

## **סדרת ניירות מדיניות**

### **תקציבי הרווחה לאוכלוסייה המבוגרת בישראל**

שגית אזארי-ויזל וחיה שטייר

נייר מדיניות מס' 2014.15

WELFARE BUDGETS FOR ISRAEL'S ELDERLY POPULATION

Sagit Azary-Viesel and Haya Stier

Policy Paper No. 2014.15

\* \* \*

*הדעות המובאות להלן הן של המחברים ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.*

*מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.*

# תקציבי הרווחה לאוכלוסייה המבוגרת בישראל

---

---

שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר\*

## תקציר

---

הפרק סוקר את התקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת בישראל ואת סוגי הגמלאות והשירותים המיועדים לאוכלוסייה זו. הסקירה מצביעה על גידול בקצבאות שמעניק המוסד לביטוח לאומי לקשישים, המסייע להרחיק את הקשישים מעל קו העוני. עם זאת, גובה הקצבאות נשחק לאורך זמן ביחס לעלייה ברמת החיים במשק. לצד הקצבאות מוענקים לקשישים שירותים רבים. חלקם, כגון גמלת הסיעוד, משרתים שיעור ניכר של קשישים, ואילו אחרים מיועדים לאוכלוסיות מוגדרות יותר, דוגמת עזרה בדיוור. מהמחקר עולה כי התקציבים והשירותים המיועדים לקשישים מתפרשים באופן נרחב בין משרדים ממשלתיים שונים, וביזור זה משפיע על יכולת המעקב אחר השימוש בתקציבים, מוביל לבזבוז משאבים וגורר אי מיצוי זכויות בקרב האוכלוסייה המבוגרת.

---

---

---

\* שגית אזארי-ויזל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דוקטורנטית בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; פרופ' חיה שטייר, יו"ר תכנית המדיניות בתחום הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב.

## מבוא

ישראל היא מדינה המתאפיינת באוכלוסייה צעירה יחסית, וחלקם של המבוגרים הוא כ-10 אחוזים מכלל האוכלוסייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). עם זאת, גם בישראל מדובר בפלח אוכלוסייה הנמצא במגמת עלייה. להזדקנות האוכלוסייה ולגידול באוכלוסיית הקשישים, המאפיינים את העולם המערבי, יש השלכות נרחבות על מדיניות הרווחה. תהליכים אלו הצריכו גידול בתקציבים המופנים לאוכלוסייה המבוגרת, ובמקרים לא מעטים הגידול בא על חשבון הקצאת תקציבים לאוכלוסיות נזקקות אחרות (Brooks and Manza, 2006). במדינות רבות ביטויים שונים של מדיניות רווחה אף נתפסים כמוטים לטובת אוכלוסיית הקשישים, ממגוון סיבות פוליטיות ואידיאולוגיות (Tepe and Vanhuysse, 2010). להזדקנות האוכלוסייה יש אפוא השלכות חשובות על אופן הקצאת המשאבים הציבוריים ועל הצורך בתכנון אסטרטגי ארוך טווח ביחס לאוכלוסייה זו.

הפרק מציג סקירה של כלל המשאבים הציבוריים שמשקיעה ישראל באוכלוסייה המבוגרת, וכן כמה מגמות ארוכות טווח שנרשמו בהקשר זה. שתי מטרות עיקריות מצויות בבסיס הסקירה: (1) לבחון את מידת הסיוע שמספקת מערכת התמיכה של המדינה לקשישים, תוך התייחסות מיוחדת ליעילותה בהרחקת הקשישים אל מעל לקו העוני. בהקשר זה יסקרו קצבאות הביטוח הלאומי והתמורות שחלו בהן במהלך הזמן; (2) למפות את השירותים וההטבות הניתנים לאוכלוסייה המבוגרת באמצעות משרדי הממשלה. תחום זה מעלה שאלות הקשורות לאופן התקצוב, למידת הנחיצות של השירותים, ובעיקר למידת המיצוי של זכויות ושירותים המוענקים לאוכלוסייה זו.

הפרק מסכם ומנתח את מרבית התקציבים הציבוריים המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת בישראל בשני מישורים: תקציבים המשולמים כהטבות כספיות, ותקציבים הניתנים כשירותים בעין (הטבות רווחה שאינן ניתנות בכסף, לדוגמה שירותים המסופקים במסגרת הקהילה). בתקציבים אלו נכללים קצבת הזקנה, השלמת ההכנסה וגמלת הסיעוד המשולמות על ידי הביטוח הלאומי; וכן הוצאות של משרדי הממשלה (משרד הרווחה, המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד הבינוי והשיכון), מענקי בינוי ושיכון ותמיכות אחרות.

## 1. קצבאות המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי מעניק לאוכלוסייה המבוגרת בישראל, בהתאם לגיל הפרישה הקבוע החוק, מגוון קצבאות שתפקידן להבטיח הכנסה בסיסית לפורשים מחיי עבודה פעילים. ענף הזקנה והשאירים הוא המרכיב הביטוחי העיקרי של גמלאות הביטוח הלאומי, והוא מבטא כ-37 אחוז מסך תשלומי הגמלאות של המוסד. תשלומי קצבאות הזקנה לבדם משקפים כ-26 אחוז מסך הגמלאות שמשלם המוסד לביטוח הלאומי, וצפוי כי חלקו של ענף זקנה ושאירים רק ילך ויגדל עם הזדקנות האוכלוסייה.

### קצבאות זקנה

קצבת הזקנה בישראל היא הרובד הבסיסי ביותר בעת פרישה, ומוענקת אוניברסלית לכל מבוטח. קצבה זו מבטיחה הכנסה חודשית קבועה בגיל פרישה והיא מותנית בגיל המבקש, במצבו התעסוקתי ובהיותו מבוטח בביטוח לאומי בתקופה שנקבעה בחוק. החוק מבחין בין "גיל מוחלט", שבו משולמת הקצבה לכל מבוטח בלי מבחן הכנסות, ובין "גיל מותנה", המבוסס על גיל הפרישה המינימלי משוק העבודה ובו קבלת הקצבה מותנית במבחן הכנסות. בהגדרת גיל הפרישה חלו כמה שינויים מאז יוני 2004. עד 30 ביוני 2004 היה גיל זה 65 עבור גברים ו-60 עבור נשים. מ-1 ביולי 2004 החל גיל הפרישה לעלות בכל שנה בארבעה חודשים נוספים, וכיום הוא עומד על 62 לנשים ו-67 לגברים. עבור גברים, הגיל המוחלט המזכה בקצבת הזקנה בלי תלות בגובה ההכנסות או במצב תעסוקתי נותר 70, ואילו לגבי נשים הגיל עולה בהדרגה, ולבסוף יעלה מ-65 ל-70 עבור כל אלו שנולדו ממאי 1950 ואילך (המוסד לביטוח לאומי, 2013).

כל מבוטח המגיע לגיל הפרישה הרשמי זכאי אפוא לקצבה הבסיסית, אלא שזכאות זו מותנית במבחן הכנסות.<sup>1</sup> מבוטח שהחליט להמשיך בעבודתו גם לאחר גיל הפרישה, והכנסתו גבוהה מהקבוע בחוק לעניין קבלת הקצבה, או לחלופין מי שהוא בעל הכנסות גבוהות ממקורות אחרים מאשר פנסיה – יהיה זכאי לקצבת זקנה בגיל המוחלט. לקצבת הזקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק לאזרחים המבוטחים בביטוח קצבה ושאירים יותר מ-10

<sup>1</sup> על פי מבחן ההכנסות, פרט יחיד שהכנסתו מעבודה (לא כולל תשלומי פנסיה ממקום העבודה) היא עד 5,032 שקלים לחודש ועד 10,064 שקלים לחודש מהכנסות שלא מעבודה (ריבית, שכירות ועוד) – זכאי לקצבה בגיל הפרישה. במבחן ההכנסות לא מובאים בחשבון קצבה מגרמניה, הפרשי הצמדה על הלוואות, פיקדונות או תכניות חיסכון, ובלבד שהם פטורים ממש הכנסה.

שנים, ותוספת דחיית קצבה למבוטחים שדחו את תשלום הקצבה לגיל המוחלט לקבלת זכאות עקב עבודה או הכנסות גבוהות. פרט המתקיים רק מקצבת זקנה או מהכנסה נמוכה מאוד זכאי בתנאים מסוימים לתוספת השלמת הכנסה.<sup>2</sup> לפי הסדר מיוחד עם משרד האוצר, מוענקת קצבת זקנה גם לעולים שהגיעו לישראל בגיל פרישה, ולא עלה בידם לצבור זכויות ביטוחיות במוסד לביטוח לאומי.<sup>3</sup>

תרשים 1 מתאר את השינויים שחלו ב-30 השנים האחרונות בקצבת הזקנה הממוצעת לנפש ובהשלמת ההכנסה הממוצעת לנפש (ללא דמי קבורה וללא קצבת שאירים), כלומר, את סך תשלומי קצבאות הזקנה וסך תשלומי קצבאות השלמת ההכנסה בחלוקה למספר מקבלי כל אחת מהקצבאות.

קצבת הזקנה הבסיסית לגמלאי יחיד שעדיין לא מלאו לו 70 שנה הסתכמה בשנת 2013 בכ-1,500 שקלים בחודש. קצבת השלמת הכנסה בסיסית לגמלאי יחיד העומד בתנאים מסתכמת בכ-1,200 שקלים בחודש. מעבר לקצבה הבסיסית יש כאמור תוספות בגין ותק, גיל וילדים. ככלל, בגובה הקצבאות ניכרת מגמת עלייה מאז שנות השמונים, ויש במגמה זו כמה נקודות ציון בולטות. בתחילת שנות האלפיים חלה עלייה ניכרת ברמת הקצבאות, אך עלייה זו נמחקה עקב שינויים במדיניות הכלכלית ובמושא ההצמדה של הקצבה – עד 2003 הוצמדה הקצבה לשכר הממוצע במשק, ומ-2003 היא מוצמדת למדד המחירים לצרכן. לפי המוסד לביטוח לאומי (2007), קצבאות הזקנה לא עודכנו בין 2002 ל-2004 ואף הופחתו בשנת 2004. בסך הכל, קצבת הזקנה הבסיסית איבדה כ-10 אחוזים מערכה הריאלי בין השנים 2001 ל-2004. גובה השלמת ההכנסה לא נפגע משינויים אלו, כפי שניתן לראות בתרשים 1.

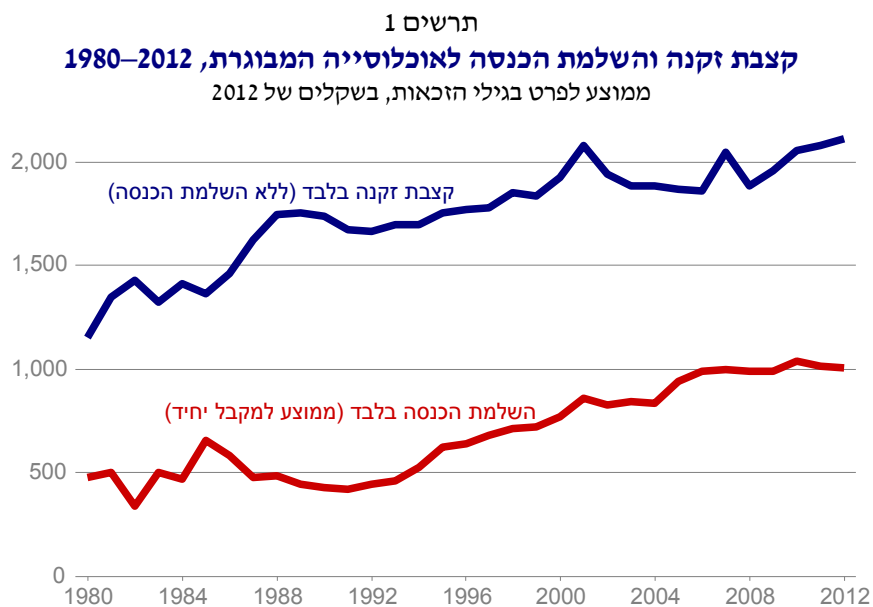
בשנת 2004 הוחלט כאמור להעלות את גילי הזכאות לקצבה בהדרגה, בטווח של שש שנים – מ-2004 עד 2009. בהתבסס על החלטה שהתקבלה מתוקף חוק ההתייעלות הכלכלית (2009), נקבע שקצבאות הזקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה, ועד שנת 2011 תושלם תוספת בשיעור 7.3 אחוזים לסכום הקצבה. ואכן, כבר ב-2009 הסתכם שיעור הגידול הכללי בקצבאות הזקנה והשאירים בשיעור ריאלי של כ-3 אחוזים, ובהתאם למתווה – בינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3 אחוזים (חורב, קידר והרשקוביץ', 2011).

<sup>2</sup> השלמת הכנסה ניתנת ליחיד, אך מביאה בחשבון גם את הכנסות בן או בת הזוג. לתנאי הזכאות המלאים באתר המוסד לביטוח לאומי:

[http://www.btl.gov.il/benefits/old\\_age/hashHachZ/Pages/tnaiZakautTosefet.aspx](http://www.btl.gov.il/benefits/old_age/hashHachZ/Pages/tnaiZakautTosefet.aspx)

<sup>3</sup> תושב ישראל שאינו זכאי לקצבת זקנה מכיוון שעלה לישראל לאחר גיל 62–60, יקבל מהמוסד לביטוח לאומי גמלה מיוחדת, במימון משרד האוצר.

בתרשים 1 מוצגת גם מגמת השינוי בקצבת השלמת ההכנסה, המשולמת כתוספת לגמלאים מעוטי יכולת. ניתוח הנתונים במונחים ריאליים, כמוצג בתרשים 1, מראה כי קצבה זו עלתה באורח ניכר בין 2004 ל-2006 (17 אחוז), ואולם משנת 2006 ועד 2012 היא עלתה ב-1.8 אחוז בלבד.



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי

תרשים 2 מציג את השינויים בהיקף קצבת הזקנה בשני העשורים האחרונים (1995–2012), ביחס לתוצר לנפש וביחס לשכר הממוצע במשק. ככלל, משנת 1995 עד שנת 2008 ניכרת יציבות בהיקף הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע, למעט ירידה חדה בשנת 2000; אך ב-2009 חל שיפור של ממש, והיקף הקצבה עלה מ-25 אחוז מהשכר הממוצע ב-2008 ל-27.6 אחוז ב-2010, ומאז נותר יציב ברמה זו. לעומת זאת, כשמודדים את הקצבה הממוצעת כאחוז מהתוצר לנפש באותן שנים, ניכרת מגמה הפוכה משנת 2002 ואילך. בהנחה שהתוצר לנפש הוא מדד לרמת החיים, ניתן לומר שקצבת הזקנה אינה מצליחה להדביק את רמת החיים הממוצעת באוכלוסייה, ומבחינה זו מאז 2002 הורע מצבם של הקשישים, בעיקר אלו

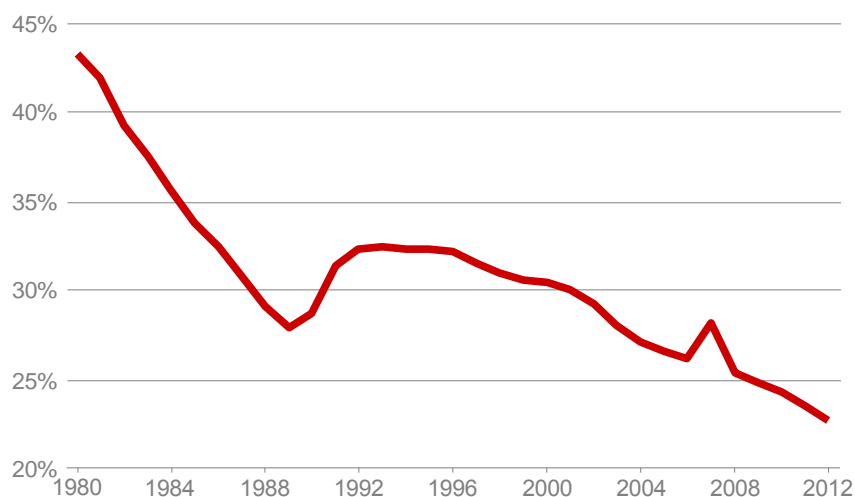
שקצבאות המוסד לביטוח לאומי הן מקור הכנסתם העיקרי. בשנה זו שיקף היקף הקצבה 27.1 אחוז מהתוצר לנפש, ועד שנת 2012 ירד לכ-24 אחוז. מנתונים אלו עולה אפוא שביחס לעלייה ברמת החיים במשק הקצבה הולכת ונשחקת.



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
נתונים: המוסד לביטוח לאומי, למ"ס

תרשים 3 מציג את שיעור מקבלי קצבת השלמת ההכנסה מכלל מקבלי קצבת הזקנה לאורך זמן. התרשים מצביע על מגמת ירידה בשיעור זה – מכ-45 אחוז בשנת 1980 לכ-23 אחוז ב-2012. מגמה זו מוסברת בעלייה בהיקף תעסוקת הקשישים, וכן בעלייה בהכנסותיהם מפנסיות וממקורות אחרים (קמחי ושרברמן, 2013). בתוך כך, פחת שיעור העולים שקיבלו תוספת השלמת הכנסה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אלא במסגרת ההסדר עם משרד האוצר (המוסד לביטוח לאומי, 2007). ככלל, ניתן להסיק שהירידה בשיעור מקבלי השלמת ההכנסה נובעת משינויים הקשורים באוכלוסיית הקשישים עצמה, ואינה משקפת שינויים בתנאים.

תרשים 3  
**שיעור מקבלי השלמת הכנסה**  
 כאחוז ממקבלי קצבת הזקנה, 1980–2012

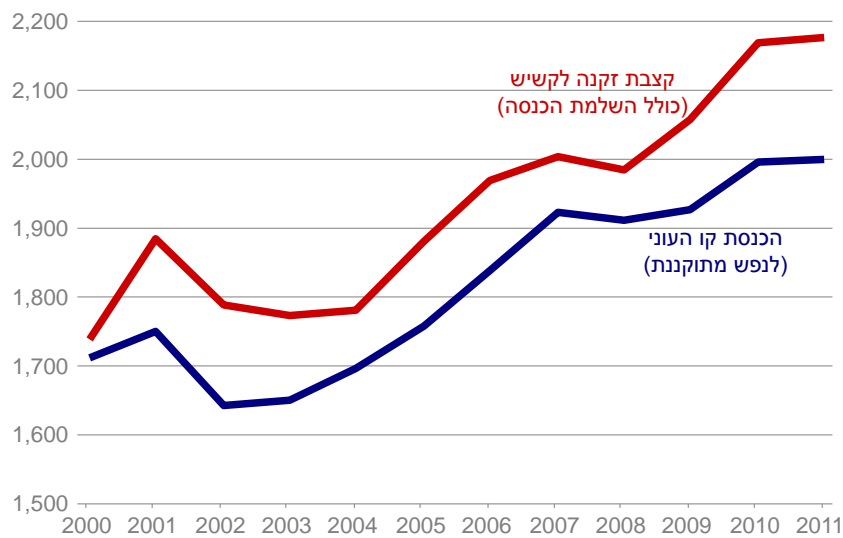


מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי

אחת המטרות של קצבת הזקנה והקצבה להשלמת הכנסה היא להבטיח רמת חיים מינימלית לאוכלוסייה הפורשת מעבודה (כהן ואנטלר, 1985). לפיכך, אחת השאלות החשובות היא באיזו מידה אכן מצליחה קצבת הזקנה למנוע עוני בקרב אוכלוסיית היעד. תרשים 4 מתאר את גובה קצבת הזקנה לקשיש יחיד לאורך עשור לעומת הכנסת קו העוני לנפש. התרשים ממחיש את מידת הצלחתה של המדיניות הממשלתית לחלץ ממצב של עוני קשישים שאין להם הכנסות למעט קצבת זקנה או השלמת הכנסה. עם זאת, אין בקצבאות כדי לחלץ מעוני את כל הקשישים – כ-17 אחוז מכלל משקי הבית המבוגרים חיים מתחת לקו העוני (שטייר ובלייך, 2014). קו העוני מבוסס על ההכנסה לנפש מתוקנת לפי גודל משק הבית. יש לציין כי חלק מהקשישים מתגוררים עם בני זוג או עם בני משפחה אחרים, והקצבה כשלעצמה אינה מספיקה להיחלצות מעוני בכל מבנה קיים של משק בית.

לאורך השנים עלה סכום הקצבאות לקשישים, ובתוך כך הלך ונפער פער בין ובין הכנסת קו העוני לנפש – דבר המעיד כי הקצבה מצליחה להרחיק את הקשיש היחיד מקו העוני. אמנם היחלצות מעוני אינה מעידה על רמת חייהם הכוללת של הקשישים, אך היא מהווה ממד חשוב בתמיכה בקשישים. בהמשך הפרק ייסקרו הטבות נוספות המוענקות לאוכלוסייה זו, ובכלל זה ההוצאות על שירותים בעין המציעים מענה לצרכים שונים של האוכלוסייה המזדקנת.

תרשים 4  
**הכנסת קו העוני וקצבת הזקנה לקשיש, 2000–2011**  
 נתונים חודשיים, בשקלים של 2011



מקור: שגית אזארי-ויזל ורחיה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

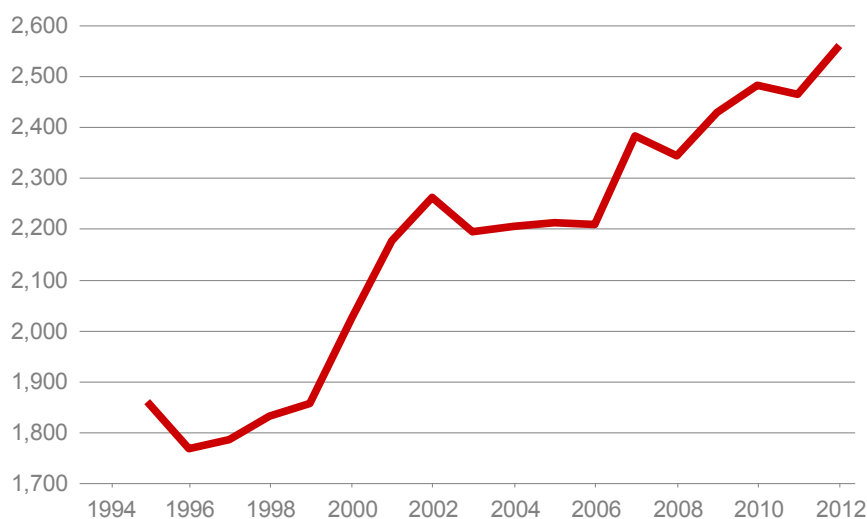
**גמלת סיעוד**

מעבר לקצבת הזקנה האוניברסלית והעזרה למעוטי היכולת, מציע המוסד לביטוח לאומי גם עזרה לקשישים המתקשים בתפקוד היום-יומי וזקוקים להשגחה. חוק הסיעוד שאושר ב-1980 נועד להעניק טיפול אישי לקשישים במסגרת הקהילה וחל על כל המבוטחים בביטוח זקנה ושאיירים, ולא דווקא על מעוטי יכולת. תושבי ישראל שהגיעו לגיל פרישה ותלויים בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, או נזקקים להשגחה, זכאים לביטוח גמלת סיעוד של המוסד לביטוח לאומי, לפי חוק הסיעוד ובהתאם לתנאים ולעקרונות יסוד מסוימים. הזכאות לגמלה נקבעת לפי מבחן לקביעת התלות התפקודית שמעביר מעריך מטעם הביטוח הלאומי (אח או פיזיותרפיסט) בביקור בבית הקשיש (רעות אשל, 2014). גמלת הסיעוד מיועדת רק לקשישים המתגוררים בבית או בדיר מוגן, ומעצם ייעודה לטפל בקשיש בתוך הקהילה אינה מיועדת לקשישים המתגוררים במוסדות. הגמלה מותנית במבחן הכנסות, והזכות לקבלה וכן שיעורה נקבעים מטעם המוסד לביטוח לאומי. למי שהכנסתו גבוהה מתקרת ההכנסות שנקבעה, המביאה בחשבון גם את הכנסות בן או בת הזוג, תוענק רק מחצית הגמלה, או לא תוענק כלל.<sup>4</sup> כמו כן, זכאים לגמלה זו רק קשישים שאינם מקבלים קצבת שירותים מיוחדים מהמוסד לביטוח לאומי או קצבת עזרה לזולת ממשד הביטחון.

סכום ההוצאה על גמלאות הסיעוד עומד על כ-0.5 אחוזים מהתמ"ג לשנה, ובשנת 2012 הן נאמדו ב-4.6 מיליארד שקלים. תרשים 5 מתאר את ההוצאה הממוצעת לנפש על קצבת הסיעוד: סך ההוצאה של הביטוח הלאומי על קצבת הסיעוד ביחס לכלל מקבלי קצבת הסיעוד בשנים 1990–2012 (בשקלים של 2012). בתרשים 5 ניכר כי גמלת הסיעוד נמצאת במגמת גידול – מ-1,859 שקלים לחודש בתחילת התקופה ל-2,561 שקלים בשנת 2012.

<sup>4</sup> לדוגמה, לפרט בעל הכנסה של עד 9,000 שקלים משולמת גמלה מלאה, ולבעלי הכנסה של עד 13,600 שקלים – מחצית מהגמלה.

תרשים 5  
**גובה גמלת הסיעוד הממוצעת ליחיד, 1995–2012**  
 נתונים חודשיים, בשקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל אף הוא לאורך השנים, למרות העלאת גיל הזכאות. בין 1991 ל-2012 גדל מספר זה כמעט פי חמישה – גידול דרמטי, גם ביחס לגידול במספר הקשישים באותה תקופה. בשנת 2012 שיעור מקבלי גמלת סיעוד מאוכלוסיית בני 65 ומעלה היה כ-21 אחוז, לעומת 8.3 אחוזים בשנת 1991. לגידול זה יש כמה הסברים: ראשית, חלה עלייה ניכרת בתוחלת החיים של הקשישים. לדוגמה, חלקם של קשישים בני יותר מ-85 מכלל אוכלוסיית בני 65 ומעלה בשנת 1996 היה 8.6 אחוזים, ואילו ב-2012 עלה שיעורם לכדי 13.3 אחוז (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). כמו כן, נראה כי הנהגתה של גמלת הסיעוד השפיעה על העדפתם של קשישים לטיפול ביתי וקהילתי לעומת מגורים מוסדיים. מבחר שינויי חקיקה תרמו אף הם לגידול בשיעור הזכאים, לדוגמה, הקלות באופן הערכת התלות. מאז 2012 מתאפשרת הערכה זו גם ב"מסלול מהיר קצר מועד", שבו נקבעת הערכת התלות על בסיס מסמכים רפואיים לקשישים שעקב אירוע רפואי פתאומי נעשו תלויים זמנית בזולת בביצוע פעולות יום-יום בסיסיות, לפרק

זמן של עד חודשיים (המוסד לביטוח לאומי, 2012). שינוי חקיקה נוסף מאפשר לקשישים שהגיעו לגיל 90 לקבל את גמלת הביטוח על סמך חוות דעתו של רופא מומחה בגריאטריה מטעמו של הקשיש, ובלי מבחן תלות של הבודקים מטעם המוסד לביטוח לאומי. בתוך כך ייתכן שעלה גם שיעור מיצויה של הזכאות לגמלה זו, לנוכח המודעות הגוברת לקיומה בשנים האחרונות.

מחקר של המוסד לביטוח לאומי משנת 2008 בחן את שיעור הקשישים הזכאים לסבסוד ציבורי של שירותי הסיעוד בישראל בהשוואה למצב ב-17 מדינות OECD. המחקר מראה כי ישראל מדורגת במקום הראשון בתמיכה לקשישים ברוב הקטגוריות שנבדקו, או חולקת את המקום הראשון עם מדינה או מדינות נוספות. מסקנה אפשרית אחת היא כי תנאי הזכאות לגמלת סיעוד בישראל מאפשרים לכלול במסגרתם שיעור ניכר של קשישים (המוסד לביטוח לאומי, 2012). בהקשר זה חשוב לציין כי גם משך הזמן מכניסתם של הזכאים לגמלה למערכת הסיעוד הסוציאלי עד יציאתם מהמערכת התארך במשך השנים, עם העלייה בתוחלת החיים. ההערכה המקובלת היא שתוחלת החיים הממוצעת של קשיש ממועד הפיכתו לנוזק סיעוד עלתה פי שניים בשני העשורים האחרונים – מ-18 חודשים בשנות התשעים לכ-36 חודשים כיום (חורב, קידר והרשקוביץ, 2011).

מעבר לתמיכות הישירות באוכלוסייה המבוגרת בישראל באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מוצעים לקשישים שירותים רבים אחרים. מרביתם כוללים הוצאות ציבוריות לשירותים בעין, ומימונם העיקרי מגיע ממשרדי ממשלה שונים: משרד הרווחה, משרד האוצר, המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד השיכון והבינוי. בסעיף הבא נסקרים תקציבי המשרדים הללו המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת. לשם כך יש להבחין בין כמה מונחים:

**א. תקציב נטו לעומת תקציב ברוטו:** התקציב נטו מייצג את סך המשאבים הכספיים שהקצתה המדינה למשרד (התקציב המקורלי), ואילו התקציב ברוטו כולל גם את "ההוצאה המותנית בהכנסה", קרי סך המשאבים הכספיים שעמדו לרשות המשרד – הכוללים הן את משאבי המדינה והן הכנסות שהתקבלו מגורמי חוץ, בעיקר רשויות מקומיות וכן מוסדות ציבור כגון מעונות יום ומוסדות שיקומיים.

**ב. תקציב מקורי, תקציב על שינויו וביצוע התקציב:** התקציב המקורי הוא בסיס התקציב (התקציב שמכין משרד האוצר עם שאר משרדי הממשלה), המובא לאישור הכנסת. לעומת זאת, התקציב על שינויו הוא תקציב דינמי המשתנה לאורך השנה בהתאם לחקיקה, לשינויים המתקבלים בוועדת הכספים, להעברת עודפים תקציביים ולגורמים נוספים. בתום השנה, כולל

התקציב את כל השינויים שנעשו בו לאורך השנה. נתוני ביצוע התקציב מבטאים את הסכומים שהוצאו בפועל.

## 2. משרד הרווחה – השירות לזקן

יחידת השירות למען הזקן פועלת באחריות האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. ייעודה הוא מתן שירותים אישיים וחברתיים לקשישים בקהילה ובמעונות, וכן פיקוח על אספקת שירותים אלו.

ניתוח תקציב היחידה מעלה כמה מגמות לאורך השנים 2005–2012 (תרשים 6):

### א. ירידה בתקציב המקורי ובתקציב על שינויי לעומת עלייה בביצוע התקציב.

מגמת ירידה של ממש ניכרת בתקציב המקורי ובתקציב המאושר של היחידה לאורך התקופה, לעומת עלייה עקבית למדי בעקומת ביצוע התקציב – כ-23 אחוז במצטבר בתקופה שבין 2005 ל-2012. ב-2012 נאמד התקציב המקורי נטו של המשרד ב-409 מיליון שקלים, לעומת 471 מיליון שקלים בשנת 2005. התקציב המאושר נאמד ב-454 מיליון שקלים לעומת 519 מיליון שקלים ב-2005, ואילו בביצוע התקציב ניכרת כאמור מגמת עלייה – מ-172 מיליון שקלים ב-2005 ל-211 מיליון שקלים ב-2012.

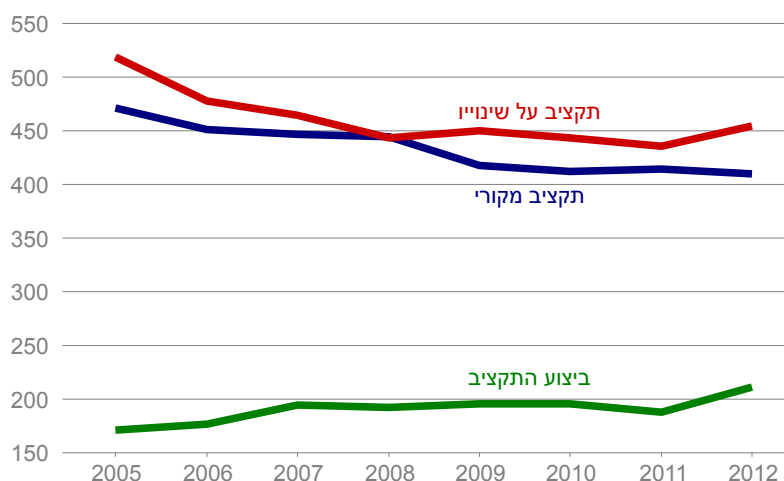
### ב. פער של עשרות אחוזים בין בסיס התקציב לביצועו. למרות האמור בסעיף

הקודם, עדיין קיים פער של עשרות אחוזים בין בסיס התקציב (התקציב המקורי והתקציב המאושר) ובין מימושו בפועל. שיעורי ניצול התקציב ב-2012 נאמדים ב-46 אחוז מהתקציב המאושר שעמד לרשות האגף לשירותים חברתיים ואישיים באותה שנה, לעומת כ-33 אחוז בלבד ב-2005.

לשיעור השימוש הנמוך בתקציב לאורך השנים יש כמה הסברים אפשריים: (1) אופן העברת הכספים דרך הרשויות המקומיות – תקציב השירות לזקן נמצא כאמור בידי האגף לשירותים אישיים וחברתיים, ומועבר ברובו כתקציב לרשויות מקומיות. הרשויות המקומיות נדרשות לממן 25 אחוז מתקציבי הרווחה שלהן. רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית חסרות לעתים את האמצעים לשאת בחלקן בעלויות, ולכן עלולות שלא לצרוך את מלוא ההקצבה בכל אחד מסעיפי התקציב (דוח מבקר המדינה, 2001); (2) אופן קבלת ההחלטות ואישור התקציב – בשנים שבהן אישור התקציב אינו מועבר בזמן, שנת התקציב מתחילה בלי תקציב מאושר וההוצאה החודשית מתבססת על תקציב השנה הקודמת, שהוא לרוב נמוך מהתקציב המאושר לבסוף. הסבר חלופי הוא שבמהלך השנה נערכים בתקציב

שינויים רבים, וכך בסוף השנה נותרים עודפים תקציביים או שנוספים משאבים לתקציב המשרד, אך אין עוד אפשרות לממשם. לפיכך, במקרים רבים הביצוע המדווח בסוף השנה נמוך ביחס לתקציב המקורי והמאושר.

תרשים 6  
**תקציב השירות לזקן במשרד הרווחה, 2005–2012**  
 במיליוני שקלים של 2012, לפי סוג התקציב



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

תרשים 7 מציג את נתוני ביצוע התקציב של השירות לזקן בתקופה שבין 2005 ל-2012, בתקנון לגודל האוכלוסייה הנתמכת (כלומר חלוקה של התקציב לכלל הנפשות המקבלות קצבה). ככלל, ניכרת מגמת עלייה בביצוע התקציב; התקציב לנפש עלה במחירים ריאליים מ-680 שקלים ב-2005 ל-788 שקלים ב-2012, למרות הירידה הדרמטית שחלה בו בשנים 2010–2011. העלייה מוסברת בעיקר בהקצאת מקורות רבים יותר לשירותים המסופקים בעיקר במסגרת הקהילה: מערך מועדוני יום, מועדונים וקהילות תומכות, הזוכים בחלקם לתמיכה כספית של המשרד ונתונים לפיקוחו.

במרוצת העשור האחרון נרשמה עלייה חדה במספרן של הקהילות התומכות<sup>5</sup> – מ-28 בשנת 1998 ל-253 בשנת 2011; מ-6,400 בתי אב שהיו חלק מקהילות אלו בראשית העשור הקודם ל-37,097 לקראת סופו. כמו כן נרשמה עלייה של ממש במספר הקשישים המבקרים במרכזי היום, בהתאמה לעלייה במספר מרכזי היום החדשים שנבנו לאוכלוסייה זו. בתחילת שנות התשעים היו 53 מרכזים ששירתו כ-3,700 קשישים, ועד סוף שנת 2008 כבר נמנו 172 מרכזים ששירתו כ-15,400 קשישים.

תרשים 7  
**תקציב השירות לזקן – נתוני ביצוע, 2005–2012**  
 הקצאה לנפש, בשקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

<sup>5</sup> פיתוחן של הקהילות התומכות, הממוקמות באזורים ששיעור הקשישים באוכלוסייתם גבוה, הוא התפתחות מעניינת בתחום השירותים לקשישים בעשור האחרון. במסגרת הקהילה התומכת זוכים קשישים החברים בקהילה למגוון שירותים: לחצני מצוקה, סיוע של אב הקהילה, שירותי רפואת חירום בעת הצורך והשתתפות בפעילות חברתית. קהילות אלו פותחו ביוזמת ארגון אשל בשנים 1996–1995 (טייך, 2004).

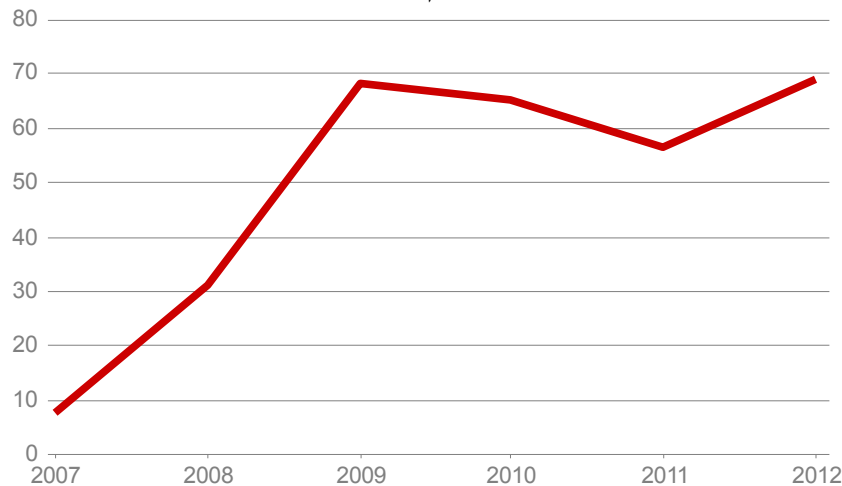
### 3. שירותים נוספים הניתנים לקשישים דרך משרדי הממשלה

#### משרד ראש הממשלה – המשרד לאזרחים ותיקים

המשרד לאזרחים ותיקים הוקם בשנת 2007 כגוף מטה בממשלה. הגדרת ייעודו של המשרד היא הובלת פרויקטים וביצועם, חקיקה ושינוי סדר היום הציבורי, והמטרה המרכזית היא שיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל. מאז הקמתו פועל המשרד לחיזוק וקידום מעמדם של האזרחים הוותיקים, מתוך העצמתם והפיכתם למשפיעים ומרכזיים בחברה, ולפי נתוניו כ-830 אלף האזרחים הוותיקים החיים כיום בישראל נהנים מהתכניות שמפתח המשרד ומשירותיו. בין תחומי הפעילות והתכניות בחסות המשרד: מוקד ארצי לפניות אזרחים ותיקים; מרכז מידע ממשלתי לניצולי השואה; פרויקטים עבור ניצולי שואה; תכנית "תהילה" – השלמת השכלת יסוד למבוגרים; קתדרות ואוניברסיטאות עממיות; התכנית הממשלתית למאבק באלימות נגד זקנים; "ותיקים בתנועה" – פעילות של תנועות נוער בשיתוף אזרחים ותיקים; סטודנטים למען אזרחים ותיקים; קרן מחקרים; תכנית למניעת אובדנות והתאבדויות.

תקציב הביצוע של המשרד, כמוצג בתרשים 8, מצביע על עלייה במשאבים המוקצים לאזרחים הוותיקים. עם זאת, אין בנמצא פירוט של השירותים שמספק המשרד ברמת הפרט והתכניות השונות, ואין אפשרות לדעת כמה אזרחים ותיקים נהנים מכל תכנית.

תרשים 8  
תקציב המשרד לאזרחים ותיקים – נתוני ביצוע, 2007–2012  
במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

### משרד התקשורת – הנחה בדמי השימוש הקבועים בקווי הטלפון של "בזק"

משרד התקשורת מעניק הנחה בדמי השימוש הקבועים בטלפון קווי של חברת "בזק" למקבלי קצבת זקנה המקבלים גם תוספת השלמת הכנסה, או השלמה לקצבת נכות. בתרשים 9 מוצגת המגמה בתקציב מימון ההנחה בשנים 2005–2012, ולאורך זמן ניכרת ירידה במימון ההנחה: מכ-400 אלף שקלים ב-2005 עד פחות מרבע מהוצאה זו כיום. ההנחה הניתנת כיום היא בשיעור 50 אחוז בדמי השימוש הקבועים לכל זכאי.

הירידה במימון ההנחה בפועל נובעת גם מהירידה הניכרת במספר המשתמשים בפועל בהטבה זו, הנובעת משתי סיבות: ראשית, פתיחת ענף התקשורת לתחרות הובילה להוזלת דמי השימוש בקווי "בזק" בעשרות אחוזים, ואף הניעה חלק מהלקוחות לעבור לחברות מתחרות המציעות מסלולים במחירים נמוכים מאלו שהציעה "בזק", גם לאחר ההנחה בדמי השימוש.

שנית, ניכרת ירידה במספר הזכאים להשלמת הכנסה מ-194 אלף ב-2005 ל-186 אלף ב-2012, ומאחר שזו האוכלוסייה הזכאית אוטומטית להנחה, באופן טבעי חל צמצום בתקציב המיועד להנחות.<sup>6</sup> עם זאת, אין נתונים לגבי מספר מקבלי קצבת הזקנה הזכאים להנחה מפני שהם מקבלים גם קצבת נכות.

<sup>6</sup> המוסד לביטוח לאומי מעביר את רשימת הזכאים לחברת "בזק".

תרשים 9  
**התקציב למימון הנחת דמי השימוש בטלפון קווי, 2005–2012**  
 באלפי שקלים של 2012



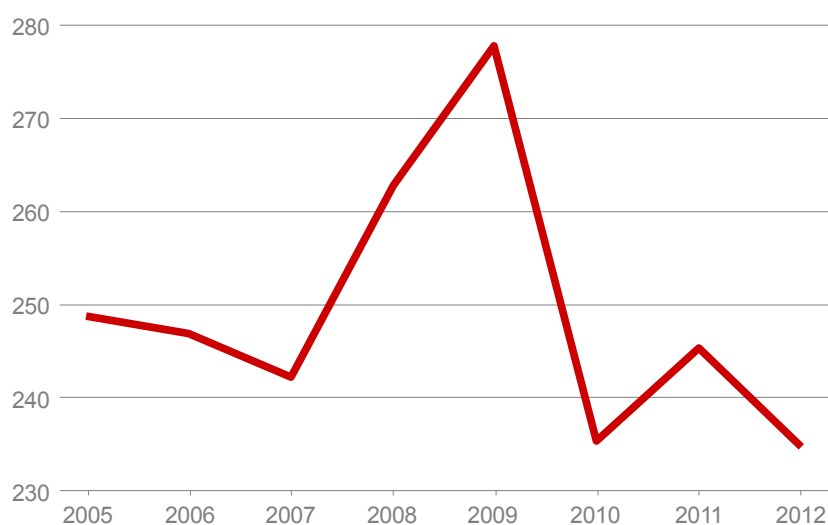
מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

#### משרד התחבורה – סעיף "תמיכות שונות"

אחת ההטבות שכל אזרח ותיק זכאי לה היא "כרטיס אזרח ותיק", המקנה הנחה בשיעור של 50 אחוז בשימוש בתחבורה הציבורית. על פי נתוני עמותת "אור ירוק", כ-33 אחוז מהקשישים בישראל משתמשים בתחבורה הציבורית. תרשים 10 מציג את עלויות הסבסוד של השימוש בתחבורה הציבורית, ומצביע על ירידה בסך הסבסוד במונחים ריאליים: בשנת 2005 נאמדה ההוצאה על הסבסוד ב-250 מיליון שקלים, ואילו בשנת 2012 ירדה ההוצאה לכ-235 מיליון שקלים (במחירי 2012). נשאלת השאלה האם ההוצאה ירדה בשל צמצום מספר המשתמשים בהטבה, בשל השינוי בשיעור הסבסוד או בשל סיבות אחרות. בבחינת הנתונים מתברר כי שינוי שיעור הסבסוד נותר קבוע (50 אחוז כאמור) בשנים 2005–2012. אין מידע ישיר לגבי שיעור הקשישים המקבלים את הטבת הסבסוד בתחבורה ציבורית, אולם אפשר להניח שהמגמה בשימוש בתחבורה הציבורית בקרבם תואמת את הגידול בשיעור

הכללי של המשתמשים (כ-3 אחוזים לשנה, לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת). נראה אפוא כי הירידה בסך ההוצאה על סבסוד התחבורה הציבורית אינה נובעת מירידה בשיעור הסבסוד או בשיעור המשתמשים בהטבה, אלא מהרפורמה שנעשתה בתחבורה ציבורית ותרמה לחיסכון של בין 37 ל-50 אחוז בעלויות התפעול – ועקב כך התאפשרה גם ירידה ברמת הסובסידיות הנדרשות (עידה וטלית, 2013).

תרשים 10  
**סכום סבסוד ההנחות בתחבורה ציבורית לאזרחים ותיקים, 2005–2012**  
 במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

### משרד הבינוי והשיכון

#### תקציבי תמיכה וסיוע

משרד הבינוי והשיכון מקצה אף הוא חלק מתקציבו לאוכלוסייה המבוגרת. שיעור הבעלות על דיור בקרב קשישים בישראל גבוה למדי: בשנת 2012 הייתה ל-79 אחוז מכלל משקי הבית בראשות קשיש דירה בבעלותם, לעומת 76 אחוז בממוצע במדינות ה-OECD (OECD, 2013). מכאן שמקרב משקי הבית שבראשם

עומדים קשישים, לכ-21 אחוז אין דירה בבעלותם, והם נזקקים לפתרונות דיור אחרים: שכירות בדיור ציבורי, שכירות פרטית או דיור מוגן. עזרת משרד השיכון נועדה הן לרוכשי דירות והן למתגוררים בשכירות, וכן קיימים תקציבי פיתוח המיועדים למתגוררים בדיור המוגן, כפי שיפורט להלן. תקציבי התמיכה של משרד השיכון והבינוי נחלקים לשלושה מסלולים עיקריים:

**א. סיוע בהחזר משכנתה לקשישים עד לסך של 300 שקלים בחודש.** הסיוע

ניתן מחודש אפריל 2010 בהתאם לכמה תנאים.<sup>7</sup>

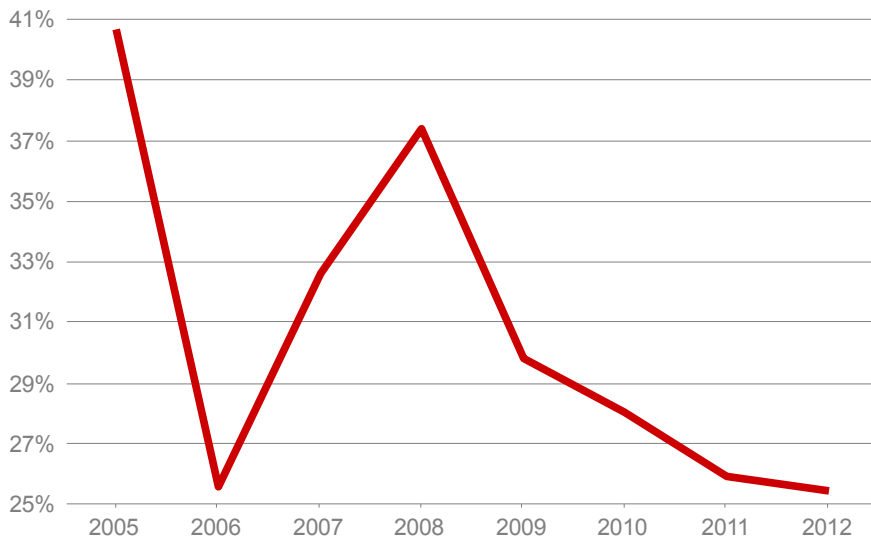
**ב. מענקי השתתפות בשכר דירה.** תכנית זו מיועדת עבור קשישים המתקיימים מקצבת זקנה ומהבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי. התכנית עבור הקשישים היא חלק מתכנית כללית של סיוע בשכר דירה לאוכלוסיית ישראל. חלקה של האוכלוסייה המבוגרת בתכנית הוא כ-40 אחוז ממקבלי המענק, ורמת הסיוע משתנה בהתאם לדרגות הנקבעות על פי גיל, מצב אישי, יישוב מגורים ותנאים ייחודיים נוספים למקבלים מסוימים, למשל ניצולי שואה או נכי מלחמה. כך לדוגמה, זוג קשישים בגילי 74–70 המתגורר בגפו ביישוב קטן שאינו מוגדר בעדיפות לאומית זכאי לסיוע של כ-1,200 שקל, ולעומתם קשיש יחיד בעל אותם מאפיינים יהיה זכאי ל-890 שקל.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> הסיוע מוגבל לקשישים המתקיימים מקצבת זקנה, לרבות השלמת הכנסה או קצבת נפגעי נאצים, שקיבלו משכנתה לצורכי דיור בלבד עד 4 בנובמבר 2007, בהגבלות על מחיר הדירה.

<sup>8</sup> במסגרת תכנית זו ניתן סיוע בשכר דירה גם לקשישים עולים המתגוררים עם בני משפחתם. קשישים ניצולי שואה, ותיקי מלחמת העולם השנייה וכן מנטרלי הכור בצ'רנוביל זכאים לתוספת סיוע בשיעור 10 אחוזים מהסכומים המפורטים לעיל.

תרשים 11 מציג את היקף הסיוע הממוצע בשכר דירה עבור זכאי, ביחס לשכר הדירה הממוצע במשק. מפאת מחסור בסדרת נתונים לאורך זמן ביחס לסיוע הממוצע לקשיש זכאי, חושב הסיוע הממוצע לכלל הזכאים, ובהם עולים ואוכלוסיות מיוחדות אחרות.<sup>9</sup> ניכר כי בין שנת 2005 ל-2012 נשחק היקף הסיוע באורח ניכר, מ-40 אחוז משכר הדירה הממוצע ב-2005 ל-25 אחוז משכר הדירה הממוצע ב-2012. הירידה החדה ב-2006 נובעת מעלייה בשיעורי הזכאות, שתוקנה ב-2007. הירידה בשיעור הסיוע לאורך התקופה נובעת בעיקרה מעלייה ניכרת בשכר הדירה, בשיעור של כ-5 אחוזים בממוצע לשנה, לעומת עלייה מתונה מאוד, ולעתים אף ירידה, בהיקף הסיוע – כ-0.3 אחוזים בממוצע לשנה, במונחים ריאליים (לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון).

תרשים 11  
**גובה הסיוע הממוצע בשכר דירה**  
 כאחוז משכר הדירה הממוצע, 2005–2012

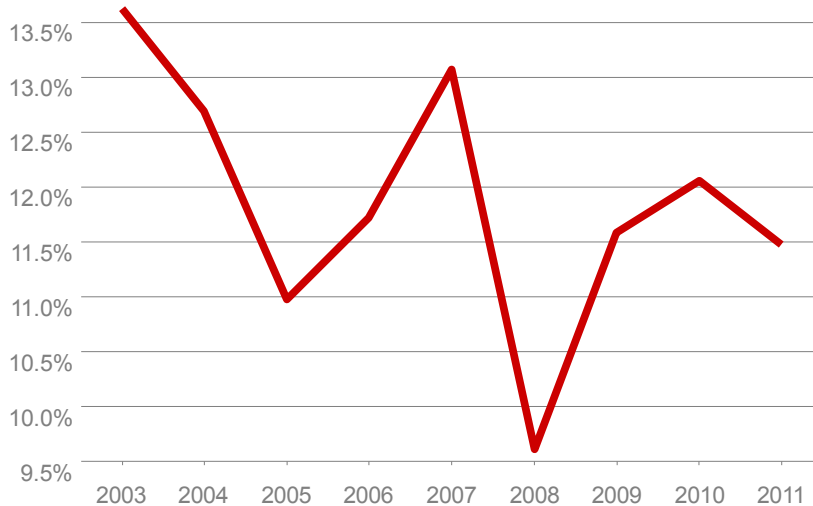


מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון

<sup>9</sup> בחלק זה, נוסף על נתוני התקציב, שימשו גם נתונים של אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון.

ג. **זכאות לדיוור ציבורי**. קשישים מחוסרי דירה המתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי, או ממצים את כושר השתכרותם והכנסתם נמוכה, זכאים לדירה בדיוור הציבורי בשכירות מסובסדת. תרשים 12 מתאר את שיעור המתגוררים בשכירות בדיוור הציבורי מכלל הקשישים (בני 65 ומעלה). המגמה הכללית הניכרת היא ירידה בשיעור הקשישים המתגוררים בשכירות מסובסדת בדיוור הציבורי – מ-13.6 אחוז בשנת 2003 ל-11.4 אחוז בשנת 2011 – אם כי במשך השנים נרשמו גם עליות לסירוגין.

תרשים 12  
**קשישים המתגוררים בשכירות בדיוור ציבורי**  
כאחוז מכלל גילאי 65 ומעלה, 2003–2011



מקור: שגית אזארי-ויזל וחיה שטייר, מרכז טאוב  
נתונים: סקרי הוצאות משקי בית של הלמ"ס

### תקציב הפיתוח

**תקציב הדיוור לקשיש**. משרד השיכון מתקצב גם בניית יחידות דיוור לקשישים, הפעלת דיוור מוגן וכן החזקה ושיפוץ של הוסטלים לקשישים. תקציב הפיתוח של

הדיור המוגן הציבורי מיועד בעיקר לקשישים מחוסרי דיור קבע, בעלי הכנסה נמוכה. סעיף זה אינו כולל כ-3 אחוזים מכלל בני 65 ומעלה החיים במוסדות לטיפול ממושך, לרבות בתי אבות<sup>10</sup> ומחלקות סיעודיות או בתי חולים לחולים כרוניים. כל אלו ממומנים מתקציב משרד הבריאות. העזרה במימון ניתנת על בסיס מצב כלכלי וכן על בסיס צרכים ייחודיים (רעות אשל, 2012).

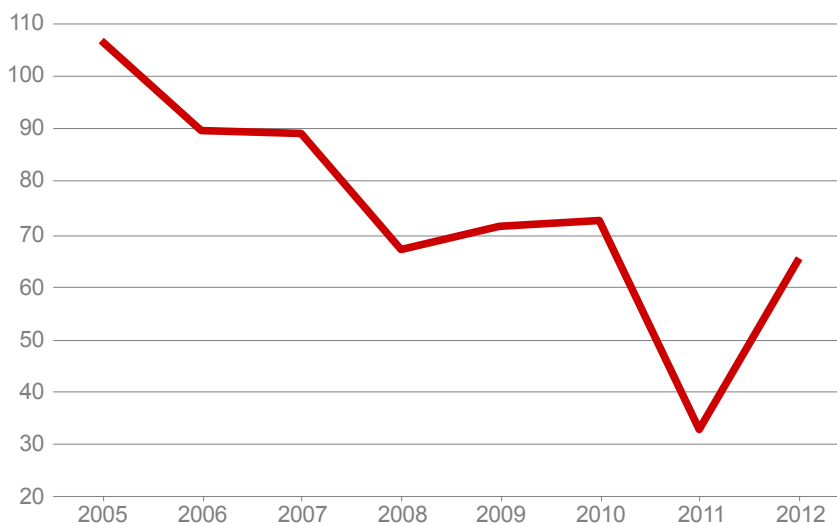
מנתוני תרשים 13 עולה כי תקציב הפיתוח של הדיור המוגן במימון ציבורי (הוסטלים) ירד, אם כי חל שיפור בשנת 2012 – מכ-106 מיליון שקלים ב-2005 (במחירי 2012) לכ-65 מיליון שקלים.

בחלק זה לא נעשה תקנון למספר הקשישים המקבלים תמיכה בגין הסעיף התקציבי הנדון, שכן הנתונים מתייחסים לקשישים בכלל מסגרות הדיור המוגן – פרטי וציבורי כאחד.<sup>11</sup> ככלל, בשל מחסור בנתונים מפורטים קיימת בעייתיות בניתוח המדיניות הציבורית כלפי קשישים בישראל, ויש להדגיש את הצורך באיסוף נתונים מכלל מסגרות הדיור המוגן.

<sup>10</sup> בתי האבות פועלים בפיקוח משרד הרווחה או משרד הבריאות, ומציעים שירותים המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת הזקוקה לעזרה בניהול חיי היום-יום.

<sup>11</sup> כ-4.3 אחוזים מבני 65 ומעלה שוהים במסגרות הדיור המוגן הציבורי והפרטי, וכמעט מחציתן (48 אחוז) מסובסדות. ניכר גידול במספר הקשישים המתגוררים במסגרות הדיור המוגן – מ-21,315 ב-2004 ל-23,043 בשנת 2012 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011).

תרשים 13  
**תקציב הדיור המוגן לקשישים, 2005–2012**  
 במיליוני שקלים של 2012



מקור: שגית אזארי-ויזל וחייה שטייר, מרכז טאוב  
 נתונים: אגף התקציבים במשרד האוצר

### הטבות כלליות אחרות

נוסף על התקציבים המוגדרים המדווחים בפרק זה, זכאים הקשישים גם להנחה בארנונה, בצריכת החשמל, בצריכת המים מרשות המים ובתרופות, וכן לפטור מאגרת רשות השידור.<sup>12</sup> לא נמצאו נתונים המפרטים את מידת הזכאויות ואת עלותן הכוללת למשרדים השונים. בניסיון להעריך את סל ההטבות שקשישים זכאים לו, נערך שערך הכולל את קצבת הזקנה, השלמת הכנסה, קצבת סיעוד, הנחה בארנונה, הנחה בחשמל, הנחה מרשות המים, פטור מאגרת תשלום לרשות השידור, הנחה מ"בזק", הנחה לנוסעים בתחבורה ציבורית וכן סיוע בשכר דירה לזכאים. סל ההטבות הזה, המוצג בלוח 1, חושב במטרה להבהיר את מידת

<sup>12</sup> כל ההנחות הללו מיועדות לקשישים המקבלים קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה או קצבת נכות, אם כי גם פרטים הזכאים לקצבת זקנה בלבד זכאים להנחה חלקית בתשלומי הארנונה.

התמיכה של המדינה באוכלוסייה המבוגרת. החישוב מתבסס על השוואה בין שלושה סוגים של בני 75 ומעלה, לפי מאפייניהם הסוציו-אקונומיים: (1) קשישים שאינם תלויים כלל בעזרת המדינה, בעלי הכנסה מפנסיה ודירה, שאינם זקוקים לקצבה סיעודית; (2) קשישים בעלי דירה שאין להם הכנסה מפנסיה ואינם זקוקים לקצבה סיעודית; (3) קשישים התלויים לגמרי בעזרת המדינה: הם אינם מקבלים פנסיה, אינם בעלי דירה וזכאים לקצבת סיעוד.

### לוח 1. סל ההטבות לחודש לקשיש

השוואה בין בני 75 ומעלה בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים שונים המתגוררים בגפם (בשקלים)

עצמאי, בעל דירה ופנסיה	עצמאי, בעל דירה, בלי פנסיה או הכנסות אחרות	בלי דירה, בלי פנסיה, זקוק לקצבת סיעוד	
2,296	2,887	2,887	קצבת זקנה (כולל תוספת ותק*)
–	כלולה בקצבת זקנה	כלולה בקצבת זקנה	השלמת הכנסה
–	–	2,561	סיעוד
74	88–294***	206	הנחה בארנונה (חישוב חודשי)**
–	120	120	הנחה בחשמל
–	–	19	הנחה במים
30	30	30	פטור מתשלום אגרת רשות השידור
–	30	30	הנחה מבזק
5	55	55	הנחה בתחבורה ציבורית
–	–	1,000****	סיוע בשכר דירה
<b>2,454</b>	<b>3,324</b>	<b>6,908</b>	<b>סה"כ</b>

\* תוספת בשיעור 50 אחוז על ותק מרבי, בהנחה שהקשיש מבוטח 35 שנים לפחות.

\*\* תשלום ארנונה ממוצע לקשיש, לפי סקרי הוצאות משקי הבית של הלמ"ס.

\*\*\* בהתאם לרשות המקומית ולשיעור ההנחה.

\*\*\*\* לקשישים החיים ביישוב גדול.

מקור: שגית אזארי-ויזל ורחיה שטייר, מרכז טאוב

נתונים: אתר "כל זכות", אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה השונים, סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס (2012)

הלוח מעלה פער ניכר בין קשיש עצמאי, שאינו תלוי במערכת הביטוח הלאומי, ובין קשיש שתלותו במערכת מלאה. לדוגמה, קשיש יחיד בן 75 ומעלה המתגורר בגפו, בעל דירה ופנסיה, יקבל סל הטבות בשווי 2,454 שקלים בממוצע. לעומתו, קשיש יחיד באותו טווח גילים, שהוא בעל דירה אך אין לו הכנסות מפנסיה או ממקורות אחרים, יקבל סל הטבות בשווי 3,324 שקלים בממוצע, ואילו קשיש יחיד באותו טווח גילים הנזקק לתמיכה מלאה של המדינה – בעל מוגבלות הזכאי לקצבת סיעוד, שאינו בעל הכנסות מפנסיה או ממקורות אחרים ושאינו בבעלותו דירה – יקבל סל הטבות בשווי 6,908 שקלים בממוצע.

#### 4. סיכום ומסקנות

פרק זה סקר את התקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת בישראל, הגמלאות המשולמות לה והשירותים המיועדים לה.

הסקירה מצביעה על מדיניות של גידול בקצבאות שמקבלים הקשישים בישראל מהמוסד לביטוח לאומי. לדוגמה, קשיש המתקיים מקצבאות מערכת הביטוח הלאומי – קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה וקצבת סיעוד – קיבל ב-2005 קצבאות ושירותים בשווי ממוצע של כ-5,015 שקלים, לעומת 5,677 שקלים ב-2012 (במחירי 2012). השלכותיה של מדיניות זו באות לידי ביטוי בהרחקת הקשישים המתקיימים מקצבאות המדינה מקו העוני (שטייר ובליד, 2014). כמו כן, שיעור העוני בכלל האוכלוסייה המבוגרת נמצא בירידה לאורך זמן, ויש להניח כי השיפור בקצבאות ובתקציבים המוקצים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת מסבירים במידה מסוימת גם את הירידה הזו.

מדדי העוני ואי השוויון מתייחסים רק למשתנה ההכנסה, ועל כן אינם משקללים את רמת השירותים הניתנת לקשישים בישראל. אמנם נרשם גידול בסך התקציב המוקצה לקשישים – מכ-19.8 מיליארד שקלים ב-2005 לכ-25.9 מיליארד שקלים בשנת 2012 (במחירי 2012) – אך אם בוחנים בפירוט את הסיוע המוענק בתכניות השונות ניתן לראות שחיקה תקציבית בחלק מהן, כפי שקורה לדוגמה בתחום הדיור. היקף הסיוע בשכר הדירה לכלל האוכלוסייה הזכאית נשחק ביחס לשכר הדירה הממוצע במשק. גם התקצוב לסעיף הדיור המוגן פחת עם הזמן, דווקא בתקופה של עלייה בגודלה של האוכלוסייה המבוגרת, ובייחוד בקבוצה שסיוע זה מיועד לה. לפיכך, יש לתת את הדעת להסדרי המגורים ולצרכים המשתנים של קבוצת אוכלוסייה זו. סוגיית המגורים היא בעלת משקל רב בגיל המבוגר. אף שלרוב הקשישים יש דירה בבעלותם, אין בכך כדי להבטיח את יכולתם

העתידיית להתמודד עם שינויים הנגרמים מירידה בתפקוד, כגון צורך בעזרה ובטיפול ומעבר לדיור מוגן או מוסדי.

סוגיה נוספת העולה מהניתוח היא המחסור בנתונים על מספר הקשישים הזכאים לסיוע, בעיקר בסעיפי הדיור. מחסור זה מקשה על הניסיון לנתח את מדיניות הסיוע בתחום זה כלפי קשישים ואוכלוסיות שונות.

מניתוח תקציבי הסיוע לאוכלוסיית הקשישים בישראל עלות כמה נקודות חשובות. ראשית, אספקת השירותים נמצאת באחריותם של כמה משרדי ממשלה. מצב זה אמנם אינו ייחודי לישראל, וגם באוסטרליה שירותים לקשישים מסופקים באמצעות מספר רב של תכניות ממשלתיות בקנה מידה מקומי, פדרלי ומדינתי, אך באירלנד לדוגמה מסופקת חבילת הטבות כוללת המותנית במבחן הכנסות עבור גילאי 65–69, ומגיל 70 החבילה זמינה לכל (OECD, 2013). הפיזור בין משרדים ממשלתיים מקשה על ביצוע מעקב, ובפרט מעקב ארוך טווח, אחר השירותים הניתנים למבחר אוכלוסיות בחברה הישראלית. כמו כן מצב זה עלול להקשות על מיצוי הזכויות וכיסוי מרבי של האוכלוסייה הרלוונטית. על כן יש חשיבות לאיחוד השירותים במשרד אחד, שיהיה אחראי להקצאת התקציבים למבחר הפעילויות, לידוע ציבור הזכאים ולהגברת יכולת מיצוי הזכויות. פיזור התקציבים מחד גיסא ואופני הסיוע הנוכחיים מאידך גיסא מובילים לבזבז במשאבים, בייחוד בכל הקשור לבחינת זכאויות ועמידה בקריטריונים. הם גם מקשים את קבלת הסיוע ובעיקר גורמים לחוסר ידע ובלבול, שתוצאתם משתקפת באי מיצוי זכויות בקרב אוכלוסיית הקשישים.

נוסף על כך, פרט לתקציבי הביטוח הלאומי, עולה כי קיים תת-ביצוע בתקציבי השירותים לקשישים. חלק ממנו נובע מירידה במימוש ההטבות שהן פחות רלוונטיות כיום, כגון הנחות בשירותי טלפון, וחלק מטעמים ביורוקרטיים שיש לתת עליהם את הדעת במשרדים השונים, ובייחוד לבחון מהן ההשלכות של תת-הביצוע הן ביחס לרמת השירות הניתן לקשישים והן ביחס לאופן ניהול התקציבים. הסקירה מעלה את הצורך בחשיבה מחודשת על צורכיהם של קשישים ועל דרכים שיאפשרו להגיע לקשישים המתקשים במיצוי זכויותיהם. להשלכות של סוגיית השירותים וההטבות יש חשיבות רבה, מאחר שהשחיקה בהם או אי ניצולם פוגעים בעיקר בעניים, התלויים יותר מאחרים בהטבות שהם זכאים להן.

**מקורות**

- גל, גיוני (2010), "שירותי הרווחה האישיים", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 261–280.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות**, שנים שונות. המוסד לביטוח לאומי (2007), **סקירה שנתית 2006**. המוסד לביטוח לאומי (2013), **סקירה שנתית 2012**.
- חורב, טוביה, ניר קידר ועידן הרשקוביץ (2011), "**ביטוח ציבורי בתחום הסייעוד – מתווה לרפורמה**", משרד הבריאות.
- טיין, שלום (2004), "**קהילות תומכות – להזדקן בקהילה בישראל**", אשל – האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות. כהן, שלמה ויעקב אנטלר (1985), "מערכת הפנסיה בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 27, עמ' 33–5.
- משרד האוצר, אגף התקציבים, **דוחות ביצוע התקציב לשנים 2005–2012**.
- עידה, יורם וגל טלית (2013), "**רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל**", המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.
- רעות אשל (2014), **אתר האינטרנט של הארגון**, ג'וינט ישראל.
- שטייר, חיה וחיים בלייך (2014), "**עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל**", בתוך דן בן דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 341–378.

- Andrews, Dan and Aida Caldera Sánchez (2011), “The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences,” *Economic Studies*, 2011/1, OECD Journal.
- Brooks, Clem and Jeff Manza (2006), “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies,” *American Sociological Review*, 71, No. 3, pp. 474-494.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013*, OECD Publications.
- Tepe, Markus and Pieter Vanhuysse (2010), “Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs Across Four Worlds of Welfare, 1980–2003,” *Journal of European Social Policy*, 20, No. 217, pp. 217-234.