

---

**פרק 4**  
**פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות**

---



## 1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

### א. מבוא

כבשנים קודמות גם ב-2008 הוסיף לרדת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-110 אלף משפחות בסוף השנה, לעומת 114 אלף בסוף 2007 ולעומת מספר שיא של 159 אלף ברבע השני של 2003. ההתפתחויות ב-2008 הושפעו מהמשך ההשלכות של החקיקה המחמירה שהונהגה באמצע 2003 על מערכת הבטחת הכנסה ומיישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) באוגוסט 2005.

הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, שאושר בשנת 2004, עדיין עוברת שינויים והתאמות בעקבות הדיון הציבורי והלקחים מיישומו. כזכור, בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", שנקראה תחילה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה". מטרת התוכנית היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו ובעת יישומו. הוא משקף את העברת האחריות של ביצוע מבחן תעסוקה – שעמידה בו מהווה תנאי הכרחי לזכאות לגמלה האמורה להבטיח הכנסת מינימום לקיום – מהמדינה לגופים פרטיים. במהלך הפעלת התוכנית עיקר המחלוקת נסובה סביב שיטת התגמול ואופן היישום בעיקר לאוכלוסיות חריגות. יש קושי לשלב אוכלוסיות חריגות בעבודה או בתוכנית אישית מפאת חסמים כגון גיל או חסמים נפשיים ומפאת מצבים אחרים כגון חד הוריות או ילד חולה/מאושפז. מתחילת התוכנית הוקמו כמה ועדות אשר המליצו להכניס שינויים בתוכנית – ועדת דינור הראשונה, ועדת תמיר וועדת דינור השנייה. בשנת 2007 הגישה המלצותיה ועדה נוספת – הוועדה הציבורית-מדעית לעניין השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. בין השינויים היו הפחתת מספר שעות השתתפות במרכז לקבוצות מוגדרות, כגון אנשים הקרובים לגיל הפרישה, משתתפים שנקבעו להם אחוזי אי-כושר השתכרות על-ידי המוסד לביטוח לאומי ומשפחות חד הוריות, וביצוע אבחון מקצועי ושיקום תעסוקה לזקוקים לכך. כמו כן הומלץ לשנות את שיטת התגמול כך שיתוגמלו השמות איכותיות וארוכות טווח (למשתתף ולמרכז) ויצומצם התגמול להפחתת גמלאות.

באוגוסט 2007 החלה תוכנית אורות לתעסוקה, ששילבה את המלצות הוועדות השונות. בין השינויים שהוחלו בה היו הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (אלא אם כן הם בחרו להשתתף בתוכנית), הפחתת שעות לאוכלוסיות נבחרות עד להפעלת האבחונים המקצועיים וקביעת ההליכים המתאימים לאבחונים מקצועיים, וכן קביעת תוכניות מתאימות לארבע קבוצות: עולים, ותיקים במערכת הבטחת הכנסה, אקדמאים ובעלי מוגבלויות (תהליך קביעת התוכניות המתאימות הסתיים בתחילת 2009). כמו כן שונתה שיטת התגמול וכיום היא נשענת פחות על הפחתת גמלאות וכוללת מרכיבים חדשים כגון תגמול על השמות. החל גם תהליך התשלום של מענק התמדה למשתתפים שהושמו בעבודה ובמקביל נקבעו הכללים לתשלום מענק השמות למפעילים. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית כך שהיא מקיפה כעת את כלל האוכלוסייה ביישובים אשקלון, שדרות, ירושלים, חדרה, נתניה, בסמ"ה<sup>1</sup>, נצרת, נצרת עילית ועין מאהל.

---

1 היישובים ברטעה, מועאווייה ועין א-סהלה שאוחדו למועצה מקומית אחת.

#### תיבה 4

### ממצאי מחקר הערכה של תוכנית "אורות לתעסוקה"

אורות לתעסוקה היא תוכנית נסיונית לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה, שהחליפה באוגוסט 2007 את תוכנית מהל"ב באזורים שבהם פעלה, ובדצמבר 2007 הורחבה לאזורים סמוכים שנבחרו על-פי חוק. לתוכנית הופנו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה ותובעים חדשים שהגישו תביעה לגמלה באזורים אלו.

ביצוע התוכנית לווה במחקר הערכה שעשו המוסד לביטוח לאומי ומאיר-סג"ר-גיוינט-מכון ברוקדייל, שבו נבדקה השפעת התוכנית על מצב התעסוקה, הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה והכנסות מעבודה וממקורות אחרים וכן נבדקו השירותים שקיבלו משתתפי התוכנית במרכזי התעסוקה. בתיבה זו מוצגים ממצאים נבחרים הנוגעים לתעסוקה של אוכלוסיית המלאי בניסוי, מתוך דוח ההערכה שיפורסם בקרוב, המאפשרים לעמוד על השפעת התוכנית על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית ולאחר שמונה חודשים.

#### השינויים בתוכנית בהשוואה לתוכנית מהל"ב<sup>1</sup>

א. הגדרת האוכלוסייה המופנית למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית: תובעים בני פחות מ-45 מחויבים להשתתף בתוכנית; תובעים בני 45-50 מחויבים להשתתף בתוכנית לתקופה של חודשיים, שלאחריה באפשרותם לבחור אם להמשיך להתייצב למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית או להתייצב בשירות התעסוקה; תובעים בני 50 ויותר פטורים מהשתתפות בתוכנית ומתייצבים בשירות התעסוקה.

ב. מענק על התמדה בעבודה: תשלום בונוס למשתתפים שהתחילו לעבוד ושכרם החודשי ברוטו גבוה מ-850 ש"ח או למשתתפים מועסקים שהגדילו את שכרם החודשי ב-850 ש"ח לפחות. המענק משולם בתשלומים, והסכום המרבי (המצטבר) לאחר שנה מגיע ל-4,200 ש"ח.

1 "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה".

ג. שינוי המודל הכלכלי של החברות המפעילות: קביעת הרווחים של החברות בעיקר על בסיס השמות איכותיות (כלומר, בעבודות בעלות שכר גבוה יותר למשך זמן ארוך יותר) ופחות על-פי החיסכון בתשלום הגמלה.

ד. על המפעילים הוטלה המשימה לבנות מסלולי טיפול מיוחדים בעבור ארבע קבוצות: עולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות רפואיות ובעלי ותק רב במערכת הבטחת הכנסה. הפעלת המסלולים המיוחדים היתה מותנית באישור של מינהלת התוכנית. בתקופה שבה נעשה המחקר לא הופעלו המסלולים, המיוחדים ופרטים הנמנים עם קבוצות אלו לא היו חייבים להשתתף בפעילות במסגרת התוכנית חוץ משעה שבועית אחת.

### מערך המחקר

מערך המחקר מבוסס על מעקב אחר שתי קבוצות: קבוצת הניסוי, הכוללת מדגם של המשתתפים בתוכנית בארבעת אזורי הניסוי, וקבוצת הביקורת, שעמה נמנים מקבלי הגמלה אשר מתגוררים באזורים בני השוואה לאזורי הניסוי ואשר דומים במאפייניהם למקבלי הגמלה באזורי הניסוי.<sup>2</sup>

השפעת התוכנית נאמדת באמצעות "הפרש הפרשים" – חישוב ההפרש בין השינוי שחל בקבוצת הניסוי בין שתי נקודות הזמן הנחקרות, ערב ההפניה לתוכנית וכעבור שמונה חודשים, לבין השינוי שחל בין שתי נקודות הזמן בנקודת הביקורת.

### ממצאים עיקריים

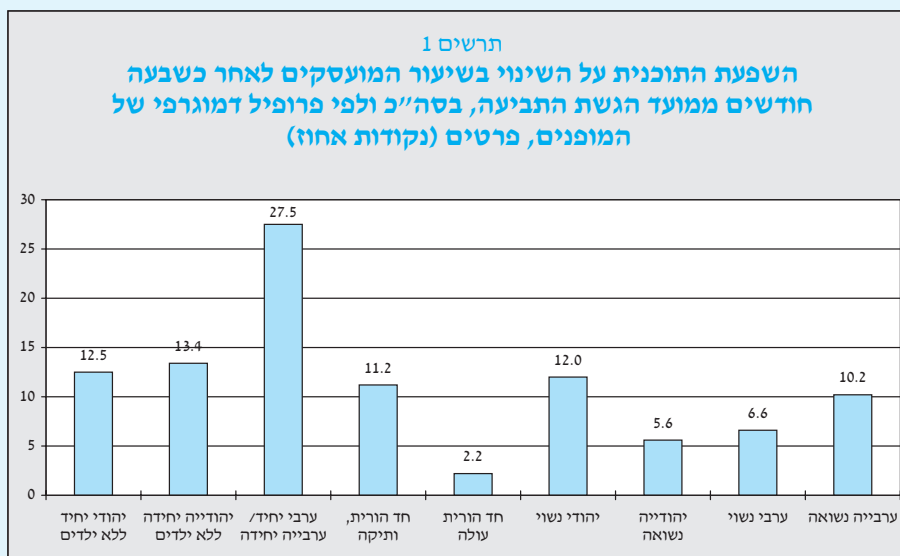
#### א. שינויים בתעסוקה בין נובמבר 2007 ויולי 2008

○ שיעור המועסקים במועד ההפניה לתוכנית היה 41.4%, הן בקבוצת הניסוי והן בקבוצת הביקורת. במהלך שמונת החודשים שחלפו ממועד ההפניה לתוכנית גדל

2 בשל הקושי לאתר אזור ביקורת שיתאים לשכונות שבמזרח ירושלים, הוחלט להתאים ביקורת רק לתושבים היהודים של העיר.

שיעור המועסקים בקרב המופנים ב-10.5 נקודות אחוז בקבוצת הניסוי ו-1.4 נקודות אחוז בקבוצת הביקורת. לפיכך, השפעת התוכנית על השינוי בשיעור המועסקים היא חיובית ונאמדת ב-9.1 נקודות האחוז.

- 68% מהמופנים שהיו מועסקים שמונה חודשים לאחר ההפניה היו מועסקים גם במועד ההפניה (ממשיכים) ואילו 32% מהם לא היו מועסקים במועד ההפניה (משתלבים).



- ההשפעה הניכרת ביותר על שיעור התעסוקה נמצאה בקרב ערבים יחידים (27.5 נקודות אחוז). בקרב יהודים יחידים, גברים ונשים, חד הוריות ותיקות, גברים יהודים נשואים ונשים ערביות נשואות נמצאה השפעה מתונה יותר של התוכנית (כ-12 נקודות אחוז), ואילו בקרב חד-הוריות עולות, נשים יהודיות נשואות וגברים ערבים נשואים לא נמצאה כלל השפעה.
- לתוכנית היתה השפעה חיובית על תעסוקה בקבוצת הגיל 25-34 (כ-14 נקודות אחוז), והשפעה מתונה יותר על בני 18-24 ובני 35-44 (כ-7 נקודות אחוז). לתוכנית היתה השפעה גדולה על בעלי 12 שנות לימוד (12.6 נקודות אחוז) והשפעה מתונה יותר על בעלי 9-11 שנות לימוד (9.8 נקודות אחוז). התוכנית לא השפיעה על בעלי 13 שנות לימוד ויותר או מעוטי השכלה (בעלי 0-8 שנות לימוד).

- לתוכנית היתה השפעה מתונה על שיעור המועסקים בקרב מופנים המוגדרים מוגבלים, כ-5.2 נקודות אחוז לעומת 11.2 נקודות אחוז בקרב מופנים לא מוגבלים.

#### **ב. שינויים בשכר חודשי ממוצע**

- לתוכנית היתה השפעה מובהקת על ממוצע השכר מעבודה, שנאמדת ב-332 ש"ח.
- אין הבדלים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, בנוגע לשכר הממוצע מעבודה בקרב מי שהיו מועסקים במשרה מלאה. שכרם של עובדים שהשתלבו, הן בקבוצת הניסוי והן בקבוצת הביקורת, נאמד בכ-3,670 ש"ח והוא גבוה אך במעט משכרם הממוצע של עובדים ממשיכים בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, ששכרם נאמד בכ-3,470 ש"ח.
- נמצאו הבדלים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, בנוגע לשכר הממוצע מעבודה בקרב מי שהיו מועסקים במשרה חלקית, גם בקרב המשתלבים וגם בקרב הממשיכים. הבדלים אלו נעים בין 240-300 ש"ח בממוצע.
- בכל הפרופילים, חוץ מגברים יהודים יחידים, נמצאה השפעה חיובית ניכרת על השכר הממוצע מעבודה.
- לתוכנית נמצאה השפעה חיובית על ממוצע השכר מעבודה בכל קבוצות הגיל.
- ההשפעה על שכרם הממוצע של המוגבלים דומה להשפעתה על מופנים לא מוגבלים ונאמדת ב-341 ש"ח.

#### **ג. שינויים בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה**

- שיעור המשפחות שדווח שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה שמונה חודשים לאחר מועד התביעה היה 59% בקבוצת הניסוי לעומת 78% בקבוצת הביקורת. לפיכך, ניתן לייחס לתוכנית ירידה של כ-19 נקודות אחוז בשיעור המשפחות שקיבלו גמלה.



- נמצאו הבדלים בסיבות לאי קבלת גמלה שעליהן דיווחו המשפחות שלא קיבלו גמלה שמונה חודשים לאחר מועד ההפניה : שיעור גבוה יותר של משפחות בקבוצת הניסוי ויתרו על הגמלה (22% לעומת 13% בקבוצת הביקורת) ונשללה מהן הגמלה (17% לעומת 11% בביקורת), בעוד שבקבוצת הביקורת נמצא שיעור גבוה יותר של משפחות שדיווחו על אי זכאות לגמלה (46% לעומת 31% בקבוצת הניסוי) ועל סיבות ביורוקרטיות שבגינן לא קיבלו גמלה (22% לעומת 12% בקבוצת הניסוי).
- ל-88% מהמשפחות בניסוי, שדיווחו שלא קיבלו גמלה להבטחת הכנסה לאחר שמונה חודשי תוכנית, היתה הכנסה מעבודה בתחילת התוכנית, לעומת 96% מהמשפחות בביקורת שלא קיבלו גמלה.
- 12% מהמשפחות בניסוי שלא קיבלו גמלה לאחר שמונה חודשים מתחילת התוכנית קיבלו גמלה אחרת מביטוח לאומי, לעומת 4% בביקורת.

#### השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה

- לתוכנית נמצאה השפעה חיובית על הכנסת המשפחה מעבודה – סכום ההכנסות מעבודה של שני בני הזוג – כשבעה חודשים לאחר מועד הגשת התביעה. השפעת התוכנית על ממוצע ההכנסה החודשית מעבודה נאמדת ב-441 ש"ח.
- בהתאם לירידה בשיעור המשפחות שדיווחו על קבלת גמלה, נמצאה לתוכנית השפעה שלילית על הכנסה מגמלת הבטחת הכנסה. התוכנית השפיעה השפעה שלילית על ממוצע ההכנסה החודשית מגמלת הבטחת הכנסה – ירדה ב-447 ש"ח.
- ההשפעה החיובית על הכנסות מעבודה מקוזזת עם ההשפעה השלילית על הכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה. לפיכך התוכנית לא השפיעה על ההכנסה החודשית הכוללת של משפחות המופנים.
- לא נמצאה לתוכנית השפעה חיובית מובהקת על סך כל ההכנסות של המשפחה בקרב אף לא באחד מהפרופילים הדמוגרפיים. השפעת התוכנית על ירידה בהכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה היא הגדולה ביותר בקרב זוגות ערבים (829 ש"ח) וזוגות יהודים (720 ש"ח), אולם היא מאוזנת ברובה בהשפעה חיובית על הכנסה מעבודה (801 ש"ח) בקרב זוגות ערבים, והכנסה מעבודה (754 ש"ח) וגמלת נכות (210 ש"ח) בקרב זוגות יהודים. גם בקרב יחידים ללא ילדים (יהודים)

וערבים) נמצאה השפעה שלילית על הכנסות מגמלה, אך השפעה זו מאוזנת בהשפעה חיובית של התוכנית על הכנסות מעבודה. בקרב חד הוריות ותיקות אף נמצאה השפעה שלילית מובהקת (265 ש"ח).

## ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר<sup>2</sup>. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55<sup>3</sup> שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שמלאו להם 55 נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהיתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים<sup>4</sup>. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם 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.

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

- 
- 2 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.
  - 3 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.
  - 4 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה. כאמור, 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 הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע לא שוללת על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר בעלות כזו שללה גמלה – חוץ מלצרכים מאוד מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם הרכב שבבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או רכב בנפח מנוע עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה העולה על 25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה – 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד 3 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.

בנוסף, ביולי 2008 התקבל תיקון בחוק לפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס מעל 12 חודשים. מטרת התיקון בחוק לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, כך שישתכר שכר גבוה יותר וייצא ממעגל מחוסרי העבודה. הזכאות לגמלה תינתן אם התקיימו במבקש הגמלה כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה על פי עילה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; תשלום הגמלה לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה – לימודים המתקיימים בשעות הערב.

### ג. ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

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 חובת העמידה במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות – והמשכה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה 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.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 הוביל לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-160 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשך הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים – אם כי מתונה יותר – עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת לכ-120.2 אלף משפחות בממוצע לחודש ב-2007 ול-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). הירידה ב-2008 היא תוצאה של הפעלת התוכנית אורות לתעסוקה אך גם תוצאה של ירידה ברורה ומתמשכת של מקבלי גמלה בעילות המקבילות (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) המתייצבים בשירות התעסוקה וכן ירידה במספר המקבלים בעילות אחרות (לוח 2).

סיכום ההתפתחות מיוני 2003 ועד שנת 2008 מלמד על ירידה מתמשכת במספר המקבלים גמלה בממוצע לחודש בשיעור מצטבר של כ-29%. במהלך תקופה של 5.5 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-41 אלף משפחות. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

לוח 1

מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ\*, 2008-2000

עולים		ותיקים		סך הכול		שנה
שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	
8.5	47,889	14.9	80,476	12.4	128,364	2000
5.6	50,576	13.4	91,264	10.5	141,840	2001
9.9	55,600	5.2	96,000	6.9	151,600	2002
-0.7	55,225	4.1	99,953	2.4	155,178	2003
--	57,317	--	101,211	--	158,528	1-5/ 2003
--	53,704	--	97,549	--	151,254	6-12 /2003
-8.1	50,720	-5.1	94,830	-6.9	145,550	2004
--	50,522	--	94,139	--	144,661	**2004
--	51,241	--	94,071	--	145,312	1-7/ 2004
--	49,515	--	94,234	--	143,749	8-12 /2004
-7.2	46,903	-1.2	93,037	-3.3	139,940	2005
-6.3	48,019	0.2	94,302	-2.1	142,321	***1-7 /2005
-8.4	45,339	-3.1	91,267	-5.0	136,606	***8-12 /2005
-10.0	42,193	-5.3	88,144	-6.9	130,337	2006
-10.9	43,296	-5.9	89,084	-7.5	132,380	***1-7 /2006
-11.5	40,648	-5.1	86,829	-7.2	127,477	***8-12 /2006
-10.6	37,730	-6.4	82,488	-7.8	120,218	2007
-10.3	38,817	-5.8	83,931	-7.3	122,748	***1-7 /2007
-10.9	36,208	-7.3	80,469	-8.5	116,677	***8-12 /2007
-10.4	33,798	-5.4	78,011	-7.0	111,808	2008
-10.8	34,619	-6.5	78,454	-7.9	113,073	***1-7 /2008
-9.8	32,647	-3.8	77,390	-5.7	110,037	***8-12 /2008

\* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

\*\* בחישוב נתון זה ובנתונים הבאים אחריו בסדרה, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נזקפה למקבל אחד בלבד. בחישוב הנתונים הקודמים בסדרה, כל מקבלי הגמלה המפוצלת נמנו עם כלל מספר המקבלים. שני הנתונים ל-2004 מורים על ההבדל שבין שוני הסדרות.

\*\*\* בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.



מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב (לוח 2) מראה שכ-139.3<sup>5</sup> אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 עד 2008.

מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ירד בשיעור של 68%, מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-4.8 אלף בנובמבר 2008. בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 49.1%. בתקופה ינואר-יולי 2007 נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית; בינואר 2008 חלה עלייה של 3.0% בעקבות הרחבת אזורי הניסוי בדצמבר 2007; במארס 2008 חלה ירידה ניכרת בשיעור של 12.2% בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה (אלו בני 45-50 שהשתתפו בחודשיים הראשונים בתוכנית לפני המעבר לשירות התעסוקה); וממארס 2008 עד דצמבר 2008 חלה ירידה בשיעור מצטבר של 13.0%. בסך הכול ירד מספר המשפחות בתוכנית מינואר 2008 עד דצמבר 2008 בשיעור מצטבר של 24.2%. בעילות בנות השווה בשאר הארץ ירד מספר

5 נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסמנו).

המקבלים מינואר 2008 עד דצמבר 2008 בשיעור מצטבר של 1.7% ומספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד בשיעור מצטבר של 9.1% באותה התקופה. בסך הכול מספר המקבלים גמלה בשנת 2008 ירד בשיעור מצטבר של 4.1% (מ-113,852 בינואר 2008 ל-109,572 בדצמבר 2008), כאשר 32% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב.

לוח 2

**משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה\* – תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי 2005 - דצמבר 2008**

תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה			סך הכול	מועד
	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך	סך הכול		
					<b>2005</b>
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271	יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224	דצמבר
					<b>2006</b>
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370	יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559	דצמבר
					<b>2007</b>
7,481	19,798	92,639	112,437	119,918	יולי
5,938	18,889	90,142	109,031	114,969	דצמבר
					<b>2008</b>
6,119	18,428	89,305	107,733	113,852	ינואר
6,142	18,316	89,674	107,990	114,132	פברואר
5,395	18,364	89,834	108,198	113,593	מרץ
5,282	18,676	89,979	108,655	113,937	אפריל
5,197	18,119	89,994	108,113	113,310	מאי
5,157	17,872	88,861	106,733	111,890	יוני
5,076	17,775	87,944	105,719	110,795	יולי
5,062	17,410	88,425	105,835	110,897	אוגוסט
4,913	17,444	87,316	104,760	109,673	ספטמבר
4,891	17,165	87,892	105,057	109,948	אוקטובר
4,802	17,176	88,119	105,295	110,097	נובמבר
4,749	16,884	87,939	104,823	109,572	דצמבר

\* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.



כאמור בתחילת תוכנית "אורות לתעסוקה" (אוגוסט 2007) השתתפו 7.5 אלף משפחות ומספרן הגיע בסוף 2007 ל-5.9 אלף (ירידה בשיעור 21%) בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה באוקטובר 2007. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית ("מיצוי אזורים") ומספר מקבלי הגמלה באזורי התוכנית עלה בינואר 2008 ל-6.1 אלף משפחות. במקביל ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות המקבילות בשאר הארץ מ-90.1 אלף ל-89.3 אלף. לוח 3 מציג את התפתחות מספר המשפחות בתוכנית "אורות לתעסוקה", החל משלב הרחבת אזורי התוכנית<sup>6</sup>. בכל אזורי התוכנית לפני ואחרי המיצוי, וביחוד אחרי המיצוי, ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה. בולטים אזור ירושלים ואזור חדרה (כולל נתניה), בהם שיעור הירידה המצטבר מינואר 2008 עד דצמבר 2008 באזורי התוכנית המקוריים הוא 23.6% ו-22.3% בהתאמה, ולאחר המיצוי – 45.4% ו-40.9%, בהתאמה.

---

6 הרחבת ירושלים לכל ירושלים, הרחבת אשקלון לכל אשקלון, הוספת נתניה לחדרה והוספת עין מאהל וכל נצרת עילית לנצרת.

לוח 3

**משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה השייכות לתוכנית "אורות לתעסוקה" לפי אזורי התוכנית לפני ואחרי מיצוי האזורים, ינואר 2008-דצמבר 2008**

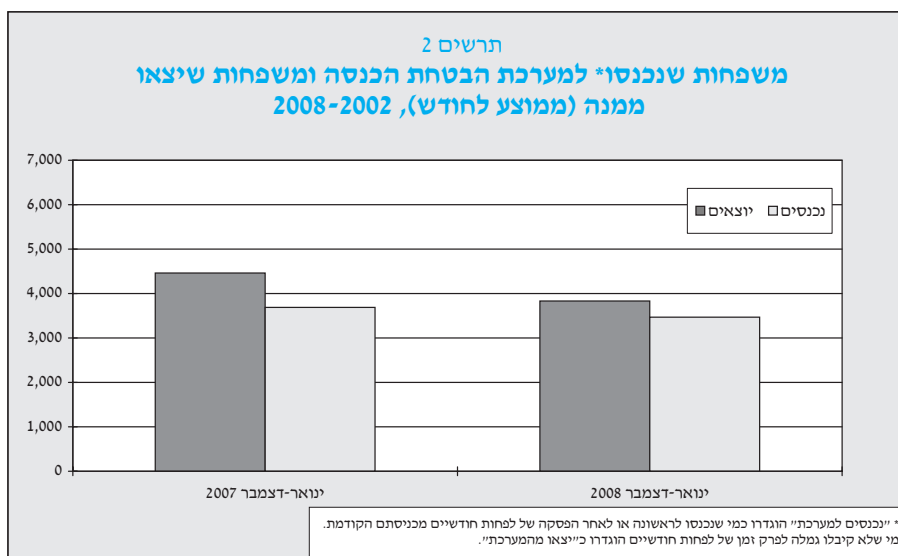
חודש	אשקלון		ירושלים		חדרה		נצרת	
	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**	לפני המיצוי**	אחרי המיצוי**
ינואר	778	293	772	1,048	635	1,272	1,202	568
פברואר	794	303	752	1,025	628	1,297	1,218	572
מרס	776	254	750	685	605	999	1,190	439
אפריל	774	256	704	663	597	952	1,180	434
מאי	763	247	691	652	585	919	1,179	428
יוני	760	249	698	652	560	908	1,169	427
יולי	743	244	701	636	549	869	1,159	437
אוגוסט	727	254	677	639	544	866	1,172	447
ספטמבר	708	254	650	616	526	818	1,155	446
אוקטובר	708	257	645	612	530	804	1,135	441
נובמבר	700	253	622	618	525	789	1,120	415
דצמבר	685	256	603	602	504	786	1,127	423
<b>שיעור שינוי מצטבר</b>	<b>-13.0%</b>	<b>-13.7%</b>	<b>-23.6%</b>	<b>-45.4%</b>	<b>-22.3%</b>	<b>-40.9%</b>	<b>-6.8%</b>	<b>-27.5%</b>

\*\*\* כולל רק את אזורי התוכנית המקוריים.

\*\* כולל את אזורי התוכנית המקוריים ואזורי הרחבה.

\* הרחבת ירושלים לכל ירושלים, הרחבת אשקלון לכל אשקלון, הוספת נתניה לחדרה והוספת עין מאהל וכל נצרת עילית לנצרת.

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2007-2008 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2008 ירד מספר הנכנסים והיוצאים בהשוואה ל-2007 והפער בין מספר היוצאים לנכנסים פחות, מכ-800 לכ-400. שינויים אלה מסבירים את שיעור הירידה הנמוך במספר המקבלים ב-2008 (7.0%) בהשוואה לשיעור הירידה ב-2007 (7.8%), וכן את המשך הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הנובעת בעיקרה מהמשך האטת הכניסה למערכת.



#### ד. מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

##### 1. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003 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 הפרטים 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 בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה); ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה); ל-2005 לשתי תקופות: ינואר-יולי, ואוגוסט-דצמבר (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה); ל-2006 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית מהל"ב); ל-2007 (סיום הפעלת תוכנית מהל"ב ותחילתה של אורות לתעסוקה); ול-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה).

הנתונים המוצגים בלוח 4 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מ-53.2 אלף בממוצע לחודש בראשית 2003 ל-42 אלף ב-2004 ול-29.4 אלף ב-2008. מספר הזוגות עם ילדים, שהיה כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות ל-23.6 אלף בממוצע לחודש ב-2008. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 ל-60.9 אלף בממוצע לחודש במחצית הראשונה של 2005, ועם הפעלת תוכנית מהל"ב החל לרדת עד 53.5 אלף בממוצע לחודש ב-2007. עם המשך הפעלת תוכנית אורות לתעסוקה והרחבת אזורי התוכנית בדצמבר 2007, הוסיף מספר היחידים לרדת ל-50.7 אלף בממוצע בשנת 2008. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-26.3% ב-2008 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21.1%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-45.3%, בהתאמה. כלומר, הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2008.

לוח 4

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2008-2003

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
<b>ינואר-מארס 2003</b>						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2004</b>						
100.0	100.0	100.0	50,522	94,139	144,661	סך הכול
40.8	41.9	41.5	20,624	39,480	60,105	יחיד
42.9	21.6	29.0	21,653	20,350	42,003	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.1	4,068	4,758	8,826	זוג
8.3	31.4	23.3	4,177	29,550	33,727	זוג + ילדים
<b>ינואר-יולי 2005</b>						
100.0	100.0	100.0	48,019	94,302	142,321	סך הכול
42.7	42.9	42.8	20,505	40,448	60,953	יחיד
41.2	21.0	27.8	19,792	19,836	39,628	יחיד + ילדים
8.6	5.4	6.5	4,131	5,129	9,260	זוג
7.5	30.6	22.8	3,590	28,889	32,480	זוג + ילדים
<b>אוגוסט-דצמבר 2005</b>						
100.0	100.0	100.0	45,339	91,267	136,606	סך הכול
44.1	43.1	43.4	19,975	39,324	59,299	יחיד
40.4	21.3	27.6	18,319	19,409	37,727	יחיד + ילדים
8.7	5.6	6.7	3,945	5,145	9,091	זוג
6.8	30.0	22.3	3,100	27,389	30,489	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2007</b>						
100.0	100.0	100.0	37,730	82,488	120,218	סך הכול
47.2	43.3	44.5	17,836	35,703	53,539	יחיד
38.5	21.8	27.0	14,510	17,961	32,470	יחיד + ילדים
8.9	6.1	7.0	3,346	5,065	8,411	זוג
5.4	28.8	21.5	2,038	23,760	25,798	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2008</b>						
100.0	100.0	100.0	33,798	78,011	111,808	סך הכול
49.8	43.4	45.3	16,840	33,843	50,683	יחיד
36.6	21.8	26.3	12,377	17,024	29,401	יחיד + ילדים
8.8	6.6	7.3	2,967	5,179	8,145	זוג
4.8	28.2	21.1	1,614	21,965	23,579	זוג + ילדים

## 2. עילות זכאות

לוח 5 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2005-2008 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמה שהסתמנה מ-2003, בתקופה הראשונה של 2005 נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים גמלה. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בשנים 2006 ו-2007. מאוגוסט 2005 נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב, שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה לתקופות הקודמות לאוגוסט 2005 בלוח צריכה שתיעשה לשלוש עילות המחייבות מבחן תעסוקה: מחוסר תעסוקה, מהל"ב (אורות לתעסוקה) ושכר נמוך. הנתונים מורים שבשנת 2008 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה היה 78.9% מכלל המקבלים לעומת 78.1% ב-2007.

הירידה בעילת מהל"ב מ-8.3% בתחילת התוכנית (אוגוסט 2005 – דצמבר 2005) ל-3.8% ב-2008, למרות הרחבת התוכנית, נובעת משתי סיבות עיקריות: הצלחת התוכנית בהוצאת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהמערכת, והוצאתם של בני 45+ מהתוכנית (אוקטובר 2007) והשבתם לשירות התעסוקה בעילת מחוסרי תעסוקה (עלייה בשיעור מחוסרי התעסוקה מ-60.8% ב-2007 ל-63.4% ב-2008 מוסברת גם על-ידי תופעה זו).

לוח 5  
**מקבלי גמולה להבטחת הכנסה – תובעים ובני זוגם, לפי עילת הזאות, 2005-2008**

תעילה	2008 ממוצע		2007 ממוצע		2005 ממוצע		2005 יולי-ינואר		
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
<b>סה"כ</b>	<b>100.0</b>	<b>143,640</b>	<b>100.0</b>	<b>154,427</b>	<b>100.0</b>	<b>176,187</b>	<b>100.0</b>	<b>184,061</b>	
מחוסר תעסוקה	63.4	90,970	60.8	93,817	56.6	99,647	61.7	113,584	
בהשגרה או אבחון	1.1	1,636	1.5	2,291	1.6	2,748	2.5	4,666	
מהל"ב / אוררות לתעסוקה	3.8	5,526	4.8	7,486	8.3	14,696	-	-	
שכר נמוך	11.6	16,723	12.5	19,268	12.5	21,956	14.5	26,647	
מתמכרים	2.5	3,619	2.5	3,788	2.2	3,932	2.2	3,974	
בני"ל* (בני 55+)	2.8	4,053	3.7	5,778	5.1	8,914	5.4	9,856	
אם / אב	8.0	11,434	8.2	12,682	9.0	15,813	9.3	17,046	
אחר	6.7	9,570	6.0	9,318	4.8	8,472	4.5	8,281	

\* בלתי ניתן להשמה.

**3. שיעורי הגמלה**

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-40% ב-2008, שיעור המקבלים בשיעור מוגדל לבני 55 ופחות ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-13%, ושיעור המקבלים בשיעור מוגדל לבני 55+ עלה מ-21% ב-2004 ל-28% ב-2008. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 6 אפשר לראות, כי שיעור הזוגות עם ילדים ויחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עלה בשנים 2004-2008 בשיעור מצטבר של 16% ו-4.9% בהתאמה. שיעור ה"זכאים הקודמים" – מקבלי שיעור מוגדל לבני 55 או פחות – ירד הן אצל הזוגות עם ילדים (שיעור מצטבר של 46.9%) והן אצל היחידים (שיעור מצטבר של 44.3%). שיעור היחידים המקבלים שיעור מוגדל לבני 55+ עלה בשנים אלו בשיעור מצטבר של 61%, ושיעור הזוגות (עם או בלי ילדים) המקבלים שיעור מוגדל לבני 55+ עלה בשיעור מצטבר של כ-24%. שיעור החד-הוריות (בנות 55 או פחות) ירד מ-20.0% בסוף 2004 ל-17.7% בסוף 2008.

לוח 6

**מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2004-2008**

דצמבר 2008	דצמבר 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	דצמבר 2004	הרכב משפחה
18.6	18.3	18.5	18.7	17.8	יחיד המקבל שיעור רגיל
3.8	4.4	4.8	5.5	6.5	יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
13.0	12.3	11.0	9.6	8.4	יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
17.7	18.2	18.7	19.3	20.0	הורה יחיד (בני 55 או פחות)
8.9	8.9	8.5	7.7	7.4	זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)
18.9	18.1	17.8	17.1	16.5	זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל
8.0	9.2	10.4	12.2	14.3	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")
5.9	5.7	5.5	5.1	4.8	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)



#### 4. הכנסות מעבודה

לוח 7, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות. ב-2007 שיעור המשפחות העובדות היה 28.1% וב-2008 28.6% (לעומת 25.5% ב-2004). עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2008 (אם כי **מספר** המשפחות העובדות ירד בשנים 2006-2008). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות עם שכר נמוך נותר יציב לעומת 2005, ב-2007 הוא ירד במעט וב-2008 הוא הוסיף לרדת. ב-2008 ל-62.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. יחד עם העלייה בשיעור המשפחות העובדות ב-2008 עלה שיעור המשפחות המשתכרות עד 2000 ש"ח (כלומר רמת השכר לא השתפרה).

לוח 7

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה,  
לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005-2008

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
3,500 +	-3,000 3,500	-2,000 3,000	-1,500 2,200	-1,000 1,500	-1 1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
<b>ינואר-יולי 2005</b>								
<b>7.5</b>	<b>7.8</b>	<b>19.2</b>	<b>21.1</b>	<b>21.9</b>	<b>22.5</b>	<b>26.2</b>	<b>37,240</b>	<b>סה"כ</b>
0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	יחיד
10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	יחיד+ ילדים
1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	זוג
11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	זוג+ ילדים
<b>אוגוסט-דצמבר 2005</b>								
<b>6.9</b>	<b>7.4</b>	<b>19.5</b>	<b>21.2</b>	<b>22.1</b>	<b>22.9</b>	<b>25.8</b>	<b>35,227</b>	<b>סה"כ</b>
0.0	0.1	8.4	19.0	28.1	44.4	15.4	9,109	יחיד
10.1	9.2	23.5	21.8	19.7	15.6	42.8	16,163	יחיד+ ילדים
0.9	3.4	13.9	15.7	36.1	30.0	24.8	2,253	זוג
10.0	13.5	25.6	24.2	16.1	10.6	25.3	7,702	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2006</b>								
<b>7.7</b>	<b>6.8</b>	<b>20.3</b>	<b>21.2</b>	<b>21.9</b>	<b>22.2</b>	<b>26.6</b>	<b>34,681</b>	<b>סה"כ</b>
0.0	0.1	9.6	18.9	28.4	43.0	16.3	9,321	יחיד
11.5	8.8	24.8	21.8	18.6	14.5	43.8	15,625	יחיד+ ילדים
1.6	3.8	13.8	15.9	37.6	27.2	26.4	2,296	זוג
11.0	12.1	26.1	24.6	15.6	10.5	26.0	7,439	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2007</b>								
<b>8.1</b>	<b>5.8</b>	<b>21.8</b>	<b>21.8</b>	<b>21.7</b>	<b>20.7</b>	<b>28.1</b>	<b>33,784</b>	<b>סה"כ</b>
0.0	0.1	11.1	19.6	29.5	39.7	17.6	9,413	יחיד
12.4	7.9	27.2	21.8	17.4	13.3	45.7	14,843	יחיד+ ילדים
2.2	3.8	13.8	18.2	37.5	24.5	26.9	2,265	זוג
11.6	9.5	27.3	25.9	15.5	10.2	28.2	7,263	זוג+ ילדים
<b>ממוצע 2008</b>								
<b>8.2</b>	<b>5.6</b>	<b>23.7</b>	<b>22.0</b>	<b>21.7</b>	<b>18.9</b>	<b>28.6</b>	<b>31,993</b>	<b>סה"כ</b>
0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	יחיד
13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	יחיד+ ילדים
3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	זוג
11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	זוג+ ילדים

## ה. יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אוגוסט 2005 – דצמבר 2008

### 1. אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה

כאמור, באוגוסט 2005 הוחל בהפעלת תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) במתכונת ניסיונית על-ידי תאגידי מחו"ל שחברו לחברות מישראל ושנבחרו לפי מכרז. התוכנית פועלת בארבעה אזורים בארץ ובכל אחד מהם הוקם מרכז תעסוקה אחד לפחות. מרכזים אלה אחראים לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי (במקום שירות התעסוקה) ומטפלים במקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובתובעי גמלה המתגוררים באזור הניסוי והחייבים במבחן תעסוקה כתנאי לקבלת הגמלה. עילת הזכאות של החייבים במבחן תעסוקה (מחוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) באזורי הניסוי מכונה בשם התוכנית – עילת מהל"ב / אורות לתעסוקה. מתכנני יעדי תעסוקה המוצבים במרכזי התעסוקה הם המופקדים על ההשמה בעבודה ועל מתן הסיוע הנדרש וכן על בניית תוכנית אישית לכל משתתף (ובהתאם להמלצות הוועדות המקצועיות במקרים שהופנו לאבחונים מיוחדים). בתוכנית האישית פעילות שבועית של 30-40 שעות ובה כלולות – נוסף על עבודה במשרה חלקית הפחותה ממכסת שעות זו – פעילויות שונות לקידום השילוב בעבודה. התוכנית עשויה לכלול הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, סדנאות לחיפוש עבודה וכן עבודה מעשית כדי לרכוש הרגלי עבודה, ולאחרונה אף אבחון תעסוקה. עבודה אפשר שתהא עבודה בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת – אך רק בגופים שלא למטרות רווח או בפרויקטים מיוחדים של גופים ציבוריים. במקרים המתאימים למסלולים שנקבעו ובמקרים מיוחדים החוק מאפשר לצמצם את מספר שעות התוכנית האישית לכדי מחצית או אף יותר, בהתאם למגבלותיו של המשתתף.

כדי לקדם את ההשתלבות בעבודה, מרכזי התעסוקה אמורים לסייע ולדאוג להסרתם של חסמים נוספים ליציאה לעבודה באמצעות שירותים תומכי עבודה: סיוע בטיפול ובשמירה על ילדים קטנים, תשלום נסיעות למקום העבודה ועוד.

קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נותרת בסמכות המוסד לביטוח לאומי, אך על פי אישור מתכנן יעדי התעסוקה שהמשתתף אכן עמד בתוכנית שהוכנה בעבורו. אי עמידה במלוא התוכנית או בחלקה כרוכה בשלילת גמלה לחודש, וסירוב לקבל עבודה – בחודשיים. החוק דאג גם להגן על מקבלי הגמלה, ומי שיראה את עצמו נפגע מהחלטות המתכנן רשאי לערער לפני ועדת ערר.

תוכנית אורות לתעסוקה החלה באוגוסט 2007, לאחר שהוכנסו מספר שינויים בתוכנית מהל"ב: שינוי הגדרת האוכלוסייה המופנית למבחן תעסוקה במסגרת התוכנית, הענקת

מענק התמדה בעבודה למשתתפים שהתחילו לעבוד או הגדילו את משרתם, שינוי המודל הכלכלי, וטיפול בעולים, אקדמאים, בעלי מוגבלויות ובעלי ותק רב במערכת הבטחת הכנסה לפי מסלולי טיפול מיוחדים (הרחבה בתיבה בפרק זה). בדצמבר 2007 הורחבה אוכלוסיית התוכנית ליישובים נוספים (נתניה, עין מאהל ובסמ"ה) ולכלל אוכלוסיית הערים נצרת, ירושלים ואשקלון.

## 2. מאפיינים דמוגרפיים

ערב פתיחת המרכזים, אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית אורות לתעסוקה דומה במאפייניה לשאר מקבלי הגמלה בעילות של חוסר תעסוקה ושכר נמוך. שיעור הנשים בקרב שתי אוכלוסיות אלו היה כ-63% ושיעור העולים כ-32%. בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, המשתתפים בתחילת התוכנית היו מבוגרים מהם במעט, אך שיעור החד-הוריות ושיעור הזוגות עם ילדים היו דומים בשתי האוכלוסיות.

בהשוואת השינויים בקרב משתתפי התוכנית לשינויים בקרב מי שאינם בתוכנית בתום שלוש שנים ליישום התוכנית (2008), בולטות ההתפתחויות האלה:

- שיעור הנשים עלה בקרב משתתפי אורות לתעסוקה בעוד שבשאר הארץ לא היה שינוי.
- שיעור המבוגרים בקרב משתתפי התוכנית ירד בצורה ניכרת ועלה אצל האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית, בעיקר בשל העברת בני 45+ מטיפול המרכזים לטיפול שירות התעסוקה.
- השינויים בשיעור היחידים, המשפחות החד-הוריות והעולים הם במגמה הפוכה בשתי קבוצות האוכלוסייה: שיעור העולים והמשפחות החד-הוריות עלה בצורה ניכרת אצל משתתפי התוכנית וירד אצל האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית. אצל היחידים המצב הפוך.

לוח 8

**מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה  
ובשאר הארץ, דצמבר 2005, נובמבר 2007 ודצמבר 2008**

לא משתתפים בתוכנית (חייבים במבחן תעסוקה)			משתתפים בתוכנית			המאפיין
דצמבר 2008	נובמבר 2007	דצמבר 2005	דצמבר 2008	נובמבר 2007	דצמבר 2005	
63.1	64.0	63.3	76.1	73.9	66.2	נשים
25.8	28.5	30.4	35.9	34.0	34.8	עולים
12.2	12.1	17.2	17.0	17.8	12.0	צעירים (עד גיל 30)
39.6	40.0	31.0	3.2	5.8	34.0	מבוגרים (יותר מעל 50)
45.1	44.2	41.9	21.2	23.1	39.9	יחידים*
22.2	23.5	25.6	52.9	50.4	28.9	חד-הוריות*
24.8	24.2	25.6	24.7	25.0	23.3	זוגות עם ילדים*

\* מתוך כלל המשפחות. שאר השיעורים חושבו מכלל הפרטים.



## 2. ביטוח זיקנה ושאיירים

### א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים ולשאייריו של מבוטח לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה זיקנה רמת חיים מינימלית סבירה. החלת ההסכם של פנסיה מקיפה חובה בישראל נכנסה בינואר 2009 לשנה השנייה, ותיאור ההסכם וסוגיות למחשבה ביחס להשלכותיו מפורטים בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007.

**קצבת הזיקנה** משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל המוחלט – 65 בנשים ו-70 בגברים – ובגיל המותנה רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004 הגיל המותנה היה 60-64 לנשים ו-65-69 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים: גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-69 מותנית במבחן הכנסות. הגיל המוחלט לגברים לא השתנה. גיל הזכאות המותנה לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: קודם ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות המוחלט לנשים הועלה בהדרגה מ-65 ל-70, ולפיכך הזכאות בגילים 62 (או 64) עד 69 מותנית במבחן הכנסות.

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במהלך 2008 יכלו לקבל קצבת זיקנה גברים ונשים שמלאו להם 61/66 שנים ושמונה חודשים בהתאמה בשנה זו. למעשה קבוצה זו כוללת גברים ונשים שמלאו להם 60/65 שנים בחודשים ספטמבר 2006 עד אפריל 2007. אנשים אלה יכלו לקבל קצבת זיקנה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2008. גם נשים עקרות בית שמלאו להן 66 שנים ושמונה חודשים בשנת 2008 (הגיעו לגיל המוחלט) יכלו לקבל בשנה זו את קצבתן.

בשנת 2009 יושלם תהליך ההעלאה ההדרגתית של גיל הזכאות המותנה לגברים ל-67 והשלב הראשון של ההעלאה ההדרגתית של גיל הזכאות המותנה לנשים ל-62.<sup>1</sup>

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. כמו כן, החל באפריל 2008 משולמת תוספת מיוחדת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר ל-10 השנים הראשונות ולא יותר מ-50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מהגיל המותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה. שיעור התוספת המיוחדת בעבור מבוטח שמלאו 80 שנה הוא 1% מ"הסכום הבסיסי".

**קצבת השאירים** משולמת לשאיריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת בגין ילדים ותוספת ותק, והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה כאמור לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

**השלמת הכנסה לקשישים ולשאירים** משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים שהכנסתם נמוכה, עד סכום ההכנסה למינימום קיום המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו.<sup>2</sup>

**גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי** – המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלוואן בידי הממשלה.

1 תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

2 מתוספת השלמת הכנסה מופחתת החל במארכ 2008 הכנסה מעבודה העולה על 20% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 24% (לזוג) והכנסה מפנסיה העולה על 13% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 20.5% (לזוג). הכנסה מעבודה העולה על סכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה העולה על סכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים, והכנסות מהון, מופחתות במלוואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.



זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיות המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

באפריל 2008 הוגדלו שיעורי קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות בשיעור של כ-1.9%. הקצבה הבסיסית ליחיד עלתה מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%, ולהרכיבי המשפחה אחרים היא עלתה בהתאם. בנוסף שולמה תוספת מיוחדת לקצבה בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי לזכאי שמלאו לו 80 שנה. תוספת זו הוגדרה בחוק כהפרש בין 17.5% לבין שיעור הקצבה הבסיסית ליחיד – 16.5%. זאת ועוד: קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה הוגדלו בהתאם לגיל הזכאי: הן הוגדלו בכ-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה ובכ-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

בינואר 2009 עודכנו קצבאות הזיקנה והשאיירים בשיעור של 4.5% בהתאם לשינויים שחלו ברמת המחירים במהלך 2008. זאת בהמשך לעדכון בשיעור של 2.8% שחל בינואר 2008.

**שירות הייעוץ לקשיש** – במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל. תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונות מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005. בשנת 2008 פעלו במסגרת השירות כ-4,500 מתנדבים ונערכו כ-414 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-128 אלף פניות לייעוץ.

**ב. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים - כללי**

בשנת 2008 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-630.9 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-104.9 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנים כ-85.4 אלף קשישים (בדצמבר 2008) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים וכ-24.5 אלף קשישים נכים המקבלים השלמה לנכות (ראו להלן סעיף ה'). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2008 בכ-2% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד בשיעור 0.3%.

לוח 1

**מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2008-2006**

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
0.9	0.2	1.1	735,796	728,891	727,516	<b>סך הכול</b>
						<b>זיקנה</b>
1.2	0.2	1.2	630,904	623,692	622,335	סך הכול
2.0	1.0	2.1	555,507	544,631	539,266	לפי חוק הבי"ל
-4.6	-4.8	-4.1	75,397	79,061	83,069	לא לפי חוק הבי"ל
						<b>שאיירים</b>
-0.3	0.0	0.1	104,892	105,199	105,181	סך הכול
-0.3	0.0	0.2	104,378	104,659	104,623	לפי חוק הבי"ל
-4.8	-3.2	-3.3	514	540	558	לא לפי חוק הבי"ל

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2008 בשיעור של 4.6%, זאת לאחר ירידה של 4.8% ב-2007. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה במספר העולים בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי העלייה המצומצמים, אוכלוסייה זו למעשה תלך ותקטן בהיקפה בחלוף השנים. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-12% בשנת

2008. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2008 ב-1.2%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 0.9%.

### ג. 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 1990-2001 גדל בהתמדה בעקבות ההצטרפות של עולים חדשים רבים למערכת, אך אחר כך הוא ירד בהדרגה (ראו תרשים 1), בעיקר כתוצאה של הירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות.

לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2008. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2008, הגיע ל-25.5% לעומת 25.9% בדצמבר 2007. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק עלה במעט והגיע ל-15.9%, ובקרב מקבלי קצבאות שאיירים לפי חוק הוא ירד והגיע ל-27.8%. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים: 95.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-74.5% ממקבלי קצבת שאיירים אלה בדצמבר 2008 היו זכאים להשלמת הכנסה.



**לוח 2**  
**מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים\***  
**דצמבר 2008**

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכול	סוג הקצבה
4,633	6,847	76,030	653,179	740,689	<b>קצבת זיקנה ושאירים – סך הכול</b>
23.9	22.0	46.6	23.1	25.5	% המקבלים השלמת הכנסה
1,011	1,930	47,996	511,459	562,396	קצבת זיקנה לפי חוק הבייל
53.7	35.2	39.5	13.5	15.9	% המקבלים השלמת הכנסה
266	257	16,704	56,574	73,801	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבייל
97.4	88.3	90.8	96.4	95.1	% המקבלים השלמת הכנסה
3,334	4,632	11,267	84,762	103,995	קצבת שאירים לפי חוק הבייל
8.8	12.6	11.1	31.6	27.8	% המקבלים השלמת הכנסה
22	28	63	384	497	קצבת שאירים שלא לפי חוק הבייל
63.6	57.1	49.2	80.5	74.5	% המקבלים השלמת הכנסה

\* כולל בן זוג ו/או ילדים בזיקנה וילדים בשאירים.

#### ד. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאיירים (להלן – "שתי הקצבאות"). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאיירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאיירים. ללא קשר לאיזו קצבה היתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ואת מחצית 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 2008 היו זכאים לשתי הקצבאות 85,410 אלמנות ואלמנים, בהם כ-94.5% נשים (לוח 3), המהוות כ-15.2% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. הסיבה הראשונה היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות כלל לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות, והסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

בדצמבר 2008 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,444 ש"ח, כשליש ממנה היא קצבת שאירים. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, משום שקצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה – 7.2% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כפול משיעור הנשים משום שאלמנים עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאיירים לעומת האלמנות הפטורות ממנו. זאת ועוד, נשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (842 ש"ח לעומת 723 ש"ח), עקב מספר שנות ותק גדול יותר שצברו גברים בני זוגן.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79.5 שנים לעומת 76.0 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 77.1 לעומת 72.3, בהתאמה.

לוח 3

**מאפייני מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2008**

נשים	גברים	סך הכול	
80,649	4,761	85,410	מספר מקבלים
6.9	14.0	7.2	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,438	2,534	2,444	קצבה ממוצעת (ש"ח)
842	723	836	מזה : חצי שאירים (ש"ח)
77.1	79.5	77.2	גיל ממוצע

**ה. מקבלי קצבת זיקנה לנכה**

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, שלאחריו משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור מערך הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לקשיש נכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות "קצבה חודשית נוספת" (ראו פרק נכות), ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, ונעה בין 214 ל-316 ש"ח לחודש כיום, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות ו"קצבה חודשית נוספת", אם הוא זכאי לה נוסף על קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2008 כ-24,459 קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות, כ-45% בהם נשים (לוח 4). כ-81% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2008 כ-2,379 ש"ח, כרבע ממנה השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת.

לוח 4

מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2008

נשים	גברים	סך הכול	
10,943	13,516	24,459	סך כל המקבלים
8,537	11,161	19,698	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,297	2,446	2,379	קצבה ממוצעת (ש"ח)
650	546	592	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
64.1	69.4	67.0	גיל ממוצע

ו. 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 2008 הוסיף לגדול אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ל-71.5%, ואחוז הגברים שקיבלו תוספת זו בשלוש השנים האחרונות נותר יציב, 92.9%. גם תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי נותרה ב-2008 ללא שינוי, 29.4% מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.6%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מהתוספת שקיבלו הנשים – 41.0% לעומת 21.3% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.1%-ו-29.8%, בהתאמה).

אחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים ב-2008 נותר יציב, 94.4%-ו-77.7%, בהתאמה. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2008 הוסיפה לרדת בקרב נשים וגברים כאחד, והפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 39.3% לגברים ו-24.6% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה והמשך העלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק, ביחוד תוספת ותק מרבית, וגידול בתוספת הוותק הממוצעת.

לוח 5

**מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים) 2008-2003 (דצמבר)**

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
<b>תוספת ותק</b>						
19.0	40.4	28.4	68.1	93.2	79.1	2003
24.0	38.9	31.2	70.6	90.1	80.0	**2003
19.6	40.6	28.7	68.8	93.1	79.4	2004
24.5	40.5	32.1	73.9	92.1	82.6	**2004
20.0	40.6	28.8	69.3	93.0	79.5	2005
24.6	38.8	31.2	73.4	91.5	81.9	**2005
20.4	40.8	29.1	70.0	92.9	79.8	2006
25.0	39.8	32.0	76.5	92.9	84.2	**2006
20.8	44.0	29.4	70.8	92.9	80.1	2007
25.2	41.0	31.6	78.0	94.4	85.7	**2007
21.3	41.0	29.4	71.5	92.9	80.4	2008
24.6	39.3	29.9	77.7	94.4	83.7	**2008
<b>תוספת דחיית קצבה</b>						
2.2	2.4	2.3	13.0	14.6	13.7	2003
2.5	1.6	2.1	15.0	9.4	12.3	**2003
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2004
1.9	2.0	2.0	11.5	11.4	11.4	**2004
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2005
2.1	2.6	2.3	12.2	14.3	13.2	**2005
2.2	2.5	2.3	13.1	14.5	13.7	2006
2.0	2.8	2.4	10.7	14.7	12.6	**2006
2.2	2.4	2.3	12.9	14.4	13.5	2007
2.6	2.5	2.0	8.4	13.2	10.4	**2007
2.2	2.5	2.3	12.8	14.6	13.5	2008
1.9	3.6	2.5	9.6	18.5	12.8	**2008

\* כלל המקבלים.  
\*\* המצטרפים החדשים.



## ז. תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה משולמת למי שהגיע לגיל פרישה בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה ושיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2008 תוספת דחיית קצבה עלה במעט ל-14.6%, לאחר שהיה יציב בשלוש השנים הקודמות, ואחוז הנשים שקיבלו תוספת זו הוסיף לרדת במעט ל-12.8%. אחוז הגברים והנשים בקרב המצטרפים החדשים בשנת 2008 שקיבלו תוספת זו עלה, בייחוד בקרב גברים, והגיע לכ-18.5% ו-9.6%, בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה ב-2008 נותרה יציבה: 2.5% לגברים ו-2.2% לנשים, והתוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 17%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים. התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2008 היתה גבוהה קצת יותר מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.5% ו-2.3%, בהתאמה. כמו כן, בשנת 2008 חל גידול בשיעור התוספת הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים הגברים וירידה מסוימת בקרב הנשים. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.5% לעומת 17%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל הפרישה מאשר כלל המקבלים. בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הזכאות שלהן ל-64 שנה והגיל המוחלט ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת החלת החוק.

## ח. רמת הקצבאות

בשנת 2008 ירדה קצבת הזיקנה הבסיסית בשיעור של 0.4% ריאלית, לאחר שעלתה באופן עקבי בארבע השנים שלפני כן, זאת למרות הגידול בקצבה שחל באפריל 2008 (מעבר לעדכון השוטף) למעשה הגידול במחירים בשנת 2008 היה גבוה יותר. עם זאת, קצבת הזיקנה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע נותרה ללא שינוי – 15.2%. גם קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה ירדה ריאלית בשנת 2008 בשיעור של 1%, לאחר שעלתה בעקביות בארבע השנים שלפני כן.

קצבת השאירים הבסיסית הוסיפה לגדול ריאלית ב-2008 אך באופן זניח, אולם קצבת השאירים עם השלמת הכנסה ירדה ריאלית בשיעור של כ-1%, לאחר שעלתה באופן עקבי בארבע השנים שלפני 2008.

לוח 6

**סכום\* קצבת זיקנה ושאירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2008-2002**

אלמנה עם 2 ילדים**		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	
30.8	2,358	23.3	1,789	15.6	1,193	2002
31.5	2,338	23.4	1,738	15.6	1,158	2003
30.6	2,347	22.8	1,745	15.2	1,163	2004
30.2	2,338	22.8	1,768	15.2	1,178	2005
29.9	2,346	23.0	1,802	15.3	1,202	2006
29.5	2,350	22.8	1,818	15.2	1,212	2007
29.5	2,336	22.9	1,814	15.2	1,208	2008
		23.9	1,888	15.9	1,263	2008 – זכאי שמלאו לו 80 שנה

\* לאחר ההפחתה שהונהגה בקצבת הזיקנה במהלך התקופה יולי 2002 עד יוני 2006.  
 \*\* לא כולל קצבאות ילדים.

**ט. היקף התשלומים**

ב-2008 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 0.9%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית בשיעור של 2% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 3.2%. 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 והשאירים הגיע ב-2008 ל-19.4%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2008 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 1.4% שהיה גבוה

פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – זיקנה ושאיירים

יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2008 ירד ל-37.7%.

לוח 7

**תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), 2003-2008**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	סוג הקצבה
<b>מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)</b>						
18,425	17,461	17,165	16,257	15,780	15,551	<b>סך כל התשלומים</b>
14,842	13,920	13,628	12,910	12,615	12,296	לפי חוק הב"ל
3,583	3,541	3,537	3,347	3,165	3,255	שלא לפי חוק הב"ל
<b>מחירי 2008 (במיליוני ש"ח)</b>						
18,425	18,261	18,049	17,451	17,160	16,843	<b>סך כל התשלומים</b>
14,842	14,558	14,330	13,859	13,718	13,318	לפי חוק הב"ל
3,583	3,703	3,719	3,592	3,442	3,525	שלא לפי חוק הב"ל



### 3. ביטוח סיעוד

#### א. כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינם, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאינם. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין – דהיינו שירות סיעודי – נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש ושגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטיות/ים העוברים הכשרה מתאימה. החל ביולי 2008, בעקבות אישורה של הצעת חוק פרטית, קשיש שמלאו לו 90 שנה יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, מרפאה או במוסד ציבורי.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי החל להפעיל ממאס 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית בשלושה אזורים. התוכנית תאריך שנתיים, ובמסגרתה יוכלו קשישים המתגוררים באזור הניסוי לבחור בגמלת סיעוד כספית בתנאי שצברו 6

נקודות לפחות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך שישה ימים בשבוע<sup>1</sup>.

מינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור של 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, גמלה בשיעור של 150% ממנה וגמלה בשיעור של 168% ממנה. בינואר 2008 עודכנו הגמלאות בשיעור של 2.8% בהתאם לגידול בסכום הבסיסי (עקב עליית המחירים במהלך 2007), שממנו נגזרות הגמלאות. החל בינואר 2009 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 4.5% בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2008.

החוק קבע שעל שר הרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו 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.

## ב. תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2008 ירד בשיעור של 1.7%, לאחר שעלה בהתמדה בארבע השנים הקודמות והגיע לכ-74.1 אלף. מספר התביעות הראשונות ב-2008 ירד ב-3.7% בהשוואה ל-2007 ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) ירד במעט בשיעור של 0.26%. עקב כך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2008 עלה ל-59.1%.

1 נציין שהסדרים של חופש בחירה לקשישים במסגרת גמלאות סיעוד קיימים בכמה מדינות מערביות והם פורטו בסקירה השנתית לשנת 2005.

לוח 1

**תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2002-2008**

שנה	תביעות	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות שאושרו *
2002	71,007	4.3	51.8	44.3
2003	63,928	-10.0	55.7	43.2
2004	71,246	11.4	58.6	43.5
2005	71,568	0.5	59.9	46.7
2006	72,257	1.0	58.2	49.2
2007	75,375	4.3	58.2	47.3
2008	74,085	-1.7	59.1	47.4

\* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית.

בשנת 2008 עלה במעט שיעור התביעות שאושרו ל-47.4%. שיעור התביעות שאושרו מקרב התביעות הראשונות ב-2008 הגיע ל-54.3% לעומת 53.7% ב-2007, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו נותר ללא שינוי – 42.7%. העלייה בשיעור התביעות הראשונות שאושרו ב-2008 מתבטאת בירידה מסוימת באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL<sup>2</sup> – ובעלייה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנת 2008 ל-28.3% לעומת 28.8% בשנת 2007, ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע ל-16.3% לעומת 15.7% בשנה הקודמת. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא בוצעה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2008 בכ-4.9% והגיע ל-131.5 אלף בממוצע חודשי. מספר הזכאים לגמלה מ-1991 ועד 2008 עלה ב-309%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספר הקשישים באותה תקופה. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק, לשיא של 15.3% בשנת 2008.

2 מבחן הבדק את המוגבלות ביצוע פעולות היומיום (אכילה, הלבשה, רחצה, נידות בבית, הפרשות).

לוח 2

**זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2002-2008**

שיעור כיסוי***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	
14.8	1.8	758.1	6.5	112.3	2002
14.7	1.5	769.3	0.6	113.0	2003
14.5	1.5	780.5	0.4	113.4	2004
14.5	1.8	794.9	1.4	115.0	2005
14.8	2.4	813.8	4.6	120.3	2006
15.1	2.8	836.5	4.3	125.5	2007
15.3	2.8	860.0	4.9	131.5	2008

\* ממוצע חודשי.

\*\* אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתון לשנת 2008 הוא אומדן.

\*\*\* מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים. החל באמצע שנת 2004 גיל הפרישה עלה בהדרגה מ-65 ל-67 בגברים ומ-60 ל-64 (בשני שלבים) בנשים. לכן, מספר הקשישים לפי גיל הפרישה הישן היה גדול יותר ושיעור הכיסוי קטן יותר.



לוח 3

**זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת הגמלה  
(ממוצע חודשי), 2008**

אחוזים	מספרים מוחלטים	
<b>100.0</b>	<b>131,460</b>	<b>סך הכול</b>
		<b>מין</b>
29.1	38,296	גברים
70.9	93,164	נשים
		<b>גיל</b>
1.0	1,270	עד 64*
4.8	6,368	69-65
12.4	16,340	74-70
21.0	27,658	79-75
28.0	36,816	84-80
32.7	43,008	+85
		<b>הרכב משפחה</b>
47.0	61,782	גרים בגפם
39.8	52,340	גרים עם בן זוג
13.2	17,338	גרים עם בניהם או אחרים
		<b>ותק בישראל</b>
75.7	99,459	ותיקים
24.3	32,001	עולים** – סך הכול
2.6	3,378	מזה: עלו אחרי שנת 1999
		<b>רמת גמלה</b>
57.4	75,556	גמלה נמוכה (91%)
25.0	32,824	גמלה גבוהה (150%)
17.6	23,080	גמלה גבוהה מאוד (168%)

\* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.  
\*\* אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2008 מעלה שקרוב לרבע (24.3%) מהזכאים הם עולים שעלו לישראל אחרי שנת 1989, בהם 2.6% עלו אחרי שנת 1999 והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, קרוב לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (60.7%) בני 80 ויותר. רק 4.8% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.8%) מן הזכאים מתגוררים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.0%) מתגוררים בגפם, ואחד מכל שבעה (13.2%) מתגוררים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-57.4% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולרבע אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150% ממנה. לשאר המקבלים, כ-17.6%, אושרה זכאות ברמה גבוהה מאוד – 168% ממנה.

### ג. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של הספקים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. לאחרונה דחה בית המשפט את העתירות נגד המכרז האחרון שפורסם בשנת 2008, שבו נדרשו בין היתר חברות הסיעוד לשפר את זכויותיהם של העובדים בסיעוד, ובתחילת 2009 המכרז פורסם מחדש. ספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי.

לוח 4 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2008 לפי סוג נותן השירותים. בסך הכול סיפקו נותני השירותים בדצמבר 2008 כ-6.8 מיליוני שעות טיפול אישי בבתייהם של הזכאים לגמלת סיעוד. כ-4.8 מיליוני שעות סיפקו ארגונים פרטיים (70.5%); כ-1.1 מיליוני שעות סיפקו ארגוני מט"ב (16.2%), והשאר, כ-0.9 מיליוני שעות (13.3%), סיפקו עמותות ציבוריות.

לוח 4

**מספר שעות טיפול אישי בבית שסופקו, לפי סוג נותן השירותים, דצמבר 2008**

מספר שעות טיפול אישי בבית		סוג נותן שירותים
אחוזים	מספרים (אלפים)	
100.0	6,855	סך הכול
70.5	4,833	ארגון פרטי
16.2	1,111	מט"ב
13.3	912	עמותה

לוח 5 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2008 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר זכאי הגמלה.

הרוב המכריע (98.1%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2008 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. 7.1% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 18.3% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.4% קיבלו משדר מצוקה. 70.1% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 9% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

לוח 5

**מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2008**

אחוז המקבלים את השירות		מספר המקבלים	סוג השירות
כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
-	-	182,967	סך הכול*
70.1	98.1	131,630	טיפול אישי בבית
9.0	7.1	9,505	טיפול אישי במרכז יום
0.3	18.3	24,526	מוצרי ספיגה
0.4	12.4	16,701	משדר מצוקה
0.8	0.5	605	שירותי מכבסה

\* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה – כ-134.2 אלף.

## ד. היקף התשלומים

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

בשנת 2008 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד הגיע לכ-3.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2008): כ-3.1 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני התלות. סכום של 78 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 6). כמו כן הועבר סכום של 79.1 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

### לוח 6

#### סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (אלפי ש"ח, מחירי 2008), 2003-2008

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2003	2,665.6	2,467.9	62.5	24.9	107.1	3.2
2004	2,687.4	2,480.8	66.4	37.5	99.9	2.7
2005	2,734.6	2,522.2	74.6	39.9	95.4	2.5
2006	2,856.9	2,665.7	64.8	31.5	92.4	2.4
2007	3,212.9	3,012.1	73.9	37.3	87.2	2.4
2008	3,300.3	3,120.2	79.1	20.7	78.0	2.3

\* העברות למשרד הרווחה ולקופת חולים כללית להכנת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

בשנת 2008 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בכ-2.7% במחירים קבועים (מחירי 2008). תשלומי הגמלאות גדלו ב-3.6% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים ירדה בשנת 2008 בשיעור של 0.3%.

## 4. ביטוח ילדים

### א. כללי

**קצבת ילדים** – קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, ומשנת 2002 ירדה מאוד רמתה של קצבת הילדים בעקבות תוכניות כלכליות רבות.

ב-2008 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2007 כיוון שהן עודכנו בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה. אף על פי כן גם השנה נמשכה הפגיעה המתמשכת בילדים שראשיתה כאמור ב-2002 עם הקיצוצים הגדולים בקצבאות הילדים. הפגיעה המתמשכת נובעת גם ובעיקר מהחלטה לשלם קצבה אחידה לילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ("ילדים חדשים") שמקומם במשפחה שלישי ויותר. בעבורם משולמת קצבה השווה לקצבאות שני הילדים הראשונים לעומת הקצבה הגבוהה יותר לילדים שנולדו לפני יוני 2003 ("ילדים ותיקים"), ושמקומם במשפחה דומה.

כניסתם של ילדים חדשים למערכת ויציאתם של ילדים ותיקים ממנה הורידו גם בשנת 2008 את התשלומים לקצבאות ילדים לעומת 2007. ב-2008 הסתכם התשלום לקצבאות הילדים בכ-4.84 מיליארד ש"ח לעומת 4.94 מיליארד ש"ח ב-2007 (במחירים קבועים) – ירידה של כ-100 מיליון ש"ח. מלבד התחלופה בתשלום לילדים החדשים השלישיים ויותר, הירידה בתשלומים השנה נובעת גם מירידה של התשלום לתוספת משפחה (ראו להלן "תוספת משפחה").

הפגיעה המצטברת באוכלוסיית הילדים בשש השנים האחרונות הובילה לפער הניכר בתשלומים לקצבאות הילדים בתקופה זו: מ-8.3 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.8 מיליארד ש"ח ב-2008 – ירידה ריאלית של כ-42%. בהשוואה ל-2007, מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2008 גדל ב-1.4% ומספר הילדים שבעבורם שולמו קצבאות גדל ב-1.7%.

**מענק לימודים** – נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2008 קיבלו מענק לימודים כ-145 אלף ילדים. עלות המענק ב-2008 הסתכמה בכ-147 מיליון ש"ח.

**תוספת משפחה** – ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד. עד דצמבר 2005 היתה הקצבה 101 ש"ח לילד, ומינואר 2006 היא הועלתה ל-104 ש"ח. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2008 שולמה קצבה זו לכ-22 אלף משפחות (שבהן כ-35 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). בשנת 2008 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-45 מיליון ש"ח, לעומת 58 מיליון ש"ח ב-2007 ו-62 מיליון ש"ח ב-2006. הירידה נובעת מן הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות בשנה זו – ירידה של 2.3% לעומת 2007, בדומה לשנתיים האחרונות.

## ב. השינויים במערכת קצבאות הילדים בשנים 2002-2008

מסכת הקיצוצים בקצבאות הילדים בשנים 2002-2006 עוגנה בארבע תוכניות כלכליות. בשנת 2002 יושמו שתיים מהן: חוק ההסדרים לשנת 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית. בחוקים אלו נקבע כי נקודת הקצבה לא תעודכן, וקצבאות הילדים יקוצצו בשנה זו קיצוץ אחיד של 15%. זו היתה הפעם הראשונה שקצבאות הילדים שולמו על פי מפתח של 0.88 נקודת קצבה ולא על פי נקודת קצבה מלאה.

סדרת ההפחתות בקצבאות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבאות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה ללא קשר למקומו של הילד במשפחה. מאוגוסט 2003 קיבלו ילדים שנולדו מיוני 2003 קצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה), ללא קשר למקומם במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבאות לכל הילדים לא תיעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני. מדיניות ההפחתה בקצבאות הונעה אפוא בראש ובראשונה משיקולים של צמצום ההוצאה הציבורית, שכן לולא כך היה אפשר לקבוע קצבה אחידה לילד ברמה של כ-250 ש"ח לחודש. עוד נקבע בתוכנית ההבראה כי תהליך ההשוואה והפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך יבוצע בהדרגה בתקופה אוגוסט 2003–ינואר 2009.

תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבאות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת בנוגע לעדכון כל קצבאות המוסד לביטוח לאומי: קצבאות הילדים לא עודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף 2005.

מדיניות הקיצוצים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 הופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבאות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח בתקופה פברואר-יוני 2004 ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004-דצמבר 2005 מהקצבאות לילד הרביעי ואילך. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ופג גם תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן. מינואר 2006 קצבת הילדים מעודכנת, כיתר הקצבאות, על-פי ה"סכום הבסיסי"<sup>1</sup> ולאחר שעודכנה לפי מדד המחירים לצרכן נקבע גובה הקצבה לילד אחד ל-148 ש"ח. זאת ועוד: ב-2006 הופסק הקיצוץ ההדרגתי בקצבאות הילדים הוותיקים ומשכך שיעורי הקצבאות הוקפאו על פי רמתם ב-2006 גם ל-2007 עד 2009. בינואר 2007 לא עודכנו הסכומים הבסיסיים, עקב מדד שלילי, והקצבאות בשנה זו נשארו כשהיו ב-2006. בשנת 2008 עודכנו קצבאות הילדים בהתאם לעליית המדד בשנה שחלפה. גובה הקצבה לילד אחד עודכן ל-152 ש"ח.

### ג. רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2008

עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה ברמה של 171.3 ש"ח (במחירי 2005). מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. סכום זה היה בשנת 2008 152 ש"ח לעומת 148 ש"ח ב-2007. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-152 ש"ח לילד, וקצבת הילד השלישי עלתה מ-178 ש"ח ב-2007 ל-182 ש"ח ב-2008. קצבאות הילד הרביעי ואילך עלו מ-329 ש"ח ל-337 ש"ח. העלייה בקצבאות הילדים באה לאחר ירידה בגובה הקצבאות בשנים 2002-2004, כחלק ממדיניות הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוארה לעיל. קצבת הילדים החדשים, שנולדו לאחר יוני

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

2003, המשולמת ללא תלות במקומם במשפחה, היא כקצבת שני הילדים הראשונים – 152 ש"ח.

בתרשים 1 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 1993-2008.<sup>2</sup> משנת 1993 שבה קצבת הילדים להיות אוניברסלית, ועד 2001 הקצבה הממוצעת לילד עלתה במתינות בכ-13.3% – מ-283.3 ש"ח ל-321 ש"ח. "חוק הלפרט" שיושם בשנת 2001 הביא בתקופה זו את הקצבה הממוצעת לילד לשיאה, ומשנת 2002 החלה הקצבה לרדת ירידה חדה, עד להתייצבותה היחסית ב-2005. סדרת הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט הפחיתה את הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2002-2005 בכ-50%.



לוח 1 מציג את נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2002-2005 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2006-2008. בלוח 2 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

2 הקצבה הממוצעת לילד חושבה באמצעות חלוקה של סך כל התשלומים לקצבאות ילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.



לוח 1

**נקודות קצבה למשפחה ב-2002-2005 ובמונחי "הסכום הבסיסי"  
ב-2006-2008 לפי מספר הילדים**

מועד	1	2	3	4	5	6
ינואר 2002	1.00	2.00	3.96	8.00	13.00	18.00
מארס 2002	0.88	1.76	3.52	7.08	11.48	15.88
יולי 2002	0.85	1.70	3.39	6.81	11.04	15.27
אוגוסט 2003*	0.84	1.68	2.82	5.48	8.53	11.58
פברואר 2004	0.70	1.40	2.40	4.91	7.82	10.73
יולי 2004	0.70	1.40	2.36	4.72	7.40	10.08
ינואר 2005	0.70	1.40	2.31	4.41	6.76	9.10
2006-2008	1.00	2.00	3.20	5.42	7.64	9.86

\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים כקצבת הילד הראשון, ללא תלות במקומם במשפחה.

לוחות 1 ו-2 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004.

מלוח 2, המציג את סכומי הקצבאות בשנים 2002-2008 לפי מספר הילדים במשפחה, עולות כמה עובדות:

- סכום הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירד מינואר 2002 עד ינואר 2005 ב-31%. בתחילת 2006 עלתה הקצבה בכ-20%.<sup>3</sup> בשנת 2007 הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירדה בשיעור קטן של פחות מ-1%. בשנת 2008 הירידה בסכום הקצבה היתה גדולה יותר – של 2% לעומת שנת 2007.
- משפחה שבה 3 ילדים קיבלה ב-2005 57% מהסכום שקיבלה בינואר 2002. ב-2006 הקצבה הריאלית למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-17% ובשנת 2008 שוב נצפתה ירידה של כ-2%.
- משפחה שבה 5 ילדים קיבלה ב-2005 כמחצית הקצבה שקיבלה בינואר 2002.

3 כל השיעורים חושבו במונחים ריאליים.

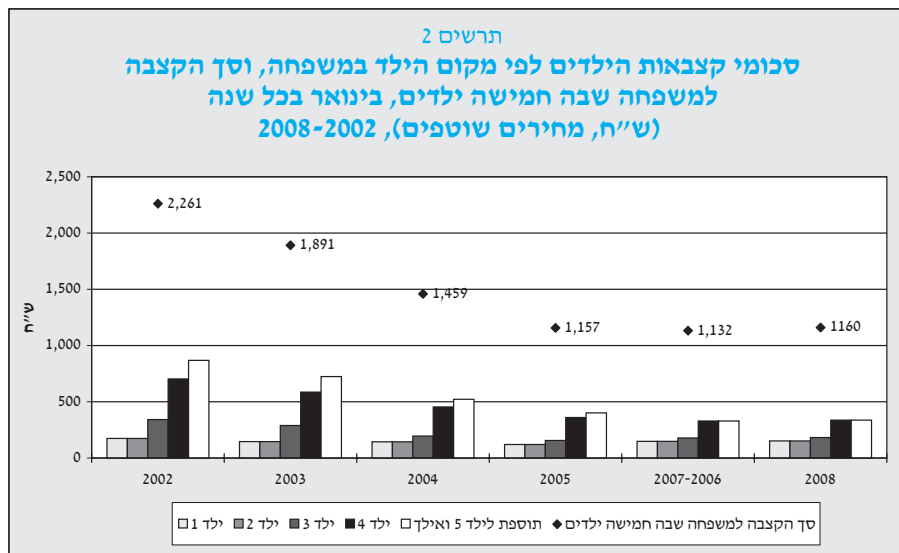
לוח 2

**קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה  
לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2008-2002**

תוספת לכל ילד נוסף	5	4	3	2	1	מועד
						ינואר 2002
868	868	703	342	174	174	לילד
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה
						מארס 2002
754	754	610	301	151	151	לילד
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה
						יולי 2002
724	724	586	289	146	146	לילד
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה
						אוגוסט 2003*
522	522	454	195	144	144	לילד
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה
						פברואר 2004
498	498	430	171	120	120	לילד
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה
						יולי 2004
459	459	404	164	120	120	לילד
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה
						ינואר 2005
401	401	360	156	120	120	לילד
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה
						2007-2006
329	329	329	178	148	148	לילד
329	1,132	803	474	296	148	למשפחה
						2008
337	337	337	182	152	152	לילד
337	1,160	823	486	304	152	למשפחה

\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים כקצבת הילד הראשון, ללא תלות במקומם במשפחה.

בתרשים 2 שלהלן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים בשנים 2002-2008 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. הקצבה משפחתית פחתה משנת 2003 ועד שנת 2008 בכ-37% והגיעה לכדי 1,160 ש"ח.



#### ד. מקבלי קצבאות ילדים

לוחות 3 ו-4 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה. מספר המשפחות שנוולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנוולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף ה' להלן.

בשנת 2008 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-995 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.4% בהשוואה ל-2007, והוא דומה לגידול שנצפה בין 2006 ל-2007. שיעור הגידול במספר המשפחות היה גבוה בשנתיים האחרונות לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004, בשיעור של 0.4%-0.7%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ב-2008 לכ-2,372 אלף בממוצע לחודש. הגידול במספר הילדים השנה דומה לגידול שהיה ב-2007 – כ-1.6%. ממוצע המשפחות השנתי עם ילד

אחד גדל בשיעור נמוך (0.3%) ביחס ל-2007, כ-323 אלף, אך גדל מספר המשפחות עם שני ילדים ויותר בשיעור של כ-2%.

לוח 3

**משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה  
(ממוצע חודשי), 2008-2000**

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
39.0	35.6	77.4	167.6	280.9	327.8	928.2	2001
39.9	36.6	78.1	169.1	283.4	327.9	935.0	2002
40.8	37.4	78.9	171.3	285.6	324.9	939.1	*2003
41.7	37.9	79.9	174.4	288.5	323.2	945.6	2004
42.4	38.5	81.3	178.6	292.8	322.7	956.3	2005
43.0	39.3	82.7	183.2	298.3	321.8	968.3	2006
43.1	39.8	84.4	188.5	303.0	321.8	980.6	2007
43.5	40.3	86.2	194.4	307.5	322.9	994.8	2008
<b>אחוזים</b>							
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	35.2	100.0	2000
4.2	3.8	8.3	18.1	30.3	35.3	100.0	2001
4.3	3.9	8.3	18.1	30.3	35.1	100.0	2002
4.4	4.0	8.4	18.2	30.4	34.6	100.0	*2003
4.4	4.0	8.4	18.5	30.5	34.2	100.0	2004
4.4	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
4.4	4.1	8.6	18.9	30.8	33.2	100.0	2006
4.4	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0	2007
4.4	4.1	8.7	19.5	30.9	32.5	100.0	2008

\* בשל תקלה טכנית בקובצי הילדים המנהליים לחודשים יוני עד אוקטובר 2003, מספר הילדים נאמד על-פי שליפות של נתונים מתוך מערכת ענף ילדים מראשית חודשים אלו.

לוח 4

**ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי),  
2008-2000**

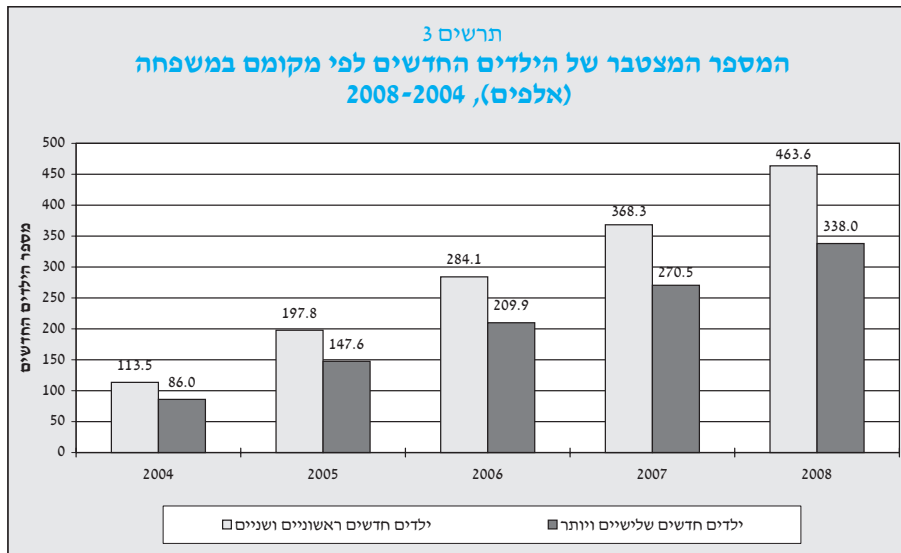
מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	*2003
85.3	79.6	159.5	333.9	622.4	945.6	2,226.4	2004
86.7	80.9	162.3	340.8	633.6	956.3	2,260.6	2005
87.3	82.2	164.9	348.1	646.5	968.3	2,297.3	2006
87.5	82.9	167.4	355.8	658.9	980.6	2,333.1	2007
87.8	83.8	170.0	364.4	671.8	994.8	2,372.5	2008
<b>אחוזים</b>							
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001
3.8	3.5	7.1	14.8	27.9	42.9	100.0	2002
3.8	3.6	7.1	14.9	27.9	42.7	100.0	*2003
3.8	3.6	7.2	15.0	27.9	42.5	100.0	2004
3.8	3.6	7.2	15.1	28.0	42.3	100.0	2005
3.8	3.6	7.2	15.2	28.1	42.1	100.0	2006
3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	42.0	100.0	2007
3.7	3.5	7.2	15.4	28.3	41.9	100.0	2008

\* ראו הערה בלוח 3.

## ה. "ילדים חדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה<sup>4</sup>. מדיניות זו הובילה מטיבה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה. כך למשל, בשנת 2008 הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד הילד הרביעי לפני יוני 2003 ובשנייה הוא נולד לאחר יוני 2003 הוא 185 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2005 כ-146 אלף ב-2007 כ-145 אלף וב-2008 כ-155 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2008 לכ-726 אלף – 30% מתוך כ-2.4 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2008, כ-42% (כ-306 אלף), הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים.



4 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007 ו-152 ב-2008.

תרשים 3 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2008. מן התרשים אפשר ללמוד כי בשנים 2005-2007 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ויותר בכל שנה, וב-2008 נוספו כ-64 אלף ילדים שלישיים ויותר. בסוף שנת 2008 הגיע מספרם הכולל לכ-306.3 אלף ילדים.

מספר הילדים החדשים במוצע לחודש היה ב-2008 כ-726 אלף, מתוכם כ-420 אלף הם ילדים ראשוניים או שניים (המהווים כ-58% מכלל הילדים החדשים). עד 2008 מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא כ-504.6 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא כ-726 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

## ו. מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,323 ש"ח ב-2008) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (735 ש"ח).

ב-2008 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-80.4 אלף משפחות, כ-56 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק עלה מ-141 אלף ב-2007 ל-145.5 אלף ב-2008. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-58% (כ-85 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

## ז. היקף התשלומים

מנתוני לוח 7 עולה כי בשנת 2008 התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאלי בשיעור של כ-2% לעומת 2007. ירידה זו נובעת משתי סיבות: ראשית, כניסתם של ילדים חדשים למערכת, שבעבורם משולמת קצבה נמוכה בהשוואה לילדים הוותיקים

שיוצאים ממנה (הכוונה כמובן לילדים שמקומם במשפחה הוא שלישי ויותר). הסיבה השנייה היא ירידה ריאלית של כ-22% בתשלומים לתוספת המשפחה, מכ-58 מיליון ש"ח ב-2007 לכ-45 מיליון ב-2008.

הירידה בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.5% בשנת 2008. ביחס לשנת 2007 חלקם של תשלומי ילדים נשאר דומה.

לוח 7

**התשלומים עבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2008), 2000-2008**

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2008	מחירים שוטפים	מחירי 2008	מחירים שוטפים	מחירי 2008	מחירים שוטפים	
150.1	128.8	7,934.9	6,808.7	8,085.1	6,937.6	2000
179.5	155.8	8,546.6	7,415.5	8,726.2	7,571.3	2001
165.7	151.9	7,146.9	6,553.7	7,312.6	6,705.7	2002
165.3	152.6	6,406.9	5,914.4	6,572.1	6,067.8	2003
166.1	152.7	5,017.0	4,612.2	5,183.1	4,764.9	*2004
163.6	152.4	4,624.9	4,308.2	4,788.5	4,460.7	2005
163.8	155.8	5,037.1	4,791.2	5,201.0	4,947.0	2006
164.3	157.1	5,003.0	4,783.3	5,167.4	4,940.5	2007
165.4	165.5	4,896.7	4,896.7	5,062.2	5,062.2	2008

\* התשלומים מ-2004 כוללים, נוסף על קצבאות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור תוספת משפחה.

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2001-2008 במחירים קבועים. ההתפתחות של היקף התשלומים משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2002-2005. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004, שבעקבותיו ירד היקף התשלומים ביותר מ-20%. בשנת 2006 עלה בכ-400 מיליוני ש"ח היקף התשלומים בזכות העלייה בקצבת שלושת הילדים הראשונים.



לולא הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות בשנים האחרונות, ההוצאה החזויה לקצבאות הילדים ב-2008 היתה אמורה להיות יותר מ-8 מיליארד ש"ח, כפול מזו שהיתה בפועל.





## 5. ביטוח אמהות

### א. כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדות 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 מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועבר למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילדת המגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

1. בחודש ינואר מדי שנה הוא מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק, ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.

2. בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

מאפריל 2005, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז בלידת פג הוגדל בכ-50%. עלות התוספת מסתכמת בכ-115 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

מינואר 2007, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז הוגדל ב-12.1%. עלות התוספת מסתכמת ב-151.6 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

**הוצאות הסעה לבית חולים** – המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת. בשנת 2008 חלה הקלה בתנאי זכאות להסעה לבית חולים. לפני כן, יולדת היתה זכאית להסעה רק אם היא גרה במרחק רב מבית החולים. מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה.

**מענק לידה** – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני לייילוד, והוא משולם במישרין ליוולדת. עד יולי 2002 שיעור המענק ליוולדת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק ליוולדות ילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק 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 במשך 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. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק (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 ליוולדת 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. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היוולדת לקבלם. 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 תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

**קצבת לידה** – הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מ"הסכום הבסיסי", והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

**גמלה לשמירת היריון** – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא 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

האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע, והיום 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 במשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת במשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. בשנת 2008 קצבה זו שולמה ב-10 מקרים.

## ב. מגמות עיקריות

ב-2008 נמשכה העליה במספר הלידות ביחס לאוכלוסיית הנשים בגיל הפריור: ב-2008 שולמו מענקי לידה ל-152 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של כ-3% לעומת שנת 2007. באותם שנים מספר הנשים בגיל הפריור (בנות 15-44) עלה בפחות מ-2%. נתונים אלה תואמים את הדיווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שלפיו שיעור הפריור שהיה בירידה רצופה מאז שנות ה-60, עלה לראשונה בשנת 2006 מ-2.84 ב-2005 ל-2.88 ב-2006 ומוסיף לעלות.

כ-45,500 מהלידות ב-2008 היו לידות ראשונות, כ-42,300 היו לידות שניות וכ-64,200 היו שלישיות ואילך כמוצג בלוח 2. כמו כן כ-3,500 היו לידות תאומים וכ-100 היו לידות שלישיות ואילך.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2008, כ-2,500 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ומספרם עלה בכ-2.5% ב-2007 ובכ-5% ב-2008.

ב-2008 קיבלו דמי לידה כ-94 אלף נשים לעומת כ-86 אלף נשים ב-2007 – עלייה של כ-9% לעומת עלייה של כ-3% במענקי לידה, כאמור לעיל. כלומר חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים שקיבלו מענק לידה עלה מ-58% ב-2007 לכ-62% ב-2008. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה מוסיף לעלות והגיע לכ-31 ב-2008 (לעומת כ-30 ב-2007 ו-28.7 ב-1988) והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל

האוכלוסייה. כ-96% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 91% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – 4% – עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

לוח 1

**נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי),  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-2008**

קיבלו דמי לידה			קיבלו מענק אשפוז		שנה
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	סך הכול	אחוז שינוי	מספרים מוחלטים	
70.0	52.4	70,641	8.5	134,720	2000
68.8	53.9	71,176	-2.0	132,044	2001
68.2	53.2	71,317	1.6	134,187	2002
69.3	51.9	73,948	6.1	142,363	2003
70.6	54.1	77,505	0.7	143,387	2004
66.8	53.9	77,025	-0.3	142,890	2005
70.0	57.6	83,285	0.5	143,599	2006
69.5	58.4	88,285	2.5	147,245	2007
69.4	61.5	93,630	3.5	152,319	2008

\* ל-1,000 נשים. מקור למספר המועסקות: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2

התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2008-2000

שנה	סה"כ	1	2	3	+4
2000	100.0	30.1	25.8	18.0	26.0
2001	100.0	29.7	26.2	18.1	26.0
2002	100.0	29.5	26.2	18.1	26.3
2003	100.0	29.6	26.6	18.2	25.6
2004	100.0	29.9	26.8	18.4	25.0
2005	100.0	29.5	27.1	18.6	24.9
2006	100.0	29.2	27.4	19.0	24.4
2007	100.0	28.6	27.3	19.6	24.6
2008	100.0	29.9	27.8	19.8	22.5

במהלך שנת 2008 עודכן מענק האשפוז פעמיים: בינואר, על פי הנוסחה הקבועה בחוק, בתוספת עדכון יום אשפוז ובאוגוסט בהתאם לעליה בעלות יום אשפוז.

בשנת 2008 היתה עלייה נומינלית של 1.8% בממוצע במענק אשפוז ללידה רגילה ובלידת פג בהשוואה לשנת 2007, ובמענק לידה היתה עלייה של כ-7% במונחים נומינליים ושל כ-2% במונחים ריאליים.

מלוח 3 עולה כי יותר משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכחמישית מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק.

לוח 3

**מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-2008**

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2 – 1/4 השכר הממוצע	3/4 – 1/2 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
2000	70,641	7.4	29.9	28.5	16.1	18.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4	19.7
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1	21.0
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2	21.3
2004	77,505	7.9	26.6	29.0	16.6	19.8
2005	77,025	7.8	26.2	28.3	17.0	20.7
2006	83,285	8.7	28.2	28.1	15.4	19.6
2007	88,285	8.5	27.3	28.4	15.9	20.0
2008	93,630	7.5	25.5	27.4	16.8	22.8

משנת 1995, דמי הלידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2008 היה 212 ש"ח ליום, שהם כ-80% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-44% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שלנשים מעל גיל 35 הוא היה גבוה קצת יותר מהשכר הממוצע במשק.
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב, רמת גן וכפר סבא, לדוגמה, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה קרוב למחצית השכר הממוצע.



### ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שגם בשנת 2008 היתה עלייה חדה בתשלומי גמלאות בענף בעיקר בתשלומי דמי לידה, וזאת בעקבות תיקון חוק שנכנס לתוקף במאי 2007 שהגדיל את תקופת תשלום דמי לידה מ-12 שבועות ל-14 שבועות כאמור. גם העלייה של כ-7% במספר הנשים שקבלו דמי לידה השפיעה על תשלומי דמי לידה.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-6.3% ב-2006 ל-7.2% ב-2007 ול-8% ב-2008.

#### לוח 4

#### תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2008 (מיליוני ש"ח), 2000-2008

שנת הריון	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
56,300	1,147,350	219,134	1,033,491	2,466,423	2000
61,830	1,234,119	267,408	1,109,974	2,682,643	2001
60,314	1,242,985	259,161	1,076,950	2,648,919	2002
58,278	1,232,400	192,705	1,130,945	2,623,795	2003
58,280	1,283,160	136,509	1,146,956	2,635,075	2004
62,845	1,274,275	131,730	1,274,770	2,755,835	2005
77,449	1,389,318	143,576	1,339,508	2,962,167	2006
88,807	1,651,821	143,466	1,573,787	3,470,976	2007
113,368	2,017,307	150,754	1,557,442	3,849,178	2008



## 6. ביטוח נכות כללית

### א. הקצבאות

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמות על-פי החוק הקצבאות האלה:

- א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. גמלה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת ניידות – לסיוע למוגבל בניידות מחוץ לבית.

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמות מ-1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזות, ומ-2007 גם פיצוי לנפגעי הפוליו.

### 1. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות מבחינים בשתי קבוצות עיקריות: "נכים משתכרים" ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

**נכה משתכר:** מבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים האלה: (א) אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי; (ב) כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד וכן השתכרותו בפועל הצטמצמו עקב הליקוי ב-50% לפחות.

**עקרת בית:** אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק, ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען צומצם ב-50% לפחות.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית שני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות

לקצבה נבדקת לנכה משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות – אז הנכות הרפואית הנדרשת היא 40%. הסף הרפואי לעקרת בית הוא 50%. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

לאחר קביעת אחוז הנכות הרפואית, פקיד התביעות קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/לתפקד, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום. בתנאים מסוימים שיקול הדעת של פקיד השיקום בקביעת דרגת אי-הכושר עשוי להיות מושפע גם ממשטנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של הנכה. גובה הקצבה המשולמת לנכה בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק כ-26.75% מ"הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>.

ב-2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת לנכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואית בשנת 2008 ונע בין 214 ש"ח ל-316 ש"ח בחודש.

## 2. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים, משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, והתלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100%-ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהסכום הבסיסי.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ-261 ש"ח לחודש לכ-791 ש"ח לחודש ב-2008.

---

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

### 3. גמלה לילד נכה

גמלה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את התפקוד של הילד, וכן לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לגמלה לילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

- א. הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות (כמפורט בהמשך).
- ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.
- ג. הוא נמצא בישראל.
- ד. הוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לגמלה לילד נכה:

- א. **ילד בן 91 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור:** הוא אינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.
- ב. **ילד בן 91 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- ג. **ילד בן 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו** בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות), או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה או הבנה לקויה של גורמי סיכון מידי.
- ד. **ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה:** ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).

ה. ילד בן 91 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הקצבה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי. בקצבה זו כלולות גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל (באוגוסט 2002 חלו שינויים בתקנות כך שהקצבה לא תפחת עוד עקב התבגרות הילד. עד אז היו מצבים שבהם הקצבה היתה פוחתת רק בשל שינוי הגיל וללא שינוי במצב בריאותו של הילד הנכה).

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים הנכים. תשלום זה ממשיך גם אם אחד הילדים הפסיק לקבל קצבה בשל הגיעו לגיל 18. החל בנובמבר 1999 ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל בו-זמנית את הגמלה לילד נכה וגם את קצבת הניידות.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת המשולמת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות. גובה הקצבה הנוספת כ-316 ש"ח בשנת 2008.

#### 4. גמלה למוגבלים בניידות

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה: (א) קצבת ניידות לבעלי רכב או לחסרי רכב, הניתנת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה; (ב) הלוואה עומדת, למימון מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה בסל. החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת המכונית מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. בינואר 2001 הוחלט כי עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

## 5. פיצויים לנפגעי גזת

בשנת 1994 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי גזת, שנועד לפצות את מי שחלו בגזת (Tinea Capitis – Ringworm of the Scalp) וטופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן.

על-פי החוק, זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי מי שוועדת מומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת.

להלן התשלומים שזכאים להם נפגעי גזת ושאיניהם של מי שנפטרו בעקבות המחלה:

### תשלומים לנכים:

- א. פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 165,910 ש"ח (בדצמבר 2008), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 82,955 ש"ח.
- ב. קצבה חודשית: נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100%, סכום הקצבה הוא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (1,916 ש"ח).
- ג. מענק במקום קצבה: מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד-פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) מוכפלת ב-70.

### מענקים לשאירים:

- א. בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (68,976 ש"ח).
- ב. בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (41,386 ש"ח).

## 6. פיצויים לנפגעי פוליו

במארכ 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו. חוק זה נועד לפצות את מי שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם.

לפי הגדרות החוק, נפגע פוליו הוא תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים (poliomyelitis) ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה. מחלת הפוליו כוללת גם החמרה מאוחרת (Post-poliomyelitis). המחלה פרצה בראשית שנות ה-50 של המאה ה-20, אולם ידוע גם על מקרים בודדים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר.

הפיצוי שיינתן לנפגעי הפוליו, לפי חוק זה, לא יגרע מזכויותיהם של נפגעי הפוליו לקבלת גמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי.

### התשלומים:

א. פיצוי חד-פעמי בסכומים האלה (לשנת 2008): 51,400 ש"ח לבעלי אחוזי נכות נמוכים מ-75%; 102,800 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית בין 75% ל-94%; 123,360 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 95% ויותר.

ב. קצבה חודשית או מענק במקום קצבה – נוסף על הפיצוי החד פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית לפחות לקצבה חודשית. מי שנקבעה לו נכות הפחותה מ-20% זכאי למענק במקום קצבה.

סכום הקצבה המלאה הוא 3,832 ש"ח בדצמבר 2008 (50% מהשכר הממוצע לפי חוק). גובה הקצבה למי שהנכות הרפואית שלו נמוכה מ-100% אך גבוהה מ-20% מחושב באחוזים מתוך הקצבה המלאה. סכום המענק החד פעמי מחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפלת ב-70.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים רפואיים ומכשור רפואי הנדרשים לנפגעי הפוליו עקב המחלה ואינם נכללים במסגרת סל הבריאות. אוצר המדינה מממן את הוצאות החוק והמוסד מבצע את התשלומים.



## ב. מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2008 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-195 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות הגיע ל-4%. גידול זה אמנם נמוך מהגידול בשנים קודמות אך גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית הרלוונטית (18 עד גיל הפרישה), שהוא כ-2.5% על פי אומדן. יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה, שהוא 66 ו-8 חודשים לגברים ו-61 ו-8 חודשים לנשים ב-2008. בסוף 2008 קיבלו קצבת נכות כ-7,100 נשים בנות 60 ויותר וכ-6,200 גברים בני 65 ויותר (בסך הכול כ-6.7% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). המצטרפים החדשים בשנת 2008 היוו כ-7% מקרב נכים מעל גיל 65/60.

לוח 1

### מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2002-2008

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
<b>מספרים מוחלטים</b>				
2002	150,512	20,614	17,510	20,901
2003	157,287	21,660	18,360	22,310
2004	162,382	22,701	19,540	23,524
2005	170,861	24,044	20,955	24,903
2006	178,263	25,648	22,208	26,078
2007	187,525	27,424	23,810	27,306
2008	194,988	29,390	25,255	28,915
<b>שיעורי שינוי</b>				
2002	5.7	9.2	6.5	8.2
2003	4.5	5.1	4.9	6.7
2004	3.2	4.8	6.4	5.4
2005	5.2	5.9	7.2	5.9
2006	4.3	6.7	6.0	4.7
2007	5.2	6.9	7.2	4.7
2008	4.0	7.2	6.1	5.9

גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה שיעור הגידול נמוך מזה של שנה שעברה אך הוא נשאר דומה לשיעורי הגידול של שנות ה-2000. בשנת 2008 עלה מספר המקבלים ב-6.1% בהשוואה לשנת 2007 והגיע לכ-25 אלף. לעומת זאת שיעור הגידול במקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים ובקצבת הניידות גבוה מזה של שנת 2007: מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-29 אלף (עלייה של כ-7.2% בהשוואה לשנת 2007) ומספר מקבלי קצבת הניידות הגיע לכ-29 אלף, (עלייה של 5.9%).

לוח 2

**מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
<b>197,229</b>	<b>נכות כללית</b>	<b>סך הכול</b>
30,133	שר"מ*	גמלה אחת בלבד
29,672	ניידות	
25,554	ילד נכה	
166,460	נכות בלבד	
5,388	שר"מ בלבד	
10,690	ניידות בלבד	
21,892	ילד נכה בלבד	שתי גמלאות
16,603	נכות + שר"מ	
7,275	נכות + ניידות	
1,319	שר"מ + ניידות	
3,662	ילד נכה + ניידות	שלוש גמלאות**
6,823	נכות + שר"מ + ניידות	

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

\*\* לא כולל תשלומים מכוח חוק הפיצוי לנפגעי גזות ולפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2008 היו 6,823 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-28,859 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

### ג. קצבת נכות כללית

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-197,229 – גידול של כ-4.3% לעומת דצמבר 2007. שיעור גידול זה מצוי בטווח הממוצע של השנים האחרונות והוא גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.6% מהאוכלוסייה.

לוח 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-49% ממקבלי קצבת הנכות נשואים, וכי בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה כמשתכרות (כ-52% לעומת כ-32% בהתאמה). מן הראוי לציין שיותר מ-20% מהנשים מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנית בהיותן נשואות.

#### לוח 3

#### מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 2008

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
48.7	100.0	197,229	סך הכול
51.7	57.2	112,842	גברים
32.0	34.0	66,987	נשים משתכרות
100.0	8.8	17,400	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת דרגת הנכות הרפואית מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, אפשר לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינת תפקוד ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים מופיעים בסדר השכיחות הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (2.9% לעומת 13.4% אצל הנשים המשתכרות ו-10.3% אצל הגברים). שיעור הנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה – 28.9% לעומת 24.9% בהתאמה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (14.3% לעומת כ-6.4% אצל הגברים).

לוח 4

**מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2008**

מין			סך הכול		ליקוי עיקרי
עקרות בית	נשים משתכרות	גברים			
17,400	66,987	112,842		197,229	<b>מספרים מוחלטים</b>
100.0	100.0	100.0	100.0		<b>אחוזים</b>
<b>אחוזים</b>					<b>מספרים מוחלטים</b>
26.6	32.0	32.5	31.8	62,686	נפשי
17.7	18.8	21.0	20.0	39,350	הפרעות פסיכוטיות
8.9	13.2	11.5	11.8	23,336	הפרעות פסיכונורוטייות
28.9	20.0	27.2	24.9	49,166	פנימי
2.9	13.4	10.3	10.7	21,042	פיגור שכלי
13.2	12.5	12.5	12.5	24,680	נירולוגיה
7.1	5.2	5.2	5.4	10,603	ראייה
14.3	9.4	6.4	8.1	16,044	לוקומוטורי
4.9	3.7	2.7	3.2	6,364	אורוגניטלי
1.4	2.4	1.8	1.9	3,892	שמיעה
0.9	1.6	1.4	1.4	2,752	אחר

בלוח 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מרבית הנכים (כ-81%) בדרגת אי-כושר מלאה וכ-11% בדרגת אי-כושר של 60%.

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100% בעלי הליקוי הנפשי הם כ-36%, בעוד שבקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות הם כ-12% (לדרגת כושר 60%) ו-20% (לדרגת כושר של 65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי

הלוקומוטורי הם כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-16% מהנכים בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: רק כ-21% מהם בעלי דרגת אי כושר מלאה וכ-45% בעלי דרגת אי-כושר של 60%.

לוח 5

**מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי,**

**דצמבר 2008**

ליקוי	סך הכול	דרגת אי-כושר		
		100	74	60
<b>מספרים מוחלטים - סה"כ</b>	<b>197,229</b>	<b>2,487</b>	<b>11,375</b>	<b>22,679</b>
<b>אחוזים - סה"כ</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
נפשי-הפרעות פסיכוטיות	20.0	14.9	10.1	3.7
נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות	11.8	10.1	9.7	7.9
פנימי	24.9	30.5	39.0	45.2
פיגור שכלי	10.7	2.7	1.9	1.4
נוירולוגיה	12.5	13.8	10.3	9.3
ראייה	5.4	7.5	5.2	5.4
לוקומוטורי	8.1	14.2	15.9	16.0
אורוגניטלי	3.2	3.8	4.5	5.6
שמיעה	1.9	1.2	2.4	4.3
אחר	1.4	1.3	1.2	1.4

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2008 היתה 2,457 ש"ח בחודש – ירידה ריאלית קלה (כ-1.9%) לעומת שנת 2007 (לוח 6).

לוח 6

**קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים  
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2008-2002**

אחוז מהשכר הממוצע	קצבת נכות		שנה
	מחירי 2008	מחירים שוטפים	
31.5	2,420.2	2,219.0	2002
33.9	2,518.3	2,325.0	*2003
33.4	2,557.7	2,352.0	2004
32.4	2,512.0	2,340.0	2005
32.1	2,521.3	2,398.0	2006
31.4	2,503.6	2,394.0	2007
31.0	2,457.0	2,457.0	2008

\* החל בשנת 2003 התשלומים כוללים את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת שהונהגה בעקבות תיקון החוק שנעשה לאחר שביתת הנכים.

**ד. קצבה לשירותים מיוחדים**

בדצמבר 2008 קיבלו 30,133 איש קצבה לשירותים מיוחדים – כ-6.7% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2007. כ-78% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם (שר"מ מיוחד), וכ-18% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (61 ו-8 חודשים באשה, 66 ו-8 חודשים בגבר) (שר"מ קשישים). 6,823 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח 7, המציג את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות, עולה כי אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מהקבוצה של מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה. בקרב קבוצה זו יש משקל גדול יותר לבעלי רמת זכאות של 50%.

לוח 7

**מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות, דצמבר 2008**

רמת הזכאות			סך הכול		
150%	100%	50%	אחוזים	מספרים מוחלטים	
20.5	27.5	52.0	100.0	30,133	<b>סך הכול מקבלי שר"מ *</b>
21.2	27.2	51.6	100.0	23,426	מקבלי שר"מ ונכות כללית
17.0	25.8	57.2	100.0	1,385	מקבלי שר"מ מיוחד
18.4	29.4	52.2	100.0	5,322	מקבלי שר"מ קשישים

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבאות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנורולוגי הם כ-13% ממקבלי קצבת הנכות, כ-36% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-71% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, ששיעורם הוא כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-22% ממקבלי השירותים המיוחדים, הם רק כ-10% מבין מקבלי שר"מ וקצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי – 32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.5% בקרב מקבלי קצבת שר"מ וניידות.

לוח 8

**מקבלי קצבאות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + קצבת ניידות,  
לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2008**

מקבלי שר"מ* וניידות	מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי קצבת נכות	ליקוי עיקרי
8,142	30,133	197,229	<b>מספר מוחלטים</b>
100.0	100.0	100.0	<b>אחוזים</b>
9.5	22.0	24.9	פנימי
1.5	8.0	3.2	אורוגניטלי
71.4	35.7	12.5	נוירולוגי
1.5	7.6	31.8	נפש
9.6	8.4	8.1	לוקומוטורי
1.8	8.2	5.4	ראייה
4.6	9.6	10.7	פיגור שכלי
0.1	0.3	1.9	שמיעה
0.1	0.3	1.4	אחר

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים,  
במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע, 2008-2002**

קצבה לשירותים מיוחדים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008	מחירים שוטפים	
21.8	1,672.1	1,533.0	2002
27.0	2,007.1	1,853.0	2003
26.4	1,953.6	1,855.7	2004
25.9	2,006.2	1,869.1	2005
25.9	2,032.1	1,932.7	2006
25.5	2,036.2	1,947.0	2007
25.4	2,010.0	2,010.0	2008



הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2008 2,010 ש"ח בחודש: היא ירדה ריאלית ב-1.3% לעומת שנת 2007. לעומת זאת, שיעורה מהשכר הממוצע יציב וזאת בשל ירידה ריאלית של 0.7% בשכר הממוצע לעומת 2007.

## ה. גמלה לילד נכה

בשנת 2008 קיבלו גמלה לילד נכה 25,555 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-6.1% לעומת 2007. גידול זה גבוה בהרבה מהגידול באוכלוסיית הילדים – כ-1.6% על-פי אומדן. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-72% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, וכ-18% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2008, 3,795 קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתם יש יותר מילד נכה אחד.

לוח 10

### מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2002-2008

גיל			סך הכול	שנה
18-8	8-3	עד 3		
11,675	4,290	1,545	17,510	2002
12,672	4,576	1,465	18,360	2003
13,093	4,863	1,584	19,540	2004
14,045	5,202	1,708	20,955	2005
14,918	5,478	1,812	22,208	2006
16,065	5,847	1,898	23,810	2007
17,111	6,174	1,970	25,555	2008

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול התפקוד של הילד. לוח 4/1 בנספח הלוחות מפרט את מקבלי הגמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2008 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 43% מהילדים הזכאים לגמלה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-20% חולים ב-P.D.D.

(Pervasive Development Disorders) וכ-19% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2008 גובהה הממוצע היה 2,030 ש"ח לחודש והיא ירדה (ב-1.7%) לעומת שנת 2007 במונחים ריאליים.

לוח 11

**גמלה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לילד נכה	
	מחירי 2008	מחירים שוטפים
2002	1,623.1	1,488.5
2003	1,862.6	1,912.7
2004	2,071.7	1,929.2
2005	2,097.9	1,925.8
2006	2,067.5	1,973.3
2007	2,065.5	1,974.5
2008	2,030.0	2,030.0

החל בשנת 2003 הקצבה כוללת את "הקצבה החודשית הנוספת" שהונהגה בחוק בעקבות שביתת הנכים.

**1. קצבת ניידות**

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-27,311 בשנת 2007 ל-28,917 בשנת 2008 – גידול של כ-5.9%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2008 לפי גיל ולפי השתכרות. מוגבל בניידות מוגדר "משתכר" כשהוא מתפרנס בסכום העולה על 25% מהשכר הממוצע במשק. כ-16% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. החלוקה בין משתכרים ללא משתכרים נשארת כפי שהיתה ב-2007, דהינו שיעור המשתכרים מתוך כלל מקבלי קצבת ניידות הוא 20% ושיעור הלא משתכרים 80%.

## לוח 12

## מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2008

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	
100.0	23,773	100.0	5,899	100.0	29,672	סך הכול
16.3	3,879	0	0	13.1	3,879	18-3
15.7	3,725	8.8	522	14.3	4,247	34-19
9.9	2,369	13.3	786	10.6	3,149	44-35
14.6	3,479	28.2	1,662	17.3	5,141	54-45
25.8	6,131	41.0	2,420	28.8	8,551	64-55
17.7	4,196	8.6	509	15.9	4,705	+65

לוח 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל, לפי נהיגה ברכב ולפי בעלות על רכב. כמו כן מוצגים מי שמקבלים את קצבתם והם חסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-37% מבין חסרי הרכב וכ-31% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 64. שיעור המבוגרים, בני 65 ויותר, הוא כ-16% (22% בקרב הנוהגים וכ-10% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי משנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 אינה מותנית עוד בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ויותר היא חדשה למדי.

## לוח 13

## מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל, דצמבר 2008

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	
100.0	5,578	100.0	6,034	100.0	18,060	100.0	29,672	סך הכול
36.5	2,038	30.5	1,839	0.0	2	13.1	3,879	18-3
18.6	1,040	23.4	1,413	10.0	1,794	14.3	4,247	34-19
9.8	546	7.8	469	11.8	2,134	10.6	3,169	44-35
11.9	666	9.9	597	21.5	3,878	17.3	5,141	54-45
18.0	1,002	18.9	1,139	35.5	6,410	28.8	8,551	64-55
5.1	286	9.6	577	21.3	3,842	15.9	4,705	+65

לוח 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בשנים 2003 עד 2008. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא נוהגים מהווה כ-39% מכלל מקבלי קצבת ניידות כאשר קבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-61%. חלוקה זו בין נוהגים ללא נוהגים נשארה כפי שהיתה בשנת 2007. גם משקלם של חסרי הרכב נשאר כפי שהוא בשנת 2008, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000.

כ-53% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-40% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק, בעיקר בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, עלה לכ-640 ב-2001, ובדצמבר 2008 הגיע ל-3,808 מקבלים.

לוח 14

**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים),  
2008-2003**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
<b>28,917</b>	<b>27,311</b>	<b>26,080</b>	<b>24,901</b>	<b>23,523</b>	<b>22,313</b>	<b>סך הכול</b>
17,668	16,858	16,319	15,851	15,435	14,883	נוהג
11,248	10,449	9,759	9,501	8,089	7,427	לא נוהג
5,448	5,109	4,892	4,610	4,284	4,090	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2008 היתה 1,648.6 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה ב-2007 בכ-2.8% במונחים ריאליים.

לוח 15

**מספר המקבלים קצבת ניידות (ממוצעת לחודש), 2008-2002**

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2008	מחירים שוטפים	
1,476.1	1,353.4	2002
1,560.4	1,440.9	2003
1,588.8	1,461.0	2004
1,589.9	1,481.0	2005
1,591.2	1,513.3	2006
1,603.8	1,533.6	2007
1,648.6	1,648.6	2008

### ז. קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,543. מספר זה גבוה ב-5.7% ממספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2007. לוח 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות כ-62% מהמקבלים, הגברים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

לוח 16

#### מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי מין וגיל, דצמבר 2008

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
2,447	904	192	3,543	מספרים מוחלטים – סך הכול
59.1	67.0	66.7	61.5	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 17

#### מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2008

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
247	203	311	500	737	1,545	3,543	מספרים מוחלטים – סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
44.1	24.6	25.4	21.4	11.1	3.8	13.7	פנימי
30.8	31.0	19.3	15.6	9.0	2.8	10.9	נוירולוגי
7.3	14.7	22.2	24.6	32.7	29.9	26.9	נפשי
2.2	11.8	17.7	29.2	35.3	42.1	32.2	צלקות מחלות ופגיעות בעור
15.6	12.9	15.4	9.2	11.9	21.4	16.3	אחר*

\* כולל ליקויים לוקומוטוריים, ראייה, פיגור שכלי, שמיעה ועוד.

לוח 17 מורה שלכ-44% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 49%-40% ולכ-21% נוספים אחוז נכות רפואית של 59%-50%. כ-32% סובלים מבעיות עור וכ-27% נוספים

סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות או נוירולוגיות.

כ-25% ממקבלי קצבת גזת מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, כפי שמלמד אותנו לוח 18.

לוח 18

**מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
<b>3,543</b>	<b>גזת</b>	<b>סה"כ</b>
2,663		אין קצבה נוספת
600	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
63	שר"מ	
34	ניידות	
98	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
33	נכות כללית וניידות	
11	שר"מ וניידות	
41	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,103 ש"ח בדצמבר 2008 – ירידה של כ-2.7% במונחים ריאליים לעומת שנת 2007. סך התשלומים בעבור נפגעי גזת הגיע ב-2008 לכ-101 מיליון ש"ח.

**ה. קצבה לנפגעי פוליו**

בדצמבר 2008 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי פוליו ל-2,954. כצפוי רוב המקבלים (64%) הם בני 55 ויותר. לכ-62% בהם נקבעה נכות רפואית ברמה של 80% ויותר. כ-78% ממקבלי הקצבה מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, והקצבה למוגבלים בניידות היא הקצבה הנוספת השכיחה ביותר (70% מהם מקבלים אותה) כפי שרואים בלוח 19.

לוה 19

**מקבלי קצבה לנפגעי פוליו לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2008**

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
<b>2,954</b>	<b>פוליו</b>	<b>סה"כ</b>
535		אין קצבה נוספת
301	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
6	שר"מ	
973	ניידות	
46	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
553	נכות כללית וניידות	
154	שר"מ וניידות	
386	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

גובה הקצבה הממוצעת היה 2,801 ש"ח בדצמבר 2008 ושיעורה 35.4% מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2008, סך התשלומים בעבור נפגעי פוליו הגיע לכ-207 מיליון ש"ח.

**ט. היקף התשלומים**

בשנת 2008 שולמו כ-9.3 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-1.8% מזה ששולם בשנת 2007.

לוה 20

**סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2008-2002**

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2008)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2002	7,427.6	8.9	14.9
2003	7,656.9	3.1	16.4
2004	7,799.2	0.9	17.2
2005	8,050.5	4.2	18.0
2006	8,517.3	5.8	18.3
2007	9,166.9	7.6	19.2
2008	9,329.0	1.8	19.2

מלוח 20 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2002 והגיע ל-19.2% בשנת 2008. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שבייתם. לעומת זאת, בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות. גם גידול המקבלים תרם למדי בגידול התשלומים. לדוגמה, מספר מקבלי קצבת נכות עלה בכ-29% בשנים 2002-2008 ומספר מקבלי גמלה לילד נכה עלה ב-44% בין אותם שנים.

לוח 21

**תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2002-2008**

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	שירותים שירותים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4	
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3	
2004	100.0	74.2	9.5	7.5	7.4	1.4	
2005	100.0	73.9	9.5	7.6	7.6	1.4	
2006	100.0	72.8	10.5	7.9	7.6	1.2	
2007	100.0	73.4	10.2	8.0	7.5	0.9	
2008	100.0	72.4	10.9	8.3	7.6	0.8	

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי גמלאות הנכות והשיקום ירדו בשנת 2008 לעומת 2007 והגיעו לכ-72.4% מההוצאה בענף. בשנת 2008 המגמה לירידה שהתחילה לפני שנים רבות התחדשה לאחר העלייה החריגה ב-2007.



## 7. ביטוח נפגעי עבודה

### א. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לגמלה או לסיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה. הגמלאות והסיוע הם:

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת 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 הימים הראשונים.

בשנים 2002-2007 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. ב-31.12.2007 פג תוקפה של ההוראה להפחתה זו.

ב. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 9% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, המשולם למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 9%-19%; וקצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים המשולמים לנפגעי עבודה (בנוסף על קצבתם החודשית) שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע על פי הכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת הנכות המלאה לנפגע שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת; נפגע שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו.

תשלומי **מענקי נכות** לנפגעי עבודה עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד 2003 המענק היה בגובה 70 קצבאות. מי שנפגע ב-1.7.2003 ולאחריו מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע). בשנת

2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% – לתאונות עבודה ולמחלות מקצוע.

במאי 2008 נעשה תיקון ברשימת המבחנים והוספו סעיפי ליקוי בגין כשל חיסוני נרכש, לחץ דם נמוך, עודף משקל והשמנת יתר, ליקויים בבלבב ואין אונות.

ג. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

ד. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – הטיפול הרפואי ניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה. הטיפול כולל במידת הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, סיעוד וכדומה.

ה. **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

ב-1 בינואר 2006 השתנתה שיטת עדכון גמלאות נפגעי עבודה, והן מעודכנות מאז ב-1 בינואר בכל שנה:

א. בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>, שמחליף את השכר הממוצע לצורך חישוב הגמלאות. הסכום הבסיסי המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות לפני הקפאתן בשנים 2002-2003, וגובהו 7,050 ש"ח. ב-1 בינואר בכל שנה מתעדכן הסכום הבסיסי בשיעור עליית המדד. בינואר 2008 הסכומים הבסיסיים הוגדלו ב-2.8% שהוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2006 עד נובמבר 2007. הסכום הבסיסי נכון לחודש ינואר 2008 הוא 7,443 ש"ח.

1 ראו הערה 25 בפרק 1.

ב. התקרה המרבית לדמי פגיעה ליום מחושבת לפי 75% מהסכום הבסיסי כפול 5 ומחולק ב-30.

ג. באפריל 2008 הוגדל בסיס קצבאות זיקנה ושאיירים (ל-16.5% מהסכום הבסיסי) והוגדלה קצבת הזיקנה הבסיסית לבני 80+ (17.5% מהסכום הבסיסי). לשינויים בקצבאות הזיקנה השלכות על מקבלי קצבת נכות מעבודה בגובה זוי"ש (128 נכים) ועל מקבלי קצבת תלויים (72 משפחות).

## ב. דמי פגיעה

בשנת 2008 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה, והגיע ל-69,740 – גידול של 3.1% לעומת שנת 2007 (לוח 1).

יש לציין שמבין 63,584 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2008, 19,272 מועסקים בידי "מעסיקים מורשים" לפי תקנה 22, כך שהמוסד לביטוח לאומי אינו מחזיר למעסיק דמי פגיעה ששילם בעד 12 ימי הזכאות הראשונים. על-פי תקנה זו 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 שנפגע, 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.

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2005-2008 הם היוו 2.3%. הירידה ההדרגתית שהחלה בשנת 1996 ונמשך עד 2008 (לוח 2) חלה במקביל לשינויי חקיקה – חיוב תשלום בגין הימים הראשונים על חשבון המעסיק וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד עם ירידת מספרם של מקבלי דמי הפגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום). מאז חלה ירידה חדה (לוח 1) שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-2002.1). הירידה במוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז ועד שנת 2008 הממוצע הוא כ-34 יום.

לוח 1

**מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2008**

שנה	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה*	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
2000	2,519,800	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,559,000	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,569,200	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,589,600	61,539	2,084,364	33.9
2004	2,634,000	65,776	2,204,345	33.5
2005	2,722,600	63,856	2,109,993	33.0
2006	**2,801,000	64,296	2,170,751	33.8
2007	**2,925,100	67,657	2,291,149	33.9
2008	**3,041,000	69,734	2,408,514	34.5

\* החל ב-1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2008 היה 58,165).

\*\* לפי נתוני הלמ"ס 2008 – החשבונאות הלאומית. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

לוח 2

**שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2008**

שנה	מקבלי דמי פגיעה	שיעורי שינוי בממוצע לשנה	
		מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2000	3.0	2.1	0.80
2001	2.7	1.6	6.38
2002	2.7	0.4	-7.50
2003	2.4	0.8	-19.65
2004	2.5	1.7	-0.10
2005	2.3	3.4	-1.40
2006	2.3	2.9	2.40
2007	2.3	4.4	0.30
2008	2.3	4.0	1.77

מקבלי דמי פגיעה לפי מושך אי-הכושר, 1996-2008

לוח 3

שנה	סך כל המועסקים בהיתר	סך כל ימי אי-הכושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	מספר ימי אי-הכושר									
					14-1	30-15	45-31	60-46	75-61	90-76	91	92 ויותר		
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			
2001	2,398,000	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907			
2002	2,402,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	8,907			
2003	2,435,600	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	4,757			
2004	2,496,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,094			
2005	2,600,600	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	5,456			
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101			
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476			
2008	**2,916,800	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933			
						<b>אחוזים</b>								
1996	100.0	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	100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7			
2001	100.0	100.0	100.0	0.1	38.4	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9			
2002	100.0	100.0	100.0	0.1	38.0	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	12.9			
2003	100.0	100.0	100.0	0.0	36.8	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	12.9			
2004	100.0	100.0	100.0	0.1	37.3	24.1	11.1	6.7	5.0	7.2	12.9			
2005	100.0	100.0	100.0	0.1	37.4	24.2	11.3	6.8	4.8	7.7	12.9			
2006	100.0	100.0	100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	12.9			
2007	100.0	100.0	100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	12.9			
2008	100.0	100.0	100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	12.9			

\* מדובר בנפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.  
 \*\* מתוך החשובות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 ל-13.4% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר, מ-2001 ועד 2008 לכ-20%-22% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר במגמת עליה עקבית.

לוח 4 מציג נתונים על המועסקים (מקור: החשבונאות הלאומית) ומקבלי דמי פגיעה של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2008. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה בקבוצות אלה, בשים לב לענפים הכלכליים המסוכנים יחסית (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי 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. ממוקור זה בלבד ידוע לנו שבשנת 2008 טופלו כ-2,280 עובדים זרים בחדרי המיון של בתי חולים, יותר מפי שלושה ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2008. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות למוסד לביטוח לאומי הוא 1:1.

מ-2008 1.4 חלים כללים זהים בטיפול הרפואי לנפגעי עבודה תושבי השטחים והעובדים הזרים על ידי שירותי בריאות כללית. מאפריל 2008 טופלו כ-390 תושבי שטחים בחדרי מיון של בתי החולים.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 2003.28.2 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-2003.1.3 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עוזבו 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. ב-2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2008. במספרם של העובדים מהשטחים חלה עלייה הדרגתית משנת 2002, ועלייה של כ-24% ב-2008 לעומת 2007.

לחוק הביטוח הלאומי נוסף בשנת 2005 סעיף המחיל את ביטוח נפגעי עבודה על עובד זר ועל תושב השטחים המועסקים אצל מעסיק ישראלי בשטחי יהודה ושומרון (עד תיקון החוק, עובד זר ותושב השטחים שעבדו אצל מעסיק ישראלי באזור, לא היו מבוטחים בביטוח נפגעי עבודה).

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התשובות, 2008-2000

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
				<b>2000</b>
206,000	95,900	2,217,900	2,519,800	מועסקים*
953	1,552	73,680	76,185	מקבלי דמי פגיעה
0.5	1.6	3.3	3.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.7	46.5	37.4	37.6	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2001</b>
246,300	47,800	2,264,900	2,559,000	מועסקים*
950	290	67,847	69,087	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.6	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
37.3	56.1	40.0	40.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2002</b>
254,500	30,300	2,284,400	2,569,200	מועסקים*
979	146	68,900	70,025	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.5	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
36.8	63.4	37.0	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2004</b>
195,800	37,400	2,400,800	2,634,000	מועסקים*
372	262	65,142	65,776	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.7	2.7	2.5	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
34.5	53.1	33.4	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2005</b>
182,700	46,300	2,493,600	2,722,600	מועסקים*
411	178	63,267	63,856	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.3	52.1	33.0	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2006</b>
180,300	47,100	2,573,600	2,801,000	מועסקים*
599	175	63,522	64,296	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
28.4	44.8	33.8	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2007</b>
193,200	50,500	2,682,000	2,925,700	מועסקים*
543	246	66,868	67,657	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.5	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.8	42.5	33.9	33.9	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2008</b>
201,300	62,600	2,777,100	3,041,000	מועסקים*
671	354	68,709	69,734	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.6	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.6	50.7	34.5	34.5	ממוצע ימי אי-כושר

\* מקור: החשבונאות הלאומית – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנת 2008 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל, אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר גבוה למדי, אף שעיסוקם דומה לזה של העובדים הזרים.

אוכלוסייה אחרת שבעבורה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים מקבלי שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזוהים 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 אין ביכולתנו לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה והאם עובדת היותם "חורגים" אצל המעסיק גורמת להפחתת אחריותו לתנאי הבטיחות שלהם. מן הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>2</sup> עולה כי מספר מקבלי שכר מחברות כוח אדם גדל מ-41,500 בשנת 2004 ל-50,000 בשנת 2007 (גידול של 20.5%). מדובר בשכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם, כאשר מקום העבודה אחראי לביצוע עבודתם ולבטיחותם. כרבע מהמועסקים באמצעות חברות כוח אדם עובדים בענף התעשייה. בעיה קיימת גם בחברות קבלן אשר אינן מספקות עובדים אלא שירותים, ולכן החובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רשיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, כיוון שעל הקבלן מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים – שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית. בשנת 2007 היו 112,000 מועסקים בענפים אלו.

לוח 5 מבחין בין מקבלי דמי פגיעה שכירים לבין העצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,150 בשנת 2008 (ירידה של כ-35%), ומשקלם בסך מקבלי דמי פגיעה ירד מ-11.3% ל-8.8%. ירידה זו מושפעת כנראה הן משינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן מגל של

2 מתוך לוח 2.50 כוח עבודה אזרחי שנתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו"חדש בלמ"ס", סקר כוח אדם 2007.



סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-47% מזה של שכירים (48 ימים לעומת 33, בהתאמה). גם הבדל זה נובע ככל הנראה מהעובדה שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין היעדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

לוח 5

**מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2008**

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
34.5	100.0	69,734	כלל המקבלים
33.2	91.2	63,584	שכירים
48.6	8.8	6,150	עצמאים

בין השנים 1997 ו-2008 לא נצפו שינויים גדולים בהתפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים. כ-22% מהנפגעים עבדו בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון) ו-10% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (45 ימים), אחריו שירותים קהילתיים, שכוללים פעילויות ספורט מקצועי (38 ימים), ענפי התחבורה והאחסנה (כ-36 ימים), מסחר ובתי מלאכה (35 ימים), שירותים עסקיים וחקלאות (כל אחד עם 33 ימים) ותעשייה (כ-29 ימים).

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2007 ודצמבר 2008

דצמבר 2008				דצמבר 2007				ענף כלכלי
ימי אי כושר		מקבלים		ימי אי כושר		מקבלים		
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
	2,408,514		69,734		2,291,149		67,657	סך הכול
100.0%	2,109,484	100.0%	63,584	100.0%	2,007,784	100.0%	61,661	סך הכול שכירים
3.3	69,749	3.4	2,142	3.3	65,631	3.3	2,025	חקלאות
19.8	416,722	22.4	14,254	20.5	412,168	22.6	13,948	תעשייה
0.9	19,952	1.0	663	0.9	18,865	1.0	631	חשמל ומים
13.7	289,055	10.1	6,406	13.4	269,732	10.2	6,286	בינוי
14.5	305,985	13.8	8,800	14.1	282,935	13.5	8,303	מסחר, תיקון רכב
4.8	101,754	5.6	3,549	5.2	103,830	5.7	3,533	אירוח ואוכל
7.8	165,529	7.3	4,635	7.9	158,947	7.2	4,453	תחבורה, אחסנה
1.3	28,015	1.6	1,030	1.3	26,626	1.5	901	בנקאות, ביטוח
								נדל"ן, שירותים
12.2	257,757	12.1	7,701	12.0	241,229	12.1	7,444	עסקיים
8.2	173,102	9.4	6,004	7.7	154,665	9.0	5,580	שירות ציבורי
3.3	68,838	3.4	2,135	3.4	68,600	3.7	2,317	חינוך
3.2	68,328	2.8	1,780	3.2	63,383	2.7	1,666	שירות קהילתי
6.1	129,137	6.5	4,120	6.0	120,019	6.6	4,049	בריאות, רווחה
0.7	15,561	0.6	366	1.0	20,954	0.9	525	אחר ולא ידוע
	299,030		6,150		283,365		5,996	עצמאים

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים (מ%39.2 ל-46.6%), גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% ב-1995 ל-29.6% ב-2008 (לוח 2/ז בנספח הלוחות). הגיל החציוני של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 44 ואילו הגיל החציוני של גברים הוא 39. בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 76%,

ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-64%. ממוצע ימי אי-הכושר של נשים נמוך מזה של גברים : 30.9 לעומת 36.1 (לוח 7).

תאונות דרכים (במהלך העבודה, בדרך לעבודה וממנה) היוו בשנת 1996 כ-14.8% מכלל תאונות העבודה, ואילו בשנת 2008 הן מהוות 21.2% מהן. מספר תאונות הדרכים **בדרך לעבודה** בין השנים 1996 ו-2008 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-14.6% (לוח 8). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים **במסגרת העבודה** נשאר יציב (כ-6%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לפגיעה קשה יותר המתבטאת בתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. כמו כן, מספר ימי אי הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים **בעבודה** גבוה באופן ניכר משאר תאונות הדרכים (39 ימים לעומת 32 בתאונות בדרך). פער זה נובע ככל הנראה מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת דרכים עירוניות.

לוח 7  
מקבלי דמי פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2008

גיל	מקבלי דמי פגיעה – מספרים			מועסקים ישראלים* – מספרים			מקבלי דמי פגיעה – מספרים			גיל
	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
סה"כ	69,734	49,067	20,667	2,573,596	1,383,623	1,189,973	2.7	3.5	1.7	סה"כ
עד 17	242	206	36	24,079	14,746	9,333	1.0	1.4	0.4	עד 17
18-24	7,519	5,881	1,638	279,422	131,990	147,431	2.7	4.5	1.1	18-24
25-34	17,328	12,970	4,358	739,144	399,005	340,139	2.3	3.3	1.3	25-34
35-44	15,855	11,547	4,308	614,209	331,980	282,230	2.6	3.5	1.5	35-44
45-54	15,644	9,928	5,716	538,113	282,091	256,022	2.9	3.5	2.2	45-54
55-59	7,003	4,237	2,766	215,857	117,339	98,518	3.2	3.6	2.8	55-59
60-64	4,217	2,779	1,438	95,045	58,994	36,051	4.4	4.7	4.0	60-64
65+	1,926	1,519	407	67,726	47,477	20,249	2.8	3.2	2.0	65+

\* המקור: קובצי Microdata Under Contract אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2006.

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2008

תאונות בדרך לעבודה וממנה			תאונות בעבודה			שנה
אחר	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בדרך	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
<b>1996</b>						
						מספרים
382	2,880	8,310	5,361	75,341	92,274	
0.4	3.1	9.0	5.8	81.7	100.0	אחוזים
<b>2002</b>						
						מספרים
853	3,671	10,645	4,327	50,529	70,025	
1.2	5.2	15.2	6.2	72.2	100.0	אחוזים
39.3	36.0	38.5	47.1	35.9	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
<b>2004</b>						
						מספרים
1,140	3,455	9,655	4,638	46,888	65,776	
1.7	5.3	14.7	7.0	71.3	100.0	אחוזים
36.7	33.9	33.3	40.6	32.8	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
<b>2006</b>						
						מספרים
2,175	3,575	9,339	3,833	45,374	64,296	
3.4	5.6	14.4	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.5	33.9	32.3	39.1	33.4	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
<b>2007</b>						
						מספרים
2,246	3,991	9,571	4,092	47,757	67,657	
3.3	5.9	14.2	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.0	35.4	32.9	38.9	33.4	33.9	ממוצע ימי אי-כושר
<b>2008</b>						
						מספרים
2,285	4,180	10,170	4,627	48,472	69,734	
3.3	6.0	14.6	6.6	69.5	100.0	אחוזים
37.7	36.1	32.2	39.1	34.3	34.5	ממוצע ימי אי-כושר

\* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

מאז 2003 נותר ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע יציב, כ-33-34 יום, לאחר שירד מ-40 בשנת 2001 (בעקבות שינוי חקיקה בפברואר 2002, שקבע את התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות).

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לעצמאים ולשכירים עלו בשנת 2008, בין היתר כתוצאה מאי-הפחתה של 4%, והפער ביניהם התרחב לטובת העצמאים לאחר שהיה קבוע בשנים 2005-2007. דמי הפגיעה עלו ב-2007 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 9

**דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2008-2000**

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	147.4	171.9	65.1	161.6	188.5	71.4
2001	155.8	179.6	68.0	165.0	190.2	72.0
2002	157.7	172.1	65.2	170.5	185.9	70.4
2003	153.0	165.8	62.8	167.6	181.6	68.8
2004	151.6	164.8	62.4	174.2	189.5	71.8
2005	152.6	163.8	62.0	159.7	171.5	65.0
2006	153.5	161.4	61.1	161.5	169.8	64.3
2007	159.9	167.2	63.3	167.9	175.6	66.5
2008	174.6	174.6	66.1	199.2	199.2	75.5

**ג. גמלאות נכות מעבודה**

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2008 הגיע ל-29,249. רוב מקבלי קצבת נכות צמיתה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: ל-64% דרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-21% מן הגברים המקבלים קצבת נכות צמיתה הם בני 65 ויותר ו-28% מהנשים בנות 60 ויותר (לוח 4/ז 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, או להמשיך לקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה. בשנת 2008 היוונו את קצבת הנכות והחלו לקבל קצבת זיקנה 234 נפגעי עבודה.

לוח 10

**מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2008-2000**

שנה	סך הכול		שנה
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
2000	19,813	6.5	עצמאים
2001	20,810	5.0	שכירים
2002	21,772	4.6	עצמאים
2003	22,960	5.5	שכירים
2004	24,003	4.5	עצמאים
2005	25,179	4.9	שכירים
2006	26,442	5.0	עצמאים
2007	27,799	5.1	שכירים
2008	29,249	5.2	עצמאים

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת בשנת 2008 היתה 2,895 ש"ח לשכירים ו-3,204 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה לעצמאים וירדה לשכירים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2008 קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים.

לוח 11

**סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2008-2000**

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,416.7	2,817.0	35.6	2,715.1	3,164.7	40.0
2001	2,667.1	3,074.8	38.8	3,019.3	3,480.8	43.9
2002	2,686.5	2,930.1	37.0	3,028.6	3,303.4	41.7
2003	2,743.0	2,971.0	37.5	3,074.7	3,330.2	42.0
2004	2,752.3	2,993.2	37.8	3,086.0	3,356.0	42.4
2005	2,740.6	2,942.1	37.1	3,086.4	3,313.3	41.8
2006	2,817.4	2,962.3	37.4	3,144.4	3,306.2	41.7
2007	2,823.0	2,952.3	37.3	3,131.1	2,994.0	37.8
2008	2,894.8	2,894.8	36.6	3,204.1	3,204.1	40.5

**ד. מקבלי מענקי נכות**

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה ופחותה מ-20% אך לא פחותה מ-9%. סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים. בשנת 2008 שולמו 8,522 מענקים בגין פגיעות שונות, 7,453 לשכירים ו-1,069 לעצמאים. התשלום הממוצע כמענק נכות לשכירים בשנת 2008 היה כ-31,000 ש"ח לעומת 29,230 בשנת 2007, ולעצמאים 28,825 ש"ח לעומת 27,385 בשנת 2007. בעוד שדרגת הנכות החציונית זהה בין שכירים לעצמאים (10%), השכר הרבע שנתי שקדם לפגיעה גבוה אצל השכירים לעומת העצמאים ב-12%-13%.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה משולם מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5%. רוב הנכים בדרגות נכות 5%-9% הם בעלי ליקוי עיקרי לוקומוטורי – 83%, 3% בעלי ליקוי פנימי, 11% בעלי ליקוי שמיעה או ראייה ו-3% בעלי ליקוי עור וצלקות. כך מצטמצם מספר המענקים: בשנת 2008 שולמו 8,522 מענקים לעומת 9,995 ב-2007; 87.5% מהם שולמו לשכירים בשתי השנים. מספר



המענקים יוסיף לרדת עד להבשלה מלאה של החוק. התיקון נכנס לתוקף בתאונות עבודה שהתרחשו מ-1 באפריל 2006 ובמחלות מקצוע – תביעות שהוגשו במועד זה ואילך.

### ה. מקבלי קצבת נכות מיוחדת

נכי עבודה שדרגת נכותם 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה שדרגת נכותם 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית ולנסיעות, וכן זכאים למענק לסידורים חד-פעמיים כסיוע לרכישת רכב, פתרון בעיות דיור ורכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2008 קיבלו כ-2,770 נכי עבודה קצבה מיוחדת המשולמת באמצעות השיקום בסכום ממוצע של 3,125 ש"ח, נוסף על קצבת נכות מעבודה חודשית. בשנת 2008 שולמו 171 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-29,300 ש"ח.

### ו. מקבלי גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,518 בשנת 2008. קצב הגידול הוא כ-0.8%-1.5% בשנה (לוח 12).

לוח 12

### מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2000-2008

שנה	מספרים	סך הכול	
		אחוז שינוי שנתי	שכירים
2000	4,158	1.4	3,564
2001	4,199	1.0	3,601
2002	4,253	1.3	3,647
2003	4,306	1.2	3,698
2004	4,349	1.0	3,740
2005	4,399	1.1	3,792
2006	4,446	1.1	3,834
2007	4,482	0.8	3,868
2008	4,518	0.8	3,907

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2008 כ-5,342 ש"ח לשכירים וכ-5,585 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ולשכירים.

לוח 13

**קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2008-2000**

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
71.0	5,625.7	4,826.6	65.4	5,182.9	4,446.6	2000
76.7	6,074.9	5,269.3	71.3	5,648.9	4,889.8	2001
73.8	5,845.1	5,359.0	68.5	5,427.8	4,976.5	2002
73.3	5,808.2	5,362.4	67.9	5,377.1	4,964.4	2003
73.5	5,819.2	5,353.1	68.0	5,389.2	4,955.7	2004
73.1	5,792.2	5,395.5	67.9	5,375.7	5,007.5	2005
72.4	5,730.1	5,449.8	68.1	5,390.5	5,126.7	2006
72.0	5,700.8	5,451.1	68.5	5,422.8	5,185.3	2007
70.5	5,585.2	5,585.2	67.5	5,342.4	5,342.4	2008

**ז. היקף התשלומים**

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 2.89 מיליארד ש"ח בשנת 2008. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עליה של 0.35% במונחים ריאליים לעומת 2007.

לוח 14

**סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2008-2000**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2008	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2000	2,212,449	2,578,931	17.60
2001	2,457,869	2,833,266	9.90
2002	2,572,500	2,805,866	-1.00
2003	2,590,000	2,805,316	-0.02
2004	2,639,114	2,869,993	2.30
2005	2,649,630	2,844,451	-0.90
2006	2,742,931	2,884,048	1.40
2007	2,753,714	2,879,834	-0.15
2008	2,889,942	2,889,942	0.35

\* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח 15 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף – 62.6% בשנת 2008, וזו עלייה קטנה לעומת 2007. בתשלומי גמלאות תלויים לא חל כמעט שינוי ב-2008 בהשוואה ל-2007. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכן, כפי שהוסבר בסעיף 2 לעיל). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 (21.9%) עד 2006 (9.1%), כנראה בגלל שינויי חקיקה שהוזכרו בפרק, ובשנים 2008-2007 עלה חלקם בסך התשלומים ל-10.6%, אולי בשל הפסקת ההפחתה בשיעור של 4% בתשלומים אלה. הוצאות הריפוי עלו בהדרגה בין השנים 2001 ו-2005 ומאז הן יורדות בהדרגה. הוצאות השיקום בשנת 2008 היו כ-5.1% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 15

**סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2000-2008**

הוצאות שיקום	הוצאות ריפוי	גמלאות תלויים	גמלאות נכות	דמי פגיעה	סך הכול	שנה
4.1	13.1	11.2	53.9	17.7	100.0	2000
4.5	11.9	11.0	57.0	15.6	100.0	2001
4.8	12.4	10.9	57.5	14.4	100.0	2002
4.7	12.4	11.1	61.0	10.8	100.0	2003
4.2	12.6	10.9	62.0	10.2	100.0	2004
4.4	14.2	11.6	60.3	9.5	100.0	2005
4.7	13.4	11.2	61.6	9.1	100.0	2006
5.2	11.6	11.2	62.4	9.6	100.0	2007
5.1	10.6	11.1	62.6	10.6	100.0	2008

\* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

## 8. ביטוח 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.<sup>1</sup> החידושים שהביא עמו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

**פגיעת איבה היא אחת מאלה:**

- 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.

---

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. ממארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

#### **זכאי לגמלה מי שהוא אחד מאלה:**

- אזרח 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 העובד אצל מעסיק ישראלי מאושר בחו"ל ונפגע בפעולת איבה בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו;
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ונפגע בתחום הקו הירוק;
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ונפגע בתחום הקו הירוק.

#### **ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגע איבה**

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה – 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים ושל הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים 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. שר העבודה והרווחה מינה בשנת 2004 ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעממן נדרשים להתמודד מי שנתרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם

את הטיפול ביתומים. בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק הנוגעים ליתומים משני הוריהם שנפגעו בפעולת איבה, ובשנת 2008 התקבל תיקון חוק נוסף בעניין זה (פירוט בסעיף ד' להלן).

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א' בחוק הביטוח הלאומי). 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 (סעיף 4 בהגדרה) או שמעשה האלימות נעשה בידי ארגון טרור (סעיף 5 בהגדרה).

### ג. הטיפול הראשוני בנפגעים ובבני משפחות הנספים

בשונה מגמלאות אחרות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, בהן מתחיל תהליך הטיפול עם הגשת התביעה בידי מבוטח, בפיגועי איבה המוניים היוזמה לטיפול היא של המוסד. עם פרסום הידיעה על אירוע חבלני פונה המוסד למטה הארצי של המשטרה והרשות המאשרת במשרד הביטחון לקבלת אישור שמדובר באירוע איבה. בתי החולים ומגן-דוד-אדום מעבירים מיד רשימות של נפגעים למוסד לביטוח לאומי, ומחלקות גמלאות ושיקום נערכות להתערבות מהירה לשם מתן טיפול לנפגעים ולמשפחותיהם.

**סיוע ראשוני לנפגעים:** הקשר הראשוני עם הפצועים כולל ביקורים בבתי חולים ויצירת קשר עם הנפגעים ומשפחותיהם, ריכוז התביעות, איתור צרכים דחופים ותשלום לבתי החולים כולל הוצאות למשפחות הנפגעים.

**הטיפול הרפואי בפצועים** הוא בחזקת גמלה בעין, וכולל אשפוז, ניתוחים, בדיקות, ריפוי, טיפול פסיכיאטרי ופסיכולוגי, תרופות, החלמה, שיקום רפואי, מכשירים ואביזרים.

**הטיפול בנפגעי חרדה:** במלחמת לבנון השנייה הופעל נוהל חדשני לטיפול בנפגעי חרדה שמטרתו לתת לנפגעים טיפול ראשוני עוד בטרם הוכרו כנפגעי איבה הזכאים לתגמולים ולטיפולים, מכוח החוק. המוסד לביטוח לאומי יזם את הנוהל, והוא גובש עם משרד

הבריאות (על נוהל הטיפול בנפגעי חרדה ראו בפרק נפגעי איבה בסקירה השנתית 2007). בשנת 2008 הופעל נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בארבעה מרכזי חוסן במערב הנגב – שדרות, אשכול, שער הנגב ושדות הנגב – וכן באתר הדחק בבית החולים ברזילי באשקלון. בדצמבר 2008 הופעל הנוהל גם בבאר שבע. בירושלים הוחל בהפעלת הנוהל במרפאות בריאות הנפש לאחר פיגועי הטרקטורים.

**סיוע ראשוני למשפחות הנספים:** הקשר הראשוני עם המשפחות השכולות מתמקד תחילה בהסדרי הלוויה, הסדרי תחבורה למלווים, ביקור בבית האבלים ומתן תמיכה נפשית. נציגי השיקום והגמלאות בסניף מוסרים למשפחה מידע על זכויותיהם הבסיסיות מכוח החוק. אלמנה זכאית גם למענק מיוחד בעת התאלמנותה, שנועד לספק את צרכיה המידיים בתקופה הראשונה להתאלמנותה, עד מימוש זכויותיה לתגמולים.

סניפי המוסד יוצרים קשר עם שירותים חיוניים בקהילה, כמו מטות החירום של הרשויות המקומיות, השירותים הסוציאליים בבתי החולים, תחנות בריאות הנפש, מרכזי חרדה ותחנות לייעוץ פסיכולוגי-חינוכי לצורך פעולה משולבת.

#### ד. 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 למעשה 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 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.



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. בתגמולים המיוחדים:

- **תגמול לנכה נצרך** – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך 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 לתגמול 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 הוֹרָה הנכה.
- **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 למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% – המענק מחושב לפי 215 חודשים.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה 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. **תגמול לתלויים** – משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.

**לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים.** סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה 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.

יתום משני הוריו שלפחות אחד מהם נספה בפעולת איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 30 במועד שבו נספה הורהו (סכום המענק ב-2008 הוא כ-43,000 ש"ח).

בשנת 2008 תוקן החוק ונקבע בו כי יתום משני הורים שנספו בפעולת איבה יהיה זכאי לתגמול חודשי בשיעור מלא עד הגיעו לגיל 27, ואם התייתם לאחר גיל זה, יהא זכאי לתגמול בשיעור של 80% עד הגיעו לגיל 37. יתום שטרם מלאו לו 37 יהא זכאי למענק התארגנות שישולם לו ביום בו התייתם משני הוריו או בהגיעו לגיל 18 – לפי המאוחר. אם טרם מלאו ליתום 21 יהא זכאי גם למענק נידות. הזכאות למענק נישואין ליתום משני הורים שנספו תחול עד שימלאו לו 37, ואם נישא בטרם נספו הוריו, יהא זכאי למענק בשיעור 80% ובלבד שלא חלפו יותר משנתיים מעת הנישואין ועד הפטירה. זכאות למענק זה תחול מכוחו של כל אחד מהוריו (הותר כפל מענקים). התיקון האמור חל על מי שהתייתם משני הוריו בפעולת איבה מיום 1 באוקטובר 2000.

**לתגמול חודשי קבוע זכאים גם הורים שכולים.** שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ונקבע על פי הרכב המשפחה. מבחן ההכנסות לחישוב תגמולים להורים שכולים בוטל ב-1.1.2008 (תיקון מס' 28 לחוק משפחות החיילים שנספו במערכה).

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות לשיקום, למענקים ולהטבות נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיוור, סיוע בניידות, סיוע לדיוור ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

**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 אך ורק 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.

## ה. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי 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. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות איבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 הוא 14:1. בשנים 2003-2005 חלה ירידה במספר פעולות איבה (ראו לוח 1). בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית.

בשנת 2008 אושרו 147 אירועי איבה (כל יום עם שיגורי רקטות באזור עוטף עזה מ-19.11.08 נספר כאירוע). מספר שיגורי הרקטות נסק לעומת השנה שעברה: יותר

מ-2,000 ב-2008 לעומת 1,271 בשנת 2007 (לפי נתוני אגף הביטחון במוסד לביטוח לאומי). בירושלים חל גידול במעורבות תושבי מזרח העיר בפיגועים ובלטה תופעת המפגע הבודד.

מתוך 31 נספים בשנת 2008, 27 הוכרו כנספים בפעולות איבה ובגין ארבעת הנותרים עדיין לא הוגשה תביעה להכרה בידי הרשות המאשרת. מתוך 982 פצועים בשנה זו 317 אושרו, עד תחילת פברואר 2009, כנפגעי פעולות איבה, 143 ממתניים (להחלטת הרשות המאשרת או רופא), 64 נדחו ו-458 עדיין לא הגישו תביעה.

לוח 1

**מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת  
ונפגעי איבה לפי שנים, 2008-1947**

שנת פגיעה*	מספר אירועים	סך הכול		פצועים		הרוגים	
		נפגעים שאושרו	נפגעים שאושרו	מהם: אושרו	סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול
סך הכול	3,362	10,780	18,259	9,148	1,721	1,632	
1957-1947	152	189	150	142	50	47	
1976-1958	357	633	477	451	199	182	
1993-1977	689	1,066	848	744	349	322	
1998-1994	611	1,763	1,767	1,575	193	188	
1999	53	103	125	97	7	6	
2000	191	376	450	351	25	25	
2001	308	1,240	1,885	1,063	179	177	
2002	185	1,603	2,888	1,305	303	298	
2003	126	690	1,172	537	154	153	
2004	135	533	843	447	87	86	
2005	94	320	613	276	48	44	
2006	**192	1,733	5,781	1,664	87	69	
2007	122	187	278	179	9	8	
2008	** 147	344	982	317	31	27	

\* חלוקת השנים כפי שמוצגת פה נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר **נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע** (2005), מאת אי ינאי, ר' פריאור ושי בר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.  
\*\* כל אחד מימי שיגורי הרקטות באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

## ו. מקבלים בענף נפגעי פעולות איבה

### 1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-24% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2008 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 29% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) בשנת 2008 היא כ-77 יום. במקרים מסוימים (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. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-13,941 ש"ח (180 ש"ח ליום).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמדו התעסוקתי 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.

#### לוח 2

### מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2008

מעסיקים	נפגעים	סך הכול	ימי אי-כושר
63	251	314	סך הכול
33	115	148	1-30 ימים
16	76	92	31-90 ימים
14	60	74	91 ימים ויותר

**3. נכים המקבלים תגמול**

בשנת 2008 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,564 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 אפשר לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2008-2000. בדצמבר 2008 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם 1,032 נכים שדרגת נכותם היתה 10%-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח 3

**נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2001-2008**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	דרגת נכות
<b>3,564</b>	<b>3,274</b>	<b>3,022</b>	<b>2,753</b>	<b>2,500</b>	<b>2,195</b>	<b>1,807</b>	<b>1,720</b>	<b>סך הכול</b>
2,625	2,376	2,185	1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	עד 39
219	209	203	196	168	152	139	126	40-49
272	256	238	213	198	185	170	163	50-59
247	234	216	192	181	168	153	153	60-79
102	101	89	76	66	56	51	41	80-99
99	98	91	90	88	95	87	61	100

לוח 4

**נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2008, לפי מין ולפי גיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	גיל בעת הפגיעה
<b>1,699</b>	<b>2,022</b>	<b>3,721</b>	<b>סך הכול – מספרים</b>
<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>אחוזים</b>
21.4	25.3	23.5	עד 19
19.5	21.4	20.5	20-29
26.5	26.6	26.6	30-44
26.1	21.6	23.6	45-64
6.5	5.1	5.8	+65

מלוחות 4 ו-5 אפשר ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 54% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (65%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.9%) או מחוסרי פרנסה (2.5%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

לוח 5

**נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2008, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2008)**

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד
2,694	3,721	<b>סך הכול</b>
2,344	2,420	רגיל
12,118	146	נצרך
6,803	94	מחוסר פרנסה
6,417	29	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
**	1,032	נכה בדרגה 10%-19%

\* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.  
 \*\* מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

**3. מקבלי תגמולי תלויים**

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוחות 6 ו-7 מוצג מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם, בחתכים שונים.

לוח 6

**הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2008,  
לפי שנת פטירה**

שנת פטירה	נספים
<b>סך הכול</b>	<b>1,483</b>
עד 1957	25
1966-1958	6
1976-1967	168
1986-1977	123
1999-1987	388
2000	22
2001	163
2002	240
2003	137
2004	73
2005	44
2006	61
2007	10
2008	23

לוח 7

**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2008,  
לפי מין וגיל בעת הפגיעה**

גיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
<b>סך הכול - מספרים</b>	<b>1,483</b>	<b>1,012</b>	<b>471</b>
<b>אחוזים</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
עד 18	18.3	14.2	27.0
19-29	21.2	19.4	25.0
30-49	36.5	41.0	27.0
50-64	16.7	17.4	15.3
+65	7.3	8.0	5.7



פרק 4 : פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות – נפגעי פעולות איבה

בגין 1,483 נספים שולמו בדצמבר 2008 תגמולים ל-1,904 הרכבי משפחה – בהם כ-54% להורים שכולים וכ-39% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר משולם לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

בלוח 8 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה. בלוח 9 מוצג היקף התשלומים בענף לאורך זמן.

לוח 8

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2008,  
לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי (מחירי 2008)**

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב משפחה
<b>6,880</b>	<b>1,904</b>	<b>סך הכול</b>
6,266	24	אלמן/ה שאין עמם ילדים
7,281	452	אלמן/ה שילדיהם בגרו
9,430	323	אלמן/ה עם ילדים
5,899	51	יתומים עצמאיים
6,462	975	הורים שכולים
-	79	אחר

\* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 9

**היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000-2008 (אלפי ש"ח)**

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2008	מחירים שוטפים	שנה
-	176,995	151,824	2000
31.9%	233,537	202,567	2001
41.0%	329,396	302,000	2002
14.6%	377,511	348,536	2003
-2.3%	368,657	339,000	2004
0.5%	370,367	350,000	2005
2.2%	378,521	360,000	2006
-1.64%	372,305	356,000	2007
7.3%	399,500	399,500	2008

לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2001, חלה עלייה תלולה של 32% בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה. בשנת 2002 התשלומים עלו באחוז גבוה יותר (41%), ובשנת 2003 היתה עלייה נוספת, של 15%. משנת 2004 עד 2007 התשלומים התייצבו ברמה של 350-360 מיליון ש"ח. בשנת 2008 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-400 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין – גידול של 7.3% לעומת 2007.

## תיבה 6

### מועדון שיקום ניסיוני לנפגעי איבה בירושלים

בפברואר 2008 החל לפעול מועדון שיקום לנפגעי איבה, ראשון מסוגו, בבית "יד שרה" בירושלים. המועדון נוצר לפי מודל של מועדוני שיקום לנכי צה"ל שמפעיל משרד הביטחון ברחבי הארץ, והוא מהווה מרכיב נוסף בסל השירותים שהמוסד לביטוח לאומי מספק לנפגעי איבה. המועדון נועד לספק שיקום חברתי לנפגעי פעולות איבה (הורים שכולים, אלמנות ונכים) שאינם עובדים ואשר לא השתלבו במסגרות אחרות בקהילה, באמצעות הוצאתם לפעילות מחוץ לבית, הרחבת קשריהם החברתיים והעשרה, – במטרה לסייע להם להפיג את הקושי היומיומי בפעילות מהנה. הפעלתו התאפשרה בזכות שיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי וארגון יד שרה.

ההפניה למועדון נעשית בידי עובדי האגף לשיקום במוסד (סניף ירושלים) והפעלתו בידי אגודת יד שרה. מנהלת המועדון היא עובדת סוציאלית מטעם יד שרה (במשרה חלקית) ופועלים עמה ארבעה מתנדבים קבועים וכן מתנדבים מתחלפים.

הפעילות מתקיימת פעמיים בשבוע בשעות 13:30-8:00 וכוללת חוגים קבועים (יצירה, דרמה ותנועה), הרצאות מתחלפות, קורסים וסדנאות, שיחה קבוצתית, טיולים וארוחת צהריים. המסגרת הפיזית של המועדון (חדר פעילות יחיד בבית יד שרה) מאפשרת בשלב זה השתתפות של לא יותר מ-25 אנשים. בפועל, מיולי 2008 נכחו 16 חברים בממוצע בכל מפגש, ונמשך המאמץ להפנים את המחויבות לנוכחות קבועה.

פעילות המועדון ממומנת בידי אוצר המדינה באמצעות אגף השיקום של המוסד במסגרת תוכנית שיקום לכל משתתף, בהתאם להוראות משרד הביטחון להפעלת מועדון שיקום.

ועדת ההיגוי למועדון, הנפגשת בכל שלושה חודשים, מורכבת מנציגת הנהלת יד שרה, מנהלת המועדון ומנציגי המוסד לביטוח לאומי (מאגף השיקום, סניף ירושלים ומינהל המחקר).

### הליווי המחקרי של הפרויקט

הליווי המחקרי של הפעלת המועדון נדרש על ידי מועצת הביטוח הלאומי, והוא נושא אופי של מחקר הערכה (מעצבת). המידע נאסף בכלים איכותניים (תצפיות וראיונות) וכמותיים (דוחות נוכחות, שאלון ונתונים מנהליים), ומתבסס על מגוון מקורות: השתתפות של החוקר בוועדת ההיגוי ובפעילות השוטפת של המועדון; מעקב אחר רישום נוכחות שמאפשר לאתר משתתפים מתמידים, חדשים, נושרים ורמת ההשתתפות; שליפת נתוני רקע של המשתתפים מהקבצים המנהליים – מעמד (הורים שכולים, אלמנים/ות, נכים), גיל ומין, דרגת נכות, ותק בנכות, שכונת מגורים, תאריך ומקום הפגיעה, מצב משפחתי וילדים; עבודה מול אגף השיקום – תיעוד לקחים מההפעלה הניסיונית, ראיון עובדות השיקום המטפלות בנפגעים באופן פרטני; ראיון המשתתפים, המועמדים, הנושרים, מפעילי התוכנית ביד שרה וצוות המועדון (עובדים בשכר ומתנדבים); שאלון למשתתפים; מיפוי כל בעלי העניין (כמו משפחות הנפגעים, ארגון נפגעי פעולות איבה) בפרויקט ומה רצונותיהם / צורכיהם כדי להיות שותפים בו.

על המעריכים להיות מודעים להטיות ולכשלים המובנים בתהליך ההערכה ולמזער אותם – משום שהחוקר משפיע במודע ושלא במודע על תוצאות המחקר שלו אם בראייה מוטה של הנתונים ואם בידי העברת הציפיות שלו לחקר.

מטרות המחקר הן:

1. מעקב ובקרה על פעילות המועדון לשם התאמת התכנים והניהול לצרכים של המשתתפים.
2. לבדוק אם הרשת החברתית של המשתתפים התרחבה הן במועדון והן מחוצה לו לפי הערכת המשתתף ועובדת השיקום.
3. לבדוק מהם גורמי הרקע (גיל, מצב משפחתי, הרכב משק הבית, דרגת הנכות, ותק בנכות או בשכול) שמבחינים בין השתתפות קבועה, השתתפות חלקית ואי השתתפות בפעילות במועדון ולבדוק את הסיבות לנשירה.
4. לבדוק מה הם הגורמים המושכים להשתתפות במועדון: תכנים, ארוחות, טיולים, הסעות.

5. לבדוק מהם הגורמים המסייעים והמפריעים לפעילות (הטרוגניות המשתתפים, מגבלות המיקום, שינויים בהרכב המדריכים, שינויים בהרכב המשתתפים).

6. לבדוק אם המועדון מספק מענה גם לצרכי בני המשפחה של המשתתפים בו.

#### **יעדי מועדון השיקום לקראת שנת ההפעלה השנייה**

- להרחיב את שטח הפעילות של המועדון ובכך לאפשר הרחבת הפעילות – על פי נכונות ארגון יד שרה;
- לספק הכשרה יסודית לצוות המתנדבים;
- לייצב את הקבוצה ולהגביר את הלכידות והאינטראקציה בין החברים;
- לעגן נהלים קבועים: טופס קבלה לקבוצה, אישור המועדון על קבלת המועמד, נימוקים לדחיית מועמד, נוהל הצטרפות למועדון (הצמדת חבר ותיק לחדש, הצגת המצטרף החדש לפני הקבוצה);
- לבדוק את נושא ההסעות (בהוראות משרד הביטחון מסופקת הסעה);
- לבדוק את האפשרות לגבות דמי חבר מזעריים;
- להגדיל את מסגרת התקציב כדי להוסיף חלקיות המשרה של מנהל המועדון.



## 9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

### א. כללי

אנשים עם מוגבלויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמן/ה (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים לשיקום מקצועי – תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית. השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם בעיקרם בעין: אבחון והכוונה למקצוע, ייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית או לימודים. נוסף על כך הם זכאים למימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך השיקום, כמו גם למימון לימודים ולמימון תהליך האבחון. חלקם זכאים גם לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

זכאים לשיקום מקצועי:

**נכה כללי** – מי שאירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, בתנאי שהוא תושב ומתקיימים בו גם התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק, לפי הערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת.

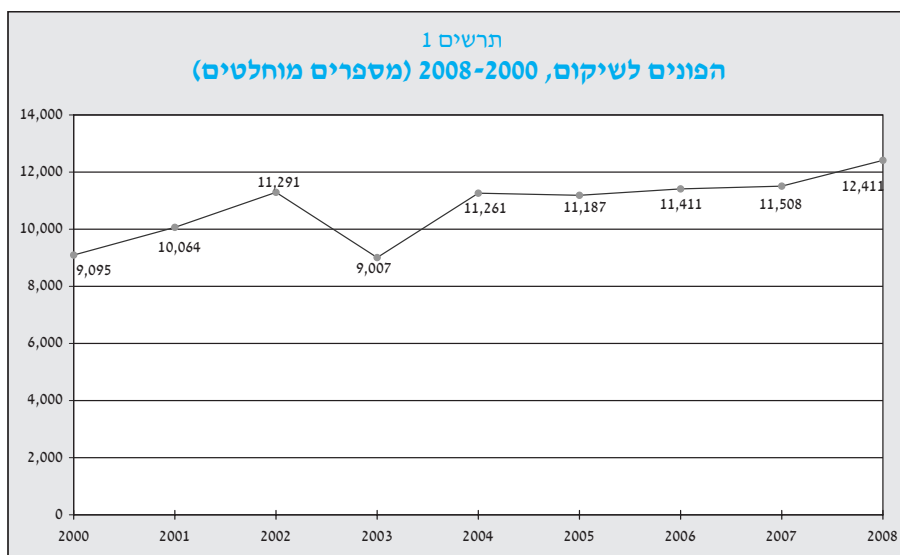
**נפגע עבודה** – מי שהוא נפגע עבודה אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי ועקב עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

**נפגע איבה** – מי שנפגע בפעולת איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-10% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

**אלמנה** – משנת 1968 אלמנה המקבלים קצבה, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמותם, ועובד השיקום סבור שהם מתאימים להכשרה מקצועית.

## ב. מאפייני הפונים לשיקום

עולה כי מספר הפונים לראשונה לשיקום גדל ב-2008 בהשוואה ל-2007 והגיע לכ- 12,400 נכים ואלמנות (תרשים 1). מספר הפונים לשיקום בשנת 2003 ירד בהשוואה לשנתיים שקדמו, בשנים הללו ניכרה עלייה גדולה בנפגעי איבה. העומס שהוטל על השיקום בעקבות הטיפול בנפגעי איבה צמצם את הטיפול בנכים כלליים ובנפגעי עבודה. משקלם הגדול יחסית של נכים כלליים, גרם בסך הכול לירידה במספר הפונים לשיקום. לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות בלוח הם אם כן נכים כלליים, כלומר נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר.



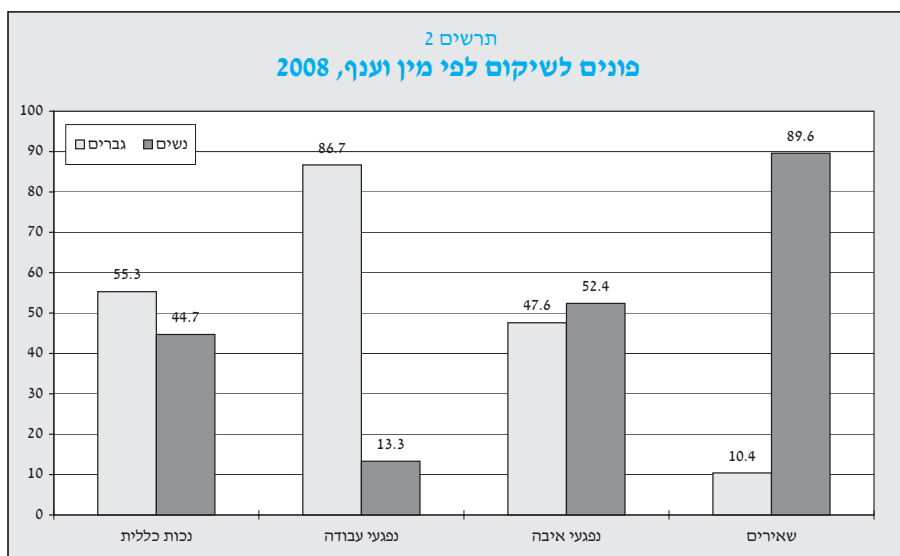


לוח 1

פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008-2000

שנה	סך הכול		נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שאירים
	מספרים	אחוזים				
2000	9,095	100.0	70.1	16.8	4.9	8.2
2001	10,064	100.0	61.7	14.6	16.1	7.7
2002	11,291	100.0	61.2	13.3	18.9	6.9
2003	9,007	100.0	68.0	13.3	12.3	6.4
2004	11,261	100.0	67.8	16.2	7.4	8.6
2005	11,187	100.0	70.6	14.5	6.0	9.3
2006	11,411	100.0	68.1	13.9	10.1	7.9
2007	11,508	100.0	69.4	17.2	5.0	8.4
2008	12,411	100.0	71.3	16.1	5.5	7.0

57% מהפונים לשיקום בשנת 2008 היו גברים. הם היוו רוב (87%) בקרב נפגעי עבודה (ראו תרשים 2). מאחר ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים ומאחר שהם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (10%), זאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה. גברים, גם אם אינם עובדים, מזכים את בנות זוגם בקצבה. כמו כן זכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.



מלוח 2 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בגיל העבודה, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים בעבודה. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 36 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות, והם פונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. האלמנות/אלמנים לעומת זאת היו המבוגרים ביותר שכן זכאותם אינה מותנית בגיל, בשונה מזכאות האנשים עם הנכויות האחרות, והיא כוללת זכאות לשירותים שונים בנוסף לשיקום מקצועי.

**לוח 2**  
**פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008**

גיל	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שאירים
<b>סך הכול</b>	<b>12,411</b>	<b>71.3</b>	<b>16.1</b>	<b>5.5</b>	<b>7.0</b>
עד 17	0.8	-	-	14.0	-
17-25	18.4	23.6	5.0	14.0	1.7
25-35	21.4	23.6	18.3	16.8	10.6
35-45	22.2	21.7	25.3	14.5	26.9
45-64	35.0	30.9	44.3	26.8	60.2
64 ויותר	2.2	0.3	7.0	14.2	0.6
גיל ממוצע (שנים)	36	36	43	39	43

### ג. מסיימי טיפול שיקומי

במסיימי טיפול שיקומי בשנים 2000-2008 חל גידול של כשני שלישים (מ-8,207 ל-14,461 בהתאמה) (לוח 3). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, חוץ משינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2007 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול ירד בהשוואה ל-2006.

#### לוח 3

#### מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-2008

שנה	סך הכול			נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	שארים
	מספרים	אחוזים	אחוז גידול				
2000	8,207	100.0	11.0	71.0	16.8	3.3	8.9
2001	8,135	100.0	-1.0	67.8	16.2	7.1	8.9
2002	9,462	100.0	16.3	68.1	14.9	9.4	7.6
2003	9,937	100.0	5.0	67.8	13.8	10.5	7.8
2004	9,857	100.0	-1.0	70.2	14.3	7.8	7.7
2005	10,525	100.0	6.8	69.2	14.5	7.9	8.4
2006	11,530	100.0	9.5	68.3	13.5	9.5	8.7
2007	12,396	100.0	7.5	69.5	15.5	6.9	8.1
2008	14,461	100.0	14.3	70.3	15.5	7.3	7.0

בהתאם למנדט שלפיו פועל אגף השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים להשתלב בעבודה בשוק החופשי. 72% מהמשתקמים הוכנו לעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת באמצעות אחת או יותר מתוכניות השיקום האלה (ראו לוח 4):

- טרום הכשרה מקצועית, הכוללת השלמת השכלה או רכישת הרגלי עבודה במרכזי שיקום לקראת הכשרה מקצועית. משתתפים בתוכנית מי שמתאימים לעבודה בשוק החופשי. בשנת 2007 השתתפו בתוכנית זו 15% מהמשתקמים.
- הכשרה מקצועית, הכוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדוידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי עבודה ובעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 23% מהמשתקמים בשנת

- 2008 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר בענף הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות.
- סיוע בהשמה, שנועד לאתר מקום עבודה באמצעות הפניית המשתקם לשירות תעסוקה או באמצעות הפנייתו לשירותי השמה ייחודיים תוך ליווי ומעקב אחריו. כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2008 בשירותי השמה – נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (19% לעומת 8%, בהתאמה).
  - מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות מהעבודה. ב-2007 כשליש מהמשתקמים קיבלו שירותים אלה.
  - סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של המשתקמים. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 10% מהמשתקמים ב-2008 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (50%) ונפגעי עבודה (26%).
  - עבודה במסגרת מוגנת, המיועדת לאנשים עם נכויות שאינם מסוגלים לעבוד בתנאי תחרות בשוק החופשי, כלומר שהם בעלי כוח עבודה מופחת ותפוקה נמוכה. 2% מהמשתקמים ב-2008 הופנו לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).
  - טיפול פסיכולוגי-פרטני, הניתן לכשליש מנפגעי איבה ולהם בלבד, במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטראומה ועם השכול.
  - אבחון שנועד להתאים למשתקמים תוכנית שיקום ספציפית – ניתן ב-2008 לכ-2/3 מהמשתקמים.

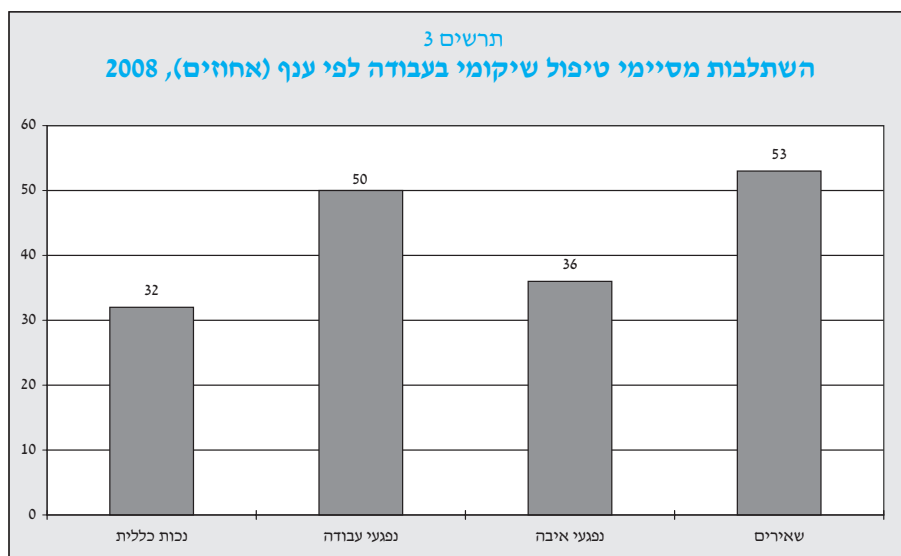
לוח 4

**מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2008**

שאיירים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול*	תוכנית טיפול
1,006	1,049	2,244	10,162	14,461	סה"כ מסיימי טיפול
					<b>אחוזים</b>
11.1	5.9	9.3	16.5	15.4	טרום הכשרה
27.8	10.4	18.6	17.1	23.0	הכשרה מקצועית
10.0	1.8	8.2	18.9	15.4	סיוע בהשמה
-	-	0.5	2.7	2.0	הפניה לתעסוקה מוגנת
-	31.8	-	-	2.2	טיפול פסיכולוגי
28.9	65.6	33.3	37.4	38.1	מעקב ואחזקה
5.4	50.5	25.6	3.3	10.1	סיוע כספי
53.1	20.8	60.4	68.9	63.1	אבחון
36.5	7.2	18.9	17.0	18.2	ייעוץ קצר מועד בלבד

\* מאחר שחלק ממסיימי טיפול השתתפו ביותר מתוכנית טיפול אחת, האחוזים בכל טור מסתכמים ביותר מ-100%.

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות של המשתקמים בעבודה. מתרשים ג' עולה כי בשנת 2008 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה בשיעור גבוה יותר מאשר נכים כלליים (50% לעומת 32%, בהתאמה). אחרי הכול אלה באים ממעגל העבודה.



#### ד. התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים במימון תשלומים שנלווים לתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים. לוחות 5 ו-6 מציגים את היקף התשלומים לפי ענף ולפי סוג התשלום הנלווה לשיקום. סך התשלומים הנלווים לשיקום ירדו במעט ב-2008 לעומת 2007 – בפחות מאחוז.

התשלומים עבור שכר לימוד ודמי שיקום היו הגבוהים ביותר. שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון. שכר לימוד היה אף התשלום שתרם ביותר לגידול.

לוח 5

התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף, מחירי 2008 (אלפי ש"ח), 2001-2008

שנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	שיעור שינוי ריאלי – סך הכול	סך הכול	שנה
10,134	12,982	28,606	87,825	5.2	140,548	2001
10,938	24,387	30,601	101,981	19.5	167,979	2002
9,871	23,276	27,039	98,277	-5.7	158,567	2003
8,561	44,089	24,610	113,635	20.0	190,929	2004
10,880	47,573	27,196	122,221	8.9	207,972	2005
11,587	32,080	24,460	121,195	9.1	189,679	2006
11,525	31,908	24,329	120,544	-1.0	188,660	2007
10,840	30,439	23,639	122,182	-0.8	187,151	2008

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2008 היתה גדולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 7 (17 אלף ש"ח לעומת 12 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 21,000 ש"ח). אלה גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ששולמו לנפגעי איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור האחרים.

לוח 6  
**סך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג התשלום העיקרי\* (אחוזים),  
 2008-2001**

הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד	סך הכול (ש"ח)	שנה
9,140	2,669	6,912	12,000	35,680	85,280	140,548	2001
16,293	3,322	6,535	11,830	39,871	93,921	167,979	2002
16,217	2,922	6,516	11,670	41,361	96,429	158,567	2003
15,364	2,966	5,629	10,920	37,750	89,816	190,929	2004
14,915	2,994	5,613	10,940	43,153	99,256	207,972	2005
17,709	3,737	6,752	11,230	45,590	103,167	189,689	2006
20,547	4,072	6,621	10,920	41,100	96,791	188,660	2007
16,506	4,681	6,272	12,100	44,646	96,743	187,151	2008

\* מתייחס לתשלומים העיקריים, ועל כן הסך הכול גדול יותר מסכום התשלומים.

לוח 7  
**תשלומים ממוצעים\* למשתקם בטיפול בשנת 2008,  
 לפי ענף ולפי סוג התשלום העיקרי (ש"ח)**

שאירים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	סוג תשלום עיקרי
<b>14,262</b>	<b>13,433</b>	<b>16,897</b>	<b>11,905</b>	<b>12,743</b>	<b>סך הכול</b>
6,824	7,728	7,465	7,465	7,426	שכר לימוד
10,867	17,598	20,965	10,867	12,960	דמי שיקום / מחיה
1,115	1,314	1,502	1,308	1,320	נסיעות
847	312	1,514	2,334	2,091	מכשירים
7,700	11,031	5,789	6,779	6,824	שכר דירה
7,272	12,420	409	561	11,070	הוצאות אחרות**

\* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2008.

\*\* כגון הוצאות עבור עזרת בית, תרופות וכו'.