1) (1)
 - 2) (2)
 - 3) (3)
 - 4) (4)
- See notes to previous table.
- ראו הערות ללוח הקודם.

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN¹

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY									שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	(2) 2	(1) 1		
AT CURRENT PRICES (I.S.) ²											
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	--	--	--	מחירים שוטפים (שקל) ³	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 ⁴	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	943.6	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
1989	1,546.6	1,830.1	1,113.6	897.1	680.6	479.7	185.7	62.2	-		1989
AT 1985 PRICES (N.S.)											
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	מחירי 1985 (ש"ח)	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 ⁴	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
1989	720.1	619.3	518.5	417.7	316.9	223.3	86.5	29.0	-		1989
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST											
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	--	--	--	אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שני	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 ⁴	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
1989	73.8	63.5	53.2	42.9	32.5	22.9	8.9	3.0	--		1989

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.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.
 2) עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שנירים בלבד.
 3) הסכומים נקובים בשקלים עד 1980. מאז 1985 - בשקלים חדשים.
 4) ראה הערות 1 ו-4 בלוח ו/1.

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE¹ - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL ישראל			אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הכול TOTAL (2)	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH	סך הכול TOTAL				
ABSOLUTE NUMBERS מספרים מוחלטים							
IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 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
X 1989	103,184	211,656	314,840	77,696	130,865	523,401	X 1989
PERCENTAGES אחוזים							
IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 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
X 1989	19.7	40.5	60.2	14.8	25.0	100.0	X 1989

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.

1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. כוללים הנתונים לאחר שנה זו גם משפחות עם 1-2 ילדים.

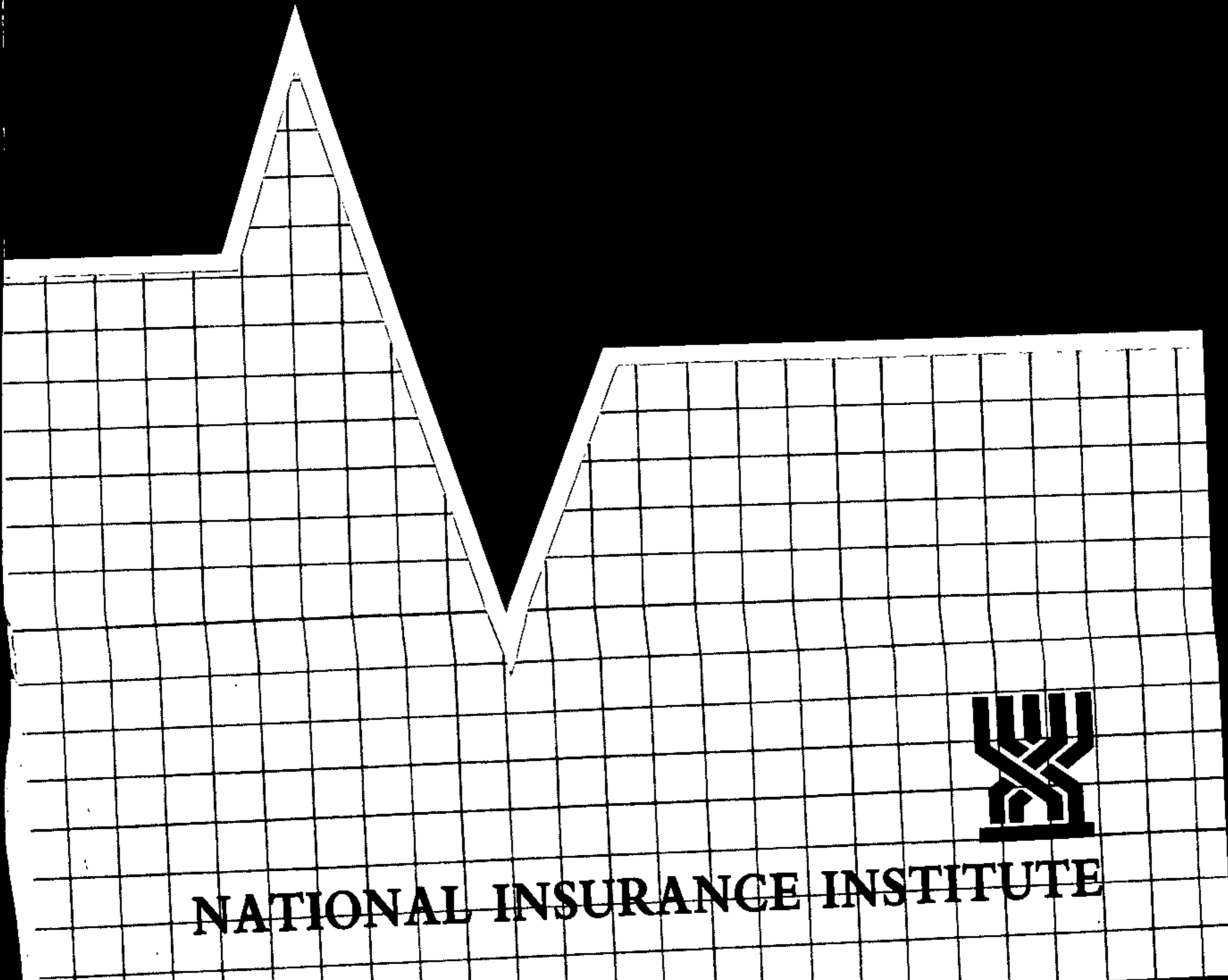
2) See note 4 to Table F/1.

2) ר' הערה 4 ללוח ו/1.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1989



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1989

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

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

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, DECEMBER 1990

FORWARD

This annual survey is the tenth 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 1989/90 budgetary year in the structure of benefits, their level, the scope of the population that received them, their financing and legislation. Since the present survey is the last of the decade, a large portion of the introductory chapter is devoted to a summary of the decade's developments in national insurance - both benefits and collection of contributions.

The second part of the survey, 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 - in 1989; with equivalence scales and their use in the calculation of welfare indices and in the analysis of income support systems; with the diagnosis of drug addicts under the income support service, in the framework of the Diagnostic Center of Drug Abuse, which the Institute was instrumental in setting up; and with the international conventions in the realm of social security. Moreover, this survey presents for the first time summaries of publications, research reports and surveys of the Research and Planning Administration of the National Insurance Institute which were published in 1988-1990.

As in previous years, 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 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 numerous retypings of the manuscript.

Y. Tamir
Deputy Director General
Research and Planning

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE
IN 1989 - THE END OF A DECADE**

Lea Achdut

A. Payments of National Insurance Benefits in Past Decade (1980-1989)

In 1989, the benefit payments paid out by the National Insurance Institute (NII) amounted to about NS 7.3 billion, as compared to about NS 4.1 billion (in 1989 prices) in 1980. Over the past decade, benefit payments grew in real terms by an average of 6.7% annually and their share of the Gross National Product (GNP) rose from 6.75% in 1980 to 8.38% in 1989. Benefit payments as a proportion of the expenditure on social services - which also includes, in addition to the benefit payments of the NII, state expenditure on health, education and personal social services - rose from 36% in 1980 to 45% in 1989¹.

An examination of the development of benefit payments on the basis of the above indicators during each one of the years, from 1980 to 1989, shows that most of the growth occurred between 1980 and 1982 and between 1986 and 1988. During these periods, benefit payments rose in real terms at average annual rates of 12% and 10%, respectively. Between 1983 and 1985, the expansion of the system slowed down considerably and benefit payments grew at an annual rate of about 1% only (in 1983, there was even a real decline of about 5% in the scope of benefits). This development recurred in 1989, when the benefit payments of the NII increased at a real rate of only 4.5%.

The rates of growth in the insurance branches of Old Age and Survivors, General Disability, Employment Injury and Reserve Service are more or less similar to overall rates of growth in benefit payments - annual averages of 5.6%-7.3%. In the Children Branch, payments grew by an annual average rate of only 3.2%, while the payments of the Unemployment Branch and Income Support Service grew considerably - by 24.2% and 21.1%, respectively. Children and Unemployment are the insurance branches whose share in total NII benefit payments changed the most in the course of the past decade - the share

1. Source of data: publications of the Center for Social Policy Studies in Israel.

of the Children Branch decreased from 26.6% in 1980 to 19.8% in 1989, while that of the Unemployment Branch increased during the same period from 1.7% to 6.5%. The share of the other insurance branches in total NII benefit payments changed only slightly, from 1%-2% in either direction.

Regarding the share of the noncontributory benefits - those benefits for which insurance contributions are not collected but rather are paid in accordance with state laws (such as the Alimony Law, the Income Support Benefit Law, Family Allowance for Veterans, etc.) or under special agreements (such as the Mobility Allowance, benefits to Prisoners of Zion, etc.) a moderate decline occurred in the course of the past decade - from 19% of total benefits in 1980 to 15.7% in 1989. This decline was subject to fluctuations, of which the most striking occurred in 1985, when the share of the noncontributory benefits rose to 23%, due to the linkage of the Income Support Benefit to changes in the Consumer Price Index every month.

The receipts of the NII from collection of contributions for the insurance branches, as well as for external factors (Parallel Tax for the Sick Funds and until April 1987, also Civil Defence Levy and Education Levy) amounted to about NS 6.6 billion in 1989, as opposed to NS 4.4 billion (in 1989 prices) in 1980. Over the past decade, the NII's receipts from insurance contributions have grown in real terms by an annual average rate of about 4.4% and their share of the GNP rose from 7.5% in 1980 to 7.62% in 1989.

An examination of the rates of real growth in each one of the years 1980 to 1989 reveals that real collection (as well as collection as a percentage of GNP) was subject to sharp fluctuations: on the one hand, there were relatively high rates of real growth in the years 1980 and 1981 (an annual average rate of about 11%), in 1986 (23%) and in 1988 (8.6%) and on the other hand, there were real declines in the years 1982 and 1983 (annual average rates of 6% and 5.5% respectively) and again in 1989 (2%).

Collection of contributions for insurance branches increased at a lower real rate than did collection for external factors: an annual average of 4%, as compared to 6%. As a

result, the share of collection for insurance branches out of total receipts from insurance contributions decreased from 76.1% in 1980 to 72.9% in 1989. Furthermore, total receipts from insurance contributions for employees (the shares of the employer, government and worker combined) increased in real terms at an average annual rate of 3.3%, whereas receipts from non-employee insurees increased in real terms at an average annual rate of about 15%. In consequence, the percentage of collection for employees out of total receipts from insurance contributions declined, from 94% in 1980 to about 84% in 1989.

From 1986 to 1989, the government transferred about NS 7 billion (in 1989 prices) to the NII, to compensate for the decrease in the rates of insurance contributions imposed on employers and on non-employee insurees. In these years, the share of the government in total collection for insurance branches was an average of about 40%.

The financing of the Institute's benefit payments comes from four principal sources: the collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public as well as those paid by the government instead of the employees and the non-employee insurees), the participation of the government in the financing of insurance branches (according to Article 217 of the National Insurance Law), the governmental financing of non-contributory benefits (by force of Article 200 of the National Insurance Law, agreements and other state laws) and income from interest on the Institute's investments. In 1989, NII receipts from all sources amounted to about NS 8.1 billion.

The principal source of financing is insurance contributions. Apart from the years 1980 and 1981, when the government did not transfer its share in the financing of insurance branches, as required under Article 217 of the Law, the share of collection for National Insurance branches, out of total sources of financing, ranged, over the past decade, from 52% (in 1985) to 59.3% (in 1989). In the second half of the decade, the share of collection for insurance branches rose systematically. The share of the government in the financing of insurance branches was about 13% - 14% of all sources of

TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts (as percentage of the GNP), 1980-1989

Year	Benefit Payments (Percentage of GNP)		Contributory Benefits as Percentage of Total Benefit Payments	Insurance Contribution Receipts (as % of GNP)		Collection for Insurance Branches as % of Total Insurance Contribution Receipts
	Total Benefits	Contributory Benefits		Total Receipts	Collection for Insurance Branches	
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1981	7.08	5.85	82.7	7.66	5.83	76.1
1982	7.59	6.29	83.2	7.07	5.22	74.3
1983	7.19	5.84	81.1	6.66	4.88	73.2
1984	7.04	5.75	81.7	6.51	4.68	71.9
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1986	8.00	6.35	79.4	8.05	5.37	66.8
1987	7.84	6.48	82.7	7.73	5.60	72.5
1988	8.07	6.91	83.6	8.27	5.88	71.3
1989*	8.38	7.06	84.3	7.67	5.59	72.9

* Estimate.

financing in the years 1982-1986 but it increased in recent years and reached 16.6% in 1989. Government financing of noncontributory benefits was about 14%-15% of total sources of financing for most of the decade, while the share of NII income from interest on investments was 15%-17% in the first part of the decade, going down to 10%-12% in the latter part.

B. The Main Factors in the Development of Benefits and Collection of Contributions in the Past Decade

The real growth in the scope of benefit payments, as well as the fluctuations in this growth over the past decade, stemmed from economic developments which occurred in the spheres of prices, wages and employment, from changes in the methods of updating benefits (which, in turn, stemmed to a large extent from adjustment of policy to trends in the spheres of prices and wages), from demographic changes, from the implementation of new social security schemes or the introduction of changes in conditions of entitlement to existing schemes - and finally, from external factors which influenced mainly the scope of payments in the Reserve Service Insurance Branch. Developments in the levels of prices and wages affected mainly the rates of benefits paid, whereas the other above-mentioned factors affected mostly the number of benefit recipients.

In the first half of the 1980s, the Israeli economy underwent a rapid inflationary process, reaching a peak in the first half of 1985. The Emergency Plan for Stabilization of the Economy, implemented in July 1985, drastically slowed down the rate of inflation and between the years 1986 and 1989, prices rose by a monthly average rate of 1.4% to 1.6% (as opposed to about 15% in 1984 and about 20% in the first half of 1985). The continuing inflationary process that characterized the first half of the 1980s and particularly the sharp jumps in inflation rates (in the above-mentioned periods) led to an erosion in the level of benefits. On the other hand, the decrease in inflation which characterized mainly the second half of 1985 and 1986 led to a real growth in the value of the benefits. The adjustment of linkage methods to the new inflationary levels in the first half of

the 1980s was carried out mainly with regard to the benefits linked to the average wage. Improvements in methods of updating old-age pensions, survivors' pensions and income support benefits², particularly during 1980-1981 and again during 1984-1985, had an opposite effect on the level of benefits to that of the inflation. Methods of updating children's allowances changed only slightly since 1986 (except for an increase in the frequency of updating in 1981) and therefore, the influence of fluctuations in price levels was expressed most strikingly in the scope of payments of the Children Branch. In 1980, the scope of payments of this insurance branch remained stable in real terms and in the years 1981-1984, there was even an accumulated decrease of about 12% (despite an increase in the number of children receiving an allowance). On the other hand, the drastic decline in the pace of inflation in 1985-86 led to a real growth in the scope of payments of this insurance branch, at an accumulated rate of about 26%. This occurred despite the decrease in the number of children receiving an allowance in those years, caused as a result of the decision to make allowance for the first child conditional on an income test.

The changes in the level of the real average wage also had a considerable effect on the scope of National Insurance payments, since most of the benefits are linked to the average wage or to the previous wages of the beneficiary (in the case of wage-replacing benefits). Real wages were subject to sharp fluctuations. In 1980-1984, the accumulated rise in the average wage amounted to about 15% in real terms (in contrast to a real decrease of about 1% in 1983). In 1985, as a result of the implementation of the new policy to stabilize the economy, real wages eroded by about 15% and they returned to their 1980 level. In 1986-1987, real average wages again rose at a quick pace (about 12% annually) but in 1988, this pace slowed down (to 3.5%). In 1989, there was even a real decline of about 1%.

-
2. The changes introduced in methods of updating benefit over the decade are listed in the appendix to the chapter.

The rise in the scope of National Insurance benefit payments between 1980 and 1981 and again between 1986 and 1987, at high rates, stemmed mainly from the rise in real wages during these years. The influence of the erosion in real wages in 1985 was set off by the influence of other factors: in particular, the decline in the pace of inflation, improvements in methods of updating benefits linked to the average wage and an expansion in the scope of unemployment. Changes in the level of the minimum wage also affected the scope of payments of National Insurance benefits. Following the implementation of the Minimum Wage Law, in October 1986, the real rate of growth of the minimum wage was even higher than that of the average wage in 1986-1987. The minimum wage - which had reached a low of only about 29% of the average wage in 1985, as opposed to about 36% in 1984 - gradually increased. In 1988, it reached 41.5% of the average wage and in 1989, it remained more or less at this level (42.1%).

The changes in the level of the minimum wage had a direct influence on the number of recipients of income support benefits among the residual population (low wage workers entitled to income supplement) and on the level of benefit granted them. For example, the erosion in the minimum wage in 1985 was one of the main causes of the rise in the scope of payments of income support benefits to the residual population, at a real rate of about 67%. On the other hand, the improvement in the level of the minimum wage in 1986-1988 slowed down the growth in the scope of these payments in 1986 and even caused a real decrease in 1987.

The increase in the scope of unemployment in the past decade (the unemployment rate went up from 2.9% in 1979 to 9.2% in 1989) occurred mainly at the beginning of the decade (1980), in the years 1984-1985 and in the years 1988-1989. This increase naturally influenced the scope of benefit payments of the Unemployment Branch, as well as that of income support benefits paid to the residual population. The scope of payments of the Unemployment Branch grew throughout the decade, except for the years 1982-1983. The most striking growth occurred at the beginning and end of the decade (in 1980-1981, the branch's payments increased more than fourfold in real terms and in 1988-1989, the annual rate of real growth was about 65%). The deterioration in the employment

situation made it harder for the unemployed recipients of income support benefits to join the labor market and led to the addition of new benefit recipients who were unable to earn a sufficient income for subsistence on their own. This deterioration was also the main reason for the rise in the scope of income support payments in 1984-1986 and again in 1989. (In 1987-1988, there was a decrease in the scope of payments, due mostly to the rise in the level of the minimum wage, as well as to legislative changes.) It should be stressed that the Income Support Benefit Law, which transferred responsibility for the income support of former welfare recipients to the National Insurance Institute, came into effect in January 1982. The very implementation of this law brought with it an increase in the scope of National Insurance payments over the past decade.

A second law which was enacted during this decade was the Long-Term Care Insurance Law (authorized by the Knesset - or Israeli Parliament - in 1986). This law was implemented in two stages: the first immediately upon its authorization and the second in April 1988. At the first stage, financial resources were allotted with the purpose of expanding the scope of services provided by the Ministry of Health and the Ministry of Labor and Social Affairs and in order to develop an infrastructure of long-term care services. At the second stage, the personal long-term care benefit was granted. At the same time that these laws led to an expansion in the social security system, a change was introduced in the rules of entitlement to children's allowance. As of July 1985, the allowance for the first child ceased to be paid to families having 1-3 children, except for low-income families. Had it not been for this amendment, payments of the Children Branch in 1985-1986 would have risen at even higher rates (due to the decrease in the pace of inflation).

Finally, the influence of the growth of the population over this decade - which was characterized by relatively moderate demographic changes - should be mentioned, as well as that of the process of maturity of the General Disability Law. The number of elderly persons receiving an old age pension increased over the 1980s by an annual average rate of about 2.5%, while the number of recipients of survivors' pension increased annually by an average rate of about 2.7%. The rate

of old-age and survivors' pension recipients as a proportion of the total population increased over the decade by about 5%. When reviewing trends in payments of the Children Branch, it is important to take into account the rate of natural growth in the number of children in the population (about 1.5%-2% per year), as well as the influence of the decrease in the number of large families, though this decrease has been relatively moderate in the past decade. The rate of growth in the number of recipients of disability pensions was relatively high in the beginning of the decade - about 12%-13% annually - but it gradually declined and stabilized at a level of 4%-5% by the end of the decade. This development was mainly a result of the fact that take-up of rights in the Disability Insurance Branch became complete.

The real rise in the scope of the NII's receipts from insurance contributions and the fluctuations in this rise over the decade stemmed not only from the developments which occurred in the fields of wages and prices described above but also from extensive legislative changes introduced in the system of collection of contributions, particularly in the years 1984-1986. These legislative changes affected both the amount of receipts from insurance contributions and the distribution of collection from employees and non-employees and for insurance branches and external factors. Following are the principal changes:

Towards the end of 1982, the rates of National Insurance contributions were reduced by about 10%. Three laws came into effect in 1984: a law dealing with the bases for calculating collection of insurance contributions from and payment of benefits to non-employee-insured persons, which was implemented gradually in three stages, from 1984 to 1986, the Fines and Linkage Law and an amendment to the Parallel Tax Law, under which the NII collects parallel tax from the non-employee population as well. The influence of the two latter laws was fully felt only in 1985.

In 1985, an amendment was passed according to which the maximum income liable for insurance contributions would be updated four times a year, instead of twice a year, as previously, in accordance with the change in the rate of the

average wage. In the same year, the government decided to increase the rate of contributions, as well as the rate of parallel tax. All these changes together served to increase the rate of collection from non-employees and to lower the rate of insurance contributions imposed on employees. Finally, in June 1986, the government decided to lower the rates of insurance contributions imposed on employees and on non-employee insurees, in order to reduce the cost of labor.

The rise in NII receipts from insurance contributions in 1980-1981, 1986 and 1988 stemmed mostly from the increase of real wages, whereas the lowering of insurance contribution rates was the main cause for the real decline in NII receipts in 1981-1982. The sharp rise in receipts in real terms, which occurred in 1986 (at a rate of about 23%) was the result not only of the increase in the average wage that year (about 12%) but also of the amendments passed in 1986 or those passed in 1985 but which were fully implemented only in 1986. The reference here is mainly to the increase in the maximum income liable for insurance contributions for non-employee insurees and to the indemnification sums the government transferred to the NII in 1986, in compensation for the lowering of insurance contributions. Moreover, not only did the influence of the 1984-1985 amendments on the level of NII receipts set back that of the erosion of real wages in 1985 (at a rate of about 15%) - but it actually led to a real increase of about 5% in NII receipts. Collection of contributions for external factors increased most strikingly (at a rate of about 21%), as a result of the amendment in the Parallel Tax Law. In 1987, on the other hand, the real increase in NII receipts was lower than that of the average wage, due to the reduction of collection for external factors (by 14%) after the abolition of the education levy and the civil defence levy. Finally, in 1989, when there were no legislative changes, the decrease of receipts from insurance contributions at a rate of about 2% stemmed, for the most part, from a reduction of about 1% in the real average wage.

C. Changes in Methods of Updating National Insurance Benefits and Their Level Over the Past Decade

The sophisticated linkage methods which were in use in the

National Insurance system over the past decade were aimed at protecting the income level of beneficiaries from the inflationary process and at maintaining their standard of living in relation to that of the population at large. The quicker the pace of inflation, the more these adjustment methods were improved. This can be seen in the rates of linkage of benefits (to wages or prices) and in the frequency of their updating, although it is clear that the adjustment of the linkage methods to new inflationary levels inevitably lagged behind the changes in these levels. The most significant improvements were those introduced in the methods of updating those benefits which are linked to the average wage, the basic old age and survivors' pensions and the level of minimum income guaranteed to the low-income population (elderly and survivors entitled to an income supplement, disabled persons, women entitled to alimony payments and the residual population). In contrast, the methods of updating childrens' allowances (similar to the parameters of the taxation system, in accordance with changes in price levels) and wage-replacing benefits (employment injury, unemployment, maternity allowance and reserve service benefits) changed only slightly. The changes in linkage and updating methods of benefits linked to the average wage and of children's allowances since 1980 are shown in the appendix to this chapter.

With the growth in the pace of inflation leading to an erosion in the various benefits in 1980, the frequency of updating the basic old-age and survivors' pensions and the guaranteed minimum income was increased in accordance with the changes that had occurred in the level of the average wage. Instead of once a year, this updating was carried out whenever a cost-of-living increment was paid to all employees (rather than updating benefits at the rate of the cost of living on these dates). Furthermore, the guaranteed minimum income to low-income groups was updated whenever the Consumer Price Index rose by more than 5% since the previous updating (instead of 10%, as previously). In 1981, it was decided to update the children's allowances at the full rate of the rise in the price index four times a year rather than twice, as previously.

Following the intensification of the pace of inflation

towards the end of 1983 and in the first half of 1984, additional improvements were introduced in the methods of updating benefits linked to the average wage, first by force of the Emergency Regulations (August 1984), later as a temporary order for one year only (December 1984) and finally, by force of agreements with the Ministry of Finance.

The improvements introduced in the adjustment methods were as follows:

1. A better adjustment of the average wage, which is used as the basis for calculation of benefits, so that its calculation would take fully into account both cost-of-living increments paid to employees and wage increments paid in the business sector, by force of collective agreements.

One of the weaknesses of the system of linkage to the average wage is that the average wage used as a basis for updating wage-linked benefits is not the actual average wage at the time of the updating but rather a simple estimate of this wage. Before the implementation of the temporary order, this estimate was made on the basis of wages in the last three months, for which the Central Bureau of Statistics (CBS) had data (a simple average) and on the basis of cost-of-living increments or any other compensations for rising prices ("compensation" in the words of the law) paid to workers after these three months, up to the month of the updating. This estimate is called "the average wage according to law", since the formula for its calculation was anchored in the National Insurance Law. It is calculated once a year (in the beginning of January) or whenever a cost of living increment or other compensation for rising prices is paid).

In order to guarantee relative stability in the level of the old-age and survivors' pensions, even when inflationary levels, wage agreements and cost-of-living agreements change, it was decided in December 1984 that the estimate of the average wage for the purpose of calculating these pensions would not be based on a simple average of wages actually paid in the three last

months for which data are available but rather, that every compensation as defined in the law (such as the cost-of-living increment) and every wage increment paid in the business sector, in any one of these three months, would be credited to the account of the previous months (included in the basis of calculation) as well and not only to the account of the specific month in which the increment was paid.

2. The determination of a "floor" in the level of basic old-age and survivors' pensions, in terms of percentages of the average wage. Thus, for example, it was determined that the old-age pension for a single person would not be lower than the actual average wage. If it turns out later that the pension paid according to the estimate of the average wage, as described in (1), was lower than 15% of the actual average wage, beneficiaries will be entitled to a supplement which, together with their pension, will amount to 15% of the actual 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 payment of the supplement and thus, its real value will be preserved. Today, back payments are paid to 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 wage.
3. The adjustment of the income support benefit to low income groups every month, at the full rate of the rise in the Consumer Price Index and the abolition of the linkage to the average wage.

Until April 1990, basic old age and survivors' pensions were updated on the basis of the average wage estimated according to the temporary order and in accordance with the policy of guaranteeing a floor, although, in the years 1988-1989, the pension reached the level of the determined floor or surpassed it, so that there was no need to pay any supplement. An agreement concerning the updating of the minimum income every month, at the full rate of the rise in the price index, was in force up to June 1986. In a new agreement with the Ministry of Finance, it was decided to

gradually lower the level of the pension to the rates set down in the law and to update the pension only when it became lower than a certain level, in terms of percentages of the average wage. This method continued to be in use until April 1987, when an additional agreement signed with the Ministry of Finance stipulated that the minimum guaranteed income would not be allowed to fall below its rate as determined in the law. Every month, an estimate of the average wage is calculated by the method laid down in the temporary order and the pension is updated only when its rate falls below that determined in the law (for example, 25% of the average wage for a single person). This method continued to be in use in the years 1988 and 1989.

No improvements were made in the updating system children's allowances since 1981 and in January 1988, a change was introduced which, under certain conditions, could reduce the frequency of updating these allowances. As of the above date, children's allowances are updated once a year (in January), at the rate of the full rise in the price index, as well as whenever a cost-of-living increment is paid to all employees.

Table III and Diagrams 1 and 2 show the development in the level of the basic old-age and survivors' pensions and of the income support benefits paid to selected family compositions. The data show that since 1985, the value of the old-age and survivors' pensions has been preserved in relation to the average wage - at a level of about 15.0%-15.5% of the average wage. The transfer from the method of monthly updating the guaranteed minimum income in accordance with the changes occurring in the cost of living, as was the standard one in 1985, to the method of updating in accordance with the changes in the average wage, and gradually, also with the rates determined in the law, caused a reduction in the level of the guaranteed minimum income in relation to the average wage. For example, in 1985, the minimum income guaranteed to a single person decreased from 30.5% of the average wage (a level reached thanks to the monthly updating, in accordance with changes in price levels and following a reduction in real wages in that year), to 26.8% in 1986 and 24.7% in 1987. In 1988-1989, the benefit rate stood at a little more than 25% of the average wage - the rate laid down in the law.

DIAGRAM 1 - Old -Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975 - 1989

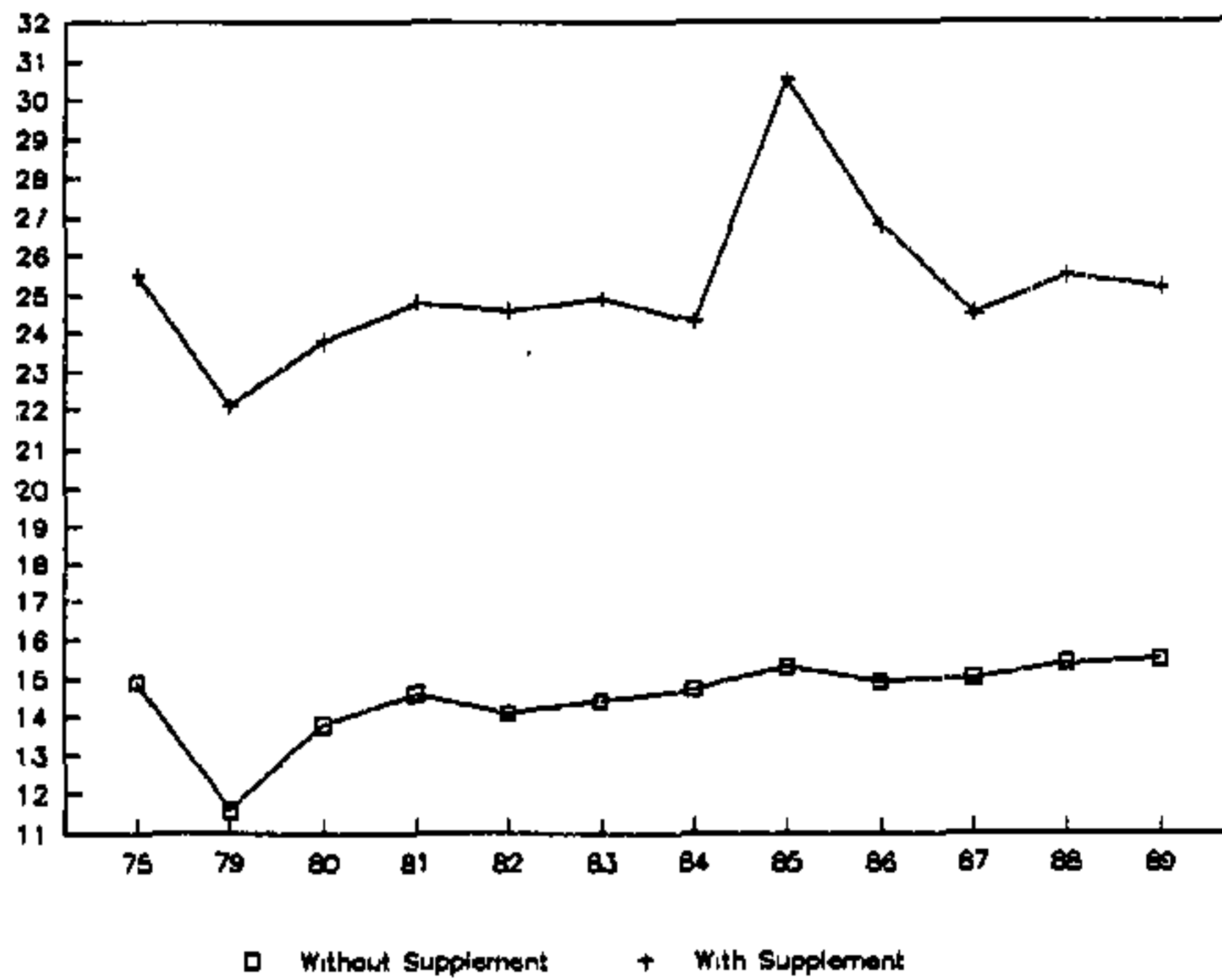


DIAGRAM 2 - Old-Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975 - 1989

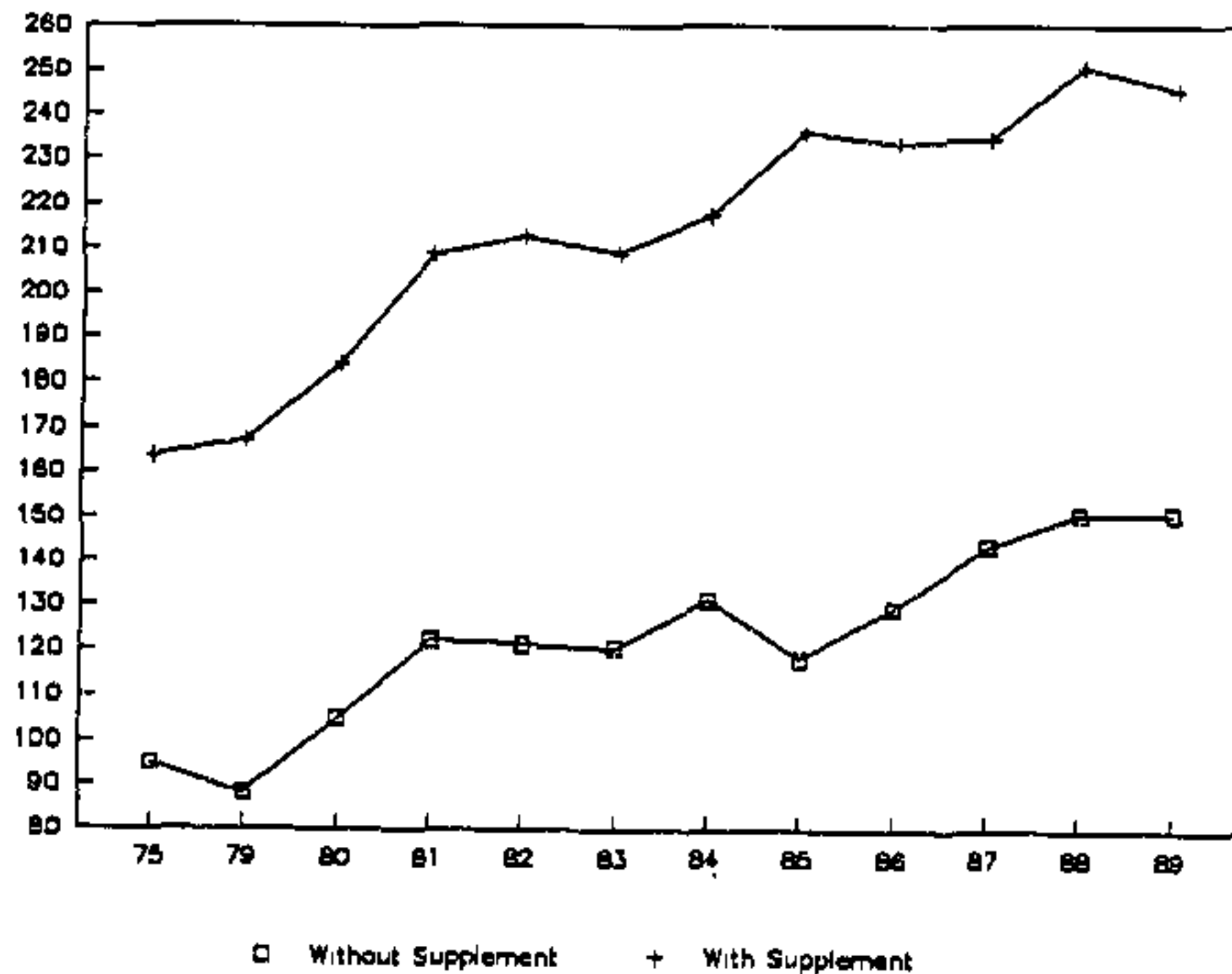


TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage*, 1975 - 1989

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
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
1989	152.2	15.5	292.8	30.0	245.6	25.2	495.4	50.8

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

TABLE IV - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), 1975 - 1989

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
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
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.5

DIAGRAM 3 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices, 1975 - 1989

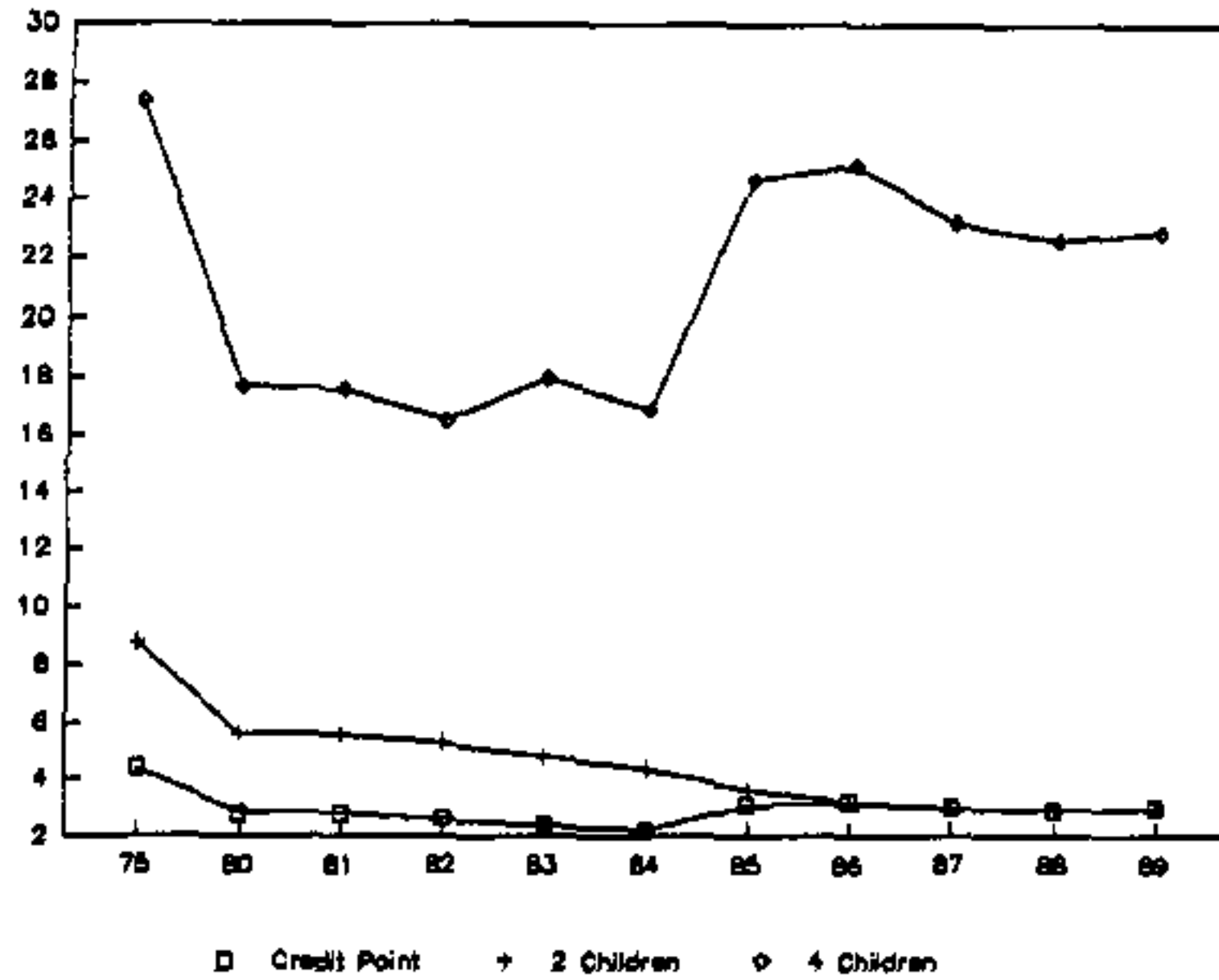


DIAGRAM 4 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975 - 1989

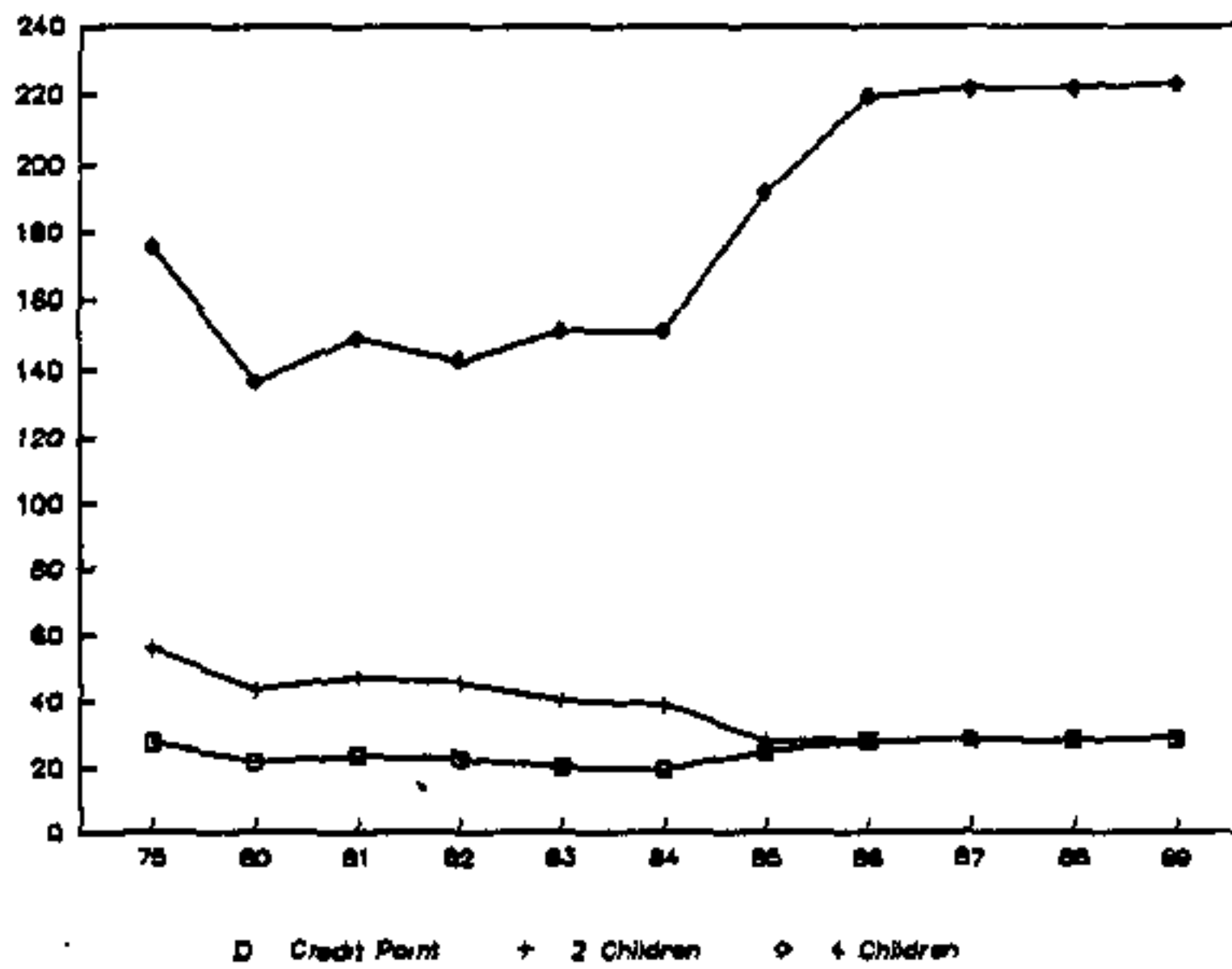


Table IV and Diagrams 3 and 4 show the development in the value of the children's allowances over the years. The value of a credit point, both in real terms and in relation to the average wage, reached its lowest point in 1984. However, after the implementation of the economic plan, thanks to which the level of inflation went down drastically, a real improvement was noted in the value of the credit point, at an accumulated rate of 45% in 1985-1986 and its level in relation to the average wage went up from 2.2% in 1984 to 3.2% in 1986. This trend stopped in 1987 and in the years 1987-1989, the purchasing power of the credit point was preserved. On the other hand, during these same years, the level of the allowance decreased in relation to the average wage, to about 3%.

D. Development of Benefit Payments in Various Insurance Branches in 1989

An examination of the distribution of benefit payments by National Insurance branch and of the real rates of growth in benefit payments in each one of these branches enables us to measure the relative contribution of each branch to the rise in the scope of payments in the social security system as a whole.

In 1989, there was a notable slowdown in the rate of growth of benefit payments in the Old-Age and Survivors' Branch, which is the largest of the insurance branches. During that year, the branch's payments grew at a real rate of about 2% only, after having grown at a real rate of about 8.5% annually during 1987 and 1988. This 1989 rate of growth was even lower than the annual average rate of growth over the entire decade (6.1%) and was similar to the rate of growth that had characterized the branch in 1982-1983.

The moderate real rise in the branch's payments in 1989 reflected two opposing developments: the amount of benefits paid according to the National Insurance Law increased in real terms by 3.2% (as compared to 8.6% in 1988), while in the payments of nonstatutory benefits (income support and special benefit to veterans and to new immigrants), there

was a decrease of about 6% (as opposed to about 1% in 1988). As a result, the share of nonstatutory payments in total old age and survivor pension payments, continued to decrease in 1989 for the fourth consecutive year and reached about 14% only (in comparison to about 25% in 1985).

The real rise in the amount of the branch's statutory benefit payments reflects mainly the rise of about 3% in the number of recipients of statutory old-age and survivors' pensions, since the real value of the pensions remained as it was in 1988. The real decrease in the sum of nonstatutory benefits paid stemmed from two factors: a real decrease in the guaranteed minimum income (about 2%) and a decrease in the number of recipients of nonstatutory old-age and survivors' pensions or income supplement (at rates of 0.6% and 1.8%, respectively).

Similarly to the years 1987-1988, in 1989 as well, the total sum of payments of the Children Branch rose in real terms by about 2%. This rise, noted in the past three years, reflects the relative stability in the real value of the credit point (after a notable increase in 1985-1986, due to the decrease in the pace of inflation), as well as the rise in the number of children receiving an allowance by about 2%. The relatively small increase in the amount of the branch's payments in 1989 (relative to the increase in total National Insurance payments) caused the continued decline in the relative share of the Children Branch in total National Insurance payments, from 20.4% in 1988, to 19.8% in 1989.

The payments of the General Disability Branch, the third largest insurance branch (about 11% of all National Insurance payments) rose in 1989 by about 2% in real terms, in contrast to a rise of 8.3% in 1988. The moderate rise in payments of the General Disability Branch reflected the moderate real increase in the payment of various benefits granted in the framework of the branch, except for standing loans to disabled persons. Payments of general disability pensions rose by about 2.4%, of benefits to disabled children by 1.2%, of attendance allowance by 8.2% and of mobility allowance by about 4.5%. On the other hand, payments of standing loans to disabled persons went down by about 17%.

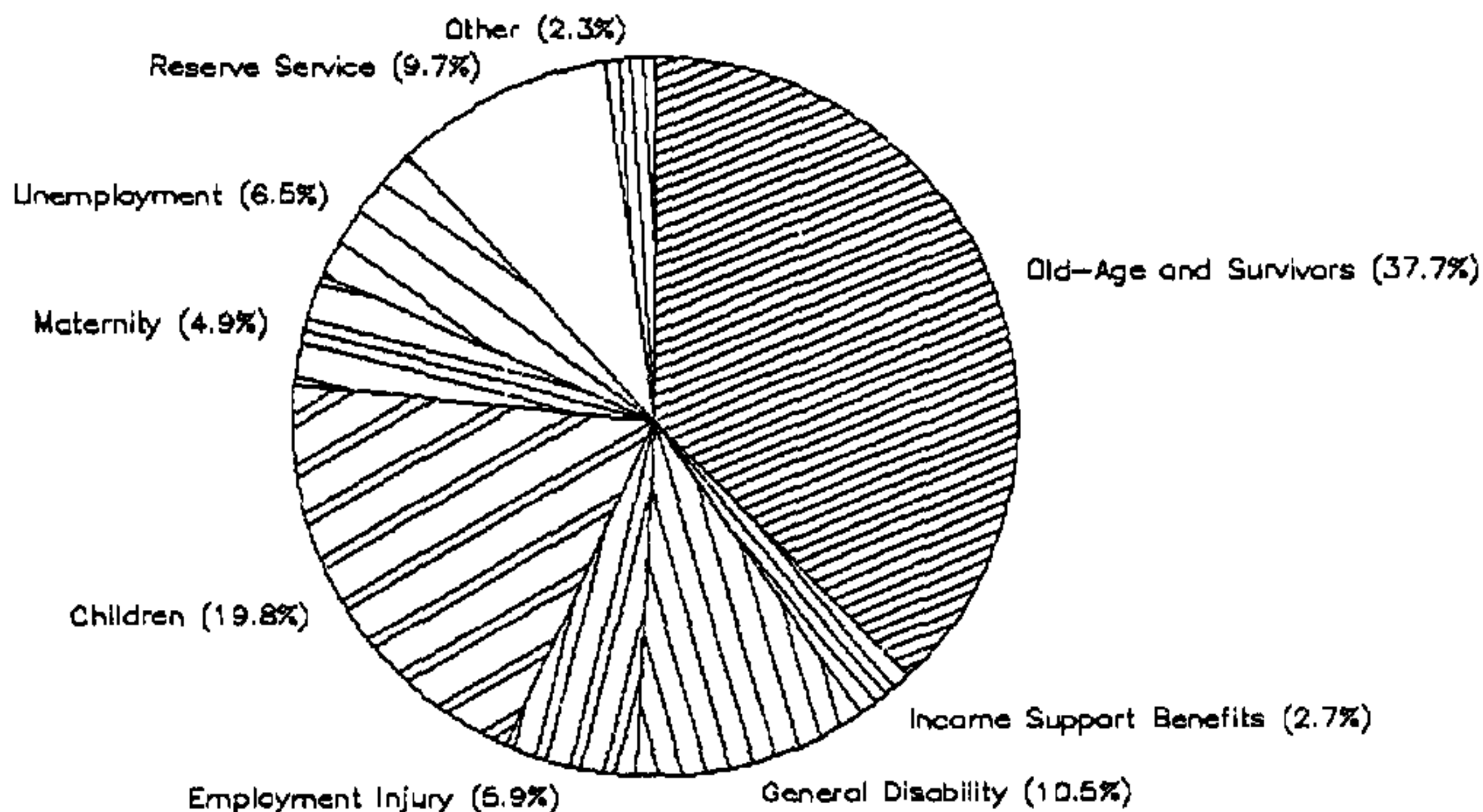
TABLE V - National Insurance Payments by Insurance Branch* (in percentage), 1980 - 1989

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits***	Long-Term Care and 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
1989	37.3	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100.0

* }
 ** } See notes to Table 1.
 *** }

The rates of growth in payments of those branches which pay wage-replacing benefits, except for reserve service benefits, were relatively high. The real growth in the amount of payments of unemployment benefits is especially striking - about 65% (a rate similar to that of 1988), which stemmed from a rise of about 60% in the number of recipients of unemployment benefits, as well as a slight rise in the average number of days for which unemployment benefits were paid. The sharp rise in the branch's payments during 1988 and 1989 caused a rise in the share of the Unemployment Branch in total National Insurance payments, from 2.8% in 1987, to 4.1% in 1988 and to 6.5% in 1989. The payments of the Employment

DIAGRAM 5 - Distribution of National Insurance Benefit Payments, 1989



Injury Branch and of the Maternity Branch grew in real terms by 6.7% and by 6.9%, respectively, whereas payments for reserve service declined in real terms by about 14%, after it had risen consecutively in the years 1986-1988.

The income support benefits to the residual population rose in real terms by about 13% in 1989, after having decreased in real terms at an accumulated rate of about 13% in 1987-1988. The rise in income support payments stemmed only from the renewed growth in the number of benefit recipients (about 15%) since the level of benefit granted to them decreased in real terms by about 2%.

Finally, 1989 was the second year of the implementation of the Long-Term Care Insurance Law. In 1989, long-term care expenditure (including payment of personal benefits, transfer of monies to external factors participating in the implementation of the law and resources allotted for the expansion of the scope of community services for long-term care, hospitalization and development of new services) amounted to about 2% of total National Insurance payments.

E. The Population of Benefit Recipients in 1989

The growth of the population of benefit recipients in all insurance branches in 1989 (except for recipients of maternity allowances from the Maternity Branch) was the main cause of the real rise in total payments of National Insurance benefits. Similarly to previous years, in 1989, the number of benefit recipients in the central National Insurance Branch, Old-Age and Survivors, continued to rise at a rate of about 2%. In the Children Branch, the second largest insurance branch, the number of families and children receiving children's allowances continued to rise for the third year. This rise stems from the natural increase in the number of families in the population (but this does not fully account for the rise, since the allowance for the first child has ceased to be paid) and from the increase in the scope of new immigration to Israel. The average number of families receiving a children's allowance every month increased by about 2% and reached 551,000. The average number of children

TABLE VI Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average) 1980 - 1989

Year	Old-age and Survivors		Employment Injury			Maternity		Children	Unemployment Allowances	Income Support to Residual Population
	General Disability	Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*	Families Receiving Child Allowances			
1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247	37,000	-
1981	353,566	48,761	..	8,034	2,958	96,732	38,602	587,511	42,152	-
1982	362,635	54,366	70,017	8,485	3,070	98,676	39,648	600,859	40,000	9,880
1983	371,053	59,491	57,976	8,898	3,090	102,654	42,385	609,052	36,900	11,030
1984	379,394	62,522	59,751	9,326	3,215	99,822	42,690	621,675	51,500	14,328
1985	390,226	63,500	56,921	9,872	3,286	101,329	42,755	546,900**	61,300	24,567
1986	401,749	64,742	57,823	10,018	3,338	100,541	42,742	524,200	58,600	31,492
1987	409,771	67,797	57,034	10,369	3,381	99,784	42,420	532,700	58,499	26,653
1988	418,167	69,519	59,168	10,645	3,421	99,268	43,170	538,700	92,800	24,065
1989	429,105	71,468	59,456	11,199	3,471	101,407	43,101	551,100	146,683	27,723

Number of benefit recipients		Change relative to previous year (%)	
1981	3.0	13.7	..
1982	2.6	11.5	..
1983	2.3	9.4	-17.2
1984	2.2	5.1	3.1
1985	2.8	1.7	-4.7
1986	2.9	1.9	1.6
1987	2.0	4.6	-1.3
1988	2.0	2.5	3.7
1989	2.2	2.8	0.5

* The data for this benefit are annual.

** Includes families which received the allowance for the first child via their employers as of July 1985.

for whom a children's allowance is paid every month also rose by about 2% and reached 1,317,000. In the Disability Branch, the third largest branch, the number of recipients of general disability pensions rose by about 3%. The number of recipients of employment injury pensions due to an injury at work and the number of recipients of the dependents' benefit in the Employment Injury Branch increased at relatively moderate rates - 0.5% and 1.5% respectively - while the number of recipients of a permanent disability pension from this branch increased at a high rate - 5.2%. The trend in the Maternity Branch was not a uniform one - the number of women who received a maternity grant rose by about 2%, whereas the number of women who received a maternity allowance remained more or less stable.

The drastic rise in the number of recipients in the Unemployment Branch continued for the second consecutive year. Similarly to 1988, in 1989 as well, the number of recipients of unemployment benefits increased by about 60%, following an accumulated decrease of about 5% over the years 1986-1987. This trend, of course, is the immediate result of the expansion of the scope of unemployment. The unemployment rate went up from 6% in 1987 to 8% in 1988 and to 9.2% in 1989. This expansion in the scope of unemployment was also the main cause of the renewed increase in the number of families receiving an income support benefit (the residual population). The average monthly number of benefit recipients rose from 24,065 in 1988 to 27,723 in 1989. This is therefore a rise of about 15% (after an accumulated decrease of about 25% in 1987-1988). Within this group, there has been a notable rise in the share of those who, despite their efforts, have not been able to rejoin the labor market, as well as the newly unemployed, who have just begun to receive income support benefits.

F. Financing of Activities of the National Insurance Institute

1. Collection of 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 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 was 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 Law³. 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. This policy continued to be implemented in 1988 and 1989. In April 1990, the government decided to stop the administrative arrangement by which it had cancelled some of the advance payments, by means of which the reduction of 2.7 percentage points had been carried out, and to carry out a reduction of only 1.5% percentage points instead. The government also decided that this reduction would be anchored in the Law for the Stabilization of the Economy (as in the case of the 2.8 percentage points). This decision led in effect to the raising of insurance contributions collected from employers by 1.2%⁴ and, in parallel, the reduction of government payments by the same rate.

-
3. At this time, the government decided to cancel both the education levy and the civil defence levy, which amounted to 1.7% of the income liable for insurance contributions.
 4. The share of the employer in the burden of payment of contributions to insurance branches will increase from 3.2% of income liable for insurance contributions to 4.4% of this income (in addition to the payment of parallel tax at a rate of 4.95% of income).

TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics, 1984-1989

Contributions - Characteristics	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Percentage of change (relative to previous year):						
Average real wage per employee	5.6	-13.4	12.4	9.7	2.9	-0.7
Number of employee posts	-0.3	0.3	0.7	3.4	0.6	0.2
Average wage as defined in the N.I.Law	439.3	208.3	42.2	30.3	24.3	19.1
Change in prices	404.6	231.3	30.2	17.9	17.4	19.1
Increase in total contribution receipts:						
Nominal*	420.8	247.9	60.2	23.0	27.5	16.8
Real	3.2	5.0	23.0	4.3	8.6	-2.0
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	28.1	32.3	33.3	27.5	27.1	27.1
Employees' contributions as % of total contribution receipts	92.9	88.0	86.3	84.6	84.7	84.4

* Including collection for external factors.

Tables VII and VIII present data on the amount of NII receipts from insurance contributions, on the division between direct collection from the public and government payments and on the division between collection from employees (including the employer's share) and collection from non-employees and finally, on division between collection for insurance branches and collection for external factors.

In 1989, the total receipts of the NII from insurance contributions (direct collection from the public and payments by the government instead of by employers and non-employee-insurees) decreased in real terms by about 2%, in contrast to the real increase of 8.5% in 1988. Table VII shows that this increase reflects two opposing developments: the sum of direct collection from the public rose in real terms by 8.8% (in contrast to a real decrease of 12.2% in 1988), whereas the sums of insurance contributions transferred by the government decreased in real terms by 21.4% (as compared to a real increase of 90.1% in 1988). The differences between these rates of change (in both direction and intensity) which characterized 1988-1989 do not reflect a change in the government's policy regarding the rate of its participation in payment of insurance contributions imposed on employers and on non-employee-insurees but rather stem from the number of advance payments cancelled in each one of the budgetary years and from the dates of these cancellations. In 1988, three advance payments were cancelled. The amount of insurance contributions transferred by the government due to the cancellation of March 1989 was fully credited to the account of the 1988 budgetary year, even though most of it was transferred to compensate for the 2.7 percentage point reduction in insurance contributions during the first five months of the 1989 budgetary year. In 1989, only two advance payments were cancelled. Furthermore, in 1988 but not in 1989, in the framework of the indemnification, the Ministry of Finance made payments for assessment differentials for the years 1987-1988. It should be noted that had the government transferred to the National Insurance Institute the sums of insurance contributions as required for the budgetary year 1988, NII receipts from insurance contributions (as well as direct collection and the sum transferred by the government separately) would have

risen in that year by a real rate of about 3%-4% - a rate more or less similar to the real rise in wages. Since two advance payments were cancelled in 1989, as required in that budgetary year, insurance contribution receipts decreased in real terms at a low rate (about 2%), following the relative stability in the level of real wages in that year.

The rates of change in total NII receipts from insurance contributions from employees and from non-employees on the one hand and for insurance branches and for external factors on the other hand, were similar. In 1989, total receipts from insurance contributions for employees (the shares of the employer, the government and the worker combined) declined in real terms by 2.3%, whereas receipts from non-employee insurees (including government payments for them) declined in real terms by 0.1%. As a result, the share of insurance contribution receipts from non-employees in total insurance contribution receipts remained in 1989 the same as in 1988 - about 15%.

In 1989, collection for outside factors (parallel tax) and collection for insurance branches decreased in real terms at similar rates - about 2%. As a result, in 1989, there was no change in the share of collection for outside factors out of total NII collection from insurance contributions and it remained as in 1988 - 27.1%.

2. Participation of the Ministry of Finance in Financing National Insurance Benefits

According to Article 217(A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is required to participate in the financing of three insurance branches at rates laid down in the law. These rates are: about 15% of collection for the Old Age and Survivors' Branch, 100% of collection for the Children Branch and 75% of payments for "previously disabled" in the General Disability Branch. Since 1982, the sums of the government's participation have been transferred almost in their entirety, as required by law. In addition to the Treasury allotments, the government grants benefits to various groups of beneficiaries through the National

Insurance Institute, in accordance with Article 200 of the law and with other laws. Among these payments are the benefits granted by force of the Income Support Benefit Law, family allowance for veterans, alimony benefits, mobility allowance and others.

In 1989, the total allotments of the Ministry of Finance under Article 217 of the law decreased in real terms by about 4.5% (as compared to a real increase of about 19% in 1988). About half of this decrease can be explained by the real decline in the collection of insurance contributions (at a rate of about 2%) and the remainder stems from the fact that the total sum of allotments for 1988 was particularly high, due to the one-time participation of the government in supplementing the reserves of the Reserve Service Insurance Branch, by force of a special agreement. A moderate real rise of only 0.5% was noted in payment of benefits by force of Article 200 of the law and by force of other laws. This stability stemmed from a combination of four factors: a real decrease of about 6% in the income supplement payments to the elderly and survivors and in payments of nonstatutory old age and survivors' pensions, a decrease of about 17% in payments of standing loans to disabled persons, a real increase of about 2% in payments of family allowance to veterans and lastly, a real increase of about 13% in payments of income support benefits to the residual population.

3. Distribution of Sources of Financing National Insurance Activities

To sum up the subject of financing of National Insurance branches, Table IX presents the share of each one of the various components of NII receipts. The factors that particularly influenced receipts in the year under review are: the real decrease in receipts of National Insurance branches from insurance contributions (including the sums paid by the government instead of employees and non-employee insurees) at a rate of about 2%, the real decrease in allotments of the Treasury - as required under Article 217 of the law - by about 4.5% (in 1988, this article also included the one-time participation of the government in supplementing the reserves of the Reserve Service Insurance Branch) and the

TABLE IX - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches, 1981-1989

Year	Total Receipts of NI Branches*	Contributions to NI Branches*	Government Allocations According to NI Law	Government Participation According to Section 200 and Other Laws	Interest From Investments
------	--------------------------------	-------------------------------	--	--	---------------------------

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	3,119.2	840.8	792.3	664.2
1988	7,101.1	4,103.1	1,178.5	965.0	831.7
1989	8,075.3	4,791.7	1,340.7	1,156.2	764.6

Absolute Numbers (NS millions)

Breakdown (percentages)

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
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5

* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees (see Table VII).

** Includes administrative expenditure of external factors.

*** Since March 31, 1990 fell on a Shabbat, about NS million 300 were transferred on April 1, 1990, on account of the interest owed to the NII for 1989; this receipt was therefore credited to the account of the 1989 budgetary year.

**TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches
(NS millions), 1987-1989**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest		Surplus/Deficit With Interest			
	1987	1988	1987	1988		
	1989	1989	1987	1989		
Total	261.2	379.8	-35.7	925.4	1,211.4	729.0
Old-age and Survivors	-98.6	-110.5	-244.5	139.4	175.1	8.6
General Disability	2.3	77.7	50.2	33.2	117.5	89.5
Employment Injury	-47.3	-79.1	-129.7	29.1	11.0	-52.3
Maternity	51.8	-9.3	-41.5	81.0	28.6	-8.5
Children	452.7	566.4	602.9	540.3	705.5	754.8
Unemployment	-68.3	-162.3	-379.1	76.2	7.9	-235.7
Reserve Service	-85.1	-55.1	137.8	-60.6	79.6	163.8
Others	53.5	41.8	-31.8	86.8	86.2	8.8

stability (in real terms) in total payments financed by the government by force of Article 200 of the law and by force of other laws. A fourth source of finance is NII receipts from interest and investments. The assets of the National Insurance Institute are invested with the Bank of Israel, in accordance with a special investments agreement (in government bonds, which are fully linked to the index and which bear linked interest - half of them, 5% interest and half, 5.5% interest). In addition, interest is paid on current deposits with the Bank of Israel at the accepted rate for deposits of the General Accountant and monies are invested in the short range on deposits in shekels.

In 1989, the share of collection for insurance branches out of total financing increased and reached 59.3% (as compared to 57.9% in 1988). The share of the Treasury in the financing of statutory benefits remained without change - 16.6%, whereas the extent of government participation in payments of statutory benefits increased slightly, from 13.7% in 1988 to 14.3% in 1989. Receipts from interest on investments in 1989 were 9.5% of total current receipts of the NII (see note 3 to Table I).

4. The Financial Situation of National Insurance Institute Branches

Table X presents the surplus receipts of each one of the branches of the National Insurance Institute in current annual prices. From 1988 to 1989, current deficits, without interest, increased in the branches of Old Age and Survivors, Employment Injury, Unemployment and Maternity. In the Children Branch and the Reserve Service Insurance Branch, the current surplus increased, while in the General Disability Branch, this surplus decreased. In 1989, for the first time since 1985, a current deficit without interest was noted in total National Insurance activities.

The improvement in the financial situation of the Children and Reserve Service Branches stems from the fact that the rate of growth of their receipts was higher than that of their benefit payments. In particular, it should be noted that the rate of collection for the Children Branch has not

changed since 1985, even though at this time, the allowance for the first child was cancelled. On the other hand, the growing deficit in the branches of Old Age and Survivors, Employment Injury, Maternity and particularly Unemployment was a result of the fact that the rate of growth in the scope of benefit payments in these branches was higher than that of receipts. When the interest paid on NII investments in 1989 is also taken into account, it appears that there is a deficit in the branches of Employment Injury, Maternity and Unemployment, whereas in the other branches, there is a surplus. However, it should be pointed out that had all income from interest be transferred by 31 March 1990 and thus credited to the account of 1989, the current surplus, including interest of the insurance branches, would be higher than the amounts shown in the table.

Table XI shows the distribution of all the assets of the National Insurance Institute, by insurance branch. The share of those branches in which an increase occurred in their current surplus grew, as a proportion of total assets. For example, the assets of the Children and Reserve Service Branches, out of total assets, grew by 21.9% and 3.6% respectively (as compared to 18.8% and 2.8% respectively in 1988). On the other hand, the share of assets in the Old Age and Survivors and Unemployment Branches in total NII assets continued to decline in 1989 as well, to 32.6% and to 17.4% respectively (as compared to 33.8% and 19.4% in 1988 respectively).

TABLE XI - National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year),
and Actual Coverage Levels, by Insurance Branch (in percentage),
1985 - 1989

Insurance Branch	1987	1988	1989	1988	1989
Absolute Numbers (NS thousand, current prices)	13.697.1	17,649.8	21,362.5		
Percentages	100.0	100.0	100.0		
Thereof:				Actual Coverage Levels (Years)	
Old-age and Survivors	37.9	33.8	32.6	2.83	2.75
General Disability	4.6	5.0	5.3	1.60	1.65
Employment Injury	11.9	10.4	9.7	5.37	4.90
Maternity	4.6	4.4	4.2	2.77	2.59
Children	15.5	18.8	21.9	3.35	3.99
Unemployment	21.0	19.4	17.4	..	7.54
Reserve Service	3.1	2.8	3.6	0.79	1.02
Others	4.4	5.4	5.4	-	-

An examination of the coverage levels of each one of the National Insurance branches, which is defined as the number of years of expenditure on the branch's benefits as made possible by the scope of its assets, shows that the General Disability Branch has a coverage level of 1.65 years (as compared to 1.6 in 1988 and 1.45 in 1987), which is less than the minimum determined for the reserves of this branch - three years. The reserves of the Old Age and Survivors' Branch at the end of 1988 were sufficient for 2.75 years of expenditure (as compared to 2.83 in 1988 and 2.98 in 1987), whereas in the Children Branch, they were sufficient for 3.99 years of expenditure (as compared to 3.35 in 1988 and 2.6 in 1987); that is, more than the minimum determined - one year.

G. Aspects of National Insurance Institute Policy

In 1987, the Executive Board of the National Insurance Institute decided to set up a policy team, to be charged with the following tasks:

1. to re-examine the basic principles on which the National Insurance system is based and to draw guidelines for the NII's policy in the long run; and
2. to deal with certain specific topics which require immediate review, in order to be able to formulate and sum up policy in the short run.

In order to deal with the specific topics, six sub-teams were set up in mid-1987. From the very beginning, it was clear that the budgetary constraints foreseen in the coming years would prevent any significant expansion of expenditure on social security. Therefore, the teams were advised to focus on internal improvements in the various insurance branches, which could be carried out firstly by creating a more uniform system, from the point of view of rights acquired in insurance branches having a similar character; secondly, by correcting distortions created throughout the years, as a result of the gradual expansion of the system, as well as due to chance developments; thirdly, by simplifying the required proceedings for examining and materializing rights. In

defining the topics to be dealt with by these teams, priority was naturally given to older branches more in need of re-examination and to relevant topics high on the public agenda.

Following is a list of the topics being dealt with by the policy teams:

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.

Most of the policy teams submitted interim recommendations in the course of 1988. Most of these recommendations were already discussed by the NII Executive Board and in additional internal frameworks and recommendations of certain teams are already undergoing various legislative stages. It should be stressed that in the course of the teams' work, new tasks were assigned to them, in accordance with needs which have meantime arisen. Moreover, additional sub-teams were set up in order to examine new topics, such as benefit to disabled children aged 0-3 and the monetary situation of the various insurance branches. Following is a sum-up of the teams' work, as expressed in recommendations and internal discussions, according to the above-mentioned topics.

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 year⁵, 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

-
5. The rate of compensation is equal to the difference between the annual average pension which should have been paid in the previous fiscal year (for example: 15% of the measured average wage for a single person) and the average pension actually paid divided by the actual average wage.

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 law⁶.

Moreover, the team recommended the determining of a "floor" for income support benefits similar to the "floor" used for basic old age and survivor's 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).

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

-
6. On the other hand, old-age and survivors' pensions are updated every year on 1 January and in the course of the year - whenever a cost-of-living increment is paid to all employees.

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.

All the recommendations regarding the method of calculating the average wage and adjusting the basic old age and survivors' pensions and benefits to low-income groups, except for the recommendation on determining a "floor" for these benefits, are included in a bill which has already (in June 1990) been transferred to government ministries for comments. This bill is soon to be submitted for discussion by the Ministerial Committee on Legislative Matters.

The recommendations regarding changes in the methods of adjusting the wage-replacing benefits will be integrated in legislation, together with the recommendations of the team charged with examining the definitions of income bases for the purposes of calculating wage-replacing benefits (task no. 2).

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 (except reserve service benefits, for which there already is a minimum benefit law) - 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.

These recommendations were authorized by the Executive Board (in August 1990) and were anchored in amendments and regulations, to be distributed for comments within the NII.

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 of 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.

The recommendations of this team were already authorized by the Executive Board and they will be processed into regulations at a later stage, after the preparation of a comprehensive document on the Employment Injury Law and its regulations, which will present the main points of the amendments arising from the team's recommendations. It should be noted that in the course of the team's

discussions, certain additional topics began to be dealt with, such as the capitalization of benefits in the Employment Injury Branch and payment of employment injury benefits by means of employers. These topics are presently in preliminary stages of discussion only.

4. In view of the complexity of the subject of the children's allowance and its linkage with economic and social systems external to the NII - which makes it difficult for the team to work independently - and in view of the basic differences existing between the policy of the Ministry of Finance on this issue and that of the National Insurance Institute, it was decided to temporarily suspend the team's work, even though this work was only just beginning. In face of the budgetary constraints imposed on the NII, a proposal was formulated in the course of the team's discussions, according to which not only would it be impossible to carry out far-reaching changes in the system of children's allowances in the short run but it would also be impossible to renew payments of children's allowances to the whole family in a universal manner. However, these limitations do not prevent the conducting of research or the re-examination of alternative proposals for the structure of the system of children's allowances, activities which will be carried out regularly by the Research and Planning Administration of the NII.
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). These recommendations will be submitted for discussion by the Executive Board of the NII later this year.

In the framework of this team, a sub-team has been set up to deal with the question of the insuree residing abroad. The recommendations of this sub-team, which have already been discussed by the Executive Board, are: the insurance period of the insuree residing abroad will not be more than five years; the insurance contributions he will pay, including reduced rates, will be calculated on the basis of the minimum rate paid by the insuree who is neither an employee nor self-employed, his entitlement to an old age pension will be conditional on a five-year period of residence immediately preceding the age of entitlement to pension. This required period of residence will be gradually reduced, in accordance with the insurance years he has acquired.

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 (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 amendment has already been formulated. In its continued work, the team will deal with the overall issue of the housewife's status in National Insurance and will discuss the economic and social implications of her insurance.

H. The Effect of the Wave of Immigration on the National Insurance System

Towards the end of 1990, the gates of the Soviet Union opened

to the emigration of thousands of Jews to Israel. The number of new immigrants to Israel from the USSR today reaches about 20,000 monthly and according to forecasts, it is expected to increase further still. This wave of immigration has far-reaching consequences on almost all aspects of life in Israel - housing, education, employment, health and of course social insurance. The demographic structure of the immigrant wave, as well as its poor economic situation - which stems on the one hand from the inability of the immigrants to transfer their economic assets, including public social rights, to Israel and on the other hand, from the economic difficulties which Israel faces - compel the NII to prepare itself quickly for the absorption of the new immigrants into the social security system and the protection of their social rights.

The demographic characteristics of the new immigrants are different from those of the resident population of Israel and this difference is very significant from the point of view of their eligibility for National Insurance benefits. The percentage of elderly aged 65 or more among the new immigrants is about 12%, as compared to about 9% in the population of the country as a whole (about 10% among the Jewish population). It is thus clear that the extent of the immigrants' need for income support for the elderly is much greater than that of veteran residents.

At the same time, the percentage of immigrant children and youth up to the age of 18 is much lower than the parallel percentage among veteran residents - 29%, as compared with 36% respectively. The average number of persons per family of new immigrants is smaller than that of veteran residents and large families are conspicuously absent among the new immigrants. This fact has implications on the scope of resources needed to finance children's allowances. The working-age population group is relatively large among the new immigrants and the rate of participation of men and women in the labor force was particularly high in their country of origin. Furthermore, the new workforce is characterized by a high professional level and a very high educational level. It is therefore evident that this population will wish to be quickly absorbed into the labor market and that pressures on this market - which is already a limited one - will increase.

The task of the National Insurance Institute in the context of the absorption of immigrants is to ensure the income of specific population groups. The two main systems granting rights to new immigrants immediately upon their immigration to Israel are the old age pensionary system and the system of children's allowances.

Elderly people at the age of entitlement to old age pension are entitled to receive a nonstatutory old age pension, funded by the State Treasury, immediately upon their immigration and similarly, with regard to those entitled to a survivors' pension. Also, families with children are entitled to receive statutory children's allowances, beginning from the day of their immigration.

The large wave of immigration has affected the scope of claims submitted at the local branches of the NII for these two insurance branches. About 2,000 claims for old age and survivors' pensions are presently being submitted every month, as compared to only about 250 claims previous to the immigration wave. In other words, the number of claims has jumped about eightfold. If the current pace of immigration continues, the number of recipients of special old age and survivors' pensions will reach 40,000 by the end of the 1990 budgetary year, as compared to 22,000 in 1989. It should be noted that all the families of elderly immigrants receive a pension plus income supplement from the NII, since they have no other sources of income. This has significant economic implications. Total payments of nonstatutory old age and survivors' pensions - funded by the State Treasury - will this year amount to NS 270 million, as compared to NS 154 million in 1989 - in other words, a real rise of about 47%.

The immigration has operative and budgetary implications on the system of children's allowances as well, although on a smaller scale. About 3,500 claims for children's allowances are being submitted to NII branches every month, as compared to about 1,000 claims last year. In contrast to the procedure for the resident population, according to which a claim for children's allowance is submitted automatically by the hospital immediately upon the birth of the child, a new immigrant must submit his claim personally to the local branch and processing of the claim demands much more time.

By the end of the year, about 30,000 new immigrant children will join those entitled to children's allowance, in addition to the approximately 100,000 children who will be born this year in Israel. The monetary expenditure of payment of these allowances is not very high, due to the infrequency of large families among the new immigrants - most of their families have only one or two children. An estimate of this expenditure on families who will immigrate by the end of 1990 is about NS 30 million, which is only 2.3% of total payments of children's allowances (without family allowances for veterans) for this year.

The National Insurance Institute is doing all that is within its power to help the new immigrant population reach full take-up of rights by simplifying and streamlining bureaucratic procedures. For example, elderly new immigrants are at present not entitled to a long-term care benefit from the NII in the first year after their immigration, nor are they entitled to general disability pension for the first two years. Rather, these rights are granted to those eligible in the above-mentioned years by the Ministry of Absorption or by the Jewish Agency. The NII has proposed the inclusion of the immigrants in existing National Insurance frameworks, in order to simplify the absorption of the weaker population groups among them. This proposal has met thus far with positive reactions and it is to be hoped that this and similar proposals will have concrete results in the not-too-distant future.

APPENDIX 1
CHANGES IN METHODS OF UPDATING NATIONAL INSURANCE BENEFITS
AND THEIR LEVELS

Operative Dates	Basic Old Age and Survivors' Pensions	Minimum Guaranteed Income to Low-Income Groups
Until April 1980 (updating methods which were formulated as a result of various changes accumulated over time).	Updated according to changes in average wage in April of every year and additional updates, in accordance with cost of living increment paid to all employees, whenever it is paid.	Updating according to changes in average wage in April and October. Updating in accordance with rate of cost of living increment paid to all employees and whenever price index rises by 10% or more since previous updating. Additional updating whenever a special compensation is given (usually by means of an advance payment charged to the next updating), for unusual price rises stemming from one-time economic measures.
From April 1980	Updated also on dates of payment of cost of living increment, in accordance with changes in wages (but not at rate of cost of living increment). Increment for each one of first two children of widows and widowers is increased from 5% to 7.5% of average wage.	Updating in accordance with changes in average wage on dates of payment of cost of living increment as well.
From September 1980		Updating in accordance with rates determined in cost of living agreements whenever the price index rises by 5% or more since the previous updating.
From December 1984	<p>(An amendment first introduced as a temporary order for one year and later by force of agreements with Ministry of Finance):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cost of living increments paid to all employees and increments in business sector, by force of collective agreements, are fully reflected in calculation of estimate of average wage, according to NI Law. 2. The determination of a "floor" in the level of basic old age and survivors' pensions, as a percentage of the average wage and payment of differentials to the amount of the difference between the "floor" and the benefit actually paid (15% for a single person and accordingly for all other family compositions). 	By force of agreement with Ministry of Finance: cancellation of linkage with the average wage and monthly updating at the full rate of the rise in the consumer price index.
From June 1985		Updating is renewed according to average wage: the level of minimum income is gradually reduced to the rates set down in the law. Benefit is updated only when it is lower than a certain percentage of the average wage.
From April 1987	As previously - but when the annual average wage actually paid is lower than the "floor", the differentials are paid to beneficiaries at the end of the year.	A monthly calculation of the estimate of the average wage, in accordance with the system of the temporary order (used for basic old age and survivors' pensions) and updating of the benefit only when the rate is lower than that determined in the law (for example, 25% for a single person), so that the guaranteed minimum income will not be actually lower than the rate determined in the law.

APPENDIX 2

CHANGES IN SYSTEM OF CHILDREN'S ALLOWANCES AND THEIR LEVEL

Operative Dates	Children's Allowances
Until January 1981	As since 1975: the granting of children's allowances to every family with children and their updating twice a year (April, October), at the full rate of the rise in the consumer price index.
From January 1981	Updating at the full rate of the price index four times a year.
From April 1983	The addition of one credit point for every child, from the fourth and subsequent children in families entitled to family allowance to veterans.
From April 1984	Taxation of allowance for first and second child granted to families with 1-2 children, in which the head of the family earns an income liable for marginal tax of 50% or more.
From July 1984	Addition of half a credit point for the third child in families of four or more children, who are entitled to family allowance for veterans.
From July 1985	Cancellation of allowance for first child in families of 1-3 children, except for low-income families, in which the income of the family head (usually the husband) is lower than 80% of the average wage, according to law, as well as for recipients of National Insurance benefits: old age and survivors, income support, unemployment and dependents of employment injured - whose allowance is returned to them through their employers or by means of the MII.
From September 1986	The allowance for second and third children and families of 1-3 children, in which the husband's income is liable for marginal tax, at a rate of 45% or more, is subject to tax. The end of the period during which the temporary order regarding taxation of children's allowances was in effect.
From April 1987	Renewal of taxation of children's allowances by the method of July 1985. The raising of the ceiling of income entitling families to a reimbursement of allowance for the first child, from 80% to 90% of the average wage.
From April 1989	Updating at the full rate of the rise in the consumer price index once a year (January) and whenever a cost of living increment is paid to all employees.
From August 1990	Cancellation of taxation of children's allowances. The raising of the ceiling of income entitling families to a reimbursement of allowance for the first child, from 90% to 95% of the average wage (implemented retroactively in November 1989). Cancellation of allowance for second child in families of 1-3 children in which the income of the family head (usually the husband) is higher than 150% of the average wage, according to NI Law (implemented retroactively in October 1990).