

מערכת הביטוח הלאומי

1. מבוא וסיכום

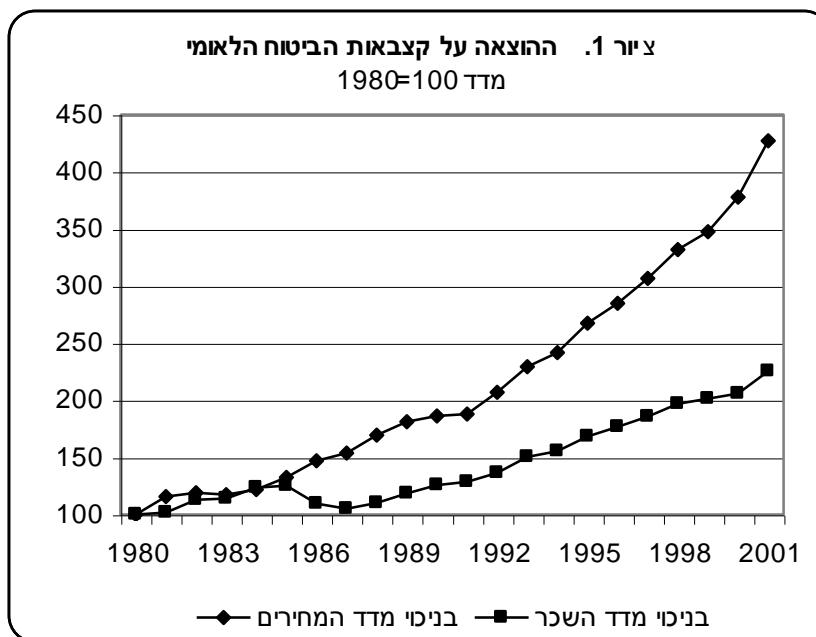
בשני העשורים האחרונים התרחש גידול רב היקף ומתמיד בהוצאות המוסד לביטוח לאומי על מערך הקצבאות הענף שבאחריותו. בשנת 2001 הסתכמה ההוצאה הכוללת על הקצבאות בקרוב ל-43 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים, סכום הגדול ריאלית (בניכוי עליית המחירים) פי 4 מהסכום שהוצא על הקצבאות 20 שנה קודם לכן, בראשית שנות השמונים¹. במהלך שנות השמונים התווספו למערך הקצבאות שני ענפי ביטוח חדשים בעקבות חקיקה – הבטחת הכנסה (החל ב-1982) והסיעוד (החל ב-1988) – אשר תרמו לבדם כ-16 אחוז לגידול ההוצאה הכוללת. אך רוב הגידול בהוצאות המוסד התרחש במסגרת הענפים "המסורתיים", כגון קצבאות זיקנה ושאיירים, קצבאות ילדים, קצבאות נכות לסוגיהן ודמי אבטלה.

הגידול שהתרחש ברמת ההוצאה מצדיק לכשעצמו את הצורך בניתוח הסיבות והתהליכים שתורמו לכך, אך העובדה, שהעלייה המתמדת בתקציבי הגמלאות נמשכה גם בשנות האטה ומיתון כלכלי, ובמסגרת מדיניות כלכלית ששאפה, ברוב השנים, להוריד את חלקו של המגזר הציבורי בפעילות הכלכלית, מקדה את הדיון הכלכלי והחברתי במערך הקצבאות. כך, גם אם רק חלק מתקציב הביטוח הלאומי ממומן למעשה מתקציב המדינה, והיתר מקורו בגבייה ישירה מן הציבור וממקורות עצמאיים של המוסד לביטוח הלאומי, לווה כל דיון בתקציב המדינה בהצעות לצמצומים ובקיצוצים במערך הקצבאות.

המודעות הציבורית הגוברת להתרחבות הפערים הכלכליים והחברתיים במדינה תרמה גם היא להחרפת הדיון על מיקומן ויעילותן של הקצבאות בהקטנת הפערים ובהגנה על המגזרים החלשים באוכלוסייה מהידרדרות למצוקה חברתית ואף לעוני.

¹ בסקירה זו לא כללנו את התגמולים למשרתים במילואים במסגרת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.

הגידול הרב בהוצאה על קצבאות קשור בחלקו לכך, שרוב הקצבאות צמודות למעשה לשכר הממוצע במשק או לשכרו האישי של מקבל הקיצבה במקרה של קצבאות מחליפות שכר, כגון דמי לידה או דמי אבטלה (קצבת ילדים היא החריגה, בהיותה צמודה לשינויים במדד המחירים לצרכן). מנגנון הצמדה זה, שמטרתו לעגן את רמת החיים של מקבלי הקצבאות ברמת החיים של כלל האוכלוסייה ולמנוע היווצרות פערי הכנסה קיצוניים, מספק הסבר חלקי לעלייה בהוצאה על קצבאות. אם, למען המחשה, ננכה את נתוני ההוצאה במדד המשקף את הגידול בשכר הממוצע במשק באותה תקופה, נמצא, שבמקום גידול של 327 אחוז בהיקף ההוצאה הריאלית בין השנים 1980-2001, המתקבל בניכוי עליית מדד המחירים לצרכן, חל גידול של 126 אחוז (ראה ציור 1). הגידול המשמעותי באוכלוסייה הכללית, הן בשל הריבוי הטבעי ובעיקר כתוצאה מגל העלייה הגדול של ראשית שנות התשעים, תרם גם הוא, ללא ספק, לגידול ההוצאה – בתקופה הנדונה גדלה אוכלוסיית המדינה ב-2.6 מיליון נפש, גידול של 66 אחוז.



חלוקת שני העשורים לתת-תקופות של חמש שנים מצביעה על קצב גידול אחיד, יחסית, לאורך כל התקופה. שיעור השינוי השנתי הממוצע לכל התקופה (במחירים קבועים) היה 7.2 אחוזים, כשההבדלים בין תקופות המשנה נעות בין 5.8 ל-7.5 אחוזים. שנת 2001 לבדה תרמה עלייה של 13 אחוז ברמת ההוצאה (ראה לוח 1).

לוח 1. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי, לפי ענפים

(מיליוני ש"ח, מחירי 2000)

אחר	הבטחת הכנסה	אבטלה	נכות	ילדים	זיקנה ושאיירים	סך-הכל	
1,207	..	182	1,102	3,028	4,507	10,027	1980
1,376	436	341	1,707	3,381	6,028	13,270	1985
2,929	590	1,298	2,005	3,938	7,929	18,689	1990
4,595	1,502	1,691	2,946	5,783	10,296	26,814	1995
6,672	2,875	2,959	4,961	6,942	13,483	37,892	2000
7,508	3,457	3,474	5,852	7,494	15,033	42,818	2001
שיעור שינוי תקופתי (%)							
521.8	*692.3	1,811.7	431.0	147.4	233.5	327.0	1980-2001
14.0	..	87.6	54.9	11.7	33.8	32.3	1980-1985
112.9	35.1	280.8	17.4	16.4	31.5	40.8	1985-1990
56.9	154.8	30.2	47.0	46.9	29.8	43.5	1990-1995
45.2	91.4	75.0	68.4	20.0	31.0	41.3	1995-2000
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)							
9.1	*13.8	15.1	8.3	4.4	5.9	7.2	1980-2001
2.6	..	13.4	9.1	2.2	6.0	5.8	1980-1985
16.3	6.2	30.7	3.3	3.1	5.6	7.1	1985-1990
9.4	20.6	5.4	8.0	8.0	5.4	7.5	1990-1995
7.7	13.9	11.8	11.0	3.7	5.5	7.2	1995-2000

1985-2001 (*)

התמונה הכוללת המתקבלת, של עלייה מתמדת ברמת ההוצאה בשיעור אחיד יחסית לאורך תקופה של עשרים שנה, מסתירה למעשה שינויים קיצוניים בהרכב הפנימי של ההוצאה לפי ענפי הביטוח השונים. כך, לדוגמא, ההוצאה על קצבאות הנכות גדלה ב-430 אחוז בין השנים 1980-2001, בו בזמן שקצבאות הילדים עלו בכ-150 אחוז בלבד באותו פרק זמן. ההוצאה על קצבאות הזיקנה והשאירים, הענף הגדול ביותר מבין כל ענפי הביטוח הלאומי, גדל פי שלושה, ולעומת זאת דמי האבטלה עלו כמעט פי 20! שיעורי הגידול הנבדלים מצביעים על החשיבות בניתוח גורמי השינוי והתהליכים שאפיינו את ההתפתחות בכל ענף בנפרד, ועל כך נרחיב את הדיון בסעיפים הבאים.

כתוצאה מהשינויים שתוארו לעיל הצטמצם חלקם של שלושת הענפים הראשיים של הביטוח הלאומי: בראשית שנות השמונים 86 אחוז מסך תקציב הגמלאות שולם עבור קצבאות זיקנה ושאירים (45 אחוז), קצבאות ילדים (30 אחוז) וקצבאות נכות (11 אחוז). עשרים שנה לאחר מכן היוו קצבאות אלה ביחד רק שני-שליש מסך ההוצאה. לעומת זאת גדל באותה תקופה חלקם של דמי האבטלה ושל הקצבאות במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מרמה של 3-5 אחוזים לכדי 16 אחוז. קצבאות הסיעוד, שתשלומן החל בסוף שנות השמונים, מהוות היום כ-5 אחוזים מהתקציב הכולל (ראה ציור 2).

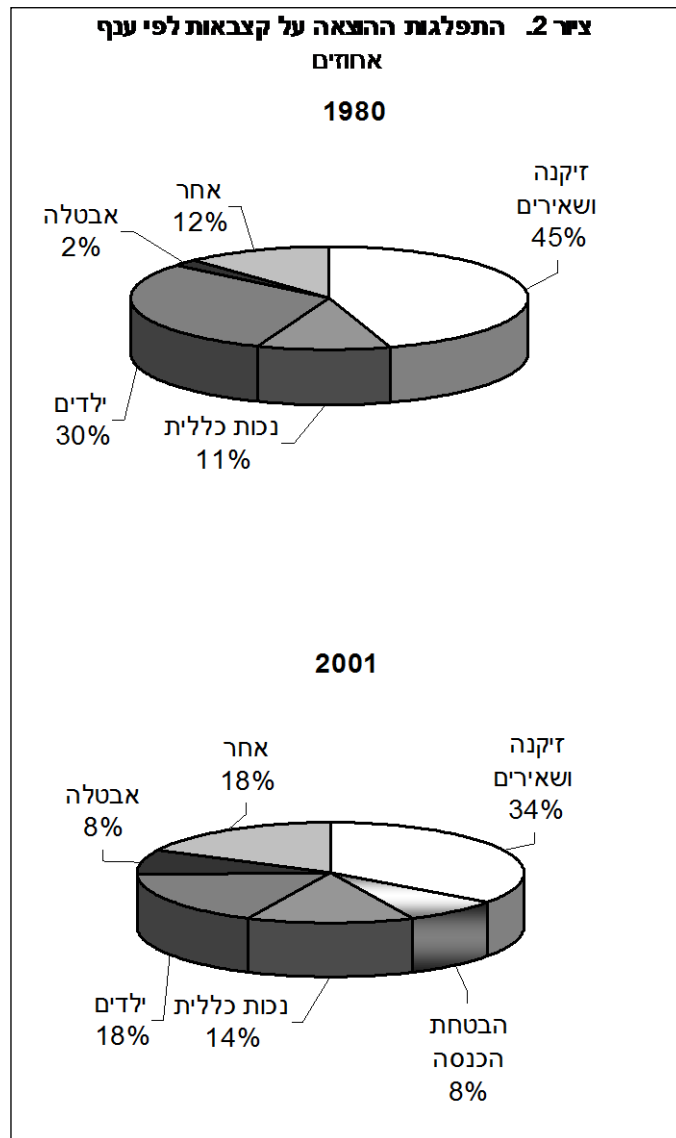
המחשה נוספת לגידול בממדי ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי ניתן לקבל על-ידי השוואתה לתוצר המקומי של המשק (התמ"ג). הנתונים מראים כי משקל הקצבאות בתמ"ג עלה באופן כמעט מתמיד, אם כי בשיעורים משתנים, לאורך כל התקופה.

סך הוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי כאחוז מהתמ"ג

2001	2000	1998	1995	1992	1990	1985	1980
9.3	8.3	8.1	7.3	6.8	7.1	6.5	5.5

את הגידול בהוצאה על הקצבאות ניתן לייחס לשלושה מרכיבים עיקריים:

1. המרכיב הדמוגרפי. תכניות רבות מיועדות לאוכלוסייה המוגדרת לפי תכונותיה הדמוגרפיות, כגון גיל (קצבאות זיקנה, קצבאות ילדים). שינויים בחלקן היחסי של קבוצות הגיל הללו באוכלוסייה משפיעים על היקף ההוצאה.



2. מרכיב הזכאות. גורם זה מבטא את שיעורם של מקבלי הקיצבה **בפועל** מתוך אוכלוסיית היעד. שינויים ברמת הכיסוי יכולים לנבוע משינויים במדיניות ובהגדרת הכללים הספציפיים הקובעים את הזכאות, אך גם משינויים ברמת המימוש בקרב הזכאים. ביטול תשלום קצבאות הילדים לחלק מהילדים (לפי סדר הילדים במשפחה, לדוגמא) או גידול מהיר בהצטרפות לתכנית קצבת הסיעוד החדשה מהוות דוגמא לשינויים במרכיב הזכאות.

3. מרכיב עתירות הקיצבה. מרכיב זה מודד את "נדיבות" הקיצבה, כלומר את רמת התמיכה הממוצעת למקבל, כמבוטא על-ידי היחס בין הקיצבה הממוצעת לבין התמ"ג לנפש. הוא מושפע משינויים בכללים הקובעים את שיעור התמיכה, מכללי ההצמדה הנהוגים ומשינויים בפרמטרים הקובעים את החישוב לכל מקבל, בהתחשב בתכונותיו האישיות, כגון רמת הכנסה, רמת הנכות או גודל המשפחה. נוסף לכך מושפע מרכיב עתירות הקיצבה משינויים ברמת השכר והמחירים במשק, אליהם מוצמדות הקצבאות.

ניתן לסכם את הגורמים השונים הקובעים את ההוצאה על הקצבאות ביחס לתמ"ג בנוסחה הבאה:

מרכיב עתירות הקיצבה	מרכיב הזכאות	מרכיב דמוגרפי		קצבאות כאחוז מתמ"ג
הקיצבה הממוצעת למקבל כאחוז מהתמ"ג לנפש	X	X	=	זכאים בכוח כאחוז מכלל האוכלוסייה
	מקבלי קיצבה בפועל כאחוז מהזכאים בכוח			

בסעיפים הבאים של הפרק נקדיש דיון נפרד לכל אחד מהענפים העיקריים של הביטוח הלאומי ולתיאור הגורמים השונים שהשפיעו על היקף ההוצאה בענף. נסכם כאן באופן תמציתי את עיקרי הממצאים:

קצבאות הזיקנה. העלייה בשיעור הקשישים באוכלוסייה, והגידול במספר הזכאים לקיצבה **בפועל** מתוך האוכלוסייה המבוגרת, כל אחד לחוד, מסבירים כמחצית מהגידול שחל בשיעור ההוצאה על קצבאות זיקנה יחסית לתוצר, בשנים 1980-2000. ההשפעה המשולבת קיזזה את מגמת הירידה במרכיב עתירות התמיכה שאפיין את רוב התקופה.

קצבאות ילדים. כמעט ולא חל שינוי במשקל הוצאה הכוללת על קצבאות ילדים ביחס לתמ"ג. הירידה הקלה שהתרחשה נבעה בעיקר מן

המרכיב הדמוגרפי – דהיינו, ירידה בשיעור הילדים באוכלוסייה. ירידה זו קוזזה בחלקה בעלייה מזערית בשיעור עתירות הקיצבה.

קצבאות נכות. הגידול הרב במספר מקבלי קצבת נכות – גידול של 230 אחוז על פני עשרים שנה – מספק הסבר מלא לגידול שחל במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג. עתירות הקיצבה פעלה במידה מסוימת למיתון המגמה – בכיוון של הורדת השיעור.

דמי אבטלה. הגידול בשיעור מקבלי דמי אבטלה ביחס לאוכלוסייה מוסבר בחלקו על-ידי הגידול בשיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי, אך רובו התרחש עקב כך שהגידול במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה עלה ב-50 אחוז יותר מהגידול שחל במספר המובטלים באותה תקופה. שיעור עתירות הקיצבה ירד במעט.

הבטחת הכנסה. התשלומים במסגרת ענף הבטחת הכנסה עלו בעשור האחרון בתהליך רציף ומהיר ומשקלם בתוצר של המשק גדל מ-0.2 ל-0.75 אחוז. גידול זה נבע כמעט כולו מגידול שיעור הזכאות, דהיינו עליית חלקם של מקבלי הקיצבה בכלל האוכלוסייה. בשיעור עתירות הקיצבה כמעט ולא חל גידול.

2. קצבאות הזיקנה והשאירים

קצבאות הזיקנה והשאירים מעניקות הכנסה מינימלית מובטחת לאוכלוסייה הקשישה לעת פרישתה ממעגל העבודה, ומהוות למעשה את הרובד הבסיסי במערך הפנסיה בישראל. קצבת זיקנה משולמת לכל מבוטח במסגרת הביטוח הלאומי, ללא מבחן הכנסה, בהגיעו לגיל הזכאות – 70 עבור גבר ו-65 עבור אישה – כאשר בגילאי 70-65 לגברים ו-65-60 לנשים מותנה התשלום בעמידה במבחני הכנסה.

לקיצבה הבסיסית האחידה, המוגדרת כאחוז קבוע מהשכר הממוצע במשק – 16 אחוז ליחיד ו-24 אחוז לזוג – מתווספות תוספות התלויות במאפיינים אישיים שונים של המבוטח. כך משולמת תוספת ותק עבור כל שנה, מעבר לעשר השנים הראשונות, בה היה מקבל הקיצבה מבוטח במסגרת הביטוח הלאומי. כמו כן משולמת תוספת למי שדוחה את פרישתו מהעבודה ואת קבלת הקיצבה מעבר לגיל המזכה.

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים, שהכנסתם ממקורות אחרים איננה מגיעה למינימום המוגדר בחוק, זכאים לתוספת השלמת הכנסה, המעלה את רמת הקיצבה ל-27 אחוז מהשכר הממוצע במשק למבוטח יחיד, ו-40

אחוז לזוג קשישים. אלמנים ואלמנות של המבוטחים זכאים לקצבת שאירים בתנאים ובגדלים הדומים לאלה הנהוגים לגבי קצבת הזיקנה. אוכלוסייה מבוגרת, שאיננה מבוטחת מסיבה כלשהי במסגרת הביטוח הלאומי – בעיקר מדובר בעולים חדשים, שעלו בגיל מבוגר ולכן לא הספיקו לצבור זכויות ביטוחיות – גם הם זכאים לקבל קצבאות זיקנה ושאירים במסגרת המוסד לביטוח לאומי. גמלאות אלה משולמות מכוח ההסכם המיוחד המטיל את נטל המימון על אוצר המדינה.

בשנת 2001 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה ושאירים לכ- 680 אלף קשישים בסכום כולל של כ-15.2 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), מרביתו (כ-85 אחוז) עבור קצבאות זיקנה והיתר עבור קצבאות שאירים. אם נבחן את התפתחות רמת ההוצאה על פני שני העשורים האחרונים של המאה העשרים וננכה מההוצאות את השפעת עליית המחירים בכלל המשק, נמצא שהיקף ההוצאה עלה פי שלושה לעומת ההוצאה ב-1980, באותם מונחי מחירים (ראה לוח 2).

חלוקה לתת תקופות מראה שהגידול בשני העשורים היה דומה, יחסית, בשיעור של 75-80 אחוז. מה מסביר את הגידול המרשים בשיעור של כ-5.7 אחוזים בממוצע לשנה? הסבר חלקי ניתן למצוא בכללים הקובעים את הרמה הבסיסית של קצבת הזיקנה והשאירים. המחוקק רצה להבטיח, שבתקופות של עלייה ברמת החיים של האוכלוסייה העובדת, יוכל גם הציבור שכבר פרש ממעגל העבודה ליהנות מפירות השגשוג (שחלק ממנו ניתן לזקוף לזכות הגימלאים של היום). היה גם רצון למנוע היווצרות פערי הכנסה גדולים בין הגימלאים לבין שאר הקבוצות באוכלוסייה. לכן הוחלט להצמיד את רמת הקיצבה הבסיסית לשינויים בשכר הממוצע במשק. בתקופות בהן השכר הממוצע עולה מעבר לעליית יוקר המחיה – וברוב התקופה שנידונה כאן זה אכן היה המצב – יש לכן גם לצפות לעלייה בהיקף הריאלי של ההוצאות על קצבת הזיקנה והשאירים. אם, לשם המחשה, ננכה את ההוצאה על הקצבאות במדד המשקף את עליית השכר במשק, נמצא שהגידול "הריאלי" בהוצאה (מעבר לעליית השכר) הסתכם ב-63 אחוז על פני שני העשורים, לעומת כ-200 אחוז בניכוי עליית מדד המחירים הכללי. בחישוב זה מתברר שרוב הגידול – 37 אחוז – התרחש בעשור השני, כאשר הנתון המקביל לעשור הראשון הסתכם בחצי מזה (ראה ציור 3).

לוח 2. ההוצאה על קצבאות זיקנה ושאירים
(מיליוני ש"ח, מחירי 2000)

שאירים	זיקנה	סך-הכל	
929	3,530	4,459	1980
1,319	4,654	5,973	1985
1,615	6,226	7,841	1990
1,803	8,377	10,180	1995
2,095	11,223	13,318	2000
2,285	12,009	14,294	2001
שיעור שינוי תקופתי (%)			
145.9	240.2	220.5	1980-2001
42.0	31.9	34.0	1980-1985
22.5	33.8	31.3	1985-1990
11.6	34.6	29.8	1990-1995
16.2	34.0	30.8	1995-2000
שיעורי שינוי שנתי ממוצע (%)			
7.3	5.7	6.0	1980-1985
4.1	6.0	5.6	1985-1990
2.2	6.1	5.4	1990-1995
3.0	6.0	5.5	1995-2000

דרך מקובלת אחרת להמחשת השינויים שחלו בהיקף תשלומי ההעברה השונים היא השוואתם לתוצר של המשק – התמ"ג. בשנת 1980 היוו קצבאות הזיקנה והשאירים 2.45 אחוזים מהתוצר המקומי, וכעבור 20 שנה הסתכם השיעור ב-2.94 אחוזים. המספרים המקבילים עבור קצבאות הזיקנה לבדן (ללא קצבת השאירים) היו בהתאמה, 1.92 ו-2.45 אחוזים – כלומר, חלה עלייה של כ-27 אחוז על פני כל התקופה. בהמשך הדיון להלן נתרכז, לשם הפשטות, בקצבאות הזיקנה לבדן, המהוות, כאמור, את רוב ההוצאה בענף קצבאות הזיקנה והשאירים.

ציר 3. הוצאה על קצבאות זיקנה ושארם
מדד=100 1980

שנה	מדד המחירים	מדד השכר
1980	100	100
1981	115	105
1982	120	110
1983	125	115
1984	130	120
1985	135	125
1986	145	105
1987	155	105
1988	165	110
1989	170	115
1990	175	120
1991	180	125
1992	190	130
1993	200	135
1994	210	140
1995	225	145
1996	235	150
1997	245	155
1998	270	160
1999	275	160
2000	300	165
2001	320	170

◆ מדד המחירים □ מדד השכר

מגמת הגידול בהוצאה על קצבאות הזיקנה ביחס לתמ"ג היתה פחות או יותר רצופה לאורך רוב התקופה הנידונה כאן, אך עוצמת הגידול השתנתה במהלך התקופה (ראה לוח 3). החומש הראשון של התקופה, 1980-1985, התאפיין בזינוק חד של שיעור הקצבאות מהתמ"ג, מרמה של 1.92 ל-2.27 אחוזים – עלייה של כ-18 אחוז. בחומש השני של התקופה התמתנה מגמת העלייה, ובשנים שלאחר מכן אף ירד שיעור הקצבאות וחזר לרמתו מלפני עשור בשנת 1995. רק בחומש האחרון של האלף התחדשה מגמת הגידול והסתכמה ב-7.4 אחוזים.

כפי שראינו, שיעור קצבאות הזיקנה עלה יחסית לתמ"ג בקרוב ל-30 אחוז בתקופה 1980-2000. הסבר הגידול מצריך התייחסות יותר מפורטת לגורמים השונים המשפיעים על שיעור זה. לוח 3 מצביע על כך, שבמבט כולל היתה למרכיב של עתירות התמיכה - דהיינו הקיצבה הממוצעת למקבל כאחוז מהתמ"ג לנפש - השפעה שלילית, ממתנת, לאורך כל התקופה, מלבד בחומש הראשון. גם בחומש זה אפשר, למעשה, לקבוע שרק השינויים החד-פעמיים בתשלומי הביטוח הלאומי בשנת 1985, בעת יציאת המשק מהמשבר הכלכלי של ראשית שנות השמונים, הם

המסבירים את ההשפעה החריגה של מרכיב עתירות התמיכה על רמת ההוצאה הכוללת. אחד הגורמים העיקריים המסבירים את הירידה הוא מספרם הפוחת והולך של הזכאים לתוספת השלמת הכנסה לקצבתם הבסיסית - כ-44 אחוז ממקבלי הקיצבה בשנת 1980 לעומת כ-30 אחוז בשנת 2000.

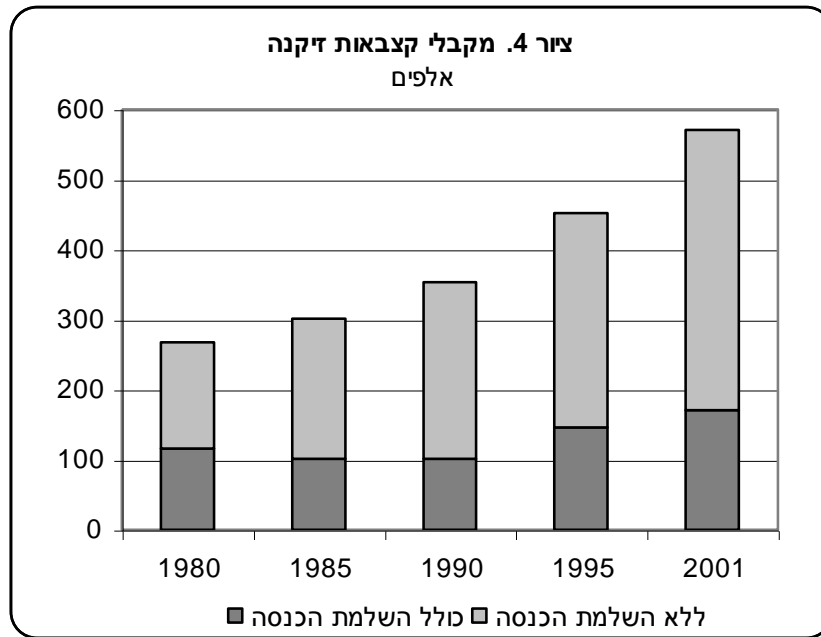
תהליך הירידה ההדרגתית בזכאי השלמת הכנסה בקרב הגימלאים הופסק זמנית למספר שנים בראשית שנות התשעים, בעת הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למעגל מקבלי הקיצבה. התהליך מושפע מעלייה כללית ברמתה הכלכלית של האוכלוסייה הקשישה ומגידול מספר היוצאים לגימלאות בעלי פנסיות בשיעורים גבוהים מתקופת עבודתם. יש מקום, אם כן, לחפש את ההסבר לגידול שחל בשיעור ההוצאה על הקצבאות ביחס לתוצר, בעיקר בשינויים שחלו במשך התקופה במספר מקבלי קצבת הזיקנה. אלו שינויים שבכוחם היה ל"נטרל" את הירידה שהתרחשה באותה תקופה ברמת התמיכה הממוצעת ולהביא בסופו של דבר לגידול של קרוב ל-30 אחוז בהוצאה היחסית על קצבאות זיקנה.

בשנת 2000 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה ל-550 אלף גימלאים, פי שניים ממספרם בראשית שנות השמונים (ראה ציור 4). מספרים אלה מגלמים בתוכם שני תהליכים מקבילים, שפעלו במשותף ובעוצמות דומות, להעלאת רמת ההוצאה על קצבאות הזיקנה. המרכיב הדמוגרפי, כפי שניתן לראות בלוח 3, המבטא את שיעורה של האוכלוסייה הזכאית לקצבאות זיקנה (גברים בני 65+ ונשים בנות 60+) מתוך כלל אוכלוסיית ישראל, גדל בשנים 1980-2000 ב-13 אחוז. הדבר נבע מתהליכי ההזדקנות של האוכלוסייה הוותיקה ומהגעתם של כמיליון עולים חדשים לישראל, שמבנה הגילים שלהם מבוגר יחסית לאוכלוסייה הוותיקה. לגבי המרכיב השני, גורם הזכאות, המבטא את מספר מקבלי הקיצבה בפועל כשיעור מסך האוכלוסייה המבוגרת, גם כאן מצאנו עלייה בשיעור דומה על פני התקופה. התפתחות זאת מפתיעה יותר וקשה יותר להסבירה, אך ניתן לזקוף לפחות חלק מן הגידול לעליית שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ולהכללתן של עקרות בית במסגרת של מבוטחי ענף הזיקנה (באופן חלקי והדרגתי) החל במחצית השנייה של שנות התשעים.

לוח 3. משקלן של קצבאות הזיקנה בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

מרכיב העתירות	מרכיב הזכאות	מרכיב דמוגרפי	קצבאות זיקנה כאחוז מתמ"ג	
28.0	66.9	10.3	1.92	1980
31.7	66.6	10.7	2.27	1985
30.9	69.8	10.9	2.35	1990
27.9	72.6	11.3	2.28	1995
27.8	75.8	11.6	2.45	2000
שיעור שינוי תקופתי (%)				
-0.4	13.4	12.8	27.3	2000-1980
13.4	-0.5	4.6	18.1	1980-1985
-2.4	4.8	1.3	3.6	1985-1990
-9.9	4.0	3.4	-3.1	1990-1995
-0.2	4.5	3.0	7.4	1995-2000
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)				
2.5	-0.1	0.9	3.4	1980-1985
-0.5	0.9	0.3	0.7	1985-1990
-2.1	0.8	0.7	-0.6	1990-1995
0.0	0.9	0.6	1.4	1995-2000

לסיכום, ניתן לקבוע שמרכיבי העלייה היחסית במספר הקשישים באוכלוסייה, והגידול במספר הזכאים בפועל לקיצבה מתוך האוכלוסייה המבוגרת, כל אחד לחוד, מסבירים כמחצית מהגידול שחל בשיעור ההוצאה על קצבת זיקנה, יחסית לתוצר, בשנים 1980-2000. השפעתן המשולבת למעשה קיזזה את מגמת הירידה במרכיב עתירות התמיכה שאיפיינה את רוב התקופה.



3. קצבאות ילדים

בשנת 2001 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות ילדים עבור 2.2 מיליון ילדים בני 0-17, בעלות כוללת של כ-7.6 מיליארד ש"ח. ההשוואה לרמה הכוללת של תוצר המשק (התמ"ג) מלמדת, שהיקף תשלומי ההעברה למשפחות עם ילדים השתווה ל-1.63 אחוזי תוצר, בדומה לזה ששולם כעשרים שנה קודם לכן, בראשית שנות השמונים. התמונה הסטטית, לכאורה, העשויה להצטייר מנתונים אלה, מסתירה למעשה שינויים רבים, ולפעמים קיצוניים, ברמת ההוצאה היחסית, שינויים שאיפיינו את שני העשורים 1980-2000 (ראה ציור 5).

שנות השמונים התאפיינו בירידה מתמשכת של משקל קצבאות הילדים בתמ"ג (לוח 4), עם הפסקה קלה באמצע העשור, בה עלה השיעור לשיא של קרוב ל-1.8 אחוזי תמ"ג (1986-7), ואחר-כך התחדשה הירידה הרצופה עד לשפל של 1.3 אחוזים ב-1992. שנה לאחר מכן התחלפה שוב

המגמה והשיעור עלה באופן תלול לרמה הדומה לזו שאפיינה את ראשית שנות השמונים, ובהמשכו של העשור חלה התייצבות על רמה הקרובה ל-1.6 אחוזים (עם סטייה קלה כלפי מטה בשנת 2000).

כדי להסביר את המגמות הללו יש צורך לנתח את המרכיבים השונים, הנראים בלוח 4, שפעולתם המשולבת קובעת את שיעור ההוצאה על קצבאות הילדים ביחס לתמ"ג. אבחנה ראשונה ניתן לעשות בין המרכיב הדמוגרפי ובין שני המרכיבים האחרים, מרכיב שיעור הזכאות ומרכיב עתירות הקיצבה. המרכיב הדמוגרפי מבטא את שיעורם באוכלוסייה של הילדים בגיל 0-17, שעבורם משולמת קצבת הילדים. מרכיב זה מושפע מתהליכים דמוגרפיים ארוכי טווח הקובעים את המבנה הגילי הבסיסי של אוכלוסיית ישראל, וכן במידה מסוימת מתהליכי ההגירה ומהרכב הגיל של העולים. מקובל לראות מרכיב זה כגורם אקסוגני אשר איננו מושפע משינויים במדיניות הננקטת על-ידי מקבלי החלטות בתחום תשלומי ההעברה (אם כי יש גם חולקים על כך, הסבורים שקיצבה נדיבה מהווה תמריץ להולדה מוגברת).

לא כן הדבר באשר לשני המרכיבים הנוספים: שניהם הושפעו מאד מהחלטות שהתקבלו במשך התקופה על-ידי משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי באשר לרמת הקיצבה, מנגנוני העדכון ודרך ההצמדה לשינויים ברמת המחירים במשק, כמו גם מהיקף מקבליה והרכבם. השינויים התכופים בכללים הקובעים את אופן תשלום קצבאות הילדים, שאיפיו את רוב התקופה הנידונה כאן, מעידים לא רק על התהפוכות הכלכליות שעברו על המשק בשני העשורים האחרונים, אלא, כנראה, גם על אמביוולנטיות מסוימת בקרב מקבלי החלטות ובציבור כולו, באשר למטרת התשלום של קצבאות הילדים.

מצד אחד נהוג בישראל, כמו במרבית הארצות המערביות, לראות בתשלומים אלה "קצבאות משפחה", המעניקות סיוע כלכלי מסוים למשפחות המגדלות את "דור המשך" של החברה. הדגש הוא על מה שנהוג לכנות שוויון אופקי, דהיינו, קיים רצון להתחשב בהבדלים בין משפחות ברמת הכנסה שווה, הנבדלות ברמת ההוצאות שלהן בשל מספר הילדים במשפחה. במדינות רבות התחשבות זו מקבלת את ביטויה במערכת המיסוי על-ידי מתן ניכויים וזיכויים בתשלומי מס בהתאם למספר הילדים במשפחה (שיטה זו היתה נהוגה גם בישראל עד הרפורמה של שנת 1975). ומצד שני, יש הרואים בקצבאות הילדים מכשיר לתיקון, ולו גם חלקי, של פערי הכנסה בין משפחות במדינה, כשההנחה הבסיסית



לוח 4. משקלן של קצבאות הילדים בתמ"ג, והגורמים הקובעים אותו (אחוזים)

מרכיב העתירות	מרכיב הזכאות	מרכיב דמוגרפי	קצבת ילדים כאחוז מתמ"ג	
4.27	100.0	38.5	1.65	1980
4.09	100.0	38.5	1.58	1982
3.58	100.0	38.1	1.36	1984
5.42	80.1	38.0	1.65	1985
6.13	65.4	37.1	1.49	1990
6.57	56.0	36.1	1.33	1992
4.52	100.0	35.0	1.57	1995
4.60	100.0	34.2	1.57	1998
4.49	100.0	33.9	1.51	2000
שיעור שינוי תקופתי (%)				
5.1	0.0	-12.0	-8.2	2000-1980
26.8	-19.9	-1.3	0.0	1980-1985
13.2	-18.3	-2.4	-9.8	1985-1990
-26.3	52.9	-5.7	5.7	1990-1995
-0.7	0.0	-3.1	-3.8	1995-2000
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)				
4.9	-4.3	-0.3	0.0	1980-1985
2.5	-4.0	-0.5	-2.0	1985-1990
-5.9	8.9	-1.2	1.1	1990-1995
-0.1	0.0	-0.6	-0.8	1995-2000

היא שקיים מתאם שלילי חזק בין מספר הילדים במשפחה לבין מצבה הכלכלי. לפי גישה זו, מספר הילדים במשפחה משמש אינדיקטור למתן תמיכה כלכלית לאוכלוסייה החלשה, ללא הזדקקות למבחני הכנסה. במרבית השנים היה אפשר להבחין בכך, שקיים עירוב או שילוב בין שתי הגישות בהתבטאויות של מקבלי ההחלטות, כשהדגש ברוב המקרים נטה לראיית קצבאות הילדים כמכשיר לתיקון חלקי של התחלקות ההכנסות הלא-שוויונית במשק. הביטוי הקיצוני לגישה זו נראה בתקופה

1985-1993, תקופה בה הוחלט על ביטול מוחלט של תשלום הקיצבה עבור ילד ראשון, ולאחר מכן, גם עבור הילד השני במשפחות קטנות, הנמצאות מעל לסף הכנסה מסוים. אך גם בתקופות אחרות ניתן למצוא העדפה לגישת "השוויון האנכי" בקביעת מספר נקודות הזיכוי (היחידה הבסיסית של הקיצבה) המוענק לכל ילד. ההעדפה ניתנה לכל ילד בהתאם למספרו הסידורי במשפחה, או במלים אחרות, העדפה ברורה למשפחות מרובות הילדים מעבר למה שהיה מתחייב מגודלן היחסי. כך, לדוגמא, למשפחה עם ארבעה ילדים שולם בשנת 2001 סכום הגדול פי 8 מהסכום ששולם למשפחה עם ילד אחד, ועבור שישה ילדים זכתה משפחה לקבל סכום העולה פי 18 על הסכום הניתן למשפחה שבה ילד אחד. כללי "הפרוגרסיביות" האלה שונו מספר פעמים במהלך שני העשורים האחרונים, לעיתים גם כתוצאה מלחצים מפלגתיים ומגזריים. בהקשר זה של שינוי מדיניות בתשלום קצבת הילדים, יש לזכור גם שעד 1996 זכתה האוכלוסייה הערבית (וחלק קטן מן האוכלוסייה היהודית) לקצבאות ילדים ברמה נמוכה מזו ששולמה לרוב האוכלוסייה. זאת כתוצאה מהגדרת חלק מהקיצבה כ"קצבת יוצאי צבא". אפליה זו בוטלה בהדרגה בין השנים 1994-1996 והחל בשנת 1997 משלם המוסד לביטוח לאומי קצבאות לכל המשפחות לפי קריטריונים אחידים ושווים.²

למרכיב הדמוגרפי, דהיינו שיעור הילדים בני 0-17 באוכלוסייה, היתה במשך כל התקופה השפעה ממתנת על גודל ההוצאה על קצבת ילדים, כפי שמשקף בנתונים בלוח 4. על פני שני עשורים ירד שיעור הילדים באוכלוסייה ב-12 אחוז, כשהירידה בלטה במיוחד במחצית הראשונה של שנות התשעים. בנוסף לתהליכים הדמוגרפיים הפועלים בכיוון של הזדקנות האוכלוסייה בישראל, יש כאן ביטוי גם למבנה הגילי המבוגר, יחסית, של גל העלייה הגדול שהגיע לישראל במהלך שנות התשעים.

לשינויים במרכיב הזכאות יש קשר ישיר להחלטות המדיניות בתחום. בשני קצוות התקופה הנידונה – מחצית ראשונה של שנות השמונים ומחצית שנייה של שנות התשעים – שולמו קצבאות ילדים עבור כלל הילדים בגיל הקובע, אך בתקופת הביניים חלו שינויים קיצוניים בשיעור זה. בשנת 1985, במסגרת תכנית החירום הכלכלית, הופסק תשלום הקיצבה עבור הילד הראשון (מלבד משפחות מרובות ילדים ובעלי הכנסה נמוכה), וב-1990 בוטלה גם קצבת הילד השני, בתנאים דומים. כתוצאה

² בעת כתיבת שורות אלה נמצאת הצעת הממשלה להחזרת השיטה הישנה, המפלה בין אוכלוסיות שונות, בדיונים בבית-המשפט הגבוה לצדק.

מכך ירד שיעור הזכאים עד לשפל בשנת 1992, בה שולמה הקיצבה רק בגין 56 אחוז מכלל הילדים. בשנת 1993 חזר המוסד לביטוח לאומי לשלם קצבאות ילדים אוניברסליות עבור כלל הילדים, ושיעורי הזכאות חזרו ל-100 אחוז, כפי שהיה בראשית התקופה.

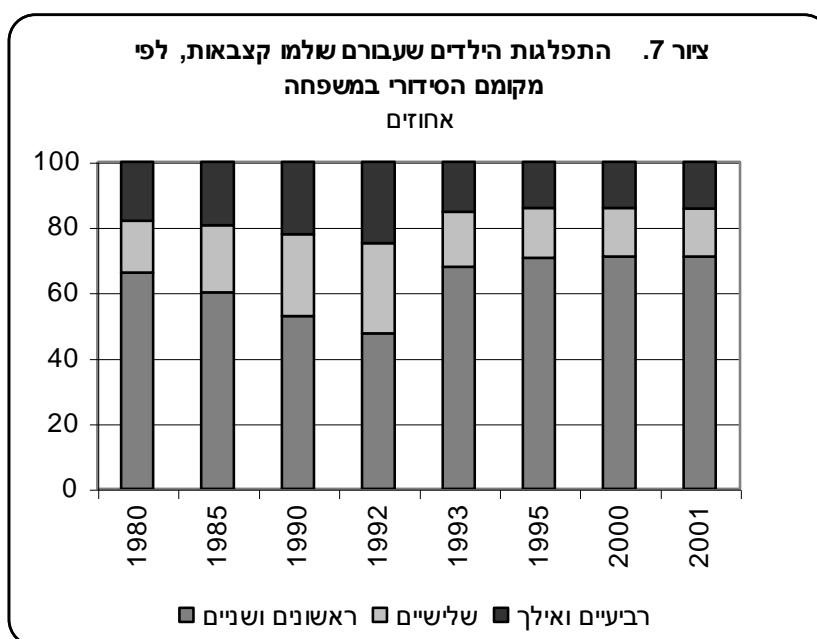
שיעור עתירות הקיצבה, כפי שהוא נמדד כאן, היחס שבין הקיצבה הממוצעת לתמ"ג לנפש, היה גבוה בשנת 2000 רק בכ-5 אחוזים לעומת ראשית שנות השמונים. אך גם כאן, כמו לגבי שיעורי הזכאות, חלו במשך התקופה תנודות חריפות (ראה ציור 6 לעיל). במחצית הראשונה של שנות השמונים ירד שיעור עתירות הקיצבה תוך ארבע שנים מ-4.3 ל-3.6 אחוזים. ירידה זו נבעה מהשחיקה בערך הקצבאות הצמודות לשינויים ברמת המחירים במשק בתקופת האינפלציה הגבוהה, עקב אי-התאמת מנגנוני העדכון למצב הכלכלי. התיקון למצב זה התרחש בשנת 1985, כשבמסגרת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק הוגדל מאוד הערך הריאלי של נקודת הקיצבה. באותה שנה הופסק, כמוזכר, תשלום קצבת ילדים עבור ילד ראשון במשפחה. דבר זה כשלעצמו משפיע בכיוון הגדלת הקיצבה הממוצעת בשל ההבדל בין הקיצבה המשולמת עבור ילד ראשון, קיצבה נמוכה יותר, לבין הקצבאות המשולמות עבור ילדים מסדר לידה גבוה יותר. התוצאה המשולבת של שני גורמים אלה העלתה את שיעור עתירות הקיצבה תוך שנתיים בכ-75 אחוז. אם נשווה את העלייה בשיעור עתירות הקיצבה **הממוצעת** לעלייה במשקל ההוצאה הכוללת על הקצבאות בתמ"ג באותה תקופה, הרי העלייה המקבילה הסתכמה בכ-30 אחוז בלבד. כאן באות לביטוי שתי ההשפעות המנוגדות שיש להפסקת תשלום הקיצבה עבור ילד ראשון (או שני – בהמשך). מצד אחד, שינוי זה גורם לירידה במרכיב הזכאות – פחות ילדים זוכים לקבל קיצבה; אך בה בעת, בשל המבנה "הפרוגרסיבי" של הקצבאות, המבדיל בין רמת הקצבאות לפי מספרו הסידורי של הילד במשפחה, גורם השינוי לעלייה ברמת הקיצבה הממוצעת המשולמת.

תופעה דומה – אך בכיוון ההפוך – נראית בשנים 1993-1994 בעקבות ההחלטה על חזרה לתשלום אוניברסלי עבור כל הילדים. מצד אחד, ניתן לראות עלייה בשיעור הזכאות מ-56 ל-100 אחוז, אך מצד שני גרם הדבר לירידה חדה במרכיב עתירות הקיצבה בכ-30 אחוז. התוצאה המשולבת של שני המרכיבים היתה עלייה של קרוב ל-20 אחוז במשקל קצבאות הילדים בתמ"ג.

בהמשך לדיון על השפעת הרמות הדיפרנציאליות של קצבת הילדים, בהתאם למספרן הסידורי של הילדים במשפחה, מעניין לציין תהליך דמוגרפי-חברתי נוסף ארוך טווח, שבשל ההבדלים ברמות הקיצבה שהזכרנו, יש לו השפעה ממתנת על רמת הקיצבה הממוצעת. הנתונים בלוח 5 מתייחסים אמנם למספרם הסידורי במשפחה של הילדים שעבורם שולמה בפועל קצבת ילדים בתקופות השונות, מה שמסביר את התנודות שחלו במשך השנים. אך אם נזכור שבשני קצות התקופה שולמו הקצבאות לכלל הילדים בני 0-17, ניתן לראות כאן את תוצאותיו של שינוי הדרגתי במבנה המשפחות בישראל: בין השנים 1980-1995 עלה חלקם של הילדים הראשונים והשניים מ-66 ל-71 אחוז מכלל הילדים. באותה תקופה כמעט ולא השתנה חלקם של הילדים השלישיים, אך חלקם של הילדים הרביעיים ואילך ירד מ-18 ל-14 אחוז מכלל הילדים. במחצית השנייה של שנות התשעים לא חל למעשה שינוי ביחסים אלה (ראה ציור 7). חלקן של המשפחות עם ילד אחד או שניים עלה בין השנים 1980-2000 מ-59 ל-66 אחוז מכלל המשפחות ובמקביל ירד חלקן של המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר מ-21 ל-16 אחוז.

לוח 5. ילדים שעבורם שולמו קצבאות, לפי הסדר במשפחה (אלפים)

סך-הכל ילדים	ילד ראשון ושני	ילד שלישי	ילד רביעי ואילך	
1,514	1,002	240	272	1980
1,288	774	264	250	1985
1,130	598	281	251	1990
1,036	493	286	257	1992
1,717	1,167	289	261	1993
1,927	1,361	295	271	1995
2,119	1,504	315	300	2000
2,156	1,529	320	307	2001
שיעורי שינוי (%)				
42.4	52.6	33.3	12.9	1980-2001



על אף השינויים הרבים שחלו בשני העשורים האחרונים בקצבאות הילדים, הן כתוצאה משינויים דמוגרפיים ואולי בעיקר בעקבות שינויי מדיניות תכופים בתחום, ניתן לסכם ולומר שלמעשה כמעט לא חל שינוי במשקל ההוצאה הכוללת על קצבאות ילדים ביחס לתמ"ג. הירידה הקלה, של כ-8 אחוזים, שהתרחשה בשיעור זה על פני כעשרים שנה, נבעה בעיקר מירידת שיעור הילדים באוכלוסייה (המרכיב הדמוגרפי). ירידה זו קווצה בחלקה בעלייה מזערית לאורך כל התקופה בשיעור עתירות הקיצבה. נציין עוד, שערך נקודת הקיצבה הבסיסית המשולמת עבור ילד ראשון, היה 171 ש"ח בשנת 2001. סכום זה שווה בדיוק לערך נקודת הקיצבה ב-1975 בניכוי השפעת האינפלציה והוא גבוה בכ-30 אחוז לעומת ערכו בראשית שנות השמונים.

4. קצבאות נכות

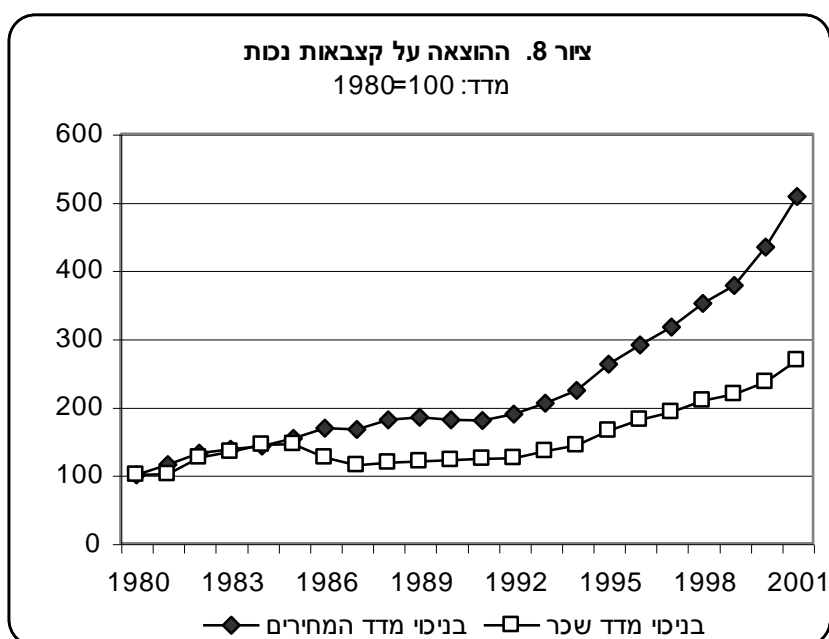
תשלומי העברה המשולמים במסגרת ענף הנכות הכללית של המוסד לביטוח לאומי הסתכמו בשנת 2001 בכחישה וחצי מיליארד ש"ח, כ-14 אחוז מסך תשלומי הקצבאות של המוסד. ענף זה הוא השלישי בגודלו מבין תכניות הביטחון הסוציאלי בישראל, אחרי קצבאות הזיקנה והילדים.

קצבאות הנכות של הביטוח הלאומי משולמות מאמצע שנות השבעים. מטרתן לספק הכנסה מינימלית מובטחת לאנשים אשר כתוצאה מליקויים גופניים או נפשיים, בין אם כתוצאה מתאונה או מחלה, ובין אם בעקבות מומים מלידה, אינם יכולים להשתכר בצורה נאותה במסגרת שוק העבודה. גובהה של קצבת הנכות מוגדר בחוק כאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק. הקיצבה מוגדלת למקבלי השלמת הכנסה, בדומה לקצבת הזיקנה, וערכה משתנה בהתאם לדרגת הנכות של המקבל ומתעדכן בהתאם לשינויים בשכר. במסגרת ענף הנכות משולמות גם קצבאות עבור שירותים מיוחדים לנכים התלויים בתפקודם היומיומי בעזרת הזולת, וכן למשפחות המטפלות בילד נכה בביתן. המוסד משלם גם קצבאות ניידות חודשיות ומעניק הלוואות עומדות לרכישת כלי רכב, בהתאם לדרגת המוגבלות, כדי להבטיח לנכים יכולת ניידות.

מבין למעלה מ-140 אלף מקבלי קצבת נכות בשנת 2001, אצל קרוב לשליש, סיבת התשלום קשורה לליקוי נפשי, וכרבע מהמקבלים הם בעלי ליקוי רפואי כלשהו, כגון מחלת לב. כ-12 אחוז ממקבלי הקיצבה היו בעלי ליקוי שכלי, ומספר דומה בעלי ליקוי נוירולוגי. בשנה זו שולמו קצבאות עבור שירותים מיוחדים לכ-20 אלף נכים, ומספר דומה נמצאו זכאים לקצבת ניידות. למעלה מ-16 אלף ילדים קיבלו קצבת ילד נכה.

בשני העשורים האחרונים גדלו תשלומי הביטוח הלאומי בענף הנכות באופן עקבי ובקצב מהיר. רמת ההוצאה בשנת 2001 היתה גבוהה ב-400 אחוז לעומת הרמה בשנת 1980, אחרי ניכוי ההשפעה של עליית המחירים לצרכן (ראה לוח 6). שיעורי גידול גבוהים של 8 עד 11 אחוזים לשנה איפיינו את רוב התקופה, מלבד את המחצית השנייה של שנות השמונים, בה גדלו התשלומים בשיעור שנתי ממוצע של 3.4 אחוזים "בלבד". שנת 2001 לבדה הוסיפה 17 אחוזי גידול נוספים להוצאה, בעיקר בעקבות השינויים שהוכנסו להסדרי התשלום בענף בהסכם בין האוצר וארגוני הנכים, לאחר שביתת הנכים הממושכת והקשה.

כמו במקרה של קצבאות הזיקנה, גם כאן מוסבר חלק גדול מהעלייה הריאלית בשינויים שחלו ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, כפי שהדבר משתקף בעליית השכר הממוצע במשק אליו הקצבאות צמודות. כך למשל, ניכוי ההוצאה במדד המשקף את השינויים בשכר (ציור 8) מצמצם את הגידול של ההוצאה על פני שני העשורים ל-170 אחוז בלבד, לעומת, כאמור, כ-400 אחוז בניכוי השינויים ברמת המחירים. במחצית השנייה של שנות השמונים אף ירדה רמת ההוצאה ב-16 אחוז יחסית לשכר במשק.



השוואת ההוצאה בענף הנכות הכללית לתוצר של המשק מצביעה גם היא על הגידול המהיר שחל בתכניות הכלולות בענף זה. בראשית התקופה הנידונה כאן, בהתחלת שנות השמונים, היה סכום הקצבאות הכולל שקול כנגד 0.6 אחוזי תמ"ג, וכעבור 20 שנה עמד השיעור על כאחוז שלם. כפי שצוין, ההוצאה בענף הנכות מורכבת מסוגים שונים של קצבאות ברמות שונות ועם כללי זכאות שונים. מגמות ההתפתחות השונות עלולות להקשות על ראיית התמונה הכוללת של ההתפתחות

בענף, ולכן נתרכז בהמשך בניתוח השינויים שחלו בקצבת הנכות הבסיסית. ההוצאה על קיצבה זו היוותה בכל התקופה הרלבנטית בסביבות 80 אחוז מכלל ההוצאות בענף ולכן יש בשינויים שחלו בה כדי להסביר את עיקרי המגמות לגבי כלל הענף.

לוח 6. ההוצאה על ענף נכות

א. מיליוני ש"ח, מחירי 2000

מזה : קצבת נכות בלבד	סך-הכל	
792	1,100	1980
1,312	1,687	1985
1,571	1,991	1990
2,340	2,886	1995
3,774	4,778	2000
4,301	5,593	2001

ב. שיעורי שינוי תקופתיים ושנתיים (אחוזים)

מזה : קצבת נכות בלבד		סך-הכל		
שינוי שנתי ממוצע	שינוי תקופתי	שינוי שנתי ממוצע	שינוי תקופתי	
8.4	443.1	8.1	408.4	1980-2001
10.6	65.7	8.9	53.3	1980-1985
3.7	19.8	3.4	18.0	1985-1990
8.3	48.9	7.7	44.9	1990-1995
10.1	61.3	10.6	65.6	1995-2000

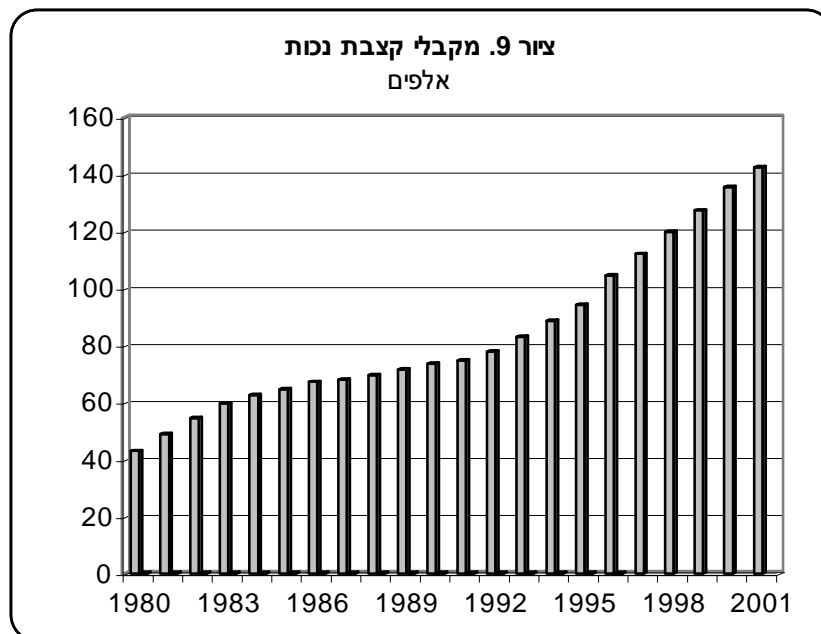
שיעור ההוצאה על קצבאות הנכות בהשוואה לתמ"ג כמעט והכפיל את עצמו בתקופה 1980-2000, כאשר השיעור עמד בסוף התקופה על 0.82 אחוזי תמ"ג (ראה לוח 7). רוב הגידול התרחש בראשית התקופה, במחצית הראשונה של שנות שמונים. בשנות השמונים המאוחרות מגמת הגידול נעצרה, ובשנים 1987-1992 אף ירד משקלן היחסי של הקצבאות בקרוב ל-20 אחוז. החל ב-1993 התהפכה שוב המגמה, ויתר התקופה התאפיינה בעלייה רצופה ומהירה של היקף התשלומים, עלייה שתוך שמונה שנים הגדילה את שיעורן היחסי של הקצבאות בלמעלה מ-50 אחוז מעל לשיעור הגידול של התמ"ג באותה תקופה.

לוח 7 מצביע על השפעתם הנבדלת של שני המרכיבים העיקריים – עתירות הקיצבה ומרכיב הזכאות – על ההתפתחויות שתוארו לעיל. באשר לעתירות הקיצבה, הנמדדת על-ידי השוואת הקיצבה הממוצעת למקבל לעומת רמת התמי"ג לנפש, ניתן לראות שעל פני כל התקופה כמעט ולא היתה לה השפעה על הגידול הרב שהתרחש במשקל הקצבאות בתמ"ג. למעשה שיעור עתירות הקיצבה אף ירד בשלושה אחוזים על פני התקופה. רמתה הריאלית של הקיצבה הממוצעת עלתה אמנם בלמעלה מ-50 אחוז בין 1980 ל-2000, אך עלייה זו הצליחה רק להדביק את הגידול שחל באותה התקופה במשק וברמת החיים של כלל האוכלוסייה. תמונה דומה מתקבלת גם מהשוואת קצבת הנכות הממוצעת לשכר הממוצע במשק. בשנת 1980 היוותה הקיצבה הממוצעת כ-33 אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר במשק, וכעבור 20 שנה עמד השיעור המקביל על 29 אחוז.

לוח 7. משקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו (אחוזים)

מרכיב העתירות	מקבלי קצבאות כאחוז מהאוכלוסייה	קצבאות נכות כאחוז מתמ"ג	
39.4	1.09	0.43	1980
41.9	1.53	0.64	1985
37.6	1.58	0.59	1990
37.5	1.70	0.64	1995
38.2	2.15	0.82	2000
שיעור שינוי תקופתי (%)			
-3.1	96.9	90.9	1980-2000
6.3	39.5	48.3	1980-1985
-10.3	3.4	-7.2	1985-1990
-0.3	7.5	7.2	1990-1995
1.9	26.9	29.3	1995-2000
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)			
1.2	6.9	8.2	1980-1985
-2.1	0.7	-1.5	1985-1990
-0.1	1.5	1.4	1990-1995
0.4	4.9	5.3	1995-2000

את ההסבר לגידול במשקלה היחסי של קצבת הנכות יש, אם כן, לחפש במרכיב הזכאות, דהיינו גידול מספר מקבלי הקיצבה בלבד. את ראשית שנות השמונים איפיין תהליך של מיצוי הזכאות בקרב אוכלוסיית הנכים בישראל (התכנית קיצבאות הנכות הונהגה ב-1974) (ראה ציור 8). תקופה זו, שהתאפיינה בגידול שנתי ממוצע של כ-9 אחוזים במספר מקבלי הקיצבה, העלתה תוך חמש שנים את מספר הזכאים מ-43 ל-65 אלף. במחצית השנייה של שנות שמונים התמתנה מגמת הגידול וקצב הגידול התקרב לזה של האוכלוסייה הכללית. הירידה בקצב הגידול של מקבלי הקיצבה, שנמשכה עד השנים הראשונות של שנות התשעים, התרחשה במקביל לירידת שיעור עתירות הקיצבה. שילוב שני התהליכים האלה יש בו כדי להסביר את הירידה - הזמנית - במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג באותן שנים.



במהלך החומש הראשון של שנות התשעים התחדשה מגמת הגידול במספר מקבלי קצבאות הנכות ומניינם עלה עד שנת 1995 ל-94 אלף, במידה רבה כתוצאה מקליטתם של העולים החדשים במסגרת ענף הנכות. שיעור מקבלי הקיצבה בקרב כלל האוכלוסייה עלה במקביל מ-1.1 אחוז ב-1980 ל-1.7 אחוזים. היה אפשר לצפות שעם ההאטה בקצב הגעתם של העולים במחצית השנייה של שנות התשעים יתייצב גם שיעור הנכים (הזכאים לקצבת נכות), אך בניגוד לתחזיות לא רק שלא חלה התמתנות בשיעורי גידול אלה, אלא שהם אף התעצמו. בשנים 1995-2000 נוספו כ-41 אלף מקבלי קיצבה חדשים והעלו את מספרם הכולל ל-135 אלף. במקביל זינק שיעורם מתוך כלל האוכלוסייה ל-2.1 אחוזים – כפול משיעורם בראשית שנות שמונים. קשה למצוא הסבר מספק לתופעה חריגה זו - שיעורי גידול שנתיים ממוצעים המתקרבים ל-8 אחוזים - אך ייתכן שקיים קשר מסוים להתגברות מגמת האבטלה במשק. האבטלה הביאה לכך, שחלק גדל והולך של הנכים הקלים, יחסית, נדחקים ממעגל התעסוקה ונאלצים (אולי לראשונה) לממש את זכויותיהם לקבלת קצבת נכות במסגרת הביטוח הלאומי, כדי להבטיח לעצמם ולמשפחתם הכנסה מינימלית לפחות בעת של משבר כלכלי.

במבט מסכם על שני העשורים 1980-2000 ניתן לקבוע שהגידול הרב במספר מקבלי קצבת הנכות – גידול של 230 אחוז – מספק הסבר מלא לגידול שחל במשקלן של קצבאות הנכות בתמ"ג. עתירות הקיצבה לא רק שלא הגדילה שיעור זה, אלא אף פעלה, במידה מסוימת, למיתון המגמה, בכיוון של הורדת השיעור.

5. דמי אבטלה

עד למחצית השנייה של שנות השמונים היווה ענף האבטלה מרכיב קטן יחסית במסגרת התקציב הכולל של המוסד לביטוח הלאומי - חלקו של הענף נע בין 2 ל-3 אחוזים מכלל ההוצאה של המוסד, וחלקו בתמ"ג הסתכם בכשתי עשיריות האחוז בלבד. לקראת סוף שנות השמונים החל גידול מואץ בהוצאות על דמי אבטלה והסכומים ששולמו במסגרת תכנית זו עלו, במחירים קבועים של 2000, מרמה של חצי מיליארד ש"ח ב-1987 ל-1.3 מיליארד ש"ח ב-1990, 1.7 מיליארד ש"ח ב-1995 ועד 3 מיליארד ש"ח בשנת 2000. התווספו לכך עוד כחצי מיליארד ש"ח בשנת 2001. העלייה הריאלית, בניכוי מדד המחירים לצרכן, מ-1990 ועד 2001

הסתכמה בקרוב ל-170 אחוז. גם אם ננכה מנתון זה, לצורך המחשה, את שיעור עליית השכר הריאלי במשק באותה תקופה (מרכיב המשפיע בעקיפין על רמתם של התשלומים בענף), נמצא, שההוצאה הכוללת עלתה יותר מכפליים תוך עשור שנים. גידול זה, שאמנם לא היה אחיד בעוצמתו בכל השנים ונכללו בו גם שנים בהן רמת ההוצאה הריאלית ירדה בעקבות השינויים ברמת האבטלה במשק, העלה את חלקו של ענף האבטלה מ-5 לכמעט 9 אחוזים מסך התקציב של הביטוח הלאומי. בשנת 2001 שילם הביטוח הלאומי דמי אבטלה בסכום השווה למחצית מקצבאות הילדים, ולרבע מקצבאות הזיקנה באותה שנה.

הגידול החרגי בתשלומים לדמי אבטלה מיקד את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות ואת הדיון הציבורי בשאלות הקשורות לעלייה זו ברמת התשלומים, על סיבותיה השונות והשלכותיה האפשריות הן על רמת ההוצאה הציבורית והן על רצונם של הפרטים להשתלב בכוח העבודה. דיון זה הבליט את ההבדלים הקיימים בחברה בין הגישות השונות לביטוח אבטלה, ואולי אף מעבר לכך, לביטוח הסוציאלי בכללותו.

מצד אחד, יש הרואים בביטוח האבטלה דוגמא קלאסית להסכם בעל אופי ביטוחי בין הפרט ובין החברה, שבמסגרתו הפרט מפריש משכרו במשך תקופת עבודתו "פרמיות ביטוח". תשלומים אלה מקנים לו זכות לקבלת תשלומים מחליפי שכר במקרה של פגיעה או אובדן יכולת ההשתכרות בין אם היא זמנית, כגון עקב מחלה, לידה או פיטורין, ובין אם קבועה, מחמת גיל או נכות.

כנגד עומדים מי שרואים בתשלומי הפרט לביטוח לאומי סוג של מס, אשר אינו מקנה לאזרח זכויות מוגדרות ומובטחות מראש. תומכי גישה זו רואים בתשלומי המוסד לביטוח הלאומי סעיפי הוצאה חברתית, שאינם שונים במהותם מההוצאות על שירותי בריאות, חינוך וכדומה, הניתנים לאזרחים על-ידי הממשלה. רמתם, היקפם ועצם קיומם של כלל השירותים הללו ניתנים לשינויים בהתאם לצרכים הכוללים של המשק והחברה, כפי שהם נתפסים בכל רגע נתון על-ידי מקבלי ההחלטות. הדוגלים בעמדות אלה מדגישים את התמריץ השלילי הכרוך בתשלום דמי אבטלה, המונע, או מעכב, לדעתם, את ההשתלבות המחודשת של המובטלים בשוק העבודה. גישה זו נתמכת גם על-ידי בעלי תפיסות חברתיות, הנוטות לעיתים לתלות בהתנהגותם של מחוסרי העבודה עצמם לפחות חלק מהאשמה לאבטלתם, עקב סירובם לקבל עבודות

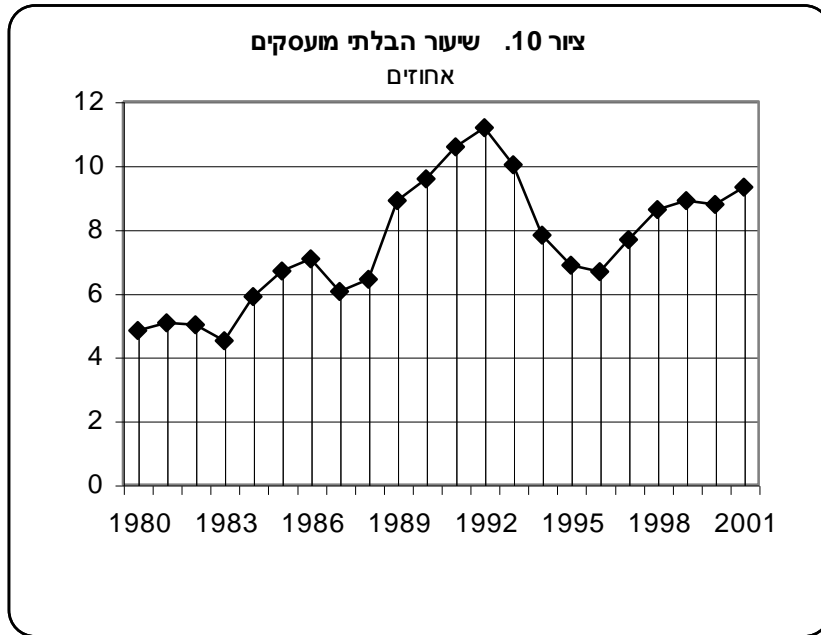
פחות "אטרקטיביות", וניצול לרעה, ולעיתים אף הטעיית מנגנון הביטוח הלאומי.

ככל שרמת ההוצאה בענף האבטלה עלתה התרבו גם תומכי הגישה השנייה בין מקבלי ההחלטות. כתוצאה מכך התקבלו בשנים האחרונות שורה של שינויים ותיקונים בחוק הביטוח הלאומי, שנועדו להקשיח את הקריטריונים לקבלת דמי האבטלה, לצמצם את מספר הימים עבורם הם משולמים, ולהוריד את רמתם.

היקף ההוצאה בענף האבטלה קשור באופן הדוק לרמת האבטלה במשק ולתנודות שחלו במספר הבלתי מועסקים בתקופות השונות. לכן, לא מפתיע למצוא, שהגידול הרב, שתואר לעיל בתשלומי דמי האבטלה, החל בסוף שנות השמונים, התרחש בתקופה בה שיעורי האבטלה במשק זינקו לרמות שלא הכרנו ברוב שנות קיום המדינה. משיעורי אבטלה בסביבות ה-6 אחוזים, שאפיינו את רוב שנות השמונים (ראה ציור 10), עלה השיעור בשנת 1989, עוד טרם הגעת גל העלייה הגדול, לכ-9 אחוזים, והמשיך במגמת העלייה עד השיא של שנת 1992, בה נרשם שיעור אבטלה של למעלה מ-11 אחוז. בשנים שלאחר מכן ירדה רמת האבטלה, בעקבות התאוששות המשק וההשפעות החיוביות של תהליך השלום, עד ל-6.7 אחוזים בשנת 1996. אולם בשנת 1997 השתנתה המגמה ומאז נמצא שיעור האבטלה בתהליך מתמיד של עלייה. בשנת 2001 קרוב ל-9.5 אחוזים מכוח העבודה האזרחי במשק היה מובטל. שיעור זה דומה לרמת האבטלה בראשית שנות התשעים, ומהווה בסיס נוח להשוואה בין שתי התקופות.

בשנת 2001 היתה העלות הכוללת של דמי אבטלה שקולה כנגד 0.75 אחוז מהתוצר של המשק. בין השנים 1990 ו-2001, נקודות קצה, בהן שיעור האבטלה היה כמעט שווה (בסביבות 9.5 אחוזים), עלה משקל ההוצאה בתמ"ג ביותר מ-50 אחוז (ראה לוח 8). במחצית הראשונה של עשור התשעים ירדה עתירות הקיצבה, הנמדדת ביחס שבין הקיצבה הממוצעת לבין התמ"ג לנפש, אך בשנים שלאחר מכן רמתה חזרה לזו שבשנת 1990. ניכרת כאן ההשפעה של העמקת האבטלה במשק – תהליך שהאריך את משך הזמן הממוצע בו נעזרו הזכאים בדמי אבטלה (ראה בהמשך). התפתחות זו כשלעצמה הגדילה את רמת התשלום הממוצעת לכל מקבל קיצבה. הרמה הריאלית של דמי האבטלה אמנם עלתה בכ-30 אחוז באותה תקופה, אך במקביל עלתה גם רמת החיים של האוכלוסייה ועלה השכר הממוצע במשק. היות שרמת דמי האבטלה נקבעת ביחס

מסוים לרמת השכר של המובטל בתקופת עבודתו, שיעור הקיצבה הממוצעת יחסית לתמ"ג לנפש לא עלה, ואף ירד במעט. במבט כולל על התקופה, אם כן, יש לחפש את ההסבר לעליית משקלן היחסי של ההוצאות במרכיב הזכאות, דהיינו השינויים שחלו במספר הממוצע של מקבלי הקיצבה.

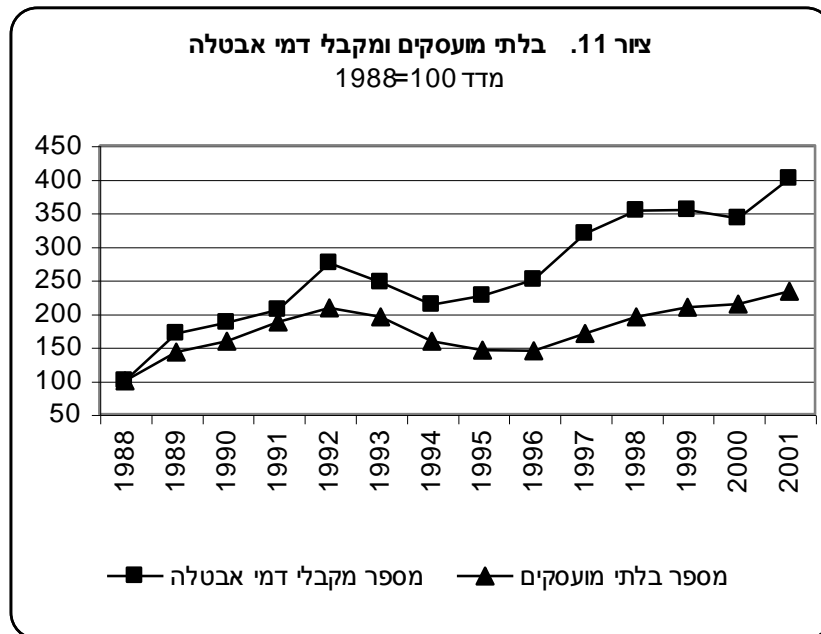


לוח 8. משקלן של דמי אבטלה בתמ"ג, והגורמים הקובעים אותו
(אחוזים)

מרכיב העתירות	מקבלי דמי אבטלה מתוך הבלתי מועסקים	בלתי מועסקים מכוח אדם אזרחי	כוח אדם אזרחי מסך האוכלוסייה	דמי אבטלה כאחוז מתמ"ג	
41.2	14.6	4.8	34.0	0.10	1980
35.9	20.3	6.7	34.2	0.17	1985
45.1	32.0	9.6	35.4	0.49	1990
39.7	29.8	10.6	35.8	0.45	1991
40.4	35.9	11.2	36.3	0.59	1992
40.8	34.3	10.0	37.0	0.52	1993
39.3	36.5	7.8	37.6	0.42	1994
41.4	42.4	6.9	38.1	0.46	1995
42.3	47.1	6.7	37.9	0.51	1996
43.0	50.9	7.7	37.9	0.64	1997
44.1	49.2	8.6	37.9	0.71	1998
44.4	46.1	8.9	38.3	0.70	1999
43.8	43.3	8.8	38.7	0.64	2000
44.7	46.7	9.3	38.9	0.75	2001
שיעור שינוי תקופתי (%)					
25.8	58.2	43.1	3.6	195.0	1985-1990
-8.2	32.5	-28.2	7.5	-6.2	1990-1995
5.8	2.0	27.8	1.8	40.3	1995-2000
-1.0	45.6	-2.8	9.8	54.0	1990-2001

כפי שצפוי, קיים קשר בולט בין רמת האבטלה במשק, מספר המובטלים, ובין המספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה (ראה ציור 11). קשר זה אומנם מסביר את כיווני השינוי, כלפי מעלה וכלפי מטה, במספר הזכאים, אך אין בו כדי להסביר את עוצמות השינוי. כפי שנראה בציור, בין השנים 1990 ו-2001 המספר הממוצע של מקבלי הקיצבה הוכפל ויותר, בו בזמן שמספר המובטלים גדל באותה תקופה בכ-50 אחוז (דומה לגידול במספר המשתייכים לכוח האדם האזרחי). נתוני לוח 8, המפרטים

את מרכיבי השינוי במספר מקבלי הקיצבה, מצביעים על כך שהגידול הרב שחל במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה ביחס לאוכלוסייה, מוסבר בחלקו על-ידי גידול שחל באותה תקופה במאגר הפוטנציאלי של זכאים: שיעור המשתתפים בכוח העבודה האזרחי גדל בין השנים 1990-2001 בכ-10 אחוזים. אך רוב הגידול התרחש בעקבות העלייה "העודפת" של קרוב ל-50 אחוז במספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה, מעבר לגידול במספר המובטלים באותה תקופה.



על אף העובדה ששיעור האבטלה בשנת 2001 עמד על רמה דומה לזו שבראשית שנות התשעים יש הבדל מהותי בין שתי השנים, העשוי להסביר את הגידול בשיעור מקבלי דמי אבטלה. יש לזכור, שהגידול באבטלה בשנים 1989-1990 בא אחרי עשור של שיעורי אבטלה נמוכים, יחסית, שנעו בסביבות 5 עד 6 אחוזים. לעומת זאת, שנת 2001 באה לאחר עשור שנים בו רמת האבטלה עלתה מדרגה והמשק אופיין בשיעורי אבטלה שבין 8 ל-10 ואף 11 אחוזים. העמקת האבטלה, הפיטורים,

והקשיים במציאת מקום עבודה חלופי לא רק הגדילו את מספר המובטלים, אלא גם את שיעור מחוסרי העבודה בתוכם, שנאלצו להיעזר בביטוח הלאומי להבטחת מקור הכנסה זמני לעצמם ולמשפחתם. ההחרפה במצב התעסוקה במשק השפיעה גם על משך הזמן שבו נאלצו המובטלים לחפש עבודה חדשה, וכתוצאה מכך על התארכות התקופה שבה נזקקו, וזכו, המובטלים לדמי אבטלה. אם בשנת 1990 כ-6 אחוזים בלבד מהמובטלים חיפשו עבודה במשך יותר משנה, עלה שיעור זה בשנת 2001 ל-12 אחוז. ייתכן גם שצירופם ההדרגתי של העולים למסגרת ביטוח אבטלה, בעקבות השתלבותם בשוק העבודה וצבירת תקופות העבודה הדרושות לעצם הבטחת זכאות לדמי אבטלה במקרה של פיטורין, תרם גם הוא לגידול השיעור הממוצע של מקבלי דמי אבטלה מקרב המובטלים בעשור האחרון.

6. הבטחת הכנסה

קצבאות המשולמות במסגרת חוק הבטחת הכנסה, נוסף להיותן רשת ביטחון חברתית המוענקת על-ידי המדינה, מהוות גם מדד למצב הכלכלי והחברתי, ולמידת הפגיעה של תהליכים הכלכליים באוכלוסיות החלשות. מספר מקבלי הקיצבה הוא אינדיקטור לגודל האוכלוסייה הנאלצת לבסס את קיומה היום-יומי על קצבאות לאחר שלא הצליחה להשתלב בפעילות הכלכלית היצרנית בשוק העבודה. אוכלוסייה זו גם לא נמצאה זכאית לקצבאות האחרות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח הלאומי, בין אם קצבאות לטווח ארוך, כגון קצבאות זיקנה או נכות, או קצבאות קצרות מועד ומחליפות שכר, כגון דמי אבטלה.

השינויים בהיקף התשלומים בתכנית זו, שנועדה להחליף את קצבאות הסעד ששולמו בעבר על-ידי משרד העבודה והרווחה, מצביעים, לפחות בחלקם, על הצלחותיה או כישלונותיה של מדינת ומדיניות הרווחה הישראלית. חוק הבטחת הכנסה נכנס לתוקפו בשנת 1982 והוא מעניק גמלאות קיום לאוכלוסייה מגוונת בגיל העבודה הכוללת בתוכה מספר קטגוריות: מובטלים שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לתשלומים אלה, משפחות חד-הוריות, אנשים שמסיבות של בריאות לקויה או גיל או בעיות תפקוד לא ניתן למצוא להם תעסוקה, ומשפחות שרמת ההשתכרות של מפרנסיהן נופלת מהמינימום הקבוע בחוק. קבלת הקיצבה מותנית בעמידה במבחן הכנסה ובחוסר

יכולת של לשכות התעסוקה להציע למועמדים עבודה מתאימה כלשהי. בשנתיים הראשונות של תקופת הזכאות משולמת הקיצבה ברמת מופחתת, המהווה 80 אחוז מהקיצבה המלאה המשולמת לאנשים שקשיי השתלבותם בשוק העבודה הם לטווח ארוך, או לצמיתות.

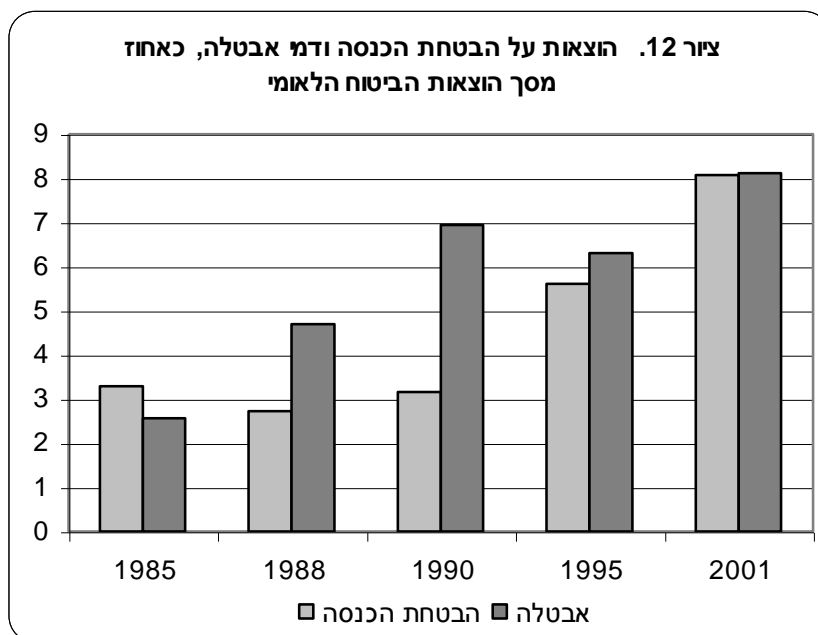
לוח 9. משקלן של קצבאות הבטחת הכנסה בתמ"ג והגורמים הקובעים אותו (אחוזים)

מרכיב העתירות	מקבלי קיצבה מסך האוכלוסייה	קצבאות הבטחת הכנסה מתמ"ג	
28.2	0.25	0.07	1982
36.6	0.58	0.21	1985
32.6	0.68	0.22	1990
29.3	1.14	0.33	1992
30.1	1.36	0.41	1995
30.8	1.69	0.52	1998
30.7	2.04	0.63	2000
34.1	2.21	0.75	2001
שיעור שינוי תקופתי (%)			
-11.0	17.7	4.7	1985-1990
-7.8	98.9	83.5	1990-1995
2.0	50.3	53.4	1995-2000
4.5	223.0	237.4	1990-2001
שיעור שינוי שנתי ממוצע (%)			
-2.3	3.3	0.9	1985-1990
-1.6	14.7	12.9	1990-1995
0.4	8.5	8.9	1995-2000
0.4	11.2	11.7	1990-2001

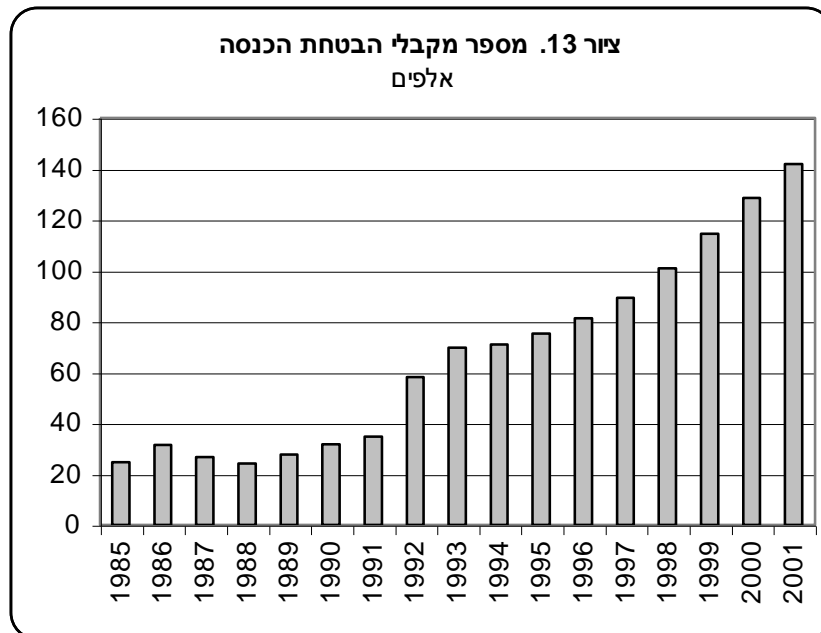
בשנת 2001 שילם המוסד סכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח עבור למעלה מ-140 אלף משפחות. אצל למעלה מ-60 אחוז מהן סיבת הזכאות נבעה מחוסר תעסוקה. בקרב יותר ממחצית הקבוצה הזאת מקבלי הקיצבה הוגדרו כבלתי ניתנים להשמה בעבודה גם לטווח ארוך עקב מגבלות רפואיות, התמכרות לסמים, גיל מבוגר וכדומה. המחצית השנייה כוללת

מובטלים, שעקרונית נמצאו כשרים לעבודה אך לא נמצאה להם עבודה בפועל. כשישית ממקבלי הקיצבה הם אנשים העובדים לפרנסתם, אך שכרם נופל מהרמה המינימלית המוגדרת בחוק. מספר דומה של זכאים הם אימהות חד-הוריות המטופלות בילדים קטנים.

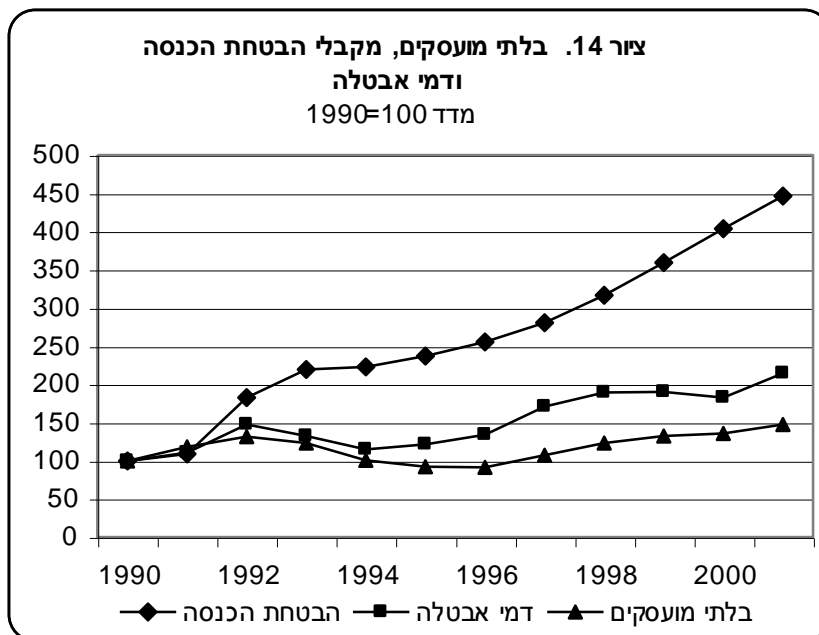
בשנות התשעים התרחש גידול רב ומהיר הן במספר מקבלי הקיצבה במסגרת חוק הבטחת הכנסה והן בתקציב הכולל של הענף. המחשה טובה לכך מספקים נתונים המבטאים את חלקו היחסי של הענף בתקציב הכולל של הביטוח הלאומי (ראה ציור 12). עוד בראשית שנות התשעים היוו התשלומים להבטחת הכנסה רק כ-3 אחוזים מכלל הקצבאות, אך תוך עשור שנים הגיע שיעור זה לכ-8 אחוזים. במקביל גדל משקלם של התשלומים בתוצר המשק בתהליך רציף ומהיר, מ-0.2 ל-0.75 אחוזי תמ"ג – גידול של כ-240 אחוז תוך עשר שנים (ראה לוח 9). כפי שמראים הנתונים, נבע גידול זה כמעט בלעדית מגידול שיעור הזכאות, דהיינו חלקם של מקבלי הקיצבה בקרב כלל האוכלוסייה. שיעור זה עמד בשנת 2001 על 2.2 אחוזים. בשיעור עתירות הקיצבה, המודד את גובהה הממוצע של הקיצבה יחסית לתמ"ג לנפש, כמעט ולא חל גידול.



במחצית השנייה של שנות השמונים ובראשית שנות התשעים היה מספר מקבלי הקיצבה להבטחת הכנסה קבוע יחסית והוא נע בסביבות 25-30 אלף משפחות. רמה זאת לא השתנתה גם בהתחלת המיתון בשנים 1989-1991. רק בשנת 1992, כשיעור האבטלה במשק עלה לשיא של 11.2 אחוז, חל זינוק בשיעור מקבלי הבטחת הכנסה ומספרם עלה תוך שנה אחת בקרוב ל-70 אחוז. השנה העוקבת הוסיפה גידול של כ-20 אחוז (ראה ציור 13). שינוי קיצוני זה בהיזקקות האוכלוסייה לתשלומי הבטחת הכנסה הושפע כמובן מהימשכות האבטלה במשק, אך הוא מבטא בעיקר את "היקטותם" של גלי העלייה הגדולים מהשנים 1989-1991 במסגרת זכאי הביטוח הלאומי, אחרי שהייה של שנתיים בארץ. תוך מספר שנים עלה שיעורם של העולים בקרב מקבלי תשלומי הבטחת הכנסה לכ-40 אחוז, ובשנת 2001 עמד שיעורם עדיין על 36 אחוז – יותר מכפליים שיעורם באוכלוסייה.



גם בשנים 1993-1996, שנות היציאה מהמיתון והצמיחה הכלכלית, המשיך הגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה, אם כי בשיעורים נמוכים יותר. העלייה המתמדת בשיעורי האבטלה במשק, מאז שנת 1997, השפיעה מיידית על ההתפתחויות בתחום הבטחת הכנסה והמיתון המתמשך הגדיל את מספר מקבלי הקיצבה בשיעורים שנתיים של בין 10 ל-13 אחוז. מספרים אלה מבטאים בצורה בולטת את המצוקה הכלכלית הגוברת בקרב שכבות אוכלוסייה מתרחבות, ואת הפיכת האבטלה לתופעה כרונית לגבי חלק גדול והולך של אזרחי המדינה. גם חוסר ההצלחה של מוסדות המדינה בתפקיד התיווך בין צורכי המשק לבין צורכי ציבור המובטלים ודאי השפיע, כמו גם המגמה המתמשכת של הגידול בשיעורן של המשפחות החד-הוריות.



מעניין להשוות את ההתפתחות בענף הבטחת הכנסה להתפתחות של ענף האבטלה. בשנות התשעים גדל אמנם מספר המקבלים של שני סוגי הקצבאות הרבה מעבר למה שהתחייב ישירות מהגידול במספר המובטלים. אך בעוד שהשינויים במספר מקבלי דמי אבטלה היו מתואמים יותר עם העליות והירידות בשיעורי האבטלה במשק, גדל מספר הזכאים להבטחת הכנסה באופן מתמיד לאורך כל התקופה, ותקופות הגיאות הכלכלית נתנו את אותותיהן רק בהתמתנות מה **בשיעור גידול** הזכאים. אין ספק שהנתונים מבטאים עלייה משמעותית במספר המובטלים הכרוניים במשק ובמספר העובדים שהפסיקו למעשה לחפש עבודה ובפועל פרשו מכוח העבודה. תופעה חברתית חמורה זו של גידול רב בממדי האבטלה הכרונית, על כל תוצאות הלוואי השליליות שלה, לגבי הפרט ומשפחתו ולגבי החברה בכללותה, לא מקבלת ביטוי מספיק בנתוני האבטלה המתפרסמים, ולא מקבלת תשומת לב ראויה בשיח הציבורי.

מקורות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, ירושלים : שנים שונות.
- , **הירחון הסטטיסטי לישראל**, תקופות שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.
- , **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
- , **תקציב תפעולי ודברי הסבר הנלווים**, שנים שונות.
- המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים : שנים שונות.