

פרק 5

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

זיקנה ושאירים

רמסיס גרא

סיעוד

רמסיס גרא

ילדים

מיכל אופיר

אמהות

אסתר טולידנו

נכות כללית

שנטל וסרשטיין

נפגעי עבודה

שולי בר

נפגעי פעולות איבה

שולי בר

שיקום

לאה ענבר

אבטלה

אסתר טולידנו

ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

אבנר שרף

5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

5.1.1 כללי

במסגרת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הונהגה רפורמה מרחיקת לכת במערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה – קצבות הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה. הרפורמה מפורטת בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003, והשפעתה על קצבות הביטוח הלאומי תורגש יותר ויותר עם חלוף השנים. מעבר לדחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה, ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בהצמדה למחירים, הרפורמה תוביל לשחיקת הקצבאות ורמת ההכנסה לאחר הפרישה מעבודה לכל הקשישים, לרבות למעוטי היכולת שביניהם.

קצבות הזיקנה, השאיירים והנכות כרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל מבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים, לשאייריו של מבוטח לאחר פטירתו ולנכה שאיבד את כושרו להשתכר באופן מלא או חלקי.

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל המוחלט, ובגיל המותנה רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004 הגיל המותנה היה 65-60 לנשים ו-65-70 לגברים. הגיל המוחלט היה 65 לנשים ו-70 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 67-70 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 בגילאים 62 (או 64) עד 70 מותנית במבחן הכנסות.

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במהלך 2006 יכלו לקבל קצבת זיקנה גברים ונשים שמלאו להם 61/66 שנים בשנה זו. למעשה קבוצה זו כוללת גברים ונשים שמלאו להם 60/65 שנים בחודשים מאי עד דצמבר 2005. אנשים אלה יכלו לקבל קצבת זיקנה בחודשים מאי עד

דצמבר 2006. גם נשים עקרות בית שמלאו להן 66 שנים בשנת 2006 (הגיעו לגיל המוחלט) יכלו לקבל בשנה זו את קצבתן.

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

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים בביטוח זיקנה ושאיירים. התוספת לכל שנת ביטוח מעבר ל-10 השנים הראשונות שיעורה 2% מהקצבה, ושיעורה המצטבר אינו עולה על 50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילאים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (גיל מותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה.

קצבת השאיירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולקצבה הבסיסית משולמת תוספת בגין ילדים. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עימו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים משולמת למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים שהכנסתם נמוכה, עד לסכום ההכנסה למינימום קיום המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו.¹

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

¹ מתוספת השלמת הכנסה מופחתת הכנסה מפנסיה או מעבודה העולה על 13% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 17% (לזוג). הכנסה מעבודה העולה על סכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה העולה על סכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבות הזיקנה והשאיירים והכנסות מהון, מופחתות במלואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיים המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. 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.

בינואר 2006 נכנס לתוקפו "הסכום הבסיסי" שהחליף את השכר הממוצע לצורך קביעת שיעורי קצבות הזיקנה והשאיירים וגם לצורך עדכון. בינואר 2006 עודכנו קצבות הזיקנה והשאיירים ב-1.8%, נוסף על עדכון של 0.9% מינואר 2005, בהתאם לשינויים ברמת המחירים.

ביולי 2006 הוגדלו קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות בשיעור של כ-1.3% (מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%). גם קצבות זיקנה ושאיירים הניתנות למי שזכאי גם לתוספת השלמת הכנסה הועלו בשיעור של כ-4% (לרבות ההגדלה בקצבות הבסיסיות), נוסף על הגדלה בקצבות אלה במהלך שנת 2005. למעשה ההגדלה המצטברת בקצבות אלה בשנים 2005-2006 הסתכמה בכ-247 ש"ח ליחיד ובכ-330 ש"ח לזוג. זאת ועוד: תשלום קצבת הזיקנה לפי חוק לא מופחת כלל מיולי 2006 במקום הפחתה של 1.5% ממאי 2005.

5.1.1.1 שירות הייעוץ לקשיש

במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות, הממומן מתקציב ענף זיקנה ושאיירים ואשר עיגונו בחוק נמצא בתהליכים, הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף לפעילות 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 2006 פעלו במסגרת השירות כ-4,300 מתנדבים ונערכו כ-431 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-105 אלף פניות לייעוץ.

תיבה 8:**עמדות של ישראלים בני 50 ויותר כלפי העלאת גיל הפרישה בישראל והשלכותיו**

כאמור באמצע 2004 הוחל בישראל ביישום חוק גיל הפרישה, שבמסגרתו הועלו בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה ולפנסיה מעבודה. לשינוי זה השלכות על תעסוקת אנשים צעירים ומבוגרים, על התרומה לרווחת הפרט ועל שינויים בתכנוני הפרישה של העובדים. בתיבה זו ייבחנו נושאים אלה בהתבסס על השאלון המיוחד שבנה מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי במסגרת סקר SHARE (Survey Of Health, Aging And Retirement in) Europe) ישראל.

זהו הסקר לבריאות, הזדקנות ופרישה, שמהווה חלק ממחקר האורך ההשוואתי הראשון בגודלו באירופה העוסק באוכלוסייה המזדקנת, והוא נועד לשמש כמאגר נתונים רב תחומי ורב לאומי של נתוני מיקרו על בריאות, הזדקנות, פרישה ורמת חיים של בני 50 ויותר. נתוני הגל הראשון בכ-12 מדינות באירופה הושלמו בשנת 2004, ובישראל הם הושלמו בתחילת 2007, אם כי ישראל הצטרפה לפרויקט באיחור בשנת 2005. נתוני הגל השני במדינות אירופה נאספים כיום ובישראל הם אמורים להיאסף בעוד כשנתיים במקביל לגל השלישי במדינות אירופה. הסקר בישראל, שהיה מתוגבר, כלל כ-1,700 משקי בית שבהם היה אדם אחד לפחות בן 50 ויותר, ובמדינות אירופה נסקרו כ-1,500 משקי בית בכל מדינה. מספר הנפשות שנסקרו הגיע לכ-2,600 בישראל ולכ-22,000 בסך הכול באירופה. תגבור הסקר בישראל התאפשר בזכות מימונו בידי המוסד לביטוח לאומי.

הלוח שלהלן מתאר את מידת ההסכמה של ישראלים בני 50 ויותר עם העלאת גיל הפרישה בישראל, ועם רשימה אפשרית של תוצאות בעקבות השינוי הזה, תוך הבחנה לפי מין, גיל וקבוצת אוכלוסייה.

אחוז המסכימים עם העלאת גיל הפרישה בישראל ועם כמה מהשלכותיו בקרב ישראלים בני 50 ויותר לפי מין, גיל וקבוצת אוכלוסייה (אחוזים)

קבוצת אוכלוסייה	גיל	מין		סך הכול	הסכמה עם		
		נשים	גברים				
300	428	486	763	936	741	1,677	סך כל המשיבים בסך-*
אחוז המסכימים**							
6.7	34.8	28.9	21.4	21.7	32.2	26.9	1. העלאת גיל הפרישה
71.6	56.5	46.4	61.2	51.2	65.4	58.6	2. דברים שעשויים להתרחש בעקבות העלאת גיל הפרישה: א. המעסיקים יפטרו עובדים מבוגרים ויקלטו במקומם עובדים צעירים ב. לצעירים יהיו פחות מקומות עבודה ג. לעובדים מבוגרים לא יהיה כוח לעבוד עד גיל הפרישה החדש ד. המשך העבודה עד גיל הפרישה החדש יוסף לעובדים המבוגרים בריאות ה. המשך העבודה עד גיל הפרישה החדש יוסף לעובדים המבוגרים עניין ו. המשך העבודה עד גיל הפרישה החדש יצמצם את שעות הפנאי של העובד ואת הזמן שיוכל להקדיש למשפחתו ולפעילויות אחרות
72.7	50.6	54.6	50.7	54.8	52.1	53.4	
81.0	59.7	66.7	63.2	62.2	62.5	62.4	
32.1	52.9	45.0	51.0	46.8	53.6	50.2	
47.6	61.7	56.6	61.1	57.3	62.8	60.0	
79.4	65.5	68.7	66.7	67.2	67.3	67.2	

* נתונים לא מנופחים. כ-900 מתנסקים ב-SHARE ישראל לא ענו על השאלון המיוחד (DROPOFF) בעניין העלאת גיל הפרישה.

** נתונים משוקללים. "מסכים" הוגדר מי שסימן אחת הקטגוריות "מסכים" ו"מסכים בהחלט". בחישוב לא נכללו המקרים בקטגוריה "לא ידוע".

כ-27% בלבד מהישראלים בני 50 ויותר הסכימו עם העלאת גיל הפרישה בישראל. שיעור זה בקרב הערבים אף היה נמוך מאוד, כ-7% לעומת כ-30% מהיהודים. שיעור זה בקרב גברים היה גבוה משיעור הנשים והוא עלה עם הגיל והגיע לכ-35% בקרב בני 70 ויותר. בתחום התעסוקה של צעירים ומבוגרים, כ-59% מהמשיבים חשבו שמעסיקים יפטרו עובדים מבוגרים ויקלטו במקומם עובדים צעירים בעקבות העלאת גיל הפרישה. מהיבט אחר, כ-53% מהמשיבים חשבו שלצעירים יהיו פחות מקומות עבודה. שיעור המשיבים הערבים שחשבו כך היה גבוה במיוחד, כ-72%. שיעור גבוה מהמשיבים כמו גם משני המינים, כ-62%, חשבו שלעובדים מבוגרים אין כוח לעבוד עד גיל הפרישה החדש. שיעור הערבים שחשבו כך היה גבוה כ-81% לעומת 60% מהיהודים. בתחום תרומת המשך העבודה עד גיל הפרישה החדש לרווחת הפרט נמצא כי מחצית מהמשיבים חשבו שהמשך העבודה יוסיף לעובדים המבוגרים בריאות וכ-60% מהם חשבו שהוא יוסיף עניין. בחינת שיעורים אלה לפי מין וגיל הראתה שאין הבדלים של ממש, אולם שיעורי הערבים שחשבו כך היו נמוכים, כ-32% וכ-48%, בהתאמה. עוד אפשר לראות ששני שלישים מהמשיבים חשבו שהמשך העבודה עד גיל הפרישה החדש יצמצם את שעות הפנאי של העובד ואת הזמן שיוכל להקדיש למשפחה ולפעילויות אחרות. שיעור זה היה זהה בשני המינים ובקבוצות הגיל. עם זאת, שיעור זה בקרב ערבים היה גבוה במיוחד, כ-79%.

הנסקרים שהשתתפו בשוק העבודה (עובדים ומחפשים עבודה) שהם צעירים מגיל הפרישה החדש נשאלו עוד באיזו מידה היו מעוניינים לעבוד עד גיל הפרישה החדש. ראוי לציין שכל התשובות בעניין זה ובעניינים אחרים בהמשך הם מעין הצהרת כוונות, כך שאפשר שהנסקרים יתנהגו בשונה מהן. הנתונים הראו שכ-40% מהמשיבים מעוניינים בהחלט לעבוד עד גיל הפרישה החדש ועוד כ-9% די מעוניינים בכך. כ-31% לא מעוניינים בהחלט, והשאר, כ-20%, לא כל כך מעוניינים. התברר ששיעור המעוניינים בהחלט בכך בקרב גברים גבוה במעט משיעור הנשים, כ-42% וכ-37%, בהתאמה. שיעור זה בקרב ערבים היה נמוך במיוחד, כ-21%, לעומת 42% מהיהודים. מעניין לראות ששיעור זה בקרב בני 50-60 היה נמוך למדי, כ-38%, לעומת כ-50% מבני 60-67. גם כאשר נאמר למשיבים שפרישה מוקדמת מגיל הפרישה החדש תחייב קנס ותפגע ברמת הפנסיה, והם נשאלו אם הם מעוניינים בכל זאת לפרוש מוקדם יותר מהעבודה, התברר ש-28% מהם מעוניינים לפרוש לפני גיל הפרישה החדש.

מהיבט אחר הם נשאלו, האם בעקבות העלאת גיל הפרישה יפרשו במועד אחר ממה שתכננו. התברר כי כ-37% מהמשיבים, שכבר תכננו מועד הפרישה לפני שהוא השתנה, יפרשו במועד מאוחר יותר ממה שתכננו ועוד 16% יפרשו במועד מוקדם יותר. השאר, כ-47%, לא ישנו את מועד פרישתם. בחינת התשובות של שני המינים הראתה כי כ-24% מהנשים יפרשו מוקדם יותר ממה שתכננו לעומת 11% מהגברים, ורוב הנשים, כ-42%, יפרשו במועד מאוחר יותר לעומת כשליש מהגברים. בחינת התשובות לפי קבוצת אוכלוסייה הראתה כי רק כ-19% מהערבים יפרשו במועד מאוחר יותר ממה שתכננו לפני השני, וכ-30% יפרשו במועד מוקדם יותר. השיעורים המקבילים ביהודים היו 38% ו-15%, בהתאמה. כמחצית מהערבים כמו גם מהיהודים השיבו שלא ישנו את מועד פרישתם.

5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2006 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-622.3 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-105.2 אלף שאירים בממוצע בחודש. במניין מקבלי קצבות הזיקנה כלולים כ-80.8 אלף קשישים (בדצמבר 2006) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (להלן קצבה משולבת). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2006 בכ-2.1% לעומת 0.2% ב-2005 ו-3.2% ב-2004 וכ-4%, בממוצע, לשנים שלפני כן.

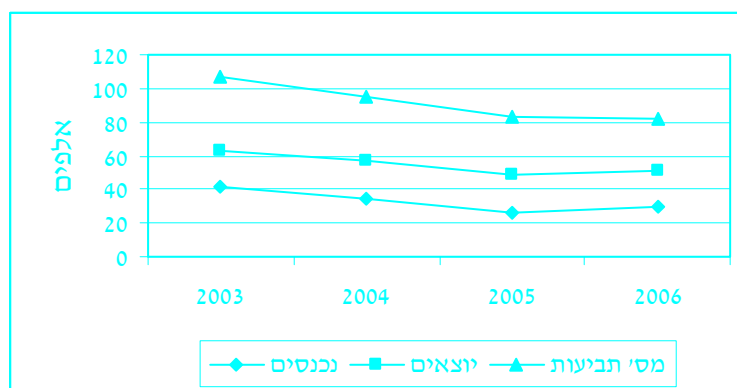
לוח 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2006-2004

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים			
2006	2005	2004	ממוצע 2006	ממוצע 2005	ממוצע 2004	
1.1	-0.3	1.8	727,516	719,920	722,264	סך הכול
זיקנה						
1.2	-0.5	2.2	622,335	614,886	617,833	סך כל המקבלים
2.1	0.2	3.2	539,266	528,273	527,364	לפי חוק הביטוח הלאומי
-4.1	-4.3	-3.8	83,069	86,613	90,469	קצבאות מיוחדות
שאיירים						
0.1	0.6	0.0	105,181	105,034	104,431	סך כל המקבלים
0.2	0.6	0.0	104,623	104,457	103,859	לפי חוק הביטוח הלאומי
-3.3	0.9	-3.4	558	577	572	שאיירים עולים

העלאת גיל הזכאות לקצבת זיקנה מאמצע 2004 כבר גרמה להאטה מסוימת בקצב הגידול במספר המקבלים קצבה לפי חוק באותה שנה. האטה גדולה מאוד ובלתי צפויה בקצב זה נרשמה ב-2005. כאמור ב-2006 שב ועלה קצב זה לכ-2.1%.

כדי לבחון את הירידה בקצב הגידול במספר הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק בשנים 2004-2006 (לאחר העלאת גיל הפרישה), ביצענו ניתוח זרמים: בחינה של מספר הנכנסים למערכת זיקנה לפי חוק ושל מספר היוצאים ממנה. זרם הנכנסים מושפע ממספר התביעות שאושרו וזרם היוצאים מהנפטרים. ממצאי הניתוח מוצגים בתרשים א'. המאזן נטו של מספר הנכנסים פחות מספר היוצאים מבטא את הגידול במלאי.

תרשים א': ניתוח זרמים: נכנסים ויוצאים ממערכת מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, 2006-2003



ב-2003 המאזן הסתכם בכ-20.1 אלף וב-2004 הוא ירד לכ-12.3 אלף, אולם ב-2005 הוא ירד באופן חד לכ-3.6 אלף בשל הירידה במספר התביעות יחד עם עלייה מסוימת במספר היוצאים מהמערכת באותה השנה. מספר התביעות ירד ב-2005 בכ-12% לעומת אשתקד ובכ-22% לעומת 2003. ב-2006 שב המאזן ועלה והסתכם בכ-7.9 אלף כתוצאה לירידה במספר היוצאים מהמערכת (4.4%) ולגידול במספר הנכנסים באותה שנה (13%). יש לציין שמספר הנכנסים למערכת ב-2006 גדל על אף הירידה במספר התביעות באותה שנה (11.5%). הגידול במספר הנכנסים ב-2006 נבע ככל הנראה מהצטברות תביעות של

הקשישים חסרי חודש לידה (היו אמורים לקבל את קצבתם בדצמבר 2005) שהתקבלו בסניפים בסוף שנת 2005, כך שלמעשה נכללו במניין הזכאים במהלך שנת 2006.

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2006 בשיעור של 4.1%, זאת לאחר ירידה של 4.3% ב-2005. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים, מ-3.1% ב-1996 ל-0.9% ב-2001. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה בהיקף העלייה לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי העלייה המצומצמים אוכלוסייה זו תלך ותקטן בהיקפה עם חלוף השנים. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-13.3% בשנת 2006. סך כל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-1.2% ב-2006. כאמור, גידול זה הוא תוצאה של הגידול במספר המקבלים קצבה לפי חוק בשנה זו.

מספרם של המקבלים קצבת שאירים בלבד גדל במעט מהשנה הקודמת (0.2%) והעלאת גיל הפרישה תרמה את חלקה גם לעלייה זו. מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שב ועלה ב-2006 ב-1.1%.

5.1.3 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת 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 אם כי בקצב משתנה. קצב גידול גבוה ביותר נצפה בתחילת שנות התשעים עם הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למערכת. בשנים 2002-2006 הוא ירד בהדרגה 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 2006.

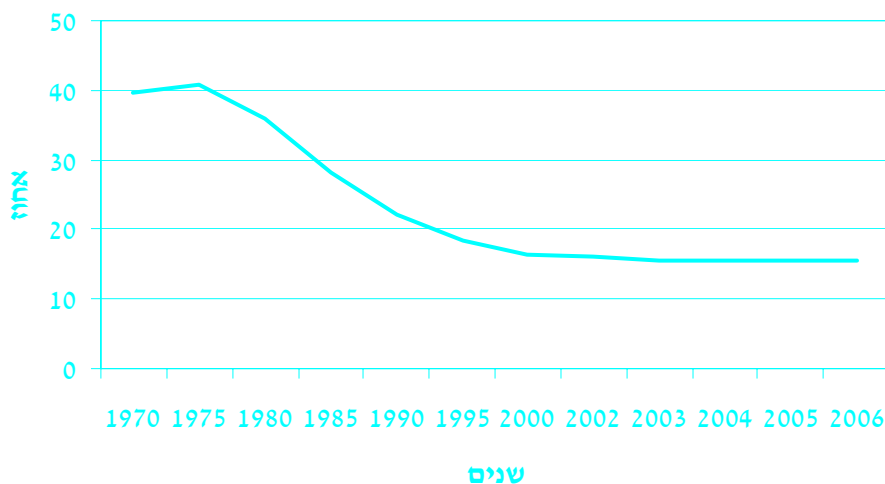
לוח 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2006

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	728,921	636,579	81,618	6,277	4,447
% המקבלים השלמת הכנסה	26.6	23.7	48.3	28.0	28.8
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	542,469	485,477	53,671	2,215	1,106
% המקבלים השלמת הכנסה	15.8	13.2	37.4	33.5	55.1
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	81,287	60,699	19,959	342	287
% המקבלים השלמת הכנסה	95.2	97.0	89.9	91.5	97.2
קצבת שאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי	98,062	85,411	6,715	3,299	2,637
% המקבלים השלמת הכנסה	30.4	32.1	19.9	20.6	13.8
קצבת שאיירים לילדים לפי חוק הביטוח הלאומי	6,557	4,579	1,229	100	349
% המקבלים השלמת הכנסה	3.6	4.3	2.3	1.5	1.4
קצבת שאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי	546	413	44	21	68
% המקבלים השלמת הכנסה	76.9	81.8	84.1	95.2	36.8

* מספר התלויים בזכאי לקצבה לרבות הזכאי עצמו.

בדצמבר 2006 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים 26.6% לעומת 34% ב-1993. הסיבה לירידה בשיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה נובעת הן מהצטמצמות ממדי העלייה והן מהירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. 15.6% בלבד מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בשנת 2006 קיבלו גם תוספת השלמת הכנסה, לעומת 15.4% ב-2005 ו-22% בשנת 1990. העלייה בשיעור זה ב-2006 נובעת בחלקה מהגדלת הקצבה עם השלמת הכנסה באותה שנה.

תרשים ב': שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה מתוך מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, דצמבר בשנים נבחרות



כאמור המגמה ארוכת השנים עד שנת 2005 – שהחלה עוד בראשית שנות השמונים – של ירידה הדרגתית בשיעור הנוזקים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק – מומחשת בתרשים ב'. מגמה זו משקפת את הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות ואשר משולמת להם פנסיה ואת התגברות הנטייה לחסוך לעת זיקנה. כמו כן, קצבת הזיקנה בתוספת ותק ובתוספת דחיית פרישה עשויה לשלול זכאות לתוספת השלמת הכנסה גם למי שאין לו הכנסות נוספות. למשל, עד סוף 2004 מי שזכאי לקצבה עם תוספת ותק מרבית ותוספת דחיית פרישה בעבור 3 שנים בלבד, קצבתו היתה 27.6% מהשכר הממוצע, בעוד שהקצבה הכוללת השלמת הכנסה היתה 26.75% מהשכר הממוצע בלבד. בסוף 2005 מי שהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה של 5 שנים קצבתו היתה 30%, בעוד שהקצבה הכוללת השלמת הכנסה הסתכמה ב-29.1%. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים בודדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-30.4% בדצמבר 2006. לוח 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח

הלאומי, שעומדים נמנים בעיקר העולים החדשים: בקרב מקבלי קצבת זיקנה הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא ירד, והתייצב סביב ה-95%. בקרב מקבלי קצבת שאירים שלא לפי חוק הוא עומד על 76.9% בדצמבר 2006.

5.1.4 מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאיירים (להלן – "שתי הקצבות"). 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 הקצבות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ואת מחצית מקצבת השאיירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבות זכאים רק מקבלי קצבה לפי חוק. מקבלי קצבה שלא לפי חוק מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאיירים.

בדצמבר 2006 היו זכאים לשתי הקצבות 80,811 אלמנות ואלמנים, המהווים כ-14.9% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, כ-94.5% בהם הן נשים (לוח 3). שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. אחת היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות, זאת כיוון שרק נשים המבוטחות כעובדות מבטחות את בן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מבטחות כלל את בני זוגן), בעוד שאצל הגברים – כולם מבטחים את בנות זוגם. סיבה שנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן 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 לקצבה זו.

הרמה הממוצעת של שתי הקצבות גם יחד היתה בדצמבר 2006 כ-2,266 ש"ח: כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה – 7% בלבד, מאחר שקצבת הזיקנה ומחצית קצבת השאיירים הם בסכום הקרוב לקצבה

בתוספת השלמת הכנסה ומאחר שתוספת הוותק (לקצבת זיקנה ו/או למחצית השאיירים) אף מעלה אותה לרמה השוללת תוספת השלמת הכנסה.

שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כפול משיעור הנשים בגלל שתי סיבות: האחת, אלמנים המקבלים קצבת שאירים חייבים במבחן הכנסות. עקב כך, הגברים המקבלים קצבת שאירים (במסגרת שתי הקצבאות או אלו המקבלים רק קצבת שאירים) ועמדו במבחן ההכנסות זכאים בשיעור גבוה יותר מהנשים להשלמת הכנסה. הסיבה האחרת היא שנשים זכאיות בדרך כלל לקצבה (מחצית שאירים) בסכום הגבוה יותר משל הגברים (780 ש"ח לעומת 670 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת מחצית השאיירים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבני זוגן זכאות לקצבת שאירים (הבדל זה נצפה גם בקרב כלל המקבלים). הבדל זה בין המינים ניכר גם ברמת שתי הקצבאות. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, מאותה סיבה – קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה.

לוח 3: מאפייני מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2006

נשים	גברים	סך הכול	
76,342	4,469	80,811	מספר מקבלים
6.6	13.5	7.0	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,262	2,344	2,266	קצבה ממוצעת
780	670	774	מזה: חצי שאירים
76.5	79.0	76.2	גיל ממוצע

גילם של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79 שנים לעומת 75.4 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76.5 לעומת 71.9, בהתאמה.

5.1.5 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 ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק, מגמה שאפיינה את השנים הקודמות. מ-1996 הסתמנה מגמת ירידה שהמשיכה עד 2006 בקרב הגברים ונבלמה ב-2003 בקרב הנשים. מ-2003 שב ועלה בהדרגה אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ב-2006 לכ-70%. עם זאת, אחוז הגברים שקיבלו תוספת זו ב-2006 היה גבוה יותר מאשר הנשים, כ-92.9%. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, גם אם במעט, והיא הגיעה ב-2006 ל-29.1% בקירוב מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 38.8%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 40.8% מהקצבה הבסיסית לעומת 20.4% בלבד, בהתאמה.

ב-2006 שב ועלה שיעור הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים. שיעור הגברים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים ב-2006 היה דומה לשיעור הגברים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה – כ-92.9%. עם זאת היה פער בתוספת הוותק הממוצעת בין שתי הקבוצות: 39.8% לעומת 40.8%, בהתאמה. אולם בקרב נשים נמצא ש-76.5% מן הזכאיות החדשות קיבלו תוספת ותק לעומת 70% מכלל הנשים. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה לזכאיות החדשות היתה 25.0% לעומת 20.4% לכלל הנשים.

הגידול, אמנם במעט, בשיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפות החדשות. שיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק מרבית בקרב המצטרפות החדשות עלה מ-15% ב-1999 ל-24.8% ב-2006 בשל העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. עם העלאת גיל הפרישה צפוי כי יותר נשים יהיו זכאיות לתוספת ותק מרבית.

לוח 4: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק דחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2006-2001 (דצמבר)

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
18.2	40.2	27.9	67.9	94.1	79.6	2001
18.6	40.3	28.2	67.8	93.5	79.3	2002
21.2	38.0	29.5	65.3	86.4	75.8	**2002
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
תוספת דחיית קצבה						
2.1	2.6	2.3	12.7	15.5	14.0	2001
2.1	2.5	2.3	12.8	15.0	13.8	2002
2.1	1.6	1.9	11.7	9.5	10.6	**2002
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

* כלל המקבלים.
 ** המצטרפים החדשים.

5.1.6 תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה משולמת למי שהגיע לגיל פרישה, בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה – עד יוני 2004 65-70 בגבר ומיולי 2004 מגיל הזכאות החדש שמותאם לתאריך לידת הגבר, עד 70; עד יוני 2004 65-60 באשה ומיולי 2004 מגיל הזכאות החדש עד גיל הזכאות המוחלט החדש, שמותאמים לתאריך לידת האישה. שלא כתוספת הוותק, תוספת זו משמעותית פחות, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

שיעור המקבלים תוספת דחיית קצבה היה במגמת ירידה זה שנים רבות, אך בשלוש השנים האחרונות הוא נותר יציב. בעוד שבראשית שנות התשעים 18.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי היו זכאים לתוספת זו, הרי שבשלוש השנים האחרונות רק ל-13.7% הוענקה התוספת. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה בשנתיים האחרונות 2.3% מן הקצבה הבסיסית. התוספת לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.5% ו-2.2%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למי שמקבל תוספת זו היא כ-16.5%, כלומר דחיית פרישה של כ-3 שנים.

שיעור הזכאים לתוספת דחיית קצבה בקבוצת המקבלים החדשים ב-2006 היה 12.6% לעומת 13.2% בשנה הקודמת. מגמה דומה הסתמנה בקרב נשים ומגמה הפוכה הסתמנה בקרב גברים. עם זאת, ב-2006 השיעורים בקרב המקבלות החדשות היו נמוכים מהשיעורים בכלל המקבלות ולהיפך בקרב גברים.

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה היתה מעט גבוהה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.4% ו-2.3% בהתאמה. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.0% לעומת 16.5%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל פרישה מאשר כלל המקבלים. בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יעלה בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת

התהליך של העלאת גיל הזכאות לנשים ל-64 שנה והגיל המוחלט לנשים ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת יישום החוק.

5.1.7 רמת הקצבאות

בעקבות אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2004 "הפסידו" קצבות הזיקנה והשאיירים עדכון של 2.1%. לזאת יש להוסיף את ההפחתה בשיעור של 4% ביולי 2002. ההפחתה בשיעור של 4% חלה רק על מקבלי קצבת זיקנה שאינם זכאים להשלמת הכנסה, אך לא על מקבלי קצבות זיקנה הזכאים לתוספת השלמת הכנסה ומקבלי קצבאות השאיירים. בשנת 2004 היו הקצבאות אמורות להתעדכן לראשונה לפי עליית המחירים, אך בשנה זו לא חל עדכון משום שהמחירים ב-2003 ירדו ב-0.4%. לאור עליית המחירים בשנים 2005-2004 הן עודכנו ב-0.9% בינואר 2005 וב-1.8% בינואר 2006. גם תשלום קצבת הזיקנה לפי חוק הופחת ב-1.5% בלבד ממאי 2005 במקום ההפחתה של 4%, ומיולי 2006 היא בוטלה לחלוטין. ביולי 2006 הוגדלו קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות בשיעור של כ-1.3%. כמו כן, קצבות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה הועלו בשיעור של כ-4% (לרבות ההגדלה בקצבות הבסיסיות) נוסף על הגדלה בקצבות אלה במהלך שנת 2005. ההגדלה המצטברת בקצבות אלה בשנים 2005-2006 הגיעה לשיעור של כ-13%.

קצבת הזיקנה הבסיסית איבדה כ-10% מכוח הקנייה הריאלי שלה בין 2001 ל-2004. אולם ב-2005 היא עלתה ריאלית בכ-1.3% ובעוד כ-2% ב-2006. גם קצבת הזיקנה עם השלמה וקצבת השאיירים איבדו כ-5.6% מכוח הקניה הריאלי באותה תקופה, אולם הן עלו ריאלית בשנתיים האחרונות בשיעורים מצטברים של כ-7% ו-10%, בהתאמה.

לוח 5: סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2006-2001

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז הממוצע
2001	1,221	15.7	1,832	23.6	2,366	30.5
2002	**1,135	15.6	1,702	23.3	2,243	30.8
2003	**1,101	15.6	1,653	23.4	2,224	31.5
2004	**1,106	15.2	1,660	22.8	2,233	30.6
2005	**1,121	15.2	1,682	22.8	2,224	30.2
2006	**1,143	15.3	1,714	22.9	2,232	29.8

* לא כולל קצבות ילדים.
 ** לאחר הפחתה של 4%. ממאי 2005 ההפחתה ירדה ל-1.5% ומיולי 2006 היא בוטלה לחלוטין.

5.1.8 היקף התשלומים

ב-2006 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 3%. הגידול נבע מגידול מסוים במספר הזכאים לקצבות זיקנה ושאיירים ומשינויים שהונהגו בשנת 2006: הגדלת שיעור הקצבה הבסיסית, עדכון הקצבאות, ביטול ההפחתה בקצבת הזיקנה והגדלת הקצבאות עם השלמת הכנסה. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי קצבות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2006 לכ-20.6% בדומה לשנה שעברה.

תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית – בשיעור של כ-3%, ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור גבוה יותר של כ-4%.

סך כל התשלומים לגמלאות הביטוח הלאומי ב-2006 גדל ריאלית בשיעור יותר גבוה משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד נותר יציב – כ-38.4%.

לוח 6: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ובמחירי 2006, 2001-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
17,165	16,257	15,780	15,551	15,449	15,199	סך כל התשלומים
13,628	12,910	12,615	12,296	12,137	11,871	לפי חוק הבי"ל
3,537	3,347	3,165	3,255	3,310	3,326	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2006 (במיליוני ש"ח)						
17,165	16,598	16,321	16,020	16,020	16,663	סך כל התשלומים
13,628	13,181	13,047	12,667	12,601	13,016	לפי חוק הבי"ל
3,537	3,417	3,273	3,353	3,441	3,647	שלא לפי חוק הבי"ל

5.2 ביטוח סיעוד

5.2.1 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 עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה 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 שגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים שלא באמצעות תאגיד. קבוצת המעריכים המקצועיים כוללת אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה.

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. אולם הכנסת אישרה לאחרונה הצעה של המוסד לביטוח לאומי להפעיל בארבעה אזורים תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית שתופעל מיוני 2007. במסגרת תוכנית זו יוכלו קשישים המתגוררים באזור הניסוי לבחור בגמלת סיעוד כספית בתנאי שהם צברו

לפחות 6 נקודות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך שישה ימים בשבוע.¹

החוק קבע שתי רמות גמלה המותאמות לשתי רמות תלות: גמלה בשיעור של 93% מקצבת נכות מלאה ליחיד² וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד. אולם מינואר 2007, עת הופסקה ההפחתה בתשלום גמלת הסיעוד בשיעור של 4%, השתנו שיעורי הגמלה ונוספה רמה שלישית של גמלה. נקבעו גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, גמלה בשיעור 150% ממנה וגמלה בשיעור 168% ממנה, שמותאמות לשלוש רמות תלות.

החוק קבע עוד, 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 לחלופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש.

5.2.2 תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד עלה בהתמדה מהשנים הראשונות להפעלת החוק ועד שנת 2002, שאז הגיע מספרן לכ-71,000. אולם ב-2003 הוא ירד לראשונה ירידה תלולה, וב-2004 הוא עלה שוב ובאופן חד וחזר לרמה שנרשמה ב-2002. מספר התביעות הוסיף לגדול בשנתיים האחרונות אך בקצב איטי מאוד בהשוואה לשנים קודמות והגיע בשנת 2006 לכ-72.3 אלף – גידול של 1% בלבד בהשוואה לשנה הקודמת. ואולם מספר התביעות הראשונות ב-2006 עלה עלייה תלולה בכ-12% בהשוואה לשנה קודמת ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) ירד בכ-2%. כתוצאה מכך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2006 ירד לראשונה מאז השנים הראשונות להפעלת החוק והגיע ל-58.2% לעומת 59.9% אשתקד.

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

² עד יולי 2003 גובהה של גמלה זו היה 100% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

לוח 1: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2001-2006

שיעור תביעות שאושרו *	שיעור תביעות חוזרות	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
48.7	48.5	5.1	68,100	2001
44.3	51.8	4.3	71,007	2002
43.2	55.7	-10.0	63,928	2003
43.5	58.6	11.4	71,246	2004
46.7	59.9	0.5	71,568	2005
49.2	58.2	1.0	72,257	2006

* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של נפטרים ומי שזכאותם מושהית.

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות ירד ירידה חדה מ-48.7% ב-2001 ל-44.3% ב-2002. בשנים 2003-2004 שיעור זה ירד עוד במעט והגיע לכ-43.3% בממוצע. ואולם בשנתיים האחרונות הסתמנה עלייה בשיעור התביעות שאושרו והוא הגיע בשנת 2006 לכ-49.2% – שיעור הגבוה מזה ששרר ב-2001. עלייה זו אפיינה את התביעות הראשונות והתביעות החוזרות כאחד. שיעור התביעות הראשונות שאושרו מכלל התביעות הראשונות ב-2006 הגיע לכ-56% לעומת כ-53.8% אשתקד, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו הגיע לכ-44.3% לעומת 42.1% אשתקד. נציין שהעלייה בשיעור התביעות שאושרו ב-2006 נובעת בחלקה מהרחבת ההגדרה של "בודד" שהונהגה בסוף שנת 2005. בהתאם להרחבה זו המוסד לביטוח לאומי ראה בתובע הגר באותה דירה עם בן משפחה שהוא עצמו מוגבל כ"בודד". אחוז התביעות שבהן התקבל ניקוד לבודד עלה מ-19.9% ב-2005 לכ-27.4% ב-2006. העלייה בשיעור התביעות שאושרו בשנתיים האחרונות נותנת את ביטוייה בירידה באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL³ – ובעלייה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנים 2005-2006 לכ-28% לעומת 30.3% ב-2004, ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע לכ-15.4% לעומת 14.9% אשתקד וכ-12.9% ב-2004. יש לציין שבניתוח אחוז

³ מבחן הבודק את המוגבלות בביצוע פעולות היומיום (אכילה, הלבשה, רחצה, ניידות, הפרשות).

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 בשנים 2003-2005 גדל בקצב איטי לעומת שנים קודמות (לוח 2). אולם ב-2006 הוא שב וגדל בכ-4.6% בהשוואה לשנה קודמת והגיע לכ-120.3 אלף במוצע חודשי, כתוצאה מגידול מסוים במספר התביעות ומעלייה בשיעור התביעות שאושרו באותה שנה. מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל בשנים 1991-2006 בכ-283%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספר הקשישים. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק לשיא של 14.9% בשנת 2006.

לוח 2: זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2001-2006

שיעור כיסוי ***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	אלפים	שיעור גידול שנתי	מספרים	
14.2	2.2	744.5	10.0	105.4	2001
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
14.9	1.8	809.2	4.6	120.3	2006

* ממוצע חודשי.

** אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר. הנתון לשנת 2006 הוא אומדן.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים.

לוח 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת גמלה (ממוצע חודשי) באחוזים, 2006

מאפיין	אחוזים
סך הכול (מספרים מוחלטים)	120,331
לפי גיל	
*64-60	0.8
69-65	4.7
74-70	11.9
79-75	20.4
84-80	27.6
+85	34.6
לפי הרכב משפחה	
גרים בגפם	47.2
גרים עם בן זוג	40.0
גרים עם בניהם או אחרים	12.8
אחוז הנשים בכלל המקבלים	71.3
אחוז העולים** בכלל המקבלים	24.2
אחוז המקבלים את הגמלה הגבוהה (150%) בכלל המקבלים	36.5

* קבוצת הגיל 64-60 כוללת נשים בלבד.

** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2006 מעלה שקרוב לרבע (24.2%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, מעל לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (62.2%) בני 80 ויותר. רק 4.7% מהזכאים הם בני 69-65. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (40%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.2%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (12.8%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-63.5% מהזכאים

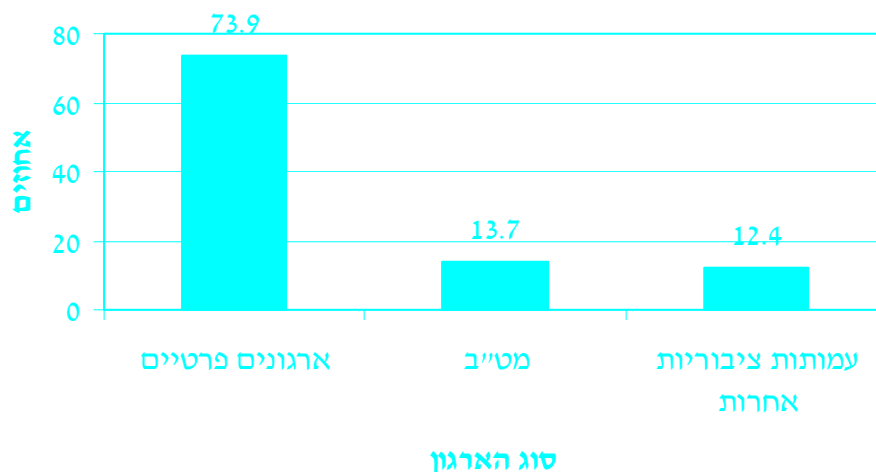
אושרה זכאות ברמה הנמוכה (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולשאר (36.5%) אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150%, זאת לעומת 66.6% ו-33.4%, בהתאמה, בשנה הקודמת.

5.2.3 ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי 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 ספקי השירותים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. המכרז האחרון, שנועד גם להגן על זכויות העובדים בענף, מחייב את ספקי השירות להעניק תנאים סוציאליים למטפלים שהם מעסיקים. ספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. המכרז פורסם בשנת 2004 ואף נגדו הגישו חברות ועמותות שהתמודדו בו עתירות על הליך בדיקתו ותוצאותיו. בסופו של דבר החליט המוסד לבטל את המכרז, שכן הדיון בגל העתירות עלול להימשך שנים.

התרשים שלהלן מתאר את הנתחים של הארגונים הפרטיים ושל המלכ"רים במספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2006. כ-73.9% מהשעות סיפקו ארגונים פרטיים, והשאר מלכ"רים (מט"ב – 13.7% ועמותות ציבוריות אחרות – 12.4%). בניתוח לא נכללו שעות הטיפול שמספקות בדרך כלל עמותות, הניתנות לזכאים במרכזי יום. לפיכך, הנתח של המגזר הפרטי בסך כל שעות הטיפול שסופקו יפחת במעט. התפלגות זו של השעות שסופקו לפי סוג ספק היתה דומה לאותה התפלגות בתקופה המקבילה אשתקד.

התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו לפי סוג הארגון,
דצמבר 2006 (אחוזים)



לוח 4 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2006 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 (97.1%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2006 קיבלו טיפול אישי בבית. 7.3% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 15% קיבלו מוצרי ספיגה ו-13.1% משדר מצוקה. כ-71.2% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 21.9% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

לוח 4: מקבלים שירותי סיעוד לפי סוג השירות המסופק, דצמבר 2006

סוג השירות המסופק	מספר המקבלים	אחוז המקבלים את השירות מסך הזכאים לגמלה	אחוז המקבלים את השירות כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכול*	164,408	-	-
טיפול אישי בבית	120,034	97.1	71.2
טיפול אישי במרכז יום	9,026	7.3	21.9
מוצרי ספיגה	18,525	15.0	0.5
משרד מצוקה	16,168	13.1	0.3
שירותי מכבסה	655	0.5	0.5

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה, שמנה כ-123.5 אלף.

5.2.4 היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק ביטוח סיעוד מחייב תשלום עבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לזקנים.

בשנת 2006 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה מעל 2.7 מיליארד ש"ח (במחירי 2006): כ-2.53 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני תלות. סכום של 88 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 5). כמו כן הועבר סכום של 61.7 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמערכים להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

לוח 5: סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (אלפי ש"ח במחירי 2006), 2001-2006

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2001	2,346.2	2,135.2	60.5	20.9	122.1	7.4
2002	2,554.7	2,358.7	60.5	19.6	110.8	5.1
2003	2,535.7	2,347.5	59.5	23.7	101.9	3.1
2004	2,556.3	2,359.8	63.2	35.7	95.0	2.6
2005	2,601.2	2,399.1	70.9	38.0	90.8	2.5
2006	2,718.5	2,536.5	61.7	30.0	88.0	2.3

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

בשנת 2006 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד ב-4.5% במחירים קבועים (מחירי 2006). תשלומי הגמלאות גדלו ב-5.7% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד וברמת הגמלה. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים עלתה בשנת 2006 בכ-4.8% לעומת אשתקד והגיעה ל-2,011 ש"ח.

5.3 ביטוח ילדים

5.3.1 כללי

הגמלאות שמשולמות באמצעות ענף ילדים הן קצבת ילדים, מענק לימודים ותוספת משפחה.

קצבת ילדים – בשנת 2006 נערכו הסכמים קואליציוניים שהורו להקפיא את רמת קצבת הילדים ששולמה ב-2006 לשנים 2007 עד 2009. בכך, למעשה, ביטלו ההסכמים הקואליציוניים את שלבי ההפחתות העתידיים מ-2006 עד 2009, שתוכננו בתוכניות הכלכליות של השנים 2002 – 2004. אומנם, קצבאות הילד הרביעי ואילך הופחתו ב-2006 על פי הקיצוצים המתוכננים, אך קצבאות שלושת הילדים הראשונים עלו במעט. מאחר שאוכלוסיית הילדים הראשונים מחזיקה במרבית הנפח של תשלומי הענף, העלייה ניכרת בסך כל התשלומים. ואומנם, ב-2006 עלו תשלומי הענף ל-4.9 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-4.5 מיליארד ש"ח ב-2005. ראוי לציין כי למרות העלייה הזאת, קצבאות הילדים הצפויות לולא שרשרת הקיצוצים היו אמורות להיות גבוהות הרבה יותר. קצבאות שני הילדים הראשונים היו אמורות להיות גבוהות ביותר מ-20% מרמתן היום, קצבת הילד השלישי היתה אמורה להיות גבוהה בכ-100%, קצבת הילד הרביעי היתה אמורה להיות גבוהה בכ-120% וקצבת הילד החמישי ואילך היתה אמורה להיות גבוהה בכ-170% מרמתן בפועל.

פגיעה חמורה זו באוכלוסיית הילדים הובילה לפער המשמעותי בתשלומים לקצבאות הילדים בתקופה זו: בחמש השנים האחרונות ירדו התשלומים בכ-40% במונחים ריאליים, מ-8.3 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.9 מיליארד ש"ח ב-2006. למרות ההקפאה של קצבת הילדים, עד שנת 2009 יוסיפו התשלומים לקצבאות הילדים ויירדו, מפאת כניסתם של ילדים "חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003) למערכת ויציאתם של ילדים ותיקים (שנולדו לפני יוני 2003)¹. הירידה הצפויה בשנים 2006-2009 צפויה להסתכם בכ-220 מיליון ש"ח.

¹ הילדים החדשים מקבלים קצבה אחידה (ללא תלות במיקומם במשפחה) נמוכה יותר מזו של הילדים הוותיקים שיוצאים מן המערכת. לדוגמה, ילד שנולד בינואר 2007 ושלישי במשפחה מתחיל לקבל

מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2006 גדל בכ-1.2% בהשוואה לגידול של -1% 0.4% בשנים קודמות. מספר הילדים שבגינם שולמו קצבאות ב-2006 גדל בכ-1.6%, בדומה לשיעור העלייה דאשתקד.

מענק לימודים – נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות למשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק ניתן בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2006 קיבלו מענק לימודים כ-150 אלף ילדים.

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 הקצבה הועלתה ל-104 ש"ח. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בקצבאות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה. בדצמבר 2006 שולמה קצבה זו לכ-30 אלף משפחות (שבהן כ-48 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). ב-2006 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-62 מיליוני ש"ח.

5.3.2 השינויים במערכת קצבאות הילדים בשנים 2002-2009

מסכת הקיצוצים בקצבאות הילדים בשנים 2002-2006 מעוגנת בארבע תוכניות כלכליות. בשנת 2002 יושמו שתיים מהן: חוק ההסדרים לשנת 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית הגדול. 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.

קצבה בסך 148 ש"ח. זאת לעומת ילד ותיק שמגיע לגיל 18, שלישי במשפחה ונולד לפני יוני 2003, ומפסיק לקבל 178 ש"ח. הפערים האלה קיימים, כמובן, רק מן הילד השלישי ואילך, שבעבורם הקצבה לילד חדש נמוכה מקצבת ילד ותיק (178 ש"ח לילד שלישי ו-329 ש"ח לילד רביעי ואילך). תחלופה זו של אוכלוסיית הילדים, כלומר החלפה של קצבה גבוהה בקצבה נמוכה, מורידה אם כן את סך התשלומים.

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 למקומם 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 יבוצעו 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 מהקצבאות לילד הרביעי ואילך בתקופה פברואר–יוני 2004; ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004–דצמבר 2005. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ופג גם תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן.

בשנת 2006 חלו כמה תמורות בקצבאות הילדים. ראשית, ככל יתר הגמלאות המשולמות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, גם אופן החישוב של קצבאות הילדים שונה. קצבאות הילדים מחושבות מינואר 2006 על פי ה"סכום הבסיסי" (שנגזר מהשכר הממוצע), ולאחר עדכנו למדד המחירים לצרכן נקבע להיות במועד זה 148 ש"ח. יתרה מזאת: ב-2006 נערכו ההסכמים הקואליציוניים שהורו להפסיק את הקיצוץ בקצבאות הילדים ולהקפיא את סכומי הקצבאות על פי רמתם ב-2006 גם ל-2007 עד 2009. בינואר 2006, עלו אם כן

קצבאות שני הילדים הראשונים ל-148 ש"ח, קצבת הילד השלישי עלתה ל-178 ש"ח וקצבת הילד הרביעי ואילך ירדה ל-329 ש"ח. קצבת הילדים החדשים, שנולדו לאחר יוני 2003, ומשולמת ללא תלות במקומם במשפחה נקבעה ממועד זה על 148 ש"ח, כקצבת שני הילדים הראשונים.

5.3.3 רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2009

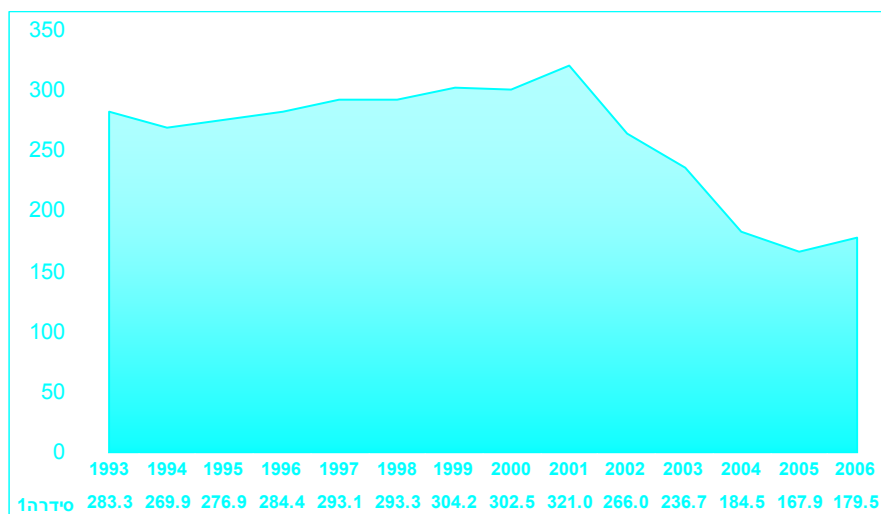
עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה, שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה על 171.3 ש"ח (במחירי 2005). בתקופה זו חושבו קצבאות הילדים על פי רמה זו. מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי"², שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן, והוא היה בינואר 2006 148 ש"ח. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-148 ש"ח, וקצבת הילד השלישי עלתה ל-178 ש"ח. קצבות הילד הרביעי ואילך ירדו ל-329 ש"ח. בראשית 2007 הסכום הבסיסי נשאר כשהיה ב-2006, וגובה קצבאות הילדים נותר בעינו.

בתרשים א' מוצגת הקצבה הממוצעת לילד משנת 1993 עד 2006³. 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. סדרת הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט הפחיתה את הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2002 – 2005 בכ-50%.

² הסכום הבסיסי נגזר מהשכר הממוצע.

³ הקצבה הממוצעת לילד חושבה על ידי חלוקה של סך כל התשלומים לקצבות ילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.

תרשים א': קצבה ממוצעת לילד, מחירים קבועים, 1993-2006



בלוח 1 מצוינות נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2005-2002 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2009-2006. בלוח 2 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

לוח 1: נקודות קצבה למשפחה ב-2005-2002 ובמונחי הסכום הבסיסי ב-2009-2006 לפי מספר הילדים

מספר ילדים						
6	5	4	3	2	1	
18.00	13.00	8.00	3.96	2.00	1.00	ינואר 2002
15.88	11.48	7.08	3.52	1.76	0.88	מארס 2002
15.27	11.04	6.81	3.39	1.70	0.85	יולי 2002
11.58	8.53	5.48	2.82	1.68	0.84	אוגוסט 2003*
10.73	7.82	4.91	2.40	1.40	0.70	פברואר 2004
10.08	7.40	4.72	2.36	1.40	0.70	יולי 2004
9.10	6.76	4.41	2.31	1.40	0.70	ינואר 2005
9.86	7.64	5.42	3.20	2.00	1.00	2009-2006

* 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.

התבוננות בלוח 2 במשפחות בעלות ילד אחד, שלושה ילדים וחמישה ילדים מעלה כמה עובדות:

- * סכום הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירד מינואר 2002 עד ינואר 2005 ב-31%.
- בראשית 2006 עלתה הקצבה בכ-20%⁴.
- * משפחה שבה 3 ילדים קיבלה ב-2005 57% מהסכום שקיבלה בינואר 2002.
- * משפחה שבה 5 ילדים קיבלה ב-2005 כמחצית הקצבה שקיבלה בינואר 2002.

לוח 2: קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים, (ש"ח, מחירים שוטפים), 2009-2002

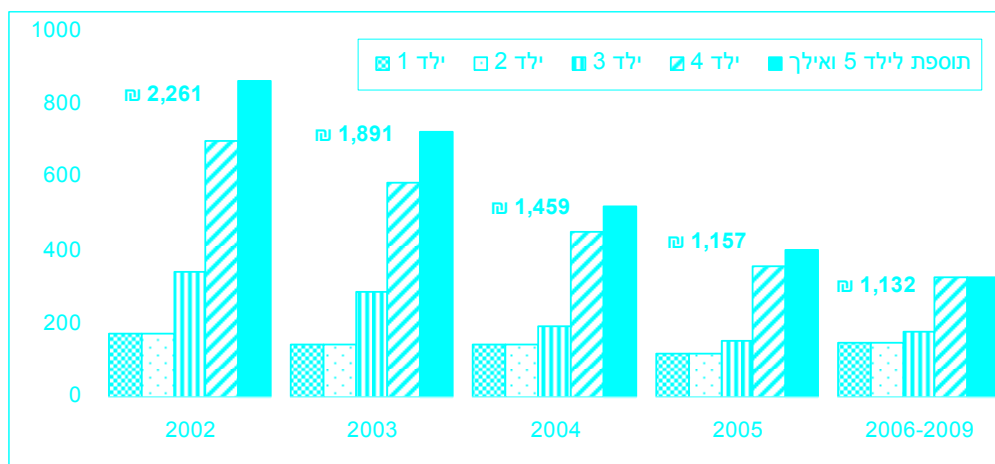
תוספת לכל ילד נוסף	מספר הילדים						
	5	4	3	2	1		
868	868	703	342	174	174	לילד	ינואר 2002
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה	
754	754	610	301	151	151	לילד	מארס 2002
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה	
724	724	586	289	146	146	לילד	יולי 2002
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה	
522	522	454	195	144	144	לילד	אוגוסט 2003*
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה	
498	498	430	171	120	120	לילד	פברואר 2004
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה	
459	459	404	164	120	120	לילד	יולי 2004
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה	
401	401	360	156	120	120	לילד	ינואר 2005
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה	
329	329	329	178	148	148	לילד	2009-2006
329	1,132	803	474	296	148	למשפחה	

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

⁴ כל השיעורים נתונים במונחים ריאליים.

בתרשים ב' שלהלן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים בשנים 2002 עד 2009 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו ירד בשנים 2002–2006 בכ-16% ממוצע שנתי במונחים שוטפים. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה הכוללת פוחתת בכמחצית ומגיעה לכדי 1,132 ש"ח.

תרשים ב': סכומי קצבאות הילדים לפי המספר הסידורי של הילד, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים, בינואר בכל שנה (ש"ח, מחירים שוטפים), 2002-2009



5.3.4 מקבלי קצבות ילדים

לוחות 3 ו-4 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מספרם הסידורי במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף הבא.

בשנת 2006 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבות ילדים לכ-968.3 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.2% בהשוואה ל-2005. גידול זה הוא גבוה לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004 בשיעור של 0.4%-0.7%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ב-2005 לכ-2,297.3 אלף בממוצע לחודש. גם כאן העלייה היא הגבוהה

ביותר, בשיעור של 1.6%, לעומת העלייה הקבועה שהיתה בשנים 2001-2004 בשיעור של כ-1%. עיקר העלייה ב-2006 נובע מגידול ניכר של 2.1% במספר המשפחות עם שלושה ילדים, לעומת גידול מתון יותר ביתר המשפחות.

לוח 3: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2006

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
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
אחוזים							
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

* 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), 2000-2006

מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		
מספרים (אלפים)							
912.5	591.5	314.6	148.9	72.6	78.7	2,118.8	2000
928.1	600.4	319.5	152.0	74.6	80.1	2,154.7	2001
935.0	607.1	323.7	154.6	76.5	81.9	2,178.8	2002
939.1	614.1	328.6	157.3	78.3	83.7	2,201.1	*2003
945.6	622.4	333.9	159.5	79.6	85.3	2,226.4	2004
956.3	633.6	340.8	162.3	80.9	86.7	2,260.6	2005
968.3	646.5	348.1	164.9	82.2	87.3	2,297.3	2006
אחוזים							
43.1	27.9	14.9	7.0	3.4	3.7	100.0	2000
43.1	27.8	14.8	7.1	3.5	3.7	100.0	2001
42.9	27.9	14.8	7.1	3.5	3.8	100.0	2002
42.7	27.9	14.9	7.1	3.6	3.8	100.0	*2003
42.5	27.9	15.0	7.2	3.6	3.8	100.0	2004
42.3	28.0	15.1	7.2	3.6	3.8	100.0	2005
42.1	28.1	15.2	7.2	3.6	3.8	100.0	2006

* ראו הערה בלוח 4.

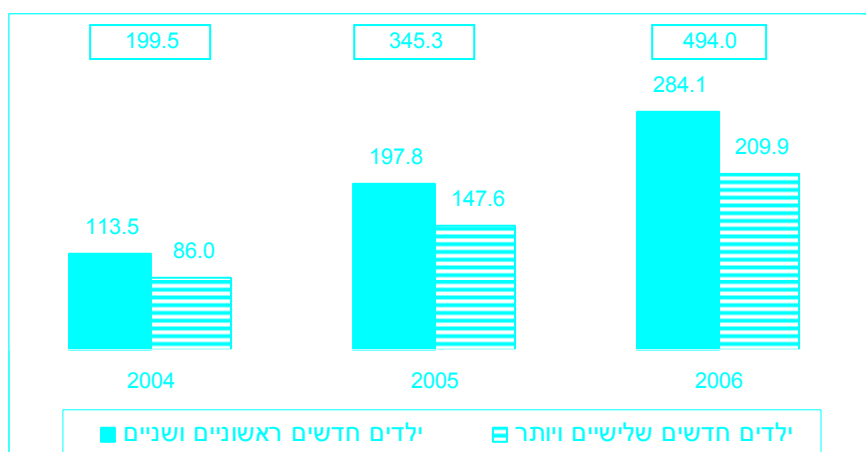
5.3.5 "ילדים חדשים"

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

הראשוניים, ללא תלות במקומם במשפחה⁵. מדיניות זו הובילה מטבע אופיה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה, זאת עד להשלמת התהליך של השוואת הקצבה לכל הילדים ב-2009. כך למשל, בשנת 2006 הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד ילד לפני יוני 2003 ובשנייה נולד ילד לאחר יוני 2003 הוא 180 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2004 כ-137 אלף, ב-2005 כ-146 אלף וב-2006 כ-149 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2006 לכ-494 אלף – 22% מתוך כ-2.3 מיליון ילדים שבגנים שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2006, כמעט מחצית מכלל הילדים החדשים, כ-210 אלף, הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנוולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים.

**תרשים ג': המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה
ב-2004 וב-2005 (אלפים)**



תרשים ג' מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה ב-2004 וב-2005. מן התרשים ניתן ללמוד כי ב-2005 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ומעלה ל-86 אלף שהיו ב-2004 ומספרם הכולל הגיע בסוף השנה לכ-148 אלף.

⁵ 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005 ו-148 ש"ח מ-2006 ואילך.

מספר הילדים החדשים בממוצע לחודש עמד ב-2006 על כ-424 אלף, שמתוכם כ-180 אלף הם ילדים שלישיים ואילך. הנתונים בלוח 6 מלמדים על מקומם של ילדים אלו במשפחה (בממוצע לחודש). עד 2006 מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא כ-395 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא כ-494 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

לוח 5: ילדים חדשים לפי מקומם במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2006

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
(מספרים (אלפים))							
40.0	27.3	48.7	93.9	136.4	147.7	494.0	מצטבר
35.0	23.6	41.8	80.4	116.7	126.6	424.1	ממוצע לחודש
אחוזים							
8.1	5.5	9.9	19.0	27.6	29.9	100.0	מצטבר
8.3	5.6	9.9	18.9	27.5	29.8	100.0	ממוצע לחודש

לוח 6: משפחות עם ילדים חדשים לפי מספר הילדים במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2006

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
(מספרים (אלפים))							
31.1	22.4	41.1	80.9	114.8	104.8	395.1	מצטבר
28.7	20.1	36.5	71.2	101.4	96.4	354.3	ממוצע לחודש
אחוזים							
7.9	5.7	10.4	20.4	29.1	26.5	100.0	מצטבר
8.1	5.7	10.3	20.1	28.6	27.2	100.0	ממוצע לחודש

5.3.6 מענק לימודים

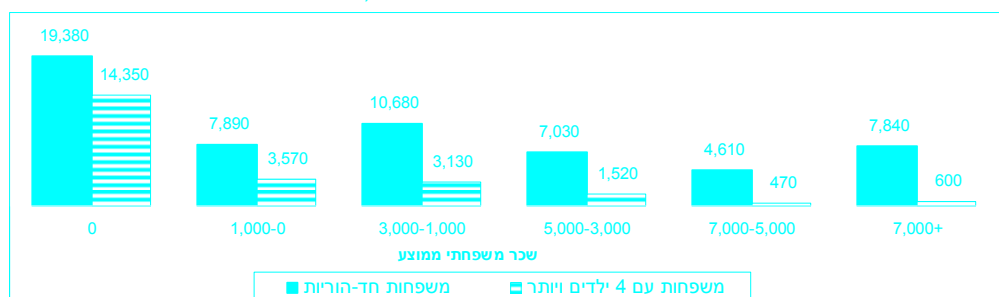
משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי⁶, ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו.

ב-2006 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-83.1 אלף משפחות, שמתוכן כ-59.9 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק ירד מ-159.6 אלף ב-2005 ל-148.1 אלף ב-2006. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (89.2 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

בשנים האחרונות עולה סוגיית האוניברסליות והסלקטיביות של מענק הלימודים. השאלה המהותית הנוגעת לעניין זה היא האם מענק הלימודים אכן מגיע לשכבות האוכלוסייה החלשות והנזקקות. כדי להשיב על שאלה זו, נציג את התפלגות המשפחות החד-הוריות והמשפחות עם ארבעה ילדים ויותר לפי ההכנסות המשפחתיות מעבודה. הנתונים מעודכנים לשנת 2004 משום שזו השנה האחרונה שבעבורה קיימים נתוני שכר.

תרשים ד': התפלגות המשפחות שקיבלו מענק לימודים

לפי השכר המשפחתי הממוצע, 2004



⁶ הסכום הבסיסי נגזר מהשכר הממוצע.

התרשים מראה שלכ-42% מסך המשפחות אין כלל הכנסה מעבודה, ולכ-30% מהן הכנסה חיובית אך נמוכה מ-3,000 ש"ח. משתמע מכך שלמרבית המשפחות שמקבלות מענק לימודים בגין ילדיהן, כ-42%, אין כלל הכנסה מעבודה או שהכנסתן נמוכה משכר המינימום (כ-3,300 ש"ח). יתרה מזאת, כ-10% בלבד משתכרות מעל לשכר הממוצע במשק (כ-7,000 ש"ח).

כצפוי, הבחנה בין משפחות חד-הוריות ומשפחות עם ארבעה ילדים ויותר מציגה שתי תמונות שונות במקצת. לכ-34% מהמשפחות החד-הוריות אין כלל הכנסה מעבודה, וליתר המשפחות הכנסה חיובית מעבודה. זאת, לעומת חלק הארי בקרב המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר, כ-61%, שלהן אין כלל הכנסה מעבודה, ואילו ליתר יש הכנסה מעבודה. יש לציין כי עיבוד מקדים הראה כי במרבית המשפחות שלהן יש הכנסה מעבודה עובד מפרנס אחד ורק במשפחות מעטות שני בני הזוג עובדים.

בחינה זו של רמת ההכנסות בקרב מקבלי מענק לימודים מספקת את התשובה לסוגיה שהועלתה, ונראה שאכן המענק מגיע לשכבות האוכלוסייה הנזקקות לו.

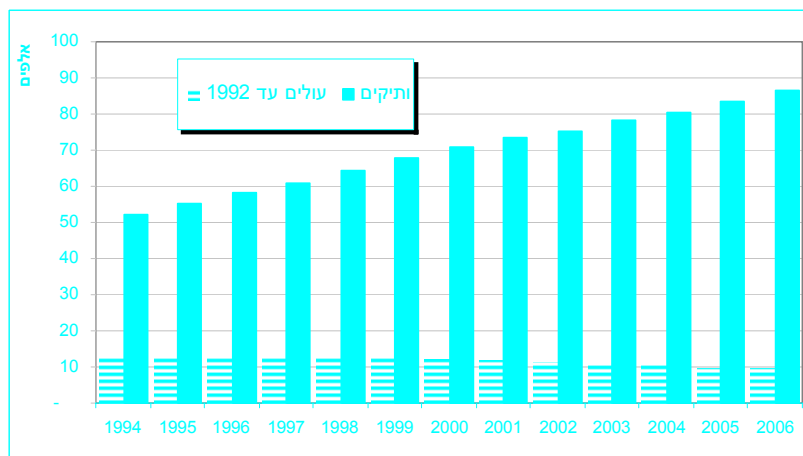
נושא שנבחן מפעם לפעם הוא מידת ההשתלבות של אוכלוסיית העולים בקרב האוכלוסייה בארץ. לצורך כך בחרנו מגזר מסוים בתוך המשפחות העולות – משפחות חד-הוריות – והתמקדנו בו. התיבה בפרק זה מציגה את השתלבות המשפחות החד-הוריות שעלו בשנות התשעים מבחינת כמה מאפיינים דמוגרפיים.

תיבה 9:

מעקב אחר משפחות חד-הוריות עם ילדים שעלו בשנים 1990-1992

בשנים 1992-1990 הגיעו לארץ המוני עולים, שהוסיפו גוון חדש לתרבות הישראלית ושונות דמוגרפית לאוכלוסייה הוותיקה. בשנים אלו עלו לישראל כ-75 אלף משפחות עם ילדים, מתוכם כ-13 אלף משפחות חד-הוריות. שיעור המשפחות החד-הוריות בקרב העולים, כ-17%, היה גבוה בהרבה משיעור המשפחות החד-הוריות הוותיקות שחיו בארץ, כ-8%. פער זה שינה את הרכב המשפחות בארץ מבחינת מצבן המשפחתי (משפחות חד-הוריות ודו-הוריות). מספר המשפחות החד-הוריות הוותיקות שהיו בארץ ב-1993 הגיע לכ-53 אלף, וביחד היו בארץ כ-66 אלף משפחות חד-הוריות¹. חלק הארי ממשפחות העולים החד-הוריות הגיעו מאירופה (כ-84%), כ-10% עלו מאפריקה, כ-5% מאסיה והיתר ממקומות אחרים. בתיבה זו נציג מעקב אחר אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות שעלו בשנים 1992-1990 מבחינת הרכב המשפחה בתקופה 1994-2006. השוואה עם משפחות חד-הוריות ותיקות מראה כיצד דפוסי המשפחה של העולים שנבחנו נעשים דומים לדפוסי הוותיקים. תרשים א' מציג את מספר המשפחות החד-הוריות הוותיקות ואת אלו שעלו בתקופה הנידונה.

תרשים א': משפחות חד-הוריות לפי ותק, 1994-2006, (אלפים)

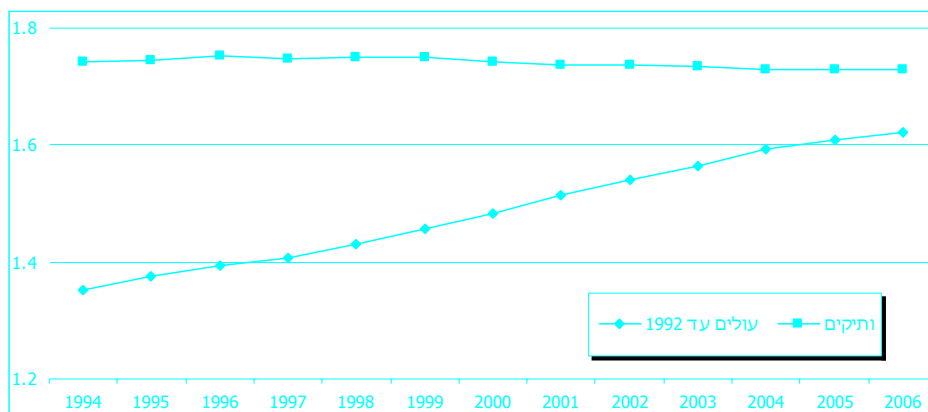


¹ כל הנתונים בתיבה מתייחסים לסוף שנה.

בסוף שנת 2006 היו בישראל 121.6 אלף משפחות חד-הוריות, בהן כ-86.3 אלף משפחות ותיקות ו-9.4 אלף משפחות שעלו בתקופה 1992-1990. יתר המשפחות החד-הוריות עלו בשנים 2005-1993. בשנים 2006-1993 מספר המשפחות הוותיקות גדל ביותר מ-60%, מ-52.8 אלף ל-86.3 אלף, בעוד מספר המשפחות העולות ירד בכ-27%, מ-12.9 אלף ל-9.4 אלף. הירידה במשפחות העולות נבעה משתי סיבות: האחת, יציאה טבעית של משפחות ממערכת קצבות הילדים לאחר שלילד שבגינו שולמה הקצבה מלאו 18 (כ-70%), והשנייה, שינוי מצב משפחתי של משפחות חד-הוריות בעקבות נישואין (כ-30%).

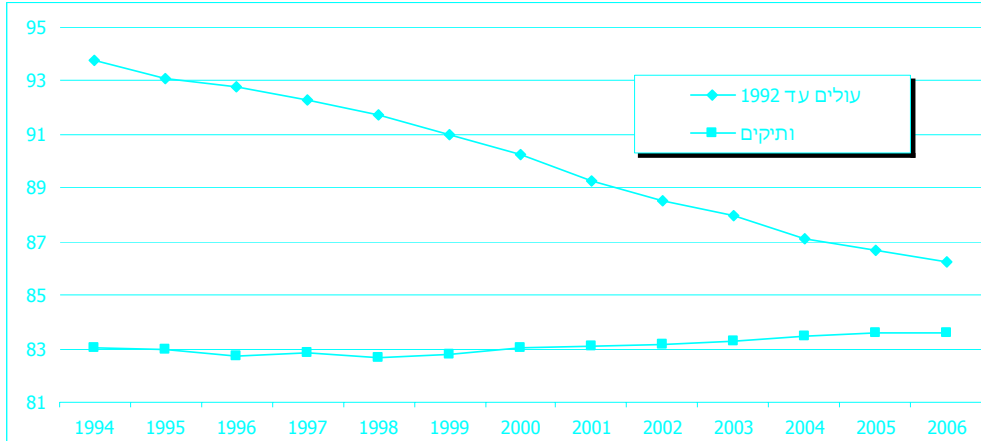
בחינת כמה מאפיינים בנוגע למשפחות החד-הוריות העולות מעלה תמונה מעניינת. נתבונן בתרשים ב', המציג את התפתחות ממוצע הילדים בשתי קבוצות המשפחות החד-הוריות בתקופה הנדונה. ניתן לראות בבירור את ההתכנסות של ממוצע הילדים במשפחות החד-הוריות העולות ובמשפחות הוותיקות: ממוצע הילדים במשפחות הוותיקות יורד במתינות מ-1.77 ב-1993 ל-1.73 ב-2006, ואילו במשפחות העולות הוא עולה באופן חד למדי מ-1.34 ב-1993 ל-1.62 ב-2006, עלייה של כ-20%. נראה, שנתונים אלו מצביעים על תהליך של הידמות של המשפחות החד-הוריות העולות לאלו הוותיקות. הרי באופן טבעי, ממוצע הילדים בקרב המשפחות העולות היה אמור לקטון, בעקבות יציאתם של ילדים מהמערכת. ואולם התהליך ההפוך מתרחש, ועד שנת 2000 למגזר זה נוספו עוד ועוד ילדים, וממוצע הילדים בהן עלה. משנת 2000 יורד במתינות מספר הילדים במשפחות העולות, אך יורד גם מספר המשפחות עצמן, וכך נמשכת מגמת הירידה של ממוצע הילדים.

תרשים ב': ממוצע ילדים למשפחה חד-הורית לפי ותק, 2006-1994

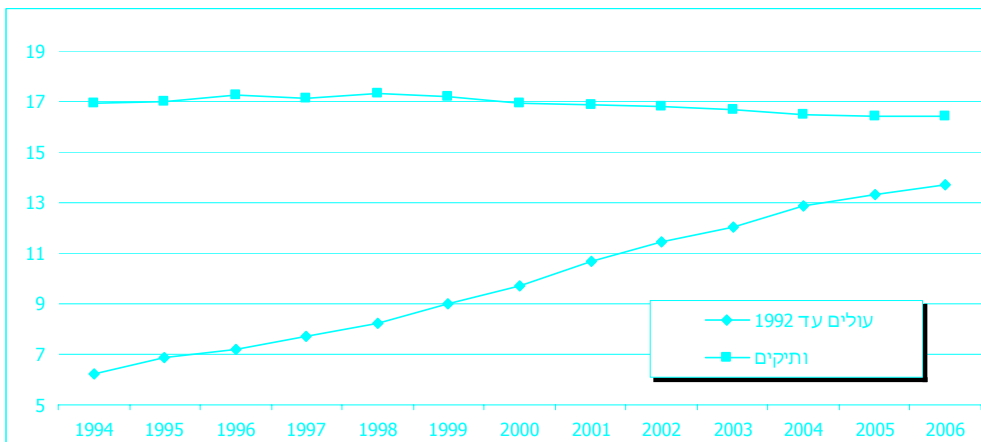


כדי לבחון את הרכב המשפחה בשתי קבוצות המשפחות נתבונן בתרשימים ג' ו-ד'.

תרשים ג': אחוז המשפחות החד-הוריות הקטנות (עד שני ילדים) לפי ותק, 2006-1994



תרשים ד': אחוז המשפחות החד-הוריות הגדולות (שלושה ילדים ויותר) לפי ותק, 2006-1994



אפשר לראות שתרשימים ג' ו-ד' מציגים תמונה משלימה של הרכב המשפחה בשני המגזרים. ראשית, ראוי לציין כי הממצא הבולט ביותר הוא הדמיון בהרכב המשפחה בשתי קבוצות האוכלוסייה. משקל המשפחות הקטנות שבהן עד שני ילדים תופס את מרבית נפחן, והוא נע בשתי הקבוצות בין 83% לכ-93%. לעומת זאת, משקל המשפחות הגדולות שבהן יותר משלושה ילדים משלים כמובן את הרכב המשפחה ונע בין 6% ל-17%.

שנית, ניתן לראות את תהליך ההתכנסות בהרכב המשפחות בשתי קבוצות האוכלוסייה. תרשים ג' מראה התכנסות של המשפחות הקטנות בשני המגזרים. אחוז המשפחות הקטנות בקרב המשפחות החד-הוריות שעלו עד 1992 הולך ויורד בתקופה הנדונה מ-93.8% ל-86.3%. בתוך המשפחות הוותיקות, אחוז המשפחות החד-הוריות הקטנות יציב למדי עד שנת 2001, ומשנה זו עולה באיטיות ומגיע בסוף 2006 ל-83.6%. תרשים ד' מציג תמונה משלימה ומתייחס למשפחות הגדולות יותר, שבהן שלושה ילדים ויותר. העלייה התלולה של אחוז המשפחות הגדולות בקרב המשפחות העולות, מ-6.2% ל-13.7%, מקרבת משפחות אלו לקבוצת המשפחות הוותיקות, שאצלן ישנה ירידה מתונה של אחוז המשפחות הגדולות, מ-17% ל-16.4%.

לסיכום, בדיקה של התפתחות הרכב המשפחה בקרב המשפחות החד-הוריות הוותיקות ובקרב המשפחות שעלו בשנים 1990-1992, מראה התכנסות של שני המגזרים משנת 1994 עד שנת 2006. ההתכנסות מתבטאת הן בממוצע הילדים למשפחה והן בהרכב המשפחה מבחינת אחוז המשפחות הקטנות ואחוז המשפחות הגדולות.

5.3.7 היקף התשלומים

מנתוני לוח 7 עולה כי בשנת 2006 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-13% לעומת 2005. עלייה זו נובעת, כמובן, מעליית הקצבאות לשלושת הילדים הראשונים ב-2006 לעומת 2005. עלייה זו הביאה לכך שהיקף התשלומים הכללי בענף ילדים גם הוא עלה בכ-10%.

העלייה 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 אמנם בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.5% ב-2005, אך עלה במעט ל-11% ב-2006.

לוח 7: התשלומים בעבור קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2006), 2000-2006

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2006	מחירים שוטפים	מחירי 2006	מחירים שוטפים	מחירי 2006	מחירים שוטפים	
142.7	128.8	7,547.7	6,808.7	7,690.6	6,941.7	2000
170.8	155.8	8,131.4	7,416.0	8,302.5	7,571.9	2001
157.7	152.0	6,798.8	6,544.0	6,956.4	6,706.0	2002
157.4	152.8	6,092.6	5,914.4	6,250.2	6,067.3	2003
158.3	153.0	4,740.6	4,583.5	4,928.3	4,765.0	*2004
155.6	152.4	4,333.7	4,244.6	4,554.4	4,460.7	2005
155.8	155.8	4,791.2	4,791.2	4,947.0	4,947.0	2006

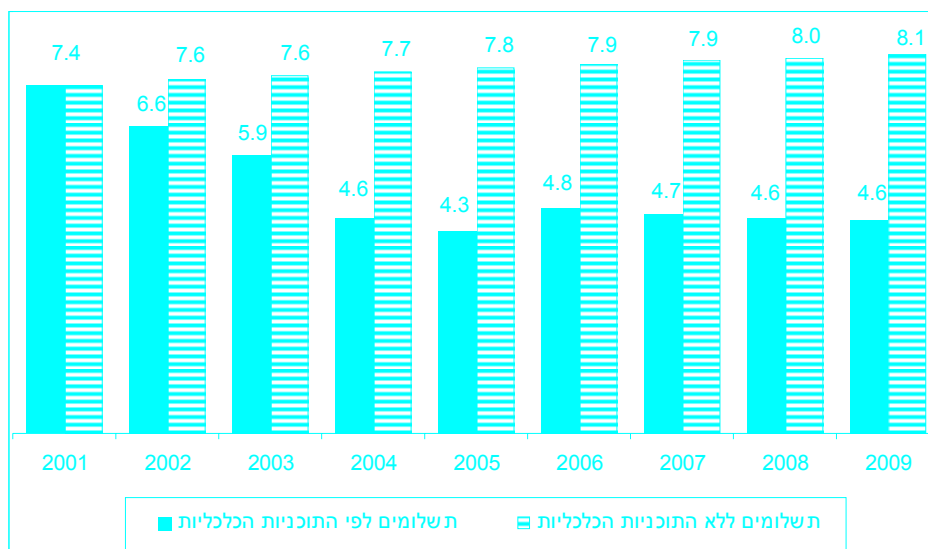
* מ-2004 כוללים, נוסף על קצבאות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור תוספת משפחה.

תרשים ה' מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבות ילדים בשנים 2001-2006 ואת התשלומים השנתיים החזויים לשנים 2007-2009 לפי התוכניות הכלכליות. בחישוב התשלומים החזויים הונח שאוכלוסיית הילדים תגדל ב-1% כל שנה, וכן הובא בחשבון

קצב הגידול במספר הילדים ה"חדשים". עוד מוצגים בתרשים התשלומים שהיו משולמים לולא התוכניות הכלכליות (לפי ינואר 2002).

התבוננות בתרשים מעלה כי ההתפתחות של היקף התשלומים בפועל משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2002-2005. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004, שבעקבותיו היקף התשלומים ירד בשיעור של כ-22% בהשוואה ל-2003. בשנת 2006 עלה בכ-400 מיליון ש"ח היקף התשלומים בזכות עלייה בקצבאות שלושת הילדים הראשונים. משנת 2007 נותרו קצבאות הילדים בעינין, אך סך כל התשלומים יילכו ויירדו, עד 2009, משום שמספר הילדים החדשים עולה ומספר הילדים הוותיקים פוחת.⁷ השחיקה המצטברת בתשלומי הענף לקצבות ילדים תגיע לכ-50% עד 2009.⁸ לולא הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות בשנים האחרונות, ההוצאה החזויה לקצבות הילדים בשנת 2009 היתה גבוהה פי שניים מזו הצפויה (9.2 מיליארד ש"ח לעומת 4.6 מיליארד ש"ח).

תרשים ה': התשלומים בפועל, התשלומים הצפויים לשנים 2007-2009 והתשלומים לולא התוכניות הכלכליות (מיליארדי ש"ח, עד 2006 – מחירים שוטפים, 2007-2009 – מחירי 2006)



⁷ ראו הערה 1 בתחילת הפרק.

⁸ התשלומים החזויים מוצגים במונחים ריאליים ובניכוי הגידול באוכלוסייה (בהנחה שהמדד יעלה בשנים 2007-2009 בשיעור ממוצע של כ-24% לשנה).

5.4 ביטוח אמהות

5.4.1 כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות ליולדת הגמלאות האלה:

מענק אשפוז – המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות 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. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת 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 לא יעלה ולא יפחת מהסכום 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 במלואה 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 במלואה בידי האוצר.

הוצאות הסעה לבית חולים – המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים.

מענק לידה – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני לליוד, והוא משולם במישרין לילודת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילודת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע במשק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילודת 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.

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 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו לילדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת 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 מהשכר הממוצע, 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.

5.4.2 מגמות עיקריות

ב-2006 שולמו מענקי לידה ל-143.6 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של כמחצית האחוז לעומת שנת 2005, שבמהלכה שולמו מענקים ל-142.9 אלף יולדות. יש לציין כי זהו מספר הלידות הגבוה ביותר שהתקבל מאז החקיקה.

כ-43,500 מהלידות ב-2005 היו לידות ראשונות, כ-38,000 היו לידות שניות וכ-61,000 היו שלישיות ואילך¹. התפלגות הלידות לפי סדר הלידה, כמוצג בלוח 2, מראה כי במהלך השנים גדל מספר הלידות הראשונות, השניות והשלישיות ובמקביל קטן מספר הלידות הרביעיות ואילך. יש לציין כי שינויים אלה לא נתנו עדיין אותותיהם בהתפלגות המשפחות עם ילדים לפי מספר ילדים – מספרן של משפחות עם 4 ילדים ויותר עדיין בעלייה, אם כי קלה במיוחד.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2006, כ-2,300 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נמשכה גם ב-2006 ומספרם ירד בכ-2%.

ב-2006 קיבלו דמי לידה כ-83 אלף נשים לעומת כ-77 אלף נשים ב-2005 – עלייה של כ-7%. כתוצאה מכך, עלה חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה מסך כל הנשים שקיבלו מענק לידה מ-54% ב-2005 לכ-58% ב-2006.

¹ אומדנים אלה נערכו על בסיס נתוני הלמ"ס על התפלגות לידות החי לפי מיקומו של הילד במשפחה.

גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה בשנים 2002-2006 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה – 28 שנה.

כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 90% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – עצמאיות או חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

פיריון של הנשים שקיבלו דמי לידה נמוך לעומת שאר היולדות כמוצג בתיבה בפרק זה. התיבה מציגה ממצאי בדיקה שנעשו על קבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי והיא מראה כי פיריון של הנשים שקיבלו דמי לידה ב-2006 היה נמוך לעומת שאר היולדות.

לוח 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2000-2006

שנה	קיבלו מענק אשפוז		קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי	סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז
2000	134,720	8.5	70,641	52.4
2001	132,044	-2.0	71,176	53.9
2002	134,187	1.6	71,317	53.2
2003	142,363	6.1	73,948	51.9
2004	143,387	0.7	77,505	54.1
2005	142,890	-0.3	77,025	53.9
2006	143,599	0.5	82,676	57.6

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

לוח 2: התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה, 2005-2000

סדר הלידה (אחוזים)				סה"כ	שנה
+4	3	2	1		
26.1	18.6	26.5	28.8	100.0	2000
26.0	18.6	26.8	28.6	100.0	2001
25.5	17.8	26.3	30.4	100.0	2002
24.7	18.1	26.5	30.7	100.0	2003
24.4	18.6	27.1	29.9	100.0	2004
24.2	18.5	27.0	30.3	100.0	2005

מקור הנתונים: שנתון סטטיסטי לישראל – 2006.

תיבה 10:**פריון של נשים עובדות לעומת נשים שאינן עובדות**

בשנת 2006, כ-144 אלף נשים קיבלו מענק לידה, מהן כ-83 אלף קיבלו דמי לידה. במלים אחרות מתוך הנשים שילדו ב-2006, כ-58% היו מועסקות לפני לידתן, והיתר – 42% – לא עבדו לפני הלידה ויש להניח שרובן אף לא היו שייכות לכוח העבודה.

תיבה זו תעסוק בהבדלים בפריון בין הנשים העובדות לבין אלה שאינן עובדות. הבדיקה התבססה על קובץ נתונים שהופק מתוך הקבצים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי (דמי לידה, מענק לידה וקצבת ילדים).

לוח 1: התפלגות הנשים שילדו בשנת 2006, לפי מצב תעסוקה וגיל

גיל ממוצע	גיל					מצב התעסוקה
	+40	39-35	34-30	29-25	עד 24	
29.7	4.4	15.8	30.3	30.3	19.2	סה"כ
30.5	4.2	17.4	34.9	31.4	12.1	עובדות
28.6	4.6	15.6	23.6	28.7	29.6	לא עובדות

לוח 1 מצביע על כך שנשים עובדות הן פחות צעירות מנשים שאינן עובדות. גם מלוח 2 אפשר לראות שרוב הנשים עד גיל 24 שילדו לא עבדו קודם לכן. בקבוצות גיל אחרות שיעור הנשים הלא עובדות נמוך במיוחד, והוא מגיע ל-31% בגילאים 34-30.

לוח 2: נשים שילדו בשנת 2006 לפי מצב תעסוקה וגיל

מצב תעסוקה	גיל				
	+40	39-35	34-30	29-25	עד 25
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עובדות	57.3	65.3	68.5	61.7	37.5
לא עובדות	42.7	34.7	31.5	38.3	62.5

לוח 3: נשים שילדו בשנת 2006, לפי מצב תעסוקה ומספר ילדים

מס' ילדים ממוצע	מס' ילדים					מצב תעסוקה
	+5	4	3	2	1	
2.5	13.7	9.9	19.5	28.1	28.9	סה"כ
2.3	8.3	8.2	20.4	31.7	31.4	עובדות
2.8	21.6	12.3	18.1	22.8	25.2	לא עובדות

לוח 3 מצביע על כך שנשים עובדות הן אמהות לפחות ילדים: מס' ילדים ממוצע הוא 2.3 בקרב הנשים העובדות לעומת 2.8 בקרב הנשים שלא עבדו. נתונים אלה עדיין אינם מוכיחים כי ייתכן שנשים עובדות רק דוחות את מועד לידת ילדיהן. כדי לאמוד את הפריון הכולל של הנשים, יש להתייחס לאוכלוסיית הנשים בשנים האחרונות לפוריות, כלומר נשים בנות 40 ויותר.

לוח 4: ממוצע מספר ילדים לנשים שילדו בשנת 2006, לפי מצב תעסוקה וגיל

מצב תעסוקה	גיל				
	+40	39-35	34-30	29-25	עד 24
סך הכל	3.4	3.3	2.8	2.3	1.6
עובדות	3.0	3.0	2.4	2.0	1.5
לא עובדות	4.0	3.9	3.5	2.7	1.7

לוח 4 מצביע על כך שבכל קבוצות גיל נשים עובדות הן אמהות לפחות ילדים לעומת נשים שאינן עובדות: בקרב נשים בשנים האחרונות לפריון, ממוצע מספר הילדים הוא 3 בקרב העובדות לעומת 4 בקרב הלא-עובדות.

לסיכום, אפשר לומר שתעסוקת נשים מחוץ למשק בית היא כנראה הגורם העיקרי לירידה בפריון.

במהלך שנת 2006 עודכן מענק האשפוז שלוש פעמים: בינואר על פי הנוסחה הקבועה בחוק, ובמארס ובאוגוסט במחירו של יום אשפוז.

בשנת 2006 היתה בממוצע עלייה נומינלית של 4.7% במענק אשפוז ללידה רגילה ושל כ-10% בלידת פג, בהשוואה לשנת 2005. בשל הימשכות הקפאת הקצבאות ב-2006, גובה מענק הלידה נשאר ללא שינוי במונחים נומינליים אך ירד ריאלית בכ-2%.

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

לוח 3: התפלגות מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006-2000

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום (אחוזים)			
		עד 1/4	1/4 – 1/2	1/2 – 3/4	מעל השכר הממוצע
2000	70,686	7.4	29.9	28.5	16.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2
2004	77,505	7.9	26.6	29.0	16.6
2005	77,025	7.8	26.2	28.3	17.0
2006	82,676	8.7	28.4	28.0	15.4

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 מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:

* סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2006 היה 186 ש"ח ליום, שהם כ-75% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-40% מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא היה כ-93%, ולבנות 40 ויותר – כמעט בגובה השכר הממוצע במשק.

* דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל-אביב וכפר סבא, לדוגמה, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת, סכום דמי הלידה היה קרוב למחצית השכר הממוצע.

5.4.3 היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שבשנת 2006 היתה עלייה קלה בתשלומים מכל סוג גמלה וזאת בעקבות עלייה במספר המקבלות.

חלקם של תשלומי ענף אמהות (לא כולל דמי מזונות) בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2006 5.9% לעומת 5.7% ב-2005.

לוח 4: תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2006 (מיליוני ש"ח), 2000-2006

שמיירת היריון	דמי לידה	מענק אשפוז ומענק לידה				סך כל תשלומי הגמלאות	שנה
		מענק לידה	מענק אשפוז		סך הכול		
			מזה: תוספת פגים	סך הכול			
53.6	1,087.4	208.4	155.3	983.2	1,191.7	2,332.7	2000
58.9	1,183.5	253.9	167.6	1,056.6	1,310.6	2,553.0	2001
57.1	1,177.3	243.8	161.7	1,026.9	1,270.7	2,505.1	2002
55.4	1,169.2	183.2	165.6	1,075.5	1,258.7	2,483.4	2003
55.4	1,216.6	128.5	165.9	1,090.6	1,219.2	2,491.2	2004
59.7	1,209.6	125.3	224.6	1,212.4	1,337.7	2,607.0	2005
72.1	1,294.3	133.8	244.5	1,247.9	1,381.6	2,748.0	2006

5.5 ביטוח נכות כללית

5.5.1 כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות משולמות הקצבאות האלה:

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

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות גם לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמות מאז 1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת.

א. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות ניתן ככלל להבחין 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.

קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית מורכבת משני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת רק לגבי משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 40% לפחות ולעקרת בית שנקבעה לה נכות רפואית ברמה של 50% לפחות. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק. החל בינואר 2004, נקבע בחוק כי סף הנכות הרפואית יהיה 60% (למבוטח או לעקרת בית) חוץ ממקרים של ליקוי אחד לפחות, שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות.

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 ממשתנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של הנכה.

גובה הקצבה המשולמת לנכה בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק ל-25% מהשכר הממוצע. בשנת 1995, במסגרת החוק לצמצום העוני הוא הועלה ל-26.75% מהשכר הממוצע.

ב-2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק 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 ונע בין 208 ש"ח ל-308 ש"ח בחודש.

ב. 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% מהשכר הממוצע.

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-250 ש"ח לחודש לכ-750 ש"ח לחודש.

ג. קצבה לילד נכה

קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לקצבת ילד 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.
- 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 לקצבה לילד נכה:

1. **ילד בן 90 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.
2. **ילד בן 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
3. **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.
4. **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).
5. **ילד בן 90 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 הקצבה 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-300 ש"ח.

ד. 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 מיסים 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.

ה. תשלומים לנפגעי גזת

בשנת 1994 חוקק החוק לפיצוי נפגעי גזת, שלפיו נפגעי גזת זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. מי שחלו בגזת (Tinea Capitis – Ringworm of the Scalp) טופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן.

נפגע הוא מי שוועדת המומחים 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 גזזת – שאיריהם של מי שנפטרו בעקבות המחלה :

תשלומים לנכים :

א. **פיצוי חד פעמי:** לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 155,835 ש"ח (ב-2006), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 77,918 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 לפי חוק (1,846 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) כשהיא מוכפלת ב-70.

מענקים לשאירים :

בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (66,456 ש"ח).

בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (39,874 ש"ח).

תיבה 11: פיצוי לנפגעי פוליו

במארכ 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו, שנועד לפצות את נפגעי הפוליו 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-polio syndrome) מרבית המקרים אירעו בראשית שנות ה-50 של המאה 20, אולם ידוע גם על מקרים בודדים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר.

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

לפי החוק, נפגעי הפוליו יקבלו את התשלומים האלה:

א. פיצוי חד פעמי:

- 50,000 ש"ח לבעלי אחוזי נכות נמוכים מ-75%;
- 100,000 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית בין 75% ל-94%;
- 120,000 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 95% ויותר.

ב. **קצבת חודשית ומענק במקום קצבה** (נוסף על הפיצוי החד פעמי) – מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית לפחות זכאי לקצבה חודשית. מי שנקבעו לו פחות מ-20% נכות רפואית זכאי למענק במקום קצבה.

גובה הקצבה למי שהנכות הרפואית שלו היא 100% הוא מחצית מהשכר הממוצע בחוק (במארכ 2007 – 3,769 ש"ח). 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) כשהיא מוכפלת ב-70.

נוסף על התשלומים אלה, המדינה תשתתף במימון טיפולים רפואיים, אביזרים רפואיים ומכשור רפואי הנדרשים לנפגעי פוליו עקב המחלה ואינם נכללים במסגרת סל הבריאות.

התשלומים לפי חוק זה ישולמו בידי המוסד לביטוח לאומי והם ממומנים בידי אוצר המדינה.

5.5.2 מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2006 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות לכ-178 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.5% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-4.3%.

לוח 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2006-2001

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
מספרים מוחלטים				
2001	142,440	18,878	16,441	19,318
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
שיעורי שינוי				
2001	5.2	1.4	7.6	15.0
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

גידול זה מתון יותר מהגידול הממוצע שאפיין את השנים 2000-2005 (4.8% בממוצע). יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע גם מהעלאת גיל הפרישה, ובכך הירידה בשיעור הגידול מקבלת משמעות חזקה יותר. בסוף 2006 קיבלו קצבת נכות כ-3,450 נשים בנות 60

ויותר וכ-3,500 גברים בני 65 ומעלה (סך הכול כ-3.9% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה).
 יתכן שההתמתנות בגידול נובעת מיתר הקפדה במבחני הכניסה למערכת ואולי אף משיפור
 קל בתעסוקה. גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה ובקרב מקבלי גמלת ניידות ניכרת מגמה
 דומה. מספר מקבלי קצבת ילד נכה הגיע לכ-22 אלף בשנת 2006 – עלייה של 4.7%
 בהשוואה לשנה הקודמת. מספר מקבלי גמלת ניידות הגיע לכ-26 אלף בשנת 2006 דהיינו
 גדל ב-4.7% בהשוואה ל-2005. לעומת זאת שיעור הגידול במקבלי קצבת שירותים
 מיוחדים גבוה יותר מאשר בשנים הקודמות (6.7% לעומת 5.3% בממוצע). מספר מקבלי
 שירותים מיוחדים הגיע לכ-26 אלף ב-2006.

לוח 2: מקבלי גמלאות, לפי סוג הגמלה, דצמבר 2006

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
181,747	נכות כללית	סך הכול
26,361	שר"מ*	
26,619	ניידות	
22,705	ילד נכה	
155,049	נכות בלבד	גמלה אחת בלבד
5,085	שר"מ בלבד	
9,942	ניידות בלבד	
19,426	ילד נכה בלבד	
14,522	נכות + שר"מ	שתי גמלאות
6,433	נכות + ניידות	
1,070	שר"מ + ניידות	
3,279	ילד נכה + ניידות	
5,684	נכות + שר"מ + ניידות	שלוש גמלאות

* שירותים מיוחדים.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2006 היו כ-5,684 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-25,304 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

5.5.3 קצבת נכות כללית

בדצמבר 2006 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-181,747 – גידול של כ-4.3% לעומת דצמבר 2005. שיעור גידול זה אמנם מצוי בטווח הממוצע של השנים האחרונות, אך נשאר גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.5% מהאוכלוסייה.

לוח 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-49% ממקבלי קצבת נכות 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 (אחוזים), דצמבר 2006

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים	
48.9	100.0	181,747	סך הכול
51.8	57.1	103,834	גברים
31.8	33.7	61,283	נשים משתכרות
100.0	9.2	16,630	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת הנכות 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, ניתן לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינה תפקודית 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 (3.2% לעומת 13.9% אצל הנשים המשתכרות ו-10.5% אצל הגברים). שיעור גבוה למדי יש של נשים נשואות הסובלות מליקוי פנימי 28.9% לעומת 24.9% אצל כלל מקבלי הקצבה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (13.2% לעומת כ-6.2% אצל הגברים).

לוח 4: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2006

ליקוי עיקרי	סך הכול		מין	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	גברים	נשים משתכרות
מספרים	181,747		103,834	61,283
אחוזים		100.0	100.0	100.0
נפשי – סך הכול	57,711	31.7	32.6	31.5
מהם: הפרעות פסיכוטיות	36,645	20.1	21.0	19.1
הפרעות פסיכונורוטייות	21,066	11.6	11.6	12.4
פנימי	45,289	24.9	27.1	20.1
פיגור שכלי	19,970	11.0	10.5	13.9
נורולוגיה	22,365	12.3	12.2	12.2
ראייה	10,022	5.5	5.4	5.3
לוקומוטורי	14,288	7.9	6.2	9.2
אורוגניטלי	5,702	3.1	2.5	3.7
שמיעה	3,522	1.9	1.8	2.3
אחר	2,978	1.6	1.6	1.9

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

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100%, בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-36% לעומת כ-12% וכ-20% בהתאמה בקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות (60% ו-65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-15% 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. קבוצה זו מהווה כ-45% בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 60% ורק כ-21% בקרב אלו בדרגת אי כושר מלאה.

לוח 5: מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2006

דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי
100	74	65	60		
147,767	2,614	10,721	20,645	181,747	סה"כ (מספרים)
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ (אחוזים)
23.2	15.4	10.1	4.0	20.1	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
12.3	9.6	9.7	7.6	11.6	נפשי-הפרעות פסיכונורוטייות
20.9	31.6	39.3	45.2	24.9	פנימי
13.1	3.0	2.0	1.5	11.0	פיגור שכלי
12.9	14.5	10.0	9.2	12.3	נוירולוגיה
5.5	6.7	5.6	5.6	5.5	ראייה
6.1	14.2	15.0	15.7	7.9	לוקומוטורי
2.7	3.4	4.8	5.5	3.1	אורוגניטלי
1.6	1.1	2.2	4.3	1.9	שמיעה
1.7	1.5	1.3	1.5	1.6	אחר

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2006 היתה 2,398 ש"ח בחודש – עלייה קלה (כ-0.4%) במושגים ריאליים לעומת שנת 2005.

לוח 6: קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע, 2000-2006

אחוז מהשכר הממוצע	קצבת נכות		שנה
	מחירי 2006	מחירים שוטפים	
29.4	2,214.8	1,998.0	2000
31.0	2,404.6	2,193.0	2001
31.5	2,301.8	2,219.0	2002
33.9	2,395.1	2,325.0	*2003
33.4	2,432.6	2,352.0	2004
33.2	2,389.1	2,340.0	2005
32.0	2,398.0	2,398.0	2006

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

5.5.4 קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2006 קיבלו 26,361 איש קצבה לשירותים מיוחדים – בכ-6.7% יותר ממספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2005. כ-77% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-19% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (61 באשה, 66 בגבר). כ-5,684 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח 7, המראה את התפלגות מקבלי קצבה 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 (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2006

רמת הזכאות					סך הכול מספרים	
150%	100%	50%	אחוזים			
20.0	27.3	54.7	100.0	26,361	סך הכול מקבלי שר"מ *	
20.8	26.9	52.0	100.0	20,206	מקבלי שר"מ ונכות כללית	
16.6	26.8	56.6	100.0	1,158	מקבלי שר"מ מיוחד	
17.6	28.9	53.5	100.0	4,997	מקבלי שר"מ קשישים	

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנזירולוגי הם כ-12% ממקבלי קצבת הנכות, כ-36% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-72% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, המהווים כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-20% ממקבלי השירותים המיוחדים, מהווים רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ + קצבת 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 ניידות).

לוח 8: מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2006

ליקוי	סה"כ מקבלי קצבת נכות	מקבלי שר"מ*	מקבלי שר"מ* וניידות
מספר	181,747	26,361	6,754
אחוזים	100.0	100.0	100.0
פנימי	24.9	20.8	8.7
אורוגניטלי	3.1	8.0	1.3
נוירולוגי	12.3	35.7	72.3
נפש	31.7	7.7	1.5
לוקומוטורי	7.9	8.2	9.5
ראייה	5.5	8.8	1.7
פיגור שכלי	11.0	10.1	4.8
שמיעה	1.9	0.3	0.1
אחר	1.6	0.4	0.1

* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9: הקצבה לשירותים מיוחדים (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים, במחירי 2006 וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבה לשירותים מיוחדים	
	מחירי 2006	מחירים שוטפים
2001	1,669.9	1,522.5
2002	1,590.3	1,533.0
2003	1,908.9	1,853.0
2004	1,858.0	1,855.7
2005	2,010.0	1,969.0
2006	2,048.0	2,048.0

אחוז מהשכר הממוצע

21.5
21.8
27.0
26.4
27.9
27.3

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה), היתה בשנת 2006 2,048.0 ש"ח בחודש. דהיינו היא עלתה קצת – 1.8% לעומת שנת 2005 במונחים ריאליים, אבל פחות מהשכר הממוצע: אחוזה מהשכר הממוצע ירד מ-27.9% בשנת 2005 ל-27.3% בשנת 2006. שינוי זה נובע מכך שהחל בינואר 2006 מוצמדות קצבאות המוסד לביטוח לאומי ל"סכום הבסיסי" ולא לשכר הממוצע.

5.5.5 קצבה לילד נכה

בשנת 2006 קיבלו קצבת ילד נכה 22,208 ילדים במוצע מדי חודש – גידול של כ-6.0% לעומת 2005. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-74% מן המקבלים קיבלו קצבה ברמה של 100% (קצבה השווה לקצבה מלאה ליחיד) או יותר, כ-18.0% קיבלו קצבה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו קצבה בחודש דצמבר 2006, כ-3,209 קיבלו את הקצבה המוגדלת בשל השתייכותם למשפחות שבהן יותר מילד נכה אחד. יש להדגיש כאן שקבוצה זו עלתה ב-34% לעומת שנת 2005.

לוח 10: מקבלי קצבה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2001-2006

שנה	סך הכול	ג י ל		
		עד 3	8-3	8-18
2001	16,440	1,500	4,047	10,893
2002	17,510	1,545	4,290	11,675
2003	18,360	1,465	4,576	12,672
2004	19,540	1,584	4,863	13,093
2005	20,955	1,708	5,202	14,045
2006	22,208	1,812	5,478	14,918

הזכאות לקצבה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח 4/ו1 בנספח הלוחות מפרט את

מקבלי קצבת ילד נכה בחודש דצמבר 2006 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 41% מהילדים הזכאים לקצבה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-17% חולים ב-P.D.D וכ-21% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הקצבה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת היחיד המלאה. בשנת 2006 היתה הקצבה הממוצעת 1,842 ש"ח לחודש ונשארה כמעט באותה רמה כמו בשנת 2005 במונחים ריאליים (עלייה של כ-0.1% לעומת 2005).

לוח 11: הקצבה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2006 וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבה לילד נכה		אחוז מהשכר הממוצע
	מחירי 2006	מחירים שוטפים	
2001	1,500.9	1,462.3	20.6
2002	1,544.1	1,488.5	21.1
2003	1,852.6	1,798.4	26.2
2004	1,871.1	1,809.1	25.7
2005	1,839.8	1,802.0	25.6
2006	1,842.0	1,842.0	24.6

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

5.5.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-24,903 בשנת 2005 ל-26,078 בממוצע לחודש בשנת 2006 – גידול של כ-4.7%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2006 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-15% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. מגמת הצמצום בשיעור המשתכרים לטובת הלא משתכרים נמשכת גם בשנת 2006: כ-21% ב-2006 לעומת 22% בשנת 2005.

לוח 12: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2006

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	21,071	100.0	5,548	100.0	26,619	סך הכול
16.7	3,529	0	0	13.2	3,529	18-3
16.0	3,362	9.5	527	14.6	3,889	35-18
10.1	2,130	13.7	759	10.9	2,889	44-35
16.0	3,374	34.4	1,910	19.8	5,284	54-45
23.9	5,033	35.7	1,982	26.4	7,015	64-55
17.3	3,643	6.7	370	15.1	4,013	+65

לוח 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי הנהיגה ברכב. כמו כן מוצגים מי שמקבלים את קצבתם והם חסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-43% מבין חסרי הרכב וכ-29% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 64. המבוגרים, בני 65 ויותר, מהווים כ-15% (21% בקרב הנוהגים וכ-7% 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 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בדצמבר של כל אחת מהשנים 2001 עד 2006. מהלוח הזה רואים שקבוצת הלא-נוהגים בעצמם הולכת וגדלה והגיעה לכ-37% מסך המקבלים, על חשבון הנוהגים בעצמם שמשקלם ירד מ-70% ב-2001 ל-62% ב-2006. אחרי גידולה המהיר של קבוצת חסרי הרכב, בשנים 2001-2000 הוא קטן. משקלם של חסרי רכב מהווה כ-16.5% מסך כל המקבלים בשנת 2006.

לוח 13: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2006

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	4,373	100.0	5,723	100.0	16,523	100.0	26,619	סך הכול
42.5	1,859	29.1	1,668	0.0	2	13.2	3,529	18-3
16.3	711	25.8	1,476	10.3	1,702	14.6	3,889	34-18
8.8	386	9.1	526	12.0	1,977	10.9	2,889	44-35
12.0	528	11.2	639	24.9	4,117	19.8	5,284	54-45
16.5	720	17.1	980	32.2	5,315	26.4	7,015	64-55
3.9	169	6.7	434	20.6	3,410	15.1	4,013	+65

כ-57% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-37% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק. גידול זה נובע בעיקרו בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, בשנת 2001 עלה לכ-640 ובדצמבר 2006 הגיע ל-2,887 מקבלים.

לוח 14: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2001-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	
26,619	25,491	24,243	22,785	21,493	20,083	סך הכול
16,808	16,041	15,761	15,072	14,519	13,898	נוהג
9,811	9,550	8,482	7,713	6,974	6,185	לא נהוג
4,373	4,213	4,028	3,817	3,697	3,595	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2006 היתה 1,513 ש"ח והיא שומרת על רמתה משנת 2005 במונחים ריאליים.

לוח 15: קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2006

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2006	מחירים שוטפים	
1,407.8	1,284.0	2001
1,403.9	1,353.4	2002
1,484.3	1,440.9	2003
1,511.1	1,461.0	2004
1,512.1	1,481.0	2005
1,513.3	1,513.3	2006

5.5.7 קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2006 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,160. מספר זה גבוה בכ-4.7% לעומת מספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2005. לוח 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות כ-61% מהמקבלים. הגברים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

לוח 16: מקבלי קצבת גזת לפי מין וגיל, דצמבר 2006

מין	סך הכול	גיל		
		60+	60-55	54-45
סך הכול מספרים	3,160	1,807	967	386
מזה: נשים (אחוזים)	60.9	58.3	63.8	65.8

לוח 17: מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית,

דצמבר 2006

ליקוי עיקרי	סך הכול	אחוז הנכות הרפואית					
		100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40
סך הכול מספרים	3,160	228	174	267	453	643	1,395
סך הכול אחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
פנימי	14.4	45.2	29.3	28.5	23.2	11.2	3.5
נוירולוגי	10.5	29.8	30.5	18.0	14.8	9.3	2.6
נפשי	23.8	7.9	17.8	19.8	21.9	29.6	25.8
צלקות מחלות ופגיעות בעור	35.0	2.2	10.3	19.5	30.5	38.1	46.5
אחר*	16.3	14.9	12.1	14.2	9.6	11.8	21.6

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

לוח 17 מורה שלכ-44% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית 40%-49% ולכ-20% נוספים אחוז נכות רפואית בין 50%-59%. 35% סובלים מבעיות עור וכ-24% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות ונוירולוגיות.

הקצבה הממוצעת עמדה על כ-1,063 ש"ח בחודש – עלייה של כ-3.8% במונחים ריאליים לעומת שנת 2005.

5.5.8 היקף התשלומים

בשנת 2006 שולמו כ-8.1 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-5.8% מזה ששולם בשנת 2005.

לוח 18: סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2001-2006

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2005)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2001	6,487.9	18.0	13.4
2002	7,064.2	8.9	14.8
2003	7,282.3	3.1	15.7
2004	7,351.0	0.9	17.0
2005	7,656.6	4.2	17.8
2006	8,100.6	5.8	17.8

מלוח 18 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2001 והגיע לכ-17.8% בשנת 2006. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שביתתם. לעומת זאת, בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות.

לוח 19: תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2001-2006

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרון לפיתוח שירותים
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3
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

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי הנכות והשיקום, אשר היו יותר מ-80% בשנת 1995, ירדו בהדרגה, ובשנת 2006 הם היו רק 72.8% מההוצאה בענף. במקביל חלה עלייה בתשלומי הניידות, השר"מ והילד הנכה.

5.6 ביטוח נפגעי עבודה

5.6.1 כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלה או סיוע 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 31.12.2001 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות. עם קיצור התקופה המרבית לתשלום בוטל גם הסעיף בחוק לפיו גובה התשלום מתעדכן ביום ה-91. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות הראשונה לדרישת החזר דמי פגיעה בתאונות ובמחלות ממעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

ב-2002 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. הפחתה זו היתה אמורה להימשך עד סוף 2003. בתוכנית ההבראה במאי 2003 הוארכה ההפחתה עד סוף 2006. ב-2006 הוארכה שוב ההפחתה עד סוף 2007.

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, הניתן למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 9%-19%; וקצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת

נכות מלאה למי שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת; מי 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. מ-2003.1.7 ואילך מי שנפגע 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. בתיבה שבפרק זה מובאים נתונים מפורטים על מקבלי מענקי נכות.

בשנת 2005 תוקן החוק ונקבעו בו כללים חדשים למבחן ליקוי שמיעה וטנטון עקב חשיפה לרעש כפגיעה בעבודה. נקבע שאין רואים בליקוי שמיעה עקב חשיפה לרעש תוצאה של פגיעה בעבודה אלא אם כן התקיימו תנאים מסוימים. לאור העובדה כי החוק תוקן בהליך מזורז ולאור ניסיון המוסד אשר נצבר מיישומו, מוגשת עתה הצעה לתקנו בעיקר על ידי חידוד ההגדרות.

ב-2003 נקבעו הוראות השוללות גמלת נכות עקב פגיעה בעבודה מעובד זר שאינו שוהה כדין בישראל. עובד כזה, כאשר יעזוב את הארץ, תשלום לו הקצבה שנמצא זכאי לה החל ממועד יציאתו – אך התשלום לא יכלול את התקופה שבגינה נשללה הקצבה.

עוד נקבעו ב-2003 כללים בקשר לתשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה. לאור התיקון לא יהיה אפשר לשלם גמלה בעד תקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה.

ב-1 בינואר 2006 תוקנו התקנות, ומקצבתם של נכי עבודה, חברי ארגון הנכים המעוניינים בהסדר כזה, אפשר לנכות דמי השתתפות לביטוח חיים הדדי, לטובת ארגון הנכים שיזם וארגן את הביטוח.

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.

שינויים בשנת 2006 שחלו על כל גמלאות נפגעי עבודה:

1. מ-1 בינואר 2006 השתנתה שיטת עדכון גמלאות נפגעי עבודה, והסתיימה תקופת הקפאת הקצבאות שנקבעה בחוק ההסדרים בשנים 2002-2003. אופן עדכון הגמלאות מבוצע כלהלן:

א. גמלאות נפגעי עבודה יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה.

ב. בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי", שמחליף את השכר הממוצע לצורך חישוב הגמלאות. הסכום הבסיסי המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות ערב ההקפאה, שגובהו 7,050 ש"ח. ב-1 בינואר בכל שנה יתעדכן הסכום הבסיסי בשיעור עליית המדד. ב-1.1.2006 הסכום הבסיסי המעודכן הוא 7,250 ש"ח.

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

2. לחוק הביטוח הלאומי נוסף סעיף שעניינו ביטוח עובד זר המועסק באזור.

עד תיקון החוק, עובד זר וכן תושב האזור, שעבדו אצל מעסיק ישראלי באזור, לא היו מבוטחים בביטוח נפגעי עבודה. התיקון בחוק מחיל את ביטוח נפגעי עבודה על עובד זר וכן על תושב האזור, המועסק אצל מעסיק ישראלי באזור.

5.6.2 דמי פגיעה

לוח 1 מראה שבשנת 2006 חלה עלייה קלה במספר מקבלי דמי פגיעה, והוא היה כ- 64,300.

96% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2006 נפגעו לאחר 1.4.2005, כלומר מספר ימי אי הכושר על חשבון המעסיק (לשכירים) הוא 12, ואילו העצמאים סופגים את 12 ימי אי הכושר הראשונים. תקרת ימי אי הכושר היא 91.

יש לציין שמבין 58,554 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2006, כ-18,094 מועסקים על ידי מעסיקים לפי תקנה 22, דהיינו המוסד לביטוח לאומי לא יחזיר למעסיק דמי פגיעה ששילמו בעד 12 ימי הזכאות הראשונים.

בשנת 1996 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-4.3% מכלל המועסקים ואילו בשנת 2006 הם היוו 2.3% בלבד מכלל המועסקים. הירידה בכללותה מוסברת בעיקר בתיקוני החוק שנכנסו לתוקף בראשית 1997 ובאפריל 2005 בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין הימים הראשונים על חשבון המעסיק (וביטולו למי שאין להם מעסיק). אמנם נקבע בחוק שהמוסד לביטוח לאומי ישלם לנפגע בעבור הימים הראשונים ויגבה את התשלום מן המעסיק, אך חלק מהנפגעים בעבודה אינם פונים כלל למוסד שיאשר את התאונה כפגיעה בעבודה.

לוח 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1996, 2000-2006

שנה	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4
2000	2,519,800	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,559,000	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,570,200	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,591,600	61,539	2,084,364	33.9
2004	2,637,000	65,776	2,204,345	33.5
2005	2,725,600	63,856	2,109,993	33.0
2006	2,804,200*	64,296	2,170,751	33.8

* לפי נתוני הלמ"ס 2006 – חשבונאות לאומית, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

** החל ב-1997 כולל מקרים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק שחל בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2006 היה 55,688).

לוח 2: שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1996, 2000-2006

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה	
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה
1996	4.3	2.0	-10.69
2000	3.0	*2.1	3.39
2001	2.7	1.6	-9.32
2002	2.8	0.4	1.36
2003	2.4	0.8	-12.12
2004	2.5	1.8	6.9
2005	2.3	3.4	-2.9
2006	2.3	2.9	0.7

* שיעור ממוצע לשנה.

ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה שהיה בשנת 1990 – 25 – גדל בהתמדה והגיע בשנים 1995-1997 לכ-32 יום. בעקבות תיקון החוק בדבר תשלום דמי פגיעה בעד תשעת ימי הפגיעה הראשונים, עלה ממוצע ימי-הכושר בשנית והגיע לרמה של כ-40 יום בשנת 2001 – בעיקר בשל הצמצום במספר הפגיעות ה"קלות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 ל-13.4% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר, מ-2001 ועד 2005 לכ-20% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר. בשנת 2006 ל-21% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי כושר.

בשנת 2002, כפי שהוזכר, קוצרה התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ועקב כך ירד ממוצע הימים ל-37. ב-2005 תוקן שוב החוק בדבר תשלום דמי פגיעה בעד 12 ימי הפגיעה הראשונים. הירידה בממוצע ימי אי כושר נעצרה בשנת 2003 ומאז ועד שנת 2006 הממוצע הוא כ-34 יום.

בלוח 4 מוצגים נתונים על המועסקים ומקבלי דמי פגיעה (מספרים מוחלטים ואחוזים) של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2006. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד במהלך שנים אלו, עם ירידת מספרם של מקבלי דמי פגיעה ועליית מספר המועסקים, מ-3.0 בשנת 2000 ל-2.3 בשנת 2006. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בין העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה ביניהם, בשים לב לענפים הכלכליים מרובי הסיכון שהם מועסקים בהם (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ממעמד החוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין להם מנוס אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם ישירות את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שבשנת 2006 טופלו 2,029 עובדים זרים בחדרי מיון של בתי חולים, פי 3.4 ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2006. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות הוא כ-2:1. לפי החוק, עד 28.2.2003 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. החל ב-1.3.2003 נשללת הגמלה מעובד זר נפגע עבודה

שאינו שווה כדין בישראל. עם עוזבו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום לא כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה.

לוח 4: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התשובות, 2000-2006

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
2000				
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
2001				
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
2002				
255,500	30,300	2,284,400	2,570,200	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
2004				
198,800	37,400	2,400,800	2,637,000	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
2005				
185,700	46,300	2,493,600	2,725,600	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
2006				
188,400	45,600	2,570,200	2,804,200	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

בשנת 2006 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל. הוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של עובדי השטחים נשאר גבוה אף שעיסוקם דומה לשל עובדים זרים.

נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגים את השינויים שחלו בשנים האחרונות בשיעור השתתפותם של תושבי השטחים והתושבים הזרים בקרב המועסקים. הירידה במספר העובדים הזרים היתה צפויה עקב תיקוני חקיקה ועקב הפעלתה של משטרת ההגירה.

לוח 5 מבחין בין שכירים לעצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,944 בשנת 2006 (מ-11.3% ל-9.2%). זאת הן בעקבות שינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן בעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בתקופת המיתון הכלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-46% מזה של שכירים (47 ימים לעומת 32, בהתאמה).

לוח 5: דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2006

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
33.8	100.0	64,296	כלל המקבלים
32.4	90.8	58,352	שכירים
47.3	9.2	5,944	עצמאים

לוח 6: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד וענף כלכלי, דצמבר 2004 ודצמבר 2006

2006			2004			ענף כלכלי
ימי אי כושר	אחוזים	מקבלים	ימי אי כושר	אחוזים	מקבלים	
2,170,751		64,296	2,204,345		65,776	סך הכול
1,889,356	100.0%	58,352	1,903,002	100.0%	59,277	סך הכול שכירים
62,594	3.3	1,940	62,655	3.4	2,015	חקלאות
375,997	22.1	12,887	365,997	21.4	12,679	תעשייה
17,849	1.1	654	19,133	1.2	713	חשמל ומים
256,551	10.4	6,076	288,352	11.7	6,960	בינוי
264,868	13.3	7,739	269,549	13.4	7,921	מסחר, תיקון רכב
92,907	5.7	3,338	87,488	5.1	3,033	אירוח ואוכל
160,644	7.6	4,422	156,888	7.4	4,398	תחבורה, אחסנה
22,412	1.4	809	23,150	1.4	853	בנקאות, ביטוח
220,969	11.7	6,806	250,882	13.6	8,056	נדל"ן, שירותים עסקיים
151,104	9.3	5,446	116,509	7.2	4,245	שירות ציבורי
72,505	4.1	2,407	69,165	4.1	2,406	חינוך
57,692	2.6	1,521	56,789	2.6	1,532	שירות קהילתי
107,127	6.2	3,626	105,233	6.1	3,620	בריאות, רווחה
26,137	1.2	681	31,212	1.4	846	אחר ולא ידוע
281,395		5,944	301,353		6,499	עצמאים

5.6.3 מבט נוסף על מקבלי דמי פגיעה

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי הפגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה מ-19.8% ב-1995 ל-28.4% ב-2006 (לוח ז' 2/ 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 77%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-64%. ממוצע ימי אי-כושר של נשים נמוך, כצפוי, מזה של גברים: 29.5 לעומת 35.5. (לוח 7).

לוח 7: מקבלי זמני פגיעה לפני גיל ומיון, 2006

גיל	מספרים			מועסקים ישראלים* – מספרים			מקבלי זמני פגיעה כאחוז מהמועסקים		
	נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול
סך הכול	46,044	64,296	110,340	1,100,521	1,300,277	2,400,799	17.7	23.5	20.7
עד 17	22	175	197	17,766	23,970	41,737	0.6	0.6	0.4
18-24	1,474	6,841	8,315	160,208	147,640	307,848	3.6	3.6	3.6
25-34	3,887	16,488	20,375	316,733	381,166	697,899	3.3	3.3	3.3
35-44	3,924	14,819	18,743	258,495	303,930	562,425	2.6	3.6	3.1
45-54	5,166	14,803	20,009	238,792	271,379	510,170	2.9	3.6	3.2
55-59	2,441	6,350	8,791	70,094	92,329	162,423	3.9	4.2	4.1
60-64	993	3,208	4,201	21,983	43,695	65,679	4.9	5.1	5.0
65+	345	1,612	1,957	16,450	36,168	52,618	3.1	3.5	3.3

* המקור: סקרי כוח אדם 2004.

מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה בין השנים 1996 ו-2003 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16% (לוח 8). מאז ירד מספרן והוא עומד בשנת 2006 על כ-14%. לעומת זאת, מספר **תאונות הדרכים במסגרת העבודה** נשאר יציב (כ-6%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לתקופת 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). ייתכן שפער זה נובע מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת דרכים עירוניות.

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי **גורם התאונה ותוצאות הפגיעה** (מהות) השתנה רק במידה מועטה בין השנים. הגורם העיקרי לפגיעה בעבודה הוא **נפילה**: בשנת 2005 17,902 איש, כ-28% ממקבלי דמי פגיעה, נפגעו מנפילות (ממוצע של 39.1 ימי אי-כושר לנפגע). יש להבחין בין נפילות מסולם, פיגום או מנוף (2,111 מקרים עם ממוצע של 50 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע) ונפילות מבניין או מבנה (1,726 מקרים עם 47 ימי אי כושר בממוצע לנפגע) לבין נפילות כתוצאה מהחלקה או מעידה במדרגה (2,823 מקרים עם 35 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע). 10,920 נפילות קרו במישור כתוצאה מהחלקה, מעידה או הידחפות. כ-40% מהנפילות גרמו למכה יבשה, וכ-30% גרמו להימחצות. היתר גרמו למתיחות ולנקעים (8%), לשבר בגפיים (8%) ולפגיעות בשלד ובשרירים.

הגורם השני בשכיחותו לפגיעה בעבודה הוא **תאונות דרכים**: בשנת 2005 נפגעו מהן כ-24% ממקבלי דמי פגיעה, עם ממוצע של 35.8 ימי אי כושר לנפגע. הגורם השלישי הוא **מכונות, כלים ומכשירים** (29 ימי אי-כושר בממוצע) – כ-14% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מכך ב-2006. גורם רביעי הוא **מאמץ יתר** (10% מהנפגעים, 36 ימי אי-כושר לנפגע בממוצע). ממוצע ימי אי-כושר הגבוה ביותר מופיע **במחלת מקצוע** – 47 יום. רשימת מחלות המקצוע היא אמנם סגורה, אך במקרים שבהם המחלה אינה מופיעה ברשימה, ועל פי חוות דעת מומחים יש קשר ברור של סיבתיות בינה לבין תנאי העבודה – תוכר המחלה כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

לוח 8: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2006

תאונות בדרך לעבודה			תאונות בעבודה			שנה
אחר	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
382	2,880	8,310	5,361	75,341	92,274	1996 מספרים
0.4	3.1	9.0	5.8	81.7	100.0	אחוזים
853	3,671	10,645	4,327	50,529	70,025	2002 מספרים
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
1,140	3,455	9,655	4,638	46,888	65,776	2004 מספרים
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
1,671	3,612	9,570	3,907	45,096	63,856	2005 מספרים
2.6	5.7	15.0	6.1	70.6	100.0	אחוזים
35.9	33.0	32.5	38.5	32.6	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
2,175	3,575	9,339	3,833	45,374	64,296	2006 מספרים
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

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

הפגיעה השכיחה אך לא החמורה ביותר היא **מכה יבשה** – כ-23% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2005 נפגעו כך, וממוצע ימי אי הכושר לפגיעה זו הוא 33. בנוסף, 22% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מהימחצות, עם 33 ימי אי-כושר בממוצע. פגיעה שכיחה (כ-20% מהמקרים)

עם 32 ימי אי-כושר בממוצע, הנקשרת בדרך כלל לסיבות ארגונומיות, היא **נקע** (sprain/strain) – מצב שבו נגרמת מתיחה לרצועות המחזיקות את הפרק כאשר העצם נותרת במקומה. **חתכים** נגרמים לכ-11% ממקבלי דמי פגיעה, בעיקר בגפה העליונה. חומרת הפגיעה אינה מהגבוהות וממוצע ימי אי-כושר הוא כ-28 יום. **שברים בגפיים** נגרמו לכ-7.4% ממקבלי דמי פגיעה, כאשר ההיעדרות הממושכת יותר מעבודה היא בין נפגעי גפיים תחתונות: 61 יום בממוצע לעומת 55 בין נפגעי גפיים עליונות. גם **פריקה** (דיסלוקציה) ללא שבר גורמת להיעדרות ממושכת יחסית מעבודה – 52 יום (פירוט בלוח ז/3 בנספח).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-14% ממקבלי דמי פגיעה. היעדרות ממושכת מעבודה באה בעקבות פגיעה במערכות פנימיות כמו מערכת הדם (71 יום).

יצוין כי ההתפלגויות דומות לאלו שראינו בשנים הקודמות, אם כי ממוצע ימי אי-כושר ירד בעקבות שינוי החקיקה שקבעה את התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות, החל מפגיעות בפברואר 2002. שינוי לעומת 2004 הוא עלייה באחוז המכות היבשות מ-19% ל-23% ועלייה באחוז ההימחצויות מ-19% ל-22%.

ההבדלים בדמי הפגיעה הממוצעים ליום בין עצמאים ושכירים הצטמצמו בשנים 2006-2000 ונמשכה השחיקה בדמי הפגיעה של השכירים ועוד יותר בין העצמאים במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 9: דמי פגיעה ממוצעים ליום, 2006-2000

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
71.8	179.2	161.6	65.5	163.5	147.4	2000
72.5	180.9	165.0	68.4	170.8	155.8	2001
70.8	176.8	170.5	65.5	163.7	157.7	2002
69.1	172.7	167.6	63.1	157.6	153.0	2003
72.2	180.2	174.2	62.8	156.8	151.6	2004
65.3	163.1	159.7	62.4	155.8	152.6	2005
64.7	161.5	161.5	61.5	153.5	153.5	2006

5.6.4 גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000 נכים, ובשנת 2006 הגיע ל-26,442. רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: ל-65% דרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-20% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה בני יותר מ-65 ו-25% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח 4/4 בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה.

לוח 10: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2000-2006

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
2001	20,810	5.0	18,309	2,501
2002	21,772	4.6	19,140	2,633
2003	22,960	5.5	20,176	2,784
2004	24,003	4.5	21,083	2,920
2005	25,179	4.9	22,120	3,059
2006	26,442	5.0	23,216	3,227

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2006 היתה 2,817 ש"ח לשכירים ו-3,144 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה במידה קטנה לעצמאים ועלתה במעט לשכירים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2006 קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים.

לוח 11: סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2000-2006

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,416.7	2,679.1	35.8	2,715.1	3,009.8	40.2
2001	2,667.1	2,924.3	39.0	3,019.3	3,310.5	44.2
2002	2,686.5	2,786.8	37.2	3,028.6	3,141.7	41.9
2003	2,743.0	2,825.6	37.7	3,074.7	3,167.3	42.3
2004	2,752.3	2,846.7	38.0	3,086.0	3,191.7	42.6
2005	2,740.6	2,798.2	37.4	3,086.4	3,151.2	42.1
2006	2,817.4	2,817.4	37.6	3,144.4	3,144.4	42.0

תיבה 12: מענקי נכות לנפגעי עבודה

נפגע עבודה שסיים את תקופת דמי הפגיעה רשאי להגיש תביעה לגמלת נכות. אם נמצא שהוא נכה עבודה כתוצאה מהפגיעה, המוסד משלם לו קצבה או מענק, לפי סוג הנכות ודרגתה. מענק משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו היא דרגה יציבה והיא פחותה מ- 20% אך אינה פחותה מ- 9%.

סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע ביום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע). כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה במענקי הנכות הממוצעים משנת 2003: בשנה זו היה המענק הממוצע (במחירי 2005) לשכיר כ- 46,500 ש"ח ולעצמאי כ- 41,500 ש"ח. בשנת 2006 היה המענק הממוצע לשכיר שנפגע לאחר 1.7.2003 כ- 25,500 ש"ח ולעצמאי שנפגע לאחר מועד זה כ- 23,300 ש"ח (לוח 1).

עד להבשלה מלאה של תיקון החוק יחלפו כ-5 שנים: בשנת 2004 82% ממקבלי המענקים נפגעו לפני 1.7.2003, בשנת 2005 הם היו 50%, בשנת 2006 27%, והתחזית לשנת 2007 היא שכ- 18% ממקבלי המענקים נפגעו לפני 1.7.2003.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה ישולם מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% עד אז. התיקון נכנס לתוקף לתאונות עבודה שהתרחשו החל ב-1 באפריל 2006 ולגבי מחלות מקצוע – תביעות שהוגשו במועד זה ואילך.

בשנת 2006, מתוך 11,807 מענקים, רק 92 שולמו לפגיעות שהתרחשו לאחר 1.4.2006. השפעת שינוי החקיקה תורגש במלואה בשנים הבאות: מבין המענקים ששולמו בשנת 2006, 3,359 (כ-28%) שולמו על פגיעות שגרמו לדרגת נכות בשיעור 5%-8% (לוח 1 להלן).

מה הרכב הליקויים העיקריים בדרגות נכות צמיתה 5% - 8%?

מפילוח ההחלטות על נכות צמיתה בשנים 1991-2005 לפי סוג הליקוי העיקרי ודרגת הנכות¹ (לוח 6 בפרק זה), נראה שבין הנכים בעלי דרגות נכות אלו ל- 83% ליקוי עיקרי לוקומוטורי, 3% ליקוי פנימי, 11% ליקוי שמיעה או ראייה ו-3% ליקוי עור וצלקות.

בהדרגה, לא ישולמו עוד מענקים על דרגות נכות 5%-8% ומספר המענקים יירד. לפי התחזית, בשנת 2007 ירד מספר מענקי הנכות לכ-10,900. המענק הממוצע לפגיעה יעלה לעומת 2006 משום שהקצבה מחושבת לפי השכר ודרגת הנכות.

עוד עולה מלוח 1, כי במענקים ששולמו בשנת 2006 יש פער ניכר בין גברים לנשים: מענק הנכות הממוצע לגברים הוא כ-31,000 ש"ח לעומת כ-20,000 ש"ח לנשים. ההבדל משקף הפרשים בשכר נשים וגברים. עד גיל 65, ככל שהגיל בעת הפגיעה גבוה יותר כן גם מענק הנכות הממוצע. הדבר משקף כנראה דרגות שכר גבוהות יותר של מועסקים עם ותק רב בעבודה. אף שתושבי שטחים ועובדים מחו"ל מועסקים בענפים כלכליים דומים, מענק הנכות של האחרונים גבוה יותר.

על-פי הנתונים בלוח 2, מענק הנכות הממוצע לשכיר גבוה מהמענק הממוצע של עצמאי, משנת 2002.

¹ בר, ש' (2005), 'נפגעי עבודה: הוועדות הרפואיות, מקבלי גמלאות נכות, הנספים ומקבלי קצבאות תלויים',

מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

לוח 1: מקבלי מענקי נכות בשנת 2006

מספר מענקים	אחוז	מענק ממוצע לפגיעה	
11,807	100.0%	28,717	סך הכול
8,587	72.7%	25,038	נפגעו מ- 1.7.2003
		25,534	שכיר
		23,277	עצמאי
3,220	27.3%	38,527	נפגעו לפני 1.7.2003
92	0.8%	34,991	נפגעו מ- 1.4.2006
11,715	99.2%	28,668	נפגעו לפני 1.4.2006
			מעמד בעבודה
10,301	87.2%	29,124	שכיר
1,506	12.8%	25,931	עצמאי
9,524	80.7%	30,899	מין: גברים
2,283	19.3%	19,613	נשים
			דרגת נכות
3,359	28.4%	14,063	8%-5%
7,169	60.7%	32,166	14%-9%
1,279	10.8%	47,870	19%-12%
			גיל בעת הפגיעה
1,653	14.0%	19,271	עד 29
2,516	21.3%	25,200	39-34
3,300	27.9%	29,749	49-40
3,283	27.8%	33,736	59-50
702	5.9%	37,513	64-60
353	3.0%	24,202	65+
			תושבות
11,605	98.3%	28,900	תושב ישראל
112	0.9%	14,698	תושב שטחים
90	0.8%	22,508	עובד מחו"ל

לוח 2: מענקי נכות ממוצעים (בש"ח), 1996 – 2006

עצמאים		שכירים		שנה
מחירי 2006	מחירים שוטפים	מחירי 2006	מחירים שוטפים	
40,469	29,865	35,834	26,444	1996
36,495	29,356	38,857	31,256	1997
39,913	33,850	39,572	33,561	1998
43,505	38,813	42,808	38,192	1999
48,360	43,630	48,307	43,582	2000
50,416	45,992	50,654	46,209	2001
45,678	44,040	51,297	49,458	2002
42,418	41,171	47,404	46,010	2003
38,012	36,742	42,061	40,656	2004
29,832	29,218	33,400	32,713	2005
25,931	25,931	29,124	29,124	2006

בחוק ההסדרים 2005 הוכנס תיקון ובו נקבעו כללים חדשים למבחן ליקוי שמיעה וטנטון עקב חשיפה לרעש, כפגיעה בעבודה. הסעיף חל על ליקוי שמיעה שתביעה להכרה בו כתוצאה של פגיעה בעבודה הוגשה ב-1 באפריל 2005 ואילך.

על פי התיקון, נקבע שאין רואים בליקוי שמיעה שעקב חשיפה לרעש תוצאה של פגיעה בעבודה אלא אם כן התקיימו שלושה תנאים מצטברים:

1. הנפגע נחשף בעבודתו לרעש התקפי ומתמשך העולה על המותר לפי סעיף 173 בפקודת הבטיחות בעבודה (85 דציבל באופן משוקלל לעובד 8 שעות ביום).
2. כושר השמיעה פחת, בשיעור של 20 דציבל לפחות בכל אחת מהאזניים.
3. הוגשה למוסד לביטוח לאומי תביעה להכרה בליקוי השמיעה כפגיעה בעבודה בתוך 12 חודשים מיום שתועד הליקוי לראשונה או מהיום שלדעת הוועדה הרפואית החלה הירידה בשמיעה (המוקדם מביניהם).

רעש תמידי באוזניים (טנטון) עקב חשיפה לרעש לא יוכר כפגיעה בעבודה אלא אם כן התקיימו התנאים לעיל וכן התנאים האלה:

1. כושר השמיעה התחושתית עצבית, בתדירויות הגבוהות, פחת בשיעור של 25 דציבל לפחות בכל אחת מהאזניים.
2. הטנטון תועד לראשונה ברשומה רפואית, לפני שחדל המבוטח לעבוד אגב חשיפה לרעש מזיק;
3. הפגיעה בתפקוד המבוטח עקב הטנטון חייבה פניות חוזרות ונשנות לטיפול רפואי שתועד ברשומה רפואית.

שינוי החקיקה גרם לירידה תלולה בהחלטות לנכות צמיתה בוועדות הרפואיות בסעיף ליקוי שמיעה בשנת 2006 לעומת 2004 ו-2005. הירידה הגדולה ביותר חלה בסעיף נזק באוזן הפנימית, אולם נצפתה ירידה במספר ההחלטות הנוגעות להפחתת כושר השמיעה מ-4,031 בשנת 2004 ל-3,643 בשנת 2005 ול-2,527 בשנת 2006.

לוח 3: החלטות לנכות צמיתה בוועדות הרפואיות בסעיף ליקוי שמיעה, 2006–2004

2006	2005	2004	
5,166	7,838	8,234	מספר החלטות לנכות צמיתה בסעיף ליקוי שמיעה - סך הכול
2,520	4,074	4,081	מהן: מספר החלטות בסעיף נזק לאוזן הפנימית (כולל טנטון)

5.6.5 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,446 בשנת 2006. קצב הגידול הוא כ-1.0%-1.5% בשנה (לוח 12).

לוח 12: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2000-2006

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
2000	4,158	1.4	3,564	594
2001	4,199	1.0	3,601	598
2002	4,253	1.3	3,647	606
2003	4,306	1.2	3,698	608
2004	4,349	1.0	3,740	609
2005	4,399	1.1	3,792	607
2006	4,446	1.1	3,834	613

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2006 כ-5,127 ש"ח לשכירים וכ-5,450 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ועלתה בצורה מינימלית לשכירים.

לוח 13: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2000-2006

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	4,446.6	4,929.3	65.8	4,826.6	5,350.4	71.4
2001	4,889.8	5,372.5	71.7	5,269.3	5,777.7	77.1
2002	4,976.5	5,162.2	68.9	5,359.0	5,559.1	74.2
2003	4,964.4	5,114.0	68.3	5,362.4	5,524.0	73.7
2004	4,955.7	5,125.5	68.4	5,353.1	5,534.5	73.9
2005	5,007.5	5,112.7	68.3	5,395.5	5,508.8	73.5
2006	5,126.7	5,126.7	68.4	5,449.8	5,449.8	72.8

5.6.6 היקף התשלומים

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 2.7 מליארד ש"ח בשנת 2006. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עלייה של 1.4% במונחים ריאליים לעומת 2005.

לוח 14: סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 1996, 2000-2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2006 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1996	1,539,411	2,086,516	7.8
2000	2,212,449	2,452,744	17.6
2001	2,457,869	2,694,634	9.9
2002	2,572,500	2,668,575	-1.0
2003	2,590,000	2,668,052	-0.02
2004	2,639,114	2,729,564	2.3
2005	2,649,630	2,705,272	-0.9
2006	2,742,931	2,742,931	1.4

* 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 ושיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף, 61.6% בשנת 2006. גמלאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעיתים לאחר מכן). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 (21.9%) והם הסתכמו ב-9.1% מסך כל תשלומי הענף בשנת 2006. ירידה זו נובעת משינויי החקיקה בדבר מספר ימי התשלום המרביים, מההפחתה בשיעור של 4% באמצע 2002, ומהארכת תקופת התשלום על חשבון המעסיק מ-9 ל-12 יום. בהוצאות הריפוי חלה עלייה לא קטנה מ-12.6% ב-2004 ל-13.4% ב-2006. בתשלומי גמלאות תלויים חל שינוי קטן ב-2006 בהשוואה ל-2005. הוצאות השיקום הן עתה כ-4.7% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 15: סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים),
2006-1996

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1
2001	100	15.6	57.0	11.0	11.9	4.5
2002	100	14.4	57.5	10.9	12.4	4.8
2003	100	10.8	61.0	11.1	12.4	4.7
2004	100	10.2	62.0	10.9	12.6	4.2
2005	100	9.5	60.3	11.6	14.2	4.4
2006	100	9.1	61.6	11.2	13.4	4.7

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

5.7 ביטוח נפגעי פעולות איבה

5.7.1 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 לנפגעי 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 כיום¹. החידושים שהביא עימו 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.
- * 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, למעט פגיעה שנפגע בה אדם בגיל 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- * פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- * פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרוריסטי שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8

¹ חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכס 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממארכס 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

לפקודות מניעת טרור, התשי"ח – 1948, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

5.7.1.1 התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגע איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה – 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה להרחבת הזכויות לגמלה, לשירותים נוספים ומשלימים, להכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים וכן להרחבת 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 ביום 26.4.2004 ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם (ועדת גולדברג) כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעמהן 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 (פירוט בסעיף 5.7.2 להלן).

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א'). 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 בוצע בידי ארגון טרור (סעיף 5 בהגדרה).

5.7.2 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 תגמול למבוגרים, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בין התגמולים המיוחדים:

תגמול לנכה נצרף – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרף 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 3 שנים, לבן המשפחה שעליו הוכרחה 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 לאלמנה נקבע על פי גיל האלמנה, 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 בפעולות איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים במועד בו נספה הורהו וטרם מלאו לו 30 שנה במועד האירוע, זכאי לתשלום מענק המשולם להורה שכול בודד (סכום המענק במאוס 2006 הוא 42,704 ש"ח).

יתום ששני הוריו נספו כתוצאה מפעולת איבה, וטרם מלאו לו 35 שנים, יהיה זכאי לתגמול של 80% מהתגמול המשולם ליתום עצמאי (גובה התגמול במאוס 2006 2,812 ש"ח) למשך 24 חודשים, בכפוף לתנאים הבאים: התגמול משולם ליתום שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 35 שנה; אם שולמו תגמולים לפני גיל 21 – מופחתים החודשים בהם התקבל התגמול מ-24 החודשים להם זכאי.

לתגמול חודשי קבוע זכאים גם הורים שכולים. שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה. שיעור התגמול להורים שכולים נקבע על פי הרכב המשפחה וגיל ההורה, והוא כפוף למבחן הכנסות.

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.

**תיבה 13:
אזרחים שנפגעו במלחמת לבנון השנייה**

בשנת 2006, במהלך מלחמת לבנון השנייה מ-12 ביולי ועד 14 באוגוסט, נספו בפעולות איבה 40 אזרחים ונפצעו 4,989. מבין הפצועים 34 נפצעו קשה, 85 בינוני, 60% נפצעו קל וכ-37% עם פגיעה נפשית והלם ללא פגיעה פיזית. בנוסף גרם המצב ל-10 התקפי לב ולהתפרצויות של מחלות.

מתוך ימי הלחימה, ב-34 ימים נפלו קטיושות, נורו קטיושות ונשמעו אזעקות. כל אחד מימים אלו נספר כאירוע איבה נפרד.

לוח 1: אזרחים שנפצעו במלחמת לבנון השנייה לפי גיל ומין

נשים	גברים	סך הכול	הגיל
2,832	2,157	4,989	סך הכול
71	78	149	4-0
134	126	260	9-5
162	140	302	14-10
112	69	181	17-15
636	535	1,171	29-18
679	609	1,288	44-30
795	470	1,265	64-45
243	130	373	+65

בכל אחת מקבוצות הגיל גדול מספר הנשים ממספר הגברים, חוץ מקבוצת הפעוטות 0-4. הנשים מהוות כ- 57% מכלל הפצועים.

הילדים עד גיל 18 מהווים כ-18% מהפצועים במלחמה (19% בין הגברים, 17% בין הנשים). אחוז הקשישים מעל גיל 65 בין הפצועים הוא נמוך (6% בין הגברים, 8.6% בין הנשים).

לוח 2: אורחים שנפצעו במלחמת לבנון השנייה לפי סוג הפגיעה ומין

נשים	גברים	סך הכול אחוזים	סך הכול מספרים	סוג הפגיעה
2,832	2,157		4,989	סך הכול
51.0	49.0	100.0	2,980	פצוע קל
44.7	55.3	100.0	85	פצוע בינוני
17.7	82.4	100.0	34	פצוע קשה
67.3	32.7	100.0	1,866	פגיעה נפשית, הלא
30.0	70.0	100.0	10	התקף לב
71.4	28.6	100.0	14	התפרצות מחלה

אחוז הגברים והנשים בין הנפגעים קל כמעט זהה. לעומת זאת בין הפצועים בינוני גבוה יותר אחוז הגברים, ומרבית הנספים (לוח 3) והפצועים קשה הם גברים.

ל-37% מכלל הפצועים יש פגיעה נפשית ללא פגיעה פיזית, וכשני שלישים מביניהם הן נשים.

נתונים אלו מסבירים את הממצאים בלוח 1, שלפיהם רב מספר הפצועות ממספר הפצועים.

לוח 3: אזרחים שנספו במלחמת לבנון השנייה לפי גיל ומין

הגיל	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול	40	30	10
4-0	1	1	
9-5	3	3	
14-10	0	0	0
17-15	3	1	2
29-18	7	5	2
44-30	14	12	2
64-45	9	6	3
+65	3	2	1

לוח 4: אזרחים שנפגעו במלחמת לבנון השנייה לפי מקום יישובם

היישוב	נספים	פצועים
סך הכול	40	4,989
מהם:		
קריות	6	380
חיפה	5	746
עכו	5	225
מעלות תרשיחא	3	134
נהריה	3	284
שג'ור	3	367
עראמשה	2	9
נצרת	2	89
צפת	1	296
מג'אר	2	207
טבריה		286
קרית שמונה	0	295

מקור הנתונים

מקור הנתונים העיקרי על פגיעות איבה באזרחים ועל מצבם הרפואי הוא בתי החולים. כ- 38% מהאזרחים שנפגעו במלחמת לבנון השנייה היו בעלי פגיעה נפשית או הלם (לוח 3). הטיפול שניתן לנפגעי החרדה היה בעיקר טיפול תרופתי, קבוצות דיבור ושיחות עם אנשי מקצוע. הגעתם של נפגעי חרדה רבים לבתי החולים פקקה את חדרי המיון, מצב שהיה אפשר למנוע אילו היו מרכזים מסודרים וממוגנים לנפגעי חרדה. ואכן, במהלך המלחמה הוקמו מרכזי חרדה בשם "חוסן" להתערבות בטרומה ואסון המוני, בקריית אתא, בכרמיאל, במעלות, בטבריה, בקיבוץ לוחמי הגטאות ובמג'אר. אנשי המקצוע תמימי דעים כי על נפגעי חרדה לקבל טיפול מידי, שאם לא כן עלולה להתפתח אצלם פוסט טראומה.

מרכזי חוסן הוקמו על בסיס ההכרה שהדרך הטובה ביותר להפחית את מספר נפגעי החרדה באסונות המוניים ולשקם במהירות את הקהילות היא להכשיר את מערכות הקהילה לטפל באזרחים כדי להכין אותם להתמודד עם השלכות האסון.

מטרות התוכנית הן:

- * איתור מוקדם וטיפול בילדים, בני נוער ומשפחות, אשר נפגעו באופן ישיר ועקיף מאירועי המלחמה האחרונה בצפון במסגרת תוכניות בבתי הספר ובמרכזי טראומה בקהילה.
- * תכנון ובניית מערך משולב למוכנות לחירום, רב-מקצועי ורב-ארגוני, לטיפול באדם ובקהילה, באוריינטציה כוללת הפונה אל ילדים, נוער, משפחות וקהילות.
- * הכשרת מנהיגות מומחים במרכזי הלמידה וההדרכה המרחביים, תוך פיתוח תורה ומודלים רב-מקצועיים ורב-ארגוניים לשיפור המוכנות, חיזוק החוסן והתערבות במצבי משבר וחירום. אנשי המקצוע הטבעיים נמצאים במערכות החינוך, הרווחה והבריאות.
- * תרגול המערכות והערכת הפעילות.
- * גיבוש תקנות והמלצות לחקיקה בנושא היערכות והתערבות בעת אסון המוני.

לוח 5: אזרחים פצועי מלחמת לבנון השנייה לפי מקור הנתונים

סך הכול פצועים	4,989
----------------	-------

מהם:

1,415	בי"ח נהריה
1,018	הנפגע עצמו
588	בי"ח זיו
584	בי"ח רמב"ם
419	בי"ח פוריה
387	בי"ח בני ציון
204	בי"ח כרמל
180	בי"ח העמק
23	חוסן כרמיאל
38	בי"ח הלל יפה
40	סניף הביטוח הלאומי

5.7.3 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 1949-1966, 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 1:18. בשנים 2003-2005 חלה ירידה במספר פעולות איבה, כפי שניתן לראות בלוח 1.

בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה, ובתיבה שבפרק זה מוצגים נתונים על אזרחים נפגעי מלחמה זו. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים קשים. בגלל האופי השונה של האירועים, נספרו ימי הלחימה שבהם היו נפילות קטיושות, ירי קטיושות ואזעקות כאירועים נפרדים, בסך הכול 34 בתקופת המלחמה.

לוח 1: מספר אירועי איבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי איבה לפי שנים, 2006-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים	מספר נפגעים	
		סך הכול	הרוגים
סך הכול	2,989	18,477	1,652
1957-1947	144	200	45
1976-1958	350	665	191
1993-1977	680	1,204	342
1998-1994	607	2,027	190
1999	53	144	7
2000	189	490	25
2001	304	2,094	176
2002	183	3,210	303
2003	124	1,340	154
2004	132	937	86
2005	88	654	47
2006	**132	5,505	82

* חלוקת השנים כפי שמוצגת פה נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר "נפגעי איבה בישראל: פגיעות צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע", מאת א' ינאי, ר' פריאור ושי' בר (יולי 2005), שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מימי המלחמה בצפון עם פעילות ארטילרית (12.7.2006-14.8.2006) הוגדר כאירוע נפרד. מקורות המידע כללו לא רק חדרי מיון ובתי חולים אלא גם מרכזי "חוסן" בטבריה, כרמיאל, קיבוץ לוחמי הגטאות, מעלות וקריית אתא שבהם נפגעי חרדה (גם ללא פגיעה פיזית) נספרו כנפגעים.

5.7.3 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-37% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2006 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) היא כ-77.9 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-13,727 ש"ח (176 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, 2006

מעסיקים ששילמו תגמול טיפול רפואי	נפגעים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	מקבלי תגמול טיפול רפואי - סך הכול	ימי אי-כושר
35	339	374	סך הכול
9	121	130	1-30 ימים
10	97	107	31-90 ימים
16	121	137	91 ימים ויותר

5.7.4 נכים המקבלים תגמול

בשנת 2006 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,022 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 ניתן לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2000 עד 2006. בשנת 2006 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם כ-647 נכים שדרגת נכותם היתה בין 10% ל-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, 2006-2001

2006	2005	2004	2003	2002	2001	דרגת הנכות
3,022	2,753	2,500	2,195	1,807	1,720	(אחוזים) סך הכול
2,185	1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	עד 39
203	196	168	152	139	126	49-40
238	213	198	185	170	163	59-50
216	192	181	168	153	153	79-60
89	76	66	56	51	41	99-80
91	90	88	95	87	61	100

לוח 4: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2006, לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
1,417	1,731	3,148	סך הכול – מספרים
100.0	100.0	100.0	באחוזים
23.8	25.5	24.8	עד 19
20.3	23.2	21.9	29-20
26.8	25.9	26.3	44-30
23.9	20.5	22.0	64-45
5.2	4.9	5.0	+65

מלוחות 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 55% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (71%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (3%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה תקופתית של מצבם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

לוח 5: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2006, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם, במחירי 2006

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד הנכה
2,589	3,148	סך הכול**
2,409	2,220	רגיל
11,627	124	נצרך
6,037	82	מחוסר פרנסה
2,164	23	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
***	699	נכה בדרגה 10%-19%

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

** כולל 6 נכים במעמד אחר.

*** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

5.7.5 מקבלי קצבת 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. בלוח 7 מוצגים מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם.

לוח 6: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2006, לפי שנת פטירה

שנת פטירה	נספים
סך הכול	1,454
עד 1957	24
1958-1966	6
1967-1976	177
1977-1986	129
1987-1999	388
2000	22
2001	157
2002	241
2003	139
2004	73
2005	42
2006	56

לוח 7: הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2006, לפי מין והגיל בעת הפגיעה

הגיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים	1,454	978	476
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	18.5	14.2	27.3
19-29	21.5	19.8	24.8
30-49	35.5	40.1	26.1
50-64	16.6	17.1	15.5
+65	7.4	8.2	5.7
לא ידוע	0.6	0.6	0.6

בשנת 2006 נספו 82 בני אדם בפעולות איבה, ועד דצמבר 2006 שולמו תגמולים למשפחות של 56 מנספים אלו. בגין 1,454 נספים שולמו בדצמבר 2006 תגמולים ל-1,896 הרכבי משפחה – בהם כ-54% להורים שכולים וכ-39% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר ניתן לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

סך התגמולים שמקבלות משפחות הנספים בפעולות איבה מורכבים מתגמולים חודשיים קבועים, תוספות תגמול, מענקים והטבות. בלוח 9 מוצגים התגמולים הממוצעים לפי הרכב המשפחה, עם פירוט התגמול החודשי ויתר ההטבות (ללא הטבות ותשלומים חד פעמיים).

לוח 8: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2006, לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי, במחירי 2006

יתר ההטבות** (ממוצע)	תגמול חודשי* (ממוצע)	סך התגמולים (ממוצע)	מספרים	הרכב המשפחה
224	5,632	5,856	1,896	סך הכול
86	6,199	6,285	28	אלמן/ה שאין עמם ילדים
193	7,047	7,240	432	אלמן/ה שילדיהם בגרו
155	8,984	9,139	269	אלמן/ה עם ילדים
58	3,442	3,500	50	יתומים עצמאיים
238	4,718	4,956	979	הורים שכולים
0	1,836	1,836	138	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות, תוספת גיל.

** ללא הטבות חד-פעמיות.

לוח 9: היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2006–2000 (באלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2006	מחירים שוטפים	שנה
-	168,335	151,824	2000
31.9%	222,110	202,567	2001
41.0%	313,279	302,000	2002
14.6%	359,040	348,536	2003
-2.3%	350,619	339,000	2004
0.5%	352,245	350,000	2005
2.2%	360,000	360,000	2006

המוסד לביטוח לאומי משלם תגמולים ותוספות למגוון רחב של מצבים משפחתיים: לאלמנה בהיריון, לאלמנה שהגיעו לגיל 60, ליתומים במצב מיוחד, למי שהתייתם משני הוריו, לגרושתו של נספה ולאלמנה שנישאו.

בשנים 1997-2000 היה גידול הדרגתי בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה ומשנת 2001 חלה עלייה תלולה – מכ-168 מיליון ש"ח בשנת 2000 לכ-359 מיליון ש"ח בשנת 2003 (במחירי 2006). בשנת 2004 חלה ירידה של כ-2.3% בהיקף התשלומים, ובשנים 2005 ו-2006 חלה עלייה קטנה של 2.7%.

בשנת 2006 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-360 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין.

5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות

5.8.1 כללי

אנשים עם מוגבלויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמנה (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 לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

זכאים לשיקום מקצועי:

נכה כללי – מבוטח זכאי לשיקום מקצועי אם אירע 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 – נפגע עבודה זכאי לשיקום מקצועי 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 עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

נפגע איבה – נפגע איבה זכאי לשיקום מקצועי, 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

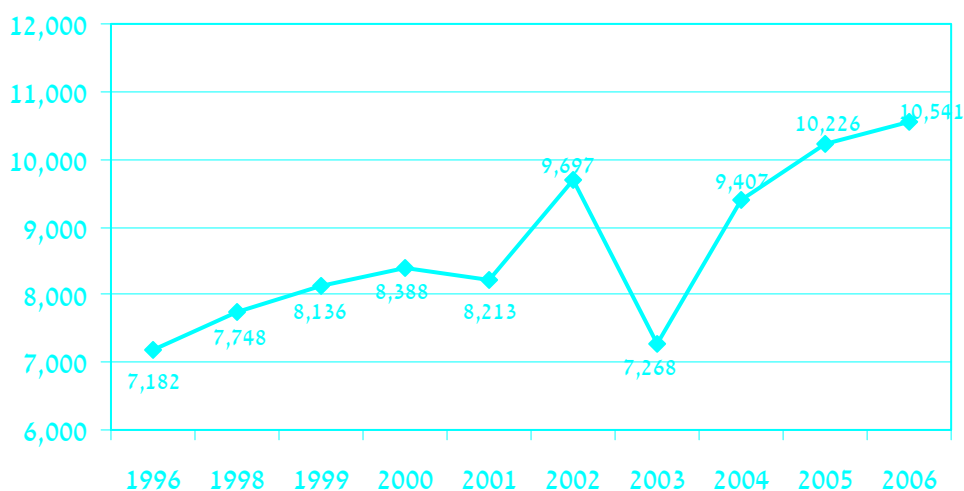
שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

אלמנה – משנת 1968 זכאים להכשרה מקצועית אלמן/ה המקבלים קצבה אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם, ולהערכת עובד השיקום הם מתאימים להכשרה מקצועית ואין הם זכאים לה על פי חוק אחר.

5.8.2 פונים לטיפול שיקומי

מספר הפונים לשיקום גדל גם ב-2006 והגיע לכ-10,550 נכים ואלמנות. לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות בלוח הם נכים כלליים, דהיינו נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר. שנת 2006 התאפיינה בעלייה בשיעור נפגעי איבה לעומת השנתיים שקדמו לה, בעיקר עקב פגיעה של אזרחים במהלך מלחמת לבנון השנייה.

תרשים א': הפונים לשיקום, 1996-2006 (מספרים מוחלטים)



לוח 1: פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-2006

שנה	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
2000	8.7	1.9	13.4	76.0	100.0	8,388
2001	9.1	10.9	12.4	67.7	100.0	8,213
2002	7.5	9.9	11.3	71.3	100.0	9,697
2004	9.6	2.7	12.9	74.8	100.0	9,407
2005	9.0	5.8	15.1	70.1	100.0	10,226
2006	8.3	10.3	14.2	67.2	100.0	10,541

59% מהפונים לשיקום בשנת 2006 היו גברים. הם היוו רוב (86%) בקרב נפגעי עבודה (לוח 2). לא זו בלבד ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים, הם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (12%), וזאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה. גברים, גם אם אינם עובדים, כן מזכים את בנות זוגם בקצבה. עוד יצוין שזכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.

לוח 2: פונים לשיקום לפי מין ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006

מין	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
סך הכול	869	1,089	1,498	7,089	100.0	10,541
גברים	11.8	52.3	86.4	58.7	58.1	6,121
נשים	88.2	47.7	13.6	41.3	41.9	4,420

מלוח 3 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בגיל העבודה, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשילוב של הפונים במעגל העבודה. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 36 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות. אלה 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 3: פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006

גיל	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכול	10,226	100.0	7,089	1,498	1,083
עד 17	163	1.5	-	-	15.0
18-25	2,056	19.5	25.8	4.7	13.4
26-35	2,298	21.8	24.1	20.2	17.4
36-45	2,347	22.7	21.5	28.4	16.2
46-64	3,453	32.8	28.5	42.7	24.4
65 ויותר	224	2.1	0.2	4.0	13.8
גיל ממוצע (שנים)	39		36	43	39

5.8.3 מסיימי טיפול שיקומי

לוח 4 מורה על גידול של כ-54% במסיימי טיפול שיקומי בין שנת 2001 לשנת 2006 (מ-8,591 ל-13,192 בהתאמה). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, למעט שינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2006 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול היה למעלה מכפול מזה שב-2004.

לוח 4: מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001-2006

שנה	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוז גידול	מספרים
2001	8.9	4.9	13.2	73.0	--	8,591
2002	7.8	6.2	12.3	73.9	3.1	8,859
2003	8.0	5.6	11.5	74.9	13.7	10,072
2004	7.8	4.1	11.8	76.3	2.7	10,341
2005	8.0	8.7	14.5	68.7	14.8	12,131
2006	8.3	10.0	13.5	68.1	8.1	13,192

בהתאם למנדט שלפיו פועלת מחלקת השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים להשתלב במעגל העבודה בשוק החופשי. 72% מהמשתקמים הוכנו לעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת באמצעות אחת או יותר מתוכניות השיקום האלה (ראו לוח 5):

- טרום הכשרה מקצועית, הכוללת השלמת השכלה או רכישת הרגלי עבודה במרכזי שיקום לקראת הכשרה מקצועית. משתתפים בתוכנית מי שמתאימים לעבודה בשוק החופשי. בשנת 2006 השתתפו בתוכנית זו 14% מהמשתקמים.
- הכשרה מקצועית, הכוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדוידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי עבודה, בעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 24% מהמשתקמים בשנת 2006 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר מענף 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 (ראו בתיבה בפרק זה ממצאים עיקריים על מחקר שבחן את תהליך ההשמה בשירותי ההשמה). כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2006 בשירותי השמה – נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (25% לעומת 14%, בהתאמה).
- מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות של אנשים עם נכויות ממעגל העבודה. ב-2006 40% מהמשתקמים קיבלו שירותים אלה.
- סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 11% מהמשתקמים ב-2006 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (41%) ונפגעי עבודה (27%).
- 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-2006 הופנו לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).
- טיפול פסיכולוגי-פרטני, הניתן לכרבע מנפגעי איבה ולהם בלבד, במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטראומה ועם השכול.
- אבחון שנועד להתאים למשתקמים תוכנית שיקום ספציפית – ניתן ב-2006 ליותר ממחצית המשתקמים.

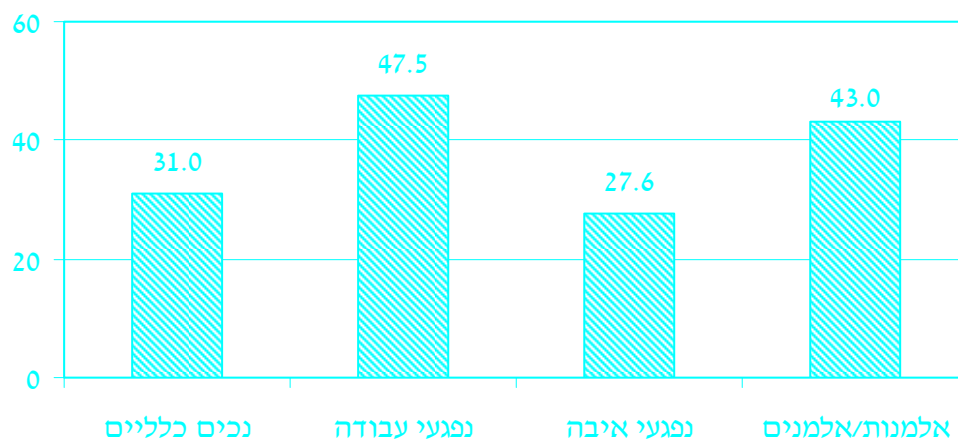
לוח 5: מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006

אלמנות/ אלמנים	ענף			סך הכול*	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
1,096	1,318	1,786	8,987	13,187	סה"כ מסיימי טיפול
11.5	3.4	11.2	16.1	13.8	טרם הכשרה
28.6	7.7	21.0	26.4	24.0	הכשרה מקצועית
11.0	1.1	13.9	24.5	19.6	סיוע בהשמה
-	-	0.6	2.9	2.0	הפניה לתעסוקה מוגנת
-	20.7	-	-	2.1	טיפול פסיכולוגי
33.5	49.2	39.6	40.0	40.3	מעקב ואחזקה
15.5	60.0	12.5	16.4	22.0	טיפול קבוצתי-אישי
6.3	40.7	27.0	3.4	10.6	סיוע כספי
45.2	13.6	62.0	68.5	60.2	אבחון
42.7	5.5	14.4	15.1	16.4	ייעוץ קצר מועד בלבד

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

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות במעגל העבודה. מתרשים ב' עולה כי בשנת 2006 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה יותר מאשר נכים כלליים (48% לעומת 31%, בהתאמה). אחרי הכול אלה באים ממעגל העבודה.

תרשים ב': השתלבות מסיימי טיפול שיקומי בעבודה לפי ענף (אחוזים), 2006



תיבה 14:**שיקום אנשים עם נכויות בעזרת שירותי השמה ייחודיים¹**

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא מדד מרכזי להערכת מידת השתלבותם של אנשים בחברה, לרבות של אנשים עם נכויות, הן מבחינת מצבם הכלכלי והן מבחינת תרומתם לחיי החברה.

ביטוח לאומי, כאחד מהגורמים המרכזיים המטפלים בשיקום אנשים עם נכויות במטרה לשלבם בעבודה על פי יכולתם התפקודית והמקצועית, נעזר לעיתים בקניית שירותי השמה מספקים חיצוניים. אלה מיועדים לשתי קבוצות עיקריות: האחת – אלמנות/אלמנים ובעלי נכויות עם פוטנציאל תעסוקה שיביאו לשילובם המלא בשוק העבודה בשכר מלא כעובדים מן המניין (שירותי פרויקט "מדריך-מאמן"), והאחרת – בעלי כושר תעסוקה על רקע של נכויות התפתחותיות או ליקויים על רקע נפשי (תוכנית "נסה דרך אחרת").

המחקר הנוכחי עקב אחר אנשים עם נכויות שהשתתפו בתוכנית "נסה דרך אחרת" או בפרויקט "מדריך-מאמן" ממועד הפנייתם ועד לשנה מסיום/הפסקת תהליך ההשמה. במהלך המעקב נבחנה השתלבותם במעגל העבודה כמו גם השיקולים שלפיהם עובדי השיקום הפנו אותם לשירותי ההשמה והשיקולים שלפיהם עובדי ההשמה התאימו להם תעסוקה. עוד נבחנה במחקר שביעות הרצון של המופנים מתחום העבודה ומהטיפול שהם קיבלו בשירותי ההשמה.

מהמצאים עולה כי יותר ממחצית המופנים עברו תהליך השמה בתוכנית "נסה דרך אחרת", והיו אלה בעיקר בעלי ליקוי נפשי/שכלי, ואילו 47% עברו השמה בפרויקט "מדריך-מאמן", בעיקר בעלי ליקויים פיסיים שונים.

מחצית מהמופנים לשירותי ההשמה השתלבו בעבודה בסופו של תהליך ההשמה, מתוכם 44% בשוק החופשי ו-7% במסגרת מוגנת/נתמכת, בדומה לשיעור העובדים מבין האנשים עם הנכויות שטופלו באמצעות תוכניות שיקום אחרות בביטוח לאומי, כגון קורסים

¹ המחקר עומד לצאת לאור בימים אלה.

מקצועיים, השכלה גבוהה וכו'. עם זאת עדיין מדובר בשיעור מועסקים נמוך בהשוואה לשיעור המשתלבים בעבודה בקרב האוכלוסייה הרגילה.

שיעור העובדים במועד המעקב היה דומה. מהלוח שלהלן עולה כי מסיימי/מפסיקי תהליך השמה התמידו בעבודה, דהיינו כשני שלישים מתוכם המשיכו ועבדו אף שנה לאחר מכן.

אחוז המשתלבים במעגל העבודה בסיום/הפסקת תהליך ההשמה ובמועד המעקב (אחוזים)

עבודה בסיום / הפסקת תהליך ההשמה				סך הכול	
אחר	לא עובד	עובד במסגרת מוגנת	עובד בשוק הפתוח		
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
33.3	23.4	51.9	68.4	46.7	עובד
33.3	48.9	11.1	16.9	25.4	לא עובד ולא לומד
8.3	9.9	14.8	6.6	13.4	מחפש עבודה
25.0	17.8	22.2	13.2	14.5	אחר

5.8.4 התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים כאמור במימון הוצאות שנלוות 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 6 ו-7 מציגים את היקף התשלומים לפי ענף ולפי סוג התשלום הנלווה לשיקום. סך ההוצאות הנלוות לשיקום ירדו ריאלית ב-2006 בכ-9% לעומת אשתקד.

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 שתרום ביותר לגידול.

לוח 6: התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף (באלפי ש"ח), 2001-2006

שנה	סך הכול	מחירי 2006			
		נכיס כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	אלמנות/אלמנים
2001	139,793	87,353	28,452	12,912	10,080
2002	167,077	101,433	30,437	24,256	10,879
2003	157,715	97,749	26,894	23,151	9,818
2004	189,904	113,025	24,478	43,852	8,515
2005	206,855	121,565	27,050	47,317	10,822
2006	188,660	120,544	24,329	31,908	11,525

* ביחס לשנה קודמת.

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2006 היתה גדולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 8 (21 אלף ש"ח לעומת 14 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי

עבודה (בממוצע 20,000 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 ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגעי איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור משתקמים אחרים.

לוח 7: סך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג תשלום, (מחירי 2006-2001)

סוג התשלום						סך הכול (בש"ח)	שנה
הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד		
7,161	2,343	4,634	12,592	33,795	71,289	142,590	2001
14,132	3,344	5,274	12,036	40,482	89,192	170,419	2002
12,594	2,581	4,492	10,710	40,015	85,028	160,869	2003
25,830	3,326	10,345	10,698	35,608	104,922	193,702	2004
27,116	2,993	11,501	10,506	40,016	115,581	210,992	2005
17,600	3,515	6,600	11,100	44,927	99,909	188,660	2006

לוח 8: תשלומים ממוצעים* למשתקם בטיפול בשנת 2006, לפי ענף ולפי סוג תשלום (ש"ח)

תשלום ממוצע למשתקם				תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	סוג תשלום
אלמנים / אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
18,221	26,646	20,526	14,480	17,148	סך הכול
8,741	16,538	10,664	4,575	10,388	שכר לימוד
11,411	17,648	20,526	11,222	13,100	דמי שיקום / מחיה
1,385	1,694	1,510	1,313	1,347	נסיעות
1,744	587	1,313	5,863	4,840	מכשירים
6,438	24,154	8,979	6,263	7,180	שכר דירה
22,063	26,236	1,130	2,239	22,412	הוצאות אחרות

* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2006.

5.9 ביטוח אבטלה

5.9.1 מבוא

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2003 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק – 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית מיד (לאחר 5 ימי המתנה) למי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים מעל גיל 35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם על ידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטל המשתתף בהכשרה מקצועית זכאי לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים, חוץ ממובטלים בעלי השכלה נמוכה. מובטל עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתף בהכשרה מקצועית זכאי לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותו ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

¹ כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
² תקופת המינזי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:

* 50 יום : לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
* 70 יום : לחייל משוחרר (על פי הגדרתו לעיל).
* 100 יום : לתובע שגילו 25 או פחות עם לפחות 3 תלויים, או לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
* 138 יום : לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
* 175 יום : לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לשכרו של המובטל³ ערב האבטלה, אך רמתם מוגבלת בתקרה: במשך חמשת החודשים הראשונים לקבלת דמי אבטלה לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית עומדים על 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: חייל משוחרר פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו ולתקופה מרבית של 70 יום. דמי האבטלה לחייל משוחרר עומדים על 80% משכר המינימום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד בעבודה מועדפת בשנתיים הראשונות לשחרורו זכאי למענק בסכום של 7,578 ש"ח (במחירי 2006). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

5.9.2 שינויי חקיקה לשנת 2007

גם בשנת 2007 שונה חוק ביטוח אבטלה, וזאת לאחר השינויים המחמירים ביותר שהונהגו בשנים 2002-2003:

* במארכ 2007 צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים בגילאים 25-28 מ-100 יום ל-67 יום.

* במארכ 2007 הופחתו דמי אבטלה למובטלים עד גיל 28 בכ-25%.

* החל ביולי 2007, חיילים משוחררים יהיו זכאים לדמי אבטלה רק אם יצברו תקופת אכשרה של 6 חודשים בשנה שלאחר שחרורם משירות סדיר. קודם לכן הם היו פטורים מתקופת אכשרה, כאמור לעיל.

3

חלק השכר של המובטל	
80%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

5.9.3 נתונים ומגמות

בשנת 2006 נמשכה הירידה בממדי האבטלה, שהחלה בשנת 2004 : ב-2003 שיעור הבלתי מועסקים הגיע לשיא של 10.7%, ובשנת 2004 התהפכה המגמה לירידה עקבית שהגיע ל-8.4% ב-2006.

צמצום ממדי האבטלה מלווה בשיפור בתעסוקה: כ-70 אלף איש התווספו למספר המשתתפים בכוח העבודה ב-2006 לעומת 2005. תוספת זו מורכבת מעלייה של 80 אלף במספר המועסקים וירידה של כ-10 אלף במספר הבלתי מועסקים.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה, היתה ירידה באותם ממדים, לפיכך שיעורם מכלל הבלתי מועסקים נשאר כמעט ללא שינוי – כ-24%.

לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים.

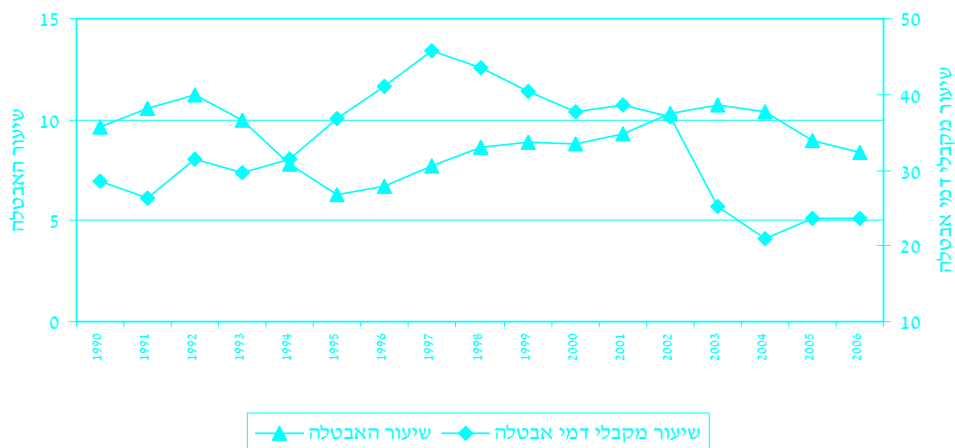
לוח 1: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2000-2006

מהם: מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים		שנה
מחפשי עבודה*		סך הכול		אחוז מכוח העבודה	מספרים	
אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים			
37.7	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800	2000
38.7	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900	2001
31.7	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400	2002
23.5	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700	2003
20.7	57,572	21.0	58,350	10.4	277,700	2004
23.6	58,176	23.9	58,830	9.0	246,400	2005
23.4	55,294	23.7	55,941	8.4	236,100	2006

* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים א' מראה את המגמות מאז ראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק אל מול המגמות בשיעור האבטלה.

תרשים א': שיעורי אבטלה ומקבלי דמי אבטלה לאורך זמן



5.9.4 מקבלי דמי אבטלה לפי מאפייני תעסוקה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. חיילים משוחררים פטורים מתקופת האכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד. תיקוני החקיקה שהחמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה לא חלו על החיילים המשוחררים, ולפיכך מצב התעסוקה של אוכלוסייה זו הוא מעין בבואה של מצב התעסוקה במשק המתאים לפרופיל של החיילים המשוחררים. בקרב החיילים המשוחררים אין כמעט אקדמאים ובעלי תעודה – הניסיון שהם רכשו בעבודה הוא לרוב דל והם מועסקים בעבודות המצריכות מיומנות ברמה נמוכה, לא מקצועיות וזמניות. בשנים האחרונות מצב התעסוקה של החיילים המשוחררים הושפע גם משינויים שהונהגו בכללי הזכאות למענק בגין עבודה מועדפת.

הקשיים ששררו בשוק העבודה בשנים 2001-2003 במשולב עם הסרת ענף התעשייה מרשימת העבודות המועדפות ביולי 2001 (אם כי בדצמבר 2002 הושב הענף לרשימה עם הפחתה של 20% בגובה המענק) מסבירים את הגידול הניכר במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים אלה. מספר זה הגיע, כפי שמראה לוח 2, לשיא של 7,000 בממוצע לחודש ב-2003, לעומת ממוצע של 4,000-5,000 בשנים 1995-2000. ב-2004 התהפכה המגמה ומספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד בכ-20%, לכ-5,500 בממוצע לחודש. ירידה זו נזקפת בעיקר לעובדה שבין השנים 2003-2004 התווספה עבודת האבטחה לרשימת העבודות המועדפות, אם כי השיפור בתעסוקה והצמצום במספר העובדים הזרים במשק תרמו אף הם לירידה זו. עבודות האבטחה במוסדות חינוך ובתחבורה הציבורית זיכו במענק לתקופה מוגבלת בלבד (מספטמבר 2003 ועד מארס 2004 במוסדות חינוך ומאוקטובר 2003 עד יוני 2004 בתחבורה הציבורית), וייתכן שבכך יש להסביר, ולו באופן חלקי, את התחדשות העלייה במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים 2005 ו-2006: על אף השיפור הניכר יותר במצב התעסוקה במשק בשנים אלה מספרם גדל בכ-18% ב-2005 ועלייה נוספת של 2% ב-2006. תרשים ב' מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק: עם עלייה במספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה ב-2006 היתה ירידה במספר החיילים שקיבלו מענק, כאמור. בתיבה שבפרק זה מוצגות תוצאות של מעקב תעסוקתי אחר החיילים שקיבלו מענק ונבדקה השאלה האם המענק מעודד חיילים להמשיך לעבוד.

לוח 2: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2000-2006

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכול								
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598	2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896	2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418	2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957	2003
-12.0	13.1	24,306	-11.7	86.9	161,940	-11.7	186,246	2004
19.9	15.4	29,154	-0.8	84.6	160,658	1.9	189,812	2005
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
ממוצע חודשי								
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596	2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707	2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000	2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450	2003
-21.5	9.4	5,498	-16.7	90.6	52,852	-17.2	58,350	2004
18.2	11.0	6,496	-1.0	89.0	52,334	0.8	58,830	2005
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006

תיבה 15:
מענק בגין עבודה מועדפת:
האם החיילים המשוחררים שקיבלו את המענק המשיכו לעבוד?

חייל משוחרר שעבד בעבודה מועדפת לפחות 6 חודשים במהלך השנתיים מיום שחרורו משירות סדיר, זכאי למענק. מטרת המענק היא לעודד חיילים משוחררים לצאת לשוק העבודה ולעבוד בעבודות חיוניות למשק כגון תעשייה, בנייה, מלונאות, חקלאות וכו'. במהלך השנים חלו שינויים רבים ברשימת הענפים הכלכליים המזכים במענק.

במהלך השנים גם נשמעות טענות נגד חוק זה שלפיהן הוא מחמיץ את המטרה, משום שהחיילים עובדים רק כדי לקבל את המענק, המשמש אותם אחר כך לשהות בחו"ל. בתיבה זו נבדוק אם החיילים המשוחררים ממשיכים לעבוד לאחר קבלת המענק, כלומר האם החוק השיג את מטרתו.

מערכת התביעות למענקים ממוכנת רק מ-1.1.2006. לפני כן פרטי התעסוקה של החיילים נשלפו מקובצי שכר. במועד ביצוע הבדיקה קובץ השכר המעודכן ביותר הוא שנת 2004. לכן נעשתה הפגשה בין רשימת החיילים שקיבלו מענק בשנת 2003 לבין קובצי שכר של השנים 2002-2003 ו-2004.

כדי שנוכל לעקוב אחר החיילים המשוחררים לאחר קבלת המענק, נבחרה אוכלוסיית החיילים שהחלו לעבוד בעבודה מועדפת בחודשים שבין יולי 2002 ליוני 2003 – 4,595 במספר. הבדיקה העלתה, כי פחות מ-10% עבדו בפרק הזמן המינימלי המזכה במענק – כלומר 6 חודשים, וכ-80% מהחיילים עבדו לפחות 12 חודשים.

החיילים המשוחררים שקיבלו מענק לפי מספר חודשי עבודה בשנים 2002-2004

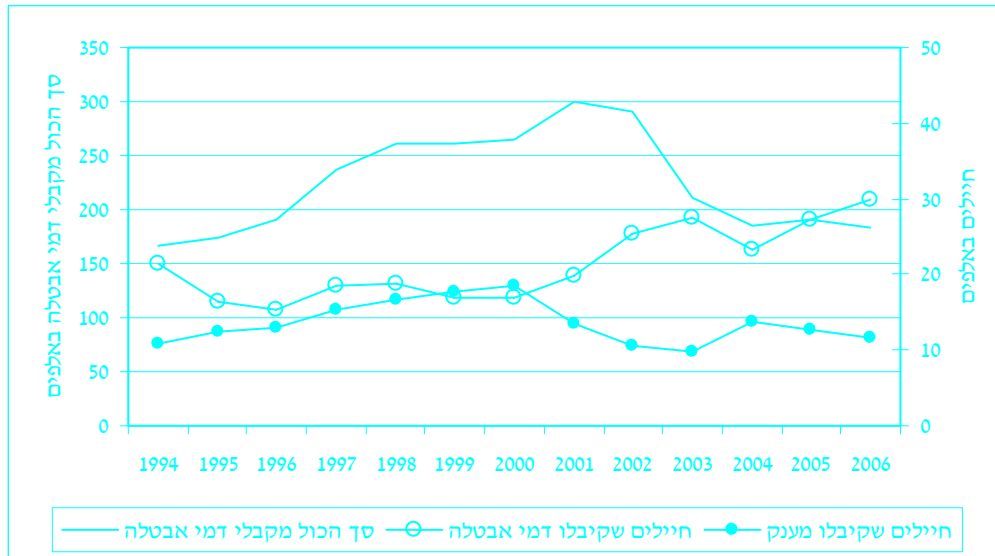
מספר חודשי עבודה	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכול	4,959	100.0
עד 9 חודשים	485	10.6
10-12	503	11.0
13-15	620	13.5
16-18	698	15.2
19-21	687	15.0
22-24	704	15.3
+25	898	19.5

עוד ממצא חשוב שהתקבל מהבדיקה הוא שכ-60% מהחיילים עדיין עבדו במועד סיום הבדיקה, כלומר בסוף שנת 2004.

יש לציין כי שכרם של החיילים בעבודה המועדפת היה כ-3,200 ש"ח בממוצע לחודש. מי שהמשיכו לעבוד בסוף שנת 2004 הגדילו את שכרם – הממוצע לחודש היה כ-3,600 ש"ח.

לסיכום, ניתן לומר כי המענק בגין עבודה מועדפת מעודד את החיילים המשוחררים להיכנס לשוק העבודה ולהתמיד בו.

תרשים ב': מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת



לעומת העלייה במספרם של החיילים המשוחררים, ב-2006 נצפתה ירידה של כ-6% במספר מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים טרם אבטלתם, וזאת בממוצע לחודש. ירידה זו תואמת כאמור את הירידה במספר הבלתי מועסקים.

לוח 3: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2005

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	100.0	17.7	82.3
2001	100.0	86.7	13.3	100.0	20.7	79.3
2002	100.0	85.7	14.3	100.0	21.8	78.2
2003	100.0	93.3	6.7	100.0	23.4	75.6
2004	100.0	98.7	1.3	100.0	24.8	75.2
2005	100.0	98.9	1.1	100.0	24.9	75.1
2006	100.0	98.8	1.2	100.0	26.1	73.9

נתוני לוח 3 מראים על עלייה קלה בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם (26%) ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית – 1% בלבד. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה, ובייחוד בעת הכשרה מקצועית, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

5.9.5 משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 70 יום לחייל משוחרר שטרם חלפה שנה ממועד שחרורו⁴ ובמשך 50 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום – למובטלים אחרים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם⁵. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון⁶.

הנתונים בלוח 4 מראים כי בדומה ל-2005 גם בשנת 2006 התקצר משך תשלום דמי אבטלה לכלל המובטלים – מי שמחפשים עבודה ומי שמצויים בהכשרה מקצועית. משך התשלום למי שמחפשים עבודה התקצר מ-107 ימים ב-2004 ל-101 ימים ב-2006 ול-98 ימים ב-2006, ולמי שמתתפים בהכשרה מקצועית התקצר משך התשלום מ-114 יום ב-2004 ל-108 יום ב-2005 וב-2006. נתונים אלה מראים שהחקיקה, שהחמירה את כללי זכאות לדמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית, הובילה לביטולו הכמעט מוחלט של הפער החיובי במשך תשלום דמי אבטלה שהיה לטובת המשתתפים בהכשרה מקצועית. נתוני הלוח מראים עוד כי התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נצפתה בקרב מקבלי דמי אבטלה שעבדו ערב אבטלתם. בקרב החיילים המשוחררים לא היו שינויים.

התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נזקפת גם היא, ככל הנראה, להמשך שיפור במצב התעסוקה במשק, שכן לא נצפו בין 2005 ל-2006 הבדלים בהרכב מקבלי דמי אבטלה לפי גיל ומצב משפחתי.

⁴ לקבלת מענק בגין עבודה מועדפת רשאי חייל משוחרר להגיש תביעה בטרם חלפו שנתיים ממועד שחרורו.

⁵ ראו הערה 2 בפרק זה.

⁶ עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית.

לוח 5: מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2004 וב-2005, לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה, כאחוז מתקופת הזכאות המרבית ולפי תקופת הזכאות המרבית

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-76	75-51	50-25	עד 25	
2005						
80.8	46.4	23.5	11.6	10.8	7.7	סך הכול
92.4	56.1	23.4	9.1	8.1	3.3	50 יום
76.6	42.2	22.2	13.6	12.4	9.6	70 יום
78.3	36.3	29.3	14.6	12.3	7.5	100 יום
79.6	45.8	22.2	11.2	12.0	8.8	138 יום
82.6	53.8	20.4	9.3	8.9	7.6	175 יום
2006						
79.4	44.7	23.2	12.2	11.2	8.7	סך הכול
90.9	55.7	21.6	9.4	8.7	4.7	50 יום
75.8	41.9	21.8	13.6	12.3	10.4	70 יום
76.8	34.7	28.1	15.7	13.1	8.4	100 יום
78.3	44.1	22.2	11.4	12.6	9.8	138 יום
81.6	51.8	21.0	9.8	9.2	8.3	175 יום

בלוח 5 מוצגים שיעורי המיצוי של תקופת התשלום ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק. שיעורי המיצוי של הזכאים ל-175 ימי תשלום ול-50 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות, והם משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב במהלך

התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שבהשוואה ל-2005 הסתמנה ירידה גם במספר הימים הממוצע כאחוז מהתקופה המרבית – וזאת לכל קבוצות המובטלים. במיוחד ירד השיעור של מקבלי דמי אבטלה שמיצו 75% או יותר מהתקופה המרבית.

5.9.6 גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת. בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות, מתכונת זו משלבת שני שיקולים. הראשון – השיקול הביטוחי – ביטוח כנגד אבטלה, כאשר הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה. השיקול השני – של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

לוח 6: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2000-2006

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
46.5	-	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	-	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	-	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	-	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	-	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004
49.3	-	13.1	30.1	43.1	7.2	6.5	100.0	2005
48.7	-	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006

נתוני לוח 6 מראים כי ב-2006 נמשכה הירידה בשיעור דמי אבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק. ירידה זו החלה בשנת 2004 לאחר עלייה רצופה בארבע השנים הקודמות. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק ירד מ-49% ב-2004 ל-43% ב-2005 ולכ-41% ב-2006, ובמקביל עלה אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע, ובמיוחד האחוז של מי שקיבלו דמי אבטלה ברמה השווה לשליש עד חצי השכר הממוצע – מכ-39% ב-2004 ל-44% ב-2006. התפתחות זו משקפת את העובדה שעלה חלקם של בעלי השכר הנמוך בקרב כלל מקבלי דמי אבטלה או שהיא נובעת מכך שעליית השכר במשק במהלך 2006 לא היתה אחידה בכל רמות ההכנסה.

לוח 7: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2000-2005

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2006)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,206	-0.3
2001	3,503	3,763	17.4
2002	3,524	3,572	-5.1
2003	2,410	2,502	-29.9
2004	2,100	2,172	-12.9
2005	1,993	2,035	-6.3
2006	1,957	1,957	-3.8

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה המשיכה לקטון גם ב-2006 – בשיעור ריאלי של כ-2.4%. בשנה זו עמד היקף התשלומים על פחות מ-2 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-3.8 מיליארד ב-2001 – במחירי 2006). הירידה בהיקף התשלומים ב-2006 מוסברת בעיקר בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה.

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה היוותה ב-2006 4.4% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי לעומת 5.8% ב-2005 ו-7.9% ב-2001.

5.10 ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

5.10.1 כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל החל לפעול בשנת 1975. ענף זה הוקם על רקע פגיעות של עובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה. גם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. כל זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם כל מקור כספי או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל.

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל, בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות גמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות גמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2006 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות ממשלתית בשיעור דומה (ב-2006 0.02%) במסגרת שיפוי האוצר.

הפעלת ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמוכן הוצמדו הגמלאות לעובדים ולקופות גמל לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי¹.

¹ ראו הגדרות הסכום הבסיסי בפרק המבוא.

להלן מקצת מהאמור בחוק על מעסיק, על העובד ועל קופות הגמל:

מעסיק בפשיטת רגל או פירוק: כל סוגי התאגידים אשר הוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.

עובד: כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי פיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.

קופות גמל: כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי, חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

במסגרת החוק משולמות גמלאות לעובד וגמלאות לקופות הגמל:

א. גמלאות לעובד:

שכר: סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו – שכר עבודתו, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים, וביגוד – לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום (מיוני 2006 – 3,585 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבלת שכר המינימום הקבוע בחוק.

פיצויי פיטורין: פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.

לשכר ולפיצויי הפיטורין נקבעה תקרת גמלה מרבית עד ל-10 פעמים הסכום הבסיסי (71,520 ש"ח ב-2006).

ב. גמלאות לקופות גמל: להבטחת רציפות זכויות של עובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (14,304 ש"ח ב-2006).

בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו:

1. החוק מחייב הוצאת צו פירוק / פשיטת רגל. תהליך זה בדרך כלל ממושך ביותר ומעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
2. ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שחייב המעסיק לעובד, ולכן אין סיבה לעובד לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
3. העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום קטן, לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.

5.10.2 המעסיקים בפשיטת רגל או פירוק

לוח 1 מציג נתונים על מספר המעסיקים החדשים בפשיטת רגל ובפירוק ותביעות העובדים וקופות הגמל לגמלאות ענף פש"ר בשנים 2002-2006. הנתונים מעידים על השפעת המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנים 2002-2005 ושינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף.

בשנת 2006 חלה ירידה במספר המעסיקים החדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף. מספרם היה 440, וזוהי ירידה של 15.4% לעומת השנה הקודמת.

בשנת 2006 אושרו בענף 6,400 תביעות של עובדים. זו ירידה של 15.8% לעומת השנה הקודמת, אבל בהשוואה לשנים קודמות ניכר הגידול במספרם: בהשוואה לשנת 2002 חל גידול של 73%.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2006 היה 3,470 – גידול של 7.8% לעומת 2005.

לוח 1: מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2002-2006

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים			תביעות חדשות של קופות גמל
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	
2002	365	4,500	3,700	130	700
2003	395	6,500	7,100	170	1,350
2004	425	7,500	8,400	220	1,440
2005	520	9,000	7,600	330	3,220
2006	440	7,500	6,400	330	3,470

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2 מציג את התחלקות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול הענף בשנים 2002-2006 לפי מספר תביעות העובדים שטופלו בכל תיק מעסיק. מלוח זה מתברר כי המפרקים הגישו בין אחת לחמש תביעות לתיק במחצית מהמעסיקים שהתקבלו לטיפול הענף.

לוח 2: מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות קופות גמל), 2000-2005

שנת קבלת התיק	סך הכול מעסיקים מס' מוחלטים	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים		
		5-1	25-6	+26
2002	353	46.7	39.9	13.4
2003	372	47.3	37.9	14.8
2004	398	45.2	39.0	15.8
2005	502	52.2	35.9	11.9
2006	362	68.5	24.9	6.6

לוחות 3-4 מראים את התפלגות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול ענף זכויות עובדים בפש"ר ואת התפלגות העובדים החדשים שתביעתם אושרה לפי ענפים כלכליים, בהתאמה. בשנת 2006 התרכזו המעסיקים האלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (31.6%)

מהסה"כ), שירותים (26.5% מהסה"כ) ובנייה ותשתית (15.2% מהסה"כ). בשנה זו היו עובדי השירותים שתביעותיהם אושרו 35.7% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו. שכיחות גבוהה של עובדים שתביעותיהם אושרו נמצאה גם בענף המסחר (28.9%).

לוח 3: מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי, 2002-2006

מזה: לפי ענף כאחוז מהסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות שונות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
28.7	7.8	24.1	12.6	14.8	9.3	2.7	365	2002
28.1	4.8	23.0	17.5	16.5	7.1	3.0	395	2003
26.6	4.7	29.9	14.1	11.5	9.2	4.0	425	2004
26.0	3.9	29.8	17.5	11.5	6.9	4.4	520	2005
26.5	3.2	31.6	15.2	14.8	7.3	1.4	440	2006

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4: תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2002-2006

מזה: לפי ענף – כאחוז מהסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות אחרות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
22.8	7.3	15.4	16.4	16.8	11.3	10.0	3,700	2002
37.8	10.0	12.2	11.1	16.8	8.8	3.3	7,100	2003
42.2	2.2	15.4	17.8	10.5	5.5	6.4	8,400	2004
33.5	2.8	24.3	13.7	13.2	8.5	4.0	7,600	2005
35.7	2.7	28.9	12.3	8.9	7.1	4.4	6,400	2006

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

5.10.3 גמלאות לעובדים וקופות גמל

בשנת 2006 שולמו 152.2 מיליון שקלים לעובדים ולקופות גמל – ירידה של 33% לעומת שנת 2005. בהשוואה לשנת 2002 חל גידול של 50.5%. מסכומי התשלומים ששולמו

לעובדים בשנת 2006, 73% שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 23.7% בעבור שכר בלבד ו- 3.3% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5: תשלומים לעובדים ולקופות גמל (במיליוני ש"ח), והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2006-2002

התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			שנה
פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	קופות גמל	עובדים	סך הכול	
9.3	17.4	73.3	3.0	98.1	101.1	2002
4.6	23.6	71.8	8.7	179.5	188.2	2003
6.0	19.0	75.0	7.2	192.1	199.3	2004
6.3	17.3	76.4	17.4	209.8	227.2	2005
3.3	23.7	73.0	12.6	139.6	152.2	2006

בלוח 6 מוצגים נתונים על עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית בגין שכר ופיצויי פיטורין ובמסגרת קופות גמל, בשנים 2006-2002.

124 עובדים, שהם כ-2% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2006 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 33.8% מהעובדים שבשמם הוגשו תביעות קופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות כפי שאפשר ללמוד מלוח 6.

לוח 6: עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2002-2006

עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות גמל		עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		שנה
כאחוז מהסה"כ	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	
4.4	31	9.8	364	2002
20.1	273	7.5	523	2003
14.6	210	3.8	320	2004
14.9	480	2.0	153	2005
33.8	1,174	1.9	124	2006

5.10.4 גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה² בסכום שלא יעלה הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. בשנת 2006 עמד הסכום בדין קדימה על סך 8,380 ש"ח לשכר בלבד ו-12,570 ש"ח לשכר ופיצויי פיטורין. בנוגע לגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (71,520 ש"ח ב-2006), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו הכינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט

² במסגרת דין קדימה נקבע מי הם בעלי החוב (הנושים) אשר החוב של פושט רגל/תאגיד בפירוק כלפיהם יהיה בדרגה גבוהה יותר מחובות לנושים אחרים.

לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת רגל או בפירוק.

לוח 7: חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה (במיליוני ש"ח), 2002-2006

גביה ממפרקים		החוב בדין קדימה		שנה
כאחוז מחוב בדין קדימה	סכום	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום	
18.6	6.0	31.9	32.3	2002
7.2	4.6	34.2	64.3	2003
5.9	4.4	37.3	74.3	2004
6.8	5.0	32.4	73.6	2005
10.5	5.9	37.0	56.3	2006

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם זה אפשרי) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו בשנים 2002-2006 וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2006 37% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2006 הענף הצליח לגבות 5.9 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר מההווים 10.5% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.