



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

דוח שנתי

2013

ירושלים, תשרי התשע"ה, ספטמבר 2014

ISSN 0333-8649

www.btl.gov.il

עריכה מדעית: מירי אנדבלד

ריכוז מינהלי: ז'ק בנדלק

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרג'י

עזרה בהפקה והדפסה: נירה עמיר

עיצוב פנים וסדר: ערגה יערי-ויצמן

עיצוב עטיפה: סטודיו אש

הדוח בעברית ובאנגלית ותקציר בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי באינטרנט -
www.btl.gov.il

בשאלות והערות בענייני הדוח ולהזמנת גרסה מודפסת, אפשר לפנות ל- skira@nioi.gov.il.

תוכן העניינים

5	פתח דבר.....
7	הקדמה.....
9	תרשימים נבחרים.....

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

31	1. האוכלוסייה בישראל מ-2010 עד 2060.....
41	2. התפתחות התעסוקה והשכר: 2001-2012 ותחזית לעתיד.....
63	3. סיכום סעיפים 1 ו-2.....
63	4. היקף התשלומים.....
67	5. רמת הגמלאות.....
71	6. מקבלי גמלאות.....
73	7. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות.....

פרק 2

רווחה, עוני ופערים חברתיים

79	1. מבוא.....
79	2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית.....
84	3. ממצאים עיקריים.....
91	4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה.....
101	5. האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות.....
106	6. עוני מצד ההוצאות.....

פרק 3

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

111	1. הבטחת הכנסה.....
123	2. דמי מזונות.....
127	3. ביטוח זיקנה ושאיירים.....
141	4. ביטוח סיעוד.....
159	5. ביטוח ילדים.....
167	6. ביטוח אמהות.....
173	7. ביטוח נכות כללית.....
207	8. ביטוח נפגעי עבודה.....
225	9. ביטוח נפגעי פעולות איבה.....
233	10. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות.....
247	11. ביטוח אבטלה.....
257	12. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.....
263	13. תגמולים למשרתים במילואים.....

פרק 4

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

267.....	1. כללי.....
267.....	2. שינויי חקיקה.....
268.....	3. גביית דמי ביטוח לאומי.....
271.....	4. גבייה למערכת הבריאות.....
276.....	5. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.....
279.....	6. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים.....

פרק 5

קרנות המוסד לביטוח לאומי

283.....	1. קרנות המוסד למען הקהילה.....
296.....	2. קרן המחקרים וחדר המחקר.....

299.....	מחברי הפרקים.....
----------	-------------------

נספחים

301.....	פרסומים.....
315.....	לוחות ענפי הביטוח.....
349.....	לוחות עוני ואי-שוויון.....

נושאים במוקד (תיבות)

34.....	1. תחזיות אוכלוסייה ל-2010-2110.....
	2. תוצאות הפעלת מודל האיתנות הפיננסית לפי "תרחיש האמצע" והחלופות של שיעורי התעסוקה.....
52.....	3. יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי בראי חשבונות הממשלה.....
55.....	4. סקר ביטחון תזונתי 2012.....
88.....	5. השפעת מענק העבודה על הכנסות ורמת העוני של משפחות.....
98.....	6. הסיוע הסוציאלי בדיוור.....
104.....	7. שירות הייעוץ לקשיש.....
138.....	8. מתן גמלת סיעוד בכסף - מחקר מלווה.....
144.....	9. תוכנית ניסיונית לבחירה ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכות תלות לבני 80-89.....
148.....	10. קצבאות הילדים - התפתחויות היסטוריות.....
163.....	11. משפחות חד-הוריות.....
170.....	12. קצבת נכות במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD.....
180.....	13. ילדים על הרצף האוטיסטי המקבלים גמלה לילד נכה.....
191.....	14. הטיפול בנפגעי עבודה.....
220.....	15. השתלבות בעבודה של מסיימי תוכניות שיקום.....
240.....	16. השכר במקום העבודה החדש לאחר תקופת האבטלה.....
253.....	17. שיעורי דמי ביטוח למעסיק - סקירה היסטורית.....
278.....	18. עסקים חברתיים בישראל.....
291.....	

פתח דבר

דוח הביטוח הלאומי המוגש בפניכם מציג את פעילות המוסד לביטוח לאומי ואת המצב החברתי ב-2013.

פרק 1 סוקר את מגמות האיתנות הפיננסית בתרחישים שונים של תחזיות דמוגרפיה ותעסוקה, והוא מראה שהמצב האקטוארי משתפר במקצת על-פי הנחות התעסוקה שהוכחו כסבירות עד כה. האמור בפרק מבהיר את חשיבות יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי, והמסקנה הכללית העולה ממנו היא שאם יימשכו המגמות בתעסוקה של העשור האחרון, ואם יועבר מימון הוצאות האשפוז מהתשלומים הביטוחיים לתקציב המדינה (מבלי לשנות את דמי הביטוח בהקשר זה) - אפשר לשפר באופן ניכר את האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי.

עוד בפרק 1, כבשנים קודמות, סיכום של עיקרי המגמות שהיו בתחום הקצבאות והגבייה במהלך השנה הנסקרת מבחינת רמת הגמלאות, התשלומים, מספר המקבלים, הגבייה לענפי המוסד לביטוח ולביטוח בריאות ועוד.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל. מושם בו דגש על השוואה בינלאומית של המצב החברתי במדינות ה-OECD ובישראל, כפי שהם משתקפים במדדי שונים של עוני ורווחה: מדד העוני הרשמי המפורסם במסגרת דוח העוני והפערים החברתיים, מדדים נוספים המתבססים על צד ההוצאה ועל צד ההכנסה של המשפחות, וכן בדיקת מעמדה של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD מבחינת ההוצאה לרווחה על סעיפיה השונים (הוצאה בכסף ובעין, לקשישים ולגיל עבודה). בפרק מובאים כמדי שנה השוואות בינלאומיות של ממדי העוני והאי-שוויון בין ישראל למדינות המפותחות, ומושם דגש על תפקידה של קצבת הילדים האוניברסלית בהפחתת העוני.

פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בגמלאות על ענפיהן השונים. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי. סוגיות מעניינות בנושאים שונים הנוגעים לביטוח הלאומי ולמדיניות חברתית מובאות בתיבות בפרקים השונים. פרק 5 מציג את פעילות קרנות המוסד למען הקהילה, קרן המחקרים וחדר המחקר. לדוח כמה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שפרסם מינהל המחקר והתכנון ב-2013, לוחות של ענפי הביטוח, סקירה על מדידת העוני ומקורות הנתונים ולוחות עוני ואי-שוויון.

כדי להבטיח נגישות מרבית של הציבור הרחב בישראל ובעולם למידע המופיע בדוח, הוא תורגם במלואו לאנגלית ותמציתו לערבית ומופיע באתר המוסד.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הדוח. תודה מיוחדת למירי אנדבלד על העריכה המדעית; לד"ר ז'ק בנדלק על הריכוז המינהלי; למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית, ההבאה לדפוס והפקת הגרסה בערבית; לשרה גרג'י, על הפקת המהדורה באנגלית; ולנירה עמיר, על העזרה בהפקה וההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2013 התאפיינה בהתפתחות חיובית מבחינת הצמיחה והתעסוקה בהשוואה למדינות המפותחות. התוצר צמח ב-3.3%, האבטלה נותרה ברמה נמוכה ומספר המועסקים במשק הוסיף לגדול גם השנה בכ-3%. תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-69.32 מיליארד ש"ח ב-2013, בהשוואה ל-66.85 מיליארד ב-2012. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה ועל הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה. הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.2% ב-2013. שינויי החקיקה שהיו ב-2013, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים שהוחל בו באוגוסט, קיזזו חלקית את העלייה שנבעה מגורמים אלה.

אף שבשנים האחרונות ניכרת התייצבות ואף ירידה קלה בממדי העוני והאי-שוויון בישראל, כפי שמראה הדוח הזה, נראה שעדיין רבה הדרך עד להורדת שיעורי העוני לרמות מקובלות. בשנת 2013, השנה שבה עוסק דוח זה, החלה את פעילותה **הוועדה למלחמה בעוני** שהוקמה בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, שבה השתתפו נציגים של משרדי הממשלה, האקדמיה וארגונים החברתיים. למרות המצב החברתי הקשה של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות, זו הפעם הראשונה שמוקמת בישראל ועדה ציבורית למטרה זו.

בשל הפוטנציאל הטמון בגמלאות הביטוח הלאומי בהגדלת הצדק החברתי ובהתמודדות עם ממדי העוני והפערים החברתיים בישראל, ולנוכח פעילותו רבת השנים של המוסד במעקב אחר העוני ובהצעת כלים לצמצומו, לביטוח הלאומי היה ייצוג רחב בוועדה למלחמה בעוני ובוועדות המשנה שלה. בין המלצות הוועדה שהתקבלו לבסוף היו הגדלת הקצבה למינימום קיום (הגמלה להבטחת הכנסה) לשיעור גבוה יותר מהכנסת קו העוני כפי שהיא כיום, והגדלה של קצבת השלמת ההכנסה לקשישים. הביטוח הלאומי המליץ בוועדה גם על שיקום מערך קצבאות הילדים והגדלת התמורה לעבודה, אך המלצות אלה לא זכו להסכמה רחבה דיה ולכן לא נכללו בדוח ההמלצות הסופי.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.7% ב-2013 לעומת 1.5% ב-2012. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-5.7% - שיעור כפול משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 2.8%. הגידול בתשלומי המוסד ובתקבולים נובע מהגידול הדמוגרפי במספר המקבלים ומהעלייה במספר המועסקים בשוק העבודה והגידול בשכר.

בשנה הנסקרת קודמו באמצעות חקיקה כמה נושאים שנועדו ברובם לשפר את תנאי הזכויות לגמלאות. להלן העיקריים שבהם:

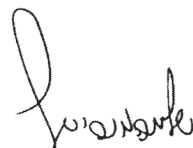
- **אבטלה:** במארס 2013 נכנס לתוקף שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכויות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי. ממועד זה, תקופת אכשרה המזכה

בדמי אבטלה היא אחידה ואינה תלויה במספר ימי עבודה בחודש - 12 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה, והבסיס לחישוב דמי האבטלה הוא השכר של ששת החודשים האחרונים. לפני התיקון הבסיס לחישוב היה שכר שלושת החודשים האחרונים לעובד חודשי ושכר של 75 ימי העבודה האחרונים בפועל לעובד יומי.

- **סיעוד:** ביולי 2013 התקבל תיקון בחוק, ולפיו מקבלי גמלת סיעוד המעסיקים מטפל צמוד שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות, והוא אינו בן משפחה, יוכלו לקבל גמלה בכסף. הזכאות לגמלה אינה מותנית ברמת הגמלה, בסוג המטפל (ישראלי או זר) או באזור המגורים.
- **ילדים:** באוגוסט 2013 קוצצו קצבאות הילדים לסכום אחיד של 140 ש"ח לילד בעקבות החוק להתייעלות כלכלית. כתוצאה מכך ירדו הקצבאות ב-2013 ב-13.6% במונחים ריאליים לעומת רמתן ב-2012.
- **גבייה:** ב-2013 הועלו דמי הביטוח למעסיק כחלק מיישום המלצות ועדת טרכטנברג. ההעלאה פוצלה לשלושה שלבים, והשלב הראשון - עלייה של 0.6% (מ-5.9%-ל-6.5%) - בוצע ב-2013.

ב-2013 פרסם הביטוח הלאומי לראשונה זה שנים רבות דוח אקטוארי לשלוש שנים המציג את האתגר הניצב בפנינו - שימור היציבות הפיננסית של המוסד. בדוח זה מוצגים לראשונה מצב האיתנות הפיננסית של המוסד לחמישה עשורים קדימה, על-פי הנחות שונות בתחומי הדמוגרפיה והתעסוקה, והצעות להבטחת פעילותו של המוסד בתחומי הביטחון הסוציאלי וצמצום הפערים החברתיים גם בדורות הבאים.

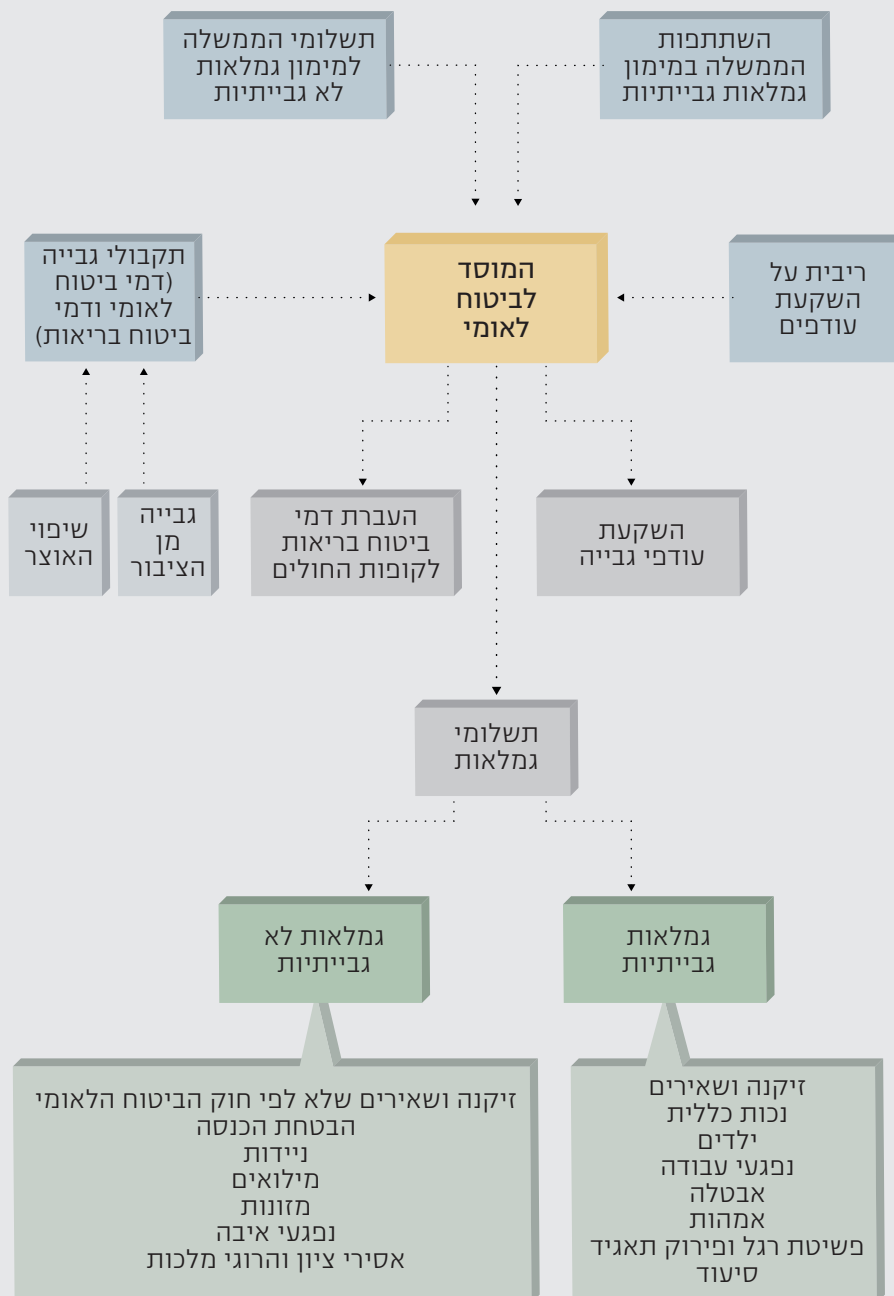
אחת המטרות החשובות בעיני כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי נוגעת לרמת השירות בסניפים ולמיצוי זכויות יוזם בידי עובדי המוסד. לכן, נוסף על המאמצים להגדיל את הרווחה של אזרחי המדינה באמצעות המדיניות החברתית, הביטוח הלאומי שוקד כל העת גם על שיפור השירות למבוטחים בסניפים, כדי לספק שירות יעיל, איכותי, אמפתי ונגיש יותר, כמו גם להבטיח מיצוי זכויות מרבי בכל גמלה. עשייה זו מתבססת על העובדים המיומנים של המוסד ועל המערכות הממוחשבות שלו, העוברות שדרוג והתאמה מתמידים לצרכים החדשים.



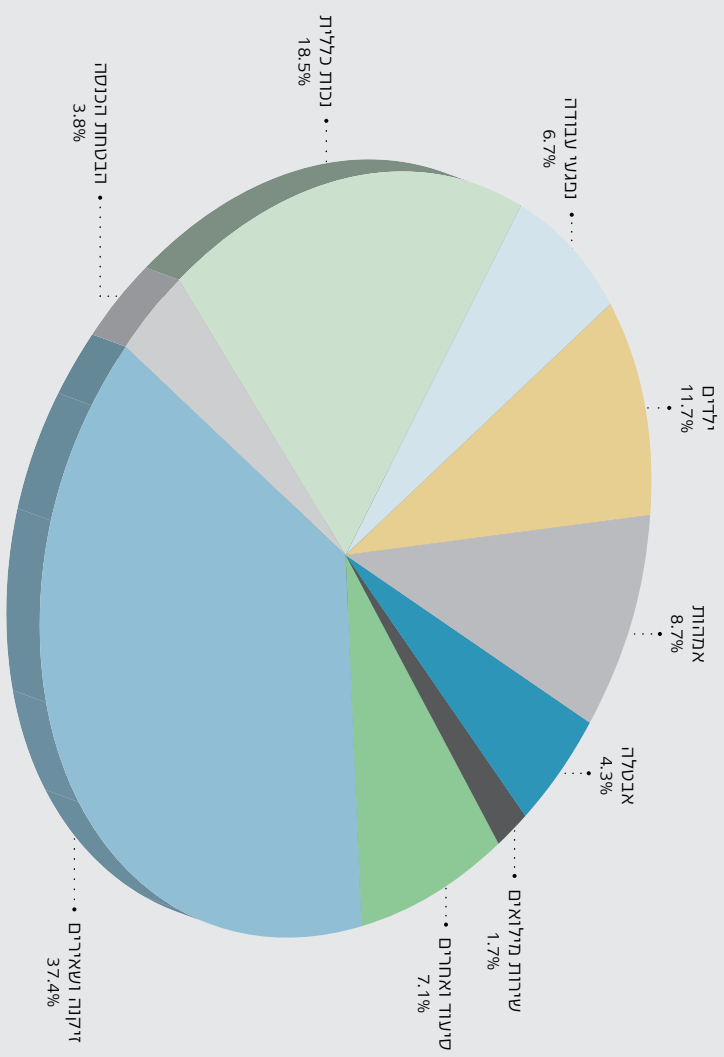
פרופ' שלמה מורי יוסף
המנהל הכללי

תרשימים נבחרים

תרשים 1 המוסד לביטוח לאומי – מקורות ושימושים

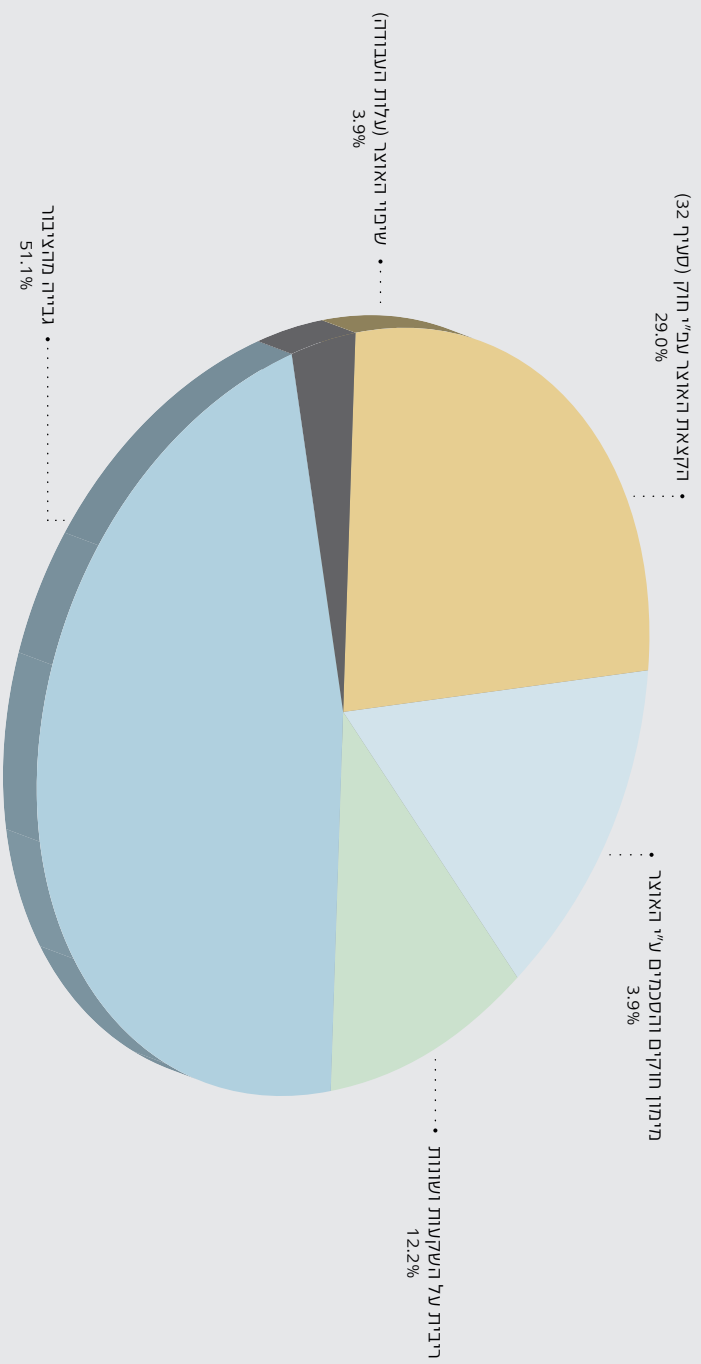


תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2013



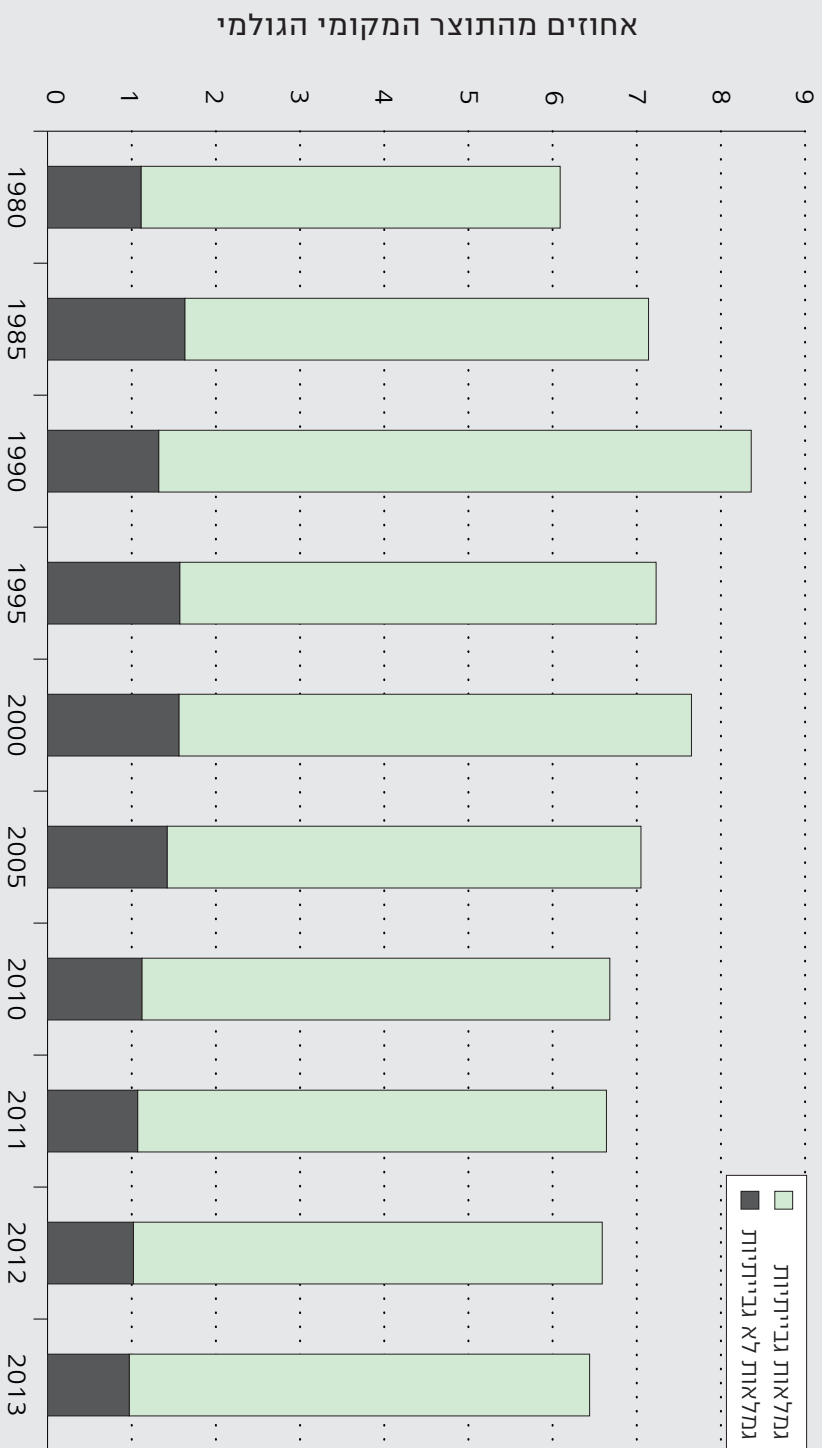
* התשלומים אינם כוללים תוצאות מיונה.

תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2013

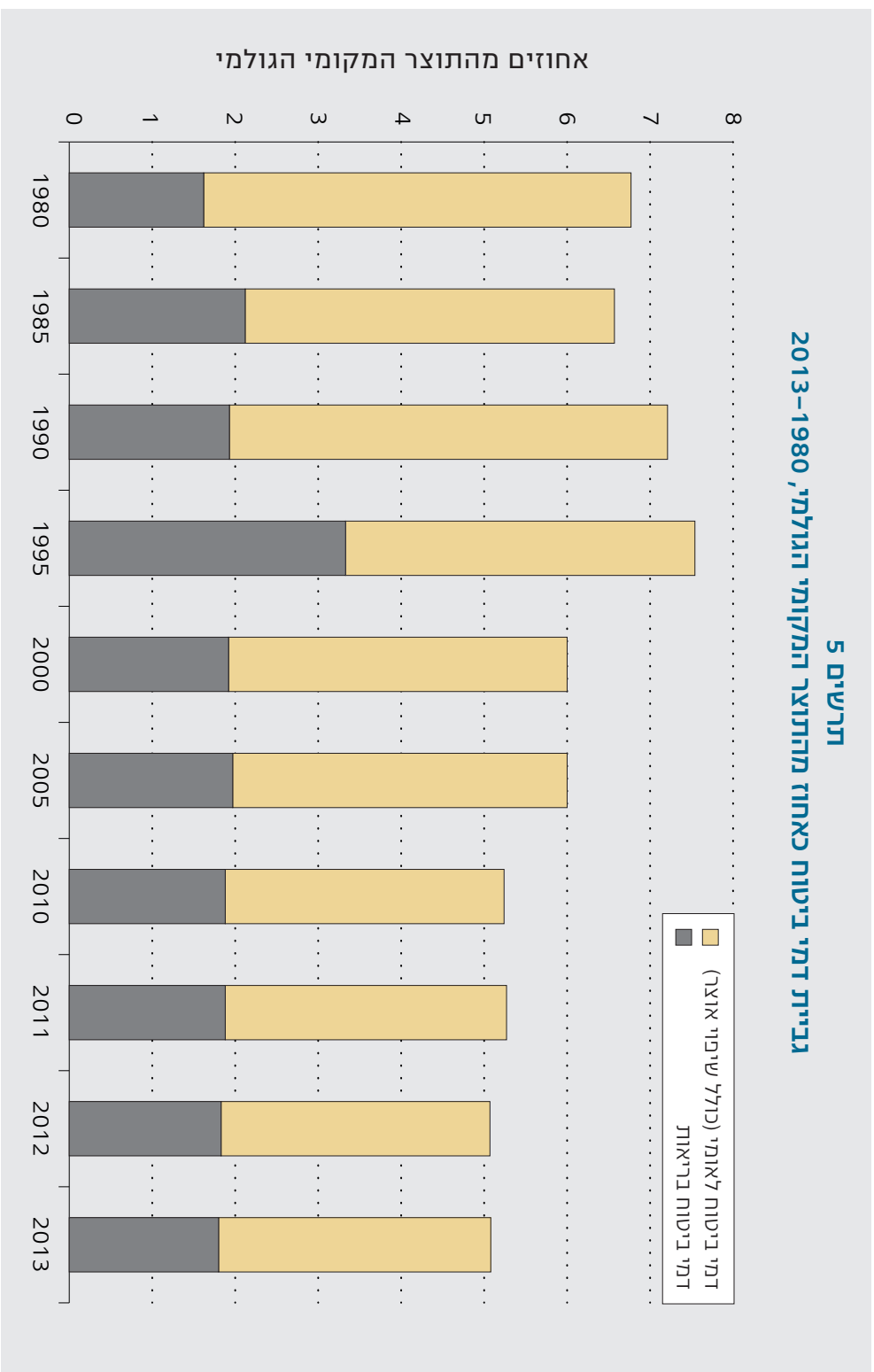


* התשלומים אינן כוללים הוצאות מינהל.

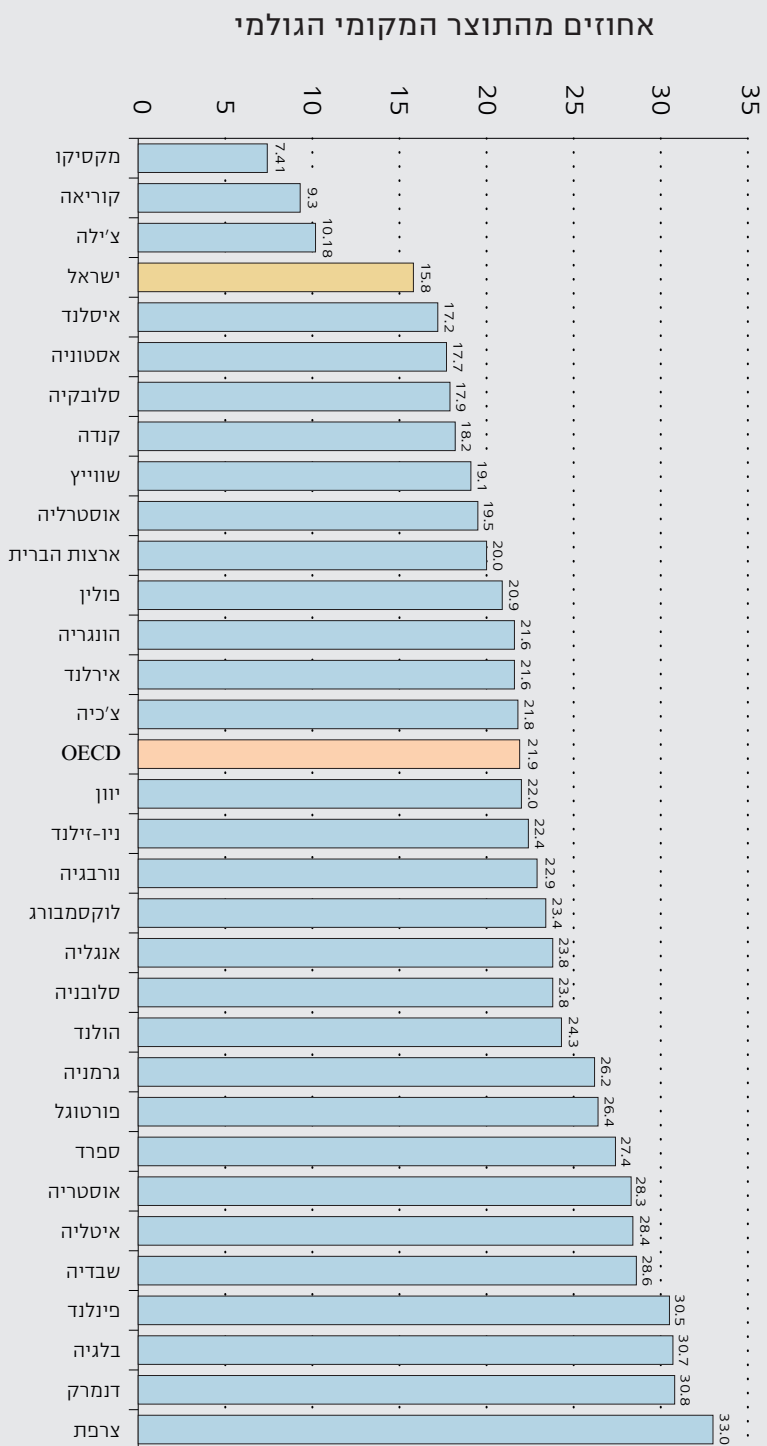
תרשים 4 תשלומי גמלאות כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2013



תרשים 5 גביית דמי ביטוח כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980–2013



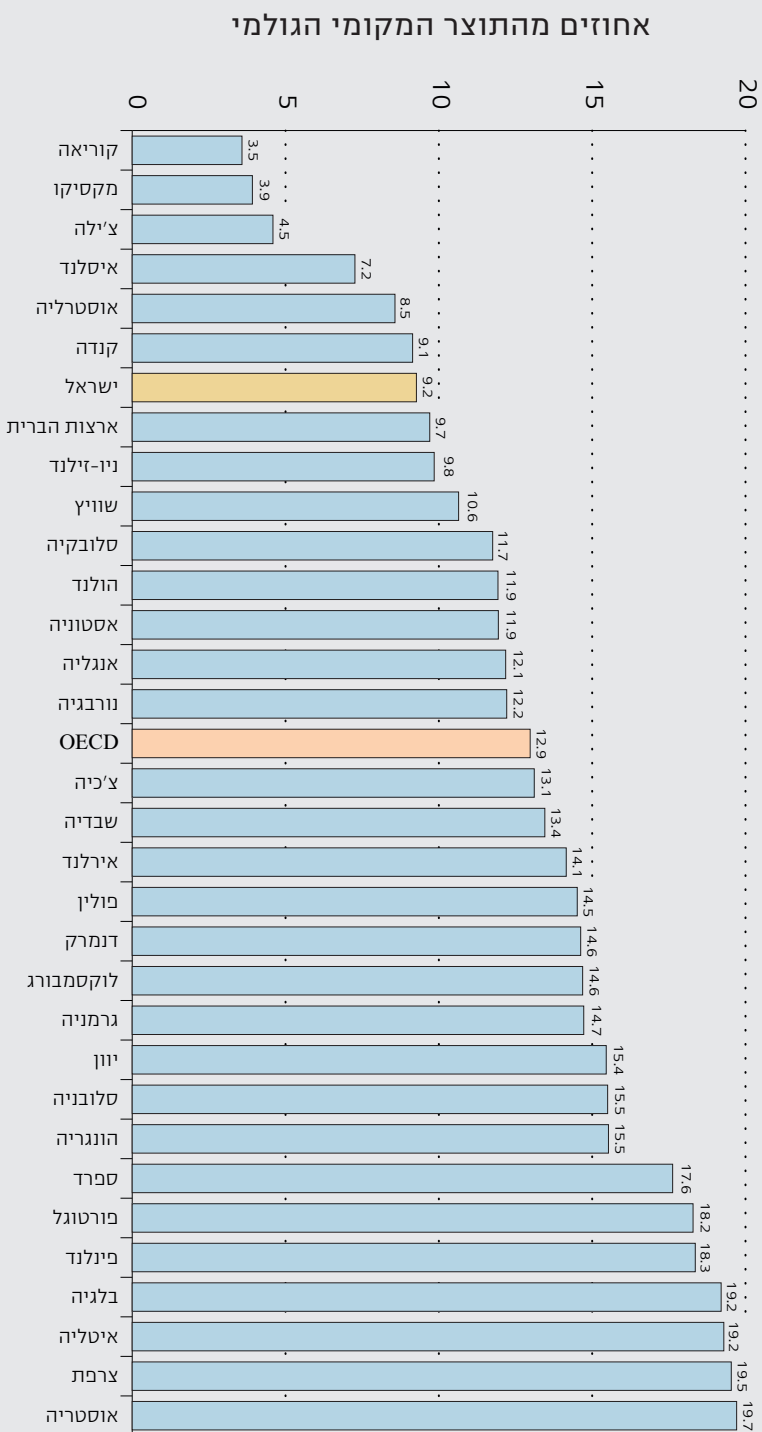
תרשים 6 הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2013*



* מקור: הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

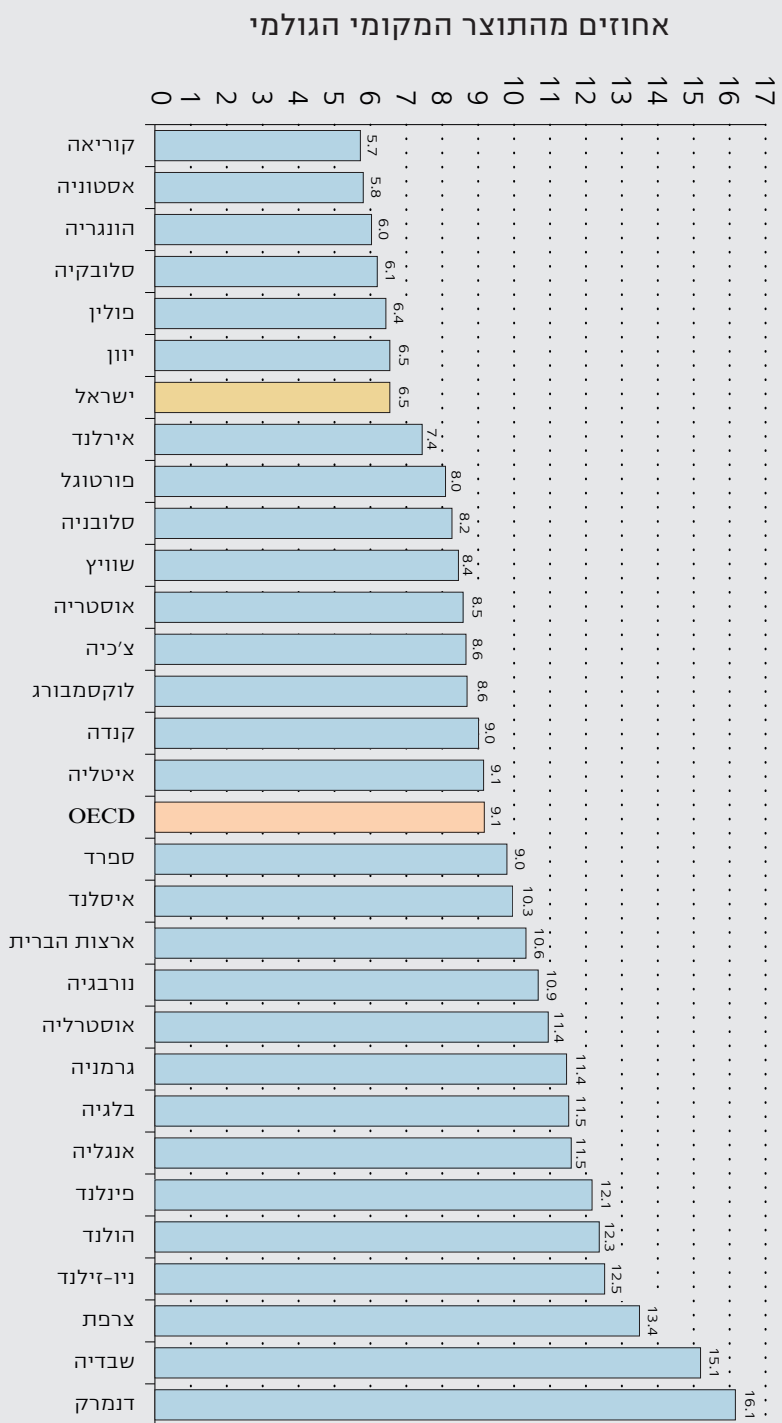
תרשים 7

תמיכה ציבורית בנסף כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2013*



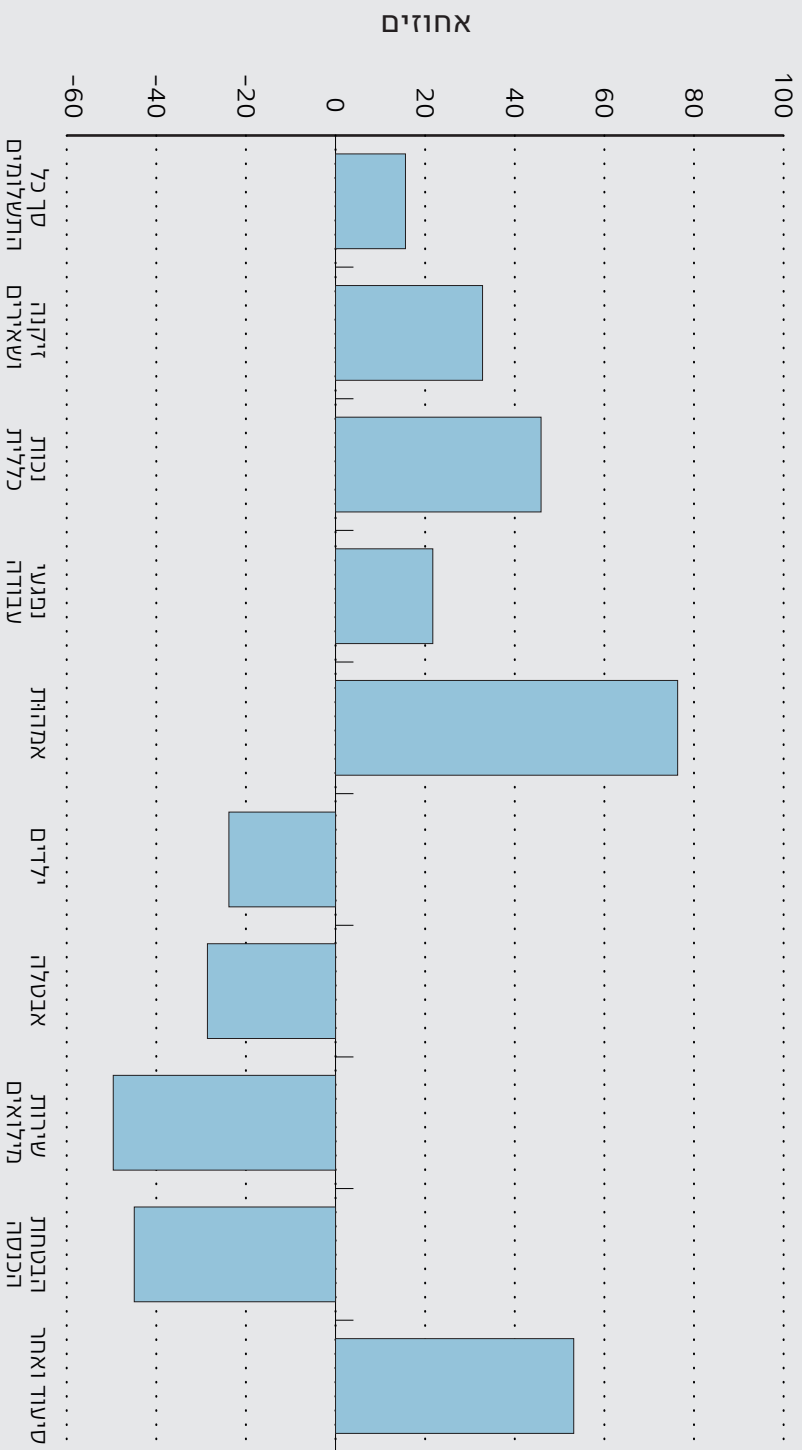
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 8
תמיכות ציבוריות בעין כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2013*

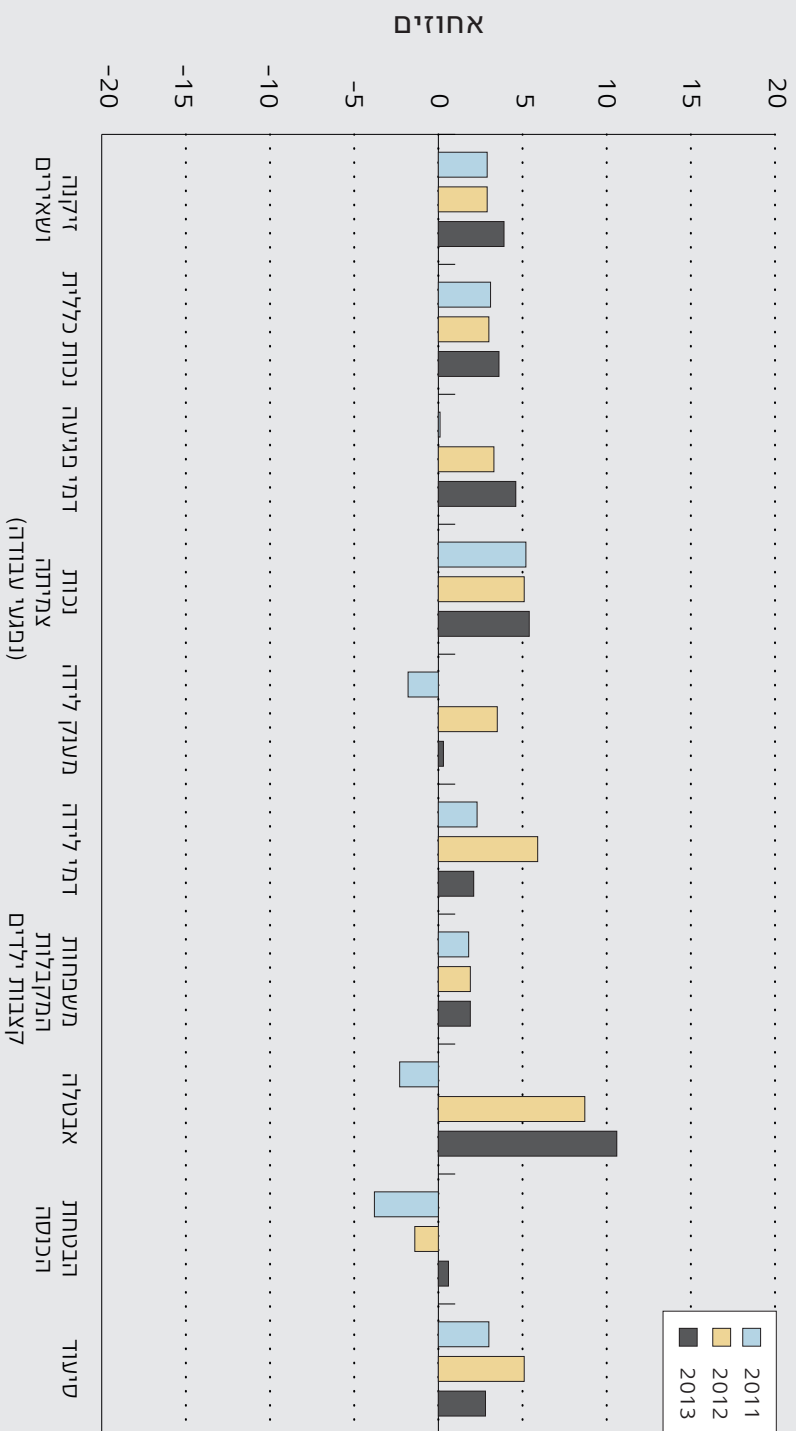


* מקור התחומים הביטוחיים: OECD; מקור התחומים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 9 שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי הגמלאות, 2013 לעומת 2002



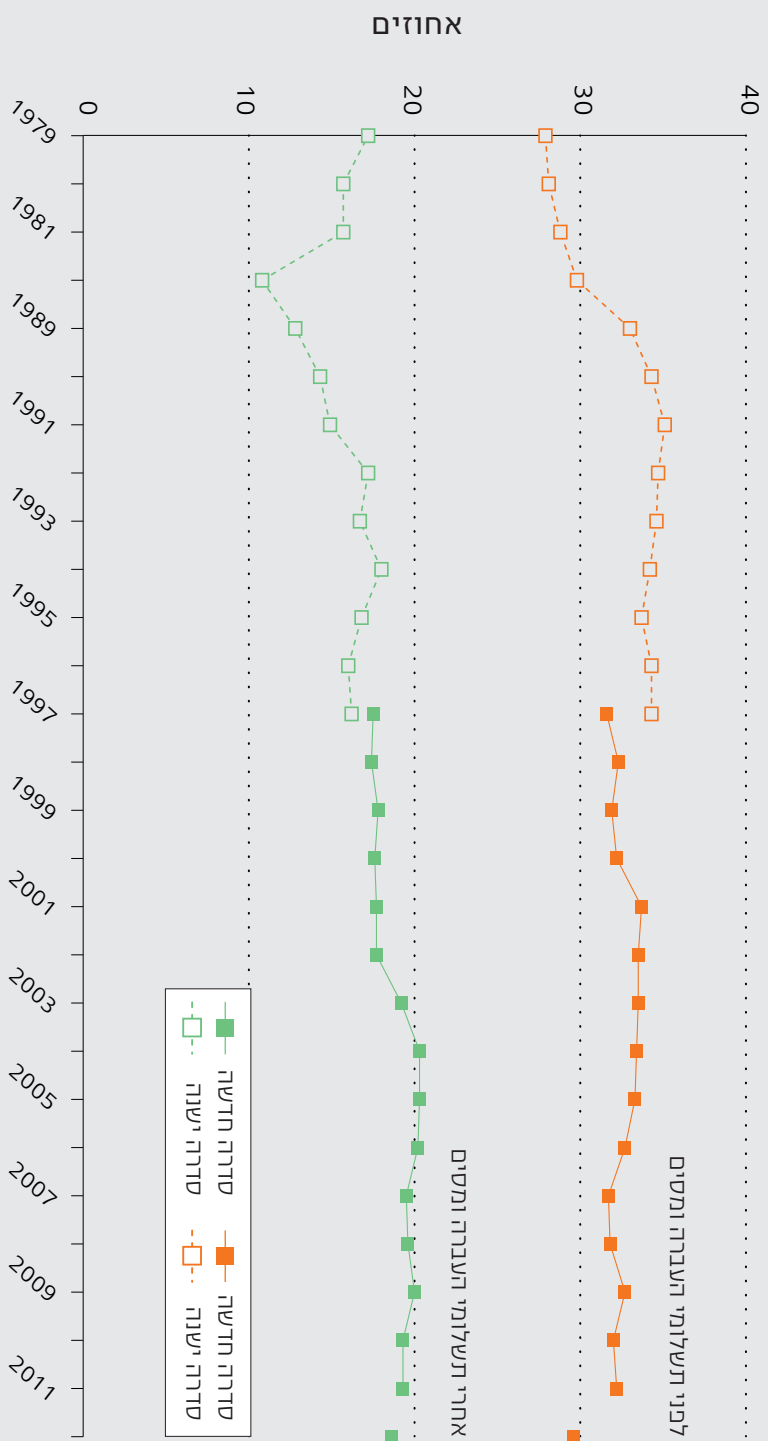
תרשים 10 שיעור השינוי במספר המקבלים גמלאות לפי ענפים, 2010-2013



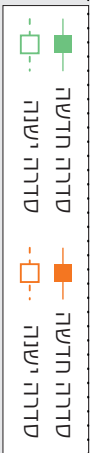
תרשים 1 שיעור האבטלה ושיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך המובטלים, 2001-2013



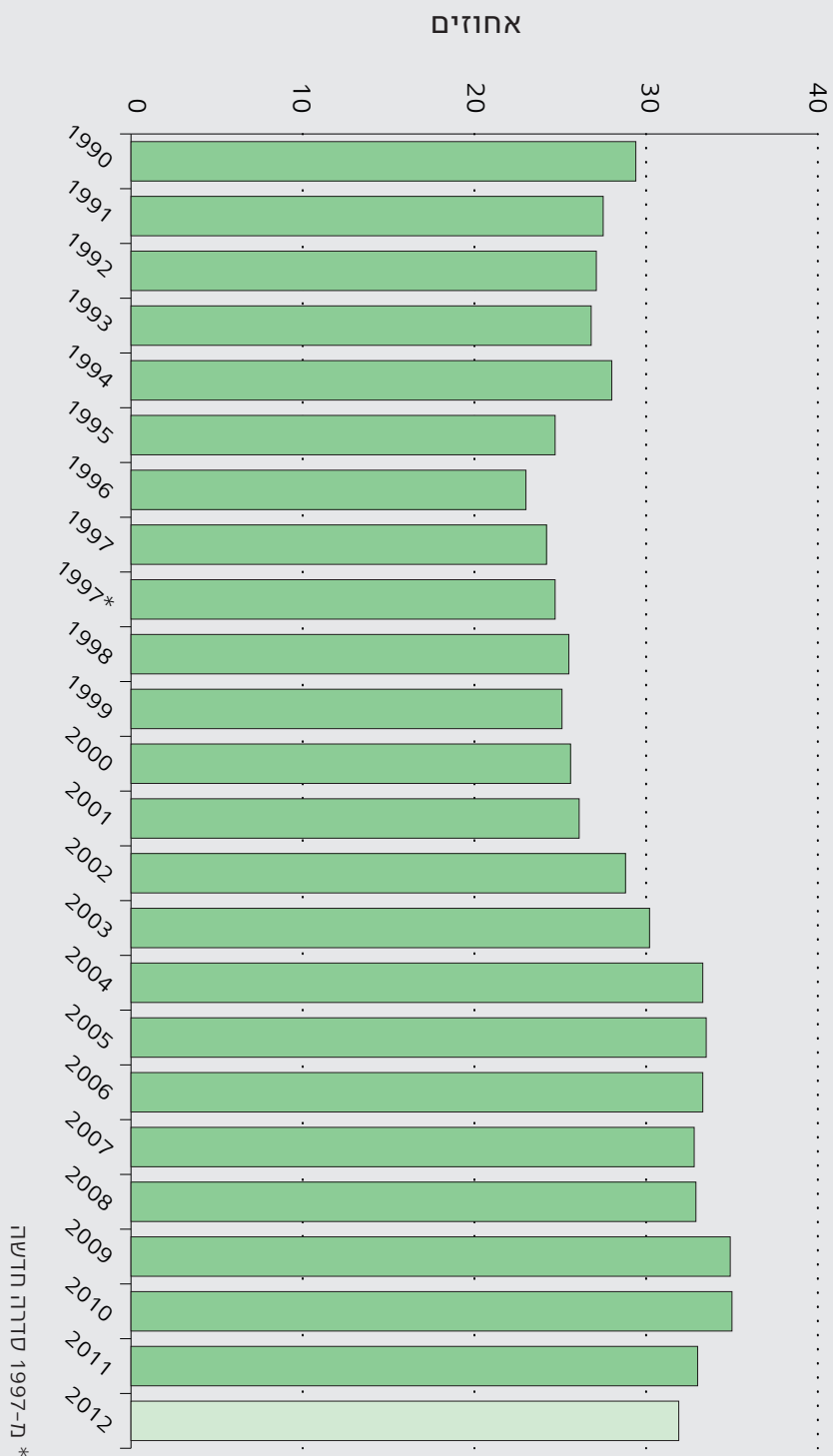
תרשים 12 תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם, משפחות (אחוזים), 1979-2012 (ללא מזרח ירושלים)



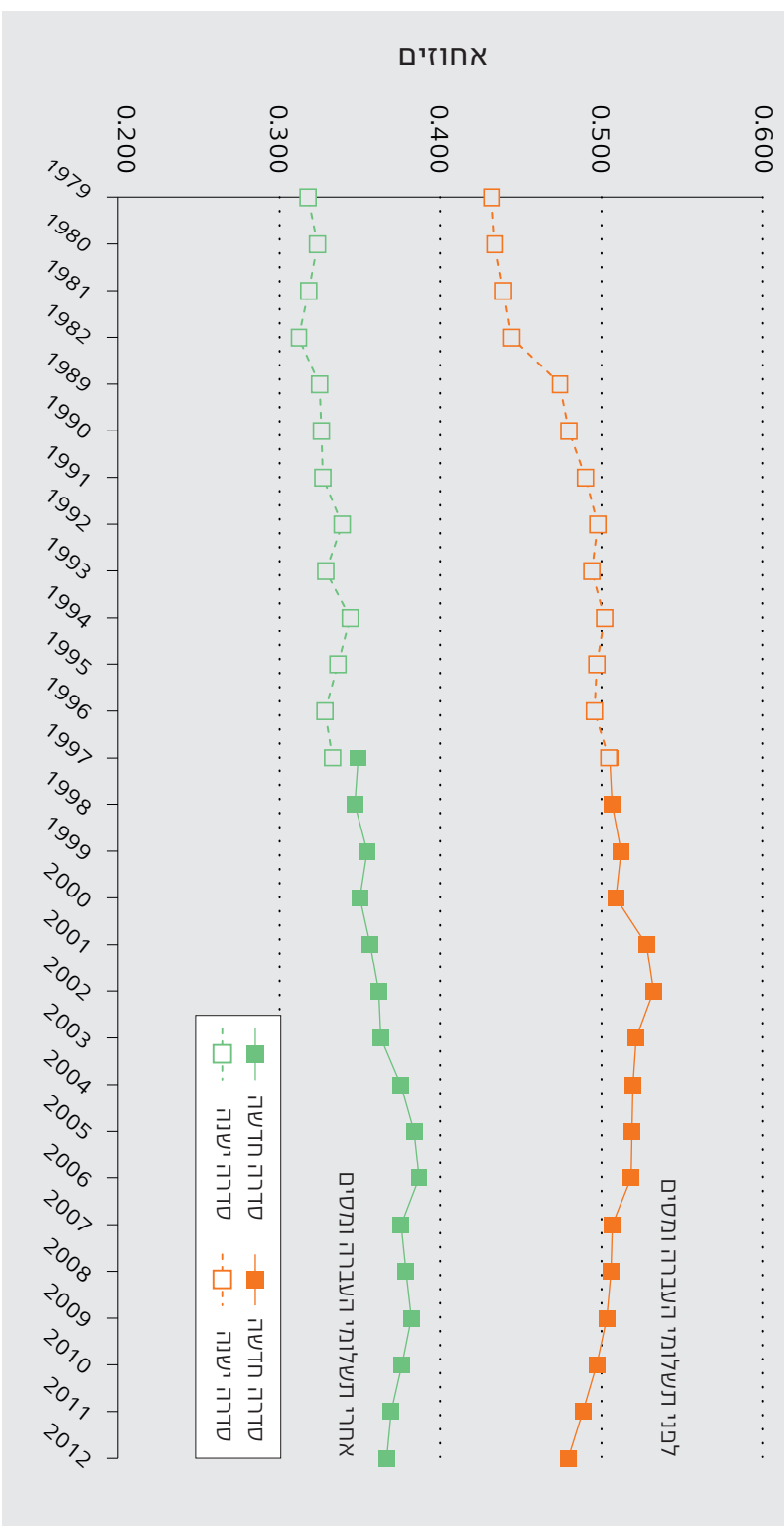
תרשימים 13



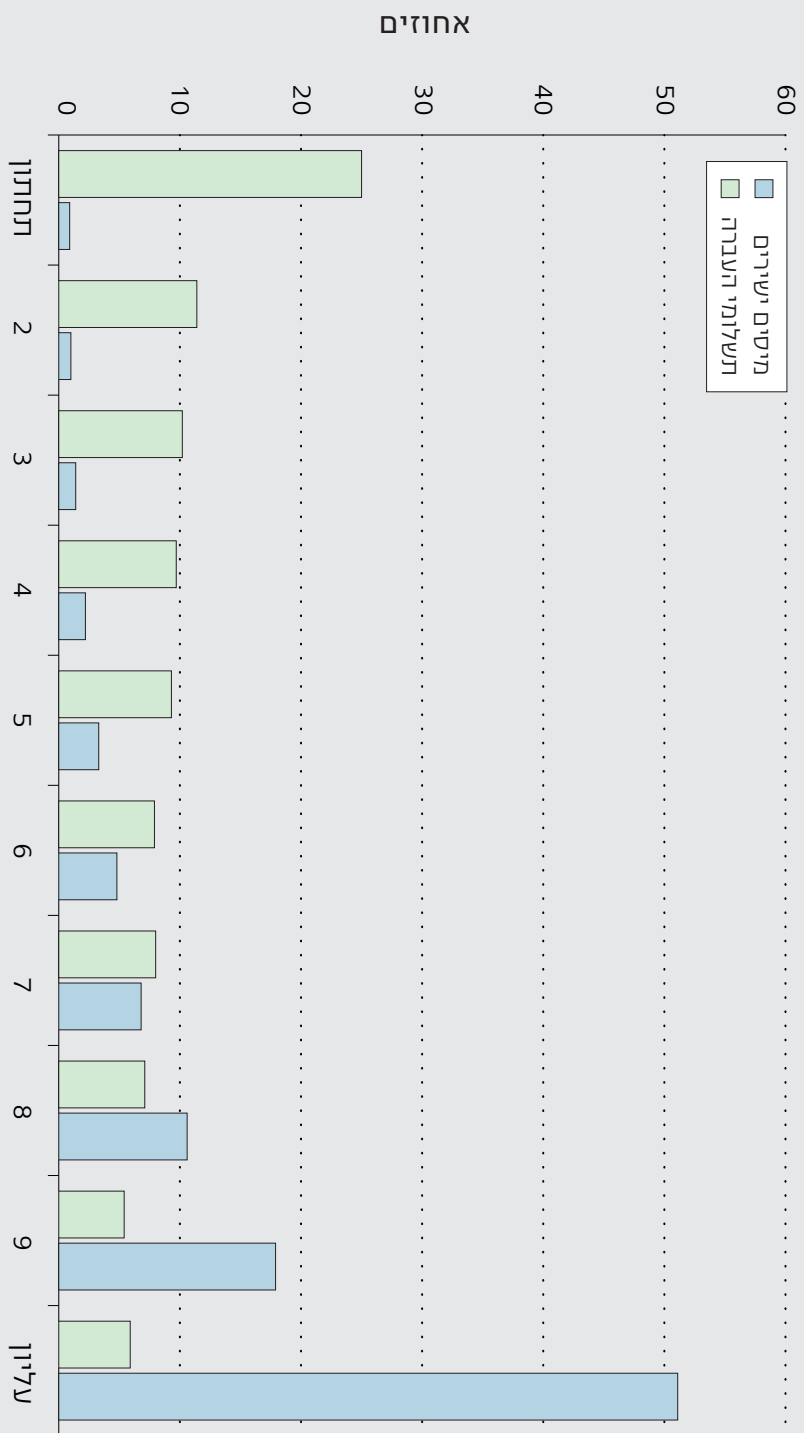
תרשים 14
מדד יחס פער ההכנסות, 1990-2012 (כלל האוכלוסייה ללא מזרח ירושלים, אחוזים)



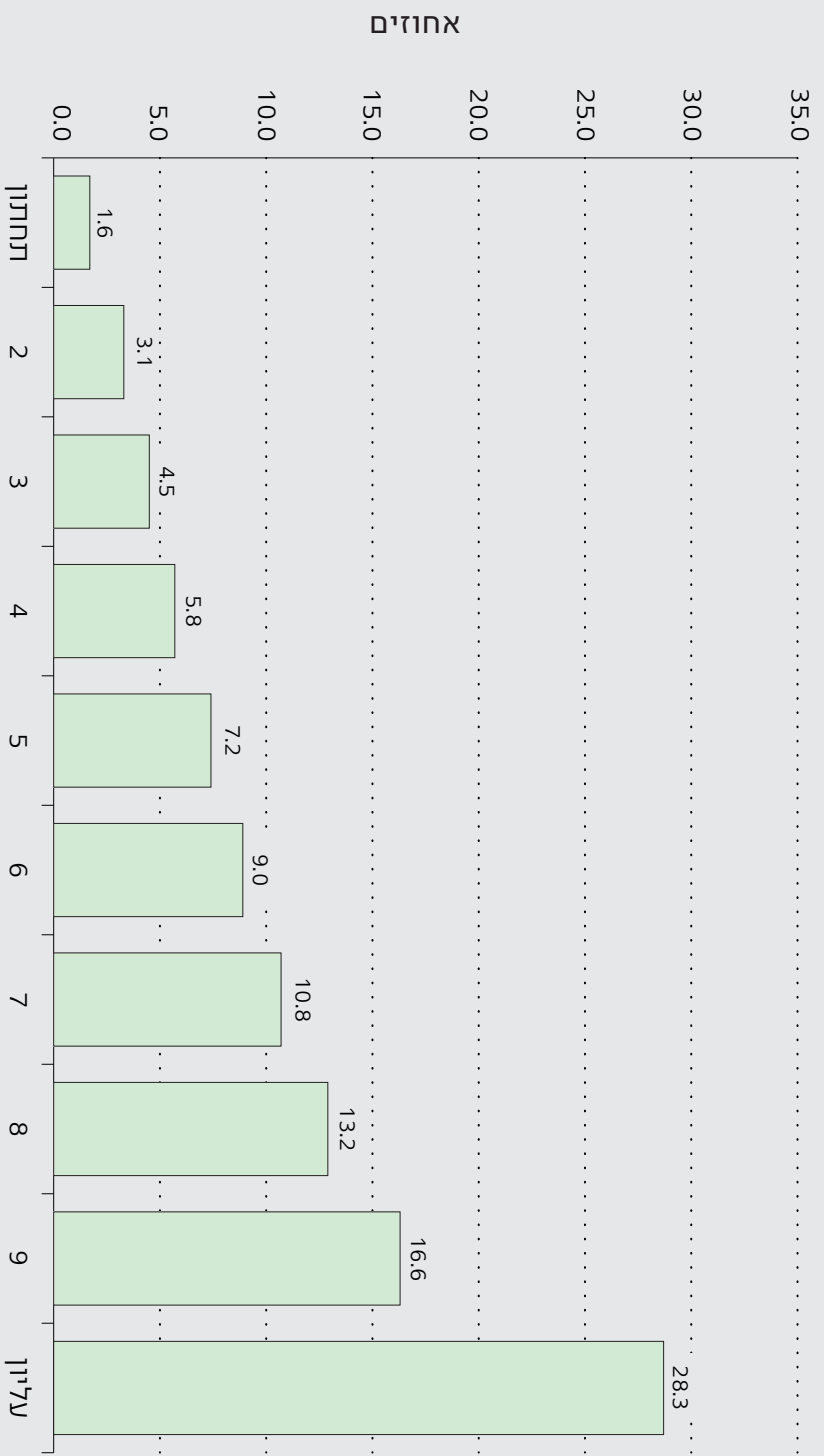
תרשים 15
מדד ג'יי-לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי העברה ומיסים (ללא מזרח ירושלים)



תרשים 16
חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמסים הישירים –
כלל האוכלוסיה (אחוזים), 2012



תרשים 17
חלקו של כל עשירון* בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2012



* ההכנסה הפנויה חושבה לנפש תקינית ובכל עשירון 10% מכלל הנפשות.

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

כללי

מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי משקיע בשנים האחרונות מאמצים ניכרים בהשבחת הנתונים הדמוגרפיים והכלכליים-תעסוקתיים המוזנים במודל האיתנות הפיננסית והחברתית של מערכת הביטוח הסוציאלי שנבנה במינהל, במטרה לסייע להכנת הדוח האקטוארי של הביטוח הלאומי. במסגרת זו פותחו במינהל מודל דמוגרפי ומודל תעסוקתי. המודל הדמוגרפי, המתואר בחלק 1 בפרק זה ובתיבה 1, מציג תחזית של התפתחות האוכלוסייה לטווח ארוך.¹ בחלק 2 תואר מודל התעסוקה המציג תחזית להתפתחות התעסוקה בישראל ב-50 השנים הקרובות, כפי שהיא נגזרת מהתחזית הדמוגרפית. תחזית התעסוקה חשובה מאחר שהיא משמשת לחיזוי גובה התקבולים של הביטוח הלאומי לאורך זמן. שילוב תמונת התעסוקה עם תחזית התשלומים של הביטוח הלאומי, כפי שפורסמו בעבר, מאפשרים הערכה טובה יותר של האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח הלאומי² (ר' תיבה 2).

1. התפתחות האוכלוסייה בישראל מ-2010 עד 2060

א. מבוא

הדמוגרפיה והתחזית להתפתחותה בעתיד בישראל מהווה גורם מרכזי בפרויקט לבחינת האיתנות הפיננסית והחברתית של הביטוח הלאומי. הפרויקט, שפותח במינהל המחקר והתכנון בשנים האחרונות, נועד לאפשר בחינה של הנחות שונות בנוגע לתהליכים דמוגרפיים שונים ולהשפעותיהם החברתיות והכלכליות - בהן סוגיות של התפתחות שיעורי הילודה של קבוצות אוכלוסייה שונות, התפתחות התעסוקה בהן ועוד. לצורך כך המודל הדמוגרפי מפורט לפי גיל (לפי שנה בודדת), מין וקבוצות אוכלוסייה ל-25 עד 100 השנים הבאות.

בפרויקט הדמוגרפי נערכו הטלות (תחזיות) לאוכלוסייה הישראלית בחלוקה לעשר קבוצות: חמש לאוכלוסייה הערבית (מוסלמים בדרום, מוסלמים במזרח ירושלים, מוסלמים ביתר האזורים, נוצרים, ודרוזים וצ'רקסים) וחמש לאוכלוסייה היהודית (חרדים, דתיים לא חרדים, מסורתיים-דתיים, מסורתיים לא-דתיים וחילוניים). הוכנו תרחישים שונים לכל קבוצה לכמה עשורים קדימה. התרחישים נבדלים בדפוס הפיריון של הקבוצות בעתיד ובקצב ההתכנסות של שיעורי הילודה - החל בהנחה שפערי הילודה יישארו דומים לפערים הקיימים כיום³ וכלה בהתכנסות פערי הילודה לאלה של קבוצות עם ילודה נמוכה כיום ובהנחה שפערי הילודה יצטמצמו אך לא ייעלמו (התרחיש האמצעי). נוצרו אפוא תרחישים רבים, שמתוכם בחרנו תרחישים יציגים. בכולם צפויים להישמר הבדלים ניכרים בעשורים הקרובים. מאחר שגם מגמות השינויים בתמותה אינן ודאיות, בחרנו גם להן חלופות.

יכולת הניבוי של התחזיות הדמוגרפיות ל-30 שנה הקרובות סבירה יותר מאשר לעשורים הרחוקים יותר. בחיזוי 30 השנים הקרובות, להיסטוריה הדמוגרפית של הקבוצות השונות יש משקל רב. להנחות

1 הפרויקט הדמוגרפי נעשה עם ד"ר אליהו בן משה. הטלות האוכלוסייה לטווח ארוך הוכנו על ידו, לפי הזמנת המוסד לביטוח הלאומי. הטלות הן תחזיות המותנות בהנחות רבות, כך שהן מפסיקות להיות תחזיות במובן הרגיל של המילה, דהיינו של ניסיון לתת הערכה סבירה להתרחשויות עתידיות. הן גם לא חיוצות טכניים של מגמות קיימות, אלא שהן כוללות סימולציות "אם - אז" (as-if) רבות, שמוערכות על ידי צוות האוכלוסייה של מינהל המחקר ושל ד"ר בן משה כתרחישים מעניינים בהקשר לתכנון הביטוח הסוציאלי בטווח הארוך.

2 ר' סיכום ביניים על המודל ותוצאותיו בפרק א' של הסקירה השנתית 2010.

3 תרחיש זה מוערך על ידינו כלא סביר אך הוא הובא כנקודת התייחסות.

לטווח הארוך יותר יש אופי יותר ספקולטיבי ומטרתן להציג חלופות אפשריות גם אם הסתברותן נמוכה יותר. מצבים אלה עשויים להתרחש והתחזיות נועדו להמחיש את מרווח האפשרויות של גודל, מבנה והרכב האוכלוסייה בעתיד. לפיכך, הפרויקט הדמוגרפי של מינהל המחקר והתכנון מספק מאגר של תחזיות אוכלוסייה עתידיות רבות.

ב. תחזיות אוכלוסייה

תחזיות אוכלוסייה מושפעות מהנחות בנוגע להתפתחות הילודה, התמותה וההגירה. סקירה זו עוסקת בשלוש קבוצות אוכלוסייה שיש צורך להניח הנחות בנוגע אליהן בדבר שלושת המשתנים הללו: יהודים לא-חרדים, יהודים חרדים⁴ וערבים, לשנים 2010-2060.

1. פרוץ ילודה

התרחיש המוצג כאן מניח ירידה מתונה בשיעורי הפריון של כל קבוצות האוכלוסייה והוא נבנה על בסיס בחינה של רמות פרוץ הילודה שהיו לקבוצות האוכלוסייה השונות בעשורים האחרונים. ישנה הסכמה רחבה למדי בקרב המומחים⁵ כי שיעורי הפריון צפויים לרדת בעתיד, כאשר התרחיש הנוכחי מבטא שינויים צנועים יחסית.

לוח 1

מספר הלידות הצפוי לאשה בממוצע לפי קבוצות אוכלוסייה (לפי "תרחיש האמצע"), 2010-2060

שנה	סך הכל	יהודים			ערבים
		חרדים	לא חרדים	סך הכל	
2010	3.0	6.4	2.5	2.9	3.3
2040	3.1	5.4	2.4	3.1	3.1
2060	3.0	4.7	2.2	3.1	2.8

במהלך השנים 2010-2060, התרחיש הבינוני (לוח 1) מניח צמצום פרוץ ילודה של 1.7 ילדים בקרב האוכלוסייה החרדית (מפריון כולל⁶ של 6.4 ב-2010 ל-4.7, 50 שנה מאוחר יותר) ושל 1.2 ילדים באוכלוסייה הדתית (מ-4.3 ל-3.1). ביתר הקבוצות היהודיות בעלות רמות הפריון הנמוכות יותר הפחתת הפריון הכולל קטנה יותר (סך הכל יהודים לא חרדים מ-2.5 ל-2.2). הפחתה מהירה למדי צפויה להתרחש בקרב הערבים המוסלמים: הירידה בקרב הבדווים גם היא מהירה יחסית - של 1.7 ילדים (מ-5.5 ל-3.8), ואצל יתר הקבוצות באוכלוסייה הערבית התחזית היא לירידה של 0.7 ילד ב-50 השנים הבאות. גם במקרה זה הירידה בפריון הכולל אצל הקבוצות עם פרוץ נמוך מתונה יותר (סך הכל ערבים מ-3.3 ל-2.8).

4 ההשתייכות לאוכלוסיית החרדים נאמדת לפי אלגוריתם שפותח במינהל מחקר ותכנון על-פי ניתוח מידע מינהלי של מוסדות הלימודים של בחורים ובחורות יהודים ותוך שימוש בקשרי משפחה. בוצעו כמה תיקופים למודל - מול סקרי הלמ"ס ומול סקר הביטחון התזונתי של מינהל המחקר והתכנון. פירוט של ההגדרה ניתן למצוא בנייר העמדה: גוטליב ד' וטולדנו א' (2014). תעסוקה ושכר בישראל באוכלוסיות נבחרות. מידע מינהלי מ-2001 עד 2011, עמ' 3. http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/tasuka0410-8364.aspx

5 סקר מומחים שנערך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6 הפריון הכולל מוגדר כממוצע משוקלל של שיעורי הפריון של אוכלוסיית הנשים בטווח גילי הפריון.

אף שהפריון יורד בכל הקבוצות, הפריון של כלל האוכלוסייה צפוי להישאר ברמתו כב-2010 - כ-3 לידות בממוצע לאשה, כתוצאה מהשפעת **הרכב** האוכלוסייה, שכן משקלן של האוכלוסיות בעלות פריון ילודה גבוה מהממוצע עולה בחלוק השנים.

לפריון ילודה גבוה השפעות חיוביות מבחינת הקיימות של מערכת ביטחון סוציאלי. במידה שהציבור בגיל העבודה משולב היטב בשוק העבודה מצב זה מצביע על פוטנציאל מימון גבוה של מערכת הביטחון הסוציאלי כאשר הילדים מגיעים לגיל העבודה. האיתנות הפיננסית של מדינות אירופה למשל נפגעת בין היתר מכך ששיעורי הילודה הצטמקו עד כדי כך שהן נאלצות לפתוח את שעריהן לעובדים מארצות אחרות על אף שנאת הזרים בחלק מהמקומות. הבעיה הפיננסית שעלולה להיווצר בישראל לא נובעת אפוא מהילודה הגבוהה באחדות מקבוצות האוכלוסייה אלא מכך ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה עדיין נמוך מדי ומכך שהשכר של חלק ניכר מהשכירים נמוך, בייחוד בקרב הקבוצות בעלות שיעורי הילודה הגבוהים. הגדלה בו-זמנית של שיעור התעסוקה ושל רמת השכר תשפר את מצב המימון של הביטחון הסוציאלי בטווח הארוך, ובכך גם את מצב האיתנות החברתית והפיננסית.

2. תמותה והגירה

תמותה - לכל אחת משתי הקבוצות העיקריות - יהודים וערבים - חושבו, באמצעות מודל סטוכסטי, שלוש הנחות חלופיות של תמותה: (1) מינימום, (2) מקסימום ו-(3) אמצע. תוחלת החיים בשתי הקבוצות ובקרב שני המינים צפויה להוסיף ולעלות בשנים הבאות וגם הפערים בשיעורי התמותה בין המינים ובין הקבוצות צפויים להצטמצם בהדרגה. לפי הנחות אלה תוחלת החיים בלידה גדלה בכ-2.5 חודשים לשנה (לוח 2).

הגירה - בתחזיות שנעשו הונח כי שיעור מאזן ההגירה לישראל של האוכלוסייה היהודית, על חמש קבוצותיה, יקטן מ-3 לאלף עד 0 בשנת 2040. מאזן ההגירה של האוכלוסייה הערבית הונח כ-0 לאורך כל התקופה.

לוח 2

תוחלת החיים הצפויה בלידה (לפי "תרחיש האמצע"), נשים וגברים, שנים נבחרות

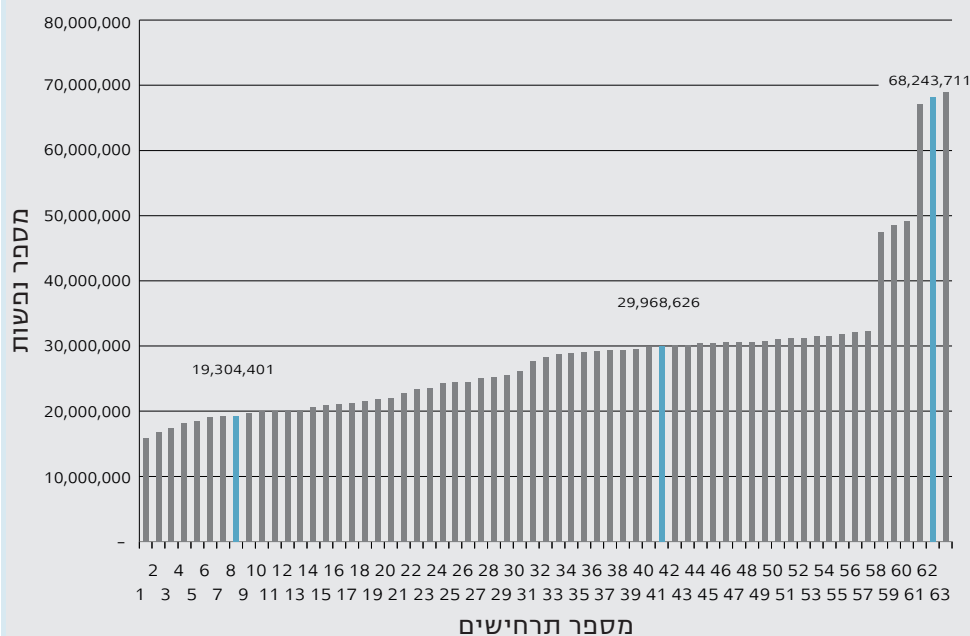
שנה	נשים		גברים	
	ערביות	יהודיות	ערבים	יהודים
2010	81.0	83.9	76.5	80.3
2020	83.4	86.0	79.1	82.5
2030	85.5	87.9	81.4	84.6
2040	87.4	89.5	83.5	86.5
2050	89.1	91.0	85.5	88.2
2060	90.7	92.3	87.3	89.8
עליה שנתית ממוצעת בתוחלת החיים	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
גידול במונחי תוחלת חיים ב-50 שנה	9.7	8.4	10.8	9.5

תיבה 1 תחזיות אוכלוסייה¹ ל-2010-2110

פרויקט התחזית הדמוגרפית של מינהל המחקר והתכנון נועד לספק תשתית של נתוני אוכלוסייה כדי לבחון את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. עיקר תוצריו הם האומדנים של האוכלוסייה לפי מין, גיל וקבוצות אוכלוסייה ולא דווקא בממצאים הדמוגרפיים הספציפיים.

בבסיס המודל לתחזיות האוכלוסייה בישראל למאה השנים הבאות (2010-2110), מצויים 63 תרחישים שונים היוצרים מניפה רחבה מאוד של הרכבי אוכלוסייה. הדרך שבה חושבו התחזיות מאפשרת להניח לכל אחת מעשר קבוצות האוכלוסייה הנחה שונה של תמותה ופריון, לשלב ביניהן ולהציג תחזיות נוספות.

תרשים 1 תחזית אוכלוסייה לשנת 2110, סך הכל אוכלוסייה – תרחישים שונים*

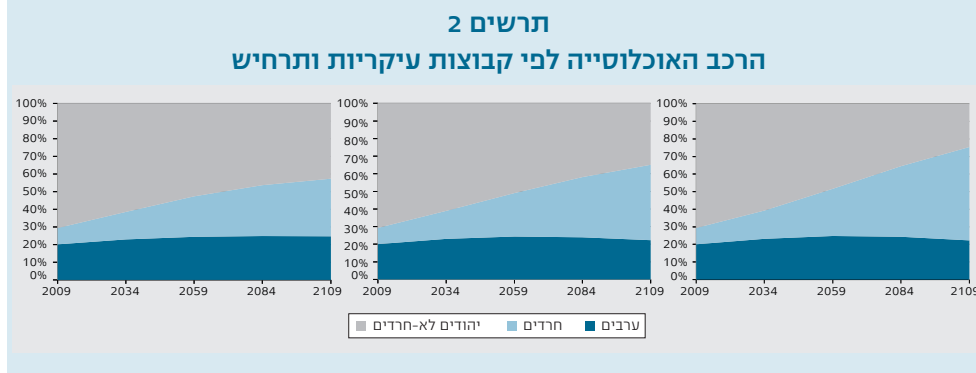


* התרחישים בכחול הם הגבוה, הבינוני והנמוך, כמתוארים בהמשך התיבה.

האומדן הגבוה ביותר מניח ששיעורי הפריון ייותרו כשהיו בשנת 2010 ושיעורי התמותה יהיו נמוכים מאוד, כלומר תוחלת החיים תהיה גבוהה. התרחיש הנמוך, לעומת זאת, מניח ירידה חדה בפריון של כל קבוצות האוכלוסייה ושיעורי תמותה גבוהים יחסית. אוכלוסיית ישראל תגיע לכ- 30 מיליון תושבים לפי תרחיש האמצע המוצג במרכז תרשים 1. לפי תרחיש זה נבחנת בדרך כלל האיתנות הפיננסית במודל.

1 מתוך: בן משה א' (2014). דוח מסכם - שינויים צפויים במבנה והרכב האוכלוסייה הישראלית במאה השנים 2010-2109 - המרכיב הדמוגרפי בפרויקט של בחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

בתרשים 2 מוצג הרכב האוכלוסייה הצפוי לאורך התקופה המחושבת, בחלוקה לפי ערבים, חרדים ויהודים לא חרדים. המגמה הבולטת ביותר היא העלייה החדה בחלקה של הקבוצה החרדית על חשבון הקבוצה היהודית הלא חרדית. חלקה של אוכלוסייה הערבית עולה במעט.



3. קבוצות האוכלוסייה

בשנת 2060 צפויה אוכלוסיית ישראל לגדול לכ-16.9 מיליון נפש ולהגיע לפי 2.2 מגדולה בשנת 2010 - גידול שנתי ממוצע של כ-1.6%. על פי הנחות התחזית, כל קבוצות האוכלוסייה יקטינו את קצב הגידול שלהן ב-50 השנים הקרובות. אוכלוסיית החרדים שהיוותה כ-10% מכלל האוכלוסייה בשנת 2010

לוח 3

הרכב האוכלוסייה והשינוי הצפוי בו לפי קבוצות לאום ודתיות (לפי "תרחיש האמצע"), 2060-2010

קבוצת אוכלוסייה	2010	2020	2030	2040	2050	2060
מספרים מוחלטים						
סה"כ אוכלוסייה	7,734,760	9,244,570	10,878,610	12,677,450	14,691,187	16,860,476
אחוזים						
יהודים לא חרדים	70.4	67.1	62.8	58.5	54.4	50.3
חרדים	9.4	11.7	14.6	17.9	21.5	25.3
ערבים	20.2	21.2	22.6	23.5	24.1	24.5

לוח 4

שיעורי הגידול השנתי הממוצע של קבוצות האוכלוסיה על פני זמן (אחוזים), 2060-2010

קבוצת אוכלוסייה	2020-2010	2030-2020	2040-2030	2050-2040	2060-2050	2060-2010
סה"כ אוכלוסייה	1.80	1.64	1.54	1.49	1.39	1.57
יהודים לא חרדים	1.30	0.98	0.83	0.74	0.59	0.89
חרדים	4.14	3.91	3.63	3.35	3.02	3.61
ערבים	2.29	2.28	1.96	1.72	1.55	1.96

תגדל, על פי התחזית, בקצב ממוצע של 3.6% לשנה ותהווה כ-25% בשנת 2060. האוכלוסייה הערבית תגדיל את חלקה היחסי ובשנת 2060 צפויה להוות כ-25% מאוכלוסיית מדינת ישראל. לפי תרחיש זה קצב הגידול של שלוש קבוצות האוכלוסייה פוחת עם השנים כאשר שיעור הגידול של האוכלוסייה הלא-חרדית הוא הנמוך ביותר מבין הקבוצות בכל התקופה הנסקרת ושל החרדים הוא הגבוה ביותר (לוחות 3 ו-4).

4. הרכב הגילים

בתרשימים 1א'-ח' מוצגות פירמידות הגילים באוכלוסייה לשנת 2010 ותחזית לשנת 2060, לכלל האוכלוסייה ולפי קבוצות. בהנחה של ירידה בפרייון, חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה יירד משיעור של כ-33% בשנת 2010 (כ-2,539 אלף ילדים) לכ-31% ב-2060 (כ-5,172 אלף ילדים). בקרב ערבים חלקם של הילדים יירד משיעור של כ-44% לכ-31% באותה התקופה.

האוכלוסייה המבוגרת (בני 68 ויותר) צפויה לגדול לכ-14.4% מהאוכלוסייה הכללית בשנת 2060, לעומת 8.3% ב-2010. בשנת 2010 חיו בישראל כ-640 אלף מבוגרים ובשנת 2060 צפויים 2,430 אלף בני 68 ויותר. החלק היחסי של המבוגרים בקרב האוכלוסייה החרדית יוסיף להיות נמוך, כ-5% מאוכלוסיית החרדים צפויים להיות בני 68 ויותר בשנת 2060.

התרשימים מצביעים על פירמידה מאוזנת של כלל האוכלוסייה בטווח הארוך אם לשפוט לפי המבנה שלה - בסיס רחב של ילדים והיצרות הדרגתית עד שיעור צר יחסית של האוכלוסייה הזקנה. אחד הרכיבים החשובים של איתנות חברתית ופיננסית הוא אפוא לשאוף לשילוב של שיעור תעסוקה ורמת שכר גבוהים של כלל האוכלוסייה. לנוכח הבדלים תרבותיים ואחרים, קיימים פערים ניכרים בשיעורי התעסוקה וברמות השכר בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

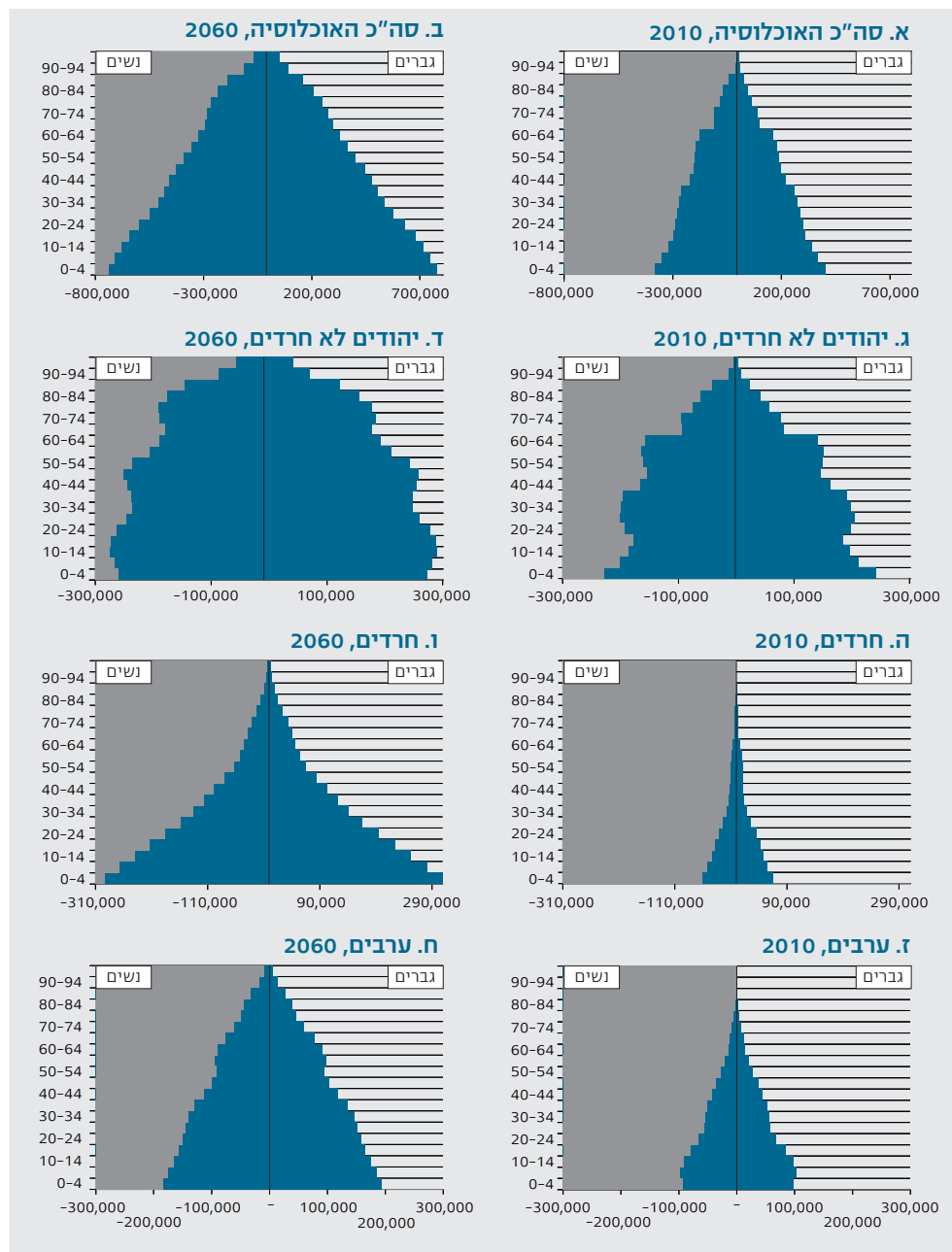
לנוכח פערים אלה, יש להתבונן גם בפירמידות הללו לפי קבוצות תרבותיות ולפי הרגלי הילודה והשילוב בשוק העבודה, שכן כידוע הפערים ביניהן בתחומים אלה ניכרים. לפיכך יעד חשוב של המדיניות החברתית-כלכלית הוא לצמצם פערים כלכליים גם מההיבט של הקיימות החברתית-כלכלית ופיננסית, ובראש וראשונה את הפערים בשכר העבודה, המהווה בסיס חשוב להכנסה המשפחתית ולתקבולי הביטחון הסוציאלי. רמת השכר נקבעת לפי כמה גורמים, כגון פרייון העבודה של העובדים ומידת ההגינות בשוק העבודה (שהציות לשכר המינימום הוא אחד ממרכיביה). אינדיקטור נוסף לחוסר הגינות בשוק העבודה הוא מידת הצפיפות סביב שכר המינימום של בעלי מקצוע, שכן שכר המינימום נועד להיות רצפה לעובדים בלתי-מקצועיים. עובדים מקצועיים אמורים להשתכר שכר גבוה יותר שכן פרייון העבודה שלהם גבוה יותר. זאת גם אחת הסיבות לכך ששיעור האבטלה אינו מגיב להעלאות בשכר המינימום. סוגיית התעסוקה והשכר לפי קבוצות אוכלוסייה תיבחן בסעיף 2 של פרק זה.

5. האוכלוסייה בגיל העבודה ומדדים ליחס התלות

מדדים חשובים נוספים שקשורים במבנה הגילים הם הגידול השנתי של גילי העבודה במונחים מוחלטים ובאחוזים, ויחסי תלות המהווים מדדים להשפעה אפשרית של מבנה הגילים על הנטל המוטל על האוכלוסייה בגיל העבודה. אפשר למדוד את הנטל גם יחסית למספר המועסקים: ככל ששיעורי התעסוקה גבוהים יותר כך הנטל קטן.

תרשים 1

הרכב גיל ומין של האוכלוסייה בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה, 2010-2060



לוח 5 מציג את נתוני האוכלוסייה הצפויים לפי מין וקבוצות אוכלוסייה. אוכלוסיית החרדים הוותיקה כ-7% מבני 18-67 בשנת 2010 וצפויה להוות כ-23% ב-2060 ואילו היהודים הלא חרדים, שהיוו 75%, צפויים להוריד את חלקם ל-51% בלבד באותה התקופה. מבחינת האיתנות הפיננסית

לוח 5

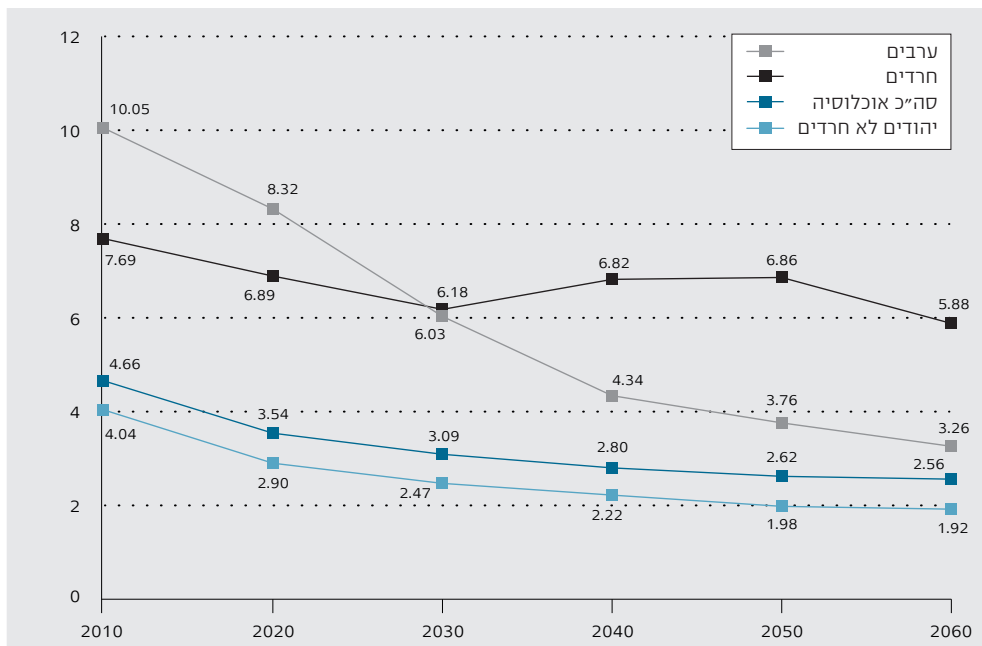
האוכלוסייה בגיל העבודה (18-67), לפי קבוצות אוכלוסייה (לפי "תרחיש האמצע"), 2010-2060

קבוצת אוכלוסייה	2010	2020	2030	2040	2050	2060
סך הכל	4,558,000	5,257,430	6,076,090	7,040,880	8,022,659	9,260,723
יהודים לא חרדים	3,398,890	3,636,950	3,972,600	4,305,550	4,469,793	4,745,072
חרדים	325,550	486,820	700,940	1,048,600	1,521,643	2,136,443
ערבים	833,550	1,133,660	1,402,550	1,686,740	2,031,223	2,379,208
גברים	2,255,340	2,618,090	3,047,710	3,551,890	4,067,938	4,709,528
יהודים לא חרדים	1,666,880	1,794,910	1,980,030	2,161,430	2,259,143	2,409,075
חרדים	168,260	249,410	356,580	533,960	775,467	1,088,406
ערבים	420,210	573,770	711,090	856,510	1,033,328	1,212,047
נשים	2,302,660	2,639,340	3,028,390	3,488,990	3,954,721	4,551,195
יהודיות לא חרדיות	1,732,020	1,842,040	1,992,570	2,144,120	2,210,650	2,335,997
חרדיות	157,300	237,410	344,360	514,640	746,176	1,048,037
ערביות	413,350	559,890	691,460	830,230	997,895	1,167,161

בהקשר לגיל הזקנה נדרש להסתכל על היחס בין גיל העבודה לגיל הזיקנה, שכן ילודה גבוהה מגדילה בבוא העת את האוכלוסייה בגיל העבודה.

תרשים 2

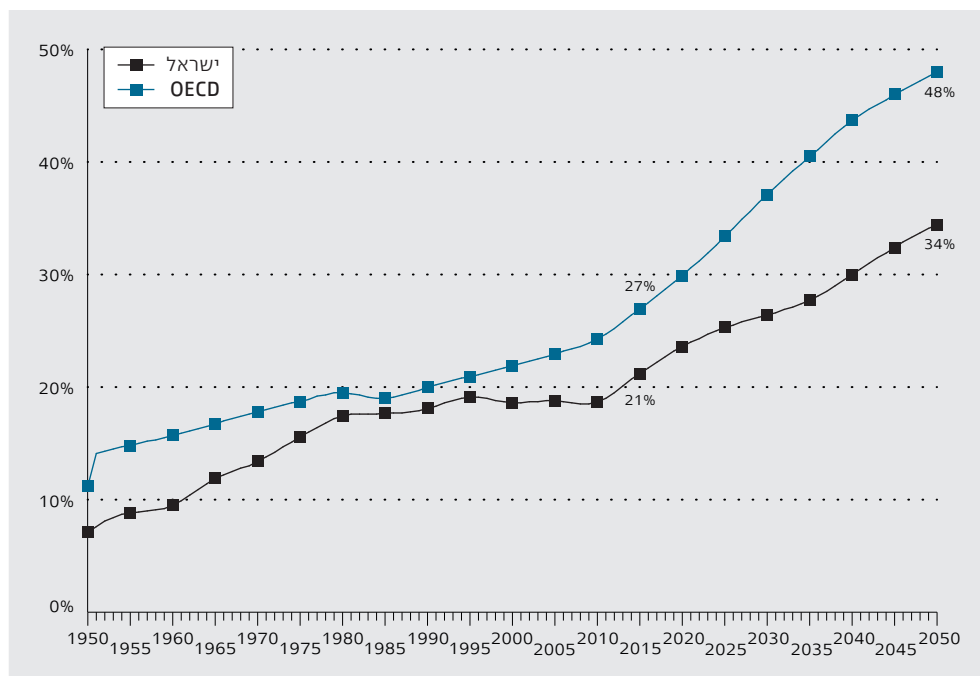
יחס בין האוכלוסייה בגיל העבודה (25 עד 64) לבין האוכלוסייה בגיל +65*, 2010-2060



* מקובל להציג את יחס קבוצות הגיל לפי הגילים שבתרשים. עם זאת, סביר להניח שהגדלת תוחלת החיים והתפתחות היחס הדמוגרפי גורמים לכך שהתקופה של גיל העבודה מתרחבת ואילו הגבול התחתון של גיל הזיקנה הולך ועולה, כך שהיחס יורד פחות מזה שבתרשים.

תרשים 3

אוכלוסיית בני 65+ כאחוז מהאוכלוסייה בגילאי 20-64, ישראל ומדינות ה-OECD, 1950-2050



המקור: Pensions at a glance - Retirement Income Systems, OECD and G-20 countries.

הילודה אמנם מגדילה את יחס התלות (תרשים 4), אך לטווח הבינוני והארוך היא משפרת אותו שכן הילדים גדלים ומהווים תוספת לכוח העבודה. לעומת זאת הזדקנות האוכלוסייה רק מגדילה את יחס התלות לאורך הזמן (תרשים 2). אם מביטים על הפוטנציאל, אזי משפחות עם ילדים רבים וזקנים מעטים (החברה החרדית והחברה הערבית) מצביעות על פוטנציאל איתנות גבוה יותר מאוכלוסיית הלא-חרדים. זאת כמובן בהנחה שהם ידביקו את הפער בשיעורי התעסוקה בתוך זמן קצר.

במדינות ה-OECD מקובל להציג את יחס התלות כשיעורם של אנשים בגיל הזיקנה יחסית לאוכלוסייה בגיל העבודה. יחס כזה עם תחזית בנוגע לישראל בהשוואה לתחזית שהוכנה בידי ה-OECD מוצג בתרשים 3 להלן.

הנתונים ל-34 מדינות ה-OECD ולישראל נלקחו מהפרסום של ה-OECD. הנתונים בדוח זה של ה-OECD מוגדרים ביחס הפוך, כלומר אוכלוסייה בגיל העבודה (בני 20-64) חלקי האוכלוסייה המבוגרת (65+). לכן המספרים כאן חושבו כיחס 1 חלקי המספרים בדוח ה-OECD. היה רצוי להשוות את התרשים עד 2060 אך נתונים כאלה אין עדיין בהערכות ה-OECD.

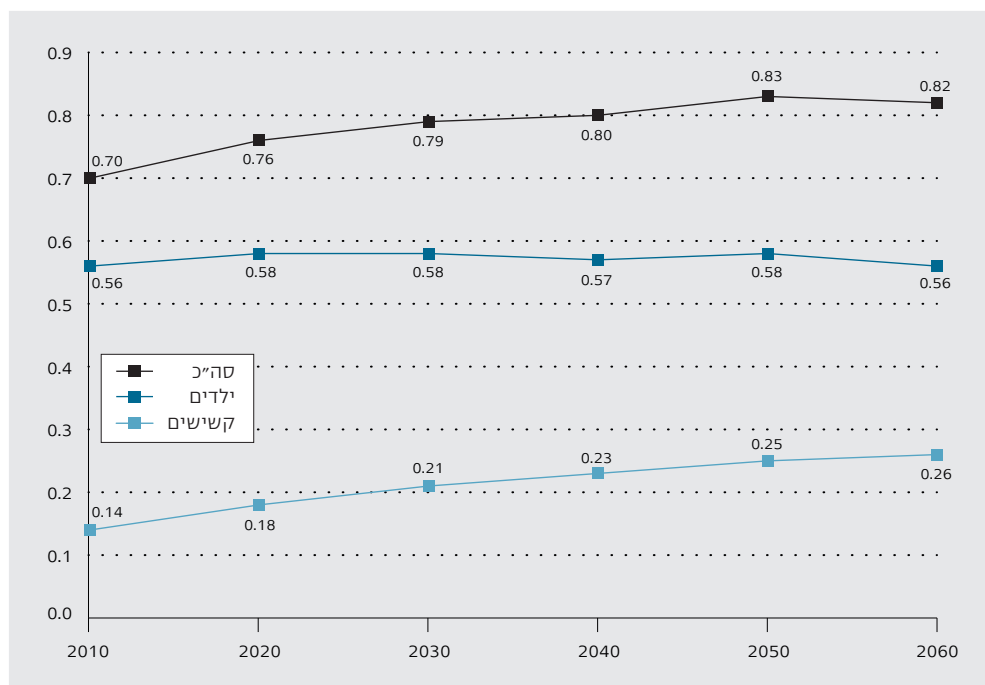
החישובים בתרשים 3 מצביעים על יתרון למשק הישראלי בהשוואה למצב ב-OECD, שהלך והצטמצם משנות ה-50 עד סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת. משנות ה-80 עד אמצע שנות ה-90 הוא התפתח בקצב דומה לזה של ה-OECD ומאז שוב נוצר יתרון הולך וגדל לישראל. יתרון זה צפוי להוסיף ולגדול עוד יותר ב-40 השנים הקרובות לפי הערכות ה-OECD. כמובן שיתרון זה תלוי

במידה רבה בהמשך הגידול בשיעור התעסוקה בישראל בהשוואה ל-OECD ובשיקום רמת השכר - שני תהליכים שיתרמו להגדלת תקבולי דמי הביטוח הלאומי. התפתחות כזו, של המשך המגמה החיובית בשיעורי התעסוקה המלווה בעלייה בשכר של המצטרפים החדשים, אינה מובנת מאליה אם לשפוט לפי התפתחות השכר של המצטרפים החדשים לשוק העבודה בעשור האחרון.

יחס התלות, הכולל זקנים וילדים כתלויים באוכלוסייה בגיל העבודה, מוצג בתרשים 4. יחס זה צפוי לעלות עד שנת 2050 ואחר כך להתמתן. בעוד שבשנת 2010 היחס בין התלויים (הילדים והקשישים) לאוכלוסייה בגיל העבודה היה 70 תלויים לכל 100 אנשים בגיל העבודה, בשנת 2050 יחס זה צפוי לעלות עד 83 תלויים. עיקר התלות נובעת מהגידול באוכלוסיית הזקנים, שכן שיעור הילדים צפוי לעלות במעט עד 2020 ואז להתייצב על רמה גבוהה עד שנת 2050 לערך ולהתחיל לרדת לאחר מכן, בעוד מספר הקשישים התלויים צפוי להכפיל את עצמו. בהסתכלות לטווח ארוך נכון יותר לכלול רק את הזקנים ביחס התלות, שכן בילדים טמון פוטנציאל להפוך לנקודת חוזק מבחינת האיתנות הפיננסית אם משקיעים בהם משאבים בתבונה.

תרשים 4

יחס תלות: ילדים וקשישים יחסית לאוכלוסייה בגיל העבודה (18-67), 2010-2060



6. סיכום

אפשר לזהות אפוא כמה מגמות עיקריות שנובעות ממבנה האוכלוסייה ההתחלתי על שני מרכיביה המרכזיים - מבנה הגילים והרכב הגילים בקבוצות האוכלוסייה השונות:

- הגידול באוכלוסייה יימשך ב-50 השנים הקרובות, על אף הירידה הצפויה בשיעורי הפריון.
- צפויה מגמת עלייה חדה בשיעור הזקנים באוכלוסייה, בייחוד בקרב יהודים לא חרדים וערבים.

- צפויה ירידה באחוז האוכלוסייה בגילאי העבודה ועלייה בנטל על העובדים הפוטנציאליים, אם כי פחות מאשר בארצות ה-OECD. הנטל יושפע גם ממידת הגידול בשיעור התעסוקה בפועל וממידת ההצלחה לשפר את רמת השכר, בייחוד של המצטרפים החדשים.

2. התפתחות התעסוקה והשכר: 2001-2012 ותחזית לעתיד⁷

א. כללי

האוכלוסייה בישראל רב-גונית מבחינות רבות: תרבות, מוצא, דת, דתיות, לאום, מורשת תרבותית ומבנה דמוגרפי ואזורי. הטרוגניות זו משפיעה רבות על תפקודן של הקבוצות השונות בשוק העבודה, כפי שהוא משתקף בשיעורי התעסוקה ובהתפלגות השכר שלהן.

תיאור ההתנהגות בשוק העבודה מתבסס על שילוב של קבצים מינהליים מזוהי פרט לאורך זמן המצטברים בביטוח הלאומי מתוקף תפקידו כמשלם קצבאות וכגובה דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות המחולקים לקופות החולים. מקור הקבצים בביטוח הלאומי ובמשרדי ממשלה הקשורים לעבודת המוסד, כגון קובץ השכר של רשות המיסים או קובץ נתונים דמוגרפיים ממשרד הפנים. יתרון חשוב של מאגר זה על פני מידע אחר על שוק העבודה טמון ביכולת לחקור היבטים שונים של המצב בשוק העבודה לאורך זמן, גם בקבוצות קטנות מאוד, שכן המאגר מקיף את כל האוכלוסייה בישראל. הניתוח מאפשר זיהוי ברמת הפרט, כמובן תוך שמירה קפדנית על הגנת הפרטיות ומתמקד בשיעורי התעסוקה ובשכר של קבוצות נבחרות - יהודים לא-חרדים, חרדים, יהודים ממוצא אתיופי וערבים - לפי מין, קבוצות גיל, אזורים גיאוגרפיים וענפי כלכלה⁸.

מועסק מוגדר כמי שקיבל שכר בשנה נתונה כשכיר או כעצמאי. שיעור התעסוקה מחושב כיחס בין מספר המועסקים לבין מספר התושבים בקבוצת ההתייחסות. אוכלוסיית המחקר מקיפה את כל תושבי ישראל בני 20-67. מדדי התעסוקה מתארים את שיעור התעסוקה כאשר שנת 2001 מהווה בסיס (100=), כדי להדגיש את הדינמיקה כפי שהיא מתבטאת בשיעור הגידול המצטבר של התעסוקה בהשוואה לשנת הבסיס.

הניתוח שלהלן בוחן הן את התפתחות שיעור התעסוקה והן את התפתחות התפלגות השכר, כך שהוא שופך אור על מידת ההשפעה של הגידול החד שחל בשנים האחרונות בשיעור התעסוקה על רמת החיים. הניתוח מחזק עוד את הממצא שלפיו ההצטרפות לשוק העבודה אינה מבטיחה כשלעצמה עלייה ברמת החיים היחסית⁹. ההסבר לכך נעוץ כנראה באמת כלכלית פשוטה: כשגדל ההיצע בשוק העבודה של עובדים דלי כישורים מקצועיים, רמת השכר שלהם עלולה לרדת עקב הגידול בהיצע שירותים מסוג זה, כשבמקביל אין גידול (ובתקופות מסוימות יש אף ירידה) בביקוש לשירותי עבודה מצד המעסיקים (תרשים 5).

7 נתוני 2012 התקבלו בסמוך לסיום ההכנה של העבודה על הדוח השנתי, שכן קובצי השכר של רשות המיסים מתקבלים בפיגור של כ-18-20 חודשים. עקב כך תיבה 2 מתייחסת לנתוני התעסוקה עד 2011. התפתחויות השכר כן נלקחו מהקבצים של 2012.

8 משקל הפרט מחושב יחסית למספר חודשי העבודה שלו באותה שנה, כך שמשקלו של אדם שעבד שנה שלמה הוא 1, ואם לדוגמה עבד חצי שנה - משקלו חצי. המשקל משפיע אפוא על החישוב שלנו של שיעור התעסוקה. שיעור התעסוקה מחושב כיחס בין מספר זה לבין מספר התושבים בגיל העבודה בקבוצת ההתייחסות.

9 אינדיקציה כזאת קיימת כבר בדוחות ממדי העוני והפער החברתיים של השנים האחרונות, כאשר המידע שם מבוסס על סקרים ולכן הוא כללי יותר מבחינת ההתייחסות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. ר' במיוחד: המוסד לביטוח לאומי - דוח ממדי העוני והפער החברתיים לשנת 2014, תרשימים עמ' 48-50. http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/DohOni2012.pdf

יצוין שאין דרך פשוטה לזהות חרדים בקבצים, שכן החרדיות היא במהותה תחושה סובייקטיבית של השתייכות תרבותית-דתית. כדי להתגבר על חסר זה בניתוח ההתנהגות של קבוצה זו בשוק העבודה, פותח בשנים האחרונות במינהל המחקר והתכנון, אלגוריתם מתוך הנתונים המינהליים של המוסד בניסיון לאתר את השייכים לקבוצה זו על-פי מאפיינים שונים (למשל - היות אחד מבני המשפחה בוגר/ת ישיבה או סמינר חרדי לבנות)¹⁰.

בהמשך מוצגות התוצאות בנוגע לתעסוקה ושכר. הנתונים מוצגים בנפרד למרות הקשר בין השניים. החוליה המקשרת היא האינטראקציה בין הביקוש לעבודה על ידי מעסיקים להיצע העבודה של עובדים ומחפשי עבודה.

ב. שיעורי התעסוקה

יעד מרכזי של הממשלה בשנים האחרונות הוא הגברת שיעור התעסוקה בישראל, בעיקר בקרב קבוצות שבהן שיעור התעסוקה נמוך יחסית¹¹.

תרשימים 5 א'-ג' מצביעים על גידול ניכר בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית והערבית, לפחות ב-12 השנים האחרונות. מכל הקבוצות בולטים היהודים ממוצא אתיופי: לא רק ששיעור התעסוקה בקרבם הוא, אלא שהם פחות או יותר צמצמו את הפער הגדול שהיה בתחילת שנות ה-2000 בין שיעורי התעסוקה שלהם לבין הלא-חרדים - הקבוצה בעלת שיעורי התעסוקה הגבוהים בישראל¹². גם שיעור התעסוקה של נשים חרדיות הולך ומתקרב לזה של הנשים הלא-חרדיות. בקרב ערביות עדיין יש פער ניכר בשיעורי התעסוקה. עם זאת, קצב הגידול של התכנסות שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות הוא מ-2004 וביתר שאת ב-2010 ו-2011. אצל גברים ערבים נמשכה בשנים האחרונות ההתקרבות לשיעורי התעסוקה הגבוהים למדי של הגברים הלא-חרדים. שיעורי התעסוקה של הגברים החרדים עדיין רחוקים מאלה של יתר קבוצות האוכלוסייה, אך הם גדלים בכל זאת בהתמדה מ-2001 ובקצב הגדול ביותר מבין שלוש הקבוצות, ובשנים 2010-2011 אפשר להבחין בהאצה גדולה במיוחד.

הזינוק בשיעורי התעסוקה בולט בין 2003 ל-2004, שנה שבה הגיע לשיא תהליך של כשנתיים של פגיעה במערכת הביטחון הסוציאלי, בייחוד בגובה קצבאות הילדים ובקצבאות הבטחת הכנסה¹³. כמו כן קוצרה תקופת תשלום דמי אבטלה וצומצם היקף התשלומים לצעירים. ב-2004 גם המשך

10 זיהוי תלמידי ישיבה ובנות סמינר נעשה באמצעות תשלום ייחודי בדמי ביטוח לאומי. בנוסף, מינהל המחקר והתכנון עשה בשנים 2011 ו-2012 סקרים על הביטחון התזונתי שבהם נכללו גם שאלות בנוגע לדתיות ("האם אתה מגדיר את עצמך כמשתייך לקהילה החרדית? הדתית לאומית? דתית מסורתית? מסורתית לא-דתית?). נתוני האלגוריתם של זיהוי אדם חרדי אומתו עם מידע סובייקטיבי זה והתוצאות היו סבירות. עיקר הטעויות היו בזיהוי חרדי מול דתי-לאומי, וכן היה חסר בנתונים כשהזרם החרדי הוא של חסידות, שכן שיעור הלומדים בישיבה כעיסוק עיקרי נמוך יותר בקרבם. הטיה נוספת כלפי מעלה של אומדן היקף האוכלוסייה עלולה להיווצר בקשר למשפחות של חוזרים בתשובה, שכן אלה עלולות להיספר כמשפחות חרדיות. הטיה אפשרית בכיוון הפוך (כנראה קטנה יותר, שכן אוכלוסיית החרדים קטנה יותר מזו של הלא-חרדים) היא של משפחות של יוצאים בשאלה. ככל שההסתברויות לחיזוק הדתיות גבוהות מההתפתחות הפוכה, כך ההטיה תהיה לכיוון של אומדן חסר.

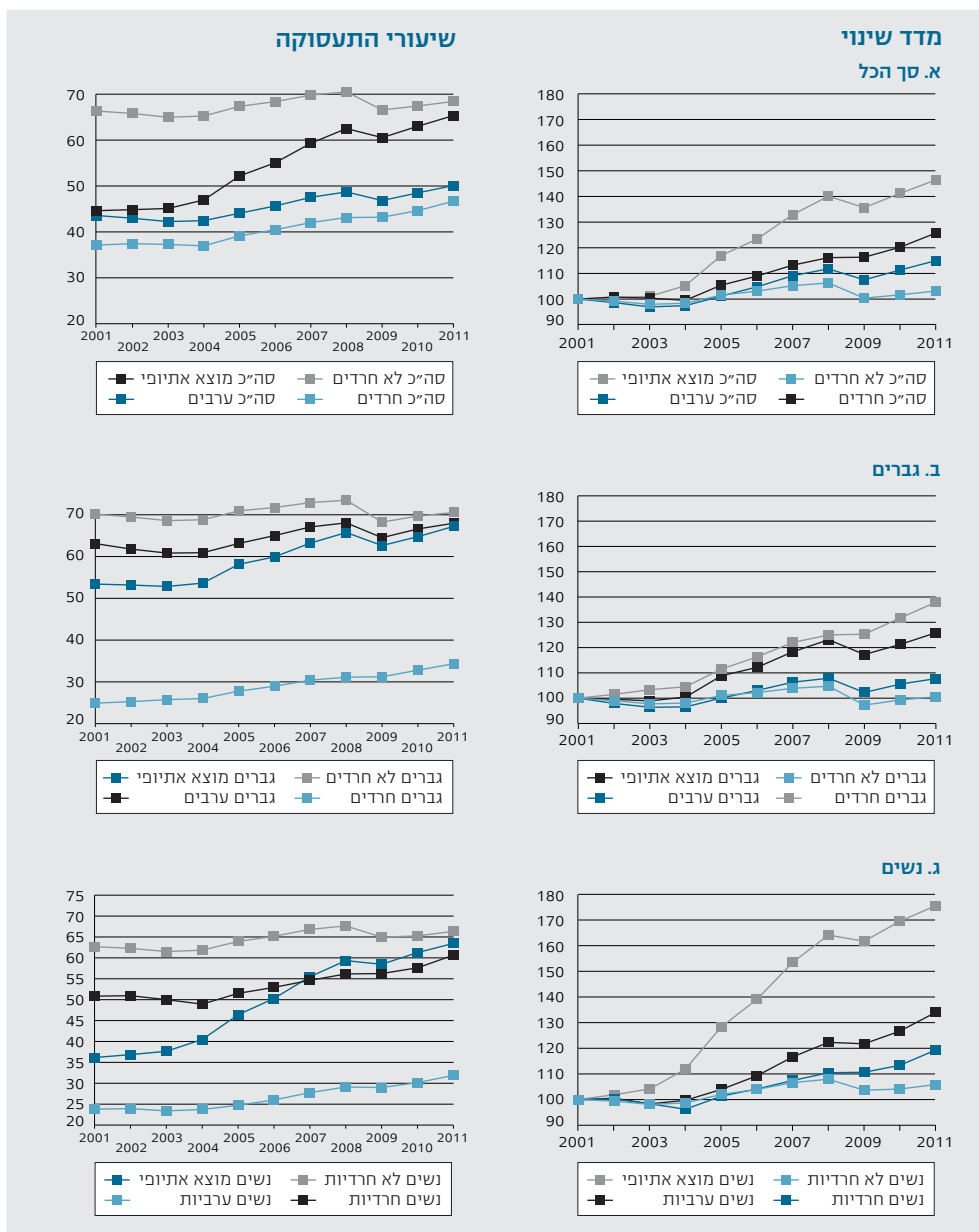
11 **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה. <http://www.tevet4u.org.il/files/wordocs/agenda-%2008-10.pdf>. שם נקבע יעד להגדלת שיעור התעסוקה לבני 25-64 ל-71% עד סוף שנת 2010 לעומת שיעור של כ-68% כתיבת דוח האג'נדה. לאור שינויי ההגדרות בלמ"ס עקב רצון ליצור הרמוניזציה עם הגדרות בין-לאומיות (ILO ו-OECD), ייתכן שמתחייבים שינויים מסוימים ביעדי האג'נדה. לנוכח שינויים בהגדרת מושג התעסוקה בסקר כוח אדם של הלמ"ס ההשוואה לעבר מורכבת יותר שכן הלמ"ס מגדיר מ-2012 בין היתר גם את החיילים הסדירים כמועסקים. ההגדרה במסמך זה אינה נעשתה חיילים סדירים, לכן היא כיום אולי הסדרה היחידה לאחר שאפשר להשוותה לשנים רבות לאחר.

12 כמוסבר לעיל, קבוצת הלא-חרדים היא קבוצה מגוונת שכוללת בתוכה לא רק משפחות לא-דתיות אלא גם משפחות דתיות לאומיות, מסורתיות וכו'.

13 צמצום הדיסריגרד (ההכנסה מעבודה שלא פטורה ממבחן ההכנסה בקביעת גובה הקצבה).

תרשים 5

מדדי שינוי בשיעור התעסוקה ושיעורי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה ומין



החל לצאת מהמיתון העמוק שהיה שרוי בו מתחילת 2001, כך שפערי התעסוקה הצטמצמו כנראה גם בעקבות הגידול בביקוש לעובדים.

בקרב גברים אפשר להבחין בהתכנסות ניכרת לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר. כך למשל עבר שיעור התעסוקה של ערבים צעירים (עד גיל 35) כבר מ-2007 את שיעור התעסוקה של יהודים לא-חרדים צעירים. אצל חרדים שיעור הגידול גבוה במיוחד בקרב בני 35-50. גם בקרב חרדים עד גיל

35 קצב הגידול בשיעורי התעסוקה גבוה והוא עלה מתחילת שנות ה-2000 ביותר מ-25%. גם בקרב החרדים המבוגרים יותר (בני 50 ויותר) שיעור התעסוקה גדל מהר יותר מאשר בקרב ערבים ולא-חרדים.

אצל נשים שיעור הגידול המהיר ביותר בכל שלוש קבוצות הגיל הוא בקרב ערביות. ההאצה החלה בעיקר מ-2004, כנראה בעקבות הקיצוץ הנרחב בקצבאות, בייחוד בקצבאות הילדים. קצב הגידול היה רב במיוחד בקרב ערביות מבוגרות אך גם בקרב גילאי הביניים (35-50). קצב ההצטרפות שלהן לתעסוקה הוא מהיר. אצל הצעירות נעצר הגידול בשנת המיתון (2009) אך התחדש מיד לאחר מכן.

קצב הגידול בשיעורי התעסוקה גדל עם מספר הילדים במשפחה, בקרב גברים ונשים גם יחד. אצל הגברים התופעה קיימת בעיקר בקרב חרדים וערבים. אצל חרדים צעירים החל גידול מהיר של כניסה לשוק העבודה גם כשאין ילדים במשפחה. ניכרת תחלופה מסוימת בין גברים חרדים לנשים חרדיות עם העלייה במספר הילדים.

מבחינה אזורית הפערים בשיעורי הכניסה לשוק העבודה בולטים פחות. עם זאת, ההאצה הגדולה ביותר היא בקרב חרדים וערבים בדרום. האצת ההתכנסות של שיעורי התעסוקה מתפתחת בהתאם ליעדי הממשלה, כלומר הכניסה המהירה ביותר היא בקרב חרדים וערבים. תוצאה זו אמנם מושפעת בין היתר משיעורי התעסוקה הנמוכים מלכתחילה בקרב שתי אוכלוסיות אלה, אך זו אינה הסיבה היחידה: עצם ההתכנסות אינה הכרחית אלא משקפת שינוי בהתנהגות של קבוצות אלה בשנים האחרונות. הנתונים מלמדים על כך שהשינוי נמשך כבר שש שנים לפחות.

ג. התפתחות השכר

התקופה הנסקרת (2001-2012) מחולקת בתרשימים 6 א'-ו' לשתי תת-תקופות: הקיצוץ והמיתון ב-2001-2004 - תרשימים א'-ב', והצמיחה לאחר מכן (שהופרה במיתון הקצר של סוף 2008 עד אמצע 2009) - תרשימים ג'-ד'. ניתוח התקופה הכוללת נעשה בתרשימים ה'-ו'.

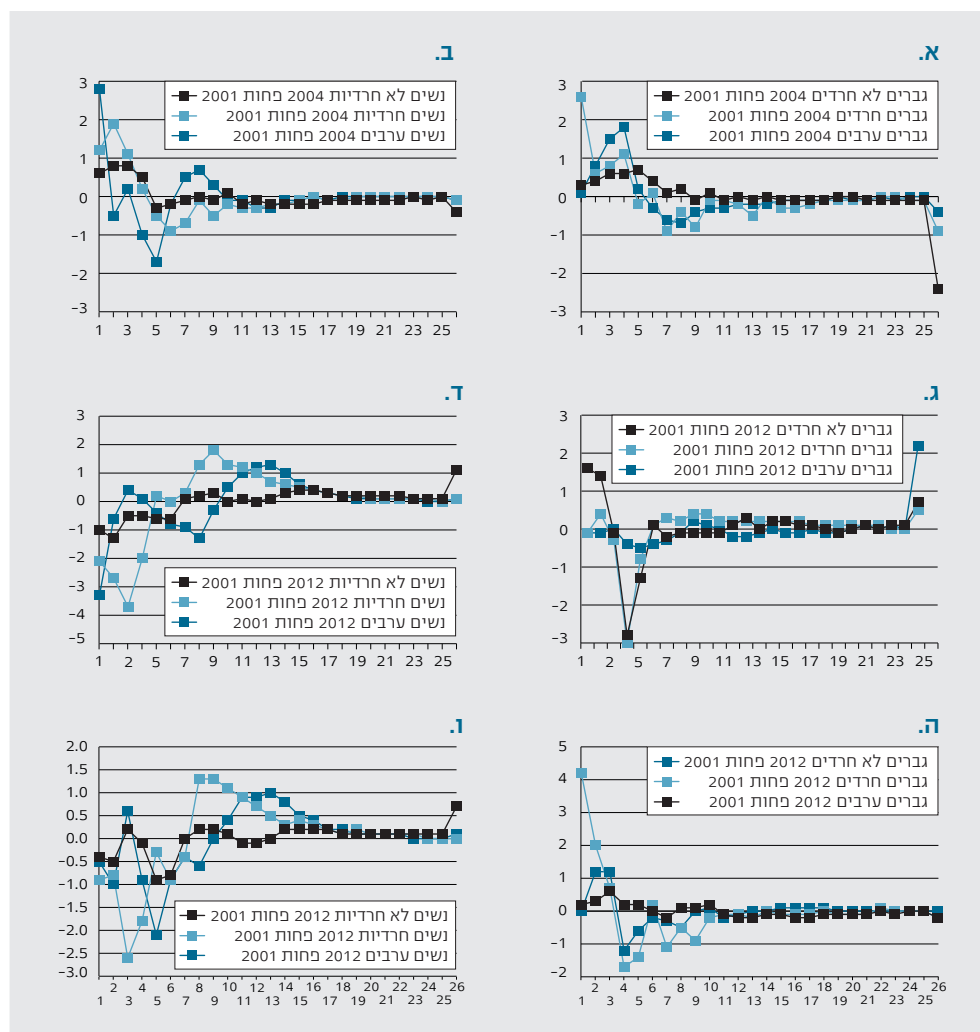
בתקופה הראשונה היתה הרעה בשלוש קבוצות האוכלוסייה, ובייחוד בקרב גברים, ובמידה פחותה גם בקרב נשים, שכן אצל הערביות היה שיפור מסוים בבשכר החודשי של 6,000-9,000 ש"ח. כמו כן בולטת בתקופה הראשונה ההרעה הגדולה בשכר הגבוה (יותר מ-25,000 ש"ח לחודש) של כל הקבוצות.

בתקופה השנייה חל שיפור ניכר בהשתכרות של נשים בתחום השכר הנמוך, והוא בולט בייחוד בקרב חרדיות וערביות. עם זאת הצמיחה הכלכלית פסחה על הגברים החרדים, שמצבם הורע גם בתקופה זו. אצל הגברים הערבים והלא-חרדים התוצאה פחות ברורה. בקצה העליון של ההתפלגות שופר שוב מצבם של המשתכרים שכר גבוה במידה דומה להרעה של התקופה הראשונה.

אם נתבונן בתקופה הכוללת (2012 לעומת 2001) נראה שיפור ברור בקרב נשים, בייחוד חרדיות וערביות, והרעה בקרב גברים, בייחוד בקרב חרדים ופחות בקרב ערבים ועוד פחות בקרב הלא-חרדים. ההתפלגויות עצמן בכל אחת משלוש השנים - 2001, 2004 ו-2012 - מובאות בתרשימים 7 א'-ו' והן מדגישות את ההבדלים שבערך השכחי (שיא ההתפלגות) בין הקבוצות. ההתפלגויות מדגישות גם את הקיבעון הכללי שאפיין את התפלגויות השכר ברוטו על פני השנים הנסקרות, שכן רואים שכמעט לא היתה בהן תזוזה במונחים ריאליים.

תרשים 6

שינוי בהתפלגויות השכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין (מחירי 2012)*,
2012, 2004, 2001



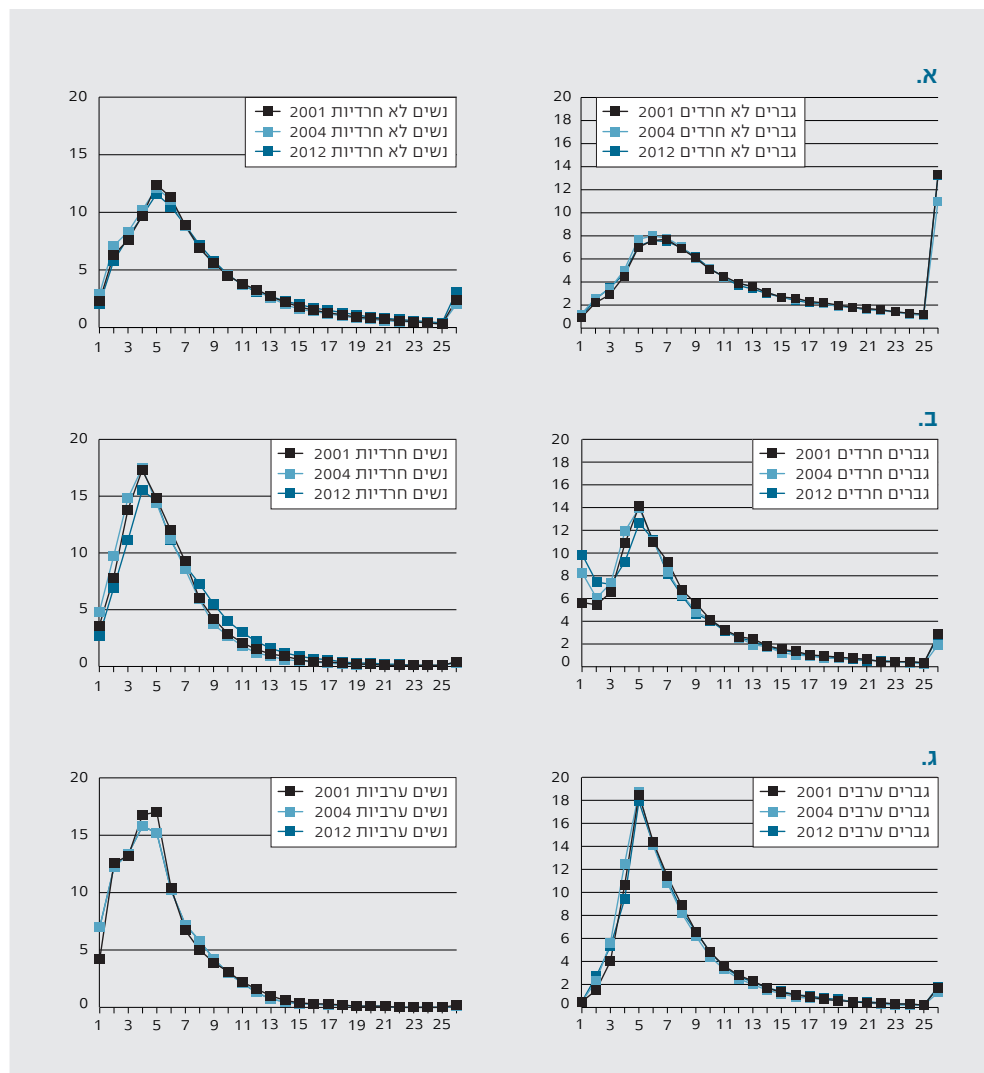
* הציר האופקי - שכר באלפי ש"ח לחודש, מחירי 2012; הציר האנכי - שינוי באחוזים של אוכלוסיית השכירים ברמת שכר נתונה.

לוח 6 בוחן את התפלגויות השכר ברוטו של השנים השונות לפי גובה השכר השכיח ולפי ההתפלגות המצטברת עד רמת שכר מסוימת - 10,000 ש"ח. לפי שיעור מצטבר זה, ככל שהשכר השכיח נמוך יותר ושיעור המשתייכים המצטבר גבוה יותר, כך התפלגות השכר ברוטו שוויונית פחות.

בדרך התבוננות זו, ההתפלגות של הגברים הלא-חרדים משופרת בהשוואה לזו של נשים לא-חרדיות, ושתייהן עדיפות על התפלגויות השכר של גברים חרדים וערבים אך קשה לדרג ביניהן. עם זאת, אפשר לקבוע שהתפלגות השכר של נשים ערביות היא בתחתית הסולם ושל נשים חרדיות מעט מעליה.

תרשים 7

התפלגויות שכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין, 2001, 2004 ו-2012*



* הציר האופקי: שכר ברוטו באלפי ש"ח; הציר האנכי: שיעור המשתכרים בשכר נתון.

אפשרות נוספת היא לבחון את היחס בין השכר הממוצע לבין השכר החציוני: ככל שהשכר הממוצע והשכר החציוני קרובים יותר זה לזה, ההתפלגות סימטרית יותר. אם ההתפלגות ככלל אינה סימטרית אלא מוטה כמו בתרשימים 7 א'-ו', אזי ככל שהיחס (שכר ממוצע חלקי שכר חציוני) קרוב יותר ל-1 הדבר מצביע על התפלגות שוויונית פחות. ואכן כשמחשבים את היחס להתפלגויות שונות, התרשימים מראים שהעלייה בשכר הממוצע מלווה ביחס הולך וגדל. כלומר ההתפלגות נוטה לכך שהשכר והחציון רחוקים מהשכר הממוצע - ביטוי לאי-שוויון של ההתפלגות. בתרשימים ההתפלגות השכר של הגברים החרדים הצעירים היחס בין השכר הממוצע לשכר החציוני קרוב ל-1 וכך גם בהתפלגות השכר של נשים ערביות צעירות. לעומת זאת ההתפלגות של גברים לא-חרדים בני 60 ויותר - אוכלוסייה בעלת שיעור גבוה של שכירים אמידים - היא בקצה העליון בתרשימים הפיזור (תרשים 8).

לוח 6

החלק העליון של התפלגות השכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין, 2012

השכר השכיח (ש"ח לחודש)	שיעור המשתכרים המצטבר עד 10,000 ש"ח	שיעור המשתכרים המצטבר מ-11,000 ש"ח ויותר	סך הכל התפלגות השכר	
לא חרדים				
גברים	52.3	47.7	100.0	6,000
נשים	73.7	26.3	100.0	5,000
חרדים				
גברים	80.2	19.8	100.0	4,000
נשים	87.6	12.4	100.0	4,000
ערבים				
גברים	80.9	19.1	100.0	5,000
נשים	87.4	12.6	100.0	4,000

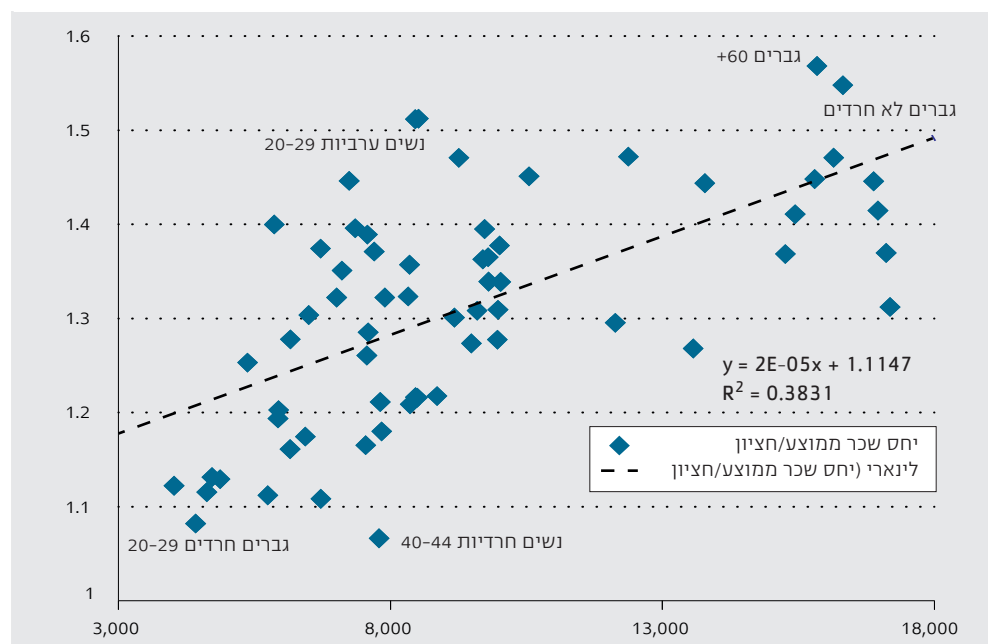
לוח 7

שכר ממוצע וחציון לפי קבוצות אוכלוסייה, 2012

קבוצת אוכלוסייה	גברים	נשים	
שכר ממוצע	שכר ממוצע	חציון	חציון
סך הכל	12,309	8,362	5,965
לא חרדים	13,702	9,488	6,291
חרדים	6,974	5,277	4,938
ערבים	7,567	6,003	4,284

תרשים 8

יחס השכר הממוצע לשכר החציוני והשכר הממוצע*



* מבוסס על לוחות 6 ו-7.

ד. ניתוח המגמות למדיניות הממשלה

מדיניות הממשלה בעשור האחרון היתה להניע לתעסוקה קבוצות ששיעור התעסוקה בהן נמוך באמצעות קיצוץ בקצבאות, גם אם הדבר היה כרוך בפגיעה בהבטחת המינימום למחיה במי שאינו מסוגל להתפרנס, וזאת בתקופה של שני מיתונים. מדיניות זו פעלה בעיקר באמצעות תמריצים שליליים למי שאינו יוצא לעבוד ופחות דרך עידוד חיובי. עידוד חיובי כזה הופעל מאוחר יותר בעיקר באמצעות מענק העבודה וסבסוד השכר דרך מסלול התעסוקה. התוצאה היתה אכן גידול מרשים בשיעורי התעסוקה. נשאלת השאלה האם מדיניות זו גם הצליחה להביא לפרנסה הולמת. אינדיקציה לכך מתקבלת מניתוח התפלגויות ההכנסה לפי קבוצות אוכלוסיה בתרשים 7, שמהווה ביטוי אמפירי לתרשים 5. הפגיעה בהתפלגות השכר נמדדת לכל קבוצה באמצעות השינוי בשיעור המשתכרים שכר מסוים (שינוי בהתפלגות השכר הריאלי) בתקופות הנסקרות.

ניתוח מצב השכר מצביע על כך שההצטרפות לתעסוקה היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיפור המצב החברתי. הזינוק בשיעורי התעסוקה חל בין 2003 ל-2004, שנים שבהן הושלם תהליך של כשנתיים של פגיעה נרחבת במערכת הביטחון הסוציאלי, בייחוד בקצבאות הילדים ובקצבאות הבטחת הכנסה כולל בדיסריגרד¹⁴. באותם חוקי הסדרים גם קוצר משך התקופה של תשלום דמי אבטלה, בייחוד לצעירים. מאחר שהתעסוקה צריכה בסופו של דבר לספק פרנסה לאדם ולמשפחתו, אין למקד את הדיון והבדיקה רק בהתפתחות שיעור התעסוקה, אלא יש לשאול הכיצד תנופה משמעותית כל כך בתעסוקה במהלך יותר מעשור לא הביאה לכך שמשפחות עובדות יוכלו להתפרנס בכבוד.

בתחום זה המדיניות היתה מוצלחת פחות ונדרשים בה שינויים ניכרים כדי שלא רק התעסוקה תוסיף לגדול אלא גם רמת השכר, בייחוד של המצטרפים החדשים, שכן רבים מהם אמנם מוסיפים לעצמם שכר אך גם נאלצים להיפרד מקצבה, או שזו קטנה בהתאם לשיעור הקיזוז הנקבע בחוק בעקבות הגידול בשכר. ככל שהגידול בשכר קטן יותר מהקיצוץ בקצבה, העובדים החדשים אינם יוצאים נשכרים כספית מהמעבר לתעסוקה והגברתה. הכלים לטיפול בסוגיה זו מגוונים, החל בקביעת שכר המינימום ואכיפתו וכלה במענק עבודה (מס הכנסה שלילי).

המסקנה מכך היא שאין להסתפק בקביעת יעדי תעסוקה אלא יש להציב יעדים ברורים לא פחות מיעדי התעסוקה גם בתחום השיפור בשכר, ובייחוד בתחתית סולם השכר. יש צורך גם להתייחס לתופעה הנפוצה של רבבות עובדים מקצועיים המשתכרים שכר מינימום ואף פחות מכך למרות יכולותיהם המקצועיות המוכחות. סוגיה זו נוגעת לחיסרון מסוים של חוקי שכר מינימום, שנחקקים בדרך כלל במדינות שבהן יש מלכתחילה בעיה של העדר הגינות בחלק ניכר של שוק העבודה. חוק שכר המינימום הקיים נועד מלכתחילה להגן על העובדים שבתחתית סולם השכר, כלומר עובדים מוחלשים ובלתי מקצועיים או מעוטי כישורים לתעסוקה. עם זאת, נראה שהחוק הביא עמו תופעה בלתי רצויה של מיקוד עובדים בתחתית סולם השכר ולעיתים מתחת לשכר המינימום אף שהם מקצועיים, יעילים ובעלי תפוקה נאה¹⁵.

14 צמצום הדיסריגרד (ההכנסה מעבודה שלא נפטורה ממבחן ההכנסה בקביעת גובה הקצבה).

15 ר' תרשים 7ב', אשר לפיו כשליש מהעובדים משתכרים שכר מינימום או פחות ממנו אף שהם בעלי משלח יד מקצועי. אנדבלד מ', גוטליב ד' והלר א' (2013). **עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי**. המוסד לביטוח לאומי. http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/TziyutScharMinimum.pdf

ה. תחזיות לעתיד

בסעיף זה ננסה לקבוע הנחות מושכלות לשיעורי תעסוקה עתידיים לקבוצות האוכלוסייה לפי מין על-פי קצב ההתכנסות בשנים האחרונות, במטרה ליצור תחזית סבירה לדמי הביטוח הלאומי הצפויים ולהעריך את החשבון האקטוארי הצפוי.

קצב השינוי בתעסוקה

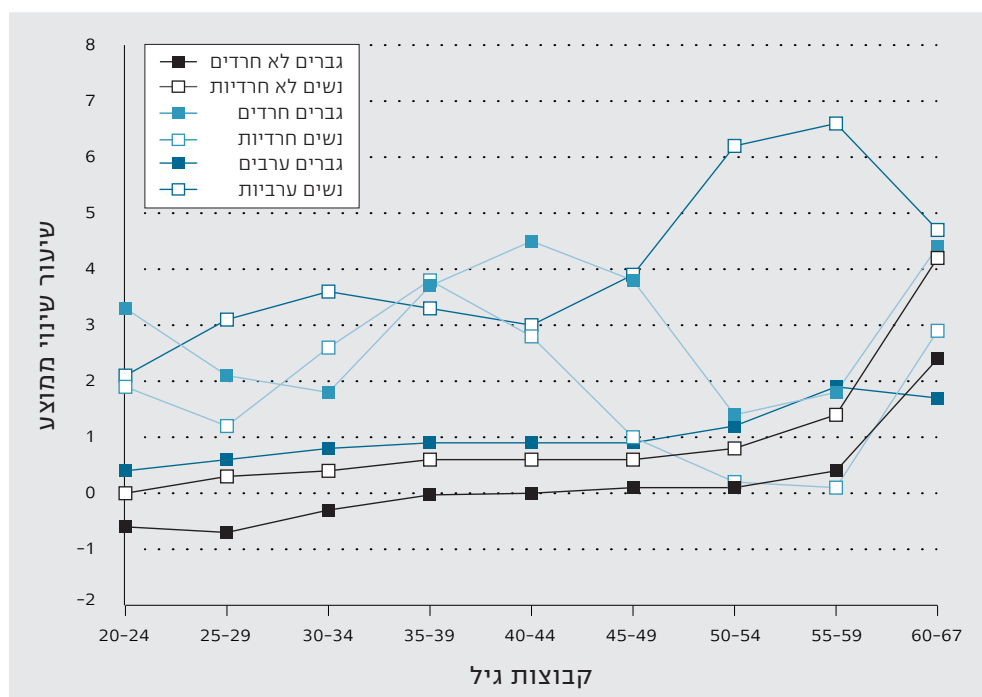
כדי להתחשב בדינמיקה של השנים האחרונות בהתפתחות שיעורי התעסוקה, הוחלט להניח בתרגיל הנוכחי שקצב השינוי של שיעורי התעסוקה ייקבע לפי קצב השינוי הייחודי של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה (לפי מין וקבוצת גיל) בעשור המסתיים ב-2011. תרשים 9 להלן מסכם את שיעורי השינוי בעשור זה לפי כל אחת מהקבוצות, ומצביע על כך שקצב ההתכנסות של שיעורי התעסוקה של חרדים וערבים היה בשנים האחרונות מהיר מזה של היהודים הלא חרדים - גברים ונשים.

אצל גברים ונשים לא-חרדיים השינוי הממוצע בשיעורי התעסוקה על פני העשור, המסתיים ב-2011, היו קטנים. אצל הגברים בולטת הירידה (או אי-שינוי - אצל הצעירים, בני 20-39). אצל הנשים יש באותן קבוצות גיל עלייה מתונה בשיעור התעסוקה. סביר להניח שהעיכוב נובע בעיקר מהצורך בתקופת לימודים ממושכת יותר מבעבר כדי להיות מוכנים לשוק העבודה.

תופעה מעניינת נוספת היא ההאצה בגידול בשיעור התעסוקה אצל בני 50 ויותר בקבוצות אלה, זאת כנראה עקב העלייה בתוחלת החיים מחד והעיכוב האמור בכניסה לשוק העבודה מאידך. ייתכן

תרשים 9

הנחת שיעור ההתכנסות לפי שיעור השינוי הממוצע של שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, מין וקבוצות גיל, 2001-2011



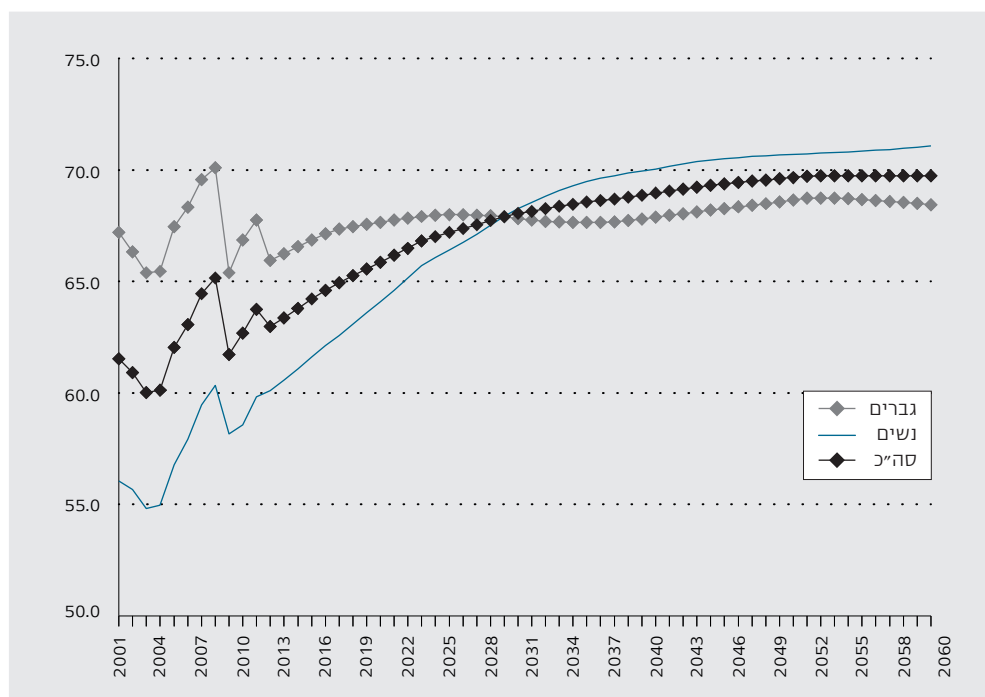
שגם שינויי החקיקה של העלאת גיל הפרישה תורמים לכך. סביר להניח ששתי התופעות קשורות גם לעובדה שהכיסוי של רמת החיים בזיקנה בהשוואה לרמת החיים בגיל העבודה הורע, הן לנוכח המעבר לפנסיה צוברת והן לנוכח היותם בני ה-50 ויותר "דור מדבר" מבחינת חוק פנסיה חובה, שכן רבים מהם לא הספיקו לצבור שנים רבות של זכויות פנסיה חובה, אם בכלל.

הנחה נוספת היתה נחוצה כדי שלא להיקלע לשיעורי תעסוקה "בלתי אפשריים" (כגון גדול מ-100% או קטן מ-0%). לשם כך קבענו מגבלות: ההנחות נקבעו בשיטה אחידה לכל הקבוצות, לפי מין וקבוצות גיל. עצרנו את תהליך ההתכנסות כשהתקיים אחד התנאים האלה: (1) שיעור התעסוקה הייחודי הגיע לרמה הגבוהה של 2001-2011 בקבוצה המשולבת ביותר בשוק העבודה - קבוצת הלא-חרדים המקבילה. המגבלה כללה אפוא את הערך הגבוה יותר מבין קבוצת הגיל/מין הרלוונטית. (2) נקבע גם ממוצע שיעור התעסוקה של קבוצת האוכלוסייה/מין הרלוונטית לכל קבוצות הגיל, כדי לאפשר לקבוצת אוכלוסייה שבה יש צמיחה ניכרת בשיעורי התעסוקה בקבוצות גיל מסוימות - לגדול. אצל הלא-חרדים למשל שיעור התעסוקה בקבוצות הגיל הנמוכות בנסיגה. אם בקבוצת אוכלוסייה מסוימת באותה קבוצת גיל/מין יש בשנים האחרונות גידול בשיעור התעסוקה, אזי המינימום שנקבע בקבוצת הלא-חרדים לא יהווה מגבלה אפקטיבית לקבוצה הצומחת.

מעבר לכך, כדי להיענות לעלייה הניכרת שמתרחשת כבר היום בקבוצת הגיל הגבוהה למשל (-67) אפשרנו לערכים לגדול גם בקבוצת הלא-חרדים עד לממוצע שיעור התעסוקה של כלל הגילים באותו מין. מאחר ששיעורי התעסוקה של בני ובנות 60-67 נמוכים מהממוצע, ההנחה מאפשרת גידול

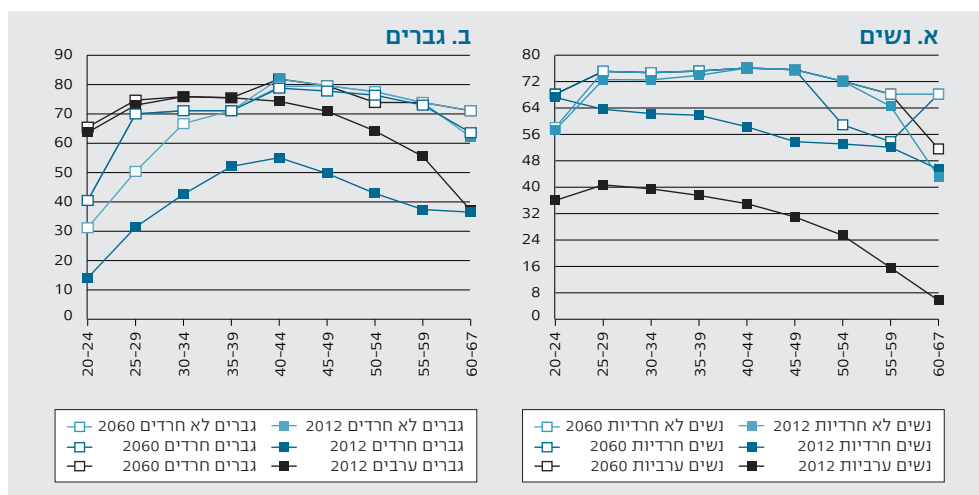
תרשים 10

קצב התכנסות של שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, גיל ומין, 2001-2060



תרשים 11

שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, מין וקבוצות גיל, תחזיות ל-2012 ו-2060



מסוים גם בקרב קבוצה זאת. מאחר שחלק משיעורי הגידול השנתיים הממוצעים גבוהים, המגבלה הרלוונטית מושגת במהלך מספר שנים שונה בכל אחת מהקבוצות. שילוב ההנחות מאפשר להתחשב בשוני שבדינמיקה הקיימת בין הקבוצות השונות בשוק העבודה בעשור האחרון¹⁶.

אחדות מהתוצאות המתקבלות לפי ההנחות הללו מוצגת בתרשים 10 ובתרשימים 11 א'-ב' להלן.

התפתחות השכר הריאלי

לפי הדיון לעיל לא היו בעשור האחרון שינויים של ממש בשכר הריאלי בכל הקבוצות ובכל מידה של מעורבות בשוק העבודה ופרופיל השכלה (המאוד שונה בין הקבוצות לעיל). לכן הנחנו בשלב זה שהשכר הריאלי של קבוצות אוכלוסייה לפי מין וגיל יוסיף להיות קבוע. מובן ששינוי המשקלות של הקבוצות השונות יוצר כשלעצמו שינויים בשכר הממוצע.

לתהליך ההתכנסות לשיעורי תעסוקה גבוהים חשיבות רבה מבחינת ייצוב וחיזוק הביטחון הסוציאלי. כדי להדגיש את המרכיב הסוציאלי של הביטוח הלאומי, החברות בביטוח הלאומי נקבעת לפי מעמד התושבות ולא לפי המעמד בשוק העבודה, שכן מי שלא משתתף בכוח העבודה מבוטח בכל זאת, מאחר שהוא מחויב בדמי ביטוח מינימליים¹⁷. כמובן, ככל שהמבוטחים משולבים יותר בשוק העבודה, דמי הביטוח שהם משלמים גבוהים יותר. לנוכח שיקולים אלה המדיניות הממשלתית של הגדלת שיעור התעסוקה היא נדבך חשוב לא רק לפרנסה של המשפחה אלא גם לשגשוג מערכת הביטחון הסוציאלי.

16 נציין שמשמעות הדינמיקה היא שבגילים הצעירים צפוי כנראה המשך של ירידה בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה הלא-חרדית ולפי אותו היגיון ייתכן שזה ישפיע גם על הקבוצות האחרות. עם זאת, אפשרנו לקבוצות האחרות לשאוף לערכים גבוהים יותר אם היתה תופעה כזאת בתקופת הבסיס או אם הממוצע של כל קבוצות הגיל באותה קבוצת אוכלוסייה היה גבוה יותר מזה שמוכתב על ידי קבוצת ההתייחסות של הלא-חרדים.

17 יוצא מן הכלל הן עקרות הבית, שלמרות היותן תושבות הן מבוטחות רק מתוקף בעליהן וזכויותיהן פחותות. אם יבוטל מעמד עקרת הבית הן יהיו שייכות לקבוצת המבוטחים שמשלמים מינימום דמי ביטוח ויהיו בעלות זכויות שוות לכל, דבר שיבטל אפליה זו. אחת הטענות כנגד הכללתן בקבוצה זו הוא שיעור העוני הגדול בה, ולכן הדבר מחייב תיקון יסודי של הבעיה בצעדים נוספים.

תיבה 2

תוצאות הפעלת מודל האיתנות הפיננסית לפי "תרחיש האמצע" והחלופות של שיעורי התעסוקה¹

תיבה זו מציגה את תוצאות הפעלת מודל האיתנות הפיננסית על-פי הנחות התעסוקה ותרחיש האמצע (תיבה 1) שמוצגים בפרק.

חישוב האיתנות מורכב משלושה מודלים מרכזיים: המודל הדמוגרפי, המודל הכלכלי ומודל שכיחות הגמלאות הגבייתיות. המודל הכלכלי מחשב את התקבולים הצפויים, מודל שכיחות הגמלאות מחשב את התשלומים הצפויים ושניהם מחושבים בהתאם להתפתחות האוכלוסייה כפי שנחזתה במודל הדמוגרפי.

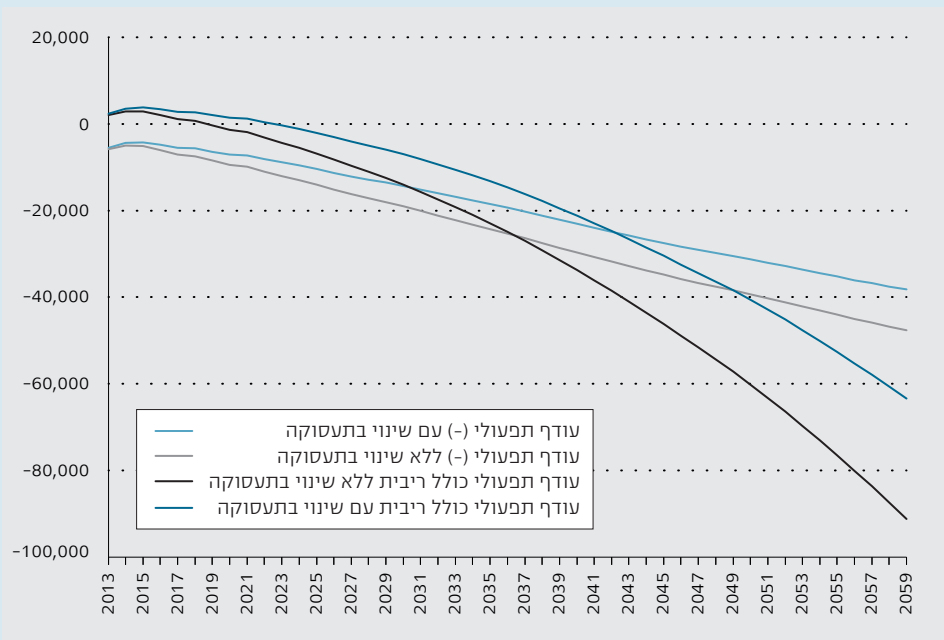
מודל מינהל המחקר נועד לסייע להכנת הדוח האקטוארי וככזה הוא מייצר אומדנים עצמאיים. מטבע הדברים ייתכנו הבדלים בתוצאות מול אלה של הדוח האקטוארי הרשמי.

התוצאות מתקבלות מהרצת המודל בתרחיש הבסיסי ההנחות האלה:

- תרחיש האמצע בתחזיות האוכלוסייה (תיבה 1).
- המצב החוקי הקיים ימשך בכל תקופת התחזית.
- המחירים קבועים ברמה של שנת 2013.
- הריבית הממוצעת המשולמת על האג"ח הממשלתי תקטן בהדרגה עד לריבית ריאלית של 3.5% בשנת 2060.

תרשים 1

הגירעון השוטף עם וללא ריבית, 2060-2013



1 החלופות: המשך התפתחות התעסוקה כבשנים האחרונות ושיעורי התעסוקה לפי הרמה הנוכחית.

- השכר הריאלי של קבוצות אוכלוסייה לפי מין וקבוצות גיל צפוי לגדול בכרבע אחוז, נוסף על עליית שכר הגלומה בשינויים בהרכב הגילים בהתאם לתחזית האוכלוסייה, שכן השכר עולה לאורך מחזור החיים עד לשיא ולקראת הסוף הוא יורד במקצת.
- שיעורי התעסוקה יעלו כמתואר בפרק.

המודל מאפשר לחשב את סך עודף התקבולים הצפוי מהתפתחות התשלומים והתקבולים, את התפתחות הרזרבה (יתרת הנכסים) ואת היחס בינה לבין היקף התשלומים השנתי (מספר השנים שהרזרבה מאפשרת לכסות את התשלומים - "שנות כיסוי"). המודל גם מאפשר בניית תרחישי מדיניות חלופיים כאשר התרחיש המוצג בתיבה זו משווה בין עלייה בשיעורי התעסוקה לבין מצב שבו שיעורי התעסוקה נשארים ברמה של השנה הנוכחית.

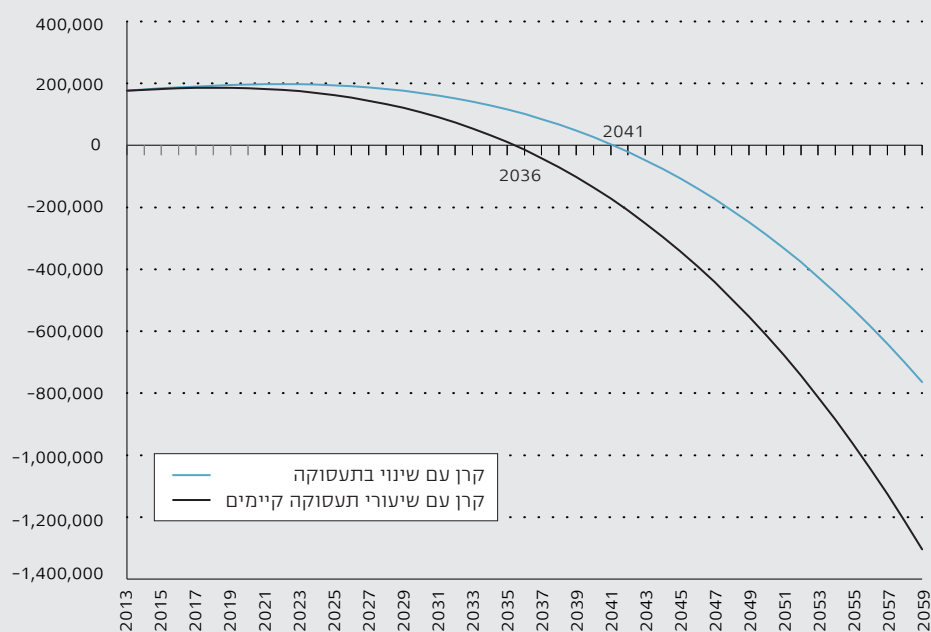
משנת 2010 התקבולים התפעוליים (לא כולל ריבית) נמוכים מתשלומי המוסד, שכן הקצבאות שולמו חלקית מהריבית שהצטברה לטובת המוסד עקב השקעת קרן העודפים (יתרת הנכסים או "הרזרבה") באותה שנה. על-פי התחזית, יתאפס העודף הכולל (הגירעון התפעולי בתוספת תקבולי הריבית) בערך בשנת 2022 ולאחר מכן יהפוך לגירעוני, זאת בהנחה שיתקיימו שיעורי התעסוקה כפי שמסתמנים לפי הדיון בפרק זה. בהנחה סטטית, שלפיה יישארו שיעורי התעסוקה ברמה שאליה הגיעו בתקופה הנוכחית, העודף הכולל יתאפס כבר בשנת 2019. במילים אחרות, אם ימשכו המגמות של העשור האחרון של גידול מהיר בשיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים, תשתפר האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי בטווח של 3 עד 6 שנים, בהתאם למדד האיתנות שנבחר: העודף (כולל ריבית) יתאפס שלוש שנים מאוחר יותר (ב-2022 במקום 2019, תרשים 1).

בעתיד, התשלומים צפויים לגדול בקצב מהיר יותר מאשר התקבולים ולכן גם בשנים הבאות הקרן תשלים את הפער הגדל בין התקבולים לתשלומים. מצב זה מאט את קצב הגידול של הקרן. הקרן תתחיל לקטון ובהנחה שלא יינקטו צעדים מונעים, היא תתרוקן בערך בשנת 2041². כפי שאפשר לראות בתרשים 2, ללא שיפור בשיעורי התעסוקה הקרן תתרוקן כבר בערך בשנת 2036. אפשר לראות כי עם התקדמות שנות התחזית ההוצאות גדלות, בעיקר בגלל הגידול הצפוי של האוכלוסייה והגידול הצפוי בתשלומי הקצבאות לאוכלוסייה המבוגרת.

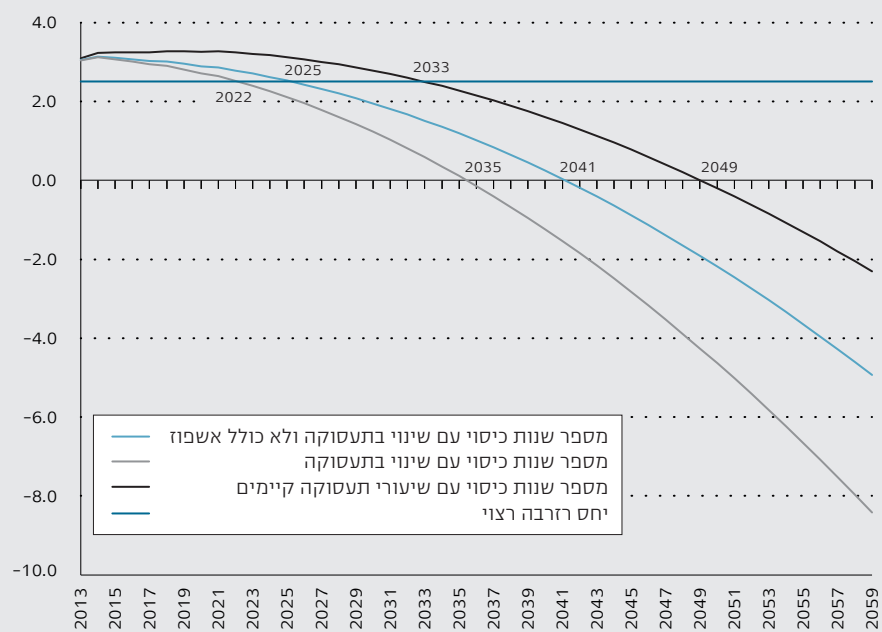
יחס הרזרבה הוא היחס בין יתרת הקרן לבין סך התשלומים. הוא מהווה מדד איכותי יותר למצב האיתנות של הביטוח הלאומי מאחר שהוא משלב בין שני המדדים המוצגים לעיל. חשיבותו באה לידי ביטוי בשאלה האם להכליל את הוצאות האשפוז בתשלומי הביטוח הלאומי. כיום הוצאות אלה נכללות בתשלומים, אף שהן אינן קשורות קשר הדוק לביטחון הסוציאלי אלא לביטוח הבריאות הבסיסי, ולכן הן אינן אמורות להשפיע לרעה על האיתנות הפיננסית של המוסד כפי שקורה במצב הנוכחי. בהתאם לרזרבה הקיימת, היחס משתפר אם נוציא מהתשלומים את הרכיב הזה. דוגמה לכך היא הוצאות האשפוז שמשולמות לבתי החולים, שמהוות כיום כ-2.5 מיליארד ש"ח ושעשויות לגדול לכ-4.4 מיליארד ש"ח ב-2060. שינוי בתעסוקה והעברת הוצאות האשפוז לתקציב המתאים להן - תקציב הבריאות - ישנה את יחס הרזרבה ויביא אותו לרמה "האופטימלית" של 2.5 שנות כיסוי כעבור שמונה שנים (ב-2033 במקום ב-2025), והתרוקנות הרזרבה תעוכב גם היא בעוד שמונה שנים - ב-2049 במקום ב-2041.

2 הנחה זו אינה סבירה שכן היא מניחה שלמרות האזהרות כגון הכתוב בפרק זה, הן לא ישפיעו על קובעי המדיניות והמחוקק. ככל שיתקרב המשבר סביר להניח שיגבר הלחץ על המערכת. מצב המשבר יהיה בולט במיוחד כאשר העודף המסורתי של הביטוח הלאומי (כולל ריבית) יהפוך לגירעון, מצב שאמור לפי הערכותינו לקרות כאמור אם לא יינקטו צעדים מתקנים, בערך ב-2022.

תרשים 2 תחזית ליתרת הקרן עם ובלי שינוי בתעסוקה



תרשים 3 יחס הרזרבה הצפוי עם ובלי שינוי בתעסוקה – מול היחס הרצוי



תיבה 3

יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי בראי חשבונות הממשלה¹

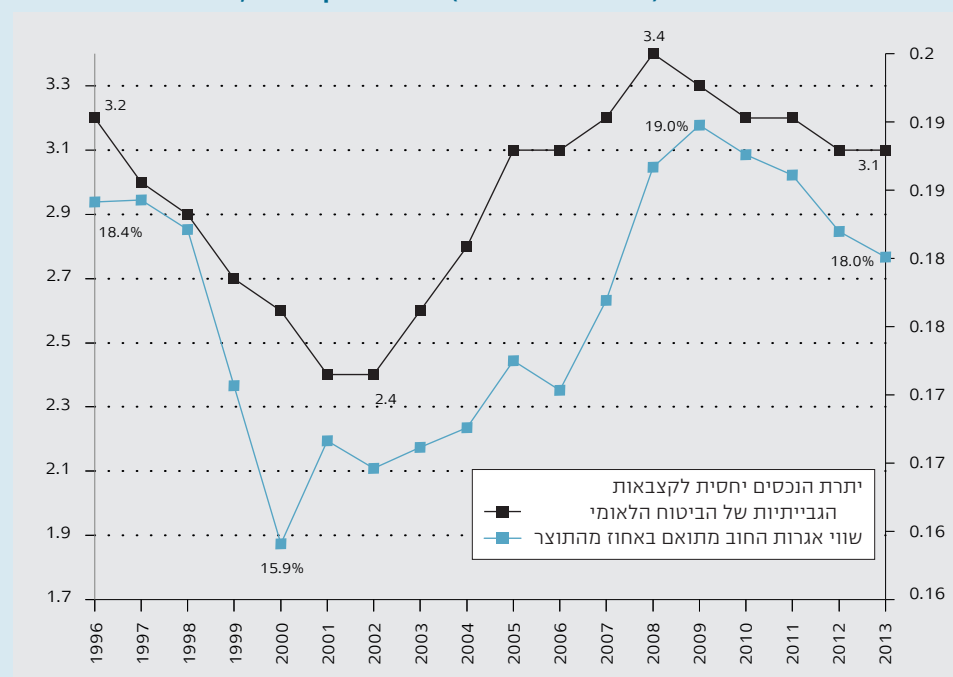
1. כללי

הפעילות העיקרית של הביטוח הלאומי - תשלום קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי וגביית דמי ביטוח מהמבוטחים למימון התשלומים יחד עם ההקצבות של הביטוח הלאומי - יצרה מאז הקמתו עודפי תקציב שהושקעו בקרן עודפים (יתרת הנכסים). קרן זו מורכבת מאגרות חוב לא סחירות נושאות ריבית של ממשלת ישראל. בעקבות הפקדות אלה הצטבר בסוף 2013 נכס של המבוטחים בסך כ-177 מיליארדי ש"ח². יתרות אלה היוו באותה עת כ-17.6% מן התוצר (לוח 1, תרשים 1). אינדיקטור מקובל להערכת היקף יתרת הנכסים הוא היחס בין היתרה להיקף סך הקצבאות הגבייתיות לשנה. לפי מדד זה היתרה מספיקה ב-2013 לתשלום הקצבאות ל-3.1 שנים³.

תיבה זו דנה בהצעות הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית בנוגע לעתיד שירותי החוב של הממשלה לביטוח הלאומי⁴ ובייחוד בהמלצה של הוועדה. לצורך כך נמחיש לראשונה במונחים כספיים את משמעות החלופות השונות לתקציב המדינה והגירעון שלו לתקציב הביטוח הלאומי.

תרשים 1

יחס יתרות הנכסים (אגרות חוב בלבד) לתוצר ולקצבאות, 1996-2013



- 1 תודה לאיתן שטיין, סגן חשב הביטוח הלאומי, על הערותיו המועילות.
- 2 מבחינים בין הערך המתואם שמבטא את היקף החוב השוטף של המדינה לביטוח הלאומי (outstanding debt) לבין ה"שווי ההון" המבטא את הערך המהווה של החזרי קרן וריבית עתידיים.
- 3 במסגרת תרגיל מלא יותר של איתנות פיננסית בודקים כמה שנים הביטוח הלאומי יכול לממן את הקצבאות הגבייתיות הצפויות לפי תחזית דמוגרפית מסוימת ועל-פי החוק הקיים. לפי התרחיש שמתואר בפרק זה, הגירעון האקטוארי, אם לא יטופל, יביא לתהליך של מערכת ביטחון סוציאלית שהיא לא בת-קיימא.
- 4 ר' דוח הוועדה: https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf.

בחינה מחודשת של החלופות מעלה כי אפשר לתקן את אופן רישום יתרת הנכסים תוך שמירה על לוח הסילוקין של האג"ח הנוכחיות ותוך התחשבות בגירעון של תקציב המדינה.

יתרת הנכסים נועדה לתפקד כרשת ביטחון למערכת הביטחון הסוציאלית. היא נחוצה למבוטחים בדומה לנחיצות של נכס פיננסי למשפחה: למצבים שבהם ייווצר גירעון שוטף, כלומר שהתשלומים השוטפים יהיו גבוהים מתקבולי הביטוח הלאומי השוטפים. מצב כזה לא נוצר עד כה באף שנה מאז נוסד הביטוח הלאומי, בין היתר בגלל תוספת התקבולים שיש למוסד עקב תקבולי הריבית מיתרת הנכסים בסך כ-8 מיליארד ש"ח לשנה. עם זאת, על-פי הערכות בדוח האקטוארי, צפוי שהימנעות מטיפול הולם ובזמן בגירעון האקטוארי תסכן באופן הולך וגובר את קיומה של מערכת הביטחון הסוציאלית בעשורים הקרובים⁵ (תיבה 2). בינתיים מקנה יתרת הנכסים לביטוח הלאומי רשת ביטחון ואורך נשימה לממשלה ולכנסת כדי להכין תוכנית מושכלת לפתור את בעיית האיתנות הפיננסית באופן צודק מבחינה חברתית ובאופן יעיל מבחינה פיננסית.

קשרי הגומלין בין תקציב הביטוח הלאומי ל תקציב המדינה

לקשר בין תקציב הביטוח הלאומי לבין תקציב המדינה יש כמה רבדים: (1) התשלומים השוטפים של אוצר המדינה כתמיכה בביטחון הסוציאלית. (2) החזרי החוב של המדינה לביטוח הלאומי (קרן וריבית) על יתרת הנכסים. (3) חידוש החוב (מבחינת הממשלה), שהוא למעשה הפקדה מחדש של החזרי הקרן מבחינת הביטוח הלאומי. (4) הפקדות חדשות (הגדלת חוב מבחינת הממשלה) של תקציב הביטוח הלאומי השוטף ביתרת הנכסים שנובעת מעודף תקציבי של המוסד, כולל הכנסות מימון. (5) תשלומים שנגזרים מהיות הביטוח הלאומי מתווך של הממשלה בביצוע מדיניותה החברתית (גביית דמי ביטוח בריאות, תשלום קצבאות הממומנות מתקציב המדינה וכו'). הרבדים השונים קשורים אפוא בחלקם ליחסי לוואי/נושה והמדינה (ציבור המבוטחים לדורותיו, כמיוצג על ידי הביטוח הלאומי), לתמיכה השוטפת של המדינה בביטחון הסוציאלית ולביצוע ומימון עבודת הביטוח הלאומי כמתווך של הממשלה.

חשוב להבהיר את משמעות קשרי הגומלין הללו בעידן של ניסיון לשיפור האיתנות הפיננסית לנוכח השינויים הדמוגרפיים לטווח הארוך, כאשר מטרה מרכזית של כל הצדדים היא לשמור על הקיימות החברתית של מהלך חשוב זה.

הרישום של תמיכת המדינה במימון תקציב הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק ביטוח לאומי המהווה כ-50% מסעיף 27 בתקציב המדינה) אינו בעיה מיוחדת. תשלום הריבית על ידי המדינה כלווה של הביטוח הלאומי (הנושה, המחזיק באיגרות החוב של המדינה) מהווה סוגיה מעט מורכבת יותר. בתנאי שוק, חלק מתשלומי הריבית היו יכולים להתקבל על ידי כל גוף אחר שבו הביטוח הלאומי היה מחליט להשקיע את עודפי תקציבו. אך החלק המסובסד מהווה למעשה תמיכה נוספת של המדינה בביטחון הסוציאלית. חלק זה רשום כיום בתקבולי הריבית ועדיף היה מבחינת שקיפות לרשום אותו בנפרד כתמיכה שהיא למעשה פונקציה של גובה הריבית בשוק של הממשלה במערכת הביטחון הסוציאלית.

רישום קשרי הגומלין בתקציבי המדינה והביטוח הלאומי

המדינה נהגה תמיד לרשום את פירעון החוב שלה לביטוח הלאומי כהוצאה בחישוב הגירעון הרלוונטי לחישוב חוק הפחתת הגירעון במסגרת המדיניות המאקרו-כלכלית שלה (סעיף 6 בלוח 1 להלן).

בשונה מהממשלה, הביטוח הלאומי אינו רושם את הזרמים של קבלת החזרי הקרן ושל הפקדתם מחדש באוצר המדינה בתקציב, אלא רק כפעולות מאזניות (סעיף 6, לוח 2). בכך הביטוח הלאומי נוהג בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים.

הפער בשיטת הרישום של פעולות הון אלה לא היווה בעיה מבחינת ניהול גירעון הממשלה בכל השנים, מאחר שבמקביל הממשלה רשמה באופן אוטומטי את ההפקדה מחדש על ידי הביטוח הלאומי בחזרה בתקבולי המדינה. עם זאת, לנוכח השינויים הדמוגרפיים והדאגה לאיתנות הפיננסית והחברתית של הביטוח הסוציאלי, שיטת הרישום של המדינה התגלתה כבעיה מאקרו-

לוח 1

סעיפי הביטוח הלאומי בתקציב המדינה (אלפי ש"ח), 2014⁵

תשלומים לביטוח לאומי			תקבולים מביטוח לאומי		
1	תשלומי ריבית - סעיף 45	7,750,000			
2	העברות לביטוח לאומי סעיף 27	30,818,000	6	פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84	10,859,000
6	פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84	10,859,000	7	עודף תקציבי	3,860,000
				השקעה מחדש (אומדן מינהל מחקר)	14,719,000
	השפעה נטו (תשלומים בניכוי תקבולים)	34,708,000			

לוח 2

תקציב המוסד לביטוח לאומי (אלפי ש"ח), 2014⁵

תשלומים למדינה			תקבולים מהמדינה		
			1	תקבולי ריבית	7,750,000
			2	העברות לביטוח לאומי סעיף 27	30,818,000
					38,568,000
				השפעה נטו (תקבולים בניכוי תשלומים)	38,568,000

מאזן המוסד לביטוח לאומי (אלפי ש"ח), 2014⁵

נכסים			התחייבויות		
6	רכישת אג"ח (תשלומי פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84)	10,859,000			
6	פירעון - קרן כולל הצמדה - סעיף 84 (לפי לוח סילוקין)	-10,859,000			
7	רכישת אג"ח - עודף תקציבי	3,860,000			
	השפעה מאזנית נטו	3,860,000			

5 המספרים בלוחות מותאמים לרישום בתקציב הביטוח הלאומי המעודכן של 2014. המספרים בתקציב המדינה עשויים להיות מעט שונים אך הפערים אמורים להיות זניחים (חוץ מאומדן השקעה מחדש).

ניהולית, שכן ההפקדה מחדש של החזרי הקרן הקיימים (סעיף 6 בלוחות 1, 2) אינה מובטחת עוד במלואה לאורך זמן, וכך גם בנוגע להפקדה מחדש של עודפי התקציב השוטפים של הביטוח הלאומי (סעיף 7 בלוחות הנ"ל).

הפקדות אלה במדינה יפחתו בעתיד ככל שיתעכב פתרון הבעיה האקטוארית של הביטוח הסוציאלי, שתלויה בקבלת החלטות כבדות משקל בתחומים שונים. מטבע הדברים קשור הדבר בביצוע שינויי חקיקה, שחלקם כידוע כרוכים בתהליכים פוליטיים-חברתיים מורכבים. מורכבות זו של הכנת התוכנית לשיפור הקיימות של הביטוח הלאומי מבהירה היטב את החשיבות הרבה שיש ליתרת הנכסים בעבור המבוטחים לדורותיהם.

התמיכה בביטוח הלאומי זהה בשני המאזנים (סעיף 2 בלוחות). בנוגע לתקבולי הריבית אמדנו את רכיב התמיכה הגלום בסבסוד הריבית, שכן רכיב זה מתאים להיכלל בתמיכה של המדינה בביטוח הסוציאלי בעוד תקבולי הריבית בתנאי שוק הם תקבולים של הביטוח הלאומי בזכות צבירת הנכס לאורך השנים. הם היו מתקבלים בביטוח הלאומי אילו היה המוסד בוחר להשקיע אותם בכלים פיננסיים אחרים, בארץ או בחו"ל, כנהוג במדינות שונות בעולם.

2. המלצות הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי בנוגע ליתרת הנכסים⁶

איגרות החוב שהממשלה חייבת לציבור הרחב רשומות בחוב הציבורי של המדינה (ר' ביאור 14 - מלווה פנים, דוחות כספיים של ממשלת ישראל, החשב הכללי). לעומת זאת איגרות החוב שבידי הביטוח הלאומי רשומות אמנם במאזני הממשלה אך אינן נכללות בחוב הציבורי כפי שהוא מתפרסם למשל בידי בנק ישראל⁷. התייחסות זו לחוב הממשלה לביטוח הלאומי בעייתית בראיית התפקיד של הביטוח הלאומי כנציג של המבוטחים לדורותיהם. בביטוי זה גלומה העובדה שהביטוח הלאומי כמוסד סטטוטורי עצמאי צריך לכאורה לראות עצמו מופקד על שמירה וחיוק הביטוח הסוציאלי לא רק של המבוטחים החיים כעת אלא גם של אלה שהם היום ילדים או של מי שלא נולדו עדיין. יתרת הנכסים השמורה בביטוח הלאומי מעודפי תקציב שהצטברו בעבר, היא אפוא פיקדון בידי הביטוח הלאומי לצרכים אלה, ומכאן חשיבות המושג **מבוטחים לדורותיהם**.

הביטוי של זרמי הכספים בין הביטוח הלאומי לבין הממשלה בתקציב המדינה התהווה במהלך השנים, כך שכיום אין בספרי התקציב של הממשלה הפרדה מספקת בין ההפקדות השוטפות של הממשלה לביטוח הלאומי לבין ההפקדות ההדדיות על חשבון יתרת הנכסים. יתרה מזאת, אם בעבר הקפידה המדינה להשקיע את יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי ב"השקעות קונסטרוקטיביות", כמצוות סעיף 34 בנוסח המשולב של חוק הביטוח הלאומי, זה שנים רבות משמשות הפקדות הביטוח הלאומי למימון שוטף של הוצאות הממשלה, בניגוד לכוונת המחוקק. ההקפדה על החוק נועדה להבטיח את שמירת ערך הנכס לצוק העיתים ולאפשר לממשלה לממן את הסבסוד הגלום בתשואה על איגרות החוב המיועדות הלא-סחירות של הביטוח הלאומי.

6 הסכום המופיע בסעיף 7 בלוח 2 שונה מהעודף שמקובל להציג בתקציב הביטוח הלאומי והממשלה. ההבדל מוסבר על ידי ניסיון שלנו להתחשב בעובדה שחלק מתשלום הריבית בידי המדינה לביטוח הלאומי היה צריך להופיע כתמיכה בביטוח הסוציאלי בדומה לסעיף התמיכות (סעיף 32 בחוק הביטוח הלאומי). ר' בהמשך.
7 ר' דוח הוועדה: https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf.
8 ההתעלמות מחוב זה לביטוח הלאומי מבוססת על הטענה שהביטוח הלאומי הוא חלק מהממשלה ולכן יש לקזז את החוב בספרי הממשלה בנכס המקביל במאזן הביטוח הלאומי.

משימה זו קלה יותר ככל שהשקעות הן "קונסטרוקטיביות" יותר, כלומר נעשות בתשתיות חיוניות, שמטבע הדברים התשואה הכלכלית והחברתית עליהן גבוהה במיוחד. זו היתה גם הסיבה שבגללה אושר בתחילת הדרך השימוש בעודפי הביטוח הלאומי להשקעה בתשתיות של המדינה הצעירה. ההיגיון הכלכלי בכך היה רב, שכן השקעות אלה סייעו לצמיחה הגבוהה. הצמיחה הכלכלית היא שמאפשרת למדינה לגבות מיסים, שבחלקם מוצאים אחר כך את דרכם לתמיכה בביטחון הסוציאלי.

כל עוד הממשלה מחויבת להחזיר לביטוח הלאומי את הקרן כמתחייב על פי לוח הסילוקין של החוב, הבעיה היא הרישום המוטעה. אך ביטחון זה בהחזר החוב הופר עם פרסום דוח הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי (עמ' 127 בדוח הוועדה לאיתנות הפיננסית):

בעקבות החסרונות המפורטים להלן של החלופות לשמירה על איגרות החוב הקיימות, הוועדה ממליצה להמיר את איגרות החוב בתוספת להשתתפות האוצר. כפי שהוסבר לעיל, הגדלת העברות תקציב המדינה לצורך איזון הקרן היא דרך אפקטיבית יותר לניצול נכסי הקרן הנוכחית לשם מימון תשלום הקצבאות ושמירה על יציבות המערכת.

הוועדה ממליצה להמיר את לוח הסילוקין, כלומר את שירותי החוב (החזר קרן וריבית) שמהווה התחייבות חזקה של הלווה, שכן אי-תשלום מתפרש בשוקי ההון כקושי לעמוד בהתחייבויות המדינה עם כל ההשלכות על המוניטין הפיננסי של המדינה כלוה. צעד כזה היה מתפרש כחדלות פירעון של הממשלה, שכן היא מבקשת מהנושה להגיע איתה להסדר חוב נוח יותר בעבורה כחייבת. העובדה שהוועדה היתה מודעת לסיכון זה מוצאת את ביטוייה בהערות שוליים (97) שבה דוחה הוועדה פירוש כזה של הצעתה:

יצוין בהקשר זה כי עצם תשלום איגרות החוב, במתווה הנוכחי, אינו יוצר קושי לתקציב המדינה ואין ספק לגבי יכולתה של המדינה לעמוד בפירעונות האג"ח. הסיבות להמלצות הוועדה בנוגע לקרן נובעות מההכרה בכך שהקרן הנוכחית אינה אפקטיבית כמקור מימון לתשלום הקצבאות או כאמצעי לשמירה על יציבות המערכת, ועל כן בהנחה של גידול בפער שבין התשלומים והתקבולים של המערכת, צפוי להיווצר לחץ לצמצום ולצמצום השימוש בפירעונות הקרן לתשלום קצבאות."

מאחורי המילים של הוועדה הקרן הנוכחית אינה אפקטיבית כמקור מימון לתשלום קצבאות או כאמצעי לשמירה על יציבות המערכת עומדת העובדה שהממשלה לא שמרה על הקרן אלא השתמשה בה לכל מיני פרויקטים ולא דווקא ל"השקעות קונסטרוקטיביות". נמחיש במונחים כספיים את משמעות החלופות השונות הנדונות בידי הוועדה בעבור תקציב המדינה והגירעון שלה ובעבור תקציב הביטוח הלאומי.

הוועדה ממליצה להחליף את התחייבות המדינה ללוח הסילוקין בהתחייבות אחרת שגם היא רשומה בחוק הביטוח הלאומי - סעיף 32 של **הקצבות תקציב המדינה למוסד**. לכאורה הוועדה טוענת שאין סיבה לדאגה שכן היא תעגן את תוספת התקציב העתידית בסעיף 32. אך כל מי שמכיר את התנהלות סעיף 32 בחוקי ההסדרים לאורך השנים מבין, שההבדל בין מחויבות לפי לוח סילוקין של חוב טומן בחובו מחויבות חזקה הרבה יותר מזו של עמידה בסעיף 32. סעיף 32 הוא הסעיף עם השינויים הרבים ביותר והוא דומה לעיתים לרזרבה תקציבית סמויה של האוצר יותר מאשר לסעיף מימון יציב של מערכת הביטחון הסוציאלי. אין כמעט חוק הסדרים שבו לא

דרשו לשנות סעיף זה, לרוב בתכתיב חד-צדדי של האוצר ולרוב לרעת המחויבות למבוטחים, מבלי לאפשר לביטוח הלאומי להתנגד לשינוי⁹. לעומת זאת לוח סילוקין של חוב לא ניתן לשינוי אלא בהסדר מחדש (rescheduling), דבר שנתפס כהפרה קשה של חובת החזר החוב¹⁰.

החלופות לטיפול בתשלום שירותי החוב ורישומן בתקציב המדינה ובגירעון בדוח הוועדה

הוועדה דנה בארבע חלופות ודחתה כל אחת מהן בנימוקים שונים, ולבסוף הציעה חלופה חמישית שעליה היא ממליצה (החלופות מוצגות בלוח 3). בסעיף זה נציג את החלופות תוך הצגת נקודת הראות של בעל הנכס - המבוטחים לדורותיהם, שלטעמנו אינה משתקפת דיה בדוח הוועדה. נמחיש את המשמעות הכספית של החלופות השונות בעזרת הנתונים המעודכנים של תקציב הביטוח הלאומי ל-2014. התוצאות מתארות בשלב זה רק את המשמעות לתקציב המדינה והביטוח הלאומי בשנת 2014 בלבד.

לחלופות הללו יש השלכות על תקציבי הממשלה והביטוח הלאומי בטווח הארוך. למרות חשיבותן הרבה של השפעות אלו, הן אינן מפורטות כאן, שכן כדי לדון בהן נדרש להפעיל את מודל האיתנות הפיננסית, דבר שייעשה בעתיד ויוצג בנפרד. עם זאת תיבה זו מאפשרת דיון עקרוני בסוגיית הקשר בין תקציב המדינה לבין תקציב הביטוח הלאומי והיא חושפת את הסוגיות העקרוניות של ההשפעה כבר בשנה השוטפת.

3. סיכום והמלצה

הוועדה דנה בחלופות א' עד ד' והמליצה על חלופה שמכונה כאן חלופה ה'. נבהיר כאן את החסרונות של חלופה ה' מבחינת המבוטחים של הביטוח הלאומי ונציג חלופה נוספת שלא נשקלה בידי הוועדה, שמנסה לשמר את צורכי הממשלה ולמנוע זעזוע בחשבונותיה תוך כיבוד החוב למבוטחים.

מטרת הוועדה היתה לתקן את העיוותים ברישום פעילות הממשלה מול הביטוח הלאומי בגירעון של תקציב המדינה. העיוות המרכזי נובע מכך שהמדינה רושמת את פעולות ההון מול הביטוח הלאומי (פירעון הקרן לביטוח הלאומי והפקדתו מחדש על ידי הביטוח הלאומי בממשלה והשקעת העודף השוטף של הביטוח הלאומי בתקציב המדינה) השוטף. נוהג זה עומד בניגוד להנחיה בחוק שלפיה על הממשלה להשקיע את היתרות בהשקעות קונסטרוקטיביות (בתקציב פיתוח) ולדווח למינהלת הביטוח הלאומי באופן שוטף על השקעת היתרות בנתיבים קונסטרוקטיביים. נוהג זה גם מנוגד לכללי חשבון מקובלים שלפיהם אין לרשום פעולות הון (החזר קרן והפקדות של נכסים) בתקציב השוטף של הממשלה.

נוהג זה יצר עיוות במשך שנים רבות. במהלך כל השנים היה עודף תקציב בביטוח הלאומי כך שהחזרי הקרן של הממשלה התקזזו עם ההפקדות של החוזרים אלה. ללא מדיניות שתשכיל לשמור

9 מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הכין לוועדה רשימה מפורטת של כל השינויים שנעשו ב-15 השנים האחרונות בדמי הביטוח ובקצבאות, ושסעיף 32 מהוה מעין איוון בין צד התקבולים לצד התשלומים. רשימה זו מצביעה על כך שרוב השינויים בצד התקבולים היו פגיעה באיתנות הפיננסית (בעיקר היו אלה הפחתות בדמי הביטוח של המעסיקים בעוד שבצד תשלומי הקצבאות היו אלה פגיעות בזכויות המבוטחים, בעיקר בשנים 2002 עד 2004. שינויים אלה הרעו עם המבוטחים והיטיבו עם האיתנות הפיננסית לאחר שזו נפגעה כאמור מצד התקבולים.

10 כדי להבהיר את הרעיון אפשר להשתמש בדימוי הבא: זוג צעיר לקח הלוואה בבנק ומימן באמצעותה טיול. בחזרה מהטיול פנה הזוג לבנק והודיע לו שהקרן אינה אפקטיבית (כי היא כבר לא קיימת מאחר ששימשה למימון הטיול) ולכן הוא מבקש להמיר את לוח הסילוקין של החוב ומבטיח לשלם לבנק בהעברות שוטפות אף יותר מהדרוש לסילוק החוב. סביר להניח שהבנק לא יתלהב מסידור מחדש חד-צדדי כזה של החזר החוב, גם אם הזוג מבטיח לשלם יותר מהדרוש בלוח הסילוקין.

על ביטחון סוציאלי ברמה סבירה תוך פתרון הבעיה האקטוארית" (הזדקנות האוכלוסייה), גידול בתשלומי הקצבאות יפחית בהדרגה את העודף בתקציב הביטוח הלאומי.

לנוכח ההתפתחות הדמוגרפית נחשף בהדרגה העיוות בחשבונות הממשלה, שכן ככל שעוברות השנים ובעיית הקיימות הפיננסית והחברתית של הביטוח הלאומי אינה מטופלת, ילך ויקטן העודף השוטף בתקציב הביטוח הלאומי עד שיהפוך לגירעון, כך שבמוקדם או במאוחר הדבר יגדיל את גירעון הממשלה.

חלופה ג' אינה עקבית, שכן היא מבדילה באופן שרירותי בין הפקדות (פעולת הון) להחזר קרן (גם היא פעולת הון).

חלופה ד', נוסף על כך שגם היא אינה עקבית, בדומה לחלופה ג', פוגעת בתקבולי הביטחון הסוציאלי, שכן היא כוללת הקטנה של הקצבת אוצר המדינה בגובה עודפי הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק ביטוח לאומי). היא מהווה אפוא מעין הפרת חוב חלקית באמצעות מחיקה חד-צדדית של חלק מתקבולי הריבית לבעלי הנכס (המבוטחים).

משמעות קבלת המלצת הוועדה ביטול לבטל את לוח הסילוקין (חלופה ה') היא הפרה מלאה של החייב (המדינה) כלפי בעל הנכס (המבוטחים). ברור שלא כדאי לבעל הנכס להסכים להבטחה פחותה (הבטחה להגדיל ב-40 השנה הקרובות את הקצבות סעיף 32) לזו הקיימת (לוח הסילוקין). די במבט בשינויי החקיקה הרבים שעברו על התשלומים והתקבולים - ולכן גם על סעיף 32 - כדי להתרשם מהקלות הבלתי נסבלת שבה סעיף 32 משתנה בדרכים מגוונות למרות קיומה של הבטחה כזאת¹².

המשמעות של ביטול הקרן, בשנה הראשונה לביטול, היא רישום הוצאה חד-פעמית במאזן המוסד לביטוח לאומי בשווי מלוא האג"ח לפי שווי הוגן, המבטא את הערך המהוון של איגרות החוב: 216 מיליארד ש"ח¹³. בנוסף, הגירעון האקטוארי של המוסד בסך 465 מיליארד ש"ח יופיע בדוחות הכספיים שלו ללא ההגנה של קרן הנכסים העומדת מולו.

הפתרון המוצע: חלופה ב', שמצדדת בכללי החשבוונאות המקובלים, נכונה מבחינה חשבונאית אך קשה ליישמה בבת אחת, שכן היא תגדיל את גירעון הממשלה מיידית בכ-4 מיליארד ש"ח. אפשרות אחת היא להתאים את חוק הפחתת הגירעון באופן חד-פעמי לשינוי רישום זה. הוועדה דוחה אפשרות זו בצדק, מאחר שהיא עלולה לזעזע את המוניטין הפיננסי הטוב של המשק הישראלי בעיני משקיעים זרים וחברות הדירוג הבינלאומיות. לכן יש לחפש פיתרון מושכל יותר. העברת מענק האשפוז מתקציב הביטוח הלאומי לתקציב הבריאות היא צעד מומלץ (גם על ידי הוועדה), אך אינה פותרת את בעיית הממשלה, שכן זו תצטרך להגדיל תקבולים או לקצץ בהוצאות כדי למצוא מימון לטווח ארוך לתשלומי מענקי האשפוז לבתי החולים. הפיתרון חייב אפוא להימצא בשיפור הדרגתי ומשולב של הקיימות החברתית והפיננסית של הביטוח הלאומי תוך שיפור של רישום התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי בחשבונות הממשלה בצורה מקובלת. במילים אחרות, הפתרון הרצוי הוא חלופה ב', כאשר זו צריכה להיעשות בהדרגה ובמקביל לשיפור האיתנות של הביטוח הלאומי.

11 ר' הערה 3.
12 נזכיר ששינויים בתשלומי קצבאות אינם גוררים אוטומטית שינויים בסעיף 32, שכן הוא בעיקר פונקציה של תקבולי דמי ביטוח. לכן כדי ששינויים בקצבאות יתבטאו בשינויים מקבילים בהקצבת האוצר, יש צורך בחקיקה.
13 שווי האג"ח נמדד לפי הגדרה של שווי מתואם (ר' עמ' 8 מאזן כספי 2013 וביאור 9). הגדרה חלופית של שווי הוגן מבטאת את הערך המהוון.

לוח 3
תקציב המדינה (אלפי ש"ח), 2013

תיאור	הכנסות הקשורות לביטוח הלאומי סעיף 081	הוצאות הקשורות לביטוח הלאומי- סעיפים 27-45, 84 בתקציב המדינה	השפעת סעיפי הביטוח הלאומי (נטו) על תקציב המדינה (גידול בגירעון)	שינוי בתקציב המדינה (גידול בגירעון) לעומת המצב הקיים	שינוי בתקציב הביטוח הלאומי (גידול בגירעון) לעומת המצב הקיים	הערות
חלופה א' המשך המצב הקיים	14,719,000	49,427,000	34,708,000	0	0	המשך המצב הקיים. משמעות הדבר שהגירעון בתקציב המדינה יישאר ברמה הנוכחית. עם השנים הוא צפוי לגדול לנוכח ההקטנה הצפויה בחידוש ההשקעה של החזרי הקרן (עקב ההצטמצמות הצפויה בעודף בתקציב הביטוח הלאומי).
חלופה ב' הוצאה מהתקציב של הפריענות וההפקדות כך שהם לא יחושבו כחלק מההוצאות או ההכנסות השוטפות בתקציב המדינה בהתאמה	0	38,568,000	38,568,000	3,860,000	0	חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה לביטוח הלאומי בקרן נפרדת. היא מגדילה מיידית את השפעת הביטוח הלאומי על גירעון הממשלה וגם בטווח הבינוני, שכן הגידול הצפוי בקצבאות (עקב התפתחויות דמוגרפיות וכד') יחייב את הביטוח הלאומי לדרוש קבלת משאבים מיתרת הנכסים של הביטוח הלאומי מעבר להחזר קרן.
חלופה ג' הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד כך שהן לא יחושבו עוד כחלק מההכנסות השוטפות בתקציב המדינה	0	49,427,000	49,427,000	14,719,000	0	חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה. היא מגדילה את השפעת הביטוח הלאומי על גירעון הממשלה באופן מידי ובעוצמה גדולה. השפעה זו תחריף בטווח הבינוני, שכן הגידול הצפוי בקצבאות יחייב את הביטוח הלאומי לדרוש קבלת משאבים מיתרת הנכסים מעבר להחזר קרן.
חלופה ד' הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד והקטנת הקצבת האוצר (סעיפים 27, 45, 84 בתקציב הממשלה) בגודל העודף הצפוי בתקציב הביטוח הלאומי	0	45,567,000	45,567,000	14,719,000	0	חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה לביטוח הלאומי. היא מגדילה את גירעון הממשלה עוד יותר מחלופה ב'. כמוה, ההשפעה השלילית על הגירעון עקב החזר הקרן תגדל עם השנים כי ההפקדות החדשות (שלא יירשמו בתקציב השוטף) יביאו לצבירת החזרים חדשים בעתיד. לכן ההחזרים יגדלו בעתיד.
חלופה ה' החלפת לוח הסילוקין בהגדלת השתתפות אוצר המדינה בסעיף 32	0	34,708,000	34,708,000	0	3,860,000	חלופה זו מבטלת את החוב לביטוח הלאומי בבת אחת. לכן התקבולים של הביטוח הלאומי בתקציב השוטף שלו יקטנו מייד בגובה העודף. התעלמות מהצורך בטיפול בבעיית האיתנות הפיננסית תגרום להחרפת גירעון חדש זה בביטוח הלאומי, דבר שיקל על הממשלה לשכנע את המחוקק לפגוע בזכויות המבוטחים.

3. סיכום סעיפים 1 ו-2

בסעיף 1 סקרנו את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי על-פי מודל שנבנה במינהל המחקר. תחילה פירטנו את התפתחות הצפוייה של האוכלוסייה מפרויקט תחזיות האוכלוסייה לטווח ארוך לפי קבוצות עיקריות (יהודים לא חרדים, חרדים וערבים) ולפי גיל ומין, ואחר כך הצגנו את ההנחות האפשריות ואת תוצאותיהן מבחינת האוכלוסייה לטווח הארוך. בתיבה 1 הרחבנו בנוגע לאפשרויות לבחירת תחזית בסיסית למודל האיתנות הפיננסית.

בסעיף 2 הצגנו את ההתפתחויות בשוק העבודה בראי של אותן קבוצות תוך הדגשת הדינמיקה שאפשר לזהות בעשור האחרון בקשר להתנהגות בשוק העבודה של הקבוצות השונות. כדי לקשר בין ההתרחשויות בשוק העבודה לבין המודל לאיתנות של הביטחון הסוציאלי בנינו תחזית להשתתפות בשוק העבודה לפי הקבוצות הללו ולפי מין וקבוצות גיל. לשם כך קבענו שהמגמות יימשכו וגם קבענו מגבלה סבירה בנוגע לתפתחות שיעורי התעסוקה של כל אחת מהקבוצות. נעזרנו בקבוצה המובילה בשוק העבודה - האוכלוסייה הלא-חרדית - כדי לספק מגבלה לקבוצות השונות.

התוצאה המתקבלת היא ששיעורי התעסוקה בטווח הארוך צפויים להיות דומים לאלה שהנחנו עם תחילת הפעלת המודל (סקירה שנתי 2010, פרק 4): אז שיעורי התעסוקה נגזרו מיעדי הממשלה כפי שנוסחו במסמך האג'נדה של המועצה הלאומית לכלכלה. אחת המסקנות של פרק זה היא שיעדי התעסוקה כפי שהיו אז היו כנראה סבירים, שכן מודל המשך המגמות הנוכחי אף שיפר את מצב התעסוקה בהשוואה לגרסה הראשונה.

תיבה 2 מתארת את הצפוי מבחינת מצב האיתנות הפיננסית של התחזיות כפי שתוארו עד כה, והיא מראה שהמצב האקטוארי משתפר במקצת עם הנחות התעסוקה הנוכחיות. התיבה גם מראה שצעד בסיסי למדי של העברת הוצאות האשפוז למקומם הטבעי - לתקציב הבריאות או לסעיף 9, כלומר אל מחוץ לקצבאות הביטוחיות מבלי לשנות את דמי הביטוח - יש בו כדי להביא לשיפור של ממש את מצב האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי מבלי לפגוע כלל בביטחון הסוציאלי.

המסקנה העולה מסעיף 2 בפרק זה, היא שהסיכוי לעמוד באתגר של האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי מבלי שיהיה צורך לפגוע ברמת הביטחון הסוציאלי - גבוה.

בתיבה 3 אנו מבהירים את החשיבות של יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי ומראים את הסכנה באימוץ גישה שלפיה יש לבטל את לוח הסילוקין של איגרות החוב לביטוח הלאומי ולהחליפן בהפקדות ישירות של המדינה בתקציב הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק).

4. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-69.32 מיליארד ש"ח ב-2013, בהשוואה ל-66.85 מיליארד ב-2012. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח).

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.2% והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות שמשלם המוסד, בשיעורים משתנים. מספר המועסקים בשוק העבודה שעלה ב-2013 בשיעור של כ-3% והעלייה הריאלית בשכר בשיעור של כ-1% תרמו אף הם לעלייה בסך התשלומים, ואילו שינויי החקיקה ב-2013, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים (ראו בהמשך), קיזזו חלקית את העלייה שנבעה מגורמים אלה. בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 1.4% בהתאם לעליית

המדד בין נובמבר 2011 לנובמבר 2012 - שיעור דומה לעליית המדד הממוצעת ב-2013 שהסתכמה ב-1.5%, כך שהגמלאות הועלו ב-0.1%, כלומר נותרו ברמתן במונחים ריאליים.

עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.15 נקודות האחוז (לוח 8). נתוני הלוח מורים כי במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 בממונו ב-2013 ובכך חזר לרמה ששררה ב-2007-2008, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2002.

שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2013 נותר דומה לרמה של 2012 - 5.3%, ושיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג עלה בכ-0.2 אחוזי תוצר והגיע ל-3.7% ב-2013.

בסך הכל עלו ב-2013 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2.5% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים [בעיקר עולים חדשים] ותגמולי מילואים) - ירדו בשיעור של 0.8% ב-2013. הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו, כולל הוצאות מינהל, ב-10.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-15% מכלל תשלומי הגמלאות.

ניתוח עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים מראה, כי בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-3.2% ב-2013¹⁸, לאחר עלייה של 3.6% ב-2012 ועליות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010.

לוח 8

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2013-1980 *

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.65	5.35	5.62	3.75
2007	6.41	5.20	5.53	3.66
2008	6.39	5.21	5.54	3.64
2009	6.71	5.51	5.34	3.48
2010	6.69	5.57	5.49	3.62
2011	6.64	5.57	5.54	3.65
2012	6.59	5.57	5.31	3.49
2013	6.44	5.47	5.30	3.72

* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג לאורך הדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים רטרואקטיביים שנעשו בהגדרות מדידת התוצר לצורך התאמתו עם הצטרפות ישראל למדינות ה-OECD.

** כולל גבייה למערכת הבריאות.

*** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

18 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בפרקים הספציפיים הסוקרים את הגמלאות, מאחר שהנתונים שהחישוב בפרק זה מתבסס עליהם כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים המתווספים לסך התשלומים לגמלה, כגון מענק חינוך בקצבת ילדים.

(לוח 9). בשנים 2008 עד 2011 הועלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשאירים בעיקר בשל שינויי חקיקה שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי¹⁹, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17%. מהסכום הבסיסי. בינואר 2010 הועלו הקצבאות ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לוה בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת שינויי החקיקה שתוארו מוצתה ב-2011, וכאמור לעיל, גם עדכון הקצבאות השנתי לא תרם לעלייה ריאלית של הגמלאות. לפיכך העלייה בתשלומים לגמלה ב-2013 מוסברת בגידול במספר המקבלים בלבד.

בקצבאות הילדים ירדו התשלומים בשיעור ריאלי של 13% בין 2012 ל-2013, לאחר עליה של 3.2% ב-2012. ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים, כך שחוף מהקצבה לילדים וותיקים (שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע ברמה אחידה של 140 ש"ח לחודש. מאחר שהשינוי נכנס לתוקפו רק באוגוסט 2013, הירידה האמורה של 13% בקצבאות הילדים היא חלקית בלבד, והמשך תוצאות המהלך צפוי להתבטא בנתוני 2014.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור חד של כ-10% ב-2013 (לאחר עלייה דומה בשנה קודמת), שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובשינוי החקיקה במארכ 2013, עת הושוו תנאי הזכאות וקביעת השכר לחישוב גמלה למובטלים יומיים לאלה של מובטלים חודשיים - צעד שהעלה את חלקם של העובדים היומיים המובטלים בכלל מקבלי האבטלה. גם בגמלאות מחליפות שכר אחרות - אמהות ונפגעי עבודה - המושפעות מההתפתחויות בשוק העבודה, נרשמו עליות גבוהות למדי של 5%-6%. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-6% ב-2013, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. גמלאות הנכות עלו בשיעור ריאלי של 3.3% ב-2013, עלייה מתונה יותר מזו שנרשמה בשנה הקודמת והגיעה ל-5.7%, הנובעת בעיקרה מגידול במספר המקבלים.

הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה עלתה בשיעור של 2% לראשונה לאחר שלוש שנים של ירידות בהיקפי התשלומים לגמלה זו, בשיעורים משתנים. העלייה בתשלומים נובעת משילוב של כמה גורמים: שינויי חקיקה (בתחום הרחבת מעגל המקבלים שיש ברשותם רכב), העלייה הקלה במספר המקבלים והעלייה ברמת הגמלה הממוצעת ב-2013.

הגמלה היחידה שבה היתה ירידה היא למשרתים במילואים. היקף התשלומים בה ירד בשיעור של 2.8% ב-2013 לאחר עלייה בשיעור כמעט כפול מכך ב-2012.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2013 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים (לוח 9). התשלומים לענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, היוו 37.5% מסך הגמלאות

19 **הסכום הבסיסי** הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2013 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,487 ש"ח.

לוח 9
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות תינוח), 1995–2013

שנה	סך כל התשלומים	זיקמה ושאימים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פועלות ספר ואינה	אמנות	ילדים (מחזירים שוטפים)	אבטלה	שירות מילואים	הנחתת הכנסה***	סיעודי ואחר
1995	* 21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	* 1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	5,498
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	0.9-	7.4-	18.1	18.2
2005	0.1-	1.3	4.6	0.2	3.4	8.1-	6.9-	0.6-	6.0-	2.5
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	1.5-	0.0	5.8	5.3-	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	17.8-	14.4-	0.9-	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	4.2-	0.4	4.9-	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	13.0-	9.9	2.8-	2.0	5.9
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9

התפלגות לפי ענפים (אחוזים)

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

* התחנות ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

ששולמו ב-2013. בהשוואה ל-2012 עלה חלקו עוד ב-0.4 נקודות האחוז, לנוכח העלייה הגבוהה יותר מהעלייה הממוצעת בסך הגמלאות המשולמות. התשלומים בנכות כללית היו 19.0% מסך הגמלאות ב-2013 - עלייה של 0.3 נקודות האחוז בהשוואה לשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין כצפוי במעט את חלקו ב-1.6 נקודות האחוז והוא מהווה כעת 9.3% מסך הגמלאות - ומתקרב ברמתו לגמלאות לנפגעי עבודה, אמהות וסיעוד. ענף האבטלה הוסיף לעלות השנה, מ-4.4% ל-4.7% בין 2012 ל-2013 כתוצאה מהעלייה הגבוהה במספר מקבלי דמי האבטלה ב-2013 ובענף הבטחת הכנסה נעצרה מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והוא מהווה, כשנה הקודמת, 3.9% מסך התשלומים - פחות כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

5. רמת הגמלאות

בינואר 2013 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2011 עד נובמבר 2012, בשיעור של 1.4%. שיעור זה מעדכן את **הסכום הבסיסי**²⁰, שלפיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על-פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על-פי העלייה בשכר הממוצע. ב-2013 עלה השכר הממוצע בשיעור גבוה יותר מעליית המחירים, כך שהקצבאות עלו פחות מהשכר הממוצע. עם זאת, מ-2002 עלה באופן מצטבר השכר הממוצע בשיעור **נמוך** במעט מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המגמה המתוארת, שלפיה פסק השכר הממוצע לעלות בשיעורים הגבוהים מעליית המחירים לאורך זמן, מבטלת למעשה את השחיקה שהיתה צפויה להיות בקצבאות לפי ניסיון העבר, בעקבות המעבר לעדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2013 הן הקצבאות המוגדלות לאחר שב-2011 הושלם תהליך העלאת הקצבה הבסיסית ליחיד כפי שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009. הקצבה הגיעה ל-17.7% כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). לפי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 הועלתה אף היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם (לוח 10).

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הגמלה במונחי השכר הממוצע ב-2013 לעומת השנה שקדמה לה (לוח 10): בשתי קבוצות הגיל הראשונות (עד 70 ועד 79) ירדה הגמלה מ-16.9% מהשכר הממוצע ל-16.7% ממנו, ובגילי 80+ היא ירדה מ-17.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע. יצוין ששיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 10 נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי (בנקודות אחוז), משום שרמת השכר הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע.

רמת הגמלה להבטחת הכנסה על הגדרותיה השונות מוצגת בלוח 11. הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה אף היא לעומת 2012 בשל העלייה הריאלית בשכר הממוצע (לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנתר ללא שינוי ריאלי). הגמלה לאם יחידנית²¹ עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 41% מהשכר הממוצע ב-2013 (בהשוואה

20 ר' הערה 19 בפרק זה.

21 הכוונה גם לאב יחידני.

ל-41.9% ב-2011 ו-42.1% ב-2012). הגמלה גם קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 18.9% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור גבוה יותר של 23.6% למי שמלאו לו 55. שיעורים אלה דומים ואף גבוהים במקצת מהשיעורים שהיו ערב הקיצוץ האמור בתחילת שנות ה-2000.

גמלת הסייעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלי ב-2013 ב-0.3 לעומת 2012. ב-2013 קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים בכמחצית האחוז, ונותרה באותה רמה כאחוז מהשכר הממוצע - 31.5% ממנו. התפתחות דומה היתה גם בקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים ובגמלה לילד נכה: אלה ירדו בשיעור של 0.4% ו-0.7% במונחים ריאליים בהתאמה, ונותרו ברמתן מ-2012 כשיעור מהשכר הממוצע - 27.8% ו-27.4% בהתאמה.

לוח 10

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע)*, ממוצע לחודש, 1975-2013

שנה		קצבת זיקנה ושאירים בסיסית		הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)			
				קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים	
		מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	גיל	758	14.9	1,261	24.8	2,525	49.6
1980		836	17.1	1,620	33.1	2,974	60.9
1985		942	18.2	1,826	35.3	3,774	73.0
1990		1,187	16.4	2,297	31.7	3,777	52.1
1995		1,202	15.5	2,329	30.1	4,444	57.3
2000		1,342	15.0	2,599	29.0	4,935	55.0
2005		1,336	15.2	2,650	30.2	5,077	57.8
2010	עד 70	1,478	16.8	2,859	32.4	5,607	63.6
	79-70	1,478	16.8				
	+80	1,563	17.8				
2011	עד 70	1,491	16.9	2,889	32.7	5,663	64.0
	79-70	1,491	16.9				
	+80	1,576	16.9				
2012	עד 70	1,054	16.9	2,915	32.7	5,725	64.2
	79-70	1,054	16.9				
	+80	1,589	17.9				
2013	עד 70	1,502	16.7	2,910	32.4	5,664	63.0
	79-70	1,502	16.7				
	+80	1,587	17.7				

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** מ-2008 פוצלו רמות הגמלה לפי גיל.

לוח 11

הכנסות המינימום המזבזות לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחיריים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2000-2013

יחיד		אם יחדנית** עם 2 ילדים		אם יחדנית** עם 2 ילדים (כולל קצבאות ילדים)		זוג עם שני ילדים		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל	
שנה	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)
2000	1,676	18.7	2,096	23.4	4,627	51.6	3,973	44.3	4,602	51.3	3,973	44.3	4,602	51.3	3,973	44.3	4,602	51.3	3,973
2005	1,627	18.5	1,830	20.8	3,464	39.4	3,017	34.4	3,464	39.4	3,017	34.4	3,464	39.4	3,017	34.4	3,464	39.4	3,017
2006	1,636	18.4	1,841	20.7	3,543	39.8	3,093	34.8	3,543	39.8	3,093	34.8	3,543	39.8	3,093	34.8	3,543	39.8	3,093
2007	1,628	18.0	1,832	20.3	3,524	39.0	3,077	34.0	3,524	39.0	3,077	34.0	3,524	39.0	3,077	34.0	3,524	39.0	3,077
2008	1,666	18.6	1,875	20.9	3,594	40.0	3,136	34.9	3,594	40.0	3,136	34.9	3,594	40.0	3,136	34.9	3,594	40.0	3,136
2009	1,686	19.3	1,897	21.7	3,635	41.6	3,173	36.3	3,635	41.6	3,173	36.3	3,635	41.6	3,173	36.3	3,635	41.6	3,173
2010	1,704	19.3	1,916	21.8	3,691	41.9	3,223	36.6	3,691	41.9	3,223	36.6	3,691	41.9	3,223	36.6	3,691	41.9	3,223
2011	1,685	19.1	1,896	21.4	3,706	41.9	3,242	36.7	3,706	41.9	3,242	36.7	3,706	41.9	3,242	36.7	3,706	41.9	3,242
2012	1,700	19.1	1,912	21.4	3,751	42.1	3,284	36.8	3,751	42.1	3,284	36.8	3,751	42.1	3,284	36.8	3,751	42.1	3,284
2013	1,697	18.9	1,910	21.3	3,682	41.0	3,215	35.8	3,682	41.0	3,215	35.8	3,682	41.0	3,215	35.8	3,682	41.0	3,215
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה																			
למחות אחד מבני המשפחה בן 55 או יותר		23.4	2,096	23.4	4,627	51.6	4,602	51.3	4,602	51.3	4,602	51.3	4,602	51.3	4,602	51.3	4,602	51.3	4,602
2000	2,096	23.4	2,033	23.1	4,363	49.7	4,318	49.2	4,318	49.2	4,318	49.2	4,318	49.2	4,318	49.2	4,318	49.2	4,318
2005	2,033	23.1	2,045	23.0	4,479	50.3	4,402	49.5	4,402	49.5	4,402	49.5	4,402	49.5	4,402	49.5	4,402	49.5	4,402
2006	2,045	23.0	2,034	22.5	4,456	49.3	4,379	48.4	4,379	48.4	4,379	48.4	4,379	48.4	4,379	48.4	4,379	48.4	4,379
2007	2,034	22.5	2,083	23.2	4,547	50.6	4,469	49.8	4,469	49.8	4,469	49.8	4,469	49.8	4,469	49.8	4,469	49.8	4,469
2008	2,083	23.2	2,107	24.1	4,600	52.6	4,521	51.7	4,521	51.7	4,521	51.7	4,521	51.7	4,521	51.7	4,521	51.7	4,521
2009	2,107	24.1	2,130	24.2	4,665	53.0	4,586	52.1	4,586	52.1	4,586	52.1	4,586	52.1	4,586	52.1	4,586	52.1	4,586
2010	2,130	24.2	2,106	23.8	4,668	52.8	4,590	51.9	4,590	51.9	4,590	51.9	4,590	51.9	4,590	51.9	4,590	51.9	4,590
2011	2,106	23.8	2,125	23.8	4,722	53.0	4,643	52.1	4,643	52.1	4,643	52.1	4,643	52.1	4,643	52.1	4,643	52.1	4,643
2012	2,125	23.8	2,122	23.6	4,668	51.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573
2013	2,122	23.6	2,122	23.6	4,668	51.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573	50.9	4,573

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** רחוקה גם לאח יחידני.

לוח 12

**נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע),
ממוצע חודשי, 1990–2013**

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2013	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013	אחוז מהשכר הממוצע
1990	229	3.2	459	6.3	1,772	24.4	2,514	34.7
1995	221	2.9	443	5.8	1,779	23	2,531	32.7
2000	226	2.5	451	5	1,818	20.3	2,588	28.8
2005	145	1.7	292	3.3	920	10.5	1,407	16
2006	177	2	353	4	957	10.8	1,348	15.2
2007	176	1.9	351	3.9	952	10.5	1,342	14.8
2008	173	1.9	345	3.8	932	10.4	1,315	14.6
2009	175	2.0	349	4	1,030	11.8	1,416	16.2
2010 ותיקים	177	2.0	369	4.2	1,131	12.8	1,522	17.3
חדשים	177	2.0	369	4.2	889	10.1	1,064	12.1
2011 ותיקים	175	2.0	420	4.8	1,174	13.3	1,562	17.7
חדשים	175	2.0	420	4.8	941	10.6	1,115	12.6
2012 ותיקים	176	2.0	437	4.9	1,188	13.3	1,552	17.6
חדשים	176	2.0	437	4.9	958	10.7	1,134	12.7
2013 ותיקים	160	1.8	373	4.2	1,024	11.4	1,399	15.6
חדשים	160	1.8	373	4.2	797	9.0	957	10.8

לעומתן, גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה בשיעור של 3.1% כתוצאה מגידול בשיעור הזכאים לרכב עם אבירים מיוחדים.

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (ולכן לא הגיע לידי מיצוי מלא ב-2013) נתן את אותותיו בערך נקודת קצבת הילדים (לוח 12). בכל השנים האחרונות (מ-2009) עמדה נקודת הקצבה על 2% וירדה ל-1.8% מהשכר הממוצע. הלוח מראה כי ירידה בהיקף דומה היתה בכל סוגי המשפחות. במשפחות עם ארבעה ילדים למשל, ירד שיעור הקצבה המשולמת בעבור הילדים מ-11.4% מהשכר הממוצע ל-9.0% ממנו. שיעורי הירידה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, "חדשים" או "ותיקים", הקצבה ירדה ריאלית בשיעור של כ-15% בין 2012 ל-2013. במשפחה שבה ארבעה ילדים, הירידה הריאלית היתה גבוהה יותר אם הילדים היו כולם "חדשים" (כ-17%) לעומת משפחה שבה הילדים כולם "ותיקים" (כ-13%). הירידה בקצבאות הילדים ב-2013, שהיתה כאמור חלקית, קיזה לחלוטין את העלייה שנרשמה בהן בשנים האחרונות בעקבות המתווה להעלאת קצבאות הילדים. פערים אלה גדלים ככל שמספר הילדים במשפחה גדל.

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות מעורבות ברמת הגמלה. בענף נפגעי עבודה עלו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים לעומת 2012 בשיעור של כמחצית האחוז, אך ירדו בשיעור דומה כאחוז מהשכר הממוצע. בענף האבטלה ירד ב-2013 גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012, לנוכח השינוי בחוק שהוסיף למעגל המקבלים אוכלוסייה חלשה

יחסית בשוק העבודה - מובטלים יומיים. דמי הלידה הממוצעים ליום ירדו בשיעור של 1.7% ב-2013 לעומת 2012. לעומת זאת מענק האשפוז לילדת עלה ב-4.5% והתוספת בעבור פג עלתה ב-5.3% בין שתי השנים.

6. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי **קצבאות זיקנה ושאיירים** עלה ב-2013 ב-3.9% (לוח 13). המוסד שילם קצבאות ל-833.9 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 4.6% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה, שהתקזז בירידה של 0.8% במקבלי קצבאות השאיירים. **בענף הילדים**, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.9% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2013 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים בכ-1.1 מיליון משפחות.

בין 2012 ל-2013 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור חד של 11.6%, לאחר עלייה גבוהה גם ב-2012 בשיעור של 7.7%. העלייה במספר המקבלים ב-2013 נובעת בין היתר מהגידול במספר המועסקים ומשינוי החקיקה הנוגע לעובדים יומיים, שכן שיעור האבטלה ירד (מ-6.8% ב-2012 ל-6.2% ב-2013 על פי נתוני הלמ"ס). במקביל לעלויות אלה חל שיפור בשיעור הכיסוי של ביטוח אבטלה את המובטלים במשק.

העלויות הגבוהות במספר המקבלים **דמי אבטלה** בשנתיים האחרונות באות על רקע של ירידה במספר המקבלים בשנים שקדמו להן: ב-2003-2008 ירד מספרם בעקביות כתוצאה משולבת של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת רבים נוספו זמנית למעגל המקבלים ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בירידה של 21% במספר המקבלים התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה, וירידה מתונה נוספת היתה ב-2011.

בענף השני בגודלו, **נכות כללית**, נרשמה עלייה של 2.3% לעומת 2012 - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף. מאז שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3% ל-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות בהיקף דומה לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-8.1% (לעומת 7.4% ב-2011), מספר המקבלים קצבת ניידות האמיר ב-3.6%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור חד של 12.2%, לאחר עלייה של 8.8% בשנה הקודמת, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו. **בענף נפגעי עבודה**, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2013), עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 6.2%, ומספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עלה ב-4.9% - שיעור הדומה לשיעור השנתי בכל אחת מהשנים בעשור החולף. **בענף הסייעוד** עלה מספר המקבלים בשיעור מתון במעט לעומת השנים האחרונות - 2.4%. **בענף אמהות**, מספר המקבלות מענק לידה עלה בשיעור מתון למדי של 0.3%, ואילו מספר המקבלות דמי לידה עלה בשיעור של 2.1% לאחר עלייה גבוהה של 6% בשנה הקודמת.

ב-2013, לראשונה מאז 2005, עלה במעט מספר המקבלים **גמלה להבטחת הכנסה** בגיל העבודה, בשיעור של כמחצית האחוז. מ-2005 עד 2013 ירד מספר המקבלים בשיעור מצטבר של כ-25%. העלייה המתונה במספר המקבלים נובעת כנראה מהגידול במספר המועסקים ומהשינויים בחקיקה (בעלות על רכב, ראו בפרק הבטחת הכנסה) אשר הרחיבו את מעגל הזכאים לגמלה.

לוח 13

מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 1990-2013

שנה	זיקנה וטאריים***	נכות כללית			נמנעי עבודה			אמהות		ילדים		הכנסה הכוללת (לאוכלוסייה בגיל העבודה)**	סיעור
		קצבת נכות כללית	קצבת לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה *	קצבת נכות צמיחה	מוענק לדגה*	דמי לדגה*	מספר המקבלות קצבאות**	דמי אבטלה	דמי אבטלה		
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	65.8	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	67.6	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	67.6	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6
2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	69.7	35.7	169.2	112.0	1,068.1	62.4	103.8	152.8
2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3		37.4	169.7	114.4	1088.3	69.6	104.4	156.5
מידל שנה (אחוזים)													
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	0.5-	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	2.8	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	-0.1	5.0	-1.8	2.3	1.8	-0.5	-3.7	3.0
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.2	5.3	3.5	6.0	1.8	7.7	-1.4	4.9
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6		4.9	0.3	2.1	1.9	11.6	0.6	2.4

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.

** הממונים לשנת 1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לקצבאות שבו לרבות אוניברסליות.

*** בהיעדר נתון לשנת 2004 ואילך, קצבת שמועלה בין כמה מקבלים נוקמה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבהישיבו נמנו כל מקבלי הקצבה המופעלת, היה 145.6 אלף בממוצע

לחודש.

**** מ-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה וטאריים שקיבלו קצבאות ממועלות של זיקנה וטאריים, נמנים כחיידה אחת.

7. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: (א) גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים). (ב) השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות. (ג) מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות. (ד) תקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (א) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011. (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות המחאה החברתית, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012. (ג) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2013 הופחתה קצבת הילדים ובעקבותיה צומצמה השתתפות המדינה בשיעור החיסכון התקציבי. שיעור ההשתתפות ירד מ-210% ל-166.3% מהגבייה לענף ילדים.

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 והחזיר מ-1.6.2012 את השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים ל-210% - השיעור שהיה ב-2009. ב-2013 הועלו דמי הביטוח למעסיק, כפי שנקבע בידי ועדת טרכטנברג ב-2011. הוועדה החליטה על העלאה בשלושה שלבים: השלב הראשון - עלייה של 0.6% (מ-5.9% ל-6.5%) - נעשה ב-2013, ושני השלבים הבאים פוצלו לשלושה חלקים: העלאה של 0.25% ב-2014, 0.5% ב-2015 ו-0.25% ב-2016.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.7% ב-2013 (לעומת 1.5% ב-2012). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-5.7% - שיעור כפול משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות שהיה 2.8% (לוח 14). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הרחבת מעגל המועסקים והגידול הריאלי בשכר, ושינוי החקיקה האמור בנוגע להעלאת דמי הביטוח למעסיקים.

ב-2013 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-55.9 מיליארד ש"ח: 34.5 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-18.9 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 14). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.5 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32'1 לחוק). עם זאת, במונחים של אחוז מהתמ"ג נותרה הגבייה הכוללת ברמתה מ-2012 - 5.1% מהתמ"ג: 3.3% בהם גבייה לענפי הביטוח הלאומי (עליה של 0.1% לעומת 2012), ו-1.8% למערכת הבריאות (ירידה של 0.1% לעומת 2012). בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה במונחי תוצר סביב חמישה אחוזי תמ"ג, שיעור הנמוך משיעור בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד במעט, מ-48.1% ב-2012 ל-47.9% ב-2013.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין אלה המשולמים בעד שכירים (כלומר משכירים וממעסיקים) לבין אלה המשולמים בעד מי שאינם שכירים. בשנת 2012 גדלה הגבייה הישירה מציבור השכירים ב-1.3% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.7% ב-2011. הגבייה הישירה מן השכירים

לוח 14

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2009–2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
55,891	52,701	51,150	47,626	43,224	סך כל תקבולי דמי ביטוח
53,420	50,276	48,719	45,392	41,228	סה"כ גבייה מהציבור
34,498	32,144	31,305	29,102	26,233	לענפי ביטוח לאומי
18,922	18,132	17,414	16,290	14,995	למערכת הבריאות
2,471	2,425	2,431	2,234	1,996	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
4.7	1.5	3.7	7.2	-1.4	סה"כ גבייה מהציבור
5.7	1.0	4.0	8.0	-1.9	לענפי ביטוח לאומי
2.8	2.4	3.3	5.8	-0.4	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.1	5.1	5.3	5.2	5.1	סה"כ גבייה מהציבור
3.3	3.2	3.4	3.3	3.2	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
47.9	48.1	48.4	48.6	46.5	סה"כ גבייה מהציבור
30.9	30.8	31.1	31.2	29.6	לענפי ביטוח לאומי
17.0	17.3	17.3	17.4	16.9	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים					
33.1	34.8	35.2	35.7	35.2	סך הכול גבייה מהציבור
21.4	22.2	22.6	22.9	22.4	לענפי ביטוח לאומי
11.7	12.6	12.6	12.8	12.8	למערכת הבריאות

ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2012 ב-2.7% (לעומת עלייה של 4.1% ב-2012). מספר המשרות עלה ב-2012 ב-2.6% (לעומת עלייה של 3.6% ב-2011). לעומת זאת ירדה במונחים ריאליים הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים ב-2012 ב-0.4% לעומת ירידה של 1.1% ב-2011. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2013 כ-35% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-63% מדמי ביטוח לאומי ו-37% מדמי ביטוח בריאות. הירידה כאחוז מהמיסים הישירים בכלל היתה ניכרת יותר - מ-34.8% ל-33.1% בין שתי השנים.

ב. המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2013 עלה ב-1.7% במונחים ריאליים והסתכם ב-74.0 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 15). העלייה הגבוהה בשיעור של 4.7% בגבייה מהציבור²²

22 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצויין בסעיף הקודם שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

לוח 15

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2013

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,398	34,569	18,206	10,454	7,693
2013	74,017	36,969	18,115	10,539	7,748
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5.0	0.5-	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	1.4-	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	0.7-	5.0
2009	0.8	1.8-	1.5	4.1	4.9
2010	2.0	7.9	6.6-	1.7-	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
2013	1.7	4.9	-2.4	-1.1	-1.2
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8
2013	100.0	49.9	24.5	14.2	10.5

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

קוזה בידי ירידות שהיו בסעיפי המקורות האחרים: השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק ירדה ב-2.4% ב-2013; המימון הממשלתי של הגמלאות ירד בשיעור מתון יותר של 1.1%, ותשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד ירדו אף הם בשיעור דומה (1.2%).

בעשור החולף, מ-2003, עלו התקבולים בכ-25% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בשיעור של 32%. מרכיב השתתפות הממשלה על שני חלקיו עלה בשיעור בכמחצית מכך - בשיעור של כ-15%, ואילו תקבולי הריבית עלו בשיעור החד ביותר של כ-42% במהלך העשור האמור. העלייה המצטברת של צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה אפוא המתונה ביותר מבין המרכיבים השונים של התקבולים. מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.5% ב-2003 ל-49.9% ב-2012. עם זאת, בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שקטן חלקם של התקבולים מהציבור משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, נותר ב-2013 כמעט ללא שינוי הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד ברמה של כ-3 מיליארד ש"ח ב-2013, רמה הדומה גם לזו ששררה ב-2010. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציבי היא שנת 2008. גודלו של גירעון זה הוא תוצאה של עליות בכל ענפי המוסד למעט ענף ביטוח ילדים, שבו נרשם גידול של כמעט מיליארד ש"ח בעודף התקציבי, אשר קיזז את העליות בכל יתר הענפים (לוח 16).

הלוח מראה עוד שהפעילות הכספית של הביטוח הלאומי מסתכמת בעודף, כאשר כוללים את תקבולי הריבית. הגירעון התפעולי הופך לעודף של 4.7 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-4.55 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

לוח 16

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2013-2010

ענף ביטוח	כולל ריבית				ללא ריבית			
	2013	2012	2011	2010	2013	2012	2011	2010
סך הכל	4,696	4,548	6,310	3,999	-3,053	-3,145	-994.2	-3006.1
זיקנה ושאיירים	-692	-107	692	1,243	-3,374	-2862	-2004.8	-1,365.4
נכות כללית	-4,349	-4,096	-3,407	-3,118.5	-4,444	-4,168	-3,606.4	-3,445.4
נפגעי עבודה	-836	-1,266	-1,140	-1,304.4	-857	-1,341	-1,252.2	-1,460.7
אמהות	-2,549	-2,613	-2,226.3	-2,296.7	-2,604	-2,579	-2,226	-2,181.7
ילדים	18,579	17,738	16,752	14,059	13,976	13,076	12,641	10,075
אבטלה	-2,456	-2,188	-1,881.7	-1,981.9	-2,456	-2,188	-1,881.7	-1944
סיעוד	-3,360	-3,228	-2,786.2	-2,813.3	-3,428	-3,182	-2,786.2	-2,719.5
אחר	358	307	307	212	134	99	123	37

פרק 2 | רווחה, עוני ופערים חברתיים

1. מבוא

בפרק זה תוצג סקירה על המצב הכלכלי-חברתי בישראל ב-2013, בנוגע להוצאות הרווחה בהשוואה בינלאומית, וב-2012, השנה האחרונה שיש נתונים עליה בנוגע לממדי העוני והאי-שוויון. במדדים השונים שיוצגו יודגש מעמדה של ישראל בהשוואה לשנים קודמות ובהשוואה בינלאומית.

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. הממצאים המוצגים בפרק זה - שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי - מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹. עם זאת, כבשנה שעברה תובא כאן גם תמצית של תוצאות ממדי העוני וקווי העוני המתקבלים על-פי שלושה מדדי עוני חלופיים המחושבים בצורה סדירה במינהל המחקר והתכנון והמתייחסים הן לצד ההוצאה והן לצד ההכנסה של המשפחות.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על-פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות שונות, וממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות (סעיף 5). לבסוף (סעיף 6), תובא כאמור סקירה קצרה של שלושה מדדי עוני נוספים שפותחו במינהל המחקר והתכנון, וכן ממצאי העוני העולים מהם לשנים 2011 ו-2012.

בפרק שלוש תיבות: (א) **ביטחון תזונתי לפי יישובים**, ובה מוצגים נתונים על רמת הביטחון התזונתי לפי יישובים על-פי עיבוד מיוחד שנעשה על שני הסקרים שנערכו בביטוח הלאומי. (ב) תמצית ממצאים על **ההשפעה של מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי) על העוני**. (ג) **הסיוע הסוציאלי בדיוור** - היקפי הסיוע הסוציאלי בדיוור למשפחות עניות ושאינן עניות.

לפרק זה שני נספחים (בחלקו האחרון של הדוח): באחד תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, ובאחר לוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית

ב-2013 הוצאות הרווחה הציבוריות היו 16.2 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2001-2002 (והיה כ-20% מהתוצר), ירד בעקביות עד שנת 2006 ונעצר ברמה של 16%-17% מהתמ"ג מאז ועד 2013. ב-2013 יותר ממחצית ההוצאה - כ-54% - יועדה לתמיכה כספית והיתר לתמיכה בעין, כלומר תמיכה בשירותים לאזרחים, במקרה זה בעיקר בתחום הבריאות. השיעור נותר דומה ברמתו לשנת 2012 (תרשים 1)³.

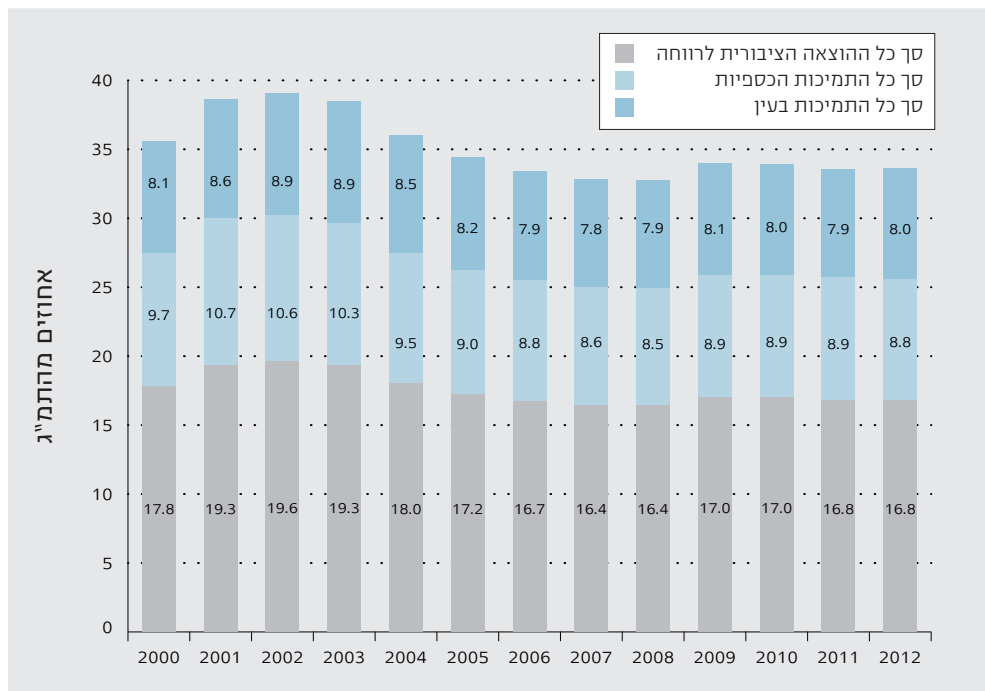
1 פירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים בנספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.

2 OECD (2008). Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.

3 עם הצטרפותה של ישראל ל-OECD החלה הלמ"ס לערוך אומדנים מפורטים על ההוצאה הלאומית לרווחה לסעיפיה מ-2013 יתבססו השיעורים על אומדנים אלה (חוץ מהעברות מסוימות של פריטים מסעיף לסעיף על-פי שיקול הדעת של כותבי הפרק). בנוסף, נתוני התמ"ג של הלמ"ס עודכנו השנה למפרע מ-2006 כדי להביאם להגדרה אחידה עם מדינות ה-OECD. לפיכך ייתכנו שינויים לעומת הפרסומים בדוחות השנתיים של הביטוח הלאומי בשנים קודמות בנושא זה.

תרשים 1

הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, ישראל, 2000–2012



* מקור הנתונים לישראל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התחלקות ההוצאה למרכיביה השונים (לוח 1) מעלה כי התייצבות זו משותפת להוצאה בכסף ולהוצאה בעין. כפי שאפשר לראות, משנת 2000 חלה ירידה בהוצאה לרווחה למשפחות בגיל העבודה, אך לא היה שינוי של ממש בגודל ההוצאה לקשישים לאור העדכון ההדרגתי של קצבאות הזיקנה בשנים האחרונות. גם בתחום התמיכות בעין, הכוללים בעיקר את ההוצאה לבריאות ולסיעוד, נרשמה ירידה של כנקודת אחוז במהלך העשור האחרון.

כמדי שנה אנו מציגים כאן היבטים שונים הנוגעים להשוואה של מצב העוני והאי-שוויון בישראל למדינות המפותחות (החברות בארגון ה-OECD). הנתונים מעודכנים בכל המדינות לשנים שסמוכות ל-2010 (בדרך כלל 2009, 2010 או 2011) בהתאם לזמינותם, ונתוני ישראל מעודכנים לשנת 2012. ההשוואות נעשו על-פי הגדרת העוני, התואמת את ההגדרה הנהוגה בארגון ה-OECD⁴.

תרשים 2 שלהלן, על שלושת חלקיו, מציג השוואה בינלאומית של תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית ולפי ההכנסה הפנויה, והפער ביניהן - המשקף את תרומת המדיניות להפחתת ממדי העוני. תחולת העוני הכלכלי במדינות ה-OECD, כלומר לפי ההכנסה שלפני תשלומי ההעברה והמיסים, נעות בין 14% בשווייץ ל-44% באירלנד. ישראל נמצאת באמצע, כלומר היא אינה חריגה בהשוואה לשאר המדינות - עם שיעור של 28.8%. לעומת זאת, לפי תחולת העוני לאחר

4 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. עם זאת, יש הבדלים קטנים הנוגעים בעיקר למרכיב סולם השקילות השונה (המנגנון המשמש להשוואת רמת החיים בין משפחות בגדלים שונים).

לוח 1

ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, 2000–2013

2013	2012	2011	2010	2006	2005	2001	2000	המרכיב בהוצאה הציבורית לרווחה
16.2	16.2	16.3	16.4	16.5	17.8	20.1	18.5	סך הכל
8.8	8.7	8.8	8.8	8.9	9.4	11.1	10.1	התמיכות הכספיות - סך הכל
4.1	4.2	4.2	4.2	4.2	4.5	5.9	5.4	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.4	4.6	4.1	ביטוח לאומי
0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	מלחמה ואיבה
0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	0.6	גמלאות כספיות אחרות *
4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.9	5.1	4.7	תמיכות לקשישים **
2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.7	3.1	2.8	ביטוח לאומי
2.1	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.0	1.9	פנסיה לעובדי מדינה
0.07	0.06	0.05	0.05	0.03	0.04	0.07	0.07	סיוע בשכר דירה
7.3	7.3	7.3	7.5	7.4	8.2	8.8	8.2	התמיכות בעין - סך הכל
0.12	0.11	0.12	0.12	0.16	0.17	0.20	0.19	תמיכות לקשישים
5.5	5.6	5.6	5.7	5.6	6.2	6.4	6.0	בריאות וסיעוד
1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.8	2.1	2.0	אחר ***
0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	אחר ****

מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודים למינהל המחקר, לפי כללי הסיווג של ה-OECD בשאלון SOCX.
 * הסיוע בשכר דירה למשפחות בגיל העבודה נכלל בגמלאות כספיות אחרות בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה. בסעיף זה נכללים גם קצבאות הבטחת הכנסה, מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) ועוד.
 ** קצבאות שאירים הועברו ל"תמיכות לקשישים" אף שחלקן הקטן מופנה לאוכלוסייה בגיל העבודה.
 *** גמלאות בעין הקשורות לגמלאות בכסף בתחומי שאירים, אי-כושר בעבודה, משפחה וכו'.
 **** בעיקר התערבות אקטיבית בשוק העבודה.

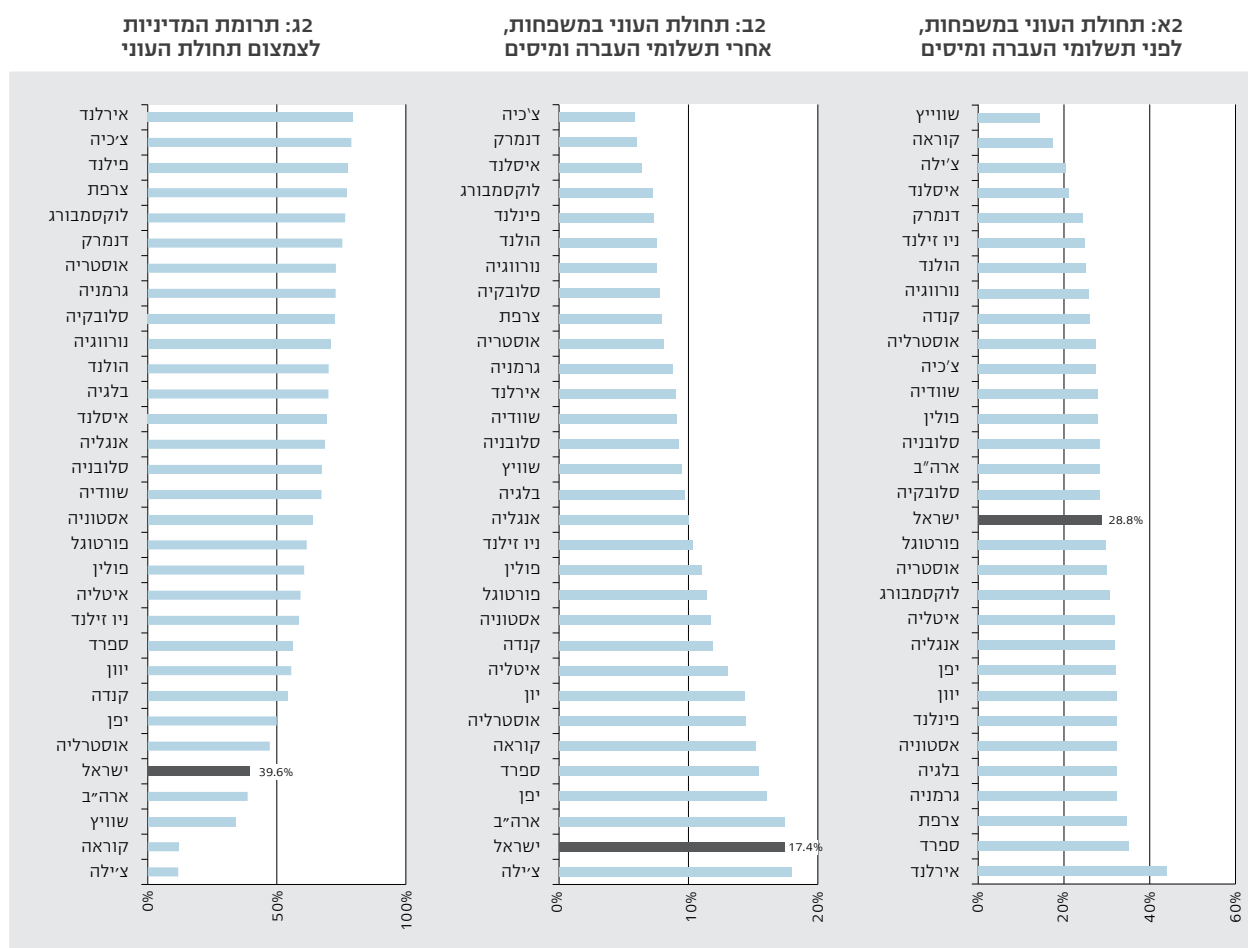
תשלומי ההעברה והמיסים (תרשים 2ב), שלאחר ישראל נוסקת למקום השני מלמעלה, כך שרק בצ'ילה רמת העוני גבוהה יותר.

פער זה בין תחולת העוני הכלכלי הקרובה מאוד לממוצע המדינות המפותחות לבין דירוג כה גבוה של תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים, מקורו במידת התרומה של ההתערבות הממשלתית לחילוץ מעוני באמצעות מיסים ישירים ותמיכות כספיות. בישראל תרומה זו מצומצמת בהשוואה למדינות המפותחות: תרשים 2ג מציג את היחס בין תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם בהשוואה בינלאומית, ומראה כי צמצום העוני באמצעות כלי מדיניות אלה נע בקרב המדינות המפותחות בין 11.8% בצ'ילה ל-79.5% באירלנד, ובישראל - 39.6%.

התרשימים הללו מלמדים כי אף שישיראל אינה חריגה בממדי העוני הכלכלי המושפעים בעיקרם מכוחות השוק, ההתערבות המצומצמת למדי של המדיניות באמצעות הכלים המקובלים היא זו שמציבה את ישראל במקומה הגבוה מבחינת ממדי העוני בקרב המדינות המפותחות.

תרשים 2

תחולת עוני משפחות לפני ואחרי מיסים ותשלומי העברה, השוואה בינלאומית



מבוסס על נתוני 2010 לכל המדינות, חוץ ממדינות אלה: אירלנד, ניו זילנד, יפן ושווייץ, שנתונין נכונים ל-2009, קוראה וצ'ילה - נכונים ל-2011, וישראל - שנתונים נכונים ל-2012.

קצבת הילדים מהווה בשנים האחרונות מוקד לזיכוי ציבורי בנוגע לנחיצותה ולמידת הצדק שבה, בין היתר לנוכח הזיהות החברתית של המשפחות הנהנות ממנה יותר, באופן יחסי. הקצבה ברוב מדינות הרווחה משולמת באופן אוניברסלי (כלומר ללא מבחני הכנסה), ומהווה עם כלים נוספים (כגון זיכוי מס), כלי נפוץ בקרב המדינות המפותחות לצורך חלוקת ההכנסות מחדש והטבת מצבן של המשפחות המגדלות את הדור הבא.

תרשים 3 שלהלן, על שלושת חלקיו, מציג השוואה בינלאומית של תחולת העוני של משפחות עם ילדים, לפני המיסים ותשלומי ההעברה (א3) ואת תרומתן של קצבאות הילדים להפחתת שיעור העוני בקרב משפחות עם ילדים (ב3) ובקרב ילדים (ג3).

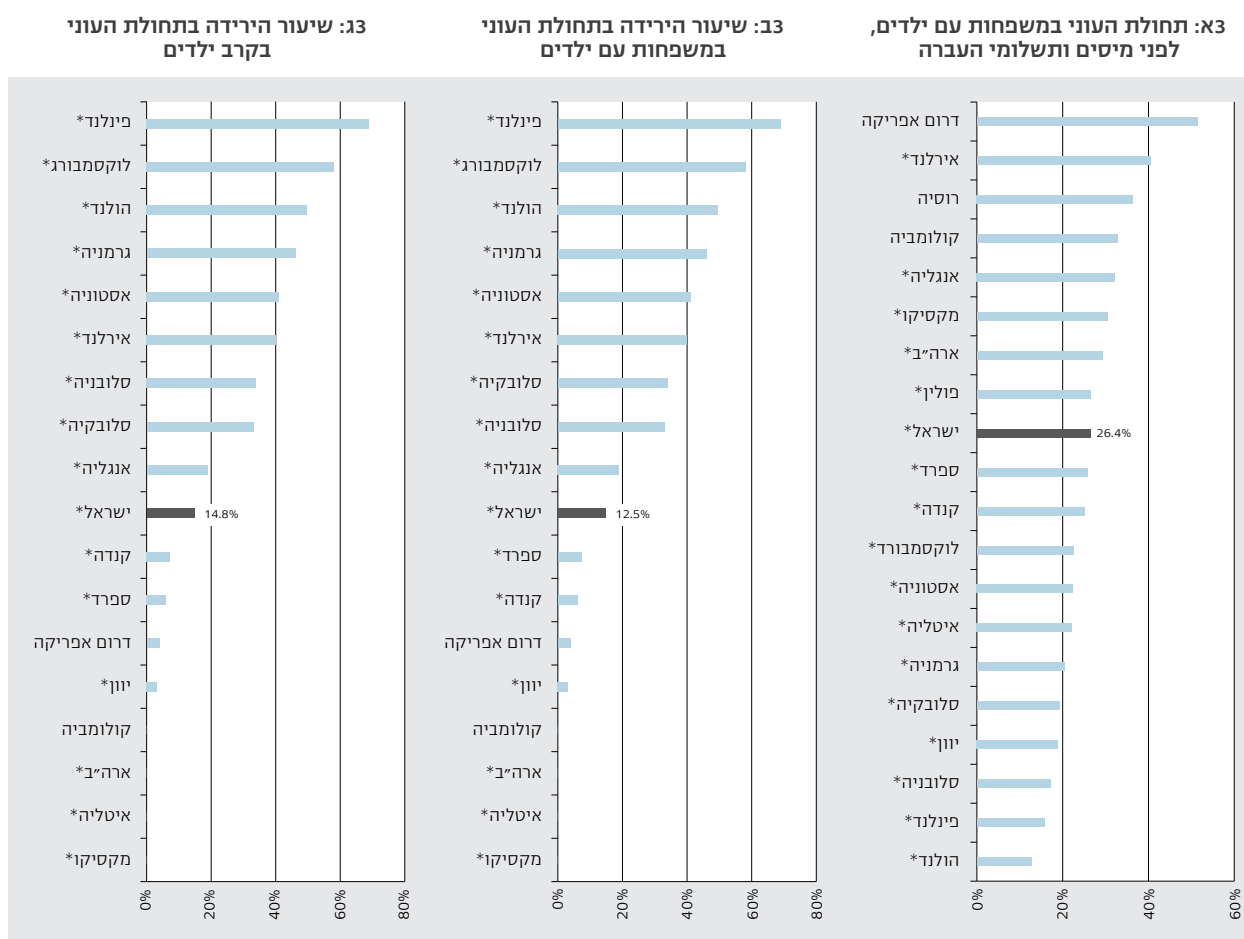
תחולת העוני הכלכלי בקרב משפחות עם ילדים נעה בין 12.8% בהולנד ל-51.4% בדרום אפריקה, ובישראל היא 26.4%, קצת יותר מהממוצע בקרב המדינות המפותחות - כ-24%.

שיעור ההפחתה
הממוצע ב-OECD
הוא רמת העוני בזכות
קצבאות הילדים
של כ-23% בקרב
משפחות עם ילדים וכ-
26% בקרב ילדים

תרשימים 33 ו-34 מציגים כאמור את שיעור הירידה של תחולת העוני בכל מדינה לעומת תחולת העוני ללא קצבת הילדים. בקולומביה, ארה"ב, איטליה ומקסיקו, שבהן אין קצבת ילדים⁵, השפעת הקצבה על תחולת העוני אפסית. מנגד, בפינלנד תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים נמוכה ב-59.9% מזו שהיתה לולא שולמו קצבאות הילדים, ותחולת העוני בקרב ילדים נמוכה ב-68.9% מזו שהיתה בהעדר הקצבאות. בלוקסמבורג שיעורים אלה גבוהים אף הם ומגיעים ל-53.0% ול-58.0% בהתאמה. חישוב ממוצע של המדינות המשתייכות לארגון והמופיעות בתרשים מוביל לשיעור הפחתה של רמת העוני בזכות קצבאות הילדים של כ-23% בקרב משפחות עם ילדים וכ-26% בקרב ילדים.

תרשים 3

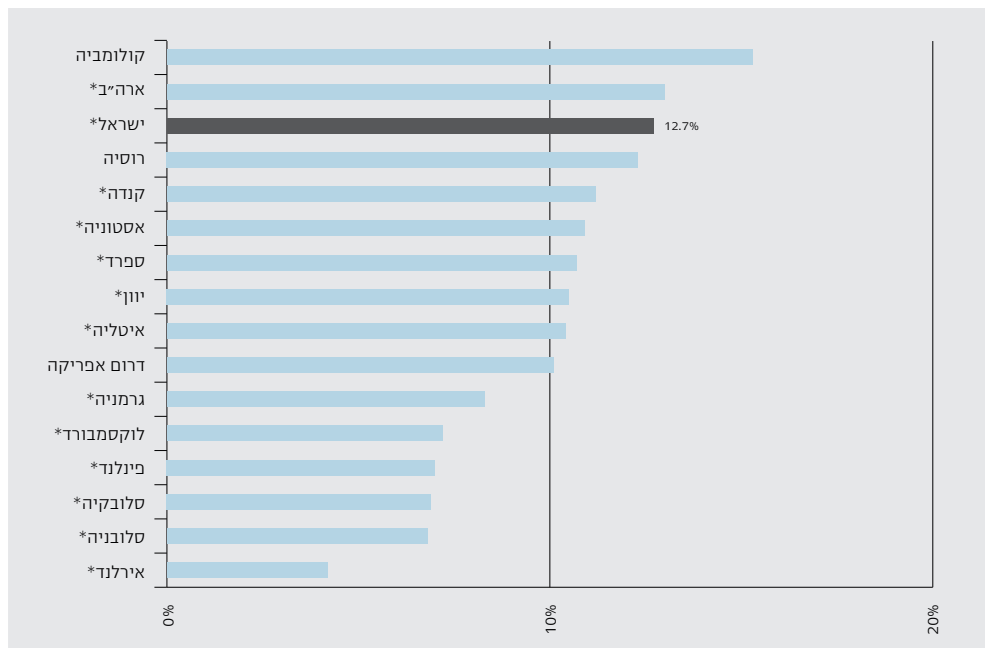
תחולת עוני כלכלי בקרב משפחות עם ילדים ושיעור צמצום ממדי העוני
בעקבות מתן קצבאות ילדים ומשפחה אוניברסליות, השוואה בינלאומית



* מדינות החברות ב-OECD
מקור הנתונים: ישראל - סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2012; שאר המדינות - עיבודים על נתוני LIS לסקרים שסביב שנת 2010.

תרשים 4

תחולת העוני בקרב משפחות עובדות בגיל העבודה**, השוואה בינלאומית



* מדינות החברות ב-OECD

** לטובת אחידות ההשוואה נלקחו משקי בית אשר ראשן בגילאים 18 - 60, בהן לפחות פרט אחד עובד.

מקור הנתונים: ישראל - סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2012; שאר המדינות - עיבודים על נתוני LIS של שנת 2010.

בישראל, שבה תחולת העוני הכלכלי בקרב משפחות עם ילדים דומה לממוצע המדינות בארגון, תרומת קצבאות הילדים לחילוץ מעוני נמוכה למדי: קצבאות הילדים מפחיתות את תחולת העוני בקרב משפחות ב-6.7% ואת תחולת העוני בקרב ילדים ב-14.8%.

השוואה בינלאומית של תחולת העוני בקרב משפחות עובדות בגיל העבודה⁶ מראה כי השיעור נע בין 4.2% באירלנד ל-15.3% בקולומביה (תרשים 4). תחולת העוני בקרב משפחות עובדות בישראל מגיעה ל-12.7%, וגבוהה ממנה מבין המדינות המפותחות שבהשוואה זו רק תחולת העוני בקרב משפחות עובדות בארה"ב.

תחולת עוני גבוהה בקרב משפחות עובדות מרמזת כי עבודה אינה מהווה בהכרח ערובה ליציאה מעוני. למדיניות הממשלה בתחום המיסוי וההעברות נודעת חשיבות רבה בייחוד למשתכרים שכן נמוך, כפי שאפשר ללמוד מתרשימים 2 ו-3.

3. ממצאים עיקריים

בשנת 2012 היתה צמיחה כלכלית נאה בסביבה מקרו-כלכלית יציבה מבחינת המדיניות התקציבית ויציבות המחירים, חוץ מעליית מחירי הדיור והנדל"ן, המושפעים בין היתר מרמות הריבית בישראל

6 למשפחה עובדת נחשבת משפחה שיש בה לפחות מפרנס אחד שעבד בתקופת התשואל בסקר, על-פי הגדרות ארגון העבודה הבינלאומי.

ובמקומות אחרים. הצמיחה של המשק הישראלי הגיעה ב-2012 ל-3.2% - ירידה קלה לעומת 2011, ושיעור האבטלה התייצב ברמה הנמוכה של 2011 (6.9%) (לוח 2).

מ-2012, עם ביטולו של סקר הכנסות המשולב שנעשה בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוסבו חישובי העוני והאי-שוויון לסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס. בנוסף, חלו בסקר ההוצאות עצמו שינויים לעומת שנים קודמות, שלפיהם מחושבים הנתונים. שינויים אלה יצרו בעיה של השוואה ישירה מול שנת 2011, ולכן במרבית המקרים ההשוואות שיערכו בחלק זה יהיו בראייה של השנים האחרונות. באופן כללי יצוין כי בהסתכלות כזו, ממדי העוני והפערים החברתיים אינם מצביעים על שינויים ניכרים ב-2012 לעומת השנים שקדמו לה⁷.

ה"עלייה" ברמת החיים כפי שהיא משתקפת בלוח 3 (ב-2012 בחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית נרשם גידול ניכר בשיעור של 12%) נובעת גם מהשינויים המבניים הקשורים בהחלפת הסקר המשמש לחישובי העוני והאי-שוויון, ולפיכך ב-2012 קשה לעמוד על השינוי ברמת החיים כפי שהוא נמדד מדי שנה כשינוי הריאלי שבין חציון או ממוצע ההכנסה הפנויה ברמת החיים. שכן המינימום עלה ב-2012 ל-46.2% מהשכר הממוצע והשכר הריאלי נותר ברמתו מ-2010 (0.7%).

מבדיקת נתוני העוני כאחוז מהשכר הממוצע ב-2012, אפשר לראות שבדומה לנתוני 2011, קו העוני למשפחה שבה 4 נפשות למשל, מגיע לכ-80% מהשכר הממוצע, אך במשפחה שבה 6 נפשות ויותר אין די בשכר ברמה של השכר הממוצע של מפרנס אחד במשק הבית כדי להיחלץ מעוני ועליה להגדיל את שכרה ב-10% (משפחה של 6 נפשות) עד כ-40% (משפחה של 9 נפשות) (לוח 4)⁸.

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2006–2013

הגורם המשפיע	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
שיעור הצמיחה של התוצר המקומי	5.8	5.9	4.1	1.1	5.0	4.6	3.4	3.3
שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה	2.1	0.5	4.6	3.3	2.7	3.4	1.7	1.5
שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק	1.3	1.8	-0.4	-2.5	0.8	0.7	0.7	1.0
שיעור האבטלה	10.5	9.1	7.6	9.4	8.3	7.0	6.9	6.2
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים	17.4	17.3	19.6	23.2	20.7	23.5	25.0	30.4
שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע	46.2	47.5	46.8	47.3	45.8	45.5	46.2	46.7

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחיצונית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2010–2012

הכנסה לנפש תקנית	2010	2011	2012	שיעורי גידול ריאלי	
				מ-2010 ל-2011	מ-2011 ל-2012
ממוצע	4,665	4,805	5,458	-0.4	11.7
חציון	3,861	4,001	4,513	0.2	10.9
קו העוני	1,931	2,000	2,256	0.2	10.9

7 להרחבת המשמעויות של שינוי זה המקשה כאמור על השוואה ישירה בין 2011 ל-2012, ר' דוח העוני והפערים החברתיים ל-2012 וכן נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בדוח זה.

8 חישוב זה אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמיסוי הישיר; הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוח 4

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2012-2011

מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה	קו העוני למשפחה			
		2011		2012	
		ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע
1	1.25	2,501	28.7	2,820	31.5
2	2	4,001	46.0	4,512	50.4
3	2.65	5,301	60.9	5,978	66.7
4	3.2	6,401	73.6	7,219	80.6
5	3.75	7,502	86.2	8,460	94.5
6	4.25	8,502	97.7	9,588	107.0
7	4.75	9,502	109.2	10,716	119.6
8	5.2	10,402	119.5	11,731	131.0
9**	5.6	11,202	128.7	12,634	141.0

* השכר הממוצע שחושב ל-2011 ול-2012 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לכל סקר.

** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

מבדיקה של ממדי העוני לפי מדדים נבחרים, עולה מגמה של התייצבות בממדי העוני בישראל ברמה גבוהה וחזרה לשיעורים ששררו ב-2007-2008 (19.9%), לאחר עלייה זמנית ב-2009 בעקבות המיתון. על אף הקושי להשוות מול שנים קודמות, במדדי תחולות העוני הכלליות של המשפחות, הנפשות והילדים, חלה התמתנות מסוימת אך למרות זאת הם לא שווים מהותית מהשיעורים ששררו בשנים האחרונות (בעיקר מ-2004). שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני היה ב-2012 19.4%, ושיעור הנפשות והילדים החיים במשפחות היה 23.5% ו-33.7%, בהתאמה (לוח 5).

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. לוח 5 מראה את הירידה המושגת בכל אחת מהשנים המופיעות בו, כאשר מתחשבים בתשלומי ההעברה בלבד וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT, מדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולות העוני, ובעיקר בתחולות העוני של ילדים, השיפור המושג מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל ללא התחשבות במיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל תוך התחשבות בהם, מאחר שאלה אומנם פועלים להקטנת האי-שוויון בהכנסות בין בעלי ההכנסות ברמותיהן השונות, אך כדי להפחית עוני הם אינם יעילים שכן הם מורידים את ההכנסה הפנויה של העניים. יצוין כי מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים מס הכנסה, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי.

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2010-2012

מדד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2010			
תחולת העוני (%)			
משפחות	32.6	17.5	19.8
נפשות	32.8	22.0	24.4
ילדים	40.4	32.8	35.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.0	35.3	35.8
מדד FGT*	0.1561	0.0399	0.0456
מדד SEN*	0.260	0.107	0.120
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4838	0.2059	0.2111
2011			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.8	17.3	19.9
נפשות	33.7	22.2	24.8
ילדים	41.9	32.9	35.6
יחס פער הכנסות העניים (%)*	58.3	34.2	34.7
מדד FGT*	0.1538	0.0381	0.0438
מדד SEN*	0.262	0.105	0.119
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4640	0.1978	0.2030
2012			
תחולת עוני (%)			
משפחות	30.3	17.4	19.4
נפשות	31.4	21.0	23.5
ילדים	39.0	30.8	33.7
יחס פער הכנסות העניים (%)*	56.3	33.7	34.4
מדד FGT*	0.1342	0.0351	0.0405
מדד SEN*	0.236	0.098	0.111
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4348	0.1957	0.1995

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

תחולת העוני נותרו ברמתן הגבוהה מהשנים האחרונות, וכך גם עומק העוני וחומרתו. בראייה לאחור ערכים אלה דומים במעט לאלה ששררו בשנים 2007-2008 (ובדרך כלל עלו במעט בשנים שלאחר מכן, חוץ מ-2012).

על אף השינויים המבניים בבסיסי הנתונים, מדדי ג'יני לאי-שוויון בהכנסות של העניים אינם שונים בהרבה מאלה ששררו בשנים האחרונות. מדד ג'יני להכנסה הכלכלית הגיע ל-0.4348 ומדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 5) הגיע ל-0.1995 ב-2012, כלומר ירד ב-54%.

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2010–2012

ממד העוני			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד		
			2012	2011	2010	2012	2011	2010
תחולת העוני (%)								
משפחות			36.0	39.3	39.2	42.4	47.2	46.3
נפשות			25.2	26.4	25.6	33.1	34.1	32.8
ילדים			13.6	15.1	12.6	21.1	21.5	18.9
יחס פער הכנסות העניים (%)*			39.0	40.5	40.2	40.1	41.4	41.2
מדד FGT*			69.8	71.5	70.8	73.8	75.2	74.4

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2012 חילצו ממעגל העוני 36% ממשפחות העניים (לוח 6). לשם השוואה בראייה של עשור, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני נותרה כמעט ברמתה בשנתיים האחרונות - 25%. בנוסף, כ-14% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2012, לעומת 25% מהילדים ב-2002.

תיבה 1 סקר ביטחון תזונתי 2012

סקר ביטחון תזונתי נעשה לראשונה בידי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי במהלך שנת 2011 בתשאל טלפוני, והשתתפו בו כ-5,600 משפחות מייצגות מכל הארץ¹. הסקר השני בנושא נערך במהלך שנת 2012 באותה שיטה והשתתפו בו כ-6,300 משפחות². בתיבה זו יוצגו נתונים נוספים על הנתונים שפורסמו, המבוססים על שילוב של שני הסקרים³, אשר מספר התצפיות הרב בהם, איפשר להפיק את האומדנים שלא פורסמו בדוחות השנתיים של הסקרים. הנתונים כאן יהיו על שיעורי הביטחון התזונתי ועל מידת ההיעזרות של משפחות החיות באי-ביטחון תזונתי בגורמי סיוע שונים, והם יוצגו לפי יישובים.

על-פי ממצאי סקר 2012, 81.2% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי (לעומת 80.9% ב-2011), ו-18.7% חיים באי-ביטחון תזונתי (19.1% ב-2011) - 45% מתוכם (53% ב-2011) באי-ביטחון תזונתי ניכר. כ-54% מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, רובן בארגונים, כדי לשפר את מצבן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון ושיעורי העוני המחושבים בדוח העוני והפערים החברתיים לקבוצות אוכלוסייה שונות. עוד עולה מהנתונים כי תופעת האי-ביטחון התזונתי בולטת במשפחות גדולות (שבהן 4 ילדים

- 1 אנדבלד מ', ברקלי נ', פרומן א', גאליה א' וגוטליב ד' (2012). ביטחון תזונתי 2011 - מהלך הסקר והממצאים העיקריים.
- 2 אנדבלד מ', ברקלי נ', אברהמוב ו', גאליה א' וגוטליב ד' (2014). ביטחון תזונתי 2012 - ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים.
- 3 סקרי 2011 ו-2012 אוחדו לסקר אחד, הכולל כ-12,000 משפחות. המשקלות החדשים הוגדרו כמחצית המשקלות בסקרי המקור, לצורך שמירה על עקביות בניפוח התצפיות בין הסקרים המופרדים לבין הסקר המאוחד.

ויותר), במשפחות הערביות ובמשפחות חד הוריות: שיעורי האי-ביטחון בכל אחת מקבוצות אלה קרובים לכמחצית. עם זאת, במשפחות היהודיות החרדיות רמת האי-ביטחון נמוכה לעומת מצבן הכלכלי - רובן, כ-3/4, חיות בביטחון תזונתי. גם בקרב הקשישים נמצאה רמת אי-ביטחון תזונתי נמוכה למדי - 11.0%.

בחינת שיעורי האי-ביטחון התזונתי לפי יישובים נבחרים (לוח 1) מראה כי לצד יישובים כמו מודיעין ורעננה, שבהם נמצאו שיעורי אי-ביטחון תזונתי נמוכים מאוד באופן יחסי (4%-7%

לוח 1

שיעורי אי-ביטחון תזונתי - יישובים נבחרים (אחוזים), 2012

אי-ביטחון תזונתי		ביטחון תזונתי	יישוב
מזה: אי-ביטחון תזונתי ניכר	סך הכל		
9.3	19.4	80.7	אשדוד
1.7	4.1	96.0	מודיעין
14.8	29.5	70.5	ירושלים
4.8	10.1	89.9	חיפה
6.9	12.0	88.0	תל אביב - יפו
7.5	20.0	80.0	בני ברק
6.8	16.7	83.3	בת ים
2.3	11.2	88.8	גבעתיים
8.1	12.7	87.2	הרצליה
7.6	22.1	77.9	חדרה
8.5	14.0	86.0	חולון
9.0	20.4	79.6	קריית אתא
1.7	7.5	92.5	כפר סבא
17.7	24.7	75.3	לוד
7.0	15.8	84.2	אשקלון
8.2	15.2	84.8	נתניה
6.4	14.0	86.0	פתח תקוה
5.4	11.6	88.4	ראשון לציון
4.8	9.3	90.7	רחובות
19.3	31.4	68.7	רמלה
7.2	14.8	85.1	רמת גן
6.3	6.9	93.1	רעננה
4.6	14.5	85.5	באר שבע
8.1	18.2	81.8	נהריה
26.1	48.8	51.2	שפרעם-טמרה
23.9	49.3	50.8	אום אל-פחם ובאקה אל גרביה
30.6	53.7	46.3	טירה-טייבה

בהתאמה), שיעורי האי-ביטחון התזונתי ביישובים הערביים כגון אום אל-פחם ובאקה אל-גרביה (מחוז חיפה), טירה וטייבה (מחוז מרכז), ושפרעם וטמרה (מחוז צפון), מגיעים ל-49%-54%. גם ביישובים מעורבים כגון לוד ורמלה שיעורים אלה גבוהים ומגיעים לכ-25%-31%. יישובים נוספים בהם שיעורי האי-ביטחון התזונתי גבוהים הם ירושלים, בני ברק, חדרה וקריית אתא (20%-30%). במרבית הערים הללו שליש עד מחצית מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נמצאות באי-ביטחון תזונתי ניכר.

לוח 2

שיעורי היעזרות בארגוני סיוע ובמשפחה – יישובים נבחרים (אחוזים), 2012

יישוב	סך הכל		ביטחון תזונתי		אי-ביטחון תזונתי קל		אי-ביטחון תזונתי ניכר	
	עזרה ממשפחה או מארגונים	מזה: עזרה	עזרה ממשפחה או מארגונים	מזה: עזרה	עזרה ממשפחה או מארגונים	מזה: עזרה	עזרה ממשפחה או מארגונים	מזה: עזרה
	מארגונים	מארגונים	מארגונים	מארגונים	מארגונים	מארגונים	מארגונים	מארגונים
אשדוד	28.1	25.7	20.2	18.3	64.9	57.7	54.8	53.2
מודיעין	8.4	7.6	7.7	6.9	0	0	62.8	62.8
ירושלים	32.1	29.2	19.8	18	58.8	54.9	60.4	56.9
חיפה	19.9	19	13.5	12.9	61.3	61.3	71.1	65.1
תל אביב - יפו	22.6	21.4	17.5	16.9	48.1	46.1	55.9	48.9
בני ברק	37.9	33.4	27.6	25.7	66.8	53.2	67	51.7
בת ים	23.5	23.1	18	18	55.1	52.5	53.1	49.4
גבעתיים	21	21	18.3	18.3	18.6	18.6	100	100
הרצליה	17	14.6	9	9	64.5	64.5	69.4	45
חדרה	25.2	25.2	18.7	18.7	42.2	42.2	50.9	50.9
חולון	21.6	21.1	14.4	14	75.9	75.9	57	54.2
קריית אתא	30.7	29.6	19.2	19.2	50.8	40.6	92.7	92.7
כפר סבא	16.7	15.7	12.5	12	54.1	45.1	44.6	44.6
לוד	26.5	25.7	15.1	14	43.1	43.1	57.9	57.9
אשקלון	25.6	23.5	18.4	17.8	62	56.6	46.4	46.4
נתניה	24.3	21.6	17.1	14.8	70.2	65	60.3	55.9
פתח תקוה	23.3	21.7	16.8	15.2	51.3	51.3	69.5	65.9
ראשון לציון	23.1	21.3	18.6	17.5	45.2	38.7	68.9	59.8
רחובות	16.1	15.7	14.1	13.7	28	28	25.6	25.6
רמלה	28.2	27.1	16.1	16.1	43.2	38.4	54.5	51.5
רמת גן	21.7	21.2	13.4	13.4	56.4	56.4	75.8	69.4
רעננה	14.9	13.6	10.5	10.5	0	0	72.6	50.4
באר שבע	25.6	24.5	18.8	17.8	56.9	53.4	77.3	77.3
נהריה	30.7	29.2	17.5	17.5	81.9	65.9	79.2	79.2
שפרעם-טמרה	32.7	32.7	11.2	11.2	58.2	58.2	49.6	49.6
אום אל-פחם ובאקה אל-גרביה	41.2	41.2	19.1	19.1	34.1	34.1	82.0	82.0
טירה-טייבה	37.1	37.1	14.9	14.9	52.2	52.2	72.6	72.6

הממצאים בנוגע לרמת ההיעזרות של משפחות בארגוני סיוע או במשפחה במהלך השנה (לוח 2), מעלים כי היעזרות בארגונים או במשפחה רווחת בעיקר ביישובים יהודיים כגון ירושלים, אשדוד, חיפה, בני-ברק, הרצליה, חולון, אשקלון נתניה ונהריה: יותר ממחצית המשפחות בהם הנמצאות באי-ביטחון תזונתי כלשהו נעזרות בארגוני סיוע (ומיעוטן במשפחות) כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן.

בקרב משפחות הנמצאות באי-ביטחון תזונתי ניכר אפשר לראות כי שיעור ההיעזרות בגורמי סיוע ומשפחה גבוהים גם ביישובים ערביים כגון טירה וטייבה (כ-73%) ואום אל-פחם ובאקה אל-גרבייה (82%). ממצאים אלה מראים על שיעורי הסתייעות גבוהים יותר בערים המאופיינות ברמה גבוהה של אי-ביטחון תזונתי ואי אפשר לדעת מהנתונים בכמה היה מחמיר מצבן של המשפחות לולא נעזרו בגורמי הסיוע.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים 2011-2012 (לוחות 7-11). לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות, ולוחות 8 ו-9 מציגים את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה ב-2011 וב-2012 בהתאמה. בלוח 10 מובאים הערכים של יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 11 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים.

ככלל, המדדים המתקבלים על-פי סקר הוצאות 2012 נמוכים בדרך כלל מהמדדים שחושבו מסקר ההכנסות המשולב בשנים האחרונות. להערכתנו השינויים בגודל המדגם, שיטות הפקידה, הרכב המדגם ועוד, מסבירים אחדים משינויים אלה בהתפלגות ההכנסות של משקי הבית ובשיעורי העוני שלהם. כאמור, בשלב זה אין בידינו אינדיקציה טובה להכריע בנוגע לעוצמת ההשפעות של התהליכים בין שני הגורמים - השינויים בשיטת עריכת הסקר והשינויים הכלכליים.

תחולת העוני של המשפחות העובדות לפני תשלומי העברה ומיסים מגיעה ל-19.7% ויורדת ל-13.7% במדידה לפי ההכנסה הפנויה. ההבדלים בין תחולת העוני של משקי בית שבראשם שכיר לעומת משקי בית שבראשם עצמאי - זניחים. מבדיקה של שנים עברו עולה, כי ממדי העוני בקרב המשפחות העובדות נמצאו במגמת עלייה הדרגתית ומתמשכת. לשם השוואה, ב-1999 היתה תחולת העוני של המשפחות העובדות כמחצית מזו השוררת כיום - 7%. הצטרפותן של אוכלוסיות חלשות למדי לשוק העבודה מגדילה אמנם את מעגל התעסוקה ושיעורי ההשתתפות אך היא גם פועלת להעלאת שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת ומערערת יותר ויותר על ההנחה כי עבודה כשלעצמה מהווה ערובה לחילוץ מעוני.

תחולת העוני של משפחות ערביות נותרה ברמה גבוהה - 54.3% ב-2012, פי 2.8 מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. האוכלוסייה הערבית מהווה כ-37% מסך המשפחות העניות, אף שחלקה באוכלוסייה כולה נמוך בהרבה (13% לפי נתוני הסקר הנוכחי, שכאמור אינו כולל את הבדווים בדרום, שלא נפקדו בידי הלמ"ס ב-2013). גם המדדים האחרים להערכת העוני, כמו עומק העוני וחומרתו, מצביעים על רמה גבוהה יותר של מצוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בהשוואה לכלל האוכלוסייה הענייה. כך למשל, עומק העוני בקרב הערבים מגיע ל-39.6% וגבוה ב-15% מהמדד לכלל העניים (34.4%).

תחולת העוני של הקשישים הגיעה ב-2012 ל-22.7%. זהו שיעור גבוה לעומת הירידה שאפיינה קבוצה זו בשנים האחרונות ואשר הושגה בזכות שיפור ההדרגתי והמתמשך של מערך הקצבאות של הקשישים בישראל בשנים האחרונות. הזינוק לכאורה בממדי העוני של קשישים ב-2012, מוסבר ברמת הקצבאות הקרובה מאוד לעוני, לעומת העלייה ברמת החיים (ב-12%), כפי שהשתקפה ב-2013 בהשוואה בין סקר ההוצאות לסקר ההכנסות הקודם (שהיא כאמור בעייתית). לרמת גמלאות

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה נבחרות, 2011 ו-2012

2012			2011			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.4	30.3	1.00	19.9	32.8	סך כל האוכלוסייה
0.73	14.1	25.9	0.71	14.2	28.1	יהודים
2.80	54.3	59.2	2.68	53.5	60.4	ערבים
1.17	22.7	50.5	0.97	19.4	54.4	קשישים
0.90	17.3	34.8	0.82	16.3	40.4	עולים
2.75	53.2	68.0	2.73	54.3	66.9	חרדים
1.28	24.8	30.5	1.34	26.8	32.9	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.95	18.5	24.5	1.03	20.4	26.4	1-3 ילדים
2.92	56.6	60.7	2.85	56.7	63.8	4 ילדים ויותר
3.46	67.1	71.1	3.38	67.4	75.4	5 ילדים ויותר
1.50	29.0	45.1	1.55	30.8	47.5	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.71	13.7	19.7	0.69	13.8	20.0	עובד
0.71	13.7	20.1	0.69	13.7	20.6	שכיר
0.69	13.4	16.5	0.70	14.0	16.0	עצמאי
3.41	66.1	89.1	3.55	70.7	90.4	לא עובד בגיל עבודה
1.27	24.6	36.0	1.30	25.9	37.8	מפרנס אחד
0.26	5.0	6.8	0.23	4.6	6.6	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית						
1.16	22.4	32.2	1.28	25.4	36.2	עד 30
1.04	20.1	26.1	1.09	21.7	27.9	31-45
0.73	14.1	20.2	0.76	15.1	21.5	46 עד גיל הפנסיה
1.24	24.1	54.0	1.00	19.8	58.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
השכלה של ראש משק הבית						
2.33	45.2	69.1	2.22	44.2	71.3	עד 8 שנות לימוד
1.15	22.3	33.2	1.18	23.6	36.1	9-12 שנות לימוד
0.66	12.8	21.4	0.61	12.2	22.4	13 שנות לימוד ויותר

* ממד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני של כלל האוכלוסייה (לפי הכנסה פנויה) ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.

** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

הבטחת הכנסה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בקרב קשישים היא הגבוהה ביותר, ומגיעה לכ-55% הנחלים מעוני בעקבותיהם. יצוין ש-2012 היא השנה הראשונה שבה הקצאות רק עודכנו על-פי שינוי במדד המחירים המתאים ולא הוגדלו באמצעות חקיקה (כמו בשנים 2009-2011).

תחולת העוני של משפחות עם ילדים המהוות יותר ממחצית המשפחות העניות, היתה ב-2012

24.8%. בעוד שתחולת העוני של משפחות עם 1-3 ילדים נמוכה מהממוצע הארצי ומגיעה ל-18.5% - תחולת העוני של משפחות עם 4 ילדים ויותר מגיעה ל-56.6% (ול-2/3 כאשר מתייחסים למשפחות גדולות יותר, עם 5 ילדים ויותר) וגדולה פי 3 מהממוצע הארצי. תרומת תשלומי ההעברה לחילוף של משפחות קטנות מעוני גבוהה בהרבה מזו של המשפחות עם 4 ילדים ויותר - 24.6% לעומת 6.7% בלבד, בשל מבנה קצבאות הילדים וקצבאות הקיום אשר אינן מעניקות העדפה למשפחות גדולות ובמקרים רבים אף מחמירות את מצבן.

תחולת העוני של משפחות חד-הוריות גבוהה ב-50% מהממוצע הארצי והיתה ב-2012 29%.

תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים במשפחות אלה גבוהה לעומת שאר המשפחות עם ילדים: כ-36% מהן נחלצות בזכותם מעוני. גם עומק העוני גבוה יותר בקרבם - כ-36% לעומת 34.4% בכלל האוכלוסייה.

תחולת העוני של עולים, שרשמה ירדות לאורך השנים, הגיעה ב-2012 ל-17.3% - והיא נמוכה

מזו השוררת בכלל האוכלוסייה. תרומתם של תשלומי ההעברה לחילוצה מעוני גבוהה מאוד בקרב אוכלוסייה זו (החופפת בחלקה את אוכלוסיית הקשישים) והיא הגיעה ב-2012 לכמחצית מהם.

ב-2012 תחולת העוני של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות הוסיפה להיות הגבוהה ביותר מכל קבוצות האוכלוסייה והגיעה ל-66.1% - פי 3.4 מהממוצע הארצי.

ללא תשלומי ההעברה ומיסים הישירים היתה תחולת העוני שלהן 89.1%, כך שתרומתם לחילוף מעוני מגיעה לכרבע מהן. על רקע הצטרפותן של משפחות כאלה לשוק העבודה, הלך ופחת חלקן בקרב האוכלוסייה העניה במקביל לעלייה בחלקן של המשפחות העובדות העניות, מכאן שכניסתן לשוק העבודה לא תמיד הועילה לצורך חילוץ מעוני. משנת 1999, תחולת העוני הגבוהה ממילא של משפחות אלה עלתה עלייה חדה, מ-64.5% לכ-71% ב-2011, אולם השינויים המבניים בסקר הנוכחי מובילים לשיעורי עוני נמוכים קצת יותר, המגיעים כאמור לכ-66%. עומק העוני של אוכלוסייה זו, שנראה שאינה זוכה למענה ההולם את חומרת מצבה, היה גבוהה ב-2012 ב-60% מזו של כלל העניים. הסיבה לכך נעוצה באי-השתתפות בשוק העבודה, בתחולתן הנמוכה למדי של הקצבאות למינימום קיום וברמתן הנמוכה בהשוואה למינימום המחיה הולם כפי שהוא מתבטא בקו העוני, וברמה הנמוכה של קצבאות הילדים, שהופחתו שוב ב-2013¹⁰.

בדיקת יחס הפער של הכנסות העניים לפי ההכנסה הכלכלית והפנויה, מעלה שהמרחק הממוצע של משפחה ענייה מקו העוני מגיע לכשליש (לוח 10). בדומה לנתוני תחולת העוני, פער העוני בקרב משפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד הוא הגבוה ביותר, ובקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר הוא הנמוך ביותר. בדיקת תרומתם של אמצעי המדיניות של הממשלה - תשלומי העברה ומיסים ישירים - על תחולת העוני ועל עומק העוני (לוח 11), מעלה כי זו נותרה כפי שהיתה בשנתיים האחרונות.

10 השינויים בממדי העוני בעקבות הפחתת קצבאות הילדים האחרונה יבואו לידי ביטוי מלא רק בסקר של 2014, שכן הם התרחשו רק באוגוסט של 2013 כך שב-2013 יבואו לידי ביטוי חלקי בלבד.

לוח 8

חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2011

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
52.0	61.1	61.5	73.3	79.5	85.5	יהודים
48.0	38.9	38.5	26.7	20.5	14.5	ערבים
8.5	20.3	15.9	34.6	10.6	20.8	קשישים
11.3	15.9	16.7	23.8	16.2	19.3	עולים
82.9	60.9	72.8	45.5	66.0	45.3	משפחות עם ילדים - סך הכל
41.9	38.4	38.8	30.1	48.6	37.4	1-3 ילדים
41.0	22.5	34.0	15.4	17.4	7.9	4 ילדים ויותר
25.7	12.4	21.2	8.4	9.3	3.7	5 ילדים ויותר
8.6	8.5	9.3	8.0	6.1	5.5	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
66.0	52.9	63.5	46.7	84.8	76.5	עובד
57.7	45.9	56.8	41.9	73.5	66.6	שכיר
8.4	7.0	6.8	4.8	11.3	9.9	עצמאי
26.2	28.1	22.4	21.8	8.0	7.9	לא עובד בגיל עבודה
51.6	42.8	48.8	38.0	31.3	32.9	מפרנס אחד
14.5	10.1	14.7	8.7	53.5	43.6	שני מפרנסים ויותר
						קבוצות גיל של ראש משק הבית
20.7	20.7	20.6	17.9	16.3	16.2	עד 30
49.5	37.5	43.8	29.3	42.8	34.4	31-45
22.5	23.6	20.9	20.4	32.0	31.1	46 עד גיל הפנסיה
7.3	18.2	14.6	32.4	8.9	18.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.1	23.6	19.3	23.2	9.2	10.7	עד 8 שנות לימוד
48.2	44.7	45.8	41.5	40.3	37.7	9-12 שנות לימוד
31.7	31.7	35.0	35.3	50.6	51.6	13 שנות לימוד ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

לוח 9

חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2012

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
53.7	63.4	63.2	74.5	81.2	87.0	יהודים
46.3	36.6	36.8	25.5	18.8	13.0	ערבים
10.6	23.8	16.7	34.0	10.7	20.4	קשישים
12.9	18.1	17.0	23.3	17.5	20.3	עולים
81.3	57.6	71.9	45.3	65.7	45.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.2	35.8	39.0	30.4	49.2	37.5	1-3 ילדים
41.1	21.7	32.8	14.9	16.5	7.4	4 ילדים ויותר
25.9	12.3	20.5	8.3	9.0	3.5	5 ילדים ויותר
9.1	9.0	10.1	9.0	6.9	6.0	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
69.5	56.0	67.3	51.7	86.8	79.4	עובד
60.0	49.0	59.4	46.1	75.6	69.3	שכיר
9.3	7.0	7.8	5.5	11.1	10.1	עצמאי
20.7	21.6	18.6	18.6	6.3	6.3	לא עובד בגיל עבודה
53.0	44.5	51.3	41.7	31.9	35.0	מפרנס אחד
16.5	11.5	15.9	10.0	54.9	44.4	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
18.6	20.1	19.6	18.5	17.3	17.4	עד 30
49.7	35.9	43.9	29.8	43.0	34.5	31-45
22.3	22.2	21.5	20.3	30.8	30.5	46 עד גיל הפנסיה
9.4	21.8	15.0	31.4	8.9	17.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
17.1	21.4	16.7	20.9	7.5	9.2	עד 8 שנות לימוד
48.6	43.7	46.7	41.7	41.0	38.0	9-12 שנות לימוד
34.3	35.0	36.6	37.4	51.5	52.9	13 שנות לימוד ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

לוח 10

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה נבחרות, 2011 ו-2012

קבוצת אוכלוסייה (משפחות)	2012			2011		
	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית
סך כל האוכלוסייה	1.00	34.4	56.3	1.00	34.7	58.3
יהודים	0.87	29.8	56.2	0.92	31.8	60.1
ערבים	1.15	39.6	56.5	1.09	37.8	55.4
קשישים	0.82	28.1	78.0	0.77	26.8	79.5
עולים	0.73	25.1	61.1	0.82	28.4	65.3
משפחות עם ילדים - סך הכל	1.03	35.4	52.0	1.03	35.8	53.8
1-3 ילדים	0.91	31.4	47.3	0.96	33.5	50.3
4 ילדים ויותר	1.15	39.4	57.6	1.10	38.3	57.7
5 ילדים ויותר	1.18	40.6	59.1	1.12	38.8	59.5
משפחות חד הוריות	1.05	36.0	61.4	1.05	36.3	62.6
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
עובד	0.85	29.2	40.1	0.83	28.7	39.6
שכיר	0.83	28.7	40.0	0.82	28.3	39.8
עצמאי	0.96	33.1	40.7	0.90	31.0	37.7
לא עובד בגיל עבודה	1.58	54.2	94.2	1.50	52.1	95.6
מפרנס אחד	0.91	31.4	43.5	0.89	30.9	43.5
שני מפרנסים ויותר	0.65	22.3	29.1	0.60	20.8	26.4
גיל של ראש משק הבית						
עד 30	0.96	33.0	50.6	1.03	35.6	54.6
31-45	1.02	35.1	51.4	1.01	35.1	52.6
46 עד גיל הפנסיה	1.07	36.9	55.9	1.04	36.1	58.7
בגיל הפנסיה לפי חוק	0.79	27.2	78.4	0.71	24.7	80.2
השכלה של ראש משק הבית						
עד 8 שנות לימוד	1.08	37.0	72.1	1.15	39.9	71.2
9-12 שנות לימוד	1.00	34.2	51.0	0.97	33.5	53.8
13 שנות לימוד ויותר	0.97	33.2	55.9	0.96	33.2	57.1

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.

** ממד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.

לוח 11

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני
בקבוצות אוכלוסייה נבחרות, 2010-2012

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2012	2011	2010	2012	2011	2010	
39.0	40.5	40.2	36.0	39.3	39.2	סך כל האוכלוסייה
46.9	47.1	44.4	45.5	49.4	48.7	יהודים
29.9	31.8	33.8	8.4	11.5	12.3	ערבים
64.0	66.3	66.7	55.1	64.4	64.3	קשישים
59.0	56.6	56.8	50.1	59.6	57.8	עולים
31.9	33.4	34.0	18.7	18.7	17.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
33.6	33.5	33.4	24.6	22.5	21.5	1-3 ילדים
31.6	33.7	34.9	6.7	11.2	8.3	4 ילדים ויותר
31.2	34.9	35.5	5.6	10.7	8.2	5 ילדים ויותר
41.3	42.0	43.7	35.8	35.2	35.1	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
27.1	27.5	26.7	30.6	31.3	31.9	עובד
28.3	28.8	28.2	32.0	33.4	33.8	שכיר
18.7	17.7	17.1	19.2	12.6	15.5	עצמאי
42.4	45.4	44.4	25.8	21.8	22.6	לא עובד בגיל עבודה
27.8	29.1	28.5	31.7	31.6	32.2	מפרנס אחד
23.6	21.2	15.6	26.2	29.9	30.0	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
34.9	34.8	32.9	30.4	29.8	28.8	עד 30
31.7	33.2	33.7	22.9	22.3	21.8	31-45
34.0	38.5	37.7	30.3	29.6	31.5	46 עד גיל הפנסיה
65.3	69.2	68.6	55.4	65.9	65.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
48.7	44.0	43.5	34.7	38.0	38.9	עד 8 שנות לימוד
32.9	37.8	36.3	32.9	34.6	34.1	9-12 שנות לימוד
40.5	41.9	43.4	40.2	45.5	45.7	13 שנות לימוד ויותר

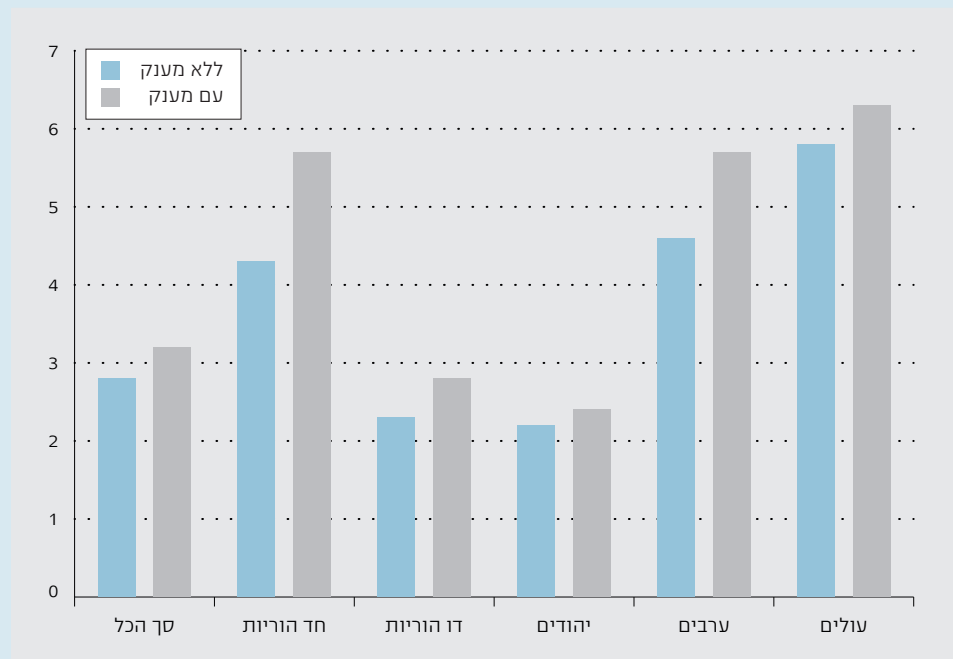
תיבה 2

השפעת מענק העבודה על הכנסות ורמת העוני של משפחות

כחלק ממחקר על תוכנית מענק עבודה (מס הכנסה שלילי)¹ נבדקה השפעת המענק על השינוי בהכנסות בכלל ועל ממדי העוני בפרט, של המשפחות שהיו זכאיות לו. מחקר המעקב אחר האוכלוסייה הפוטנציאלית הזכאית למענק העבודה נעשה בידי קבוצת מחקר משותפת שבה השתתפו נציגים מהביטוח הלאומי וממוסדות נוספים (בנק ישראל, מכון ברוקדייל ועוד). המחקר בדק את השינויים במצב המשפחות על-פי מאפיינים שונים הקשורים בין היתר להכנסות ולרמת העוני שלהן, בשיטה של קבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת (קבוצת הביקורת הורכבה ממשפחות דומות שלא קיבלו מענק עבודה), בשלוש נקודות זמן ותוך חזרה לאותן המשפחות.

בתיבה זו יוצגו תמצית הממצאים שיוצגו בדוח המלא, הנוגעים להשפעת מענק העבודה על רמת העוני של משפחות בארץ על-פי הניתוח שבוצע בשתי נקודות זמן - המועד הראשון של הראיונות בתחילת התוכנית (t_0) והמועד השלישי של הראיונות (t_2)². הממצאים יוצגו בחתכים של קבוצות ראשיות באוכלוסיית הזכאים (משפחות עם 1-2 ילדים, משפחות עם 3 ילדים ויותר, ובני 55+) וכן בחתכים של קבוצות אוכלוסייה (עולים, ערבים, חד הוריות וכד').

הירידה בתחולת העוני בקבוצות הניסוי והביקורת בין t_0 ל- t_2 עם מענק העבודה ובלעדיו, ממוצע ובקבוצות אוכלוסייה נבחרות



- 1 מחקר מס הכנסה שלילי נעשה בידי צוות חוקרים מבנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, מכון ברוקדייל ורשות המיסים. הדוח המלא והמפורט על השפעת מענק העבודה על העוני ותחומים נוספים יפורסם בקרוב.
- 2 הדוח המלא של היבט נחקר זה יפורסם בקרוב במסגרת הדוח הכולל של קבוצת המחקר הבין-משרדית.

תחולת העוני של משפחות בקבוצת הניסוי ירדה מ-41.4% ב- t_0 ל-38.4% ב- t_2 (ר' הלוח), אולם תוספת מענק העבודה ב- t_2 תרמה לירידה נוספת בתחולת העוני לרמה של 38.0%, כלומר בכחצי נקודת אחוז נוספת. תחולת העוני של משפחות בביקורת, שכאמור לא נכללו בתוכנית מענק העבודה, ירדה אף היא מ-40.2% ב- t_0 ל-40.1% ב- t_2 .

בדיקת השפעת מענק ההכנסה לפי הפרש ההפרשים (כלומר כאשר אנו מחשבים את ההפרש בין תחולת העוני בין t_2 לבין t_0 בקבוצת הניסוי והביקורת ואז מחשבים את ההפרש בין שני ההפרשים הללו) מעלה כי תחולת העוני בקבוצת הניסוי ירדה בין t_0 ל- t_2 ב-2.8 נקודות אחוז יותר מאשר הירידה בתחולת העוני בקבוצת הביקורת בין שתי נקודות הזמן. למענק העבודה היתה השפעה נוספת בכך שהוא הגדיל את הפער בירידה בתחולת העוני בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת ל-3.2 נקודות האחוז (הטור האחרון בלוח). ממצאים אלה מרוכזים ומומחשים גם בתרשים שלעיל.

בבדיקה של השפעת מענק העבודה על תחולת העוני של משפחות בקרב קבוצות אוכלוסייה נבחרות, אפשר לראות כי השפעתו היתה הגדולה ביותר בקרב משפחות עולים: המענק הגדיל את הירידה בתחולת העוני בניסוי בכ-6 נקודות אחוז לעומת הירידה בתחולת העוני בקבוצת הביקורת. השפעת מענק העבודה ניכרת גם בקרב המשפחות החד-הוריות ומשפחות ערביות: הירידה בתחולת העוני אצלן בקבוצת הניסוי היתה גבוהה ב-5.7 נקודות אחוז יותר מהירידה בקבוצת הביקורת המקבילה. ההשפעה הקטנה ביותר של מענק העבודה היתה בקרב היהודים: אמנם גם אצלם הירידה בתחולת העוני בקבוצת הניסוי בין t_0 ל- t_2 היתה גדולה יותר מהירידה בקבוצת הביקורת, אך בשיעור מתון למדי של 2.4 נקודות האחוז.

תחולת עוני של משפחות בקבוצת הניסוי והביקורת, לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים)

קבוצת אוכלוסייה	t_0		t_2		הפרש הפרשים	
	ניסוי	ביקורת	ניסוי		ביקורת	
	הכנסה לאחר תשלומי העברה	הכנסה לאחר תשלומי העברה	הכנסה לאחר תשלומי העברה	הכנסה לאחר תשלומי העברה	הכנסה לאחר תשלומי העברה	הכנסה לאחר תשלומי העברה
סה"כ	41.4	40.2	38.4	38.0	40.1	40.1
חד הוריות	52.7	48.7	49.3	47.9	49.6	49.6
דו הוריות	48.5	41.5	44.4	43.9	39.8	39.8
יהודים	40.3	37.9	37.7	37.6	37.6	37.6
ערבים	56.1	61.2	53.1	52.0	62.8	62.8
עולים	43.7	28.8	40.5	40.0	31.3	31.3
					-5.8	-6.3
					-4.6	-5.7
					-2.2	-2.4
					-2.3	-2.8
					-4.3	-5.7
					-2.8	-3.2

אחת הדרכים להגדיר עוני חמור היא לבדוק משקי בית שהכנסתם נופלת בהרבה מקו העוני הרשמי של 50% מההכנסה החציונית של ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית. כך למשל, מקובל להתייחס למשקי בית שרמת ההכנסה שלהם נמוכה מ-40% מההכנסה החציונית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור¹¹, ועל-פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו

11 גישה מקובלת יותר בקרב חוקרי עוני היא להגדיר עוני חמור בעזרת מדד ה-FGT, המבטא בדרך כלל את הסכום הריבועי של פערי ההכנסות כמתואר במקומות אחרים בפרק זה. הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

לוח 12

תחולת עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב נפשות, בקבוצות אוכלוסייה נבחרות, 2012

קבוצת אוכלוסייה	חיים בעוני חמור - מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית	חיים בעוני מתון - 40%-50% מההכנסה החציונית	חיים מתחת לקו העוני הרשמי של 50%	חיים מעל קו העוני הרשמי אך בסיכון לעוני
סך כל האוכלוסייה	15.4	8.1	23.5	7.2
יהודים	8.8	6.7	15.5	6.3
ערבים	44.2	13.8	57.9	10.8
קשישים	12.6	10.7	23.3	7.7
עולים	7.5	9.8	17.3	8.6
חרדים*	38.3	20.0	58.3	12.2
משפחות עם ילדים - סך הכול	19.8	9.3	29.1	7.8
1-3 ילדים	11.4	7.8	19.2	7.2
4 ילדים ויותר	44.8	13.6	58.4	9.6
5 ילדים ויותר	51.9	15.4	67.3	10.9
משפחות חד-הוריות	20.9	10.2	31.0	10.3
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
עובד	11.4	7.4	18.8	7.0
שכיר	11.1	7.5	18.6	7.1
עצמאי	13.1	6.6	19.7	6.3
לא עובד בגיל עבודה	68.2	9.3	77.5	7.5
מפרנס אחד	25.9	13.1	39.0	8.8
שני מפרנסים	2.9	4.1	7.0	5.9
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	15.8	9.4	25.2	10.0
31-45	18.5	8.6	27.1	6.8
46 עד גיל הפנסיה	11.6	5.4	17.0	6.0
בגיל פרישה לפי חוק	13.0	11.9	24.9	7.9
השכלה של ראש משק הבית				
עד 8 שנות לימוד	37.4	16.1	53.5	10.8
9-12 שנות לימוד	18.8	9.0	27.8	9.0
13 שנות לימוד ויותר	9.5	6.1	15.6	5.2

* הגדרת חרדים לפי הגישה במחקר של גוטליב-קושניר מ-2009.

העוני הרשמי אך הן נמוכות מ-60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית החיים בסיכון לעוני¹². שיעור החיים בעוני חמור בכלל האוכלוסייה מגיע לכ-15% מהנפשות בממוצע, ואולם במשפחות הגדולות, שרובן (כ-2/3 מהן) משפחות של חרדים ומשפחות ערביות - שיעור זה נוסק ליותר מ-40% (לוח 12). בעוני חמור חיות כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן ארבעה ילדים ויותר, כ-90% מהנפשות במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד ויותר מ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות. בקבוצות אחרות לעומת זאת שיעור החיים בעוני חמור נמוכים בהרבה - כמחצית מהקשישים העניים ומשפחות שראשן בגיל פרישה, 43% ממשפחות עולים ו-45% ממשקי בית עם שני מפרנסים חיים בעוני חמור (לוח 12).

12 מדד ה-60% נקבע בידי האיחוד האירופי כקו העוני הרשמי של סיכון לחיים בעוני. ר' Poverty and social exclusion באתר: <http://ec.europa.eu/social>.

5. האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המיסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שהפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גדלה, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

הנתונים המוצגים להלן נבדלים כאמור מאלה של השנים הקודמות לנוכח שינויים המבניים בבסיס הנתונים: המשמעות בנוגע לשנה ייחודית זו היא שֶׁבֶר בסדרה הסטטיסטית, אשר בגינו אי-אפשר להשוות באופן ישיר בין נתוני 2011 ל-2012. עם זאת, כפי שיוצג להלן, הסתכלות בטווח של שנים רבות לאחר מלמדת כי בדרך כלל ערכי המדדים והמגמות העיקריות כפי שחושבו בשנים האחרונות נותרו בעינם.

בשנים 2012-2004 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 24.0% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר - 27.2% (לוח 13). העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2007-2003, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שני שינויים בעלי השפעה מצטברת באותו כיוון: מצד אחד תשלומי ההעברה עלו ריאלי בכ-2%, ומצד אחר גם המיסים הישירים ירדו, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-16%. מאחר שבממוצע הפחתת המיסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה מההכנסה הכלכלית בשנים 2012-2004.

לוח 13

הכנסה, קצבאות ומיסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2012), 2012-2004

2012 לעומת 2004 (אחוזים)	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
24.0	14,530	12,930	13,180	12,720	13,040	13,200	12,560	12,080	11,720	הכנסה כלכלית
7.3	2,060	1,960	1,970	1,970	1,860	1,910	1,930	1,920	1,920	סך כל תשלומי ההעברה
4.9	1,510	1,480	1,490	1,450	1,380	1,390	1,410	1,400	1,440	קצבאות ביטוח לאומי
0.0	2,750	2,320	2,500	2,400	2,650	2,890	2,660	2,690	2,750	מיסים ישירים
27.2	13,840	12,570	12,650	12,290	12,250	12,220	11,830	11,320	10,880	הכנסה פנויה

ב-2012 היתה ירידה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית, מ-15.2% ב-2011 ל-14.2% ב-2012, כך ששיעור זה היה נמוך גם מרמתו ב-2009 (לוח 14). ההבדלים המשמעותיים בשיעורי תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית של העשירונים השונים, בעיקרם התחתונים, בין השנים 2012 ו-2011, כפי שמוצג בלוח 14, אינם מוסברים על ידי שינויים ריאליים בשנים הללו, אלא נובעים ברובם כנראה מההבדלים טכניים בין בסיסי הנתונים. ישנה עלייה בשיעור של המיסים הישירים מתוך ההכנסה הכלכלית מרמה של 18% ב-2011 לרמה של 18.9% מסך ההכנסה הכלכלית ב-2012. שינוי זה מגלם מידה של פרוגרסיביות, כאשר העשירון השני מציג ירידה של כ-2 נקודות אחוז בשיעור המיסים הישירים כחלק מסך הכנסתו הכלכלית, בעוד ששאר העשירונים מציגים עלייה בשיעור זה, הגדלה עם העשירונים.

לוח 14

שיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2012-2010

עשירון	תשלומי העברה			מיסים ישירים		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010
תחתון	**--	**--	**--	**--	**--	**--
2	157.1	133.2	96.4	14.5	12.7	10.8
3	52.3	51.6	46.9	8.8	8.6	8.7
4	34.6	38.0	30.2	9.3	8.5	9.1
5	23.4	22.2	21.1	9.6	9.1	10.0
6	14.9	14.7	13.7	10.3	10.4	11.1
7	9.5	9.8	11.0	12.3	11.5	12.5
8	6.7	6.5	7.7	14.6	14.1	15.2
9	4.7	4.9	4.4	18.6	17.9	19.2
עליון	2.1	2.2	2.4	28.0	26.5	27.6
סה"כ	14.9	15.2	14.2	18.9	18.0	18.9

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
 ** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח 15

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (אחוזים), 2012-2010

עשירון	תשלומי העברה			מיסים ישירים		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010
תחתון	25.2	26.7	25.0	1.0	1.1	0.9
2	13.5	12.1	11.4	1.0	1.0	1.0
3	10.0	9.7	10.2	1.3	1.4	1.4
4	10.3	10.9	9.7	2.2	2.1	2.2
5	9.8	9.0	9.3	3.2	3.1	3.3
6	8.1	8.0	7.9	4.4	4.8	4.8
7	6.6	6.8	8.0	6.7	6.8	6.8
8	5.9	5.9	7.1	10.2	10.7	10.6
9	5.5	5.8	5.4	17.4	18.1	17.9
עליון	5.1	5.0	5.9	52.6	51.1	51.1
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השביעי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למיסים הישירים (לוח 15) והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המיסים ומקבל כ-6% מסך תשלומי ההעברה. דפוס

לוח 16

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2012-2010

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומיסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומיסים			
2012	2011	2010	2012	2011	2010	2012	2011	2010	
2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.6	0.1	0.0	0.0	תחתון
3.6	3.4	3.4	3.2	3.1	3.0	1.9	1.6	1.4	2
4.8	4.6	4.6	4.3	4.2	4.1	3.4	3.1	3.1	3
6.1	6.1	6.0	5.5	5.5	5.4	4.9	4.7	4.7	4
7.6	7.5	7.6	6.9	6.9	6.9	6.5	6.4	6.4	5
9.1	9.2	9.2	8.5	8.6	8.5	8.4	8.5	8.4	6
10.8	11.0	11.0	10.3	10.5	10.3	10.5	10.8	10.6	7
13.0	13.3	13.1	12.7	13.0	12.7	13.3	13.7	13.4	8
16.2	16.5	16.3	16.6	16.8	16.5	17.8	18.2	17.8	9
26.8	26.5	27.1	30.2	29.8	30.8	33.3	33.0	34.1	עליון
7.8	8.0	8.3	9.5	9.6	10.2	25.5	33.0	36.4	היחס בין הכנסות החמישונים העליון והתחתון

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
 ** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

לוח 17

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2012-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה ומיסים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים
2012	0.4885	0.4170	22.9
2011	0.4973	0.4179	23.7
2010	0.5045	0.4260	23.9
2009	0.5099	0.4293	23.7
2008	0.5118	0.4318	24.7
2007	0.5134	0.4323	25.4
2006	0.5237	0.4379	25.1
2005	0.5225	0.4343	25.8
2004	0.5234	0.4300	27.4
2003	0.5265	0.4241	30.0
2002	0.5368	0.4309	31.5
1999	0.5167	0.4214	30.5
השינוי במדד (%)			
2012 לעומת 2011	-1.8	-0.2	-0.7
2012 לעומת 2002	-9.0	-3.2	2.5
2012 לעומת 1999	-5.5	-1.0	4.8

התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2010-2012¹³ (לוח 16), מלמדים כי בין שתי השנים המשוות, 2011 ו-2012, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין העשירונים. היחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון, לפני תשלומי העברה ומיסים, ירד ירידה ניכרת בין שתי השנים בדומה למדד ג'יני של ההכנסה לפני תשלומי העברה והמיסים הישירים (לוח 17). בהעדר שינויים ריאליים שהתרחשו בשנים הללו העשויים להוות הסבר לכך, אנו מניחים שהדבר נובע מהבדלים טכניים בין בסיסי הנתונים.

מדד ג'יני של ההכנסה לפני תשלומי העברה והמיסים ירד לרמה של 0.4885 ב-2012 לעומת 0.4973 ב-2011 (לוח 17), כאמור ללא סיבה ריאלית מספקת לירידה חדה שכזו. זאת בעוד מדדי ג'יני של שאר סוגי ההכנסה נותרו ללא שינוי ניכר, ומשך הצטמצמה לכאורה מאוד גם תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום האי-שוויון.

תיבה 3 הסיוע הסוציאלי בדיוור

הסיוע בדיוור לאוכלוסיות נזקקות מתרכז בדרך כלל בשני אמצעים עיקריים: דיוור ציבורי וסיוע בשכר דירה, ובמדינות רבות בעולם, בהן ישראל, מתקיים בדרך כלל שילוב של שני האמצעים הללו.

בעשורים האחרונים הסתמנה בישראל מגמה של הפחתה של התערבות הממשלה בשוק הדיוור, כאשר בבחירה בין שני האמצעים ניכר צמצום חלקו של הדיוור הציבורי והגדלת חלקו של הסיוע בשכר דירה.

בתיבה זו נביא סקירה ראשונית של סיוע הממשלה בתחום הדיוור ושל השפעתו על ממדי העוני, המבוססת על סקר הוצאות משקי בית 2012 (בשנה זו התאפשר לראשונה לקבל במסגרת הסקר את הסיוע בשכר דירה כסעיף נפרד).

מנתוני הסקר עולה כי לכ-63% מהמשפחות העניות יש דירה בבעלותן, כ-9% מהמשפחות העניות נתמכות בסיוע ממשלתי (7.7% מתגורות בדיוור ו-1.4% מקבלות סיוע בשכר דירה), כך שכ-28% מהמשפחות העניות אינן מחזיקות בדירה בבעלותן ואינן נתמכות בסיוע כלשהו לדיוור (לוח 1). הסיוע בדיוור ציבורי אכן מוענק בעיקרו למשפחות עניות או בסף העוני, לעומת שיעור נמוך בהרבה (פחות מ-2%) אצל המשפחות שאינן מוגדרות ככאלה.

שיעורם של הנהנים משני האמצעים גבוה במידה ניכרת בקרב המשפחות החיות בעוני או בסף העוני (שהכנסתן היא עד 125% מקו העוני) (לוח 2). משקי בית רבים נמצאו מעל לקו העוני אך בקרבתו - מה שעשוי לרמז על יעילותם של האמצעים הללו לחילוץ מעוני.

מידת היעילות של הסיוע בשכר דירה לחילוץ מעוני מפורטת להלן בלוח 3, המציג לקבוצות שונות את תחולת העוני, תחולת העוני לולא הסיוע בשכר דירה, והיחס בין תחולת העוני המצביע על מידת התרומה של הסיוע להפחתת תחולת העוני. מהנתונים עולה שהסיוע בשכר דירה מפחית

13 הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

את תחולת העוני בכלל האוכלוסייה ב-4.2%, כאשר העולים הם הנהנים העיקריים מסיוע זה - תחולת העוני בקרבם פחתה ב-16.2%. כך גם בקרב קשישים, חד-הוריות ומקבלי קצבת נכות (שחלקם נמצאים בחפיפה עם העולים): תחולת העוני בקבוצות אלה פחתה בשיעורים של 10.4%, 7.9% ו-7.5% בהתאמה.

לוח 1

פתרונות הדיור השונים בקרב משפחות עניות, משפחות בסביבת העוני ומשפחות שאינן עניות (אחוזים), 2012

שיעור הגרים בדירה בבעלות	שיעור הגרים בדיור ציבורי	שיעור הנהנים מסיוע בשכ"ד	אין פתרון
63.0	7.7	1.4	27.8
62.2	7.1	4.0	26.7
69.1	1.8	2.8	26.4

משפחות עניות

משפחות שהכנסתן 25% מעל קו העוני או פחות

משפחות לא עניות

לוח 2

חלקן בדיור הציבורי ובסיוע בשכר דירה של משפחות עניות, משפחות בסביבת העוני ומשפחות שאינן עניות (אחוזים), 2012

חלק בדיור הציבורי	חלק בסך הסיוע בשכ"ד
50.9	11.2
66.7	44.1
49.1	88.8

משפחות עניות

משפחות שהכנסתן 25% מעל קו העוני או פחות

משפחות לא עניות

לוח 3

תחולת העוני עם סיוע בשכר דירה ובלעדיו ותרומת הסיוע להפחתת תחולת העוני, קבוצות נבחרות (אחוזים), 2012

קבוצת אוכלוסייה	סך הכול	תחולת העוני	
		תחולת העוני בהעדר סיוע בשכר דירה	שיעור הירידה בתחולת העוני
סך הכל	19.4	20.2	4.2
קשישים	19.5	21.8	10.4
עולים מ-1990	18.7	22.3	16.2
משפחות עם ילדים	24.8	25.1	1.4
מספר הילדים 1-3	18.5	18.9	2.2
חד-הוריות	28.4	30.8	7.9
מקבלי קצבת נכות	20.0	21.6	7.5
מקבלי הבטחת הכנסה	64.9	67.8	4.3

6. עוני מצד ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על-פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ומשפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה.

בשנות ה-90 פותחה בארצות הברית גישה יחסית למחצה למדידת עוני, שלפיה נקבעת הוצאת סף על סל מוצרים בסיסי (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערך סל זה מחושב כאחוז מההוצאה החצינית לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כחלופה למדד העוני הרשמי הקיים בארצות הברית והיא פותחה בידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה (National Research Council - NRC), בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, במטרה לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה גובשו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ואמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות של משקי בית.

בסעיף זה מובאת סקירה קצרה של מדדים חלופיים למדד העוני הקיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון ומחושבים לפי הגישה לעיל המתבססת על הוצאות משקי הבית ולא על הכנסותיהם.

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2004¹⁴ נעשה ניסיון למדוד את העוני בישראל לפי גישת ה-NRC המתבססת בעיקרה על חישוב הוצאת סף למשפחה מייצגת (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי ההוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיר, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים בעזרת סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של הכנסה בעין אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק¹⁵. משפחה ענייה היא זו שאין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, כאשר ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיר: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיר מתקבלת על-פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'), ובחלופה השנייה ההוצאה לדיר מחושבת על-פי שכר דירה למי שגר בדירה שכורה ועל-פי שכר הדירה הזקוף לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה¹⁶.

14 מ' סבג-אנדבלד ול' אחדות (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

15 נוסף על המסים הישירים, מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.

16 בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכנות עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

במחקר נוסף שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2011¹⁷ חושב מדד עוני שמשלב גישה קנדית וגישה אמריקנית. מדד זה - MBM (Market Basket Measure), כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ויחסי, והוא שייך למשפחת מדדי העוני שקו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים המשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו לצורך הערכת ההתאמה של גובה קצבאות הקיום, כלומר - קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, המהוות רשת ביטחון אחרונה למי שאינו מסוגל לכלכל את עצמו ואת משפחתו. הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC ובין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למרכיב המזון: בעוד שב-NRC ההתייחסות להוצאות על המזון היא באמצעות הנתונים בפועל בדומה לטיפול ביתר הוצאות הסל ההולם, שכולל גם ביגוד, דיור ותוספות שונות בעזרת מכפיל הוצאות, במדד ה-MBM סל המזון נקבע נורמטיבית ולא בפועל - לפי עקרונות תזונתיים על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל.

בשיטת חישוב שלישית, שיטת ה-FES, מוגדר קו עוני ייחודי לכל משק בית לפי מאפייני הפרטים המרכיבים אותו. לכל משק בית מותאם סל של **מזון בסיסי** המגדיר הוצאה כספית מינימלית הכרחית על מזון, בהתאם להגדרות של ניצן-קלוסקי (2003) והתאמתן לרמת המחירים. שיטה זו מביאה בחשבון כי למשק בית קיימות הוצאות הכרחיות נוספות על הוצאות למזון, ובהגדרתה את ההוצאה המינימלית שלו מביאה בחשבון הן את ההוצאה המינימלית למזון והן את ההוצאה על מוצרים נוספים. לשם כך מניחים במודל זה כי הוצאות משקי הבית על מזון גדלות ככל שגדלה ההכנסה וכי ההוצאה השולית על מזון יורדת ככל שגדלה ההכנסה. כך, ככל שההכנסה גדלה, גדלה ההוצאה על מזון באופן שבו שיעורה מסך ההוצאות קטן ושיעור ההוצאה על מוצרים אחרים גדל.

בשיטה זו אנו מצביעים, לכל משק בית, על שני גדלים של הכנסה מינימלית, אשר את הממוצע החשבוני שלהם אנו מגדירים כקו העוני לפי שיטת ה-FES: (א) הכנסה שבה חלוקת משק הבית את הוצאותיו תהיה כזו שההוצאה למזון זהה להוצאה המינימלית למזון שהוגדרה עבורו. (ב) הכנסה הזהה לעלות הכספית של צריכת המזון המינימלית המוגדרת לאותו משק בית בתוספת העלות הכספית של מוצרים שאינם מזון שמשק הבית היה צורך אותם לו הכנסתו היתה זהה לעלות הכספית של סל המזון המינימלי המוגדר למשק בית זה.

החישובים השונים בשיטה זו נעשו פעמיים: פעם אחת תוך שימוש בהכנסה הכספית של משק הבית, ופעם שנייה בהכללת ההכנסה בעין כחלק מההכנסה, כאשר במסגרת הנתונים הקיימים בידינו כיום עיקר ההכנסה בעין הוא תוצאה של בעלות על דירת המגורים.

לוח 18 להלן מציג את תחולת העוני ואת הוצאת הסף - ההוצאה המינימלית הנדרשת כדי שלא להיחשב עני לפי כל אחת מהשיטות, בהתאם לשלוש שיטות החישוב לפי הרכבי משפחה שונים בשנים 2011 ו-2012. אפשר לראות כי לפי שיטת ה-NRC, תחולת העוני כאשר מובא בחשבון שכר דירה זקוף (חלופה ב') נמוכות מתחולת העוני כאשר מובאים בחשבון תשלומים שוטפים (חלופה א') בכל הרכבי המשפחה (חוץ מזוג עם שני ילדים או מבוגר עם שני ילדים). כך למשל תחולת עוני של יחיד ללא ילדים היא על 22% בעוד שבחלופה ב' היא 14.3% בלבד. מנגד, בשיטת ה-FES שתי שיטות המדידה, עם הכללת ההכנסה בעין ובלי הכללתה, מניבות תחולות עוני דומות בקרב סוגי המשפחות השונים.

17 ד' גוטליב וא' פרומן (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009**. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

תחולת עוני והוצאת סף עבור הרכבי משפחה שונים, בגישות ה-NRC, ה-FES וה-MBM, 2011-2012

[illegible]

לפי כל השיטות המוצגות למדידת עוני מצד ההוצאות תחולת העוני עולה ככל שגדל מספר הילדים, בקרב משפחות עם שני ילדים או יותר. כך למשל, תחולת העוני בקרב זוגות עם חמישה ילדים בשיטת ה-NRC, מגיעה ל-60.2% לפי ההכנסה הכספית ול-58.7% לפי ההכנסה הכוללת. בשיטת ה-FES תחולת עוני זו מגיעה ל-67.9% לפי ההכנסה הכספית, ול-66.4% לפי ההכנסה הכוללת, ובשיטת ה-MBM היא מגיעה ל-62.5%.

לפי הנתונים המוצגים, ערכי הוצאות הסף למשפחות קטנות לפי שיטות ה-NRC וה-MBM גבוהים מערכי הוצאות הסף לפי שיטת ה-FES, ובמשפחות גדולות מתקיים יחס הפוך. בהתאם לכך, מתקיים אותו היחס גם לתחולת העוני. הבדל זה נובע מסולם השקילות שבשיטות NRC ו-MBM, המתאפשר באופן שונה לילדים ולמבוגרים, בשונה מהחישוב בשיטת ה-FES.

1. הבטחת הכנסה

בשנת 2013 עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-0.6% והגיע ל-104.4 אלף בממוצע לחודש ובכך שינה את מגמת הירידה שהחלה בשנת 2003. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן של המשפחות המקבלות גמלה לשיא של 159 אלף, החלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה וב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה.

א. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

להלן השינויים העיקריים בחוק מ-2003 עד 2013 ועד בכלל:

- החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.
- ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.
- מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם לרכב נפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו.

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2003-2002.

2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1.1.2013, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו (לשינויים נוספים בחקיקה בנושא בעלות על רכב ראה בהמשך).

- ב-2007 הוחלו גם הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד שלוש פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

- ביולי 2008 התקבל תיקון נוסף בחוק, שלפיו אם יחידנית⁴ תקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. התיקון נועד לסייע לאם יחידנית לרכוש השכלה הולמת כדי להשתלב בעבודה או לשפר את עבודתה, להשתכר שכר גבוה יותר או לצאת ממעגל מחוסרי העבודה. לגמלה זכאית מי שהתקיימו בה כל התנאים האלה: אם יחידנית, זכאית לגמלה להבטחת הכנסה; הגמלה שולמה בעבור 16 מ-20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסרת עבודה - לימודים המתקיימים בשעות הערב.

- בעקבות החלטת בג"ץ באוגוסט 2012 בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב (שאינו בעל נפח מנוע ושנת ייצור שאפשרו קבלת גמלה) שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה, ונקבע הסדר חלופי שלפיו תיזקף הכנסה חודשית מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי יותר מסכום זה לא יהיו זכאים לגמלה או לתוספת להשלמת הכנסה (לא כולל רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את שיעור הגמלה או את תוספת השלמת הכנסה, ושיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה גבוהה מ-25% מהשכר הממוצע). מי שהיה בבעלותו רכב וקיבל גמלה לפני שינוי החקיקה לעיל עשוי להיות זכאי לגמלה לפי הכללים הקודמים.

- ב-2012 הוכנס תיקון חשוב נוסף בחוק, הנוגע לזקיפת הכנסה מנכס. לפי התיקון, שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס (פיננסי או נדל"ן) בהתחשב בשווי ובשיעור התשואה לפי תנאי השוק ובתוספת זקיפת הכנסה מדורגת נוספת, ובהתאם להרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ הממוצע ל-12 חודשים האחרונים המפורסם בידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. שיעורן של מדרגות התוספת הנוספת, הנע בין 1.5% ל-5%, מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף. שיעור התשואה לשנת 2013 היה 2.7%. תשלומים לפי תיקון זה החלו במארכ 2013 וכללו גם תשלומים עבור התקופה ספטמבר עד דצמבר 2012. שינוי נוסף בחוק ב-2012 הוא תשלום גמלה להבטחת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות. נשים אלה יהיו זכאיות לגמלה בתנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו גמלה זו בחודש שקדם לשהותן במקלט.

4 מנוסח להלן בלשון נקבה אך הכוונה היא גם לאבות יחידנים (בלשון החוק - הורה יחיד).

ב. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

את התקופה יוני 2003 - דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, כנראה בשל המצב במשק באותה שנה. מ-2010 התחדשה הירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק. ב-2012 הסתמנה התמתנות של מגמה זו, וב-2013 חלה כאמור עלייה הנובעת בין היתר משינויי החקיקה בנושא רכב למקבלי הגמלה.

כאמור, בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8% ו-1.4% בהתאמה (לוח 1). הנתונים הרבעוניים (תרשים 1) מעידים שברבעון

לוח 1

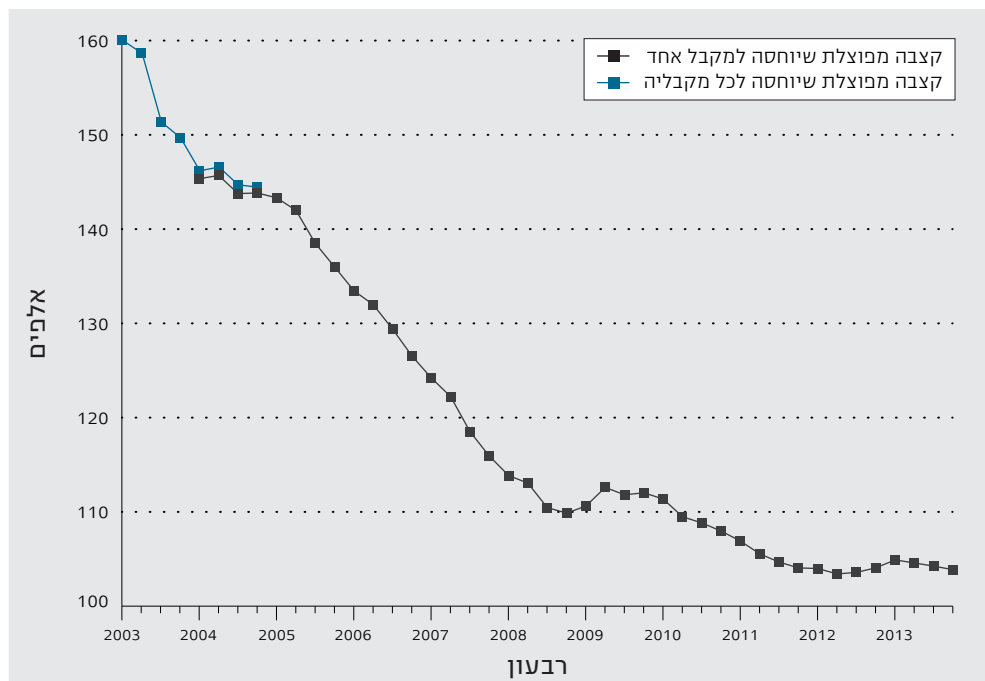
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ* (ממוצע לחודש), 2005-2013

מועד	סך הכל		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור השינוי
2005	139,940	-3.3	93,037	-1.2	46,903	-7.2
**1-7 /2005	142,321	-2.1	94,302	0.2	48,019	-6.3
**8-12 /2005	136,606	-5.0	91,267	-3.1	45,339	-8.4
2006	130,337	-6.9	88,144	-5.3	42,193	-10.0
**1-7 /2006	132,380	-7.5	89,084	-5.9	43,296	-10.9
**8-12 /2006	127,477	-7.2	86,829	-5.1	40,648	-11.5
2007	120,218	-7.8	82,488	-6.4	37,730	-10.6
**1-7 /2007	122,748	-7.3	83,931	-5.8	38,817	-10.3
**8-12 /2007	116,677	-8.5	80,469	-7.3	36,208	-10.9
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
**1-7 /2008	113,073	-7.9	78,454	-6.5	34,619	-10.8
**8-12 /2008	110,037	-5.7	77,390	-3.8	32,647	-9.8
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.1	79,102	-0.5	30,304	-6.2
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1
2012	103,766	-1.4	77,945	0.6	25,821	-7.3
2013	104,399	0.6	80,084	2.7	24,315	-5.8

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.
** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2003–2013



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

השלישי והרביעי בשנת 2012 חלה עלייה מדודה במספר המקבלים גמלה במוצע בחודש. העלייה המשיכה ברבעון הראשון ב-2013 ומאז הסתמנה ירידה איטית. סך הכול חלה עלייה של 0.6% במספר הממוצע לחודש של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2013 בהשוואה ל-2012.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), עלה לראשונה מספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה, כלומר הואט קצב הירידה של משפחות העולים. הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2010-2011 נבעה אפוא ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה. לעומת זאת, בשנים 2012 ו-2013 חלה עלייה במספר המשפחות הוותיקות המקבלות גמלה (0.6% ו-2.7% בהתאמה). לפיכך מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה במוצע ב-2012 נובעת מירידה במספר משפחות העולים, והיא מותנה בעלייה במספר משפחות הוותיקים. העלייה במספר המשפחות הממוצע ב-2013 נובעת מעלייה במשפחות הוותיקים, וזו מותנה בירידה במספר משפחות העולים.

2. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה

הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה) ול-2010-2013.⁵

לוח 2

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ (מספרים ואחוזים), 2003, 2010-2012

הרכב משפחה	מספרים			אחוזים		
	סך הכל	ותיקים	עולים	סך הכל	ותיקים	עולים
ינואר-מארס 2003						
סך הכל	160,006	102,194	57,812	100.0	100.0	100.0
יחיד	58,331	38,000	20,331	36.5	37.2	35.2
יחיד + ילדים	53,191	25,662	27,529	33.2	25.1	47.6
זוג	9,468	5,070	4,398	5.9	4.7	7.6
זוג + ילדים	39,016	33,462	5,554	24.4	32.7	9.6
ממוצע 2010						
סך הכל	109,407	79,103	30,304	100.0	100.0	100.0
יחיד	50,904	35,155	15,749	46.5	44.4	52.0
יחיד + ילדים	27,101	16,766	10,335	24.8	21.2	34.1
זוג	8,390	5,602	2,788	7.7	7.1	9.2
זוג + ילדים	23,012	21,580	1,432	21.0	27.3	4.7
ממוצע 2011						
סך הכל	105,292	77,443	27,849	100.0	100.0	100.0
יחיד	49,064	34,535	14,529	46.6	44.6	52.2
יחיד + ילדים	25,888	16,473	9,416	24.6	21.3	33.8
זוג	8,159	5,541	2,619	7.7	7.2	9.4
זוג + ילדים	22,179	20,895	1,285	21.1	27.0	4.6
ממוצע 2012						
סך הכל	103,766	77,945	25,821	100	100	100
יחיד	48,487	34,879	13,607	46.7	44.7	52.7
יחיד + ילדים	25,245	16,615	8,630	24.3	21.3	33.4
זוג	8,065	5,666	2,399	7.8	7.3	9.3
זוג + ילדים	21,969	20,785	1,184	21.2	26.7	4.6
ממוצע 2013						
סך הכל	104,399	80,084	24,314	100	100	100
יחיד	48,595	35,736	12,858	46.5	44.6	52.9
יחיד + ילדים	25,216	17,091	8,125	24.2	21.3	33.4
זוג	8,129	5,909	2,220	7.8	7.4	9.1
זוג + ילדים	22,459	21,348	1,111	21.5	26.7	4.6

5 לפירוט השינויים בהרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2008.

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים:

- חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם בשנים הבאות. ב-2013 הוא הגיע ל-24.2%.
- חלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010 ול-21.2% ב-2012. ב-2013 עלה חלקם ל-21.5%.
- במקביל לירידת מספר המשפחות עם ילדים בשנים 2003-2012 עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ב-2003 ל-46.4% ב-2009, והוסיף לעלות באיטיות ל-46.7% ב-2012. ב-2013, עם העלייה בשיעור הזוגות עם ילדים, ירד שיעור היחידים והגיע ל-46.5%.
- חלקם הקטן למדי של הזוגות גדל בהדרגה מ-5.9% ב-2003 ל-7.8% ב-2012 ונשאר ללא שינוי ב-2013.

הנתונים מצביעים אפוא על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005, על ירידה מתונה עד 2012 ועלייה קלה ב-2013 (מ-45.5% ל-45.7% בהתאמה) לשיעורן ב-2011. כאמור, ב-2013 רואים עלייה בשיעור המשפחות הוותיקות והמשך ירידה בחלקן של משפחות העולים. בקרב המשפחות הוותיקות יש עלייה בשיעור הזוגות עם ילדים ואילו במשפחות העולים עלייה בשיעור היחידים. שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בעלייה קלה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים.

3. עילות הזכאות לגמלה

בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נצפתה עלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים עד 2010 ועלייה מחודשת מ-2012, ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים עד 2008 וירידה איטית

לוח 3

תובעי גמלה להבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2009-2013

העילה	ממוצע 2009		ממוצע 2010		ממוצע 2011		ממוצע 2012		ממוצע 2013	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכל	143,553	100.0	140,808	100.0	135,631	100.0	133,800	100.0	134,528	100.0
מחוסר תעסוקה*	93,381	65.1	94,222	66.9	88,615	65.3	88,843	66.4	89,701	66.7
בהכשרה או אבחון	1,612	1.1	1,202	0.9	1,455	1.1	984	0.7	505	0.4
מהל"ב / אורות לתעסוקה	4,652	3.2								
שכר נמוך	16,583	11.6	18,650	13.2	19,782	14.6	17,952	13.4	17,340	12.9
מתמכרים	3,502	2.4	3,447	2.4	3,321	2.4	3,182	2.4	3,153	2.3
לא ניתן להשמה (בני +55)	2,473	1.7	1,639	1.2	1,183	0.9	765	0.6	260	0.2
אם לילדים קטנים	11,289	7.9	10,976	7.8	10,386	7.7	10,221	7.6	10,394	7.7
אחר	10,067	7.0	10,672	7.6	10,888	8.0	11,853	8.9	13,175	9.8

* בשנת 2010, המקבלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

מאז (חוץ מ-2013, שבה היתה עלייה קלה לרמה של 2012), וירידה בחלקם של הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר (לוח 3). הנתונים מורים שמ-2011 עד 2013 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.6% מכלל המקבלים ב-2013 לעומת 80.1% ב-2010. עם זאת, מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

נוסף על המגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים, ושב לרדת ב-2012. ב-2013 היה חלקם מכלל המקבלים 0.4%.

4. הכנסות מקבלי הגמלה

הירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מ-2004 עד 2008 לוותה בעלייה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6% (לוח 4). ב-2009 ירד שיעורן ועלה שוב ב-2010-2011. ב-2012 שב שיעורן לרדת והגיע ב-2013 ל-26.8%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (לפני החלת תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה.

כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2013 ירד והגיע לרמה הדומה לזו שהיתה ב-2006. בהשוואה ל-2012 היתה ירידה בשיעור המועסקים בכל הרכבי המשפחה וכן ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח (לוח 5). כלומר, לחלק קטן יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה אך רמת השכר השתפרה מעט אף שהיתה עדיין נמוכה. רק ל-10.5% מכלל המשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יש לזכור שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.

בהתאם לתיקון בחוק מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40,000 ש"ח (ראו סעיף 1א לעיל) יכולים לקבל גמלה להבטחת הכנסה. בתחילת 2012, לפני החלת החוק, היו כ-630 מקבלי הבטחת הכנסה שהחזיקו ברכב, עוד כ-700 משפחות החזיקו ברכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה וניידות), וכ-35 משפחות החזיקו ברכב לתקופת מעבר מוגבלת כדוגמת פיטורין. בתום השנה, בדצמבר 2012, החזיקו ברכב כ-2,600 משפחות. כ-830 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-40 לתקופת מעבר מוגבלת. בדצמבר 2013 החזיקו ברכב כ-5,600 משפחות, עוד כ-900 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-30 לתקופת מעבר מוגבלת. למרות העלייה במספר ואחוז מקבלי הגמלה המחזיקים ברכב שלא לצרכים רפואיים, שיעור השינוי במספרם יורד בהתמדה (תרשים 2). כלומר, העלייה במספר משפחות אלה הגיעה לשיאה בחודשים הראשונים לאחר השינוי ולאחר מכן הואט קצב העלייה במספרן.

מכלל המשפחות (כ-6,500) שברשותן היה רכב בדצמבר 2013, כ-40% קיבלו גמלה להבטחת הכנסה גם לפני תיקון החוק (קיבלו גמלה בינואר או בפברואר 2012). 4.5% לא קיבלו גמלה בחודשים שלפני התיקון והיו בעלי רכב לצרכים רפואיים. בנוסף, 5.5% החלו לקבל גמלה לאחר השינוי אך בתחילה קיבלו גמלה ולא היה ברשותם רכב ורק מאוחר יותר החלו להחזיק ברכב (כ-360 משפחות). כלומר, 55.5% מבין המשפחות שברשותן היה רכב בדצמבר 2013 החלו לקבל גמלה לאחר תיקון החוק והחזיקו ברכב שאינו לצרכים רפואיים (כולל רכב לתקופות מעבר קצרות), אם כי כ-10% מתוכם הצטרפו למערכת לפני שהיה ברשותם רכב.

לוח 4

שיעור המשפחות שלהן הכנסה מעבודה,
לפי הרכב המשפחה, 2010-2013, 2005

סך הכל	מספרים מוחלטים	שיעור מכלל המשפחות
ינואר - יולי 2005		
סך הכל	37,240	26.2
יחיד	9,261	15.2
יחיד + ילדים	17,313	43.7
זוג	2,327	25.1
זוג + ילדים	8,340	25.7
ממוצע 2010		
סך הכל	31,055	28.4
יחיד	9,658	19.0
יחיד + ילדים	11,820	43.6
זוג	2,240	26.7
זוג + ילדים	7,337	31.9
ממוצע 2011		
סך הכל	30,297	28.8
יחיד	9,494	19.3
יחיד + ילדים	11,060	42.7
זוג	2,196	26.9
זוג + ילדים	7,547	34.0
ממוצע 2012		
סך הכל	28,971	27.9
יחיד	9,228	19.0
יחיד + ילדים	10,386	41.1
זוג	2,079	25.8
זוג + ילדים	7,279	33.1
ממוצע 2013		
סך הכל	27,957	26.8
יחיד	8,926	18.4
יחיד + ילדים	9,919	39.3
זוג	1,984	24.4
זוג + ילדים	7,128	31.7

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה ומובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות. 4.6% מהמשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי בשנת 2013 לעומת 5.7%-2012. סכום ההכנסה הממוצע לחודש של משפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה 1,740 ש"ח (לעומת 1,709 ב-2012) והגיע עד 7,048 ש"ח. ל-9,410 משפחות (9% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-3,062 ש"ח.

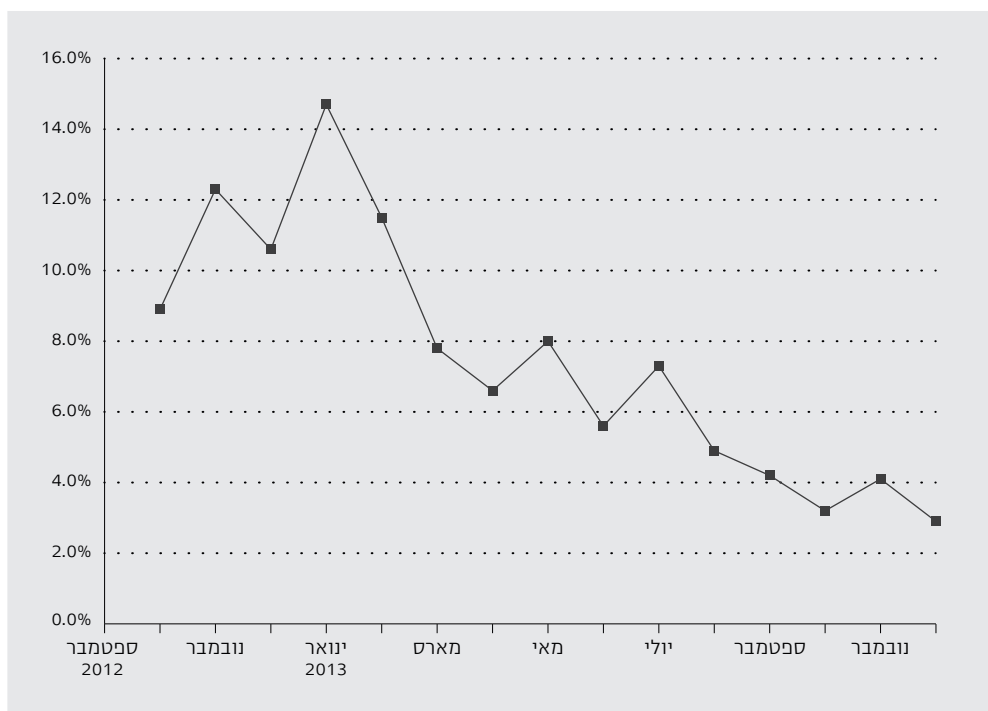
לוח 5

הכנסה מעבודה של משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה, 2012-2013

הרכב המשפחה	רמת הכנסה (ש"ח)					
	3,500+	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1
ממוצע 2012						
סך הכל	9.7	5.9	28.8	20.0	22.5	13.1
יחיד	0.1	0.9	20.6	20.2	36.6	21.6
יחיד + ילדים	16.8	9.0	33.2	17.2	14.0	9.9
זוג	6.2	5.1	22.6	22.5	29.1	14.6
זוג + ילדים	12.7	8.0	34.7	23.1	15.0	6.4
ממוצע 2013						
סך הכל	10.5	6.1	30.4	18.9	21.8	12.3
יחיד	0.1	1.3	22.5	20.5	35.9	19.7
יחיד + ילדים	17.8	9.0	34.0	15.9	13.9	9.4
זוג	7.9	5.6	24.8	21.6	27.5	12.6
זוג + ילדים	13.8	8.2	36.9	20.5	13.8	6.8

תרשים 2

שיעור השינוי במספר המשפחות מקבלות גמלה להבטחת הכנסה המחזיקות ברכב שלא לצרכים רפואיים, 2012-2013



הכנסה אפשרית נוספת היא זקיפת תשואה על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. ב-2013, רק כ-2,400 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות נכס פיננסי שערכו גרם להקטנת גמלתם. ההכנסה שנזקפה בממוצע למשפחה שגמלתה הופחתה היה 139 ש"ח. לכ-700 משפחות היתה הכנסה מעבודה וזקיפת הכנסה מנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של 2,041 ש"ח בממוצע וסכום ההכנסה שנזקפה מנכסים פיננסיים בממוצע היתה 116 ש"ח, נמוך במעט מהממוצע הכללי.

בדומה להכנסה הנזקפת מנכסים פיננסיים, נזקפת הכנסה מנכסי דלא נייד. ב-2013 מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד היה כ-2,700, שהן 2.6% מכלל המשפחות המקבלות גמלה, וההכנסה שנזקפה בממוצע לנדל"ן היתה 335 ש"ח. רק לכ-10 משפחות נזקפה הכנסה מנכס דלא נייד ומנכס פיננסי והיתה להם גם הכנסה מעבודה.

5. הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות המקבלות גמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-41.9% ב-2013, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-5%, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3% ב-2011 וירד ב-2012 ל-29.2% ונשאר כך גם ב-2013 (לוח 6). מניתוח שיעורי הגמלה לפי הרכבי משפחה, עולה כי שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עלה עד 2012 וירד ב-2013 ולחילופין שיעור המשפחות החד-הוריות ירד עד 2012 ועלה ב-2013. חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011 ובשנתיים האחרונות התייצב על שיעור נמוך יותר בעיקר כתוצאה מירידה בזוגות ללא ילדים בני 55 ויותר.

לוח 6

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה (אחוזים), 2009-2013

הרכב משפחה	דצמבר 2009	דצמבר 2010	דצמבר 2011	דצמבר 2012	דצמבר 2013
יחיד המקבל שיעור רגיל	26.3	26.7	26.7	27.0	26.5
יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	4.2	3.5	3.0	2.7	2.5
יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	17.7	18.2	18.7	18.7	18.7
אם יחידנית* (בנות 55 או פחות)	21.5	21.4	21.1	20.8	20.9
זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)	6.5	6.6	7.7	6.7	6.7
זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל	12.8	13.3	13.8	14.5	15.4
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	4.3	3.7	3.3	2.9	2.5
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	3.9	3.8	3.9	3.8	3.8
אחר	2.8	2.8	1.8	2.9	3.0

* ר' הערה 4 בפרק זה.

ג. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2013 נותרה רמת הגמלה כמעט ללא שינוי במחירים ריאליים (ירידה של 0.1%), אך במונחי שכר ממוצע ירדה בכ-0.9% (לוח 7). הירידה הריאלית נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינואר היה בשיעור של 1.4% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2012: נובמבר 2012 בהשוואה לנובמבר 2011), ואילו מדד המחירים הממוצע לשנת 2013 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2012) עלה בכ-1.5%. הירידה בגמלה במונחי שכר ממוצע נובעת מעלייה של 2.3% בשכר הממוצע לעומת 1.4% - שיעור עדכון הקצבאות.

קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף, משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 36.8% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 44.6% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2013 ל-2.58 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 2.1% לעומת השנה הקודמת (לוח 8). עלייה זו נבעה מהעלייה במספר המקבלים (0.6%), מעלייה בקצבה הממוצעת (0.4%) ומתשלומים למפרע בגין תיקוני החקיקה ברכב ובנכסים (כאחוז מהתשלומים).

לוח 7

הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק*, לפי הרכב המשפחה, 2009-2013

שנה	יחיד		אם יחידנית **		זוג עם שני ילדים		שנה			
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	עם שני ילדים	מחירי 2013 (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)				
2009	1,686	19.3	1,897	21.7	3,287	37.6	2,824	32.3	3,287	37.6
2010	1,704	19.3	1,916	21.8	3,322	37.7	2,854	32.4	3,322	37.7
2011	1,685	19.1	1,896	21.4	3,286	37.2	2,822	31.9	3,286	37.2
2012	1,700	19.1	1,912	21.4	3,314	37.2	2,847	31.9	3,314	37.2
2013	1,697	18.9	1,910	21.3	3,310	36.8	2,843	31.6	3,310	36.8
לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55										
2009	2,107	24.1	2,107	24.1	4,251	48.6	4,172	47.7	4,172	47.7
2010	2,130	24.2	2,130	24.2	4,296	48.8	4,217	47.9	4,217	47.9
2011	2,106	23.8	2,106	23.8	4,248	48.0	4,170	47.2	4,170	47.2
2012	2,125	23.8	2,125	23.8	4,285	48.1	4,206	47.2	4,206	47.2
2013	2,122	23.6	2,122	23.6	4,296	47.8	4,201	46.7	4,201	46.7

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** ר' הערה 4 בפרק זה.

לוח 8

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2009–2013

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2013
2009	2,482	2,723
2010	2,527	2,699
2011	2,477	2,558
2012	2,493	2,531
2013	2,583	2,583

2. דמי מזונות

א. כללי

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות.

המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין 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 סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנת 2013 נמשכה הירידה שהחלה ב-2005 במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשנים שלאחר מכן הירידות היו מתונות יותר - כ-2.5% בממוצע לשנה. בשנת 2013 שולמו דמי מזונות לכ-18,300 נשים בממוצע לחודש - מספר הנמוך בעשרים שנים האחרונות. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

ב. מקבלות דמי מזונות

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2013 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-68% מהן היו גרושות, כ-13% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-10%, היו ידועות בציבור (לוח 1). יש לציין כי עולה בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-67.6% ב-2013, ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-10% ב-2013. ב-2013 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

בשנים האחרונות ניכרת ירידה במספר המקבלות דמי מזונות - מכ-22 אלף נשים ב-2007 לכ-18 אלף ב-2013 (לוח 2). שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות בחלוקה לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפע ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך בדרך כלל היה דומה בשנים 2004-2012. 74% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות, 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-21% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,878 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות. ב-2013 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 35% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-19% למי שקיבלה שיעור מופחת (לוח 3).

לוח 1

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (אחוזים), 2013–2007

שנה	סך הכל		נשואה לחייב	גרופה	נשואה שנית	אחר
	מספרים מוחלטים	אחוזים				
2007	21,771	100.0	13.8	72.1	8.2	5.9
2008	20,784	100.0	14.0	71.4	8.4	6.2
2009	20,253	100.0	13.7	70.6	8.7	7.0
2010	20,012	100.0	13.8	69.4	8.7	8.1
2011	19,438	100.0	13.7	68.7	8.7	8.9
2012	18,745	100.0	13.2	68.2	9.2	9.4
2013	18,283	100.0	13.4	67.6	9.0	10.0

כ-44% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2013 עבדו (לעומת כ-75% בכלל הנשים באוכלוסייה הנשואות עם ילדים), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-17% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מניתוח זה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. 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, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, 3,929 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה ב-2013, לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-22% ב-2013.

לוח 2

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2013–2007

שנה	סך הכל		תשלום לפי תקנות		תשלום לפי פסקי דין
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מלא	בהפחתה	
2007	21,771	100.0	6.3	22.7	71.0
2008	20,784	100.0	6.2	23.5	70.3
2009	20,253	100.0	5.7	22.0	72.3
2010	20,012	100.0	4.9	21.6	73.5
2011	19,438	100.0	5.2	21.7	73.1
2012	18,745	100.0	4.9	20.9	74.2
2013	18,283	100.0	5.3	20.5	74.2

לוח 3

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק,
לפי סוג התשלום ועבודה, 2007–2013

שנה	סך הכל	סוג התשלום			עבודה	
		לפי התקנות		לפי פסקי דין	עובדת	לא עובדת
		מופחת	מלא			
2007	19.1	17.2	35.0	18.3	15.2	22.6
2008	19.3	17.6	34.6	18.6	15.3	22.9
2009	20.3	18.6	36.2	19.6	16.2	23.8
2010	20.4	18.7	35.9	19.9	16.3	23.9
2011	20.6	18.8	35.8	20.1	16.5	24.2
2012	20.7	18.9	35.6	20.2	16.6	24.1
2013	20.8	19.2	35.4	20.8	16.7	24.1

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש ולשאייריו לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה¹, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה זיקנה רמת חיים מינימלית סבירה.

א. הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים

• קצבת זיקנה

משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות בגיל הזכאות (הגיל המוחלט²) ובגיל הפרישה (הגיל המותנה³) רק אם עמד במבחן הכנסות מעבודה ומהון. במחצית 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה, שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים. גיל הפרישה המותנה לגברים הועלה מ-65 ל-67 ולנשים ל-62 ויישאר כך עד 2016. ב-2017 צפוי להתחדש תהליך הדרגתי של העלאת גיל הפרישה לנשים, ל-64. גיל הזכאות (המוחלט) שלהן מועלה בהדרגה מ-65 ל-70. ב-2013 היה גיל זה 67 ו-8 חודשים. גיל הזכאות (המוחלט) לגברים לא השתנה - 70.

• תוספות לקצבת הזיקנה הבסיסית

תוספת תלויים - משולמת בעבור בן/בת זוג וילדים התלויים במבוטח/ת (לפי קריטריונים הקבועים בחוק כדוגמת מבחן הכנסות).

תוספת ותק - משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים. שיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר ל-10 השנים הראשונות ולא יותר מ-50%.

תוספת דחיית קצבה - משולמת למי שדחה את קבלת הקצבה בגילים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מהגיל המותנה עד הגיל המוחלט). שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה.

תוספת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה - בשיעור 1% מהסכום הבסיסי⁴.

• קצבת שאירים

משולמת לשאייריו של מבוטח/ת לאחר הפטירה. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת ותק ותוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

• השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים

משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים חסרי הכנסה או שהכנסתם נמוכה, עד הסכום המוגדר בחוק הבטחת הכנסה.

• גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ("מיוחדות")

משולמות לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי והן ממומנות במלואן בידי הממשלה.

1 ר' סקירה שנתית 2007, פרק 4 (2) - זיקנה ושאיירים, תיבה: פנסייה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל
2 הגיל שבו הזכאות לקצבה אינה מותנת במבחן הכנסות.
3 הגיל שבו הזכאות לקצבה מותנית במבחן הכנסות.
4 ראו הערה 3 בפרק 1.

לגמלאות אלה זכאים בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי, ושעוריהן זהים לשעורי הקצבה לפי חוק, כפוף למבחן הכנסות. לקצבאות אלה משולמת תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה, אך אין משולמות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות הללו שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

• מענק פטירה

משולם בעבור מי שזכאי לקצבת זיקנה או שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי) שהניח אחריו בן זוג, ובהעדר בן זוג – ילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

• דמי קבורה

כל נפטר בישראל זכאי להיות מובא לקבורה ללא תשלום. המוסד לביטוח לאומי משלם דמי קבורה האמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה בעבור כל נפטר שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. אוכלוסיות הנהוגות לקבור שלא באמצעות חברות קבורה יכולות לקבל דמי קבורה אלה באופן אישי. תעריף דמי הקבורה מסווג לפי גיל הנפטר וגודל היישוב שבו עוסקת חברת הקבורה. חברת הקבורה רשאית במצבים מסוימים לגבות תשלום עבור קבורה (רכישת קבר בחיים, רכישה לאחר פטירה בחלקה מיוחדת וקבורה בבית עלמין סגור). אם מספר הקבורות בתשלום גבוה מהשיעור הנקוב בתקנות, חברת הקבורה זכאית לתשלומים מופחתים. בשנת 2013 שולמו דמי קבורה בעבור כ-42 אלף קבורות.

• שירות הייעוץ לקשיש

במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש, שבמסגרתו מתנדבים קשישים תומכים בקשישים אחרים. זו עוד פעילות של המוסד בקהילה, נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל.⁵

ב. שינויי חקיקה

• **קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי** – בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009 נקבע שקצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה עד שנת 2011 בשיעור של כ-7.3%. הקצבאות גדלו כך שנשמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.

באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 היא גדלה ל-17.35%, ובינואר 2011 ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה גדלו אף הן בהתאם.

גידול זה בשיעור הקצבה מתוסף לגידול בשיעורי הקצבה בשנים האחרונות. ביולי 2006 עלתה הגמלה מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%, באפריל 2008 מ-16.2% ל-16.5% ועוד תוספת של 1% מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 הסתכם שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאירים בכ-3%, בינואר 2010 בכ-2.1%, ובינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3%.

• **קצבאות זיקנה ושאירים לרבות השלמת הכנסה** גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. בנוסף החל בחודש אוגוסט 2009 נוספה קבוצה של בני 70-79 ושולמה להם תוספת בסכום

של כ-120 ש"ח ליחיד וכ-180 ש"ח למי שיש עמו תלויים (הכוללת גם את הגידול בקצבה הבסיסית). לבני 80 ויותר שולמה תוספת בסכום של 75 ש"ח ליחיד ו-107 ש"ח למי שיש עמו תלויים. ב-2010 וב-2011 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מינואר 2010 29.9% מהסכום הבסיסי למי שטרם מלאו לו 70, 30.7% לבני 70-79 ו-32.1% למי שמלאו לו 80 שנה. מינואר 2011 שיעוריה 30.3%, 31.2% ו-32.6% מהסכום הבסיסי בהתאמה.

יש לציין שהגדלת שיעורי הקצבה הכוללת השלמת הכנסה מתוספת לגידול בשיעורי קצבה זו שחלו בשנים האחרונות. הקצבה ליחיד, שהיתה 25% מהסכום הבסיסי עד יוני 2005, גדלה ל-27.3% ביולי 2005, ל-28.5% ביולי 2006 ול-28.8% באפריל 2008. שיעורה למי שמלאו 80 שנה היה עד אוגוסט 2009 30.8% מהסכום הבסיסי.

- **תוקן חוק הבטחת הכנסה בנושא זקיפת הכנסה מנכסים**, ולתיקון השלכות על מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים ותוספת השלמת הכנסה. שווי הכנסה מנכס יחושב לפי סוג הנכס (פיננסי או נדל"ן), בהתחשב בשווי הנכס, בשיעור תשואה המתאים לתנאי השוק ובתוספת מדורגת נוספת, הרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ ל-12 חודשים המפורסם בידי בנק ישראל. שיעור התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית - 0%, נכס למגורים - 3% ונכס מסחרי - 5%. מדרגות התוספת הנוספת ושיעורן הנע בין 1.5% ל-5% והן מפורטות בתקנות.

כמו כן נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שלפיו יחושב שווי ההכנסה שתזיקף. שיעור התשואה לשנת 2013 היה 2.7%.

ג. מקבלי הקצבאות

1. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים

בשנת 2013 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן **קצבאות מיוחדות**) לכ-734 אלף קשישים, וקצבאות שאירים לכ-100 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו כ-101 אלף קשישים שקיבלו קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף 3 להלן) וכ-52 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף 4 להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2013 ב-5.6% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד (לפי חוק הביטוח הלאומי) ירד בשיעור של 0.9%.

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2013 בשיעור של 5.4%, שיעור הזהה לירידה בשנת 2012, לאחר ירידה של 5.0% ב-2011 ושל 4.8% ב-2010. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 7.0% בשנת 2013. התפתחות זו היא המשך של מגמת ההאטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים שבהם, הצפויות להוסיף ולהקטין את היקף האוכלוסייה הזו בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות מיוחדות גדל ב-2013 ב-4.6%. מספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 3.9%.

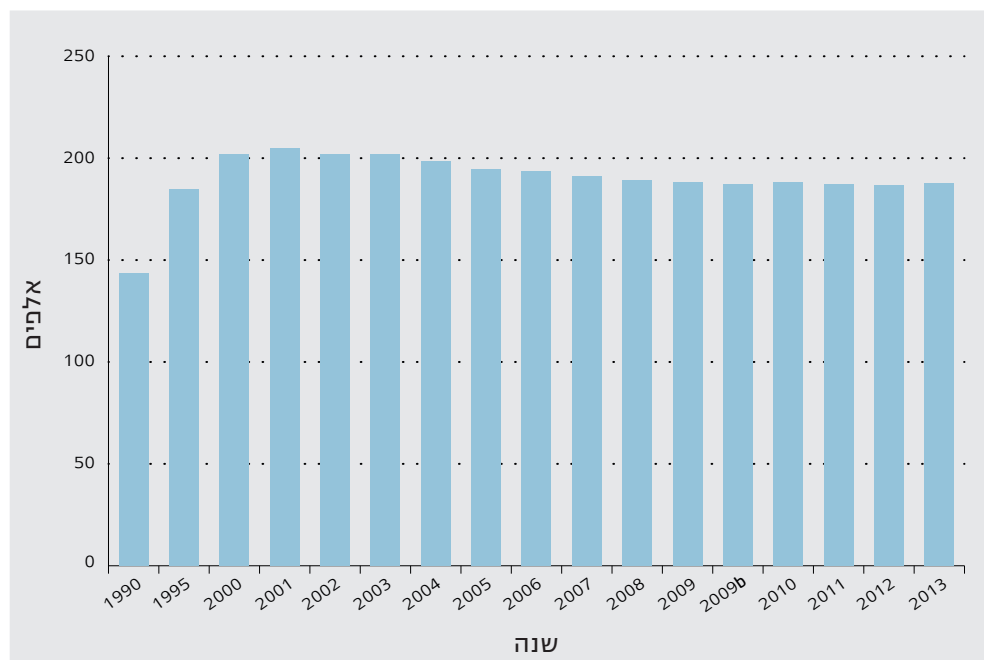
לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2013–2011

שיעור גידול שנתי		מספר המקבלים (ממוצע)			סוג הקצבה
2013	2012	2013	2012	2011	
3.9	2.9	833,915	802,491	780,107	סך הכל
					זיקנה
4.6	3.4	733,686	701,289	678,134	סך הכל
5.6	4.3	675,816	640,110	613,476	לפי חוק הב"ל
-5.4	-5.4	57,870	61,178	64,658	לא לפי חוק הב"ל
					שאיירים
-1.0	-0.8	100,230	101,202	101,973	סך הכל
-0.9	-0.7	99,897	100,842	101,590	לפי חוק הב"ל
-7.5	-6.0	333	360	383	לא לפי חוק הב"ל

תרשים 1

שיעור מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 2013–1990



2. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המקבלים השלמת הכנסה בשנים 2001–1990 גדל בהתמדה בעקבות הצטרפותם של עולים חדשים רבים למערכת

שקיבלו קצבה מיוחדת בתוספת השלמת הכנסה, ומ-2008 הוא ירד בהדרגה, בעיקר כתוצאה מהירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות (ר' תרשים). בשנת 2013, לראשונה מ-2001, גדל מספר מקבלי השלמת הכנסה - 187.5 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 186.8 אלף ב-2012.

עם זאת, שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים הגיע לשיאו בשנת 1992, 34%, ומאז נמצא בירידה (חוץ משנת 2007), הנובעת בעיקר מהירידה במספר המקבלים קצבאות מיוחדות (תרשים 1). כצפוי בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק שיעור הזכאים עלה במתינות בשנים שבהן היתה העלאה בשיעור הקצבה.

אחוז הזכאים להשלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2013 הגיע ל-22.2% לעומת 23.0% בדצמבר 2012 (לוח 2). אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד במעט והגיע ל-15.5%, ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק עלה מעט, ל-27.9%.

כצפוי, אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים הלאומי וקצבאות מיוחדות, שערים נמנים בעיקר העולים החדשים: 94.0% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-66.2% ממקבלי קצבת שאירים אלה היו זכאים בדצמבר 2013 להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן הכנסות, ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד. עם זאת, מסתמנת ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה מדצמבר 2011, שבו היה שיעורם 94.4%.

לוח 2

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2013

סוג הקצבה	סך הכל	ללא תלויים	תלוי אחד	שני תלויים	שלושה תלויים ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכל	848,769	689,669	67,078	6,079	4,570
% המקבלים השלמת הכנסה	22.2	21.1	38.9	21.8	21.0
קצבת זיקנה לפי חוק הב"ל	692,614	648,616	40,673	2,134	1,191
% המקבלים השלמת הכנסה	15.5	13.7	42.8	33.7	48.0
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הב"ל	56,591	46,644	9,628	159	160
% המקבלים השלמת הכנסה	94.0	94.4	91.7	90.6	95.6
קצבת שאירים לפי חוק הב"ל	99,247	84,681	7,695	3,768	3,103
% המקבלים השלמת הכנסה	27.9	30.3	14.7	15.2	10.8
קצבת שאירים שלא לפי חוק הב"ל	317	254	31	18	14
% המקבלים השלמת הכנסה	66.2	67.7	64.5	61.1	50.0

* כולל בן זוג או ילדים - בזיקנה, וילדים - בשאיירים.

3. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה - זיקנה ושאיירים (להלן **שתי הקצבאות**), המשולמות מכוח זכויות המבוטח בענפים זיקנה ושאיירים. ללא קשר לקצבה הראשונה שזכאים לה, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ומחצית מקצבת השאיירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה **לפי חוק**. מקבלי קצבה **שלא לפי חוק** מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאיירים.

בדצמבר 2013 היו זכאים לשתי הקצבאות 101,289 אלמנות ואלמנים, 94.3% בהם נשים (לוח 3), שהם 13.8% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים אינו מפתיע, מכמה סיבות: (א) אחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. (ב) הזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות. (ג) נשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

שיעור הגידול של מקבלי מחצית קצבת שאירים נמוך משיעור הגידול בסך מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק (3.5%-5.6% שנתי בהתאמה). בדצמבר 2013 היה הסכום הממוצע של שתי הקצבאות יחד 3,091 ש"ח, כשליש ממנו קצבת שאירים. הסכום הממוצע של שתי הקצבאות שהגברים זכאים לו גבוה יותר מקצבתן של הנשים, משום שלרוב קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה גבוהות יותר.

כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה - 7.8% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כמעט כפול משיעור הנשים, משום שאלמנים (ללא ילדים קטינים) עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאירים לעומת האלמנות שהיו פטורות ממנו. מאחר שרק אלמנים העומדים בתנאי מבחן ההכנסות זכאים לקבל קצבת שאירים, מצבם הכלכלי של האלמנים מקבלי קצבת שאירים נוטה להיות קשה יותר מזה של האלמנות, שאינן חייבות במבחן זה כתנאי לקבלת הקצבה.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק: גברים 79.4 שנים לעומת 76.3 בהתאמה, ונשים - 78.0 לעומת 72.7 בהתאמה.

לוח 3

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לפי מין, דצמבר 2013

נשים	גברים	סך הכל	סך כל המקבלים
95,486	5,803	101,289	
7.4	13.8	7.8	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
3,087	3,166	3,091	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,064	901	1,054	מזה: חצי קצבת שאירים (ש"ח)
78.0	79.4	78.1	גיל ממוצע

4. מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, ולאחר מכן משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לנכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות **קצבה חודשית נוספת**,⁶ ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, וסכומה במרבית המקרים 247-365 ש"ח לחודש

6 ר' פרק נכות בדוח זה.

בדצמבר 2013, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות וקצבה חודשית נוספת, אם הוא זכאי לה, נוסף על קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2013 כ-51 אלף קשישים נכים (48.4% בהם נשים) קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לסכום הקצבה בנכות או עם קצבה חודשית נוספת (או שניהם), וזו עלייה של 12.9% לעומת דצמבר 2012 (שיעור זהה לשיעור הגידול ב-2012) (לוח 4). כ-87% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הסכום הממוצע של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היה בדצמבר 2013 כ-2,797 ש"ח, כחמישית ממנו השלמה לקצבת נכות הכוללת קצבה חודשית נוספת. 22.6% מהמקבלים השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת לנכה היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כשיעור הגברים והנשים הזכאים דומה: 21.7% ו-23.5% בהתאמה.

לוח 4

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2013

נשים	גברים	סך הכל	סך כל המקבלים
24,505	26,144	50,649	
21,106	22,858	43,964	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,760	2,833	2,797	קצבה ממוצעת (ש"ח)
618	446	531	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
66.6	71.7	69.2	גיל ממוצע

5. מקבלי תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ולא יותר מ-50% מהקצבה. בשנת 2013 הוסיף לגדול אחוז הנשים והגברים ששולמה להם תוספת ותק והגיע ל-76.7% ול-94.4% בהתאמה (לוח 5). תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-30.7% מן הקצבה הבסיסית ב-2012 ל-31% ממנה ב-2013 (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 37.2%). כלומר, אחוז המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן משולמת התוספת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה גבוהה מהתוספת שקיבלו הנשים - 42.1% לעומת 24.2% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.6% לגברים ו-31.5% לנשים).

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הגברים הזכאים החדשים עלה במעט משהיה ב-2012 ל-98.3%, ואילו בקרב הנשים ירד ירידה ניכרת, ל-78.6%. ירידה זו היא תוצאה של שינוי בהרכב המצטרפות החדשות בשנת 2013 הנובע מתיקון בחוק המרחיב את זכויותיהן של עקרות בית ואלמנות בנות קצבה שנולדו לפני 1931⁷. על פי התיקון, מינואר 2013 הצטרפו למערכת נשים מבוגרות (בנות 82 ויותר) שאינן זכאיות לתוספת ותק או לתוספת דחיית קצבה. הן מהוות 11% מכלל המצטרפות החדשות ב-2013 ולכן גורמות לירידה בשיעור מקבלות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה וברמת תוספות אלה. בלוח 5 מוצגים הנתונים גם על המצטרפות החדשות ללא עקרות בית אלה, והם מראים

לוח 5

**מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור התוספת למקבלים
תוספות ותק דחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת, 2009–2013 (דצמבר)**

שנה	שיעור המקבלים תוספת מכלל המקבלים (אחוזים)			שיעור התוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה (אחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים
תוספת ותק						
*2009	80.9	93.1	72.6	29.6	41.2	21.8
**2009	88.4	96.8	83.2	32.9	43.1	26.6
*2010	81.5	93.4	73.8	29.9	41.5	22.5
**2010	87.7	97.6	82.0	33.3	44.7	26.7
*2011	82.2	93.7	74.8	30.3	41.7	23.0
**2011	89.2	98.2	83.6	34.2	44.6	27.7
*2012	83.0	94.0	76.0	30.7	42.0	23.7
**2012	90.9	98.2	85.9	35.0	44.0	28.7
*2013	83.5	94.4	76.7	31.0	42.1	24.2
**2013	86.9	98.3	78.6	33.5	42.9	26.7
***, **2013	92.2	98.3	87.3	35.6	42.9	29.7
תוספת דחיית קצבה						
*2009	13.6	14.9	12.7	2.3	2.5	2.2
**2009	13.8	19.3	10.5	2.5	3.2	2.0
*2010	13.4	14.7	12.5	2.3	2.5	2.2
**2010	10.0	11.9	8.9	1.9	1.9	1.9
*2011	13.2	14.5	12.5	2.3	2.4	2.2
**2011	11.4	11.1	11.6	2.0	1.4	2.4
*2012	13.1	14.2	12.5	2.3	2.3	2.2
**2012	11.1	10.4	11.6	1.8	1.2	2.2
*2013	13.0	13.8	12.5	2.2	2.2	2.2
**2013	10.8	9.7	11.6	1.7	1.2	2.2
***, ** 2013	11.5	9.7	12.3	1.9	1.2	2.4

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

*** ללא עקרות בית שנולדו לפני 1931 (תיקון חוק 138).

כי חלה עלייה בשיעור המצטרפות החדשות הזכאיות לתוספת ותק, 87.3%, ובתוספת הממוצעת למצטרפת חדשה, שעלתה ל-31.5%, כלומר כמעט 16 שנות ותק.

שיעור מקבלי תוספת ותק ורמתה של התוספת גבוהים יותר אצל המצטרפים והמצטרפות (ללא עקרות בית שנולדו לפני 1931) מאשר בכלל המקבלים. אך בעוד תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאיות חדשות (ללא עקרות בית שנולדו לפני 1931) הוסיפה לעלות ב-2013 בהשוואה ל-2012, התוספת הממוצעת של גברים מצטרפים חדשים נמצאת בירידה בשלוש השנים האחרונות. מבדיקת

הנתונים עולה כי בשנים 2008-2010 ירד שיעור העולים (שעלו לארץ מ-1990) בקרב המצטרפים החדשים, אך מ-2010 שיעורם עלה במידה ניכרת. שיעור העולים בקרב הגברים שהצטרפו בשנת 2010 היה 10.6% לעומת כ-18.4% בשנת 2013. מובן מאליו שלגברים העולים תוספת ותק ממוצעת הנמוכה משמעותית מזו של הגברים האחרים (16% לעומת 49% בהתאמה, ב-2013) ולכן עם העלייה בשיעורם בקרב המצטרפים החדשים אנו עדים לירידה בתוספת הוותק הממוצעת.

למרות הירידה בתוספת הוותק הממוצעת לגברים, הפער בתוספת בין גברים לנשים חדשים נותר גדול: 42.9% לגברים ו-29.7% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובמספר שנות עבודתן, צפוי להוסיף ולעלות שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וכן צפוי גידול בתוספת הוותק הממוצעת.

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהנפטר היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים (זכאים לשאירים בלבד וזכאים למחצית קצבת שאירים נוסף על קצבת הזיקנה) - 86.6% - זכאים לתוספת זו, וכצפוי שיעור הנשים המקבלות את התוספת שצבר בן זוגן גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו - 87.7% לעומת 71.6% בהתאמה. בנוסף, תוספת הוותק הממוצעת שהנשים זכאיות לה גבוהה מזו של הגברים: נשים מקבלות תוספת ממוצעת של 28.8% בעוד גברים זכאים רק ל-23.2%. התוספת הממוצעת בקרב הזכאים לה היא 32.9% בממוצע, המיתרגמים לתוספת בעבור 16.5 שנים שמעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

6. מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת הזיקנה בטווח הגילאים שבין גיל הפרישה לגיל הזכאות מותנית במבחן הכנסות. יחיד שהכנסתו מעבודה אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע זכאי לגמלה מלאה (לזוג - 76% מהשכר הממוצע). גם הכנסות מהון ברמות גבוהות מובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות (כמפורט בחוק ובתקנות). על כל שקל נוסף מנוכים מקצבת הזיקנה 60 אג' (קצבה מופחתת) עד לאיפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה ויקבל תוספת דחיית פרישה בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה של דחייה. מי שזכאי לקצבה מופחתת רשאי לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2013 תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ל-13.8%. ההסבר בחלקו הוא העלאת גיל הפרישה ובעקבות כך הפחתת שנות דחייה פוטנציאליות לצבירה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה פחתה במעט לגברים והיתה 2.2%. אחוז הנשים שקיבלו תוספת זו נשאר כשהיה משנת 2010, 12.5%. התוספת הממוצעת ששולמה למקבלת קצבה נותרה כשהיתה בשנים קודמות, 2.2%. למעשה, שיעור התוספת הממוצעת לנשים נותר ללא שינוי מ-2003 וכיום שווה לזו של הגברים. התוספת הממוצעת למקבליה היתה 17%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים.

בקרב המצטרפות החדשות⁸ היתה עלייה גם באחוז מקבלות התוספת וגם בסכום התוספת הממוצעת למקבלי הקצבה. שיעור הזכאיות עלה מ-11.6% בשנה הקודמת ל-12.3%, ושיעור התוספת עלה ל-2.4%. בקרב הגברים החדשים היתה ירידה בשיעור הזכאים לתוספת, מ-10.4% בשנה קודמת ל-9.7% בשנה הנוכחית, והיא נובעת מעלייה בשיעור העולים (מי שעלו מ-1990 ואילך, להסבר ר' סעיף 5). שיעור התוספת נשאר כשהיה, 1.2%, אך למעשה עיגול התוצאה טומן בחובו ירידה מ-1.24% ל-1.19%.

8 המונח מצטרפות חדשות בסעיף זה בלבד אינו כולל עקרות בית שנולדו לפני 1931 (ר' סעיף קודם).

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2013 היתה נמוכה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 1.9% לעומת 2.2% בהתאמה, וכך גם שיעור המקבלים תוספת זו - 11.5% לעומת 13%. מכאן, שהפורשים החדשים נוטים פחות מהוותיקים לדחות את פרישתם. נטייה דומה נצפתה מ-2010, ויהיה מעניין לראות אם היא תימשך בעתיד.

עם זאת, הגברים שהצטרפו השנה ודחו את פרישתם זכאים לתוספת של 16% בממוצע. כיוון שביניהם היה מספר קטן של גברים, 0.8%, שבהתאם לשנת לידתם יכלו לדחות את הקצבה בארבע או בחמש שנים, הממוצע עולה על התוספת המרבית האפשרית כיום. ללא הגברים שדחו קצבה בארבע ובחמש שנים, דחיית הקצבה הממוצעת היא 2.4 שנים, כלומר כמעט מלוא תקופת הדחייה, שלוש שנים. בקרב הנשים תקופת הדחייה המרבית ארוכה יותר (ר' הסבר בהמשך), והמצטרפות החדשות שדחו את פרישתן היו זכאיות לתוספת של 17.7%, כלומר 3.5 שנים.

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי שיעור התוספת בקרב הנשים לגדול בעתיד. עד 2016 גיל הפרישה לנשים יישאר 62 ואילו גיל הזכאות יוסיף לעלות בהדרגה ויגיע ב-2020 ל-70. מכאן שמספר השנים שנשים יוכלו לזכות בעבורן בתוספת דחיית פרישה יגדל בהדרגה מ-5 ל-8 ויתכנס ל-6 בתום תהליך העלאת גיל הפרישה. מנגד, מספר השנים שגבר יכול לדחות את קצבתו הוא שלוש בלבד, ולכן ייתכן כי שיעור התוספת הממוצעת לנשים יהיה גבוה יותר מזה של הגברים (כפי שנצפה כבר בשלוש השנים האחרונות בקרב המצטרפים והמצטרפות למערכת).

ד. התשלומים

1. רמת הקצאות

בשנת 2013 ירדו ברמתן קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) לעומת 2012 בשיעור של 0.1% ריאלית (לוח 6). ירידה זו נובעת מעדכון הקצבאות בשיעור 1.4% (הנקבע

לוח 6

סכום קצבת זיקנה ושאירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2009-2013

שנה	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	זקן/ה עם בן/ת זוג תלוי/ה	אלמנה/ עם 2 ילדים*
	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
מי שטרם מלאו לו 80 שנה				
2009	1,408	16.1	2,115	24.2
2010	1,478	16.8	2,220	25.2
2011	1,491	16.9	2,241	25.3
2012	1,504	16.9	2,260	25.3
2013	1,502	16.7	2,257	25.1
מי שמלאו לו 80 שנה				
2009	1,493	17.1	2,200	25.2
2010	1,563	17.8	2,304	26.2
2011	1,576	17.9	2,325	26.3
2012	1,589	17.9	2,345	26.3
2013	1,587	17.7	2,342	26.1

* לא כולל קצבאות ילדים.

לוח 7

סכום קצבאות זיקנה ושאיירים ממוצעות לפי הרכבי משפחה נבחרים, דצמבר 2013

הרכב המשפחה	למקבלי קצבה ללא השלמת הכנסה		למקבלי קצבה עם השלמת הכנסה	
	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
יחיד	2,289	25.5	2,818	31.4
זוג	3,148	35.0	4,234	47.1
אלמן/ה עם 2 ילדים	3,836	42.9	5,558	61.8

לפי מדד נובמבר 2012 ביחס לזה של נובמבר 2011) אל מול הגידול בשיעור של 1.5% במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2013. שיעור הקצבה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע ירד מ-16.9% ל-16.7% ליחיד עד גיל 80. גם קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה ירדו ריאלית ב-2013 בשיעור של 0.1%. למרות המצוין בלוח 6, חלק הארי של המקבלים זכאים לקצבה שסכומה גבוה מסכום הקצבה הבסיסית והכוללת נוסף על הקצבה הבסיסית ותוספות נוספות בהתאם למאפייניו של הזכאי (תוספת בן זוג, תוספת ילד, תוספת ותק תוספת דחיית קצבה, תוספת גיל, תוספת השלמת הכנסה ועוד). לוח 7 מציג את הקצבאות הממוצעות להרכבי משפחה נבחרים, ללא הבחנה בין סוגי הקצבאות השונים.

2. היקף התשלומים

ב-2013 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 3.2%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית ב-4.3% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית ב-2.9%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2013 ל-14.7%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2013 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 2.1%, שהוא נמוך יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד בשנת 2013 עלה ל-37.9% לאחר שהיה 37.5% בשנה הקודמת, ובכך חזר לרמתו בשנת 2011.

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2009–2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
25,690	24,524	23,238	21,782	19,931	סך כל התשלומים
21,911	20,689	19,383	17,946	16,284	לפי חוק הב"ל
3,779	3,835	3,855	3,837	3,647	לא לפי חוק הב"ל
מחירי 2013					
25,690	24,898	23,994	23,268	21,865	סך כל התשלומים
21,911	21,005	20,014	19,170	17,864	לפי חוק הב"ל
3,779	3,893	3,981	4,098	4,001	לא לפי חוק הב"ל

שירות הייעוץ לקשיש

הזכויות המוקנות לאדם בגיל הזיקנה בידי המוסד לביטוח לאומי - חלקן כגמלה בכסף וחלקן כגמלה בעין - מהוות בסיס משמעותי לקיומו: קצבת זיקנה, קצבת שאירים, השלמת הכנסה, סיעוד ושירות במסגרת שירות הייעוץ לקשיש. האדם בגיל זיקנה זכאי גם למגוון של זכויות ושירותים הנובעים ממעמדו בביטוח הלאומי הניתנים בידי ארגונים ומוסדות ציבוריים וממשלתיים ובידי עמותות וגופים אחרים. שירותי הייעוץ לקשיש מתמקדים בדרך כלל בהנגשת השירותים לקשישים, בעזרה במיצוי זכויותיהם ובהענקת קשר חברתי קבוע ותומך לנזקקים לו כפי שיפורט להלן.

א. ייעוץ

למרות הקדמה הטכנולוגית, בשל מאפייני הזיקנה, קשישים רבים עדיין מתקשים לממש את זכויותיהם הן בביטוח הלאומי והן בגופים אחרים בקהילה. זאת ועוד: שירותים משלימים וזכויות נוספות המוקנים לקשישים ברשויות ובמסגרות אחרות אינם אחידים ואף הם אינם נגישים דיים. המתנדב היועץ מטעם שירות הייעוץ לקשיש אוסף מהקשיש את המידע הרלוונטי ומספק לו את המידע הדרוש לו למצות את זכויותיו בדרכים שונות (תרגום, שיחה, הפניה פעילה וסיוע מעשי). הייעוץ ניתן בסניפים בקבלת קהל או בטלפון - במוקד טלפוני ארצי בשפות שונות, ובשיחות טלפון יזומות, בעיקר לאוכלוסייה בפריפריה. בשנת 2013 קיבלו ייעוץ כ-170 אלף קשישים לעומת כ-169,000 ב-2012 - עלייה של כ-0.6% (לוח 1).

ב. ביקורי בית ראשוניים

ביקורי בית ראשוניים מתקיימים אצל קשישים שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון, כגון קשישים בני יותר מ-80, קשישים סיעודיים, קשישים שמונה בעבורם מקבל גמלה, קשישים שתביעתם לסיעוד נדחתה ואלמנות/אלמנים. הביקורים הם כלי לבקרה ולאיתור קשישים הנמצאים בסיכון והזנחה. המידע המתקבל מאפשר למוסד לוודא כי הגמלאות המשולמות אכן מנוצלות לטובת הקשיש. הביקורים הראשוניים מהווים גם כלי חשוב למיצוי זכויותיהם של מי שמתקשים לממשן עקב מגבלות פיזיות (תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה או השאירים וגמלת סיעוד).

המתנדב בביקור הראשוני מקבל הכשרה והדרכה קבועה. התרשמותו מהווה בסיס להערכת מצב הקשיש בידי איש המקצוע בשירות לצורך המשך התערבות והפניה לגורמים המטפלים במוסד ובקהילה. בשנת 2013 התקיימו כ-26,480 ביקורי בית ראשוניים בהשוואה ל-26,135 ביקורים ב-2012 (גידול של 1.3%) (לוח 1).

ג. ביקורי בית חברתיים קבועים

קשישים המרותקים לבתיהם ואינם מקיימים קשר חברתי קבוע ותומך - חשים בדידות. גם אם מתקיימים מפגשים עם מטפלים או נותני שירותים שונים, או שיש בן או בת זוג המטפלים בהם - קשרים אלה אינם נתפסים בעיניהם כקשר חברתי מספק. מתנדבי הייעוץ לקשיש מקיימים ביקורי בית קבועים אצל מי שהביעו את רצונם בכך ושומרים על קשר אישי קבוע איתם. הביקור מהווה גם מקור לבקרה על הטיפול בקשיש.

הקשרים הנרקמים בין הקשישים למתנדבים, לעתים קשרי חברות קרובים, הוכיחו עם השנים את תרומתם הרבה לאיכות חייו של הקשיש ולרווחתו. הביקורים מתקיימים בהתאם לפריסת השירות, למשאבים הקיימים ולשיקול הדעת המקצועי בכל מחלקה של הייעוץ לקשיש. בשנת

2013 התקיימו יותר מ-356 אלף ביקורי בית שבועיים קבועים אצל כ-6,600 קשישים בממוצע חודשי. סך הכל נעשו ביקורי בית במהלך השנה אצל 8,600 קשישים שונים. הנתונים דומים לנתוני 2012.

ד. קבוצות תמיכה לאלמנות/אלמנים

התאלמנות בגיל הזיקנה היא משבר הפוגע באיכות החיים בהיבטים השונים. במחלקות הייעוץ לקשיש בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי מתקיימות זה כ-30 שנה קבוצות תמיכה לאלמנות/אלמנים בגיל הזיקנה, המלוות, תומכות ומייעצות בשעת משבר ומסייעות בהתארגנות להמשך חייהם.

פעילות נוספת בקרב אלמנות/ים נעשית באמצעות מתנדבים מקצועיים: פנייה בטלפון לצורך ניחומים והיכרות, הזמנה ליום מידע מיוחד בנושא זכויות אלמנות/ים והצעה להשתתף בהמשך בקבוצת תמיכה.

הקשר נוצר בדרך כלל בסמוך למשבר. בשנת 2013 התקיימו כ-70 קבוצות תמיכה ברחבי הארץ בדומה ל-2012 (לוח 1).

ה. ימי מידע

ימי המידע הם אמצעי להסברה וליצירת קשר ישיר עם המבוטחים בנושאים שונים בזיקנה: מידע לפורשים חדשים, זכויות אלמנות ואלמנים, זכויות ניצולי שואה, תמיכה בחולי דמנציה ועוד. המחלקות פונות באמצעות מכתבים אישיים לקהל היעד בכל נושא ומזמינות אותו למפגש יומי שבו מסופק מידע על הזכויות בביטוח הלאומי ועל השירותים השונים בקהילה. ימים אלה תורמים רבות למבוטחים ומאפשרים מגע ישיר עם הקהל והמשך הקשר בעתיד. בשנת 2013 נוספו ימי מידע בעבור אנשים שלפני פרישה (לוח 1).

- ימי מיצוי זכויות בפריפריה: קשישים בפריפריה מתמודדים בדרך כלל עם העדר שירותים זמינים והעדר נציגות של מוסדות רשמיים. לכן ימי המידע הותאמו גם ליישובים אלה, והם מתקיימים בשיתוף עם המחלקות לשירותים חברתיים במקום, המספקות תשובות פרטניות לכל פונה בקהל.
- פרויקטים מקומיים וארציים: מחלקות הייעוץ לקשיש בכל הסניפים יוזמות פרויקטים מקומיים או ארציים, המתקיימים בחלקם בשיתוף עם גורמים בביטוח הלאומי או עם גורמים אחרים. המטרה היא לקדם שירותים חיוניים חדשים כמו קבוצות תמיכה למטפל העיקרי בזקן הסיעודי או להרחיב את המודעות על מצבי חיים בזיקנה כמו מחלת האלצהיימר. בשטח מתקיימים פרויקטים שמטרתם לפתח שירותים לטובת הזקן בקהילה.

לוח 1

מספר מקבלי השירותים בייעוץ לקשיש לפי סוג השירות, 2012-2013

סוג שירות	2012	2013
ייעוץ	169,038	170,007
ביקורי בית ראשוניים	26,135	26,482
ביקורי בית חברתיים קבועים	6,580	6,598
קבוצות תמיכה	72	72
ימי מידע	116	120

2 m17

2013					2012					
קבוצות תמיכה	קישורים שהתקיימו	קישורים בקיורים חוזרים	ביקורי בית ראשונים	ייעוץ	קבוצות תמיכה	קישורים שהתקיימו	קישורים בקיורים חוזרים	ביקורי בית ראשונים	ייעוץ	סניף
72	120	6,598	26,482	170,007	72	6,580	26,135	169,038	סך הכל	
2	2	167	963	4,252	1	161	950	4,103	אשדוד	
3	3	222	514	4,207	3	232	560	3,956	אשקלון	
3	3	247	673	6,086	3	248	761	7,053	באר שבע	
	4	40	284	2,759	.	30	303	2,092	בני ברק	
2	3	237	800	4,441	2	236	700	5,388	חדרה	
2	5	128	720	5,994	2	129	890	5,255	חולון	
5	5	454	1,041	9,432	6	418	1,032	8,402	חיפה	
3	3	460	668	6,694	3	456	594	5,775	טבריה	
3	6	350	1,379	9,314	4	351	1,161	10,616	יפ	
9	15	590	2,648	10,532	5	603	2,392	11,401	ירושלים	
2	3	219	532	7,733	3	262	695	7,058	כפר סבא	
1	6	171	666	3,934	1	185	731	4,419	כרמיאל	
2	5	315	1,434	3,784	2	287	1,351	3,954	נהריה	
	6	147	4,383	6,598	1	140	3,890	6,463	נצרת	
3	2	554	1,690	11,744	4	531	1,690	12,391	נתניה	
5	4	190	940	3,555	4	197	956	4,098	עפולה	
3	6	319	776	8,498	3	325	1,050	9,054	פתח תקוה	
5	6	349	1,199	4,937	4	346	1,257	5,537	קרית	
5	4	386	1,885	9,583	7	385	1,731	9,277	ראשון לציון	
2	7	349	814	9,855	.	10	853	10,220	רחובות	
.	5	198	587	5,510	1	208	637	6,533	רמלה	
5	7	247	1,263	12,941	3	226	1,146	11,389	רמת גן	
7	10	261	623	17,624	8	13	805	14,603	תל אביב	

3. ביטוח סיעוד

א. כללי

תוכנית ביטוח סיעוד אושרה בכנסת ב-1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי והפעלתה החלה באפריל 1988. ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי או להשגחה ובכך לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאיירים.

לגמלת סיעוד זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי והוא עומד במבחן הכנסות¹ על-פי התקנות. במבחן ההכנסות נבחנות הכנסות הקשיש וכן הזוג, בלבד. החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף כחלק מהתוכנית הניסיונית לבין מקבלי גמלה בכסף משום שאי אפשר לספק להם שירות (גמלה בעין). לראשונים נערך מבחן הכנסות זה בכלליו לזה הנערך למקבלי גמלה בעין. לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש וגר עימו. ובמבחן תלות בעזרת הזולת לביצוע פעולות היומיום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה (בביתו, בבית בן משפחה או ב"דוור מוגן"). מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן התלות (ADL) מעריך את מידת הנזקקות לסיוע הזולת בביצוע פעולות היומיום הבסיסיות: רחצה, הלבשה, ניידות (תנועה בבית ונפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (כולל היכולת לחמם מזון ושתייה). מבחן התלות מעריך גם את הצורך בהשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או בשל מצב רפואי-פיזי. את מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים - אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה.

קשיש שמלאו לו 90 שנים יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או ביישובים מסוימים במוסד ציבורי. ממאי 2012 ועד אפריל 2013 גם בני 80-89 בשלושה מסנפי המוסד יכלו, במסגרת תוכנית ניסיונית, לבחור להיבדק בידי רופא מומחה בגריאטריה. מאוקטובר 2013 הורחבה התוכנית הניסיונית לבני 80-89 לשלושה סניפים נוספים, והיא אמורה להתקיים עד יולי 2014 (ר' סעיף ב' להלן).

בינואר 2007 נקבעו **שלוש רמות של גמלת סיעוד**, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 9.75 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 16 שעות טיפול ביתי שבועיות; וגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 18 שעות טיפול ביתי שבועיות. יחיד זכאי לגמלת סיעוד מלאה לפי רמת התלות שנקבעה, אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע (8,828 ש"ח בשנת 2013), ולמחצית הגמלה - אם הכנסותיו גבוהות מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים השכר הממוצע. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע - הוא אינו זכאי לגמלה. זוג זכאי לגמלה מלאה כאשר הכנסותיו המשותפות אינן עולות על 1.5 פעמים השכר הממוצע, ולמחצית הגמלה אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5

1 במבחן ההכנסות נבחנות הכנסות הקשיש וכן הזוג בלבד. החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף משום שאי אפשר לספק להם שירות (גמלה בעין). לראשונים נערך מבחן הכנסות זה בכלליו לזה הנערך למקבלי גמלה בעין. לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש וגר עימו.

פעמים השכר הממוצע ועד 2.25 פעמים השכר הממוצע. זוג שהכנסותיו יותר מ-2.25 פעמים אינו זכאי לגמלת סיעוד. כאשר שני בני הזוג מגישים תביעה לגמלה, הכנסתם המשותפת מחולקת לשניים ומבחן הכנסות נעשה לכל אחד מהם כאילו היו יחידים. בינואר 2013 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 1.4%, ובינואר 2014 - בשיעור של 1.9% (בהתאם לעליית המחירים ב-2012 ו-2013).

מי שמקבל גמלת סיעוד באחת משתי הרמות הגבוהות של הגמלה, והוא מעסיק עובד ישראלי בלבד ואינו מעסיק כלל מהגר עבודה (הן במסגרת גמלת הסיעוד והן מחוץ למסגרת זו), זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת, כלומר זכאי לגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת וזכאי לכן לגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של ארבע שעות טיפול שבועיות. מי שזכאי למחצית הגמלה עקב הכנסות זכאי למחצית תוספת השעות לפי רמת התלות שנקבעה לו².

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף, אלא ניתנת לזכאים כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה (גמלה בעין). סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי או השגחה בבית, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה בכסף מוענקת לזכאים שאין בעבורם שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק ולזכאים במסגרת תוכנית ניסיונית המופעלת בסניפים אחדים של המוסד.

במארס 2008 החל המוסד לביטוח לאומי להפעיל **תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף** ביישובים השייכים לסניפי אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. במאי 2010 הורחבה התוכנית גם ליישובים השייכים לסניפי אשדוד, טבריה וירושלים, וביוני 2011 - גם ליישובים השייכים לסניפי חולון ונתניה. התוכנית הניסיונית במתכונתה זו הסתיימה באפריל 2013. במסגרת התוכנית, קשישים ביישובים הללו יכלו לבחור בגמלה בכסף בתנאי שהיו זכאים לגמלה בשיעור 150% או 168% מקצבת נכות מלאה (או למחצית הגמלאות, בגלל מבחן הכנסות) וקיבלו שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במשך שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות. הקשישים יכלו לבחור לעבור לגמלה בכסף או לחזור לגמלה בעין בכל עת שרצו. את התוכנית ליוו מחקרים, שבדקו את מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף לעומת כלל הזכאים, וכן נעשתה בקרה על איכות הטיפול של המקבלים באזורים הללו ובאזורים אחרים. ממארס 2014 ועד סוף 2014 הורחב הניסוי של אפשרות בחירה בגמלה בכסף בכל הארץ (ר' סעיף ב' להלן).

על-פי החוק, על שר הרווחה והשירותים החברתיים למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי ברשות המקומית, אחות קופת חולים ונציג המוסד לביטוח לאומי. על הוועדה לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה - אילו שירותים יש לספק לו ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש. הוועדה גם רשאית שלא להיענות לבקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית, אם היא סבורה שהקשיש ומשפחתו אינם כשירים להשתמש בכספי הגמלה למטרות שאליהן נועדה, וכן רשאית לקבוע האם המטפל הצמוד מתאים והאם שירותי הסיעוד שמקבל הקשיש מספקים. הוועדה יכולה לשלול תשלום גמלה בכסף ולחייב לקבל גמלה בעין.

2 ממארס עד ספטמבר 2009 שולמה תוספת זו על-פי הסכם עם משרד האוצר ובמימונו. מאוקטובר 2009, בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, התוספת משולמת על פי חוק הביטוח הלאומי ובמימונו.

ב. שינויי חקיקה ושינויים מינהליים

• תשלום גמלה בכסף

התוכנית הניסיונית למתן גמלה בכסף בתשעה מ-23 סניפי המוסד לביטוח לאומי הסתיימה ב-30.4.2013. ב-31.7.2013 התקבל תיקון בחוק, ולפיו מי שזכאים לגמלת סיעוד והם מעסיקים מטפל צמוד שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות, שאינו בן משפחה, יוכלו לקבל גמלה בכסף. שיעורי הגמלה בכסף - 80% משיעורי גמלת הסיעוד בעין³. התיקון אינו מגביל את קבלת הגמלה בכסף לפי רמות גמלה, סוג המטפל (ישראלי או זר) או אזורים בארץ.

התיקון לחוק קבע כי החוק ייקבע כהוראת שעה למן פרסום תקנות ליישום הוראות החוק ועד ה-31.12.2014. במהלך תקופה זו מחויב המוסד לביטוח לאומי לעקוב במחקר אחרי יישומו והשלכותיו. תיבה 1 מציגה את מסקנות המחקר המלווה שעשה מכון ברוקדייל עבור המוסד לביטוח לאומי.

ב-6.2.2014 פורסמו תקנות נוספות, שלפיהן מי שיתחילו להעסיק מטפל זר או יחדשו היתר להעסקת מטפל זר שהותלה, יתבקשו לבחור בעת הגשת הבקשה אם לקבל את הגמלה בעין או בכסף.

ב-1.3.2014 נכנס לתוקף תיקון נוסף, שלפיו הזכאים רשאים לעבור בין הגמלאות - כסף ובעין - בכל זמן, והמעבר יחל להתבצע בחודש שלאחר אישור הבקשה. הזכאים גם יכולים לקבל שירותי סיעוד נוספים, לפי החוק, ומשווי גמלתם המלאה ינוכה שווי שירותי הסיעוד הנוספים, ומההפרש - יופחתו 20% (כך שערך הגמלה בכסף יהיה 80% מערך הגמלה בעין).

עוד נקבע, כי המקבילים גמלה בכסף ומעסיקים מטפל זר זכאים לבקש מהמוסד לנכות מקצבתם 12% משכר המינימום לקופת גמל לקצבה עבור המטפל, ואם יעשו כן רואים אותם כמי שמילאו את חובתם להפריש כספים לפיקדון לפי חוק עובדים זרים.

• הערכת תלות לבני 80-89

ב-30.4.2013 הסתיימה התוכנית הניסיונית המאפשרת לבני 80-89 ביישובים השייכים לסניפי הביטוח לאומי בטבריה, בירושלים ובפתח תקוה, להיבדק למבחן תלות בידי רופא מומחה בגריאטריה (מסקנות התוכנית מוצגות בתיבה 2)⁴. התוכנית הורחבה לשלושה סניפים נוספים - באר שבע, נהריה ורמת גן, והיא תימשך עד סוף יולי 2014.

על הערכת התלות להיעשות בבית התובע ולא במרפאת הרופא, בידי רופא במסגרת עבודתו במוסד רפואי בבעלות ציבורית. התובעים אינם נדרשים לשלם בעבור ההערכה, חוץ מהשתתפות עצמית לפי כללי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הם יכולים לבחור גם במעריכות/ים מטעם הביטוח הלאומי שיעשו את הערכת התלות, כבעבר.

• הוועדה לבחינת מבחן הבדיקה בסיעוד ובשר"מ במסגרת הביטוח הלאומי (ועדת בן יהודה): ביולי 2012 התכנסה ועדה ציבורית בראשות פרופ' אריה בן יהודה, רופא מומחה בגריאטריה מבית החולים הדסה עין כרם, כדי לבחון את מבחן הערכת התלות הקיים בסיעוד ובשירותים מיוחדים (שר"מ בענף נכות כללית). הוועדה, שבה היו חברים רופאים מומחים בגריאטריה,

3 הפער בין ערכי גמלת סיעוד בעין ובכסף נובע מהעלויות הנוספות החלות על חברות סיעוד, שיחידים אינם נדרשים להן; תשלום מע"מ ועלויות העסקת בעלי מקצוע כגון עובדים סוציאליים.

4 לפי סעיף 224(ג) (לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, מאוגוסט 2008 בני 90 ויותר יכולים לבחור ברופא/ה מומחה/ית בגריאטריה לביצוע הערכת התלות במקום במעריך/ה מטעם המוסד לביטוח לאומי.

מומחית בגרונטולוגיה, נציגים מהביטוח הלאומי ונציגים ממשרד הבריאות וממשרד הרווחה - הגישה באפריל 2013 את מסקנותיה למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי⁵.

הוועדה מונתה כדי להעריך את מבחן התלות הקיים לאור הביקורת המקצועית והציבורית עליו ולאור הצורך בבחינה תקופתית בעקבות התפתחות הידע בתחומי הסיעוד, הרפואה והגרונטולוגיה והצורך בהשוואה למדינות אחרות. הוועדה נדרשה גם לעניין שיפור המבחן הקיים וחיוק הלגיטימציה הציבורית לפעולת הביטוח הלאומי בתחום זה.

הוועדה המליצה להותיר על כנו את המבחן הקיים אך להכניס בו שיפורים, בהם הערכה על הצורך בהשגחה עקב שינויים קוגניטיביים, מגבלות בניידות וטיפול בהפרשות, פישוט השימוש במבחן והגדרה ברורה יותר של שיטת הניקוד. מבחני ההערכה הנהוגים בעולם נפסלו כיוון שהם עוסקים בהיבטים רפואיים, פסיכולוגיים וחברתיים ולא במידת הצורך בטיפול ביתי. הוועדה המליצה להוסיף ולדבוק בהמלצות ועדת בריל⁶ ולצמצם את הצורך בביצוע הדגמות שיש בהן תחושה של פגיעה בצנעת הפרט.

אגף הסיעוד במינהל הגמלאות בשיתוף מינהל המחקר והתכנון בדק את המבחן המוצע והמבחן הקיים, כדי לוודא שהשימוש במבחן החדש אכן מקל על הנבדקים ועל הבודקים ומנקד באופן דומה את רמת התלות. נעשו גם הערכות כיצד השימוש במבחן המוצע ישפיע על מספר הזכאים ועל רמות התלות שלהם. המלצות הוועדה אושרו בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, מנכ"ל הביטוח הלאומי ומינהלת המוסד. עד כה עדיין לא הושלמה ההערכות לשימוש במבחן החדש.

תיבה 1

מתן גמלת סיעוד בכסף – מחקר מלווה¹

מבוא ומטרות

התוכנית הניסיונית למתן גמלת סיעוד בכסף הופעלה ממארכ 2008 עד אפריל 2013 בסניפים אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. במאי 2010 הורחבה התוכנית לסניפים אשדוד, טבריה וירושלים, וממאי 2011 גם לחולון ונתניה. השתתפו זכאים לגמלת סיעוד ברמות 150% או 168% (וכן מחצית הגמלאות הללו מפאת מבחן הכנסות), המתגוררים ביישובים השייכים לסניפים אלה ומעסיקים מטפל צמוד שאינו בן משפחה שישה ימים בשבוע, 12 שעות ביום לפחות. הם יכלו לבחור בין גמלה בעין או בכסף ואף לעבור בין שתי שיטות מתן הגמלה בכל זמן וללא הגבלת מספר המעברים.

לבקשת הביטוח הלאומי, ביצע מכון ברוקדייל מחקר מעקב אחר התוכנית. למחקר היו ארבע מטרות: (א) לבחון את היקף הבחירה בגמלה בכסף ואת מאפייני הבוחרים; (ב) לבחון את השיקולים לבחירה ולאי-בחירה בגמלה בכסף; (ג) לבחון את השלכות הגמלה בכסף על איכות הטיפול, היענות לצרכים והעסקת המטפל הסיעודי; (ד) לבחון את התמורה הנתפסת, הקשיים ושביעות הרצון מההסדר. תיבה זו מציגה תמצית של המחקר והממצאים העיקריים העולים ממנו.

1 המחקר המלא: ברודסקי ג', רוניצקי ש' וכהן י' (2013). תכנית ניסיונית למתן גמלאות כספיות במסגרת חוק ביטוח סיעוד, מחקרים לדיון 112. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי/מינהל המחקר והתכנון ומאירס-ג'וניט-מכון ברוקדייל/המרכז לחקר הזיקנה. תיבה זו מביאה את עיקרי התקציר המופיע בפרסום זה.

5 הוועדה לבחינת כלי הבדיקה בסיעוד ובשר"מ במסגרת הביטוח הלאומי, דוח סופי, אפריל 2013.
6 הוועדה לבדיקת הסדרי ביצוע מבחן תלות לקבלת גמלה לפי חוק סיעוד, בראשות ד"ר שי בריל, מנהל בית החולים בית רבקה, הגישה את המלצותיה ב-5 ביולי 2005.

היקף הבחירה

חלקו הראשון של המחקר התבסס על ניתוח נתונים מינהליים של המוסד לביטוח לאומי על כלל הזכאים לרמות הגמלה 150% ו-168% ביולי 2012, כדי לעמוד על היקף הבחירה ועל מאפייני הבוחרים והלא-בוחרים. מתחילת הניסוי עד יולי 2012, 1,953 זכאים קיבלו גמלה בכסף בתקופה מסוימת. 83% מהבקשות לגמלה זו אושרו בידי הוועדות המקצועיות המקומיות. הסיבות העיקריות לדחיית בקשות היו העדר היתר בתוקף להעסקת מטפל זר והעדר חוזה העסקה עמו.

בכל תשעת הסניפים קיבלו ביולי 2012 1,224 זכאים גמלה בכסף - כמעט כולם העסיקו מטפלים זרים - ואלה היו כ-4.5% מכלל הזכאים הפוטנציאליים. 9.8% מבעלי ההיתר למטפל זר בחרו בגמלה בכסף - מ-5.9% בסניף נהריה עד 18.7% בסניף אשקלון. עם זאת, ההבדלים בין הסניפים לא נבדקו לעומק במחקר זה.

לזכאים מוגבלים יותר, שלתומכים העיקריים בהם משאבים רבים יותר, היה סיכוי גבוה יותר לקבל גמלה בכסף. בניתוח רב-משתני שכלל את מאפייני הזכאים ואת מאפייני התומך העיקרי, נמצא שבעלי הסיכוי היחסי לקבלת גמלה בכסף היו זכאים שאינם עולים משנות התשעים ואילך, בעלי רמת גמלה של 168%, שהתומך העיקרי שלהם אינו עולה משנות התשעים ואילך, הוא בעל רמת השכלה גבוהה למדי ומצבו הכלכלי מוערך על ידו כטוב למדי. לא נמצא הבדל בסיכוי לקבל גמלה בכסף בין מי שהיו זכאים להשלמת הכנסה לבין מי שלא, וגם לא בין מי שהיו זכאים לגמלת סיעוד לפני תחילת התוכנית הניסיונית לבין מי שהחלו לקבלה לאחר מכן.

שיטת המחקר

נתונים נוספים של המחקר נאספו אף הם באמצעות ראיונות עם התומכים העיקריים של הזכאים - 1,176 בני משפחה: 307 מקרב מקבלי גמלה בכסף באזורי התוכנית, 307 מקרב מקבלי גמלה בעין באזורי הביקורת, 281 מקרב מקבלי גמלה בעין באזורי התוכנית, 281 מקרב מקבלי גמלה בעין באזורי הביקורת. הראיונות נערכו בטלפון באמצעות שאלונים מיוחדים בידי מראיינים שהוכשרו לכך, והם ביקשו לבדוק את ההבדלים בין מקבלי שתי הגמלאות. לכן, כדי להבטיח שהקבוצות יהיו דומות, הזכאים בקבוצת הביקורת נבחרו באמצעות זיווג על-פי תשעה מאפיינים, שעשויים להשפיע על מצבו של הזכאי ועל הטיפול בו: גיל, מין, מגורים לבד או עם אחרים, האם הזכאי עלה לארץ משנות ה-90 ואילך או לא, האם הוא זקוק להשגחה מתמדת על-פי מבחן התלות, האם יש לו היתר להעסקת מטפל זר, גובה הגמלה, האם הזכאי מקבל השלמת הכנסה. כמו כן הובא בחשבון אזור מגורים בדגימה ובזיווג עם קבוצות הביקורת².

במסגרת המחקר נערכו גם 190 תצפיות וראיונות בבתי הזכאים: 95 תצפיות על מקבלי גמלה בכסף באזורי התוכנית (רמת גן ואשקלון), 95 תצפיות על מקבלי גמלה בעין באזורים האחרים (באר שבע והרצליה) ו-132 ראיונות עם זכאים. גם בתצפיות נדגמו וזווגו הזכאים בדומה לשיטה ששימשה לדגימת בני המשפחה כדי להבטיח שהקבוצות יהיו דומות ככל האפשר. חלק מהמידע נאסף באמצעות ראיונות עם הזכאים, כאשר הדבר היה אפשרי, ובעיקר באמצעות תצפיות בבתיהם על מצבם ועל סביבת מגוריהם. ביקורי הבית נעשו בידי אנשי מקצוע מתחום הבריאות שהועסקו ישירות בידי צוות המחקר של מכון ברוקדייל.

שיקולים לבחירה ולא-בחירה בגמלה בכסף

מקור מידע מרכזי של התומכים על גמלת סיעוד בכסף היה המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, במחצית המקרים, מקורות המידע היו חברים או התקשורת. לתומכים שבחרו בגמלה בכסף היה מידע ברור, אך רבים מהם היו מעוניינים במידע נוסף בנוגע לגמלה ולהעסקת המטפלת. 44% מבעלי ההיתרים למטפל זר באזורי התוכנית דיווחו כי לא ידעו שביכולתם לעבור לגמלה בכסף. רק 26% מהזכאים (ובני משפחותיהם) באזורי התוכנית היו יכולים בפועל לבחור בגמלה בכסף, כלומר, העסיקו מטפלת צמודה וידעו על הגמלה.

לוחות 1 ו-2 מציגים את השיקולים העיקריים לבחירה בגמלה בכסף (לוח 1) ולבחירה בגמלה בעין (לוח 2).

לוח 1

שיקולים עיקריים לבחירה בגמלה בכסף

שיקול	שיעור מהמשיבים שהצביעו על השיקול
חיסכון כספי	82%
רצון לנהל את הטיפול באופן עצמאי	69%
שליטה רבה יותר על עבודת המטפלת	39%
חוסר שביעות רצון מחברת הסיעוד	32%

לוח 2

שיקולים עיקריים שלא לעבור לגמלה בכסף

שיקול	שיעור מהמשיבים שהצביעו על השיקול
שביעות רצון מחברת הסיעוד	79%
לא חשבו שהדבר עשוי לחסוך להם כסף	58%
חשש מקשיים בהתמודדות עם העסקת מטפלת ללא סיוע מחברת הסיעוד	58%
לא שקלו באופן מעמיק לעבור לגמלה בכסף	45%
חשבו שתהליך המעבר לגמלה בכסף הוא מסובך	33%
המכתב מהמוסד לביטוח לאומי בנושא הגמלה בכסף לא היה מספיק ברור	29%
חברת הסיעוד פעלה להניא אותם מלעבור לגמלה בכסף	22%
חשש שמעבר לגמלה בכסף יפגע בשירותי סיעוד נוספים על הטיפול האישי בבית במסגרת גמלת סיעוד	20%

ממצאים: איכות הטיפול הסיעודי

המחקר בחן היבטים שונים של הטיפול, מידת ההיענות לצורכי המטופל, תנאי ההעסקה של המטפלים והשוואה בין מקבלי שתי הגמלאות. מן הממצאים עלה, שמקבלי שתי הגמלאות היו שבעי רצון מהטיפול. במרבית הפרמטרים לא נמצאו הבדלים בין הקבוצות, ובאחרים נמצא הבדל קטן בלבד (גם אם מובהק סטטיסטית) לטובת המקבלים גמלה בכסף. בשום פרמטר לא נמצא

כי זכאים לגמלה בעין מקבלים טיפול טוב יותר מזכאים לגמלה בכסף או שתנאי ההעסקה של המטפל טובים יותר.

בכמה שאלות דומות שנשאלו בני המשפחה והזכאים - אם כי אין מדובר על מקרים שבהם הזכאי ובן משפחתו נשאלו, שכן המדגמים היו עצמאיים - נמצאה מידה גבוהה של התאמה בין התפלגויות התשובות בשתי הקבוצות.

מהראיונות עם בני המשפחה **לא נמצאו הבדלים מובהקים בין שתי הקבוצות** בפרמטרים האלה: בתחומים שבהם המטפלת מסייעת לזכאי; בתקשורת בין המטפלת לזכאי; בצורך בעזרה נוספת של הזכאי בטיפול אישי; באחוז הזכאים המבקרים במרכז יום או באחוז הזכאים בקהילה תומכת; בתפיסת בן המשפחה את הכשרת המטפל; בתחושת בן המשפחה שהוא יכול לסמוך על המטפל; בשביעות הרצון ממגוון היבטים בעבודת המטפל; בעזרה שבני המשפחה נותנים לזכאי; במידת התחלופה ובקשיים בגיוס המטפל; בהיבטים שונים הקשורים לתנאי ההעסקה של המטפל; בקושי למצוא מטפל מחליף כשהמטפל הקבוע בחופש; בבחינת האפשרות שהזכאי יעבור למוסד.

מהראיונות עם בני המשפחה **נמצאו הבדלים מובהקים לטובת הזכאים לגמלה בכסף** בפרמטרים האלה: פחות צורך בעזרה נוספת של הזכאי בניהול משק הבית, בליווי מחוץ לבית לטיפולים ולסידורים וביציאה מהבית לטיול; פחות עומס על בן המשפחה המהווה תומך עיקרי; שיעור גבוה יותר של מקבלי גמלה בכסף חתמו על הסכם העסקה וערוכים לשלם פיצויים; יותר מקבלי גמלה בכסף סבורים שהמטפל עוזר לזכאי להישאר בקהילה ולא לעבור למוסד.

מהראיונות עם הזכאים **לא נמצאו הבדלים מובהקים בשתי הקבוצות** בפרמטרים האלה: המטפל מסייע להם בטיפול אישי ובניהול משק הבית; אין בעיות תקשורת עם המטפל בגלל הבדלי השפה; מרביתם מרגישים שלמטפל לא חסרה הכשרה; מרביתם סומכים על המטפל; מרביתם מרוצים מעבודת המטפל בממדים שונים של הטיפול.

מהראיונות עם הזכאים **נמצאו הבדלים מובהקים לטובת הזכאים לגמלה בכסף** בפרמטרים האלה: מקבלים יותר סיוע מהמטפלת בליווי מחוץ לבית לצרכים רפואיים ולסידורים; מקבלים יותר סיוע מהמטפלת בניקיון הבית; אחוז גבוה יותר דיווחו שאינם חשים חוסר נעימות לבקש מהמטפלת לעשות דברים אחרת או להעיר לה על טיב העבודה; אחוז גבוה יותר דיווחו שהם מרגישים בנוח מאז כניסת המטפלת לבית ושזו מארחת להם חברה ומסייעת להפיג את הבדידות.

מהתצפיות בבתי הזכאים **לא נמצאו הבדלים מובהקים** בפרמטרים האלה: מצב הרוח של הזכאים; מצבם האישי (ניקיון אישי וכדומה), שבשתי הקבוצות היה ברובו המכריע טוב; מצב סביבת הדיור שברובו המכריע היה טוב; מצב התזונה ותכולת מצרכי המזון בבתיהם, שהיו נאותים ברוב המכריע של המקרים; ובתנאי העבודה של המטפלות.

מהתצפיות בבתי הזכאים **נמצאו הבדלים מובהקים לטובת הזכאים לגמלה בכסף** בפרמטרים האלה: מצב רגשי רגוע יותר בבתי שבהם נמצא אוכל מבושל.

ממצאים: שביעות רצון

כ-85% מהזכאים שקיבלו גמלה בכסף קיבלו לפני כן שירות מחברת סיעוד, ו-77% מבני משפחתם של אלה טענו כי המעבר לגמלה זו חסך להם כסף. סכום החיסכון השכיח היה 400-600 ש"ח, אך חלק ניכר מהם לא יכלו לנקוב בסכום מדויק. 46% מהתומכים העיקריים דיווחו שהם חשים

שליטה רבה יותר בטיפול שהזכאי מקבל. 14% מהתומכים דיווחו שההתעסקות בהעסקת המטפל מכבידה עליהם פחות ו-14% שמכבידה יותר, 65% דיווחו שהם לא חשים שינוי, והיתר לא ידעו להגיד. 77% מהתומכים דיווחו שלא היה שינוי בשכר המטפל בעקבות המעבר, 22% אמרו שהעלו את השכר, ותומכים מעטים דיווחו שהורידו את השכר.

מכלל התומכים של מקבלי הגמלה בכסף שנשאלו, 98% דיווחו שהם מרוצים מאוד או מרוצים מההסדר, ו-97% המליצו ליישמו בכל הארץ. היתרון הבולט שדווח הוא תחושה של שליטה רבה יותר בטיפול וכי סידור זה נוח ומקל עליהם מבחינת ההסדרים הביורוקרטיים של תשלום למטפל. תומכים ספורים ציינו כי חסרה להם העזרה של חברת הסיעוד במציאת מחליף למטפל כשיש צורך. כחמישית ציינו שהם רוצים מידע נוסף על זכויות המטפל.

ממצאי המחקר, שנערך כאמור בידי מכון ברוקדייל, דומים לממצאים במחקר קודם של המוסד לביטוח לאומי, שלפיהם ניכרת שביעות רצון רבה מההסדר של גמלה בכסף³. גם במחקר זה התומכים ציינו חיסכון כספי ותחושת שליטה בטיפול בזכאי בעקבות המעבר לגמלה זו. המחקר לא מצא עדות לקשיים בקרב מי שבחר בגמלה בכסף בתחום ההעסקה הישירה של מטפל מבחינת הסדרי התשלום ומציאת מטפל חלופי בעת הצורך.

3 ר' גרא ר' (2010). גמלת סיעוד בכסף - מחקר מלווה לניסוי, מחקרים 103, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, דצמבר.

תיבה 2

תוכנית ניסיונית לבחירה ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכות תלות לבני 80-89'

הנחיות החוק

ב-9 בינואר 2012 קיבלה הכנסת תיקון לחוק, שלפיו תוחל תוכנית ניסיונית המאפשרת לבני 80 להיבדק לצורך מבחן תלות בידי רופא מומחה בגריאטריה במסגרת עבודתו במוסד רפואי. התוכנית החלה ב-1.5.2012 והסתיימה ב-30.4.2013, והמוסד נדרש בחוק ללוותה במחקר²

החוק קבע כי אין להתנות את הערכת התלות בתשלום מצד מי שמבקש להיבדק, חוץ מהשתתפות עצמית על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הוסכם בין המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר ובין מערכת הבריאות והרופאים הגריאטריים כי הביטוח הלאומי ישלם למוסדות הרפואה הציבוריים בעבור הערכות התלות שיעשו רופאיהם במסגרת עבודתם הציבורית ולא הפרטית: 1,000 ש"ח לבדיקה של בני 80-89, שעליה להתקיים לפי החוק בביתו של התובע, ו-500 ש"ח לבדיקה של בני 90 ויותר, היכולה להתקיים במרפאת הרופא או בביתו של התובע. ההפרש בין התעריפים נובע מהתחשבות בעלות הזמן והנסיעה של הרופא הכרוכה בבדיקה בבית.

1 המחקר המלא מפורסם באתר המוסד בשם זה.
2 מאוגוסט 2008 בני 90 ויותר בכל הארץ יכולים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת תלות כתנאי זכאות לגמלת סיעוד.

זמינות רופאים מומחים בגריאטריה

החוק החיל את התוכנית הניסיונית על שלושה סניפים: טבריה, ירושלים ופתח תקוה. השיקולים לבחירה באוכלוסייה השייכת לסניפים אלו היו גיוונה מבחינה אתנו-לאומית, עירונית/כפרית וסוציו-דמוגרפית: באוכלוסייה זו יהודים וערבים, עירוניים וכפריים, רמות סוציו-אקונומיות שונות, חילוניים, דתיים וחרדים, ועולים וותיקים. באזורים אלה יש הבדלים גם במידת הזמינות של מוסדות הרפואה הציבוריים והרופאים המומחים, ושיעורים שונים של הערכות תלות שנעשו בידי רופאים לבני 90 ויותר.

הקושי המרכזי שבו נתקלה התוכנית היה אי-זמינות של רופאים מומחים בגריאטריה באחדים מהאזורים, ובייחוד בפריפריה. בסניפי ירושלים ופתח תקוה נעשו כמעט כל ההערכות בידי רופאים ביישובים גדולים, ובסניף טבריה, שבו מעטים הרופאים המומחים בתחום זה, נעשו הערכות מעטות. לעומת זאת, המעריכות מטעם הביטוח הלאומי היו זמינות לביצוע הערכות תלות בפרק זמן קצר בכל יישוב.

ממצאים: היקף הפנייה לרופאים לביצוע הערכות תלות

בתקופה שבין מאי 2012 לאפריל 2013 נעשו בשלושת הסניפים 7,489 הערכות תלות, 374 בהן (5.0%) בידי רופאים (לוח 1). בפועל, הביקוש להערכות התלות גבוה יותר, בכשליש עד מחצית, שכן אין מידע על הערכות בידי רופאים שלא לפי הכללים (ברוב המקרים משום שנעשו במרפאה או במסגרת עבודה פרטית של רופאים) ונפסלו. הגם שמספר הערכות תלות בידי רופאים עודנו קטן, נרשמה בחודשים מאי - דצמבר 2012 עלייה הדרגתית, כך שבדצמבר 2012 8.5% מהערכות התלות לבני 80-89 בשלושת האזורים נעשו בידי רופאים - 57 בסך הכל. מחודש ינואר 2013 נרשמה ירידה בשיעור ההערכות בידי רופאים - כ-6.7% בממוצע חודשי (7.0%-7.3% בחודשים ינואר-מארס 2013 ו-5.0% באפריל 2013).

לוח 1

הערכות תלות שבוצעו בידי רופאים מומחים בגריאטריה, סניפים נבחרים

סניף	מספר הערכות תלות בידי רופאים	סך כל הערכות התלות שבוצעו	שיעור הערכות התלות בידי רופאים מכלל הערכות התלות
סך הכל	374	7,489	5.0
טבריה	15	1,315	1.1
ירושלים	221	3,836	5.8
פתח תקוה	138	2,334	5.9

ממצאים: השוואה בין הקבוצות לפי סוג הבודק

ניתוח נתוני הערכות התלות והנבדקים מעלה את הממצאים האלה³:

- התפלגויות ניקוד התלות ורמות הגמלה המומלצות על ידי הרופאים נוטות במידה רבה לכיוון רמת הגמלה הגבוהה יותר (1.1% מהערכות לא זיכו בגמלה, 23.4% זיכו בגמלה ברמה

3 השימוש במילים **רופאים ומעריכות** נעשה על-פי עיקרון הרוב בכל קבוצה. יש להבהיר כי בכל קבוצה גברים ונשים.

91%, 25.3% - ברמה של 150%, ו-50.2% זיכו ברמת גמלה של 168%). אצל המעריכות המצב הפוך: 17.3% מן ההערכות לא זיכו בגמלה, 48.4% זיכו בגמלה ברמה של 91%, 21.2% - רמה של 150%, ו-13.0% זיכו ברמת גמלה של 168%. אי אפשר להצביע על הגורם לפער זה, שכן התוכנית הניסיונית אינה מאפשרת ביצוע מערך ניסוי (הקצאה רנדומלית של מוערכים בין סוגי מעריכים) או השוואה (העברת הערכות בידי רופאים ומעריכות לאותם אנשים באותה נקודת זמן).

- רופאים נוטים במידה רבה יותר לתת המלצה להשגחה מתמדת או חלקית בכל אחד מהמצבים לעומת מעריכות - 10.7% ו-4.8% בהתאמה. הסיבה אינה רק הבדלים אפשריים בין שתי הקבוצות (למשל, אל הרופאים מגיעים המקרים הקשים יותר), אלא גם התפיסה השונה בין רופאים למעריכות בדבר הצורך בהשגחה מנקודת מבט סיעודית (המוסד לביטוח לאומי מדריך רק את המעריכות).
- שיעור מקבלי השלמת הכנסה היה נמוך יותר בקרב הנבדקים בידי רופאים לעומת שיעורם בקרב מעריכות - 28.4% לעומת 32.1% בהתאמה, ושיעורם של נשים ועולים גבוה יותר: 68.7% נשים ו-30% עולים בקרב רופאים לעומת 65.5% נשים ו-23.9% עולים בקרב מעריכות. בהתפלגות לפי גיל - הנבדקות והנבדקים בידי רופאים היו מבוגרים יותר (48.8% מהנבדקות ו-43.5% מהנבדקים היו בני 80-84 לעומת 60.6% מהנשים ו-59.6% מהגברים שנבדקו בידי מעריכות). שיעור חברי קופת חולים כללית, שבה חברים מרבית תובעי גמלאות סיעוד, בקרב הנבדקים בידי מעריכות היה גבוה משיעורם בקרב הנבדקים בידי רופאים (70.3% לעומת 60.1%).
- נמצאו הבדלים בין נשים לגברים לפי הרכב משק הבית בשתי קבוצות הנבדקים - בידי רופאים ובידי מעריכות (לוח 2).

לוח 2

התובעים גמלת סיעוד לפי מין והרכב משק הבית (אחוזים)

מין	מתגוררים בגפם	גרים עם בן-זוג	אחרים	סך הכל
נבדקו בידי רופאים				
סך הכל	37.2	38.6	24.2	100.0
נשים	41.9	27.4	30.6	100.0
גברים	27.0	62.6	10.4	100.0
נבדקו בידי מעריכות				
סך הכל	38.1	40.3	21.6	100.0
נשים	47.0	25.4	27.6	100.0
גברים	21.6	68.0	10.4	100.0

ממצאים: ראיונות עם זכאים ועם תומכים עיקריים

בראיונות רואיינו תובעי גמלת סיעוד או תומכיהם שנכחו בהערכות התלות בנושאים שונים. מתוך 411 ראיונות 167 נעשו עם התובעים עצמם (20 שנבדקו בידי רופאים ו-147 שנבדקו בידי מעריכות), ו-244 עם בני משפחה (71 שנבדקו בידי רופאים ו-173 בידי מעריכות). להלן הממצאים:

- ל-53.8% מהנבדקים בידי רופא נודע מרופא המשפחה על האפשרות למבחן בידי רופא. רוב מכריע של הנבדקים בידי מעריכות לא ידעו כי הם יכולים להיבדק בידי רופא (92.1%).
- מהרציונות עלו עדויות לקושי לאתר רופאים לביצוע ההערכה בבתיים: 31.0% אמרו שהיה להם קשה למצוא רופא מומחה, בעוד 64.0% אמרו שלא היה להם קשה. עם זאת, העדויות לקושי פחותות מההערכה הראשונית.
- הן רופאים והן מעריכות ביקשו מן התובעים להדגים חלק מפעולות היומיום הבסיסיות - 86.4%-56.6% מהנבדקים בידי הרופאים ו-43.1%-90.2% מהנבדקים בידי מעריכות⁴. פעולת קימה מהכיסא/מיטה היתה הפעולה שהשיעורים הגבוהים ביותר של נבדקים בשתי הקבוצות התבקשו להדגים, והכנת מזון - השיעורים הנמוכים ביותר. בחלק קטן יותר של המקרים רופאים ומעריכות הסתפקו בשאלות על יכולת התובעים לבצע פעולות אלה.
- שביעות הרצון הכללית מדרך הבדיקה של המעריכות נמוכה במידה ניכרת בהשוואה לשביעות הרצון הכללית מדרך הבדיקה של רופאים (82.0% לעומת 100% בהתאמה), אך בהיבטים אחרים של שביעות רצון מהבדיקה הפערים מצומצמים יותר: התייחסות בכבוד - 93.4% לעומת 100% בהתאמה, והתייחסות בסבלנות - 92%-96.7% בהתאמה.

אתגרים ביישום החוק

משיחות עם גורמים במוסד לביטוח לאומי ועם כמה רופאים שביצעו הערכות תלות עלו כמה בעיות בנוגע ליישום התוכנית:

- **אי-זמינות רופאים מומחים בגריאטריה.** בישראל מספר מצומצם של רופאים מומחים בגריאטריה, חלקם אינם עובדים כל הזמן במגזר הציבורי, כך שמספר הרופאים הזמינים למבחנים קטן למעשה עוד יותר.
- **אי-שוויון בין הנבדקים.** כיום, הערכות התלות המבוצעות בידי מעריכות ורופאים אינן זהות מבחינת הרקע המקצועי, ההכשרה ודרך הבדיקה. מעריכות בוחנות תפקוד או צורך בהשגחה לפי יכולות ביצוע בעוד רופאים בוחנים על-פי המצב הרפואי בהווה ובתחזית לעתיד. מצב זה יוצר אי-שוויון בין הנבדקים.
- **אי-שוויון בין אזורי הארץ.** הנגישות לרופאים מומחים בגריאטריה אינה אחידה בכל אזורי הארץ, ולעיתים אף בתוך האזורים עצמם עשויים להיווצר פערים בין יישובים שונים, ואף בתוך יישובים גדולים.
- **העדר בקרה על הערכות הרופאים.** כיום אין מערכת בקרה על הערכות הרופאים. כאשר החלטות הרופאים מיתרגמות להוצאה ציבורית לגמלאות, יש צורך במערכת בקרה בדומה לבקרה הקיימת על עבודת המעריכות.
- **חשש לתשלום באופן פרטי בעבור הערכות התלות.** יש חשש כי תובעי גמלת סיעוד המעוניינים להיבדק בידי רופא משלמים או נדרשים לשלם במקצת המקרים כדי להקדים תור, ובעיקר כדי לקבל הערכת תלות שתענה על ציפיותיהם.

- **קושי בשיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי, מוסדות רפואה ורופאים מומחים בגריאטריה.** ביזור ביצוע הערכות תלות באמצעות רופאים לגורמים רבים מחייב תיאום רב.
- **התהליכים הביורוקרטיים מסורבלים.** ההסברה בקרב הציבור ובקרב הרופאים היתה מצומצמת מדי ולא ברורה דיה, ולכן הוראות החוק לא קוימו במקרים רבים - רופאים בדקו במסגרת עבודה פרטית, או במרפאות קופות החולים או בבתי חולים; התובעים נאלצו לחזור על ההערכות או "לבחור" בהערכה על ידי מעריכות מטעם המוסד לביטוח לאומי. הטיפול בתביעות אלה הטיל עומס רב על פקידי המוסד ועוררו מורת רוח וביקורת על המוסד מצד התובעים ובני משפחותיהם.

ג. תביעות לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד עלה ב-2013 ב-2.8% לעומת 2012 והגיע ל-83.1 אלף.⁷ 40.8% מהתביעות היו תביעות ראשונות (לעומת 40.5% ב-2012) ו-59.8% - תביעות חוזרות (לעומת 59.5% ב-2012). מספר התביעות הראשונות והחוזרות עלה ב-2.8% לעומת 2012 (לוח 1). 53.5% מהתביעות הראשונות ב-2013 אושרו (לעומת 55.1% ב-2012) ו-46.5% נדחו (לעומת 44.9% ב-2012). לעומת זאת, 38.2% מהתביעות החוזרות ב-2013 אושרו (לעומת 41.4% ב-2012) ו-61.8% נדחו (לעומת 58.6% ב-2012). בסך הכל אושרו ב-2013 44.1% מהתביעות לגמלת סיעוד ו-55.9% נדחו (לעומת 46.9% ו-53.1% ב-2012, בהתאמה). שיעור התביעות שאושרו ירד ב-46.9% ב-2012 ל-44.1% ב-2013. ירידה דומה היתה גם בשיעור התביעות החוזרות שאושרו.

שיעור **תביעות הסרק** (תביעות שבהן התקבל ציון 0 או 0.5 בחלק של ה-ADL במבחן התלות⁸ ולא נקבעה זכאות בגין צורך בהשגחה) בכלל התביעות עלה מ-35.3% ב-2012 ל-36.8% ב-2013. שיעור המקבלים 2.5 נקודות בהערכת התלות - סף ניקוד הזכאות לגמלה - בכלל התביעות ירד

לוח 1

**תביעות, תביעות שאושרו, תביעות ראשונות ותביעות חוזרות*
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2013**

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות שאושרו	אחוז תביעות ראשונות שאושרו	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות חוזרות שאושרו
2009	77,003	3.9	46.0	52.7	59.4	41.3
2010	77,926	1.2	44.1	51.6	59.9	39.1
2011	79,542	2.1	45.0	52.1	61.0	40.4
2012	80,885	1.7	46.9	55.1	59.5	41.4
2013	83,130	2.8	44.1	53.5	59.2	38.2

* (1) לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית. (2) מוצגות תוצאות תביעות בהחלטת זכאות ראשונה. (3) תביעות כוללות תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים ב-2013. אחוז תביעות שאושרו, אחוז תביעות ראשונות שאושרו, אחוז תביעות חוזרות ואחוז תביעות חוזרות שאושרו כולל רק תביעות שהטיפול בהן הסתיים ב-2013.

7 כולל תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים.

8 ר' סקירה שנתית לשנת 2011, עמ' 125.

מ-16.8% ל-15.7% בין שתי השנים⁹. שיעור תביעות הסרק בתביעות ראשונות עלה מ-33.6% ל-34.8%, ובתביעות חוזרות - מ-36.4% ל-38.1%. שיעור המקבלים 2.5 נקודות בהערכת התלות בתביעות ראשונות ירד מ-17.2% ל-16.7%; בתביעות חוזרות - ירד מ-16.5% ל-15.1%.

ד. זכאים לגמלת סיעוד

1. כללי

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2013 והגיע ל-156.6 אלף בממוצע חודשי - גידול של 2.9% (לוח 2). מספר הזכאים עלה מ-1991 עד 2013 פי 5 למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גידול גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה. הסבר אפשרי לכך עשוי להיות הגדלת שיעור מיצוי הזכאות לקצבה לנוכח עליית המודעות לה במהלך השנים. במהלך 2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62, והוא יישאר בתוקפו עד סוף 2016. גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. בשנת 2013, כמו בשנת 2012, גיל הזכאות לנשים ולגברים לא השתנה מתחילת השנה ועד סופה. אחוז הזכאים לגמלה בקרב הקשישים באוכלוסייה עלה עלייה ניכרת, מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק ל-17.7% בשנת 2013 (לפי אומדן). שיעור זכאים זה חושב מתוך אומדן למספר הקשישים בגילי הזכאות לגמלה (62 לנשים ו-67 לגברים).

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד, קשישים בישראל ושיעור כיסוי, 2009-2013

שנה	זכאי סיעוד*		קשישים בישראל**		שיעור כיסוי***
	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	
2009	136.4	4.0	788.4	4.7	17.3
2010	141.1	3.4	812.7	3.1	17.4
2011	144.8	2.7	840.3	3.4	17.2
2012	152.1	5.0	861.9	2.6	17.6
2013	156.6	2.9	884.3	2.6	17.7

* ממוצע חודשי.

** הנתונים לשנים 2009-2013 הם לגברים בני 67 ויותר ונשים בנות 62 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים.

**** הנתון ל-2013 הוא אומדן.

2. מאפייני הזכאים

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2013 מעלה ש-7 מכל 10 זכאים הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים ירד במעט בהשוואה ל-2012. בחלוקה לפי גיל, כ-2/5 בני 85 ויותר וכ-2/3 בני 80 ויותר. בדומה לשנת 2012, גם בשנת 2013 הגידול העיקרי במספר הזכאים היה בקרב בני 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-39.4% ל-40.5%, בעוד שחלקם של בני 84 או פחות יורד בהתמדה.

המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה נמשכת: כך למשל בשנת 2001 בני 85 ויותר היוו פחות משליש (32.1%) מהזכאים ובני 80 ויותר היוו פחות מ-3/5 (55.2%). מגמה זו משקפת את מגמות ההזדקנות

9 סף הכניסה למערכת סיעוד הוא 2.5 נקודות בהערכת התלות למי שאינו יחיד ("בודד") או 2 נקודות בהערכת התלות בתוספת 0.5 נקודה ליחיד.

בחברה הישראלית, ובייחוד את הגידול בחלקם של הזקנים יותר, והיא נובעת בחלקה מהעלאת גיל הפרישה: קבוצת הנשים בנות עד 64 הזכאיות לגמלה מצטמצמת וכך גם קבוצת הזכאים בני/בנות 65-69, בשל העלאת גיל הפרישה לגברים.

לוח 3

זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2013

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	156,621	100.0
מין		
גברים	45,784	29.2
נשים	110,837	70.8
גיל		
עד 64 *	1,117	0.7
65-69	6,333	4.0
70-74	14,947	9.5
75-79	29,526	18.9
80-84	41,276	26.4
85+	63,422	40.5
הרכב משפחה		
גרים בגפם	74,086	47.3
גרים עם בן זוג	62,486	39.9
גרים עם בניהם או עם אחרים	20,049	12.8
ותק בישראל		
ותיקים	117,167	74.8
עולים** - סך הכל	39,454	25.2
מזה: עלו אחרי 1999	5,420	3.5
מקור מימון הגמלה		
ביטוח לאומי	125,366	80.0
אוצר המדינה	31,255	20.0
רמת גמלה		
גמלה נמוכה (91%)	83,645	53.4
גמלה גבוהה (150%)	39,444	25.2
גמלה גבוהה מאוד (168%)	33,532	21.4
זכאים לתוספת 3 שעות	23,984	60.8 ***
זכאים לתוספת 4 שעות	15,157	45.2 ***

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.

** מי שעלו לישראל משנת 1990 ואילך.

*** זכאים לתוספת שעות כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

בתחום הרכב המשפחה¹⁰ נשמרה יציבות ב-2013 בהשוואה ל-2012: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם, שניים מכל חמישה מתגוררים עם בן זוג, ואחד מכל שמונה מתגורר עם מישו אחר - בדרך כלל בן או בת.

יציבות בין שתי השנים קיימת גם בנוגע לוותק בישראל: אחד מכל ארבעה זכאים עלה לישראל לאחר 1989, אחד מכל שמונה עולים עלה לאחר 1999. חלקם של הזכאים שעלו לישראל לאחר 1989 מכלל הזכאים עלה מ-25.1% ב-2012 ל-25.2% ב-2013 וחלקם של הזכאים שעלו לישראל לאחר 1999 עלה מ-3.3% ל-3.5% בין שתי השנים. בין הזכאים, 589 בממוצע חודשי, עלו לישראל לאחר 2009. משרד האוצר מממן את עלות גמלת סיעוד למי שעלו לישראל בגיל 62 או יותר. בשנת 2013, גמלאותיהם של כ-20% בממוצע חודשי מומנו בידי אוצר המדינה, לעומת 20.7% ב-2012. בשנים האחרונות קטן חלקם היחסי של הזכאים שגמלאותיהם ממומנות מאוצר המדינה בכלל הזכאים, ומספרם החדושי הממוצע ירד ב-2013 בכ-200 לעומת 2012.

עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים נוצרה מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה, שבאה לידי ביטוי גם בין 2012 ל-2013: משקלם של מקבלי גמלה ברמה הנמוכה (91% מקצבת נכות מלאה ליחיד) ירד, מ-54.0% ל-53.4%; של המקבלים ברמה הגבוהה (150%) - עלה - מ-25.1% ל-25.2%; ומשקלם של מקבלי ברמה הגבוהה ביותר (168%) עלה אף הוא, מ-20.9% ל-21.4% בין שתי השנים (לוח 3).

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-17.6% ב-2008 עד 21.4% ב-2013. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. בהשוואה ל-2012 גדל מספר מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה ב-2013 ב-1.7%, ברמה הגבוהה - ב-3.3%, וברמה הגבוהה מאוד גדל מספרם ב-5.8% לעומת שנת 2012.

במארס 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד. מספרם של המעסיקים מטפלים ישראלים בשתי רמות הגמלה הגבוהות גדל ב-2013 לעומת 2012: בכ-1,600 ברמה הגבוהה ובכ-1,000 ברמה הגבוהה מאוד. הגורם העיקרי לכך הוא המחסור היחסי במטפלים זרים בסיעוד - מיוני 2010 הטילה הממשלה מכסות בענף הסיעוד¹¹. השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים קיימת ככל הנראה, אך היא מצומצמת יותר¹².

ה. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים במסגרת ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. בסוף 2009 פורסמו התוצאות של המכרז האחרון ושמות החברות הזכאיות לספק שירותי סיעוד.

ספק שירותי סיעוד יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. בסוף 2013 פעלו 117 ספקי שירותי סיעוד: 49 מלכ"רים (42%)

10 בנתונים לשנת 2011 חל שינוי בהגדרות מתגוררים עם בן זוג ומתגוררים עם בניהם או עם אחרים: הגדרת מגורים עם בן זוג כוללת עתה גם את מי שמתגוררים עם בן זוג ועם אנשים נוספים.

11 אם 1% או יותר מהעובדים הזרים בסיעוד הנמצאים בישראל בהיתר אינם מועסקים במהלך השנה, לא ניתן אישור להבאת מטפלים זרים נוספים. לשכות פרטיות שקיבלו היתר להביא לישראל מטפלים סיעודיים, מורשות להגדיל את מספר העובדים הזרים ב-10% מדי שנה, אם שיעורי ההשמה שלהן אינם נמוכים מהרף שנקבע בנוהלי רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים (97%).

12 לעניין השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים, ראו פרק ביטוח סיעוד בסקירה השנתית לשנת 2010.

לוח 4

מספר שעות טיפול אישי שסופקו, לפי סוג נותן השירותים (ממוצע חודשי), 2013

סוג נותן השירותים	מספרים (אלפים)	אחוזים
סך הכל	8,011	100.0
ארגון פרטי	5,840	72.9
מלכ"ר	2,171	27.1

מכלל החברות ו-68 חברות פרטיות (58% מכלל החברות). בסך הכל סיפקו נותני השירותים ב-2013 בממוצע חודשי כ-8,011 מיליון שעות טיפול אישי בבתייהם של הזכאים לגמלת סיעוד: כ-5,840 מיליון שעות (72.9%) סיפקו ארגונים פרטיים וכ-2,171 מיליון שעות (27.9%) סיפקו ארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"רים) (לוח 4).

מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי גדל בין 2012 ל-2013 ב-3.1% - מ-7,767 מיליון ל-8,011 מיליון. מספר השעות שהוענקו בידי חברות פרטיות גדל ב-3.8% - מ-5,628 מיליון ב-2012 ל-5,840 מיליון ב-2013, ובידי מלכ"רים גדל ב-1.5% - מ-2,139 מיליון ל-2,171 מיליון. חלקן של החברות הפרטיות בכלל השעות גדל מ-72.5% ל-72.9% בין שתי השנים.

הרוב המכריע (98.6%) של המקבלים שירותי סיעוד¹³ בחודש דצמבר 2013 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפלת מקומית או מטפלת זרה, 7.5% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 22.7% קיבלו מוצרי ספיגה ו-11.6% קיבלו משדר מצוקה (לוח 5).¹⁴ 68.3% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 6.1% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר הזכאים לגמלה.

לוח 5

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2013

סוג השירות	מספר המקבלים	אחוז המקבלים	
		מסך המקבלים גמלה	כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכל*	222,791	-	-
טיפול אישי בבית	155,738	98.6	68.3
טיפול אישי במרכז יום	11,777	7.5	6.1
מוצרי ספיגה	35,866	22.7	0.3
משדר מצוקה	18,938	11.6	0.4
שירותי מכבסה	472	0.3	1.1

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, לכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר מקבלי הגמלה (ללא המסרבים לקבל שירותים) בדצמבר 2013 - 157,964.

13 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים - קשישים זכאים שהוצע להם סל שירותים, אך סירבו לקבל את השירות או לקבל שירות מספק מסוים. כ-97.9% מכלל הזכאים (כולל המסרבים), 159,110 במספר, קיבלו טיפול אישי בבית במסגרת זכאותם לגמלת סיעוד.

14 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים. מכלל הזכאים (כולל המסרבים) השיעורים הם 7.2%, 12% ו-21.7% בהתאמה.

1. היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק הביטוח הלאומי מחייב תשלום בעבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים, למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. בפועל משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה ומשרד הרווחה מנצל רק חלק קטן מאוד ממנה. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים.

בשנת 2013 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד הגיע לכ-5.0 מיליארד ש"ח (במחירי 2013): כ-4.8 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות (לוח 6). סכום של כ-107 מיליון ש"ח הועבר למשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. כמו כן הועבר סכום של כ-101.8 מיליון ש"ח למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לקופות החולים ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

בשנת 2013 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד ב-6.3% במחירים קבועים (מחירי 2013). תשלומי הגמלאות גדלו ב-6.1% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת¹⁵ במחירים קבועים עלתה בשנת 2013 בשיעור של 0.3% במונחים ריאליים.

לוח 6

סך כל התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום
(מיליוני ש"ח, מחירי 2013), 2009-2013

שנה	סך הכל	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר
2009	4,036.0	3,746.1	88.9	24.0	86.5	90.5
2010	4,269.0	4,035.9	90.7	46.8	91.8	3.6
2011	4,350.3	4,126.2	93.0	31.4	97.2	2.5
2012	4,750.3	4,528.0	99.2	26.2	94.0	2.9
2013	5,048.9	4,806.0	101.8	30.9	107.0	3.3

* העברות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית להכנסת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

15 גמלה ממוצעת, לו היו גמלאות הסיעוד משולמות לכלל הזכאים בעבור כל השעות בחודש זכאות נתון. תשלומי גמלאות סיעוד נמוכים יותר באחוזים ספורים כיוון שחלק מהזכאים אינם מקבלים גמלאות סיעוד בעבור חלק מהחודש בשל הסיבות האלה: הזכאי נפטר, עבר למוסד סיעודי או התאשפז בבית חולים ליותר מ-14 ימים; חברת הסיעוד לא סיפקה את כל שעות הסיעוד שנדרשו ממנה כיוון שהמטפלת לא יכלה להגיע ולא נמצאה מטפלת חלופית; שיעורים שונים ומועדי עדכון שונים לגמלה ולתעריפי התשלומים השונים כגון שעות טיפול. חברות הסיעוד מקבלות תשלום בעבור שעות הטיפול או שירותים אחרים שסיפקו בפועל. הנתון בלוח 7 על הוצאה על גמלאות סיעוד הוא ההוצאה בפועל.

4. ביטוח ילדים

א. קצבת ילדים

1. כללי

קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. חוק ביטוח ילדים נכנס לתוקפו ב-1959 כתשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, שנועדו להתאימן לתמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בהן נעשו בין היתר בסכומים ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצבאות.

ב-2013 קצבאות הילדים ירדו ב-13.6% במונחים ריאליים לעומת רמתן בשנת 2012, בעקבות החלת החוק להתייעלות כלכלית באוגוסט 2013.

ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים הוותיקים (ילדים שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם

לוח 1

גובה קצבאות הילדים לפי מקום הילד במשפחה לפני החלת חוק ההסדרים ואחריו (ש"ח), 2013

מקום הילד במשפחה	גובה הקצבה				סכום הקיצוץ	
	עד יולי 2013		מאוגוסט 2013		ילד חדש	ילד ותיק
	ילד חדש	ילד ותיק	ילד חדש	ילד ותיק		
ילד ראשון	175	175	140	140	35	35
ילד שני	263	263	140	140	123	123
ילד שלישי	263	295	140	172	123	123
ילד רביעי	263	459	140	336	123	123
ילד חמישי ואילך	175	389	140	354	35	35

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2009-2013

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
44.0	40.7	88.2	200.6	311.9	326.7	1,012.0	2009
44.5	41.4	90.7	207.3	316.5	329.8	1,030.0	2010
45.2	42.2	93.2	214.2	322.3	331.5	1,048.7	2011
46.2	42.7	95.7	220.7	328.4	334.3	1,068.1	2012
47.2	43.5	97.9	228.0	334.2	337.5	1,088.3	2013
אחוזים							
4.3	4.0	8.7	19.8	30.8	32.3	100.0	2009
4.3	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0	2010
4.3	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0	2011
4.3	4.0	9.0	20.7	30.7	31.3	100.0	2012
4.3	4.0	9.0	20.9	30.7	31.0	100.0	2013

לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2009–2013

שנה	סך כל הילדים	מקומו של הילד במשפחה					
		ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך
מספרים (אלפים)							
2009	2,417.0	1,012.0	685.3	373.5	172.9	84.6	88.4
2010	2,466.0	1,030.0	700.2	383.8	176.5	85.9	89.1
2011	2,519.1	1,048.7	717.1	394.8	180.6	87.4	90.4
2012	2,572.9	1,068.1	733.8	405.4	184.6	88.9	92.1
2013	2,628.5	1,088.3	750.8	416.5	188.5	90.7	93.7
אחוזים							
2009	100.0	41.9	28.4	15.5	7.2	3.5	3.7
2010	100.0	41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	3.6
2011	100.0	41.7	28.5	15.7	7.2	3.4	3.6
2012	100.0	41.5	28.5	15.8	7.2	3.5	3.6
2013	100.0	41.4	28.6	15.8	7.2	3.4	3.6

הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע כאחד. לילדים הוותיקים הללו קוצצה הקצבה באופן זהה לקיצוץ בקצבת הילדים החדשים (ילדים שנולדו אחרי 1.6.2003) שלישיים ואילך (לוח 1). החוק הוחל כבר באוגוסט 2013.

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2012 (לוח 2), ומספר הילדים שבהן - לכ-2.6 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-2.1% לעומת 2012 (לוח 3). מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.9% לעומת 2012 והגיע לכ-337 אלף, ובעבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.3%. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים ועם ארבעה ילדים בקרב כלל המשפחות עם ילדים, לעומת חלקן של משפחות אחרות.

2. ה"ילדים החדשים"

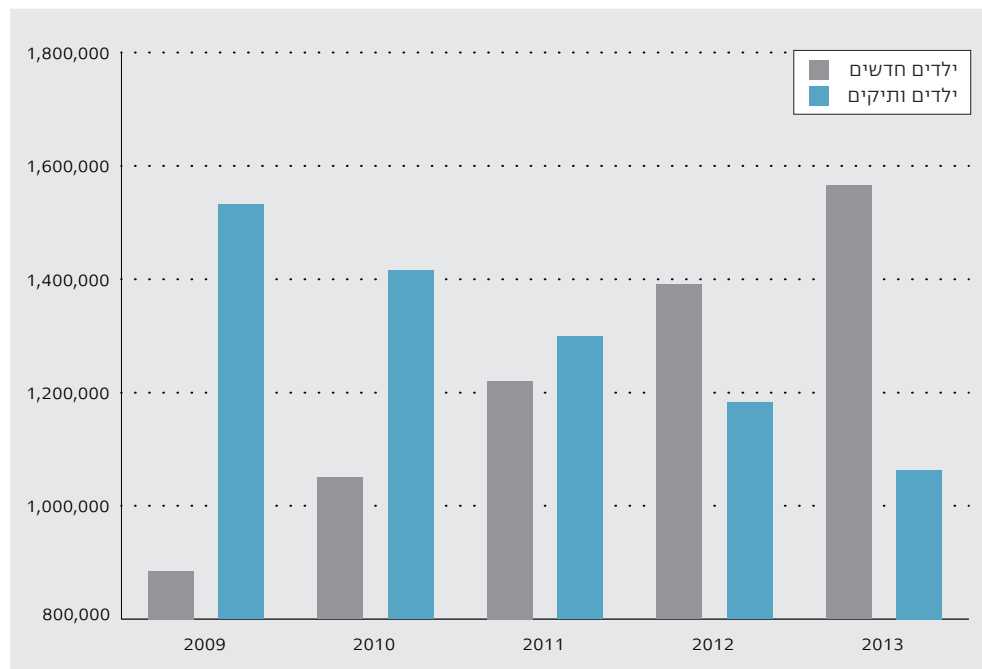
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003–2004 הוגדרה קבוצה של ילדים חדשים - ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה¹. בעקבות חוק ההתייעלות הכלכלית באוגוסט 2013 חזרה קצבתם של ילדים אלה להיות קצבה אחידה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בשנת 2013 לכ-1.6 מיליון, שהם כ-60% מכלל ילדים שבגינם שולמה קצבה. כצפוי, שיעור הילדים החדשים בכלל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל במהלך השנים והוא אמור לכלול את כל הילדים בתום עשר השנים הקרובות. כ-41% (כ-636 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך. מספר הילדים הוותיקים הולך וקטן (תרשים 1).

1 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004; 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005; 148 ש"ח ב-2006 וב-2007, 152 ש"ח ב-2008, 159 ש"ח ב-2009, 165 ש"ח ב-2010, 169 ש"ח ב-2011, 173 ש"ח ב-2012 ו-140 ש"ח ב-2013.

תרשים 1

מספרם של ה"ילדים החדשים" לעומת ה"ילדים הוותיקים", 2009-2013



3. היקף התשלומים

בשנת 2013 ירד סכום התשלומים לקצבאות הילדים ירידה ריאלית חדה של 13.6% לעומת 2012 (לוח 4). ירידה זו נובעת מהחלת החוק להתייעלות כלכלית ביולי 2013, שבעקבותיו גובה הסכום הבסיסי שממנו נגזר גובה הקצבאות קוצץ ב-20% והקצבה הפכה להיות אחידה לרוב הילדים.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים באים לידי ביטוי גם בחלק היחסי של תשלומי הענף בכלל המוסד, שירד מכ-11.8% ב-2012 ל-9.4% ב-2013.

סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה ב-2013 כ-6.3 מיליארד ש"ח - ירידה של 13.2% במונחים ריאליים לעומת 2012 (תרשים 2).

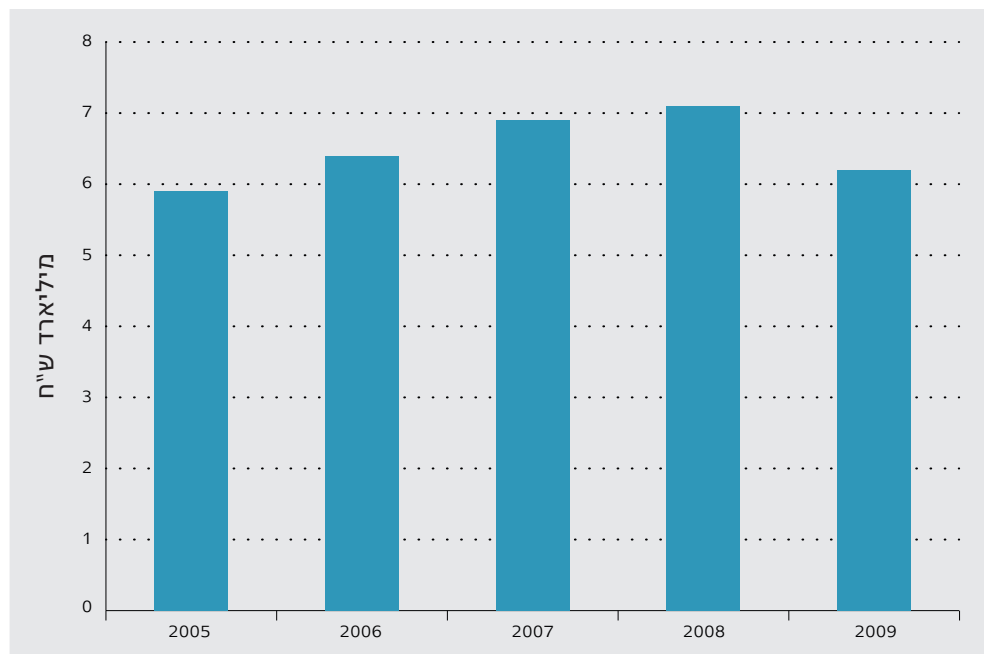
לוח 4

תשלומי קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים וקבועים), 2009-2013

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2013	מחירים שוטפים	מחירי 2013	מחירים שוטפים	מחירי 2013
2009	5,537.3	6,074.4	5,365.9	5,886.4	171.4	188.0
2010	6,164.5	6,585.0	5,984.5	6,392.8	180.0	192.2
2011	6,892.0	7,111.6	6,711.0	6,930.0	181.0	186.9
2012	7,197.4	7,307.2	7,010.8	7,117.8	186.6	189.4
2013	6,344.0	6,344.0	6,153.3	6,153.3	190.7	190.7

תרשים 2

תשלומי קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2013), 2009-2013



ב. מענק לימודים

מענק לימודים משולם למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2013 קיבלו מענק לימודים כ-149 אלף ילדים ועלותו הסתכמה בכ-191 מיליון ש"ח.

בשנים 1992-1998 שולם המענק רק למשפחות חד-הוריות. מאוגוסט 1998 הוא משולם גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום כאמור לעיל. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,528 ש"ח ב-2013) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (849 ש"ח).

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לכ-84 אלף שהן כ-8% מכלל המשפחות עם ילדים בארץ, מרביתן משפחות חד-הוריות (74% - 63 אלף) והיתר משפחות מרובות ילדים (כ-22 אלף). חלקן של המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר הוא כ-11% מתוך כלל המשפחות הגדולות בארץ. במשפחות שקיבלו מענק כ-149 אלף ילדים שהם כ-6% מכלל ילדי ישראל. כ-87 אלף ילדים (בני 6-11) היו זכאים לסכום המוגדל (1,528 ש"ח) וכ-62 אלף (בני 12-14), היו זכאים לסכום הרגיל (849 ש"ח).

ג. תוספת משפחה

ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד. התוספת משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד, והיא

לוח 5

משפחות המקבלות תוספת משפחה לפי גודל המשפחה, 2009-2013 (אחוזים)

שנה	סך הכל		עם 4 ילדים ויותר
	מספרים	אחוזים	
2009	25,179	100.0	39.9
2010	24,847	100.0	40.0
2011	24,304	100.0	39.9
2012	24,120	100.0	39.6
2013	24,241	100.0	40.0

נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה, עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003.

בינואר 2013 סכום התוספת למשפחות עם שלושה ילדים היה 123 ש"ח והוא ירד ל-98 ש"ח מאוגוסט 2013, ולמשפחות עם ארבעה ילדים - מ-246 ש"ח ל-196 ש"ח. בשנת 2013 שולמה תוספת זו לכ-24 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-53 מיליון ש"ח, לעומת 56 מיליון ש"ח ב-2012.

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה לכ-24 אלף - עלייה של 0.5% לעומת 2012. יש לציין שעד כה מספר המשפחות המקבלות היה במגמת ירידה וזו הפעם הראשונה שמספרן עלה לעומת שנה קודמת (לוח 5). רוב המשפחות (כ-60%) הן משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר, והיחס בין שיעור המשפחות עם שלושה ילדים בכלל המשפחות המקבלות תוספת משפחה לשיעור המשפחות עם ארבעה ילדים או יותר - יציב לאורך שנים.

קצבאות הילדים - התפתחויות היסטוריות

קצבת ילדים משולמת משנת 1959 למשפחות עם ילדים. במהלך השנים עברה הקצבה שינויים רבים, בין היתר בסכומים ובתנאי הזכאות של מקבליה, שנועדו להתאימה לתמורות במדיניות הפיסקלית בארץ.

החל ביולי 1975, בעקבות הפעלת הרפורמה במס ולפי המלצות ועדת בן שחר, שולמה קצבת ילדים אוניברסלית לכל המשפחות בישראל עם ילדים עד גיל 18, על-פי מפתח של נקודת קצבה שעודכנה בתחילת כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר בשיעור עליית המדד. מאפריל 1984 ועד פברואר 1993 הותנתה הקצבה במבחני הכנסות והוטלו מיסים על קצבאות שלושת הילדים הראשונים בשיעורים שונים לאורך השנים. במאוס 1993 חזרה קצבת הילדים להיות אוניברסלית וחודשו התשלומים לכל המשפחות עם ילדים ללא מבחן הכנסות.

בשנים 1970-1996 שולמה לקצבת ילדים גם תוספת בגין יוצאי צבא, למשפחות שאחד מבניה שירת בצה"ל או בשירות ביטחוני כמוגדר בחוק. הקצבה שולמה למשפחות לפי גודלן, על-פי מפתח של נקודות קצבה בגין הילד השלישי ויותר. מ-1994 בוטלה בהדרגה התוספת והועברה לקצבת ילדים כך שרמת קצבאות הילדים לכל המשפחות חדלה להיות תלויה בשירות הצבאי. מ-1997 כל המשפחות השוות בגודלן מקבלות קצבה ברמה שווה. בשנת 2001 הועבר **חוק הלפרט**, שבעקבותיו הוגדלו קצבאות לילדים החמישי ואילך.

בשנים 2002-2004 יושמו ארבע תוכניות כלכליות שקיצצו את קצבאות הילדים לאין שיעור, ובבסיסן היה העיקרון של קצבה אחידה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה. החוק הוחל כבר באוגוסט 2003 על ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 וקיבלו קצבה אחידה ללא תלות במקומם במשפחה (**ילדים חדשים**). גובה הקצבה נקבע להיות כגובה קצבת שני הילדים הראשונים. בתוכניות הכלכליות נקבעו גם קיצוצים הדרגתיים בקצבאות הילדים הוותיקים בשבע השנים שלאחר מכן עד כדי קצבה אחידה בשנת 2009. עוד נקבע כי בשנים 2002-2005 קצבת הילדים לא תעודכן על-פי עליית המדד.

החל בינואר 2006 קצבת הילדים נגזרה מהסכום הבסיסי שעודכן על-פי מדד המחירים לצרכן במועד זה. ביוני 2006 בוטל המשך הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוכנן לשנים 2007-2009 ורמות הקצבאות נותרו בעינן כפי שהיו בשנת 2006. הן עודכנו אחר כך על-פי מדד המחירים לצרכן.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי הקצבאות לילדים השני, השלישי והרביעי שבמניין הילדים במשפחה, עד שבסוף התהליך, ב-2012, ילדים אלה קיבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009. התוספת ניתנה בהשוואה לגובה הקצבה ששולמה בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא עודכנה ב-2010-2011 לפי המדד כפי שהיה נהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת היתה נומינלית ונשחקה לאורך השנים.

בשלב הראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי קיבל תוספת של 93 ש"ח והשלישי - 60 ש"ח. רק בשלב השני, מיולי 2010, הילד השני קיבל תוספת של 36 ש"ח (לוח ה'). עלות התוכנית נאמדה בכ-700 מיליון ש"ח בשנת 2010 לעומת ההוצאה של 2008, והעלות המצטברת הגיעה ל-1,500 מיליון ש"ח.

בשנת 2011 סכום הקצבה לילד ראשון היה 169 ש"ח לחודש הן לילד שנולד עד 31.5.2003 והן לילד שנולד אחרי 1.6.2003. סכום הקצבה לילד חמישי ולכל ילד נוסף היה 375 ש"ח לחודש לילד שנולד עד 31.5.2003 ו-169 ש"ח לילד שנולד אחרי 1.6.2003.

ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים הוותיקים (ילדים שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים יהיה אחיד (140 ש"ח לחודש). סכום הקצבה לילדים הוותיקים נקבע ל-172 ש"ח לילדים השלישיים, 336 ש"ח לילדים הרביעיים ו-354 ש"ח לילדים החמישיים ואילך. החוק הוחל כבר באוגוסט 2013.

תרשים 1 מציג את רמת הקצבה הממוצעת לילד במהלך השנים: משנת 2002 הופחתו קצבאות הילדים ומאוגוסט 2013 הן בשפל של עשרים השנים האחרונות.

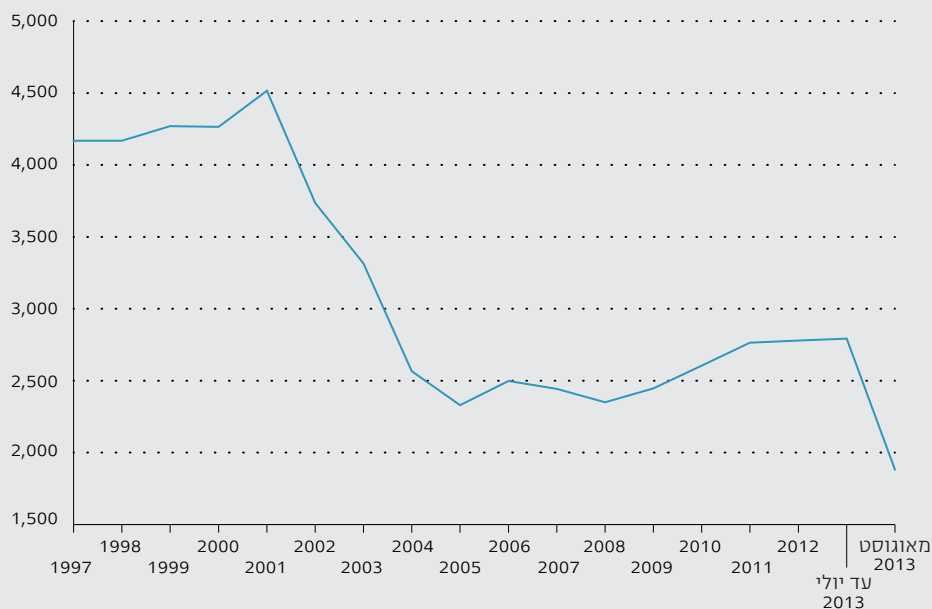
תרשים 2 מדגיש את הקשר ההדוק בין רמת קצבת הילדים לבין חומרת העוני ותחולת העוני של ילדים¹ - ככל שהקצבה נמוכה יותר כך חומרת העוני ותחולתה גבוהות יותר. השפעת הקיצוץ האחרון עדיין לא באה לידי ביטוי בנתונים הנמדדים והיא תורגש בפיגור של כשנה.

מהשוואה בינלאומית עולה, כי קצבאות הילדים בישראל נמצאות כמעט בתחתית הסולם (תרשים 3): רמת הקצבה לילד השני בישראל נמוכה מהרמה הממוצעת באיחוד האירופי. חוק ההסדרים 2013 מוריד את ישראל למקום הלפני אחרון בהשוואה למדינות ה-OECD.

1 ר' גם פרק 2 בדוח זה, על השפעת קצבאות הילדים על ממדי העוני בראייה בינלאומית

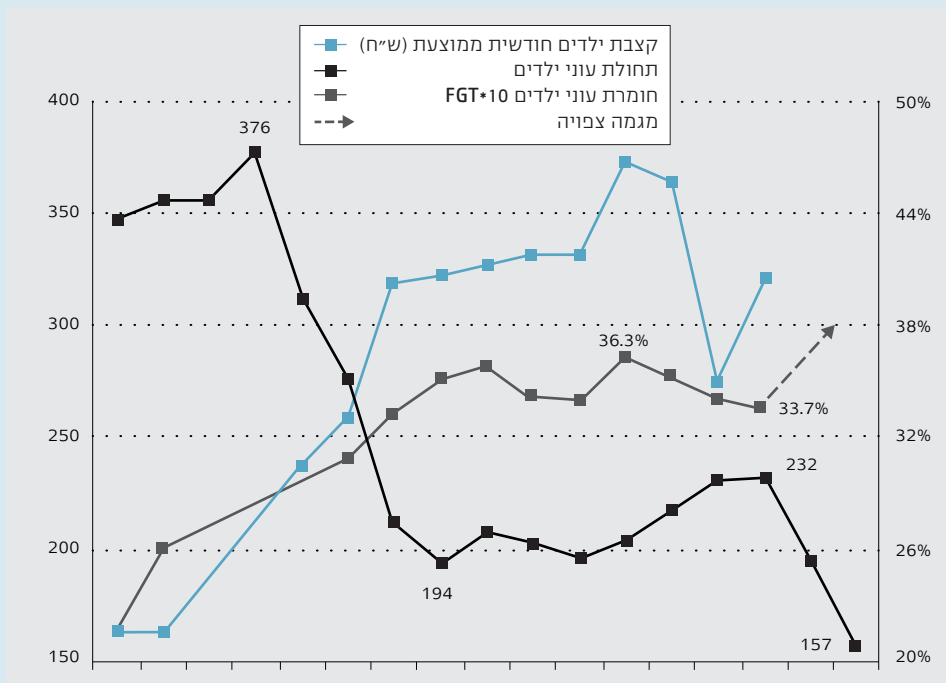
תרשים 1

קצבה שנתית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2013), 1997-2013



תרשים 2

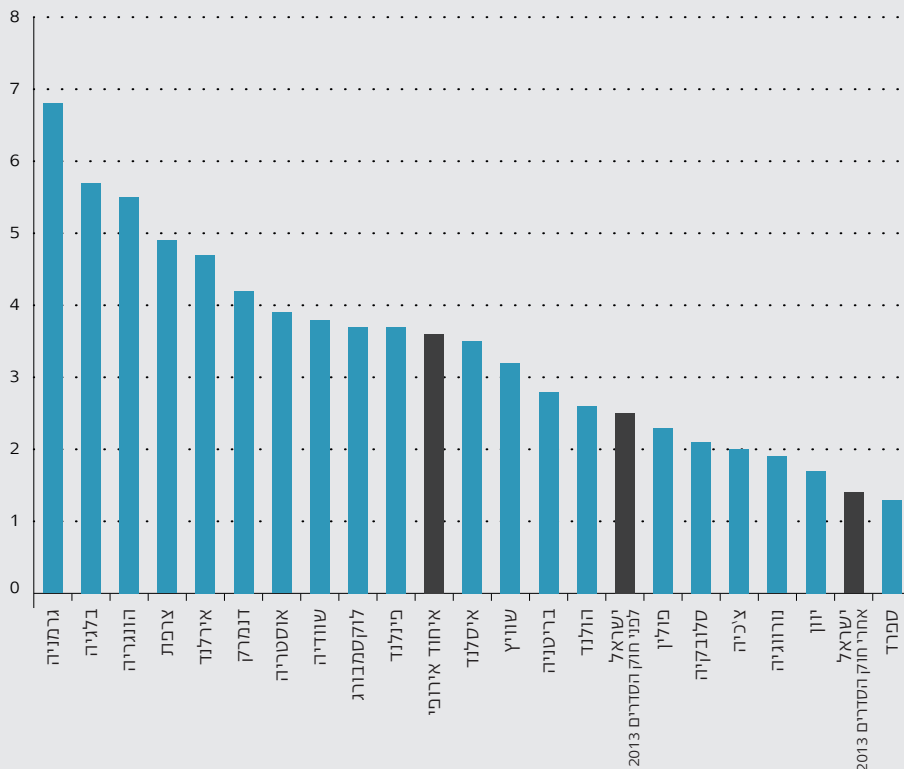
קצבת ילדים חודשית ממוצעת (ש"ח) וממדי העוני בקרב ילדים, 1998-2014



מקור הנתונים: ממדי העוני - דוחות שנתיים

תרשים 3

קצבאות ילד שני כאחוז מהתמ"ג לנפש, בישראל ובמדינות נבחרות
באיחוד האירופי – השפעת חוק הסדרים 2013 על מיקומה של ישראל



5. ביטוח אמהות

א. הגמלאות

ביטוח אמהות נכנס לתוקף ב-1 באפריל 1954 ונמנה עם חמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על ידי חוק הביטוח לאומי. במסגרת ביטוח אמהות מוענקות ליולדת הגמלאות האלה:

- **מענק אשפוז** - המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות להחלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק, והוא מומן בידי המוסד לביטוח לאומי מסכומי הגבייה לענף אמהות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת לאחר שהגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

- בחודש ינואר מדי שנה הסכום מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות ותשלום נוסף ללידת פג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.
- בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.
- בהתאם להחלטת הממשלה, במסגרת חוק ההסדרים. בשנים האחרונות שינתה הממשלה את הסכום במסגרת חוקי ההסדרים: באפריל 2005 הוא הוגדל ללידת פג בכ-50%; בינואר 2007 - הוגדל בעבור כל לידה ב-12.1%; באוגוסט 2009 הוגדל הסכום שוב בכ-10%; באפריל 2012 ב-0.2%; באוגוסט 2013 ב-10% ובנובמבר 2013 ב-3.87% נוספים. התערבות הממשלה בקביעת סכום מענק אשפוז היא בעצם אמצעי להזרמת תקציב לבתי חולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.
- **הוצאות הסעה לבית חולים** - המוסד לביטוח לאומי משתתף גם בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת. מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה. לפני כן יולדת היתה זכאית להסעה רק אם היא גרה במרחק רב מבית החולים.
- **מענק לידה** - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין ליולדת. עד יולי 2002 שיעור המענק היה אחיד ובלתי תלוי במספר הלידות הקודמות, ושיעורו היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק מילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל השיעור לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי.
- **דמי לידה** - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במהלך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק (**תקופת אכשרה**). דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות,

בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה (לפני שתוקן החוק במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו לילדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

את דמי הלידה אפשר להתחיל לקבל לפני מועד הלידה המשוער, אך אי אפשר לקבלם בעבור יותר ממחצית התקופה שהיולדת זכאית לה. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה.

גם עובדות זרות זכאיות לדמי לידה. עם זאת בחוק ההסדרים 2003 נקבע, כי עובדות זרות השוהות בארץ ללא היתר כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה.

- **קצבת לידה** - הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, והיא משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. גובהה נגזר מהסכום הבסיסי, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.
- **גמלה לשמירת היריון** - גמלה זו משולמת לאישה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות והיא אינה מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום היה מלוא השכר הממוצע (משנת 2006 הוא מלוא הסכום הבסיסי).
- **קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד** - קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע למשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת למשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה, עד 12 שבועות. קצבה זו משולמת לכ-10 מקרים מדי שנה.

ב. מגמות עיקריות

ב-2013 שולמו מענקי לידה ל-170 אלף יולדות בקירוב (לוח 2) - עלייה של 0.3% לעומת 2012. במקביל עלה מספר הנשים בגיל הפרייון (15-44) ב-0.6%. יוצא אפוא שמספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפרייון היה כ-92 ב-2013 בדומה ל-2012.

כ-50,500 מהלידות ב-2013 היו לידות ראשונות, כ-46,500 לידות שניות וכ-73,000 לידות שלישיות ויותר (לוח 1). כ-3,900 היו לידות תאומים וכ-90 היו לידות של שלישיות ויותר. בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2013, 2,657 שולמו בעבור לידות פגים, שמספרן ירד ב-56 בהשוואה ל-2012.

ב-2013 קיבלו דמי לידה כ-114 אלף נשים לעומת כ-112 אלף נשים ב-2012 - עלייה של 2.1%. מספר הנשים בגיל הפרייון השייכות לכוח העבודה עלה בין שתי השנים ב-6.1%. מספר נשים שקיבלו דמי לידה על כל 1,000 נשים נשואות בכוח העבודה נשאר 129, כפי שהיה בשנת 2012.

לוח 1

לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2009-2013

שנה	סך הכל	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
2009	100.0	29.8	27.1	20.0	23.1
2010	100.0	29.0	27.4	19.9	23.7
2011	100.0	29.6	27.4	19.7	23.3
2012	100.0	29.5	27.1	19.8	23.6
2013	100.0	29.7	27.4	19.7	23.2

לוח 2

נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי), (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2013

שנה	קיבלו מענק לידה		קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
2009	157,702	3.5	97,715	4.4
2010	166,694	5.7	103,318	5.7
2011	163,402	-1.8	105,740	2.3
2012	169,166	3.5	112,014	5.9
2013	169,711	0.3	114,383	2.1

שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה עלה במעט ב-2013 - מ-66% ב-2012 לכ-67% ב-2013. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה נשאר כפי שהיה ב-2012 - 31.5. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר - 5% - עצמאיות, חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

התפלגות הנשים לפי גובה דמי לידה ליום מצביעה על כך שבשנת 2013 כשליש קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק, וכרבע מהן - בסכום שמעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה מעל השכר הממוצע ירד, מ-24.9% ב-2012 ל-23.8% ב-2013, ובמקביל גדל חלקן של המקבלות עד מחצית השכר הממוצע - מ-32% ב-2012 ל-33.2% ב-2013.

מאחר שדמי הלידה הם בגובה שכר היולדת לפני הלידה, ההתפלגות לפי גובה דמי לידה מייצגת את התפלגות השכר של נשים אלה. בשנת 2013 היתה ההכנסה הממוצעת מעבודה של היולדות 7,193 ש"ח לחודש שהם כ-80% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 7,227 ש"ח בשנת 2012 - שהם כ-82% מהשכר הממוצע.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2013 היה 241 ש"ח ליום, שהם כ-80% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שבנות 35 ויותר קיבלו בשיעור שמעל השכר הממוצע במשק (106% ממנו).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב, כפר סבא ורמת גן, הסכום בממוצע ליום היה הגבוה ביותר (114%, 112% ו-110%

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009–2013

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר הממוצע עד 3/4	יותר מהשכר הממוצע
2009	97,715	7.1	23.8	27.3	19.2	24.6
2010	103,318	7.7	24.7	26.6	16.9	24.1
2011	105,740	7.4	24.8	26.4	16.9	24.5
2012	112,014	7.4	24.5	26.1	17.1	24.9
2013	114,383	8.2	25.0	26.0	17.0	23.8

מהשכר הממוצע במשק בהתאמה), ואילו בבני ברק ובנצרת הוא היה הנמוך ביותר (61% ו-59% מהשכר הממוצע במשק בהתאמה).

בשנת 2013 עלה מספר הגברים שקיבלו דמי לידה - מ-425 ב-2012 ל-447 ב-2013, כלומר יחס של ארבעה לגברים ל-1,000 נשים. בין 2009 ל-2013 היתה עלייה עקבית במספר הגברים שקיבלו דמי לידה, מ-285 ל-447.

ג. היקף התשלומים

בשנת 2013 גדל היקף תשלומי הגמלאות בענף אמהות ב-5.5% (במחירים קבועים) בהשוואה ל-2012 (לוח 4). תשלומי מענק אשפוז ודמי לידה היוו כ-93% מהם. העלייה בסך התשלומים היא בעיקר תוצאה של גידול במספר הלידות ועלייה חדה בתעריפי יום האשפוז בבתי חולים. ב-2013 עלה סכום האשפוז בשיעור מצטבר של כ-14%. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-8.4% ב-2012 ל-8.7% ב-2013, והוא נמצא במגמת עלייה משנת 2006 (חוץ משנת 2011).

לוח 4

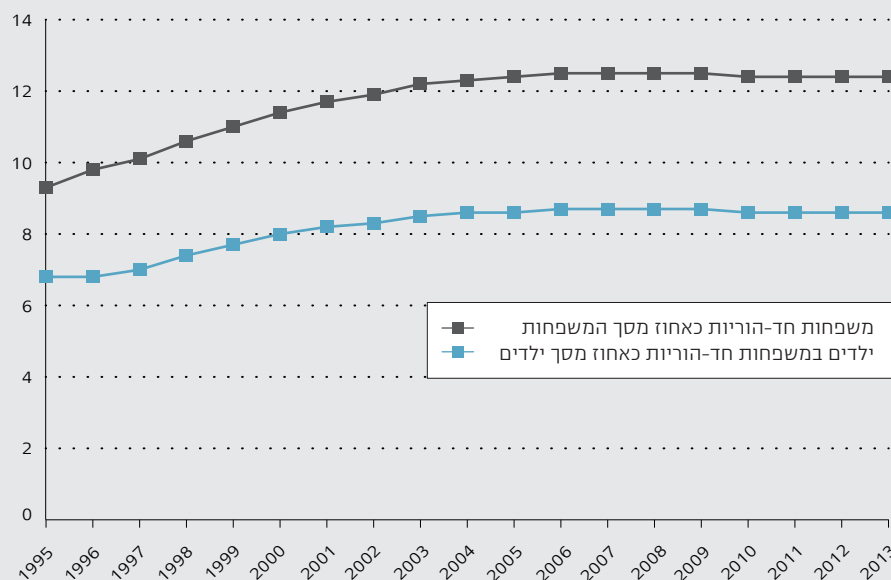
תשלומים לגמלאות אמהות (אלפי ש"ח, מחירי 2013), 2009–2013

שנה	סך כל תשלומי גמלאות	אשפוז	מענק לידה	דמי לידה	שמירת הריזון
2009	4,714,621	1,956,298	179,951	2,410,082	150,793
2010	5,039,281	2,171,308	188,269	2,502,585	159,778
2011	5,200,708	2,220,288	186,109	2,609,663	164,965
2012	5,565,249	2,383,016	192,594	2,792,769	181,249
2013	5,869,242	2,509,461	193,735	2,957,989	192,982

משפחות חד-הוריות

עד שנת 2010, אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל התרחבה מעבר לקצב הגידול של כלל המשפחות עם ילדים ומאז ניכרת התייצבות בשיעורן (ר' התרשים שלהלן). ב-1995 היוו המשפחות החד-הוריות 9.3% מסך המשפחות עם ילדים, ב-2009 - 12.5%, ומאז שיעורן בכלל

שיעור המשפחות החד-הוריות בכלל המשפחות עם ילדים, ושיעור הילדים בהן בכלל הילדים, 1995-2013



המשפחות עם ילדים הוא 12.4%. גם שיעורם של הילדים במשפחות האלה גדל, אם כי בקצב מתון יותר - מ-6.8% ב-1995 ל-8.6% ב-2013.

בין השנים 1995 ל-2013 הוכפל מספר המשפחות החד-הוריות, מ-76,200 ל-136,708. במקביל אחוז הרווקות בראשן עלה בהתמדה מ-15.4% ב-1998 ל-24.4% ב-2013. בשנים אלה נצפתה גם ירידה עקבית במספר הגברים שעמדו בראש המשפחות הללו - מ-5% ב-1998 עד 3% ב-2013. בראשן של הרוב המוחלט של המשפחות החד-הוריות (97%) עומדת אפוא אישה.

האמהות במשפחות החד-הוריות מבוגרות יותר מכלל האמהות: רק 2% מהן בנות פחות מ-34 לעומת 39% מהאמהות במשפחות עם שני הורים. כ-36% מהן בנות 44 ויותר לעומת 22% במשפחות עם שני הורים, וגילן הממוצע הוא 42 לעומת 38 אצל האמהות הנשואות.

במשפחות החד-הוריות מספר קטן של ילדים. ביותר ממחציתן, 55%, יש ילד אחד לעומת 31% במשפחות עם שני הורים, ורק בכ-15% יש שלושה ילדים ויותר, לעומת 38% במשפחות עם שני הורים. מספר הילדים הממוצע בהן הוא 1.7 לעומת 2.4 במשפחות עם שני הורים.

המשפחות היהודיות מהוות 92% מסך המשפחות החד-הוריות, לעומת 84% משקלן בכלל האוכלוסייה, והמשפחות הלא-יהודיות מהוות 8% מן המשפחות החד-הוריות לעומת 16% - משקלן בכלל האוכלוסייה. הבדלים אלה מוסברים במבנה המסורתי יותר שבחברה הלא-יהודית.

מאפייני תעסוקה וכלכלה

בשנים שלאחר חקיקת חוק משפחות חד-הוריות (1992) נצפתה מגמת עלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות שהיו זכאיות לקבל גמלאות קיום מהמוסד. משנת 2001, שבה הוחמרו תנאי הזכאות

לקבלת גמלאות קיום, המגמה התהפכה ושיעור המשפחות האלה נמצא במגמת ירידה. כך, בשנת 2000 53% מכלל המשפחות החד-הוריות קיבלו מהמוסד גמלאות קיום ובשנת 2013 ירד שיעורן לכמחצית מכך - 26%.

בהבחנה לפי לאום, מספר המשפחות הלא יהודיות שקיבלו קצבאות קיום בשנים הנסקרות עלה עלייה מתמדת, כלומר לא נמצא אותו היפוך במגמה שנמצא בקרב כלל המשפחות החד-הוריות. שיעור הזכאים לגמלה מבין המשפחות החד-הוריות הערביות הגיע ל-60% ב-2013 לעומת 26% בקרב המשפחות היהודיות. הבדלים אלה נעוצים בהבדלים בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בין נשים יהודיות לנשים ערביות.

בחינת מגמות התעסוקה מצביעה על כך ששיעור התעסוקה של האמהות החד-הוריות הולך וגדל במהלך השנים בדומה לאמהות הנשואות, אם כי שיעורי התעסוקה בקרבן גבוהים בהרבה. בשנת 1998, 68% מהחד-הוריות היו מועסקות לעומת 53% מהנשואות, וב-2011 הגיעו שיעורים אלה לכ-80% וכ-61% בהתאמה.

כצפוי, שיעור הנשים העובדות בקרב החד-הוריות שמקבלות גמלה מהביטוח הלאומי היה נמוך משיעורן של חד-הוריות שאינן מקבלות גמלה. עם זאת, שיעורן דומה לזה של הנשים הנשואות.

6. ביטוח נכות כללית

א. גמלאות ענף נכות כללית

במסגרת ענף נכות כללית, משולמות על-פי חוק הקצבאות האלה:

- **קצבת נכות** - מבטיחה הכנסה מינימלית לקיום לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע. משולמת מ-1974.
- **קצבה לשירותים מיוחדים** - מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת, לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה. משולמת מ-1979.
- **גמלה לילד נכה** - משולמת למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית. משולמת מ-1981. הענף מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי:
- **קצבת ניידות** - משולמת למוגבלים בניידות¹, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית. משולמת מ-1975.
- **פיצוי לנפגעי גזות** - משולם למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזות בשנים 1946-1960 ועקב כך חלה. משולם מ-1995.
- **פיצוי לנפגעי פוליו** - משולם למי שחלה במחלת הפוליו בישראל או טופל בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית. משולם מ-2007.

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (ממוצע לחודש), 2009-2013

שנה	נכות		שירותים מיוחדים		ילד נכה		ניידות	
	מספר מקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי
2009	200,072	2.6%	31,196	6.1%	26,527	5.0%	30,364	5.0%
2010	207,174	3.5%	33,134	6.2%	27,870	5.1%	31,616	4.1%
2011	212,951	2.8%	35,219	6.3%	29,483	5.8%	32,964	4.3%
2012	217,589	2.2%	37,825	7.4%	32,103	8.9%	34,087	3.4%
2013	222,641	2.3%	40,860	8.0%	36,006	12.2%	35,311	3.6%

לוח 2

מקבלי גמלאות נכות קטינים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2013

מספר הגמלאות	סוג הגמלה	מספר המקבלים	שיעורי השינוי
סך הכל	נכים קטינים	38,217	13.8%
גמלה אחת	ילד נכה	33,754	15.7%
	ניידות	252	-4.5%
שתי גמלאות	ילד נכה וניידות	4,211	2.2%

1 נכה הסובל מליקויים ברגליים כמפורט בחוק.

לוח 3

מקבלי גמלאות נכות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2013

מספר גמלאות	סוג הגמלה	מספר המקבלים	שיעורי השינוי בהשוואה ל-2012
סך הכל	נכים בגירים	252,845	3.0%
גמלה אחת	נכות כללית	224,794	2.3%
	שירותים מיוחדים	42,054	8.4%
	ניידות	31,608	4.6%
	פוליו	4,223	3.7%
	גזזת	4,284	3.5%
	נכות כללית בלבד	185,647	1.9%
	שר"מ בלבד	8,398	14.1%
	ניידות בלבד	10,838	5.5%
	פוליו בלבד	1,065	5.0%
	גזזת בלבד	3,543	5.8%
שתי גמלאות	נכות כללית ושר"מ	21,599	6.8%
	נכות כללית וניידות	6,968	-1.0%
	נכות כללית ופוליו	287	-7.4%
	נכות כללית וגזזת	393	-13.8%
	שר"מ וניידות	2,249	15.4%
	שר"מ ופוליו	31	24.0%
	שר"מ וגזזת	123	8.8%
	ניידות ופוליו	1,366	5.6%
	ניידות וגזזת	54	14.9%
	פוליו וגזזת	4	33.3%
שלוש גמלאות	נכות כללית, שר"מ וניידות	8,647	6.0%
	נכות כללית, שר"מ ופוליו	77	10.0%
	נכות כללית, שר"מ וגזזת	66	-9.6%
	נכות כללית, ניידות ופוליו	603	-0.2%
	נכות כללית, ניידות וגזזת	20	0.0%
	נכות כללית, פוליו וגזזת	-	.
	שר"מ, ניידות ופוליו	327	13.1%
	שר"מ, ניידות וגזזת	49	19.5%
	שר"מ, פוליו וגזזת	1	.
	ניידות, פוליו וגזזת	3	50.0%
ארבע גמלאות	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	459	-0.6%
	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזזת	28	-12.5%
	נכות כללית, שר"מ, פוליו וגזזת	-	.
	נכות כללית, ניידות, פוליו וגזזת	-	.
	שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	-	.
חמש גמלאות	נכות כללית, שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	-	.

מחקר שעשו המוסד לביטוח לאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, ופורסם בשנת 2012, העלה כי בישראל חיים כמיליון איש המגדירים עצמם (הגדרה סובייקטיבית) כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם². כרבע מהם, 253 אלף, קיבלו ב-2013 קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי - גידול שנתי של 3% במספר הזכאים (האחרים - כ-100 אלף - מקבלים קצבה ממקור אחר [משרד הביטחון, נפגעי עבודה וכו'] וחלק אינם מקבלים קצבה מסיבות שונות: רמת הנכות שלהם אינה מספיקה כדי לזכותם בקצבה או שהם אינם ממצים זכויותיהם).

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף. מספרם הממוצע בחודש הגיע ב-2013 ל-222,641, שהם על-פי אומדן כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק (חוק לריון), התייצב שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים את הקצבה ב-2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

מספר המקבלים גמלה לילד נכה עלה עלייה חדה לעומת השנים הקודמות, כתוצאה מהרחבה נוספת של העילות המזכות בגמלה (תקנות אור-נוי 2). אפשר להניח שמגמה זו תימשך בשנים הבאות לנוכח הרחבת עילות הזכאות לגמלה, אך לא בהכרח באותו קצב. גם קצב הגידול במספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים מוסיף לגדול בהשוואה לקצב הגידול בשנים הקודמות, בין היתר בגלל שינוי מספר ימי ההמתנה עד תחילת הזכאות לקצבה. מאידך, שיעור הגידול במספר מקבלי גמלת ניידות נותר ללא שינוי בהשוואה לשיעור הגידול בשנת 2012 (כ-3.5%).

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל התנאים וההגדרות בחוקים ובתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת מענף נכות כללית בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2013 קיבלו 43,354 נכים בגירים ו-4,211 נכים קטינים (שהם כ-16% ממספר מקבלי הקצבאות בענף) בו-זמנית שתי גמלאות או יותר (לוחות 2 ו-3). בולטות במיוחד הקצבה לשירותים מיוחדים, שכ-80% ממקבליה זכאים גם לקצבאות נוספות (בדרך כלל קצבת נכות), והגמלה לנפגעי פוליו, אשר כ-75% מהזכאים לה מקבלים גם קצבה נוספת (בעיקר ניידות).

ב. קצבת נכות

1. עיקרי החוק

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמת קצבה חודשית למי שהוא תושב ישראל, מגיל 18 ועד גיל פרישה, אשר עקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודה³. קצבה זו מבטיחה לזכאים הכנסה מינימלית לקיום⁴. החוק מגדיר שני סוגי זכאים לקצבה:

- נכים משתכרים - גברים או נשים שבעקבות ליקוי גופני, שכלי או נפשי, ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו מכושרם להשתכר או שכושרם להשתכר הצטמצם ב-50% או יותר או שהכנסתם החודשית מעבודה אינה עולה על הרף הקבוע בחוק.

מתוך הנכים המשתכרים, החוק מבחין בין שתי קבוצות זכאים: קבוצה א' - אנשים עם לקות חמורה⁵ או אנשים עם זכאות ממושכת⁶, הזכאים לקצבת נכות אם הכנסתם מעבודה אינה

2 נאון ואחרים (2012). בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל - שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקתי. המוסד לביטוח לאומי.
3 בקביעת הזכאות לקצבת נכות אין התייחסות להכנסה שלא מעבודה.
4 קצבת נכות משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה בתוך 15 חודשים. בתביעה מאוחרת יותר, מועד תחילת התשלום מאוחר יותר.
5 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפיגור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.
6 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה במשך 60 חודשים לפחות ב-7 השנים שקדמו ל-1.8.2009.

עולה על 60% מהשכר הממוצע; קבוצה ב' - כל השאר: זכאים לקצבה אם הכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע.

- עקרות בית - נשים נשואות, שלא עבדו מחוץ למשק ביתן תקופות המוגדרות בחוק לפני שהגישו את התביעה לקצבה, ואשר עקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו לפחות 50% מכושרן לתפקד במשק הבית.
- בתהליך קביעת הזכאות לקצבה כמה שלבים:

1. **בחינת ההכנסות מעבודה במועד ההצטרפות:** גובה ההכנסות מעבודה המאפשרות תשלום קצבה אינו קבוע ומשתנה בהתאם למצב הרפואי ולקבוצה שהמבוטח שייך אליה.

2. **קביעת נכות רפואית:** רופא מוסמך מטעם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבדיקות רפואיות ולמסמכים רפואיים, קובע את אחוזי הנכות הרפואית בהתאם למבחני הנכות הקבועים בחוק. האחוזים הרפואיים מבטאים את חומרת מצבו הרפואי של הנכה. במסגרת הבדיקות הרפואיות, הרופא ופקיד התביעות בודקים אם מתקיימים תנאי הסף הנדרשים להגדרת האדם כנכה: (א) נכה משתכר - נכות רפואית של 60% לפחות, או 40% כשיש ליקוי אחד לפחות בשיעור של 25% או יותר. (ב) עקרת בית - נכות רפואית של 50% לפחות.

3. **קביעת דרגת אי-כושר השתכרות:** פקיד התביעות של הביטוח הלאומי, לאחר שנועץ ברופא המוסד ובפקיד השיקום, קובע באיזו מידה הנכה אינו יכול להשתכר⁷ (דרגת אי הכושר), בהתאם למידת יכולתו לשוב לעבודתו (באופן מלא או חלקי) או להשתלב בעבודה מתאימה אחרת, ובכפוף להשכלתו, כושרו הגופני ומצבו הרפואי. קביעת דרגת אי-כושר מלאה או חלקית מבטאת אובדן מלא או חלקי של כושר ההשתכרות של הנכה, וקביעת דרגת אי-כושר קבועה או זמנית מצביעה על אובדן כושר ההשתכרות לצמיתות או לפרק זמן מוגבל.

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (**חוק לרון**) שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולחזק את תדמיתם בעיני הציבור. השינוי העיקרי בעקבות התיקון היה לאפשר להם להגדיל את הכנסתם מעבודה בלי לשלול את זכאותם לקצבה ואת ההטבות הנלוות לה ולהבטיח כי הסכום הכולל שמתקבל מעבודה ומקצבה יהיה תמיד גבוה מסכום הקצבה בלבד⁸. זאת ועוד: הנכים חולקו לשתי קבוצות (ראו הסבר לעיל), כדי להפריד בין בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה לבין מי שסיכוייהם לכך נמוכים יותר. נוצרו גם רמות שונות של ההכנסות מעבודה לקביעת הזכאות לגמלה, במטרה לעודד את ההשתלבות בעבודה. כחלק מהתיקון גם נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד, המשולמת במקום קצבת נכות למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק, כלומר 60%-45% בהתאם לקבוצה, והוא היה זכאי לקצבת נכות 12 חודשים לפחות.

נכה משתכר או עקרת בית שנקבעה להם דרגת אי-כושר מלאה (75% לפחות) זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק. בשנת 2013 סכום הקצבה המלאה לנכה יחיד היה 2,299 ש"ח. לנכים בדרגת אי-כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז הנכות הרפואית שלהם 50% לפחות, משולמת תוספת לקצבה החודשית (**קצבה חודשית נוספת**) בסכום של 247-365 ש"ח (ב-2013). כ-65% ממקבלי הקצבה היו זכאים ב-2013 לתוספת זו.

.....

7 אובדן כושר השתכרות נמוך מ-50% אינו מוכה בקצבה.
8 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה בהתאם להשכלתו של הנכה (כאשר הכנסתו מעבודה עלתה על 37.5/45/55% מהשכר הממוצע), וכעת היא מקווצת בהתאם ללוח ח1 כהגדרתו בחוק: בעבור הכנסות מעבודה שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, הקצבה החודשית אינה משתנה; בעבור הכנסות של 21%-25% מהשכר הממוצע הקצבה מקווצת - ב-10%; בעבור הכנסות של 25%-68% היא מקווצת ב-30%; בעבור הכנסות של 68%-93% ב-40%; ובעבור הכנסות הגבוהות מ-93% ב-60%.

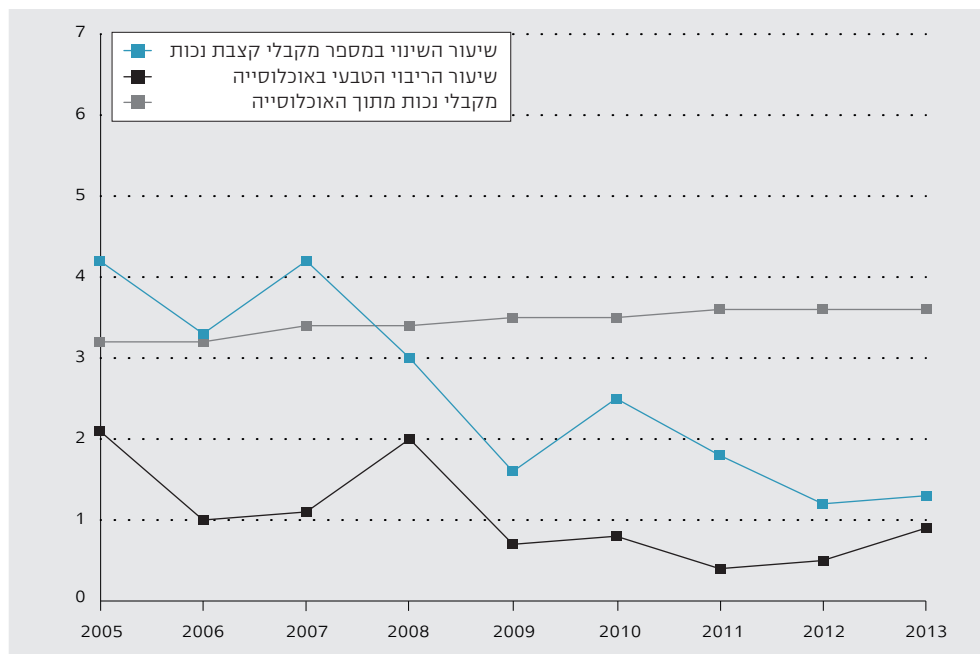
הנכה זכאי גם לתוספת בעבור התלויים בו, המהווה כלי חשוב בהיחלצות מעוני במשפחות שאחד ממפרנסיה נכה: (א) בעבור בן/בת זוג תושב ישראל (בין שהם נשואים ובין שהם ידועים בציבור), שהכנסתו החודשית אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע - תוספת של 50% מקצבת היחיד המלאה המשולמת לו. (ב) בעבור ילד תושב ישראל, על-פי הגדרתו בביטוח הלאומי - תוספת של 40% מקצבת היחיד המשולמת לו (בעד שני הילדים הראשונים בלבד). עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעבור שני הילדים הראשונים בלבד ולא בעבור בן זוגה. נכה משתכר או עקרת בית המקבלים תוספת בעד התלויים בהם ולהם הכנסות שלא מעבודה - ינוכה מהתוספת בעד התלויים (בלבד) כל סכום ההכנסה שלא מעבודה. מלבד ההטבות במסגרת הביטוח הלאומי, מי שמקבל קצבת נכות או קצבת עידוד זכאי גם להטבות מגופים ציבוריים שונים בתנאים שונים⁹.

2. מקבלי קצבת נכות כללית

מראשית המאה שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות היה גבוה פי 2 ויותר בהשוואה לשיעור הריבוי הטבעי באוכלוסייה. לגידול זה כמה סיבות: (א) ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה לגברים ולנשים. (ב) הגידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה, שנבע מהעלייה בדיווח על מחלות ומהירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים. (ג) שינוי רף ההכנסות המאפשר בחינת זכאות לקצבת נכות והקיזוז ההדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. משמוצה הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שנעשו זכאים בעקבות שינויים אלו, התייצב הגידול השנתי ברמה של 2% בשנה - קרוב מאוד לריבוי הטבעי באוכלוסייה (תרשים 1).

תרשים 1

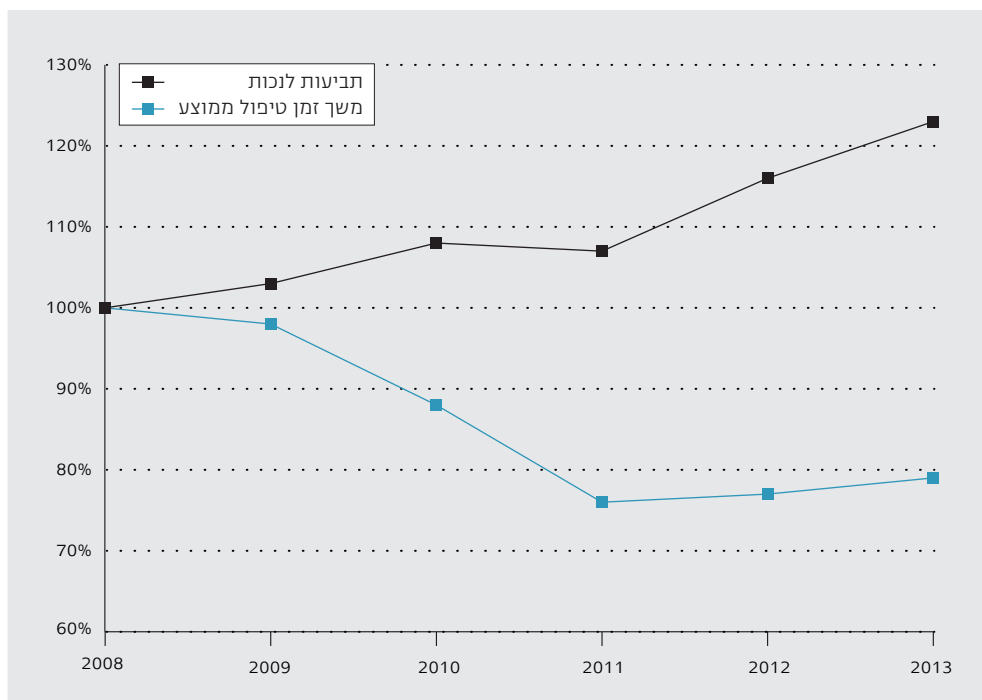
מקבלי קצבת נכות והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2005-2013



9 הטבות אלה כוללות בין היתר: פטור מתשלום דמי ביטוח לביטוח לאומי, פטור מתשלום מס הכנסה ומס רכישה למשרד האוצר, הנחות במיסוי ארנונה ומיס, סיוע בשכר דירה או ברכישת דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון, הנחה במיסים המשולמים למינהל מקרקעי ישראל, הנחות בתחבורה ציבורית והטבות ממשרד הרווחה והטבות בתשלומים לקופות החולים. פירוט ההטבות אפשר למצוא אצל הגופים המעניקים את ההטבות.

תרשים 2

השינוי במספר התביעות לקצבת נכות ובמשך זמן הטיפול הממוצע בתביעה (אחוזים), 2013-2008



על אף ההתייצבות בשיעור הגידול השנתי במספר הזכאים, מספר התביעות לקצבת נכות כללית מוסיף לעלות (ב-2013 הגיע לכ-107 אלף) וכך גם מספר המקבלים קצבה לראשונה (כ-23 אלף)¹⁰. אפשר להניח שהמצב הכלכלי שלהם דחק אותם לתור אחר מקורות הכנסה חלופיים, כשמנגד גדל מספר האנשים שיוצאים מהמערכת - דבר המשפיע על הגידול נטו במספר המקבלים.

למרות הגידול המתמשך במספר התביעות בשנה, הביטוח הלאומי הציב לו למטרה לצמצם במידת האפשר את משך זמן הטיפול בתביעה ממועד הגשתה ועד קבלת ההחלטה, כחלק משיפור השירות למבוטחים. מטרה זו הושגה: בהשוואה לשנת 2008, משך זמן הטיפול הממוצע בתביעה לקצבת נכות ירד בכ-20% והוא כיום 56 ימים בממוצע (תרשים 2).

בדיקה של התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר 2013 לפי מין ודרגת האי-כושר שנקבעה להם¹¹, מצביעה על פער ניכר בדרגות בין נכים משתכרים לעקרות בית (לוח 4). לכ-84% מהמשתכרים (גברים ונשים) נקבע אובדן כושר השתכרות מלא והם זכאים לגמלה מלאה, לעומת עקרות הבית, שרק לכ-38% מהן נקבע אובדן כושר מלא. הבדלים אלה נובעים ממבחני הזכאות השונים בין שתי הקבוצות.

כשליש מן המקבלים קצבת נכות לוקים בבעיה נפשית כליקוי עיקרי¹² (לוח 5). מאפייני הליקוי העיקרי משתנים בין אנשים בגילים שונים: בגיל צעיר בולטים הליקויים המולדים (כגון פיגור, חירשות

10 בשנים האחרונות לא היה שינוי של ממש בשיעור התביעות שנדחו.

11 ההתפלגות של מקבלי הקצבה לפי דרגות אי כושר ואחוזים רפואיים מופיעה בלוח 1/ו שבנספח.

12 ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין הליקויים. אחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על-פי מחלות אלא על-פי האיברים ותפקודם.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

מין	סך הכל	מספרים מוחלטים	סך הכל				דרגת אי-כושר (אחוזים)			
			אחוזים	60%	65%	74%	100%-75%			
		224,794	100%	23,513	15,347	4,745	181,189			
				10.5%	6.8%	2.1%	80.6%			
גברים		130,424	100	9.0	5.1	1.5	84.4			
נשים	סך הכל	94,370	100	12.4	9.2	3.0	75.4			
מוהן:	נשים משתכרות	78,410	100	9.3	5.9	1.8	82.9			
	עקרות בית	15,960	100	27.7	25.4	8.6	38.3			

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי גיל נוכחי, גיל ממוצע וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

ליקוי עיקרי	סך הכל	מספרים מוחלטים	סך הכל						גיל (אחוזים)	
			אחוזים	24-18	34-25	44-35	54-45	50-גיל פרישה	גיל ממוצע	גיל
		224,794	100	17,536	33,184	41,786	55,158	77,130	46.7	
				100	100	100	100	100		
נפשי	הפרעות פסיכוטיות	44,760	20.0	19.8	28.2	27.8	20.2	11.9	43.1	
	הפרעות פסיכונורדיות	29,775	12.8	15.5	16.1	15.1	14.6	9.5	44.2	
פיגור שכלי		23,058	10.4	23.6	19.3	13.6	7.4	3.6	37.9	
פנימי		54,002	23.9	8.9	9.3	14.6	24.3	38.7	53.2	
אורוגניטלי		7,234	3.3	1.3	1.6	2.4	3.7	4.4	51.5	
נוירולוגי		28,722	12.8	16.1	12.9	12.3	11.6	13.1	46.3	
לוקומוטורי		18,777	8.3	5.1	5.1	7.1	9.7	10.2	49.7	
חושי	ראייה	10,662	4.9	4.8	4.4	4.5	4.6	5.1	47.3	
	חירשות	5,335	2.3	4.7	2.8	2.1	2.0	2.1	43.7	
אחר		2,469	1.2	0.3	0.4	0.5	1.8	1.4	51.8	

ונפש¹³), ובגיל מבוגר גדל שיעורם של הליקויים המתפתחים עם הגיל (כגון פנימי ואורוגניטלי¹⁴). בהשוואה ל-2012, הגיל הממוצע של מקבלי קצבת נכות ירד בכחצי שנה (מ-47.3 ל-46.7) - תוצאה של גילם של המצטרפים החדשים למערכת בהשוואה לגילם של היוצאים ממנה.

כ-48% ממקבלי קצבת נכות נשואים¹⁵, אך לכ-41% מהם לא משולמת תוספת בעבור בני משפחתם בגלל הכנסות גבוהות של הנכה (שלא מעבודה) או של בן/ת זוגו (מעבודה ושלא מעבודה) (לוח 6).

13 פיגור: כולל את הלוקים בתסמונת דאון; נפשי: כולל את הלוקים באוטיזם.

14 פנימי: כולל מחלות דם, לב, כבד וריאות, סוכרת, אסתמה ומרבית חולי הסרטן; אורוגניטלי: כולל בעיות בכליות, בדרכי השתן והרבייה ובשלפוחית השתן (שכיח בקרב חולי סרטן הערמונית).

15 לא כולל נכים שלהם ידוע/ה בציבור.

לוח 6

מקבלי קצבת נכות לפי הרכב התלויים ומצב משפחתי
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

הרכב התלויים						סך הכל		מצב משפחתי	
בן זוג + 2 ילדים	בן זוג + ילד	בן זוג	שני ילדים	ילד אחד	ללא תלויים	אחוזים	מספרים		
15,315 6.9%	6,836 3.2%	15,809 7.5%	20,656 8.8%	17,257 7.5%	148,921 66.1%	100	224,794	מספרים אחוזים	סך הכל
15,009	6,678	15,637	15,213	10,084	43,912	47.4	106,533	סך הכל	נשואים
13,514	5,817	13,791	5,223	3,779	22,505	28.8	64,656	גברים	
1,468	861	1,846	5,362	3,831	12,549	11.6	25,917	נשים משתכרות	
.	.	.	4,628	2,474	8,858	7.1	15,960	עקרות בית	
306	158	172	5,443	7,173	105,009	52.6	118,261	סך הכל	לא נשואים
287	140	147	2,281	2,787	60,126	29.3	65,768	גברים	
19	18	25	3,162	4,386	44,883	23.4	52,493	נשים משתכרות	

שיעור הנשים המשתכרות הנשואות נמוך משום שאשה נשואה, שלא עבדה לפני הגשת התביעה פרק זמן המוגדר בחוק, נחשבת לעקרת בית. עם זאת, שיעור הנשים המוגדרות עקרות בית הולך וקטן ואילו שיעור הנשים המוגדרות משתכרות גדל.

תיבה 1

קצבת נכות במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD

בשנת 2010 עשה הביטוח הלאומי סקירה והשוואה של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל לעומת מדינות ה-OECD¹. סקירה זו העלתה כי בין המדינות יש הבדלים רבים בתנאי הזכאות לקצבת נכות.

• מי מבטח

יש מדינות שבהן מבטחים לעניין קצבת נכות כלל התושבים בגיל העבודה - ישראל, שוודיה, נורווגיה, דנמרק, פינלנד, איסלנד, הולנד ושווייץ - לעומת שאר המדינות שבהן מבטחים רק המועסקים (שכירים או עצמאים).

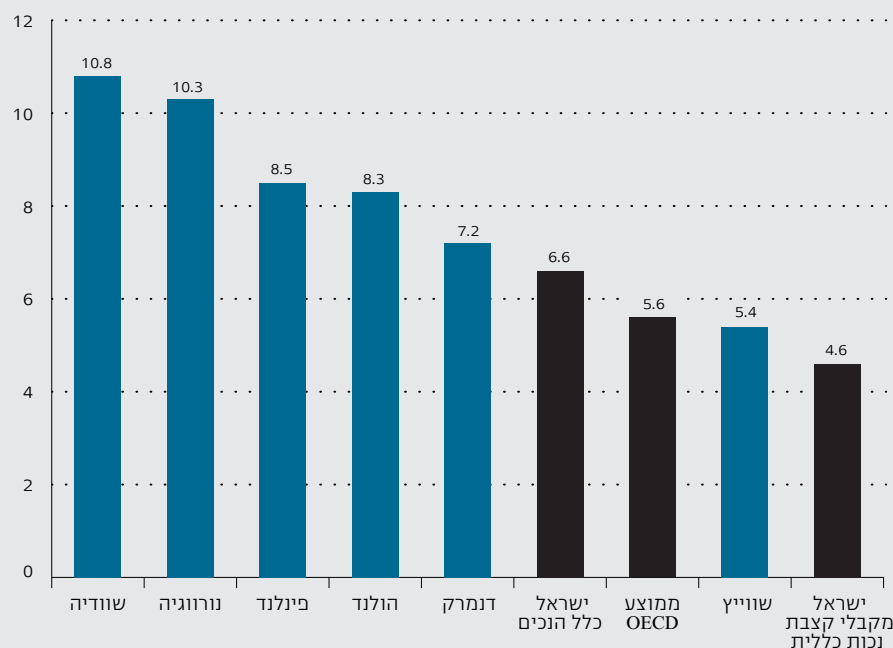
• קביעת מידת אובדן כושר ההשתכרות

כמעט בכל מדינות ה-OECD הזכאות לקצבת נכות מותנית באובדן כושר השתכרות, אולם אין כלי אחיד ומקובל הקובע את מידת אובדן הכושר. מכאן שאדם המוגדר נכה במדינה אחת לא בהכרח יוגדר כך גם במדינה אחרת. יתרה מכך, שיעור אובדן כושר ההשתכרות המינימלי אינו זהה בין המדינות: בישראל זכאים לקצבה מבטחים שאיבדו לפחות 50% מכושרם להשתכר וכך גם בנורווגיה, דנמרק, איסלנד, אוסטריה, יוון והונגריה.

1 ז'ק בנדלק ואחרים (2010). מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD, 2009.

תרשים 1

מקבלי קצבת נכות כאחוז מהאוכלוסייה בגיל העבודה, ישראל* ומדינות נבחרות, 2011



במדינות אחרות שיעור אובדן הכושר הנדרש גבוה יותר (לדוגמה אנגליה, צרפת, איטליה ובלגיה) ויש מדינות שבהן השיעור הנדרש נמוך יותר (לדוגמה בשוודיה 25%, בספרד 33%, בהולנד 35% ובשווייץ 40%).

לאור זאת, ברור כי השוואה של שיעור מקבלי קצבאות נכות מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה בישראל אל מול כלל מדינות ה-OECD היא רחבה מדי, ולכן בחרנו להציג השוואה של שיעור מקבלי קצבאות נכות מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה רק במדינות שבהן כלל התושבים מבוטחים לעניין קצבת נכות². שיעור מקבלי קצבת נכות כללית בישראל הוא הנמוך ביותר בהשוואה למדינות שנבחרו - ייתכן שבהשפעת תנאי הסף הנדרשים לזכאות, אולם אם משווים את כלל מקבלי קצבאות נכות בישראל מתקבל נתון הגבוה ב-18% לעומת הממוצע במדינות ה-OECD (תרשים 1).

• גובה הקצבה ואופן חישובה

מלבד תנאי הזכאות השונים, גם גובה הקצבה ואופן חישובה אינם זהים בין המדינות: **בישראל** גובה קצבת הנכות הכללית נקבע על-פי מידת אובדן כושר ההשתכרות ומחושב כאחוז מהסכום הבסיסי. **בשוודיה** סכום הקצבה נקבע לפי דרגת אובדן כושר ההשתכרות, ומשולמת תוספת בעבור כל שנת זכאות. **בנורווגיה** - בהתאם למספר שנות התושבות, ומשולמת תוספת שנקבעת כאחוז מהשכר שקדם לנכות. **בדנמרק** - על-פי דרגת אובדן

כושר ההשתכרות בלבד ללא תוספות³. בפינלנד הקצבה מורכבת מסכום בסיסי הנקבע על-פי מספר שנות התושבות והמצב המשפחתי, ומסכום בעבור כל שנת עבודה ששיעורו תלוי בגיל. באיסלנד סכום הקצבה נקבע בהתאם לדרגת האי-כושר, מספר שנות התושבות, ההכנסה שקדמה לנכות ומספר הילדים של הנכה. בהולנד - על-פי דרגת האי-כושר, השכר שקדם לנכות והגיל. בשווייץ הסכום תלוי במספר שנות הביטוח והשכר בתקופה שקדמה לנכות.

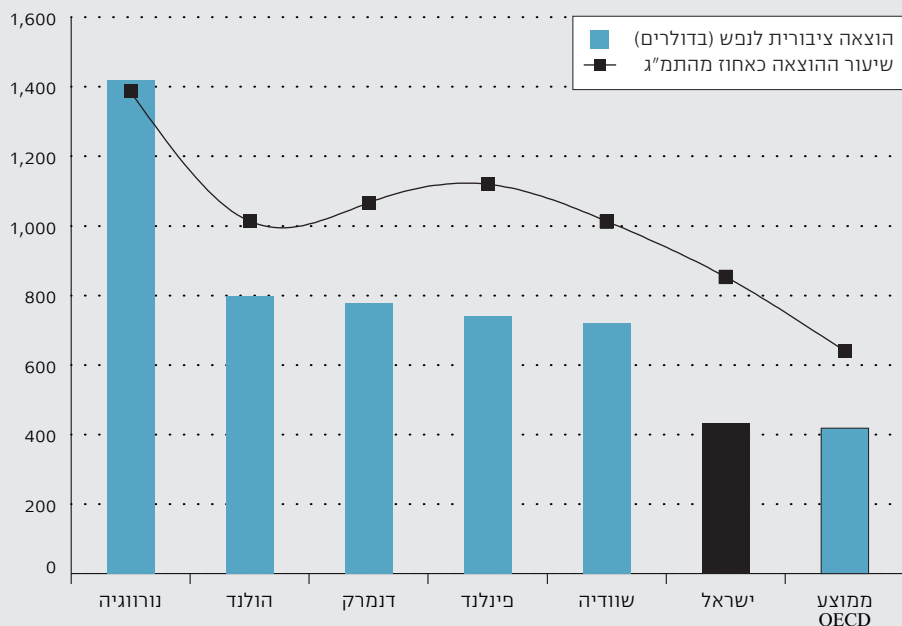
במרבית המדינות שבהן מבוטחים לעניין קצבת נכות מועסקים בלבד, גובה הקצבה תלוי בשכר שקדם לנכות או במספר שנות העבודה שקדמו לה.

• קבלת קצבה ועבודה

לא בכל המדינות הנכה רשאי לעבוד במקביל לקבלת קצבה. בישראל אפשר לעבוד ולקבל קצבה (או חלק ממנה) כל עוד ההכנסה מעבודה אינה עולה על 93% מהשכר הממוצע (ליחיד) ועד 130% ממנו (במקרים שמשולמת תוספת בעבור בן/ת זוג ו/או ילדים). גם בדנמרק, איסלנד, גרמניה, נורווגיה ואנגליה אפשר לעבוד עד תקרה מסוימת (שמשתנה בין המדינות). בשווייץ וצ'כיה אפשר לעבוד ללא כל מגבלה. בשוודיה, פינלנד, איטליה ואירלנד הנכה אינו רשאי לעבוד כלל.

תרשים 2

גובה הוצאה ציבורית לביטוח נכות ושיעור ההוצאה הציבורית לביטוח נכות לנפש כאחוז מהתוצר, ישראל ומדינות נבחרות, 2011



• ההוצאה הציבורית בעבור ביטוח נכות

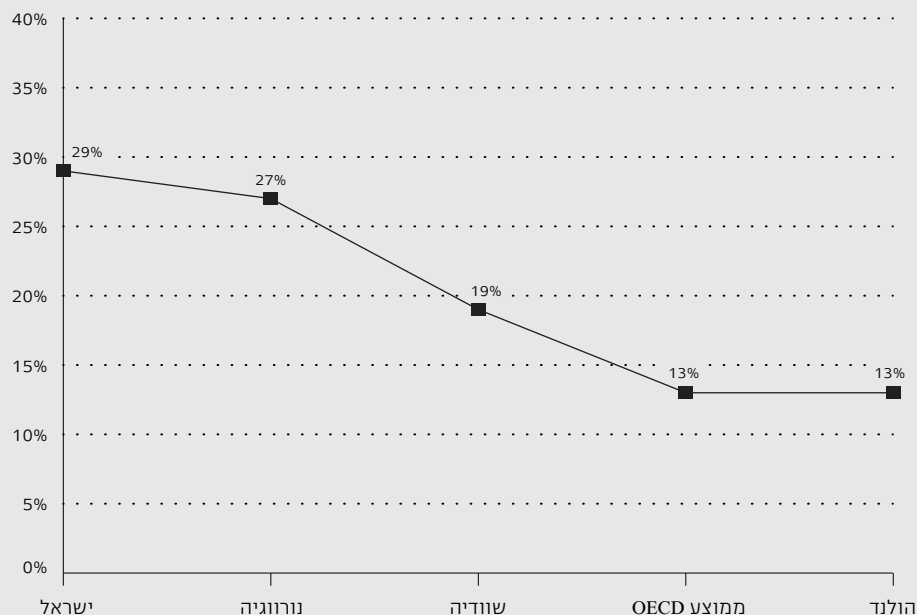
מבנה הקצבה והאפשרות להשתלב בעבודה במקביל לקבלת קצבה משפיעים ישירות על גובה הקצבה. בשל הבעייתיות בהשוואה כאמור, ערכנו השוואה של ההוצאה הציבורית בעבור ביטוח נכות בישראל ובמדינות הדומות לה בתנאי הזכאות לקצבה, מבין כלל מדינות ה-OECD. הקצבה לנפש המשולמת בישראל נמוכה מבין כלל המדינות הדומות לה (גם בדולרים וגם כאחוז מהתמ"ג)⁴, אך בהשוואה לממוצע בכלל מדינות ה-OECD, הקצבה בישראל גבוהה יותר (תרשים 2).

יכולתה של הממשלה לשלם קצבאות תלויה במידה רבה בהכנסותיה. הגורם המממן של ביטוח נכות במדינות השונות אינו זהה: בישראל ביטוח נכות ממומן באמצעות דמי הביטוח ואוצר המדינה וכך גם בשוודיה, נורווגיה, שווייץ, הולנד ואיסלנד. במדינות אחרות ביטוח נכות ממומן על חשבון דמי ביטוח בלבד (כגון פינלנד, גרמניה ובלגיה) ובאחרות הוא ממומן כולו מאוצר המדינה (דנמרק).

על אף הקשיים, נבדק היחס בין שיעור ההוצאה הציבורית לנפש בעבור ביטוח נכות לשיעור דמי הביטוח המשולמים במדינות שבהן ביטוח נכות ממומן בדמי הביטוח ואוצר המדינה (תרשים 3). על-פי יחס זה, בישראל היחס בין התשלומים לתקבולים הוא הגבוה ביותר בהשוואה למדינות שנבחרו - נתון המספק הסבר חלקי לגובה הקצבה המשולם לנכים בישראל.

תרשים 3

היחס בין שיעור ההוצאה הציבורית לביטוח נכות לדמי הביטוח, ישראל ומדינות נבחרות, 2011



לסיכום, ביטוח הנכות בישראל מקיף אוכלוסיית מבוטחים גדולה יותר בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD ומעניק למבוטחיו קצבה חודשית גבוהה לעומת הממוצע במדינות אלה, ההולמת את שיעור דמי הביטוח שמשלם המבוטח הישראלי. על אף הצורך המתמיד להשתפר, נראה כי בתחום הנכות ישראל מספקת למבוטחיה ביטוח ראוי.

ג. קצבה לשירותים מיוחדים

1. עיקרי החוק

הקצבה לשירותים מיוחדים (להלן שר"מ) משולמת למבוטחים הזקוקים לעזרה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, הפרשות וניידות בתוך הבית), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים¹⁶.

לקצבה עשויים להיות זכאים מי שמתגוררים בארץ ושלא הגיעו לגיל הפרישה לפני שהוגשה התביעה ובלבד שמתקיימים בהם התנאים שלהלן:

- מקבלי קצבת נכות: אם שיעור הנכות הרפואית שלהם 60% ויותר (בסעיפי הליקוי המוכרים לשר"מ), ובתנאי שהם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר.
- מי שנזקק לדיאליזה (לפחות פעמיים בשבוע) או מי שעובר טיפול אקטיבי במחלות אונקולוגיות ותלוי בעזרת הזולת או מי שהושתל בגופו איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או שעבר השתלת מוח עצם עצמונית או מתורם זר.
- עיוורים שנקבעה להם נכות רפואית של 90% לפחות, והם מתגוררים לבדם או עם בן זוג עיוור או שלהם גם חירשות בשיעור 50% ויותר.
- מי שאינם מקבלים קצבת נכות כללית, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) נקבעה להם נכות רפואית בשיעור של 75% לפחות והכנסתם החודשית מעבודה אינה גבוהה מ-5 פעמים השכר הממוצע (44,140 ש"ח ב-2013), ובתנאי שהם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר. (ב) עולים חדשים (המחזיקים בתעודת עולה), שעדיין לא חלפה שנה ממועד עלייתם ארצה.

מי שמקבל הטבות על-פי הסכם הניידות יהיה זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים רק אם ועדה רפואית קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 100% או שהוא מרותק לכיסא גלגלים או זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.

מי שהיה זכאי לקצבת שר"מ לפני הגיעו לגיל פרישה, זכאי בגיל זה לבחור בין המשך קבלת קצבה זו לבין קבלת גמלת סיעוד. מי שמאושפז במוסד שניתנים בו שירותי רפואה, סיעוד או שיקום אינו זכאי לקצבה.

גובה קצבת שר"מ נקבע יחסית לקצבת נכות מלאה ליחיד (25% מהסכום הבסיסי), ומשולמת עליה גם תוספת (קצבה חודשית נוספת - קח"ן). לקצבה שלוש רמות, הנקבעות בהתאם למידת התלות של הנכה בעזרת הזולת (כל הסכומים נכונים ל-2013¹⁷):

- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בסיסית בשיעור 50% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 14% - בסך הכל 1,376 ש"ח בחודש.

16 בדומה לתנאי הזכאות לפי חוק ביטוח סיעוד סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.
17 שיעורי הגמלה הללו תקפים מינואר 2009. עד אז שיעורי הקצבה היו 50%, 100% ו-150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור של 105% ולקח"ן בשיעור 28.5% - בסך הכל 2,868 ש"ח בחודש.
- מי שתלוי לחלוטין באדם אחר בעשיית כל פעולות היומיום בכל שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור 175% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 42.5% - בסך הכל 4,674 ש"ח בחודש.

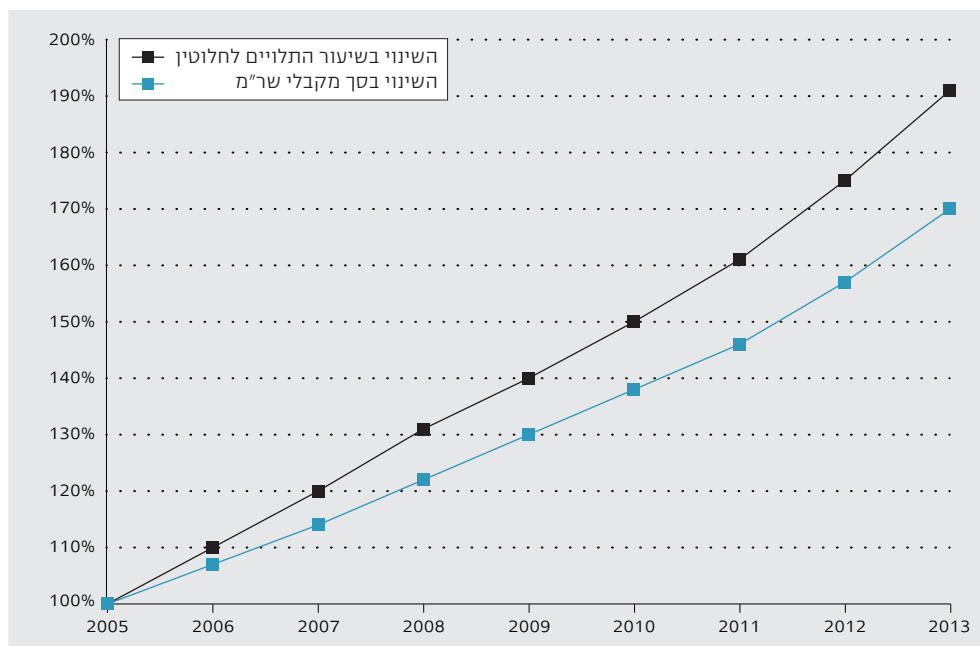
2. מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2013 קיבלו 42,054 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-8% יותר מאשר בדצמבר 2012; ל-5,571 בהם זו השנה הראשונה. לגידול במספר מקבלי הקצבה כמה סיבות: (א) השיפור באיכות בטיפול הרפואי הניתן לחולים הקשים ומאריך את חייהם יותר מבעבר; המתבטא בגידול המתמשך במספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין בעזרת הזולת. (ב) ככלל, קצבת שר"מ משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה לכל המאוחר בתוך 15 חודשים. מספטמבר 2012, נכים אשר שיעור הנכות הרפואית שלהם הוא לפחות 75% ונקבעה להם זכאות ל-6 חודשים לפחות, משולמת להם קצבה מהיום ה-31.

כאמור, מרבית מקבלי הקצבה קיבלו יותר מקצבה אחת - כ-74% קיבלו גם קצבת נכות (שר"מ רגיל) וכ-21% נוספים היו זכאים גם לקצבת זיקנה (שר"מ קשישים) (לוחות 2 ו-7). שיעור הקשישים הגבוה הוא תוצאה של ההבדלים בתנאי הזכאות בין קצבת שר"מ לגמלת סיעוד¹⁸, וכן של הירידה המתמשכת בשיעורי התמותה בישראל¹⁹.

תרשים 3

השינוי במספר מקבלי קצבת שר"מ ובמספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין, 2005-2013



18 קצבת שר"מ היא גמלה בכסף, וגמלת סיעוד בדרך כלל בעין.
19 ראו סיבות המוות המובילות בישראל, משרד הבריאות, יולי 2011.

אפשר להבחין בהתפלגות ליקויים שונה של מקבלי קצבת שר"מ לעומת מקבלי קצבת נכות כללית: למקבלי שר"מ יותר בעיות נזירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור (לוחות 7 ו-5). אחד ההסברים לכך הוא רף הנכות הרפואית הנדרש לצורך הזכאות לשר"מ, ומבחני ה-ADL המשמשים לקביעת הזכאות והבוחנים את הקושי בביצוע חמשת פעולות היום-יום בלבד. זאת ועוד: כיוון שכמחצית מקבלי השר"מ המיוחד עובדים, בעיות פנימיות או אורוגניטליות שכיחות אצלם יותר לעומת שתי קבוצות הזכאות האחרות, ואילו פיגור או בעיות נפשיות שכיחות פחות.

לוח 7

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי קבוצת הזכאות והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

ליקוי עיקרי	סך הכל		קבוצת זכאות (אחוזים)		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	שר"מ רגיל	שר"מ מיוחד	שר"מ קשישים
סך הכל מספרים אחוזים	42,054	100	30,985	2,647	8,422
נפשי	3,077	7.3	7.5	2.4	8.2
פיגור שכלי	3,632	8.6	11.2	0.5	1.8
פנימי	9,135	25.1	23.1	45.5	25.8
אורוגניטלי	3,410	8.1	8.0	12.8	7.0
ניורולוגי	14,540	34.6	35.2	26.2	35.0
לוקומוטורי	3,589	8.5	8.0	6.7	10.9
חושי	3,166	7.5	6.7	5.4	11.0
אחר	103	0.2	0.2	0.6	0.3

לוח 8

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי גיל ועילת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

עילת הזכאות	סך הכל		גיל (אחוזים)					
	מספרים מוחלטים	אחוזים	24-18	34-25	44-35	54-45	64-55	65 ויותר
סך הכל מספרים אחוזים	42,054	100	3,641	3,976	4,841	7,331	13,809	8,456
עוברים טיפול אקטיבי	1,692	100	2.7	7.3	19.1	27.5	38.4	4.9
עברו השתלה	174	100	8.0	16.7	20.7	22.4	27.0	5.2
נזקקים לדיאליזה	2,719	100	2.0	7.0	13.2	23.9	37.3	16.6
סובלים מעיוורון	1,430	100	5.1	10.8	13.8	21.5	25.8	23.0
זקוקים לעזרה ברוב פעולות היוםיום	9,520	100	6.3	10.5	11.1	14.7	30.9	26.6
זקוקים לעזרה בכל פעולות היוםיום	12,127	100	6.8	8.0	10.9	18.3	35.6	20.5
תלויים לחלוטין בזולת	14,392	100	14.1	10.5	10.7	15.7	31.1	17.8

לוח 9

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי אחוז הנכות הרפואית, המצב המשפחתי והגורם המסייע (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

מצב משפחתי	גורם מסייע	סך הכל		נכות רפואית לשר"מ (אחוזים)			
		מספרים מוחלטים	אחוזים	69-60	79-70	89-80	100-90
סך הכל	מספרים מוחלטים אחוזים	42,054	100	4,094	5,850	7,120	24,990
נשואים	סה"כ	21,435	100	8.0	11.5	17.8	62.8
	מעסיקים עובד זר	2,355	100	4.4	7.9	18.0	69.7
	ללא עובד זר	19,080	100	8.4	11.9	17.7	61.9
לא נשואים	סה"כ	20,619	100	11.5	16.4	16.1	55.9
	מעסיקים עובד זר	2,889	100	4.9	9.7	15.2	70.2
	ללא עובד זר	17,730	100	12.6	17.5	16.2	53.6

כ-14% ממקבלי השר"מ זכאים לקצבה בשל מצב רפואי מיוחד (6,015 מתוך 42,054) (לוח 8)²⁰. מספרם עולה עם הגיל ובני 55-64 מהווים שליש מן המקבלים. בקרב התלויים לחלוטין בזולת בולט השיעור הגבוה של הצעירים - בין היתר בגלל ייצוג גבוה של סובלים מבעיות נוירולוגיות. מנגד, בקרב בני 65 ויותר קטן שיעורם של העובדים טיפול אקטיבי או השתלה, מאחר שבעבור עילות אלה משולמת קצבה לתקופה זמנית בלבד.

מצבם הרפואי של מקבלי קצבת שר"מ חמור ממצבם של יתר מקבלי קצבת הנכות: לכ-59% מהם אחוז נכות רפואית גבוהה מ-90% (לעומת לכ-17% בקרב מקבלי נכות) (לוח 9)²¹. מחצית מן המקבלים נשואים וכ-12.5% מעסיקים עובד זר. כצפוי, בקרב המעסיקים עובדים זרים, שיעור בעלי הנכות הגבוהה מ-90% גבוה עוד יותר - כ-70%. שליש ממקבלי הקצבה מוגדרים כבודדים (דבר המעניק להם הטבות בגמלה), כיוון שהם אינם נשואים או שהם מתגוררים עם בן זוג שגם הוא נכה.

ד. גמלה לילד נכה

1. עיקרי החוק

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, ולעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

בתהליך קביעת הזכאות לגמלה שני שלבים. בשלב הראשון, פקיד התביעות מוודא שמתקיימים תנאי הזכאות המקדימים: הילד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, עדיין לא הגיע לגיל 18, הוא ילדו של מבוסס (או של מי שהיה מבוסס ונפטר בהיותו תושב ישראל)²² והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה²³ או במוסד (בתנאי פנימייה, שבו ניתנים שירותי ריפוי, סיעוד או שיקום)²⁴.

20 יש לציין כי מקבלי שר"מ שלהם אחת מהעילות האוטומטיות (עיוורים או נכים שעברו טיפול רפואי מיוחד) ומצבם הרפואי הקשה מקנה להם קצבה בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות, נספרים כתלויים בזולת.

21 ר' לוח 1/1 בנספח.

22 לרבות ילדים חורגים או מאומצים שעדיין לא מלאו להם 18 שנים.

23 משפחת אומנה המחזיקה בילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה ממשרד הרווחה.

24 חוץ ממקרים מיוחדים שבהם הילד מוחזק במוסד שהוריו נושאים בכל הוצאות אחזקתו.

בשלב השני, רופא מומחה ברפואת ילדים בודק מטעם המוסד את הילד וקובע אם מתקיים בו אחד התנאים האלה:

- **הילד תלוי בעזרת הזולת:** ילד שמלאו לו 3 שנים, וכתוצאה ממחלה, תסמונת, תאונה או מום מלידה הוא תלוי בעזרת הזולת באופן חריג מהמקובל בקרב בני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית).
- **הילד זקוק לנוכחות מתמדת או להשגחה קבועה:** ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי אי אפשר להשאירו בלא השגחה קבועה או שהוא זקוק לנוכחות מתמדת של הזולת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- **הילד סובל מליקוי מיוחד הקבוע בתקנות²⁵:** עיכוב התפתחותי; סיוע בתקשורת; ירידה בשמיעה; ליקוי ראייה; אוטיזם או פסיכוזה; תסמונת דאון.
- **הילד זקוק לטיפול רפואי מיוחד:** מלאו לו 90 ימים ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד (כמפורט בחוק).

בשנים האחרונות נעשו מספר שינויים בתחום הגמלה לילד נכה, שהובילו להרחבת מספר הזכאים לקצבה ולהגדלת הקצבה החודשית המשולמת להם. השינויים הבולטים הם יישום המלצות ועדת אור-נוי, שבעקבותיהן גדל מספר העילות המזכות בגמלה; האחדת התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים לרמה של 20% מגובה הגמלה המלאה ומתן התוספת לכלל מקבלי הגמלה; והגדלת שיעור הגמלה המשולמת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת.

על-פי תקנות ילד נכה, סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי²⁶. בעקבות התיקונים נקבעו שלוש רמות זכאות בסיסיות לגמלה: 50%, 100% ו-128%. ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד, יהיה זכאי לגמלה אחת בשיעור הגבוה ביותר מביניהן. סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד המקבל גמלה בשיעור 100% היה 2,149 ש"ח ב-2013, שעליה התווספה קצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד - 365 ש"ח לחודש ב-2013.

משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה זכאית לגמלה בשיעור מוגדל ב-50% (משיעור הגמלה לכל ילד) בעבור כל אחד מהילדים. משפחות שבהן שני ילדים עם צרכים מיוחדים, אשר אחד מהם אינו זכאי לגמלה (משום שהוא שווה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), זכאית אף היא לגמלה בשיעור מוגדל בעבור הילד.

ילדים שמלאו להם 18, והם עשויים להיות זכאים לקצבת נכות או לשר"מ, המוסד יוזם בעבורם תביעה לצורך מיצוי זכויותיהם בגמלאות אלה. תשלום הגמלה נמשך שלושה חודשים לאחר שמלאו להם 18, כדי לשמור על רצף תשלומים למשפחה.

2. מקבלי גמלה לילד נכה

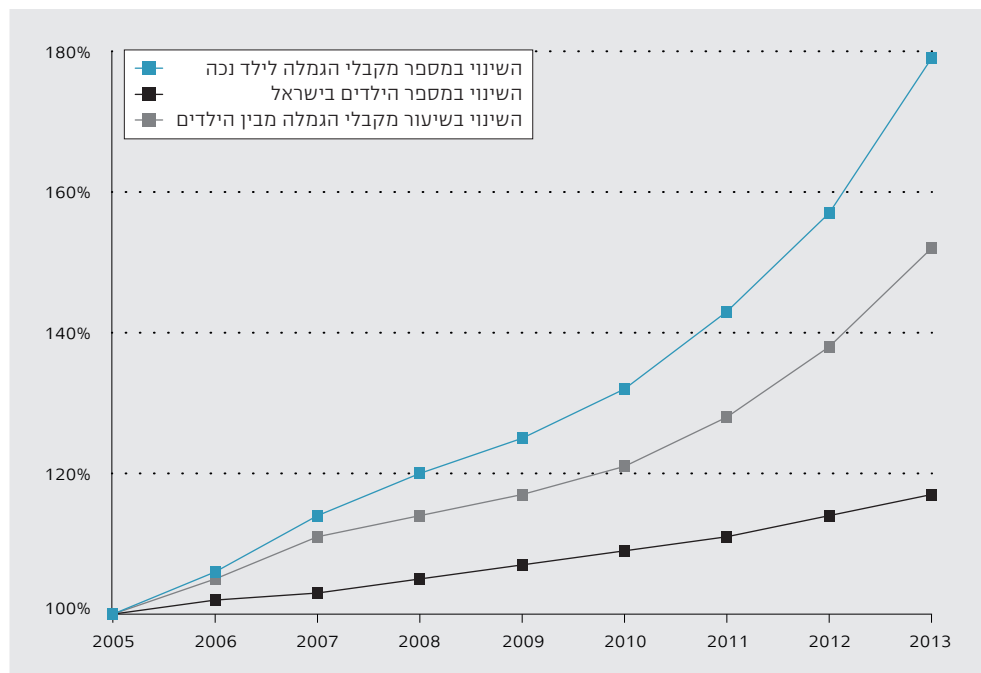
מחקר ארצי על ילדים עם נכויות בישראל, שנעשה בשנים 1995-1997 בידי הביטוח הלאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, העלה כי 7.7% מהילדים בישראל סובלים מבעיית תפקוד כרונית או זקוקים לטיפול רפואי קבוע למשך שנה או יותר. לפי אומדן זה, בדצמבר 2013 חיו בישראל כ-200 אלף ילדים עם צרכים מיוחדים, 37,965 בהם קיבלו גמלה לילד נכה - מספר גבוה בכ-14% בהשוואה למספר

25 ילד שנמצא זכאי לגמלה בקטגוריה זו רשאי לקבל גמלה לילד נכה מיום לידתו.

26 בניגוד לקצבת נכות, המושפעת מאחוזי נכות רפואית ודרגת אי כושר, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים באותה עילה. שיעורי הגמלה מופיעים בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 2: גמלה לסיידורים מיוחדים.

תרשים 4

מקבלי גמלה לילד נכה והתפתחות אוכלוסיית הילדים, 2005-2013



המקבלים ב-2012. הסיבה המרכזית לעלייה במספר הזכאים היא החזרת עילת ההשגחה לרשימת העילות המזכות בקצבה (מספר הילדים הזקוקים להשגחה גדל פי 2 בשנה האחרונה).

שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה גבוה משיעור השינוי במספרם של כלל הילדים בישראל, והוא גדל בצורה חדה עוד יותר מאז הוחל ביישום מסקנות ועדר אור-נוי (תרשים 4).

בדומה להתפלגות הכללית של הילדים עם הצרכים המיוחדים²⁷, כ-2/3 ממקבלי הגמלה לילד נכה מגיל 3 הם בנים (לוח 10), המקור העיקרי לפער הזה בין בנים לבנות הוא במספר הזכאים עם הליקוי המיוחד - שכיחות האוטיזם בקרב בנים גבוה מאשר בקרב בנות. גילאי הזכאות העיקריים הם 6-13, זאת עקב הגדרות הזכאות לגמלה, הבוחנות את הטיפול בילד בהשוואה למקובל בקרב בני גיל²⁸ ומושפעות מגיל המינימום הקבוע בתקנות בחלק מהעילות.

טיפול בילד עם צרכים מיוחדים מקשה על ההורים, וטיפול ביותר מילד נכה אחד מקשה שבעתיים. ב-2013 היו 2,212 משפחות שבהן יותר מילד אחד המקבל גמלה לילד נכה (בסך הכל 6,058 ילדים), ל-280 בהן יש לפחות שלושה ילדים עם צרכים מיוחדים. התפלגות הליקויים השכיחים אצל אותם ילדים מעלה כי בכ-22% מהמשפחות הילדים סובלים מבעיות שמיעה, בכ-24% שני ילדים או יותר עם אוטיזם, בכ-5% ילדים עם ליקוי ראייה ובכ-34% מהמשפחות הילדים תלויים בעזרת הזולת או זקוקים לנוכחות קבועה.

27 נאון ואחרים (2000). **ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים**. ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.

28 בגלל התפתחותו הטבעית של הילד, השפעת המוגבלות מורגשת בעיקר כשהוא פעוט וקטנה ככל שהוא מתבגר.

לוח 10

מקבלי גמלה לילד נכה, לפי גיל, מין וקבוצת זכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

מין	קבוצת זכאות	סך הכל		גיל (אחוזים)				
		מספרים מוחלטים	אחוזים	עד גיל 3	5-3	9-6	13-10	17-14
סך הכל	מספרים אחוזים	37,965	100	2,995	6,702	9,596	9,735	8,937
בנים	סך הכל	24,681	65.0	58.9	66.3	68.0	64.9	63.0
	ילדים התלויים בעזרת הזולת	4,597	12.1	.	8.7	13.2	13.6	15.9
	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	4,095	10.8	10.9	9.5	12.2	11.5	9.5
	ילדים עם ליקוי מיוחד	12,731	33.5	31.0	40.0	35.4	31.4	29.9
	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	3,258	8.6	16.9	8.1	7.3	8.4	7.7
	סך הכל	13,284	35.0	41.1	33.8	33.0	35.7	38.0
	ילדים התלויים בעזרת הזולת	3,295	8.7	.	6.7	8.0	10.6	11.7
	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	2,265	6.0	7.4	6.2	6.1	5.7	5.5
	ילדים עם ליקוי מיוחד	5,110	13.5	21.2	14.5	11.6	12.1	13.6
	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	2,614	6.9	12.4	6.4	6.3	6.8	6.2
בנות	סך הכל	13,284	35.0	41.1	33.8	33.0	35.7	38.0
	ילדים התלויים בעזרת הזולת	3,295	8.7	.	6.7	8.0	10.6	11.7
	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	2,265	6.0	7.4	6.2	6.1	5.7	5.5
	ילדים עם ליקוי מיוחד	5,110	13.5	21.2	14.5	11.6	12.1	13.6
	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	2,614	6.9	12.4	6.4	6.3	6.8	6.2
	סך הכל	13,284	35.0	41.1	33.8	33.0	35.7	38.0
	ילדים התלויים בעזרת הזולת	3,295	8.7	.	6.7	8.0	10.6	11.7
	ילדים הזקוקים לנוכחות או להשגחה קבועה	2,265	6.0	7.4	6.2	6.1	5.7	5.5
	ילדים עם ליקוי מיוחד	5,110	13.5	21.2	14.5	11.6	12.1	13.6
	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	2,614	6.9	12.4	6.4	6.3	6.8	6.2

לוח 11

מקבלי גמלה לילד נכה לפי שיעור הגמלה הבסיסי, הגורם המסייע ומספר הילדים הנכים במשפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

העסקת עובד זר	סך הכל		שיעור הגמלה הבסיסי (אחוזים)		
	מספרים	אחוזים	50%	100%	128%
סך הכל	37,965	100	9,861	22,864	5,240
מעסיקים עובד זר	סך הכל	1,166	3.9	38.3	57.7
	מהם: מקבלי גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים	190	5.3	42.1	52.6
	סך הכל	36,799	26.7	60.9	12.4
לא מעסיקים עובד זר	סך הכל	5,597	19.8	68.0	12.2
	מהם: מקבלי גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים				

כ-3% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר - יותר ממחציתם כיוון שהם תלויים לחלוטין בזולת בכל פעולות היומיום (אפשר לזהותם לפי שיעור הגמלה - 128%) (לוח 11). שיעור הילדים שמשולמת בעבורם תוספת משפחה כמעט זהה בקרב מי שמעסיקים עובד זר ומי שלא, אולם ב-2013 גדל בכ-10% מספר במשפחות המקבלות תוספת משפחה, שילדיהם תלויים לחלוטין בזולת והן מעסיקות עובד זר. ייתכן שהגדלת הקצבה אפשרה ליותר משפחות לממן את עלות העסקתו של אותו עובד.

תיבה 2

ילדים על הרצף האוטיסטי המקבלים גמלה לילד נכה

אוטיזם היא הפרעה התפתחותית מקבוצת תסמונות הרצף האוטיסטי (Autism spectrum disorder - ASD). כיום מקובל לראות בהפרעה זו אחת מהפרעות התפתחותיות נרחבות (PDD - Pervasive Developmental Disorders) הבאות לידי ביטוי כמעט בכל ממדי ההתפתחות של הילד: עיכובים וקשיים באינטראקציה חברתית ובשפה, ובשיעור גבוה גם ביכולות קוגניטיביות, מוטוריות וחושיות, ועיכובים וקשיים ביכולות הרגשיות של הילד ובתבניות התנהגות שלו המתבטאות במשחק ובשפה. הרפואה מניחה כיום כי גורמים גנטיים, מטבוליים וסביבתיים גורמים להופעת האוטיזם¹.

התפתחות הזכאים לגמלה בגין אוטיזם

עד שנת 2006, לא ניתנו הנחיות ברורות לאבחון של ילדים על הרצף האוטיסטי ולכן לא כל הילדים עם אוטיזם קיבלו גמלה לילד נכה. בעתירה לבג"ץ, שהוגשה בספטמבר 2006 בידי האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים (אלו"ט) והעמותה לילדים בסיכון (בג"ץ 7879/06) נגד הביטוח הלאומי, נדרש המוסד להעניק גמלה בשיעור 100% לכלל הילדים עם אוטיזם, בטענה כי תקנות הביטוח הלאומי אינן מבחינות בין ילדים עם אוטיזם ברמת תפקוד שונה². הביטוח הלאומי טען בתגובה, כי לא כל הילדים המאובחנים כלוקים בליקוי על הרצף האוטיסטי הם בעלי נכות דומה, ולכן הכרה אוטומטית בזכאות לגמלה שלהם אינה במקומה. בשנת 2006 ניתן צו ביניים, שלפיו כל ילד שאובחן כסובל מליקוי על הרצף האוטיסטי יהיה זכאי לגמלה בשיעור 100% המוענקת מתוקף תקנות הביטוח הלאומי.

במאי 2008 מינה שר הרווחה, יצחק הרצוג, ועדת מומחים בראשות הפרופ' אברהם שטינברג, לדון בפן המקצועי של הסוגיות המועלות בעתירה. כתב המינוי הסמיך את הוועדה לבחון את השאלה, האם כל הילדים הסובלים מלקות ברצף האוטיסטי (PDD או ASD), לרבות PDD NOS³ ותסמונת אספרגר, מצבם הפסיכיאטרי-התנהגותי דומה. הוועדה גם התבקשה לחוות דעתה בנוגע למבחנים שיש לערוך כדי לאבחן ילדים הסובלים מליקויים כאמור ובנוגע לאפשרות להעניק להם גמלה באופן מדורג, בהתאם לממצאים שייקבעו באותם מבחנים.

ועדת שטינברג קבעה כי התקנות "כוללות בצורה ברורה את כל הרצף האוטיסטי, לרבות PDD NOS ותסמונת אספרגר". היא המליצה, כי לכלל הילדים עד גיל 7 שאובחנו כאוטיסטים תוענק גמלה מלאה. לעומתם, לילדים בני 7 ויותר הומלץ להעניק גמלה באופן מדורג, בהתאם לחומרה של הפרעת התפקוד שלהם וללא קשר לאבחנה הספציפית בתוך הרצף האוטיסטי. בשנת 2009 אימץ הביטוח הלאומי את דוח הוועדה ומסקנותיה, לרבות קביעתה בדבר האופן הנכון והראוי לאבחן ילדים עם אוטיזם. למרות זאת, עד היום לא הוסכם על שיטות האבחון כדי להבחין בין ילדים בתוך הרצף האוטיסטי⁴.

1 מתוך: <http://www.wikirefua.org.il> - אוטיזם.

2 תקנות הביטוח הלאומי (דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד נכה), התשנ"ח-1998: ילד הסובל מאוטיזם או מפסיכוזה וכן ילד במצב פסיכיאטרי-התנהגותי דומה לליקויים האמורים.

3 הפרעה התפתחותית נרחבת לא משויכת.

4 מתוך: <http://www.abiliko.co.il> - היסטוריה של אוטיזם בישראל ובעולם.

הגידול במספר הילדים עם אוטיזם

בשנים האחרונות קיימות עדויות אפידמיולוגיות לגידול טבעי במספר הילדים עם אוטיזם. כמה סיבות לכך:

- כחלק מהתגברות המודעות לבעיות רפואיות ולחשיבות הטיפול המוקדם בהן, עולה המודעות ללקות בתוך הרצף האוטיסטי, המתבטאת במספר האבחנות הגדל לאוטיזם קל (בעיקר בקרב בנים).
- התפתחות הרפואה הובילה לירידה בגיל שבו אפשר לאבחן לקות של אוטיזם: בעבר היה מקובל לאבחן בערך בגיל 8, כיום ילדים רבים מאובחנים כבר בגיל 3 (עובדה זו משפיעה על משך שהותם במערכת הביטוח הלאומי).
- גיל הילודה הממוצע, גם בקרב נשים וגם בקרב גברים, עולה עם השנים. בספרות הרפואית יש עדויות להשפעת גיל הילודה על איכות הביצית והזרע ועקב כך גם על גידול בהסתברות לבעיות בריאות.

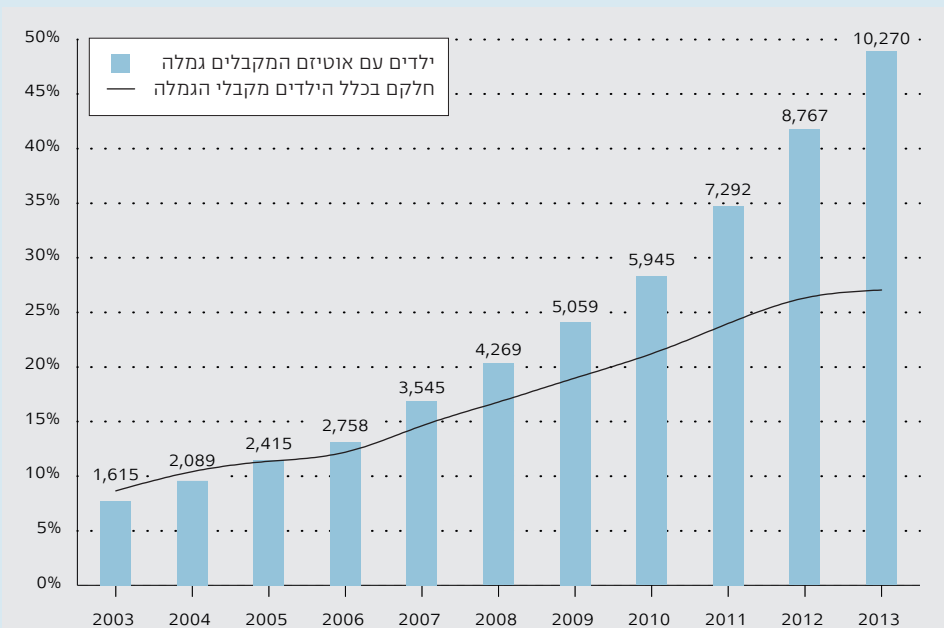
מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי לידה אחת מתוך 200 לידות חי היא של ילד עם אוטיזם. בדצמבר 2013 קיבלו 10,270 ילדים כאלה גמלה חודשית, שהם כ-27% מכלל הילדים מקבלי הגמלה וכ-0.4% מכלל הילדים בישראל.

הגידול במספר הילדים עם אוטיזם הזכאים לגמלה

מלבד הגידול הטבעי במספר הילדים עם אוטיזם, אפשר לזהות את השפעתם הישירה של צו הביניים ומסקנות ועדת שטינברג על מספר הילדים המקבלים גמלה בגין אוטיזם (תרשימים 1

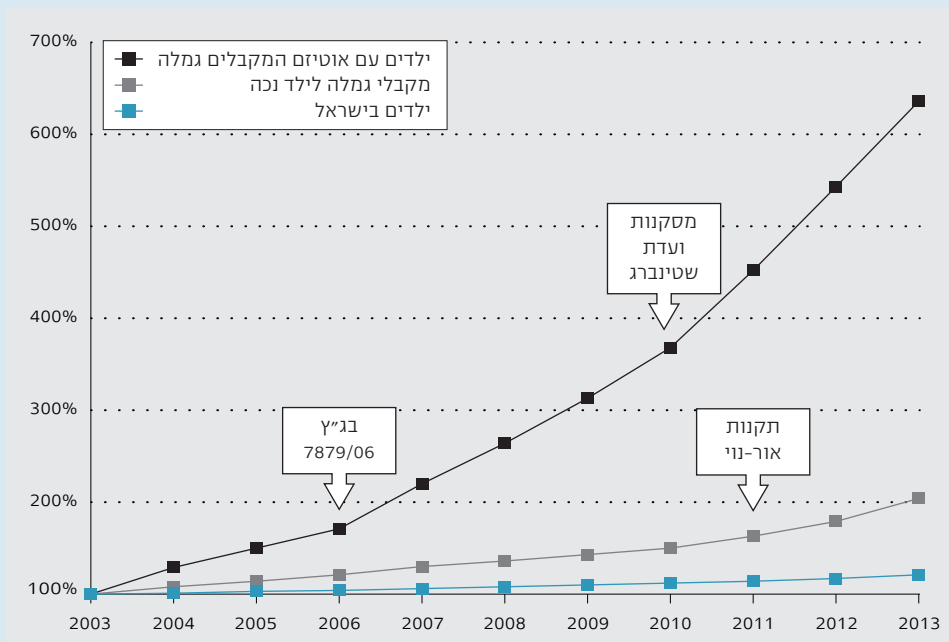
תרשים 1

ילדים עם אוטיזם המקבלים הגמלה לילד נכה וחלקם בכלל מקבלי הגמלה, 2003–2013



תרשים 2

שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה, מספר הילדים עם אוטיזם המקבלים גמלה ומספר הילדים בישראל, 2003-2013



ו-2). מאז ניתן הצו, גדל קצב הגידול השנתי במספרם פי 2, וההתייבשות בשיעורם בכלל הילדים המקבלים גמלה ב-2013 נזקפת ליישום תקנות אור-נוי, שבעקבותיהן גדל מספרם של כלל הזכאים לגמלה לילד נכה.

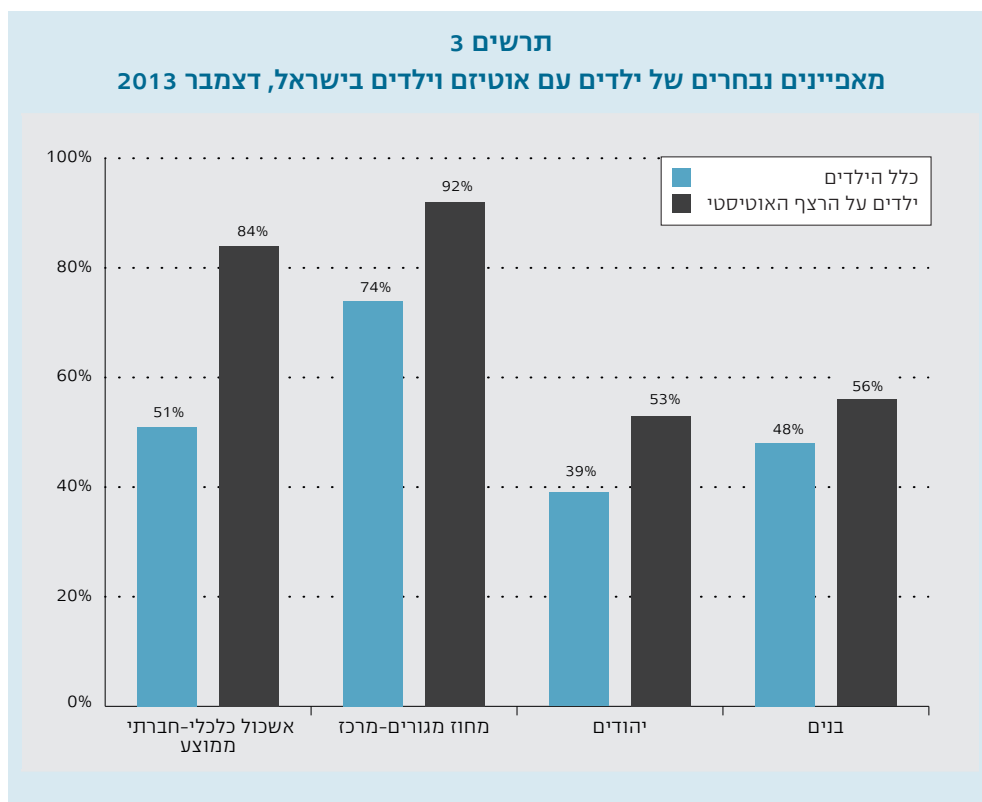
מאפיינים נבחרים של ילדים עם אוטיזם

בקרב הילדים עם אוטיזם קיים שיעור גבוה של בנים בהשוואה לחלקם באוכלוסיית הילדים (84% לעומת 51%) - תופעה מוכרת שעדיין לא נמצאה הסיבה לקיומה (תרשים 3).

שיעורים גבוהים של ילדים עם אוטיזם יש גם בקרב ילדים יהודים, ילדים המתגוררים במרכז הארץ (מחוץ תל אביב ומרכז) וילדים השייכים למעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר. שיעור נמוך נמצא בצפון הארץ ובאזור ירושלים⁵. ייתכן שההבדלים בין האזורים קשורים לכך שהמודעות ללקות זו אינה זהה בכלל חלקי האוכלוסייה בישראל.

בימים אלה מינהל המחקר של הביטוח הלאומי שותף ומסייע לשלושה מחקרים על ילדים עם אוטיזם בישראל: (א) אוטיזם בילדים שנולדו בשנים 1992-2009. (ב) השפעת זיהום האוויר על אוטיזם בקרב ילדים שנולדו בשנים 2000-2009. (ג) ההסתברות לאוטיזם בקרב משפחות עם ילד המאובחן באוטיזם. מחקרים אלה ואחרים בתחום, נועדו להרחיב את הידע לגבי תופעה זו שהיקפה גדלו בשנים האחרונות.

5 לא ברור מה קדם למה - ייתכן שמקום המגורים של הילדים עם אוטיזם מושפע מהפיזור הגיאוגרפי של מרכזי הטיפול באותם ילדים, אך אולי דווקא הפיזור של מרכזי הטיפול מושפע ממקום מגוריהם של הילדים.



ה. גמלה למוגבלים בניידות

1. עיקרי החוק

גמלת ניידות מעניקה הטבות לנכים בעלי ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות²⁹. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על-פי הסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

מוגבל בניידות הוא תושב/ת ישראל, בן/בת 3-67³⁰, אשר ועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 40% לפחות לצמיתות - לבעלי רשיון נהיגה בתוקף, או מוגבל בשיעור 60% ויותר לצמיתות - למי שאין לו רשיון נהיגה.

למוגבלים בניידות ניתנות ההטבות האלה:

- **קצבה חודשית** - להשתתפות בהוצאות השימוש ברכב³¹ (לבעלי רכב) או הניידות (לחסרי רכב)³². מי שהמרחק מביתו למקום עבודתו וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאי לתוספת קצבה. לגמלה מלאה זכאי רק מוגבל בניידות המוגדר כמשתכר³³.

29 כפוף לרשימת הליקויים המופיעה בתוספת א' להסכם הניידות.

30 בהסכם הניידות אין הבחנה בין גברים לנשים.

31 הוצאות בעבור דלק, ביטוח הרכב והאבזורים בו, תיקונים ושירותים ואמצעי מיגון.

32 הקצבה מתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיעור ההתייכרות של ההוצאות להחזקת רכב.

33 מוגבל בניידות משתכר הוא מי שעובד ומשתכר לפחות 25% מהשכר הממוצע, או שלו 80% מוגבלות בניידות ויותר, או שהוא זכאי לרכב לאבזורים מיוחדים. מוגבל בניידות לא-משתכר זכאי ל-50% מהגמלה המלאה.

- **הלוואה עומדת** - ניתנת לקונה רכב חדש, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב.³⁴ סכום ההלוואה יהיה כסכום המיסים החלים על הרכב **הקובע** (כהגדרתו בחוק) שנקבע לנכה, ולא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב הנרכש. ההלוואה מוחזרת למוסד בכפוף לכללים שנקבעו.
 - **קן הלוואות** - מי שהוועדה הרפואית קבעה כי הוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים³⁵, או שהוא מוגבל בניידות בשיעור 90% לפחות, בעל רשיון נהיגה שלומד/עובד/נמצא בתהליך שיקום - זכאי לסיוע ברכישת הרכב הראשון בשיעור 80% מערך הרכב, ללא מיסים³⁶.
 - **הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב**³⁷ - מי שזקוק ומשתמש בכיסא גלגלים זכאי להלוואה למימון האביזרים המיוחדים הנדרשים לשימוש ברכב, אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים. אם יש ברשותו רכב מתאים - הוא זכאי גם לסיוע ברכישת מתקן הרמה.
 - **החזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי** - מוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה בתוקף שהמכון לבטיחות בדרכים קבע כי דרושים לו אביזרים נוספים לצורך הנהיגה, בטיחות הנסיעה והשימוש ברכב, זכאי להחזר הוצאות בעבור אותם אביזרים שהותקנו.
- יש לציין כי ההטבות הניתנות למוגבל בניידות אינן מופסקות עם הגיעו לגיל 67, אך במצבים שבהם הוא זכאי להשתתפות בהוצאות הניידות מכוח חוקים אחרים, זכאותו להטבות מכוח הסכם הניידות נשללת.
- במקרים האלה, אין המוגבל בניידות זכאי להטבות הנ"ל ועליו לבחור בגמלה אחת: (א) הוא מקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשיעור נמוך מ-100% ולא נקבעו לו 100% מוגבלות בניידות או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים. (ב) הוא מקבל גמלה לילד נכה ולא מלאו לו 3 שנים, או שמלאו לו 3 שנים ולא נקבעה לו מוגבלות בניידות גבוהה מ-80%, או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.
- משפחה שבה שני ילדים או יותר, שלכל אחד מהם נקבעו 80% לפחות מוגבלות בניידות או שנקבע כי הם אינם מסוגלים ללכת בכוחות עצמם, והם מתגוררים באותה דירה, עשויה להיות זכאית גם לגמלה לילד נכה וגם להטבות לפי הסכם הניידות גם אם עדיין לא מלאו לילדים 3 שנים.

2. מקבלי גמלת ניידות

בדצמבר 2013 קיבלו 36,074 איש הטבות - גידול של כ-4% בהשוואה ל-2012. שיעור הגידול במספר הזכאים להטבות גמלת הניידות קטן עם השנים. כ-69% ממקבלי הגמלה מקבלים גמלה נוספת מענף נכות, ו-2,097 נוספים זכאים לקצבת נכות מענף נפגעי עבודה (לוחות 2 ו-3). אפשר להניח כי שאר הזכאים שאינם מקבלים גמלה נוספת משתכרים שכר גבוה השולל קצבה או שהם נאלצים לוותר על גמלאות אחרות בשל הכפל עם ניידות.

34 הלוואה עומדת להחלפת רכב ניתנת למוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה רק אם חלפו 42 חודשים ממועד קבלת ההלוואה הקודמת; למוגבל בניידות שאין לו רשיון נהיגה - רק אם חלפו 48 חודשים; לבעל רכב לאביזרים מיוחדים - רק אם חלפו 60 חודשים ממועד קבלת הלוואה העומדת הקודמת. אם הרכב נגנב או ניזוק כליל בתאונה או שחלה החמרה במצב הרפואי והמכון הרפואי אישר שצריך להחליף את הרכב, אפשר לקבל הלוואה עומדת חדשה.

35 רכב לאביזרים מיוחדים הוא רכב שאפשר להיכנס לתוכו או לנהוג בו תוך ישיבה בכיסא גלגלים.

36 סכומים אלה הופכים למענק בתום 5 שנים.

37 גובה ההלוואה - 95% מערך האביזרים ועלות התקנתם, כולל המיסים החלים עליהם; והיא ניתנת בעבור אביזרים חדשים בלבד.

לוח 12

מקבלי קצבת ניידות, לפי נהיגה, בעלות על רכב וגודל הרכב (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

בעלות על רכב	נפח מנוע	סך הכל		נהיגה (אחוזים)	
		מספרים מוחלטים	אחוזים	נוהג בעצמו	לא נהג
סך הכל	מספרים מוחלטים אחוזים	36,074	100	20,670	15,404
בעלי רכב	1300	10,277	100	79.3	20.7
	1800	9,889	100	88.3	11.7
	2000	1,712	100	81.3	18.7
	2500	322	100	98.4	1.6
ואן		6,823	100	30.5	69.5
חסרי רכב		7,051	100	.	100

בחינה של ההטבות למוגבלים בניידות במדינות אחרות במערב מלמדת, כי רק במדינות ספורות יש הטבה ייחודית למוגבלים בניידות כפי שיש בישראל. ההסבר העיקרי לכך הוא שבמרבית המדינות התגמול למוגבלים בניידות כלול במסגרת ההטבות המשולמות לתלויים בזולת (המקבילות לקצבת שר"מ בישראל). בהשוואה למדינות שבהן משולם תגמול נפרד למוגבלים בניידות, ישראל היא המובילה בעולם במגוון ובהיקף ההטבות המשולמות, בפרט ניכר מהיתר. ההסבר כך הוא איכותה הנמוכה של התחבורה הציבורית המונגשת בישראל לעומת מדינות רבות וריבוי האפשרויות בהן: רכבות בינעירוניות ועירוניות, קווי אוטובוסים, ושירותי הסעה - עירוניים, בין-עירוניים וייעודיים.

כאמור, היקף ההטבות המשולמות למוגבל בניידות תלוי בבעלותו על רכב, בגודל הרכב שנקבע לו (המסווג לפי נפח המנוע) ובמידת עצמאותו (נוהג בעצמו או לא). כ-80% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-36% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1300 סמ"ק) (לוח 12). קצת יותר מ-71% מהמוגבלים בניידות שבעלותם רכב נוהגים בעצמם, חוץ מבעלי רכבי הוואן, שמרביתם יושבים בו בכיסא גלגלים - תוצאה של מצבם הרפואי הקשה.

בשנים האחרונות קטן שיעור המוגבלים שבעלותם רכב פרטי וגדל שיעורם של המחזיקים ברכב לאביזרים מיוחדים, בין היתר בגלל היקף ההטבות לבעלי רכב כזה (תרשים 5). עובדה זו מגדילה כמובן את ההוצאה הציבורית על ביטוח הניידות.

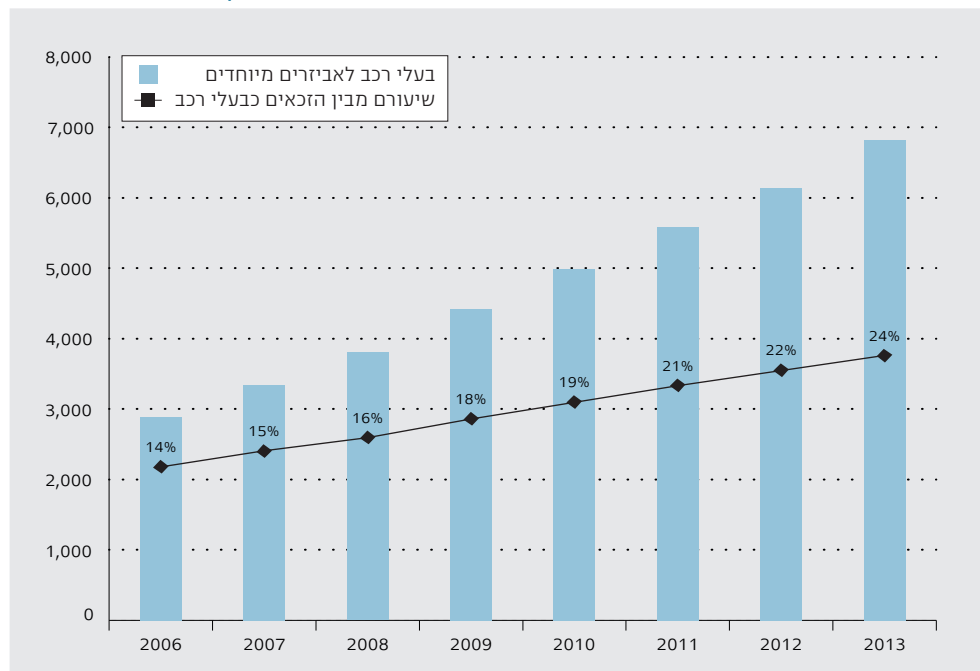
למידת התלות של המוגבל בניידות בכיסא גלגלים השפעה מכרעת על שיעור המוגבלות שלו ועל גודל הרכב שנקבע לו. כ-92% מהמוגבלים בניידות, גברים ונשים, המרותקים לכיסא גלגלים, ועוד כ-50% הזקוקים ומשתמשים בכיסא, הם בעלי שיעור מוגבלות גבוה מ-90%. עוד בולט השיעור הגבוה של גברים שזכאים לגמלה (לוח 13).

כשליש ממקבלי הגמלה אינם בגיל העבודה, שליש בהם ילדים (לוח 14). רוב המוגבלים בניידות סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות (67%). ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשותקים גבוה יותר ושיעור הסובלים מליקויים אחרים נמוך יותר, זאת משום שמבוגרים סובלים גם ממוגבלויות המתפתחות עם הגיל בעוד שמרבית הילדים סובלים ממומים מולדים.

גמלת הניידות מיועדת בין היתר לאפשר למקבליה לקיים אורח חיים רגיל, כולל השתלבות

תרשים 5

מספר בעלי רכב לאביזרים מיוחדים ושיעורם בכלל בעלי הרכב, 2006–2013



לוח 13

מקבלי קצבת ניידות לפי אחוז המוגבלות, מין ותולדות בכיסא גלגלים (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

מוגבלות (אחוזים)						סך הכל		תולדות בכיסא גלגלים	מין
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40	אחוזים	מספרים מוחלטים		
12,630	9,597	4,142	3,051	3,432	3,222		36,074	מספרים מוחלטים	סך הכל
35	27	11	8	10	9	100		אחוזים	
32	27	12	9	10	11	100	22,345	סך הכל	גברים
91	8	0	0	0	0	100	4,218	מרותקים	
49	36	6	6	1	2	100	5,110	זקוקים ומשתמשים	
7	29	18	12	17	17	100	13,017	ללא	
39	27	11	8	9	6	100	13,729	סך הכל	נשים
92	7	0	0	0	0	100	3,063	מרותקות	
51	34	6	6	2	1	100	3,802	זקוקות ומשתמשות	
9	31	19	13	16	11	100	6,864	ללא	

בתעסוקה. נוסף על כך, מי שהמרחק מביתם למקום עבודתם וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאים לתוספת קצבה כפיצוי על ההוצאה הנוספת לדלק. אף-על-פי-כן, רק כ-17% ממקבלי הגמלה עובדים, מרביתם בסמוך למקום מגוריהם (ל-17% מהעובדים משולמת תוספת קצבה בשל המרחק בין מקום מגוריהם למקום עבודתם).

לוח 14

מקבלי קצבת ניידות לפי גיל וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

ליקוי עיקרי	סך הכל							גיל (אחוזים)						
	מספרים מוחלטים							אחוזים						
סך הכל מספרים אחוזים	67 ויותר	66-60	59-50	49-40	39-30	29-18	17-3	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
שיתוקים	6,072	7,987	6,816	4,014	3,376	3,334	4,475	100	36,074	100	36,074	100	36,074	100
הגבלת תנועת המפרקים	46	61	62	64	75	86	96	67	24,167	67	24,167	67	24,167	67
אי ספיקה בעורקים	20	17	14	13	10	5	1	13	4,591	13	4,591	13	4,591	13
קטיעות	13	8	6	2	0	0	.	5	1,905	5	1,905	5	1,905	5
נקיעות	6	4	6	6	4	2	1	4	1,541	4	1,541	4	1,541	4
מפרקים מדומים	4	3	5	6	4	2	1	4	1,287	4	1,287	4	1,287	4
קשיונות	5	3	4	4	2	1	0	3	1,127	3	1,127	3	1,127	3
אחר	5	4	3	3	2	1	0	3	945	3	945	3	945	3
	1	1	1	2	3	3	1	1	511	1	511	1	511	1

1. פיצוי לנפגעי גזת

1. עיקרי החוק

בשנת 1994 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי גזת, שנועד לפצות את מי שקיבלו הקרנות לטיפול במחלת הגזת בתקופה שבין 1.1.1946 ל-31.12.1960, על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או ההסתדרות הרפואית הדסה, והם חולים באחת המחלות המפורטות בחוק. הפיצויים ממומנים מאוצר המדינה ומשולמים בידי המוסד לביטוח לאומי.

על-פי החוק, זכאי לגמלה תושב ישראל שחלה בגזת³⁸ (Tinea Capitis), ושוועדת מומחים קבעה שבעקבות הטיפול בהקרנה הוא סובל ממחלת הסרטן לסוגיה באזור הראש והצוואר או מגידולים שפירים במוח או מסרטן הדם, או שהוא סובל מחוסר בשיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת, וששיעור נכותו הרפואית היא 5% ויותר.

התקנות שתוקנו מסדירות את הפיצוי לנפגעים: פיצוי חד-פעמי, קצבה חודשית ומענק מחליף קצבה או מענק לשאירים כהגדרתם בחוק. הזכאות במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזת אינה גורעת מזכויותיהם של הזכאים לגמלאות אחרות מביטוח לאומי ואינה תלויה בגילם.

להלן התשלומים הניתנים במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2013):

- **קצבה חודשית:** חולה עם 40% נכות רפואית ויותר זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע (על-פי חוק הביטוח הלאומי) מוכפל באחוזי הנכות הרפואית. סכום הקצבה בדרגת נכות 100% - 2,207 ש"ח.
- **פיצוי חד פעמי:** חולה עם 75% נכות רפואית ויותר זכאי לפיצוי בסכום של 187,331 ש"ח; חולה עם 74%-40% נכות רפואית זכאי למחצית הסכום - 93,666 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** חולה עם 5%-39% נכות רפואית זכאי למענק חד-פעמי, המחושב כאחוז מסכום הקצבה המלאה (בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפל ב-70%.

38 גזת היא מחלת עור פטרייתית אשר גורמת לרוב לכתמים וגירויים בעור. כיום נעשה שימוש בגלולות או במשחות לטיפול במחלה, אך עד 1959 לא היה לה טיפול תרופתי יעיל ונעשה שימוש בהקרנות רנטגן, שתופעות הלוואי שלהן התבררו כחמורות.

- **מענק לשאירים:** בן זוג של חולה שיש עימו ילד זכאי למענק בגובה 36 קצבאות חודשיות מלאות - 79,452 ש"ח; בן זוג של חולה שאין עימו ילד או ילדו של חולה זכאים לקבל 60% מסכום הפיצויים המלא לשאירים - 47,671 ש"ח.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי גזת

בסוף שנת 2013 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזת ל-4,284 - אלה החולים הקשים הסובלים מהמחלה וגרורותיה (לוח 15). 265 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה ב-2013. גילם הממוצע של הזכאים (68.2) גבוה למדי כתוצאה מתקופות הזכאות, הקבועות בחוק. בניגוד למרבית הגמלאות שמשלם ענף נכות, מרבית מקבלי קצבה זו (כ-60%) הם נשים, כנראה בשל תוחלת החיים הארוכה הממוצעת שלהן בהשוואה לגברים.

מרבית מקבלי הקצבה סובלים מפגמות בעור (כ-63%), ושיעור נכותם נמוך, וכ-16% סובלים מליקוי פנימי, ולהם שיעור הנכות גבוה (בדרך כלל אלה החולים בסרטן) (לוח 16)³⁹. מלבד ההבדלים באחוזי הנכות המוגדרים בספר הליקויים, יש ככל הנראה הבדלים בין חולים אלה גם בתוחלת החיים.

לוח 15

נפגעי גזת מקבלי קצבה חודשית, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

גיל (אחוזים)					מין	
70 ויותר	69-65	64-60	59-50	סך הכל		
1,421	1,443	1,157	263	4,284	מספרים	סך הכל
100	100	100	100	100	אחוזים	
43	42	34	38	40		גברים
57	58	66	62	60		נשים

לוח 16

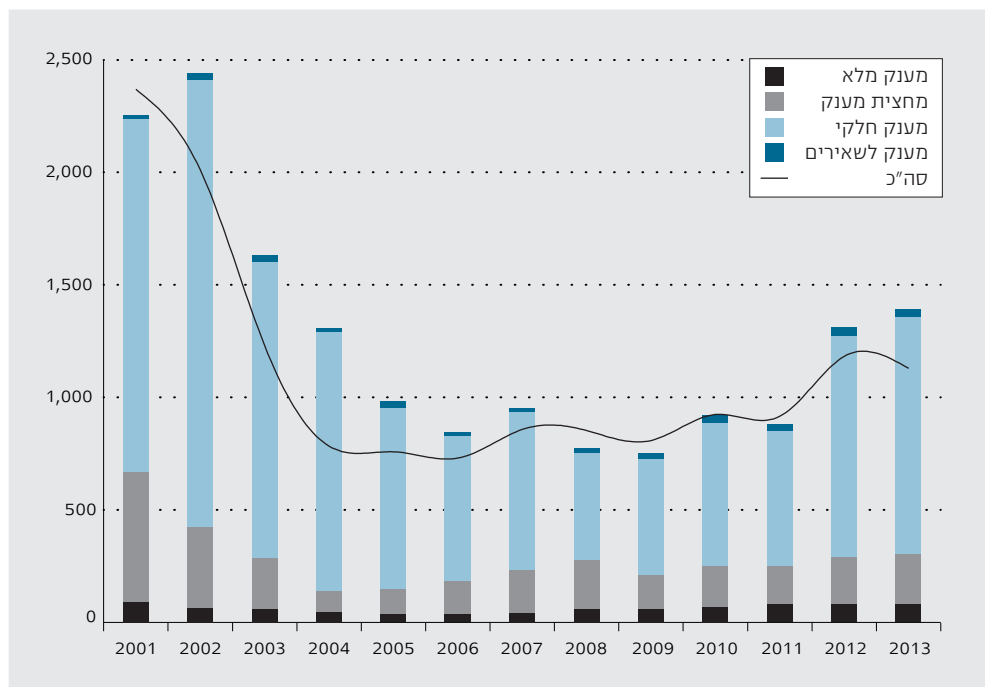
נפגעי גזת המקבלים קצבה חודשית, לפי אחוז הנכות הרפואית והליקוי המזכה

נכות רפואית (אחוזים)				סך הכל		הליקוי המזכה	
100-80	79-60	59-50	49-40	אחוזים	מספרים מוחלטים		
586	1,001	892	1,805		4,284	מספרים	סך הכול
100	100	100	100	100		אחוזים	
17	38	50	53	44	1,889	צלקות ופגמות בעור	פגמות בעור
2	6	15	33	19	798	התקרחות	
32	17	9	1	10	447	בלוטות הלימפה	פנימי
4	7	7	5	6	246	פנימי-אחר	
42	31	15	7	20	866		נוירולוגי
2	1	1	0	1	38		אחר

39 חשוב לציין כי הליקוי המזכה הוא לא בהכרח הליקוי הדומיננטי. לדוגמה, לכ-29% ממקבלי הקצבה ליקוי דומיננטי נפשי, שאינו בא לידי ביטוי כלל בלוח 16.

תרשים 6

מקבלי המענקים לנפגעי גזזת וסך תשלומי המענקים*, 2013-2001



* התשלומים נזקפים לשנה בה שולמו, אך מי שאושרו לו שיעורי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר תביעה חוזרת, נספר כזכאי לפיצויים במועד החדש. כך גם לגבי הזכאים למענק מכוח חוק הפיצויים לנפגעי הפוליו.

משנת 2002, לאחר הבשלת החוק, מספר מקבלי הפיצויים או המענקים בשל הגזזת הלך וקטן עד שנת 2011 (תרשים 6), אך בשנתיים האחרונות מספרם שוב הולך וגדל - ייתכן שבעקבות הרחבת הפעילות למיצוי זכויות. השיעור הנמוך של מקבלי הקצבה בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים בא לידי ביטוח גם בשיעור הנמוך של מקבלי הפיצוי המלא.

ז. פיצוי לנפגעי פוליו

1. עיקרי החוק

חוק הפיצויים לנפגעי פוליו התקבל בכנסת בשנת 2007. לפי החוק, לפיצוי זכאי מי שמתקיימים בו התנאים האלה: הוא חלה בנגיף הפוליו (Poliomyelitis⁴⁰) בשטח מדינת ישראל או שעבר טיפול רפואי בשטחה עד סוף שנת 1969⁴¹, ורופא מוסמך מטעם הביטוח הלאומי קבע כי הוא סובל מנכות רפואית או ממוגבלות בניידות שנגרמו מהמחלה או מהחמרה בה לאחר מכן (תסמונת פוסט-פוליו⁴²). פיצוי זה ממומן מאוצר המדינה ונועד לבטא את מחויבותה של המדינה לנפגעים.

40 מחלת הפוליו פוגעת בתאי העצב התנועתיים שבחוט השדרה, ועקב כך נפגעים סיבי העצבים והשרירים. כמחצית מן החולים מחלימים לחלוטין מהנגיף וכמחצית סובלים ממוגבלויות בדרגה משתנה.

41 עד פברואר 2012, רק מי שחלה בשטח מדינת ישראל היה זכאי לפיצוי.

42 תסמונת פוסט-פוליו נגרמת כתוצאה משחיקת תאי העצב ומאופיינת בירידה בפעילות השרירים המלווה בחולשה וכאבים.

להלן התשלומים הניתנים במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2013):

- **קצבה חודשית:** מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות רפואית. קצבה מלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע (כהגדרתו בחוק) - 4,414 ש"ח.
- **פיצוי חד-פעמי:** למי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית לצמיתות: עד 74% פיצוי בסכום 59,338 ש"ח; 75%-94% - 118,678 ש"ח; יותר מ-95% - 142,413 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית בשיעור נמוך מ-20%, זכאי למענק במקום קצבה, המשולם באופן יחסי לאחוזי הנכות (מתוך הקצבה החודשית המלאה) ומוכפל ב-70.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים ומכשירים רפואיים הנדרשים לנפגעי הפוליו לניהול שגרת חיים תקינה ושאינם נכללים בסל הבריאות. חשוב לציין כי הזכאות לפיצוי במסגרת חוק הפוליו אינה גורעת מהזכויות בתחומי ביטוח אחרים בביטוח לאומי.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי פוליו

מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה (תחילת שנות ה-50), לפני שנכנס לשימוש החיסון נגד פוליו (ב-1961). עם זאת, ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו לאחר מכן, כנראה בילדים או בוגרים שלא חוסנו.

בדצמבר 2013 הגיע מספר מקבלי הקצבה ל-4,223 - גידול של כ-4% לעומת 2012. 195 אנשים קיבלו אותה בפעם הראשונה, 75% מן המקבלים מקבלים גמלה אחת נוספת לפחות מענק נכות (לוח 3). עיקר הגידול בשנתיים האחרונות הוא תוצאה של התיקון לחוק מ-2012.

הרוב המוחלט של הזכאים חלו לפני שהוחל במתן החיסון ב-1961 (לוח 17), נתון שיכול להסביר את גילם הממוצע המבוגר של מקבלי הקצבה - 61.7. היתר הם בעיקר אנשים שחלו מחוץ לגבולות המדינה וטופלו בארץ או מי שסובלים מהתפרצות מאוחרת של המחלה, בהם גם כאלה שחלו כיוון שלא חוסנו.

כ-50% ממקבלי הקצבה סובלים מתסמונת פוסט-פוליו - תסמונת העלולה להתפרץ עד 45 שנה לאחר ההידבקות בנגיף. עוד רואים כי יש קשר בין סוג הליקוי לחומרתו: שיעורם של בעלי אחוזי נכות

לוח 17

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי מין ומועד הופעת המחלה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

מועד הופעת המחלה		סך הכל		מין (אחוזים)	
סך הכל	מספרים	מספרים מוחלטים	אחוזים	גברים	נשים
		4,223		2,350	1,873
			100	100	100
לפני הקמת המדינה	437	10	9	11	
1959-1948	3,114	74	72	75	
1969-1960	395	9	11	8	
1979-1970	160	4	5	3	
1980 עד היום	117	3	3	3	

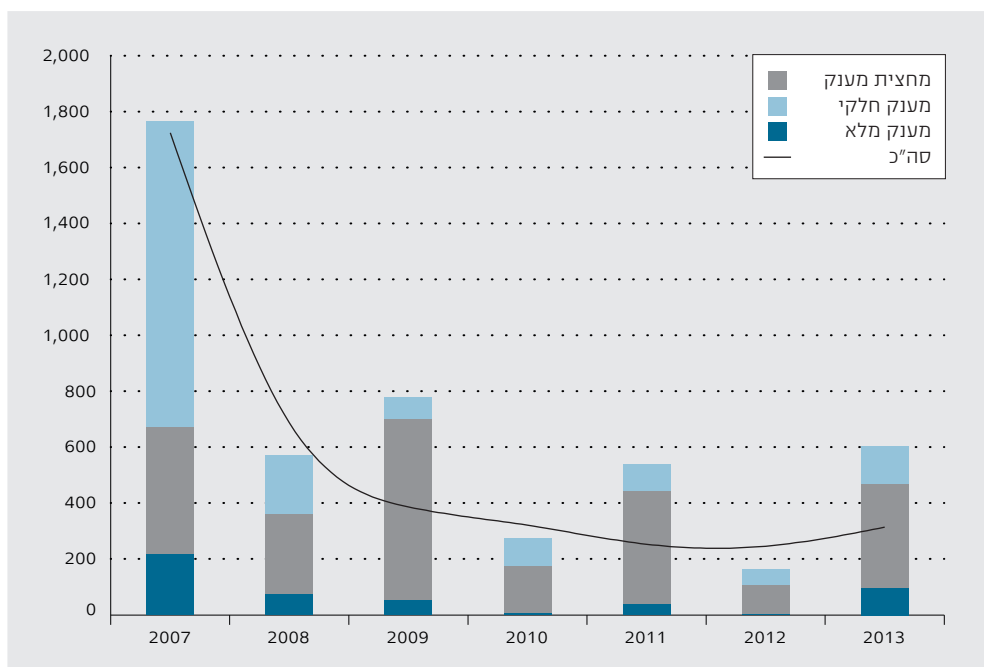
לוח 18

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז הנכות הרפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2013

נכות רפואית (אחוזים)						סך הכל		ליקוי מזכה
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20	אחוזים	מספרים מוחלטים	
994	1,352	174	285	466	952		4,223	סך הכל
100	100	100	100	100	100	100		מספרים אחוזים
32	12	13	14	12	10	17	700	הפרעות בעצבים הקרניאליים
2	5	38	48	25	66	25	1,035	שיתוק בעצבי הגפיים
6	5	9	11	8	16	9	362	מחלות ופגימות בעצמות
60	78	40	27	54	8	50	2,126	פוסט-פוליו

תרשים 7

מקבלי המענקים לנפגעי פוליו וסך תשלומי המענקים, 2007-2013



רפואית גבוהים הסובלים מהפרעות בעצבים הקרניאליים (עצבי הגולגולת) ותסמונת פוסט-פוליו, גבוה לעומת שיעור הסובלים משיתוקים בגפיים ופגימות בעצמות.

מאז נכנס החוק לתוקף, סך התשלומים למענקים קטן מדי שנה. עם זאת, יש תנודות במספר המקבלים בין השנים, מאחר שמי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר שהגיש תביעה חוזרת, נמנה כזכאי לפיצויים במועד הזכאות המחודשת. נציין את הפער בין היחס בין נפגעי הפוליו המקבלים גם קצבה חודשית וגם מענק חד פעמי (כ-90% מכלל המקבלים) לבין היחס בנפגעי הגזזת (כ-23% מכלל הנפגעים) - כנראה בגלל תנאי הזכאות הנדיבים יותר על-פי חוק הפוליו.

ח. תשלומים

בשנת 2013 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-12.3 מיליארד ש"ח - סכום הגבוה ריאלית ב-3.2% מהסכום ששולם ב-2012. התפלגות ההוצאה בענף לפי סוג התשלום מראה כי משקלם היחסי של התשלומים לגמלאות הנכות והשיקום הוסיף לרדת גם ב-2013 והגיע לכ-67% מההוצאה בענף (לוח 19). הסיבה העיקרית לכך היא הגידול היחסי בהיקף התשלומים לגמלאות האחרות - שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות. סך התשלומים לנפגעי גזת היה ב-2013 כ-145 מיליון ש"ח ולנפגעי פוליו כ-230 מיליון ש"ח. הגידול בתשלומים לנפגעי פוליו הוא ברובו תוצאה של שינוי החקיקה שהוחל בה השנה.

אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות בכלל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי גדל בהשוואה ל-2012 והוא 18.7%, בדומה לשיעורו בשנים קודם לכן (לוח 20).

ככלל, גם השנה נמשכת מגמת השחיקה של קצבאות הנכות (נכות כללית, שר"מ וילד נכה) בהשוואה לשכר הממוצע במשק - תוצאה של ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה לגידול בשכר.

קצבת הנכות הממוצעת⁴³ מושפעת ממשנתנים רבים: (א) שיעור הזכאים לגמלה מלאה, (ב) שיעור הזכאים לתוספת בעבור התלויים בהם, (ג) שיעור הזכאים שיש להם הכנסות מעבודה או הכנסות שלא מעבודה, (ד) שיעור המקבלים קצבת עידוד. ב-2013 הקצבה הממוצעת היתה 2,807 ש"ח לחודש - שהם 31.2% מהשכר הממוצע (לוח 21).

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2013 2,482 ש"ח, שהם 27.6% מהשכר הממוצע (לוח 22).

גובה הגמלה הממוצעת⁴⁴ לילד נכה מושפע משני שינויים עיקריים שהתרחשו בשנים האחרונות: תשלום תוספת ללימודים ולדמי מחיה לכלל מקבלי הגמלה והגידול בקצבה לילדים התלויים לחלוטין בזולת. בשנת 2013 גובה הגמלה הממוצעת היה 2,439 ש"ח, שהם 27.1% מהשכר הממוצע (לוח 23).

ב-2013 היתה קצבת הניידות הממוצעת 2,137 ש"ח בחודש, שהם 23.8% מהשכר הממוצע. הגידול הריאלי בגובה הקצבה הממוצעת נובע ברובו מהגידול בשיעור הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים (לוח 24).

בדצמבר 2013 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזת היתה 1,285 ש"ח, ולנפגעי פוליו - 3,070 ש"ח בחודש - ללא שינוי ריאלי לעומת 2012.

לוח 19

תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2009-2013

שנה	סך הכל	נכות ושיקום	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
2009	100	71.3	9.1	7.7	11.0
2010	100	70.6	9.3	7.8	11.6
2011	100	69.3	9.9	8.5	11.6
2012	100	67.8	10.3	9.2	12.0
2013	100	66.8	10.8	9.9	11.6

43 התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור הקצבה החודשית הנוספת.

44 התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור הקצבה החודשית הנוספת.

45 ילדים שעדיין לא מלאו להם 14 לפני החלת התקנות החדשות אינם זכאים לתוספת הנפרדת ללימודים ששולמה עד אז.

לוח 20

תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2009–2013

שנה	תשלום ענף נכות כללית		שיעור תשלומי גמלאות הענף בסך תשלומי גמלאות
	במיליוני ש"ח (מחירי 2013)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	
2009	10,588,705	4.8	18.6
2010	11,121,790	5.0	18.6
2011	11,202,373	0.7	18.4
2012	11,866,467	5.9	17.8
2013	12,250,805	3.2	18.7

לוח 21

קצבת נכות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע), 2009–2013

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2009	2,567	2,816	32.2
2010	2,658	2,839	32.2
2011	2,710	2,798	31.6
2012	2,774	2,816	31.5
2013	2,807	2,807	31.2

לוח 22

קצבה לשירותים מיוחדים חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים,
במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2009–2013

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2009	2,236	2,453	28.0
2010	2,324	2,483	28.2
2011	2,383	2,460	27.8
2012	2,449	2,487	27.8
2013	2,482	2,482	27.6

לוח 23

גמלה לילד נכה חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע), 2009–2013

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2009	1,973	2,164	24.7
2010	2,207	2,358	26.8
2011	2,266	2,340	26.5
2012	2,414	2,451	27.4
2013	2,439	2,439	27.1

לוח 24

קצבת ניידות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2013–2009

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2009	1,756	1,926	22.0
2010	1,828	1,952	22.2
2011	1,939	2,002	22.7
2012	2,036	2,067	23.1
2013	2,137	2,137	23.8

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. גמלאות ענף נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים¹ שנפגעו בעבודה, בתאונה² או חלו במחלת מקצוע³, בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה, שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד, או בגין הנזק הגופני או הנפשי מהפגיעה. ביטוח נפגעי עבודה גם מסייע לאותם נפגעים לחזור לעבודה בעזרת שיקום מקצועי. הסיוע לנפגעי העבודה ניתן בכמה אופנים:

1. דמי פגיעה

תשלום בשל היעדרות מן העבודה, ולכל היותר בעד 91 יום (13 שבועות)⁴ מהיום הראשון שלמחרת הפגיעה, למי שנפגע בעבודה או חלה במחלת מקצוע, ועקב כך אינו מסוגל לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת ולא עבד בפועל, והוא זקוק לטיפול רפואי. שיעור התשלום 75% מהשכר הממוצע של הנפגע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה ועד מקסימום דמי הפגיעה (בינואר 2012 - 1,059.38 ש"ח ליום).

2. גמלאות נכות מעבודה

משולמות לנפגעי עבודה שנותרו נכים זמנית או לצמיתות בעקבות הפגיעה בעבודה.

- **קצבת נכות זמנית** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות זמנית של 9% לפחות⁵.
- **קצבת נכות צמיתת** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות צמיתת של 20% לפחות לפי דרגת הנכות הרפואית בשיעור יחסי לשכר הנפגע בשלושת החודשים שלפני הפגיעה (הסכום המרבי בינואר 2012 - 31,781 ש"ח לעובד שכיר ולעובד עצמאי).
- סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתת נקבע כ-75% מהכנסתו של הנפגע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה כפול בדרגת נכות.
- **מענק נכות מעבודה** - סכום חד פעמי בשיעור של קצבה חודשית כפול 43 המשולם לנכה עבודה בעל דרגת נכות של 9%-19% לצמיתות⁶.
- **קצבה מיוחדת** - משולמת בנוסף לקצבה החודשית לנכים בעלי דרגת נכות צמיתת של 75% לפחות (וזכאים נוספים על-פי החוק), הזקוקים לעזרה בפעולות היום יום (הסכום המרבי בינואר 2013 - 8,057 ש"ח).
- **מענק מיוחד** - משולם לנכים בעלי דרגת נכות של 75% לפחות למימון הוצאות חד-פעמיות עקב הנכות: התאמת דיור, רכישת אביזרי עזר ורכישת רכב לפתרון קשיי הניידות (למוגבלים בניידות בלבד).

1 מבטוח בביטוח נפגעי העבודה הוא אחד מאלה: עובד שכיר (מאפריל 1954), עובד עצמאי (מיוני 1957), מי שנמצא בשיקום מקצועי, משתלם בהכשרה מקצועית, נבחן לפי חוק החניכות או חוק שירות התעסוקה (בשעת הבחינה בלבד), אסיר עובד, תושב חוץ המועסק אצל מעסיק ישראלי (משנת 1970), תושב ישראלי בחו"ל בתנאים מסוימים (משנת 1970), מי ששכרו נקבע על פי החוק (למשל חבר כנסת), עובדים תחת חוק עבודת שירותי חירום.

2 תאונת עבודה - תאונה במהלך ועקב העבודה, לרבות תאונה בדרך אל העבודה וממנה ותאונה בנסיבות המפורטות בחוק.

3 מחלת מקצוע - מחלה שהמבוטח חלה בה עקב עבודתו, והיא מופיעה ברשימת מחלות המקצוע שנקבעו בחוק. מחלות המקצוע מפורטות בתוספת השנייה לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח בפני פגיעה בעבודה), התשי"ד 1954.

4 עד 31.1.2002 מי שנפגעו בעבודה היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 181 ימים (26 שבועות). בעד היומיים שלאחר יום הפגיעה אין משלמים דמי פגיעה אלא למי שאינו מסוגל לעבוד 12 יום ויותר. בעקבות תיקון החוק בשנת 2005, תקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 ימים הראשונים, חוץ ממעבידים של עובד במשק בית.

5 עד שנת 2005 מענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 5%.

6 מי שנפגע לפני 1.7.2003 קיבל מענק בגובה 70 קצבאות.

3. גמלאות תלויים בנפגעי עבודה⁷

משולמות לאלמן/ה, ליתומים, להורים (ובנסיבות מיוחדות גם לבני משפחה אחרים) - של מי שנפטר עקב פגיעה בעבודה והיה תלוי בפרנסתו. הגמלאות יכולות להיות משולמות כקצבה, מענק, מענק נישואים, דמי מחיה ליתומים, מענק בר מצווה או מענק פטירה.

קצבת תלויים - קצבה בשיעור של 40% עד 100% מהקצבה המלאה שהיתה מגיעה למבוטח אילו היה נכה בעל דרגת נכות של 100%, ובהתאם למספר הילדים. לקצבת תלויים זכאית אלמנה שיש עמה ילדים או שמלאו לה 40 שנים או שאינה מסוגלת לכלכל את עצמה, ואלמן שיש עמו ילד או שמלאו לו 40 שנים ואינו מסוגל לכלכל את עצמו (ושלהכנסתו ברוטו בינואר 2012 היתה נמוכה מ-4,913 ש"ח לחודש). סכום הקצבה המלאה הוא 75% מהשכר של הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות⁸.

4. הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)

המוסד לביטוח לאומי באמצעות קופות החולים (המקבלות ממנו תשלום) מספק טיפול רפואי מלא לנפגעי עבודה הכולל במקרה הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, שירותי סיעוד ועוד.

5. שיקום מקצועי

ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמידה היא 10% לפחות ואשר עקב פגיעתו בעבודה אינו מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לכל עבודה אחרת. שיקום מקצועי ניתן גם לאלמנות נפגעי עבודה.

ב. מקבלי דמי פגיעה

1. כללי

דמי פגיעה הם גמלה קצרת מועד המשולמת לנפגע בעבודה לתקופה של 91 יום לכל היותר. בשנת 2013 הגיע מספר המקבלים ל-74,760 - עלייה של 6.2% לעומת 2012⁹ הממשיכה את מגמת העלייה בשנים האחרונות (תרשים 1).

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2009-2013

שנה	מועסקים (אלפים)*	מקבלי דמי פגיעה	סך הכל	ימי אי כושר לעבודה ממוצע לנפגע
2009	3,116.9	65,814	2,306,267	35.0
2010	3,214.0	68,011	2,478,106	36.4
2011	3,321.6	67,978	2,488,540	36.6
2012	3,426.8	70,395	2,546,960	36.2
2013	3,759.8	74,760	2,734,723	36.6

* לפי נתוני החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יהודה ושומרון.

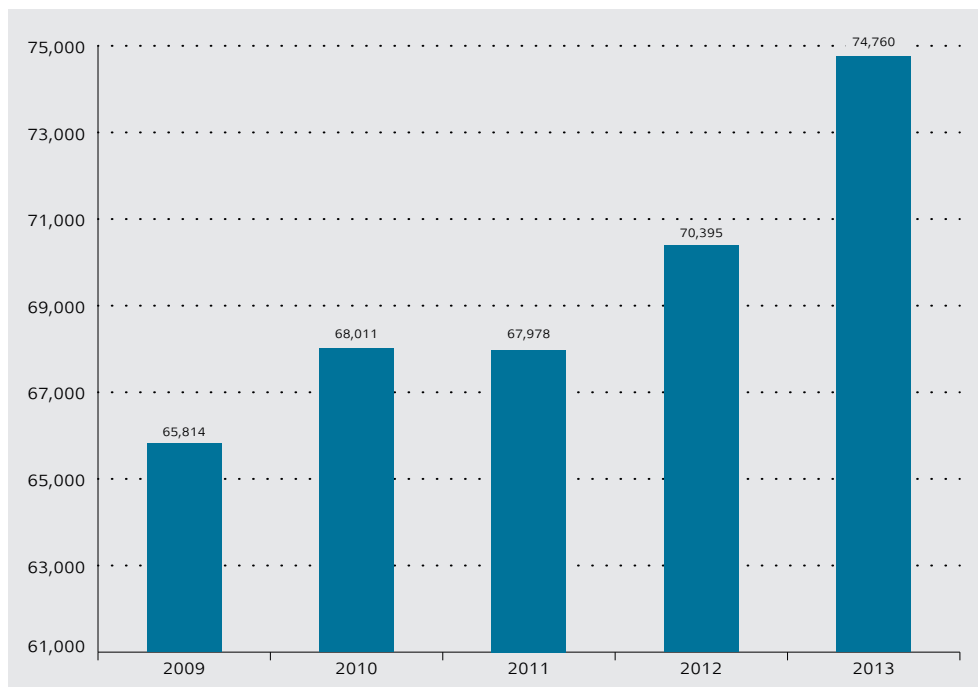
7 גמלאות תלויים בנפגעי עבודה כוללות קצבת תלויים, מענק תלויים, מענק נישואים, שיקום מקצועי לאלמן/ה המקבל/ת קצבת תלויים, דמי מחיה ליתומים, מענק בר מצווה ומענק פטירה.

8 שיעור קצבת התלויים בהתאם למספר התלויים וקרבתם מפורט בסעיף 132 לחוק הביטוח הלאומי.

9 סדרה של מקבלי דמי פגיעה מ-2010 ועד היום התעדכנה.

תרשים 1

מקבלי דמי פגיעה, 2009–2013



לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה (אחוזים), 2009–2013

שנה	מקבלי דמי פגיעה כמחוז מכלל המועסקים	שיעורי השינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2009	2.0	2.2	-5.6	1.4
2010	2.0	3.0	3.3	4.0
2011	1.9	3.0	-0.1	0.5
2012	1.9	4.0	3.6	-1.1
2013	2.0	2.9	6.2	1.1

מספר ימי אי-כושר לעבודה עלה אף הוא והגיע ל-**2,734,723** ימים - עלייה של 7.4% לעומת 2012.

מספר ימי האי-כושר הממוצעים לנפגע גדל והגיע ל-**36.6** ימים - עלייה של 1.1% (לוחות 1 ו-2).

מספר מקבלי דמי הפגיעה גדל במקביל לגידול במספר המועסקים במשק. בשנת 2013 היו מקבלי דמי פגיעה כ-2% מכלל המועסקים (לוח 2).

שיעור מקבלי דמי פגיעה בכלל המועסקים ירד לאורך השנים ונשאר יציב בשנים האחרונות למרות העלייה במספרם של המקבלים ובמספר המועסקים. ירידה הדרגתית זו החלה ב-1996 ונמשכה עד 2012 והיא חלה במקביל לשינויי חקיקה - חוב המעסיק בתשלום בגין הימים הראשונים וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). ב-2013 נצפתה עלייה קטנה מ-1.9% לרמה של 2% מקבלי דמי פגיעה מכלל המועסקים.

לוח 3
מקבלי דמי פגיעה לפי מספר ימי האי-כונן, 1996, 2000, 2006-2013

שנה	סך כל המועסקים*	סך כל ימי האי-כונן	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	מספר ימי האי-כונן						91	92 ויותר
					1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90		
					מספרים מוחלטים							
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	
2006	3,003,700	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101	**65
2007	3,132,310	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476	**35
2008	3,241,790	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933	**11
2009	3,312,340	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,947	5,468	**12
2010	3,411,530	2,478,106	68,011	35	23,388	15,493	7,490	4,840	3,478	6,826	6,433	**28
2011	3,515,040	2,488,540	67,978	25	23,351	15,283	7,502	4,829	3,636	6,730	6,605	**17
2012	3,655,270	2,546,960	70,395	11	24,361	16,039	7,923	5,096	3,659	6,566	6,625	**115
2013	3,759,810	2,734,723	74,760	9	25,556	17,150	8,284	5,502	3,907	7,275	6,830	**247
					אחוזים							
1996	100.0		100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	
2000	100.0		100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	
2006	100.0		100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	0.1
2007	100.0		100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	0.1
2008	100.0		100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	0.0
2009	100.0		100.0	0.1	35.2	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3	0.0
2010	100.0		100.0	0.1	34.4	23.8	11.0	7.1	5.1	10.0	9.5	0.0
2011	100.0		100.0	0.0	34.4	23.5	11.0	7.1	5.3	9.9	9.7	0.0
2012	100.0		100.0	0.0	34.6	22.8	11.3	7.2	5.2	9.3	9.4	0.0
2013	100.0		100.0	0.0	34.2	22.9	11.1	7.4	5.2	9.7	9.1	0.3

* מתוך החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסדרה 2006-2013 התעבנה ואי אפשר לחשוות את הסדרה החדשה לסדרה הישנה.
 ** נמנעים עד 31.1.2002 ו-31 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.

ממוצע ימי האי-כושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום) וב-2002 ירד ירידה חדה שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה בממוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז עלה השיעור והגיע כאמור ל-36.6 ב-2013 (לוח 1).

בחוק נפגעי העבודה יש שני הסדרים (תקנה 22 וסעיף 343 לחוק), שלפיהם המעסיק הוא שמשלם לנפגע את דמי הפגיעה שמגיעים לו בתמורה להנחה או לתוספת עמלה שבה הביטוח הלאומי מזכה אותו. מבין 68,616 השכירים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2013, 19,837 (29%) היו מועסקים בידי **מעסיקים מורשים לפי תקנה 22**, שלפיה המוסד אינו מחזיר להם את דמי הפגיעה בעד 12 ימי הזכאות הראשונים. זהו תשלום שמעסיקים אחרים נדרשים להחזיר למוסד. במקרה זה הביטוח הלאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש לביטוח הלאומי תביעה בגין תאונת העבודה של העובד, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק אינו מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

מבין כלל השכירים שקיבלו דמי פגיעה ב-2013 - 602 (כ-1%) עבדו אצל **המעסיקים שהצטרפו לסעיף 343 לחוק**. ב-2011 14 מעסיקים בחרו להצטרף להסדר הזה (מדובר במעסיקים גדולים - של יותר מ-500 עובדים) והם משלמים דמי ביטוח מופחתים לענף נפגעי עבודה (85% מהשיעור הרגיל). בתמורה להנחה בדמי הביטוח הם סופגים את התשלום של דמי פגיעה לעובד שנפגע בעבודה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות החמורות שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, השנה האחרונה שלפני שינוי החוק שלפיו הימים הראשונים משולמים על חשבון המעסיק, היו הנפגעים שלהם פחות מ-14 ימי אי-כושר כמחצית מכלל מקבלי דמי הפגיעה והיום שיעורם פחות מ-35%. במקביל, ועם קיצור התקופה המרבית לקבלת דמי פגיעה, עלה שיעור מקבלי דמי הפגיעה שלהם 61 ויותר ימי אי-כושר מ-13% מכלל המקבלים ב-1996 לכ-24% ב-2013. אחוז הנפגעים שלהם 15-45 ימי אי-כושר התייצב ברמה של כ-34% במהלך השנים.

2. עובדים זרים, עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלן

קשה להשיג נתונים מהימנים בנוגע לשיעורי ההיפגעות של עובדים זרים, עובדי חברות כוח אדם או עובדי קבלן ורמת הבטיחות במקום העבודה.

שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים. היה אפשר לצפות ששיעורם יהיה לפחות כמו של תושבי ישראל, בגלל הענפים הכלכליים המסוכנים למדי (חקלאות ובנייה) שהם מועסקים בהם. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע מהחשש לאבד את מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר, ואולי גם מהעדר מידע על הזכויות המגיעות להם. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. הביטוח הלאומי משלם במישרין את הוצאות הטיפול החד-פעמי בחדר המיון של עובדים זרים, ומאפריל 2008 גם של עובדי שטחים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 28.2.2003, עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עזיבתו את הארץ

משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים בשנים 2002-2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. בשנת 2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2009. בינואר 2010 הכריז ראש הממשלה על מדיניות הגירה חדשה המקשיחה את התנאים להעסקת עובדים זרים, שנועדה לצמצם את מספרם בכ-30-50 אלף.

אוכלוסייה אחרת שבעבודה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים המקבלים שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן אי

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי תושבות, 2009-2013

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכל	
2009				
230,583	55,735	3,026,021	3,312,340	מועסקים*
692	440	64,682	65,814	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.8	2.1	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.1	43.9	35.1	35.0	ממוצע ימי אי-כושר
2010				
230,225	60,621	3,120,687	3,411,530	מועסקים*
865	490	66,656	68,011	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.8	2.1	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.9	45.8	36.5	36.4	ממוצע ימי אי-כושר
2011				
229,125	65,869	3,220,048	3,515,040	מועסקים*
667	484	66,827	67,978	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.7	2.1	1.9	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
31.6	42.1	36.6	36.6	ממוצע ימי אי-כושר
2012				
230,741	65,550	3,358,974	3,655,270	מועסקים*
804	604	68,987	70,395	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.9	2.1	1.9	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
35.7	46.5	36.1	36.2	ממוצע ימי אי-כושר
2013				
288,400	81,900	3,449,510	3,759,810	מועסקים*
948	738	73,074	74,760	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.9	2.1	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
32.6	47.3	36.5	36.6	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אפשר לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה ואם עובדת היותם חריגים אצל המעסיק גורמת לו להפחית מאחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

הבעיה קיימת גם בחברות קבלן שאינן מספקות עובדים אלא שירותים, ושהחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, שעליו מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים – שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית.

בשנת 2013 (כמו גם בשנים הקודמות) ממוצע ימי האי-כושר לנפגע של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל – 32.6 ימים לעומת 36.6 ימים בהתאמה – אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי האי-כושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר גבוה למדי (47.3 ימים בממוצע לנפגע), אף שעיסוקם, לכאורה, דומה לזה של העובדים הזרים. אך ייתכן שהרבה העובדים הזרים המועסקים כמטפלים סיעודיים אשר נפגעים פחות ממועסקים בענפים מסוכנים.

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,144 בשנת 2013, ומשקלם בסך המקבלים ירד מ-11.3% ל-8.2% (לוח 5). ירידה זו מושפעת כנראה הן מהשינוי בחוק שלפיו ימי האי-כושר הראשונים ממומנים בידי העצמאי והן מגל של סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. בשנת 2013 נרשמה ירידה קלה בשיעור העצמאים שקיבלו דמי פגיעה (8.2%) לעומת עלייה קלה ב-2012 (מ-8.5% ל-8.7%). ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-41% מזה של שכירים (49.9 ימים לעומת 35.4, בהתאמה), כנראה משום שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין העדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים השתנתה מעט בשנת 2012 עקב מעבר לסיווג חדש¹⁰ של הענפים, אך גם בשנת 2013 המגמות נשארו דומות לשנים הקודמות: 16.1% עובדים נפגעו בתעשייה וחרושת, 15.1% במסחר ותיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים, ו-10.7% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה), הפגיעות החמורות ביותר מתרחשות זה שנים בענף הבינוי (45.4 ימים) ואחריו הענפים האלה: ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים (43.2 ימים), אמנות, בידור ופנאי (40.0 ימים), שירותים אחרים (36.4 ימים), ומסחר ותיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים (35.9).

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2013

מעמד בעבודה	מקבלי דמי פגיעה		ממוצע ימי אי-כושר
	מספרים	אחוזים	
כלל המקבלים	74,760	100.0	36.6
שכירים	68,616	91.8	35.4
עצמאים	6,144	8.2	49.9

10 הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 המפורסם בידי הלמ"ס מחליף את הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 1993, והוא מבוסס על המלצת האו"ם לסיווג האחד של ענפי כלכלה: ISIC 4 (International Standard Classification of All Economic Activities), Rev. 4.

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, 2013

ענף כלכלי	מקבלים		ימי אי-כושר	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכל	74,760		2,734,723	36.6
סך הכל שכירים	68,616	100.0	2,428,177	100.0
חקלאות, ייעור ודיג	1,682	2.5	57,099	2.4
כרייה וחציבה	132	0.2	4,641	0.2
תעשייה וחרושת	11,070	16.1	349,351	14.5
אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר	430	0.6	13,088	0.5
אספקת מים, שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור	322	0.5	11,194	0.5
בינוי	7,339	10.7	333,416	13.9
מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים	10,345	15.1	371,324	15.4
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	5,674	8.3	245,211	10.2
שירותי אירוח ואוכל	4,292	6.3	133,223	5.5
מידע ותקשורת	1,379	2.0	41,147	1.7
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	1,408	2.1	43,768	1.8
פעילויות בנדל"ן	1,504	2.2	44,162	1.8
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	2,523	3.7	87,075	3.6
שירותי ניהול ותמיכה	5,275	7.7	188,077	7.8
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; שירותי חובה של הביטוח הלאומי	5,789	8.4	178,569	7.4
חינוך	1,586	2.3	52,751	2.2
שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד	4,659	6.8	154,900	6.4
אמנות, בידור ופנאי	1,040	1.5	41,585	1.7
שירותים אחרים	1,504	2.2	54,108	2.3
משקי בית כמקומות תעסוקה, משקי בית המייצרים טובין ושירותים לשימוש עצמי	26	0.1	802	0.0
ארגונים וגופים בינלאומיים	9	0.0	389	0.0
לא ידוע	628	0.9	21,644	0.9
סך הכל עצמאים	6,144		306,586	49.9

3. נשים וצעירים

עם תהליך התיעוש המתגבר והגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה. שיעורן עלה בהדרגה ובעקבות מ-19.8% בשנת 1995 ל-31.4% בשנת 2012, אך השנה ירד במעט לרמה של 30.6% (לוח 7). חלקן בכלל המקבלים נמוך בהשוואה לחלקן בסך המשתכרים בשוק העבודה לנוכח אופי העיסוקים שלהן.

לוח 7

מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 2009-2013

	2013	2012	2011	2010	2009	
מספרים						
סך הכל	74,760	70,395	67,978	68,011	65,814	
גברים	51,906	48,449	46,668	47,354	45,906	
נשים	22,854	21,946	21,310	20,657	19,908	
אחוזים						
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
גברים	69.4	68.8	68.7	69.6	70.0	
נשים	30.6	31.2	31.3	30.4	30.0	

בדיקת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה לפי מין ולפי גיל מלמדת כי בגילים הצעירים יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 75% ובמבוגרים יותר (45-59) הם מהווים רק כ-63% מכלל המקבלים באותה שכבת גיל (לוח 8). ממוצע ימי האי-כושר של נשים נמוך מזה של גברים: 31.7 לעומת 38.7 בהתאמה. הבדל זה נובע כנראה מההבדל ברמת הסיכון של העיסוקים של הגברים הצעירים (גבוהה יותר) לרמת הסיכון של הגברים המבוגרים (נמוכה יותר).

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין (מספרים), 2013

גיל	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל	74,760	51,906	22,854
עד 17	160	136	24
18-24	7,758	6,034	1,724
25-34	16,989	12,523	4,466
35-44	16,518	11,951	4,567
45-54	15,501	9,995	5,506
55-64	13,887	8,385	5,502
65+	3,947	2,882	1,065

ג. תאונות עבודה

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היוו בשנת 2013 22.9% מכלל תאונות העבודה, מספר זה נשאר יציב לאורך השנים. מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה גדל בשנים 2006-2013 מ-14.4% מכלל הפגיעות בעבודה עד 16.2% (לוח 9). לעומת זאת, בשנת 2013 מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה היווה 6.7% מכלל תאונות העבודה. בעבר, תאונות הדרכים גרמו לפגיעה קשה יותר שהתבטאה במספר ימי אי-כושר רבים יותר משאר התאונות. פער זה צומצם מאוד בשנים האחרונות והיום כמעט אינו קיים, ככל הנראה מביטול תקופות הזכאות הקצרות (עד 12 ימים), כך שמספר הפונים במקרים הקלים פחת מאוד ובכך העלה את מספר ימי האי-כושר הממוצע לפגיעה.

לוח 9

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 2009–2013

שנה	סך הכל	תאונות בעבודה				תאונות בדרך לעבודה	
		תאונות במהלך העבודה*	תאונות דרכים	תאונות דרכים	תאונות דרכים	תאונות בלי רכב	אחר
2009							
מספרים	65,814	45,412	4,747	10,594	4,191	870	
אחוזים	100.0	69.0	7.2	16.1	6.4	1.3	
ממוצע ימי אי-כושר	35.0	35.0	39.5	33.0	35.7	35.4	
2010							
מספרים	68,011	47,520	4,721	10,683	4,094	993	
אחוזים	100.0	69.9	6.9	15.7	6.0	1.5	
ממוצע ימי אי-כושר	36.4	36.2	42.0	34.3	38.0	35.8	
2011							
מספרים	67,978	47,174	4,540	10,976	4,287	1,001	
אחוזים	100.0	69.4	6.7	16.1	6.3	1.5	
ממוצע ימי אי-כושר	36.6	36.4	42.3	34.3	37.9	38.3	
2012							
מספרים	70,395	48,589	4,908	11,229	4,647	1,022	
אחוזים	100.0	69.0	7.0	16.0	6.6	1.5	
ממוצע ימי אי-כושר	36.2	36.0	41.8	33.8	37.9	37.1	
2013							
מספרים	74,760	51,239	5,005	12,148	5,138	1,230	
אחוזים	100.0	68.5	6.7	16.2	6.9	1.6	
ממוצע ימי אי-כושר	36.6	36.2	42.7	34.9	37.6	38.9	

לוח 10

מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי גורם הפגיעה, 2012

גורם הפגיעה	מקבלים		ימי אי כושר	
	מספרים	אחוזים	ממוצע ימי אי כושר לנפגע	סך הכל ימים
סך הכל	70,395	100.0	36.2	2,546,960
נפילה	18,223	24.1	42.2	769,362
תאונת דרכים	18,354	25.9	37.2	682,792
גוף נופל, מכה, לחץ מגוף	11,364	17.1	34.0	386,223
מכונות, כלים	9,085	11.7	32.7	296,649
מאמץ יתר	5,745	9.0	38.0	218,505
אש, חומר לוחט, אד, חומצה	1,083	1.5	22.2	24,046
גוף זר בעין	741	1.0	15.3	11,349
קטטה	677	1.1	33.3	22,533
הרעלה	500	0.7	21.7	10,834
גורם סביבתי	187	0.3	20.7	3,869
מחלת מקצוע	118	0.2	58.1	6,860
חומר נפץ	116	0.2	34.6	4,008
אחר ולא ידוע	4,202	6.0	26.2	109,930

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גורם התאונה ומהות הפגיעה יציבה למדי במהלך השנים. הגורמים השכיחים לפגיעה בעבודה בשנת 2012¹¹ היו תאונות דרכים (26.1%), נפילה (מפיגום, סולם או מנוף; מבניין או מבנה; החלקה או מעידה במדרגות); החלקה או מעידה במישור (25.9%) ופגיעה מגופים (נופלים, לוחצים, מכים - 16.2%) (לוח 10). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות נגרמו בעיקר מנפילות (42.2 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחצויות וכן שברים בגפיים, מתיחות ונקעים. מחלות מקצוע היו במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (58.1 ימים). רשימת מחלות המקצוע אמנם סגורה, אך אם המחלה אינה מופיעה בה, ועל פי חוות דעת המומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה - המחלה תוכר כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

ניתוח התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה מראה כי הסיבות השכיחות הן הימחצות (34.5%), פגיעה בשלד השריר (14.5%), מכה יבשה (12.8%) וחתך בגפה עליונה (9.2%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפציעות הקשות היו שבר בגפה תחתונה (66.2 ימים), פגיעה במערכת כלי הדם (61.3 ימים), שבר בגפה העליונה (60.3 ימים), שבר בגב או בגולגולת או פגיעה בעמוד השדרה (59.8 ימים) ופריקה ללא שבר (51.8 ימים).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-15% ממקבלי דמי פגיעה (לוח 11).

לוח 11

מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי מהות הפגיעה, 2012

מהות הפגיעה	מקבלים		ימי אי כושר	
	מספרים	אחוזים	ממוצע ימים	סך הכל
סך הכל	70,395	100.0	36.2	2,546,960
הימחצות	24,290	34.5	36.4	883,001
שלד ושרירים	10,203	14.5	34.0	346,818
מכה יבשה	9,008	12.8	32.4	291,478
חתך בגפה עליונה	6,461	9.2	30.0	193,723
שבר גפה עליונה	4,041	5.8	60.3	243,625
מתיחה, נקע	3,212	4.6	33.7	108,178
שבר גפה תחתונה	2,763	3.9	66.2	182,953
כווייה	1,318	1.9	23.8	31,306
שבר גולגולת, גב, שדרה	893	1.3	59.8	53,393
חתך בראש, צוואר, גב	891	1.3	19.9	17,704
חתך בגפה תחתונה	885	1.3	28.6	25,322
סימפטומים	757	1.4	29.8	22,523
חדירת גוף זר	747	1.1	14.6	10,913
הרעלה	297	0.4	19.3	5,718
פריקה ללא שבר	215	1.1	51.8	11,140
מערכת כלי דם	129	0.3	63.1	8,142
שפשוף	98	0.2	25.1	2,460
אחר ולא ידוע	4,187	6.0	25.9	108,563

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

ד. מקבלי גמלאות נכות מעבודה

גמלאות נכות משולמות לנפגעי עבודה שנותרה להם נכות בעקבות הפגיעה. קצבת נכות צמיתה משולמת לנפגעים בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% ויותר.

1. קצבת נכות צמיתה

מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עולה בהתמדה בקצב של כ-5% לשנה ובשנת 2013 הגיע ל-38,264, לעומת 35,539 בשנת 2012 (לוח 12). לרוב מקבלי הקצבה (62.3%) דרגות נכות נמוכות (עד 39%). בין הנשים קבוצה זו גדולה אף יותר (65.3%): ל-63.4% מהן דרגת נכות של 20%-39% לעומת 57.7% מן

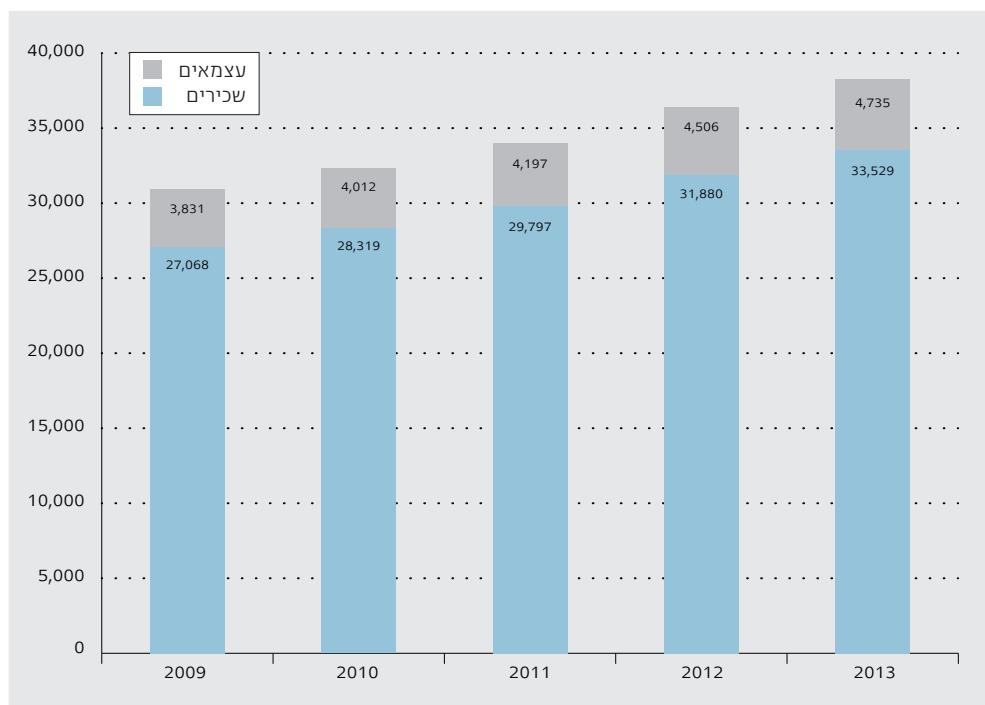
לוח 12

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (דצמבר), 2009-2013

שנה	סך הכל			עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	שכירים	
2009	31,899	5.1	27,685	3,904
2010	33,079	4.7	28,994	4,085
2011	34,688	4.9	30,393	4,295
2012	36,390	4.9	31,883	4,507
2013	38,264	5.1	33,529	4,735

תרשים 2

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2009-2013



הגברים. ל-9.4% מן הגברים ו-7.3% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80% (לוח ז/2 בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים - בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה - לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה. לפי החוק, אם קצבת הזיקנה גבוהה מקצבת הנכות מעבודה אפשר להוון את קצבת הנכות ולקבל קצבת זיקנה שוטפת, או להוסיף ולקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה. בפועל, בשנת 2013 כ-17 ממקבלי קצבת הנכות שהגיעו לגיל בחרו להוסיף ולקבל קצבת נכות מעבודה גם בגיל זיקנה.

כאשר מדובר על ההתפלגות בקרב מקבלי קצבת נכות, המצב שונה במעט מאשר אצל מקבלי דמי פגיעה (התפלגות מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות מוצגת בלוח ז/2 שבנספח לוחות ענפי הביטוח). מרבית המקבלים נמצאים בקבוצות המבוגרות יותר - בני 50 ויותר: למשל, גברים בני 50-59 מהווים 26.3% מכלל הגברים הזכאים לקצבה, וכך גם בנשים: בנות 50-59 מהוות 32.6% מכלל הנשים המקבלות קצבת נכות צמיתה.

2. מענק נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה, והיא יותר מ-9% אך פחות מ-20%. סכומי המענקים ותנאי הזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. אז נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. בעקבות שינוי החקיקה חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים. בשנת 2013 שולמו 11,090 מענקים בגין הפגיעות השונות (לעומת 9,729 ב-2012) - 9,700 לשכירים ו-1,390 לעצמאים. בשנת 2013 התשלום הממוצע למענק לשכירים היה כ-37.6 אלף ש"ח לעומת כ-36.6 אלף ש"ח ב-2012, ולעצמאים - כ-34.5 אלף ש"ח לעומת 35.6 אלף ש"ח בהתאמה.

לוח 13

מקבלי מענק נכות לפי מעמד בעבודה, 2009-2013

שנה	סך הכל		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	שכירים
2009	8,706	2.2	7,648
2010	8,821	1.3	7,697
2011	8,927	1.2	7,897
2012	9,729	9.0	8,544
2013	11,090	14.0	9,700

3. קצבת נכות מיוחדת ומענקים מיוחדים

נכי עבודה שדרגת נכותם 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה שדרגת נכותם 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית, לנסיעות ולמענק להוצאות חד פעמיות - לרכישת רכב, לפתרון בעיות דיור ולרכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2013 קיבלו 3,413 נכים קצבה מיוחדת באמצעות אגף השיקום בסכום ממוצע של 3,651 ש"ח, לעומת 3,286 בדצמבר 2012 - ממוצע של 3,588 ש"ח ו-3,141 בדצמבר 2011, שקיבלו קצבה בסכום ממוצע של 3,542 ש"ח.

בשנת 2013 שולמו 169 מענקי שיקום בסכום ממוצע של 32,479 ש"ח לעומת 168 מענקים בסכום ממוצע של 30,452 ש"ח ב-2012. מענקים אלה שולמו כסיוע בדיור (72 מענקים בסך 3,236 אלפי

ש"ח), סיוע ברכישת רכב (25 מענקים בסך 1,240 אלפי ש"ח), וסיוע אחר (72 מענקים בסך 1,013 אלפי ש"ח).

4. גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה עם השנים ובשנת 2013 הגיע ל-4,695 לעומת 4,638 בשנת 2012. שיעור השינוי נע בין 0.2% ל-1.2% (לוח 14).

לוח 14

מקבלי קצבת תלויים לפי מעמד בעבודה, 2009–2013

שנה	סך הכל		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	שכירים
2009	4,573	1.2	3,954
2010	4,565	-0.2	3,941
2011	4,603	0.8	3,981
2012	4,638	0.8	4,013
2013	4,695	1.2	4,063

הטיפול בנפגע עבודה

תהליך הטיפול בנפגע בעבודה מתחיל בתביעה לדמי פגיעה שהיא גם הודעה על פגיעה בעבודה. בשלב הטיפול בתביעה בודקים את נסיבות הפגיעה עצמה, האם אכן אירעה במהלך העבודה ועקב העבודה. מספר התביעות שמוגשות מדי שנה לדמי פגיעה גדל בממוצע של 3.3% בשנה בחמש השנים האחרונות. הגידול בתביעות תואם בממוצע את הגידול במספר המועסקים במשק - ככל שיותר אנשים משתתפים בכוח העבודה, כך גדל גם מספר הנפגעים בזמן ועקב העבודה. כ-78% מכלל התביעות שמוגשות לדמי פגיעה בממוצע בשנה מאושרות (לוח 1).

לוח 1

תביעות לדמי פגיעה שנתקבלו ואושרו, 2009–2013

שנה	מספר תביעות		אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	
	התקבלו	אושרו	תקבלו	אושרו
2009	89,821	72,542	-3.1%	-6.0%
2010	94,601	74,635	5.3%	2.9%
2011	98,594	76,742	4.2%	2.8%
2012	106,279	79,496	7.8%	3.6%
2013	108,532	84,029	2.1%	5.7%

מתוך כלל התביעות לדמי פגיעה שאושרו, כ-91% הוגשו בידי שכירים והשאר בידי עצמאים (לוח 2). אם לנפגע נותרה נכות לאחר שמיצה את זכאותו ל-91 הימים לדמי פגיעה הוא רשאי להגיש תביעה לנכות מעבודה. בשנת 2013 הוגשו 26,933 תביעות לגמלאות נכות מעבודה. מספר התביעות לנכות גדל בחמש השנים האחרונות בשיעור של כ-4% בשנה בממוצע (לוח 3).

לוח 2

תביעות לדמי פגיעה שאושרו, לפי מעמד בעבודה, 2009–2013

שנה	סה"כ תביעות שאושרו		אחוז מסך תביעות שאושרו	
	סך הכל	שכירים	עצמאיים	שכירים
2009	72,542	66,192	6,129	91.2%
2010	74,635	68,161	6,229	91.3%
2011	76,742	70,260	6,267	91.6%
2012	79,496	72,272	7,017	90.9%
2013	84,029	76,455	7,315	91.0%
				8.4%
				8.3%
				8.2%
				8.8%
				8.7%

לוח 3

תביעות לגמלאות נכות מעבודה, 2009–2013

שנה	מספר תביעות		אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	
	התקבלו	אושרו	התקבלו	אושרו
2009	21,922	21,512	0.2%	6.0%
2010	22,696	21,377	3.5%	-0.6%
2011	23,401	20,874	3.1%	-2.4%
2012	25,485	22,985	8.9%	10.1%
2013	26,933	24,893	5.7%	8.3%
				98.1%
				94.2%
				89.2%
				90.2%
				92.4%

לאחר אישור התביעה בנכות, על התובע להתייצב בפני ועדה רפואית שבה ייקבעו אחוזי הנכות הרפואית שלפיהם יחושבו הקצבה או המענק. בשנת 2013 התקיימו 37,750 דיונים של ועדות רפואיות, 25,760 בהם היו בדרג הראשון (תביעה ראשונה של הנפגע), והשאר היו דיונים של ועדות ערר ואחרות. הוועדות הרפואיות הדנות בנפגעי עבודה, דנות גם במקרים של נפגעי איבה ואסירי ציון, ועושות בדיקות לצורך קביעת פטור ממס הכנסה. בממוצע דנים בדיון אחד בדרג הראשון בכ-3.2 תיקי מבוטחים ובדרג השני בכ-2.5 תיקים. בנוסף, כ-1.44 דיונים בממוצע מתקיימים עד קבלת ההחלטה הראשונה בתביעה.

מספר הדיונים הממוצע עד שמתקבלת החלטה בתביעה הוא 1-2.9 בהתאם לסוג בקשה: התהליך הקצר ביותר - בתביעות לקצבת נכות לאסירי ציון, והארוך ביותר למס הכנסה, כנראה משום שבדיונים למס הכנסה יש צורך במומחים רבים יותר (לוח 4).

לוח 4

מספר ועדות, מבוטחים, דיונים עד לקבלת החלטה ראשונה, החלטות ראשונות וממוצע דיונים עד לקבלת החלטה, 2013

סוג בקשה	סה"כ מספר ועדות	מספר מבוטחים	מספר דיונים עד לקבלת החלטה	מספר החלטות ראשונות	ממוצע דיונים עד ההחלטה
סך הכל	35,348	29,682	38,301	25,083	
מס הכנסה	8,855	5,228	8,016	2,772	2.9
נפגע איבה	681	314	473	288	1.6
נפגע עבודה	25,806	24,136	29,810	22,021	1.4
אסיר ציון	6	4	2	2	1

קצבת תלויים משולמת לבני משפחתו של הנפגע בעבודה התלויים בו מבחינה כלכלית במקרה של תאונה קטלנית. יש תנודתיות בשיעור התביעות המאושרות (לוח 5). בשנת 2013 למשל התקבלו 314 תביעות לתלויים, 57.3% בהן אושרו.

לוח 5

תביעות לגמלת תלויים, 2009–2013

שנה	מספר תביעות		אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז האישורים מסך התביעות	אחוז אושרו
	התקבלו	אושרו			
2009	294	157	53.4	0.4	-10.3
2010	269	141	52.4	0.3	-10.2
2011	294	202	68.7	0.4	43.3
2012	285	155	54.4	0.3	-23.3
2013	314	180	57.3	0.4	16.1

ה. תשלומים

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו בשנת 2013 במונחים נומינליים, במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע (לוח 15).

לוח 15

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2009–2013

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2009	179.2	196.6	67.4	240.6	263.9	90.5
2010	175.8	187.8	63.9	205.2	219.2	74.6
2011	178.5	184.3	62.5	195.1	201.5	68.4
2012	186.5	189.3	63.7	203.1	206.2	69.4
2013	190.0	190.0	63.4	212.6	212.6	71.0

לוח 16

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2009–2013

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2009	3,156.2	3,462.3	39.6	3,287.7	3,606.6	41.2
2010	3,419.1	3,652.4	41.5	3,403.2	3,635.4	41.3
2011	3,240.0	3,345.6	37.8	3,489.8	3,603.6	40.8
2012	3,329.8	3,380.6	37.9	3,574.4	3,628.9	40.7
2013	3,394.1	3,394.1	37.8	3,649.4	3,649.4	40.6

בשנת 2013 **קצבת הנכות הצמיחה** הממוצעת לעובדים שכירים היתה 3,394.1 ש"ח (לעומת 3,329.8 ש"ח ב-2012) ו-3,574.4 ש"ח לעצמאים (לעומת 3,574.4 ש"ח ב-2012). רמת הקצבה לשכירים ולעצמאים עלתה במונחים ריאליים, אך ירדה כאחוז מהשכר הממוצע - ירדה (לוח 16).

סכום **קצבת התלויים** הממוצעת לחודש לשכירים היה ב-2013 6,239.4 ש"ח (לעומת 6,128 ש"ח ב-2012) ולעצמאים 6,576.4 ש"ח (לעומת 6,480 ש"ח ב-2012). הקצבה עלתה במונחים ריאליים לשכירים וירדה מעט לעצמאים, אך ירדה כאחוז מהשכר הממוצע בשתי הקבוצות (לוח 17).

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה הסתכם ב-2013 בכ-4.08 מיליארד ש"ח (לעומת 3.77 מיליארד ש"ח ב-2012) - עלייה ריאלית של 6.7% (לוח 18). הגידול נובע מעלייה בתשלומים של גמלאות נכות

לוח 17

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2009-2013

שנה	שכירים		עצמאים		אחוז מהשכר הממוצע
	מחירי שוטיפים (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	מחירי 2013 (ש"ח)	מחירי שוטיפים (ש"ח)	
2009	5,992.2	6,573.4	75.1	5,812.3	72.9
2010	6,711.8	7,169.7	81.4	6,054.5	73.4
2011	6,010.3	6,206.2	70.2	6,296.1	73.5
2012	6,128.2	6,221.7	69.8	6,479.7	73.8
2013	6,239.4	6,239.4	69.4	6,576.4	73.2

לוח 18

תשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2009-2013

שנה	מחירים שוטיפים	מחירי 2013	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2009	3,087,170	3,386,618	6.40
2010	3,279,105	3,502,812	3.43
2011	3,450,150	3,562,609	1.71
2012	3,767,946	3,825,440	7.38
2013	4,082,600	4,082,600	6.72

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאו.

לוח 19

התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2009-2013

שנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
2009	100.0	9.7	66.0	10.6	12.8	1.0
2010	100.0	9.8	66.9	10.3	12.1	0.9
2011	100.0	9.7	67.6	10.4	11.5	0.8
2012	100.0	9.8	68.2	9.7	11.6	0.8
2013	100.0	9.8	68.4	9.1	12.0	0.7

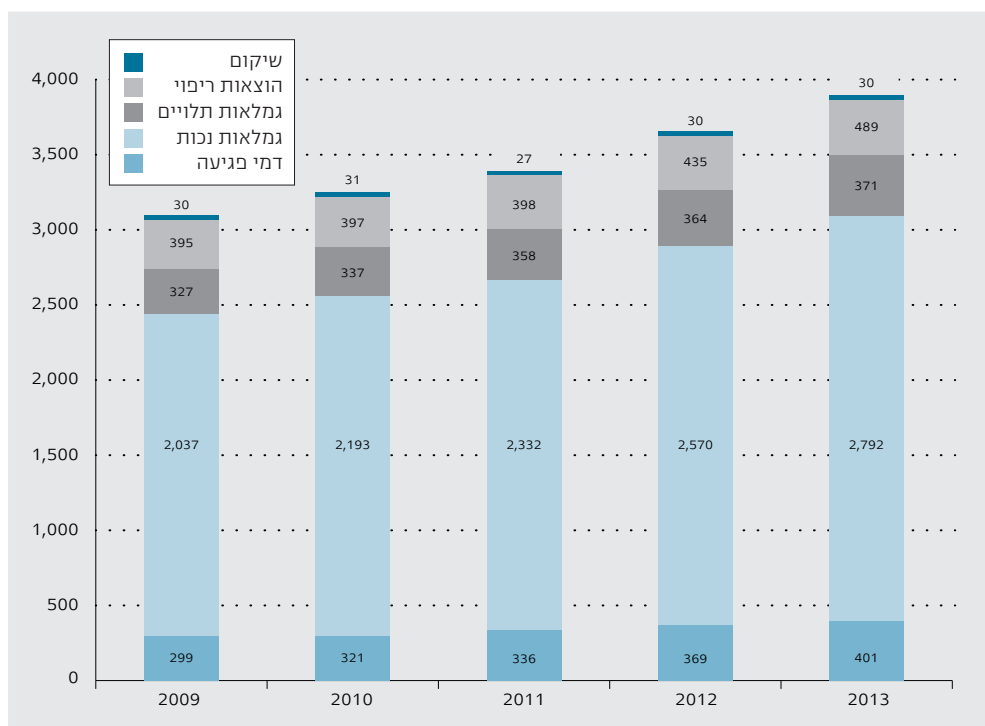
* לא כולל תשלומים לפעולות למניעת תאונות, או למען בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

והוצאות ריפוי מסך התשלומים בענף. התשלומים של שאר הגמלאות מסך התשלומים בענף ירדו בשנת 2013 (לוח 19).

מאז נכנס לתוקף ביטוח נפגעי העבודה חלו שינויים מהותיים בהרכב התשלומים בענף (לוח 19). בראשית דרכו של החוק, מרבית התשלומים (54%) היו לדמי פגיעה לעומת התשלומים לקצבת נכות (כ-40%). התשלומים לדמי פגיעה הם קצרי מועד ומקבליהם מתחלפים במהלך השנה, ואילו התשלומים לקצבת נכות משולמים לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים אף לאחר מכן). חלקם של התשלומים לקצבת נכות הולך וגדל עם השנים (באופן יחסי) בעוד חלקם של התשלומים לדמי פגיעה הולך ופוחת. כיום גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף - כ-68%, והתשלומים לדמי פגיעה רק כ-9% מכלל התשלומים בענף.

תרשים 3

התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2009–2013



* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועוד רפואיות וחוות דעת.

8. נפגעי פעולות איבה

א. כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.¹

השינויים בחוק נוגעים להגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של זכויות אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה (בתנאי שהרשות המאשרת, המתמנה בידי שר הביטחון, אישרה שהפגיעה היא פגיעת איבה):

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי.
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

זכאי לגמלה מי שנפגע בפעולת איבה והוא אחד מאלה:

- תושב ישראל, שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב.
- מי שנכנס לישראל כחוק.
- תושב חוץ שנפגע בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ושנפגע בתחום הקו הירוק.
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגע בתחום הקו הירוק.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. במארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה למן חקיקתו ב-1970 מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים, על הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים, ועל הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים הזכאים על-פי חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי² עם זאת, ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד. הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי או שמעשה האלימות נעשה בידי ארגון טרור.

בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, ובנובמבר 2008 התקבל תיקון (בתחולה מ-1.12.2008) המפרט ומרחיב את זכאותם של יתומים אלה. בשנת 2011 התקבל תיקון נוסף (בתחולה מ-1.8.2011), המרחיב את זכאותם של יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה אם התייתמו בטרם הגיעם לגיל 37.

ב-23.11.09 התקבל תיקון בחוק, ולפיו אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. תחולת החוק מפברואר 2010, ויתוקנו תקנות לעניין קיזוז מענק הנישואין ששולם לאלמנות שנישאו ב-5 השנים האחרונות.

ג. סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** - מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי - בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

2. **תגמולי נכות** - מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). נכה שדרגת נכותו 100% מקבל תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגת 17 בדירוג המינהלי.

נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגיעות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

• **מענק נכות חד-פעמי** - משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך

2 סעיף 18א' בחוק הביטוח הלאומי.

למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% - המענק מחושב לפי 215 חודשים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. התגמולים המיוחדים:

- **תגמול לנכה נצרך** - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
- **תגמול לנכה מחוסר פרנסה** - משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול בעבור נכה איבה שנפטר** - מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הוציאה הנכה.

3. **טיפול רפואי** - הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

4. **שיקום מקצועי וכלכלי** - נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

5. **תגמולים לתלויים** - תגמולים לשאיריו של מי שנספה בפעול איבה: אלמן, אלמנה ויתומים.

תגמול חודשי קבוע - מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גילו/ה, ואם יש עמם ילדים - גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים מוסיפה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

- **שיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים.

- **מענקים לכיסוי הוצאות אבל** - משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

ד. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה, אך הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו בפעולות איבה רבות ובנפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2002-2001 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא, והיחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה (לוח 1).

בשנת 2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, עלה מספר הנספים ומספר הפצועים עלייה תלולה. עם הפצועים נמנו נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי

לוח 1

אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 1947-2013

הרוגים		פצועים		סך הכל נפגעים שאושרו	מספר אירועים**	שנת פגיעה*
מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל			
1,782	1,872	11,634	22,289	13,416	3,984	סך הכל
73	83	143	159	216	170	1957-1947
204	228	475	510	679	372	1976-1958
343	363	797	922	1,140	706	1993-1977
198	203	1,741	1,991	1,939	671	1999-1994
755	762	3,984	7,450	4,739	972	2004-2000
45	50	321	635	366	93	2005
72	87	1,977	5,952	2,049	196	2006
11	12	235	364	246	142	2007
33	33	635	1,345	668	207	2008
6	6	370	1,025	376	114	2009
7	7	100	122	107	86	2010
18	21	295	567	313	99	2011
16	16	514	1,174	530	113	2012
1	1	47	73	48	43	2013

* חלוקת השנים בלוח נעשתה על-פי הנתונים שהוצגו במחקר: ינאי א', פריאור ר' ובר ש' (2005). **נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע**. בהוצאת המוסד לביטוח לאומי. במחקר חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מכ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה (כל יום מ-19.11.08 שבו שוגרו רקטות באזור עוטף עזה נספר כאירוע).

בשנים 2009-2010 נצפתה מגמה של ירידה במספר פעולות איבה, אך ב-2011 שוב עלה מספרן: אושרו 76 אירועים, שבהם היו 209 נפגעים, ומספר ההרוגים עלה ל-17. בשנים 2012-2013 שוב חלה ירידה כך שבשנת 2013 היו 43 אירועים שבהם נפגעו 48 אנשים (47 פצועים והרוג אחד).

ה. מקבלי התגמולים

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 25.6% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2013 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים. 31.8% נוספים לא יכלו לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. במקרים מסוימים, של מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר.

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים השכר הממוצע).
- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) - אפשר לשקול לשלם לו תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2

נפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2013

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	214	173	41
1-30 ימים	70	63	7
31-90 ימים	72	58	14
91 ימים ויותר	72	52	20

2. מקבלי תגמולי נכות

בשנת 2013 קיבלו תגמולי נכות כ-4,404 נכים בממוצע לחודש, לעומת 4,288 בשנת 2012 (לוח 3). עיקר הגידול במספר הנכים בשנים היה בדרגות הנכות הנמוכות.

לוח 3

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2008–2013

דרגת נכות	2008	2009	2010	2011	2012	2013
סך הכל	3,564	3,860	4,113	4,216	4,288	4,404
עד 39	2,625	2,879	3,116	3,216	3,283	3,391
40-49	219	234	238	240	239	245
50-59	272	284	294	298	297	298
60-79	247	259	263	260	267	269
80-99	102	104	105	103	104	101
100	99	100	97	99	98	100

לוח 4

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2013

גיל בעת הפגיעה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים	4,461	2,308	2,153
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 19	23.6	25.3	21.4
20-29	19.7	21.3	17.9
30-44	26.1	26.6	25.6
45-64	25.5	22.4	28.8
+65	5.1	4.0	6.3

51.7% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים (לוח 4). הנכים נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (59%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם.

לוח 5

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מעמד המקבל והתגמול המשולם להם (מספרים), דצמבר 2013

מעמד המקבל	מספר המקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	4,461	2,407
רגיל	2,633	2,680
נצרך	175	14,001
מחוסר פרנסה	105	7,381
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	35	3,263
נכה בדרגה 10%-19%	1,513	**

* כולל הטבות חודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

3. מקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים³. בדצמבר 2013 שולמו תגמולים ל-1,914 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,556 נספים - כ-52% מהתגמולים להורים שכולים וכ-40% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים (לוח 6). התגמול הממוצע נע בין כ-3,778 ש"ח במקרה של יתום עצמאי ועד כ-10,787 ש"ח בממוצע למשפחה שבה אלמן/ה עם ילדים (לוח 7).

לוח 6

**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים
לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2013**

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים	1,564	1,073	491
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.5	13.8	25.5
19-29	21.9	20.4	25.3
30-49	36.3	39.6	29.1
50-64	16.5	17.5	14.5
+65	6.7	7.4	5.1
לא ידוע	1.1	1.3	0.6

לוח 7

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה
וסכום התגמול החודשי (מספרים), דצמבר 2013**

הרכב משפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	1,914	8,435
אלמן/ה שאין עמם ילדים	102	8,238
אלמן/ה שילדיהם בגרו	454	9,567
אלמן/ה עם ילדים	235	10,787
יתומים עצמאיים	23	3,778
הורים שכולים	945	7,458
אחר	155	8,066

* כולל איוון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

1. היקף התשלומים

היקף התשלומים לנפגעי איבה במחירים שוטפים ירד משנת 2011 ועד היום, לאחר עלייה עקבית בשלוש השנים שקדמו לשנת 2011 (לוח 8). במונחים ריאליים המגמה היתה מעורבת. ב-2011 חל גידול ניכר בהיקף התשלומים - כ-476 מיליון ש"ח לעומת 413 מיליון ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי

3 מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים בהן מוצגים בלוח 1.

של 11.3%. הגידול נבע מהתיקון בחוק, שלפיו שולמו תשלומים למפרע לילדים ששני הוריהם מתו כתוצאה מפעולת איבה. ב-2013 שולמו כ-461 מיליון ש"ח לנפגעי איבה - ירידה ריאלית של 2.7% בתשלומים לעומת 2012.

לוח 8

התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2013-2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2013	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	388,365	433,561	4.3
2009	400,000	432,215	-0.3
2010	413,000	434,555	0.5
2011	475,740	483,875	11.4
2012	466,243	466,243	-3.6
2013	460,458	460,458	-2.7

9. שיקום מקצועי

א. כללי

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מסייע לזכאים שנפלטו משוק העבודה או לזכאים נעדרי ניסיון בתעסוקה, להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית באמצעות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. פקידי השיקום, שהם עובדים סוציאליים בהכשרתם, מסייעים באמצעות שירותי אבחון, ייעוץ תעסוקה וליווי למבוטח בכל תהליך השיקום.

עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם שירותים בעין: אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה למי שמתקשים להשתלב בכוחות עצמם בשוק העבודה. נוסף על כך, מי שמשתתף בתהליך שיקום זכאי למימון ההוצאות הנלוות לו, הכוללות מימון האבחון והלימודים, דמי שיקום וכיסוי עלויות הנסיעות אל מקום ההכשרה וממנו, על-פי הוראות החוק.

האוכלוסייה שבה מטפל האגף מחולקת לשלוש קבוצות¹: פונים חדשים לשיקום, משתתפים בעיצומו של תהליך שיקום ומסיימי תוכנית שיקום. נציין כי מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה מבין הזכאים, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך.

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק גם במתן חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים שונים, בהם מתן חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים, מתן חוות דעת בנוגע למינוי מקבל גמלה ועוד. בנוסף, עובדי השיקום מסייעים לנפגעי העבודה ונפגעי האיבה במימון הטבות כספיות שהם זכאים להן, וכן מטפלים באלמנות ובנפגעי פעולות איבה² בשעת משבר.

ב. מי זכאי לשיקום מקצועי?³

- **נכים כלליים** - תושב ישראל שסובל מליקוי גופני, שכלי או נפשי, אם מתקיימים בו כל התנאים האלה: (1) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (2) הוא אינו יכול עוד לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב הליקוי; (3) כתוצאה מהליקוי הוא זקוק ומתאים להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת. גם בן זוג של נכה, אשר עקב הליקוי אינו בר שיקום והוא מתגורר עימו בקביעות, זכאי לשיקום.
- **נפגעי עבודה** - מי שנפגע בעבודה⁴ ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, והוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10%, אם המשך עבודתו במקום הקודם עלול לסכן באופן חריג את בריאותו או את בטיחותו.
- **אלמנים/ות** - אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבל/ת קצבת שאירים או קצבת תלוים ומתקיימים בהם כל התנאים האלה: (1) הוא חסר מקצוע או שאינו יכול להתפרנס ממקצועו

1 משתקם יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת.
 2 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל תמיכה וליווי מתמשך לאורך החיים.
 3 מלבד המפורט, הזכאות לשיקום מקצועי מותנית בהיות התובע מתחת לגיל פרישה.
 4 פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת בזמן ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך לעבודה וממנה, או מחלת מקצוע, על-פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

למחייתו; (2) הוא אינו יכול להוסיף ולעבוד במקום עבודתו הקודם בעקבות התאלמנותו; (3) עובד השיקום קבע כי הוא מתאים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצבו הרפואי ולהשכלתו.

- **נפגעי איבה** - נפגע בפעולת איבה⁵, בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית⁶ לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי.

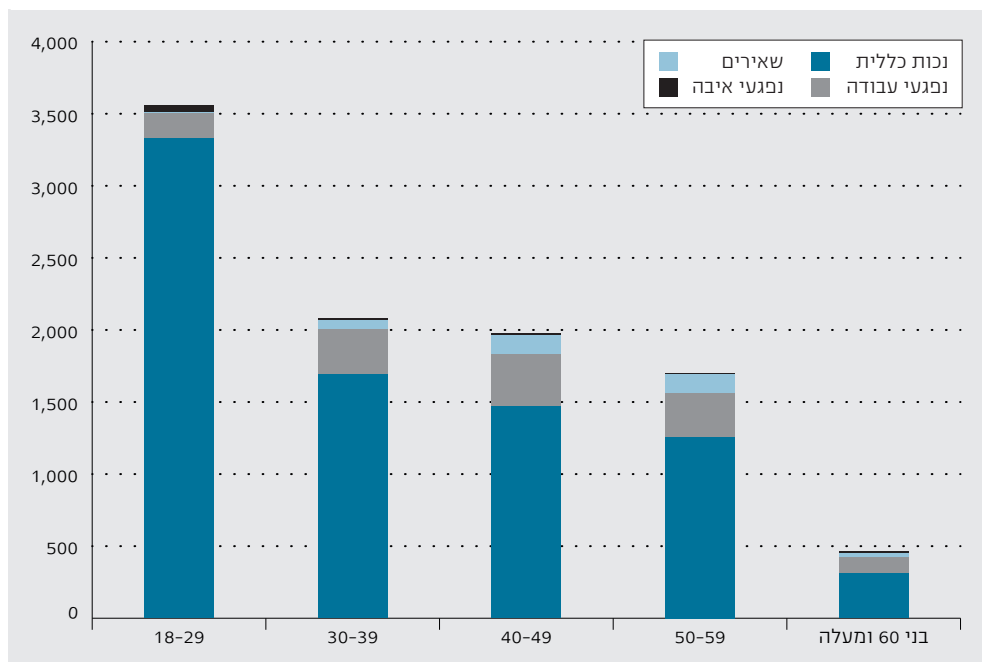
ג. הפונים לשיקום מקצועי

בשנת 2013 פנו לביטוח הלאומי 9,786 אנשים במטרה לעבור שיקום מקצועי, 4% יותר מאשר בשנת 2012. עיקר הגידול נובע מגידול במספר הפניות של נכים כלליים בקבוצת הגיל הצעירה (18-29). כבכל שנה, גם השנה רוב הפונים שייכים לענף נכות כללית (כ-83%) וכ-61% מקבלים קצבה חודשית מענפי הגמלאות השונים במוסד לביטוח לאומי.

לצעירים בשנות העשרים הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום, משום שהכשרה או השכלה גבוהה יקדמו באופן ניכר את סיכוייהם להשתלב בעבודה, ולכן לא מפתיע ש-36% מהפונים לשיקום הם בגילים אלה (תרשים 1). כמו כן, ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשתקמים מענף נכות כללית גדל,

תרשים 1

הפונים לשיקום מקצועי לפי גיל וענף, 2013



5 נפגע איבה הוא מי שנפגע מפעולה של כוחות צבאיים/צבאיים למחצה/כוחות בלתי סדירים של מדינה או ארגון העוינים לישראל, או מפעולה שבוצעה תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם, ואשר כוונתו נגד ישראל.

6 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ויותר.

משום שבקבוצה זו נכללים נכים מלידה שפונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. בגילים המבוגרים יותר גדל חלקם של נפגעי העבודה והאלמנים/ות.

אחד הגורמים המשפיעים ביותר על הצלחת השיקום הוא המוטיבציה הפנימית של המשתתפים: סביר שלמי שפונה ביוזמתו מוטיבציה גבוהה להצלחת התהליך. ל-74% מהפונים לשיקום ב-2013 זו היתה הפנייה הראשונה, ו-80% בהם פנו ביוזמתם. רק ב-15% מהמקרים פקידי השיקום יזמו את הפנייה למבוטח - בדרך כלל לנכים כלליים או לשאירים שמעולם לא פנו בעבר לעזרת השיקום (לוח 1).

לוח 1

הפונים לשיקום מקצועי לפי ענף, מספר הפנייה ויוזם הפנייה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013

מספר הפנייה	סך הכל	מספרים מוחלטים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
סך הכל	מספרים	9,786	100	8,081	1,262	359	84
סך הכל	אחוזים		100	100	100	100	100
סך הכל	פונה	7,236	74	73	80	78	70
פונה	פקידי ביטוח לאומי	5,763	59	56	74	64	62
פנייה ראשונה	גורם בקהילה	1,184	12	13	5	11	7
סך הכל	פונה	289	3	3	1	3	1
פונה	פקידי ביטוח לאומי	2,550	26	27	20	22	30
פונה	גורם בקהילה	2,194	22	23	18	19	26
פנייה חוזרת	גורם בקהילה	193	2	2	1	2	4
		163	2	2	0	1	.

ד. נמצאים בתהליך השיקום

לב הפעילות של אגף השיקום מכוון לסייע למבוטחים להשתלב בשוק העבודה. בתהליך השיקום כמה שלבים, שבהם נבחנת ההתאמה של הפונה לשיקום ומותאמת לו התוכנית הטובה ביותר לצרכיו, לרצונותיו וליכולותיו על פי חוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. להלן השלבים הבולטים בתהליך:

- **אבחון תעסוקה** - בדיקה של כישורי התעסוקה של המבוטח, כולל ייעוץ והכוון מקצועי בידי פקידי השיקום, מכוני אבחון או מרכזי שיקום. האבחון נעשה בהתאם ליכולותיו של המבוטח ובהתאם לחוות הדעת של פקיד השיקום.
- **טרם הכשרה מקצועית** - הקניית הרגלי עבודה במרכזי שיקום, קורסי העצמה, השלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכו'), בהתאם לממצאי אבחון התעסוקה ובהתאמה להשתלבות בהכשרה מקצועית או בעבודה.
- **הכשרה מקצועית** - הכשרה לבעלי כישורי תעסוקה המתאימים ללימודים שבאמצעותם הם רוכשים מקצוע שיסייע להם להשתלב בעבודה: לימודים במוסדות להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות), בתי ספר להנדסאים או קורסים מקצועיים (כגון טכנאי, מזכירות, הנהלת חשבונות ובישול).

לוח 2

תוכניות לשיקום מקצועי ומשתתפים, לפי הענף שהם שייכים אליו וסוג התוכנית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013

סוג התוכנית	סה"כ תוכניות	סך הכל		נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
		מספרים מוחלטים	אחוזים				
מספרים מוחלטים	48,458	41,840	6,288	2,362	1,228		
אחוזים	100	81	12	5	2		
אבחון	21,683	80	14	4	2		
לתוכנית	9,321	82	13	4	1		
אבחון פנימי לזכאות	7,391	80	13	5	2		
אבחון פנימי לתוכניות	4,971	74	19	4	2		
אבחון חיצוני	3,813	78	13	7	3		
סך הכל	2,656	77	14	7	2		
טרומ הכשרה	1,157	79	12	6	4		
השלמת השכלה	7,680	82	10	5	4		
הקניית הרגלי עבודה	2,986	71	16	11	2		
סך הכל	4,694	85	7	2	5		
קורס מקצועי	3,100	83	11	5	1		
השכלה גבוהה	1,422	90	8	2	1		
סיוע בהשמה	463	96	3	0	0		
יצירת תנאים לימודיים	10,297	81	11	6	2		
הפניה לעבודה ב"המשקם"	22,636	17,958	2,995	1,006	677		
מעקב ואחזקה	100	79	13	4	3		

• **השמה בעבודה** - העובדים מסייעים למבוטחים בעלי מקצוע או מי שסיימו הכשרה מקצועית לחפש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותם במקום העבודה.

בתהליך השיקום משתתפים מי שהתחילו תוכנית שיקום השנה ומי שהתחילו שיקום בעבר ועדיין לא סיימו. בשנת 2013 השתתפו כ-22 אלף מבוטחים בכ-48 אלף אבחונים ותוכניות שיקום שונים (לוח 2). בממוצע, כל משתתף השתתף בשתי תוכניות, שאחת מהן היתה אבחון לתוכנית. 4,661 תוכניות התקיימו בידי ספקי שירותי שיקום, 84% מהן במרכזי השיקום של הקרן למפעלי שיקום.

מדינת ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם המערבי בשיעור האקדמאים שבה, תופעה זו אינה פוסחת גם על משתתפי תוכניות השיקום. כ-61% מהמשתתפים בתוכניות להכשרה מקצועית הופנו ללימודים אקדמיים. נוסף על כך, מעניין לראות את התפתחות שיעור התוכניות להשכלה גבוהה לאורך השנים (תרשים 2). משנת 2005 ועד היום שיעור התוכניות להשכלה גבוהה הוכפל - מלבד הגידול הטבעי במספר התוכניות להשכלה גבוהה, גם לירידה במספר התוכניות להכשרה מקצועית השפעה על הגידול בשיעור התוכניות הללו.

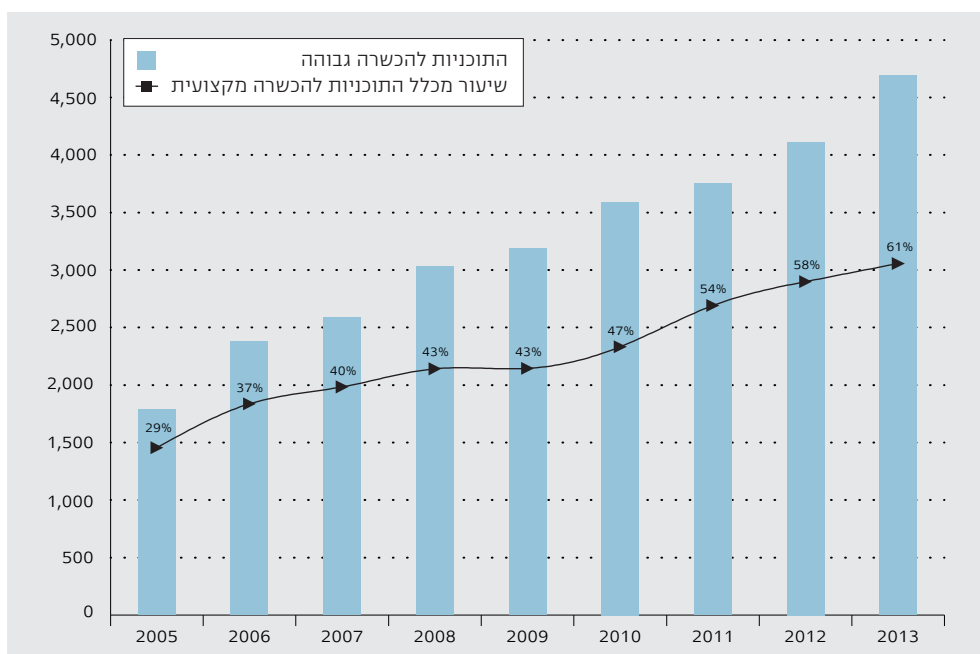
בלוח 3 מובאת התפלגות המשתתפים בהתאם לליקוי העיקרי⁷ ושיעורי הנכות הרפואית שלהם. סביר להניח שבעלי אחוזי הנכות הרפואית הנמוכים עצמאים יותר ויכולים להשתלב בשוק העבודה

7 ליקוי עיקרי הוא זה ששיעור הנכות הרפואית בו הוא הגבוה ביותר מבין הליקויים של האדם.

בכוחות עצמם, וככל שגדלה הנכות הרפואית קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. אין זה מפתיע אפוא, ש-36% ממשותפי תהליך שיקום בשנת 2013 הם בעלי 40-59 אחוזי נכות רפואית, שכן מבחינת שיעורי הנכות זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום בכלל הנכים. בקרב

תרשים 2

תוכניות להשכלה גבוהה ושיעור מכלל התוכניות להכשרה מקצועית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013-2005



לוח 3

משתתפים בתוכניות שיקום מקצועי לפי אחוזי הנכות הרפואית והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013

אחוז נכות רפואית						סך הכל		ליקוי עיקרי
100-80	79-60	59-40	39-20	19-10	ללא *	אחוזים	מספרים מוחלטים	
3,060	3,941	8,169	4,664	1,460	1,342		22,636	סך הכל - מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	100	100		
5	18	45	28	14		27	6,027	נפש או פיגור
24	25	21	21	10		20	4,505	פנימי
6	4	2	2	2		3	611	אורוגניטלי
25	18	11	10	7		13	2,907	נוירולוגי
13	17	14	26	61		19	4,341	לוקומוטורי
20	4	2	2	1		5	1,072	ראייה
5	12	2	3	3		4	995	שמיעה
2	3	3	8	2	100	10	2,178	אחר **

* הזכאות לשיקום בענפי איבה ושאיירים אינה בהכרח תוצאה של מצבו הרפואי של המשתתף.

** קטגוריה זו כוללת גם משתתפים ללא ליקוי.

המשתקמים בעלי שיעורי הנכות הרפואית הנמוכים (10%-19%) בולט חלקם של הסובלים מבעיות לוקומוטוריות, ובקרב בעלי שיעורי נכות גבוהים יותר גדול חלקם של הסובלים מבעיות פנימיות ונירולוגיות. 65% מהסובלים מבעיות לוקומוטוריות שייכים לענף נפגעי עבודה.

ה. מסיימי טיפול שיקומי

הצלחת השיקום המקצועי תלויה במוטיבציה של הפונים להשתקם, כך שקליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם אינו מעוניין בכך.

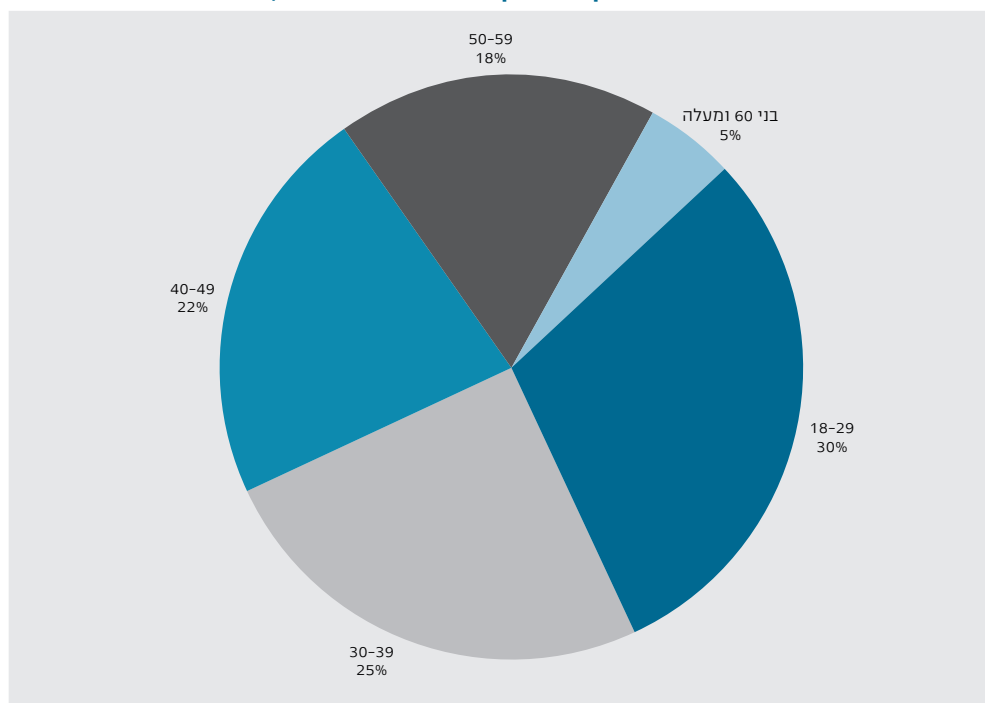
לוח 4

מסיימי טיפול שיקומי לפי הענף שהם שייכים אליו ואופן הסיום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013

אופן הסיום	סך הכל		נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
	מספרים מוחלטים	אחוזים				
סך הכל	11,591		8,988	1,766	510	327
מספרים מוחלטים						
אחוזים						
נקלט בעבודה	4,268	100	78	15	4	3
סיים הכשרה מקצועית	720	100	79	9	10	2
סיים טרום הכשרה	701	100	82	11	5	1
הופנה לגורם אחר	579	100	94	5	1	1
הפסקת טיפול	5,323	100	78	17	2	3

תרשים 3

מסיימי טיפול שיקומי שנקלטו בעבודה לפי גיל, 2013



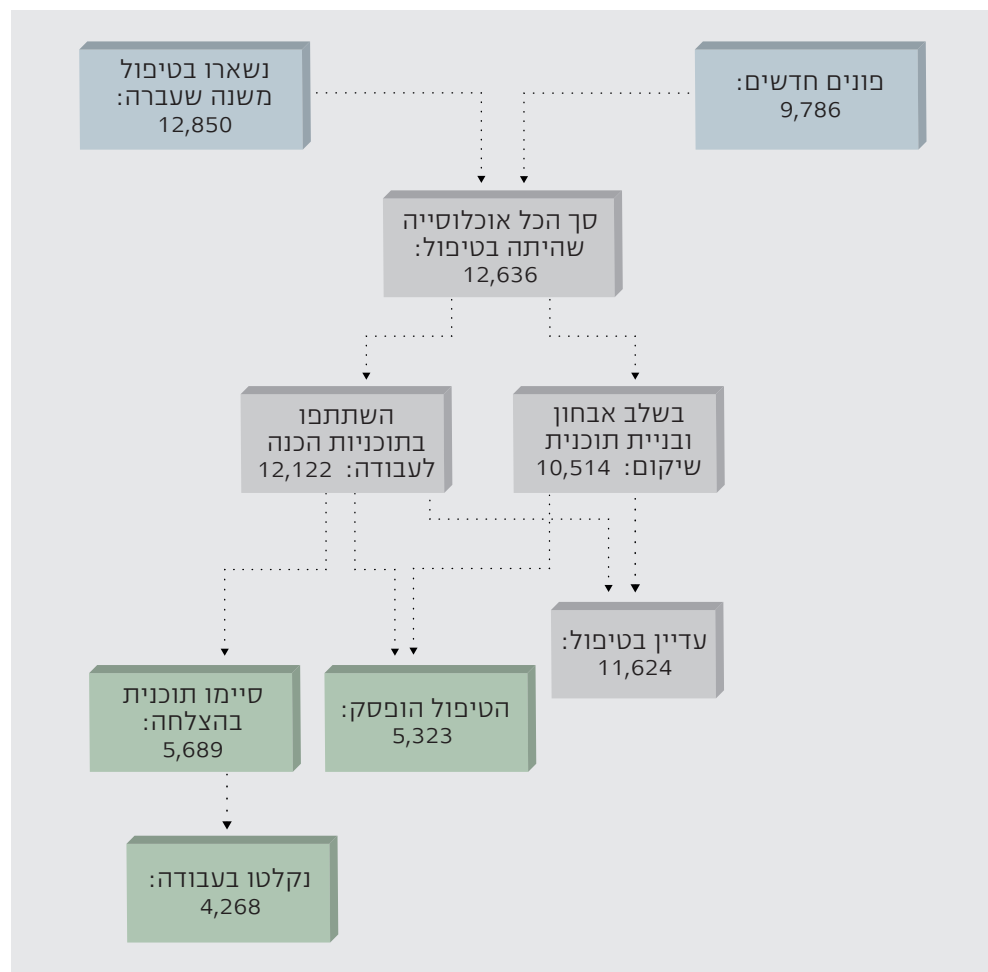
בשנת 2013 הסתיים הטיפול ב-11,591 אנשים. 5,689 משתקמים סיימו לפחות אחת מתוכניות ההכנה לעבודה בשוק החופשי, 75% בהם הצליחו להשתלב בעבודה, כאשר קצת יותר ממחצית המשתלבים בעבודה היו זכאים לקצבת נכות חודשית מענפי נכות כללית או נפגעי עבודה. נתון זה מבליט את היותו של אגף השיקום בביטוח לאומי גורם מרכזי בשילוב נכים בשוק העבודה. ל-5,323 אנשים הטיפול השיקומי הופסק, בדרך כלל (ב-65%) כיוון שנמצאו לא מתאימים.

למסיימי תוכניות השיקום בשנת 2013 נדרשו בממוצע שנתיים וחודשיים לסיים את התוכנית. עם זאת, משך תהליך השיקום אינו קבוע והוא מושפע מגורמים רבים, החל במספר התוכניות שהמשתקם משתתף בהן, עבור בסוג ההכשרה וכלה במצבו הרפואי. להלן כמה דוגמאות להבדלים בין המסיימים:

- מי שסיימו לענף נכות כללית סיימו את התוכנית בממוצע בתוך שנתיים ושלושה חודשים, בעוד שלמשתקמים מנפגעי עבודה נדרשו בממוצע רק שנה ושבעה חודשים לסיום. הבדלים

תרשים 4

האוכלוסייה בשיקום מקצועי לפי שלבי התהליך, 2013



אלה נובעים בין היתר מהרגלי העבודה של המשתקמים וממידת העצמאות של המשתקמים בשני הענפים.

- גם למצבו הרפואי של המשתקם השפעה רבה על משך השהות שלו במסגרת השיקום: לבעלי שיעור נכות רפואית הגבוהה מ-65% התהליך היה ארוך ב-50% לעומת בעלי נכות רפואית הנמוכה מ-40% (2.7 שנים לעומת 1.8 שנים).

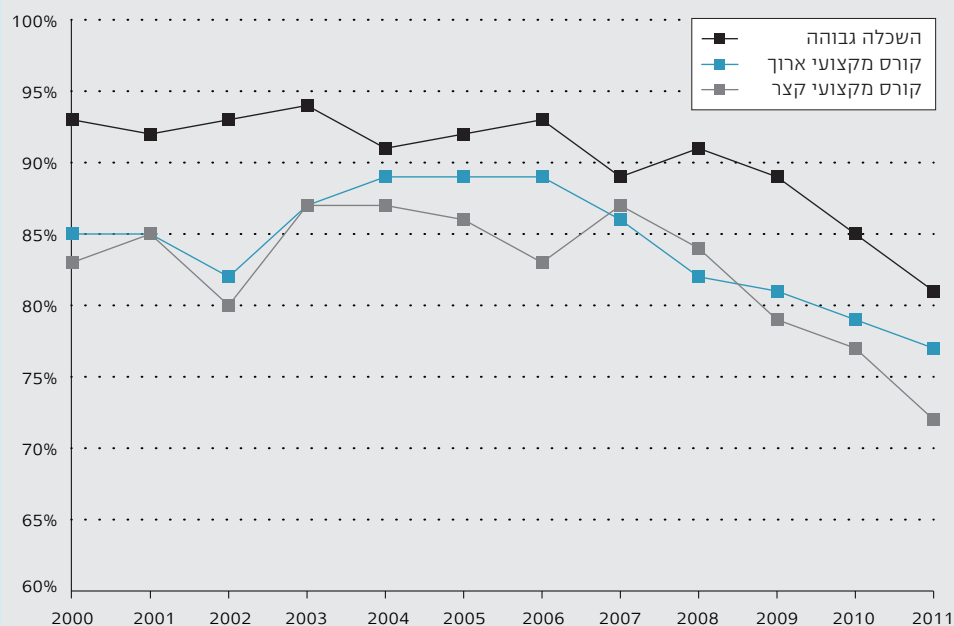
אין ספק כי להתפלגות גילם של המשתקמים (תרשים 1) השפעה מכרעת על שיעור המשתלבים בעבודה בכל קבוצת גיל (תרשים 3). עם זאת, על אף המאמץ לשלבם בתעסוקה, שיעור בני 18-29 בקרב הנקלטים בשוק העבודה נמוך במעט לעומת שיעורם מבין הפונים החדשים (30% לעומת 36%) - ייתכן שזו תוצאה של מצבם הרפואי והעדר כישורי עבודה וניסיון בתעסוקה.

השתלבות בעבודה של מסיימי תוכניות שיקום

אחת ממטרותיו המרכזיות של אגף השיקום היא שילוב המשתקמים בעבודה: תוכנית שיקום שבסופה המשתקם מוצא עבודה במקצוע שרכש והוא מתמיד בה לאורך זמן, נחשבת להצלחה. כדי לקבל תמונה כוללת ולא רק בנקודת זמן מסוימת, בחנו את המגמות במהלך השנים. במוסד לביטוח לאומי מתקבל מידע ממוכן ומפורט על מצב התעסוקה של האדם כשנה לאחר

תרשים 1

שיעור המשתלבים בעבודה מבין מסיימי תוכניות ההכשרה, 2000-2011



תום שנת המס¹ (בזמן כתיבת שורות אלה הנתונים קיימים עד שנת 2012), ועל כן נבחנו משתקמים אשר תוכניות ההכשרה שהשתתפו בהן הסתיימו עד 2011.

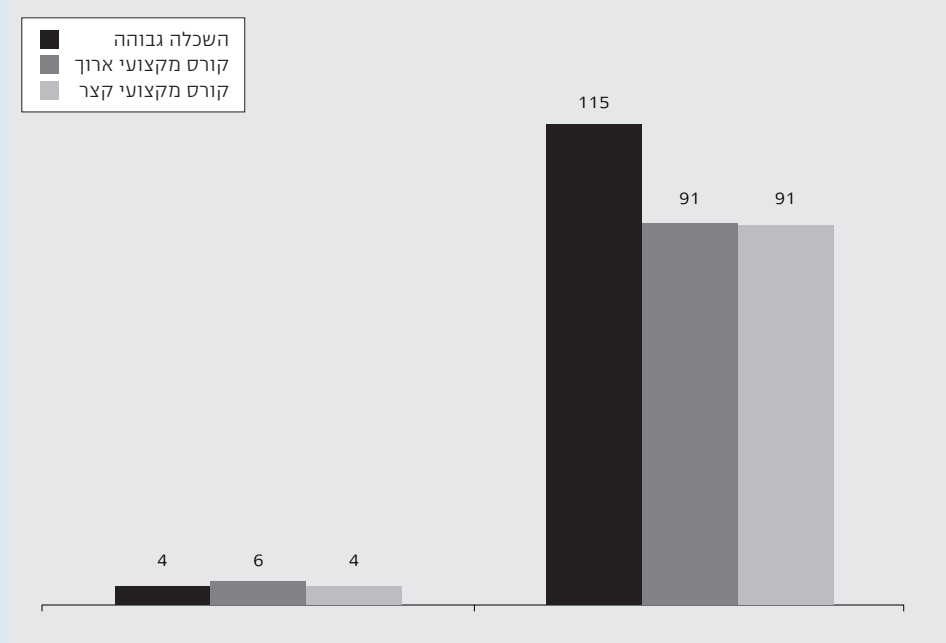
כדי לבחון את תרומת אגף השיקום להשתלבותם בעבודה של המשתקמים, נבחנו רק משתקמים שסיימו תוכניות הכשרה מקצועית. את תוכניות ההכשרה בחרנו לחלק לשלוש קבוצות: (א) תוכניות השכלה גבוהה; (ב) קורסים מקצועיים ארוכים (שאורכם תשעה חודשים או יותר); (ג) קורסים מקצועיים קצרים (שאורכם עד תשעה חודשים).

הממצאים מלמדים, כי בשנים 2002-2008, הצליחו להשתלב בעבודה בממוצע 92% ממסיימי התוכניות להשכלה גבוהה, לעומת כ-85% ממסיימי התוכניות המקצועיות, הן הארוכות והן הקצרות (תרשים 1). מן הסתם, מאחר שלא התקיים מיצוי מלא של פוטנציאל התעסוקה של מסיימי תוכניות השיקום מ-2009 ואילך, אפשר להבחין בירידה בשיעורי המשתלבים בעבודה בשנים הללו.

נתוני השכר הקיימים בביטוח לאומי אינם מאפשרים להשוות בין המקצוע שלמד המשתקם לבין התפקיד שהוא ממלא במקום עבודתו. עם זאת אנו יכולים לבחון את משך זמן חיפוש העבודה ואורך תקופת העבודה, שגם הם משתנים חשובים בבחינת יעילות תוכנית ההכשרה: ל-50% ממסיימי תוכניות השכלה גבוהה נדרשו פחות מ-4 חודשים ממועד סיום התוכנית למצוא עבודה,

תרשים 2

**משך זמן חיפוש עבודה ומספר חודשי עבודה (חודשים)
של מסיימי תוכניות ההכשרה שהשתלבו בעבודה, 2007-2000**



1 נתוני התעסוקה וההכנסות מופקים בידי רשות המיסים ומתבססים על ההכנסות המדווחות על כלל העובדים במשק, הן השכירים והן העצמאים.

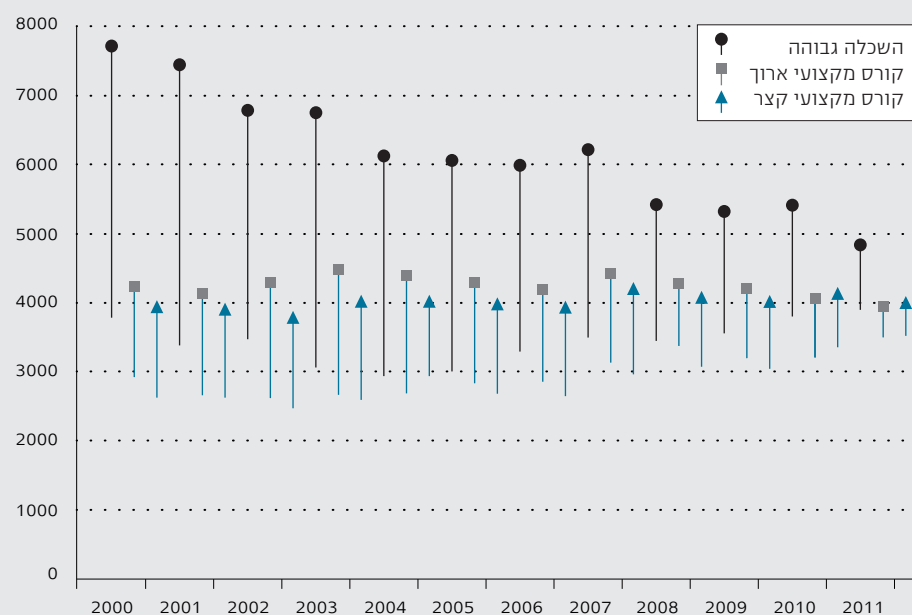
כך גם למסיימי קורסים מקצועיים קצרים. ל-50% ממסיימי הקורסים המקצועיים הארוכים נדרשו עד 6 חודשים ממועד סיום הקורס למצוא עבודה. אפשר גם לראות שההשמה בעבודה יציבה יותר אצל מסיימי תוכניות להשכלה גבוהה: תקופת העבודה שלהם ארוכה בשנתיים מזו של מסיימי קורסים מקצועיים.

בנוסף, קצב התפתחות השכר של מסיימי תוכניות להשכלה גבוהה גבוה מזה של אחרים: מתרשים 2 עולה שאמנם אין הבדל של ממש בשכרם ההתחלתי של מסיימי התוכניות השונות (השכר ההתחלתי של מסיימי התוכניות להשכלה גבוהה רק במקצת), אך ההתקדמות בשכר של מסיימי תוכניות להשכלה גבוהה שונה מהותית בהשוואה למסיימי הקורסים המקצועיים. אם נניח שהיחידים שהספיקו למצוא את פוטנציאל ההשתכרות שלהם הם מסיימי התוכניות בשנים 2000-2001, אזי בעוד מסיימי הקורסים המקצועיים מגדילים את שכרם ב-33% בממוצע במהלך השנים, מסיימי התוכניות להשכלה גבוהה מצליחים להכפיל את שכרם פי 2 - נתון שהוא לכשעצמו מצדיק את הגידול בשיעור התוכניות להשכלה גבוהה בכלל תוכניות ההכשרה.

בימים אלה שוקדים בביטוח הלאומי על עריכת מחקר שנועד לבחון את העלות והתועלת של תוכניות ההכנה לעבודה השונות הניתנות בידי אגף השיקום של המוסד וכן את השינויים שחלו במשתנים אלה לאורך השנים.

תרשים 3

התפתחות השכר של מסיימי תוכניות ההכשרה אשר השתלבו בעבודה, 2000-2011

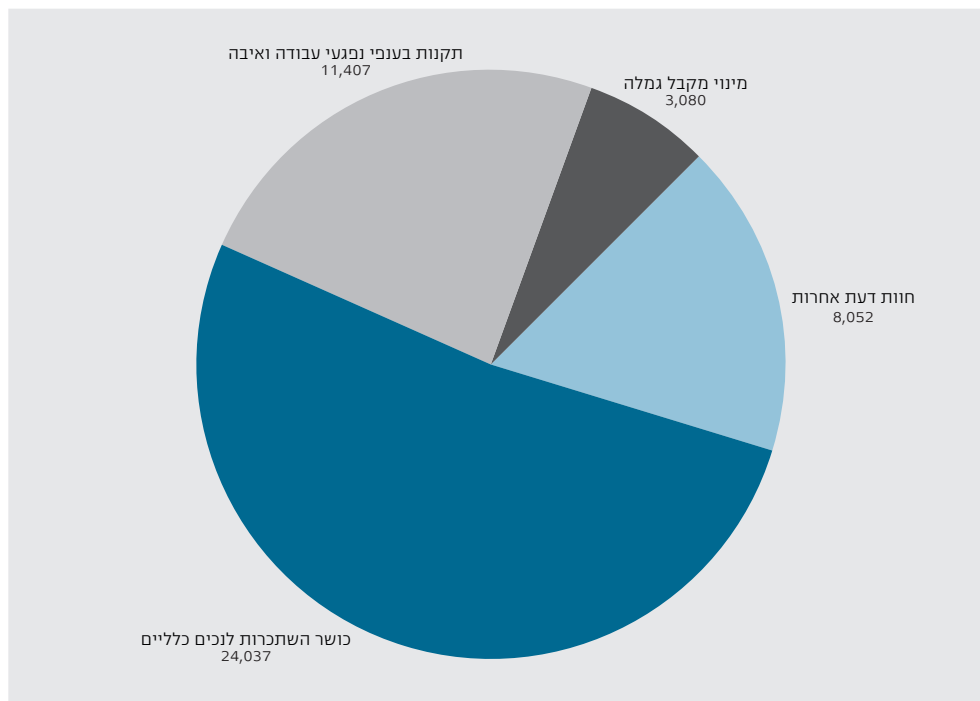


1. פעולות נוספות של אגף השיקום

לצד השיקום המקצועי מספקים אנשי אגף השיקום גם חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים האלה: (א) חוות דעת לקביעת דרגת כושר השתכרות לנכים; (ב) מינוי מקבל גמלה; (ג) חוות דעת לקביעת הזכאות של נפגעי עבודה להעלאת דרגת הנכות (תקנות 15) וקביעת הזכאות

תרשים 5

מקבלי סיוע למיצוי זכויות לפי ענף, 2013



להיוונים; (ד) קביעת הזכאות לתגמולים מיוחדים לנפגעי עבודה ולנפגעי פעולות איבה. נוסף על כך, עובדי השיקום כותבים חוות דעת נוספות שלא במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

בשנת 2013 כתבו עובדי שיקום בסך הכל 46,576 חוות דעת שונות, 52% בהן בעניין קביעת דרגת כושר ההשתכרות לנכים כלליים (תרשים 5).

נוסף על כך, מסייעים עובדי האגף לאוכלוסיות נפגעי עבודה ונפגעי איבה במיצוי הטבות כספיות שהם זכאים להן (כגון קצבה מיוחדת ומענקים מיוחדים). בשנת 2013 הם סייעו ל-4,888 אנשים במיצוי זכויות כספיות, כאשר ל-1,123 בהם הסתיים השנה הטיפול. בהיותם עובדים סוציאליים, עובדי האגף מטפלים גם באלמנות ובנפגעי פעולות איבה⁸ בשעת משבר. ב-2013 הם טיפלו ב-103 אנשים.

ז. תשלומים

תהליך השיקום המקצועי כרוך גם במימון תשלומים נלווים הנדרשים לשיקום: הוצאות מחיה, לימודים וניידות. להלן פירוט התשלומים:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים שאינם זכאים לקצבת נכות כללית או נכות מעבודה, ובתנאי שהם לומדים 20 שעות שבועיות לפחות.

8 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל תמיכה וליווי לאורך החיים.

- **נסיעות:** יש שלוש אפשרויות להשתתפות בהוצאות נסיעות: (1) החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית. (2) השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי גמלת ניידות חלקית. (3) שימוש בשירותי ההסעה שמפעיל המוסד למשתקמים בעלי שיעור נכות רפואית של 65% או יותר שהם חסרי רכב וחסרי רשיון נהיגה.
 - **שכר לימוד:** השתתפות בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה, עד הסכום המרבי שנקבע בהוראות אגף השיקום.
 - **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר, על-פי הצורך ובהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וכן סיוע לזקוקים לתרגום לשפת הסימנים, תמלול, הקראות וכו'.
 - **שכר דירה:** השתתפות בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, בהתאם לתוכנית לימודיהם.
 - **מכשירים:** סיוע לנכים ברכישת מכשירים החיוניים והכרחיים לשיקום (מחשב, מקלדת מותאמת לעיוורים, ספרים, ציוד לימודי וכו').
 - **הוצאות אחרות (כולל אש"ל):** סיוע למיציא זכויות כספיות בעיקר בקרב נפגעי איבה ונפגעי עבודה וכן השתתפות בהוצאת כלכלה בכפוף לתקנות.
- בשנים האחרונות גברה ההקפדה על אישורי זכאות לשיקום למתאימים בלבד ועל התאמת תוכניות שיקום מיטביות. בשנת 2013 שולמו במסגרת השיקום המקצועי כ-249 מיליון ש"ח ל-14,569 אנשים שונים⁹.

התפלגות התשלומים ב-2013 אינה שונה מהתפלגות התשלומים בשנים הקודמות (לוח 6).

1. ההוצאה בענף נכות מהווה כ-67% מסך ההוצאה השנתית, אף שמשתקמי הענף מהווים כ-80% מסך המשתקמים - זאת בעיקר תוצאה של תנאי הזכאות בענפים האחרים.
 2. ההוצאות העיקריות של הענף הן לתשלומי שכר לימוד (כ-46% מסך ההוצאה), המשולמים לכ-90% מהמשתתפים, ולדמי שיקום, המהווים כשליש מסך ההוצאה.
 3. העלות הממוצעת למשתקם היתה כ-15 אלף ש"ח בשנה.
- על-פי החוק, מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר (בהם שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות ושכר דירה) לעומת מי שאינו לומד, כאשר כל אדם

לוח 5

ההוצאה לשיקום מקצועי לפי ענף, (מחירי 2013, אלפי ש"ח), 2009-2013

שנה	סך כל ההוצאה	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאימים	נפגעי איבה
2009	257,067	167,367	27,677	12,562	49,461
2010	265,667	177,325	28,587	13,148	46,608
2011	203,343	125,293	24,173	12,032	41,845
2012	242,765	162,272	26,525	11,815	42,154
2013	248,889	169,547	26,826	10,184	42,332

לוח 6

התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף ומספר המקבלים (אחוזים), 2013

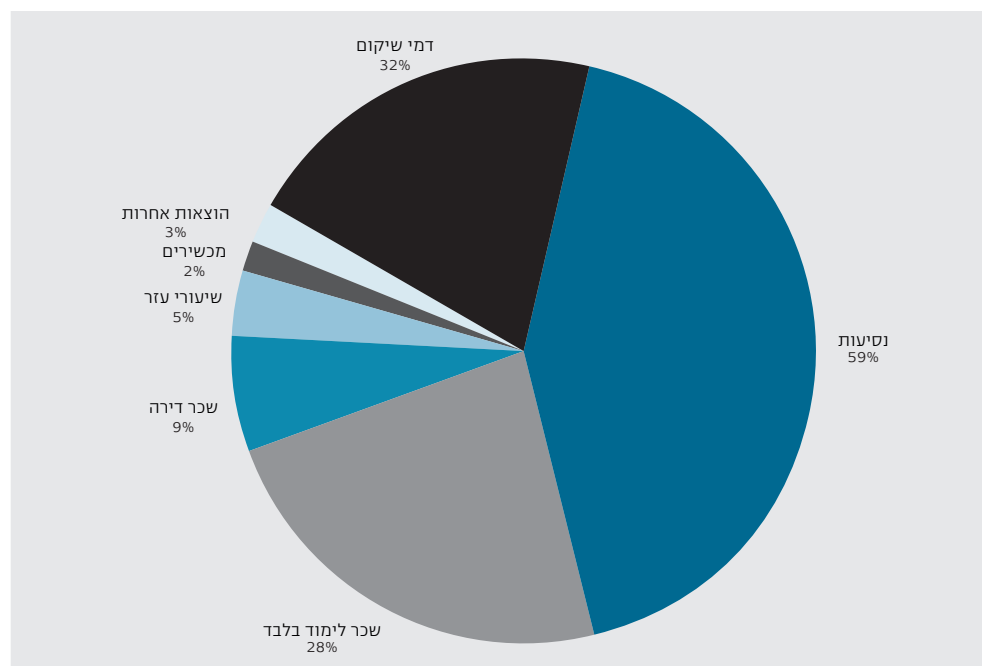
הוצאות אחרות	מכשירים	שיעורי עזר	שכר דירה	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד	סך הכל	
							מספרים (אלפי ש"ח)	אחוזים
8	1	3	5	5	32	46	248,889	100
0	1	4	7	6	30	52	169,547	100
0	0	1	1	5	57	35	26,826	100
0	0	0	0	7	49	42	10,184	100
60	0	0	0	0	10	30	42,332	100
1,246	277	770	1,322	8,754	4,754	13,144	14,569	

* לא כל הזכאים לתשלום אחר השתתפו בתוכנית שיקום מקצועי.

יכול לקבל יותר מתשלום אחד. בדומה לשנים הקודמות, כ-32% קיבלו ב-2013 השלמה לקצבת נכות מלאה (דמי שיקום) כחלק מהשתתפותם בתוכנית שיקום (תרשים 6). ב-59% מהמקרים המוסד השתתף בהוצאות הנסיעה למקום הלימודים. 28% ממקבלי שכר הלימוד אינם מקבלים תשלומים נוספים - אפשר להניח שרובם מקבלים קצבאות מלאות.

תרשים 6

תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2013



10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת החיים שלו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2007 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו לפני אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית לאחר חמישה ימי המתנה למי שפוטר מעבודתו והסכים לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות **עבודה מתאימה** מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. מובטלים אחרים חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגיל, להשכלה ולמצב המשפחתי². מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגיל ולשכר של המובטל³ ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא היה בהכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה - 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
- 2 תקופת המיצי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
 - * 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
 - * 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 138 יום: לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
 - * 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

חלק השכר של המובטל	עד גיל 28	מעל גיל 28
חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע	60%	80%
חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו	40%	50%
חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע	35%	45%
חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח	25%	30%

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד בעבודה מועדפת/נדרשת כהגדרתו בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי ב-2013 למענק בסכום של 9,370 ש"ח. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול ב-138 (ימים) וחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

השוואת תנאי הזכאות של מובטל שעבד במשרה יומית למובטל שעבד במשרה חודשית

במאוס 2013 נכנס לתוקף שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכאות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה, בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי. ממועד זה תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה היא אחידה ואינה תלויה במספר ימי עבודה בחודש: 12 חודשי עבודה מתוך 18 שקדמו לאבטלה. השכר הבסיסי לחישוב דמי אבטלה הוא השכר של ששת החודשים האחרונים (לפני התיקון הבסיס היה שכר של שלושה החודשים האחרונים לעובד חודשי ושכר של 75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי).

המובטלים שעבדו במשרה יומית הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. עוד לפני המעבר לשבוע עבודה של חמישה ימים מצבם היה קשה - היה עליהם לצבור ימים כמו העובדים החודשיים. קיצור שבוע העבודה הקשה עליהם כפליים - חודש עבודה של עובדים חודשיים הוא כ-21 ימים, ושלהם 25. השינוי בחוק תיקן את העוול שנגרם להם: התקופה המזכה בדמי אבטלה נעשתה אחידה ונקבעה ל-12 חודשי עבודה (ללא תלות במספר ימי עבודה בחודש) מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. מספר המובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה ב-2013 בעקבות שינוי החקיקה האמור עלה בכ-4%. בשנים הבאות צפויה עלייה של כ-10% במספר המקבלים עקב שינוי זה.

ג. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2013 עלה בכ-12% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ומספר הבלתי מועסקים ירד בכ-8%. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-69 אלף איש בממוצע

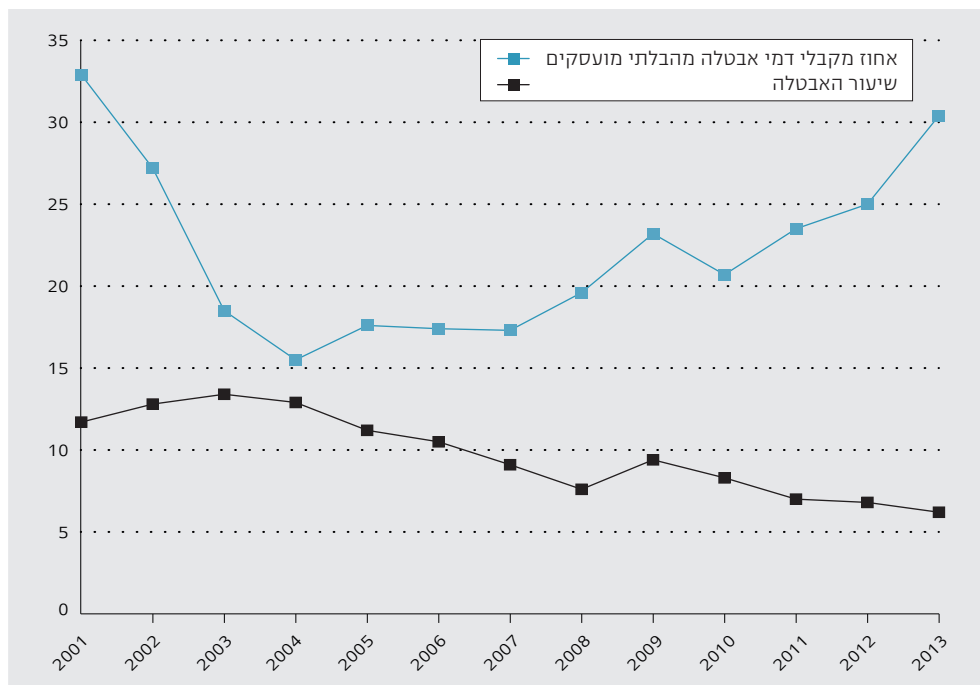
לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2001-2013

שנה	בלתי מועסקים		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מהבלתי מועסקים
2001	318.0	11.7	104,707	32.9
2002	356.6	12.8	97,052	27.2
2003	380.2	13.4	70,450	18.5
2004	377.4	12.9	58,350	15.5
2005	334.9	11.2	58,830	17.6
2006	320.9	10.5	55,941	17.4
2007	287.8	9.1	49,817	17.3
2008	245.2	7.6	48,045	19.6
2009	315.0	9.4	73,025	23.2
2010	283.9	8.3	58,634	20.7
2011	243.9	7.0	57,354	23.5
2012	247.1	6.8	61,759	25.0
2013	228.4	6.2	69,351	30.4

תרשים 1

שיעור האבטלה ושיעור מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים, 2001–2013



לחודש לעומת כ-62 אלף ב-2012. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-228 אלף לעומת 247 אלף. לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי האבטלה ושיעורם בכלל הבלתי מועסקים בשנים 2001–2013.

כ-30% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2013. זו עלייה של כ-5 נקודות האחוז לעומת 2012, והיא נובעת מהירידה המפתיעה במספר הבלתי מועסקים ב-2013 מצד אחד ומהעלייה במספר המקבלים דמי אבטלה בשל התיקון בנוגע לעובדים יומיים מצד אחר (ר' לעיל). יצוין שזהו השיעור הגבוה ביותר מ-2001, אז כיסה ביטוח אבטלה כשליש מהבלתי מועסקים.

נמצא מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לבין שיעור מקבלי דמי האבטלה מהבלתי מועסקים: בשיעורי האבטלה הגבוהים, מספר מקבלי דמי האבטלה גדל אך שיעורם מהבלתי מועסקים קטן, בשיעורי האבטלה הנמוכים מספר מקבלי דמי האבטלה ירד במידה מתונה יותר ולכן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים גדל.

ד. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2013, כ-213 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה, שהם כ-69 אלף בממוצע לחודש - עלייה של כ-12% בהשוואה ל-2012. לאחר שינוי חקיקה ב-2007, שחייב את החיילים המשוחררים לצבור תקופת אכשרה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, רובם המכריע (99.5%) היו מועסקים ב-2013 לפני אבטלתם. מספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה כמעט התאפס - הם לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה אף שהיו מחויבים בשישה חודשים בלבד מ-12 החודשים שמיום שחרורם (מובטל שאינו חייל חייב בתקופת אכשרה של 12 חודשים מ-18 החודשים שקדמו לאבטלתו) (לוח 2).

לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006–2013

שנת אבטלה	סך הכל		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			חיילים משוחררים		
	מספרים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל (מספרים)	אחוז מסך כל המקבלים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל	אחוז מסך כל המקבלים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
סך הכל								
2006	183,439	-3.4	153,538	83.7	-4.4	29,901	16.3	2.6
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4	-5.2	17,253	10.6	-42.3
2008	156,450	-3.9	154,103	98.5	5.9	2,347	1.5	-86.4
2009	218,174	39.5	216,384	99.2	40.4	1,790	0.8	-23.7
2010	182,065	-16.5	180,662	99.2	-16.5	1,403	0.8	-21.6
2011	178,547	-1.9	177,149	99.2	-1.9	1,398	0.8	-15.4
2012	193,201	8.2	191,617	99.2	8.2	1,584	0.8	13.3
2013	217,802	12.7	216,038	99.2	12.7	1,764	0.8	11.4
ממוצע חודשי								
2006	55,941	-4.9	49,294	88.1	-5.8	6,647	11.9	2.3
2007	49,817	-11.0	45,936	92.2	-6.8	3,881	7.8	-41.6
2008	48,045	-3.4	47,559	99.0	3.5	486	1.0	-87.5
2009	73,025	52.0	72,654	99.5	52.8	371	0.5	-23.7
2010	58,634	-19.7	58,343	99.5	22.7	291	0.5	-40.2
2011	57,354	-2.2	57,065	99.5	-2.2	289	0.5	-0.4
2012	61,759	7.7	61,431	99.5	7.7	328	0.5	13.3
2013	69,351	12.3	68,980	99.5	12.3	371	0.5	13.1

לוח 3

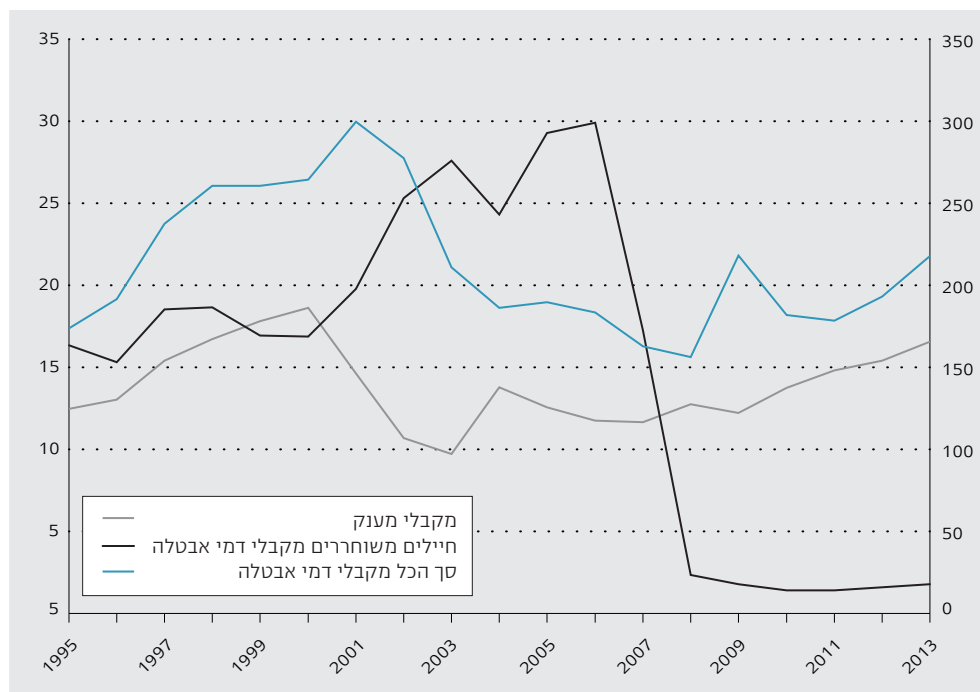
מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006–2013

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
2006	100.0	26.1	73.9
2007	100.0	26.8	73.2
2008	100.0	28.3	71.7
2009	100.0	29.1	70.9
2010	100.0	28.3	71.7
2011	100.0	28.5	71.5
2012	100.0	28.8	71.2
2013	100.0	29.6	70.4

בתרשים 2 מוצג ההבדל בין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. בעקבות שינוי חקיקה שביטל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, בוטל הקשר בין שתי הסדרות.

תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1995–2013



הבחנה של מקבלי דמי אבטלה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנת 2013 שיעור האקדמאים מכלל המקבלים הגיע לשיא של כמעט 30% (לוח 3). שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות.

ה. עומק האבטלה (משך תשלום)

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011 עקב ההסכם שנחקק בהוראת שעה בתחילת 2009, ולפיו קוצרה תקופת העבודה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה מ-12 מתוך 18 חודשים ל-9 מתוך 18 חודשים⁴, היו תקופות נוספות - 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכויות לדמי אבטלה מוגבל לשנה מיום האבטלה הראשון.

בשנת 2013 עומק האבטלה התייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם ב-2012. לא חל שינוי של ממש בעומק האבטלה הממוצע בין שתי השנים: מ-106 יום ב-2012 ל-107 יום ב-2013.

שיעור הממצים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר מאשר בקרב שאר הקבוצות (לוח 4). תופעה זו משקפת את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה.

לוח 4

עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את שנת זכאותם ב-2013,
(כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה ממוצע כ- מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל	התקופה המרבית (בימים)
	100%	99%-76%	76%-51%	50%-26%	עד 25%		
80.6	49.2	20.6	10.3	10.9	9.1	100.0	סך הכל
86.0	58.2	17.2	9.4	9.0	6.2	100.0	50
86.2	52.9	17.7	12.6	11.2	5.7	100.0	67
49.4	25.3	16.2	10.0	8.5	40.0	100.0	70
79.6	40.4	26.9	12.5	11.9	8.2	100.0	100
79.1	46.6	21.1	10.3	12.4	9.6	100.0	138
80.2	52.9	18.4	8.8	9.8	10.1	100.0	175

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף במלואו את השכר ערב האבטלה; וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

ב-2013 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012, לאחר עלייה רצופה בשנים הקודמות. ירידה זו מוסברת בשינוי בחוק - המצטרפים החדשים למקבלי דמי אבטלה (מובטלים יומיים, ר' לעיל) הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. כצפוי, דמי האבטלה לנשים נמוכים ב-20% משל הגברים, והם ירדו בשיעור גבוה יותר מזה של הגברים.

לוח 5

גובה דמי האבטלה ליום* ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2006-2013

שנה	סך הכל	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק
		עד 1/4 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	
2006	100.0	6.5	8.3	44.2	28.5	12.5	48.7
2007	100.0	7.6	10.6	43.7	25.6	12.5	46.9
2008	100.0	6.7	9.9	40.4	27.3	15.7	49.9
2009	100.0	5.2	7.8	38.0	29.8	19.2	52.9
2010	100.0	6.2	9.1	38.8	29.1	16.9	51.0
2011	100.0	6.4	8.5	37.9	30.1	17.0	51.2
2012	100.0	5.6	7.8	37.1	31.7	17.8	52.1
2013	100.0	7.5	9.1	36.9	29.8	16.6	50.7

* לא כולל חיילים משוחררים

לוח 6

תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2006-2013

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2012)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,297	-3.8
2007	1,757	2,052	-10.7
2008	1,840	2,054	0.1
2009	3,028	3,272	59.3
2010	2,534	2,667	-18.5
2011	2,501	2,544	-4.7
2012	2,835	2,835	11.5
2013	3,176	3,176	10.2

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא חצו את השכר הממוצע במשק (לוח 5). ב-2004, בעקבות המשבר הכלכלי שהיה מלווה בגל פיטורים גם של בעלי שכר גבוה, עלה שיעור דמי האבטלה כחלק מהשכר הממוצע בשוק לכ-53%. מאז הוא ירד במעט אך מוסיף להיות יותר ממחצית השכר הממוצע במשק וב-2013 הגיע ל-50.7%. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק, עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בקירוב בשלוש השנים האחרונות, ובמקביל ירד חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ב-2007 ל-50% בשלוש שנים אחרונות.

ב-2013, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3.2 מיליארד ש"ח לעומת 2.8 מיליארד ב-2012 - עלייה של כ-12%. גם חלקם של התשלומים בענף האבטלה עלה מ-4.3% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2012 ל-4.7% ב-2013.

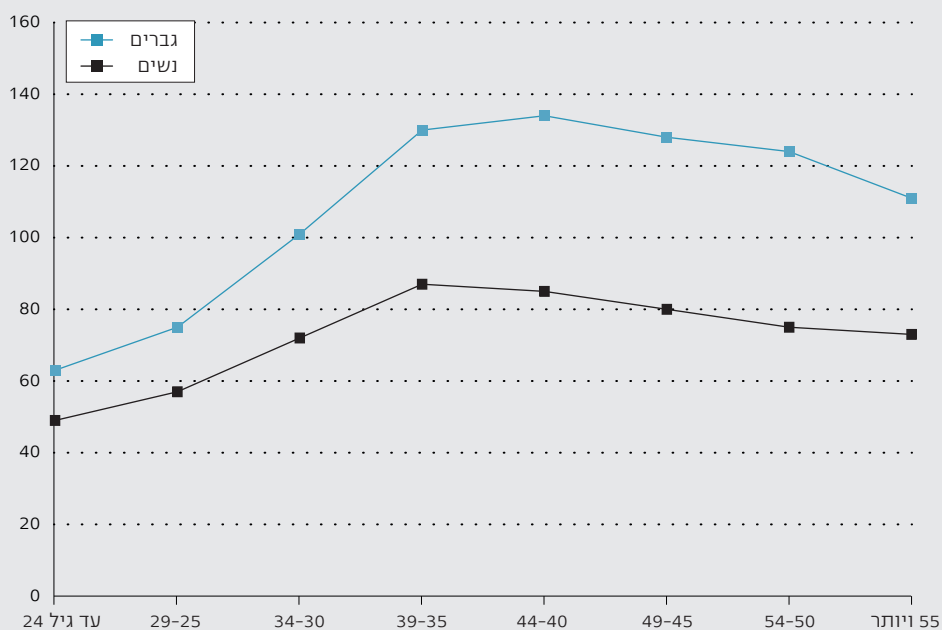
השכר במקום העבודה החדש לאחר תקופת האבטלה

לביטוח אבטלה שהונהג לראשונה בראשית שנת 1973, שני יעדים עיקריים:

- להגן על הפרט בעת משבר של אובדן עבודה, הכנסה וסטטוס, ולספק פרק זמן סביר לחיפוש עבודה מתאימה.
 - הקצאה יעילה של כוח אדם במשק: השהות הניתנת למובטל מאפשרת לו לחפש ולמצוא עבודה המתאימה ליכולתו ולכישוריו במסגרת האפשרויות בשוק העבודה.
- מינהל המחקר והתכנון בדק באיזו מידה התקיים היעד הראשון: האם מקבלי דמי האבטלה חזרו לעבודה המתאימה להם מבחינת השכר.
- כידוע, רמת השכר של השכירים גבוהה יותר בקרב הגברים וכך גם בקרב מקבלי דמי האבטלה. עד גיל 44 רמת השכר עולה ככל שהגיל עולה ולאחר מכן השכר יורד, אם כי ירידה מתונה. תופעה זו התקיימה הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים (תרשים 1).
- בדיקת השכר במקום העבודה החדש לעומת השכר שלפני האבטלה מראה, כי עד גיל 44 היחס יורד ככל שהגיל עולה, ולאחר מכן המגמה הפוכה. עוד נמצא כי נשים שיפרו את שכרן יותר מהגברים בכל קבוצות הגיל חוץ מאשר בקבוצה של הצעירים עד גיל 24 (תרשים 2). כמו כן נמצא כי כ-55% לא ירדו ברמת השכר לאחר האבטלה וחלקם אף שיפרו את שכרם, ו-45% ירדו ברמת השכר.

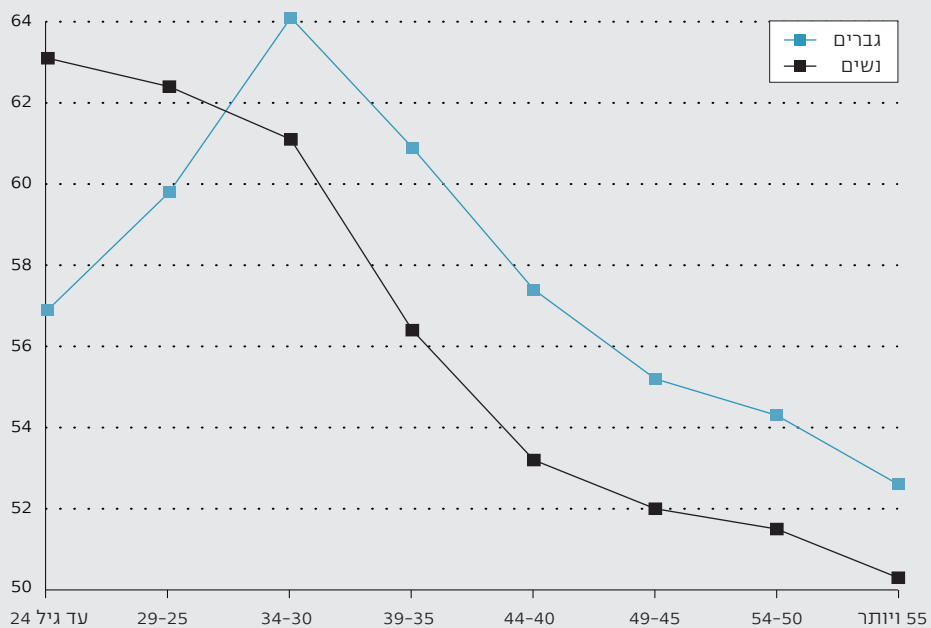
תרשים 1

השכר הממוצע לפני האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי גיל ומין, 2013



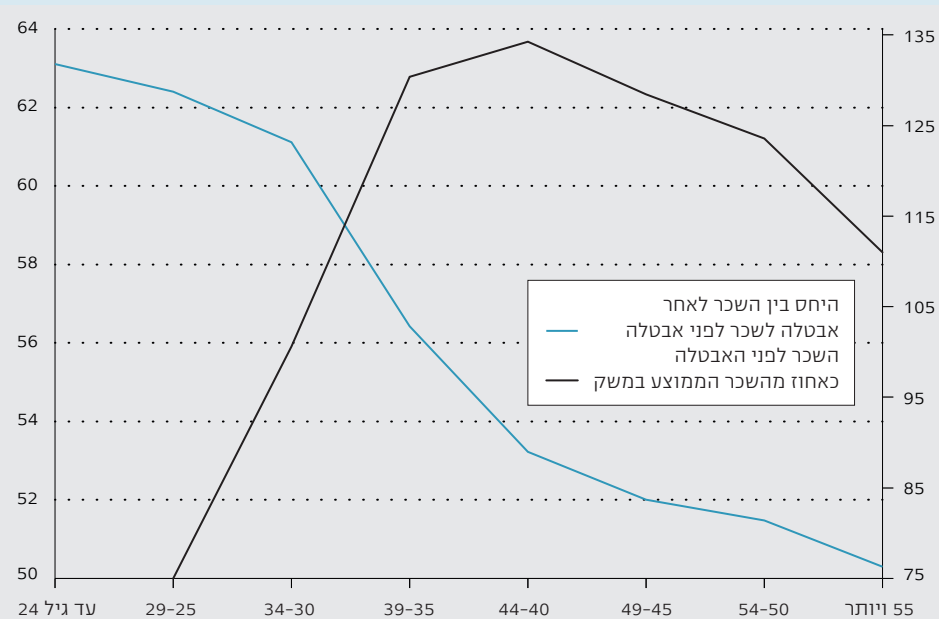
תרשים 2

היחס שבין השכר לאחר האבטלה לבין השכר שלפני האבטלה, לפי גיל ומין, 2013



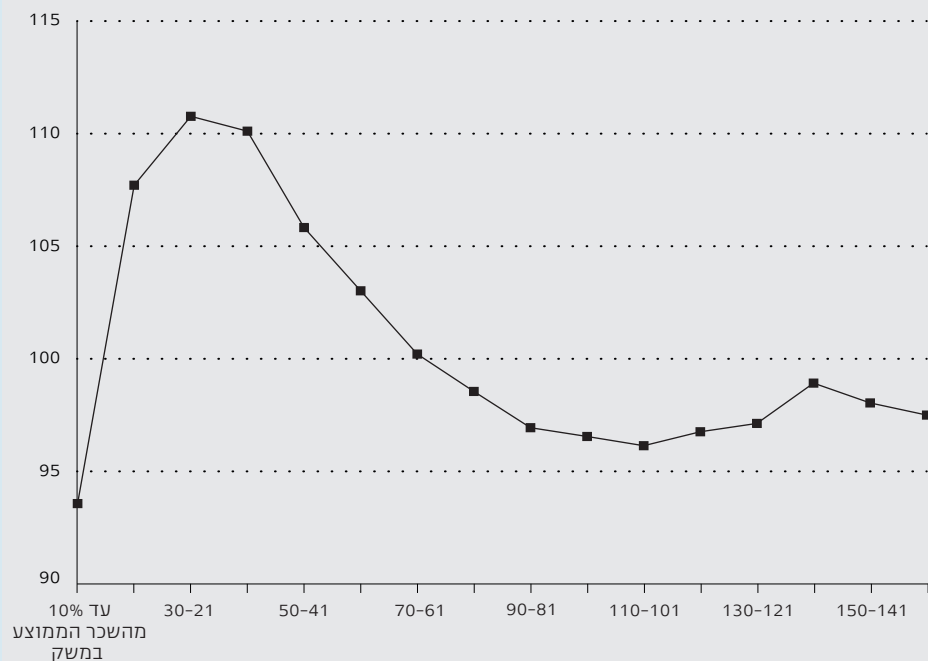
תרשים 3

השכר לפני האבטלה ולאחריה ויחס השכר בין שתי התקופות, גברים, לפי גיל, 2013



תרשים 4

יחס השכר לאחר האבטלה ולפניה, לפי רמת השכר לפני האבטלה (כאחוז מהשכר הממוצע במשק), 2013



הסבר אפשרי למגמות ההפוכות של רמות השכר ושל יחס השכר במקום העבודה לאחר האבטלה ולפניה בהתאם לגיל (תרשים 3), הוא העובדה שבנוסף למתאם החיובי הקיים בין הגיל לשכר, קל יותר למצוא עבודה בשכר דומה לקודם ברמות שכר נמוכות. לכן שיעור הנשים והצעירים (שהם בדרך כלל בעלי שכר נמוך) המשפרים את שכרם, גבוה יותר.

יש מתאם שלילי בין רמת השכר לפני האבטלה לבין יחס השכר לאחר האבטלה לעומת זה שלפניה, אם כי גם ברמות שכר גבוהות במיוחד הפרט לא מוכן להתפשר.

1.1. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם ב-1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל (ראו הגדרה בהמשך).

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2013 בשיעור של 0.01% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ו-0.04% מעל תקרת הכנסה זו עד למקסימום הבסיס לגבייה), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור 0.02% במסגרת שיפוי האוצר.

פעילות הענף מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו סכומי הגמלאות לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שעדיין לא נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
 - ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות להיות גבוהות מסכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
 - העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום חלקי לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.
- להלן כמה מן ההגדרות בחוק:
- **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים שהוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאיים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
 - **עובד:** כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שעדיין לא קיבל את יתרת שכרו ופיצויי הפיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
 - **קופות גמל:** כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ב. הגמלאות המשולמות והיקף התשלומים

• גמלאות לעובד

• **שכר:** סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו - שכר עבודה, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד - לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום, העובד זכאי לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק (ב-2012: בינואר-ספטמבר 4,100 ש"ח לחודש, באוקטובר-דצמבר 4,300 ש"ח לחודש).

• **פיצויי פיטורין:** פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.

הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (110,331 ש"ח ב-2013).

• גמלאות לקופות גמל

נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (16,974 ש"ח ב-2013).

ב-2013 שולמו 295.6 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל - בדומה לשנה הקודמת (לוח 1). השיעור מסך התשלומים ששולמו ב-2013 בעבור שכר ופיצויי פיטורין גם יחד היה 81.7%, שכר בלבד 15.1% ופיצויים בלבד 3.2%.

לוח 1

התשלומים לעובדים ולקופות גמל
והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מכלל התשלומים, 2009-2013

שנה	סך הכל	לעובדים	לקופות גמל	התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ		
				סה"כ	שכר ופיצויי פיטורין	פיצויי פיטורין בלבד
2009	224.9	216.2	8.7	100.0	78.6	16.7
2010	290.2	278.5	11.7	100.0	81.2	16.0
2011	258.4	248.2	10.2	100.0	81.8	15.8
2012	296.0	288.9	7.1	100.0	80.5	17.0
2013	295.6	281.0	14.6	100.0	81.7	15.1

לוח 2

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז
מסך כל התביעות שאושרו, 2009-2013

שנה	סך הכל	כאחוז מסך התביעות שאושרו	עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
			סך הכל	כאחוז מהסה"כ
2009	215	3.2	230	8.7
2010	170	2.0	370	8.2
2011	240	3.4	270	6.4
2012	45	0.5	200	12.9
2013	380	4.7	840	21.0

380 עובדים, שהם כ-4.7% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו ב-2013 את הגמלה המרבית המגיעה להם, וזהו שיעור גבוה בהשוואה לשנים האחרונות. 21% מהעובדים שבשמן הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות, וגם זה שיעור גבוה בהרבה לעומת הממוצע בשנים האחרונות (לוח 2).

ג. נתונים על מעסיקים ועל עובדים

פרק הזמן מאז נותקו יחסי עובד-מעביד ועד שמשולמת הגמלה אורך לעתים קרובות כמה שנים. מנתוני לוח 3 אפשר ללמוד כי המשבר הכלכלי ב-2008 השפיע על היקף הפעילות של הענף ב--2013 2009, והדבר צפוי להימשך בשנים הבאות.

ב-2013 היו 570 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמן של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - ירידה של 16.3% לעומת 2012. התקבלו לטיפול 10,000 תביעות החדשות - בדומה ל-2011, ואושרו 8,100 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמן אושרו תביעות קופות גמל ב-2013 היה 4,000 - עלייה של 158% לעומת 2012.

ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף ב-2009-2013 התקבלו 1-5 תביעות לתיק (לוח 4). עם זאת, יש להביא בחשבון תביעות עתידיות נוספות בתיקים שיתקבלו לטיפול בשנים הקרובות, אשר עשויות לשנות את התפלגות המעסיקים לפי מספר תביעות העובדים בתיקיהם.

לוח 3

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ושאושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2009-2013

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של קופות גמל		עובדים שבעדם שולם לקופות גמל
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	אושרו*	
2009	450	7,300	6,800	215	210	2,630
2010	560	9,100	8,400	320	300	4,500
2011	510	7,200	7,000	310	290	4,200
2012	490	10,100	8,800	280	235	1,550
2013	570	10,000	8,100	330	330	4,000

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 4

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שהתקבלו לטיפול בענף (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2009-2013*

שנת קבלת התיק	סך כל המעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		סך הכל	1-5	6-25	26+
2009	450	100.0	46.3	38.3	15.4
2010	560	100.0	55.9	30.8	13.3
2011	510	100.0	58.9	30.1	11.0
2012	470	100.0	56.3	30.4	13.3
2013	540	100.0	59.7	29.8	10.5

* לא כולל תיקי מעסיקים שבהם הוגשו תביעות קופות גמל בלבד.

לוח 5

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2009–2013*

שנה	סך הכל (מספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2009	450	0.9	18.6	15.0	30.3	2.2	33.0
2010	560	1.1	17.3	14.4	33.5	2.5	31.2
2011	510	1.2	16.7	12.1	32.7	3.5	33.8
2012	490	1.9	15.9	12.0	31.6	4.3	34.3
2013	570	0.5	15.3	12.7	34.0	4.0	33.5

* סדרה חדשה המבוססת על-פי הסיווג האחד של ענפי כלכלה - 2011.

** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 6

תביעות עובדים שאושרו כאחוז מסך הכל, לפי ענף כלכלי *, 2009–2013

שנה	סך הכל (במספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2009	6,800	0.7	19.4	12.1	26.9	0.8	40.1
2010	8,400	1.0	14.3	8.0	27.6	3.3	45.8
2011	7,000	0.8	15.3	12.3	17.4	1.1	53.1
2012	8,800	0.5	18.1	4.0	16.0	2.5	58.9
2013	8,100	1.3	19.6	9.4	27.1	2.6	40.0

* סדרה חדשה המבוססת על-פי הסיווג האחד של ענפי כלכלה - 2011.

** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

ב-2013 התרכזו המעסיקים הללו בענפים הכלכליים האלה: מסחר (34%), שירותים (33.5%) ובנייה (12.7%) (לוח 5). בשנה זו היו עובדי השירותים 40% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו (לוח 6).

ד. גביית חובות של מעסיקים

על פי החוק, הענף ראשי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פקודת פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד היה ב-2013 23,379 לשכר עבודה ו-35,068 לשכר ופיצוי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (110,331 ש"ח ב-2013), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

1 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא לנושים רגילים ולא לנושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר העדיפות הזה: (א) שכר עבודה; (ב) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה; (ג) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות; (ד) מיסים עירוניים.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו כינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת הרגל או הפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנותר - 33,000 ש"ח - מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה - 19,500 ש"ח - היא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו ב-2009-2013 וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2013 44% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

ב-2013 הצליח המוסד לגבות 15.3 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, המהווים כ-12% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2009-2013

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2009	74.2	33.0	11.1	15.0
2010	126.0	43.5	32.1	25.5
2011	140.3	54.3	13.0	9.3
2012	180.6	61.0	31.7	17.6
2013	130.0	44.0	15.3	11.8

12. תגמולים למשרתים במילואים

א. כללי

המוסד לביטוח הלאומי משלם תגמול מילואים לכל מי שנקרא לשירות מילואים על-פי חוק שירות ביטחון, וכן למי שנקרא לאימון על פי חוק שירות עבודה לשעת חירום. המוסד משלם גם הענקות לנערים עובדים עד גיל 18, שנעדרו מעבודתם עקב השתתפותם בחינוך הקדם צבאי (בתנאי שהשתתפו בפעילות במסגרת החינוך הקדם צבאי יומיים רצופים לפחות, ובתנאי שעבדו 30 ימי עבודה לפחות בשלושת החודשים שקדמו לפעילות).

על-פי החוק, הביטוח הלאומי רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה הציבורית לעניין שירות מילואים, לתת הענקות לפיתוח שירותי רווחה למשרתים במילואים ולבני משפחותיהם.

משנת 1999 המוסד משתתף בפרויקט נרחב של צה"ל שמטרתו להגביר את הלכידות החברתית וליצור תחושת הזדהות ואהדה כלפי המשרתים במילואים, באמצעות השתתפות במימון פרויקט **סל הרווחה** שמקיים אגף כוח אדם בצה"ל (אכ"א פרט), הכולל פעילויות נופש, ערבי יחידה, ערבי הוקרה ופעילויות גיבוש נוספות. סך ההענקות לא יעלה על 0.25% מאומדן הסכום השנתי הכולל של תגמולי המילואים המשולמים לפי החוק, והתקציב כולו לענף זה ממומן בידי משרד האוצר במסגרת תקציב הביטחון. בשנת 2012 שולמו כ-10 מיליון ש"ח הענקות לצורכי פעילויות הרווחה הללו, סכום המהווה תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012.

ב. שיעור התגמול לעובד שכיר ולעובד עצמאי

שיעור התגמול היומי נקבע על-פי השכר ברוטו (החייב בדמי ביטוח) של העובד בשלושת החודשים שקדמו ל-1 בחודש שבו חל השירות בצירוף תוספת היוקר, לחלק ב-90 ימים. לצורך החישוב מובאים בחשבון גם תגמולי מילואים, דמי אבטלה, דמי פגיעה בעבודה ודמי לידה. התגמול לא יפחת מן המינימום - 68% מהסכום הבסיסי מחולק ב-30 (בינואר 2013: 192.37 ש"ח ליום, 5,771 ש"ח לחודש), ולא יעלה על המקסימום: 5 פעמים הסכום הבסיסי מחולק ב-30 (בינואר 2013: 1,414.50 ש"ח ליום, 42,435 ש"ח לחודש).

בלוח אפשר לראות שהיקף התשלומים למשרתים במילואים גדל משנת 2010 עד 2012, אך ירד ב-2013. ב-2009 היתה עלייה ריאלית של ממש, 35.8%, לעומת 2008, עקב תשלומים למגויסים בזמן מבצע עופרת יצוקה שהתקיים מ-27.12.08 עד 18.1.09. לאחר מכן, ב-2010, ירדו התשלומים ב-14.8%, ובשנים האחרונות הם עלו שוב בשיעור מצטבר של כ-6%.

התשלומים למשרתים במילואים (אלפי ש"ח), 2008–2013

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2013	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	820,000	929,374	6.1
2009	1,150,730	1,262,348	35.8
2010	1,005,979	1,074,609	-14.9
2011	1,045,343	1,079,416	0.4
2012	1,124,500	1,141,658	5.8
2013	1,103,003	1,103,003	-3.4

פרק 4 פעילות ומגמות בתחום הגבייה

1. כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות על-פי חוק ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 האוצר מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה **שיפוי האוצר**, והוא מהווה חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2013 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומהחקיקה.

2. שינויי חקיקה

ב-2005 החלה הפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח למעסיק, מופחת ורגיל, במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בדומה למבנה השיעורים של העובדים השכירים והעובדים הלא-שכירים. לפני ששונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר החלת התיקון שילם המעסיק בתקופה נואר-אוגוסט 2009 3.45% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.43% בשיעור הרגיל.

בתחילת 2006 נעשו גם הצעדים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח לעובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נעשו בתקציב אפס, כלומר ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק, כדי שלא לגרום להפסד גבייה.

ביולי 2009 הסתיימה חקיקת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהשפיעו על הגבייה מספטמבר 2009 עד מארס 2011: השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק הועלה מ-3.45% ל-3.85% (ובכך חזר המצב ששרר ב-2008) עד 31.3.2011, והוכפלה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי עד 31.12.2010.

שני מהלכים אלה היו אמורים להגדיל את סך גביית דמי הביטוח הלאומי, אך בפועל תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שלושה תיקונים נוספים: (א) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי (מ-1.1.2011). (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק סרכטנברג שנחקק בעקבות המחאה החברתית, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי (מ-1.1.2012). (ג) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% - מ-5.43% ל-5.9% (מ-1.4.2011). מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפותו בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012). באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון,

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח י' בחוק (שיעורי דמי הביטוח) ומעוגן בסעיף 32 בו, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח), 2013–2012

	אחוזי שינוי 2013 לעומת 2012				2013			2012		
	ריאלי		נומינלי		בפועל	חקיקה* שינוי	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	חקיקה שינוי	בניכוי שינוי חקיקה
	בפועל	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	בניכוי שינוי חקיקה						
סך הכל	4.7	2.8	6.3	4.6	53,420	940	52,480	50,276	97	50,179
ביטוח לאומי	5.7	2.9	7.3	4.6	34,498	940	33,558	32,144	75	32,069
ביטוח בריאות	2.8	2.7	4.4	4.5	18,922	0	18,922	18,132	22	18,110

* לא היו שינויי חקיקה ב-2012 רק הייתה התמשכות של חודש אחד בתקרה של 9 פעמים הסכום הבסיסי, שאח"כ חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי בשנת 2013 עלו שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.6% (מ-5.9% ל-6.5%).

שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 ב-0.6 נקודות האחוז, והוא הוחל על ענפי הביטוח שהמעסיק חייב בהם שבהם אין השתתפות של האוצר, לכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים.

3. גביית דמי ביטוח לאומי

ב-2013 הועלו דמי הביטוח למעסיק, כפי שנקבע בידי ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה החברתית ב-2011. הוועדה החליטה על העלאה בשלושה שלבים. השלב הראשון - עלייה של 0.6% (מ-5.9% ל-6.5%), בוצע ב-2013. שני השלבים הבאים פוצלו לשלושה חלקים: העלאה של 0.25% ב-2014, 0.5% ב-2015 ו-0.25% ב-2016.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2013 ב-55.9 מיליארד ש"ח: 53.4 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.5 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 ג'1 לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (לוח 1). בדומה ל-2012, בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי האוצר בניכוי שינויי חקיקה ב-2.8% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2013 ב-5.7% (לעומת עלייה של 1.2% ב-2012), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-2.8% (לעומת עלייה של 2.3% ב-2012). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור ירד במעט, והגיע ב-2013 ל-35.4% לעומת 36.1% ב-2012. הירידה בקצב הגידול של גביית דמי ביטוח הבריאות נובעת בעיקר מהגדלת שיעור דמי הביטוח למעסיק, שמוריד יחסית את משקל דמי ביטוח בריאות בסך דמי הביטוח מהציבור. שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג היה ב-2013 5.1%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המיסים הישירים³ שנגבו מיחידים ירד, מ-48.1% ב-2012 ל-47.9% ב-2013, כתוצאה מהגידול בגבייה במס הכנסה.

2 לוח 13 בפרק 1.

3 במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).

א. שיעורי דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח לאומי - מופחת ורגיל - לכל סוגי המבוטחים. מינואר 2006 השיעור המופחת הוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע⁴, והרגיל - על יתרת ההכנסה עד לתקרה: של העובד השכיר, של המעסיק ושל העצמאי, ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק. השיעור המופחת חל על כל המבוטחים - השכירים והלא-שכירים - ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיקים (לוח 2).

לוח 2

**שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות
לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2012 ו-2013**

סוג המבוטח	דמי ביטוח לאומי				דמי ביטוח בריאות	
	שיעור רגיל		שיעור מופחת		שיעור מופחת	שיעור רגיל
	2012	2013	2012	2013		
שכיר - סך הכל	13.10	13.10	4.92	4.52	5.0	3.1
מזה: עובד	7.00	7.00	0.40	0.40	5.0	3.1
מעסיק	5.90	6.50	*3.45	*3.45	-	-
ממשלה	0.67	0.67	0.67	0.67	-	-
עצמאי - סך הכל	11.82	11.82	7.31	7.31	5.0	3.1
מזה: עובד	11.23	11.23	6.72	6.72	5.0	3.1
ממשלה	0.59	0.59	0.59	0.59	-	-
לא עובד ולא עצמאי	7.00	7.00	4.61	4.61	5.0	5.0

ב-2013 היו כ-3.1 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורן דמי ביטוח לאומי - גידול של 1.3% על פי אומדן (לוח 3). קבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים ומבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצאים בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון⁵.

באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (57.5%), ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (42.5%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (90.9%), אך בעקבות שינוי חקיקה בשנת 2008, מחייבים בדמי ביטוח גם מבוטחים בעלי הכנסות פסיביות (דיוידנדים והכנסות מהון) הגבוהות מ-25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא (9.1% מן המבוטחים בקבוצה זו). הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-65.8%) לבין תלמידים וסטודנטים (34.2%). בשנת 2013 גדל מספר המבוטחים ששילמו דמי ביטוח ברמת המינימום ב-2.0% ומספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים עלה ב-13.5%. מספר הסטודנטים ירד ב-28.1%, ומספרם של תלמידי הישיבה ירד ב-1.9%, כנראה משום שיצאו לשוק העבודה.

מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם עלה ב-2013 בכ-2.8% (לוח 3).

4 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי - 8,828 ש"ח לחודש ב-2013, והבסיס לשיעורים מופחתים היה 50% מן השכר הממוצע עד סוף שנת 2005.

5 סעיף 5 בפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיות אלו.

לוח 3

מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי, לפי סוג המבוטח, 2012 ו-2013

סוג המבוטח	2012	2013	אחוז השינוי
מבוטחים שכירים*			
סך הכל	3,046,000	3,085,000	1.3
מעסיקים**			
סך הכל	235,792	242,312	2.8
מעסיקים 1-5 עובדים	170,470	175,070	2.7
מעסיקים 6-20 עובדים	45,499	46,913	3.1
מעסיקים 21-99 עובדים	15,900	16,309	2.6
מעסיקים 100-499 עובדים	3,258	3,345	2.7
מעסיקים 500+ עובדים	675	654	-3.1
מבוטחים לא-שכירים**			
סך הכל	727,356	749,452	3.0
חייבים מהכנסתם - סך הכל	415,278	431,015	3.8
מעבודה (עצמאים)	379,028	391,709	3.3
לא מעבודה	36,240	39,306	8.5
משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום - סה"כ***	312,088	318,437	2.0
לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)	184,566	209,528	13.5
תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)	61,813	44,471	-28.1
תלמיד ישיבה (מינימום 5%)	65,709	64,438	-1.9

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102) - ממוצע לחודש.

** הנתונים מתייחסים לסוף שנה.

*** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

בשנת 2013 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי ב-36.9 מיליארד ש"ח: 34.5 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור ו-2.5 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים (לוח 4). בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 5.2% והגבייה מן הציבור גדלה אף היא ב-5.6% במונחים ריאליים. הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלי - בשיעור של-0.4%. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור ב-2013 היה 93.3% מכלל תקבולי דמי הביטוח - עלייה מסוימת לעומת השנים הקודמות.

בשנת 2013 גדלה הגבייה הישירה מציבור השכירים ב-5.9% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 1.1% ב-2012. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2013 ב-3.0% (לעומת עלייה של 2.3% ב-2012). מספר המשרות עלה ב-1.5% ב-2013 (לעומת עלייה של 2.6% ב-2012). תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים הוסיפו לגדול במעט (מ-90.6% ב-2011 ל-90.7% ב-2013) בגלל שינויי החקיקה בחוקי ההסדרים לשנים 2009-2012, למרות החזרת התקרה לתשלום דמי ביטוח ל-5 פעמים הסכום הבסיסי.

לוח 4

דמי ביטוח לאומי שנגבו, לפי סוג המבוטח
(מחירים שוטפים מיליוני ש"ח), 2009-2013

אחוז השינוי הריאלי					מספרים מוחלטים					סוג המבוטח
2013	2012	2011	2010	2009	2013	2012	2011	2010	2009	
5.1	0.8	4.2	7.4	-1.8	36,969	34,569	33,736	31,335	28,229	סך כל הגבייה
5.5	0.9	4.7	7.7	-2.4	33,540	31,327	30,527	28,221	25,351	שכירים ומעסיקים
4.2	-0.6	-0.9	5.1	3.4	3,429	3,242	3,208	3,124	2,878	לא-שכירים
5.7	1.0	4.1	7.4	-1.9	34,499	32,144	31,305	29,101	26,233	הגבייה מן הציבור - סה"כ
5.9	1.1	4.7	7.6	-2.4	31,252	29,067	28,268	26,139	23,519	שכירים ומעסיקים
3.9	-0.4	-1.1	5.6	2.7	3,247	3,077	3,037	2,962	2,714	לא-שכירים
0.4	-1.9	5.3	8.3	-0.9	2,471	2,425	2,431	2,234	1,996	שיפוי האוצר - סה"כ
-0.3	-1.7	5.5	9.5	-2.2	2,288	2,260	2,260	2,072	1,832	בעבור מעסיקים
9.2	-5.1	2.2	-4.5	15.5	183	165	171	162	164	בעבור לא-שכירים

הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים גדלה ריאלית ב-2013 ב-3.9% לעומת 2012, לאחר שנתיים רצופות של ירידה בתקבולים מקבוצה זו.

הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-92%). בשנת 2013 גדלה הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות מ-2011 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - ב-5.4% במונחים ריאליים. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום שמהווה כ-4% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, גדלה ריאלית ב-1.6%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים והלא עובדים ולא עצמאים מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם, כולל יתרת החוב, היה ב-2013 כ-96.6%, אצל המבוטחים ברמת המינימום הגיע שיעור זה לכ-50.54% בלבד.

4. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכל, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף ומספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל תושב ישראל חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה קבוצות הפטורות מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 5.0% על יתרת ההכנסה שמעל 60% השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שהיא 5 פעמים הסכום הבסיסי. גם כאן העדכון הוא בשיעור עליית המחירים.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם לרמת הכנסתם. לוח 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכר (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.

לוח 5

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2013

סוג הגמלה	דמי ביטוח בריאות חודשיים
גמלאות מחליפות שכר	
דמי לידה	3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע, 5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה
דמי פגיעה	
דמי אבטלה	
תגמולי מילואים	
דמי תאונה	
פשיטת רגל ופירוק תאגיד	
זיקנה ושאיירים	
עם השלמת הכנסה	101 ש"ח
ללא השלמת הכנסה:	
ליחיד	192 ש"ח
לזוג	278 ש"ח
גמלאות אחרות	
הבטחת הכנסה	101 ש"ח
מזונות	
נכות כללית	
נכות ותלויים מעבודה	
שאיירים בגיל העבודה	

מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (דהיינו מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (101 ש"ח לחודש מינואר 2013). קבוצות מסוימות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות: עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים בני פחות מ-18; תלמידים בני פחות מ-21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא - פטורים מתשלום למשך 12 חודשים; ועצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

ב. תקבולי דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. בשנת 2013 גבה המוסד כ-18.9 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה של 2.8% במונחים ריאליים, לעומת עלייה של 2.3% ב-2012 (לוח 6). משכירים נגבו 81% מכלל הגבייה, מלא-שכירים - כ-9.7%, וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.3%. מהמבוטחים הלא-שכירים נגבו דמי ביטוח בריאות כך: 71% מעצמאים ו-29% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח 6

דמי ביטוח בריאות שנגבו לפי סוג המבוטח (מיליוני ש"ח), 2009-2013

שנה	סך הכל	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי	
					נומינלי	ריאלי
2009	14,995	11,975	1,528	1,492	2.9	-0.4
2010	16,290	13,067	1,660	1,563	8.6	5.8
2011	17,414	14,105	1,692	1,617	6.9	3.3
2012	18,132	14,665	1,750	1,717	4.0	2.3
2013	18,922	15,324	1,831	1,767	4.4	2.8

בשנת 2013 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,767 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 1.4% בהשוואה ל-2012 (לוח 7). בולט במיוחד הגידול בסכום שנכסה מדמי אבטלה ופשיטות רגל. כ-71% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (בהם מקבלי הקצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על **נוסחת הקפיטציה**, המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של כל מבוטח. החל ב-1 בנובמבר 2010, נוספו לנוסחת הקפיטציה שני משתנים חדשים: מינו של המבוטח וריחוק מקום מגוריו ממרכזי אוכלוסייה.

לוח 7

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח, מחירי 2013), 2012 ו-2013

סוג הגמלה	2012	2013	גידול שנתי ריאלי (אחוזים)
סך הכל	1,743.3	1,767.0	1.36
זיקנה ושאיירים	1,225.3	1,259.4	2.78
נכות מעבודה	38.7	40.3	4.23
נכות	177.4	159.7	-10.0
הבטחת הכנסה	79.5	81.4	2.3
שירות מילואים	0.3	0.3	0.5
דמי לידה	112.8	120.6	6.9
אבטלה	60.8	67.1	10.4
דמי פגיעה	12.6	13.3	5.9
מזונות	7.2	7.1	-0.8
פשיטות רגל	4.0	4.4	10.0
אחר	24.8	13.4	-45.7

שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת חולים כללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוגרים ושל חברים הגרים ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ (לוח 8). כך למשל, כ-72% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-69% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים זו. בסוף 2013 חלקם של המבוטחים בה היה כ-52% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-56%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. בשנים 2005-2013 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מכ-59% לכ-56%.

לוח 8

מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי ביטוח בריאות
לפי קופת חולים (אחוזים), ינואר 2005 – ינואר 2013

קופת חולים				סה"כ	שנה
מכבי	מאוחדת	לאומית	כללית		
סך כל המבוטחים					
24.0	11.7	9.8	54.4	100.0	1/2005
24.8	13.5	9.2	52.4	100.0	1/2010
24.9	13.6	9.2	52.3	100.0	1/2011
25.0	13.6	9.1	52.3	100.0	1/2012
25.0	13.6	9.1	52.3	100.0	1/2013
מפתח חלוקה					
21.839	10.085	9.105	58.970	100.0	1/2005
22.924	11.647	8.607	56.822	100.0	1/2010
23.159	11.590	8.560	56.691	100.0	1/2011
23.405	11.627	8.517	56.451	100.0	1/2012
23.591	11.745	8.497	56.167	100.0	1/2013

יש לציין כי החל ב-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. החישוב החודשי מאפשר לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שירותי הבריאות ממומנים מכמה מקורות:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי.
- סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (קרנית) למוסד לביטוח לאומי (משנת 2010).
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות וביקור אצל הרופא).
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד לכיסוי עלותן של סל שירותי הבריאות.

על-פי אומדן לשנת 2013, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-1.88 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-36.5 מיליארד שקל - עלייה ריאלית של כ-3.8% לעומת 2012 (לוח 9). בשנת 2013 חלקה היחסי של המדינה במימון הסל עלה לכ-40.7% לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות, שירדו ל-52.9%. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007). תיקון זה מסביר את הקטנת השתתפות המדינה בכ-1% משנת 2008.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות

לוח 9

עלות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים לפי מקור, 2009-2013

מקור	2009	2010	2011	2012	*2013
עלות - מיליוני ש"ח	28,141	30,333	32,668	34,678	36,553
אחוזים					
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות**	53.4	54.3	54.3	53.3	52.9
תקציב המדינה	40.2	39.3	39.3	40.3	40.7
הכנסות עצמאיות	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4

* אומדן משרד הבריאות (פברואר 2014).

** כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). בשנת 2013 הועבר סכום של 433 מיליון ש"ח.

קופות החולים (לוח 10). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפיה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2013, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,979 ש"ח לעומת 3,926 ש"ח ב-2012 - גידול ריאלי של כ-1.3%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: חוץ מילדים עד גיל 4, עלותן של קבוצות הגיל הצעירות נמוכה בדרך כלל יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2013 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (בני 85 ויותר) היתה גבוהה פי 3.8 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים ופי 9.4 מעלות הסל לבני 15-24.

לוח 10

עלות סל הבריאות לנפש, לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2013), 2012 ו-2013

קבוצת גיל	2012	*2013
סך הכל לנפש מתוקנת	3,926	3,979
עד שנה	6,487	6,576
1-4	3,357	3,400
5-14	1,578	1,599
15-24	1,582	1,602
25-34	2,270	2,300
35-44	2,685	2,720
45-54	4,215	4,270
55-64	6,870	6,960
65-74	11,275	11,426
75-84	14,580	14,776
85 ויותר	14,874	15,066

* אומדן.

5. חלוקת נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכויות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב התעסוקה שלו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי, שצוינו בתחילת הפרק - מינימום ומקסימום להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים - מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי מהווה מרכיב רגרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-2006 במערך הגבייה של המוסד - הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע - נועדה למתן את הרגרסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מ-1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילו את קובעי המדיניות לאמץ את המרכיבים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

נתוני ההכנסות המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו מתייחסים לשנת 2011. הנתונים בלוחות 11 ו-12 מתייחסים למצב החוקי בשנת 2011, כלומר לשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ולהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 9 פעמים הסכום הבסיסי). הצעדים שננקטו במסגרת הרפורמה במיסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת לעובד מ-1.4% ל-0.4%, הגדלת השיעור הרגיל מ-5.58% ל-7.0% והגדלת מדרגת השיעור המופחת מ-50% השכר הממוצע ל-60% ממנו) באים לידי ביטוי גם בשיעור דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2011.

לוח 11 מציג נתונים על ההכנסה (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה

לוח 11

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירון, 2011

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש עבודה	תשלום דמי ביטוח			אחוז מההכנסה		
		מספרים מוחלטים (ש"ח)			ביטוח		
		סך הכל	ביטוח לאומי	בריאות	סך הכל	ביטוח לאומי	בריאות
1	967	34	4	30	3.5	0.4	3.1
2	2,280	80	9	71	3.5	0.4	3.1
3	3,413	119	14	106	3.5	0.4	3.1
4	4,342	152	17	135	3.5	0.4	3.1
5	5,288	211	41	170	4.0	0.8	3.2
6	6,470	353	124	229	5.5	1.9	3.5
7	8,056	543	235	308	6.7	2.9	3.8
8	10,506	837	406	431	8.0	3.9	4.1
9	14,941	1,369	717	652	9.2	4.8	4.4
10	29,523	3,111	1,733	1,378	10.5	5.9	4.7
ממוצע	8,579	606	272	334	7.1	3.2	3.9

החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁶. כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו והשיעור עולה בהדרגה ל-5.9% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בחמשת העשירונים הראשונים הוא 3.1%.

לוח 12 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2011⁷ בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, משום שכיום המינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע) מבליט את גרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 9.7% בעשירון העשירי.

השפעת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בקרב העצמאים, מאחר שחלק ההכנסה הפטור מתשלום דמי ביטוח אצל עצמאים גבוה יחסית לעומת השכירים, יותר מחלק ההכנסה החייב בדמי ביטוח, שהוא בעצם 9 פעמים הסכום הבסיסי.

יש לציין שבניגוד לשכירים, הכנסת העצמאים בכל עשירון מצוינת במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים כפי שהיא מוצגת בלוח 11 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים כמוצג בלוח 12.

6 באפריל 1999 התקבל תיקון בחוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציון מלא של המעסיקים לחוק שכר המינימום, וששכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה.

7 השנה האחרונה שיש עליה נתונים מינהליים מלאים על הכנסות שכירים ועצמאים.

שיעורי דמי ביטוח למעסיק – סקירה היסטורית

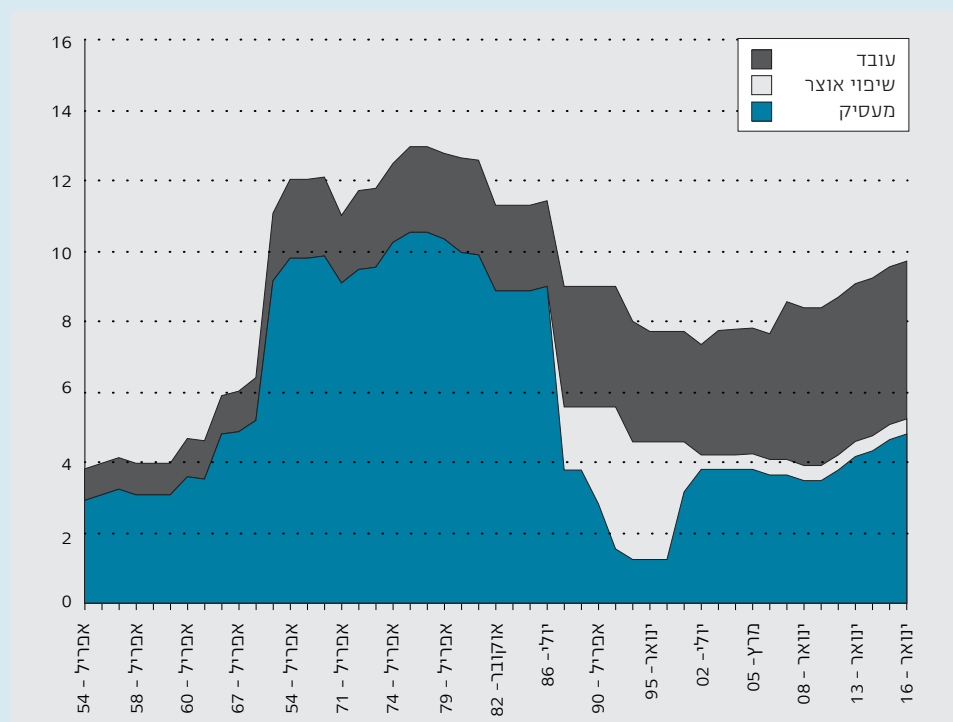
חוק הביטוח הלאומי קובע ששיעורי דמי הביטוח הלאומי בעד עובד ישולמו באמצעות המעסיק ויכללו את חלקו של העובד ואת חלקו של המעסיק.

שיעורי דמי הביטוח של המעסיק היו נתונים לשינויים תכופים במהלך השנים, הן בגלל הוספת ענפי ביטוח והן בגלל שינויי חקיקה בשיעורי דמי הביטוח, בעיקר בעשור האחרון. בתחילת דרכו היו לביטוח הלאומי ארבעה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אמהות ומילואים. במהלך השנים, עד תחילת שנות ה-80, נוספו ענף ילדים, נכות, אבטלה, סיעוד, פשיטות רגל ונפגעי תאונות.

באמצע שנות ה-80, בשל האינפלציה הגואה והמצב הכלכלי הקשה ששרר בארץ, החליטה הממשלה להפחית את עלות העבודה למעסיקים ועצמאים באמצעות הפחתת שיעורי דמי הביטוח המשולמים על ידם ולהשלים אותם מתקציב המדינה. במסגרת זו נקבע כי אוצר המדינה יפצה את הביטוח הלאומי בגין אובדן הגבייה (שיפוי האוצר). שיפוי זה, המעוגן כשיעור בלוח י' לחוק וכאחוז בסעיף 132 לחוק, כפי שאפשר לראות בתרשים, מהווה תחליף לשיעורי דמי הביטוח למעסיק.

לפיכך, דמי הביטוח בעבור שכיר משולמים משילוב של שלושה מקורות: דמי הביטוח המשולמים על-ידי העובדים, דמי הביטוח המשולמים על-ידי המעסיקים בעבור עובדיהם, והשתתפות אוצר המדינה. שיעורי דמי הביטוח הרגילים¹ לניכוי משכר העובד היו ב-2013 6.5%.

שיעורי דמי ביטוח רגילים מצטברים בעבור עובד אחד



1 בתיבה זו אין התייחסות לשיעורים מופחתים.

למעסיק, 7.0% לעובד ו-0.67% לאוצר המדינה. ב-2013 הסתכמה גביית דמי ביטוח בעבור שכירים ב-33,521 מיליון ש"ח לפי החלוקה הזו: 17,615 מיליון ש"ח גבייה מהמעסיק (52.6% מסך הגבייה) 13,618 מיליון ש"ח גבייה מהעובד (40.6% מסך הגבייה) ושיפוי האוצר - 2,288 מיליון ש"ח (6.8% מסך הגבייה).

התרשים שלהלן מראה את שיעורי דמי הביטוח הרגילים המצטברים בעד עובד, מתחילת חוק הביטוח הלאומי בשנת 1954.

מן התרשים עולה כי משנות החמישים עד היום חלו שינויים ניכרים בהרכב דמי הביטוח לפי מקור. עד תחילת שנות ה-80 היתה מגמת עלייה של שיעורי דמי הביטוח למעסיקים, בעיקר עקב הכנסת ענפים חדשים למערכת הביטוח הלאומי: מ-3.15% בשנת 1954 עד השיא בשנת 1978 - 12.65%. בשנת 1986, לפני שינוי החקיקה בנוגע להשתתפות האוצר בדמי הביטוח במקום המעסיקים, דמי הביטוח למעסיק היו 10.05%, וב-1987 ירד השיעור ל-5.9% (השתתפות האוצר - 2.8%). עד 1995 ירדו דמי הביטוח בהתמדה והגיעו לשיעור של 1.93% ומאז החלו לעלות. בשנת 2016 יגיע שיעור דמי הביטוח למעסיק בעבור העובד ל-7.5%.

לוח 12

עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש בשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2011

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש בשנה	תשלום דמי ביטוח			אחוז מההכנסה		
		מספרים מוחלטים (ש"ח)			ביטוח		
		סך הכל	ביטוח לאומי	בריאות	סך הכל	ביטוח לאומי	בריאות
1	660	204	140	64	30.9	21.1	9.8
2	1,776	204	140	64	11.5	7.9	3.6
3	2,362	232	159	73	9.8	6.7	3.1
4	3,355	329	225	104	9.8	6.7	3.1
5	4,389	431	295	136	9.8	6.7	3.1
6	5,618	592	406	186	10.5	7.2	3.3
7	7,408	883	607	276	11.9	8.2	3.7
8	9,995	1,303	898	405	13.0	9.0	4.1
9	14,543	2,041	1,408	632	14.0	9.7	4.3
10	34,752	4,879	3,371	1,508	14.0	9.7	4.3
ממוצע	8,486	1,058	728	330	12.5	8.6	3.9

6. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים נוגעים למספר השכירים שדווחו בידי המעסיק בטופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים, והן מפורטות להלן.

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים

ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי קיבוץ ומושב שיתופי מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2013 דווח על כ-40 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-110 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2013 דווח על כ-200 אלף מעסיקים פעילים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-80 מיליון ש"ח.

עובדים מהרשות הפלסטינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2013 דווח על כ-38 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-8.8 מיליון ש"ח לשנה. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,860 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2013 הועסקו בישראל כ-120 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-5,800 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 70 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים שפרשו לגמלאות לפני שהגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאיות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2013 שילמו דמי ביטוח כ-39 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-330 מיליון ש"ח לשנה.

מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד הכלכלה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2013 לכ-37 אלף בממוצע לחודש, ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-8 מיליון ש"ח לשנה. זאת כיוון שהמעסיק הפסיק לגבות מהעובד בהכשרה מקצועית את דמי הביטוח כלא עובד ולא עצמאי, ומעביר לביטוח הלאומי רק את חלקו של המבוטח כעובד. את חלקו כלא עובד ישלם המבוטח בנפרד במישרין לביטוח הלאומי.

פרק 5 | קרנות המוסד לביטוח לאומי

1. קרנות המוסד למען הקהילה

א. כללי

הפעילות העיקרית של המוסד לביטוח לאומי מתמקדת במתן גמלאות בכסף או בעין לזכאים להן על פי החוק. גמלאות אלה מתוקצבות בתקציב המוסד ובגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. כהשלמה לגמלאות, הביטוח הלאומי מסייע גם בפיתוח שירותים בקהילה במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות בסיכון ולהרחיב את מעגל ההזדמנויות שלהן. פעילות זו נעשית באמצעות קרנות המוסד.

פעילות ייחודית זו של המוסד נעשית מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995 באמצעות אגף הקרנות¹ (האגף לפיתוח שירותים), שהוקם בשנת 2002 כדי לרכז תחת קורת גג אחת את קרנות הביטוח הלאומי². קרנות אלו נועדו לקדם פרויקטים, תוכניות ומיזמים³ שיפתחו ויטמיעו שירותים חברתיים ותשתיות בהתאם לצורכי אוכלוסיית היעד ומדיניות המוסד.

האגף פועל באמצעות חמש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן למימון פעולות בטיחות וגהות בעבודה (מנוף), והקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון.

האוכלוסיות המטופלות במסגרת הקרנות הן ילדים ומבוגרים עם צרכים מיוחדים, קשישים מוגבלים בקהילה ובמוסדות, משפחות ויחידים במצוקה כלכלית וחברתית, מובטלים תקופה ממושכת, ילדים ונוער בסיכון ועובדים הנמצאים בסיכון לתאונות עבודה.

בשנת 2013, בהמשך לפעילות בשנים האחרונות, התמקדו קרנות המוסד בעיקר בסיוע לאוכלוסיות בסיכון בהשתלבות בהשכלה, בהכנה לתעסוקה ובהשמה בתעסוקה - שהן מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי ותחום פעילות מרכזי בשלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של סיוע זה הן נכים, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים.

סמכותן של הקרנות לפתח שירותי רווחה מעוגנת כאמור בחוק, שבו גם נקבעו תקנונים לכל קרן המפרטים את הכללים לבחינת הפרויקטים או התוכניות ולהשתתפות המוסד במימון. הפעילות ממומנת באמצעות חלק מדמי הביטוח הנגבים מהמעסיקים ומהמבוטחים לכל ענף שבמסגרתו הקרן פועלת. התקציב השנתי המרבי של כל קרן נקבע בחוק.

אלה קרנות המוסד:

- **הקרן לפיתוח שירותים לנכים:** מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לאנשים עם מוגבלות כדי לשלבם בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתם. הקרן פועלת בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך, שיקום תעסוקה לנכים, דיור מוגן בקהילה, פעילויות פנאי וספורט, שיפור תנאים פיזיים במוסדות לנכים ורכישת ציוד לשיקום, וסיוע בהנגשה לנכים במבנים ציבוריים. הקרן גם מסייעת בשיפור איכות החיים והשירותים במוסדות.

1 קרן המחקרים הכלולה אף היא בחוק פועלת במסגרת מינהל המחקר והתכנון, ר' להלן בהמשך הפרק.
2 עד מועד זה פעלה כל קרן במסגרת הענף הרלוונטי לפעילותה, חוץ מקרן ילדים, שהוקמה בשנת 2004, והקרן למפעלים מיוחדים, שפעלה במסגרת מינהל המחקר.
3 **פרויקט** עוסק בעיקר בבניית תשתית והצטיידות, **תוכנית** היא בעיקר הפעלת שירות, **ומיזם** הוא פרויקט או תוכנית מערכתית (מבחינת ההיקף או שיתוף הפעולה בין כמה קרנות).

- **הקרן לקידום תוכניות סיעוד:** מסייעת בפיתוח שירותים לקשישים מוגבלים ובשיפורם בקהילה ובמוסדות, הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים, הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים ושיפור השירותים במוסדות סיעוד.
- **הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים:** מסייעת לגופים ציבוריים ופרטיים לפתח שירותים חברתיים בעלי מרכיב ניסיוני וחדשני במגוון תחומים ולקבוצות מגוונות, רובן קבוצות בסיכון: משפחות שאינן מתפקדות, נוער וילדים בסיכון, אנשים עם צרכים מיוחדים וקשישים הסובלים מאלימות. המטרה היא שתוכניות אלה יהוו מודל לפיתוח, יוטמעו בקהילה ויתפרסו לאזורים נוספים בארץ, ולכן רובן מלוות בהערכה מחקרית.
- **הקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון:** פועלת לקדם את הטיפול בילדים שטרם מלאו להם 18 שנים הנמצאים בסיכון בשל הזנחה, התעללות, אלימות ופגיעה מינית, לרבות ילדים ובני נוער שעברו על החוק, משתמשים בסמים או חשופים לתנאי חיים מסכנים. הקרן עוסקת בעיקר בפיתוח תוכניות להכנת מתבגרים לחיים עצמאיים ולמניעת תלות עתידית בקצבאות המוסד תוך פיתוח מסוגלות לתעסוקה. הקרן גם מסייעת בהתמודדות עם הפרעות קשב וריכוז המהווים בסיס לסיכון ומטפלת בילדים ובני נוער שנפגעו מינית. הקרן מפתחת תוכניות לשיקום ילדים ובני נוער אלה ומסייעת לחברם מחדש למערכות של חינוך ורווחה ולמנוע הידרדרות למצבי עוני ונזקקות.
- **קרן "מנוף":** מיועדת למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעידוד תוכניות להגברת הבטיחות והגהות: מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגהות בעבודה ויישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; וסיוע ברכישת אמצעי בטיחות, בפעולות הדרכה ובמבצעי הסברה ופרסום.

ב. היקף הפעילות

בשנת 2013 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-183 מיליון ש"ח בעבור 255 תוכניות שונות.

היקף הסיוע של כל קרן קבוע כאמור בחוק. לקרן לפיתוח שירותים לנכים מוקצה הסכום הגבוה ביותר, יותר ממחצית תקציב הקרנות, ולאחריה לפי סדר יורד - קרן סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים,

לוח 1

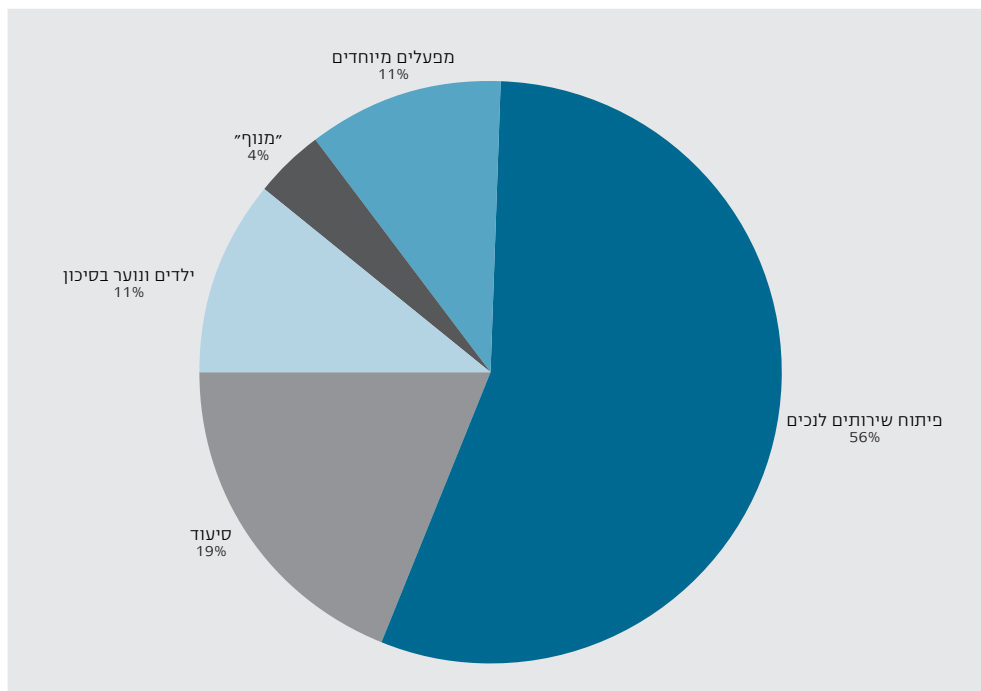
מספר התוכניות שאושרו וסכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי קרן, 2013

הקרן	מספר התוכניות שאושרו	סכום הסיוע שאושר* (ש"ח)	אחוז מתקציב האגף	תקציב ממוצע לתוכנית (ש"ח)
פיתוח שירותים לנכים	143	102,269,269	56	715,170
סיעוד	32	34,215,574	19	1,069,237
מפעלים מיוחדים	39	20,703,175	11	530,851
ילדים ונוער בסיכון	25	19,580,946	11	783,238
מנוף	16	6,676,549	4	417,284
סך הכל	255	183,445,513	100	** ..

* הנתונים הכספיים שמוצגים בלוחות שלהלן נוגעים לסכומים שאושרו בשנה מסוימת ולא לביצוע בפועל.
 ** הנתון אינו רלוונטי בגלל ההבדלים באופי התוכניות של הקרנות השונות.

תרשים 1

הסיוע שאושר לפי קרן מסך כל הקרנות (אחוזים), 2013



הקרן לילדים ונוער בסיכון וקרן מנוף (תרשים 1). עיקר הפעילות של קרן הנכים וקרן הסיעוד מתרכזת בהשקעה בתשתיות ומכאן ההיקף הגדול של תקציבי הסיוע. הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון עוסקות בפיתוח והפעלת שירותים והתקציב שלהן בחוק נמוך יותר. את היקף הפעילות, הנגזר כאמור מהקבוע בחוק ומאופי הפרויקטים או התוכניות, אפשר לראות גם בתקציב הממוצע של תוכנית בכל קרן.

קרנות הביטוח הלאומי אינן מממנות באופן מלא את התוכניות שהן שותפות בהן אלא מאגמות משאבים מגופים שונים. שיעור המימון המרבי משתנה מקרן לקרן ומעוגן בתקנון של כל קרן. באחדות מהקרנות שיעור המימון נקבע גם לפי המאפיינים החברתיים והכלכליים של אוכלוסיית היעד או של הרשות המקומית (על-פי מדדים סטטיסטיים מקובלים), ובמקרה של קרן סיעוד - לפי מאפיינים כלכליים של הגוף המפעיל את השירות.

שיעור ההשתתפות השכיח של המוסד הקבוע בתקנון של הקרן לפיתוח שירותים לנכים הוא 80% מהעלות הכוללת של הפרויקט ובתנאים מסוימים עד 90% ממנו. גובה הסיוע המרבי (רף הסיוע) הוא 2,350,000 ש"ח. בקרן סיעוד סכום הסיוע המרבי בשנת 2013 היה 3,200,000 ש"ח והוא מעודכן בתחילת כל שנה. בנוסף, יש אבחנה בין פרויקטים בקהילה (כדוגמת מרכזי יום) לבין פרויקטים במוסדות (כגון בתי אבות). בפרויקטים בקהילה אחוז הסיוע של המוסד נקבע לפי אשכולות הלמ"ס⁴ והוא 60%-90% מהעלות הכוללת של כלל המשאבים עם גופים אחרים⁵. בפרויקטים במוסדות אחוז

4 ר' הערה 7.
5 בעיקר אש"ל וועידת התביעות.

לוח 2

העלות הכוללת של התוכניות, השתתפות הקרנות ושיעורי הסיוע שלהן לפי קרן, 2013

הקרן	עלות התוכניות (ש"ח)	סכום הסיוע שאושר (ש"ח)	שיעור הסיוע מהעלות הכוללת *
נכים	174,718,951	102,269,269	59
סיעוד	76,737,928	34,215,574	45
מפעלים מיוחדים	47,453,150	20,703,175	44
ילדים ונוער בסיכון	38,890,497	19,580,946	50
מנוף	8,804,151	6,676,549	76
סך הכל	346,604,677	183,445,513	53

* בהתחשב ברף הסיוע ואחוזי הסיוע הקבועים בתקנונים.

הסיוע של המוסד נקבע על-פי המלצה של רואה חשבון הבדק את האיתנות הפיננסית של הגוף הפונה והוא 50%-70% מהעלות הכוללת של כלל המשאבים. קרן ילדים ונוער בסיכון מסייעת ב-50% מעלות התוכנית, הקרן למפעלים מיוחדים רשאית לממן בממוצע עד 80% מעלות התוכנית⁶ וקרן מנוף רשאית לממן גם את מלוא עלות התוכנית.

הסיוע שנתנו כל הקרנות היה ב-2013 כ-183 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-355 מיליון ש"ח (לוח 2), כך שכספי הקרנות אפשרו מינוף של התוכניות בהשתתפותן בסכום כמעט כפול מסכום התמיכה של הקרנות.

יחס המינוף הוא היחס שבין עלותה הכוללת של התוכנית לבין הסכום שהשקיעו הקרנות. למינוף כספי הקרנות חשיבות רבה: הפעילות של התוכניות גדלה באופן ניכר וכך גם האפשרות לפתח ולהפעיל תוכניות נוספות שללא איגום המשאבים בין הקרנות לגופים לא היו יכולים להתקיים כלל. ככל שהמינוף גבוה, יש שילוב טוב יותר של מקורות המימון, ואיגום המשאבים גדול יותר. למינוף יתרונות נוספים רבים מעבר ליתרון הכלכלי, למשל בכך שהוא מאפשר פריסה ארצית, הסתכלות אסטרטגית וקביעת סטנדרטים עד כדי שינוי רגולציה.

ג. פעילות הקרנות ביישובים

עיקר תקציב הקרנות (כ-80%) מושקע בתוכניות המתקיימות ביישובים במעמדות המוניציפליים השונים (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ורק כ-20% מושקעים במיזמים או תוכניות ברמה ארצית (כגון במיזם **מהפכה בהשכלה** - מרכזי תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה). היקף ההשקעה בפריפריה - דרום וצפון - מגיע לכ-45% מסך תקציב הקרנות, בעוד שחלקה של אוכלוסייה זו באוכלוסייה הכללית, הוא כ-30% (לוח 3). במחוזות ירושלים, הדרום והצפון השקיעו הקרנות יותר מאשר חלקם של תושביהם באוכלוסייה, ובמחוזות תל אביב, חיפה והמרכז הושקע תקציב בשיעור הקטן מחלקם של התושבים באוכלוסייה. במחוז יהודה ושומרון הושקע חלק תקציבי המתאים לגודל האוכלוסייה באזור.

ההשקעה של הקרנות כולן סווגה לפי האשכול החברתי-כלכלי של הלמ"ס, כאשר תושבי הרשויות המקומיות בשלושת האשכולות הנמוכים של המדד (1-3) הוגדרו כשייכים למעמד חברתי-

6 בתוכנית שהקרן מממנת לשלוש שנים המימון הולך ויורד מ-100% ל-50%, תלוי בשנת ההפעלה.

לוח 3

סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לתוכניות,
אחוז מהתקציב הכולל ואוכלוסייה* לפי מחוז ונפה**, 2013

מחוז ונפה	סכום הסיוע שאושר בביטוח הלאומי (ש"ח)	אחוז מהתקציב הכולל	אוכלוסייה במחוז ונפה (אחוזים מהסה"כ)
ירושלים	20,265,852	14	12
צפון	33,889,232	23	16
צפת	8,257,758	6	1
כנרת	2,100,974	1	1
יזרעאל	14,278,560	10	6
עכו	9,251,940	6	7
גולן	-	-	1
חיפה	13,751,882	9	12
חיפה	10,196,107	7	7
חדרה	3,555,775	2	5
מרכז	21,653,007	15	24
השרון	5,688,398	4	5
פתח תקוה	1,725,248	1	8
רמלה	615,148	0.4	4
רחובות	13,624,213	9	7
תל אביב	19,975,074	13	17
דרום	33,031,955	22	14
אשקלון	12,850,194	9	6
באר שבע	20,181,761	14	14
יהודה ושומרון	6,434,484	4	4
סך הכל תוכניות	149,001,485	100	100
ביישובים	34,444,028		
תוכניות ארציות			
סך הכל	183,445,513		

* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.

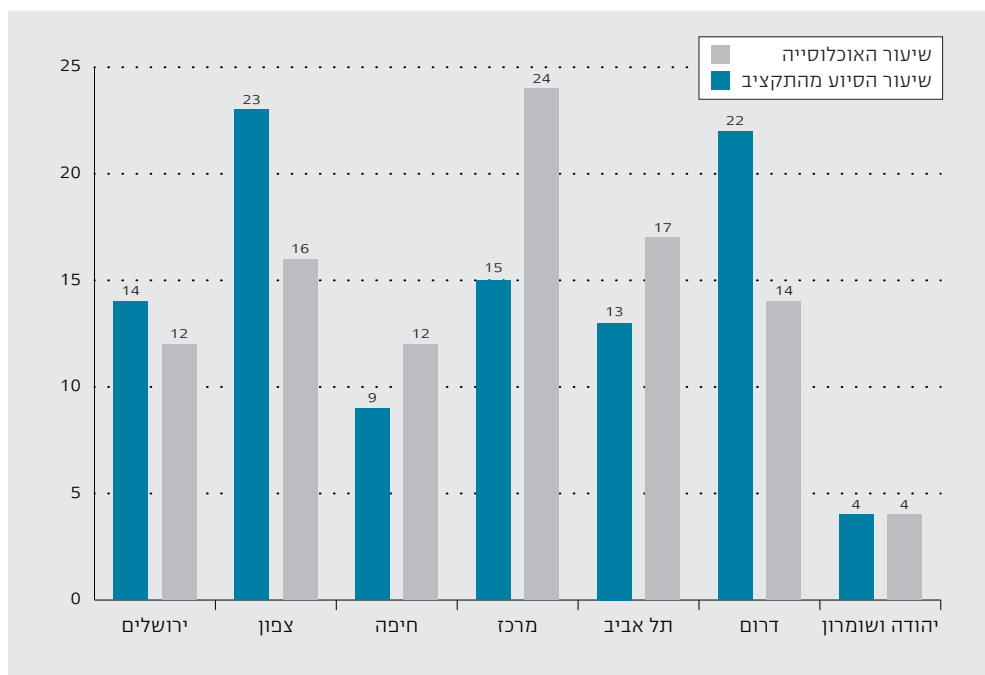
** המחוזות והנפות הוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל לפיה קיימים 6 מחוזות ו-15 נפות. מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 63, 2012.

כלכלי נמוך (12%), באשכולות 4-7 - למעמד חברתי-כלכלי בינוני (68%), ובאשכולות 8-10 - למעמד חברתי-כלכלי גבוה (20%) (לוח 4).

מהניתוח לפי סיווג זה עולה, כי 16% מהתקציב הושקעו ביישובים מהמעמד הנמוך, 60% ממנו ביישובים מהמעמד הבינוני ו-24% הושקעו ביישובים מהמעמד הגבוה (לוח 4 ותרשים 3). מכאן שההשקעה של הקרנות ביישובים מהמעמד החברתי-כלכלי הנמוך היתה גבוהה במעט מחלקם באוכלוסייה (16% לעומת 12% בהתאמה), ביישובים מהמעמד הבינוני - גבוהה מחלקם באוכלוסייה (73% לעומת 68% בהתאמה), וביישובים מהמעמד הגבוה שיעור הסיוע היה נמוך מחלקם באוכלוסייה (11% לעומת 20% בהתאמה). השתייכותו של יישוב לאשכול חברתי-כלכלי מסוים נעשית על-פי ממוצע המדדים החברתיים-כלכליים באותו יישוב, ולכן כל תושבי היישוב משתייכים לאותו אשכול חברתי-כלכלי למרות השונות ביניהם ברמת ההכנסה. לפיכך גם ביישובים שהמעמד החברתי שלהם בינוני ואף גבוה יש מקום לסיוע של הקרנות לאוכלוסיות בסיכון.

תרשים 2

שיעור הסיוע שאושר ושיעור האוכלוסייה, לפי מחוז, 2013



לוח 4

סכום הסיוע שאושר לפי אשכול חברתי-כלכלי ולפי קרן (ש"ח) והשיעור מהתקציב הכולל, 2013

אשכול חברתי	נכים	סיעוד	מפעלים מיוחדים	ילדים ונוער בסיכון	סכום כולל	שיעור מהתקציב * הכולל באשכול *
1	887,120	300,000			1,187,120	0.9
2	4,625,570	3,489,754		3,502,800	11,618,124	9
3	7,390,420		545,828		7,936,248	6
4	24,981,585	3,545,109	3,552,441	2,241,776	34,320,911	26
5	23,463,164	7,746,810	3,510,636	2,889,750	37,610,360	28
6	4,803,153	2,788,284		51,659	7,643,096	6
7	13,109,928	2,720,853	1,074,001	595,500	17,500,282	13
8	6,992,566	4,599,380	2,321,328	285,000	14,198,274	11
9	393,600				393,600	0.3
סך הכל **	86,647,106	25,190,190	11,004,234	9,566,985	132,408,015	100

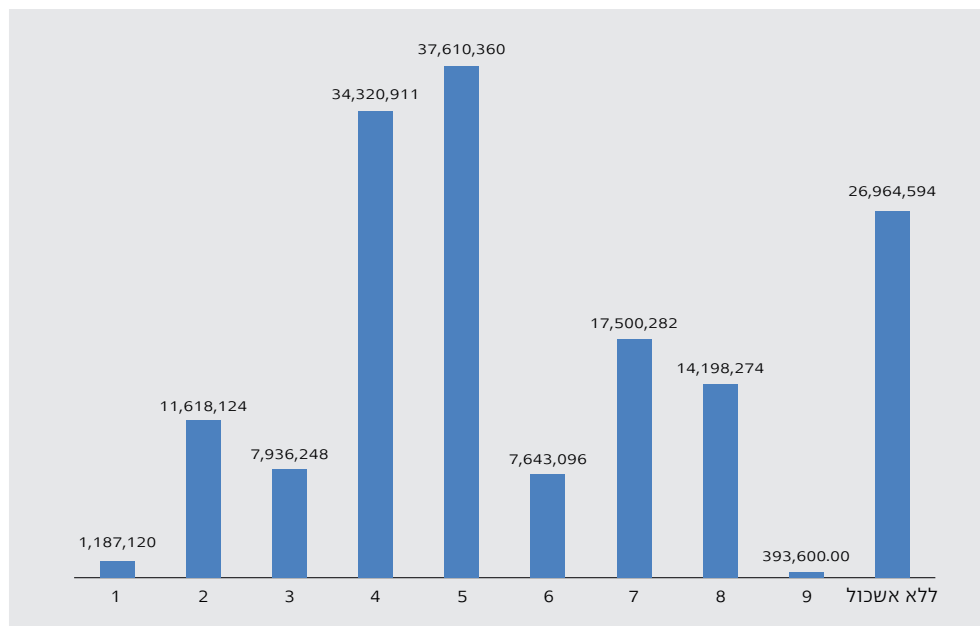
* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.

** סך הכל ביישובים המאושכלים.

באופן דומה ההשקעה הכספית של הקרנות בתוכניות לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישובים מוצגת גם בתרשים 3.

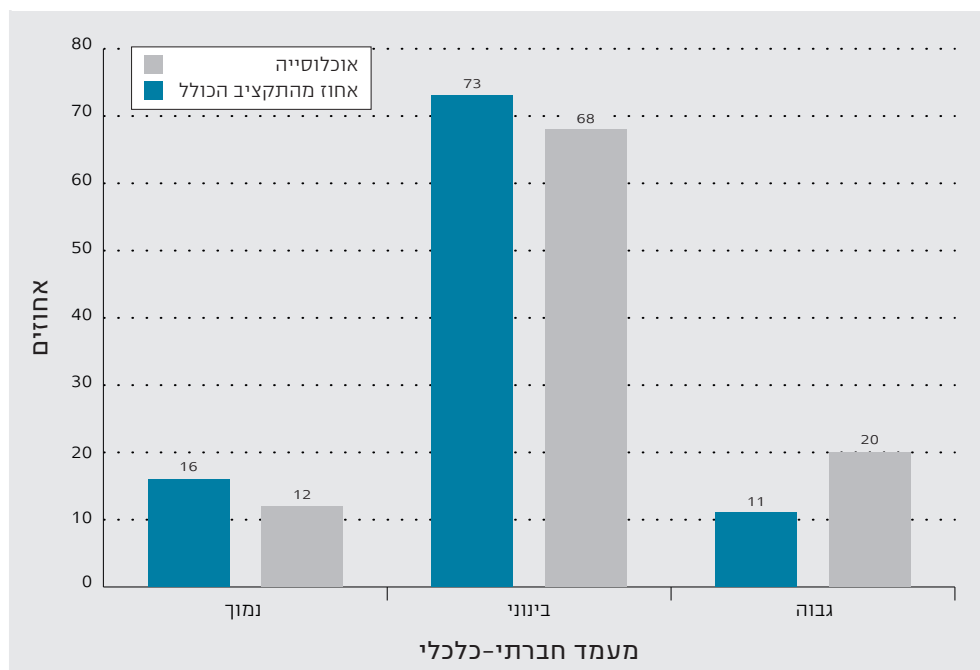
תרשים 3

סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי אשכול חברתי-כלכלי (ש"ח), 2013



תרשים 4

האוכלוסייה והסיוע של הביטוח הלאומי
לפי המעמד החברתי-כלכלי של הישובים*, 2013



* סכומי הסיוע נכונים לשנת 2013 והאוכלוסייה - לשנת 2010.

ד. סיוע לעסקים חברתיים

קרנות הביטוח הלאומי פיתחו תוכניות רבות שעסקו בהכשרה ותעסוקה לקבוצות בסיכון ובמסגרתן פותחו תוכניות למיזמים עסקיים-חברתיים בשיתוף גורמי חוץ. תוכניות אלו הצביעו הן על הפוטנציאל שבמיזמים עסקיים-חברתיים והן על בעיית המימון ופיתוח השוק שקיימת במגזר זה. במסגרת מיזמים אלו ניתן לעסק החברתי ליווי מקצועי לבניית תוכנית עסקית שתסייע לו להיות מאוזן ואף להרוויח, ובמקביל ניתן ליווי חברתי למועסקים בעסק הזה כדי להקנות להם כישורי חיים ועבודה ולשלבם בשוק העבודה הפתוח בהמשך.

להלן כמה דוגמאות לעסקים חברתיים המקבלים סיוע מהקרנות:

- הקרן לילדים ונוער בסיכון שותפה משנת 2012 במיזם החברתי הפועל **במסעדת ליליות** - מסעדת יוקרה בבית אסיה בתל אביב. המסעדה הוקמה בשנות התשעים בידי משפחת קמרמן-הנדלר ונתרמה בשנת 1999 לעמותת עלם לצורך הפעלת מיזם חברתי-חינוכי לשיקומם של בני נוער בסיכון. לאחר שנקלעה לקשיים כלכליים, נרכשה המסעדה ב-2009 בידי קבוצת אנשי עסקים בראשות קרן דואליס והחלה לפעול כעסק חברתי. המסעדה מכשירה ומעסיקה בכל שנה 15 בני נוער במקצועות המסעדות, תוך ליווי צמוד של עובדת סוציאלית ותעסוקה ל-18 חודש.
- הקרן למפעלים מיוחדים שותפה ב**כלים שלובים** - מיזם המשתתף בתוכנית העסקיים החברתיים של IVN (IsraelVenture Network). במסגרת המיזם הוקמה חנות למכירת מתנות ומוצרים שונים, המהווה מקום תעסוקה והכשרה לאנשים המתמודדים עם מגבלה נפשית במטרה לשלבם בקהילה ובעבודה. המוצרים הנמכרים בחנות מיוצרים על-ידי אנשים עם מוגבלויות המועסקים בעמותות לשיקום אנשים עם מוגבלויות.
- הקרן לפיתוח שירותים לנכים שותפה בפעילות רשת **יוצרים הזדמנות** מבית **שכולו טוב**. הרשת מפעילה עמדות מכירה בקניונים ומרכזי קניות ברחבי ארץ בהם מתבצע תהליך שיקומי הכולל תעסוקה והכשרה לתעסוקה לאנשים המתמודדים עם מגבלה נפשית.

כאמור, בימים אלו שוקדים קרנות הביטוח הלאומי, החשב הכללי והמועצה הלאומית לכלכלה על הקמת הקרן **יוזמה חברתית**, שתטפח, תסייע ותלווה עסקים חברתיים המשלבים בעבודה אוכלוסיות אלה - תחום הנמצא בלב העשייה של עסקים חברתיים בישראל ובעולם. ההחלטה להתמקד בתחום זה נובעת מהחשיבות הרבה שהממשלה רואה בהשקעה באוכלוסיות בסיכון, ומההכרה שפיתוחם של העסקים החברתיים תורם לשיקומן ושילובן של אוכלוסיות אלו בחברה הישראלית. לאחר הקצאת תקציב דומה על ידי משרד האוצר לצורך הקמת הקרן, יהיה אפשר לבחור שתי קרנות בדרך המוצעת לעיל. את הקרן יקים יזם שייבחר במכרז, באמצעות חברה לתועלת הציבור (חל"צ) וייתן לה מהמוסד מענק מותנה בסכום של 11 מיליון ש"ח לכל קרן. היזם מחויב ביחס מינוף של 1:1.5 לפחות, כלומר עליו לגייס סכום מינימלי של 15 מיליון ש"ח, כך שגייסו לשתי הקרנות לפחות 30 מיליון ש"ח. הקרן תבצע השקעות הון, תעניק הלוואות לעסקים חברתיים העומדים בתנאים להשקעה ותספק להם ליווי עסקי ומקצועי כדי שיוכלו לממש את היעדים הכלכליים והחברתיים שלהם.

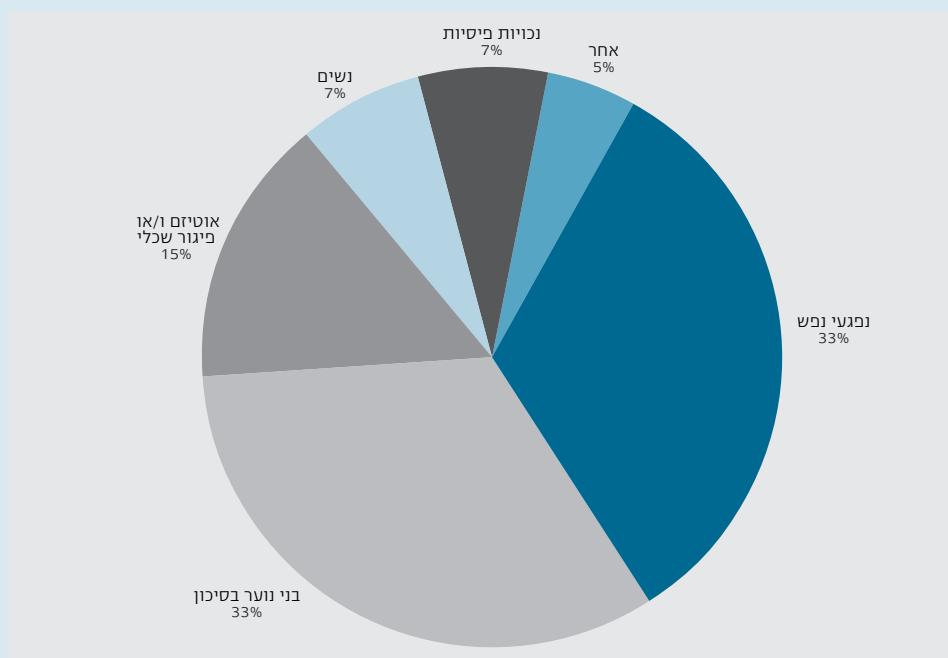
הקרן תממך באופן תקופתי את התשואה החברתית והכלכלית של העסקים שבהם השקיעה כדי לפתח מתודולוגיות של תורה מקצועית הנוגעת להקמת עסקים חברתיים בתחומים כמו הדרכת עובדים, ליווי מקצועי, כלים כלכליים מתאימים וכדומה. המוסד ילווה את הקרן במחקר הערכה, שיאפשר להפיק לקחים ולבחון את תרומת המודל העסקי-חברתי לשילובן של אוכלוסיות היעד בעבודה.

עסקים חברתיים בישראל¹

מיזמים עסקיים-חברתיים (social enterprises) הם ארגונים המשתמשים בפעילות עסקית לשם השגת מטרות חברתיות (להלן - עסקים חברתיים).

תחום העסקים החברתיים מתפתח בשנים האחרונות, בייחוד בארה"ב, שם מוגדר עסק חברתי כ"מיזם או ארגון שמטרותיו העיקריות בתחום החברתי מושגות באמצעות שימוש בשיטות עסקיות", ובבריטניה כ"עסק שמטרותו העיקרית היא חברתית, רווחיו מוחזרים לעסק או לקהילה והמטרה המניעה את העסק אינה מקסום רווחים". בישראל התחום מתפתח במהירות בשנים האחרונות וחשיבותו הוצגה גם בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). בדוח הוזכרו העסקים החברתיים ככלי נוסף להתמודדות עם הצורך להרחיב ולגוון את מקורות המימון של המגזר השלישי כדי שיצליח לעמוד במשימותיו. תחום זה הוזכר גם בשולחן העגול בראשות רה"מ שדן בנושא והמליץ על הקמת קרן ממשלתית שתסיר את חסם המימון העומד בפני עסקים חברתיים.²

העסקים החברתיים בישראל לפי אוכלוסיית היעד, 2012



מקור: בני גדרון וענבל אבו (2012). מיזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה. המכון הישראלי לחקר מיזמים עסקיים-חברתיים.

1 רחל בנוימן, לא על הפילנתרופיה לבדה... - מיזמים עסקיים חברתיים בישראל מיפוי וסקירה השוואתית, דצמבר 2009; עסקים חברתיים מסמך רקע ומצע לדיון, הכינוס האחד עשר, השולחן העגול הממשק, 28/11/2012; בני גדרון וענבל אבו, מיזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה, המכון הישראלי לחקר מיזמים עסקיים-חברתיים, יוני 2012.

2 הקרן, יוזמה חברתית, במימון הביטוח הלאומי ובשיתוף החשב הכללי והמועצה הלאומית לכלכלה, הוצאה למכרז בימים אלה.

בתחום העסקי-חברתי יש אפשרויות למגוון עסקים רחב - מעסק המתמקד במטרות העסקיות ומעניק עדיפות מוחלטת לייצור הכנסות, ועד עסק המתמקד במטרות החברתיות ומעניק למטרה החברתית עדיפות מוחלטת. בין שני הקצוות קיימים עסקים המשלבים ומאזנים בין המטרות בדרכים שונות.

במחקר שערך ב-2012 פרופ' בני גדרון בעבור משרד התמ"ת, נמצא כי שתי אוכלוסיות היעד המרכזיות המשולבות בעסקים החברתיים בישראל הם בני נוער בסיכון ונפגעי נפש (תרשים 4).

הייחודיות של העסקים החברתיים נובעת מהחיבור הלא-טריויאלי בין מטרותיהם השונות, המקשה על בניית ארגון משולב. המטרות עלולות להביא ללחץ של כוחות השוק להתפשר בנוגע למטרות החברתיות ולמנוע משאבים לליווי החברתי מצד אחד, או להתפשר בביצועים הכספיים מצד אחר. בנוסף, קשה למדוד במדויק הישגים בתחום החברתי.

יתרונותיהם של העסקים החברתיים הם חברתיים וכלכליים כאחד. מבחינה חברתית הם מספקים שיקום מיטבי לאוכלוסיית היעד המועסקת בהם, מכינים אותה או משלבים אותה בעבודה. מבחינה כלכלית, היכולת להתבסס על הכנסות עצמיות כמקור ההכנסות המרכזי מחלישה את הארגון ואף מנתקת את תלותו בתרומות ובתמיכות ממשלתיות ומאפשרת לו לפתח אסטרטגיה חברתית-כלכלית לטווח ארוך. עם זאת, יכולתם של העסקים הללו לגייס מימון מגורמים מסחריים כמעט בלתי אפשרית, ואילו הפן העסקי מצמצם את המקורות הפילנתרופיים.

ה. קידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות בסיכון

בשנים האחרונות התמקדה פעילות הקרנות בעיקר בסיוע לקבוצות בסיכון בהשתלבות בהשכלה, בהכנה לתעסוקה ובהשמה בתעסוקה בשוק החופשי או במסגרות שיקום. תחומים אלה הם מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי ומרכזיים בפעילותן של שלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של סיוע זה הן נכים, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים.

נתוני העוני⁷ מלמדים על מתאם שלילי בין תעסוקה לעוני. לפיכך קידום תעסוקה של אוכלוסיות בסיכון יכול להוות כלי יעיל למלחמה בעוני, ולכן המוסד פועל למטרה זו גם באמצעות הקרנות בתוכניות לעידוד תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות, בני נוער וצעירים בסיכון, נשים בסיכון חברתי ומבוגרים בני 50 ויותר. התוכניות הללו כוללות הן פיתוח וסיוע של מסגרות של תעסוקה שיקומית והן סיוע לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי.

בחמש השנים האחרונות (2009-2013) אושר סיוע לפרויקטים ולתוכניות לקידום תעסוקה בסכום כולל של כ-210 מיליון ש"ח, המהווים כ-25% מסך הסיוע של המוסד במסגרת אגף הקרנות. לוח 5 ותרשים 5 מציגים את התפלגות הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי בתחום קידום תעסוקה לפי אוכלוסיות יעד.

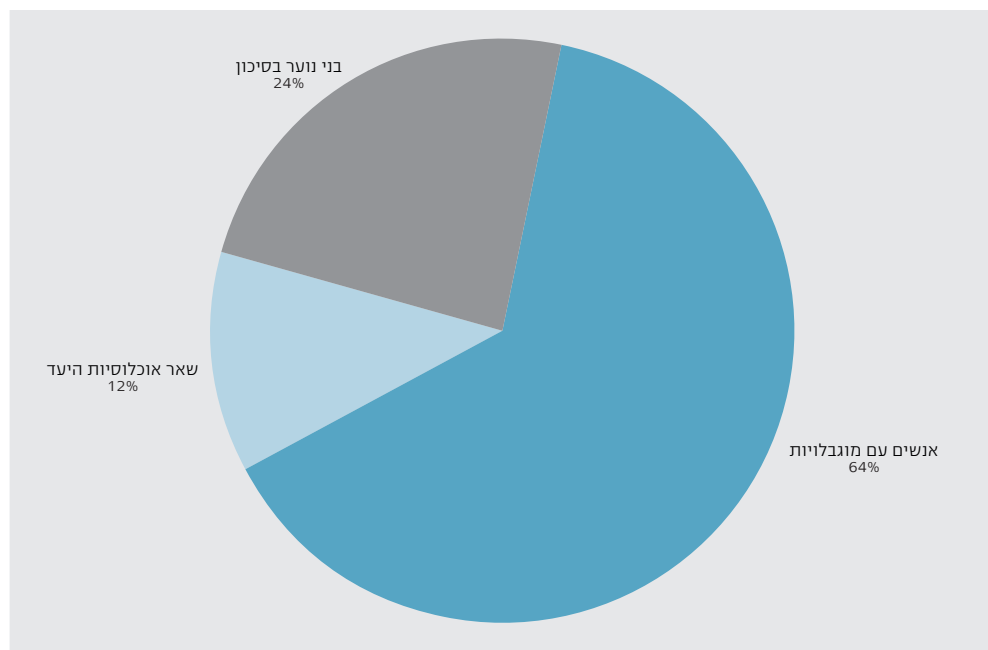
לוח 5

סכום הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי לפי אוכלוסיית היעד (ש"ח), 2009-2013

סכום סיוע	אוכלוסיית היעד
133,865,752	אנשים עם מוגבלויות
50,839,714	בני נוער בסיכון (עד 18)
10,772,530	נשים בסיכון
10,616,115	צעירים בסיכון (20-35)
917,950	מבוגרים
2,806,600	אחרים
209,964,343	סך הכל

תרשים 5

הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי לפי אוכלוסיית היעד (אחוזים), 2009-2013



להלן כמה דוגמאות לתוכניות שפיתחו קרנות המוסד בתחום התעסוקה:

- **הקרן לפיתוח שירותים לנכים** משקיעה זה שנים רבות בפרויקטים לקידום תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות, לאור שיעור התעסוקה הנמוך באוכלוסייה זו - כ-51% לעומת כ-71% בקרב אנשים ללא מוגבלות⁸. בשנים 2009-2013 ניתן סיוע לפרויקטים בתחום זה בסכום כולל של כ-110 מיליון ש"ח - להקמה וסיוע בשיפוץ ובציוד של מפעלים מוגנים, למועדוני תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות ומרכזי תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות.

8 פפרמן, ב' (2013). תרומת אנשים עם מוגבלויות להעלאת שיעור התעסוקה במשק ואובדן התוצר בשל אי תעסוקה. ירושלים: משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

- **הקרן לפיתוח שירותים לילדים ונוער בסיכון** מסייעת לקידום מסוגלות לתעסוקה בקרב בני נוער בסיכון (עד גיל 18). מסוגלות לתעסוקה (employability) היא מכלול היכולות והכישורים המסייעים לאדם להתקבל למקום עבודה, להתמיד ולהתקדם בו או לעבור למקום עבודה חדש ומקדם. בשנים 2009-2013 אישרה הקרן סיוע לתוכניות בתחום זה סכום כולל של כ-85 מיליון ש"ח, כשחלק ניכר מהמימון הוקצה לתוכניות במסגרת מיזם **עמיד בטוח - נוער**. מיזם זה מקנה לבני נוער אלה כלים להשתלב בתעסוקה ובחברה ומספק אופק תעסוקה המושתת על אמונה ביכולתם לתפקד כבוגרים עצמאיים ולצמצם את תלותם במוסדות המדינה.
- עד סוף שנת 2013 הוטמע המודל בכ-40 יישובים בקרב כ-2,000 בני נוער בסיכון, בגילי 14-18. רוב היישובים שהתוכנית הופעלה בהם מאופיינים בממדים שונים של סיכון וכלולים ברשימת היישובים של התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון (**תוכנית שמיד**). היישובים במצב חברתי-כלכלי נמוך במיוחד (אשכולות 2-4) וממוקמים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל, כולל במגזר הערבי והחרדי⁹. לקראת שנת 2014, הקרן מתכננת להרחיב את המיזם כך שיכלול גם ליווי לקראת השירות הצבאי ובמהלכו, באמצעות סדנאות לשילוב בתעסוקה לאחר השחרור.
- **הקרן למפעלים מיוחדים** יזמה בשנים האחרונות תוכניות לקידום תעסוקה בקרב קבוצות מודרות. פעילות זו החלה בשנת 2005, תחילה כמענה להצעות שהופנו לקרן, ומ-2007 ביוזמות הקרן, באמצעות פנייה פומבית לגופים הרלוונטיים ("קול קורא"). בשנים 2009-2013 אישרה הקרן סיוע בסכום של 43 מיליון ש"ח לפיתוח תוכניות לקידום הללו.
- הפעילות **לשילוב נשים בסיכון בתעסוקה** החלה ב-2009, ומאז הופעלו תוכניות לעוד קבוצות של נשים: נשים המקבלות הבטחת הכנסה, נשים שעברו התעללות מינית, גופנית ונפשית, ונשים חד הוריות. התוכניות מספקות השלמת השכלה, הכשרה מקצועית, העצמה אישית, השמה בעבודה שכירה, פתיחת עסקים קטנים, פיתוח חממות יזמות וליווי לאחר ההשמה. בתוכניות השונות השתתפו כ-2,000 נשים.
- בתחום **שילוב צעירים בסיכון** (בני 20-35) בתעסוקה אישרה הקרן בשנים 2009-2013 כ-15 תוכניות ייעודיות בעשרות יישובים עירוניים וכפריים ברחבי הארץ, בעיקר בפריפריה או בשכונות מצוקה. כ-2,000 צעירים וצעירות השתתפו בתוכניות אלה.
- בשנת 2007 המוסד החל לסייע בהפעלתם של **מרכזים לחרדים בביתר עילית ובאשדוד**, המציעים הכשרה לתעסוקה, הכוונה מקצועית והשמה בעבודה - זאת לאור שיעורי העוני הגבוהים בקרבם (13% בכלל האוכלוסייה), בין השאר בגלל חסמים הגורמים לשיעורי השתתפות נמוכים בשוק התעסוקה¹⁰. עם השנים אומץ המודל בידי משרד הכלכלה וכיום הוא מפעיל מרכזי הכוון לתעסוקה לחרדים המבוססים על המודל של המרכזים הללו.
- הקרן מסייעת בפיתוח תוכניות **לשילוב מבוגרים בעבודה בשוק החופשי** (מ-2005 לבני +50 ומ-2009 גם לבני +60), זאת לאור המודעות הגוברת בארץ ובעולם לחשיבות של פיתוח תעסוקה בקרב מבוגרים. מדינות רבות במערב מקדמות תחום זה ופועלות לשם כך בדרכים שונות¹¹. כחלק

9 חן ליפשיץ. **הערכת תוכנית עמיד בטוח בהפעלת הקרן לילדים ונוער בסיכון** (טיוטה).

10 בן-דוד ד' ובלייך ח' (2013). עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD, בתוך: דן בן דוד (עורך). **דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2013**. ירושלים, מרכז טאוב.

11 אורי טל-ספירו, דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2013.

מפעילות הקרן בתחום זה, הוקמו בשנים האחרונות מרכזים בתל אביב ובנהריה המתמקדים בגיוס מעסיקים, בהכשרות ובהשמות של בני +60. בנוסף, הקרן ממשיכה להשקיע בפיתוח של תוכניות לקידום תעסוקה בקרב בני +45 ובני +60 באזורים נוספים בארץ.

- **קרן מנוף** פועלת בשנים האחרונות לקידום **בטיחות בעבודה בקרב בני נוער בסיכון ואנשים עם מוגבלויות**. בשנים 2009-2013 אישרה הקרן סיוע בסכום של כ-3 מיליון ש"ח לתוכניות אלה. הקרן פיתחה - בשיתוף רשת בתי הספר אורט - לומדה העוסקת בהתנהגות בטוחה בבית, בבית הספר ובעבודה, והמיועדת לסדנאות הכשרה לעבודה המתקיימות במסגרות שונות של הקרן לילדים ונוער בסיכון ובמפת"ן (מפעל תעסוקה לנוער) המופעל על ידי משרד הרווחה.

1. קידום השכלה בקרב אוכלוסיות בסיכון

מחקרים מראים שמספר שנות הלימוד הוא בין המנבאים החשובים ביותר בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה¹² ואף תורם לשיפור בבריאות וברווחה בכלל, ולכן קרנות הביטוח הלאומי משקיעות בפרויקטים ותוכניות לקידום השכלה גבוהה בקרב אנשים אלה. אחד החסמים להשתלבות סטודנטים עם מוגבלות בלימודים אקדמיים הוא העדר תמיכה מתאימה.

בשנים 1999-2010 השקיעה הקרן לפיתוח שירותים לנכים כ-18 מיליון ש"ח בהנגשה פיסית וחושית של מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל. על אף השקעה גדולה זו לא חל שינוי במספר הסטודנטים או במספר בוגרי האוניברסיטאות בעלי מוגבלות. היה ברור כי הנגשה פיסית וחושית היא תנאי הכרחי אך לא מספק כדי לאפשר שילוב שוויוני של סטודנטים עם מוגבלויות במערכת ההשכלה הגבוהה.

למידה ממודלים אחרים בעולם הביאה להבנה כי נדרש פיתוח של שירות ייחודי שייתן מענה מלא לצורכיהם של סטודנטים עם מוגבלויות ויסייע בהסרת החסמים הרבים העומדים בפניהם. לשם כך החלו בשנת 2011 הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לפיתוח שירותים לנכים, בהפעלת מיזם **מהפכה בהשכלה הגבוהה** - סיוע בהקמה ושדרוג של מרכזי תמיכה המפעילים מגוון שירותים המסייעים לסטודנטים עם מוגבלויות שונות תחת קורת גג אחת. מטרת המיזם היא להגדיל את מספר הסטודנטים עם מוגבלות שיתקבלו למוסדות ההשכלה הגבוהה, יתמידו בהם, ירכשו השכלה אקדמית וכתוצאה מכך ישתלבו בתעסוקה בתפקידים ההולמים את יכולתם וכישוריהם.

במרכזי התמיכה ניתנים לסטודנטים השירותים האלה:

- שירותים פרטניים - ליווי וייעוץ משלב המועמדות ללימודים ועד סיום התואר: חונכות אישית, שירותי עזר, סדנאות בנושא כישורי למידה ועוד. המרכז גם מסייע לסטודנטים במיצוי הזכויות החוקיות הרלוונטיות להם.
- נגישות - המרכז מייץ בכל הקשור להנגשת הלימודים (נגישות מבנים, נגישות שירותים ונגישות אקדמית) וכן מפעיל ומתחזק מאגר של אמצעי הנגשה (מכשירי FM המסייעים ללקויי שמיעה, מסכים מוגדלים באמצעות טלוויזיה במעגל סגור, תוכנות להגדלת טקסטים במחשבים, "לוח חכם" ועוד).
- פעילויות הסברה ושינוי עמדות - רבים מהחסמים שסטודנטים עם מוגבלויות נתקלים בהם אינם קשורים ליכולותיהם האישיות אלא לאנשים שבסביבתם - העדר מודעות למצבם או דעות קדומות. כדי להתגבר על בעיה זו, מרכז התמיכה מקיים פעילויות הסברה והדרכות לאנשי סגל אקדמי ומינהלי בנושא הנגשת הלימודים.

12 ברמן א' ונאון ד' (2004). **בוגרי אוניברסיטאות עיוורים וכבדי ראייה: תרומת עמותת על"ה במשך הלימודים ומעקב אחר השתלבותם בתעסוקה**. דוח מחקר מכון ברוקדייל. פפרמן ב' (2010). שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה. **נגישות בתעסוקה**, 10.

מרכזי התמיכה הם חלק אינטגרלי מהמוסדות להשכלה גבוהה ופועלים תחת דיקאן הסטודנטים כחלק ממערך השירותים הניתנים לסטודנטים הזקוקים לסיוע מיוחד.

כיום פועלים במסגרת שלב א' של המיזם מרכזי תמיכה ב-12 מוסדות להשכלה גבוהה. הביטוח הלאומי סייע עד כה בסכום של כ-10 מיליון ש"ח. במסגרת שלב ב' של המיזם הוגשו בקשות של 20 מוסדות נוספים - יותר ממחציתן כבר אושרו והיתר בתהליכי אישור. הסיוע שאושר למוסדות שישתתפו בשלב ב' הוא נכון להיום כ-9.8 מיליון ש"ח מתוך 10 מיליון ש"ח שאושרו. מלבד הסיוע הכספי למיזם, אגף הקרנות מקיים תוכנית הכשרה וימי עיון לרכזים העובדים במרכזי התמיכה.

2. קרן המחקרים וחדר המחקר

המוסד לביטוח לאומי תומך במחקרים באמצעות מתן מענקים לחוקרים בתחומי הביטוח הסוציאלי, שוק העבודה, המצב החברתי והמדיניות החברתית. מימון המחקרים ניתן בהתאם לסעיף 36 של חוק הביטוח הלאומי התשי"ג-1955. החוקרים מגישים הצעות למימון מחקרים בתחומים אלה עד חודש דצמבר של כל שנה, ובשנה שלאחר מכן מתקבלות ההחלטות האם לאשר את המימון ובאיזה גובה. בתהליך האישור של הצעות המחקר כמה שלבים: דיון בוועדת המחקרים הפנימית של המוסד וגיבוש המלצות, דיון בוועדת המשנה למחקרים של מועצת המוסד על-פי המלצות הוועדה הפנימית, והחלטה בוועדת הכספים של מועצת המוסד. על הצעת מחקר שאושרה לקבל גם את אישור שר הרווחה והשירותים החברתיים. עדיפות במימון ניתנת למחקרים שיש להם זיקה הדוקה למטרותיו של המוסד ולתחומי פעילותו, למחקרים שמוסיפים ידע כדי לסייע בעיצוב המדיניות החברתית כלכלית ובהערכתה, ולמחקרים שיש להם מקור מימון מלבד קרן המחקרים של המוסד.

סוגי הסיוע של הקרן הם:

- מענק למחקר רגיל - מימון חלקי או מלא למחקר שמתקיימים בו התנאים הנדרשים.
 - מענק למחקר מקיף - המוסד רשאי ליזום מחקר מקיף בתחומי אחריות או להתנות את השתתפותו במחקר מוצע במעורבותם של גורמים נוספים לרבות מהמוסד לביטוח לאומי, אם מדובר בנושא שנמצא בתוכנית העבודה ובסדרי העדיפויות שלו.
 - מענק להקמה ואחזקה של מאגרי נתונים גדולים הרלוונטיים לעבודת המוסד.
 - מענקים לסטודנטים - כדי לעודד חוקרים צעירים לעסוק בתחומים שצוינו, ניתנים מענקים לשננים-שלושה חוקרים בשנה הלומדים בארץ ומגישים עבודת מחקר לתואר שלישי.
- לאחר אישור השר למימון נערך הסכם מפורט עם החוקרים שבו מצוינים התנאים לקבלת המימון בשלבי המחקר השונים המוגדרים בהסכם.
- עם סיומו, המחקר מתפרסם בדרך כלל באתר האינטרנט של המוסד תוך ציון העובדה שקיבל את תמיכת הקרן. לאתר הועלו כל המחקרים שנעשו בתמיכת הקרן מאז הקמתה, ככל שהיה אפשר לאתרם.

מאז הקמתו מימן המוסד באופן חלקי או מלא כ-170 מחקרים, וסייע לבסיסי נתונים ומענקי מחקר לסטודנטים, חלקם הסתיימו וחלקם נמצאים בשלבי עבודה שונים. תנאי הזכאות לקבלת מימון מהקרן ואופן הגשת הבקשות מפורטים באתר המוסד לביטוח לאומי בלשונית "קרנות".

חדר המחקר

כחלק מהרחבת האפשרויות למחקר, נפתח ב-2011 במינהל המחקר והתכנון של המוסד (במשרד הראשי בירושלים) חדר מחקר, שבו חוקרים יכולים להשתמש למחקריהם במאגר הנתונים שבמוסד, תוך שימוש בקבצים ללא פרטים מזהים. מאגר הנתונים הכולל מכיל קבצים מינהליים של הביטוח הלאומי וכן של גופים נוספים שעזרם המוסד מקיים קשר מקצועי כגון: קובץ השכר של רשות המיסים, נתונים ממרשם האוכלוסין ועוד. כל בקשה מצריכה הכנת תשתית נתונים מותאמת למטרות המחקר ולצרכיו, הנעשית בידי עובדי המוסד.

בחדר המחקר שלוש עמדות אישיות ותוכנות מתאימות לעיבוד נתונים כגון SPSS, STATA ו-SAS. ועדה מטעם מינהל המחקר והתכנון מתכנסת אחת לרבע שנה כדי לדון בבקשות המתקבלות לשימוש בחדר המחקר ומחליטה בהתאם לקריטריונים שונים כגון: חשיבות המחקר, איכות החוקרים, כמות המשאבים הכרוכה בהכנת הקבצים למחקר בידי עובדי המוסד ועוד. ההסדרים אחרים בנוגע לשימוש בחדר המחקר כגון גביית תשלום בעבור השירותים שמספק המוסד לביטוח לאומי למשתמשים, הגבלת מספר הבקשות למחקר בודד וכד' נמצאים עדיין בהתהוותם.

השימוש בחדר כפוף לנוהל המחייב את החוקרים המשתמשים בו לעבור בדיקה ביטחונית הכוללת חתימה על מסמך שמירת סודיות.

מאז הקמתו של חדר המחקר ועד לסיום 2013 נעשו כ-10 מחקרים שעשו שימוש בקבצי הנתונים הקיימים במאגר.

בדומה לנוהג בקרן המחקרים, עם סיום המחקר מתבקשים החוקרים לפרסם את תוצאות המחקר באופן המתואם עם הביטוח הלאומי. אחדים מהמחקרים נעשים בשיתוף פעולה עם חוקרי מינהל המחקר.

מחקרים בולטים שנעשו באמצעות חדר המחקר

משרד הכלכלה:

- **לשכת המדען הראשי - ד"ר שלומי פריזט: בחינת מדיניות העבר של לשכת המדען הראשי בתמיכה במו"פ בחברות גדולות תוך התמקדות בתופעת זליגת הידע בין החברות.** על בסיס הממצאים ניתן לבחון את הכלים הקיימים ואת מידת התאמתם למציאות הכלכלית ובמידת הצורך להציע כלים חדשים ייעודיים שיענו על הצרכים של החברות הגדולות.
- **מינהל מחקר וכלכלה - אסף מלחי: תרומת מסלול התעסוקה של מרכזי ההשקעות להשתלבות אוכלוסיות מיוחדות בשוק העבודה.** מסלול התעסוקה במרכז ההשקעות הוא אחד מכלי המדיניות הממשלתיים המרכזיים לעידוד ביקושים של עובדים בפריפריה ובקרב אוכלוסיות מיוחדות (חד-הוריות, ערבים, חרדים ובעלי מוגבלויות). המחקר בוחן את תרומתו של מסלול התעסוקה לשילובן של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה.
- **תבור כלכלה ופיננסים - יועץ משרד הכלכלה מר אמציה סמקאי: עיצוב מדיניות וקביעת אסטרטגיה בתחום עידוד התעסוקה במסגרת מרכז ההשקעות.**

האוניברסיטה העברית:

- פרופ' ויקטור לביא - סדרה של מחקרים הבוחנים השפעות ארוכות טווח של תנאי הסביבה בילדות ובלמידים.

- פרופ' מיכאל בינסטוק - MULTIPLEX AUTISM.

מטרת המחקר לבחון את השכיחות של MULTIPLEX AUTISM בישראל. לבדוק את הקשר בין MULTIPLEX AUTISM לבין המאפיינים של ההורים והאחים. לנסות לזהות השפעות סביבתיות וגנטיות על השכיחות של MULTIPLEX AUTISM.

אוניברסיטת הרווארד בשיתוף עם משרד הבריאות והביטוח הלאומי:

- ד"ר רענן רז - אוניברסיטת הרווארד ומשרד הבריאות; ד"ר מארק וייסקוף - אוניברסיטת הרווארד; ד"ר חגי לוין - האוניברסיטה העברית; אופיר פינטו - הביטוח הלאומי; חקר גורמי הסיכון והשפעת זיהום אוויר בפרט, על היארעות אוטזים בקרב ילודים בישראל בשנים 2000 עד 2009.

ב-20 השנים האחרונות גדל בכל העולם וגם בישראל מספר הילדים המאובחנים כלוקים באוטזם. בספרות הרפואית-מחקרית יש עדויות לכמה גורמי סיכון לאוטזם (גורמים גנטיים, מטבוליים וסביבתיים). לאחרונה התגברו הקולות הטוענים שלזיהום האוויר השפעה מובהקת על הסיכוי ללקות באוטזם. רוב המחקרים בתחום נעשו על קבוצת מחקר לא אקראית. המידע הקיים בישראל מאפשר לבצע מחקר שכזה בהתבסס על נתוני כלל האוכלוסייה.

רשימת מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי
מירי אנדבלד, מיכאלה אסולין, דניאל גוטליב, אסתר טולידנו ורפאלה כהן

פרק 2: רווחה, עוני ופערים חברתיים
מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי ואורן הלר

פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. **הבטחת הכנסה**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. **דמי מזונות**
אסתר טולידנו
3. **ביטוח זיקנה ושאימים**
מרים שמלצר, גבריאלה היילברון ו-ורה שלום
4. **ביטוח סיעוד**
שרון אסיסקוביץ ומרים שמלצר
5. **ביטוח ילדים**
שנטל וסרשטיין
6. **ביטוח אמהות**
שנטל וסרשטיין
7. **ביטוח נכות כללית**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
8. **ביטוח נפגעי עבודה**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון
9. **ביטוח נפגעי פעולות איבה**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון
10. **שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
11. **ביטוח אבטלה**
אסתר טולידנו
12. **ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד**
אבנר שרף
13. **תגמולים למשרתים במילואים**
רבקה פריאור ונטליה גיטלסון

פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה
אביבה גייבל, רפאלה כהן וז'ק בנדלק

פרק 5: קרנות המוסד לביטוח לאומי
קרנות למען הקהילה: תמי אליאב, דוד בניון, איציק סבטו ואייל ברגר
קרן המחקרים וחדר המחקר: מירי אנדבלד וז'אנה פריד

בשאלות והערות בענייני הדוח אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.

נספחים

פרסומים

סקרים

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2012, סקר מס' 244, ינואר 2013

בפרסום זה נתונים על הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנת 2012 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים כלליים על בני הזוג החייבים בדמי המזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח הלאומי. בפרסום גם פרק הדן בנשים שקיבלו השלמת הכנסה נוסף על דמי המזונות, כולל מאפייניהן בהשוואה לכלל הנשים המקבלות דמי מזונות.

סך כל התיקים הפעילים היה כ-51 אלף בסוף שנת 2012: 18,600 תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות ו-32,400 תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום ויש חוב מצד בן הזוג. מאז הפעלת חוק המזונות ב-1972, נפתחו בסך הכול כ-97,000 תיקי דמי מזונות; כ-46,000 בהם אינם פעילים כיום, כלומר כל החוב שולם והאישה חדלה לקבל תשלום מהביטוח הלאומי.

בשנת 2012 שילם המוסד 420 מיליון ש"ח לנשים עם פסק דין וגבה 204 מיליון ש"ח מהחייבים - שיעור הגבוה ביותר מ-10% מהגבייה בשנת 2011.

החוב המצטבר הסתכם ב-4.6 מיליארד ש"ח; שליש ממנו "חוב אבוד", שכן חלק מהחייבים נמנים עם מי שלא יכלו לשלם את חובם (חייבים שנפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שלא היתה להם הכנסה מלבד הגמלה להבטחת הכנסה).

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2012, סקר מס' 245, פברואר 2013

הפרסום מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2012 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפיינים שונים, בהם מאפייני דמוגרפיה ומאפייני תעסוקה. המקור לנתונים הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו.

בעקבות שינויים ושיפורים שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדגימה ובשיטות חישוב של שיעור האבטלה, עלה בשיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי. מכאן ששיעור מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים, שהיה נמוך במיוחד לפי שיטות הקודמות, נמוך בפועל אף יותר. בשנת 2012 עלה בכ-8% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. מספר הבלתי מועסקים עלה עלייה מתונה יותר. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-62 אלף איש בממוצע לחודש לעומת כ-57 אלף ב-2011. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-247 אלף לעומת 244 אלף בשנה הקודמת, כלומר רבע מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה.

אבנר שרף, פשיטות רגל ופירוק תאגיד - תשלומי גמלאות וגביית חובות 2012, סקר מס' 246, יולי 2013

פרסום זה סוקר נתונים על תשלומי ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד בשנת 2012 תוך השוואה לשנים קודמות. בדוח ממצאים על חובות בדמי ביטוח של מעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל ועל גבייתם.

בשנת 2012 החל הענף לטפל ב-465 תיקי מעסיקים בפירוק ופשיטת רגל שבהם הוגשו תביעות עובדים ותביעות קופות גמל. במהלך השנה אושרו 9.1 אלף תביעות עובדים ושולמו 296 מיליון ש"ח

לעובדים ולקופות הגמל. בשנת 2012 גבה המוסד מהמפרקים 31.7 מיליון ש"ח בגין גמלאות ששולמו בעבר.

במקביל פעל המוסד לגביית חובות בדמי ביטוח ממעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל, וגבה מהמפרקים 28.5 מיליון ש"ח בגין חובות אלה.

שנטל וסרשטיין, מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2012, סקר מס' 247, אוגוסט 2013

בפרסום מוצגים נתונים על נשים שקיבלו אחת מגמלאות האמהות וגברים שקיבלו דמי לידה לאב בשנים 2008-2012 בהשוואה לשנים קודמות, ותוך פירוט של מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני תעסוקה ושכר של המקבלים. בנוגע לנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון מובאים גם מאפיינים רפואיים.

בשנת 2012 שולם מענק לידה לכ-169 אלף נשים, כ-66% בהן קיבלו דמי לידה. רוב הלידות (97.7%) היו לידות של ילד אחד, עוד 2.3% היו לידות של תאומים, וב-94 לידות נולדו שלושה ילדים ויותר. מספר הגברים שקיבלו דמי לידה בשנה זו - כ-430, ומספר הנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון - כ-11,000.

בכל גמלאות האמהות מספר המקבלות גדל בשנים 2011 ו-2012.

רפאלה כהן, חברות בקופת חולים, 2012, סקר מס' 248, יולי 2013

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2012 בהשוואה ל-2011. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי ישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2012, כ-7.9 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.3% בקופת החולים הכללית, כ-25.0% בקופת חולים מכבי, כ-13.6% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.1% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2012 כ-280,230 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-104 אלף מבוטחים עברו לקופה אחרת. כשליש מהמעברים נעשו באמצעות האינטרנט. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה יותר.

ז'ק בנדלק, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 2011, סקר מס' 249, ספטמבר 2013

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנת 2011. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים בביטוח הלאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד האי-שוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2011 היו רשומים בקובצי המוסד כ-3.2 מיליון שכירים, כ-241 אלף עובדים עצמאיים וכ-40 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאיים במהלך

השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 9,461 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 8,711 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-35% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-34% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

אופיר פינטו, מקבלי הגמלה לילד נכה והקצבה לשירותים מיוחדים 2012, סקר מס' 250, אוקטובר 2013

חוק הביטוח הלאומי מגדיר שלוש קצבאות שונות על-פי קבוצות גיל לאנשים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום: (א) גמלה לילד נכה - לילדים שעדיין לא הגיעו לגיל 18. (ב) קצבה לשירותים מיוחדים לנכים - לבני 18 עד גיל פרישה. (ג) גמלת סיעוד - למי שהגיעו לגיל פרישה. מבחני הזכאות ורמות הגמלה שונים מקבוצה לקבוצה. הסקר התמקד בשתי קבוצות הראשונות - ילדים המקבלים גמלה לילד נכה ומקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים.

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, וכן לעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה. בשנתיים האחרונות חלה עלייה בקצב הגידול במספר הילדים המקבלים את הגמלה, כתוצאה מהרחבת העילות המזכות בגמלה. בדצמבר 2012 הגיע מספרם לכ-33 אלף, שהם על-פי הערכות כ-15% מסך הילדים עם צרכים מיוחדים החיים בישראל.

הקצבה לשירותים מיוחדים משולמת לבני 18 עד גיל פרישה (ולעתים, לפי בחירתם, גם לאחר גיל הפרישה) והיא מסייעת למי שתלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום או שזקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים. ב-2012 קיבלו קצבה זו כ-38.8 אלף אנשים מדי חודש, וגם בקבוצה זו חלה עלייה בקצב הגידול השנתי - מספר המקבלים בשנה זו גדל ביותר מ-1% לעומת שנים קודמות.

הפרסום מציג את מאפייניהם של מקבלי קצבאות אלה בשנת 2012, תוך הבחנה בין המצטרפים החדשים בשנת 2012 לבין המקבלים שהחלו לקבל אותן בשנים הקודמות.

אופיר פינטו, פעילות אגף השיקום ב-2012, סקר מס' 251, אוקטובר 2013

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מפתח, מפעיל ומעניק שירותי שיקום מקצועי, הכוללים הכשרה מקצועית והשמה בעבודה, לזכאים שנפלטו משוק העבודה או שהם נעדרי ניסיון בתעסוקה, במטרה לשלבם בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולת התפקוד הנוכחית שלהם. האמצעי העיקרי בעבודת השיקום הוא הקשר האישי בין המשתקם לפקיד שיקום.

בשנת 2012 טיפלו עובדי השיקום ב-21,192 אנשים שהשתתפו בכ-44 אלף תוכניות שיקום שונות במטרה לשלבם בעבודה - 55% בהם השתתפו בתוכניות ייעודיות להכנה לעבודה בשוק החופשי. 80% מן המשתקמים שייכים לענף נכות כללית.

4,072 איש, שהם כ-74% מכלל האנשים שסיימו בהצלחה תוכנית שיקום ב-2012, הצליחו להשתלב בשוק העבודה החופשי (לא כולל מי שהטיפול בהם הופסק), וכ-12% נוספים סיימו תהליך הכשרה וחלקם צפויים להשתלב בעבודה בשנה הבאה.

לצד שיקום מקצועי, עובדי השיקום מספקים חוות דעת מקצועיות לאגפי הגמלאות בנושאים שונים (בשנת 2012 נכתבו כ-46 אלף חוות דעת שונות) ומסייעים לזכאים במיצוי זכויותיהם. בהיותם

עובדים סוציאליים, עובדי השיקום גם מטפלים בנכים ואלמנות בשעת משבר (4,881 טופלו ב-2012 בכ-8,000 תוכניות כאלה).

הוצאות השיקום הסתכמו ב-2012 ב-206.6 מיליון ש"ח, כמחציתן שולמו בעבור שכר לימוד לזכאים וכ-30% בעבור דמי שיקום. כ-2/3 מהסכום שולמו לנכים השייכים לענף נכות כללית.

אופיר פינטו, מקבלי קצבת נכות בשנת 2012, סקר מס' 252, נובמבר 2013

מחקר שזים המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל העלה כי בישראל חיים כמיליון איש המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם, כ-245 אלף בהם מקבלים קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי. מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף.

בשנת 2012 הגיע מספרם של מקבלי קצבת נכות כללית ל-217,589 בממוצע לחודש, שהם - על פי אומדן - כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק ("חוק לרון"), אפשר לראות התייצבות בשיעור הגידול השנתי במספר המקבלים סביב 2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

הפרסום מציג את המאפיינים הדמוגרפיים, הרפואיים והתעסוקתיים של מקבלי קצבת נכות בשנת 2012 ומשרטט פרופיל שכיח של הנכה המקבל קצבת נכות כללית מהביטוח הלאומי, תוך הבחנה בין המצטרפים החדשים בשנת 2012 לבין מי שהחלו לקבל בשנים הקודמות.

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2013, סקר מס' 253, ינואר 2014

בפרסום זה נתונים על הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנת 2013 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים כלליים על בני הזוג החייבים בדמי המזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח הלאומי.

עד שנת 2002, אוכלוסיית מקבלות דמי מזונות היתה במגמת התרחבות, ומספרן הגיע לכ-28,000 בשנה זו. לאחר מכן התהפכה המגמה ומספרן הצטמצם בכ-10,000 ב-9 שנים. אם מגמה זו תימשך, מספרן ישאף לאפס בשני עשורים.

סך כל התיקים הפעילים היה כ-51 אלף בסוף שנת 2013: כ-18 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-33 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום אך נשאר חוב מצד בן הזוג.

בשנת 2013 שילם המוסד דמי מזונות בסכום של כ-419 מיליון ש"ח וגבה כ-201 מיליון ש"ח מהחייבים, שהם 48% מסך התשלומים לנשים.

החוב המצטבר הסתכם ב-4.6 מיליארד ש"ח; שליש ממנו "חוב אבוד", שכן חלק מהחייבים נמנים עם מי שלא יכלו לשלם את חובם (חייבים שנפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שלא היתה להם הכנסה מלבד הגמלה להבטחת הכנסה).

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2012, סקר מס' 254, פברואר 2013

הפרסום מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2013 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפיינים שונים, בהם מאפייני דמוגרפיה ומאפייני תעסוקה. המקור לנתונים הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו.

רבע מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2012. שיעור זה נמוך, הן בהיבט היסטורי והן בהיבט של השוואה בינלאומית: בשנים שקדמו לשינויי החקיקה שהחמירו בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, 2002-2003, שיעור הזכאים היה גבוה יותר והגיע לכ-45% מהבלתי מועסקים ב-2001. בשנים האחרונות שיעור זה הגיע לשפל והוא בין הנמוכים ביותר בהשוואה למדינות החברות בארגון ה-OECD. במדינות בעלות מסורת של ביטחון סוציאלי משמעותי, כגון נורווגיה וצרפת, שיעור הזכאים מגיע ל-75% מכלל המובטלים.

במהלך שנת 2012 עלה בכ-8% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. מספר הבלתי מועסקים עלה עלייה מתונה יותר. בסך הכל קיבלו ב-2012 דמי אבטלה כ-62 אלף איש בממוצע לחודש, לעומת כ-57 אלף ב-2011. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-247 אלף לעומת 244 אלף בשנה קודמת.

שנטל וסרשטיין, מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013, סקר מס' 255, מרס 2014

פרסום זה מציג נתונים על משפחות שקיבלו גמלאות לילדים בשנת 2013 בהשוואה לשנים קודמות - קצבאות ילדים, מענק לימודים ותוספת משפחה.

ביולי 2013, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים. בשנת 2013 קיבלו כ-1,088 אלף משפחות קצבאות ילדים בעבור כ-2.6 מיליון ילדים.

מענק לימודים קיבלו בשנה זו כ-84 אלף משפחות, שבהן כ-149 אלף ילדים. בפרסום מוצגים מאפייני שכר של משפחות אלה, נתונים על משפחות חד-הוריות שקיבלו את המענק וכן השוואה לכמה מדינות באירופה.

תוספת משפחה קיבלו בשנה זו כ-24 אלף משפחות, כ-60% בהן משפחות עם ארבעה ילדים ויותר. אסתר טולדנו ושנטל וסרשטיין, משפחות חד-הוריות 1993-2013, סקר מס' 256, מארס 2014
בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות החד-הוריות בישראל ל-137 אלף, שהם 12.4% מסך המשפחות עם ילדים בארץ, ומספר הילדים בהן הגיע לכ-229,000, שהם 8.6% מסך ילדים בארץ.
בראשן של המשפחות החד-הוריות עומדת כמעט תמיד אישה, רק ב-3% מהן עומד בראשן גבר. בכל התקופות שיעור התעסוקה ורמת ההכנסה מעבודה של הנשים החד-הוריות היה גבוה מאלה של אמהות במשפחות עם בן זוג.

מחקרים לדיון

דניז נאון, נורית שטרוסברג, אסף בן-שהם, דפנה הרן, רבקה פריאור ודוד אלכסנדר גאליה, **בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה**, מחקר מס' 110, ינואר 2013

בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת צורכי הנכים בראשות השופט לרון ז"ל, התקבל תיקון בחוק הביטוח הלאומי, ששינה את מבנה קצבת הנכות הכללית ואת תנאי הזכאות לקבלתה. השינוי היה אמור לשמש תמריץ לאנשים עם מוגבלות שיכולים לעבוד, להשתלב בשוק העבודה או להגדיל את היקף השתתפותם בו. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי וביוזמתו, מבצעים מחקר מעקב אחר השלכות התיקון בחוק על מצב התעסוקה של בעלי מוגבלות בגיל העבודה (18-67) בישראל.

הפרסום מציג את הממצאים הראשוניים של המחקר, שנעשה בסוף 2009 עד תחילת 2010. מוצגים בו שיעורים של כלל בעלי המוגבלות ושיעורים של סוגי המוגבלות השונים (פיזית, נפשית, חושית וקוגניטיבית) באוכלוסייה בגיל העבודה, תוך התייחסות למאפייני האנשים המוגבלים, בעיקר בתחום התעסוקה (מצב תעסוקה, משאבים לתעסוקה, מאפייני העבודות של מי שמועסקים, מוטיבציה לעבוד בקרב מי שאינם מועסקים, והעזרה הדרושה להם לצורך שילוב בשוק העבודה).

מן המחקר עלו הממצאים האלה:

- מתוך כלל האוכלוסייה בגיל העבודה, 24.7% בעלי מוגבלות בדרגות שונות (כמיליון איש). כ-1/5 מהם (כ-200 אלף איש) מקבלים קצבת נכות כללית.
- כמחצית מכלל בעלי המוגבלות מועסקים.
- לרבים מבעלי המוגבלות שאינם מועסקים יש מוטיבציה לעבוד. אלה מהווים אוכלוסיית יעד לשילוב בשוק העבודה אם יספקו להם תמיכה וסיוע, כגון הכוונה מקצועית, עזרה במציאת עבודה, התאמות במקום העבודה ואמצעי תחבורה למקום העבודה.

אופיר פינטו, ההסתברות להצטרף אל מערכת קצבת הנכות במסגרת חוק הביטוח הלאומי ולצאת ממנה, מחקר מס' 111, ינואר 2013

משנת 1974, שבה הוחל ביטוח נכות, גדל מספר הזכאים לקצבה מדי שנה בשנה, ובשני העשורים האחרונים הואץ הגידול גם ביחס לקצב גידול האוכלוסייה הכללית. המחקר בדק את הסיבות לגידול במספר המקבלים בתקופה זו וכן את ההסתברות לקבל קצבה ולחדול מלקבלה ואת הגורמים המשפיעים על הסתברות זו.

על-פי הממצאים, לגידול במספר המקבלים שתי סיבות עיקריות: גידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה והמצב הכלכלי הקשה: בתקופות של גאות או שפל כלכליים, אנשים עם מוגבלות הם בין הראשונים להיפלט מהעבודה והאחרונים לחזור אליו.

ממצאים אלה ואחרים נועדו לסייע בבחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ולספק כלים נוספים לקובעי המדיניות.

ג'ני ברודסקי, שירלי רזניצקי ויניב כהן, תוכנית ניסיונית למתן גמלאות כספיות במסגרת חוק ביטוח סיעוד, מחקר מס' 112, אפריל 2013

המוסד לביטוח לאומי הפעיל ממארכס 2008 עד אפריל 2013 בתשעה מסניפי המוסד תוכנית ניסיונית, המאפשרת לזכאי חוק ביטוח סיעוד לבחור בגמלה בכסף במקום גמלה בעין. המחקר נועד לבחון את השפעות הניסוי על הזקן ומשפחתו ולספק כלי לקובעי המדיניות שיסייע להם להחליט אם להחילו בפריסה ארצית. מקורות המידע למחקר היו נתונים מינהליים של הביטוח הלאומי, ראיונות טלפוניים עם בני המשפחה של המטופלים וביקורי בית אצלם, וראיונות עומק עם אנשי מקצוע ואנשי מפתח בתחום.

ממצאי המחקר עולה, כי היקף הבחירה בגמלה בכסף היה מצומצם - כ-4.5%. בקרב בעלי היתר לעובד זר אחוז הבוחרים היה כ-9.8%, ועולים (שעלו משנות ה-90 ואילך) בחרו בגמלה זו הרבה פחות מוותיקים. עוד העלה המחקר, כי מקבלי גמלה בכסף מוגבלים בתפקודם יותר מן המקבלים גמלה בעין, ובני המשפחה התומכים במקבלי הגמלה בכסף בעלי השכלה רבה יותר ומצב כלכלי טוב יותר.

השיקולים העיקריים לבחירה בגמלה בכסף היו חיסכון כספי ורצון לניהול עצמי של הטיפול, והשיקולים שלא לבחור בה - ההנחה שאין בה חיסכון כספי, חוסר רצון להתמודד עם המטפלת ללא חברת הסייעוד וחשש מפני חיפוש מטפלת מחליפה בשעת הצורך.

הן מקבלי הגמלה בכסף והן מקבלי הגמלה בעין הביעו שביעות רצון גבוהה מעבודת המטפלות, וברוב תחומי הטיפול האישי והעזרה התפקודית שנבדקו לא נמצאו הבדלים בין שתי הקבוצות. בכמה תחומים נמצא שהטיפול של המטפלים בשכר במקבלי גמלה בכסף טוב יותר מהטיפול במקבלי גמלה בעין, אך ההבדל אינו גדול אף שהוא מובהק סטטיסטית. הממצאים מפריכים את החששות שהביעו חלק מאנשי המקצוע ואנשי המפתח בנוגע לפגיעה אפשרית בטיפול שמקבלים זקנים המקבלים גמלה בכסף או בתנאי ההעסקה של המטפלת.

מירי אנדבלד ודניאל גוטליב, מעמדן הכלכלי-חברתי של נשים בישראל, 2011-1997, מחקר מס' 113, נובמבר 2013

המחקר בוחן את המצב החברתי-כלכלי של נשים בהשוואה לגברים הן מבחינת רמת העוני שלהן והן מבחינת מצבן בשוק העבודה במהלך כמעט עשור ומחצה שבין השנים 1997-2011. התוצאות מצביעות על קיום פערים כלכליים לרעת נשים בכל התקופה הנסקרת, המצטמצמים לאחר התערבות הממשלה באמצעות קצבאות ומיסוי ישיר. אפשר לזהות מגמה של צמצום בפערים, אם מסתכלים על כוחות השוק בלבד, כלומר על העוני הנובע מהכנסה כלכלית. במקרה הזה ממדי העוני ירדו במעט במהלך העשור, כנראה בשל שינויים לטובה הנובעים מהגידול בהשכלת הנשים ומגורמים אחרים.

הממצאים בנוגע לפערי השכר בשוק העבודה מראים כי בסוף העשור נותרה האפליה בשכר הנשים בגודלה מתחילת העשור ולפי אינדיקציות מסוימות אולי אף עלתה. ב-2011, השנה האחרונה שבה הוצגו נתונים, היה פער של כ-17% בין שכרן לשעה של גברים לשכרם לשעה של נשים כאשר יתר המאפיינים (רמת השכלה, מקצוע) מוחזקים קבועים.

אופיר פינטו, שילוב נכים כלליים בתעסוקה: ניסיונות, קשיים ולקחים לעתיד, מחקר מס' 114, דצמבר 2013

מדיניות הרווחה החדשה כוללת סדרה של צעדים המיועדים לעודד, לתמוך ולהקל על השתלבותם של נכים בשוק העבודה. לשילוב נכים בעבודה יש חשיבות חורגת מהתרומה הכלכלית הישירה לנכה ולמשפחתו: העבודה מעניקה תוכן לחייו של כל אדם (נכה ולא נכה), משפרת את הרגשתו, את ערכו בעיני עצמו ואת כבודו העצמי, ומובילה לשינוי ביחס הציבור אליו (דוח הוועדה הציבורית לענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). כמו כן, יש המאמינים כי השתלבות בתעסוקה משמעותית גם לתהליך ההחלמה של הנכה.

בעבודה זו מוצגת סקירה של הספרות המקצועית והניסיון המקצועי שנצבר במהלך השנים בנוגע לשילוב נכים בחברה ובעבודה. עוד מוצגים ממצאי סקר שנערך בקרב מדגם מייצג של מקבלי קצבת נכות כללית, שבו נבחנו עמדותיהם בנוגע לתיווך 109 לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון") ולשיקום המקצועי בביטוח הלאומי, וכן נבחנו מאפייני התעסוקה של מקבלי הקצבה העובדים.

כ-19% (כ-39 אלף) ממקבלי קצבת נכות כללית מועסקים, רובם בשוק החופשי (82%), במשרות חלקיות (53%) ובשכר נמוך (פחות מ-3,000 ש"ח). נתוני הביטוח הלאומי מראים כי בארבע השנים שחלפו מאז תוקן החוק, רק 3% ממקבלי הקצבה הגדילו את הכנסותיהם מעבר לרף ההכנסות המרבי

הישן, ורק 21% מכירים או שמעו על התיקון המאפשר לעבוד מבלי להפסיק לקבל את הקצבה. כצפוי, ככל שהקשר של הנכה עם פקידי השיקום היה הדוק ומתמשך יותר, עלה שיעור המעוניינים למצות את זכויותיהם הנגזרות מהחוק החדש.

60% ממקבלי קצבת נכות העידו כי הם חוששים מאוד לאבד את הקצבה ואת ההטבות הנלוות לה, אך רבים מהם העידו על רצונם להשתלב בעבודה. ב-15 השנים האחרונות גדלה החשיפה של ציבור הנכים לפעילות אגף השיקום (רק רבע מהם דיווחו כי אינם יודעים על כך) אך שיעור מקבלי הקצבה הפונים לאגף נותר ללא שינוי (24% מכלל הנכים).

62% מהפונים לשיקום דיווחו כי עשו כך מתוך רצון להשתלב בעבודה. בקרב מי שלא פנו, מרביתם דיווחו כי הם מעוניינים להשתלב בתוכנית הכשרה ובעבודה, אך בגלל החשש שהם אינם מסוגלים לעמוד בדרישות המעסיקים, הם מעדיפים לוותר מראש על התהליך.

היות ששוק העבודה החופשי עדיין לא מותאם דיו לקליטת אנשים עם מוגבלות, יש הסבורים שצריך לעודד פתיחת מקומות תעסוקה ייעודיים לנכים, במסגרות עסקיות-חברתיות, שיהוו פתרון תעסוקה חלופי. באמצעות שימוש במנגנונים הקיימים והגדלת תקציבים, המגזר הציבורי יכול וצריך לתמוך בעסקים חברתיים הפועלים לשילוב קבוצות המודרות משוק התעסוקה.

מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, ויטה אברהמוב, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב, ביטחון תזונתי 2012, מחקר מס' 115, אפריל 2014

הדוח מציג את שיטת המחקר והממצאים מסקר הביטחון התזונתי השני, המתייחס לשנת 2012. הסקר הארצי הראשון בסדרה זו נערך שנה קודם לכן, ב-2011. בשני הסקרים שיטת החקירה היתה תשאול בטלפון של משפחות מייצגות (כהגדרתן בסקר) מכל הארץ: ב-2011 כ-5,600 משפחות, וב-2012 כ-6,300 משפחות.

הנחקרים ענו על שאלון מובנה המיועד לחקירת נושא הביטחון התזונתי. דוח המחקר מפרט את שיטות הדגימה והחקירה ומביא את הממצאים העיקריים מהסקר.

על-פי ממצאי הסקר, 81.2% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי ו-18.8% חיים באי-ביטחון תזונתי - 8.6% בהם ב"אי-ביטחון תזונתי ניכר". כ-55% מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, רובן המכריע בארגוני סיוע, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון לשיעורי העוני המחושים בדוח העוני והפערים החברתיים לקבוצות אוכלוסייה שונות. עוד עולה מהנתונים כי תופעת האי-ביטחון התזונתי בולטת במשפחות גדולות (שבהן ארבעה ילדים או יותר), במשפחות הערביות ובמשפחות החד-הוריות, עם שיעורי אי-ביטחון תזונתי הקרובים לכמחצית בכל אחת מקבוצות אלו.

פרסומים שראו או בכתבי עת מקצועיים

Asiskovitch, Sharon (2013). **The long-term care insurance program in Israel: solidarity with the elderly in a changing society**. Israel Journal of Health Policy Research, 2:3.

המאמר מציג את תוכנית ביטוח סיעוד בישראל, שבמסגרתה המדינה משתתפת במימון אספקה של שירותי סיעוד - בראש ובראשונה טיפול אישי בבית - לקשישים החיים בקהילה ונוזקים לעזרת הזולת. המאמר מציג בחלקו הראשון את עיקריו של ביטוח סיעוד, את תנאי הזכאות לגמלת סיעוד, את המגמות במימונו ובהיקפו הכספי ואת השינויים עיקריים שנעשו בחוק בשנים האחרונות. בחלקו

השני המאמר דן במאפייני הזכאים לפי מין, גיל, רמות תלות, מאפייני תלות והעסקת מטפלות/ים (ישראליות או זרות). בחלק השלישי נידונה סוגיית הקצאת משאבי ביטוח סיעוד - הגמלאות - והתאמתם לצורכי הזכאים.

לצד דיון זה, המאמר גם מציג הצעה לרפורמה שיזם המוסד לשינוי ברמות הגמלה הנוכחיות כדי להיענות לצרכים הגדולים יותר של בעלי רמות התלות הגבוהות. לבסוף המאמר דן בביטוח סיעוד בישראל בהשוואה בינלאומית, ומראה כי שיעורי הזכאים לגמלת סיעוד בישראל גבוהים לעומת מדינות רבות ב-OECD, אך בחלק מן הרמות הגמלאות בישראל פחות נדיבות.

לוחות ענפי ביטוח

א. תקבולים ותשלומים

לוח 1

תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים*, מיליוני ש"ח), 2009-2013

2013	2012	2011	2010	2009	
92,602.0	89,169.9	86,176.5	79,171.4	75,654.9	סך כל התקבולים
73,680.0	71,052.1	68,654.6	62,876.7	60,660.4	מוזה: לענפי הביטוח הלאומי
36,969.2	34,568.6	33,735.5	31,334.5	28,228.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
18,115.0	18,206.4	17,303.8	14,296.9	15,657.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,748.0	7,692.9	7,304.1	7,004.7	6,660.0	ריבית
646.4	457.7	429.6	493.1	442.4	שונות
10,202.0	10,126.5	9,881.6	9,747.5	9,665.9	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים*
18,922.0	18,117.8	17,521.9	16,294.7	14,994.5	גבייה לפי חוקים אחרים
67,884.0	65,506.0	61,312.4	57,962.2	54,266.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי*
57,682.0	55,379.5	51,430.8	48,214.7	44,600.3	לגמלאות גבייתיות
10,202.0	10,126.5	9,881.6	9,747.5	9,665.9	לגמלאות לא גבייתיות
-3,053.0	-3,144.9	-994.2	-3,006.1	-1,125.9	עודף שוטף
218,627.1	212,842.4	194,467.7	183,519.7	171,328.6	נכסים בסוף השנה**

* לא כולל הוצאות מינהל.

** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 2

תקבולים ותשלומים (מחירי 2013*, מיליוני ש"ח), 2009–2013

2013	2012	2011	2010	2009	
92,602.6	90,530.5	88,985.4	84,572.6	82,986.6	סך כל התקבולים
92,602.6	72,136.2	70,892.4	67,166.2	66,537.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
36,962.2	35,096.0	34,835.1	33,472.2	30,966.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
18,115.0	18,484.2	17,867.8	15,272.2	17,176.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,748.0	7,810.2	7,542.1	7,482.5	7,306.0	ריבית
646.4	464.6	443.6	527.8	485.3	שונות
10,202.0	10,281.0	10,203.6	10,412.5	10,603.4	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים*
18,922.0	18,394.2	18,093.0	17,406.3	16,448.9	גבייה לפי חוקים אחרים
67,884.0	66,505.5	63,310.9	61,916.5	59,529.8	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
57,682.0	56,224.5	53,107.2	51,504.0	48,926.4	לגמלאות גבייתיות
10,202.0	10,281.0	10,203.6	10,412.5	10,603.4	לגמלאות לא גבייתיות
-3,053.0	-3,192.8	-1,026.6	-3,211.1	-1,235.1	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

לוח 3

תשלומים ותקבולים – ענף זיקנה ושאיירים* (מיליוני ש"ח), 2009–2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
25,726.0	24,569.1	23,284.1	21,801.6	19,947.7	סך כל התשלומים
21,921.0	20,706.0	19,408.2	17,961.0	16,290.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
15,989.9	15,344.6	15,082.1	14,200.2	12,791.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,721.0	2,674.6	2,522.5	2,550.3	2,159.7	השתתפות הממשלה לפי חוק
2,682.0	2,697.0	2,697.0	2,608.1	2,506.0	הביטוח הלאומי
					ריבית
3,374.0-	-2,862.0	-2,004.8	-1,365.4	-1,520.3	עודף שוטף
692.0-	-107.7	692.2	1,242.7	985.7	עודף כולל ריבית
74,992.6	75,208.7	70,481.6	68,131.5	64,152.3	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2013					
25,726.0	24,943.9	24,043.0	23,288.9	21,882.5	סך כל התשלומים
21,921.0	21,021.9	20,040.8	19,186.3	17,870.2	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
15,989.9	15,578.7	15,573.7	15,168.9	14,032.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,721.0	2,715.4	2,604.7	2,724.2	2,369.1	השתתפות הממשלה לפי חוק
					הביטוח הלאומי
-3,374.0	-2,905.6	-2,070.1	-1,458.5	-1,667.7	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 4

תשלומים ותקבולים – ענף נכות כללית* (מיליוני ש"ח), 2009–2014

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
12,701.0	12,133.8	11,269.4	10,796.9	9,987.8	סך כל התשלומים
10,950.6	10,422.7	9,740.4	9,343.1	8,628.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
5,835.8	5,604.3	5,518.4	5,178.4	4,665.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
778.3	771.0	735.4	791.0	630.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
95.1	97.6	199.4	326.9	100.9	ריבית
-4,349.0	-4,168.3	-3,606.4	-3,445.4	-3,506.6	עודף שוטף
-4,444.4	-4,070.6	-3,407.0	-3,118.5	-3,075.6	עודף כולל ריבית
0	0	3,432.3	6,649.5	9,589.8	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2013					
12,701.0	12,318.9	11,636.7	11,533.4	10,956.5	סך כל התשלומים
10,950.6	10,581.7	10,057.8	9,830.5	9,465.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
5,835.8	5,689.8	5,698.2	5,531.6	5,118.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
778.3	782.7	759.3	844.9	691.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-4,444.0	-4,231.9	-3,723.9	-3,680.4	-3,846.7	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 5

תשלומים ותקבולים - ענף נפגעי עבודה* (מיליוני ש"ח), 2009-2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
4,711.0	4,371.3	4,059.5	3,788.0	3,621.5	סך כל התשלומים
4,196.0	3,870.1	3,548.7	3,369.1	3,182.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,265.7	2,514.2	2,297.2	1,855.1	1,659.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
21.2	45.3	112.2	156.3	200.0	ריבית
-857.0	-1,341.1	-1,252.2	-1,460.7	-1,350.6	עודף שוטף
-835.8	-1,295.8	-1,140.0	-1,304.4	-1,150.6	עודף כולל ריבית
200.4	1,079.8	2,362.7	3,489.2	4,473.7	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2013					
4,711.0	4,438.0	4,191.8	4,046.4	3,972.7	סך כל התשלומים
4,196.0	3,929.1	3,664.3	3,598.9	3,491.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,265.7	2,552.5	2,372.0	1,981.6	1,820.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-857.0	-1,361.5	1,293.0	-1,560.3	-1,481.6	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 6

תשלומים ותקבולים – ענף אימהות* (מיליוני ש"ח), 2009–2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
6,093.0	5,705.0	5,276.9	4,965.4	4,538.8	סך כל התשלומים
5,871.0	5,486.1	5,039.9	4,721.8	4,301.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,054.6	2,761.7	2,686.8	2,426.8	2,187.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
261.7	203.0	190.9	168.2	166.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
55.4	70.1	0.0	-115.0	-30.0	ריבית
-2,604.0	-2,579.1	-2,226.3	-2,181.7	-1,998.7	עודף שוטף
-2,548.6	-2,509.0	-2,226.3	-2,296.7	-2,028.7	עודף כולל ריבית
				-1,860.8	נכסים בסוף השנה **
מחירי 2013					
4,711.0	5,792.0	5,448.9	5,304.1	4,979.0	סך כל התשלומים
4,196.0	5,569.8	5,204.1	5,043.9	4,718.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,054.6	2,803.8	2,774.3	2,592.3	2,399.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
261.7	206.1	197.1	179.6	182.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-2,604.0	-2,618.4	-2,298.8	-2,330.5	-2,192.5	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 7

תשלומים ותקבולים - ענף ילדים* (מיליוני ש"ח), 2009-2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
6,390.0	7,244.9	6,890.1	6,204.5	5,578.1	סך כל התשלומים
6,199.0	7,057.9	6,708.9	6,024.2	5,406.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
6,872.6	6,585.4	6,485.5	6,176.6	5,552.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,374.8	13,620.0	12,973.0	9,994.6	11,937.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
4,602.6	4,406.1	4,111.6	3,983.6	3,400.0	ריבית
13,976.0	13,075.8	12,640.8	10,075.0	12,013.0	עודף שוטף
18,579.0	17,481.9	16,752.4	14,058.8	15,413.0	עודף כולל ריבית
136,989.7	130,529.0	112,988.3	100,691.8	91,829.8	נכסים בסוף השנה **
מחירי 2013					
6,390.0	7,355.4	7,114.6	6,627.7	6,119.1	סך כל התשלומים
6,199.0	7,165.5	6,927.5	6,435.1	5,930.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
6,872.6	6,685.8	6,696.9	6,597.9	6,090.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,374.8	13,827.8	13,395.8	10,676.4	13,095.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
13,976.0	13,275.3	13,052.8	10,762.3	13,178.2	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** משנת 2009 לפי אומדן הוגן.

לוח 8

תשלומים ותקבולים – ענף אבטלה* (מיליוני ש"ח), 2013–2009

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
3,180.0	2,838.09	2,506.0	2,535.0	3,027.8	סך כל התשלומים
3,152.0	2,814.0	2,483.5	2,468.2	2,943.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
767.8	701.5	677.5	595.0	535.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
0.0	0.0	0.0	-37.0	0.0	ריבית
-2,456.0	-2,187.5	-1,881.7	-1,944.9	-2,468.1	עודף שוטף
-2,456.0	-2,187.5	-1,881.7	-1,981.9	-2,468.1	עודף כולל ריבית
0	0	0	0	0	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2013					
3,180.0	2,881.4	2,587.6	2,707.9	3,321.4	סך כל התשלומים
3,152.0	2,856.9	2,564.4	2,636.5	3,228.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
767.8	712.2	699.6	635.6	578.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-2,456.0	-2,220.8	-1,943.0	-2,077.5	-2,707.5	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** הגירעון בענף אבטלה מכוסה באמצעות העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח 9

תשלומים ותקבולים - ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2009-2013

2013	2012	2011	2010	2009	
מחירים שוטפים					
5,051.0	4,683.2	4,203.8	3,996.2	3,681.2	סך כל התשלומים
5,047.0	4,680.4	4,201.4	3,992.8	3,598.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
701.4	614.8	591.2	529.4	498.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
974.0	932.3	870.8	782.6	752.9	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
68.4	81.4	0.0	-93.8	0.0	ריבית
-3,428.0	3,181.5	-2,786.2	-2,719.5	-2,376.9	עודף שוטף
-3,360.0	3,100.1	-2,786.2	-2,813.3	-2,376.9	עודף כולל ריבית
0	0	0	0	-1,092.5	נכסים בסוף השנה
מחירי 2013					
5,051.0	4,754.6	4,340.8	4,268.8	4,038.2	סך כל התשלומים
5,047.0	4,751.8	4,338.3	4,265.2	3,947.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
701.4	674.4	648.5	580.8	547.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
974.0	946.5	899.2	836.0	825.9	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
-3,428.0	-3,230.0	-2,877.0	-2,905.0	-2,607.4	עודף שוטף

ב. זיקנה ושאירים

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים, (ממוצע לחודש), 2001-2013

שנה	סך כולל	סך הכל	זיקנה		שאירים			
			לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי			
					מזה: משפחות המקבלות דמי מחיה ליתומים**	לא לפי חוק הב"ל (שאירים עולים)		
כל מקבלי הקצבה								
2001	677,018	571,200	472,761	98,439	105,818	105,188	6,079	630
2002 ***	698,995	594,376	498,353	96,023	104,619	104,012	6,539	607
2003	709,279	604,786	510,779	94,008	104,493	103,813	6,060	592
2004	722,264	617,832	527,364	90,469	104,431	103,859	6,170	572
2005	719,921	614,886	528,273	86,613	105,035	104,457	6,397	577
2006	727,517	622,335	539,266	83,069	105,182	104,623	6,392	558
2007	728,891	623,691	544,631	78,061	105,199	104,659	6,233	540
2008	735,796	630,904	555,507	75,397	104,892	104,378	6,228	515
2009	746,901	642,534	570,854	71,680	104,368	103,884	6,022	484
2010 ****	758,490	656,034	587,949	68,085	102,456	102,026	6,681	431
2011	780,107	678,134	613,476	64,658	101,973	101,590	6,572	383
2012	802,491	701,289	640,110	61,178	101,202	100,842	6,564	360
2013	833,915	733,686	675,816	57,870	100,230	99,897	5,728	335
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל								
2001	30.3	30.0	16.4	95.1	32.0	31.4	-	84.1
2002 ***	29.2	28.9	16.1	95.1	31.4	31.1	-	80.1
2003	28.5	28.1	15.8	95.0	30.8	30.5	-	78.5
2004	27.5	27.1	15.4	95.0	30.0	29.8	-	78.3
2005	27.0	26.6	15.4	95.0	29.4	29.2	-	79.4
2006	26.6	26.2	15.6	95.1	29.1	28.8	-	77.4
2007	26.2	25.8	15.8	95.1	28.5	28.3	-	76.1
2008	25.7	25.3	15.8	95.1	28.1	27.9	-	75.5
2009	25.2	24.8	16.0	95.0	27.9	27.7	-	72.5
2010 ****	24.8	24.2	16.1	94.9	28.3	28.1	-	70.3
2011	24.0	23.4	15.9	94.6	28.0	27.9	-	66.6
2012	23.3	22.6	15.8	94.3	27.9	27.8	-	66.1
2013	22.2	21.7	15.5	94.0	27.9	27.9	-	66.2

* מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.

** מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.

*** הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

**** משנת 1980 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות מפוצלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח 2

מקבלי קצבות זיקנה ושאירים לפי סוג המתכנסה, (תמוצע לחדש), 1995, 2000–2013

ילדים בלבד			שאיירים			זיקנה			סך הכל	שנה				
5 ילדים או יותר	2 ילדים	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 4-3 ילדים	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה יחיד/ה*						
70	440	930	2,730	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995
121	514	1,067	3,244	556	2,340	3,559	6,510	87,135	1,905	3,041	96,413	450,712	657,117	2000
127	518	1,133	3,683	551	2,301	3,547	6,585	87,374	1,895	3,044	95,055	471,205	677,018	2001
136	500	1,136	4,110	529	2,163	3,436	6,707	85,902	1,840	2,212	88,488	501,836	698,995	2002
137	515	1,134	4,319	517	2,215	3,467	6,694	85,405	1,859	3,028	87,778	512,121	709,279	2003
143	559	1,151	4,501	498	2,225	3,476	6,753	85,127	1,725	2,206	80,313	533,588	722,264	2004
148	596	1,227	4,710	496	2,202	3,481	6,816	85,359	1,572	2,840	78,845	531,629	719,921	2005
147	622	1,263	4,703	500	2,209	3,446	6,800	85,489	1,484	2,721	75,241	542,888	727,513	2006
154	630	1,340	4,801	498	2,191	3,351	6,747	85,486	1,356	2,466	70,901	548,968	728,891	2007
158	641	1,369	4,928	487	2,166	3,342	6,619	85,183	1,310	2,314	67,101	560,180	735,796	2008
148	684	1,372	4,897	495	2,144	3,343	6,589	84,694	1,300	1,513	61,386	578,335	746,901	2009
168	806	1,477	3,442	561	2,250	3,342	6,443	83,968	1,372	1,528	58,170	594,963	758,490	2010
175	824	1,485	3,521	552	2,254	3,354	6,437	83,371	1,382	1,581	55,481	619,690	780,107	2011
183	829	1,510	3,526	531	2,254	3,275	6,317	82,778	1,384	1,545	53,534	644,826	802,491	2012
193	774	1,545	3,536	512	2,247	3,264	6,185	81,975	1,341	1,550	48,978	681,817	833,915	2013

* כולל קשישים בלבד/בת זוג עם או בלי ילדים.

** מינואר 2002 תוקפת הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.

*** ותחילת 2002 לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

**** מעטת 1980 מוסר המקבילים כולל מקבלי קצבאות מופעלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח 3

מקבילי קצבות זיקנה ושאריות בתוספת השלמות הכנסה (ממוצע לחודש), 1995, 2000-2013

שארית				זיקנה				סך הכל	שנה					
אלמן/ה**				זוג קשישים										
ילדים בלבד				עם קשיש/ה*										
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	2 ילדים	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 3 ילדים או יותר	עם 2 ילדים	עם ילד אחד			בלי ילדים	קשיש/ה*			
מספר המקבילים														
5	15	40	120	240	770	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1	27	41	201	97	576	898	1,480	31,160	1,183	1,167	44,498	120,799	202,128	2000
1	20	42	194	84	527	922	1,480	30,552	1,211	1,225	45,354	123,372	204,985	2001
3	13	35	211	63	479	941	1,476	29,599	1,159	888	43,802	125,655	204,324	***2002
3	10	39	203	55	463	906	1,464	29,019	1,138	1,130	43,039	124,478	201,947	2003
1	12	36	198	41	416	839	1,429	28,390	1,039	1,124	41,244	123,773	198,542	2004
-	11	32	218	34	374	778	1,444	28,041	978	1,105	39,578	121,944	194,537	2005
1	12	31	210	30	354	727	1,416	27,831	922	1,081	38,383	122,765	193,763	2006
1	10	37	193	27	312	617	1,263	27,533	865	1,025	36,730	122,404	191,018	2007
1	8	43	181	19	290	565	1,159	27,226	830	971	35,019	122,913	189,225	2008
1	9	36	180	17	278	571	1,174	26,868	808	707	32,593	125,158	188,399	2009
3	16	46	150	44	307	583	1,181	26,624	834	715	30,628	126,906	188,037	****2010
4	17	41	144	38	294	572	1,154	26,296	814	710	28,961	128,284	187,329	2011
4	18	42	133	37	279	552	1,069	26,097	783	657	27,467	129,665	186,801	2012
4	17	47	138	36	283	554	1,031	25,904	712	661	26,192	131,894	187,472	2013

* כולל קשישים בלבד/בת או עם בלי ילדים.
 ** מינואר 2002 תוקנה חסדורה: מקבילי קצבת שאריות כוללים רק זכאים לקצבת שאריות מלאה.
 *** הותווים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.
 **** משנת 1980 מוספר המקבילים כולל מקבילי קצבאות מוטעלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת נמ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח 3 (המשך)
מקבלי קצבת זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1995-2003

שטחים														זיקנה		
ילדים בלבד			אלמן/ה*				זוג קשישים				קשיש/ה* יחיד/ה*		סך הכל			
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	2 ילדים	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 3 ו-4 ילדים	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה* יחיד/ה*	סך הכל	שנה		
נא לקרוא את ההערות																
5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995		
0.8	5.3	3.8	6.2	17.4	24.6	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8	2000		
0.8	3.9	3.7	5.3	15.2	22.9	26.0	22.5	35.0	63.9	40.2	47.7	26.2	30.3	2001		
2.2	2.6	3.1	5.1	11.9	22.1	27.4	22.0	34.5	63.0	40.1	49.5	25.0	29.2	***2002		
2.2	1.9	3.4	4.7	10.6	20.9	26.1	21.9	34.0	61.2	37.3	49.0	24.3	28.5	2003		
0.7	2.1	3.1	4.4	8.2	18.7	24.1	21.2	33.4	60.2	51.0	51.4	23.2	27.5	2004		
-	1.8	2.6	4.6	6.9	17.0	22.3	21.2	32.9	62.2	38.9	50.2	22.9	27.0	2005		
0.7	1.9	2.5	4.5	6.0	16.0	21.1	20.8	32.6	62.1	39.7	51.0	22.6	26.6	2006		
0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	14.2	18.4	18.7	32.2	63.8	41.6	51.8	22.3	26.2	2007		
0.6	1.2	3.1	3.7	3.9	13.4	16.9	17.5	32.0	63.4	42.0	52.2	21.9	25.7	2008		
0.8	1.3	2.6	3.7	3.5	13.0	17.1	17.8	31.7	62.1	46.7	53.1	21.6	25.2	2009		
1.8	2.0	3.1	4.4	7.9	13.6	17.4	18.3	31.7	61.0	46.9	52.7	21.3	24.8	****2010		
2.3	2.1	2.8	4.1	6.9	13.0	17.1	17.9	31.5	58.9	44.9	52.2	20.7	24.0	2011		
2.1	2.1	2.8	3.8	7.0	12.4	16.9	16.9	31.5	56.6	42.5	51.3	20.1	23.3	2012		
2.3	2.2	3.0	3.9	7.0	12.6	17.0	16.7	31.6	53.1	42.6	53.5	19.3	22.5	2013		

כולל קשישים ללא בן/בת זוג עם או בלי ילדים.

מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.

הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

משנת 1980 מספר המקבילים כולל מקבלי קצבאות מופעלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

ג. סיעוד

לוח 1

זכאי גמלת סיעוד לפי מין, ממוצע חודשי, 1990-2013

שנה	סך הכל	נשים	גברים
מספרים			
1990	27,684	19,016	8,668
1995	59,023	42,367	16,656
2000	95,754	69,714	26,039
2001	105,384	76,571	28,813
2002	112,250	81,266	30,984
2003	113,028	81,454	31,575
2004	113,423	81,516	31,907
2005	115,014	82,232	32,783
2006	120,461	85,922	34,539
2007	125,401	89,020	36,381
2008	131,076	92,892	38,184
2009	136,362	96,615	39,747
2010	141,064	99,959	41,105
2011	144,924	102,813	42,111
2012	152,143	107,905	44,238
2013	156,621	110,837	45,784
אחוזים מסך הכל			
1990	100.0	68.7	31.3
1995	100.0	71.8	28.2
2000	100.0	72.8	27.2
2001	100.0	72.7	27.3
2002	100.0	72.4	27.6
2003	100.0	72.1	27.9
2004	100.0	71.9	28.1
2005	100.0	71.5	28.5
2006	100.0	71.3	28.7
2007	100.0	71.0	29.0
2008	100.0	70.9	29.1
2009	100.0	70.9	29.1
2010	100.0	70.9	29.1
2011	100.0	70.9	29.1
2012	100.0	70.9	29.1
2013	100.0	70.8	29.2

לוח 2

זכאי גמלת סיעוד לפי רמת גמלה, ממוצע חודשי, 1990–2013

תלוי במידה רבה (91%)		תלוי במידה רבה מאוד (150%)		תלוי לחלוטין (168%)		סך הכל	שנה
מחצית הגמלה	גמלה	מחצית הגמלה	גמלה	מחצית הגמלה	גמלה		
מספרים							
-	-	201	6,516	324	20,643	27,684	1990
-	-	468	12,354	1,109	45,092	59,023	1995
-	-	921	21,868	2,157	70,807	95,754	2000
-	-	1,032	24,662	2,379	77,312	105,384	2001
-	-	1,193	27,226	2,479	81,352	112,250	2002
-	-	1,444	29,188	2,550	79,846	113,028	2003
-	-	1,772	32,243	2,537	76,871	113,423	2004
-	-	2,173	36,250	2,620	73,972	115,014	2005
-	-	2,599	41,401	2,814	73,646	120,461	2006
1,153	15,982	1,999	31,981	2,752	71,535	125,401	2007
1,574	21,392	1,950	30,776	3,035	72,351	131,076	2008
1,792	23,775	2,100	31,542	3,373	73,780	136,362	2009
2,006	25,484	2,233	32,837	3,787	74,718	141,064	2010
2,222	26,710	2,431	33,867	4,183	75,509	144,924	2011
2,401	29,319	2,543	35,635	4,415	77,830	152,143	2012
2,644	30,888	2,777	36,667	5,012	78,633	156,621	2013
אחוזים							
-	-	0.7	23.5	1.2	74.6	100.0	1990
-	-	0.8	20.9	1.9	76.4	100.0	1995
-	-	1.0	22.8	2.3	73.9	100.0	2000
-	-	1.0	23.4	2.3	73.4	100.0	2001
-	-	1.1	24.3	2.2	72.5	100.0	2002
-	-	1.3	25.8	2.3	70.6	100.0	2003
-	-	1.6	28.4	2.2	67.8	100.0	2004
-	-	1.9	31.5	2.3	64.3	100.0	2005
-	-	2.2	34.4	2.3	61.1	100.0	2006
0.9	12.7	1.6	25.5	2.2	57.0	100.0	2007
1.2	16.3	1.5	23.5	2.3	55.2	100.0	2008
1.3	17.4	1.5	23.1	2.5	54.1	100.0	2009
1.4	18.1	1.6	23.3	2.7	53.0	100.0	2010
1.5	18.4	1.7	23.4	2.9	52.1	100.0	2011
1.6	19.3	1.7	23.4	2.9	51.1	100.0	2012
1.7	19.7	1.8	23.4	3.2	50.2	100.0	2013

לוח 3

זכאי גמלת סיעוד לפי גיל, ממוצע חודשי (אחוזים), 2013-2000

שנה	סך הכל	עד 64	69-65	74-70	79-75	84-80	+85
2000	100.0	1.5	6.8	14.4	22.4	21.5	33.2
2005	100.0	0.8	5.4	12.4	20.7	27.2	33.4
2006	100.0	0.8	4.7	11.9	20.4	27.6	34.6
2007	100.0	1.0	5.4	12.8	21.5	28.2	31.1
2008	100.0	1.0	4.8	12.4	21.0	28.0	32.7
2009	100.0	1.0	4.3	11.9	20.5	27.5	34.9
2010	100.0	0.8	4.0	11.5	19.6	27.2	36.9
2011	100.0	0.8	3.8	10.9	19.2	26.7	38.6
2012	100.0	0.8	4.0	10.4	18.9	26.6	39.4
2013	100.0	0.7	4.0	9.5	18.9	26.4	40.5

לוח 4

ערך קצבת סיעוד ממוצעת בש"ח, ממוצע חודשי, 1990–2013

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2013
1990	658	2,075
1991	732	1,970
1992	796	1,960
1993	895	1,988
1994	1,007	1,990
1995	1,144	2,055
1996	1,284	2,073
1997	1,420	2,103
1998	1,563	2,196
1999	1,636	2,185
2000	1,747	2,307
2001	1,921	2,509
2002	1,913	2,365
2003	1,844	2,263
2004	1,826	2,251
2005	1,879	2,286
2006	2,011	2,396
2007	2,073	2,457
2008	2,160	2,448
2009	2,268	2,488
2010	2,490	2,660
2011	2,559	2,642
2012	2,649	2,690
2013	2,698	2,698

ד. ילדים

לוח 1

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה, 1975-2013

מספר הילדים במשפחה							סך הכל	תקופה
+7	6	5	4	3	*2	*1		
מספרים מוחלטים								
25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	IV 1975
23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	**1985
16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000
22,363	20,095	38,495	81,311	178,588	292,772	322,671	956,294	***2005
23,293	21,186	41,375	90,675	207,260	316,483	329,790	1,030,062	2010
23,697	21,548	42,190	93,181	214,196	322,331	331,545	1,048,689	2011
24,216	22,012	42,718	95,688	220,744	328,383	334,337	1,068,097	2012
24,685	22,481	43,511	97,861	227,985	334,237	337,491	1,088,251	2013
אחוזים								
6.4	4.1	6.1	11.0	21.5		50.9	100.0	1980
3.1	2.4	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1985
3.5	2.8	4.9	11.2	27.1	38.2	12.2	100.0	1990
2.2	2.0	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1995
2.2	2.0	3.8	8.4	18.2	30.4	35.2	100.0	2000
2.3	2.1	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
2.3	2.1	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0	2010
2.3	2.1	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0	2011
2.3	2.1	4.0	8.9	20.7	30.7	31.3	100.0	2012
2.3	2.1	4.0	9.0	20.9	30.7	31.0	100.0	2013

* מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

** מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

*** מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח 2

ילדים שבגינם שולמו קצבאות, לפי מקומו של הילד במשפחה, 1980–2013

מקומו של הילד במשפחה							שנה
ילד ראשון*	ילד שני	ילד שלישי	ילד רביעי	ילד חמישי	ילד שישי ואילך	סך הכל	
(א ל פ י ם)							
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
331.0	443.8	281.1	126.0	59.5	65.1	1,306.5	1990
814.7	546.3	295.3	137.1	64.9	69.3	1,927.6	1995
891.5	581.6	309.8	146.0	70.8	76.2	2,076.0	1999
912.5	591.5	314.6	148.9	72.6	78.7	2,118.8	2000
956.3	633.6	340.8	162.3	80.9	86.7	2,260.6	*** 2005
1,030.1	700.3	383.8	176.5	85.9	89.0	2,456.6	2010
1,048.7	717.1	394.8	180.6	87.4	90.4	2,519.1	2011
1,068.1	733.8	405.4	184.8	88.9	92.1	2,572.9	2012
1,088.3	750.8	416.5	188.6	90.7	43.8	2,628.5	2013
א ח ו ז י ם							
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
25.4	34.0	21.5	9.6	4.5	5.0	100.0	1990
42.2	28.4	15.3	7.1	3.4	3.6	100.0	1995
42.9	28.0	15.0	7.0	3.4	3.7	100.0	1999
43.1	27.9	14.9	7.0	3.4	3.7	100.0	2000
42.3	28.0	15.1	7.2	3.6	3.8	100.0	2005
41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	3.6	100.0	2010
41.6	28.5	15.7	7.2	3.5	3.6	100.0	2011
41.5	28.5	15.6	7.2	3.5	3.8	100.0	2012
41.4	28.6	15.8	7.2	3.4	3.6	100.0	2013

* מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

** מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

*** מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

ה. אמהות

לוח 1

מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות, 1955-2013

שנה	מספר מקבלות		
	מענק אשפוז	דמי לידה	אחוז מסך כל היולדות
1955	44,500	8,735	19.6
1960	51,500	13,118	25.5
1965	60,550	17,225	28.4
1970	79,335	24,843	31.3
1975	96,966	34,918	36.0
1980	96,687	39,785	41.1
1985	101,329	42,688	42.1
1990	105,373	43,711	41.5
*1995	113,892	55,597	48.8
1996	118,051	58,097	49.2
1997	115,067	60,416	52.2
1998	127,526	64,205	50.3
1999	124,168	65,858	53.0
2000	135,785	70,641	52.4
2005	142,890	77,025	53.9
2006	143,599	82,676	57.6
2007	147,245	86,042	58.4
2008	152,319	93,630	61.5
2009	157,702	97,715	62.0
2010	166,694	103,318	62.0
2011	163,402	105,740	64.7
2012	169,166	112,014	66.2
2013	169,711	114,383	67.4

* ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

ו. נכות

לוח 1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2013

אחוז נכות רפואית	דרגת אי-הכושר							
	100%		74%		65%		60%	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	181,189	100	4,745	100	15,347	100	23,513	100
49-40	23,967	13.2	688	14.5	2,544	16.6	5,108	21.7
59-50	46,624	25.7	1,209	25.5	4,894	31.9	8,082	34.4
69-60	27,114	15.0	1,148	24.2	3,982	26.0	5,627	23.9
79-70	25,731	14.2	886	18.7	2,221	14.5	2,960	12.6
89-80	19,020	10.5	568	12.0	1,281	8.4	1,390	5.9
100-90	38,733	21.4	246	5.2	425	2.8	346	1.5
סך הכל	224,794							

לוח 2

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים*, מין ומצב משפחתי
(מספרים מוחלטים), דצמבר 2013

מין	מצב משפחתי	סך הכל (מספרים מוחלטים)	מספר ילדים מתחת לגיל 21				
			ללא	1	2	3	4 ויותר
סך הכל	מספרים מוחלטים	224,794	159,704	27,519	17,237	10,173	10,161
גברים	סך הכל	130,424	97,230	14,280	8,297	5,132	5,485
	לא נשואים	65,768	59,397	3,687	1,646	625	413
	נשואים	64,656	37,833	10,593	6,651	4,507	4,072
נשים	סך הכל	78,410	55,632	10,333	6,633	3,358	2,454
	לא נשואות	52,493	43,135	5,129	2,543	1,043	643
	נשואות	25,917	12,497	5,204	4,090	2,315	1,811
עקרות בית	סך הכל	15,960	6,842	2,906	2,307	1,683	2,222

* הובאו בחשבון רק ילדים העונים להגדרת ילד בביטוח לאומי.

לוח 3

מקבלי הגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2013

מספר מקבלים	עילת זכאות	מספר מקבלים	עילת זכאות
174	כבד שמיעה	37,965	סך הכל
379	מחלה ממארת	6,242	P.D.D.
36	מחלה משנית לסרטן	3,480	אוטיזם
1,616	נוכחות מתמדת	8	אורטרוסטומיה
402	סיוע בתקשורת	43	אימונוסופרסיה-מחלה משנית
1,570	סכרת	33	ארבעה סעיפים משתי מחלות
591	עיכוב התפתחותי	125	בדיקות דם מחוץ לבית
477	עירויים	30	ג'ינוסטומיה
786	פסיכוזה	235	גסטרוסטומיה
12	ציסטסטומיה	72	דחף בלתי נשלט לאכילה
70	קולוסטומיה	4	דלקות כרוניות בעצמות
146	שברים פתולוגיים בעצמות	166	האכלה ממושכת
738	שלושה טיפולים כולל השגחה	110	הזנה טיפתית בזונדה
647	שלושה טיפולים לא כולל השגחה	43	הזנה תוך ורידית
303	שלושה סעיפי כולל נוכחות	140	המשך תשלום מחלה ממארת
57	שלושה סעיפים כולל אשפוז	14	העדר גפיים
7	שלושה סעיפים כולל מייצבי לחץ דם	320	הפרעות בכליות ובדרכי השתן
2,652	תלות במידה רבה בזולת	3,703	זקוק להשגחה
5,240	תלות לחלוטין בזולת	100	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
1,099	תסמונת דאון	3,954	חרשות
411	תסמונת נדירה	105	טיפול אימונוסופרסיבי
306	תפקוד לקוי בשתי גפיים	206	טיפול נשימתי
		196	כבד ראייה
		174	כבד שמיעה
		917	ליקוי ראייה

לוח 4

שיעור הזכאות לגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2013

עילת זכאות	שיעור זכאות	מגבלות גיל	עילת זכאות	שיעור זכאות	מגבלות גיל
חרשות	100	אין	האכלה	100	91 יום
כבד שמיעה	50	אין	העדר שתי גפיים	100	91 יום
תסמונת דאון	50	אין	השגחה	50	91 יום
עייבוב התפתחותי	100	91 יום - עד 3 שנים	ורידית	100	91 יום
שני סעיפים + אשפוז 45 יום	100	91 יום	חמצן	100	91 יום
שני סעיפים + מייצבי לחץ דם	100	91 יום	טראכוסטומיה	100	91 יום
שני סעיפים + השגחה	100	91 יום	כבד ראייה	100	91 יום
שני סעיפים + נוכחות שלושה סעיפים ממחלה אחת	100	91 יום	מחלה / תסמונת נדירה	100	91 יום
ארבעה סעיפים משתי מחלות ומעלה	100	91 יום	ממארת	100	91 יום
PDD	100	91 יום	מצב פסיכיאטרי	100	91 יום
אוטיזם	100	91 יום	נוכחות מתמדת	100	91 יום
אורטוסמטיה	100	91 יום	עיוורון	100	91 יום
חוסר תפקוד בשתי הגפיים	100	91 יום	עירויים	100	91 יום
אמונוסופרסיה - מחלה משנית	100	91 יום	פסיכוזה	100	91 יום
בדיקות דם בבית	50	91 יום	ציטוטקסים	100	91 יום
בדיקות דם מחוץ לבית	100	91 יום	צנטור	100	91 יום
בזונדה	100	91 יום	קולוסטומיה	100	91 יום
גגנוסטומיה	100	91 יום	קרינה מייננת	100	91 יום
גסטרוסטומיה	100	91 יום	שברים פוטולוגים	100	91 יום
דחף בלתי נשלט	100	91 יום	תפקוד לקוי של שתי גפיים	50	91 יום
דיאליזה	100	91 יום	סיוע בתקשורת	50	3 שנים
דלקות כרוניות	100	91 יום	תלות במידה רבה בעזרת הזולת	50	3 שנים
			תלות לחלוטין בעזרת הזולת	128	3 שנים

ז. נפגעי עבודה

לוח 1

מקבלי גמלאות נפגעי עבודה*, 1965-2013

תקופה	דמי פגיעה		קצבאות נכות צמיתה		קצבאות תלויים	
	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים
IV 1965	54,852	6,455	747,803	132,948	1,766	891
IV 1975	65,291	10,819	1,067,250	237,112	4,183	2,134
**1980	63,234	10,679	1,017,877	235,617	6,592	2,477
1990	51,367	5,346	1,159,645	248,234	10,183	3,022
1995	75,284	9,600	2,340,717	370,817	12,600	3,260
1997	74,586	9,483	2,203,184	319,963	13,745	3,364
1998	73,239	9,272	2,256,143	323,803	15,584	3,445
1999	66,008	7,977	2,104,592	294,229	16,362	3,508
2000	57,785	7,180	2,419,266	374,165	17,442	3,564
2001	52,991	6,509	2,378,497	347,133	18,309	3,601
2002	53,373	6,781	2,194,914	351,520	19,140	3,647
2003	46,850	5,943	1,667,332	256,862	20,176	3,698
2004	51,639	5,844	1,789,878	252,287	21,083	3,740
2005	50,059	5,482	1,726,788	230,934	22,120	3,792
2006	50,316	5,372	1,707,724	214,053	23,216	3,834
2007	52,880	5,308	1,780,131	211,411	24,406	3,868
2008	52,745	5,382	1,867,424	224,471	25,603	3,905
2009	52,165	5,374	1,863,182	230,180	27,069	3,954
2010	53,990	5,357	1,955,207	232,790	28,319	3,941
2011	54,249	5,159	1,970,333	229,904	29,797	3,981
2012	55,917	5,438	2,053,673	249,617	31,231	4,013
2013	58,671	5,502	2,164,857	244,667	32,798	4,040

* מספר המקבלים קצבאות נכות ותלויים הוא מספר המקבלים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.

** מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח 2

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2013

אחוז נכות						סך הכול	גיל
100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19'		
כלל האוכלוסייה							
מספרים	1,893	1,524	3,092	7,571	21,826	1,440	37,346
אחוזים	5.1%	4.1%	8.3%	20.3%	58.4%	3.9%	100.0
עד 21	2	5	7	10	43	0	67
29-22	59	50	88	223	507	9	936
39-30	238	177	307	738	2,144	146	3,720
49-40	372	300	581	1,522	4,134	456	7,365
59-50	422	395	769	1,982	6,042	516	10,126
64-60	273	205	446	1,134	3,691	238	5,987
+65	527	392	894	1,962	5,295	75	9,145
גברים							
מספרים	1,614	1,339	2,587	6,322	18,817	1,350	32,599
אחוזים	5.0%	4.1%	7.9%	19.4%	57.7%	4.1%	5.0%
עד 21	2	3	6	9	38	0	58
29-22	53	47	83	201	443	9	836
39-30	221	159	273	666	1,809	136	3,264
49-40	326	269	514	1,328	3,511	426	6,374
59-50	365	356	667	1,684	5,035	472	8,579
64-60	243	185	382	951	3,116	232	5,109
+65	485	358	812	1,784	4,865	75	8,379
נשים							
מספרים	198	147	355	948	3,009	90	4,747
אחוזים	4.2%	3.1%	7.5%	20.0%	63.4%	1.9%	100.0
עד 21	0	2	1	1	5	0	9
29-22	6	3	5	22	64	0	100
39-30	17	18	34	72	305	10	456
49-40	46	31	67	194	623	30	991
59-50	57	39	102	298	1007	44	1,547
64-60	30	20	64	183	575	6	878
+65	42	34	82	178	430	0	766

* מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

ח. נפגעי איבה

לוח 1

מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה, 2000-2013

שנה	מקבלי תגמולי נכות				מקבלי תגמולי תלויים			
	סך הכל	רגיל	מחוסר פרנסה	נצרך	תגמול של נכה שנפטרת	סך הכל	אלמנות/ים ללא ילדים	אלמנות/ים עם ילדים
2000	1,693	1,573	34	72	25	962	301	129
2001	1,720	1,589	35	72	25	998	303	138
2002	1,807	1,678	36	72	22	1,287	340	199
2003	2,195	1,751	49	82	23	1,583	383	248
2004	2,499	1,905	50	87	23	1,727	417	266
2005	2,753	2,041	54	98	25	1,767	423	267
2006	3,022	2,164	66	121	22	1,851	447	267
2007	3,275	2,283	80	124	21	1,902	463	271
2008	3,564	2,372	89	137	22	1,908	474	265
2009	3,861	2,480	96	143	30	1,935	481	255
2010	4,113	2,538	95	151	39	1,991	510	251
2011	4,216	2,552	96	159	43	1,974	536	239
2012	4,288	2,558	106	168	46	1,946	543	226
2013	4,404	2,613	105	174	42	1,935	551	215

ט. אבטלה

לוח 1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג לשכת תעסוקה
וסוג מובטל (אחוזים), 2000-2013

שנה	סך הכל	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
מספרים מוחלטים					
2000	88,109	77,906	10,203	64,117	13,789
2001	99,703	86,434	13,269	68,507	17,928
2002	90,875	77,790	13,085	60,669	17,121
2003	63,450	59,208	4,242	44,764	14,444
2004	52,852	52,186	666	39,218	12,968
2005	52,433	51,863	570	38,972	12,891
2006	49,294	48,728	566	36,478	12,816
2007	45,936	45,517	419	33,338	12,179
2008	47,559	47,131	428	33,840	13,291
2009	72,654	72,073	581	51,172	20,901
2010	58,343	57,993	350	41,581	16,412
2011	57,065	56,608	457	40,532	16,077
2012	61,431	61,062	369	43,476	17,586
2013	68,980	68,768	212	48,388	20,380
אחוזים					
2000	100.0	88.4	11.6	82.3	17.7
2001	100.0	86.7	13.3	79.3	20.7
2002	100.0	85.6	14.4	78.0	22.0
2003	100.0	93.3	6.7	75.9	24.1
2004	100.0	98.7	1.3	75.2	24.8
2005	100.0	98.9	1.1	75.1	24.9
2006	100.0	98.9	1.1	73.9	26.1
2007	100.0	98.8	0.9	73.3	27.6
2008	100.0	99.1	0.8	71.8	28.2
2009	100.0	99.2	0.7	71.0	29.0
2010	100.0	99.4	0.6	71.7	28.3
2011	100.0	99.2	0.8	71.6	28.4
2012	100.0	99.4	0.6	71.2	28.8
2013	100.0	99.7	0.3	70.4	29.6

לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה בלבד	הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים				
2009					
		435,100	380,400	706,100	האוכלוסייה הענייה
		1,774,800	1,589,100	2,405,400	משפחות
		850,300	781,700	982,300	נפשות
					ילדים
		20.5	17.9	33.2	תחולת העוני (%)
38.4	46.1				משפחות
26.2	33.9	25.0	22.4	33.9	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים
2010					
		433,300	382,400	712,300	האוכלוסייה הענייה
		1,773,400	1,602,200	2,383,800	משפחות
		837,300	777,300	958,500	נפשות
					ילדים
		19.8	17.5	32.6	תחולת העוני (%)
39.2	46.3				משפחות
25.6	32.8	24.4	22.0	32.8	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
		442,200	384,000	728,000	האוכלוסייה הענייה
		1,838,600	1,647,200	2,499,100	משפחות
		860,900	796,500	1,014,600	נפשות
					ילדים
		19.9	17.3	32.8	תחולת העוני (%)
39.3	47.2				משפחות
26.4	34.1	24.8	22.2	33.7	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים
2012					
		439,500	395,300	686,700	האוכלוסייה הענייה
		1,754,700	1,568,600	2,345,700	משפחות
		817,200	746,300	945,900	נפשות
					ילדים
		19.4	17.4	30.3	תחולת העוני (%)
36.0	42.4				משפחות
25.2	33.1	23.5	21.0	31.4	נפשות
13.6	21.1	33.7	30.8	39.0	ילדים

לוח 2

ממדי העוני בקרב יהודים, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
		278,800	238,900	529,700	האוכלוסייה הענייה
		961,300	855,600	1,517,500	משפחות
		432,100	398,000	546,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
47.4	54.9	15.2	13.0	28.9	משפחות
36.7	43.6	16.9	15.1	26.7	נפשות
21.0	27.2	25.1	23.2	31.8	ילדים
2010					
		269,600	232,100	525,700	האוכלוסייה הענייה
		943,100	837,300	1,475,200	משפחות
		418,600	384,700	519,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.7	55.8	14.3	12.4	28.0	משפחות
36.1	43.2	16.2	14.4	25.4	נפשות
19.4	25.9	24.1	22.2	29.9	ילדים
2011					
		270,200	227,400	533,600	האוכלוסייה הענייה
		956,500	833,300	1,538,000	משפחות
		426,900	390,600	557,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
49.4	57.4	14.2	12.0	28.1	משפחות
37.8	45.8	16.2	14.1	26.1	נפשות
23.4	30.0	24.2	22.1	31.5	ילדים
2012					
		278,800	247,800	511,300	האוכלוסייה הענייה
		941,500	821,500	1,482,800	משפחות
		423,200	374,900	544,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
45.5	51.5	14.1	12.6	25.9	משפחות
36.5	44.6	15.5	13.5	24.4	נפשות
22.3	31.2	22.9	20.3	29.5	ילדים

לוח 3

ממדי העוני בקרב העולים (מ-1990), 2009-2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		70,800	57,500	163,700	משפחות
		208,100	179,500	405,800	נפשות
		79,300	73,800	111,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
56.7	64.9	17.4	14.1	40.3	משפחות
48.7	55.8	18.0	15.6	35.2	נפשות
28.7	33.7	27.9	26.0	39.2	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		66,500	51,500	157,500	משפחות
		204,300	168,200	384,000	נפשות
		78,200	69,200	101,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
57.8	67.3	16.7	12.9	39.5	משפחות
46.8	56.2	18.2	14.9	34.1	נפשות
22.8	31.7	28.8	25.4	37.3	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		70,100	55,500	173,400	משפחות
		207,900	174,400	416,500	נפשות
		77,600	71,000	108,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.6	68.0	16.3	12.9	40.4	משפחות
50.1	58.1	17.3	14.5	34.6	נפשות
28.2	34.2	26.1	23.9	36.4	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		79,800	69,300	160,000	משפחות
		225,700	195,700	399,000	נפשות
		85,600	75,400	111,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
50.1	56.7	17.3	15.1	34.8	משפחות
43.4	51.0	17.3	15.0	30.6	נפשות
23.5	32.6	26.1	23.0	34.1	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים (מ-1990), 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		156,300	141,500	176,400	משפחות
		813,500	733,500	887,900	נפשות
		418,200	383,700	435,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.4	19.8	53.5	48.4	60.3	משפחות
8.4	17.4	57.4	51.8	62.7	נפשות
4.0	11.9	66.8	61.3	69.5	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		163,600	150,300	186,600	משפחות
		830,400	764,900	908,600	נפשות
		418,600	392,600	439,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
12.3	19.4	53.2	48.9	60.7	משפחות
8.6	15.8	56.6	52.1	61.9	נפשות
4.6	10.6	65.8	61.7	69.0	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		171,900	156,700	194,400	משפחות
		882,100	814,000	961,100	נפשות
		434,000	405,900	457,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.5	19.4	53.5	48.7	60.4	משפחות
8.2	15.3	58.0	53.5	63.2	נפשות
5.0	11.2	66.5	62.2	70.0	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		160,800	147,500	175,500	משפחות
		813,100	747,100	862,900	נפשות
		394,000	371,400	401,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
8.4	16.0	54.3	49.8	59.2	משפחות
5.8	13.4	57.9	53.2	61.5	נפשות
1.8	7.4	67.9	64.0	69.1	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2009-2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		84,400	63,100	228,800	משפחות
		143,900	113,400	361,200	נפשות
		10,100	9,300	11,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
63.1	72.4	20.1	15.0	54.5	משפחות
60.2	68.6	20.3	16.0	51.0	נפשות
12.3	19.1	62.1	57.3	70.8	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		87,100	68,200	244,000	משפחות
		162,900	135,700	395,600	נפשות
		14,900	14,900	16,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.3	72.0	19.6	15.3	54.8	משפחות
58.8	65.7	21.5	17.9	52.3	נפשות
10.3	10.3	73.9	73.9	82.4	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		89,600	67,400	251,600	משפחות
		156,000	121,500	397,900	נפשות
		8,200	8,200	10,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.4	73.2	19.4	14.6	54.4	משפחות
60.8	69.5	19.8	15.4	50.5	נפשות
21.7	21.7	50.3	50.3	64.2	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		104,800	92,400	233,400	משפחות
		186,700	162,000	391,600	נפשות
		13,500	13,300	14,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
55.1	60.4	22.7	20.0	50.5	משפחות
52.3	58.6	23.3	20.2	48.9	נפשות
7.1	8.6	73.6	72.4	79.2	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		261,800	239,100	318,700	משפחות
		1,470,500	1,339,300	1,734,900	נפשות
		850,300	781,700	982,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.9	25.0	26.8	24.4	32.6	משפחות
15.2	22.8	31.2	28.4	36.8	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		262,600	240,100	316,300	משפחות
		1,456,800	1,338,100	1,700,300	נפשות
		837,300	777,300	958,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.0	24.1	26.6	24.3	32.0	משפחות
14.3	21.3	30.5	28.0	35.5	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		269,200	244,900	331,000	משפחות
		1,524,000	1,394,500	1,818,900	נפשות
		860,900	796,500	1,014,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.7	26.0	26.8	24.4	32.9	משפחות
16.2	23.3	31.2	28.5	37.2	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		253,000	228,000	311,200	משפחות
		1,426,100	1,289,400	1,686,100	נפשות
		817,200	746,300	945,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.7	26.7	24.8	22.3	30.5	משפחות
15.4	23.5	29.1	26.3	34.3	נפשות
13.6	21.1	33.7	30.8	39.0	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2009-2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		164,300	150,300	212,100	משפחות
		727,100	662,200	920,700	נפשות
		340,400	313,600	425,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	29.2	20.2	18.4	26.0	משפחות
21.0	28.1	20.6	18.8	26.1	נפשות
20.1	26.4	22.2	20.4	27.8	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		163,800	147,400	208,600	משפחות
		722,600	649,100	897,400	נפשות
		332,600	303,000	408,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
21.5	29.3	20.1	18.1	25.6	משפחות
19.5	27.7	20.5	18.4	25.4	נפשות
18.5	25.8	21.7	19.8	26.7	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		169,700	151,300	218,900	משפחות
		769,500	683,600	969,900	נפשות
		346,200	310,800	434,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	30.9	20.4	18.2	26.4	משפחות
20.7	29.5	21.4	19.0	26.9	נפשות
20.3	28.4	22.3	20.0	28.0	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		157,400	140,100	208,700	משפחות
		705,700	627,900	915,900	נפשות
		326,900	294,000	421,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
24.6	32.8	18.5	16.4	24.5	משפחות
23.0	31.4	19.2	17.1	24.9	נפשות
22.5	30.3	20.5	18.4	26.4	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		97,400	88,800	106,500	משפחות
		743,400	677,000	814,200	נפשות
		510,000	468,100	556,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
8.6	16.6	59.9	54.6	65.5	משפחות
8.7	16.8	62.1	56.6	68.1	נפשות
8.4	15.9	62.8	57.7	68.6	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		98,800	92,700	107,700	משפחות
		734,200	688,900	802,800	נפשות
		504,700	474,300	550,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
8.3	13.9	57.2	53.7	62.4	משפחות
8.5	14.2	58.6	55.0	64.1	נפשות
8.3	13.8	59.9	56.3	65.3	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		99,500	93,700	112,100	משפחות
		754,500	710,900	849,000	נפשות
		514,700	485,700	580,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.2	16.5	56.7	53.3	63.8	משפחות
11.1	16.3	58.6	55.2	66.0	נפשות
11.3	16.3	59.3	56.0	66.9	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		95,600	87,800	102,500	משפחות
		720,400	661,500	770,200	נפשות
		490,300	452,300	524,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
6.7	14.3	56.6	52.0	60.7	משפחות
6.5	14.1	58.4	53.7	62.5	נפשות
6.5	13.7	59.0	54.5	63.1	ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		38,900	36,600	59,300	משפחות
		152,900	144,600	221,000	נפשות
		88,700	84,600	121,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	38.3	32.3	30.5	49.3	משפחות
30.8	34.6	34.8	32.9	50.3	נפשות
27.0	30.4	40.8	39.0	55.9	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		38,200	35,700	58,800	משפחות
		149,900	139,700	217,700	נפשות
		89,100	84,300	123,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	39.3	30.5	28.5	46.9	משפחות
31.2	35.8	33.2	31.0	48.3	נפשות
27.9	31.7	39.8	37.6	55.1	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		37,700	35,400	58,200	משפחות
		157,200	148,400	232,900	נפשות
		89,800	85,800	127,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.2	39.1	30.8	28.9	47.5	משפחות
32.5	36.3	34.9	32.9	51.7	נפשות
29.6	32.7	40.6	38.8	57.7	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		39,500	37,300	61,600	משפחות
		159,900	148,300	238,100	נפשות
		92,000	86,400	132,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.8	39.5	29.0	27.3	45.1	משפחות
32.8	37.7	31.0	28.8	46.2	נפשות
30.6	34.8	36.9	34.7	53.2	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות שלעומד בראשן 8 שנות לימוד, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		98,900	86,800	160,300	משפחות
		352,400	324,700	459,500	נפשות
		148,700	141,700	156,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	45.8	42.0	36.9	68.1	משפחות
23.3	29.3	51.9	47.8	67.7	נפשות
4.8	9.2	74.2	70.7	77.9	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		104,000	92,500	170,100	משפחות
		365,100	339,600	476,900	נפשות
		144,000	140,700	152,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.9	45.6	42.6	37.9	69.7	משפחות
23.4	28.8	52.7	49.0	68.8	נפשות
5.5	7.7	76.9	75.2	81.4	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		104,500	91,500	168,600	משפחות
		369,800	342,100	481,400	נפשות
		146,700	142,900	154,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.0	45.7	44.2	38.7	71.3	משפחות
23.2	28.9	54.5	50.4	70.9	נפשות
5.3	7.7	78.9	76.8	83.2	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		93,900	84,600	143,700	משפחות
		299,200	268,900	392,100	נפשות
		98,800	92,800	104,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.7	41.1	45.2	40.7	69.1	משפחות
23.7	31.4	53.5	48.1	70.1	נפשות
5.2	11.0	77.7	72.9	82.0	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות שלעומד בראשן 9-12 שנות לימוד, 2009-2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		194,800	170,800	297,200	משפחות
		874,900	769,900	1,137,000	נפשות
		435,800	393,000	491,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	42.5	24.2	21.2	36.9	משפחות
23.1	32.3	30.0	26.4	39.0	נפשות
11.3	20.0	44.3	40.0	50.0	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		198,500	178,700	301,100	משפחות
		891,800	809,200	1,138,900	נפשות
		438,300	405,400	490,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.1	40.6	23.9	21.5	36.3	משפחות
21.7	29.0	29.9	27.1	38.1	נפשות
10.7	17.4	44.0	40.7	49.3	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		197,600	173,400	302,200	משפחות
		885,700	795,100	1,143,600	נפשות
		424,400	391,000	481,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	42.6	23.6	20.7	36.1	משפחות
22.6	30.5	29.7	26.6	38.3	נפשות
11.8	18.8	43.7	40.2	49.5	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		192,000	171,000	286,100	משפחות
		853,000	756,500	1,094,800	נפשות
		413,200	376,800	465,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.9	40.2	22.3	19.8	33.2	משפחות
22.1	30.9	27.8	24.7	35.7	נפשות
11.2	19.0	41.8	38.1	47.0	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות שלעומד בראשן 13 ויותר שנות לימוד, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		141,500	122,800	248,700	משפחות
		547,400	494,500	808,900	נפשות
		265,800	246,900	334,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
43.1	50.6	13.0	11.3	22.9	משפחות
32.3	38.9	15.6	14.1	23.1	נפשות
20.6	26.2	22.9	21.2	28.8	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		130,800	111,200	241,100	משפחות
		516,500	453,500	768,000	נפשות
		255,000	231,300	315,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
45.7	53.9	11.8	10.0	21.7	משפחות
32.7	40.9	14.4	12.6	21.3	נפשות
19.1	26.6	21.4	19.4	26.5	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		140,100	119,200	257,200	משפחות
		583,100	510,100	874,100	נפשות
		289,800	262,600	378,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
45.5	53.7	12.2	10.4	22.4	משפחות
33.3	41.6	15.6	13.6	23.3	נפשות
23.4	30.6	23.0	20.8	30.0	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		153,700	139,600	256,900	משפחות
		602,400	543,200	858,800	נפשות
		305,200	276,700	376,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
40.2	45.7	12.8	11.6	21.4	משפחות
29.9	36.8	15.6	14.1	22.3	נפשות
18.9	26.5	23.3	21.1	28.8	ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן עובד, 2009-2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		213,000	184,000	311,500	משפחות
		1,085,500	938,100	1,431,200	נפשות
		568,800	501,900	677,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.6	40.9	13.4	11.5	19.5	משפחות
24.2	34.5	18.4	15.9	24.2	נפשות
16.1	26.0	28.0	24.7	33.3	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		219,200	190,300	321,700	משפחות
		1,122,300	988,100	1,458,300	נפשות
		587,100	529,700	692,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.9	40.9	13.2	11.5	19.4	משפחות
23.0	32.2	18.3	16.1	23.8	נפשות
15.2	23.5	27.9	25.2	32.9	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		233,800	200,300	340,100	משפחות
		1,214,300	1,061,500	1,587,200	נפשות
		619,900	556,400	751,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.3	41.1	13.8	11.8	20.0	משפחות
23.5	33.1	19.3	16.9	25.3	נפשות
17.5	25.9	28.8	25.8	34.9	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		246,300	211,800	354,900	משפחות
		1,219,400	1,052,100	1,578,000	נפשות
		616,000	545,500	725,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
30.6	40.3	13.7	11.8	19.7	משפחות
22.7	33.3	18.8	16.2	24.3	נפשות
15.1	24.8	28.0	24.8	33.0	ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		187,800	163,400	281,100	משפחות
		958,300	835,900	1,289,300	נפשות
		500,900	447,600	604,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.2	41.9	13.5	11.7	20.2	משפחות
25.7	35.2	18.7	16.3	25.1	נפשות
17.1	25.9	28.6	25.5	34.5	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		190,600	168,100	287,800	משפחות
		988,900	883,400	1,302,000	נפשות
		519,600	475,200	614,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.8	41.6	13.3	11.7	20.0	משפחות
24.0	32.2	18.7	16.7	24.6	נפשות
15.4	22.6	28.7	26.2	33.9	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		203,000	176,100	304,900	משפחות
		1,060,400	940,400	1,418,500	נפשות
		538,800	491,200	664,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.4	42.3	13.7	11.9	20.6	משפחות
25.3	33.7	19.5	17.3	26.0	נפשות
18.9	26.1	29.0	26.4	35.7	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		215,300	186,400	316,700	משפחות
		1,053,700	917,200	1,392,900	נפשות
		528,300	473,600	632,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.0	41.2	13.7	11.9	20.1	משפחות
24.4	34.2	18.6	16.2	24.6	נפשות
16.5	25.1	27.8	25.0	33.3	ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					האוכלוסייה הענייה
		25,200	20,600	30,400	משפחות
		127,200	102,200	141,900	נפשות
		67,900	54,200	73,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	32.4	12.5	10.3	15.2	משפחות
10.3	28.0	16.6	13.3	18.5	נפשות
7.7	26.3	24.2	19.3	26.2	ילדים
2010					האוכלוסייה הענייה
		28,600	22,100	33,900	משפחות
		133,500	104,700	156,300	נפשות
		67,500	54,500	78,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
15.5	34.7	13.1	10.1	15.5	משפחות
14.6	33.0	16.1	12.7	18.9	נפשות
13.6	30.3	23.4	18.9	27.0	ילדים
2011					האוכלוסייה הענייה
		30,700	24,200	35,200	משפחות
		154,000	121,100	168,700	נפשות
		81,000	65,300	86,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
12.6	31.1	14.0	11.0	16.0	משפחות
8.7	28.2	18.5	14.5	20.2	נפשות
6.5	24.7	27.5	22.2	29.4	ילדים
2012					האוכלוסייה הענייה
		30,700	25,200	38,000	משפחות
		163,800	133,000	183,100	נפשות
		86,900	71,200	92,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
19.2	33.7	13.4	11.0	16.5	משפחות
10.6	27.4	19.7	16.0	22.0	נפשות
5.6	22.7	29.0	23.7	30.7	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
		140,200	135,300	182,700	האוכלוסייה הענייה
		550,900	542,200	644,600	משפחות
		271,800	270,800	293,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.3	25.9	68.9	66.5	89.8	משפחות
14.5	15.9	80.2	78.9	93.8	נפשות
7.5	7.8	91.0	90.7	98.4	ילדים
2010					
		130,100	126,000	168,000	האוכלוסייה הענייה
		495,200	483,700	570,400	משפחות
		236,200	233,700	251,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.6	25.0	70.1	67.9	90.6	משפחות
13.2	15.2	82.1	80.2	94.5	נפשות
5.9	6.9	92.8	91.8	98.7	ילדים
2011					
		124,100	120,000	158,700	האוכלוסייה הענייה
		481,700	473,900	559,200	משפחות
		233,600	232,500	254,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.8	24.4	70.7	68.4	90.4	משפחות
13.9	15.3	81.5	80.2	94.7	נפשות
8.1	8.6	91.0	90.6	99.1	ילדים
2012					
		94,800	94,300	127,900	האוכלוסייה הענייה
		363,300	362,300	435,600	משפחות
		188,500	188,000	207,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.8	26.3	66.1	65.7	89.1	משפחות
16.6	16.8	77.5	77.2	92.9	נפשות
9.1	9.3	88.5	88.3	97.3	ילדים

לוח 17

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		180,500	159,800	263,200	משפחות
		901,000	805,400	1,156,500	נפשות
		487,000	444,100	561,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.4	39.3	24.9	22.1	36.4	משפחות
22.1	30.4	38.7	34.6	49.7	נפשות
13.2	20.9	55.5	50.6	63.9	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		187,100	164,900	275,800	משפחות
		931,600	837,100	1,196,100	נפשות
		501,100	458,200	580,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.2	40.2	25.6	22.6	37.8	משפחות
22.1	30.0	40.0	36.0	51.4	נפשות
13.6	21.0	55.9	51.1	64.7	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		189,200	166,400	276,500	משפחות
		948,500	853,700	1,220,700	נפשות
		501,200	463,500	587,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.6	39.8	25.9	22.7	37.8	משפחות
22.3	30.1	40.9	36.9	52.7	נפשות
14.6	21.0	58.1	53.8	68.1	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		195,500	172,400	286,200	משפחות
		930,000	825,600	1,204,400	נפשות
		482,600	434,100	565,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.7	39.7	24.6	21.7	36.0	משפחות
22.8	31.5	39.0	34.7	50.6	נפשות
14.7	23.2	56.2	50.5	65.8	ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2009–2012

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
					האוכלוסייה הענייה
		32,500	24,200	48,400	משפחות
		184,500	132,700	274,700	נפשות
		81,800	57,800	116,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.7	50.0	3.7	2.8	5.6	משפחות
32.8	51.7	5.2	3.7	7.7	נפשות
29.9	50.5	7.1	5.0	10.1	ילדים
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		32,100	25,400	45,900	משפחות
		190,700	150,900	262,200	נפשות
		86,000	71,500	112,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
30.0	44.7	3.5	2.7	4.9	משפחות
27.2	42.4	5.0	4.0	6.9	נפשות
23.4	36.3	7.1	5.9	9.3	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		44,600	33,900	63,600	משפחות
		265,800	207,800	366,500	נפשות
		118,700	93,000	164,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
29.9	46.7	4.6	3.5	6.6	משפחות
27.5	43.3	6.7	5.2	9.2	נפשות
27.7	43.4	9.2	7.2	12.7	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		50,700	39,400	68,700	משפחות
		289,500	226,500	373,600	נפשות
		133,400	111,400	160,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
26.2	42.7	5.0	3.9	6.8	משפחות
22.5	39.4	7.0	5.5	9.1	נפשות
16.6	30.4	10.0	8.3	11.9	ילדים

לוח 19

הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים
בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2012

מקור הכנסה*									
הכנסה הכנסה פנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מזה:			סך כל תשלומי העברה	עבודה	ש	קבוצות אוכלוסייה
			תמיכות מפורטים ומחיר	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי				
13,842	16,587	1,641	341	205	1,513	2,058	12,845	ש	סך הכל
83.5	100.0	9.9	2.1	1.2	9.1	12.4	77.4	(%)	
14,607	17,607	1,841	385	228	1,486	2,099	13,619	ש	
83.0	100.0	10.5	2.2	1.3	8.4	11.9	77.4	(%)	משפחה לא יהודים
8,748	9,795	314	50	49	1,688	1,787	7,683	ש	
89.3	100.0	3.2	0.5	0.5	17.2	18.2	78.4	(%)	
10,056	11,412	3,982	440	327	2,837	3,604	3,805	ש	משפחה שעומד בראשה קשיש
88.1	100.0	34.9	3.9	2.9	24.9	31.6	33.3	(%)	
11,499	13,203	532	509	227	1,703	2,439	10,169	ש	
87.1	100.0	4.0	3.9	1.7	12.9	18.5	77.0	(%)	משפחה עם ילדים
15,579	18,829	725	328	197	1,310	1,835	16,229	ש	
82.7	100.0	3.9	1.7	1.0	7.0	9.7	86.2	(%)	
16,204	19,679	780	334	166	1,191	1,690	17,165	ש	משפחה עם 1-3 ילדים
82.3	100.0	4.0	1.7	0.8	6.1	8.6	87.2	(%)	
12,427	14,543	447	299	354	1,909	2,562	11,509	ש	
85.5	100.0	3.1	2.1	2.4	13.1	17.6	79.1	(%)	

* מחירי אמצע תקופת סקר 2012, לאוסלסייה הכוללת את תושבי מוצר ירושלים

לוח 19 (המשך)

מקור הכנסה*									
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מזה:			קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה	
			תמיכות ממוחל"ל (ומחו"ל)	תמיכות מממשלה	מזה:				
11,120	12,621	288	256	457	2,156	2,869	9,460		ש
88.1	100.0	2.3	2.0	3.6	17.1	22.7	75.0	(%)	משפחה עם 5 ילדים ויותר
11,545	13,273	563	1,011	152	1,714	2,877	9,773		ש
87.0	100.0	4.2	7.6	1.1	12.9	21.7	73.6	(%)	משפחה חד הורית
15,679	19,023	1,248	264	167	1,150	1,580	16,156		ש
82.4	100.0	6.6	1.4	0.9	6.0	8.3	84.9	(%)	עובד
15,536	18,718	1,173	254	179	1,160	1,592	15,903		ש
83.0	100.0	6.3	1.4	1.0	6.2	8.5	85.0	(%)	שכיר
16,657	21,117	1,764	334	86	1,078	1,495	17,892		ש
78.9	100.0	8.4	1.6	0.4	5.1	7.1	84.7	(%)	עצמאי
4,919	5,180	1,163	922	363	2,479	3,764	192		ש
95.0	100.0	22.5	17.8	7.0	47.9	72.7	3.7	(%)	משפחה שרעומד בראשה בגל העבודה אך אינו עובד
11,111	13,225	1,543	376	245	1,491	2,112	9,513		ש
84.0	100.0	11.7	2.8	1.9	11.3	16.0	71.9	(%)	משפחה עם מפרנס אחד
19,275	23,587	1,016	175	105	882	1,162	21,386		ש
81.7	100.0	4.3	0.7	0.4	3.7	4.9	90.7	(%)	משפחה עם שני מפרנסים ויותר

* מחירי אמצע תקופת סקר 2012, לאוסלויסיה הכללת את תושבי מזה ירושלים

מצב העסקה של ראש משק הבית

לוח 19 (המשך)

מקור הכנסה*										קבוצות אוכלוסייה
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מזה:			סך כל תשלומי העברה	עבודה			
			תמיכות מפרטים ומחיל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי					
6,643	7,145	1,108	220	211	2,599	3,030	2,991	ש	השכלה של ראש משק הבית	
93.0	100.0	15.5	3.1	3.0	36.4	42.4	41.9	(%)		
11,920	13,636	1,183	256	162	1,573	1,989	10,416	ש	12-9 שנות לימוד	
87.4	100.0	8.7	1.9	1.2	11.5	14.6	76.4	(%)		
16,469	20,341	2,063	424	234	1,282	1,940	16,295	ש	13 שנות לימוד ויותר	
81.0	100.0	10.1	2.1	1.2	6.3	9.5	80.1	(%)		

* מחירי אמצעי תקופת סקר 2012, לאוסלוסייה הכללת את תושבי מוזר ירשלים

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2011-2012

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2012	2011	2012	2011	2012	2011	
2.4	2.4	2.1	2.2	1.4	1.4	תחתון
3.9	3.8	3.5	3.4	2.7	2.7	
5.1	5.1	4.6	4.6	4.0	3.9	
6.4	6.4	5.8	5.8	5.3	5.3	
7.8	7.8	7.1	7.2	6.8	6.8	
9.1	9.3	8.5	8.7	8.4	8.6	עליון
10.7	10.9	10.2	10.4	10.3	10.5	
12.8	13.0	12.5	12.7	12.8	13.2	
15.7	15.9	16.2	16.4	17.0	17.1	
26.0	25.4	29.4	28.8	31.4	30.6	
10.7	10.5	13.7	13.3	22.3	21.8	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.355	0.353	0.398	0.395	0.440	0.437	מדד ג'יני***
19.3	19.2	9.5	9.6	-	-	% הירידה במדד ג'יני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס חמישונים.

לוח 21

ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון, 2011-2012 (כלל האוכלוסייה) לחודש במחירי סקר 2012

עשירון*	לפני תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה ומסים		
	2011	2012	שינוי ריאלי	2011	2012	שינוי ריאלי
תחתון	--	--	--	2,932	3,201	9.2
	2,310	3,123	35.2	4,810	5,156	7.2
	4,600	5,451	18.5	5,502	6,777	23.2
	6,432	7,598	18.1	7,319	8,566	17.0
	8,603	9,560	11.1	9,331	10,151	8.8
	10,992	12,076	9.9	11,191	12,067	7.8
	13,669	14,694	7.5	13,180	14,096	7.0
	17,012	18,531	8.9	15,585	16,762	7.6
	22,642	24,652	8.9	18,774	20,428	8.8
עליון	37,722	42,374	12.3	27,536	30,500	10.8
סך הכול	12,926	14,529	12.4	12,568	13,842	10.1

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 22

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי ההעברה
והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979–2012

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה	
				הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	27.9	16.4	17.2	38.4	41.1
1980	28.1	13.9	15.7	44.1	50.6
1981	28.8	14.2	15.7	45.4	50.8
1982	29.8	9.1	10.8	64.0	69.5
1983	29.5	11.1	12.5	57.7	62.4
1984	30.7	12.9	14.6	52.5	58.0
1985	31.3	10.3	11.4	63.5	67.1
1988	32.6	13.3	14.3	56.0	59.2
1989	33.0	11.7	12.8	61.2	64.5
1990	34.3	13.4	14.3	58.2	60.9
1991	35.1	14.2	14.9	57.5	59.5
1992	34.7	16.4	17.2	50.4	52.7
1993	34.6	16.0	16.7	51.7	53.8
1994	34.2	17.6	18.0	47.2	48.5
1995	33.7	14.7	16.8	50.1	56.4
1996	34.3	13.6	16.0	53.3	60.4
1997	34.3	13.6	16.2	52.7	60.5
*1997	32.0	14.9	17.7	44.6	53.4
1998	32.8	14.3	17.5	46.6	56.4
1999	32.2	15.1	18.0	44.1	53.1
2002	33.9	14.5	18.1	46.6	57.2
2003	33.9	15.4	19.3	43.1	54.6
2004	33.7	16.5	20.3	39.9	51.2
2005	33.6	17.1	20.6	38.5	49.1
2006	32.9	17.1	20.0	39.2	48.0
2007	32.3	17.1	19.9	38.3	47.0
2008	32.3	17.2	19.9	38.3	46.7
2009	33.2	17.9	20.5	38.4	46.1
2010	32.6	17.5	19.8	39.2	46.3
2011	32.8	17.3	19.9	39.3	47.2
2012	30.3	17.4	19.4	36.0	42.4

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה
והמסים הישירים ולאחריהם, 1979-2012

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה	
				הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	0.432	0.366	0.318	26.3	15.2
1980	0.434	0.369	0.324	25.3	14.9
1981	0.439	0.372	0.319	27.4	15.4
1982	0.444	0.367	0.312	29.7	17.3
1983	0.439	0.360	0.301	31.6	17.9
1984	0.472	0.398	0.327	30.8	15.8
1985	0.468	0.373	0.312	33.3	20.2
1988	0.457	0.370	0.322	29.6	19.1
1989	0.474	0.378	0.325	31.4	20.3
1990	0.480	0.376	0.326	32.0	21.7
1991	0.490	0.377	0.327	33.2	23.1
1992	0.498	0.393	0.339	31.9	21.1
1993	0.494	0.383	0.329	33.4	22.5
1994	0.502	0.399	0.344	31.4	20.4
1995	0.497	0.397	0.337	32.3	20.2
1996	0.496	0.387	0.329	33.7	22.0
1997	0.505	0.395	0.333	34.0	21.8
*1997	0.509	0.414	0.353	30.6	18.6
1998	0.512	0.413	0.352	46.6	19.2
1999	0.517	0.421	0.359	44.1	18.4
2002	0.537	0.431	0.368	31.5	19.7
2003	0.527	0.424	0.369	30.0	19.3
2004	0.523	0.430	0.380	27.4	17.8
2005	0.526	0.434	0.388	26.2	17.4
2006	0.513	0.432	0.383	25.4	15.8
2007	0.524	0.438	0.392	25.1	16.4
2008	0.512	0.432	0.385	24.7	15.6
2009	0.510	0.429	0.389	23.7	15.8
2010	0.505	0.426	0.384	23.9	15.6
2011	0.497	0.418	0.379	23.7	16.0
2012	0.489	0.417	0.377	22.9	14.6

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 24

תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2012-2000

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה	
				הנובעת מתשלומי העברה בלבד	הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים
תחולת העוני משפחות					
2000				54.3	45.3
2001				57.0	47.2
2002				57.0	47.2
2003				54.0	42.7
2004				50.6	39.2
2005				48.4	39.0
2006				46.9	38.4
2007	31.7	16.9	19.5	46.6	38.4
2008				46.2	38.4
2009			20.0	46.2	38.8
2010	32.0	17.0		46.9	39.7
2011	32.2	16.9	19.3	47.6	40.1
2012	29.6	16.6	18.6	43.7	37.1
מדד ג'יני לאי-שוויון					
2000	0.509	0.411	0.350	19.3	31.2
2001	0.528	0.420	0.357	25.9	32.4
2002	0.532	0.426	0.362	20.0	32.0
2003	0.521	0.419	0.363	19.6	30.4
2004	0.519	0.426	0.375	18.0	27.7
2005	0.519	0.430	0.383	17.1	26.1
2006	0.518	0.433	0.387	16.5	25.4
2007	0.507	0.425	0.375	16.1	25.9
2008	0.506	0.425	0.378	15.9	25.2
2009	0.503	0.422	0.382	16.1	24.2
2010	0.497	0.418	0.376	15.8	24.4
2011	0.489	0.409	0.369	16.4	24.4
2012	0.479	0.407	0.366	15.0	23.5