

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 הנוגעת לקצבות 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 כרוכד 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. ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות כמו הולנד ואירלנד שבהן הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיח רובד בסיסי (קצבה אחידה) בלבד. תיבה 5' א' מציגה את ההבדלים במערכות ובמדיניות הפנסיה בין מדינות ה-OECD כפי שמשקפים ביחס ההחלפה הצפוי של הפרשים.

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 60-65 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 2005 היו יכולים לקבל קצבת זיקנה גברים ונשים שמלאו להם 60/65 ו-8 חודשים בשנה זו. למעשה קבוצה זו כוללת גברים ונשים שמלאו להם 60/65 שנים בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2004 או בחודשים ינואר עד אפריל 2005. אנשים אלה היו יכולים לקבל קצבת זיקנה בחודשים מאי עד דצמבר 2005. גם נשים עקרות בית שמלאו להן 65 ו-8 חודשים בשנת 2005 (הגיעו לגיל המוחלט) היו יכולות 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

¹ מתוספת השלמת הכנסה מופחתת הכנסה מפנסיה או מעבודה העולה על 13% מהשכר הממוצע (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.

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.

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.

עם ביטול הצמדת הגמלאות לשינויים החלים בשכר הממוצע בהתאם לרפורמה של הממשלה, הגמלאות המשולמות בענף זיקנה ושאיירים היו אמורות להתעדכן החל ב-2004 ולפי שיעור עליית המחירים. בשנת 2003 שיעור השינוי היה שלילי ולכן הקצבאות לא עודכנו. לאור עליית המחירים ב-2004 הן עודכנו בינואר 2005 ב-0.9%.

לפי חוק ההסדרים לשנת 2005 קצבאות זיקנה ושאיירים הניתנות למי שזכאי גם לתוספת השלמת הכנסה הועלו בהדרגה ב-2005. בינואר הן הועלו ב-60 ש"ח ליחיד וב-80 ש"ח לזוג, וביוני הן הועלו בעוד 110 ש"ח ליחיד ובעוד 150 ש"ח לזוג. תוספת ההוצאה ב-2005 בשל העלאה זו נאמדה בכ-290 מיליון ש"ח. גם תשלום קצבת הזיקנה לפי חוק הופחת ב-1.5% בלבד ממאי 2005, במקום ההפחתה של 4% ביולי 2002 לפי חוק תוכנית החירום הכלכלית.

במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבותית של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות, הממומן מתקציב ענף זקנה ושאיירים ואשר עיגונו בחוק נמצא בתהליכים, הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף לפעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל. בשנה זו בחרנו להציג בתיבה ב' את שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונות. בשנת 2005 פעלו במסגרת השירות כ-4,100 מתנדבים ונערכו כ-450 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-110 אלף פניות לייעוץ.

תיבה 5.1 א'

הבדלים במערכות ובמדיניות הפנסיה בין מדינות ה-OECD כפי שמשקפים ביחס ההחלפה

תוכניות ביטוח זיקנה שונות שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי נהוגות במדינות ה-OECD. תוכניות אלה נועדו להבטיח לאנשים רמת חיים נאותה בעת זיקנה ופרישה. כמה תוכניות אלו מפורטות בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2004. המבנה של התוכניות בכל מדינה משקף את תפיסת המדינה בנוגע לעומק מעורבותה להבטחת רמת הכנסה מינימלית לקשישים ולפורשים. נציין שהביטוח הסוציאלי הממלכתי בישראל מבטיח רובד בסיסי (קצבה אחידה), בלבד ואילו הפנסיה מעבודה (רובד שני) משולמת במסגרת הסכמים קיבוציים ואחרים. בתיבה זו נסקור את ההבדלים במערכות ובמדיניות הפנסיה בין מדינות ה-OECD כפי שמשקפים ביחס ההחלפה. ואמנם מערכות ביטוח זיקנה ופרישה הן מורכבות וקצבות הפנסיה תלויות במגוון גורמים רחב. הבדלים בגילאי הפרישה ובשיטות חישוב הקצבה גורמים לקושי בהשוואת מדיניות הפנסיה בין המדינות.

יחס ההחלפה, שהוגדר כהכנסת הפורש מפנסיה יחסית להכנסה מעבודה שהיתה לו לאורך מלוא תקופת העבודה (מגיל 20 עד גיל הפרישה), הוא מדד לתפקידה הביטוחי של מערכת פנסיה בתוארו את המידה שמערכת פנסיה שמרה על רמת החיים שהיתה לפני הפרישה. יחס ההחלפה לפורשים מסוימים כמו בעלי שכר נמוך יכול להיות גבוה, אך הם מקבלים פנסיה שמהווה חלק יחסי קטן מהשכר במשק ואינה הולמת את היעד של הבטחת הכנסה סבירה לקיום בגיל זיקנה.

המידע על יחס ההחלפה במדינות ה-OECD שמובא להלן מבוסס על מקור שמצוין בסוף תיבה זו. ההשוואה בין המדינות ממבט מיקרו-כלכלי של הפנסיה הצפויה לפרט מבוססת על כמה הנחות כלכליות אחידות לכל המדינות. רמת הפנסיה הצפויה מושפעת מצמיחה כלכלית ומהתפתחויות בשכר ובמחירים שהם שונים בין המדינות. בניתוח הונחו הנחות אחידות לכל המדינות, ולפיכך ההבדלים בין המדינות ברמת הפנסיה הצפויה שיקפו רק הבדלים במערכות ובמדיניות הפנסיה. הניתוח מתבסס על הסדרי ומדיניות הפנסיה הקיימים כיום במדינות ה-OECD לרבות שינויים אחרונים שאושרו בחקיקה. לגבי שינויים הדרגתיים הונח כי הם מיושמים במלואם מהיום. החישוב של יחס ההחלפה הצפוי נעשה לאדם שהיום נכנס לשוק העבודה ופרוש לאחר מלוא תקופת העבודה שמגיל 20 ועד גיל

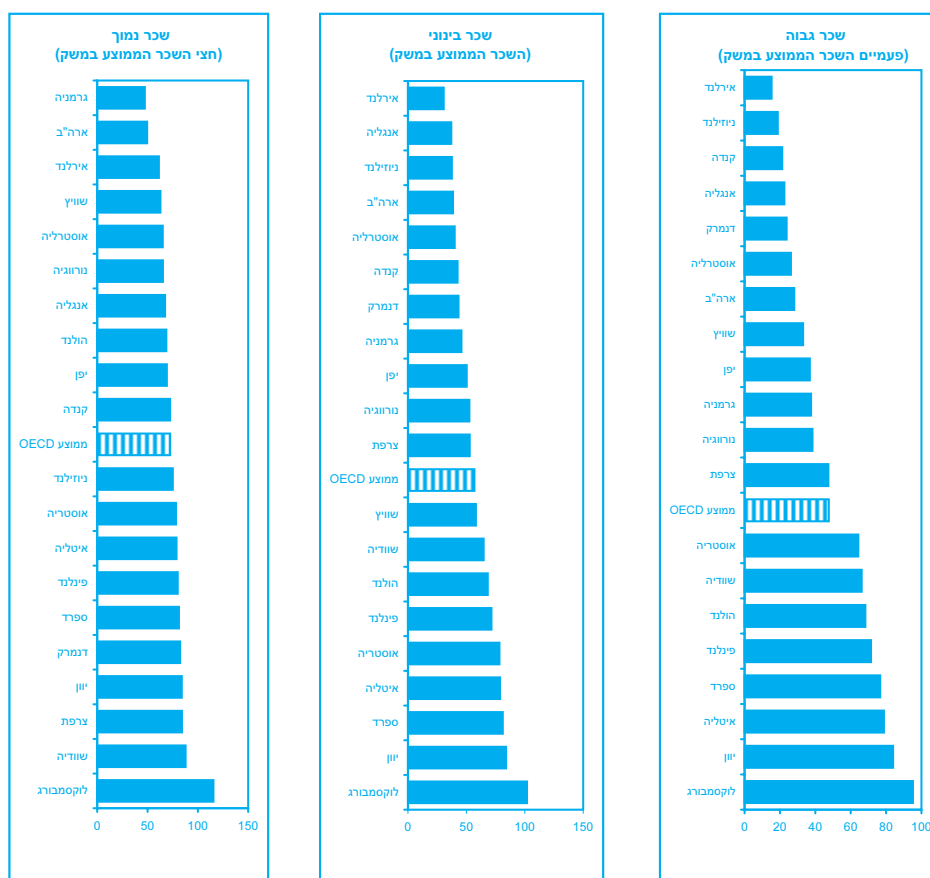
הפרישה. כאמור גיל הפרישה שונה בין המדינות. הנתונים המוצגים בתרשים שלהלן נוגעים רק ליחיד, כי במדינות רבות כללי קצבות הפנסיה הנהוגים לזוג נשוי מורכבים והנתונים תלויים בהנחות שנוגעות להיסטוריית התעסוקה לשני בני הזוג. ההנחות האחידות לכל המדינות היו: השכר הריאלי של העובד יגדל ב-2% לשנה; שכר העובד יחסית לשכר הממוצע במשק במהלך תקופת העבודה לא ישתנה, כלומר יגדל כמו השכר הממוצע במשק; האינפלציה תהיה 2.5% לשנה שיעורי התשואה השנתית בתוכנית פנסיה מוגדרת השתתפות (Defined Contribution) היא 3.5%. התרשים שלהלן מתאר את יחס ההחלפה ברוטו הצפוי לפי רמת ההכנסה שהיתה לו בתקופת העבודה. הנתונים מתייחסים רק לגברים.

יחס ההחלפה ברמת הכנסה בתקופת העבודה השווה לשכר הממוצע במשק הוא אינדיקטור הנהוג ביותר בניתוח הפנסיה. יחס ההחלפה הצפוי ברמת הכנסה זו במדינות ה-OECD היה כ-57%, בממוצע (30 מדינות) עם הבדלים גדולים בין המדינות. לוקסמבורג היתה יוצאת מן הכלל עם יחס החלפה שמעל 100%, כלומר רמת הפנסיה גבוהה יותר מההכנסה שהייתה לפני פרישה (שהיא כאמור השכר הממוצע במשק, בממוצע). יש לזכור שבביטוח זיקנה בלוקסמבורג מורכב משני רבדים: בסיסי ויחסי. הפנסיה המשולמת ברובד הבסיסי לפורשים שעבדו את מלוא תקופת העבודה מגיעה לכ-12% מהשכר שהיה לפני הפרישה. הפנסיה המשולמת ברובד היחסי, שמשלמה את הפנסיה הבסיסית, מגיעה לכ-90% מהשכר לפני הפרישה. אחוז הצבירה השנתי לפנסיה היחסית בלוקסמבורג למי שעבד את מלוא תקופת העבודה מגיע לכ-2.01%, בממוצע. גם מדינות כמו יוון, ספרד, איטליה ואוסטריה, שבהן נהוג רובד יחסי בלבד¹, מספקות פנסיה נדיבה לפורשים שעבדו את מלוא תקופת העבודה, ויחס ההחלפה בהן היה מעל 75%. במדינות כמו צרפת, נורווגיה ויפן היה יחס ההחלפה כ-50%. באירלנד הוא היה נמוך מאוד, כ-31%, כצפוי, וזאת בשל הרובד הבסיסי בלבד הנהוג בה. גובה הקצבה האחידה באירלנד אינו תלוי בהכנסות שהיו לעובדים לפני הפרישה אלא במספר שנות הביטוח. כאמור גם הביטוח הסוציאלי הממלכתי בישראל מבטיח רובד בסיסי בלבד (קצבת זיקנה אחידה) לכל משפחות הקשישים בישראל. קצבת הזיקנה הממוצעת (ללא תוספת השלמת הכנסה) ליחיד בישראל בסוף שנת 2005 הגיעה לכ-25% מהשכר הממוצע במשק ולכ-50% משכר

¹ ביוון משולמת פנסיה משלימה נוסף על הפנסיה היחסית, שמגיעה עד למקסימום של 20% מהשכר למי שעבד 35 שנים.

המינימום במשק. ההבדלים בין המדינות ביחס ההחלפה הצפוי לפורש, שהכנסתו בתקופת העבודה היתה נמוכה (מחצית מהשכר הממוצע במשק), היו פחות גדולים. ללוקסמבורג שוב הפנסיה הנדיבה ביותר לבעלי שכר נמוך ויחס ההחלפה הצפוי מגיע ל-115%. גם מדינות כמו שוודיה, צרפת, דנמרק, פינלנד, ניו זילנד וקנדה מספקות פנסיה נדיבה למדי לבעלי שכר נמוך ויחס ההחלפה הצפוי בהן היה מעל 70%, וגבוה מיחס ההחלפה הצפוי שמספקות מדינות אלה לבעלי שכר ממוצע.

יחס ההחלפה ברוטו הצפוי לגברים במערכת הממלכתית במדינות ה-OECD, לפי רמת ההכנסה בתקופת העבודה (אחוזים)



בתחתית הסולם היו גרמניה וארצות הברית שמשלמות פנסיות ברובד הראשון שהן הנמוכות ביותר. תוכנית הסיוע הסוציאלי הגרמני והתוכנית האמריקנית עם מבחן הכנסה מעניקות פנסיה השווה רק כחמישית מהשכר במשק.

לבסוף, ברמת ההכנסה הגבוהה (פעמיים השכר הממוצע במשק), לוקסמבורג עדיין יוצאת מן הכלל עם יחס החלפה צפוי של כ-95%. יוון ואיטליה מדורגות אחריה בשל התקרה הגבוהה של ההכנסה המובטחת לפנסיה שנהוגה במדינות אלה. אחריהן מדורגות אותן המדינות שמעניקות לבעלי שכר ממוצע פנסיה נדיבה, כגון ספרד, פינלנד והולנד. אירלנד וניו זילנד שמעניקות קצבה אחידה ברובד הבסיסי בלבד שאינה תלויה בשכר לפני הפרישה מדורגות בתחתית הסולם של יחס ההחלפה. מדינות אלה היו הלא נדיבות ביותר לבעלי שכר גבוה על אף רמת הפנסיה הבסיסית הגבוהה במיוחד בניו זילנד ששווה כ-40% מהשכר הממוצע.

מקור: OECD (2005). Pensions at a glance, public policies across OECD countries.

5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2005 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-614.9 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-105 אלף שאירים בממוצע בחודש. במניין מקבלי קצבות הזיקנה כלולים כ-78.6 אלף קשישים (דצמבר 2005) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (להלן קצבה משולבת). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2005 בקצב איטי מאוד בהשוואה לשנים קודמות – גידול של 0.2% בלבד, לעומת 3.2% ב-2004 וכ-4%, בממוצע, לשנים שלפני כן.

לוח 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2005-2003

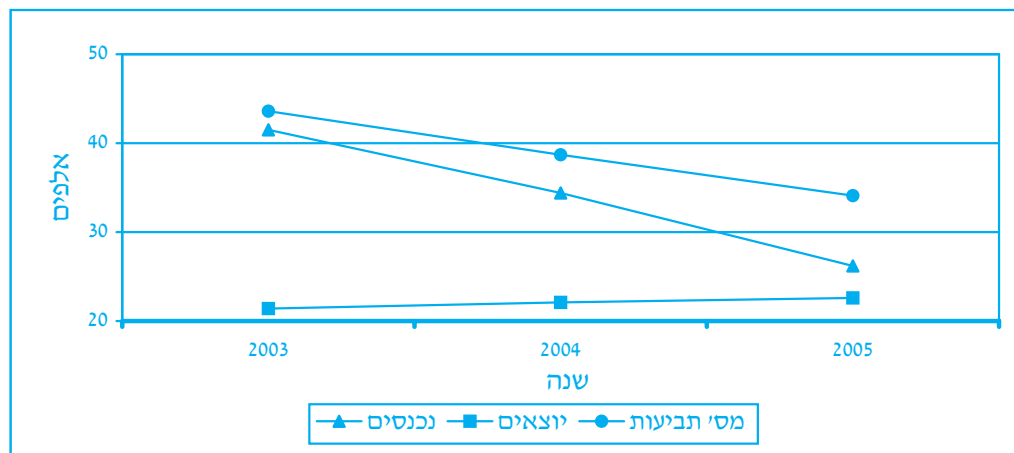
שיעור גידול שנתי*			מספר המקבלים			
2005	2004	2003	ממוצע 2005	ממוצע 2004	ממוצע 2003	
-0.3	1.8	2.4	719,920	722,264	709,192	סך הכול*
זיקנה						
-0.5	2.2	2.8	614,886	617,833	604,787	סך כל המקבלים
0.2	3.2	4.0	528,273	527,364	510,779	לפי חוק הביטוח הלאומי
-4.3	-3.8	-3.1	86,613	90,469	94,008	קצבאות מיוחדות
שאיירים						
0.6	0.0	-0.2	105,034	104,431	104,505	סך כל המקבלים
0.6	0.0	-0.2	104,457	103,859	103,813	לפי חוק הביטוח הלאומי
0.9	-3.4	-2.5	577	572	592	שאיירים עולים

* עד 2002 חלק מהמקבלים קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים הופיעו גם במניין מקבלי קצבות זיקנה וגם במניין מקבלי קצבות שאירים. אולם מ-2003 נכללו כל מקבלי הקצבה המשולבת במניין מקבלי קצבות הזיקנה בלבד. לפיכך ההשוואה במקבלים קצבת שאירים לפי חוק בין התקופה שלפני 2003 לתקופה שאחריה מסויגת במעט.

העלאת גיל הזכאות לקצבת זיקנה מאמצע 2004 כבר גרמה ב-2004 להאטה מסוימת בקצב הגידול במספר המקבלים קצבה לפי חוק. אולם ההאטה הגדולה שנרשמה ב-2005 לא היתה צפויה. לפי תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה, הכניסה למערכת זיקנה ברבעון הראשון של 2005 התאפשרה רק למספר מצומצם של קשישים שגילם היה גבוה מגיל הפרישה. אולם הכניסה במאי עד דצמבר 2005 התאפשרה למספר גדול של קשישים בדומה לתקופות שלפני השינויים בגיל הפרישה. בחודשים אלה היו אמורים להצטרף קשישים רבים שכניסתם בספטמבר 2004 עד אפריל 2005 נדחתה בשל השינוי בגיל הפרישה.

בניסיון לבחון את הגורמים האפשריים להתמתנות הניכרת באחוז הגידול במספר הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק בשנת 2005 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 זיקנה לפי חוק, 2005-2003



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. יש לזכור שלפי השינוי בגיל הפרישה, גברים חסרי חודש לידה ונשים חסרות חודש לידה שמלאו להם 65 ו-60 בהתאמה בשנת 2005, שמנו כ-12,700 קשישים, היו אמורים לקבל את קצבתם רק בדצמבר 2005 (חסרי חודש לידה נחשבים כילידי חודש אפריל). המוסד לביטוח לאומי יזם בספטמבר עד נובמבר 2005 (בשלוש מנות) תביעה לקשישים אלה, ומעקב על תביעות אלה הראה שעד אמצע ינואר 2006 כ-7.8 אלף מהקשישים הגישו את תביעתם. ייתכן ושאר הקשישים יגישו את תביעתם במועד מאוחר יותר. פקידי התביעות ככל הנראה הספיקו לטפל רק בחלק מהתביעות היוזמות שהוגשו לקראת סוף 2005 כך שלמעשה רק חלק מהקשישים חסרי חודש לידה היו זכאים בדצמבר 2005. אולם אף אם נכלול בחישוב של 2005 את כל הזכאים חסרי חודש הלידה, הגידול במספר הזכאים ב-2005 נותר איטי ולא מוסבר באופן מהותי. להערכתנו מספר הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק יגדל ב-2006 בכ-2%.

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2005 בשיעור של 4.3%, זאת לאחר ירידה של 3.8% ב-2004. 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-14.1% בשנת 2005. סך כל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו ירד ב-0.5% ב-2005. כאמור, ירידה זו היא תוצאה של הירידה במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק והציבות במספר המקבלים קצבה לפי חוק בשנה זו.

מספרם של המקבלים קצבת שאירים בלבד גדל במעט מהשנה הקודמת (0.6%) והעלאת גיל הפרישה תרמה את חלקה גם לעלייה זו. מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים ירד לראשונה ב-2005 ב-0.3%.

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 2002-2005 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 2005.

לוח 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2005

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	724,249	628,487	84,691	6,590	4,481
% המקבלים השלמת הכנסה	26.8	23.9	47.8	28.0	29.7
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	534,326	475,493	55,298	2,365	1,170
% המקבלים השלמת הכנסה	15.4	12.9	36.0	30.5	53.6
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	85,002	62,845	21,431	395	331
% המקבלים השלמת הכנסה	95.1	97.1	89.2	91.4	96.1
קצבת שאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי	97,778	85,060	6,695	3,389	2,634
% המקבלים השלמת הכנסה	30.7	32.4	20.5	21.9	13.7
קצבת שאיירים לילדים לפי חוק הבי"ל	6,582	4,620	1,218	423	321
% המקבלים השלמת הכנסה	3.7	4.5	2.2	1.7	1.3
קצבת שאיירים שלא לפי חוק הבי"ל	561	469	49	18	25
% המקבלים השלמת הכנסה	78.3	77.8	85.7	66.7	80.0

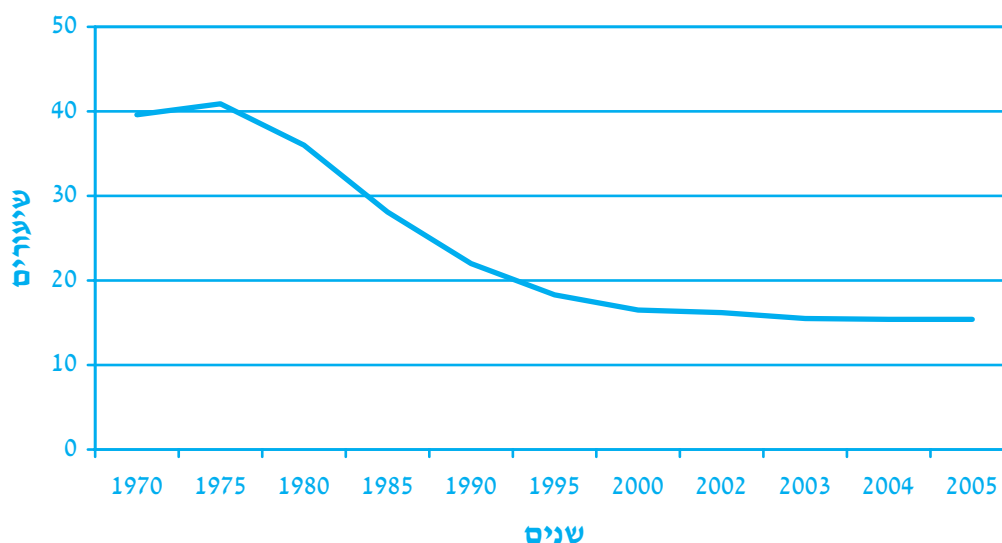
* מספר התלויים בזכאי לקצבה לרבות הזכאי עצמו.

בדצמבר 2005 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאירים 26.8% 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.

15.4% בלבד מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם תוספת השלמת הכנסה.

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

דצמבר בשנים נבחרות



המגמה ארוכת השנים – שהחלה עוד בראשית שנות השמונים – של ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים 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%² מהשכר הממוצע בלבד. בסוף 2005 מי שהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה של 5 שנים קצבתו היתה 30% בעוד שהקצבה הכוללת השלמת הכנסה הגיעה ל-29.1%. גם בשנים של הרעה במצב הכלכלי לא נמצא גידול בשיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים בודדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-30.7% בדצמבר 2005. לוח 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים: בקרב מקבלי קצבת זיקנה הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא ירד, ובדצמבר 2005 הוא היה 95.1%. בקרב מקבלי קצבת שאירים שלא לפי חוק הוא עומד על 78.3% בדצמבר 2005.

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 2005 היו זכאים לשתי הקצבות 78,624 אלמנות ואלמנים, המהווים כ-15% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (לוח 3), כ-94% בהם הן נשים. 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

² נכון לסוף 2004. כאמור קצבה זו הועלתה בהדרגה ב-2005 ומיולי 2005 היא הועלתה לכדי כ-9%.

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 הקצבאות גם יחד היתה בדצמבר 2005 כ-2,165 ש"ח: כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה – 6.4% 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 הוא כמעט 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 (753 ש"ח לעומת 650 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת מחצית השאיירים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבעליהן 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 2005

נשים	גברים	סך הכול	
74,210	4,414	78,624	מספר מקבלים
6.0	11.7	6.4	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,160	2,241	2,165	קצבה ממוצעת
753	650	747	מזה: חצי שאירים
76.1	78.9	76.3	גיל ממוצע

* החלוקה לפי מין המבוטח בזיקנה.

גילם של מקבלי "שתי הקצבאות" גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 78.9 שנים לעומת 75.2 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76.1 לעומת 71.6, 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 2005 בקרב הגברים ונבלמה ב-2003 בקרב הנשים. מ-2003 שב ועלה בהדרגה אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ב-2005 לכ-69.3%. עם זאת, אחוז הגברים שקיבלו תוספת זו ב-2005 היה גבוה יותר מאשר הנשים, כ-93%. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, גם אם במעט, והיא הגיעה ב-2005 ל-28.8% בקירוב מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.4%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 40.6% מהקצבה הבסיסית לעומת 20.1% בלבד, בהתאמה.

ב-2005 ירד במעט שיעור הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים. שיעור הגברים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים ב-2005 היה נמוך במעט משיעור הגברים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה: 91.5% לעומת 93%, בהתאמה. פער דומה היה גם בתוספת הוותק הממוצעת: 38.8% לעומת 40.6%, בהתאמה. אולם כשמדובר בנשים התמונה היתה הפוכה. 73.4% מן הזכאיות החדשות קיבלו תוספת ותק לעומת 69.3% מכלל הנשים. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה לזכאיות החדשות היתה 24.6% לעומת 20% 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-23.4% ב-2005 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 ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2005-2000 (דצמבר)

שנה	אחוז המקבלים תוספת*			תוספת ממוצעת למקבל קצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
I 2000	81.0	95.5	68.9	27.8	39.8	18.2
2001	79.6	94.1	67.9	27.9	40.2	18.2
2002	79.3	93.5	67.8	28.2	40.3	18.6
**2002	75.8	86.4	65.3	29.5	38.0	21.2
2003	79.1	93.2	68.1	28.4	40.4	19.0
**2003	80.0	90.1	70.6	31.2	38.9	24.0
2004	79.4	93.1	68.8	28.7	40.6	19.6
**2004	82.6	92.1	73.9	32.1	40.5	24.5
2005	79.5	93.0	69.3	28.8	40.6	20.0
**2005	81.9	91.5	73.4	31.2	38.8	24.6
תוספת דחיית קצבה						
2000	14.5	16.4	12.9	2.2	2.7	2.1
2001	14.0	15.5	12.7	2.3	2.6	2.1
2002	13.8	15.0	12.8	2.3	2.5	2.1
**2002	10.6	9.5	11.7	1.9	1.6	2.1
2003	13.7	14.6	13.0	2.3	2.4	2.2
**2003	12.3	9.4	15.0	2.1	1.6	2.5
2004	13.7	14.5	13.1	2.3	2.4	2.2
**2004	11.4	11.4	11.5	2.0	2.0	1.9
2005	13.7	14.5	13.1	2.3	2.4	2.2
**2005	13.2	14.3	12.2	2.3	2.6	2.1

* 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 ; 60-65 באשה עד יוני 2004 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 בשנתיים האחרונות הוא נותר יציב. בעוד שבראשית שנות התשעים 18.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי היו זכאים לתוספת זו, הרי שבשנים 2004 ו-2005 רק ל-13.7% הוענקה התוספת. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה בשנים 2004 ו-2005 2.3% מן הקצבה הבסיסית. התוספת לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.4% 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-2005 היה 13.2% לעומת 11.4% בשנה הקודמת. מגמה דומה הסתמנה בקרב גברים ונשים. עם זאת, השיעורים בקרב המקבלים החדשים נמוכים מהשיעורים בכלל המקבלים.

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה היתה דומה לתוספת ששולמה לכלל המקבלים, כ-2.3%. עם זאת, תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 17.7% 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 ב-2004 הן עודכנו בינואר 2005 ב-0.9%. גם תשלום קצבת הזיקנה לפי חוק הופחת ב-1.5% בלבד ממאי 2005 במקום ההפחתה של 4%. קצבות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה הועלו בהדרגה ב-2005: בינואר הן הועלו בכ-3% וביולי הן הועלו לכדי כ-9%.

בעוד שקצבות הזיקנה ללא השלמת הכנסה איבדו כ-9.4% מכוח הקנייה שלהם בין 2001 ל-2004, קצבות הזיקנה עם השלמה וקצבות השאיירים ירדו ריאלית בשיעור מצטבר נמוך יותר – 5.6%. אולם קצבות הזיקנה עם השלמה ב-2005 עלו ריאלית בשיעור של כ-5% וקצבות הזיקנה ללא השלמה עלו בכ-1.4%.

לוח 5: סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2000-2005

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	1,103	15.0	1,654	22.4	2,136	29.0
2001	1,196	15.7	1,794	23.6	2,317	30.5
2002	**1,111	15.6	1,667	23.3	2,197	30.8
2003	**1,079	15.6	1,619	23.4	2,178	31.5
2004	**1,083	15.2	1,625	22.8	2,187	30.6
2005	**1,098	15.4	1,647	23.1	2,178	30.5

* לא כולל קצבות ילדים.

** לאחר הפחתה של 4%. ממאי 2005 ההפחתה ירדה ל-1.5%.

5.1.8 היקף התשלומים

ב-2005 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 1.7% על אף הירידה הקטנה במספר המקבלים. הגידול נבע מעדכון הקצבאות, מצמצום ההפחתה בקצבת הזיקנה ומהגדלת הקצבאות עם השלמת הכנסה, שהונהגו ב-2005. 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-2005 לכ-20.6% לעומת כ-20.1% אשתקד.

תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית – בשיעור של כ-1%, ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור גבוה יותר של כ-4.4%.

לעומת הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, סך כל התשלומים לגמלאות הביטוח הלאומי ירדו במעט. לפיכך, חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד עלה מ-37.7% ב-2004 ל-38.4% ב-2005.

לוח 6: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ובמחירי 2005, 2002-2005

2005	2004	2003	2002	2001	2000	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
16,257	15,780	15,551	15,449	15,199	13,483	סך כל התשלומים
12,910	12,615	12,296	12,137	11,871	10,509	לפי חוק הבי"ל
3,347	3,165	3,255	3,310	3,326	2,974	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2005 (במיליוני ש"ח)						
16,257	15,985.1	15,690.1	15,711.5	16,320.3	14,638.9	סך כל התשלומים
12,910	12,779.0	12,406.0	12,341.5	12,748.5	11,410.0	לפי חוק הבי"ל
3,347	3,206.1	3,284.1	3,370.0	3,571.8	3,228.9	שלא לפי חוק הבי"ל

תיבה 1.5ב'

שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי

שירות הייעוץ לקשיש, הפועל במוסד לביטוח לאומי, הוקם בשנת 1972 במטרה לעודד פעילות התנדבות מאורגנת. בתחילה פעלו תחנות ייעוץ וסיוע לקשישים בסניפי המוסד לביטוח לאומי בירושלים וברמת גן במתכונת ניסיונית, ולאחר שהתבררה תרומתו הרבה של הייעוץ, הורחבה הפעילות לשאר הסניפים בארץ. בבסיס ההחלטה להפעיל את תחנות הייעוץ לקשישים היו שתי הנחות יסוד: האחת כי קיימת אוכלוסייה גדולה של קשישים בעלי קשיים וצרכים מיוחדים הזקוקים לסיוע ולייעוץ, והאחרת - כי יש קשישים רבים היכולים למלא את משימת ההתנדבות בהצלחה. העובדה שהמתנדבים עצמם נמצאים אף הם בשלב הזדקנות ופרישה תורמת לתחושות הזדהות והבנה כלפי הקשישים הזקוקים לסיוע וליצירת שפה משותפת בינם לבין הקשישים הנזקקים. המתנדבים והזקוקים לסיוע כאחד נשכרים מפעילות זו, שכן היא תורמת לתחושת נחיצותם של המתנדבים ולהעלאת ערכם בחברה, תוך מתן מענה הולם למצוקותיהם של הקשישים. בתחילה פעלו המתנדבים כיועצים ועסקו בקבלת קהל, במסירת מידע ובמתן סיוע אישי וסוציאלי לצורך מיצוי זכויות, ולאחר זמן קצר הורחבה פעילותם לביקורי בית אצל הקשישים, מתוך תפיסה ערכית שהשירות פועל לשמירת כבוד האדם וחירותו.

חשיבותם של ביקורי הבית קיבלה משנה תוקף לא רק לאור הגידול באוכלוסיית הקשישים בישראל, אלא גם בשל התרבות התופעות של מצב כלכלי ירוד, אובדן עצמאות ותלות מוגברת, מצבי הזנחה, ניצול כלפי הקשישים והתעללות בהם. ביקורי הבית הראשוניים שהמתנדבים עושים אצל קשישים מתמקדים באוכלוסיות האלה: אלמנים ואלמנות, קשישים בני יותר מ-80, נדחי חוק סיעוד, מקבלי שירותי סיעוד, קשישים שמונה להם מקבל קצבה ובעלי צרכים ייחודיים כגון עיוורים וחירשים. בביקורים אלה נעשים אבחון והערכת מצב ראשונה כבסיס להחלטה בנוגע לסיוע הדרוש לקשיש. הסיוע הניתן במסגרת הביקור הראשוני כולל מסירת מידע ומיצוי זכויות סוציאליות במידת הצורך ופנייה לגורמים מקצועיים במקרים של ניצול והזנחת הקשיש. במסגרת הביקור הראשוני גם מתקבלת החלטה על הצורך בביקורי בית מתמשכים אצל קשישים בודדים או קשישים המרותקים לביתם מסיבות פיזיות או 2נפשיות, אשר מסוגלים ליהנות מהקשר הבינאישי. ביקורי הבית המתמשכים הם ביקורים בעלי אופי חברתי אישי, שעושה המתנדב בבית

הקשיש אחת לשבוע למשך כשעה וחצי. יש לציין שהן הביקור המתמשך והן הביקור הראשוני מותנים בהסכמת הקשישים.

כיום ישנם 22 סניפים במוסד שבהם פועלות מנהלות תחום ייעוץ לקשיש ביחד עם צוות מקצועי של עובדות סוציאליות, המגייסות ומפעילות מתנדבים למען קשישים. המתנדבים עוברים במהלך כמה חודשים קורס הדרכה במסגרת אקדמית ואחר כך מקבלים הדרכה וליווי מקצועי במקביל לביקור בית אצל קשישים ומתן ייעוץ. במהלך תקופת התנדבותם, המתנדבים מחויבים להשתתף בקבוצות הדרכה שעורך הצוות המקצועי של השירות, והם גם זוכים לתגמולים שונים מטעם השירות כאות הוקרה על תרומתם לחברה.

בשנת 2005 פעלו 4,094 מתנדבים במסגרת השירות לייעוץ לקשיש, ונערכו 40,431 ביקורי בית ראשוניים, 409,664 ביקורי בית מתמשכים ו-111,256 פניות לייעוץ, הכוללות פניות טלפוניות יזומות לקשישים, ייעוץ במסגרת קבלת קהל בסניפי המוסד ופניות טלפוניות של קשישים למתנדבים. במאסר 2006 פועלים במסגרת השירות 4,348 מתנדבים: 3,245 (75%) עוסקים בביקורי בית, 312 (7%) עוסקים בייעוץ, ו-791 (18%) ממלאים תפקידי מינהל, ארגון ומחשוב וכן תפקידים של מרכזי נושאים. מהלוחות שלהלן אפשר לראות כי 74% מהמתנדבים הם נשים, 88% יהודים ו-58% נשואים. 30% מהמתנדבים בעלי השכלה תיכונית, 15% בעלי השכלה על תיכונית וכחמישית בעלי השכלה אקדמית. כמחצית (45%) מהמתנדבים בגיל 65-74, 36% הם מתנדבים חדשים (2-5 שנים בשירות), 29% בעלי ותק של 6-10 שנים ו-23% מתנדבים יותר מ-11 שנים במסגרת השירות.

לוח 1: מתנדבים פניות וביקורי בית בשירות הייעוץ לקשיש

שנה	מתנדבים	פניות לייעוץ	ביקורי בית ראשוניים	ביקורי בית מתמשכים
2000	4,019	121,921	45,059	443,223
2001	4,131	126,218	48,016	447,064
2002	4,299	127,122	48,988	463,192
2003	4,342	102,853	48,761	469,364
2004	4,384	125,900	47,723	450,922
2005	4,094	111,256	40,431	409,664

לוח 2: מאפייני הרקע של המתנדבים

אחוזים	מספרים	
		מין
26.0	1,132	גבר
74.0	3,216	אישה
		מצב משפחתי
41.5	1,804	לא נשוי
58.3	2,533	נשוי/נשואה
0.3	11	לא ידוע
		דת
88.1	3,831	יהודי
7.8	340	לא יהודי
0.1	6	אחר
3.9	171	לא ידוע
		השכלה
17.7	770	עממית
30.6	1,330	תיכונית
15.0	653	על תיכונית
20.2	880	אקדמאית
16.5	715	לא ידוע
		גיל
10.9	473	59 ומטה
13.4	582	60-64
23.3	1,012	65-69
21.9	952	70-74
17.7	768	75-79
12.9	561	80 ומעלה
		ותק
11.1	484	0-1
36.8	1,598	2-5
29.1	1,267	6-10
23.0	999	+11
100.00	4,348	סה"כ

נוסף על ביקורי הבית והייעוץ שמספקים המתנדבים, עובדי השירות המקצועיים מקיימים בכל שנה קבוצות תמיכה לקשישים המתמודדים עם סוגים שונים של אובדן: אלמנים ואלמנות, בני זוג לקשישים סיעודיים אשר איבדו את עצמאותם והפכו לתלויים בגורמי סיוע חיצוניים, קשישים המתמודדים עם מצבי לחץ ומשבר כגון הקסאמים בשדרות, קשישים כבדי ראייה, סבתות שעלו ארצה ומתפקדות כהורה לנכדיהם, משפחות של חולי אלצהיימר, קשישים המסתייעים בעובד זר בביתם ומפתחים תלות חזקה בו ועוד. מטרת קבוצות התמיכה לאפשר לקשישים לעבד את האובדן שחוו במסגרת קבוצה של קשישים בעלי חויית אובדן משותפת, ומתוך כך מתאפשרת תמיכה והבנה הדדית ולגיטימציה לחזרה למסלול חיים תקין, לשילוב ולמעורבות חברתית ולשיקום. קבוצות התמיכה מהוות אמצעי למנוע הידרדרות רגשית והסתגרות של הקשיש, המובילות לפגיעה בבריאותו ולהפיכתו לנטל על המשפחה והחברה. נוסף על כך, מתקיימים ברוב סניפי המוסד שבהם קיים תחום ייעוץ לקשיש מפגשים שבהם משתתפים מרבית הגופים בקהילה המטפלים בקשישים: שירותי בריאות ורווחה ועמותות וארגונים העוסקים בענייני הקשישים. מטרת המפגשים לדון בסוגיות זיקנה ברמה המקומית, ליצור שיתוף פעולה למען שירות לקהילה ולגבש ראייה כוללת על השירותים לקשיש.

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.

החוק קבע שתי רמות גמלה המותאמות לשתי רמות תלות: גמלה בשיעור של 93% מקצבת נכות מלאה ליחיד¹ וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד. יש לזכור כי

¹ עד יולי 2003 גובהה של גמלה זו היה 100% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

הגמלאות הופחתו בשיעור של 4% לתקופה שמיולי 2002 ועד סוף 2006, בהוראת שעה, ובינואר 2006 הסתיימה תקופת הקפאת הקצבאות שנקבעה בחוק ההסדרים בשנים 2002-2003. לפיכך בינואר 2006 עודכנה גמלת הסיעוד והוגדלה ב-2.7%. 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.

כמה סוגיות שבו והתעוררו במערכת גמלאות הסיעוד בישראל אשר נדונו בחלקן גם בעת חקיקת פרק ביטוח סיעוד בחוק הביטוח הלאומי. סוגיה אחת היא צורת מתן הגמלה: האם להעניק את הגמלה בכסף לכולם או לקבוצות בעלות אפיונים מיוחדים כמו תפקוד נמוך, או להעניק אותה בעין. סוגיה שנייה היא מספר רמות הגמלה: כמה רמות גמלה יש להעניק. במסגרת התוכנית למלחמה בעוני הציע לאחרונה המוסד לביטוח לאומי להנהיג שלוש רמות גמלה באופן מדורג. סוגיה שלישית היא הגדרה של מוסד סיעודי ואופן ההתייחסות לקשישים השוהים במוסד: האם להעניק את הגמלה גם לקשישים השוהים במוסד. כדי לקבל תמונת מצב מהעולם לגבי הסוגיה הראשונה לעיל בחנו את ההסדרים של חופש בחירה לקשישים במסגרת גמלאות סיעוד במדינות ה-OECD. לפירוט הסדרים אלו ראו תיבה 5.2.

לאחרונה התקבל פסק דין של בית הדין הארצי בעניין הניקוד לבודד. פסק הדין קבע כי קשיש הגר באותה דירה עם בן משפחה שהוא עצמו מוגבל באופן קשה, יש לראותו כבודד. יש לזכור שעד היום אין בנושא הבודד אבחנה אמיתית לפי מידת העזרה שמקבל הקשיש מבני משפחה. בעקבות פסק הדין המוסד החל ביישום השינוי וגיבש הצעה לתיקוני חקיקה במכלול נושא הבודד.

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 ב-2005 אך בקצב איטי מאוד בהשוואה לשנים קודמות והגיע לכ-71.6 אלף – גידול של 0.5% בלבד בהשוואה לשנה הקודמת. ואולם מספר התביעות הראשונות ב-2005 ירד בכ-2.6% בהשוואה לשנה קודמת ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) עלה בשיעור דומה. כתוצאה מכך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות הוסיף לגדול והגיע ב-2005 ל-59.9% לעומת 58.6% אשתקד. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת סיעוד יהיו קשישים שתביעתם נדחתה או שזכאותם הופסקה ואשר ישובו לתבוע גמלה שוב ושוב. נציין שעל-פי החוק קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו נדחתה או שזכאותו מופסקת.

לוח 1: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2000-2005

שיעור תביעות שאושרו	שיעור תביעות חוזרות	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
49.3	47.0	7.6	64,791	2000
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

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

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות בשנת 2002 ירד בקצב גדול לכ-44.3%. בשנים 2003-2004 שיעור זה ירד במעט והגיע לכ-43.3% בממוצע. ואולם ב-2005 הסתמנה עלייה בשיעור התביעות שאושרו והוא הגיע לכ-46.7%. עלייה זו אפיינה את התביעות הראשונות והתביעות החוזרות כאחד. שיעור התביעות הראשונות שאושרו מכלל התביעות הראשונות הגיע לכ-53.8% לעומת כ-50.2% אשתקד, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו הגיע לכ-42.1% לעומת 38.5% אשתקד. העלייה בשיעור התביעות שאושרו ב-2005 נותנת את

ביטוייה בירידה באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL – ובעלייה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע ב-2005 לכ-27.6% לעומת 29.4% אשתקד ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע לכ-15% לעומת 13% אשתקד. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא בוצעה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד בשנים 2003-2004 גדל בקצב איטי מאוד והוא אף נמוך מאחוז הגידול במספר הקשישים באותה תקופה (כ-1.5% בממוצע) – כ-0.5% בממוצע לעומת 6.5% ב-2002 וכ-9%, בממוצע, לשנים 2000-2001 (לוח 2). ב-2005 הוא גדל בכ-1.4% בהשוואה לשנה קודמת והגיע לכ-115 אלף בממוצע חודשי. גידול דומה באותה שנה נצפה גם במספר הקשישים. מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל בשנים 1991-2005 בכ-270%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספר הקשישים. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת ומתמדת מהשנים הראשונות להפעלת החוק, אז השיעור היה כ-6%. אחוז זה הגיע ב-2002 לשיא של 14.8%, ובשנים 2003-2005 הוא ירד במעט בעקבות ההתייצבות במספר הזכאים לגמלה.

לוח 2: זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2000-2005

שנת שיעור כיסוי ***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	אלפים	שיעור גידול שנתי	מספרים	
13.1	2.4	728.6	8.6	95.8	2000
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	1.5	792.2	1.4	115.0	2005

* ממוצע חודשי.

** אוכלוסייה ממוצעת של הגברים מגיל 65 ויותר והנשים מגיל 60 ויותר. הנתון לשנת 2005 הוא אומדן.

*** שיעור הזכאים לגמלה מתוך הקשישים.

לוח 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת גמלה (ממוצע חודשי) באחוזים, 2005

מאפיין	אחוזים
סך הכול (מספרים מוחלטים)	115,044
לפי גיל	
*64-60	0.8
69-65	5.4
74-70	12.4
79-75	20.7
84-80	27.2
+85	33.4
לפי הרכב משפחה	
גרים בגפם	46.8
גרים עם בן זוג	40.3
גרים עם בניהם או אחרים	12.9
אחוז הנשים בכלל המקבלים	71.5
אחוז העולים** בכלל המקבלים	24.2
אחוז המקבלים את הגמלה הגבוהה (150%) בכלל המקבלים	33.4

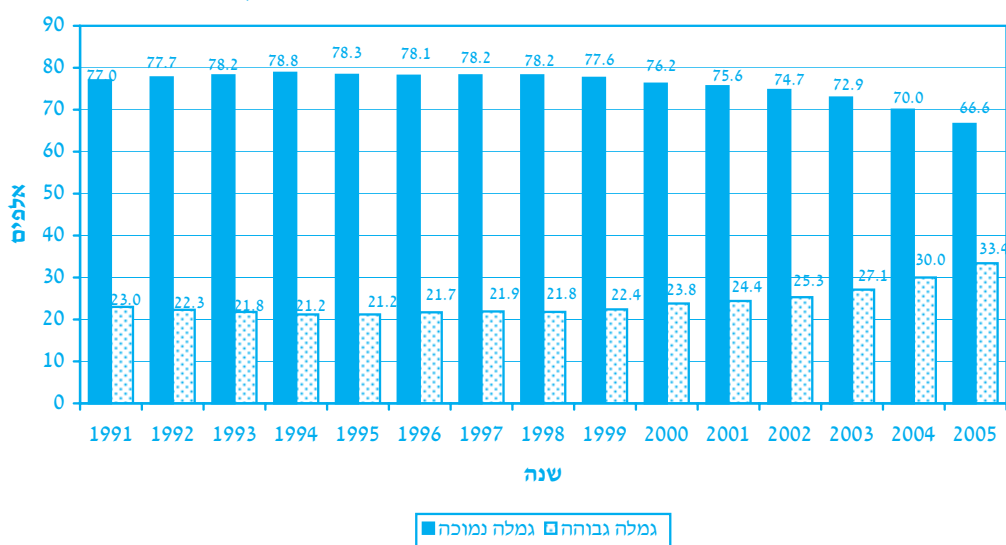
* קבוצת הגיל 64-60 כוללת נשים בלבד.

** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2005 מעלה שקרוב לרבע (24.2%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, כשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (60.6%) בני 80 ויותר. רק 5.4% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (40.3%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (46.8%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (12.9%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-66.6% מהזכאים אושרה

זכאות ברמה הנמוכה (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ולשאר (33.4%) אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150%, זאת לעומת 70% ו-30%, בהתאמה, בשנה הקודמת. הנתונים מראים שמתחילת שנות התשעים ועד שנת 1998 הסתמנה ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה (תרשים א'). כך למשל שיעור זה ירד מ-23% ב-1991 ל-21.8% ב-1998. אולם משנת 1999 נצפתה שוב עלייה הדרגתית בשיעור זה וזו התחזקה בשנתיים האחרונות. העלייה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בשנים האחרונות נובעת בחלקה מהגידול במספר הזכאים שזכאותם הוגדלה ל-150% בעקבות בדיקת תלות חוזרת בגלל החמרה במצבם. עלייה זו בלטה מאוד בשנת 2004 (27%) והיא בעיקר תוצאה של העלייה במספר בקשות ההחמרה (26%) בשנה זו יחד עם עלייה מסוימת באחוז מקרי הגדלת הזכאות בעקבות בקשות אלו. מספר בקשות ההחמרה עלה באופן חד ב-2005 (51.1%) והגיע לכ-23.3 אלף, אך אחוז מקרי הגדלת הזכאות בעקבות בקשות אלו ירד באופן חד אף הוא לכ-48.6%. גם אחוז הזכאים שקיבלו ניקוד לבודד ואחוז הזכאים שקיבלו ניקוד בהשגחה עלו בשנים האחרונות. כך למשל אחוז הזכאים שקיבלו ניקוד לבודד עלה מ-36.7% ב-2002 ל-38.5% ב-2005, ואחוז הזכאים שקיבלו ניקוד בהשגחה עלה מ-8.3% ל-10.2%.

תרשים א': אחוז הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, 1991-2005



תיבה 5.2

הסדרים של חופש בחירה לקשישים במסגרת גמלאות סיעוד במדינות ה-OECD

מספר הקשישים הזקוקים לטיפול סיעודי ממושך במדינות ה-OECD הולך וגדל, והטיפול הביתי נותר המועדף על ידי רוב המשפחות. כאמור כדי להשיג את המטרה של הזדקנות בבית ובקהילה יש צורך במגוון תשתיות שירותים כמו שירותים חברתיים, טיפול אקוטי, שיקום וטיפול סיעודי ממושך, והתמיכה של מטפלים בקשישים הפכה לשירות שלא ניתן לוותר עליו.

מערכות לטיפול ממושך בקשישים המבוססות על תחיקה ועל עקרונות זכאות מופעלות ברוב מדינות ה-OECD. בחלק מהמדינות נעשו בשנים האחרונות רפורמות בטיפול הממושך כדי לאפשר יותר בחירה לקשישים בצורת קבלת הטיפול. כאמור, הדרכים שהמדינות מחפשות כדי לאפשר יותר בחירה לקשישים תלויות בחלקן בדגשים שהמדינות שמות על הטיפול הפורמלי והבלתי פורמלי. מתן חופש בחירה לקשישים יכול להגביר את ההגדרה העצמית לקשישים ולמטפלים הבלתי פורמליים. בחירה של הקשישים מבין ספקי שירותים עלולה להעצים אותם כצרכנים ולסייע בחיזוק תפקיד המשפחות בתהליך ניהול הטיפול. ניתן למיין את מדינות ה-OECD מבחינת מערכות הטיפול הממושך המופעלות לחמש קבוצות. בקבוצה הראשונה, הכוללת את קוריאה, ספרד ומדינות דרום אירופיות אחרות, הטיפול הסיעודי הוא בעיקר בלתי פורמלי שממומן ומסופק בידי המשפחות. בקבוצה השנייה, הכוללת את אוסטרליה, לוקסמבורג, גרמניה, אירלנד, אנגליה ואוסטרליה, הטיפול הסיעודי ממומן בעיקר באופן ציבורי. למעשה חלק גדול מהטיפול במדינות אלו מסופק בצורת תשלומים ישירים לקשישים למימון טיפול ביתי בלתי פורמלי או בצורת תשלומים ישירים למטפלים הבלתי פורמליים. בקבוצה השלישית, הכוללת את יפן בלבד, מסופק לזקנים טיפול פורמלי במסגרת ביטוח סיעוד ממלכתי. לטיפול הבלתי פורמלי ביפן תפקיד חשוב אם כי אינו ממומן באמצעות תוכניות ציבוריות. יצוין שהמערכת הישראלית דומה ליפן אף מבחינת צורת מתן הגמלה, אם כי ביפן הגמלה ניתנת גם לקשישים השוהים במוסדות. בקבוצה הרביעית שכוללת את קנדה וארצות הברית, לטיפול הבלתי פורמלי תפקיד מסוים אך הוא אינו ממומן מספיק באמצעות תוכניות ציבוריות. בכל אופן התגברות הנטייה לצרכנות ישירה של טיפול במדינות אלה הביאה להרחבת האפשרות של העסקת

קרובי משפחה. בקבוצה האחרונה שכוללת את הולנד, נורווגיה ושוודיה, קיים מימון ציבורי ניכר של אספקת טיפול פורמלי ביתי ומוסדי.

הסדרים להגברת חופש הבחירה של קשישים בקבלת טיפול סיעודי בבית בדרך כלל חופפים להסדרים של תמיכה בטיפול הבלתי פורמלי. כמה הסדרים נהוגים במדינות ה-OECD וניתן למיננם מהיבטים רבים לשלוש קבוצות עיקריות:

1. הקצבה אישית והעסקה ישירה של מטפלים: כחלופה לאספקת טיפול ביתי פורמלי

בדי סוכנות טיפול ישנם הסדרים שונים שעשויים לחזק את מעמד הקשישים כצרכנים פעילים. מי שזקוקים לטיפול סיעודי מקבלים הקצבה אישית לרכישת טיפול ממגוון סוכנויות טיפול מתחרות או להעסקה ישירה של מטפל שהם מגייסים, מפטרים, קובעים את מועדי מתן השירותים ומנהלים את הבקרה. תוכנית ההקצבה האישית נהוגה במדינות כמו הולנד, נורווגיה, אנגליה וארצות הברית, ובהולנד היא נחשבת לגדולה ביותר מבין התוכניות מסוג זה. כ-1% מהקשישים בהולנד קיבלו טיפול ביתי דרך ההקצבה האישית, והמקבלים הקצבה זו אמורים להשתמש ברובה לרכישת טיפול פורמלי. ההקצבות האישיות בהולנד רוכזו בחשבון בנק אחד ונוהלו בדי גוף ניהולי שביקר את השימוש בכספים. אולם מאפריל 2003 ניתנה לקשישים האפשרות לקבל את ההקצבה ישירות לחשבון הבנק האישי תוך המצאת אישורים על השימושים בכסף. לפיכך ניתן לראות בהקצבה האישית סוג של שוברים. התוכנית בארצות הברית נמצאת בשלב ניסויי בכמה מדינות ובאנגליה היא הונהגה משנת 2000.

חווה העסקה רשמי בין מטפל לקשיש נדרש במצב של העסקה ישירה של מטפל אפילו אם המטפל הוא קרוב משפחה. ההערכה היא שההקצבה האישית מממנת בין 3-10 שעות שבועיות בנורווגיה ומקסימום 66 שעות שבועיות בתוכנית השירותים הביתיים המסייעים בקליפורניה. כאמור קרובי משפחה שקשישים מעסיקים כמטפלים מספקים מספר שעות גדול יותר ממספר השעות שבשכר. ההקצבה האישית מאפשרת לזקנים גם לשלב טיפול עם רכישת ציוד עזר כמו מיטה או כסא מיוחדים.

2. תשלומים ישירים לקשישים: בחלק מהמדינות ניתנת לקשישים האופציה לקבל כסף

למימון (חלקי) של טיפול סיעודי ממושר. כך למשל בגרמניה ניתנת האופציה לבחור בין גמלה כספית לגמלה בעין. בלוקסמבורג ניתן לקבל חלק מהגמלה בכסף בתנאי שהקשיש זכאי ל-7 שעות שבועיות או פחות. באוסטריה הגמלה ניתנת רק בכסף. באנגליה

ניתנת גמלה כספית למי שזקוקים לטיפול סיעודי ביתי של 6 חודשים ויותר. כ-15% מהקשישים באוסטריה וכ-19% באנגליה מקבלים גמלה כספית למימון טיפול ביתי. בגרמניה ובלוקסמבורג השיעורים היו נמוכים והם כוללים גם את המקרים של שילוב בין גמלה כספית לגמלה בעין: כ-6% ו-4%, בהתאמה. למעשה הקשישים מנצלים חלק גדול מהתשלומים הכספיים לפיצוי המטפלים הבלתי פורמליים או שהתשלומים פשוט מתווספים לתקציב המשפחה כאשר המטפל הבלתי פורמלי הוא בן/בת הזוג. נציין שהכנסת המטפלים הבלתי פורמליים שמתקבלת מכספי הגמלה שקשישים מעבירים להם פטורה ממס כל עוד יחסי מטפל-מטופל נשארים לא רשמיים ובמשפחה.

בעוד שבגרמניה למשל אין הגבלות ברורות על השימוש בכספי הגמלה, הקשיש ומשפחתו מחויבים בכל זאת להוכיח טיפול מספיק. סוכנות טיפול בוחנת מחדש בכל 3 או 6 חודשים את מצב הבריאות ורווחת הקשיש. מי שהתגלה כי הוא אינו מקבל טיפול מספיק, מופסקת לו הגמלה הכספית ובמקומה הוא מקבל גמלה בעין. באנגליה התנאים נוחים ואין הגבלות על דרך ניצול כספי הגמלה.

3. תשלומי הבטחת הכנסה למטפלים הבלתי פורמליים: בכמה מדינות של ה-OECD כמו אוסטרליה, שוודיה ואירלנד מוענק למטפלים הבלתי פורמליים תשלומים כדי לפצותם חלקית על אובדן הכנסה מעבודה בשל טיפולם בקשישים ובשל כך לאפשר להם לצמצם את היקף עבודתם. ההבדל המהותי בין תשלום הבטחת הכנסה למטפל הבלתי פורמלי לתשלום לצריכה ישירה של הקשיש למטפל בלתי פורמלי הוא שהראשון אינו אמור לפצות באופן מלא את המטפל הבלתי פורמלי על עבודתו, והוא נועד להבטיח רמת הכנסה מינימלית לאנשים שלא התאפשר להם לעבוד עבודה מלאה בשל הטיפול הבלתי פורמלי בקשיש.

נהוגים כמה סוגים של תשלומי הבטחת הכנסה למטפלים הבלתי פורמליים. כך למשל באוסטרליה ואירלנד זכאי המטפל הבלתי פורמלי לתשלום אם הכנסתו נמוכה מרמה מסוימת. תשלום במסגרת זו בדרך כלל משולב עם צורות אחרות של תשלומי הבטחת הכנסה. סוג אחר של תשלום נהוג בשוודיה וקנדה. עובד במדינות אלה רשאי להיעדר מהעבודה לתקופה מסוימת לטיפול בקשיש, והוא מקבל כ-80% וכ-55%, בהתאמה, מהכנסתו מעבודה ועד לגובה תקרה מסוימת. באירלנד במסגרת זו, שהונהגה בשנת 2000, משולם סכום זהה לכל המטפלים.

מעניין לבחון את התוצאות של מתן חופש בחירה לקשישים. במחקר שהתבסס על 700 קשישים המקבלים גמלה כספית ברמות הגבוהות באוסטריה לא התגלה שום קישור מוזנח או שרמת ההיגיינה שלו ירודה. ייתכן שהיו בעיות באיכות הטיפול אך לא היתה אינדיקציה לקשישים מוזנחים בקרב מי שנשענו על צריכה ישירה של מטפל ולא על מטפל פורמלי מסוכנות טיפול. במחקר בהולנד שבחן את איכות השירותים שקיבלו מי שבחרו בקצבה אישית לעומת מי שבחרו בטיפול פורמלי מסוכנות טיפול, נמצא דמיון באיכות השירותים. זאת ועוד: מי שמקבלים הקצבה אישית הרגישו פחות תלות כיוון שהיתה להם יותר שליטה על מועדי אספקת השירותים ועל המטפל שיספק אותם. הם גם נראו כטובים ברכישה של השירותים שבחרו: הם הצליחו לרכוש שירותים בהיקף גדול יותר ממה שההקצבה האישית מאפשרת בזכות המחר הנמוך ששילמו. כשליש מתוכם לא השתמשו בכל ההקצבה והם השתמשו בכ-70% ממנה בממוצע. גם הניסיון בארצות הברית מלמד שמודל הצרכנות הישירה במסגרת ה-Medicaid לא השפיע לרעה על בריאות ובטיחות הקשישים. נראה שהטיפול הפורמלי וההשגחה של קרובי משפחה ואחרים היה מספיק כדי להימנע מזה.

הסדרים של חופש בחירה לזקנים פועלים בצד הביקוש. כדי שההסדרים יפעלו טוב חשוב לפתח את צד ההיצע. לתשתיות שירותים מקצועיים כמו אספקת מידע, השכלה והכשרה תפקיד חשוב כשותף למטפלים הבלתי פורמליים. המערכות בגרמניה ואוסטריה התפתחו לכיוון זה אם כי בקצב איטי מהצפוי.

מקור:

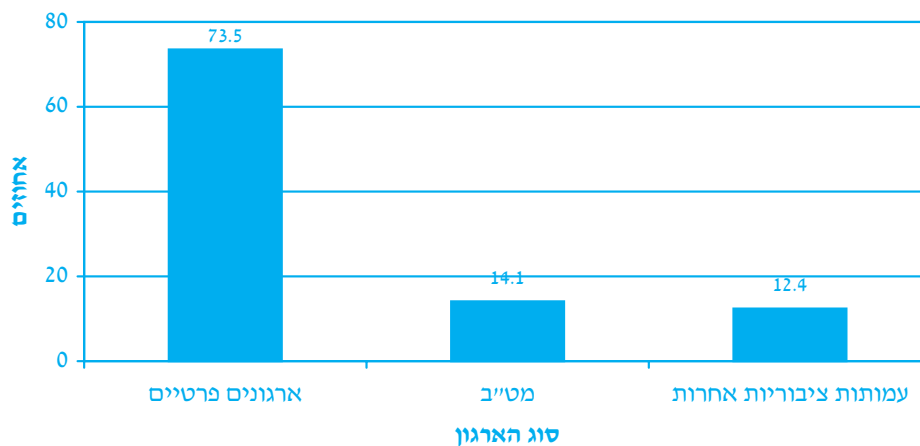
Jens Lundsgaard (2005). Consumer direction and choice in long term care for older persons, including payments for informal care: How can it help improve care outcomes, employment and fiscal sustainability. OECD health working papers n. 20.

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. ואולם המוסד לביטוח לאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים. בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והמכרזים לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של ספקי השירותים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשוריות חוזיות. המכרז האחרון, שנועד גם להגן על זכויות העובדים בענף, פורסם בשנת 2004 וגם נדון הוגשו עתירות שנדחו בידי בית המשפט. תנאי המכרז מחייבים את ספקי השירות להעניק תנאים סוציאליים למטפלים שהם מעסיקים. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי.

תרשים ב' מתאר את הנתחים של הארגונים הפרטיים ושל המלכ"רים במספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2005. כ-73.5% מהשעות סיפקו ארגונים פרטיים, והשאר מלכ"רים (מט"ב – 14.7% 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.

תרשים ב': התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו לפי סוג הארגון, דצמבר 2005 (אחוזים)



לוח 4 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2005 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%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2005 קיבלו טיפול אישי בבית. 7.5% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 14.6% קיבלו מוצרי ספיגה ו-13.5% משדר מצוקה. כ-70.7% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 23% 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 2005

סוג השירות המסופק	מספר המקבלים	אחוז המקבלים את השירות מסך הזכאים לגמלה	אחוז המקבלים את השירות כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכול*	156,010	-	-
טיפול אישי בבית	113,610	97.0	70.7
טיפול אישי במרכז יום	8,732	7.5	23.0
מוצרי ספיגה	17,112	14.6	0.6
משדר מצוקה	15,865	13.5	0.4
שירותי מכבסה ואחר	691	0.6	0.7

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה, שמנה כ-117.1 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 10% לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לזקנים. אולם, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003, ההקצבה לשנת 2005 שנקבעה לסכום זה היתה 35 מיליון ש"ח. אם הסכומים שעליהם התחייב המוסד בהסכמים בשנה קודמת היו נמוכים מסכום ההקצבה שנקבע, יתרת סכום ההקצבה מועברת לשנה הבאה.

בשנת 2005 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה מעל 2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2005): כ-2.35 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 88.9 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 5). כמו כן הועבר סכום של 69.4 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

לוח 5: סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (אלפי ש"ח במחירי 2005), 2000-2005

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2000	1,940.5	1,748.6	55.7	24.4	102.9	8.9
2001	2,297.9	2,91.3	59.3	20.5	119.6	7.2
2002	2,542.2	2,310.2	59.3	19.2	108.5	5.0
2003	2,483.5	2,299.2	58.3	23.2	99.8	3.0
2004	2,503.7	2,311.3	61.9	35.0	93.0	2.5
2005	2,547.7	2,349.8	69.4	37.2	88.9	2.4

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

בשנת 2005 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד ב-1.8% במחירים קבועים (מחירי 2005). תשלומי הגמלאות גדלו ב-1.7% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד ברמה הגבוהה (כ-13%). יש לזכור שמספר הזכאים ברמת הגמלה הנמוכה ירד בכ-3.5%. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים נותרה ללא שינוי, כ-1,854 ש"ח. התשלומים המועברים לגורמי חוץ גדלו כתוצאה מהגידול במספר מבחני התלות שבוצעו: מ-97 אלף ב-2004 לכ-110 אלף ב-2005.

5.3 ביטוח ילדים

5.3.1 כללי

ב-2005 נמשכה הפגיעה בקצבות הילדים בעקבות מדיניות הקיצוצים שהונהגה משנת 2002. בשנים 2002-2003 הפגיעה היתה העמוקה ביותר ונבעה הן מהפחתה חדה ברמת הקצבות למשפחות והן מחוסר עדכון של קצבת הילדים. ההפחתות בקצבות הילדים עוגנו בארבע תוכניות כלכליות. השלבים העיקריים של המדיניות החדשה יושמו כבר בשנים 2002-2005 והמשכה יבוצע בשנים 2006-2009 – חלק כהוראת שעה וחלק כהוראת קבע. בהשוואה ל-2001, בשנים 2002-2005 ירדו תשלומי קצבות הילדים מ-8.1 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.5 מיליארד ש"ח ב-2005 במונחים ריאליים – סך הכול ירידה של כ-45%. הקיצוץ החזוי לשנים 2006-2009 צפוי להגיע לכ-472 מיליון ש"ח (במחירי 2006). לכשיושלם היישום של שינויי החקיקה ב-2009, קצבת הילדים תהיה שווה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה, וברמה נמוכה אף מזו ששולמה לשני הילדים הראשונים בטרם הונהגה מדיניות זו. בהשוואה לראשית 2002, ב-2009 תפחת הקצבה במונחים נומינליים בכ-15% לילד הראשון והשני, בכ-57% לילד השלישי ובשיעור של כ-80% לילד הרביעי ואילך. שיעורי ההפחתה במונחים ריאליים יהיו אף גבוהים יותר, בשל אי-עדכון הקצבות בשנים 2002-2005.

מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2005 גדל בכ-1% בהשוואה לגידול של 0.7% ב-2003. מספר הילדים שבגינם שולמו קצבות ב-2005 גדל בכ-1.5%, לעומת עלייה של 1% בשנה שעברה.

מספר הילדים ה"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003) שבגינם שולמה קצבת ילדים ב-2005 עמד על כ-278 אלף בממוצע לחודש, כ-119 אלף בהם הם ילדים שלישיים ומעלה. הילדים החדשים שהם שלישיים ואילך, קיבלו את הקצבה האחידה (120 ש"ח מפברואר 2004 ו-148 מינואר 2006) ללא קשר למקומם במשפחה.

ביולי 2004 הוחל בתשלום "קצבת משפחה" למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. קצבת המשפחה בסכום של

101 ש"ח שולמה בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד עד דצמבר 2005. הקצבה הועלתה ל-104 ש"ח מינואר 2006. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה. בדצמבר 2005 שולמה קצבה זו לכ-34 אלף משפחות (שבהן כ-50 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). ב-2005 שולמה קצבת משפחה בסכום של כ-64 מיליוני ש"ח.

נוסף על קצבות 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-2005 קיבלו מענק לימודים כ-160 אלף ילדים.

5.3.2 השינויים במערכת קצבות הילדים בשנים 2002-2009

מסכת הקיצוצים בקצבות הילדים בשנים 2002-2009 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, וקצבות הילדים יקוצצו בשנה זו קיצוץ אחיד של 15%. זו היתה הפעם הראשונה שקצבות הילדים שולמו על פי מפתח של 0.88 נקודת קצבה ולא על פי נקודת קצבה מלאה.

שרשרת ההפחתות בקצבות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה ללא קשר למקום במשפחה. מאוגוסט 2003 קיבלו ילדים שנולדו מיוני 2003 קצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה), ללא קשר למקום במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבות לכל הילדים לא תיעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני¹. מדיניות ההפחתה בקצבות הונעה אפוא בראש ובראשונה משיקולים של צמצום ההוצאה הציבורית, שכן

¹ בהודמנות זו הופחתה הקצבה באופן קטנוני למדי, מ-146 ש"ח ל-144 כדי "לחסוך" בהוצאה הציבורית כ-50 מיליון ש"ח.

לולא כך היה אפשר לקבוע קצבה אחידה לילד ברמה של כ-250 ש"ח לחודש. עוד נקבע בתוכנית ההבראה כי תהליך ההשוואה והפחתת הקצבות לילד השלישי ואילך יבוצעו בהדרגה בתקופה אוגוסט 2003 – ינואר 2009.

תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת בנוגע לעדכון כל קצבות המוסד לביטוח לאומי: קצבות 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 הקצבות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח מהקצבות לילד הרביעי ואילך בתקופה פברואר-יוני 2004, ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004 – דצמבר 2005. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ונוסף על כך פג תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן. כמו בקצבות אחרות, גם בקצבות הילדים יחושבו מעתה הסכומים על פי "הסכום הבסיסי", שהוגדר בינואר 2006, לאחר עדכון למדד המחירים לצרכן, להיות 148 ש"ח.

מערכת קצבות הילדים שתהיה ב-2009 על פי החקיקה הנוכחית שונה במהותה ובהיקפה מזו שהתגבשה ב-1975 בידי ועדת בן שחר לרפורמה במס הכנסה ובקצבות. תיבה 5.3 פורסת את ההתפתחויות המרכזיות במערכת קצבות הילדים על פני ארבעת העשורים האחרונים על רקע התמורות בכלכלה ובדמוגרפיה ומציגה את ישראל במבט בינלאומי. הממצא הבולט מהתיבה הוא שהתשלומים לקצבות ילדים בישראל של 2005 כאחוז מהתוצר ומכלל תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי חזרו לרמה ששררה באמצע שנות השישים. בראייה בינלאומית ישראל הידרדרה לתחתית הסולם המדרג את המדינות לפי הקצבה הממוצעת לילד כאחוז מהתוצר לנפש. ממצאים אלה מדגישים את הצורך בעצירת הקיצוץ בקצבות הילדים ובהגדלת הקצבה האחידה לכל ילד – הגדלה שיכולה להיעשות בצעד אחד או בהדרגה עד 2009 (ראו תיבה א'1 בפרק "מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי").

5.3 תיבה

מבט היסטורי ובינלאומי של התשלומים בענף ילדים¹

הפרק בנוגע לקצבת ילדים בחוק הביטוח הלאומי נוסף ב-1959 ובו נקבע תשלום קבוע לכל הילדים השלישיים ואילך במשפחות הגדולות (להלן: החוק). במרוצת השנים תוקן החוק והורחב, ונוספו לקצבת הילדים נדבכים שונים כמו קצבה למשפחות קטנות וקצבה ליוצאי צבא, עד לעיצובה של מערכת אוניברסלית ב-1975. מאז רוב הזמן היתה קצבת הילדים אוניברסלית ושולמה לכלל המשפחות בישראל, אך היו תקופות שבהן הותנתה הקצבה במבחני הכנסות לשני הילדים הראשונים. בארבעת העשורים הראשונים לתשלום הקצבה ההתפתחויות בחוק נבעו ישירות ממדיניות הרווחה של הממשלה ומן הצורך לעמוד ביעדים החברתיים לפתרון המצוקות הכלכליות בקרב משפחות עם ילדים. ברם, לעיתים נבעו התמורות ממדיניות פסקלית מצמצמת, בעיקר בשנים האחרונות, שבהן הצטמקה קצבת הילדים לאין שיעור. בתיבה זו נציג בקצרה כמה מדדים בנוגע להתפתחותה של קצבת הילדים מהחלת החוק ועד היום ואת תמונת המצב של ישראל בתחום זה בהשוואה למדינות אחדות באירופה.

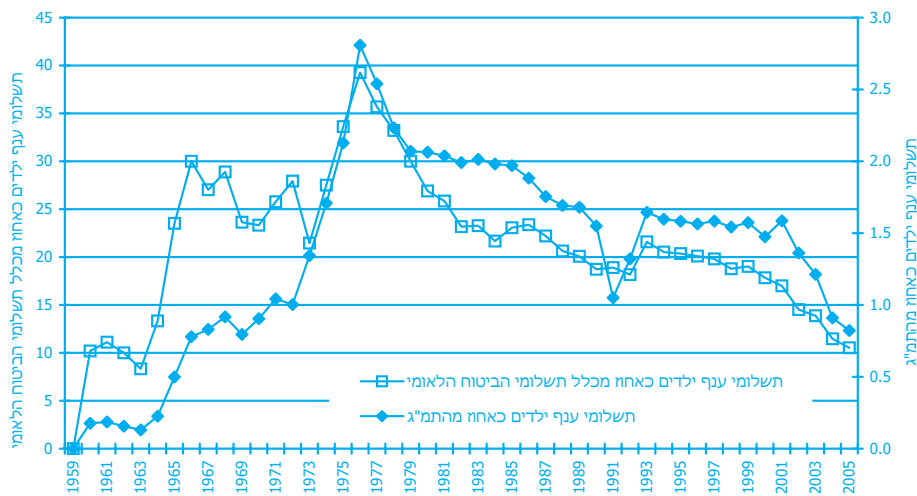
תרשים א' מציג מבט היסטורי של תשלומי ענף ילדים ממועד חקיקת החוק ועד היום. בתרשים מוצגים התשלומים בענף בשנים 1959-2005 כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג.

בראשית שנות השישים תשלומי ענף ילדים נעו סביב 10% מכלל הגמלאות, וכ-0.2% מהתמ"ג. ב-15 השנים הראשונות לחקיקת החוק שני המדדים המוצגים בתרשים מראים עלייה, המייצגת את הרחבת הזכאות לקצבת הילדים במשפחות קטנות, משפחות שכירים, קצבה ליוצאי צבא ועוד. מגמת העלייה מובילה לשיא ב-1975, עם יישום ההחלטות שנקבעו בוועדת בן שחר בשנה זו. תשלומי הענף האמירו ב-1976 ל-39.3% מתשלומי הביטוח הלאומי ול-2.8% מהתמ"ג. ב-6 השנים הבאות ניכרה ירידה חדה בשני המדדים – בתקופה זו שולמה קצבת ילדים אוניברסלית, ולאחר מכן הירידה התמתנה – זוהי תקופה שבה קצבות שני הילדים הראשונים הותנו במבחן הכנסות. היציבות בשנים 1993-2000

¹ בתיבה מוצגים כמה מאפיינים שנלקחו מהפרסום: אופיר ואליאב (2005), "קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

מצביעה על החזרה לאוניברסליות בקצבות הילדים וביטול ההבחנה בזכאות לקצבות יוצאי צבא, ומ-2002 ניכרת בתרשים ירידה חדה בתשלומי הענף כתוצאה מהקיצוצים שבוצעו בתקופה זו. ב-2005 צנחו תשלומי ענף ילדים ל-10.5% מכלל תשלומי הגמלאות ול-0.82% מהתוצר. ניתן להבחין בנקל כי בשנה זו החלק של תשלומי הענף מכלל הגמלאות חזר להיות בדיוק כפי שהיה בשנים הראשונות לחקיקת החוק – כ-10%.

תרשים א': תשלומי ענף ילדים כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג, 1959-2005



מגמת הירידה בתשלומי הענף כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג נובעת משלושה גורמים עיקריים. הגורם הראשון מקורו במדיניות הממשלה להרחבה או לצמצום מערכת קצבות ילדים. הגורם השני הוא ירידה בפרייון, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית בארץ². הפרייון הפוחת האט את הגידול באוכלוסיית הילדים והקטין את שיעורם באוכלוסייה. הגורם השלישי נעוץ באופן העדכון של הקצבה ושיטת הצמדתה – כל הקצבות בביטוח הלאומי עודכנו עד 2002 על פי השכר הממוצע, למעט קצבת

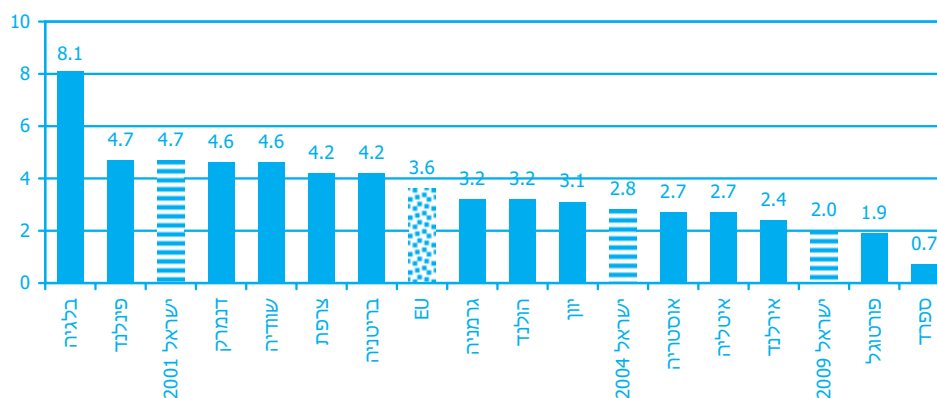
² הפרייון הכולל עמד ב-1959 על 3.9 ממוצע ילדים לאישה, ב-1975 הוא ירד ל-3.7 וב-2004 הגיע ל-2.9. בקרב האוכלוסייה הערבית הגיע הפרייון הכולל בשנות השישים ל-9, בשנות השמונים הוא ירד ל-5 ובתחילת שנות האלפיים ירד ל-4.3 (מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

הילדים שעודכנה על פי מדד המחירים לצרכן. העלייה הריאלית של השכר, נוסף על שני הגורמים המפורטים, גרמו לירידה של תשלומי ענף ילדים כמוצג בתרשים.

משנת 1975 עד תחילת שנות התשעים הגורם השני והשלישי הם הדומיננטיים בהסבר הירידה. מאמצע שנות השמונים ועד היום חלה התייצבות בפריז. יתר על כן, הרחבת החקיקה לאורך שנות התשעים, בעיקר של קצבות יוצאי צבא, קיזזה את ההשפעה השלילית של עליית השכר הריאלי, ולכן בסך הכל ניכרה התייצבות בשנים אלו. הירידה החדה בשנים האחרונות היא פועל יוצא של הקיצוץ בסכומי הקצבות והקפאת הקצבה ביחס למדד, בהתאם למדיניות החדשה של הממשלה.

חשוב ומעניין לא פחות לראות את מקומה של ישראל מבחינת ההוצאה על קצבות ילדים בהשוואה למדינות שמעבר לים. בתרשים ב' נראה את ממוצע הקצבה השנתית לילד כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות EU-15³. בתרשים מופיעה ישראל של השנים 2001 ו-2005 וכן מוצג המצב החזוי לשנת 2009 בהתאם לתוכניות הכלכליות העתידיות.

תרשים ב': קצבת ילדים ממוצעת לשנה במדינות נבחרות באיחוד האירופי ובישראל, 2001 (כאחוז מהתוצר לנפש)⁴



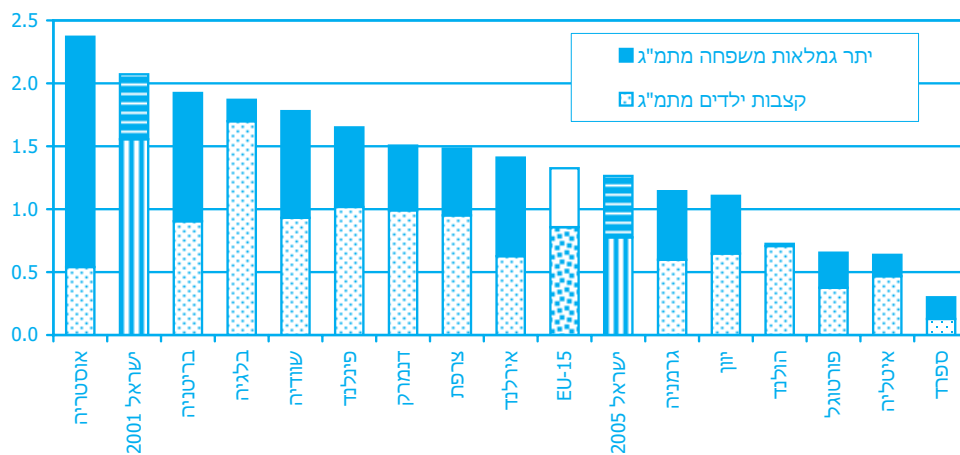
³ ה-EU-15 כולל את צרפת, בלגיה, לוקסמבורג, אוסטריה, גרמניה, ספרד, דנמרק, אירלנד, בריטניה, שוודיה, הולנד, יוון, פינלנד, איטליה ופורטוגל. הנתונים בתרשים אינם כוללים את לוקסמבורג מפאת חוסר נתונים.

⁴ מקור: המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני OECD.

תרשים ב' מציג בבירור את התפתחות הקצבה הממוצעת לילד בישראל במהלך העשור הראשון של המאה ביחס למדינות אירופה. ב-2001 דורגה ישראל במקום גבוה בסולם עם מדינות "נדיבות" כמו אוסטריה, בלגיה ומדינות סקנדינוויה עם 4.7% מהתוצר לנפש. בשנים 2002-2003 חלפה ישראל על פני ממוצע מדינות אירופה שעמד ב-2001 על 4.1%, והחלה להזדחל אל בין המקומות האחרונים של המדינות המפותחות. ב-2005 הגיעה הקצבה הממוצעת לילד כאחוז מהתוצר לנפש בישראל ל-2.5%. ב-2009 עם סיום התהליך המדורג של קיצוץ הקצבות לכל הילדים, תצנח ישראל אל תחתית הסולם. אז היא תישק למדינות אירלנד, פורטוגל וספרד, שבהן קצבות הילדים הממוצעות כאחוז מהתוצר לנפש הן מן הנמוכות ביותר, ובישראל ערך הקצבה מהתוצר לנפש צפוי להיות 1.8%.

קצבות הילדים הן רק חלק מכלל התשלומים שמשולמים למשפחות עם ילדים, וחשוב לבדוק מה חלקם בכלל התמיכה הכספית. תרשים ג' מדרג את המשקל של קצבות הילדים בתוך כלל התשלומים למשפחות עם ילדים בישראל ובמדינות האיחוד האירופי.

תרשים ג': תשלומי גמלאות למשפחות עם ילדים ובתוכן תשלומים לקצבות ילדים, מדינות נבחרות באיחוד האירופי וישראל, אחוז מהתמ"ג, 2001



מלבד קצבות ילדים התשלומים כוללים גמלאות נוספות שמשולמות למשפחות עם ילדים, כגון גמלת גידול ילדים קטנים, תוספת למשפחות גדולות ותשלומים בענף אמהות כדמי לידה, מענק לידה וכדומה⁵. בישראל כלל התשלומים כוללים את קצבות הילדים, מענק לימודים, קצבת משפחה⁶ ותשלומים בענף אמהות. בשנת 2001 ניצבה ישראל במקום גבוה בסולם ותשלומי גמלאות המשפחה שבה עמדו על 2.1% מהתוצר. עד 2005 פסחה ישראל על ממוצע ה-EU-15, שעמד ב-2001 על 1.33%, ונסוגה ל-1.26%. מבט חטוף מגלה כי חלק הארי של התמיכה הכספית שמוענק למשפחות עם ילדים במרבית המדינות מוקדש לקצבת הילדים, ומשקלו נע בין 40% ל-70%. ישראל נמנית עם המדינות שבהן קצבת הילדים מתוך התמיכה הכספית הכוללת מגיעה ל-60% ויותר: ב-2001 הגיע חלק קצבות הילדים בישראל ל-75% וב-2004 ירד ל-64.2%. בתחתית הסולם נמצאות מדינות פורטוגל, איטליה וספרד, שבהן מערכות הרווחה פשוטות יותר ונדיבות פחות לעומת יתר המדינות באירופה המוצגות בתרשים.

בתיבה זו הצגנו אם כן בקליפת אגוז כמה מאפיינים הקשורים לקצבת הילדים בישראל ולדירוג הבינלאומי של ישראל בתחום גמלאות המשפחה. קצבת הילדים התפתחה והתרחבה במהלך השנים ומקצבה למשפחות גדולות בלבד הפכה להיות קצבה אוניברסלית שמשולמת לכלל המשפחות בישראל. המסקנות שעולות מן הדיון מראות כי בשנים האחרונות נשחקה קצבת הילדים בישראל. חלק התשלומים שמוקדש לקצבות ילדים מתוך כלל התשלומים למשפחות עם ילדים חזר להיות ב-2005 כפי שהיה ערב יישום החוק. יתר על כן, ההשוואה עם מדינות שמעבר לים מדגישה עוד יותר את הנסיגה של קצבת הילדים בה: בשנת 2001 עמדה קצבת הילדים הממוצעת בישראל על 4.7% מהתוצר לנפש, ב-2005 היא פחתה ל-2.5%, ובשנת 2009 צפויה הקצבה הממוצעת לילד להידרדר עד ל-1.8%. גם בדירוג הבינלאומי בתחום היקף תשלומי הגמלאות למשפחה מתוך התמ"ג הידרדרה ישראל: ב-2001 ניצבה במקום השני עם 2.1% וב-2005 פחתו תשלומי גמלאות המשפחה מהתוצר בכ-50% והגיעו לכ-1.3%.

⁵ הכללת סוגי ההוצאות במניין התשלומים למשפחות עם ילדים היא בהתאם לסיווג של ה-OECD. תשלומים אלו אינם כוללים תמיכות שמוענקות במסגרת תוכניות של "מס הכנסה שלילי" (שגודל התמיכה תלוי בהכנסה ובגודל המס), אך כוללים תשלומים שמבוצעים על ידי מערכת המס ללא קשר לפונקציית המס (כמו באוסטריה למשל). כמו כן, התשלומים אינם כוללים תוספות לילדים שמשולמות במסגרת גמלאות אחרות, כגון שארים או נכות.

⁶ קצבת משפחה משולמת למשפחות עם שלושה ילדים ויותר שמקבלת גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בגין הילדים השלישי והרביעי.

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. החל ב-1987 וכלה ב-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 הוקפא העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה על 171.26 ש"ח. בתקופה זו חושבו קצבות הילדים על פי רמה זו. מינואר 2006 קצבת הילדים מעודכנת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן, והוא עומד בינואר 2006 על 148 ש"ח. קצבות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-148 ש"ח, וקצבת הילד השלישי עלתה ל-178 ש"ח. יתר הקצבות לילד הרביעי ואילך ירדו על פי התוכניות הכלכלית.

לוח 1 מציג את ערכה הממוצע של נקודת הקצבה והשינוי הריאלי בשנים נבחרות בין 1975 ל-2005. אומנם נקודת הקצבה אינה מבטאת את השינויים בקצבות הילדים, אך היא חשובה לצורך חישוב הקצבות.

לוח 1: ערך ממוצע של נקודת קצבה מלאה בשנים נבחרות (ש"ח, מחירי 2005)

2005	2004	2000	1995	1985	1980	1975	
171.3	173.5	184.8	182.2	183.8	142.8	184.0	ערך נקודה
-1.27	-1.57	0.28	0.08	5.18	-4.95		שינוי ריאלי שנתי באחוזים*

* בשנים לא רציפות, השינוי מתייחס לממוצע שנתי של השנים שבטוח.

ערכה הריאלי של נקודת קצבה נשמר מ-1985 עד 2000. אי-עדכון נקודת הקצבה בשנים 2002-2005 הוביל לשחיקה ריאלית של כ-7.3% בהשוואה לערך הנקודה ב-2000. מאחר שמדובר בערך של נקודת קצבה מלאה, שחיקה זו מבטאת רק את מדיניות אי-העדכון. לזאת יש כמובן להוסיף את ההפחתה במספר נקודות הקצבה שלהן זכאי כל אחד מילדי המשפחה. בלוח 2 מצוינות נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2002-2005 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2006-2009. בלוח 3 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

לוח 2: נקודות קצבה למשפחה ב-2002-2005 ובמונחי הסכום הבסיסי ב-2006-2009 לפי מספר הילדים

6	5	4	3	2	1	
18.30	13.23	8.16	4.06	2.03	1.02	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

במונחי הסכום הבסיסי

9.86	7.64	5.42	3.20	2.00	1.00	ינואר 2006
8.26	6.54	4.82	3.10	2.00	1.00	ינואר 2007
7.17	5.80	4.43	3.06	2.00	1.00	ינואר 2008
6.00	5.00	4.00	3.00	2.00	1.00	ינואר 2009

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

לוחות מס' 2 ו-3 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, ואינם כוללים את אי-העדכון של עליית המדד מ-2003 ועד סוף 2005. התבוננות בלוח 3 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%².

* משפחה שבה 3 ילדים קיבלה ב-2005 57% מהסכום שקיבלה בינואר 2002. בינואר 2006 עלתה הקצבה בכ-20%.

* משפחה שבה 5 ילדים קיבלה ב-2005 כמחצית הקצבה שקיבלה בינואר 2002. עד 2009 שיעור הירידה הכולל יגיע לכ-68%.

² כל השיעורים נתונים במונחים ריאליים.

לוח 3: קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים,
2009-2002 (ש"ח, עד 2006 – מחירים שוטפים, 2007-2009 – מחירי 2006)

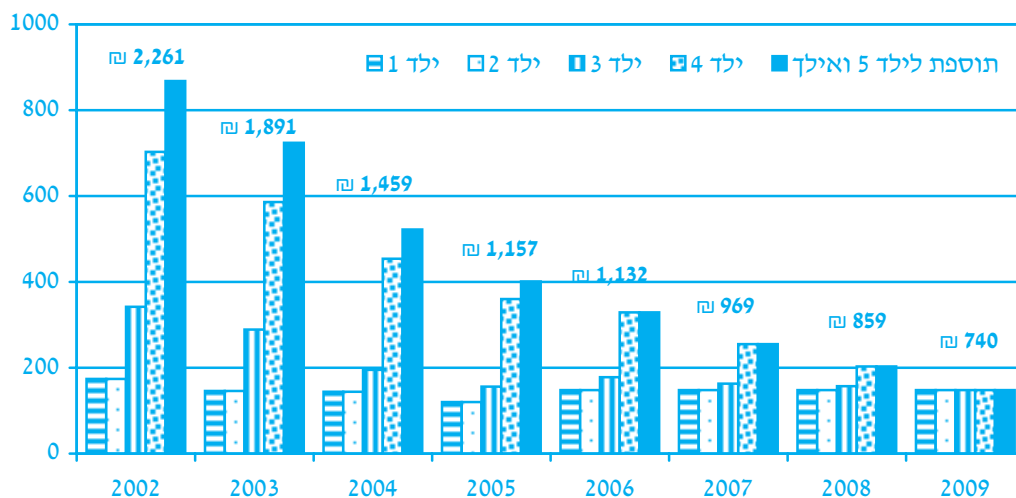
תוספת לכל ילד נוסף	5	4	3	2	1		
868	868	703	347	174	174	ילד	ינואר 2002
868	2,266	1,398	695	348	174	למשפחה	
754	754	610	301	151	151	ילד	מארס 2002
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה	
724	724	586	289	146	146	ילד	יולי 2002
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה	
522	522	454	195	144	144	ילד	אוגוסט 2003*
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה	
498	498	430	171	120	120	ילד	פברואר 2004
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה	
459	459	404	164	120	120	ילד	יולי 2004
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה	
401	401	360	156	120	120	ילד	ינואר 2005
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה	
329	329	329	178	148	148	ילד	ינואר 2006**
329	1,132	803	474	296	148	למשפחה	
255	255	255	163	148	148	ילד	ינואר 2007
255	969	714	459	296	148	למשפחה	
203	203	203	157	148	148	ילד	ינואר 2008
203	859	656	453	296	148	למשפחה	
148	148	148	148	148	148	ילד	ינואר 2009
148	740	592	444	296	148	למשפחה	

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

** הסכומים מינואר 2006 ואילך הם במחירי 2006.

נחתום את הסעיף הנוכחי בתרשים א'. כאן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים מ-2002 עד 2009 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו ירד בשנים 2002-2006 בכ-16% ממוצע שנתי במונחים שוטפים. בשנים 2007-2009 הירידה השנתית הממוצעת תהיה כ-13% במחירי 2006. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה הכוללת פוחתת ב-68% בקירוב במחירי 2006 ומגיעה לכדי 740 ש"ח.

תרשים א': סכומי קצבות הילדים, לפי המספר הסידורי של הילד, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים, בינואר בכל שנה, 2009-2002 (ש"ח, עד 2006 – מחירים שוטפים, 2007-2009 – מחירי 2006)



5.3.4 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מס' 4 ו-5 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 2005 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבות ילדים לכ-956.3 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.1% בהשוואה ל-2004. גידול זה הוא גבוה לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004 בשיעור של 0.7%-0.4%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבות הגיע ב-2005 לכ-2,260.6 אלף בממוצע לחודש. גם כאן העלייה היא הגבוהה ביותר, בשיעור של 1.5%, ביחס לעלייה הקבועה שהיתה בשנים 2001-2004 בשיעור של כ-0.1%. עיקר העלייה ב-2005 נובע מגידול ניכר של 2.4% במספר המשפחות עם שני ילדים, לעומת גידול מתון יותר של כ-1.9%-1.5% ביתר המשפחות.

לוח 4: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2005

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
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

* 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 5: ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2005-2000

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

* ראו הערה בלוח 4.

5.3.5 "ילדים חדשים"

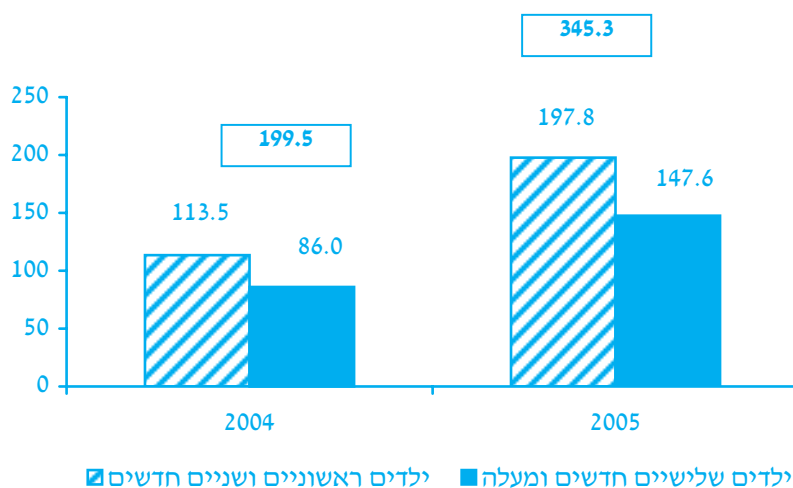
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים" הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה³. מדיניות זו הובילה מטבע אופיה לפער ברמת הקצבות בין משפחות שגודלן שווה, זאת עד להשלמת התהליך של השוואת הקצבה לכל

³ 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005 ו-148 ש"ח ב-2006.

הילדים ב-2009. כך למשל, הפרש הקצבות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד ילד לפני יוני 2003 ובשנייה נולד ילד לאחר יוני 2003 הוא 240 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2004 כ-137 אלף וב-2005 כ-146 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2005 לכ-345 אלף – 15% מתוך כ-2.3 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2005, כ-148 אלף הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים.

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



תרשים ב' 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.

מספר הילדים החדשים במוצע לחודש עמד ב-2005 על כ-277.5 אלף, שמתוכם כ-119.1 אלף הם ילדים שלישיים ואילך. הנתונים בלוח 6 מלמדים על מקומם של ילדים אלו במשפחה (במוצע לחודש). מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא 305.7 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא 345.3 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

לוח 6: ילדים חדשים לפי מקומם במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2005

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
29.0	19.3	34.1	65.2	94.5	103.2	345.3	מצטבר
23.8	15.6	27.4	52.3	75.7	82.7	277.5	ממוצע לחודש
אחוזים							
8.4	5.6	9.8	18.9	27.4	29.9	100.0	מצטבר
8.6	5.6	9.9	18.8	27.3	29.8	100.0	ממוצע לחודש

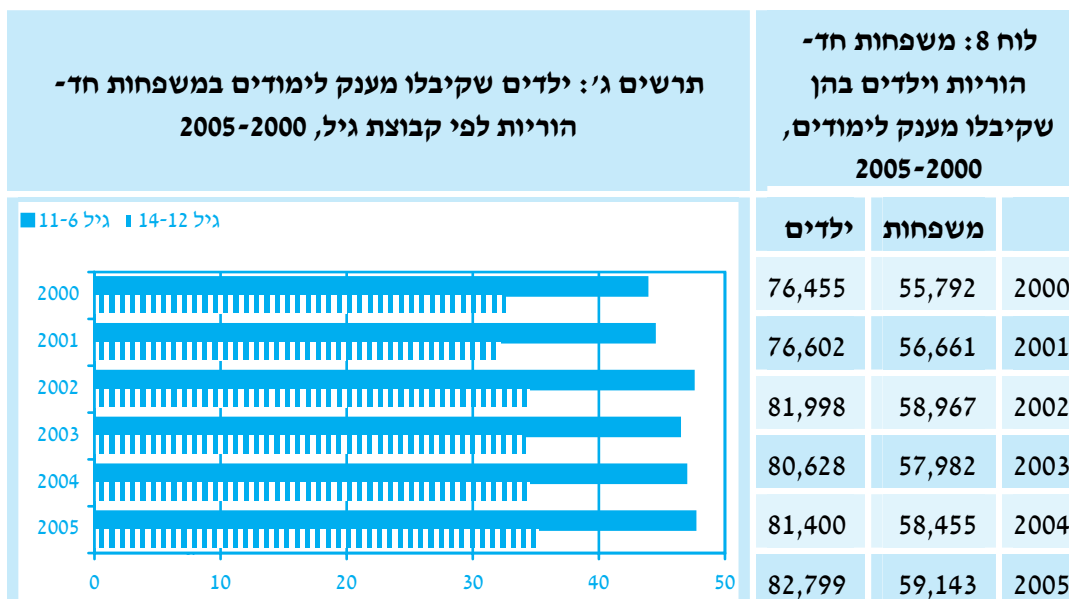
לוח 7: משפחות עם ילדים חדשים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2005

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
25.5	17.3	31.1	60.1	85.8	85.9	305.7	מצטבר
22.0	14.5	25.8	49.5	70.7	73.0	255.5	ממוצע לחודש
אחוזים							
8.3	5.7	10.2	19.6	28.1	28.1	100.0	מצטבר
8.6	5.7	10.1	19.3	27.7	28.6	100.0	ממוצע לחודש

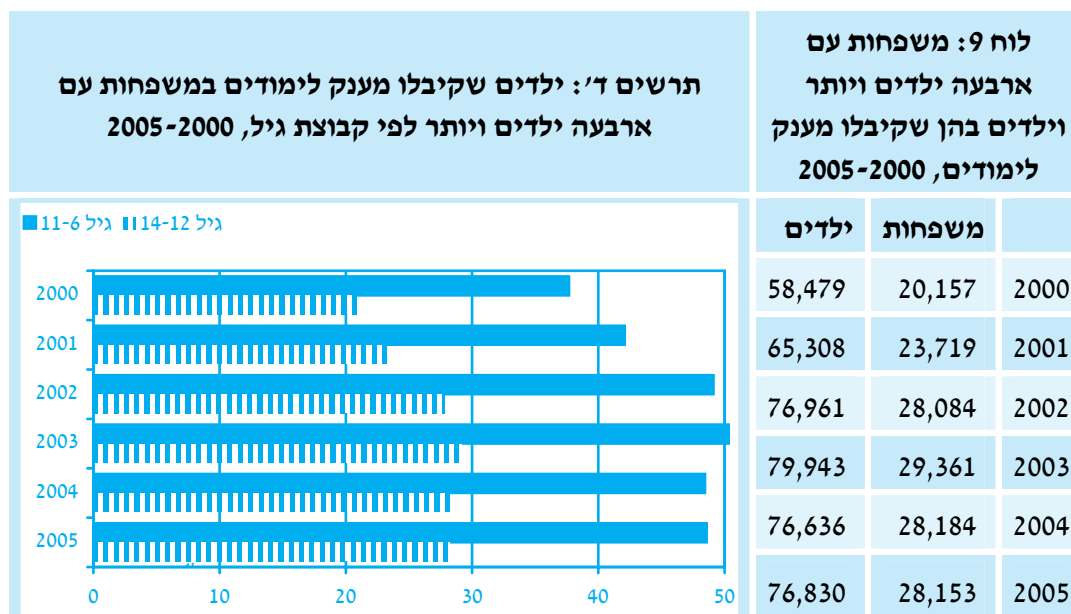
5.3.6 מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות (כמוגדר בחוק משפחות חד-הוריות תשנ"ב-1992), בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם מענק לימודים גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום הבאות: 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% מהשכר הממוצע, ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו.

ב-2005 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-87.3 אלף משפחות, שמתוכן כ-59.1 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק עלה מ-158 אלף ב-2004 ל-159.6 אלף ב-2005. בהשוואה ל-2004, ב-2005 עלה מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים ב-0.8% ומספר הילדים ב-1%. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (96.2 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.



לוח 8 מציג את מספר המשפחות החד הוריות והילדים בהן שקיבלו מענק לימודים בשנים 2005-2000, ותרשים ג' מראה את הילדים במשפחות אלו לפי קבוצות גיל. לוח 9 מציג את מספר המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שקיבלו את המענק בשנים 2005-2000, ותרשים ד' מראה את הילדים במשפחות אלו לפי קבוצות גיל.



5.3.7 היקף התשלומים

מנתוני לוח 10 עולה כי בשנת 2005 התשלומים לקצבות הילדים בלבד ירדו ריאלית בשיעור של כ-7% לעומת 2004. נוסף על תשלומים למענק לימודים, התשלומים של ענף ילדים כוללים את התשלומים בעבור קצבת משפחה למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר שמקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות (בסכום של כ-63.7 מיליוני ש"ח ב-2005).

הירידה בהיקף התשלומים של קצבות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל

תשלומי הביטוח הלאומי ירד בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.5% ב-2005.

לוח 10: התשלומים בעבור קצבות ילדים 2005-2000 (מיליוני ש"ח, מחירי 2005)

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2005	מחירים שוטפים	מחירי 2005	מחירים שוטפים	מחירי 2005	מחירים שוטפים	
139.8	128.8	7,392.5	6,808.7	7,532.4	6,941.7	2000
167.3	155.8	7,964.2	7,416.0	8,131.7	7,571.9	2001
154.5	152.0	6,659.0	6,544.0	6,813.3	6,706.0	2002
154.2	152.8	5,967.3	5,914.4	6,121.6	6,067.3	2003
155.0	153.0	4,643.1	4,583.5	4,826.9	4,765.0	*2004
152.4	152.4	4,244.6	4,244.6	4,460.7	4,460.7	2005

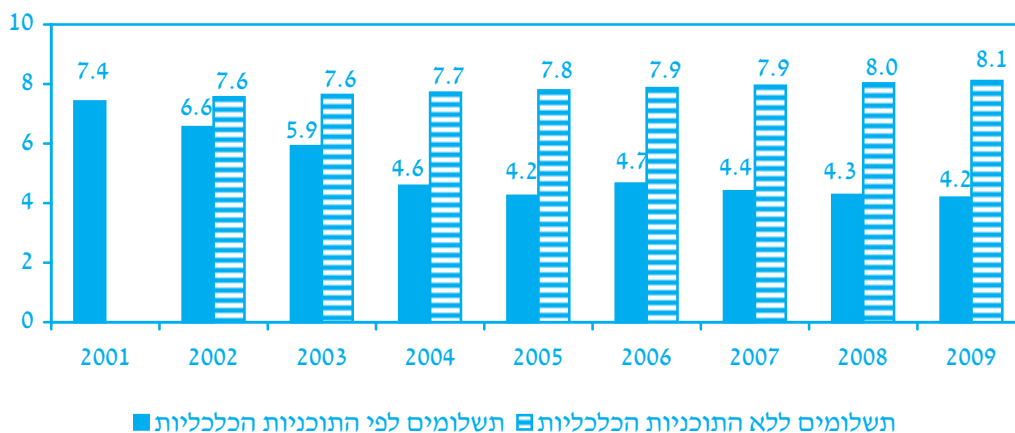
* מ-2004 תשלומי הענף כוללים, בנוסף לקצבות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור קצבת משפחה.

תרשים ה' מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבות ילדים בשנים 2001-2005 ואת התשלומים השנתיים החזויים לשנים 2006-2009 לפי התוכניות הכלכליות. נוסף על כך מוצגים התשלומים שהיו משולמים לולא 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 ואלו הצפויים לבוא. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004 – היקף התשלומים ירד בשיעור של כ-22% בהשוואה ל-2003. הירידה ההדרגתית תימשך עד שנת 2009 ותצטבר עד שיעור של כ-44%, בהשוואה לראשית התקופה. במונחים ריאליים ובניכוי הגידול באוכלוסייה (בהנחה שהמדד יעלה בשנים

בשנים 2009-2006 בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה) השחיקה המצטברת בתשלומי הענף לקצבות ילדים תגיע לכ-50%. לולא הקיצוצים ההוצאה החזויה לקצבות הילדים בשנת 2009 היתה גבוהה פי שניים מזו הצפויה (9.2 מיליארד ש"ח לעומת 4.5 מיליארד ש"ח).

תרשים ה': התשלומים בפועל, התשלומים הצפויים לשנים 2009-2005 והתשלומים לולא התוכניות הכלכליות (מיליארדי ש"ח, עד 2006 – מחירים שוטפים, 2009-2007 – מחירי 2006)



5.4 ביטוח אמהות

5.4.1 כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילודת 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.

מדי שנה השינוי בסכום מענק האשפוז מושפע משני גורמים :

1. בחודש ינואר מדי שנה מעדכנים את מענק האשפוז 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. שינוי במחיר יום אשפוז – בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

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

המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילודת המגישה תביעה.

מענק לידה – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילודת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילודת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא עמד

על 20% מהשכר הממוצע במשק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילודות ילד שני ואילך, והוא עמד על 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 – 100% מהשכר 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 חודש. שיעורה נקבע באחוזים מהשכר הממוצע, והוא הולך ופוחת 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.

החל ביולי 2002 הופחתו כל הגמלאות חוץ ממענק אשפוז ב-4%, כהוראת שעה שתוקפה עד לסוף 2006.

5.4.2 מגמות עיקריות

ב-2005 שולמו מענקי לידה ל-142.5 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – ירידה של כמחצית האחוז לעומת שנת 2004, שבמהלכה שולמו מענקים ל-143.4 אלף יולדות. כ-43,000 מהלידות ב-2005 היו לידות ראשונות, כ-38,000 היו לידות שניות וכ-61,000 היו שליטיות ואילך¹. התפלגות הלידות לפי סדר הלידה, כמוצג בלוח 2, מראה כי במהלך השנים גדל מספר הלידות הראשונות, השניות והשליטיות 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-2005 כ-2,350 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נמשכה גם ב-2005 ומספרם ירד בכ-7%.

ב-2005 קיבלו דמי לידה 77 אלף נשים לעומת 77.5 אלף נשים ב-2004 – ירידה של פחות מאחוז אחד. חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה מסך כל הנשים שקיבלו מענק אשפוז נותר ללא שינוי – 54%.

גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה בשנים 2002-2005 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה – 28 שנה.

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

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

רוב הנשים חוזרות לעבוד לאחר חופשת הלידה, כמוצג בתיבה 5.4, המביאה ממצאים עיקריים ממחקר בנושא, תוך התמקדות במאפיינים המשפיעים על החזרה לעבודה.

לוח 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2000-2005

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	142,560	-0.6	77,025	54.0

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

לוח 2: לידות חי לפי סדר לידה, 2000-2004

שנה	סה"כ	סדר לידה			
		1	2	3	+4
2000	100.0	28.8	26.5	18.6	26.1
2001	100.0	28.6	26.8	18.6	26.0
2002	100.0	30.4	26.3	17.8	25.5
2003	100.0	30.7	26.5	18.1	24.7
2004	100.0	29.9	27.1	18.6	24.4

מקור הנתונים: שנתון סטטיסטי לישראל – 2005.

5.4 תיבה

האם נשים חוזרות לעבודה מיד לאחר חופשת הלידה?

האם נשים שעבדו בסמיכות ללידה של ילדיהן והיו זכאיות לדמי לידה בתקופת חופשת הלידה חזרו לעבוד מיד עם תום החופשה או שהאריכו את שהותן בבית? האם ההסתברות לחזור לעבודה מיד או לאחר פרק זמן מוגדר תלויה במאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של היולדת ו/או של בן זוגה?

אישה שעבדה לפחות 10 חודשים¹ מתוך 14 החודשים שקדמו ללידה זכאית לדמי לידה במשך 84 ימים. מי שעבדה לפחות 6 חודשים מתוך 14 החודשים זכאית לדמי לידה למחצית התקופה – 42 ימים.

מחקר שבדק את החזרה לעבודה של נשים לאחר לידה עקב אחר כ-39 אלף נשים שילדו בתקופה ינואר-ספטמבר 2002² וקיבלו דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי. המחקר התבסס על קובץ נתונים ייחודי שהופק מתוך הקבצים המינהליים של המוסד וכלל נתונים על תעסוקה ושכר של האישה לפני הלידה, על תעסוקה של בן הזוג, מספר הילדים וקבלת דמי אבטלה לאחר חופשת הלידה.

ממצאים ראשוניים מוצגים בלוחות 1-4 ומהם עולים הנתונים האלה:

* 61% מהנשים חזרו לעבוד מיד לאחר שלושת החודשים של חופשת הלידה. כ-26% נוספים חזרו לעבוד במהלך 12 החודשים שלאחר חופשת הלידה, ואילו כ-13% לא עבדו עד לתום השנה הראשונה שלאחר חופשת הלידה.

* הסיכוי לחזור לעבודה **מיד** עם תום חופשת הלידה גדל עם מספר הילדים: 57% מהנשים עם ילד אחד חזרו מיד לעבודה ושיעור זה גדל בהדרגה ל-68% מקרב הנשים עם ארבעה ילדים ויותר.

¹ במניין תקופת האכשרה נכלל גם חודש של יום עבודה אחד.

² הבחירה של הנשים שילדו ב-2002 נבעה מכך שבעת עריכת המחקר עמדו לרשות המוסד נתוני תעסוקה ושכר לשנים 2001-2003.

לוח 1: התפלגות נשים לפי מועד היציאה לעבודה בתום חופשת הלידה

אחוזים	מספרים מוחלטים	מס' חודשים לאחר חופשת לידה
100.0	39,218	סה"כ
61.4	24,093	חזרו לעבוד מיד
11.8	4,640	לאחר 2-1 חודשים
7.6	2,986	לאחר 6-3 חודשים
4.4	1,722	לאחר 9-7 חודשים
2.0	770	לאחר 12-10 חודשים
12.8	5,007	לא חזרו לעבוד בתום 12 חודשים לסיום החופשה

לוח 2: התפלגות נשים לאחר חופשת לידה לפי מועד חזרה לעבודה ומספר הילדים

מספר ילדים*				סה"כ	מועד חזרה לעבודה
+4	3	2	1		
15.4	19.3	31.5	33.8	100.0	סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
68.1	64.2	61.3	57.0	61.4	חזרו מיד לעבוד
19.4	23.0	26.8	29.4	25.8	חזרו במהלך השנה
12.5	12.8	11.9	13.6	12.8	לא חזרו בתום שנה

* כולל הילד בלידה האחרונה.

* המעקב אחר חזרה לעבודה במהלך השנה הראשונה לתום חופשת הלידה מראה שאין הבדלים ניכרים בין הנשים לפי מספר הילדים – כ-13.5%-12% אינן חוזרות במהלך השנה הראשונה.

- * ההחלטה לחזור לעבודה מושפעת משכר האישה ערב הלידה: הסיכוי לחזור מיד לעבודה עולה עם השכר, שכן אי החזרה כרוכה בהפסד הכנסה גבוה יותר. 42% מקרב הנשים ששכרן החדשי ערב הלידה לא עלה על 2,000 ש"ח חזרו מיד לעבודה, ושיעור זה עלה באופן שיטתי ל-71% בקרב נשים ששכרן החדשי עמד על 7,000 ש"ח ויותר. במקביל, 27% מהנשים ברמת השכר הנמוכה לא חזרו לעבוד במהלך השנה הראשונה מסיום חופשת הלידה לעומת 5% בלבד בקרב הנשים עם רמת שכר הגבוהה מהשכר הממוצע במשק.
- * גם למצב התעסוקה של בן הזוג היה השפעה על ההחלטה של האישה לחזור מיד לעבודה. כללית, בן הזוג של כ-86% מהנשים שקיבלו דמי לידה עבד במועד הלידה. כ-61% מהנשים שבן זוגן עבד במועד הלידה חזרו מיד לעבודה לעומת כ-66% בקרב נשים שבן זוגן לא עבד במועד הלידה. הממצא שנצפה הוא בכיוון הצפוי שכן כאשר בן הזוג אינו עובד, הכנסת האישה נדרשת יותר לפרנסת המשפחה. ואולם כאשר משווים חזרה לעבודה בתום שנה לסיום חופשת הלידה מצטמצמים הפערים בין נשים שבן זוגן עבד לשנים שבן זוגן לא עבד.
- * המעקב אחר הנשים שחזרו לעבוד במהלך השנה הראשונה לסיום חופשת הלידה הראה ש-22% מהן גם הפסיקו לעבוד במהלך שנה זו. הסיבות האפשריות לכך הן התפטרות, סיום חוזה עבודה או סגירת מקום העבודה.
- * כ-15% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה קיבלו דמי אבטלה במהלך השנה הראשונה מסיום חופשת הלידה. יש לציין שדמי לידה מחויבים בתשלום דמי ביטוח לאומי, והתקופה שבעבורה משולמים דמי לידה נחשבת במניין תקופת האכשרה לדמי אבטלה.
- * תוצאות האומדן של מודל הסתברותי (רגרסיה לוגיסטית) הבדק את המשתנים המשפיעים על חזרה לעבודה (השפעה נקייה של כל משתנה ומשתנה) תומכים בממצאים שהובאו עד כה. תוצאות אלו יוצגו במחקר רחב יותר.

לוח 3: התפלגות נשים לאחר חופשת לידה לפי מועד חזרה לעבודה לפני הלידה והשכר ערב לידה

השכר ערב הלידה							סה"כ	מועד חזרה לעבודה
+7,000	-6,000 7,000	-5,000 6,000	-4,000 5,000	-3,000 4,000	-2,000 3,000	עד 2,000		
22.7	8.9	12.7	15.8	19.9	12.5	7.4	100.0	סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
71.0	69.8	68.7	64.8	54.6	48.7	42.3	61.4	חזרו מיד לעבוד
23.6	23.1	23.0	25.1	28.4	28.6	30.5	25.8	חזרו במהלך השנה
5.4	7.1	8.3	10.1	17.0	22.7	27.2	12.8	לא חזרו בתום השנה

לוח 4: התפלגות נשים לאחר חופשת לידה לפי מועד חזרה לעבודה לפני הלידה ותעסוקת בן זוג

בן זוג לא עבד	בן זוג עבד	סה"כ	
13.8	86.2	100.0	סה"כ
100.0	100.0	100.0	סה"כ
65.6	60.7	61.4	חזרו מיד לעבוד
18.6	27.0	25.8	חזרו במהלך השנה
15.8	12.3	12.8	לא חזרו בתום השנה

במהלך שנת 2005 עודכן מענק האשפוז שלוש פעמים: בינואר על פי הנוסחה הקבועה בחוק (ירידה קלה), בפברואר לפי עלייה במחירו של יום אשפוז (3.99%), ובאפריל לפי חוק ההסדרים. במסגרת חוק זה, מענק האשפוז ללידת פג עלה בכ-50% והמענק הרגיל עלה בעשרות שקלים בלבד.

בשנת 2005 היתה בממוצע עלייה נומינלית של 6.8% במענק אשפוז ללידה רגילה ושל 44% בלידה פג, בהשוואה לשנת 2004. בשל הימשכות הקפאת הקצבאות ב-2005, גובה מענק הלידה נשאר ללא שינוי במונחים נומינליים אך ירד ריאלית בכ-1.3%.

מלוח 3 עולה כי 1/3 מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכ-1/5 מהם קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק.

לוח 3: מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ושיעורים), 2000-2005

שיעור דמי הלידה ליום					סך כל המקבלות (מספרים)	שנה
מעל השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	3/4 – 1/2 השכר הממוצע	1/2 – 1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
18.1	16.1	28.5	29.9	7.4	70,686	2000
19.7	16.4	28.4	28.4	7.1	71,176	2001
21.0	17.1	28.6	26.5	6.9	71,377	2002
21.3	17.2	29.6	25.1	6.8	73,948	2003
19.8	16.6	29.0	26.6	7.9	77,505	2004
20.7	17.0	28.3	26.2	7.8	77,025	2005

משנת 1995, דמי לידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפריור, 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-2005 היה 178 ש"ח ליום, שהם כ-75% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 שיעור דמי הלידה עמד על כ-45% מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא עמד על כ-96%, ולבנות 40 ויותר – בגובה השכר הממוצע במשק.

* דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל-אביב וכפר סבא סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק ב-6% ואילו בסניפים בני ברק ונצרת, לדוגמה, סכום דמי הלידה היה כ-55% מהשכר 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 2005 נמשכה הירידה בתשלומי דמי לידה ומענק לידה (ירידה של כ-2% בדמי לידה ושל כ-4% במענק לידה, בערכים ריאליים), אך סך כל התשלומים עלה (בכ-3%, ריאלי) כתוצאה מעלייה חדה במענק אשפוז ללידת פג (על פי חוק ההסדרים).

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2004 כ-6.6% לעומת 6.4% ב-2003.

לוח 4: תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2005 (מיליוני ש"ח), 2000-2005

שמירת היריון	דמי לידה	מענק אשפוז ומענק לידה				סך כלי תשלומי הגמלאות	שנה
		מענק לידה	מענק אשפוז		סך הכול		
			מזה: תוספת פגים	סך הכול			
52.5	1,065.0	204.1	152.1	963.0	1,167.2	2,284.6	2000
57.7	1,159.2	248.7	164.2	1,034.9	1,283.6	2,500.9	2001
55.9	1,153.1	238.8	158.4	1,005.8	1,244.6	2,453.6	2002
54.3	1,145.2	179.4	162.2	1,053.4	1,232.8	2,432.2	2003
54.3	1,191.6	125.9	162.5	1,068.2	1,194.1	2,440.0	2004
58.5	1,184.7	122.7	220.0	1,187.5	1,310.2	2,553.4	2005

* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת היריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות והוצאות מינהל.

** מיליוני שקלים ישנים.

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 משולמים 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, במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, נקבע 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 200 ל-300 ש"ח בחודש.

בסיום השביתה סוכם על הקמת ועדה ציבורית לבדיקת ענייני הנכים אשר תדון ב"מכלול הנושאים שיועלו על ידי הצדדים". הוועדה, בראשות השופט אפרים לרון ובהשתתפות נציגי הנכים, נציגי ציבור ונציגי ממשלה, הגישה המלצותיה במארכ 2005. עיקרי ההמלצות מובאות בתיבה 5.5.

ב. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979), 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

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לקצבה לילד נכה, וב-1981 החלו להפעיל בהדרגה. 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); פסיכזזה, 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 מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה ב"סל". 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.

נפגע שעקב המחלה שלקה בה נקבעה לו נכות או שאיריו של מי שנפטר בעקבות המחלה, זכאים לפיצוי כפי שיפורט להלן:

תשלומים לנכים

פיצוי חד פעמי: לבעלי דרגת נכות 100%-75% 154,625 ש"ח (ב-2005), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% – 77,313 ש"ח.

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 (1,741 ש"ח).

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

שאיריו של נפגע שמחלה כאמור גרמה למותו, זכאי למענק לפי הפירוט הזה:

בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (62,676 ש"ח).

בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (37,606 ש"ח).

5.5 תיבה

המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה

בהחלטת הממשלה מיום 3.3.02 נקבע כי בראש הוועדה שעליה סוכם בסיום שביתת הנכים יעמוד השופט אפרים לרון, נשיא בית המשפט המחוזי בבאר שבע (בדימוס). חברי הוועדה יהיו אנשי ציבור (מתחום הכלכלה, עבודה סוציאלית ושיקום) ונציגי ממשלה (משרד האוצר, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי). נציג הנכים בוועדה היה מר אריה צודקביץ ז"ל.

הוועדה דנה בכמה תחומים:

א. עידוד תעסוקה – נושא זה נחלק לשלושה נושאי משנה :

1. תמרוץ עובדים – מבחן ההכנסה ומבחן אובדן כושר ההשתכרות הנהוגים כיום אינם מעודדים את הנכים להגדיל את היקף עבודתם או את הכנסתם. בנקודת הקצה, נכה שמגדיל את הכנסתו בשקל אחד נוסף עשוי לאבד כליל את קצבתו. כך למשל, נכה שלא עבד טרם נכותו והוא ללא השכלה תיכונית או אקדמית, שהכנסתו מעבודה לאחר הנכות היא 2,640 ש"ח, זכאי לקצבה בגובה 1,130 ש"ח. אם אותו אדם יגדיל את הכנסתו מעבודה ב-5 ש"ח נוספים, לכדי 2,645 ש"ח, תישלל כליל קצבתו. מצב זה מהווה חסם בפני נכה שברצונו לצאת לעבוד והוא מסוגל לכך מבחינת כושר הבריאותי, ולמי שכבר יצא לעבודה ויכול להגדיל את היקף עבודתו ואת הכנסתו. בשני המקרים החסם נוצר כדי שהקצבה לא תקטן. הוועדה ממליצה על כמה שינויים אשר יביאו לביטולו של חסם זה ויעודדו את הנכים לצאת לעבודה ולהגדיל את הכנסתם.

השינויים המוצעים בתחום זה הם:

* הנכים יחולקו לשתי קבוצות: קבוצה א' – נכים עם נכות רפואית של 75% ויותר, נכי נפש ואנשים עם פיגור, וקבוצה ב' – כל שאר הנכים.

- * הכנסה מעבודה בגובה של עד 17% מהשכר הממוצע לא תובא בחשבון בחישוב קצבתו של הנכה (בנוגע למי שמצוי במערכת ועובד כבר היום, סכום זה יישאר 25% כנהוג היום).
- * הכנסה מעבודה הגבוהה מסכומים אלה תגרום להפחתה הדרגתית של הקצבה בשיעורים הנעים בין 20% לבין 90% ומשתנים בהתאם לגובה ההכנסה ולקבוצה.
- * מרגע שההכנסה מעבודה תצביע על אובדן כושר השתכרות של פחות מ-50%, ייפסק תשלום הקצבה, והנכה יתחיל לקבל תמריץ לעבודה, עד לרמת ההכנסה השוללת גמלה (נקודת היציאה).
- הפסקת תשלום התמריץ משתנה לפי הרכב המשפחה ותבצע כאשר ההכנסה מעבודה של יחיד בקבוצה ב' תהיה 4,800 ש"ח ושל זוג עם שני ילדים בקבוצה א' – 7,300 ש"ח.
- * נכה יהיה זכאי לקבל את התמריץ רק אם קיבל קצבה במשך שנה או יותר.
- * נכה שלא ייקלט בעבודה יוכל לחזור בתוך שנתיים ולקבל את הקצבה שניתנה לו לפני שהחל לעבוד. לאחר הפסקת עבודה של שנתיים יצטרך הנכה לעבור בדיקה מחודשת שתבוצע בתוך פרק זמן קצר.
- * הטבות בשכר דירה ובארנונה יוקטנו בהתאם להכנסה לאחר תקופת מעבר של 3 שנים מהפסקת הקצבה.
- * לנכים הזכאים לכך יינתן פטור ממס הכנסה עד להכנסה בגובה שלוש פעמים השכר הממוצע.
- * כתנאי לקבלת הקצבה תיקבע חובת השתתפות בתוכנית שיקום תעסוקתי, אשר תופעל בהדרגה ולפי כללים שיגבשו המשרדים הנוגעים בדבר.

השוואה בין המוצע לבין המצב הקיים

- המלצות הוועדה נוגעות לאופן חישוב קצבת הנכות ולקשר בין הקצבה לבין ההכנסה מעבודה. המלצות אלה מקצתן מיטיבות עם הנכים ומקצתן מרעות עימם.
- א. הקטנת סכום ההכנסה שאינו מובא בחשבון ל-17% מהשכר הממוצע. הצעה זו מחמירה יותר לעומת המצב הקיים (25%). אמנם הוועדה קבעה כי נכים אשר כבר

מצויים במערכת ועובדים, ימשיכו ליהנות מהכנסה שאינה מובאת בחשבון בסכום של 25% מהשכר הממוצע. אולם, נכים חדשים שיצטרפו למערכות עם הכנסה מעבודה שבין 17% (1,200 ש"ח) לבין 25% (1,763 ש"ח) ייפגעו. קבוצה זו כוללת, בין היתר, את הנכים העובדים במפעלים מוגנים. כלומר נכים שיכולת ההשתכרות שלהם נמוכה, וקצבתם, לפי ההצעה, תהיה נמוכה מהקצבה שהם מקבלים היום.

ב. כיום יש הבדלים ברמת ההשתכרות המרבית (שעד אליה זכאים לגמלה) לנכים בעלי השכלה ברמות שונות (אם לא עבדו לפני הנכות). בעל השכלה אקדמית – 3,878 ש"ח, בעל השכלה תיכונית – 3,173 ש"ח ולאחרים – 2,644 ש"ח. לפי הצעת הוועדה, רמת ההכנסה המרבית תהיה אחידה לכל רמות ההשכלה, אך תשתנה בהתאם להרכב המשפחה ולקבוצה שאליה משתייך הנכה. נכה יחיד בקבוצה ב' יוכל להשתכר עד 4,800 ש"ח ועדיין לקבל תמריץ לעבודה ונכה עם בן/בת זוג ו-2 ילדים בקבוצה א' – 7,300 ש"ח.

המלצות הוועדה בעניין גבולות ההשתכרות פוגעות באלמנט הביטוח של ענף נכות. מי שעבדו טרם נכותם יכולים (במצב הקיים) להשתכר (לאחר הנכות) עד מחצית משכרם לפני הנכות אך לא יותר מ-10,575 ש"ח. לפי המלצות הוועדה, קבוצה זו תיפגע ותוכל אף היא להשתכר אך ורק בגבולות שהוצגו לעיל. דהיינו, לא יותר מ-7,300 ש"ח לנכה עם בן זוג וילדים ו-4,800 ליחיד בקבוצה ב'.

ג. שיעורי הניכוי מהקצבה בגין הכנסה העולה על ההכנסה שאינה מובאת בחשבון ינועו לפי ההמלצה בין 20% בטווח ההכנסה שבין 17% לבין 25% מהשכר הממוצע ויגיעו עד לכדי 90% ברמת הכנסה הקרובה לנקודת היציאה. חשוב לציין כי שיעור ניכוי של 90% הוא גבוה במיוחד והוא מתווסף על ניכוי מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי. להערכתנו, בשיעורי ניכוי אלה אין משום תמריץ להגדלת ההכנסה, ובפועל, הגדלת ההכנסה מעבודה לא תעלה את ההכנסה הפנויה שבידי הנכה, ולפיכך הנכה לא ייטה להגדיל את הכנסתו מעבודה.

2. תמרוץ מעסיקים – מעבר לעקרון הייצוג ההולם הקיים בחוק שוויון לאנשים עם מוגבלות, הוועדה מצאה לנכון להמליץ על שורת צעדים במטרה לפתוח את שוק העבודה לקליטת נכים:

* ליצור מערכת שתשקוד על מימוש העיקרון של ייצוג הולם לנכים הלכה למעשה.

- * להפעיל את התקנות הנוגעות להתאמות במקומות עבודה.
 - * להפעיל (לתקופת ניסיון) את התקנות בדבר שכר מינימום מותאם תוך בדיקת הוספת מדרגות שכר.
 - * התניית מתן סיוע ממשלתי והשתתפות במכרזים ציבוריים בהעסקת נכים בשיעור מסוים שישקף את עקרון הייצוג ההולם.
3. הנהגת מבנים ארגוניים ופיתוח תכניות התערבות טיפוליות ושיקומיות במטרה להקל על יציאת נכים לעבודה, תוך שימת דגש על התעסוקה הנתמכת - פתרון שעשוי להביא להצלחה בשילוב נכים במסגרת תעסוקה.
- * לקבוע ועדה בין-משרדית, בהשתתפות נציגי המשרדים הנוגעים בדבר ובראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, שתפקד על מימוש עקרון הרצף השיקומי והתעסוקתי.
 - * ליישם את העקרונות של One Stop Center (תחנת שירות אחת) ושל Case Manager (מתאם טיפול) בתוכנית התעסוקה לנכים.
 - * להפנות את הטיפול בהשמת נכים במקומות עבודה לגורמים פרטיים, תוך יצירת אינטרס כלכלי ותוך מתן תגמול על פי מידת ההצלחה.
 - * תעסוקה נתמכת – לקדם את תחום התעסוקה הנתמכת ולהעניק לו את המשאבים הנחוצים לשם הרחבת מעגל התעסוקה של אנשים ברמה מתאימה (8,500 איש בתוך 5 שנים).
 - * מפעלים מוגנים – לדעת הוועדה יש מקום לשיפורים רבים בתחום המפעלים המוגנים.
- ב. הקמת מינהל לשירותי שיקום** – המערכות העוסקות בטיפול בנכים ובשיקומם בכל תחומי החיים (תעסוקה, דיור, פנאי ועוד) נוצרו במשך שנים רבות, ולכן משקפות גישות שונות ולעתים אף מנוגדות. הוועדה מציעה לארגן מחדש את המערכות הללו על פי עקרונות עדכניים ולהפעיל את שירותי השיקום על פי צורכיו האישיים האמיתיים של כל נכה.

ג. חיזוק הפעולה לשילוב הנכים בחברה ולהרחבת האוטונומיה – חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות קובע את העקרונות של שוויון, של שילוב ושל אוטונומיה לאנשים עם מוגבלות. כדי להוציא את העקרונות אלו אל הפועל יש צורך, בין היתר, לסייע לנכים הכלליים להשתתף השתתפות מלאה ושוויונית בכל ההחלטות הנוגעות לענייניהם, הן ברמה הממלכתית וברמת המדיניות והן ברמת הפרט.

ד. איחוד הוועדות הרפואיות תחת קורת גג אחת – נכים נאלצים לפנות לוועדות רבות כדי לממש את זכויותיהם. הדבר יוצר סרבול, גזל זמן רב ואף מכביד על יכולתם ליהנות מן השירותים שהם זכאים להם. נוסף על כך אין עקביות והתאמה בעבודת הוועדות, ולעתים הדבר גורם למכשלה של ממש בתהליך השיקום. מוצע בשלב זה להביא לאיחוד הוועדות השונות תחת קורת גג אחת, באחריות המוסד לביטוח לאומי, תוך הבטחת האובייקטיביות והמקצועיות של הוועדות.

ה. חינוך וסיוע למעבר מלימודים לעולם העבודה – לחינוך יש תפקיד מרכזי בתהליך שסופו שילוב אמיתי, מלא ושוויוני של אדם עם מוגבלות בחברה ובעסקוקה. הוועדה החליטה למקד את המלצותיה בהכנה הטובה ביותר של נכים לשילוב בעסקוקה ובחברה.

ו. עידוד פעולות תרבות, חברה ופנאי – חשוב מאוד לתת לציבור הנכים אפשרות להשתתף בפעולות חברה, תרבות וספורט במסגרת הקהילה, לנצל באופן פרודוקטיבי את שעות הפנאי ולהשתתף במפגשים חברתיים, וכך לצאת מהבדידות החברתית הנובעת מן המוגבלות הגופנית. קביעת מסגרת לפעילויות מעין אלו, יש בה גם תרומה להפנמת מושגים כמו סובלנות, קבלת השונה, שיתוף ועזרה הדדית. הפנמת מושגים אלו עשויה לתרום הן לחברה והן למשפחה כמערכת מתמודדת.

ז. המשך התשלום של קצבת נכות לנכים המגיעים לגיל קצבת זיקנה – בהסכם האחרון בין הממשלה לבין מטה המאבק של הנכים נקבעה הוראה כי נכים שהגיעו לגיל קצבת זקנה אחרי 1.1.2002 יקבלו קצבת זיקנה לנכה בסכום השווה לקצבת הנכות, כולל עדכון הקצבה בהתאם להוראות החלות על קצבת נכות. לאור הוראה זו ולאור הדרישה של נציגי הנכים להחיל אותה על כל הנכים, כולל אלו שהגיעו לגיל

קצבת זיקנה לפני התאריך הקובע, הוועדה ממליצה להיענות לדרישת הנכים באפן חלקי ומדורג.

ה. נגישות – הנגישות היא תחום מרכזי וחיוני במתן מענה לצרכים המיוחדים של אוכלוסיית הנכים. הוועדה לא דנה בנושא זה לפרטיו.

ט. ריכוז מידע על אוכלוסיית הנכים בישראל והקמת ועדת מעקב – הוועדה רואה חשיבות רבה בהקמת מאגר נתונים מקיף וכולל על אוכלוסיית הנכים. מאגר כזה יתרום לייעול ולשיפור בעבודתם של הגורמים המטפלים ויסייע בקביעת מדיניות. כמו כן סבורה הוועדה כי בשל ריבוי ההמלצות ולאור ריבוי הגורמים אשר נקבע כי יטופלו בהפעלתן, מן הראוי לקבוע ועדת מעקב שתעקוב אחר יישום ההמלצות.

5.5.2 מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2005 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות לכ-171 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 עלה והגיע ל-5.2%. בשנים 2002 ו-2003 נצפתה מגמת ירידה בשיעורי הגידול של מקבלי קצבת נכות. ייתכן שההתמתנות חלה בשל יתר הקפדה במבחני הכניסה למערכת ואולי אף שיפור קל בתעסוקה. בשנת 2005 התהפכה המגמה ושיעור הגידול במספר המקבלים עלה חזרה ל-5.2% כפי שהיה בשנת 2001. עלייה זו נובעת ככל הנראה, לפחות בחלקה, כתוצאה מהעלאת גיל הפרישה. בסוף 2005 קיבלו

לוח 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2000-2005

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
מספרים מוחלטים				
2000	135,348	16,557	15,277	16,804
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	23,310
2004	162,382	22,701	19,540	23,524
2005	170,841	24,044	20,955	24,903
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	11.5
2004	3.2	4.8	6.4	0.9
2005	5.2	5.9	7.2	5.9

קצבת נכות כ-1,000 נשים בנות 60 ויותר וכ-1,150 גברים בני 65 ומעלה (סה"כ כ-1.3% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). גם שיעור הגידול של מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים (5.9% גדול יותר מזה של השנה הקודמת. מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-24 אלף בשנת 2005. מגמה דומה נצפתה גם בקרב מקבלי קצבת ניידות שמספרם גדל בכ-5.9% (לעומת 5.4% בשנת 2004) והגיע לכ-25 אלף. שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת ילד נכה (21,000), עלה גם ב-2005, זו השנה השלישית ברציפות, ועמד על 7.2% בהשוואה ל-6.4% בשנת 2004.

לוח 2: מקבלי גמלאות, לפי סוג הגמלה (דצמבר 2005)

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
171,156	נכות כללית	סך הכול
24,654	שר"מ*	
25,491	ניידות	
21,393	ילד נכה	
146,512	נכות בלבד	גמלה אחת בלבד
5,128	שר"מ בלבד	
10,211	ניידות בלבד	
18,261	ילד נכה בלבד	
13,388	נכות + שר"מ	שתי גמלאות
6,072	נכות + ניידות	
1,013	שר"מ + ניידות	
3,132	ילד נכה + ניידות	
5,125	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 2005 היו כ-5,125 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-23,605 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

5.5.3 קצבת נכות כללית

בדצמבר 2005 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-171,156. זה גידול של כ-5.2% לעומת שנת 2004. שיעור גידול זה אומנם מצוי בטווח ממוצע הגידול של השנים האחרונות, אך נשאר גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.5% מהאוכלוסייה לעומת 4.2% בשנת 2004. 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 2005

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים	
48.8	100.0	171,156	סך הכול
51.6	57.1	97,743	גברים
31.7	33.7	57,666	נשים משתכרות
100.0	9.2	15,747	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 (3.4% לעומת 14.2% אצל הנשים המשתכרות ו-10.8% אצל הגברים). שיעור גבוה למדי יש של נשים נשואות הסובלות מליקוי פנימי 29.1% לעומת 24.6% אצל כלל מקבלי הקצבה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (12.7% לעומת כ-6.4% אצל הגברים).

לוח 4: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2005

ליקוי עיקרי	סך הכול		מין	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	גברים	נשים משתכרות
מספרים	171,156		97,743	57,666
אחוזים		100.0	100.0	100.0
נפשי – סך הכול	54,491	31.8	32.8	31.5
מהם: הפרעות פסיכוטיות	34,782	20.3	21.1	19.4
הפרעות פסיכונורוטייות	19,709	11.5	11.7	12.1
פנימי	42,153	24.6	26.6	20.1
פיגור שכלי	19,283	11.3	10.8	14.2
נורולוגיה	20,995	12.3	12.2	12.1
ראייה	9,438	5.5	5.4	5.3
לוקומוטורי	13,380	7.8	6.4	9.0
אורוגניטלי	5,277	3.1	2.5	3.6
שמיעה	3,271	1.9	1.8	2.2
אחר	2,868	1.7	1.5	2.0

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 12% ו-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 2005

דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי
100	74	65	60		
139,259	2,552	10,069	19,276	171,156	סה"כ (מספרים)
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ (אחוזים)
23.4	15.3	10.4	4.2	20.3	נפשי-הפרעות פסיכוטיות
12.2	9.1	9.7	7.5	11.5	נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות
20.6	31.2	39.1	45.2	24.6	פנימי
13.4	2.9	2.2	1.6	11.3	פיגור שכלי
12.8	14.6	10.1	9.3	12.3	נירולוגיה
5.5	6.7	5.7	5.5	5.5	ראייה
6.2	14.0	14.8	15.4	7.8	לוקומוטורי
2.6	3.5	4.5	5.5	3.1	אורוגניטלי
1.6	1.2	2.2	4.2	1.9	שמיעה
1.7	1.5	1.3	1.6	1.7	אחר

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2005 היתה 2,340 ש"ח בחודש – ירידה ריאלית של כ-1.8%, הנובעת בעיקר מאי עדכון הקצבה ומשינויים קלים בהרכב האוכלוסייה.

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

שנה	קצבת נכות	
	מחירי 2005	מחירים שוטפים
1985	1,669.4	255.0
1990	1,633.4	630.3
1995	1,873.4	1,268.0
2000	2,169.2	1,998.0
2001	2,355.1	2,193.0
2002	2,254.5	2,219.0
2003	2,345.8	2,325.0
*2004	2,382.6	2,352.0
2005	2,340.0	2,340.0

* 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 2005 קיבלו 24,654 איש קצבה לשירותים מיוחדים. מספר זה גבוה בכ-5.9% ממספר מקבלי הקצבה בשנת 2004. כ-75% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-21% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (60 באשה, 65 בגבר). כ-5,125 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

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

לוח 7: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2005

רמת הזכאות				סך הכול מספרים	
150%	100%	50%	אחוזים		
19.4	26.9	53.7	100.0	24,654	סך הכול מקבלי שר"מ *
20.3	26.5	53.2	100.0	18,513	מקבלי שר"מ ונכות כללית
15.6	28.1	56.3	100.0	992	מקבלי שר"מ מיוחד
17.0	28.4	54.7	100.0	5,149	מקבלי שר"מ קשישים

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות, מקבלי 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 הניירולוגי 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-1.6% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

לוח 8: מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2005

ליקוי	סה"כ מקבלי קצבת נכות	מקבלי שר"מ*	מקבלי שר"מ* וניידות
מספר	171,156	24,654	6,138
אחוזים	100.0	100.0	100.0
פנימי	24.6	20.3	8.7
אורוגניטלי	3.1	8.2	1.2
נוירולוגי	12.3	35.6	72.3
נפש	31.8	7.8	1.6
לוקומוטורי	7.8	8.2	9.6
ראייה	5.5	9.0	1.6
פיגור שכלי	11.3	10.3	4.9
שמיעה	1.9	0.2	0.1
אחר	1.7	0.4	0.1

* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9: הקצבה לשירותים מיוחדים ממוצעת לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2005 וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבה לשירותים מיוחדים	
	מחירי 2005	מחירים שוטפים
2000	1,491.7	1,373.4
2001	1,635.6	1,522.5
2002	1,557.6	1,533.0
2003	1,869.6	1,853.0
2004	1,879.8	1,855.7
2005	1,969.0	1,969.0

אחוז מהשכר הממוצע

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה), היתה בשנת 2005 1,969.0 ש"ח בחודש והיתה גבוהה במקצת (0.5%) במונחים ריאליים לעומת שנת 2004.

5.5.5 קצבה לילד נכה

בשנת 2005 קיבלו קצבת ילד נכה 20,955 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-7.2% לעומת 2004. 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-16.0% קיבלו קצבה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו קצבה בחודש דצמבר 2005, כ-2,391 קיבלו את הקצבה המוגדלת בשל השתייכותם למשפחות שבהן יותר מילד נכה אחד.

לוח 10: מקבלי קצבה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2000-2005

ג י ל			סך הכול	שנה
18-8	8-3	עד 3		
9,634	3,863	1,780	15,277	2000
10,893	4,047	1,500	16,440	2001
11,675	4,290	1,545	17,510	2002
12,672	4,576	1,465	18,360	2003
13,093	4,863	1,584	19,540	2004
14,045	5,202	1,708	20,955	2005

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 2005 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין

הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 46% מהילדים הזכאים לקצבה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, וכ-47% חולים באחת המחלות שבגינן משולמת הגמלה.

הקצבה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת היחיד המלאה. בשנת 2005 היתה הקצבה הממוצעת 1,802 ש"ח לחודש. רמה זו מהווה ירידה של כ-1.7% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2004.

לוח 11: הקצבה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2005 וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבה לילד נכה		אחוז מהשכר הממוצע
	מחירי 2005	מחירים שוטפים	
2000	1,439.1	1,324.9	19.5
2001	1,570.0	1,462.3	20.6
2002	1,512.3	1,488.5	21.1
2003	1,814.5	1,798.4	26.2
2004	1,832.6	1,809.1	25.7
2005	1,802.0	1,802.0	25.6

5.5.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-23,524 בשנת 2004 ל-24,903 בממוצע לחודש בשנת 2005, – גידול של כ-5.9%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2005 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 2005: כ-22% ב-2005 לעומת 23% בשנת 2004.

לוח 12: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2004

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	19,934	100.0	5,557	100.0	25,491	סך הכול
16.9	3,373	0	0	13.2	3,373	18-3
16.1	3,201	9.8	545	14.7	3,746	35-18
10.2	2,036	14.3	796	11.1	2,832	44-35
17.0	3,395	37.3	2,075	21.5	5,470	54-45
22.5	4,489	32.6	1,808	24.7	6,297	64-55
17.3	3,440	6.0	333	14.8	3,773	+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 54. המבוגרים, בני 65 ויותר, מהווים כ-15% (21% בקרב הנוהגים וכ-7% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי עד שנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 הותנתה 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 2000 עד 2005. מהלוח רואים כי קבוצת חסרי הרכב הלכה וגדלה בהדרגה מ-2,700 בדצמבר 2000 לכ-4,200 בדצמבר 2005 (גידול של כ-56% לעומת גידול של כ-39% בכלל המקבלים).

לוח 13: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2005

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	4,213	100.0	5,237	100.0	16,041	100.0	25,491	סך הכול
43.4	1,829	29.4	1,541	0.0	3	13.2	3,373	3-18
16.8	708	26.2	1,372	10.4	1,666	14.7	3,746	34-18
8.8	371	9.1	477	12.4	1,984	11.1	2,832	44-35
12.5	526	11.8	619	27.0	4,325	21.5	5,470	54-45
15.1	636	16.9	885	29.7	4,776	24.7	6,287	64-55
3.4	143	6.6	343	20.5	3,287	14.8	3,773	+65

כ-63% ממקבלי קצבת הניידות הם נוהגים וכ-37% אינם נוהגים בעצמם. כ-39% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-31% 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 2005 הגיע ל-2,716 מקבלים.

לוח 14: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2005-2000

2005	2004	2003	2002	2001	2000	
25,491	24,243	22,785	21,493	20,083	18,380	סך הכול
16,041	15,761	15,072	14,519	13,898	13,319	נוהג
9,550	8,482	7,713	6,974	6,185	5,061	לא נוהג
4,213	4,028	3,817	3,697	3,595	2,701	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2005 היתה 1,481 ש"ח והיא שומרת על רמת הקצבה משנת 2004 במונחים ריאליים.

לוח 15: קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2005

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2005	מחירים שוטפים	
1,037.4	955.1	2000
1,378.9	1,284.0	2001
1,375.0	1,353.4	2002
1,453.8	1,440.9	2003
1,480.0	1,461.0	2004
1,481.0	1,481.0	2005

5.5.7 קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2005 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,018. מספר זה גבוה בכ-4.1% לעומת מספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2004. 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 2005

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
1,557	936	525	3,018	סך הכול מספרים
57.6	62.1	66.3	60.5	מזה : נשים (אחוזים)

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

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
216	171	253	436	615	1,372	3,018	סך הכול מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול אחוזים
48.2	30.4	30.0	23.2	11.5	3.4	14.9	פנימי
28.2	31.6	17.0	14.2	9.1	2.8	10.4	נוירולוגי
7.9	16.4	17.8	21.8	28.9	25.2	23.1	נפשי
1.9	9.4	20.2	31.0	39.8	48.1	36.1	צלקות מחלות ופגיעות בעור
13.8	12.2	15.0	9.8	10.7	20.5	15.5	אחר

אחר – 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%. 36% סובלים מבעיות עור וכ-23% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-76% סובלים מבעיות פנימיות ונוירולוגיות.

הקצבה הממוצעת עמדה על כ-1,003 ש"ח בחודש – ירידה של כ-0.9% במונחים ריאליים לעומת שנת 2004.

5.5.8 היקף התשלומים

בשנת 2005 שולמו כ-7.5 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-4.2% מזה ששולם בשנת 2004.

לוח 18: סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2000-2005

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2005)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2000	5,386.4	15.1	12.9
2001	6,354.5	18.0	13.4
2002	6,918.9	8.9	14.8
2003	7,132.5	3.1	15.7
2004	7,199.8	0.9	17.0
2005	7,499.1	4.2	17.8

מלוח 18 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מתשלומי כלל הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2000 והגיע לכ-17.8% בשנת 2005. 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), 2000-2005

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
2000	100.0	79.7	7.7	5.5	5.9	1.2
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

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי הנכות והשיקום, אשר היו יותר מ-80% בשנת 1995, ירדו בהדרגה, ובשנת 2005 הם היו רק 73.9% 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. עד התיקון בחוק ההסדרים 2002 התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה, בגין פגיעה אחת, היתה 26 שבועות. התיקון, שהוחל על מי שנפגעו החל ב-1.2.2002, קיצר את התקופה המרבית לתשלום, ועובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה, בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. 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.

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן סעיף 94(א) לחוק, ותקופת הזכאות הראשונה לדרישת החזר דמי פגיעה ממעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים בתאונות שאירעו החל ב-1.4.2005 ואילך, ותביעות בגין מחלות שהוגשו בתאריך זה ואילך. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

על פי תוכנית החירום הכלכלית 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. **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 5% 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 19%-5% ; 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 המענקים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם 19%-5% עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התכנית להבראת המשק – יוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. חוק זה קבע כי מי שנפגע ביום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע).

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן סעיף 104 לחוק ולפי תיקון זה מענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית ישולמו מדרגת נכות בשיעור 9%, במקום 5% עד כה. התיקון ייכנס לתוקף לגבי תאונות שיתרחשו החל ב-1 באפריל 2006 ולגבי מחלות מקצוע – תביעות שתוגשנה במועד זה ואילך.

ניתוח מפורט של השפעת שינויי החקיקה על מקבלי מענקים בשנים האחרונות ייעשה בסקירה השנתית 2006, לאחר יישום תיקון סעיף 104 (לעיל) והחלת סעיף 84(א) (להלן). תמצית הנתונים לסוף 2005 :

שנת קבלת המענק	מספר מענקים	מענק ממוצע לפגיעה
2002	9,204	49,064
2003	11,788	45,406
2004	12,098	40,146
2005	12,061	32,276

מבין מקבלי המענקים בשנת 2005, 49% נפגעו אחרי 1.7.2003 והמענק הממוצע שלהם היה כ-26,000 ש"ח. 51% נפגעו לפני 1.7.2003 וממוצע המענק שלהם היה כ-40,000 ש"ח.

בחוק ההסדרים 2005 הוכנס סעיף 84(א) לחוק ונקבעו בו כללים חדשים למבחן ליקוי שמיעה וטנטון עקב חשיפה לרעש, כפגיעה בעבודה. בסעיף 84(א) 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 מהאוזניים.

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).

תחולתו של הסעיף נקבעה ל-1 באפריל 2005 והוא חל על ליקוי שמיעה, שתביעה להכרה בו כתוצאה של פגיעה בעבודה הוגשה ב-1 באפריל 2005 ואילך.

בחוק ההסדרים 2003 נקבעו הוראות השוללות גמלת נכות עקב פגיעה בעבודה מעובד זר שאינו שוהה כדין בישראל מ-1.3.2003 ואילך. עובד כזה (זר שאינו שוהה כדין), כאשר יעזוב את הארץ, תשולם לו הקצבה שנמצא זכאי לה החל ממועד יציאתו – אך התשלום לא יכלול את התקופה שבגינה נשללה הקצבה.

עוד נקבעו בחוק ההסדרים במשק המדינה 2003, כללים בקשר לתשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה. לאור התיקון לא יתאפשר לשלם גמלה בעד תקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה, וזאת מ-1.7.2003 ואילך.

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 על ידי 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.

5.6.2 דמי פגיעה

לוח 1 מראה שבשנת 2005 חלה ירידה קלה במספר מקבלי דמי פגיעה. מספר מקבלי דמי פגיעה הוא כ-63,900 ואילו ממוצע המקבלים בשנים 2003-2004 היה כ-63,700 (בגלל עיצומים ושבתות במשק ברבעון האחרון של שנת 2003 הטיפול בתביעות נדחה ל-2004). אפשר להניח שלולא תיקון סעיף 94(א) בחוק ההסדרים, שלפיו הוארכה מ-1.4.2005 תקופת התשלום על חשבון המעסיק מ-9 ימים ל-12 ימים ובוטל התשלום עד 12 יום למי שאין להם מעסיק, היה מספר מקבלי דמי פגיעה בשנת 2005 גבוה עוד יותר בהשוואה לשנים 2003 ו-2004.

עקב שינויי החקיקה שפורטו לעיל, בעת אפיון מקבלי דמי פגיעה בשנת 2005 עשינו חלוקה ל-3 קבוצות לפי תאריך הפגיעה: מעטים (351) נפגעו לפני 1.2.2002 ובעבורם תקרת ימי אי-כושר היא 182 ימים; כ-37,000 נפגעו בין 1.2.2002 ל-31.3.2005 ועבורם תקורת ימי אי-כושר היא 91 ימים; כ-26,500 נפגעו לאחר 1.4.05 ולהם שונתה תקופת התשלום מ-9 ל-12 יום. לכל אחת מהקבוצות הרכב מבוטחים וממוצע ימי אי-כושר שונה.

ממוצע ימי אי הכושר למי שנפגעו לפני 1.2.02 הוא 75 ימים, למי שנפגעו בתקופה שמ-1.2.02 עד 31.3.05 – 34 ימים, ולקבוצה האחרונה – 31 ימים בממוצע.

בין מי שנפגעו בתקופה 1.2.2002-31.3.2005 יש 11.5% עצמאים ורק 6.7% בין אלו שנפגעו מ-1.4.2005 ואילך. אחוז העצמאים בין מקבלי דמי פגיעה בשנת 2005 היה כ-9.5%.

יש לציין שמבין 57,771 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2005, כ-17,924 מועסקים בידי 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 2005 הם היוו 2.3% בלבד מכלל המועסקים. הירידה בכללותה מוסברת בעיקר בתיקון החוק שנכנס לתוקף בראשית 1997 בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על חשבון המעסיק (וביטולו למי שאין להם מעסיק). אמנם נקבע בחוק שהמוסד לביטוח לאומי ישלם בעבור תשעת הימים הראשונים ויגבה את התשלום מן המעסיקים, אך חלק מהנפגעים בעבודה אינם פונים כלל למוסד שיאשר את התאונה כפגיעה בעבודה. מגמת הירידה במספר מקבלי דמי פגיעה תימשך כנראה (ואולי אף תגבר) עם הארכת תקופת התשלום על חשבון המעסיק מ-9 ל-12 יום וביטול תקופת התשלום עד ל-12 יום לעצמאים.

לוח 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1996-2005

שנה	מועסקים בהיתר*	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4
2000	2,513,400	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,540,900	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,549,200	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,576,500	61,539	2,084,364	33.9
2004	2,626,800	65,776	2,204,345	33.5
2005	2,732,100	63,856	2,109,993	33.0

* לפי נתוני הלמ"ס 2005 – חשבונאות לאומית, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים זרים ותושבי שטחים. בשנת 2005 חדל הלמ"ס מלדווח בנפרד על עובדים זרים בהיתר ושלא בהיתר.
 ** 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 2005 היה 55,167).

גורם אחר שעשוי להשפיע על הירידה במספרם של מקבלי דמי פגיעה נעוץ בשפל בתעסוקה ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק מ-1997 ועד 2003. בענפים המועדים יותר לתאונות בעבודה בלטה הירידה במספר המועסקים. עם התאוששות המשק משנת 2004 היה אפשר לצפות לעלייה במספר מקבלי דמי פגיעה, אולם שינויי החקיקה שהוזכרו עשויים לנטרל את העלייה במספר מקבלי דמי פגיעה.

התפתחות נוספת שיש בה כדי להשפיע על מספר המקבלים דמי פגיעה, בעיקר בשנים 2003-2004, היא הירידה במספרם של העובדים הזרים בישראל. מספר העובדים הזרים בהיתר ושלא בהיתר ירד על פי אומדן מכ-235 אלף ב-2002 לכ-195 אלף ב-2005, ועיקר הירידה התרחשה ב-2003 (לוח 4).

לוח 2: שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1996, 2000-2005

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי במוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
1996	4.3	2.0	-10.69	6.52
2000	3.0	17.8	3.39	0.8
2001	2.7	1.1	-9.32	6.38
2002	2.8	0.3	1.36	-7.5
2003	2.4	1.1	-12.12	-19.65
2004	2.5	2.0	6.9	-0.1
2005	2.3	4.0	*-2.9	-1.4

* ב-2005 מספר מקבלי דמי פגיעה הוא כ-63,900, ואילו ממוצע המקבלים בשנים 2003-2004 היה כ-63,700 (בגלל עיצומים ושבתות במשק ברבעון האחרון של שנת 2003 הטיפול בתביעות נדחה ל-2004). לפי חישוב זה היה שיעור השינוי ב-2005 לעומת 2003-2004 0.3% בלבד.

לוח 3: מקבלי דמי פגיעה לפי מושך אי-הכשור, 1996, 2000-2005

שנה	סך הכול מועסקים בהיתר	סך הכול ימי אי-כשור	סך הכול מקבלי דמי פגיעה	0 ימים	מספרים מוחלטים						
					1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91
1996	2,133,800	2,990,363	92,564	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528
2000	2,513,400	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932
2001	2,540,900	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907
2002	2,549,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	4,757*
2003	2,576,500	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	5,094*
2004	2,626,800	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456*
2005	2,732,100	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	4,768* ¹¹⁶

אחוזים

1996	100.0	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1			
2000	100.0	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7			
2001	100.0	38.4	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9			
2002	100.0	38.0	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	4.7			
2003	100.0	36.8	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	8.3			
2004	100.0	37.3	24.1	11.1	6.7	5.0	7.2	8.3			
2005	100.0	37.4	24.2	11.3	6.8	4.8	7.7	7.5			

* מדובר במספרים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.

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 2002, כפי שהוזכר, קטנה התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ועקב כך ירד ממוצע הימים ל-37. ירידה זו נמשכה והגיעה בשנים 2003-2005 לכ-33 יום. ב-2005 תוקן שוב החוק בדבר תשלום דמי פגיעה בעד 12 ימי הפגיעה הראשונים ויש להניח שהשפעתו על עלייה בממוצע ימי אי-כושר תתבטא משנת 2006.

ניתוח ונתונים מפורטים של חומרת הפגיעה, המתבטאת בימי אי כושר לעבודה ובשיעור הנפגעים ביחס למועסקים במגזר העסקי בכלל ובתעשייה בפרט, מובאים בתיבה 5.6 ובנספח הלוחות. השינויים שחלו בשנים האחרונות בתקופות הזכאות לדמי פגיעה הביאו לכך שאחוז מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, ירד בעקביות בין השנים 1996 ו-2003. במקביל עלה אחוז המקבלים שתקופת אי-הכושר שלהם היתה יותר מ-30 ימים. בשנים 2004 ו-2005 התפלגות ימי אי-הכושר דומה ל-2003.

בלוח 4 נתונים על המועסקים ומקבלי דמי פגיעה (מספרים מוחלטים ואחוזים) של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2005. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד במהלך שנים אלו, עם ירידת מספר מקבלי דמי פגיעה ועליית מספר המועסקים מ-3.0 בשנת 2000 ל-2.3 בשנת 2005. שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך המועסקים בין העובדים הזרים ותושבי השטחים 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 ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין להם מנוס אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים שנפגעו בתאונות עבודה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שבשנת 2005 טופלו 1,865 עובדים זרים בחדרי מיון של בתי חולים. מספר זה גבוה פי 4.5 ממספר העובדים הזרים שקבלו דמי פגיעה בשנת 2005. 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 שוהה 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 התושבות, 2000-2005

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
2000				
197,500	98,000	2,217,900	2,513,400	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				
226,000	50,000	2,264,900	2,540,900	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				
234,500	30,300	2,284,400	2,549,200	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				
188,600	37,400	2,400,800	2,626,800	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				
194,900	47,600	2,489,600	2,732,100	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

* לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונאות לאומית. מ-2005 חדלה הלשכה לפרסם בנפרד זרים בהיתר וזרים שלא בהיתר.

בשנת 2005 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים זהה לזה של תושבי ישראל. הוא 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, עקב סיבות גיאוגרפיות. מספר העובדים הזרים בהיתר עלה מ-197,500 בשנת 2000 ל-226,000 בשנת 2001 ול-234,500 בשנת 2002, וירד ל-207,500 בשנת 2003 ול-194,900 בשנת 2005. הירידה היתה צפויה עקב תיקוני חקיקה ועקב הפעלתה של משטרת ההגירה. מספר המועסקים תושבי שטחים ירד מ-98,000 בשנת 2000 ל-50,000 בשנת 2001 ול-30,300 בשנת 2002, עלה בשנת 2003 ל-38,800 ועלה שוב בשנת 2005 ל-47,600.

לוח 5 מבחין בין שכירים לעצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,070 בשנת 2005 (מ-11.3% ל-9.5%). זאת הן בעקבות שינוי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן בעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בתקופת המיתון הכלכלי. בין מקבלי דמי פגיעה שנפגעו לאחר 1.4.2005 (תחולת התיקון) היה אחוז העצמאים 6.3% בלבד. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-44% מזה של שכירים (46 ימים לעומת 32, בהתאמה).

לוח 5: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2004-2005

ממוצע ימי אי-כושר		מקבלי דמי פגיעה				סוג המבוטח
		אחוזים		מספרים מוחלטים		
2005	2004	2005	2004	2005	2004	
33.0	33.5	100.0	100.0	63,856	65,776	כלל המקבלים
31.7	32.1	90.5	90.1	57,771	59,227	שכירים
45.7	46.4	9.5	9.9	6,085	6,499	עצמאים

תיבה 5.6

מקבלי דמי פגיעה בתעשייה לפי ענפים כלכליים ראשיים וענפי משנה, 2004

רמת הסיכון לפגיעה בעבודה אינה אחידה ויש הבדלים ניכרים בין הענפים הכלכליים הן בשכיחות הפגיעות והן בחומרתן. יש הבדלים בין הסיכון בעבודה בבניין לבין הסיכון בעבודה בשירותים הציבוריים או במסחר וכספים. זה עשרים שנה נהוגים במוסד שיעורי דמי ביטוח (לענף נפגעי עבודה) אחידים, אולם באחרונה היו כמה צוותים שדנו בסוגיה האם יש או אין מקום להנהגת שיעורי דמי ביטוח דיפרנציאליים של המעסיק לפי רמת הסיכון של המעסיקים השונים ולפי הענף הכלכלי. בסיס המידע ברמת הענף וברמת המעסיק היחיד אמנם קיים, אך בשלב זה הוחלט שלא לשנות את השיטה הקיימת.

לצורך השוואה בין הענפים השונים השתמשנו בשני מדדים. האחד – מדד שכיחות התאונות שהוא היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר המועסקים, והאחר – מדד חומרת הפגיעה, שהוא מספר ימי אי כושר ממוצע לנפגע.

מספר מקבלי דמי פגיעה בשנת 2004 היה 65,776 ומספר המועסקים הוא 2.6 מיליון. שכיחות התאונות היתה 2.5. חומרת הפגיעה באותה שנה היתה 33.5.

כאשר מדובר בשכירים תושבי ישראל, השכיחות הממוצעת של כלל התאונות (כולל תאונות בדרך) היא 2.8 וחומרת הפגיעה הממוצעת היא 32.0. בענף הבינוי שכיחות הפגיעות גבוהה (6.3) וחומרת הפגיעה גבוהה ביותר (41.2). הפגיעות בענף הבינוי מהוות כ-11% מתאונות עבודה של שכירים תושבי ישראל. בענף החקלאות שיעור הפגיעות גבוה (7.1) וחומרת הפגיעה גבוהה (31.1). כצפוי, בענף הבנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסים שיעור הפגיעות נמוך (1.2) וגם החומרה נמוכה יחסית (27.1). בתעשייה שכיחות התאונות גבוהה מהממוצע (3.5) וחומרת הפגיעות נמוכה מהממוצע (28.8), אך עדיין חלק הארי של התאונות מתרחש בתעשייה: כ-22% מסך הפגיעות של שכירים. יש לזכור שהנתונים בלוח שבתיה ז' מתייחסים לתושבי ישראל בלבד. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הכוללים את כל המועסקים בישראל – ישראלים, עובדים מהשטחים ועובדים זרים (לוח 18.2 בשנתון הסטטיסטי 2005) – מספר המועסקים בענף בינוי

ב-2004 הוא כ-193,000 ובענף החקלאות כ-73,000, ומובן ששכיחות התאונות בענפים אלו משתנה בהתאם.

מועסקים ומקבלי דמי פגיעה תושבי ישראל שכירים במגזר העסקי, לפי ענף כלכלי ראשי, 2004

מקבלי דמי פגיעה שכירים תושבי ישראל			מועסקים* שכירים תושבי ישראל	ענף כלכלי ראשי
ממוצע ימי אי כושר (חומרת הפגיעה)	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים (שכיחות הפגיעה)	מקרים		
32.0	2.8%	58,645	2,084,500	סך הכול
31.1	7.1%	1,935	27,099	חקלאות, ייעור ודיג
28.8	3.5%	12,640	358,534	תעשייה
41.2	6.3%	6,678	106,310	בינוי
34.0	3.0%	7,889	260,563	מסחר, תיקון כלי רכב
28.9	3.3%	3,019	91,718	אירוח ואוכל
35.7	3.4%	4,392	129,239	תחבורה אחסנה ותקשורת
27.1	1.2%	852	72,958	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים
31.1	2.9%	7,695	262,647	שירותים עסקיים
29.7	1.7%	13,545	775,434	אחר

* השנתון הסטטיסטי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2005, לוח 12.12.

סיווג המעסיקים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נעשה ברמת פירוט של עד תת סעיפים, שהיא רמה גבוהה מאוד. נתונים מפורטים ברמה של ענפי כלכלה משניים מהווים בסיס לקידום הבטיחות בעבודה ולפיתוח תקנים ספציפיים, ביחוד כשמדובר במגזר העסקי. כדי לאפשר לעוסקים בבטיחות לנווט את פעולות המניעה של תאונות עבודה לאפיקים המועדים ולא להתייחס לענף התעשייה כמקשה אחת, בחרנו להתמקד בהצגת ענפים ראשיים וענפי משנה (3 ספרות) נבחרים¹ בתעשייה. בלוח 6/ז שבנספח הלוחות

¹ נבחרו ענפי משנה שבהם היו לפחות 50 מקבלי דמי פגיעה בשנת 2004.

מובאת ההתפלגות של ישראלים שכירים, מועסקים ומקבלי דמי פגיעה, בשנת 2004. הנתונים אינם כוללים תאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה.

בחינה מדוקדקת של הנתונים מראה כי יש ענפי משנה שבהם שכיחות התאונות גבוהה למדי אולם חומרתן נמוכה. לעומת זאת יש ענפים שבהם השכיחות נמוכה והחומרה גבוהה, ויש גם מקרים שהן השכיחות והן החומרה גבוהות או נמוכות. השכיחות הממוצעת (של כלל התאונות) היא 3.1 וחומרת הפגיעה הממוצעת (מספר ימי אי כושר ממוצע לנפגע) היא 28.7. בענף משנה ייצור שרוולים ויריעות מפלסטיק שכיחות הפגיעות גבוהה (17.4 לעומת 3.1 בכלל התעשייה) וכן גם חומרת הפגיעה (35.1 לעומת 28.7 בכלל התעשייה). בענף משנה ייצור מכשירים למדידה, לבדיקה ולניווט, היו שני המדדים נמוכים (שכיחות 0.7 וחומרה 21.3). יש ענפים שבהם רק מדד אחד גבוה, לדוגמה בענף מתפרות בגדים השכיחות היא 0.8 בלבד ואילו החומרה גבוהה – 43.7 ימי אי כושר בממוצע לנפגע. לעומת זאת בענף משנה ייצור צמיגים ואבובים וחידושם השכיחות גבוהה – 10.2, אולם החומרה נמוכה למדי – 19.0 ימי אי כושר לנפגע. כל אחד מהמצבים דורש טיפול מניעה שונה. לוח ז' כולל את רוב הענף הראשי של תעשיית מוצרי מתכת, כלומר ברוב ענפי המשנה היו יותר מ-50 נפגעים. יש הבדלם ניכרים בין ענפי המשנה בענף תעשיית מוצרי המתכת: תעשיית אביזרי מים היא בטיחותית הרבה יותר (שכיחות 3.0 חומרה 21.3) מענף משנה ציפוי מתכות (שכיחות 8.2 חומרה 35.5). ייתכן שאפשר ללמוד את אמצעי הבטיחות בענפים מסוימים וליישם באחרים.

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-27.5% ב-2005 (לוח ז' 2/ בנספח הלוחות). הגיל הממוצע של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 43 ואילו הגיל הממוצע של גברים הוא 40. בדיקת התפלגות זו על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 78%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-60) הם מהווים רק כ-65%. ממוצע ימי אי-כושר של נשים נמוך, כצפוי, מזה של גברים: 28.4 לעומת 34.8.

לפי לוח 7, בין השנים 1996 ו-2003 גדל מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16%. לראשונה משנת 1996, ירד ב-2004 מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה ועמד על כ-15%, ונשאר ברמה זו גם ב-2005. 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 יום לעומת 33 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) כמעט שאינן משתנות בין השנים. הגורם העיקרי לפגיעה בעבודה הוא **נפילה**: בשנת 2004 כ-28% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מנפילות (ממוצע של 38.2 ימי אי-כושר לנפגע). יש להבחין בין נפילות מסולם, פיגום או מנוף, שהפגיעה בגינן חמורה יותר (2,257 מקרים עם ממוצע של 48 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע), לבין נפילות כתוצאה מהחלקה או מעידה ממדרגה (2,926 מקרים עם 35 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע). כ-61% מהנפילות גורמות למכה יבשה, והיתר גורמות למתיחות ולנקעים, לשבר בגפיים ולפגיעות בשלד ובשרירים. הגורם השני בשכיחותו לפגיעה בעבודה הוא **תאונות דרכים** (ראו סעיף קודם). הגורם השלישי הוא

לוח 6: מקבלי זמני פגיעה לפי גיל ומיון, 2005

נשים	גברים	מקבלי זמני פגיעה מהמיועסקים	מספרים		מיועסקים ישראלים*		גיל		
			נשים	גברים	מספרים	מספרים			
1.6	3.5	2.6	1,100,521	1,300,277	2,400,799	17,520	45,747	63,267	סך הכול
0.1	0.6	0.4	17,766	23,970	41,737	17	154	171	עד 17
0.9	3.6	2.2	160,208	147,640	307,848	1,493	5,288	6,781	18-24
1.2	3.4	2.4	316,733	381,166	697,899	3,806	12,958	16,764	25-34
1.4	3.5	2.6	258,495	303,930	562,425	3,734	10,785	14,519	35-44
2.1	3.5	2.9	238,792	271,379	510,170	5,112	9,553	14,665	45-54
3.2	4.3	3.8	70,094	92,329	162,423	2,240	3,924	6,164	55-59
3.4	4.3	4.0	21,983	43,695	65,679	746	1,869	2,615	60-64
2.3	3.4	3.0	16,450	36,168	52,618	372	1,216	1,588	65+

* המקור: סקרי כוח אדם 2004.

מכונות, כלים ומכשירים (28 ימי אי-כושר במוצע). גורם רביעי הוא **מאמץ יתר** (11% מהנפגעים, 34.5% ימי אי-כושר לנפגע במוצע). 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 בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

הפגיעה השכיחה אך לא החמורה ביותר היא **מכה יבשה** – כ-19% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2004 נפגעו כך, וממוצע ימי אי הכושר לפגיעה זו הוא 32. בנוסף, 19% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מהימחצות, עם 31 ימי אי-כושר במוצע. פגיעה שכיחה (כ-20% מהמקרים) עם 31 ימי אי-כושר במוצע, הנקשרת בדרך כלל לסיבות ארגונומיות, היא **נקע** (sprain/strain) – מצב שבו נגרמת מתיחה לרצועות המחזיקות את הפרק כאשר העצם נותרת במקומה. **חתכים** נגרמים לכ-14% ממקבלי דמי פגיעה, בעיקר בגפה העליונה. חומרת הפגיעה אינה מהגבוהות וממוצע ימי אי-כושר נע בין 22 ל-27 יום. **שברים בגפיים** נגרמו לכ-9% ממקבלי דמי פגיעה, כאשר ההיעדרות הממושכת יותר מעבודה היא בין נפגעי גפיים תחתונות: 60 יום במוצע לעומת 55 בין נפגעי גפיים עליונות. גם **פריקה** (דיסלוקציה) ללא שבר גורמת להיעדרות ממושכת יחסית מעבודה – 53 יום (פירוט בלוח 3/ז בנספח).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-10% ממקבלי דמי פגיעה. היעדרות ממושכת מעבודה באה בעקבות פגיעה במערכות פנימיות כמו מערכת הדם (69 יום), מערכת הנשימה (49 יום) ונזק פנימי בחזה, באגן ובבטן (65 יום).

יצוין כי ההתפלגויות דומות לאלו שראינו בשנים הקודמות, אם כי ממוצע ימי אי-כושר ירד בעקבות שינוי החקיקה שקבעה את התקופה המירבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות. הירידה היא בכל סוגי הפגיעות מעבודה.

לוח 7: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2005

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
772	3,390	10,123	3,910	43,344	61,539	2003 מספרים
1.3	5.5	16.4	6.4	70.4	100.0	אחוזים
33.9	33.7	34.4	41.2	33.1	33.9	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

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

ב-2005 נמשכה השחיקה בדמי הפגיעה של השכירים במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע. דמי הפגיעה לעצמאים ירדו ריאליית וירדו בצורה ניכרת גם כאחוז מהשכר הממוצע בשיעור של כ-9.5%.

לוח 8: דמי פגיעה ממוצעים ליום, 2000-2005

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	147.4	160.1	66.5	161.6	175.5	72.9
2001	155.8	167.3	69.5	165.0	177.2	73.6
2002	157.7	160.3	66.5	170.5	173.2	71.9
2003	153.0	154.4	64.1	167.6	169.1	70.2
2004	151.6	153.6	63.8	174.2	176.5	73.3
2005	152.6	152.6	63.4	159.7	159.7	66.3

5.6.4 גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה בכאלף נכים, ובשנת 2005 הגיע ל-25,179. 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-24% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח 5/ז) בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה.

לוח 9: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2005-2000

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

בשנת 2005 לא חל כל שינוי בסכומי הקצבאות. קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2005 היתה 2,741 ש"ח לשכירים ו-3,086 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה מעט הן לעצמאים והן לשכירים בשנת 2005. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2005 קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים.

לוח 10: סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2005-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי 2005 (ש"ח)	מחירים שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	מחירים שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,624.0	2,416.7	36.3	2,947.9	2,715.1	40.8
2001	2,864.2	2,667.1	39.6	3,242.4	3,019.3	44.9
2002	2,729.5	2,686.5	37.8	3,077.1	3,028.6	42.6
2003	2,767.5	2,743.0	38.3	3,102.2	3,074.7	42.9
2004	2,788.1	2,752.3	38.6	3,126.1	3,086.0	43.3
2005	2,740.6	2,740.6	37.9	3,086.4	3,086.4	42.7

5.6.4.1 ייזום תשלום מקדמה על חשבון קצבת נכות מעבודה

סעיף 302 לחוק מתיר לשר לקבוע הוראות בדבר תשלום מקדמות, בין היתר לתובע גמלה, אם לכאורה הוא זכאי לה, אך טרם הושלמו הליכי הטיפול בתביעתו. בתקנה 2 לתקנות הביטוח הלאומי (תשלום מקדמות של גמלה) 1979, נקבע כי המוסד רשאי לתת מקדמה לתובע קצבה, אם הוכיח, להנחת דעתו של המוסד, שהוא לכאורה זכאי לקצבה, אך טרם הושלמו כל הליכי הטיפול בתביעתו.

כדי להקל על מצוקה כלכלית שאליה עלול להיקלע נפגע עבודה, הזכאי לכאורה לקצבה, משולמת מקדמה לא רק כאשר הנפגע פונה ומבקש, אלא גם ביוזמת המוסד.

5.6.5 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,399 בשנת 2005. קצב הגידול הוא כ-1.0%-1.5% בשנה (לוח 11).

לוח 11: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2000-2005

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

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2005 כ-5,008 ש"ח לשכירים וכ-5,396 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, בשנה זו במידה קטנה ביותר.

לוח 12: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2005-2000

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	מחירים שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
72.5	5,240.4	4,826.6	66.8	4,827.9	4,446.6	2000
78.3	5,658.9	5,269.3	72.8	5,262.0	4,889.8	2001
75.4	5,444.8	5,359.0	70.0	5,056.0	4,976.5	2002
74.9	5,410.4	5,362.4	69.3	5,008.8	4,964.4	2003
75.0	5,420.7	5,353.1	69.5	5,020.1	4,955.7	2004
74.7	5,395.5	5,395.5	69.3	5,007.5	5,007.5	2005

5.6.6 היקף התשלומים

לוח 13 מלמד כי סך כל התשלומים ששילם ב-2005 ענף נפגעי עבודה ירד ב-0.54 במונחים ריאליים לעומת 2004.

לוח 13: סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 2005-1996

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 2005 (ש"ח)	מחירים שוטפים	שנה
7.8	2,043,600	1,539,411	1996
17.6	2,402,296	2,212,449	2000
9.9	2,639,211	2,457,869	2001
-1.0	2,613,688	2,572,500	2002
-0.02	2,613,175	2,590,000	2003
2.3	2,673,422	2,639,114	2004
-0.5	2,659,060	2,659,060	2005

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

לוח 14 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, אם כי חלקם בסך תשלומי הענף ירד ב-2005 ל-60.3%. גמלאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכך). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 והם הסתכמו ב-9.5% מסך כל תשלומי הענף. ירידה זו נובעת משינויי החקיקה בדבר מספר ימי התשלום המרביים ומההפחתה 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% ל-14.2% ב-2005. בתשלומי גמלאות תלויים חל שינוי קטן ב-2005 בהשוואה ל-2004. בעשור האחרון נרשמה מגמה של ירידה בחלקם של גמלאות התלויים, אך עלייה בחלקם של ההוצאות לשיקום. הוצאות השיקום הן עתה כ-4.4% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 14: סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2005-1996

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

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

5.7 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.

פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- * פגיעה מפעולת איבה של ארגון עוין לישראל.
- * 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 כזאת, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר בזמן שעשה מעשה או עבר עבירה שיש בה זדון או רשלנות פושעת.

על שולחן הכנסת מונחות הצעות חקיקה המבקשות לשנות את הגדרת פגיעת איבה. הצעה אחת מכלילה בה פעולה כנגד העם היהודי, כמה הצעות מתייחסות לפעולת איבה שבוצעו בשל מוצא אתני-לאומי, גזעי או דתי.

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.

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. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם מתייחסים חוק הנכים וחוק משפחות החיילים, עם נפגעי איבה נמנים ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. 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. הוועדה שמעה את עמדותיהם של הארגונים המייצגים את נפגעי פעולות איבה וארגונים התומכים במשפחות הנספים, את משרד הביטחון – אגף השיקום ואת נציגי משפחות הנפגעים. מדיוני הוועדה עלה שהנושא העיקרי שלא ניתן לו מענה הולם בדין הקיים מתמקד בבעיות הייחודיות שעמהם נדרשים להתמודד מי שנתרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם את הטיפול ביתומים. ההמלצות נוגעות לתגמול החודשי ליתום משני הוריו, למענק נישואין, למענק התארגנות ומענק נידות; וכן לתשלום בגין אובדן הכנסה למשפחה המטפלת/מאמצת.

בשנתיים האחרונות התקבלו שני תיקוני חוק הנוגעים ליתומים משני הוריהם שנפגעו בפעולת איבה.

* במאי 2004 התקבל בכנסת תיקון חוק משפחות החיילים שנספו במערכה תגמולים ושיקום (תיקון מס' 27). התיקון מתייחס ליתום משני הורים שלפחות אחד מהם נספה בפעולת איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים במועד בו נספה הורה וטרם מלאו לו 30 שנה במועד האירוע. יתום כנ"ל זכאי לתשלום מענק המשולם להורה שכול בודד. תחולת החוק ב-1.6.2004 והוא יחול גם על מי שהיה יתום לפני מועד זה ובלבד שטרם מלאו לו 30 שנים.

* ביולי 2005 התקבל בכנסת תיקון חוק נפגעי פעולות איבה לעניין יתומים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה. יתומים כאלה שטרם מלאו להם 35 שנים, זכאים לתגמול בשיעור

של 80% מהתגמול המשולם ליתום עצמאי למשך 24 חודשים. תחולת החוק רטרואקטיבית מ-1.10.2000 ובלבד שביום פרסומו טרם מלאו להם 35 שנים.

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). 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 הוצה הנכה.

מענק נכות חד-פעמי – משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. שיעור המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום המשתמע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10% המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% – המענק מחושב לפי 215 חודשים.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן דוד אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

4. **שיקום מקצועי וכלכלי** – נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

5. **תגמול לתלויים** – משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.

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

התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

יתום משני הוריו שלפחות אחד מהם נספה 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 במארכ 2006 הוא 42,704 ש"ח).

יתום ששני הוריו נספו כתוצאה מפעולות איבה, וטרם מלאו לו 35 שנים, יהיה זכאי לתגמול של 80% מהתגמול המשולם ליתום עצמאי (גובה התגמול במארכ 2006 2,812 ש"ח) למשך 24 חודשים, בכפוף לתנאים מסוימים.

לתגמול חודשי קבוע זכאים 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 ל**שיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים 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.

בתיבה 5.7 מוצגים, לשם השוואה, התגמולים שמעניקה ממשלת בריטניה לנפגעי פעולות איבה שם, במסגרת התוכנית לפיצויי נפגעי פשיעה.

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.

5.7 תיבה

טיפול ממשלת בריטניה בנפגעי פעולות איבה בלונדון ב-7 ביולי 2005¹

הטיפול בנפגעים באירוע האיבה שהתרחש ב-7 ביולי 2005 בלונדון נעשה במסגרת התוכנית לפיצוי נפגעי פשיעה, 2001.

הפיצוי ניתן בידי סוכנות CRIMINAL INJURIES COMPENSATION AUTHORITY – CICA שפועלת על-פי חוק (1996).

התוכנית הממשלתית מעניקה פיצוי על כאב וסבל ומיועדת למי שנמנים עם אלה:

1. קורבנות פשיעה אלימה;
2. נפגעו פיסית או נפשית (או שניהם);
3. שהו באנגליה, סקוטלנד או ויילס בעת הפגיעה (לצפון אירלנד תוכנית מיוחדת);
4. נפגעו בחומרה המקנה לפחות את מינימום הפיצוי בתוכנית, לפי תעריף קבוע שעליו החליט הפרלמנט הבריטי;
5. הם תלויים או קרובים של אדם שנספה בפשיעה אלימה.

התוכנית כוללת 25 רמות פיצוי לפגיעות איבה שסכומיהן נעים מ-1,000 עד 250,000 לירות שטרלינג, בהתאם לסוג ולחומרת הפגיעה. אם יש אובדן הכנסות ו/או הוצאות מיוחדות, ניתן להוסיף עוד סכום של עד 250,000 לירות שטרלינג. הפיצוי המרבי בתוכנית הוא 500,000 לירות שטרלינג. אם יש יותר מליקוי אחד, התשלום הוא עבור עד 3 הליקויים העיקריים: 100% מסכום התעריף לליקוי העיקרי, 30% מסכום התעריף לפגיעה השנייה ו-15% מסכום התעריף לפגיעה השלישית.

במקרה של פגיעה קטלנית סכומי הפיצוי לתובעים (השאירים) הם קבועים.

¹ על-פי מקורות שצוטטו ע"י פרופ' דיוויד מאירס מביה"ס למשפטים באוניברסיטת קרדיף, בריטניה, בהרצאה שנשא בכנס באוניברסיטה העברית בירושלים (12.1.2006) בירושלים בנושא הטיפול בנפגעי פשיעה ואיבה.

הטיפול בנפגעי פעולות איבה בלונדון ב-7 ביולי 2005

ממשלת בריטניה קיבלה על עצמה להגיש טיפול יעיל, הוגן ורגיש לנפגעי האיבה. הסיוע מוגש לכל מי שנפגעו (אף אם הם זרים אך שהו בזירת האירוע) – לנפגעים עצמם, ליתומים, להורים שכולים ולבני זוג. הפיצוי מהסוכנות ניתן למי שנמנה עם אלה:

* **המשפחה הקרובה של מי שנספה בהתפוצצויות:** הורים, ילדים, בני זוג של הנפגע (גם מאותו מין). מלבד סכום הפיצוי שהוזכר לעיל, אם קרוב המשפחה היה תלוי כספית בנספה, הוא יקבל פיצוי על אובדן הכנסה והחזר הוצאות לסידורי קבורה. ילד עד גיל 18 יקבל תשלום של עד 2,000 לירות שטרלינג לשנה עבור "אובדן שירותי הורים". מקסימום התשלום בגין נספה באירועים הוא 500,000 לירות שטרלינג.

* **נפגעים אישית בהתפוצצויות,** אם הפגיעה היא יותר מחתכים ופציעות שטחיות. הפיצוי הוא עבור כאב וסבל, בטווח של 1,000-250,000 לירות שטרלינג, לפי סוג וחומרת הפגיעה. אם הפגיעה חמורה במידה כזו שאין הנפגע יכול לעבוד בתקופה העולה על 28 שבועות, ניתן גם פיצוי על אובדן הכנסה, הוצאות ריפוי וטיפול. התקרה לפיצוי זה היא 31,000 לירות שטרלינג לשנה. סך ההוצאות כולל הפיצוי עבור כאב וסבל לא יעלה על 500,000 לירות שטרלינג.

* **נפגעי טראומה,** כתוצאה ישירה מחשש סביר לפגיעה אישית או מוות בהתפוצצויות, ושאובחנה בידי רופא או פסיכיאטר. מדובר באנשים שהיו ברכבות התחתיות או שהיו בכיכר טוויסטוק בזמן ההתפוצצויות ואשר האירוע גרם להם טראומה מאובחנת. התשלום הוא בטווח של בין 1,000 לירות שטרלינג ל"חרדה נפשית זמנית" או "הלם" לבין 27,000 לירות שטרלינג לנכות טראומה צמיתה. כמו כן יש זכאות לפיצוי בגין אובדן הכנסה או טיפול רפואי אם אי הכושר יותר מ-28 שבועות. תקרת הפיצוי היא 500,000 לירות שטרלינג. בנוסף, נפגעים זכאים לקבל שירותי בריאות, סעד ושיקום תעסוקתי משירותי הרווחה באנגליה, מעבר לפיצוי זה.

נפגע פיזית ונפשית כאחד מקבל פיצוי על החלק הנפשי רק אם סכום הפיצוי עבורו עולה על הפיצוי הפיזי, לפי התעריף.

התביעה לקבלת פיצוי יכולה להתקבל עד שנתיים לאחר האירוע. בירור הזכאות לפיצוי נעשה בתהליך קצר, אולם קביעת גובה הפיצוי לכאב ולסבל וכן לאובדן הכנסה היא ממושכת יותר, ובהתאם לחומרת הפגיעה. השלב הראשון של הטיפול בתביעה הוא בירור עם המשטרה האם למשטרה ידוע על האירוע שבו נפגע התובע, והאם התובע אכן נפגע באירוע זה. בנוסף, נדרש בירור עם הרופא או בית החולים שטיפל בפצוע. ניתן לקבל סיוע ביניים אם יש אישור מהמשטרה או מבית החולים, אם ברור שחומרת הפגיעה תקנה תשלום שהוא מעל מינימום הפיצוי, ואם התביעה לא נדחת מסיבה אחרת. אם הפגיעה היא נפשית, קביעת הפיצוי עשויה להיות מורכבת יותר, הן בגלל הצורך באבחנה מדויקת והן בגלל הצורך להראות שלנפגע היה חשש סביר להיפגע, ובשל חשש זה הוא סובל מטראומה.

בעוד שבאנגליה הטיפול בנפגעי פשיעה זהה לטיפול בנפגעי טרור, בישראל יש הבחנה בין נפגעים אלה.

בישראל, נפגעי איבה זכאים לסיוע המוגדר בחוק התגמולים לנפגעי איבה תש"ל-1970 (ינאי, פריאור ובר 2005²). לעומתם, לנפגעי פשיעה, ולו אלימה, אין מענים בחוק. נפגעי פשיעה אלימה, כמו כל אזרח אחר, זכאים לקבל טיפול רפואי במסגרת סל שירותי בריאות זכאים לתבוע גמלאות מתוכניות המוסד לביטוח לאומי.

לעתים מפנה משטרת ישראל נפגעי עבירה לקבלת טיפול בלשכות הרווחה העירוניות, אולם לא תמיד נפגעים אלה מגיעים לטיפול לשכות הרווחה. אם הם מגיעים, ספק אם יש ללשכות העירוניות להציע לנפגע ולמשפחתו מענה מקיף ומיין כנדרש. כיום אין לשירותי הרווחה הוראות ספציפיות, כללים ואמצעים לסייע לנפגעי עבירה (ינאי, 2004³).

בישראל, רק לפני כמה שנים החל דיון (חקיקתי) בנושא נפגעי העבירה. בשנת 2001 התקבל בכנסת חוק זכויות נפגעי עבירה. חוק זה עוסק באופן מקיף בזכויותיהם של מי שנפגעו מעבירות פליליות, בעיקר בכל הקשור להליך החקירה, למשפט ולריצוי העונש

² ינאי, א. פריאור, ר. ובר, ש. (2005). נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע. ירושלים, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (דו"ח מחקר).

³ ינאי, א. (2004). נפגעי עבירות אלימות: סוגיות של מתן סיוע ופיצוי בשירותי הרווחה המקומיים. ירושלים, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד (דו"ח מחקר).

של מי שחשוד או נאשם בביצוע העבירה. החוק מפרט את זכויותיו של נפגע העבירה, כגון זכותו לקבל מידע על ההליך הפלילי, להיות נוכח בדיון הנערך בדלתיים סגורות או להביע עמדה בעניין עיכוב תהליכים, הסדר טיעון, ועדת שחרורים או חנינה. החוק אינו עוסק בפיצויים הניתנים לנפגעי עבירה ובכך אין הוא מקנה לנפגעים אלה פיצוי גבוה יותר מהמוקנה בחוקים הקיימים. נושא זה עלה באחרונה בדיונים בכנסת, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד המשפטים, ומתגבשת הצעת חוק אשר תיתן בשלב הראשון מענה לפיצוי לילדים נפגעי עבירה ולאחר מכן גם למבוגרים נפגעי עבירה.

5.7.3 פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. ריכוז הנתונים החל להתבצע 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 התאפיינו אמנם במספר גבוה של פעולות איבה, אולם חלה ירידה מתמשכת במספר זה עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרן 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. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים קשים.

לוח 1: מספר אירועי איבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי איבה לפי שנים, 1947-2005

שנת פגיעה*	מספר אירועים	מספר נפגעים	
		סך הכול	פצועים
סך הכול	2,790	12,749	11,208
1947-1957	143	198	155
1958-1976	348	653	469
1977-1993	676	1,193	854
1994-1998	608	2,026	1,837
1999	53	144	137
2000	187	487	462
2001	297	2,077	1,904
2002	179	3,195	2,893
2003	120	1,331	1,179
2004	123	912	827
2005	56	533	491

* 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.

5.7.4 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-35% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2005 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 28% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) היא כ-86.5 יום. במקרים מסוימים 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-14,580 ש"ח (169 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 עד למקסימום הקבוע בחוק.
- * מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי, למספר הילדים ולגילם. 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, 2005

מעסיקים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	נפגעים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	סך הכול	ימי אי-כושר
27	240	267	סך הכול
6	93	99	1-30 יום
5	69	74	31-90 יום
16	78	94	91 ומעלה

5.7.5 נכים המקבלים תגמול

בשנת 2005 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש כ-2,753 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 ניתן לראות גידול מדורג של מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2000 עד 2005. בין הנכים המקבלים תגמולים כ-535 נכים שדרגת נכותם היתה בין 10% ל-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קבלו תגמול חודשי, ומ-1996 מענקים חד פעמיים בלבד.

לוח 3: נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2000-2005

2005	2004	2003	2002	2001	2000	דרגת הנכות
2,753	2,500	2,195	1,807	1,720	1,692	(אחוזים) סך הכול
1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	1,166	עד 39
196	168	152	139	126	124	40-49
213	198	185	170	163	161	50-59
192	181	168	153	153	149	60-79
76	66	56	51	41	41	80-99
90	88	95	87	61	51	100

לוח 4: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2005, לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
1,272	1,608	2,880	סך הכול – מספרים
100.0	100.0	100.0	באחוזים
24.4	25.2	23.3	עד 19
21.9	22.9	20.7	20-29
26.4	26.6	26.3	30-44
22.2	20.3	24.5	45-64
5.1	5.0	5.2	+65

מלוחות מס' 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 56% ממקבלי התגמול הם גברים, וקבוצת הגיל הפגיעה ביותר היא 30-44.

הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (73%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%). 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 2005, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם, במחירי 2005

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד הנכה
2,438	2,880	סך הכול*
2,307	2,101	רגיל
11,307	107	נצרך
6,319	57	מחוסר פרנסה
2,043	24	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
***	585	נכה בדרגה 10%-19%

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

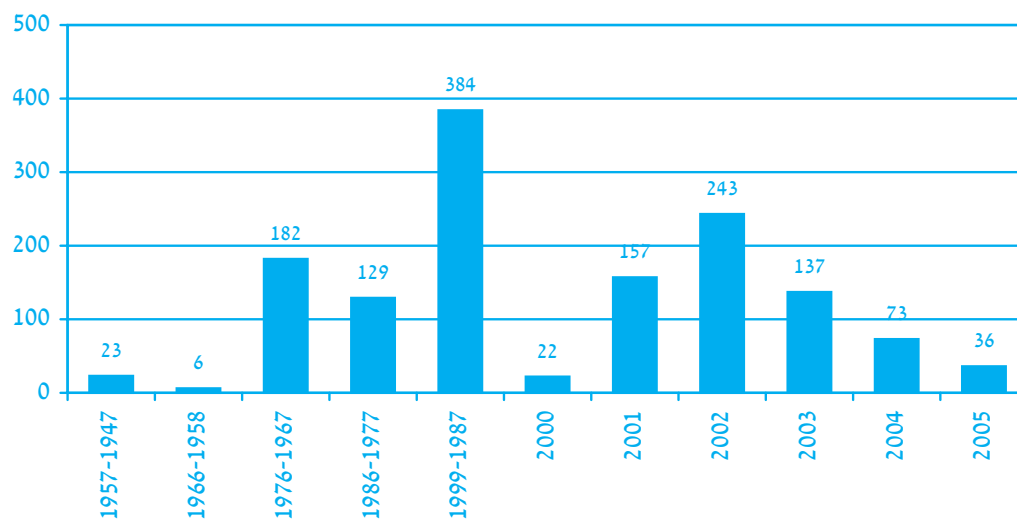
** כולל 6 נכים במעמד אחר.

*** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

5.7.6 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.

תרשים א': הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2005, לפי שנת פטירה



לוח 7: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2005, לפי מין והגיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
457	935	1,392	סך הכול - מספרים
100.0	100.0	100.0	אחוזים
28.0	14.2	18.8	עד 18
24.7	20.0	21.6	19-29
26.9	39.9	35.6	30-49
14.0	17.1	16.1	50-64
5.7	8.3	7.5	+65
0.7	0.4	0.5	לא ידוע

בשנת 2005 נספו 42 בני אדם בפעולות איבה, ועד דצמבר 2005 כבר שולמו תגמולים למשפחות של 36 מנספים אלו. בגין 1,392 נספים שולמו בדצמבר 2005 תגמולים ל-1,815 הרכבי משפחה – ביניהם כ-51% 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 2005, לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי, במחירי 2005

יתר ההטבות**	תגמול חודשי*	סך התגמולים	מספרים	הרכב המשפחה
431	5,825	6,256	1,815	סך הכול
87	6,095	6,182	29	אלמנה שאין עמם ילדים
180	6,843	7,023	403	אלמנה שילדיהם בגרו
84	9,182	9,266	267	אלמנה עם ילדים
0	3,385	3,385	50	יתומים עצמאיים***
232	4,750	4,982	931	הורים שכולים
0	1,794	1,794	135	אחר

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

** ללא הטבות חד-פעמיות.

*** תגמול בנובמבר 2005 מאחר שבדצמבר היו תשלומים רטרואקטיביים הקשורים לתיקוני החקיקה שהוזכרו בחלק הכללי, ושתחולתם מספטמבר 2005.

לוח 9: היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000 – 2005 (באלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2005	מחירים שוטפים	שנה
-	164,873	151,824	2000
31.9%	217,542	202,567	2001
41.0%	306,835	302,000	2002
15.1%	351,655	348,536	2003
-2.3%	343,407	339,000	2004
1.9%	350,000	350,000	2005

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.

משנת 1995 עד 2005 גדלו התשלומים לענף איבה פי 3.6 כמעט. בשנים 1997-2000 היה גידול הדרגתי בתשלומים, ומשנת 2001 חלה עלייה תלולה. בשנת 2005 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-350 מיליון ש"ח לגמלאות שונות – בכסף או בעין. סכום זה נמוך בכ-2% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2004.

5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות

5.8.1 כללי

אנשים עם נכויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמנות (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים לשיקום מקצועי – תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית. השירותים הניתנים במסגרת השיקום 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 דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

זכאים לשיקום מקצועי:

נכה כללי – לפי חוק ביטוח נכות משנת 1974, 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 – לפי חוק נפגעי עבודה משנת 1954, 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 – משנת 1970 זכאי לשיקום מקצועי נפגע איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-20% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן

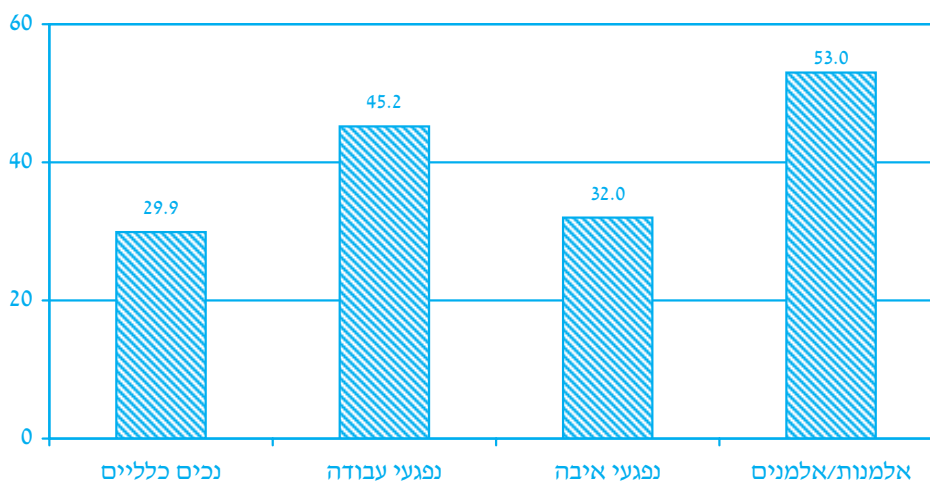
מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

אלמנה – משנת 1968 זכאים להכשרה מקצועית אלמנה/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-2005 והגיע לכ-10,200 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 (ראו להלן תיבה 5.8: "הטיפול באוכלוסייה עם לקות נפשית"). שנת 2005 התאפיינה בעלייה בשיעור נפגעי איבה לעומת השנתיים שקדמו לה, שבהן ניכרה ירידה ניכרת בנפגעי איבה עקב צמצום במספר פיגועי טרור.

תרשים א': הפונים לשיקום בשנים 1996-2005 (מספרים מוחלטים)



תיבה 5.8

הטיפול באוכלוסייה עם לקות נפשית¹

אנשים עם נכויות נפשיות מהווים כרבע מקרב כלל הפונים לשיקום. זוהי הקבוצה הגדולה ביותר בהשוואה לבעלי נכויות אחרות (שיתוקים, פגיעות גפיים ובעמוד השדרה וכו'). הם שונים במאפייניהם הדמוגרפיים ובמאפייני הנכות.

מנתוני הפונים לשיקום בשנת 2005 עולה כי כ-2/3 היו צעירים עד גיל 35, לעומת כ-45% מקרב בעלי הנכויות האחרות. מרביתם (כ-2/3) לא הקימו משפחה והם חיו בגפם, לעומת כמחצית מבעלי הנכויות האחרות, שהיו נשואים. כצפוי, שיעורם של מי שלמדו במסגרות מיוחדות היה בקירוב כפול מאשר בקרב האחרים – 23% לעומת 13%. למרבית האנשים עם הנכות הנפשית נקבעו 40%-60% נכות רפואית, ובייחוד יש לציין את חלקם הקטן (7%) של בעלי אחוזי נכות מרביים. בקרב בעלי הנכויות האחרות חלקם היה גדול יותר (17%).

הנתונים הללו, ובייחוד גילם הצעיר יחסית ואחוזי הנכות הרפואית שנקבעו להם, לא מונעים מחלקם להשתלב בחיי הקהילה. חלקם אכן השתתפו בתוכניות שיקום מיוחדות במסגרת יישומו של חוק שיקום חולי נפש בקהילה.

יישומו של חוק שיקום חולי נפש בקהילה (2000) מהווה אבן דרך בהתייחסותה של החברה הישראלית לאנשים המתמודדים עם לקות נפשית. במסגרת זו הוצאו לקהילה בתהליך מדורג ובמשך כ-5 שנים אלפי אנשים מבתי חולים פסיכיאטרים שבהם שהו לאשפוז כרוני וממושך. נוסף על כך מושקע מאמץ בקיצור האשפוז האקוטי ובמניעת אשפוזים חוזרים.

כדי להשיג יעדים אלו, הוקם במשרד הבריאות מטה ראשי המרכז את יישום סל השיקום בכל תחומי החיים, כולל בתחום התעסוקה. החוק האמור מקנה למי שזכאי לשירותי הסל, מגוון של שירותים לאורך הרצף התעסוקתי – כולל מעון יום שיקומי, מועדון תעסוקתי, תעסוקה מוגנת ונתמכת והשלמת השכלה. המחוקק גם קבע שכל מי שתפקודו וכישוריו

¹ הוכן על ידי ד"ר נירה דנגור, אגף השיקום, המוסד לביטוח לאומי.

מאפשרים לו למצות זכאות לשיקום מקצועי בביטוח לאומי יופנה לטיפולן של המחלקות לשיקום בסניפים.

לאחר 5 שנים להפעלת החוק, יותר מ-14,000 אזרחים נהנים מרכיבים שונים של סל השיקום, וחלק לא מבוטל מהם מופנה למיזוי זכאות לשיקום מקצועי במוסד לביטוח לאומי.

אגף השיקום החליט על ביצוע כמה תוכניות מיוחדות לאוכלוסייה עם לקות נפשית בתחום השיקום המקצועי. להלן אחדות מהן:

1. סדנת מעברים – בשיתוף בריאות הנפש במשרד הבריאות ובית לוויןשטיין. במסגרת הסדנה, שבה השתתפו עד עתה 100 אנשים, נעשו התאמות מיוחדות בתחום האבחון התעסוקתי, ההכשרה המקצועית ושירותי ההשמה. למשל, אדם לא נקלט ישירות למסלול הכשרה מקצועית אלא עובר דרך סדנת קלט הכוללת בעיקר הקניית כישורי חיים, שיפור מיומנויות קוגניטיביות ושיפור מיומנויות תקשורת בין אישית.

2. קורס סוקרי איכות – הקורס החל באוקטובר 1995 והוא מיועד להכשיר כ-15 איש עם לקות נפשית הזכאים לשיקום, לערוך סקרי שביעות רצון בקרב הלקוחות של סל השיקום..

3. השכלה נתמכת – פרויקט משותף לקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, למשרד הבריאות/בריאות הנפש, לעמותת "רעות", ולאוניברסיטאות ירושלים וחיפה. הפרויקט נועד להסיר מחסומים ומכשולים ולחדד כישורי למידה ויכולת עמידה במטלות כך שמתתפי התוכנית יסיימו בהצלחה את לימודיהם. הפרויקט נמצא בשנתו השלישית, ובמסגרתו אנשים עם נכות נפשית (חלקם זכאי שיקום בביטוח לאומי) מקבלים שירותי תמיכה וחונכות מסטודנטים.

אין ספק שהטיפול בקבוצה מיוחדת זו דורש שיתוף פעולה ותיאום בין גורמים רבים, הן בתוך המוסד והן מחוץ לו, אך הדרך שנעשתה עד כה מלמדת שאפשר לשנות ולהשתנות כדי לספק ובהצלחה צרכים של אוכלוסיות מיוחדות.

לוח 1: פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-2005

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
2003	7.5	4.9	11.1	76.4	100.0	7,268
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

59% מהפונים לשיקום בשנת 2005 היו גברים. הם היוו רוב (90%) 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), 2005

מין	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
סך הכול	920	598	1,535	7,164	100.0	10,226
גברים	11.9	46.2	90.5	59.6	59.1	6,047
נשים	88.1	53.9	9.5	40.4	40.9	4,179

מלוח 3 עולה שרוב הפונים לשיקום (כשני שלישים) היו בגיל העבודה, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשילוב של הפונים במעגל העבודה. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 35 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), 2005

גיל	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכול	10,226	100.0	7,164	1,535	598
עד 17	82	0.8	-	-	13.0
18-25	1,991	19.5	24.9	5.0	19.2
26-35	2,397	23.4	26.0	21.9	14.6
36-45	2,335	22.8	22.0	27.0	15.4
46-64	3,259	31.9	26.9	41.0	24.6
65 ומעלה	162	1.6	-	4.9	13.2
גיל ממוצע (שנים)	40		35	42	37
			46		

5.8.3 מסיימי טיפול שיקומי

לוח 4 מורה על גידול של כ-52% במסיימי טיפול שיקומי בשנים 2000-2005, (7,966 לעומת 12,131 בהתאמה). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר

בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, למעט שינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2005 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול היה כפול מזה של 2004.

לוח 4: מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2005-2000

שנה	ענף			סך הכול		
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוז גידול	מספרים	אחוזים
2000	1.5	13.7	75.8	12.8	7,966	100.0
2001	4.9	13.2	73.0	--	8,591	100.0
2002	6.2	12.3	73.9	3.1	8,859	100.0
2003	5.6	11.5	74.9	13.7	10,072	100.0
2004	4.1	11.8	76.3	2.7	10,341	100.0
2005	8.7	14.5	68.7	14.8	12,131	100.0

בהתאם למנדט שלפיו פועלת מחלקת השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים לשלבם 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 2005 השתתפו בתוכנית זו 15% מהמשתקמים.
- הכשרה מקצועית, הכוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדוידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי עבודה, בעלי

מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 23% מהמשתקמים בשנת 2005 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. כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2005 בשירותי השמה. נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (24% לעומת 13%, בהתאמה).

- מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות של אנשים עם נכויות ממעגל העבודה. ניתנים ל-42% מהמשתקמים ב-2005.

- 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-2005 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (49%) ונפגעי עבודה (24%).

- 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-2005 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-2005 ליותר ממחצית המשתקמים.

לוח 5: מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2005

תוכנית טיפול	סך הכול*	ענף		
		נפגעי נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סה"כ מסיימי טיפול	11,829	8,129	1,702	1,031
טרום הכשרה	14.8	17.2	12.0	3.9
הכשרה מקצועית	23.1	25.2	21.5	6.6
סיוע בהשמה	19.5	23.9	13.5	1.5
הפניה לתעסוקה מוגנת	2.0	2.9	0.6	-
טיפול פסיכולוגי	2.4	-	-	27.2
מעקב ואחזקה	42.4	40.4	39.4	72.6
טיפול קבוצתי-אישי	18.2	16.4	12.5	40.9
סיוע כספי	10.8	3.3	23.9	48.6
אבחון	58.8	65.4	61.5	15.7
ייעוץ קצר מועד בלבד	16.9	15.8	17.0	9.2

* 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 2005 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה יותר מאשר נכים כלליים (45% לעומת 30%, בהתאמה). אחרי הכול הללו באים ממעגל העבודה.

תרשים ב': השתלבות מסיימי טיפול שיקומי בעבודה לפי ענף (אחוזים), 2005

5.8.4 תשלומים נלווים לטיפול שיקומי

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; מימון 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 עלו ריאלית בכ-9%.

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 שבו ניכר הגידול ב-2005 לעומת אשתקד – גידול של כ-10%.

לוח 6: התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף (באלפי ש"ח), 2000-2005

שנה	סך הכול	מחירי 2005			
		נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה	אלמנות/אלמנים
2000	134,264	87,575	28,164	8,102	9,459
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

* ביחס לשנה קודמת.

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2005 היתה בקירוב כפולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 8 (22 אלף ש"ח לעומת 14 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים

המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 21,000 ש"ח). אלה גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגע איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור משתקמים אחרים.

לוח 7: סך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג תשלום, (מחירי 2005) 2005-2000

סוג התשלום						סך הכול (בש"ח)	שנה
הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד		
4,564	1,571	3,881	12,186	30,625	69,916	132,264	2000
7,021	2,297	4,543	12,345	33,132	69,891	139,793	2001
13,855	3,278	5,171	11,800	39,688	87,443	167,077	2002
12,349	2,530	4,404	10,500	39,230	83,361	157,715	2003
25,324	3,261	10,142	10,488	34,910	102,865	189,904	2004
26,584	2,934	11,275	10,300	39,231	113,315	206,855	2005

לוח 8: תשלומים ממוצעים* למשתקם בטיפול בשנת 2005, 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		
17,150	24,996	22,211	13,890	16,544	סך הכול
8,690	16,527	10,673	9,473	10,293	שכר לימוד
10,684	17,995	21,093	10,223	12,546	דמי שיקום / מחיה
1,377	1,395	1,457	1,283	1,314	נסיעות
802	673	3,692	5,829	4,913	מכשירים
1,867	16,000	14,911	6,430	6,778	שכר דירה
17,366	23,723	32,985	3,797	20,720	הוצאות אחרות

* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2005.

5.9 ביטוח אבטלה

5.9.1 מבוא

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוחית 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 האלה:

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 175-50 ימים, והכול בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטל המשתתף בהכשרה מקצועית זכאי לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים, למעט מובטלים 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 המיצוי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים הבאים:

- * 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 7,687 ש"ח (במחירי 2005). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

5.9.2 נתונים ומגמות

תמונת המצב של שוק העבודה בשנת 2005 מלמדת על הימשכות השיפור בתעסוקה והצטמצמות ממדי האבטלה. ברבע הראשון של 2004 הגיע שיעור האבטלה לשיא ועמד על 10.9%, ואולם מאז התהפכה המגמה לירידה עקבית שהגיעה ל-9.2% ברבע הראשון של 2005 ול-8.8% ברבע האחרון של שנה זו. בראייה שנתית עמד ממוצע שיעור האבטלה ב-2005 על 9% לעומת 10.4% ב-2004 ו-10.7% ב-2003. מגמה נוספת שנצפתה ב-2005 היא

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

העלייה המתונה הנוספת בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, שהגיע ל-55.2%. מספר המשתתפים בכוח העבודה גדל ב-2005 ב-2.3%, אך מספר המועסקים נסק בכ-4% – תוספת של כ-93 אלף מועסקים. כשליש מתוספת המועסקים (כ-30 אלף) נקלט במשרה חלקית.

ההשוואה בין נשים לגברים מלמדת שבניגוד ל-2004, שנת 2005 היטיבה יותר עם הנשים: שיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה הוסיף לעלות – מ-49.6% ב-2004 ל-50.0% ב-2005 (לעומת יציבות ברמה של 60.6% בקרב הגברים), ומספר המועסקות נסק ב-4.8% – תוספת של כ-53 אלף מועסקות. כתוצאה מכך ירד שיעור האבטלה בקרב נשים מ-11.4% ב-2004 ל-9.5% ב-2005 (ירידה של כ-17%). הירידה בשיעור האבטלה בקרב גברים היתה מתונה יותר – מ-9.5% ל-8.5%, בהתאמה (ירידה של כ-10%).

ראויים לציון שני נתונים נוספים הנוגעים לתעסוקת נשים: האחד הוא שב-2004 כמעט כל הנשים ש"נוספו" למעגל המועסקות הועסקו במשרה חלקית (26 אלף מתוך 28 אלף), ואילו ב-2005 רק קצת מעל מחצית מתוספת המועסקות נקלט במשרה חלקית (כ-29 אלף מתוך כ-53 אלף). התוספת למספר המשרות החלקיות ב-2005 נבעה רק מהנשים, שכן כמעט כל תוספת המועסקים מקרב הגברים נקלטה במשרה מלאה. הנתון השני מעיד על הגידול במספר הנשים המועסקות, אך שנעדרו זמנית מעבודתן. מספר זה גדל ב-2005 בכ-7%, וגידול זה מסביר קרוב לחמישית מהעלייה בכלל המועסקות (כ-9 אלפים מתוך כ-53 אלף מועסקות נוספות).

הצמיחה המרשימה ב-2005, שלווה בהתרחבות התעסוקה כמעט בכל ענפי המשק, היא הגורם העיקרי להצטמצמות ממדי האבטלה במשק. שיעורי האבטלה חשופים לגורמים נוספים כמו היקף העובדים הזרים ושינויי חקיקה במערכת הרווחה. מספרם של העובדים הזרים פחת בהתמדה בשנים 2002-2004, אך נראה כי מגמה זו נעצרה ב-2005. ייתכן גם כי יישום החוק לשילוב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בארבעה אזורים ניסוי תרם לגידול בתעסוקה, אם כי המידע העומד לרשותנו בעת כתיבת שורות אלו לגבי מהות ההשמות המדווחות בידי מרכזי התעסוקה אינו רב.

לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים, והוא מלמד יותר מכל עד כמה הובילה החקיקה המחמירה בביטוח אבטלה להצטמקות היקף המובטלים הזכאים לדמי אבטלה. במקביל להתרחבות ממדי האבטלה בשנים 2002-2003 צנח שיעור מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים מכ-45% ב-2001 לכ-21% ב-2004. ב-2004 נותר מספר הבלתי מועסקים כמעט ללא שינוי, אך שיעור מקבלי דמי אבטלה ירד בכ-17%. לעומת זאת, ב-2005 ירד כאמור מספר הבלתי מועסקים, אך מספר מקבלי דמי אבטלה נותר ללא שינוי, ולפיכך עלה שיעורם מכלל הבלתי מועסקים לכ-24%. התפתחויות אלו משקפות את התרופפות הקשר בין רמת האבטלה לביטוח אבטלה, ויש לשער כי מספרם של מקבלי דמי אבטלה יהיה תלוי יותר מאשר בעבר בהרכב המובטלים לפי משך עבודתם ערב האבטלה. כלומר הזיקה בין שוק העבודה לביטוח אבטלה תבוא לידי ביטוי בעיקר כשמדובר בעובדים שאינם זמניים והעומדים בתנאי תקופת האכשרה החדשים.

על פי השערה זו היציבות שנצפתה ב-2005 במספר מקבלי דמי אבטלה מוסברת בכך שבהשוואה ל-2004, ב-2005 עלה שיעור הבלתי מועסקים עם היסטוריית תעסוקה המאפשרת להם לעמוד בתקופת האכשרה. הנתונים מסקר כוח אדם על עליית שיעור הבלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים האחרונים (מ-41% ב-2004 ל-43.4% ב-2005) יכולה לתמוך בהשערה זו.

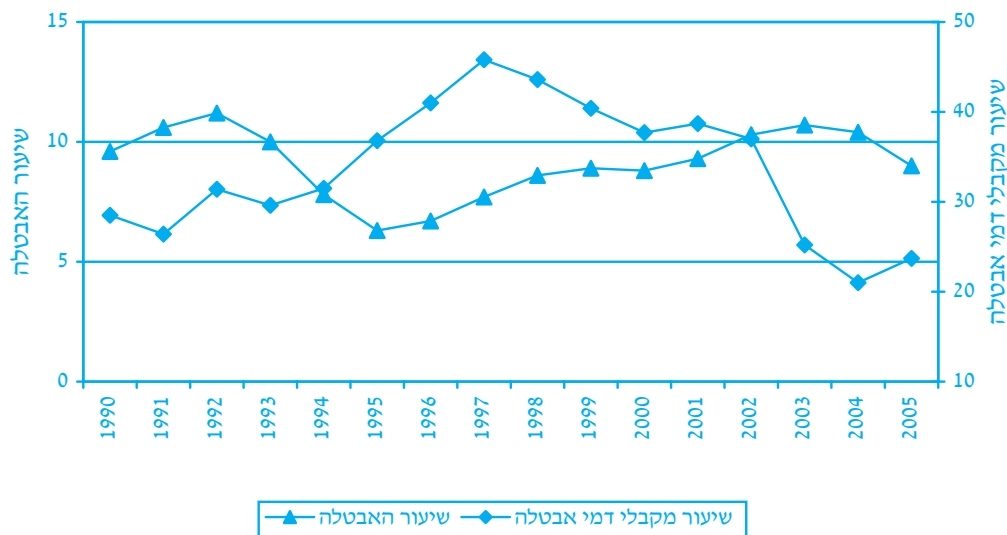
לוח 1: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2002-2005

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

* 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. תיבה 5.9 א' מרחיבה את היריעה ומציגה את השיעור של מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים לפי מאפיינים נבחרים.

תרשים א': שיעורי אבטלה ומקבלי דמי אבטלה לאורך זמן



תיבה 5.9 א'

שיעור המקבלים דמי אבטלה לפי מאפיינים נבחרים של המובטלים: 2004 לעומת 2001

2004 היא שנה שבה כל המובטלים היו זכאים לדמי אבטלה לפי הכללים המחמירים שהונהגו בביטוח אבטלה בשנים 2002-2003. במעבר מ-2001 ל-2004, השיעור של מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים צנח מכ-45% לכ-21%. זוהי ירידה של 53%. התפתחות זו אפיינה את אוכלוסיית המובטלים על קבוצותיה השונות, אם כי בעוצמה שונה. הלוח בתיבה זו מציג את שיעורם של מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים (להלן שיעור המקבלים) לפי מין, גיל, שנות השכלה, ותק בארץ ומחוז מגורים בשנים 2001 ו-2004¹. מנתוני הלוח עולות המסקנות הבאות:

* ב-2001 שיעור המקבלים בקרב נשים היה גבוה אך במעט מזה שבקרב גברים. גם עוצמת הירידה בשיעור המקבלים ב-2004 היתה חזקה קצת יותר אצל הנשים. בסך הכול ההבדלים לפי מין אינם ניכרים.

* שיעור המקבלים דמי אבטלה הוא הנמוך ביותר בקבוצת הגיל 18-24 (מחצית מהשיעור של קבוצות גיל הביניים, 26% לעומת ממוצע של 53%), אך שתי קבוצות הגיל הצעירות סבלו מעוצמת הירידה החזקה ביותר בשיעור המקבלים ב-2004 – כ-60% לעומת כ-45% בשתי קבוצות הגיל המבוגרות. ב-2004 התחדד הדפוס שבו שיעור המקבלים עולה באופן ברור עם הגיל – מ-11% בקבוצת הגיל 18-24 ל-35% בקבוצת הגיל 55 שנה ויותר.

* שיעור המקבלים בקרב המובטלים עם 0-8 שנות לימוד היה גבוה במיוחד ב-2001 – כ-85%, אך עוצמת הירידה בו ב-2004 היתה הבולטת ביותר (62%). ב-2004 הגיע שיעור המקבלים בקרב קבוצה זו ל-32%, שיעור הגבוה עדיין מהממוצע הכללי ומזה שבכל קבוצות השכלה האחרות. ב-2004 נותר הדפוס שלפיו שיעור המקבלים יורד עם עליית שנות הלימוד בשלוש הקבוצות הראשונות ואחר כך עולה שוב בקבוצת

¹ בעת הכנת הסקירה לא היו בידינו נתונים על המאפיינים של הבלתי מועסקים ב-2005.

המובטלים בעלי 16 שנות לימוד ויותר. עם זאת הסתמנה מגמה מסוימת של צמצום ההבדלים בין קבוצות המובטלים לפי השכלה.

* שיעור המקבלים בקרב העולים גבוה מזה שבקרב הוותיקים (55% לעומת 42% ב-2001), אך לא נצפו הבדלים בעוצמת הירידה בשיעור זה בין 2001 ל-2004 (כ-43%). לפיכך, ב-2004 נותר הפער שבין העולים לוותיקים.

* ב-2001 נצפו הבדלים גדולים למדי בשיעור המקבלים לפי מחוז המגורים של המובטלים: שיעור המקבלים הנמוך ביותר נרשם בירושלים (כ-30%) והגבוהים ביותר – במחוז הצפון ובמחוז הדרום (כ-54% וכ-50%, בהתאמה). עוצמת הירידה בשיעור זה 2001 ל-2004 בלטה במחוזות הצפון והדרום (ירידה של כ-60%). ב-2004 הצטמצמו מאוד ההבדלים בשיעור המקבלים בין המחוזות השונים ושיעור זה נע בתחום צר בלבד – בין 18% בירושלים ל-23% בחיפה.

לסיכום, הממצאים מעידים שוב שההחמרה בתנאי הזכאות לאבטלה – ובעיקר הארכת תקופת האכשרה – פגעו בכל קבוצות המובטלים ובמיוחד בחוליות החלשות יותר של שוק העבודה; הצעירים, חסרי השכלה והמתגוררים באזורים הסובלים משיעורי אבטלה גבוהים.

שיעור מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק לפי מאפיינים נבחרים

שיעור הירידה	2004	2001	מאפייני המובטל
53.0	21.0	44.7	סך הכול
			<u>מין</u>
54.9	20.5	45.5	אישה
51.1	21.5	44.0	גבר
			<u>גיל</u>
56.5	11.1	25.7	24-18
61.1	19.9	51.0	34-25
56.6	24.7	57.0	44-35
45.8	28.5	52.7	54-45
43.1	34.5	60.6	+55
			<u>מספר שנות לימוד</u>
61.7	32.4	84.5	8-0
52.2	20.0	41.9	12-9
50.7	16.7	33.9	15-13
50.2	25.1	50.5	+16
			<u>ותק בארץ</u>
42.1	31.8	55.0	עולים
43.9	23.6	42.1	ותיקים
			<u>מחוז מגורים</u>
39.8	17.9	29.7	ירושלים
61.7	20.6	53.7	הצפון
49.7	23.2	46.1	חיפה
51.6	20.7	42.8	המרכז
47.4	22.0	41.8	תל אביב
58.7	20.3	49.1	הדרום

5.9.2 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 עבודת אבטחה התווספה 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 ב-2005: על אף השיפור הניכר יותר במצב התעסוקה במשק במהלך 2005 מספרם גדל בכ-18% והגיע לכ-6,500 בממוצע לחודש. תרשים ב' מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק.

לוח 2: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2005-2000

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	

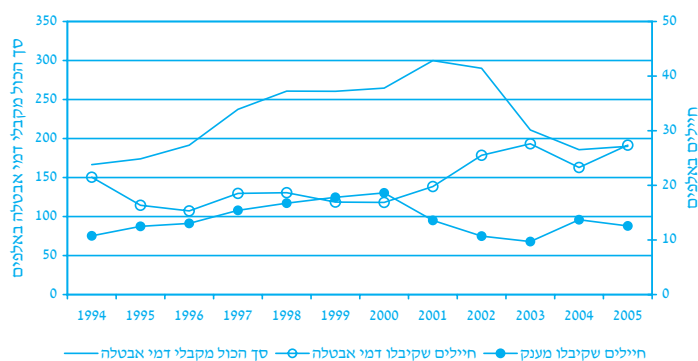
סך הכול

-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

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

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



לעומת העלייה במספרם של החיילים המשוחררים, ב-2005 נצפתה ירידה קלה בלבד (אחוז אחד) במספר מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים טרם אבטלתם, וזאת בממוצע לחודש. יציבות זו עומדת בניגוד למגמת הירידה החדה שאפיינה את השנים 2002-2004. תיבה 5.9 ב' מציגה היבט נוסף של השפעת תיקוני החקיקה על היקף המקבלים דמי אבטלה, באמצעות תופעת המובטלים החוזרים למעגל מקבלי דמי אבטלה. הירידה בשיעור החוזרים תרמה אף היא לירידה במספר המקבלים.

לוח 3: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה 2 (אחוזים), 2005-2000

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

נתוני לוח 3 מראים על התייצבות בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם (25%) 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.

5.9.4 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-2004 גם בשנת 2005 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-100 ימים ב-2005 ולמי שמתתפים בהכשרה מקצועית התקצר משך התשלום מ-114 יום ל-108 יום. נתונים אלה מראים 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 הן בקרב מקבלי דמי אבטלה שעבדו ערב אבטלתם והן בקרב החיילים המשוחררים. התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נובעת בעיקר מירידת חלקם של מקבלי דמי אבטלה שקיבלו דמי אבטלה למשך 138 ימים או יותר – שלוותה בעליית חלקם של אלה שקיבלו דמי אבטלה למשך תקופה של עד 50 יום.

גם בקרב המובטלים שחזרו לקבל דמי אבטלה אנו עדים לירידה במשך התשלום כפי שמוצג בתיבה 5.9 ב'.⁷

התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נזקפת גם היא, ככל הנראה, לשיפור במצב התעסוקה במשק, שכן לא נצפו בין 2004 ל-2005 הבדלים בהרכב מקבלי דמי אבטלה לפי גיל ומצב משפחתי. גם נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס מורים על ירידה בשיעור הבלתי מועסקים שחיפשו עבודה במשך 27 שבועות ויותר – מ-41.8% מכלל הבלתי מועסקים ב-2004 ל-40.3% ב-2005.

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

⁵ ראו הערה 2 בעמוד 359.

⁶ עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית.

תיבה 5.9ב'

שינויי חקיקה למובטלים החוזרים למעגל מקבלי דמי אבטלה

בשנים 2000-2003 הונהגה חקיקה מקיפה בביטוח אבטלה: דמי האבטלה הופחתו, התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה והתנאים לקבלתם הוקשחו, בעיקר באמצעות הארכת תקופת האכשרה וצמצום הזכאות למובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה או למובטלים בהכשרה מקצועית. כמה מתיקוני החקיקה נגעו למובטלים צעירים למדי (עד גיל 35 או 40 שנה) ואחרים נגעו לכלל המובטלים.¹

החקיקה של השנים האחרונות, ובייחוד זו שהונהגה ב-2002, הובילה לירידה חדה במספר הזכאים לדמי אבטלה ולשינויים במאפייניהם וכן לקיצור השהות של מובטלים במערכת אבטלה. בתיבה זו מוצגים ממצאים על היקף התופעה של החוזרים למעגל דמי אבטלה לפני שינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2002-2003 ולאחריהם. אם מתמקדים במובטלים שלא השתתפו בהכשרה מקצועית, הרי ששינוי החקיקה היחיד אשר עשוי להשפיע על החזרה למעגל מקבלי דמי אבטלה של מובטלים מעל גיל 40 הוא ההחמרה בתקופת האכשרה.² לעומת זאת, החזרה למערכת אבטלה של קבוצת המובטלים עד גיל 40 הושפעה, ככל הנראה, מכל שינויי החקיקה (ההחמרה בתקופת אכשרה, צמצום הזכאות לחזור ולקבל דמי אבטלה בפרק זמן של 4 שנים וקיצור משך התקופה המרבית).

כדי לבחון את השפעת החקיקה על החזרה למעגל דמי אבטלה עקבנו במשך 4 שנים אחר מובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה בשנת 1998 (עד סוף 2001)³ וכן אחר מובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-2002 (עד סוף 2005), והשוונו את שיעור החוזרים למעגל

¹ להלן כמה משינויי החקיקה העיקריים: התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה קטנה מ-138 ל-100 ימים או מ-175 ל-138 למובטלים עד גיל 35 (ינואר 2000) ומ-100 ל-50 ימים למובטלים עד גיל 25 (יולי 2002); התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 40 השבים למערכת אבטלה בפרק זמן של 4 שנים צומצמה ל-180% מתקופת הזכאות המרבית שלהם, ודמי האבטלה המשולמים להם מעבר לתקופה מרבית אחת הופחתו ב-15% (חוקק 2001, יושם ינואר 2002); תקופת האכשרה שונתה מ-6 חודשים בתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה ל-12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה (יולי 2002); דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית הופחתו ב-30% (יולי 2002) ותקופת התשלום של דמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית הוגבלה לתקופה המרבית המזכה מובטל (שאינו בהכשרה מקצועית) בדמי אבטלה (ינואר 2003).

² הנחה היא שההחמרה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית לא מנעה את המובטלים מלמצות את זכותם לדמי אבטלה.

³ מובטלי 1998 מתחת לגיל 35 שחזרו לקבל דמי אבטלה בשנים 2000-2001 היו כבר אז זכאים לתקופה מרבית קצרה יותר.

מקבלי דמי אבטלה מקרב מובטלי 1998 לשיעור המתאים מקרב מובטלי 2002⁴. השוואה זו נעשתה גם בהבחנה בין מובטלים מעל גיל 40 לבין מובטלים צעירים יותר. הלוח שלהלן מציג את שיעור החוזרים למערכת אבטלה וממנו עולים הממצאים האלה:

לוח 1: שיעור המובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה ומועד החזרה, לפי גיל, 1998-2002

אחוז החוזרים בפרק זמן של 4 שנים

אחוז החוזרים בפרק זמן של 4 שנים		שנת כניסה
מעל גיל 40	עד גיל 40	
28.2	28.8	1998
16.5	13.9	2002
41.5	51.7	שיעור הירידה (%)

התפלגות לפי מועד החזרה בפרק זמן של 4 שנים (אחוזים)

מעל גיל 40		עד גיל 40		
2002	1998	2002	1998	
100.0	100.0	100.0	100.0	חזרו: סה"כ
38.0	55.7	36.5	50.7	בשנה השנייה
46.8	32.1	45.8	34.7	בשנה השלישית
15.3	12.2	17.7	14.6	בשנה הרביעית

מספר ימים שעבורם שולמו דמי אבטלה ב-4 שנים

מעל גיל 40		עד גיל 40		
מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	מספר ימים	
167	281	144	199	1998
152	256	145	153	2002

⁴ בוצע מעקב אחר כ-143 אלף מובטלים שהחלו להיות זכאים לדמי אבטלה במהלך 1998 (כ-63% עד גיל 40), ואחר כ-118 אלף ב-2002 (כ-64% עד גיל 40).

* כ-14% מכלל המובטלים עד גיל 40 שקיבלו דמי אבטלה במהלך 2002 חזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה באחת מהשנים 2003-2005. זאת לעומת שיעור חוזרים כפול – 29% – מקרב המובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-1998. ירידה חדה אם כי פחות חריפה, נצפתה בשנים 1998-2002 גם בשיעור החוזרים מקרב מובטלים מעל גיל 40; שיעור החוזרים בקבוצת גיל זו ירד מכ-28% לכ-17%.

להערכתנו הירידה בשיעור החוזרים בקרב קבוצת הגיל הצעירה יותר נובעת כמעט כולה ממכלול תיקוני החקיקה שהונהגו במהלך 2002, ואילו הירידה שנצפתה בקרב בני 40 ויותר מוסברת ברובה הגדול להחמרה בתקופת האכשרה. ממדי האבטלה בשנים 1999-2001 היו נמוכים במעט מממדי האבטלה בשנים 2003-2005 (כ-9% לעומת כ-10% בממוצע), ולפיכך סביר להניח שהתרומה של צמצום ממדי האבטלה לירידה בשיעור החוזרים היתה שולית בלבד.

* ההשוואה של שיעור החוזרים בין שתי קבוצות הגיל בכל אחת מהשנים מראה כי התנהגות החזרה למעגל מקבלי דמי אבטלה זהה בשתי קבוצות הגיל בקרב מובטלי 1998, ואילו בקרב מובטלי 2002 שיעור החוזרים בקרב הקבוצה המבוגרת גבוה בכ-20% מאשר זה שבקרב הקבוצה הצעירה יותר (16.5% לעומת 14%). פער זה מוסבר בעובדה שתיקון החקיקה בדבר החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה לאלה שחוזרים למערכת בפרק זמן של 4 שנים נגע אך ורק לקבוצה הצעירה יותר.

* הנתונים בלוח מראים עוד שההחמרה בתקופת האכשרה ביולי 2002 הביאה לכך שרוב המובטלים לא חזרו בשנה השנייה אלא בשנה השלישית והרביעית, לאחר שצברו את תקופת האכשרה הארוכה יותר; 51% מהחוזרים מקרב מובטלי 1998 חזרו בשנה השנייה, לעומת 37% מהחוזרים מקרב מובטלי 2002.

* נמצא עוד כי מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה במשך 4 שנים ירד מ-199 קרב הקבוצה הצעירה של מובטלי 1998 ל-153 בקרב הקבוצה הצעירה של מובטלי 2002, אך לא חל שינוי במספר הימים **כאחז** מהתקופה המרבית. לעומת זאת, בקרב הקבוצה המבוגרת חלה ירידה גם במספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה **כאחז** מהתקופה המרבית.

לוח 4: מקבלי דמי אבטלה לפי פרק הזמן שקיבלו דמי האבטלה (אחוזים), 2005-2003*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		סך הכול
סך הכול									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
113	37.4	2.7	4.4	22.8	15.7	12.0	5.1	100.0	2003
107	37.0	2.6	4.1	22.0	17.7	12.4	4.2	100.0	2004
100	33.0	2.8	4.0	20.0	16.8	15.8	7.6	100.0	2005
עבדו קודם לאבטלתם									
119	41.4	3.1	4.8	25.7	9.3	11.3	4.4	100.0	2003
116	43.4	3.1	4.8	25.9	6.8	12.4	3.6	100.0	2004
108	38.9	3.3	4.7	23.6	7.9	15.4	6.3	100.0	2005
חיילים משוחררים									
66	5.8	0.4	0.6	0.7	64.9	17.4	10.2	100.0	2003
61	0.1	0.0	0.0	0.1	80.0	11.9	7.9	100.0	2004
54	0.0	0.2	0.0	0.0	66.5	18.2	15.1	100.0	2005
מחפשי עבודה									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
103	32.6	2.8	4.3	24.7	17.0	13.1	5.6	100.0	2003
107	37.0	2.6	4.1	21.9	17.6	12.5	4.3	100.0	2004
100	32.9	2.8	3.9	19.9	16.7	16.0	7.7	100.0	2005
עבדו קודם לאבטלתם									
109	36.9	3.2	4.8	27.9	10.0	12.3	4.8	100.0	2003
116	43.4	3.1	4.8	25.7	6.8	12.6	3.6	100.0	2004
108	38.8	3.3	4.6	23.5	8.0	15.5	6.4	100.0	2005
חיילים משוחררים									
57	-	-	-	-	70.2	18.7	11.1	100.0	2003
60	-	-	-	-	79.9	12.0	8.1	100.0	2004
53	-	-	-	-	66.1	18.5	15.4	100.0	2005
בהכשרה מקצועית									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
210	82.2	3.1	5.6	4.5	3.0	1.3	0.4	100.0	2003
114	40.2	3.1	4.7	27.6	16.9	6.7	0.8	100.0	2004
108	35.6	3.9	4.8	26.4	19.2	8.9	1.2	100.0	2005
עבדו קודם לאבטלתם									
214	83.9	2.8	5.3	4.1	2.5	1.2	0.3	100.0	2003
122	46.3	3.5	5.3	31.9	5.3	7.1	0.6	100.0	2004
118	43.2	4.4	5.5	32.5	4.1	9.6	0.7	100.0	2005
חיילים משוחררים									
170	67.3	5.1	8.0	8.0	8.0	2.8	0.8	100.0	2003
71	4.3	0.9	1.3	2.6	84.3	4.5	2.1	100.0	2004
70	3.4	1.5	1.7	0.7	83.6	6.0	3.1	100.0	2005

* הנתונים מתייחסים למקבלים דמי אבטלה ששנת זכאותם הסתיימה בשנה המצוינת.

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	76-100	51-75	25-50	עד 25	
2004						
86.9	57.3	20.9	9.7	7.5	4.6	סך הכול
90.6	0.0	0.0	0.0	93.2	6.8	50 יום
86.5	64.9	14.1	8.8	7.6	4.6	70 יום
84.4	47.3	27.5	11.4	9.0	4.8	100 יום
86.2	56.4	20.1	10.1	8.2	5.2	138 יום
86.3	58.5	20.3	9.6	6.7	4.9	175 יום
2005						
79.1	45.0	23.8	12.1	11.1	8.0	סך הכול
83.5	50.4	25.9	11.1	8.6	3.9	50 יום
76.3	41.9	22.1	14.2	12.0	9.8	70 יום
76.9	34.9	30.3	15.0	12.6	7.2	100 יום
76.9	42.6	23.1	12.0	12.7	9.6	138 יום
82.1	53.7	19.9	9.3	9.3	8.0	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 (חוץ מחיילים משוחררים), והם משקפים את המצוקה של קבוצת

המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בשוק העבודה במשך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שבהשוואה ל-2004 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.

5.9.5 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), 2002-2005

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

נתוני לוח 6 מראים כי ב-2005 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, ובמקביל עלה אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע, ובמיוחד האחוז של אלה שקיבלו דמי אבטלה ברמה השווה לשליש עד חצי השכר הממוצע – מכ-39% ב-2004 ל-43% ב-2005. התפתחות זו משקפת את העובדה שעלה חלקם של בעלי השכר הנמוך בקרב כלל מקבלי דמי אבטלה או שהיא נובעת מכך שעליית השכר במשק במהלך 2005 לא היתה אחידה בכל רמות ההכנסה.

לוח 7: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2002-2005

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2005)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,140	-0.3
2001	3,503	3,686	17.4
2002	3,524	3,499	-5.1
2003	2,410	2,451	-29.9
2004	2,100	2,127	-12.9
2005	1,965	1,965	-7.6

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה המשיכה לקטון גם ב-2005 – בשיעור ריאלי של כ-8%. בשנה זו עמד היקף התשלומים על כ-2 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-3.7 מיליארד ב-2001 – במחירי 2005). הירידה בהיקף התשלומים ב-2005 מוסברת כולה בירידת מספר הימים שבגינם שולמו דמי אבטלה, שכן מספר המקבלים דמי אבטלה נותר כמעט ללא שינוי.

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה היוותה ב-2005 4.8% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי לעומת 5.1% ב-2004 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 את יתרת החוב של המעסיקים האלה לעובדים בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות גמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות גמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2005 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות ממשלתית בשיעור דומה (ב-2005 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 בשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, כדי לשמור על ערכן הריאלי.

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 גמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.

עובד: כל עובד 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 העסק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות לעבודתו, 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, ביגוד – לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום (בשנת 2005 – 3,335 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבלת שכר המינימום הקבוע בחוק. **פיצויי פיטורין:** הפיצויים שזכאי להם העובד עד מועד הפסקת עבודתו, בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.

כמו כן נקבעה תקרת גמלה מרבית (שכר ופיצויי פיטורין) עד ל-10 פעמים השכר הממוצע לפי חוק (69,640 ש"ח ב-2005).

ב. גמלאות לקופות גמל: להבטחת רציפות זכויות של עובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים השכר הממוצע לפי חוק (13,928 ש"ח ב-2005)

בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו מספר 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 לעובד אין סיבה 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 2000-2005. הנתונים מעידים על השפעת המיתון הכלכלי ששרר במשק על היקף הפעילות של הענף.

בשנת 2005 נמשך הגידול המואץ במספר המעסיקים החדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל. מספרם עלה ל-520 וזהו גידול של 22.4% לעומת השנה הקודמת.

מספר המעסיקים החדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול הענף ב-2005 היה כפול מזה שבשנת 2000 בטרם נכנס המשק למיתון הכלכלי העמוק.

בשנת 2005 אושרו בענף 7,600 תביעות של עובדים, וזו ירידה של 9.6% לעומת השנה הקודמת, אבל בהשוואה לשנים קודמות ניכר הגידול במספרם: בהשוואה לשנת 2000 חל גידול של 130%.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2005 היה 3,220 – גידול של 123% לעומת 2004.

לוח 1: מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2005-2000

שנה	מעסיקים חדשים בפש"ר שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של קופות גמל	
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	אושרו*
2000	256	3,800	3,300	100	1,950
2001	308	5,400	4,600	110	1,050
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

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2 מציג את התחלקות המעסיקים החדשים שהגיעו לטיפול הענף בשנים 2005-2000 לפי מספר תביעות העובדים בכל תיק מעסיק. מלוח זה מתברר כי המפרקים הגישו בין אחת לחמש תביעות לתיק במחצית מהמעסיקים החדשים בפשיטת רגל ובפירוק בשנים 2005-2000.

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

שנת קבלת התיק	סך הכול מעסיקים מס' מוחלטים	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים		
		5-1	25-6	+26
2000	246	53.2	32.1	14.7
2001	300	49.7	37.7	12.6
2002	353	46.7	39.9	13.4
2003	372	48.6	36.8	14.6
2004	392	46.6	37.7	15.7
2005	486	55.6	34.6	9.8

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 2005 התרכזו המעסיקים האלה בענפים הכלכליים הבאים: מסחר (29.8% מהסה"כ), שירותים (26.0% מהסה"כ) ובנייה ותשתית (17.5% מהסה"כ). בשנה זו היו עובדי השירותים שתביעותיהם אושרו 33.5% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו. שכיחות גבוהה של עובדים שתביעותיהם אושרו נמצאה גם בענף המסחר (24.3%).

לוח 3: מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי, 2000-2005

מזה: לפי ענף כאחוז מסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות שונות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
20.7	3.9	27.7	17.2	16.4	9.8	4.3	256	2000
23.7	5.5	26.0	15.3	19.8	3.9	5.8	308	2001
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

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4: תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2005-2000

מזה: לפי ענף – כאחוז מהסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות אחרות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
33.7	0.8	18.1	17.5	17.4	5.1	7.4	3.300	2000
22.2	1.1	18.0	20.4	22.2	6.6	9.5	4.600	2001
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

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

5.10.3 גמלאות לעובדים וקופות גמל

בשנת 2005 שולמו 227.2 מיליון שקלים לעובדים ולקופות גמל – גידול נומינלי של 14% וגידול ריאלי של 12.5% לעומת 2004. בהשוואה לשנים קודמות חל גידול ניכר בסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל: ב-2005 חל גידול של 265% לעומת שנת 2000. מסכומי התשלומים ששולמו לעובדים בשנת 2005, 76.4% שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 17.3% בעבור שכר בלבד ו-6.3% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5: תשלומים לעובדים ולקופות גמל במיליוני ש"ח, התשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2005-2000

שנה	התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)		
	פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	קופות גמל	עובדים	סך הכול
2000	5.6	16.8	77.6	5.7	56.4	62.1
2001	3.9	46.3	49.8	5.6	59.1	64.7
2002	9.3	17.4	73.3	3.0	98.1	101.1
2003	4.6	23.6	71.8	8.7	179.5	188.2
2004	6.0	19.0	75.0	7.2	192.1	199.3
2005	6.3	17.3	76.4	17.4	209.8	227.2

בלוח 6 מוצגים נתונים על עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית בגין שכר ופיצויי פיטורין ובמסגרת קופות גמל, בשנים 2005-2000.

148 עובדים, שהם 2% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2005 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 14.9% מהעובדים שבשםם 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 גמל, 2005-2000

עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות גמל		עובדים שקבלו את הגמלה המרבית		שנה
כאחוז מהסה"כ	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	
2.3	44	4.2	140	2000
6.6	69	2.8	113	2001
4.4	31	8.3	308	2002
20.1	273	6.8	476	2003
14.6	210	3.5	292	2004
14.9	480	2.0	148	2005

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 קדימה¹ בסכום שלא יעלה הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. בשנת 2005 עמד הסכום בדין קדימה על סך 8,160 ש"ח לשכר בלבד ו-12,240 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 (69,640 ש"ח ב-2005), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

¹ במסגרת דין קדימה נקבע מי הם בעלי החוב (הנושים) אשר החוב של פושט רגל/תאגיד בפירוק כלפיהם יהיה בדרגה גבוהה יותר מחובות של בעלי חוב ונושים אחרים.

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 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 גמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2000-2005 (במיליוני ש"ח)

שנה	החוב בדין קדימה		גביה ממפרקים	
	סכום	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום	כאחוז מחוב בדין קדימה
2000	23.2	37.5	3.8	16.3
2001	23.9	37.0	3.6	15.1
2002	32.3	31.9	6.0	18.6
2003	64.3	34.2	4.6	7.2
2004	74.3	37.3	4.4	5.9
2005	73.6	32.4	5.0	6.8

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 2000-2005 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 2005 32.4% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2005 הענף הצליח לגבות 5 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר המהווים 6.8% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.