

---

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

---



## 1. הבטחת הכנסה<sup>1</sup>

### א. מבוא

כבשנים קודמות גם ב-2007 הוסיף לרדת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-115 אלף משפחות בסוף השנה, לעומת 125.6 אלף בסוף 2006 ולעומת מספר שיא של 159 אלף ברבע השני של 2003. ההתפתחויות ב-2007 הושפעו מהשיפור המתמשך בשוק העבודה, מהמשך השפעת ההשלכות של החקיקה המחמירה שהונהגה באמצע 2003 על מערכת הבטחת הכנסה ומיישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) באוגוסט 2005.

הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, שאושר בשנת 2004, עדיין עוברת שינויים והתאמות בעקבות הדיון הציבורי והלקחים מיישומו. החוק אושר כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים ממועד הפעלתו הלכה למעשה – אוגוסט 2005. כזכור, בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", שנקראה תחילה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה". מטרת התוכנית היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".

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

---

1 לרבות דמי מזונות.

הוריות, וביצוע אבחון מקצועי ושיקום תעסוקה לזקוקים לכך. כמו כן הומלץ לשנות את שיטת התיגמול כך שיתוגמלו השמות איכותיות וארוכות טווח (למשתתף ולמרכז) ויצמצם התיגמול להפחתת גמלאות.

באוגוסט 2007 החלה תוכנית אורות לתעסוקה, ששילבה את המלצות הוועדות השונות. בין השינויים שהוחלו בה היו הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (אלא אם כן הם בחרו להשתתף בתוכנית), הפחתת שעות לאוכלוסיות נבחרות עד להפעלת האבחונים המקצועיים וקביעת ההליכים המתאימים לאבחונים מקצועיים. כמו כן שונתה שיטת התיגמול וכיום היא נשענת פחות על הפחתת גמלאות וכוללת מרכיבים חדשים כגון תיגמול עבור השמות. החל גם תהליך התשלום של מענק התמדה למשתתפים שהושמו בעבודה ובמקביל נקבעו הכללים לתשלום מענק השמות למפעילים. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית כך שהיא מקיפה כעת את כלל האוכלוסייה ביישובים אשקלון, שדרות, ירושלים, חדרה, נתניה, בסמ"ה<sup>2</sup>, נצרת, נצרת עילית ועין מאהל.

---

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

## תיבה 7

### ממצאי מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, המעגן בתוכו את התוכנית הניסיונית "מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), קבע כי ביצועה ילווה במחקר הערכה. המחקר נועד לסייע לממשלה ולכנסת לגבש את המדיניות הקשורה למבחן תעסוקה, שעמידה בו היא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה. במסגרת המחקר<sup>1</sup>, שנעשה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, פורסמו עד כה שישה דוחות המציגים ממצאים על השפעת התוכנית בכמה תחומים: מצב התעסוקה, זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, הכנסות מעבודה וממקורות אחרים ורווחת הילדים במשפחות שהופנו לתוכנית ותפקודם במערכת החינוך. נוסף על כך, מובאים נתונים על השירותים שקיבלה קבוצת הניסוי במרכזי התעסוקה ועל הערכתה את התוכנית. בתיבה זו מוצגים ממצאים נבחרים הקשורים לתעסוקה, המאפשרים לעמוד על השפעת התוכנית על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית ולאחר תקופה של 15 חודשים.

### מערך המחקר

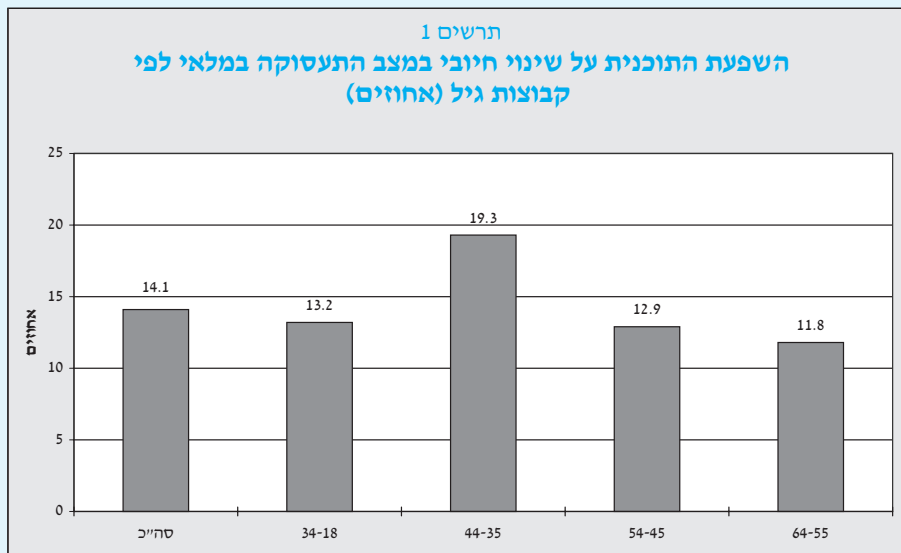
מערך המחקר מבוסס על מעקב אחר שתי קבוצות: קבוצת הניסוי, הכוללת מדגם של המשתתפים בתוכנית בארבעת אזורי הניסוי, וקבוצת ביקורת, שעימה נמנים מקבלי הגמלה אשר מתגוררים באזורים שהם בני השוואה לאזורי הניסוי ואשר דומים במאפייניהם למקבלי הגמלה באזורי הניסוי<sup>2</sup>. השפעת התוכנית נאמדת באמצעות "הפרש ההפרשים" – חישוב ההפרש בין השינוי שחל בקבוצת הניסוי בין שתי נקודות הזמן הנחקרות, ערב תחילת התוכנית (אוגוסט 2005) וכעבור 15 חודשים (נובמבר 2006), לבין השינוי שחל בין שתי נקודות הזמן בקבוצת הביקורת.

- 1 מתוך: ממצאי מעקב אחר השפעת תוכנית מהל"ב: על הזכאים בתחילת התוכנית (המלאי) – לאחר 15 חודשי הפעלה ועל הפונים החדשים (הזרם) – לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה, דוח מסכם מס' 6.
- 2 בשל הקושי לאתר אזור ביקורת שיתאים לשכונות שבמזרח ירושלים, הוחלט להתאים ביקורת רק לתושבים היהודים של העיר.

## ממצאים עיקריים

### שינויים בתעסוקה בין אוגוסט 2005 ונובמבר 2006

- הגידול בשיעור המועסקים לאחר 15 חודשים של הפעלת התוכנית גבוה בקבוצת הניסוי ב-10.3 נקודות אחוז מהגידול המקביל בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי שיעור המועסקים עלה מ-24.6% ערב תחילת התוכנית ל-38.8% בנובמבר 2006 – גידול של 14.1 נקודות אחוז לעומת גידול של 3.8 נקודות אחוז בביקורת.
- השפעת התוכנית על שינוי חיובי בתעסוקה נאמדת ב-14.2 נקודות אחוז. 21.6% (נטו<sup>3</sup>) מהמופנים לתוכנית, בהשוואה ל-7.4% באוכלוסיית הביקורת, דיווחו על שינוי חיובי במצב התעסוקה – הם השתלבו בעבודה או הרחיבו את היקף שעות העבודה בשעה אחת בשבוע לפחות.



- עוצמת ההשפעה של התוכנית שונה בקבוצות גיל שונות. השפעת התוכנית בקרב בני 44-35 נאמדת ב-19.3 נקודות אחוז ואצל בני 54-45 ב-12.9 נקודות אחוז. בקרב בני 55 ויותר נאמדה השפעה קטנה יותר – 11.8 נקודות אחוז (תרשים 1).

3 כלומר בניכוי אלה שהפסיקו לעבוד או הקטינו את שעות העבודה.

- לתוכנית היתה השפעה דומה על שיפור מצב התעסוקה אצל גברים ונשים (14.7 נקודות אחוז לעומת 14.0 נקודות אחוז, בהתאמה).
- השפעה גדולה יותר של התוכנית על שיפור במצב התעסוקה היתה בקרב אמהות חד הוריות (20 נקודות האחוז) ועל נשואים עם ילדים (14.4 נקודות האחוז).
- בקרב עולים ובקרב ערבים היתה לתוכנית השפעה גדולה יותר על שיפור מצב התעסוקה לעומת האוכלוסייה היהודית הוותיקה – 12.6 נקודות האחוז, 14.4 נקודות האחוז ו-10.3 נקודות האחוז – בהתאמה.

#### שינויים בשכר חודשי הממוצע

- הגידול בממוצע השכר החודשי מעבודה בקרב המועסקים בניסוי גבוה במידה משמעותית בהשוואה לקבוצת הביקורת.
- לא נמצא הבדל משמעותי **בשכר לשעת עבודה** של המועסקים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת. השכר הממוצע לשעת עבודה הוא בערך שכר המינימום.
- ממוצע שכרם החודשי של המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-400 ש"ח יותר מן הגידול בממוצע שכרם של המועסקים בקבוצת הביקורת.
- הגידול בשכר של המועסקים בקבוצת הניסוי בהשוואה לקבוצת הביקורת נובע מהגידול בהיקף המשרה בקבוצת הניסוי.
- בקבוצת הניסוי היה שיעור גבוה יותר של מועסקים במשרה מלאה, והמועסקים במשרה חלקית עבדו מספר שעות גדול יותר לעומת קבוצת הביקורת.

#### שינויים בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה

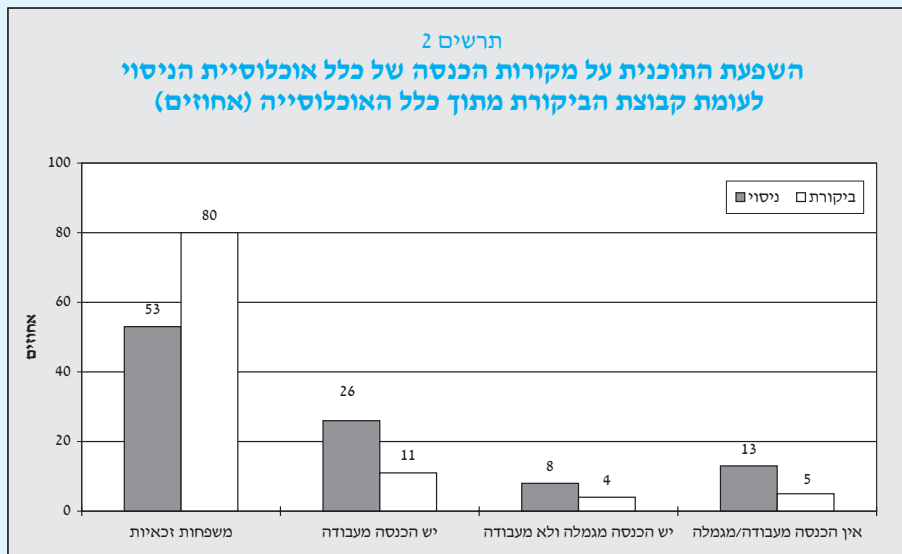
- בנובמבר 2006, 15 חודשים לאחר תחילת התוכנית, שיעור המשפחות שדיווחו שהיו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי היה נמוך יותר ב-27 נקודות אחוז

מהשיעור המקביל באוכלוסיית הביקורת. שיעור המשפחות שדיווחו שלא היו זכאיות לגמלה היה 47% בקבוצת הניסוי לעומת 20% בקבוצת הביקורת.

○ 56% מהמשפחות הלא זכאיות בניסוי דיווחו שהיתה להן הכנסה מעבודה, בדומה לקבוצת הביקורת (54%).

○ השינוי החיובי במצב התעסוקה יכול להסביר 43% משיעור הירידה במספר המשפחות שלא היו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי, בדומה לאוכלוסיית הביקורת (40%).

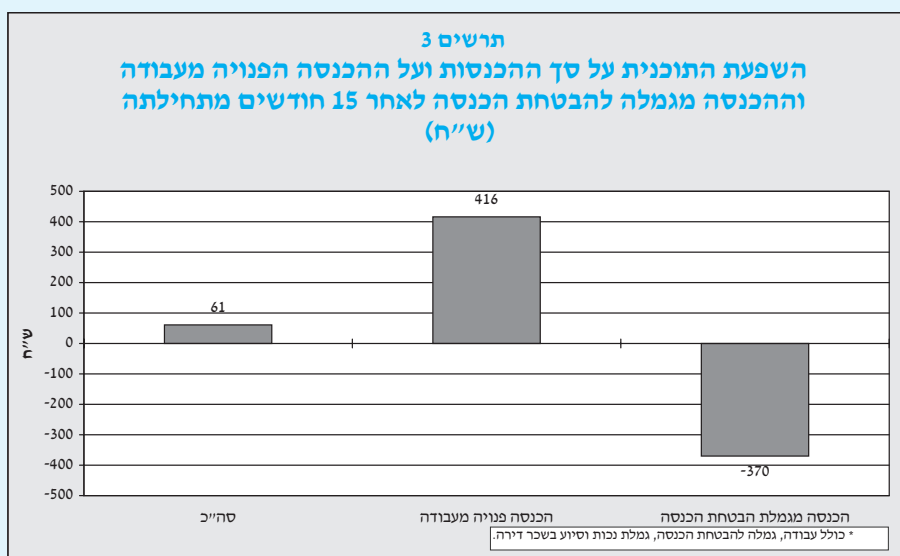
○ בקרב המשפחות **שלא היו זכאיות** לגמלה, שיעור המשפחות ללא הכנסה מעבודה או גמלה דומה בניסוי וביקורת. עם זאת, כיוון ששיעור גבוה בהרבה של משפחות אינן זכאיות לגמלה בניסוי בהשוואה לביקורת, נמצא ש-13% **מכלל המשפחות** באוכלוסיית הניסוי לא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה וגם לא נהנו מהכנסות מעבודה או מגמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי, לעומת 5% באוכלוסיית הביקורת, כלומר הבדל של 8 נקודות אחוז (תרשים 2). קבוצת הלא-זכאים שאין להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות היא קבוצה חלשה במיוחד מבחינת השכלה, ניסיון בתעסוקה וסיכון לבעיות רגשיות ונפשיות, ויש בה גם ריכוז גדול בהרבה של יחידים, צעירים וערבים.



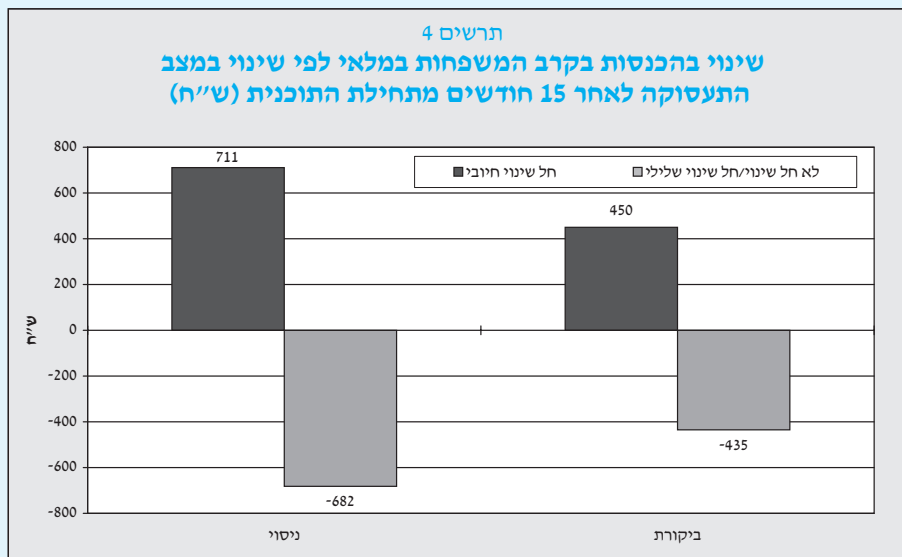


### השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה

- בבחינת השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה נבחנו השינויים שחלו במקורות ההכנסה העיקריים של אוכלוסיית מקבלי הגמלה: הכנסה מעבודה, מהגמלה להבטחת הכנסה ונכות ומהסיוע בשכר דירה. נמצאה השפעה חיובית של התוכנית על ההכנסה הפנויה מעבודה של בני הזוג וכצפוי השפעה שלילית על ההכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה.
- מבדיקת ההכנסה המשפחתית הכוללת מכל המקורות הנ"ל עולה כי התוכנית לא השפיעה על השינוי בהכנסה בקרב כלל האוכלוסייה, אולם כן נמצאה השפעה חיובית במשפחות שבהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה של אחד מבני הזוג לפחות.
- ההכנסה המשפחתית הממוצעת מעבודה בנובמבר 2006 באוכלוסיית הניסוי בהשוואה למצב ערב תחילת התוכנית גדלה ב-415 ש"ח יותר מאשר ההכנסה בקבוצת הביקורת בקרב כלל המשפחות (כולל משפחות שבהן אף אחד מבני הזוג לא עובד). בקבוצת הביקורת הגידול המקביל היה מ-434 ש"ח ל-603 ש"ח – גידול של 169 ש"ח (תרשים 3).



- ההכנסה המשפחתית מהגמלה להבטחת הכנסה בקבוצת הניסוי ירדה ב-370 ש"ח יותר מאשר בקבוצת הביקורת.
- התוכנית לא השפיעה על ההכנסה הכוללת מכל המקורות משום שהגידול בהכנסות מעבודה קוזז באמצעות הירידה בהכנסות הגמלה להבטחת הכנסה (תרשים 3).
- ההכנסה הכוללת של משפחות שבהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה גדלה הן בניסוי והן בביקורת, אולם הגידול בניסוי היה ב-261 ש"ח יותר מאשר בביקורת (תרשים 4).



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

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

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

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות

---

2 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

3 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

4 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה. כאמור, ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

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

כמו כן, חלו הטבות בתנאים של מי שיוצא לחו"ל ולפיהן הקצבה לא נשללת. התיקון חל רק על מי שהגיע לגיל פרישה (הוא או בן זוגו): יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

### ג. ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2007 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 – אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה חובת העמידה במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות – והמשכה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה ומהשיפור במצב התעסוקה במשק בשנים 2004-2007. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה.

לוח 1

מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ\*, 2000-2007

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

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

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

\*\*\* בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 הוביל לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-160 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.5 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים – אם כי מתונה יותר – עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת לכ-120.2 אלף

משפחות במוצע לחודש ב-2007 (לוח 1). הירידה ב-2007 היא תוצאה של הפעלת התוכנית אורות לתעסוקה אך גם ירידה ברורה ומתמשכת של מקבלי גמלה בעילות המקבילות (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך), המתייצבים בשירות התעסוקה ומקבלים בעילות אחרות (לוח 2).

סיכום ההתפתחות מאז יוני 2003 מלמד על ירידה מתמשכת במספר המקבלים גמלה במוצע לחודש בשיעור מצטבר של כ-23%. במהלך תקופה של 4.5 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-35 אלף משפחות. לוח 1 ותרשים א' ממחישים בבירור התפתחות זו.



מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב (לוח 2) מראה שכ-139.3<sup>5</sup> אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. בקרב הקבוצה האחרונה, כ-100.7 אלף משפחות קיבלו ביולי גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך" – שהן

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

העילות המקבילות לעילת מהל"ב ואורות תעסוקה. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 עד 2007.

בתקופה של 24 חודשים ירד מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ב-49.7% – מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-7.5 אלף ביולי 2007. בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 49.1%. בחצי השנה האחרונה להפעלתה, ינואר עד יולי 2007, נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית. מספר המשפחות שקיבלו גמלה בעילות בנות השוואה בשאר הארץ ירד בין דצמבר 2006 ליולי 2007 ב-4.4%, ומספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד ב-5.9%. בסך הכול מספר המקבלים גמלה ביולי 2007 היה נמוך בכ-19,350 משפחות מזה שנצפה ביולי 2005, כאשר 38.2% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב.

לוח 2

**משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה\* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי 2005 עד דצמבר 2007**

תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה			סך הכול	סך הכול	
	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך	סך הכול			
						<b>2005</b>
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271		יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224		דצמבר
						<b>2006</b>
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370		יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559		דצמבר
						<b>2007</b>
7,481	19,798	92,639	112,437	119,918		יולי
7,631	18,940	91,438	110,378	118,009		אוגוסט
7,775	18,859	90,999	109,858	117,633		ספטמבר
3,233	18,811	94,695	113,506	116,739		אוקטובר
3,362	18,487	94,187	112,674	116,036		נובמבר
5,938	18,889	90,142	109,031	114,969		דצמבר

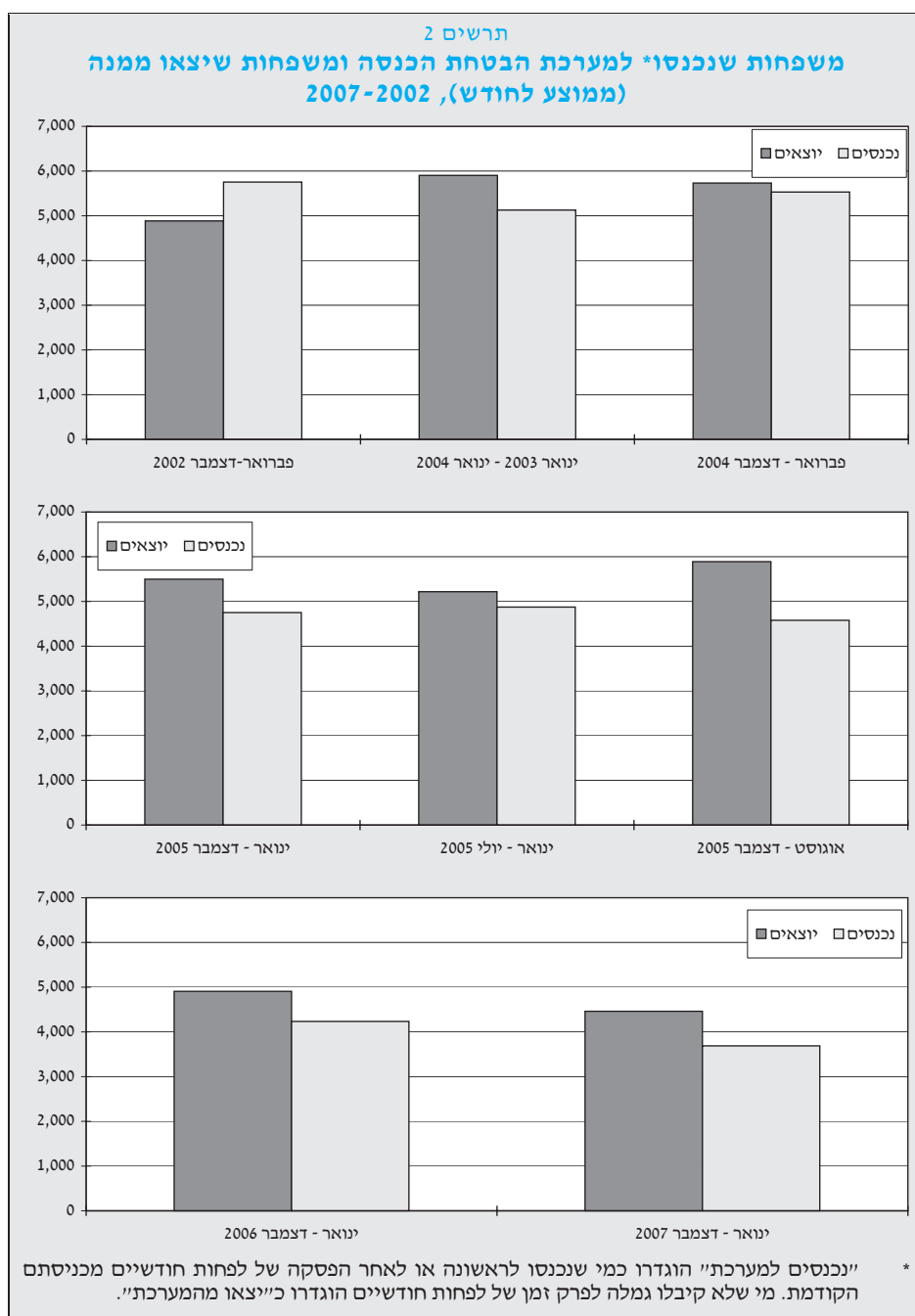
\* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.

עקב השינויים הנרחבים בהגדרת משותף בתוכנית אורות לתעסוקה שהחלה באוגוסט 2007, אי אפשר להשוות את הנתונים לשנים הקודמות. בלוח מפורטים נתוני חמשת החודשים הראשונים של התוכנית המציגים את המשפחות שקיבלו גמלה בעקבות השינויים שיושמו. בתחילת התוכנית השתתפו 7.5 אלף משפחות ומספרן עלה במעט עד ספטמבר – ל-7.8 אלף (כ-4%). באוקטובר הופנו בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (חוץ מהאנשים שבחרו להשתתף בתוכנית) ומספר המשפחות במסגרת התוכנית ירד ל-3.2 אלף. במקביל עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות התואמות בשאר הארץ ל-94.7 אלף מקבלים מ-91 אלף בחודש שקדם לו. כאמור, בדצמבר הורחבו אזורי התוכנית ומספר מקבלי הגמלה באזורי התוכנית עלה לכ-6.0 אלף משפחות ובמקביל ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות המקבילות בשאר הארץ ל-90.1 אלף. כחלק מהפקת הלקחים מיישום תוכנית מהל"ב יזם המוסד לביטוח לאומי תהליך של מיצוי זכויות לאוכלוסייה באזורי ההרחבה. כתוצאה מכך נבלמה הירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה בגין עילות אחרות ומספרן עלה ל-18.9 אלף בדצמבר 2007.

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2002-2007 ובתת-תקופות בהן, כמתואר בתרשים ב', מלמד כמה דברים. ראשית, הירידה החדה בתקופה שמינואר 2003 עד ינואר 2004 מוסברת לא רק בהאצת היציאה מהמערכת אלא גם בהאטה ניכרת של הכניסה למערכת, בעיקר עקב שינויי החקיקה. שנית, בתקופה שמפברואר 2004 עד דצמבר 2004 ומינואר עד יולי 2007 מספר המשפחות שנכנסו למערכת היה נמוך במעט ממספר היוצאות ממנה – תופעה המשתקפת בירידה המתונה שהסתמנה במספר המקבלים בממוצע לחודש בתקופות אלה. הפעלת תוכנית מהל"ב בתקופה אוגוסט-דצמבר 2005 שינתה שוב את התמונה ובעיקר האיצה את היציאה מהמערכת. נראה כי האטת הכניסה למערכת היא המשך של המגמה שהסתמנה במחצית הראשונה של 2005, אם כי ייתכן שהפעלת המרכזים גם הובילה להימנעותן של משפחות מלפנות למערכת הבטחת הכנסה.

מספר הנכנסים למערכת הוסיף לרדת גם בשנת 2006, ולמרות המשך יישום תוכנית מהל"ב פחת גם מספר היוצאים. בשנת 2007 חלה ירידה במספר הנכנסים והיוצאים בהשוואה ל-2006 והפער בין מספר הנכנסים ליוצאים גדל, מכ-700 לכ-800. שינויים אלה מסבירים את המשך הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הנובעת בעיקרה מהמשך האטת הכניסה למערכת.





## ד. מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

### 1) הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003 לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל הפרטים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה); ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה); ל-2005 (שתי תקופות: ינואר-יולי, ואוגוסט-דצמבר) (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה); ל-2006 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית מהל"ב); ול-2007 (סיום הפעלת תוכנית מהל"ב ותחילתה של אורות לתעסוקה).

הנתונים המוצגים בלוח 3 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מ-53.2 אלף בממוצע לחודש בראשית 2003 ל-42.0 אלף ב-2004 ול-32.5 אלף ב-2007. מספר הזוגות עם ילדים, שהיה כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות ל-25.8 אלף בממוצע לחודש ב-2007. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 ל-60.9 אלף בממוצע לחודש במחצית הראשונה של 2005, ועם הפעלת תוכנית מהל"ב החל לרדת עד 53.5 אלף בממוצע לחודש ב-2007. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-27.0% ב-2007 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21.5%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-44.5%, בהתאמה. כלומר, הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור ובמספר המשפחות עם ילדים מ-2003 עד אמצע 2005 וירידה מתונה עד 2007. בשנת 2007 הוסיף מספר הזכאים לרדת אך הרכב האוכלוסייה היה דומה ל-2006 (שתי תקופות המשנה ב-2007 – ינואר עד יולי ואוגוסט עד דצמבר – דומות).

לוח 3

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2007-2003

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
<b>ינואר-מרץ 2003</b>						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2004</b>						
100.0	100.0	100.0	50,522	94,139	144,661	סך הכול
40.8	41.9	41.5	20,624	39,480	60,105	יחיד
42.9	21.6	29.0	21,653	20,350	42,003	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.1	4,068	4,758	8,826	זוג
8.3	31.4	23.3	4,177	29,550	33,727	זוג + ילדים
<b>ינואר-יולי 2005</b>						
100.0	100.0	100.0	48,019	94,302	142,321	סך הכול
42.7	42.9	42.8	20,505	40,448	60,953	יחיד
41.2	21.0	27.8	19,792	19,836	39,628	יחיד + ילדים
8.6	5.4	6.5	4,131	5,129	9,260	זוג
7.5	30.6	22.8	3,590	28,889	32,480	זוג + ילדים
<b>אוגוסט-דצמבר 2005</b>						
100.0	100.0	100.0	45,339	91,267	136,606	סך הכול
44.1	43.1	43.4	19,975	39,324	59,299	יחיד
40.4	21.3	27.6	18,319	19,409	37,727	יחיד + ילדים
8.7	5.6	6.7	3,945	5,145	9,091	זוג
6.8	30.0	22.3	3,100	27,389	30,489	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2006</b>						
100.0	100.0	100.0	42,193	88,144	130,337	סך הכול
45.3	43.4	44.0	19,110	38,222	57,332	יחיד
39.7	21.5	27.3	16,735	18,922	35,657	יחיד + ילדים
8.8	5.6	6.7	3,718	4,975	8,694	זוג
6.2	29.5	22.0	2,629	26,025	28,655	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2007</b>						
100.0	100.0	100.0	37,730	82,488	120,218	סך הכול
47.2	43.3	44.5	17,836	35,703	53,539	יחיד
38.5	21.8	27.0	14,510	17,961	32,470	יחיד + ילדים
8.9	6.1	7.0	3,346	5,065	8,411	זוג
5.4	28.8	21.5	2,038	23,760	25,798	זוג + ילדים

## 2) עילות זכאות

לוח 4 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2005-2007 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמה שהסתמנה מאז 2003, בתקופה הראשונה של 2005 נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים גמלה. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בשנים 2006 ו-2007. מאוגוסט 2005 נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב, שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה לתקופות הקודמות לאוגוסט 2005 בלוח צריכה שתיעשה לשלוש עילות המחייבות מבחן תעסוקה: מחוסר תעסוקה, מהל"ב (אורות לתעסוקה) ושכר נמוך. הנתונים מורים שבשנת 2007 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה היה 78.1% מכלל המקבלים לעומת 77.7% ב-2006.

לוח 4  
**מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תופעים ובני זוגם, לפי עיילת הזמנות, 2005-2007**

העילה	2005		2006		2007	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
<b>סה"כ</b>	<b>180,780</b>	<b>100.0</b>	<b>184,061</b>	<b>100.0</b>	<b>154,427</b>	<b>100.0</b>
מתוסר תעסוקה	107,777	59.6	113,584	61.7	93,817	60.8
בהכשרה או אבחון	3,867	2.1	4,666	2.5	2,291	1.5
מהל"ב / אורות	6,123	3.4	-	-	7,486	4.8
לתעסוקה	24,692	13.7	21,956	12.5	19,268	12.5
שכר נמוך	3,957	2.2	3,932	2.2	3,788	2.5
מתמכרים	9,464	5.2	8,914	5.1	5,778	3.7
בני"ל* (בני 55+)	16,532	9.1	15,813	9.0	12,682	8.2
אם / אם	16,532	9.1	15,813	9.0	12,682	8.2
אחר	8,360	4.6	8,472	4.8	9,318	6.0

\* בלתי ניתן להשמה.

### 3) שיעורי הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לזכאות לגמלה ברמותיה השונות, נצפתה עלייה בשיעור המקבלים גמלה בשיעור הרגיל. בשנים 2006 ו-2007 חלה התייצבות ושיעורם נותר כשהיה ב-2005, כ-37% (לעומת כ-23% ב-2002). האמהות החד הוריות (זכאיות קודמות או נשים בנות 55 ויותר), שלהן שולמה גמלה בשיעור המיוחד, היו 24.9% מכלל המקבלים ב-2007 לעומת 25.5% ב-2006 וכ-28% ב-2002, כאשר ב-2007 רק כ-6% מתוכן היו בנות 55 ויותר, והן הוסיפו לקבל את השיעור המיוחד שהיה נהוג בטרם קוצצה הגמלה. השיעור המוגדל שולם לכ-38% מכלל המקבלים ב-2007 (לעומת כ-37% ב-2006 וכ-43% ב-2002): 32.2% מהם היו בני פחות מ-55, ולפיכך קיבלו גמלה בשיעור המוגדל המקוצץ, ול-67.8% מלאו 55 שנה והם קיבלו את הגמלה בשיעור המוגדל ה"לא מקוצץ". משנת 2004 מוסיף וגדל חלקם של בני 55 ויותר בסך המקבלים קצבה בשיעור המוגדל.

### 4) הכנסות מעבודה

לוח 5, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות. ב-2007 שיעור המשפחות העובדות היה 28.1% (לעומת 25.5% ב-2004). עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007. מספר המשפחות העובדות הוסיף לרדת גם בשנת 2006 וב-2007. הנתונים על רמת השכר מראים שבדומה ל-2004 גם ב-2005 עלה חלקן של המשפחות עם שכר נמוך, ב-2006 נותר יציב וב-2007 הוא ירד במעט. ב-2007 ל-64.3% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח, בהשוואה ל-63.4% ב-2004 ו-65.3% ב-2006. לפיכך ב-2007 עלה שיעור המשפחות המועסקות ואחוז גבוה קצת יותר מב-2006 השתכרו יותר מ-2,000 ש"ח. למרות כל זאת, כשני שלישים מהמשפחות המועסקות עדיין משתכרות עד 2,000 ש"ח לחודש.

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב משפחה ורמת ההכנסה, 2004-2005  
 לוח 5

הרכב משפחה	מספרים מוחלטים	שיעור המשפחות					שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	הרכב משפחה
		1-1,000	1,000-1,500	1,500-2,000	2,000-3,000	3,000-3,500			
		<b>ממוצע 2004</b>							
סה"כ	36,905	21.1	21.5	20.8	19.5	8.8	8.4	סה"כ	
יחיד	8,748	42.6	28.9	19.9	8.5	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	17,586	15.0	19.3	21.4	22.6	10.4	11.3	יחיד + ילדים	
זוג	2,164	28.2	36.1	15.6	15.2	3.7	1.2	זוג	
זוג + ילדים	8,407	9.5	14.5	21.7	25.7	15.5	13.0	זוג + ילדים	
		<b>ממוצע 2005</b>							
סה"כ	36,401	22.7	22.0	21.1	19.3	7.7	7.2	סה"כ	
יחיד	9,197	44.7	28.0	19.0	8.2	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	16,834	15.5	19.9	21.8	23.0	9.4	10.3	יחיד + ילדים	
זוג	2,296	30.2	35.6	15.7	14.1	3.3	1.1	זוג	
זוג + ילדים	8,074	10.3	15.8	23.7	25.6	13.9	10.7	זוג + ילדים	
		<b>ינואר – יולי 2005</b>							
סה"כ	37,240	22.5	21.9	21.1	19.2	7.8	7.5	סה"כ	
יחיד	9,261	44.9	28.0	19.0	8.0	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	17,313	15.5	20.0	21.8	22.7	9.5	10.5	יחיד + ילדים	
זוג	2,327	30.3	35.3	15.8	14.2	3.2	1.2	זוג	
זוג + ילדים	8,340	10.1	15.6	23.4	25.6	14.2	11.2	זוג + ילדים	

לוח 5 (המשך)  
**מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב משפחה ורמת ההכנסה, 2004-2005**

הרכב משפחה	מספרים מוחלטים	שיעור מכלל המשפחות	שיעור המשפחות להן הכנסה מעבודה לפי רמת הכנסה					
			1-1,000	1,000-1,500	1,500-2,000	2,000-3,000	3,000-3,500	+3,500
<b>סה"כ</b>	<b>35,227</b>	<b>25.8</b>	<b>22.9</b>	<b>22.1</b>	<b>21.2</b>	<b>19.5</b>	<b>7.4</b>	<b>6.9</b>
יחיד	9,109	15.4	44.4	28.1	19.0	8.4	0.1	0.0
יחיד + ילדים	16,163	42.8	15.6	19.7	21.8	23.5	9.2	10.1
זוג	2,253	24.8	30.0	36.1	15.7	13.9	3.4	0.9
זוג + ילדים	7,702	25.3	10.6	16.1	24.2	25.6	13.5	10.0
<b>סה"כ</b>	<b>34,681</b>	<b>26.6</b>	<b>22.2</b>	<b>21.9</b>	<b>21.2</b>	<b>20.3</b>	<b>6.8</b>	<b>7.7</b>
יחיד	9,321	16.3	43.0	28.4	18.9	9.6	0.1	0.0
יחיד + ילדים	15,625	43.8	14.5	18.6	21.8	24.8	8.8	11.5
זוג	2,296	26.4	27.2	37.6	15.9	13.8	3.8	1.6
זוג + ילדים	7,439	26.0	10.5	15.6	24.6	26.1	12.1	11.0
<b>סה"כ</b>	<b>33,784</b>	<b>28.1</b>	<b>20.7</b>	<b>21.7</b>	<b>21.8</b>	<b>21.8</b>	<b>5.8</b>	<b>8.1</b>
יחיד	9,413	17.6	39.7	29.5	19.6	11.1	0.1	0.0
יחיד + ילדים	14,843	45.7	13.3	17.4	21.8	27.2	7.9	12.4
זוג	2,265	26.9	24.5	37.5	18.2	13.8	3.8	2.2
זוג + ילדים	7,263	28.2	10.2	15.5	25.9	27.3	9.5	11.6



## תיבה 8

### הפסקת הגמלה להבטחת הכנסה והזכות לשימוע

בעקבות עתירה לבג"ץ בנושא הפסקת זכאות לגמלה להבטחת הכנסה ללא תהליך שימוע בדק האגף להבטחת הכנסה בביטוח הלאומי את תהליכי העבודה בנושא הפסקת זכאות לגמלה. הבדיקה העלתה שכמעט בכל המקרים שבהם מופסקת הגמלה ניתנת למקבל הגמלה התראה מראש על הפסקת התשלום וניתנת לו אפשרות לטעון טענותיו לפני הפסקת התשלום, חוץ מבשני מצבים: הפסקת זכאות עקב שימוש ברכב – מצב הנוגע לכל מקבלי הגמלה, והפסקת זכאות למשפחות חד-הוריות בלבד בגין ניהול משק בית משותף עם בן/ת זוג.

חוק הבטחת הכנסה קובע כי אדם המקבל גמלה להבטחת הכנסה אינו רשאי להחזיק ברכב או להשתמש ברכב באופן קבוע אף אם אינו בעלותו אלא במקרים מסוימים כגון לצרכים רפואיים שלו או של בן משפחה כהגדרתו בחוק. מינואר 2007 מקבל גמלה להבטחת הכנסה רשאי להיות בעל רכב ובתנאי שהוא משתכר למחייתו מעל הסף הנקוב בחוק והרכב מתאים למאפיינים המוגדרים בחוק. כמו כן, לפי הוראות החוק זכאותו של אחד מבני הזוג לגמלה מותנית בכך שבן זוגו ממלא אף הוא את תנאי הזכאות. לצורך חוק הבטחת הכנסה הגדרת בן זוג כוללת ידועים בציבור. לפיכך, אם קיים/ת ידוע/ה בציבור הרי שקבלת הגמלה מותנית במילוי תנאי הזכאות על-ידי שני בני הזוג. משהובא לידיעת המוסד לביטוח לאומי שלמקבל גמלה בעלות על רכב (או הוא משתמש ברכב באופן קבוע) ושאינו עומד בתנאי החוק, או יש ידועים בציבור שלא נבדק אם הם עומדים במבחן הזכאות במצבים אלה, מחויב המוסד לשלול זכאות לגמלה.

המוסד לביטוח לאומי הציע לבג"ץ לקיים ניסוי לביצוע שימוע במקרים אלה. באמצע חודש ספטמבר 2006 הוחל בניסוי למשך שישה חודשים, של שימוע במקרים שבהם הופסקה הגמלה בגין שתי סיבות הנ"ל בלבד בארבעה סניפים: חולון, כרמיאל, הקריות ורמלה. ואלה היו מטרות הניסוי:

1. לבדוק את היקף ההיענות של מקבלי הגמלה שזומנו לשימוע.
2. לבדוק אם יש טיעונים שלא הובאו בחשבון בעת שהוחלט להפסיק את הגמלה.
3. לבדוק אם כתוצאה מתהליך השימוע יש שינוי בהחלטה להפסיק את הגמלה.

בתקופת הניסוי הופסקה הגמלה ל-104 משפחות עקב שימוש ברכב או בגין מגורים משותפים עם בן/ת זוג. מתוך מקרים אלה, 52 משפחות הודיעו ביוזמתן על שינוי במצבן ולכן הופסקה להן הגמלה ושתי משפחות נוספות היו שותפות לבדיקת הנושא בעקבות מידע שהתקבל ממקורות אחרים. במקרים אלה לא היה צורך בשימוע. מתוך 50 המקרים הנותרים ל-48 משפחות ניתנה הזדמנות שימוע (בשני מקרים לא נשלח זימון לשימוע והם נמצאים בבדיקה בידי האגף להבטחת הכנסה).

### סיכום תוצאות הניסוי

- בסך הכול התקבלו 48 שאלונים, כאשר קצת יותר ממחציתם, 56%, עסקו בשימוע בנושא מגורים משותפים עם בן זוג. קיימת שונות בין הסניפים בכמות השימועים ובנושא השימוע. קרוב למחצית מהזימונים לשימוע, 44%, נשלחו על-ידי סניף חולון ועוד 30% על-ידי סניפי כרמיאל וקריות כאשר בכל אחד מהם היה מספר דומה של זימונים. כמחצית מהשימועים בנושא שימוש ברכב היו מרמלה בעוד שבחולון יותר ממחצית מהשימועים היו בנושא מגורים משותפים עם בן-זוג.
- כמחצית מהמשפחות שלהן הופסקה הגמלה, 48%, לא הגיבו כלל להזמנה לשימוע. בנושא שימוש ברכב תשע משפחות לא הגיבו להצעה לשימוע (43%) ואילו בנושא מגורים משותפים 14 תובעים לא פנו לסניפי המוסד לביטוח לאומי (52%).
- צורות הפנייה אל הסניפים הנפוצות ביותר היו באמצעות שיחה בסניף או באמצעות מכתב.
- הטיעון הנפוץ ביותר בנושא שימוש ברכב היה "הרכב לא בבעלותי". אנשים ספורים טענו שהרכב משמש לצרכים רפואיים או הרכב משמש לעבודה. בנושא מגורים משותפים היה הטיעון הנפוץ ביותר "לא מנהלים משק בית משותף". היו גם מעטים שהסבירו כי "בן הזוג אינו קבוע" או ש"אינו משתתף בהוצאות הבית".
- ב-60% מהמקרים שנענו להזמנה לשימוע (15 מקרים) לא היה צורך בבדיקות נוספות כדי להגיע להחלטה בדבר הפסקת הגמלה. בארבעה מקרים היה צורך בחקירה או בהשלמתה של חקירה ובארבעה מקרים אחרים התובע התבקש להביא תיעוד נוסף כדי להגיע להחלטה.

- במרבית המקרים שנענו להזמנה לשימוע, 81%, לא היה שינוי בהחלטה בעקבות תהליך השימוע והגמלה הופסקה למשפחות אלה. תשלום הגמלה אושר לשלוש משפחות (הגמלה לא הופסקה) ולמשפחה אחת אושר תשלום חלקי, כלומר תשלום בעבור חלק מתקופת ההפסקה והפסקתה לאחר התקופה המאושרת. במקרה אחד לא התקבלה החלטה בנושא השימוע כיוון שאושרה תביעה לקצבת נכות בעבור תקופת ההפסקה.
  - כל המקרים שבהם היה שינוי בהחלטה בעקבות השימוע (או לא התקבלה החלטה בשימוע) עסקו בנושא מגורים משותפים עם בן-זוג.
  - בשלושה מקרים שבהם הוחלט להוסיף ולשלם את הגמלה היה צורך לשם כך במידע נוסף.
  - אמנם מספר המקרים שבהם התקבלה החלטה לשנות את הקביעה להפסקת גמלה מעטים (ארבעה) אך כך גם מספר האנשים שנענו להזמנה לשימוע (25 אנשים). בהתחשב במספרים הנמוכים, שיעור שינויי ההחלטות אינו מבוטל. אין לדעת מה היה קורה אילו מספר הנענים היה גדול יותר וייתכן כי צריך לבדוק זאת בעתיד.
  - לסיכום, במרבית המשפחות שהוזמנו לשימוע, 90%, החלטת ההפסקה נותרה בעינה; קרוב למחצית בהם לא נענו להזמנה ולכן ההחלטה להפסיק את הגמלה לא נבדקה שוב.
- שיעור ההיענות לזימון השימוע מצביע על הצורך לבדוק מדוע אנשים אינם נענים לזימון – האם זו בחירה מושכלת מצד התובע או שהסיבות לכך אחרות. לאחר סיום הניסוי החליט המוסד לביטוח לאומי ליישם את תהליך השימוע בעת הפסקת גמלה בגין עילות אלה בכל סניפי המוסד.

## ה. יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אוגוסט 2005 – דצמבר 2007

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

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

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

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

פרק זה מייחד מקום נכבד לניסיון שהצטבר במהלך השנתיים הראשונות להפעלת תוכנית מהל"ב ולחמשת החודשים הראשונים להפעלת תוכנית אורות לתעסוקה

המשלבת שינויים שהוצעו בתוכנית מהל"ב. התוכנית אורות לתעסוקה החלה באוגוסט 2007, באוקטובר הופנו בני 45 ויותר להתייצבות בשירות התעסוקה ובדצמבר הורחבה אוכלוסיית התוכנית ליישובים נוספים (נתניה, עין מאהל ובסמ"ה) ולכלל אוכלוסיית הערים נצרת, ירושלים ואשקלון.

## 2) רישומים במפת ההתייצבות שהועברו בידי המרכזים

עמידה במבחן תעסוקה, שהיא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, נקבעה בעבור המשתתפים בתוכנית על פי הרישום של מצב הפעילות/התעסוקה במפת ההתייצבות שהמרכזים מעבירים למוסד לביטוח לאומי. הרישומים במפת ההתייצבות קובצו לכמה קטגוריות:

- סירוב לעבודה השולל גמלה לחודש הסירוב ולחודש אחריו.
- אי-שיתוף פעולה בפעילות מטעם המרכז, סירוב לבדיקה או למתן מידע והיעדרות לא מוצדקת (יותר מיומיים) השוללים גמלה לאותו חודש.
- עבודה בהיקף שעות שאינו מחייב פעילות במרכז, כלומר 30 שעות ויותר.
- "זכאות אחרת" – זכאים לגמלה המשתתפים בפעילות של המרכז שיכולה להיות משולבת עם עבודה (שהיקפה פחות מ-30 שעות). בקבוצה זו נכללים זכאים לגמלה שעובדים חלקית או שאינם עובדים הממלאים אחר התוכנית האישית.
- השמה בעבודה – שנעשתה באותו חודש. השמה תירשם במפת ההתייצבות ככזו, כאשר נמצאה עבודה אצל מעסיק אחד או יותר למי שלא עבד, או – למי שעבד – כאשר גדל היקף משרתו אצל אותו מעסיק או נמצאה לו משרה נוספת או אחרת אצל מעסיק חדש.

**רישומים שוללי גמלה, רישומי זכאות ורישומי השמות**<sup>6</sup> – מספר המתייצבים בארבעת המרכזים בכל חודש בשנת 2005 היה יציב למדי ונע בין 17,270 ל-17,800, אך במהלך 2006 הוא ירד בהתמדה, מ-16,738 בתחילת השנה ל-10,636 בסופה והוסיף לרדת אף ב-2007 (לוח 6). השינויים הרבים שחלו בתוכנית במהלך 2007 מחלקים את השנה לשתי תקופות עיקריות: ינואר עד יולי – סוף תוכנית מהל"ב, ואוגוסט עד דצמבר – תחילת התוכנית אורות לתעסוקה. בתקופה הראשונה מספר המתייצבים ירד אך במעט מדי חודש ונע בין 10,498 ל-9,969. בחודש יולי, ערב תחילת התוכנית החדשה, עלה מספר המתייצבים ל-10,435. עלייה זו אפשר שהיא תוצאה של ההקלות בתוכנית האישית שהחלו מחודש זה. מספר המתייצבים בממוצע לחודש בתקופה הראשונה היה 10,198.

את התקופה השנייה של 2007 יש לפצל שנית בעקבות השינויים שהונהגו בתוכנית: בחודשים אוגוסט עד ספטמבר, שבהם יושמו השינויים במסגרת הפחתת היקף התוכנית האישית (מספר שעות התייצבות) לאוכלוסיות נבחרות, היה מספר המתייצבים 10,742 בממוצע לחודש כלומר הוא הוסיף לעלות בחודשים אלה. באוקטובר הופנו בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (חוץ מהמשתתפים שבחרו להשתתף בתוכנית אורות לתעסוקה) ומספר המתייצבים בממוצע לחודש ירד ירידה חדה ל-4,671 (מספרם בשני החודשים דומה). בדצמבר הורחבה התוכנית לאזורים נוספים ומספר המתייצבים עלה ל-9,559. סה"כ כללה התוכנית אורות לתעסוקה בחמשת החודשים הראשונים להפעלתה 8,077 מתייצבים בממוצע לחודש.

מספר הרישומים ששללו זכאות לחודש או חודשיים עלה בהדרגה במהלך 2005 מ-557 באוגוסט 2005 בכל המרכזים (כ-3% מכלל הרישומים) ל-1,519 בדצמבר 2005 (כ-9% מכלל הרישומים). ב-2006 ירד המספר המוחלט של רישומים אלה מ-1,713 ל-720, אך שיעורם מכלל הרישומים נע במהלך חודשי השנה בין כ-10% לכ-7% בממוצע לחודש. בשבעת החודשים הראשונים בשנת 2007, סוף תוכנית מהל"ב, הוסיף מספר הרישומים ושיעורם לרדת והיה 509 רישומים בממוצע לחודש שהם 5% מכלל הרישומים. ביולי 2007 היה שיעור הרישומים שוללי הגמלה 3.6% בלבד. בתקופה השנייה ב-2007, במהלך תוכנית אורות לתעסוקה, היה מספר הרישומים הללו גבוה קצת יותר, 535 בממוצע לחודש, ושיעורם היה כ-7% בממוצע לחודש. ניתוח של התקופות שבמהלך יישום התוכנית אורות לתעסוקה מעלה כי לפני ההרחבה בדצמבר שיעור הרישומים

6 יש להדגיש שברגע שנרשמת השמה במפת ההתייצבות, הגמלה מופסקת עד הגשת תלושי השכר שעל בסיסם נקבעת הזכאות לגמלה ורמתה. לפיכך, תיתכן הפסקת גמלה לחודש ההשמה ותשלום למפרע (רטרואקטיבי) בעבור חודש זה לאחר שנקבעה הזכאות.

שוללי הגמלה היה דומה ואף נמוך במעט מזה שנצפה בסוף יישום תוכנית מהל"ב: באוגוסט עד ספטמבר היה מספרם 344 בממוצע לחודש (כ-3% מכלל הרישומים); באוקטובר עד נובמבר מספרם אף פחת ל-213 בממוצע לחודש ושיעורם עלה לכ-5% מכלל הרישומים. לעומת זאת, עם הרחבת התוכנית לאזורים נוספים עלה מספר הרישומים שוללי הגמלה באופן חד והיה 1,563 בממוצע לחודש, עלייה של כ-16%. שיעור זה גבוה בהרבה מזה שנצפה בתחילת תוכנית מהל"ב (אוגוסט 2005), כ-3%. ההבדל נובע מסוג האוכלוסייה שזומן למרכזים בשני הזמנים. בדצמבר 2007 זומנו להתייצב במרכזים זכאים לגמלה בחודש נובמבר אך גם אנשים שהפסיקו לקבל גמלה עד חודשיים לפני תחילת ההרחבה ותובעים שהטיפול בתביעתם לא הסתיים עדיין בעת תחילת ההרחבה. אי לכך נוצר מצב שלפיו דיווחו מפות התייצבות בחודש הראשון על אנשים רבים שהפסיקו לקבל את הגמלה עוד לפני ההרחבה וכלל לא התייצבו במרכזים. באוגוסט 2005 זומנו למרכזי מהל"ב רק אנשים שהיו זכאים לגמלה בחודש הקודם ולכן מספר המפות ובהם רישומים שוללי זכאות היה נמוך מאוד. כמו בשנים הקודמות, עיקר שלילת הזכאות הייתה בגין היעדרות לא מוצדקת ואי שיתוף פעולה (למשל, 558 ו-15 בהתאמה בפברואר; 297 ו-3 בהתאמה בספטמבר). חלקן של השלילות עקב סירוב לעבודה של מקבל הגמלה היה נמוך למדי (58 בפברואר, 9 בדצמבר).

במקביל לתנודות בשיעור הרישומים שוללי גמלה, נע גם שיעורם של הרישומים על זכאות במהלך חודשי 2007 בין 95% בינואר – יולי ו-93% באוגוסט – דצמבר (כ-96% ללא חודש דצמבר).

**השמות** – בשנת 2007 נרשמו בסך הכול 6,242 השמות. בסוף יישום תוכנית מהל"ב, בחודשים ינואר-יולי, שיעור ההשמות הממוצע לחודש היה נמוך מזה שנצפה במהלך 2006 – 5.5% (559 השמות בממוצע לחודש) לעומת 6.5%. באוקטובר, לאחר הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה, ירד באופן חד מספר המשתתפים במרכזים ושיעור ההשמות עלה ל-8.5%, אם כי מספרן פחת ל-398 בממוצע לחודש. בחודש הראשון של ההרחבה היה שיעור ההשמות דומה לזה שדווח במחצית הראשונה של השנה, כ-5.6% שהם 537 השמות. שיעור זה גבוה במעט מזה שנצפה בחודש הראשון של הפעלת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 – 4.8%.

לוח 6

**הרישומים שהופיעו במפות ההתייצבות שהועברו לביטוח הלאומי  
(בממוצע לחודש), אוגוסט 2005-דצמבר 2007**

2007		2006	2005	
אוגוסט- דצמבר	ינואר- יולי	ינואר- דצמבר	אוגוסט- דצמבר	
8,077	10,198	13,264	17,560	סה"כ
535	509	1,112	1,062	רישומים שוללי גמלה
7,542	9,689	12,153	16,498	רישומים על זכאות
466	559	864	** 930	השמות*

\* כולל השמות שנרשמו יחד עם רישומים שוללי גמלאות.  
\*\* לנוכח אי-הבהירות ברישומי השמות באוגוסט 2005, הממוצע מתייחס לחודשים ספטמבר-דצמבר 2005.

**3 מאפיינים דמוגרפיים**

אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית מהל"ב דומה במאפייניה לשאר מקבלי הגמלה בעילות של חוסר תעסוקה ושכר נמוך. ערב פתיחת המרכזים, שיעור הנשים בקרב שתי אוכלוסיות אלו היה כ-63% ושיעור העולים כ-32%. בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, המשתתפים בתחילת התוכנית היו מבוגרים מהם במעט, אך שיעור החד-הוריות ושיעור הזוגות עם ילדים היו דומים בשתי האוכלוסיות. הנתונים מפורטים בלוח 7.

בתום שנתיים ליישום התוכנית עולה כי הירידה במספר המקבלים גמלה במסגרת התוכנית אפיינה יותר את הגברים, את הצעירים (עד גיל 30), את הוותיקים, את הזוגות עם ילדים ואת היחידים ללא ילדים. לכל אלה יש סיכויים טובים יותר להיקלט בעבודה, אם כי היציאה מהמערכת אינה נובעת רק מהיקלטות בשוק העבודה. לעומת

7 פירוט המאפיינים של משתתפי התוכנית מוצג ביישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מה"ב, דוח מעקב מס' 2, פברואר 2007, מאת לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, מינהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.



זאת, בשאר הארץ הסתמנה ביולי 2007 בהשוואה ליולי 2005 ירידה במספר המקבלים בקרב העולים, הצעירים, המשפחות החד-הוריות וזוגות עם ילדים.

לסיכום, בהשוואת השינויים בקרב משתתפי התוכנית לשינויים בקרב מי שאינם בתוכנית בולטות ההתפתחויות האלה:

○ שיעור הנשים עלה בקרב משתתפי מהל"ב בעוד שבשאר הארץ לא היה שינוי.

○ השינויים בקרב היחידים, המשפחות החד-הוריות ובקרב העולים הם במגמה הפוכה בשתי קבוצות האוכלוסייה: בקרב העולים והמשפחות החד-הוריות יש עלייה ניכרת אצל משתתפי התוכנית וירידה בשיעורם בקרב האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית. בקרב היחידים המצב הפוך.

מוקדם עדיין לאמוד את השינויים שחלו באוכלוסייה בעקבות יישום תוכנית אורות לתעסוקה, חוץ מהירידה במספר המבוגרים שהובנה כחלק מהשינויים בתוכנית. הרחבת התוכנית בדצמבר 2007 שינתה שוב את הרכב האוכלוסייה ויהיה אפשר לדווח על השפעתה בעתיד.

מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הנסדה בתוכנית מהל"ב ובשאר הארץ, יולי 2005, דצמבר 2005, דצמבר 2007

לוח 7

לא משותפים בתוכנית (חייבים במבחן תעסוקה)						משותפים בתוכנית						
דצמבר 2007	נובמבר 2007	יולי 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	דצמבר 2007	נובמבר 2007	יולי 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	
63.6	64.0	64.0	63.5	63.3	63.1	73.9	73.9	70.9	70.9	66.2	63.8	שיעור הנשים
27.0	28.5	28.5	29.0	30.4	31.2	30.9	34.0	37.5	38.2	34.8	32.1	שיעור העולים
13.1	12.1	13.4	14.5	17.2	16.5	15.7	17.8	7.2	7.8	12.0	13.1	שיעור הצעירים (עד גיל 30)
38.0	40.0	37.8	35.4	31.0	31.7	3.3	5.8	44.3	41.1	34.0	34.0	שיעור המבוגרים (מעל 50)
44.3	44.2	43.2	42.7	41.9	40.9	24.5	23.1	36.9	35.7	39.9	40.7	שיעור החרדים*
23.1	23.5	24.3	24.6	25.6	26.2	46.3	50.4	34.9	35.5	28.9	26.3	חד הוריות*
24.9	24.2	24.7	25.2	25.6	26.0	27.4	25.0	19.8	20.5	23.3	25.3	זוגות עם ילדים*

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

## 1. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות – הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנים 2005-2007 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – בשיעור של כ-4% בכל שנה לאחר ירידה מצטברת בשיעור של כ-12% בשנים 2003-2004. ב-2007 שולמו דמי מזונות לכ-21.7 אלף נשים במוצק לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2007 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-72% מהן היו גרושות, כ-22% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-6%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-81%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2007. 71% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-23% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,466 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 9). ב-2007 היה

הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 35% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-17% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כמחצית מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

לוח 8

**נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000**

שנה	מצב משפחתי			סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2000	3.1	6.6	24.9	100.0	24,709
2001	3.5	6.2	23.8	100.0	26,294
2002	3.4	6.0	22.5	100.0	27,956
2003	4.0	6.4	18.4	100.0	25,789
2004	4.4	7.0	16.5	100.0	24,596
2005	5.0	7.5	14.8	100.0	23,603
2006	5.5	7.8	14.4	100.0	22,712
2007	5.9	8.2	13.8	100.0	21,771

ב-2007 כ-47% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של אלה לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-15% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח 9

**נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים),  
2007-2000**

סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול		שנה
לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים	
	בהפחתה	מלא			
80.8	15.5	3.7	100.0	24,709	2000
84.1	13.2	2.6	100.0	26,294	2001
80.4	16.2	3.4	100.0	27,956	2002
71.1	22.7	6.2	100.0	25,789	2003
71.5	22.3	6.2	100.0	24,596	2004
70.5	23.1	6.4	100.0	23,603	2005
71.6	22.3	6.1	100.0	22,712	2006
71.0	22.7	6.3	100.0	21,771	2007

לוח 10

**תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק,  
לפי סוג התשלום ועבודה, 2007-2000**

עבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פסקי דין	לפי התקנות			
			מופחת	מלא		
20.5	17.3	18.4	17.6	41.3	19.1	2000
20.7	17.9	18.9	18.9	44.0	19.5	2001
22.3	18.5	19.7	19.9	44.3	20.6	2002
21.7	14.6	18.0	16.3	37.6	18.8	2003
22.0	15.0	18.2	16.7	37.1	19.0	2004
22.5	15.5	18.4	17.4	36.4	19.3	2005
22.1	15.2	18.1	17.2	35.8	19.0	2006
22.6	15.2	18.3	17.2	35.8	19.1	2007

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה

מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2007 כ-5,200 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 6,900 ב-2005, 7,900 ב-2004, 8,800 ב-2003 ו-12,200 ב-2002. ב-2002 הן היוו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-24% ב-2007. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

## 2. ביטוח זיקנה ושאיירים

### א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים ולשאיירו של מבוטח לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה זיקנה רמת חיים מינימלית סבירה. ראוי לציין את ההסכם של פנסיה מקיפה חובה בישראל שחתמו הסתדרות העובדים החדשה ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביולי 2007, וששר התעשייה, המסחר והתעסוקה הרחיבו לכלל העובדים במשק שכיום אין להם ביטוח פנסיוני מיטיב. לתיאור של ההסכם וסוגיות למחשבה ביחס להשלכותיו ראו תיבה בפרק זה.

**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 בגילים 62 (או 64) עד 70 מותנית במבחן הכנסות.

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

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

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. כמו כן, החל באפריל 2008 משולמת תוספת מיוחדת בעבור

מבוטח שמלאו לו 80 שנה בהתאם להחלטת הממשלה שאושרה לאחרונה גם בכנסת. 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 הגילים 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. שיעור התוספת המיוחדת בעבור מבוטח שמלאו 80 שנה שנקבע הוא 1% מ"הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>.

**קצבת השאיירים** משולמת לשאיירי של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולקצבה הבסיסית משולמת תוספת בגין ילדים והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה כמותאר לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עימו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

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

**גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי** – המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלוואן 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, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

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



ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

בינואר 2007 לא חל שינוי ב"סכום הבסיסי" לצורך קביעת קצבאות הזקנה והשאיירים והן לא עודכנו. בינואר 2008 הן עודכנו ב-2.8%, בהתאם לשינויים ברמת המחירים.

במארס 2008 הכנסת אישרה את הצעת החוק הממשלתית להגדלת קצבאות הזיקנה והשאיירים. בהתאם להצעה, החל באפריל 2008 הקצבה הבסיסית ליחיד תגדל בשיעור של כ-1.9% (מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%) ותוספת מיוחדת בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי תשולם לזכאים שמלאו להם 80 שנה. זאת ועוד, קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה יוגדלו בהתאם לגיל הזכאי: הן יוגדלו בכ-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה ובכ-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

**שירות הייעוץ לקשיש** – במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות, הממומן מתקציב ענף זיקנה ושאיירים ואשר עיגונו בחוק נמצא בתהליכים, הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל. תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונות מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005. בשנת 2007 פעלו במסגרת השירות כ-4,500 מתנדבים ונערכו כ-426 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-124 אלף פניות לייעוץ.

תיבה 9

**פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל**

המעבר מחיי עבודה פעילים לפרישה והשינוי במרכיבי ההכנסה הם ממאפייניו העיקריים של גיל הזיקנה. תוכניות ביטוח פנסיוני שונות, שתוארו בסקירה השנתית לשנת 2004, נהוגות במדינות המערב ונועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים נאותה. ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות כמו הולנד ואירלנד שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיחות לכל תושב בעת פרישה וזיקנה רובד בסיסי בלבד: בישראל משולמת קצבת זיקנה לכל מבוטח ו/או קצבת שאירים לשאיריו של מבטח/ת. מלבד זאת, למקבל קצבת זיקנה ושאירים שהכנסתו נמוכה משולמת השלמת הכנסה עד לסכום ההכנסה למינימום קיום שהוגדרה בחוק הבטחת הכנסה. ברובד השני, שלא במסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי, משולמת בישראל פנסיה מעבודה לכל פורש שצבר זכויות לפנסיה במהלך חיי העבודה, וברובד השלישי, שהוא רשות וזניח, משולמת קצבה או סכום הוני לכל חוסך פרטי. בחינת מצב הכיסוי הפנסיוני בישראל בקרב הקשישים ובקרב העובדים מעלה תמונה עגומה. התברר שב-2005 רק 32.6% מהקשישים<sup>1</sup> בישראל קיבלו הכנסה מפנסיה מתעסוקה עם פערים גדולים בין המינים ובין קבוצות האוכלוסייה, כצפוי (לוח 1). אחוז הנשים ואחוז הערבים שקיבלו פנסיה מעבודה היו נמוכים במיוחד (27.8% ו-13.3% בהתאמה), ואחוז העולים שקיבלו פנסיה היה זניח מאוד (1.7%). רמת הפנסיה שקיבלו הקשישים היתה בסכום של כ-3,900 ש"ח (במחירי תקופת הסקר), בממוצע, שהם 54% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. הפערים באחוז הכיסוי הפנסיוני בין המינים וקבוצות האוכלוסייה כאמור נותרו ביניהם גם ברמת הפנסיה.

ממבט נוסף, הסקר החברתי 2002 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספק נתונים ייחודיים על הסדרי הפנסיה לקראת פרישה של העובדים הישראלים. התברר שרק כמחצית מהעובדים הישראלים בעלי שכר נמוך שעד 4,000 ש"ח מכוסים לקראת פרישתם באחד מהסדרי הפנסיה לפחות: פנסיה תקציבית, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים, ביטוח חיים עם חסכון וקופת גמל<sup>2</sup>. 67.7% מהם מכוסים בהסדר פנסיה אחד ו-26.6% מכוסים בשני הסדרים.

1 גברים מגיל 66 ונשים מגיל 61.

2 ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי 2002 – הסדרי פנסיה וחסכון לקראת פרישה, אינדקטורים חברתיים**, פרסום מס' 9, ירושלים, אוגוסט 2005.

**אחוז הקשישים שקיבלו הכנסה שוטפת מפנסיה וממוצע פנסיה (ש"ח)  
לפי מין וקבוצת אוכלוסייה, 2005**

ממוצע רמת פנסיה		אחוז הקשישים שקיבלו הכנסה שוטפת מפנסיה	מין וקבוצת אוכלוסייה
אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	ש"ח		
54.0	3,900	32.6	סך הכול
			מין
65.1	4,698	40.6	גברים
44.6	3,220	27.8	נשים
			קבוצת אוכלוסייה
54.9	3,965	45.4	יהודים ותיקים
38.1	2,748	13.3	ערבים
24.6	1,773	1.7	עולים

מקור : עיבודים מסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005

על הרקע הזה של מצב הכיסוי הפנסיוני בישראל, חתמו ביולי 2007 הסתדרות העובדים החדשה ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים על הסכם קיבוצי שתכליתו החלת חובת ביטוח פנסיוני קצבתי (קרן פנסיה או ביטוח מנהלים) על גברים עובדים מגיל 21 ועל נשים עובדות מגיל 20 שאין להם כיום הסדר פנסיוני מיטיב. שר התעשייה, המסחר והתעסוקה הרחיב את ההסכם כדי שיחול על כל העובדים במשק שכיום אין להם ביטוח פנסיוני, גם כאלה שאינם מאוגדים במסגרת ההסתדרות. מדובר בעובדים החלשים ביותר במשק, שמשתכרים שכר מינימום או פחות מכך. ההסדר נכנס לתוקף בינואר 2008 ויבוצע בהדרגה במשך חמש שנים. בתום התהליך ב-2013 יגיע סך כל שיעור ההפרשות ל-15%, מהם 5% מהעובד. השכר המבוטח לפנסיה הוא שכר הבסיס והתוספות הקבועות בהתאם לחוק פיצויי פיטורים ומוגבל לגובה השכר הממוצע במשק. ההסכם נועד בראש ובראשונה להרחיב את אוכלוסיית הפורשים שיקבלו הכנסה מפנסיה מתעסוקה (רובד שני של מערך הביטוח הפנסיוני) לאחר פרישתם, ולהבטיח לכל פורש לאחר פרישתו הכנסה נאותה מפנסיה בזכות החיסכון שצבר במהלך שנות העבודה. בטווח ארוך, החלת ההסכם מביאה גם להשגת יעדים כלכליים וחברתיים מרכזיים. ההסכם יביא לצמצום ממדי העוני בקרב קשישים תוך הגברת השתתפות הפרט והמעסיק בקיום הפרט לאחר הפרישה (כידוע ההסכם בנוי על עיקרון של מימון עצמי בטווח הארוך) ולצמצום ממדי אי השוויון בחלוקת הכנסה במשק. עם

העלייה בתוחלת החיים והירידה בפרייה, אחוז הקשישים בכלל האוכלוסייה בישראל יגדל ויביא אף הוא לצמצום ממדי העוני בחברה בכלל. זאת ועוד, ההסכם יביא להגדלת החיסכון הפנסיוני במשק ועמו הגדלת מלאי ההון היצרני, ועקב כך גם התעסוקה והצמיחה יגדלו. השגת יעדים אלה תביא כמובן לצמצום בתשלומי השלמת הכנסה לקשישים.

ראוי לציין שיהיו פרטים המועדים להיפגע מהסכם זה כמו עובדים בשכר נמוך שנמצאים בתהליך צבירת זכויות הפנסיה ועובדים מבוגרים שיצברו עקב ההסכם פנסיה מועטה בשל הכניסה המאוחרת למערכת הפנסיה (להלן "דור המעבר"). רמת החיים השוטפת של העובדים בשכר נמוך תיפגע עקב תשלום הפרמיה (5%) והירידה בשכרם נטו. רמת החיים של עובדים אלה תתרחק עוד יותר מרמת חיים מינימלית סבירה. פגיעה זו אף עלולה לנגוס בהטבה המתוכננת של מס הכנסה שלילי ולהפחית את יעילותו. גם לדור המעבר לא יתאפשר כמובן קיום בכבוד מבלי התערבות מתאימה. סביר להניח שהתערבות זו תהיה זמנית באופיה, היות שעם הזמן רוב המבוטחים בפנסיה יהיו בעלי ותק מרבי. הסכם פנסיה חובה נועד כאמור להבטיח בטווח הארוך רמת חיים מינימלית סבירה לכל קשיש. דור המעבר לא יספיק לצבור מספיק פנסיה שתבטיח לו את רמת החיים המיוחלת בטווח הארוך. לפיכך, קובעי המדיניות צריכים לגבש מענה לפרטים אלה, שאמורים להיפגע מההסכם. נוסף על הסכם של פנסיה-חובה הונהגו שינויים יסודיים אחרים בשנים האחרונות בכל אחד משני הרבדים של מערכת הפנסיה בישראל ללא תיאום ביניהם וללא ייעוד ברור כגון קביעת יחס החלפה מינימלי בעת הפרישה או הורדת תחולת העוני בקרב קשישים לרמה מסוימת.

אומנם, שני הרבדים פועלים במסגרות נפרדות אך חשוב שקובעי המדיניות יתאמו את השינויים בשני הרבדים כדי להשיג מטרות שנקבעו מראש.

## ב. מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים

בשנת 2007 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-623.7 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-105.2 אלף שאירים בממוצע בחודש. במניין מקבלי קצבאות הזיקנה כלולים כ-83.2 אלף קשישים (בדצמבר 2007) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים וכן כ-22.6 אלף קשישים נכים המקבלים השלמה לנכות (ראו להלן סעיף ה'). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2007 בכ-1% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד נותר ללא שינוי.

לוח 1

### מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2007-2005

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)			
2007	2006	2005	2007	2006	2005	
0.2	1.1	-0.3	728,891	727,516	719,920	<b>סך הכול</b>
						<b>זיקנה</b>
0.2	1.2	-0.5	623,692	622,335	614,886	סך הכול
1.0	2.1	0.2	544,631	539,266	528,273	לפי חוק הביטוח הלאומי
-4.8	-4.1	-4.3	79,061	83,069	86,613	לא לפי חוק
						<b>שאירים</b>
0.0	0.1	0.6	105,199	105,181	105,034	סך הכול
0.0	0.2	0.6	104,659	104,623	104,457	לפי חוק הביטוח הלאומי
-3.2	-3.3	0.9	540	558	577	לא לפי חוק

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2007 בשיעור של 4.8%, זאת לאחר ירידה של 4.1% ב-2006. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. 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 קצבאות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-12.7% בשנת 2007. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2007 ב-0.2%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאינם גדל בשיעור זה.

### ג. מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאינם, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המקבלים השלמת הכנסה בשנים 1990-2001 גדל בהתמדה בעקבות ההצטרפות של עולים חדשים רבים למערכת. בשנים 2002-2007 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 2007.

בדצמבר 2007 היה אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם 25.9% לעומת 26.6% ב-2006. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק ובקרב מקבלי קצבאות שאינם לפי חוק ירד במעט אף הוא והגיע ל-15.7% ו-29%, בהתאמה. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעומם נמנים בעיקר העולים החדשים: 95.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-75.0% ממקבלי קצבת שאינם אלה בדצמבר 2007 היו זכאים להשלמת הכנסה.

לוח 2

**מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים\*,  
דצמבר 2007**

מספר תלויים				סך הכול	סוג הקצבה
3 ויותר	2	1	ללא תלויים		
4,622	6,675	78,534	647,723	737,554	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
25.9	24.2	47.4	23.3	25.9	% המקבלים השלמת הכנסה
1,112	2,172	51,225	500,606	555,115	קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל
55.3	34.9	38.0	13.3	15.7	% המקבלים השלמת הכנסה
271	318	18,307	58,705	77,601	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל
97.4	89.6	90.3	96.6	95.1	% המקבלים השלמת הכנסה
3,143	4,010	8,361	84,951	100,465	קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי
9.5	13.8	14.1	31.8	29.0	% המקבלים השלמת הכנסה
72	155	599	3,028	3,854	קצבת שאירים לילדים לפי חוק הביטוח הלאומי
5.6	0.0	4.2	5.2	4.8	% המקבלים השלמת הכנסה
24	20	42	433	519	קצבת שאירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי
70.8	80.0	73.8	75.1	75.0	% המקבלים השלמת הכנסה

\* מספר התלויים בזכאי לקצבה לרבות הזכאי עצמו.

**ד. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים**

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאיירים (להלן – "שתי הקצבאות"). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאיירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאיירים. ללא קשר לאיזו קצבה היתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא

קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ואת מחצית מקצבת שאירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה לפי חוק. מקבלי קצבה שלא לפי חוק מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאים.

בדצמבר 2007 היו זכאים לשתי הקצבאות 83,210 אלמנות/אלמנים (כ-94.5% בהם אלמנות), המהוות כ-15% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, כ-94.5% בהם נשים (לוח 3). שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. הסיבה הראשונה היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מבטחות את בן זוגן בקצבת שאירים (לקרות הבית אינן מבטחות כלל את בני זוגן), בעוד שהגברים מבטחים כולם בנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן תלויה במבחן הכנסות, והסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים: משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לקצבה זו.

בדצמבר 2007 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,266 ש"ח; כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה – 7.1% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה.

שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כפול משיעור הנשים משתי סיבות: האחת, אלמנים המקבלים קצבת שאירים עמדו במבחן הכנסות לעומת האלמנות הפטורות ממבחן הכנסות, והאחרת היא שנשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (784 ש"ח לעומת 671 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת השאים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבני זוגן זכאות לקצבת שאירים (הבדל זה נצפה גם בקרב כלל המקבלים). הבדל זה בין המינים ניכר גם ברמת שתי הקצבאות. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, מאותה סיבה – קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79 שנים לעומת 75.6 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76.8 לעומת 72.1, בהתאמה.



לוח 3

**מאפייני מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2007**

נשים	גברים	סך הכול	
78,675	4,535	83,210	מספר מקבלים
6.7	13.9	7.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,273	2,353	2,277	קצבה ממוצעת (ש"ח)
784	671	778	מזה : חצי שאירים (ש"ח)
76.8	79.0	76.9	גיל ממוצע

**ה. מקבלי קצבת זיקנה לנכה**

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

בדצמבר 2007 כ-22,647 קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות, כ-49% בהם נשים (לוח 4). כ-79% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה נוספת חדשה. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2007 כ-2,292 ש"ח, כרבע ממנה השלמה לנכות וקצבה נוספת חדשה. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו היה נמוך משיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק: 14.1% ו-15.7%, בהתאמה. שיעור הגברים הנכים מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה משיעור הנשים (15% ו-13%) למרות שקצבתם הממוצעת היתה גבוהה יותר. בחינת המצב המשפחתי של הקשישים שקיבלו בדצמבר 2007 קצבת זיקנה לנכה הראתה שרק 55% מהנשים היו נשואות לעומת 79% מהגברים. הרכב המשפחה קובע כמובן את השיעור של קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, והבדל זה בהרכב המשפחה

בין המינים הביא ככל הנראה לחוסר ההתאמה בין רמת הקצבה לשיעור מקבלי השלמת הכנסה.

לוח 4

**מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2007**

נשים	גברים	סך הכול	
10,162	12,485	22,647	סך כל המקבלים
7,443	10,534	17,977	מזה: מקבלים קצבה נוספת חדשה
13.0	15.0	14.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,176	2,387	2,292	קצבה ממוצעת (ש"ח)
624	576	597	מזה: השלמה לנכות וקצבה נוספת חדשה (ש"ח)
63.5	68.6	66.3	גיל ממוצע

**1. 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. בשנת 2007 הוסיף לגדול אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ל-78.8%, ואחוז הגברים שקיבלו תוספת זו נותר יציב, 92.9%. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, גם אם במעט, והיא הגיעה ב-2007 ל-29.4% מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.6%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים 41.0% לעומת 20.8% בלבד, בהתאמה.

ב-2007 הוסיף לגדול אחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים והגיע ל-94.4% ו-78%, בהתאמה. אחוזים אלה ב-2007 היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה. גם תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים הוסיפה לגדול ב-2007 בקרב נשים וגברים כאחד, אך הפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 41% לגברים ו-25.2% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה והעלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שיקבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וגידול בתוספת הוותק הממוצעת.

לוח 5

**מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2007-2002 (דצמבר)**

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
<b>תוספת ותק</b>						
18.6	40.3	28.2	67.8	93.5	79.3	2002
21.2	38.0	29.5	65.3	86.4	75.8	**2002
19.0	40.4	28.4	68.1	93.2	79.1	2003
24.0	38.9	31.2	70.6	90.1	80.0	**2003
19.6	40.6	28.7	68.8	93.1	79.4	2004
24.5	40.5	32.1	73.9	92.1	82.6	**2004
20.0	40.6	28.8	69.3	93.0	79.5	2005
24.6	38.8	31.2	73.4	91.5	81.9	**2005
20.4	40.8	29.1	70.0	92.9	79.8	2006
25.0	39.8	32.0	76.5	92.9	84.2	**2006
20.8	44.0	29.4	70.8	92.9	80.1	2007
25.2	41.0	31.6	78.0	94.4	85.7	**2007
<b>תוספת דחיית קצבה</b>						
2.1	2.5	2.3	12.8	15.0	13.8	2002
2.1	1.6	1.9	11.7	9.5	10.6	**2002
2.2	2.4	2.3	13.0	14.6	13.7	2003
2.5	1.6	2.1	15.0	9.4	12.3	**2003
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2004
1.9	2.0	2.0	11.5	11.4	11.4	**2004
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2005
2.1	2.6	2.3	12.2	14.3	13.2	**2005
2.2	2.5	2.3	13.1	14.5	13.7	2006
2.0	2.8	2.4	10.7	14.7	12.6	**2006
2.2	2.4	2.3	12.9	14.4	13.5	2007
2.6	2.5	2.0	8.4	13.2	10.4	**2007

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

## ז. תוספת דחיית קצבה

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

אחוז הגברים והנשים שקיבלו בשנת 2007 תוספת דחיית קצבה ירד, לאחר שהיה יציב בשלוש השנים הקודמות והגיע ל-14.4% מהגברים ו-12.9% מהנשים. אחוז הגברים והנשים מקרב המצטרפים החדשים בשנת 2007 שקיבלו תוספת זו ירד בקצב גדול יותר והגיע לכ-13.2% ו-8.4%, בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה ב-2007 נותרה ללא שינוי: 2.4% לגברים ו-2.2% לנשים, והתוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 16.8%, כלומר דחיית פרישה של 3.4 שנים. התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2007 היתה מעט גבוהה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.5% ו-2.6%, בהתאמה. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.2% לעומת 16.8%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל הפרישה מאשר כל המקבלים. בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הזכאות שלהן ל-64 שנה והגיל המוחלט ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת יישום החוק.

## ח. רמת הקצבאות

קצבת הזיקנה הבסיסית הוסיפה לגדול ב-2007 ועלתה ריאלית בשיעור של 0.9%. עם זאת, קצבת הזיקנה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה מעט ב-2007 והגיעה ל-15.2%. ההגדלה המצטברת בקצבת הזיקנה הבסיסית בשנים 2005-2007 הגיעה לשיעור של 4.2% כתוצאה של ביטול ההפחתה של 4% שהונהגה מיולי 2002 והגדלת הקצבה הבסיסית. קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה הוסיפה לגדול ב-2007 ועלתה ריאלית בשיעור של 1.5%. ההגדלה הריאלית המצטברת בקצבה זו בשנים 2005-2007 הגיעה לכ-12% כתוצאה מהגדלת קצבה זו במהלך השנים 2005-2006.

קצבת השאיירים הבסיסית גדלה ריאלית ב-2007 אך באופן זניח, אולם קצבת השאיירים עם השלמת הכנסה הוסיפה לגדול ב-2007. כך למשל, קצבה זו לאלמנה עם ילד אחד עלתה ריאלית בשיעור של 1.3% ולאלמנה עם שני ילדים בשיעור של 1%.

באפריל 2008 גדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים: הקצבה הבסיסית ליחיד גדלה בשיעור של כ-1.9% (מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%), ותוספת מיוחדת בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי משולמת לזכאים שמלאו להם 80 שנה. זאת ועוד: קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה גדלו בהתאם לגיל הזכאי: ב-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה וב-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

#### לוח 6

### סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2007-2002

שנה	אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד	
	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)
2002	2,254	2,254	1,711	1,711	1,141	1,141
2003	2,235	2,235	1,661	1,661	1,107	1,107
2004	2,244	2,244	1,668	1,668	1,112	1,112
2005	2,235	2,235	1,690	1,690	1,127	1,127
2006	2,243	2,243	1,723	1,723	1,149	1,149
2007	2,247	2,247	1,738	1,738	1,159	1,159

\* לא כולל קצבאות ילדים.

\*\* לאחר הפחתה של 4%. ממאי 2005 הפחתה ירדה ל-1.5% ומיולי 2006 היא בוטלה לחלוטין.

#### ט. היקף התשלומים

ב-2007 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 1.2%. הגידול נבע מגידול מסוים במספר הזכאים לקצבאות זיקנה ושאיירים ומהשפעתם המלאה של השינויים שהונהגו במחצית השנייה של 2006: הגדלת שיעור הקצבה הבסיסית, ביטול ההפחתה בקצבת הזיקנה והגדלת הקצבאות עם השלמת הכנסה. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית – בשיעור של

1.6% – ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 0.4%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה ושאיירים הגיע ב-2007 ל-20.3%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2007 גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2007 ירד ל-37.9%.

לוח 7

**תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ומחירי 2007, 2002-2007**

2007	2006	2005	2004	2003	2002	סוג הקצבה
<b>מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)</b>						
<b>17,461</b>	<b>17,165</b>	<b>16,257</b>	<b>15,780</b>	<b>15,551</b>	<b>15,449</b>	<b>סך כל התשלומים</b>
13,920	13,628	12,910	12,615	12,296	12,137	לפי חוק הבי"ל
3,541	3,537	3,347	3,165	3,255	3,310	שלא לפי חוק הבי"ל
<b>מחירי 2007 (במיליוני ש"ח)</b>						
<b>17,461</b>	<b>17,258</b>	<b>16,688</b>	<b>16,408</b>	<b>16,107</b>	<b>16,129</b>	<b>סך כל התשלומים</b>
13,920	13,702	13,252	13,117	12,735	12,669	לפי חוק הבי"ל
3,541	3,556	3,435	3,291	3,371	3,460	שלא לפי חוק הבי"ל

### 3. ביטוח סיעוד

#### א. כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינם, על 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 ושגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה. אולם הצעת חוק פרטית הוגשה לאחרונה לכנסת שלפיה תינתן גם לרופא מומחה האפשרות לבצע את מבחן התלות לקשיש בן 90 ויותר והיא טרם אושרה.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. עם זאת אישרה לאחרונה הכנסת הצעה של המוסד לביטוח לאומי להפעיל ממארכ 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית בשלושה אזורים. התוכנית תאריך שנתיים, ובמסגרתה יוכלו קשישים המתגוררים באזור הניסוי לבחור בגמלת סיעוד כספית בתנאי שהם צברו 6 נקודות לפחות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך

שישה ימים בשבוע<sup>1</sup>. במקביל להצעה זו משרד האוצר קידם לאחרונה הצעת חוק שלפיה כל קשיש שמעסיק מטפל, יהיה זכאי לקבל את גמלת הסיעוד בכסף, אך הצעה זו נדחתה.

מינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור של 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, גמלה בשיעור של 150% ממנה וגמלה בשיעור 168% ממנה.

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.

## ב. תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2007 בקצב גדול והגיע לכ-75.4 אלף – גידול של 4.3% בהשוואה ל-2006. מספר התביעות הראשונות ב-2007 עלה ב-4.3% בהשוואה ל-2006 ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) עלה בשיעור זהה. עקב כך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2007 נותר יציב, 58.2%.

---

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



לוח 1

**תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2002-2007**

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

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

בשנים 2006-2005 הסתמנה עלייה בשיעור התביעות שאושרו, שחלקה נבע מהרחבת ההגדרה של "בודד" אשר הונהגה בסוף 2005, אך ב-2007 ירד שיעור זה והגיע ל-47.3%. ירידה זו אפיינה את התביעות הראשונות והתביעות החוזרות כאחד. שיעור התביעות הראשונות שאושרו מכלל התביעות הראשונות ב-2007 הגיע ל-53.7% לעומת 56.0% ב-2006, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו הגיע ל-42.7% לעומת 44.3%. הירידה בשיעור התביעות שאושרו ב-2007 מתבטאת בעלייה באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL<sup>2</sup> – ובירידה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנת 2007 ל-30.2% לעומת 28% בשנים 2006-2005 ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע ל-14.6% לעומת 15.4% בשנה הקודמת. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא בוצעה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2007 בכ-4.3% והגיע ל-125.5 אלף בממוצע חודשי, כתוצאה מהגידול במספר התביעות באותה שנה. מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל בשנים 1991-2007 ב-295%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול

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

במספר הקשישים. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק לשיא של 15.1% בשנת 2007.

לוח 2

**זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2002-2007**

שיעור כיסוי***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	אלפים	שיעור גידול שנתי	מספרים	
14.8	1.8	758.1	6.5	112.3	2002
14.7	1.5	769.3	0.6	113.0	2003
14.5	1.5	780.5	0.4	113.4	2004
14.5	1.8	794.9	1.4	115.0	2005
14.8	2.4	813.8	4.6	120.3	2006
15.1	2.4	833.0	4.3	125.5	2007

\* ממוצע חודשי.

\*\* אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר. הנתון לשנת 2007 הוא אומדן.

\*\*\* מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים.

לוח 3

**זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת גמלה  
(ממוצע חודשי, אחוזים), 2007**

אחוזים	מאפיין
<b>125,521</b>	<b>סך הכול (מספרים מוחלטים)</b>
	<b>גיל</b>
1.0	עד 64*
5.4	69-65
12.8	74-70
21.5	79-75
28.2	84-80
31.1	+85
	<b>הרכב משפחה</b>
47.1	גרים בגפם
39.9	גרים עם בן זוג
13.0	גרים עם בניהם או אחרים
	<b>רמת גמלה</b>
59.2	גמלה נמוכה (91%)
27.1	גמלה גבוהה (150%)
13.7	גמלה גבוהה מאוד (168%)
	<b>מין</b>
29.0	גברים
71.0	נשים
	<b>ותק בישראל</b>
75.7	ותיקים
24.3	עולים**

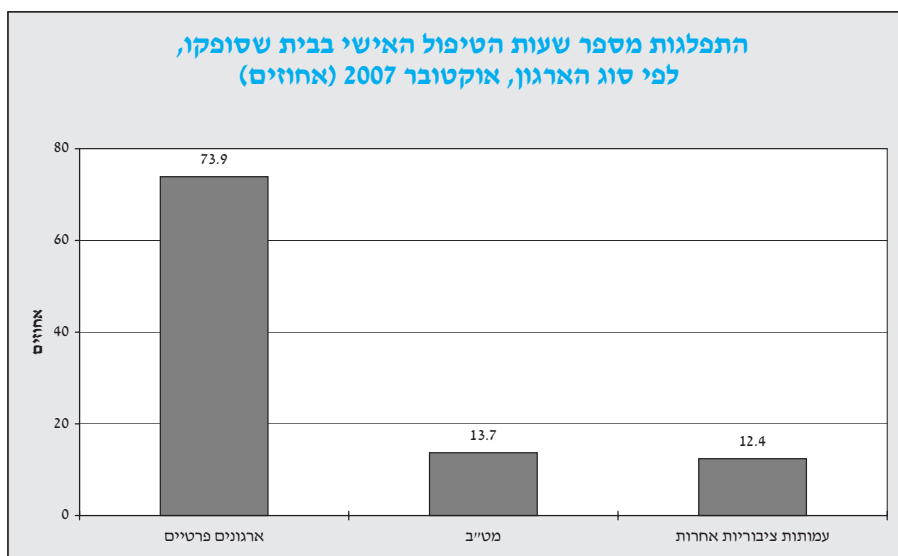
\* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.  
\*\* אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2007 מעלה שקרוב לרבע (24.3%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, קרוב לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (59.3%) בני 80 ויותר. רק 5.4% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.9%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.1%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (13%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-59.2% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 91% (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ול-27.1% אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150%, ולשאר המקבלים, כ-13.7%, אושרה זכאות ברמה גבוהה מאוד – 168%.

### ג. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של הספקים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. המכרז האחרון, שנועד גם להגן על זכויות העובדים בענף, מחייב את ספקי השירות להעניק תנאים סוציאליים למטפלים שהם מעסיקים. ספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. המכרז פורסם בשנת 2004 ואף נגדו הגישו חברות ועמותות שהתמודדו בו עתירות על הליך בדיקתו ותוצאותיו. בסופו של דבר החליט המוסד לבטל את המכרז, שכן הדיון בגל העתירות עלול היה להימשך שנים.

התרשים שלהלן מתאר את הנתחים של הארגונים הפרטיים ושל המלכ"רים במספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש אוקטובר 2007. כ-73.3% מהשעות סיפקו ארגונים פרטיים, והשאר מלכ"רים (מט"ב – 14.2% 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.



לוח 4 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2007 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר זכאי הגמלה.

הרוב המכריע (98.2%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2007 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. לתיאור היקף התופעה של העסקת מטפל זר ומאפייני הקשישים המעסיקים מטפל זר ראו תיבה בפרק זה. 7.2% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 17.2% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.7% קיבלו משדר מצוקה. 71.2% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 10.1% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

תיבה 10

**זכאים לגמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר**

הגידול המהיר באוכלוסיית הקשישים הסיעודיים בישראל לווה בגידול ניכר במספר העובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד. מספר המקבלים גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי בשנים 2007-1996 הוכפל והגיע בשנת 2007 לכ-125,500. בד בבד, מספר המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר בשנים האחרונות גדל באופן ניכר מכ-10,000 בשנת 2003 לכ-27,200 ב-2007. מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד בשנים 2007-1996 זינק בכ-500% והגיע ב-2007 לכ-51,700. מספר זה למעשה גבוה יותר לנוכח העובדה שחלק נוסף של עובדים זרים בסיעוד מועסק באופן בלתי חוקי. ענף הסיעוד הישראלי הפך בשנים האחרונות למרכזי ביותר בתעסוקת מהגרי עבודה, ומספר מהגרי העבודה המועסקים בו בשנים הקרובות צפוי להגיע לכ-100,000 עד 150,000. העסקת מטפל סיעודי זר מצביעה ככל הנראה על פתרון משביע רצון לכל הנוגעים בדבר: נוחות גדולה לזקן ומשפחתו; נוחות למדינה שמשוחררת מאחריותה לזקן הסיעודי; נוחות למטפל הזר שמשתכר שכר גבוה יותר מהשכר במדינת מוצאו ונוחות כמובן לחברות כוח אדם ולמתווכים הנהנים מרווח נאה. נציין בהקשר זה שלאחרונה אימץ שר האוצר המלצות להפחית את מספרם של העובדים הזרים, שאותן גיבש צוות של משרד האוצר ובנק ישראל. ההמלצות נועדו לשחרר את המשק הישראלי מהתלות במהגרי עבודה, באמצעות הפחתת מספר העובדים הזרים ועידוד ישראלים לעסוק בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה שהעובדים הזרים מועסקים בעיקר בהם. הצוות העריך כי המספר הגבוה של מהגרי עבודה בסיעוד בישראל נובע מהעדר מדיניות ברורה בתחום הטיפול בקשישים בישראל, שבגללה אין קריטריונים להצמדת עובדים זרים לקשישים.

מעניין לבחון את המאפיינים של הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר ואת המאפיינים של המטפלים הזרים, אם כי הניתוח בתיבה זו מוגבל למאפיינים של הקשישים הזמינים בנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי אודות המקבלים גמלת סיעוד. העסקת מטפל זר כרוכה כמובן בקבלת היתר ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובקבלת אשרה ממשרד הפנים. מגיש הבקשה חייב לעמוד בתנאי סף מוקדמים של מוגבלות בתפקודי היום יום, שהם 4.5 נקודות לפחות בתחומי ה-ADL, ובצורך בהשגחה מתמדת למי שאינו בודד ו-4 נקודות לפחות בתחומים אלה למי שבודד. לפיכך, הניתוח להלן מוגבל לאוכלוסיית המקבלים גמלת סיעוד העומדים בתנאי סף אלה (להלן "אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר"). לוח 1 מתאר את התפלגות אחוז המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר בקרב

אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים. הנתונים, שמבוססים כאמור על הנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי, מתייחסים לדצמבר 2007. התברר שכ-61,800 מתוך כ-128,700 זכאים לגמלת סיעוד עמדו בתנאי הסף של המוגבלות לצורך העסקת מטפל סיעודי זר. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר בקרב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר הגיע לכ-44.1% עם פערים גדולים לפי גיל, רמת גמלה, קבוצת אוכלוסייה, מחוז מגורים ורמת הכנסה, כצפוי. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר עלה בהדרגה עם הגיל מ-25.1% בקרב בני 65-69 ל-51% בקרב בני 90 ויותר. התברר שהקשישים הערבים והקשישים העולים נטו פחות מיהודים ותיקים להעסיק מטפל זר ורק כעשירית מהם העסיקו מטפל זר, לעומת שיא של 54.1% מהקשישים היהודים הוותיקים. דפוס ההעסקה של מטפל זר באזורי המרכז היה הנפוץ ביותר ובפריפריה הדרומית והצפונית היה הכי פחות נפוץ. כך למשל, כ-30% מהקשישים בפריפריה העסיקו מטפל זר לעומת יותר ממחצית באזורי המרכז. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר עלה בהדרגה עם רמת ההכנסה, מ-32% בקרב הקשישים שהכנסתם עד רבע השכר הממוצע במשק לכ-53.2% בקרב הקשישים שהכנסתם גבוהה מהשכר הממוצע במשק. בתחום רמת גמלת הסיעוד נמצא שרק 13.8% מהקשישים ברמת הגמלה הנמוכה העסיקו מטפל זר לעומת כ-53.2% מהקשישים ברמת הגמלה הגבוהה ביותר. לא התגלו פערים של ממש בין גברים לנשים ובין קשישים המתגוררים בגפם לקשישים המתגוררים עם בן/בת הזוג. אין ספק שהביקוש לעובדים זרים בתחום הסיעוד הוא נושא מעניין ודורש מחקר מעמיק.

**התפלגות אחוז הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר  
 בקרב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר,  
 לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים, דצמבר 2007**

מטפל זר אחוז המעסיקים	סך אוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר	מאפיין
<b>44.1</b>	<b>61,777</b>	<b>סך הכול</b>
		<b>גיל</b>
24.2	417	עד 64
25.1	2,555	65-69
32.7	6,481	70-74
39.5	11,913	75-79
45.8	16,694	80-84
50.5	13,990	85-89
51.0	9,727	90 ויותר
		<b>מין</b>
41.6	19,090	גברים
45.2	42,687	נשים
		<b>הרכב משפחה</b>
49.1	29,047	גר בגפו
42.0	24,869	גר עם בן/בת זוג
32.1	7,861	אחר
		<b>רמת גמלה</b>
13.8	7,930	נמוכה
45.6	32,567	גבוהה
53.2	21,280	גבוהה מאוד



**התפלגות אחוז הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר  
בקרב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר,  
לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים, דצמבר 2007 (המשך)**

מטפל זר אחוז המעסיקים	סך אוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר	מאפיין
		<b>קבוצת אוכלוסייה</b>
54.1	47,502	יהודים ותיקים
9.0	3,179	ערבים*
11.3	11,096	עולים
		<b>מחוז מגורים</b>
44.3	5,140	ירושלים
28.1	6,513	צפון
43.2	8,427	חיפה
50.1	14,237	מרכז
52.3	17,916	תל-אביב
31.1	9,072	דרום
		<b>רמת הכנסה</b>
32.0	19,625	עד 1/4 השכר הממוצע במשק
43.1	17,410	1/4 עד 1/2 השכר הממוצע במשק
54.2	10,476	1/2 עד 3/4 השכר הממוצע במשק
55.9	7,107	3/4 עד מלוא השכר הממוצע במשק
53.2	7,159	מעל השכר הממוצע במשק

\* לא כולל ערבים המתגוררים ביישובים היהודיים וביישובים המעורבים.

לוח 4

**מקבלים שירותי סיעוד לפי סוג השירות המסופק, דצמבר 2007**

אחוז המקבלים את השירות כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	אחוז המקבלים את השירות מסך הזכאים לגמלה	מספר המקבלים	סוג השירות המסופק
-	-	174,849	סך הכול*
70.2	98.2	126,349	טיפול אישי בבית
10.1	7.2	9,266	טיפול אישי במרכז יום
0.4	17.3	22,222	מוצרי ספיגה
0.3	12.7	16,378	משדר מצוקה
0.6	0.5	634	שירותי מכבסה

\* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה, שמנה כ-128.7 אלף.

**ד. היקף התשלומים**

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

בשנת 2007 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה מעל 3 מיליארד ש"ח (במחירי 2007): כ-2.88 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים לקשישים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 83.4 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 5). כמו כן הועבר סכום של 70.7 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 2007), 2003-2007**

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2003	2,549.0	2,359.8	59.8	23.8	102.4	3.1
2004	2,569.6	2,372.2	63.5	35.9	95.5	2.6
2005	2,614.8	2,411.7	71.3	38.2	91.2	2.4
2006	2,732.5	2,549.0	62.0	30.1	88.4	2.3
2007	3,072.3	2,880.2	70.7	35.7	83.4	2.3

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

בשנת 2007 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בכ-12% במחירים קבועים (מחירי 2007). תשלומי הגמלאות גדלו ב-13% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד וברמת הגמלה. כאמור מינואר 2007 הופסקה ההפחתה בתשלום גמלת סיעוד בשיעור של 4% ונוספה רמה גבוהה מאוד של גמלה בשיעור של 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים עלתה בשנת 2007 בכ-4.4% לעומת 2006 והגיעה ל-2,110 ש"ח.

## 4. ביטוח ילדים

### א. כללי

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

ב-2007 נותרו קצבאות הילדים כפי שהיו ב-2006, היות שהסכום לא עודכן בתחילת השנה. על פי ההסכמים הקואליציוניים שנערכו ב-2006, נקבע שרמת קצבאות הילדים בשנה זו תישאר בעינה, ושתתעדכן בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן בתחילת כל שנה קלנדרית. בכך למעשה נמשכה הפגיעה המתמשכת בילדים שראשיתה כאמור ב-2002 עם הקיצוצים הגדולים בקצבאות הילדים. הפגיעה חמורה אף יותר בעקבות ההחלטה לשלם קצבה אחידה לילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ("ילדים חדשים") שמקומם במשפחה שלישי ומעלה. בעבורם משולמת קצבה השווה לקצבאות שני הילדים הראשונים לעומת הקצבה הגבוהה יותר לילדים שנולדו לפני יוני 2003 ("ילדים ותיקים"), ושמקומם במשפחה דומה.

כניסתם של ילדים חדשים למערכת ויציאתם של ילדים ותיקים ממנה הורידו בשנת 2007 את התשלומים לקצבאות ילדים לעומת 2006. ב-2007 הסתכם התשלום לקצבאות הילדים ב-4.94 מיליארד ש"ח לעומת 4.97 מיליארד ש"ח ב-2006 (במחירים קבועים) – ירידה של כ-30 מיליון ש"ח. מלבד התחלופה בתשלום לילדים החדשים השלישיים ומעלה, הירידה בתשלומים השנה נובעת גם מירידה של התשלום לתוספת משפחה (ראו להלן "תוספת משפחה").

הפגיעה המצטברת באוכלוסיית הילדים בשש השנים האחרונות הובילה לפער הניכר בתשלומים לקצבאות הילדים בתקופה זו: מ-8.3 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.9 מיליארד ש"ח ב-2007 – ירידה ריאלית של כ-40%.

בהשוואה ל-2006, מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2007 גדל ב-1.2% ומספר הילדים שבגינם שולמו קצבאות גדל ב-1.6%.

**מענק לימודים** – נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה

ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק ניתן בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2007 קיבלו מענק לימודים כ-158 אלף ילדים. עלות המענק ב-2007 הסתכמה בכ-160 מיליון ש"ח.

**תוספת משפחה** – ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד. עד דצמבר 2005 היתה הקצבה 101 ש"ח לילד, ומינואר 2006 היא הועלתה ל-104 ש"ח. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2007 שולמה קצבה זו לכ-30 אלף משפחות (שבהן כ-48 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). בשנת 2007 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-58 מיליון ש"ח, לעומת 62 מיליון ש"ח ב-2006. הירידה נובעת מן הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות בשנה זו.

## ב. השינויים במערכת קצבאות הילדים בשנים 2002-2009

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

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

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

מדיניות הקיצוצים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 הופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבאות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח בתקופה פברואר-יוני 2004 ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004-דצמבר 2005 מהקצבאות לילד הרביעי ואילך. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ופג גם תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן.

בשנת 2006 חלו כמה תמורות בקצבאות הילדים. ראשית, ככל יתר הגמלאות המשולמות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, גם אופן החישוב של קצבאות אלה שונה: הן מחושבות מינואר 2006 על-פי ה"סכום הבסיסי"<sup>1</sup> ולאחר שעודכנו לפי מדד המחירים לצרכן נקבע גובה הקצבה לילד אחד ל-148 ש"ח. יתרה מזאת: ב-2006 נערכו ההסכמים הקואליציוניים שהורו להפסיק את הקיצוץ בקצבאות הילדים ולהקפיא את סכומי הקצבאות על פי רמתם ב-2006 גם ל-2007 עד 2009. מאחר שבינואר 2007 לא עודכנו הסכומים הבסיסיים, הקצבאות בשנה זו נשארו כשהיו ב-2006.

### ג. רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2007

עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה על 171.3 ש"ח (במחירי 2005). מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן, והוא היה במועד זה 148 ש"ח. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-148 ש"ח, וקצבת הילד השלישי עלתה ל-178 ש"ח. קצבאות הילד הרביעי ואילך ירדו ל-329 ש"ח. קצבת הילדים החדשים, שנולדו לאחר יוני 2003, המשולמת ללא תלות במקומם במשפחה, נותרה

---

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

להיות קצבת שני הילדים הראשונים – 148 ש"ח. בתחילת 2007 הסכום הבסיסי נשאר כשהיה ב-2006, וגובה קצבאות הילדים נותר בעינו.

בתרשים 1 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד משנת 1993 עד 2007<sup>2</sup>. משנת 1993 שבה קצבת הילדים להיות אוניברסלית, ועד 2001 הקצבה הממוצעת לילד עלתה במתינות בכ-13.3%; מ-283.3 ש"ח ל-321 ש"ח. "חוק הלפרט" שיושם בשנת 2001 הביא בתקופה זו את הקצבה הממוצעת לילד לשיאה, ומשנת 2002 החלה הקצבה לרדת ירידה חדה. סדרת הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט הפחיתה את הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2002-2005 בכ-50%.



לוח 1 מציג נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2005-2002 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2006 ו-2007. בלוח 2 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

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

לוח 1

**נקודות קצבה למשפחה ב-2002-2005 ובמונחי "הסכום הבסיסי"  
ב-2006 וב-2007 לפי מספר הילדים**

מספר ילדים						
6	5	4	3	2	1	
18.00	13.00	8.00	3.96	2.00	1.00	ינואר 2002
15.88	11.48	7.08	3.52	1.76	0.88	מארס 2002
15.27	11.04	6.81	3.39	1.70	0.85	יולי 2002
11.58	8.53	5.48	2.82	1.68	0.84	אוגוסט 2003*
10.73	7.82	4.91	2.40	1.40	0.70	פברואר 2004
10.08	7.40	4.72	2.36	1.40	0.70	יולי 2004
9.10	6.76	4.41	2.31	1.40	0.70	ינואר 2005
9.86	7.64	5.42	3.20	2.00	1.00	2007-2006

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

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

מלוח 2, המציג את סכומי הקצבאות בשנים 2002-2007 לפי מספר הילדים במשפחה, עולות כמה עובדות:

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

3 כל השיעורים נתונים במונחים ריאליים.



לוח 2

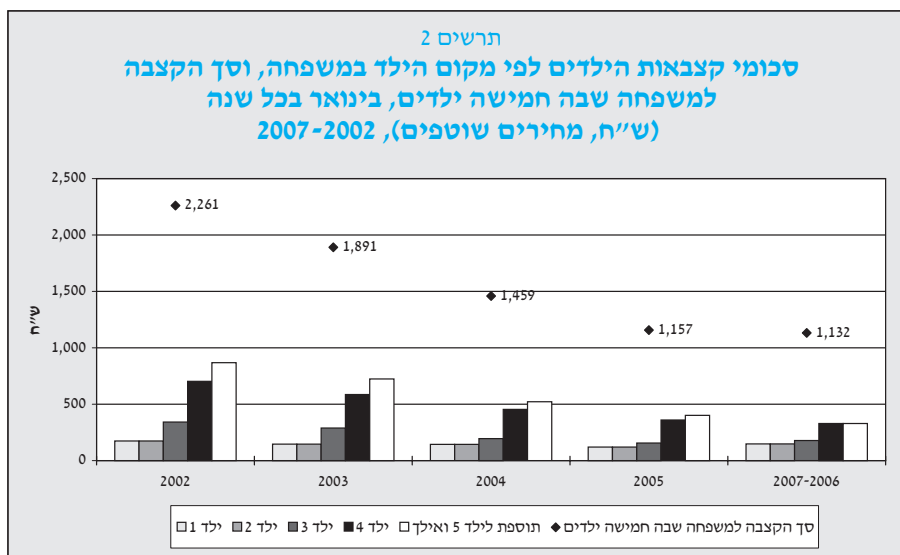
**קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים  
(ש"ח, מחירים שוטפים), 2007-2002**

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

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

בתרשים 2 שלהלן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים בשנים 2002 עד 2007 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו ירד

בשנים 2002–2006 בכ-16% ממוצע שנתי במונחים שוטפים. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה המשפחתית פחתה בכמחצית והגיעה לכדי 1,132 ש"ח.



#### ד. מקבלי קצבאות ילדים

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

בשנת 2007 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-980.6 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.2% בהשוואה ל-2006, והוא גבוה לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004, בשיעור של 0.4%-0.7%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ב-2007 לכ-2,333.1 אלף בממוצע לחודש. הגידול במספר הילדים השנה דומה לגידול שהיה ב-2006 – כ-1.6%. ממוצע המשפחות השנתי עם ילד אחד נותר כשהיה ב-2006, כ-321.8 אלף, אך גדל מספר המשפחות עם שני ילדים ויותר. בהתאם השתנתה גם התפלגות הילדים השנה – שיעור המשפחות עם ילד אחד ירד, ושיעורי המשפחות עם שניים עד שלושה ילדים גדלו.

לוח 3

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי),  
2007-2000

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

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

לוח 4

**ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי),  
2007-2000**

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

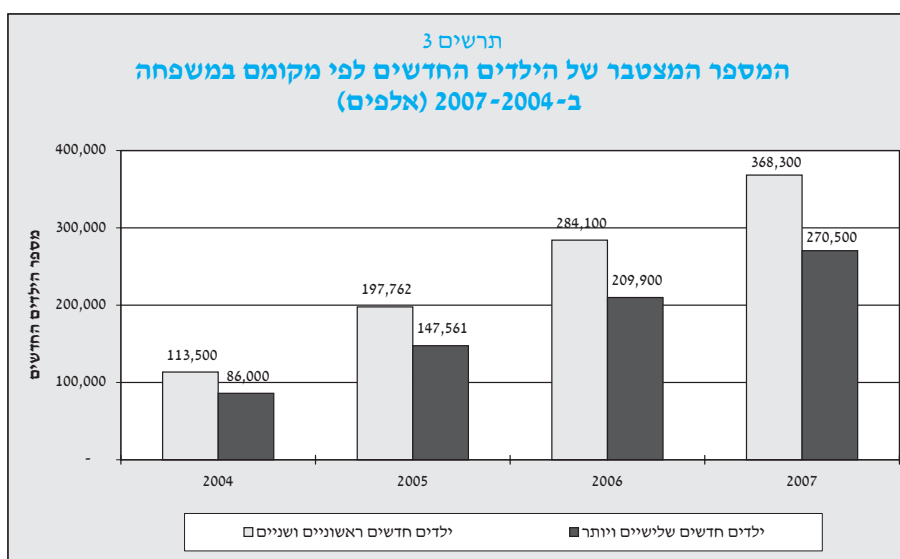
\* ראו הערה בלוח 3.

**ה. "ילדים חדשים"**

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים" הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני

הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה<sup>4</sup>. מדיניות זו הובילה מטבע אופיה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה. כך למשל, בשנת 2007 הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד ילד לפני יוני 2003 ובשנייה נולד ילד לאחר יוני 2003 הוא 180 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2005 כ-146 אלף וב-2007 כ-145 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2007 לכ-639 אלף – 27% מתוך כ-2.3 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2007, כ-42% (כ-270 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 3 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2007. מן התרשים אפשר ללמוד כי בשנים 2005-2007 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ומעלה בכל שנה, ובסוף שנת 2007 הגיע מספרם הכולל לכ-270.5 אלף ילדים.

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

מספר הילדים החדשים בממוצע לחודש היה ב-2007 כ-572 אלף, שמתוכם כ-243 אלף הם ילדים שלישיים ואילך. הנתונים בלוח 5 מלמדים על מקומם של ילדים אלו במשפחה (בממוצע לחודש). עד 2007 מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא כ-467 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא כ-639 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

לוח 5

**ילדים חדשים לפי מקומם במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2007**

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
49.9	34.9	63.0	122.7	176.8	191.5	638.8	מצטבר
45.4	31.4	56.4	109.4	158.2	170.9	571.7	ממוצע לחודש
<b>אחוזים</b>							
7.8	5.5	9.9	19.2	27.7	29.9	100.0	מצטבר
7.9	5.5	9.9	19.1	27.7	29.9	100.0	ממוצע לחודש

לוח 6

**משפחות עם ילדים חדשים לפי מספר הילדים במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2007**

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
35.0	26.4	49.8	100.0	138.0	117.4	466.6	מצטבר
33.3	24.6	45.8	91.3	127.6	111.4	434.0	ממוצע לחודש
<b>אחוזים</b>							
7.5	5.7	10.6	21.4	29.6	25.2	100.0	מצטבר
7.7	5.7	10.6	21.0	29.4	25.6	100.0	ממוצע לחודש

## ו. מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,236 ש"ח ב-2007) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (686 ש"ח). הסכומים לא השתנו מ-2006 משום שהסכום הבסיסי לא עודכן.

ב-2007 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-86.5 אלף משפחות, כ-60 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק עלה מ-148.1 אלף ב-2006 ל-157.6 אלף ב-2007. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (כ-95 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

## תיבה 11

### מבט על הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בבריטניה<sup>1</sup>

מערכת התשלומים והזיכויים עבור ילדים בבריטניה<sup>2</sup> עברה שינוי מהפכני בעשור החולף. במשך שנים נהג בבריטניה מודל הפרנסה המסורתית והיא אופיינה כמדינה ללא מדיניות ברורה בתחום הסיוע למשפחות. כך, ההטבה היחידה שניתנה לאמהות עובדות היתה חופשת לידה של 13 שבועות ואילו הזכויות הסוציאליות של נשים נגזרו מזכויות בעליהן – בתקופות של אבטלה, מחלה או בגיל זיקנה. תפיסה זו רווחה בקרב קובעי המדיניות, ללא קשר לתפיסתם הפוליטית, עד תחילת שנות ה-80. הדבר החל להשתנות באמצע שנות ה-90 של המאה ה-20: התפתח קונצנזוס חדש, המתייחס לצורך ליישם מדיניות לאומית בנושא טיפול בילדים כך שיתאפשר ליותר נשים לצאת לעבודה, המתאימה לכישוריהן. שינוי המדיניות בתחום זה קשור בקשר הדוק לעליית מפלגת העבודה הבריטית לשלטון ב-1997.

"קצבת ילדים" (child benefit) שולמה לראשונה באפריל 1977 לפי חוק Child Benefit Act 1975. הקצבה החליפה את קצבת המשפחה וזיכויים שניתנו דרך מערכת המס (Child Tax Allowances); שולמה בעבור כל ילד והיתה פטורה ממס. במועד זה אוחדה עם קצבת הילדים קצבה ששולמה למשפחות חד הוריות בעבור ילדים, והיא שולמה כתוספת לקצבת הילדים<sup>3</sup>. ב-1980 הממשלה השמרנית בראשותה של מרגרט תאצ'ר התחייבה לשמור על הערך של הקצבה בהתאם לאינפלציה אך הדבר לא נעשה, ורק לקראת הבחירות הכלליות שנערכו ב-1983 חזר ערך הקצבה להיות כפי שהיה ב-1979. ב-1986 חוקק Social Security Act 1986 שבו בוטלה ההתחייבות הסטטוטורית להעלות את קצבאות הילדים. הדבר לווח בהקפאת ערך של קצבאות אלה למשך שלוש שנים (מאפריל 1988 ועד לאפריל 1990). קצבאות הילדים למשפחות חד הוריות לא הוקפאו. הרציונל של מדיניות זו היה למקד את התמיכה באוכלוסיות שזקוקות לה ולשלוט על הגידול הכללי בהוצאות הרווחה. באפריל 1991 הוגדל גובה הקצבה בעבור הילד הראשון במשפחה ב-1 ליש"ט ובסכום קטן יותר לילדים הנוספים.

1 נכתב בידי תמי אליאב.

2 הקצבה משולמת על ידי הממשלה הבריטית באנגליה, ויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד.

3 שינוי זה שנערך בבריטניה במחצית השנייה של שנות ה-70 דומה לשינוי המערכתי שקרה בישראל בעקבות דו"ח ועדת בן שחר: ועדה לרפורמה במס הכנסה, בראשה עמד פרופ' בן-שחר, אשר המלצותיה העיקריות שיושמו היו תשלום קצבת ילדים אוניברסלית, פטורה ממס; משולמת ישירות למשפחה; גובה הקצבה לילד היה אחיד לשני הילדים הראשונים וגבוה יותר עבור הילד השלישי ואילך.



עם עלייתה של מפלגת הלייבור לשלטון ב-1997 היא הביאה לשינויים במדיניות הרווחה, בין היתר, בתחום התשלומים בעבור ילדים, בעזרה והרחבה של מעונות יום ומסגרות שהייה משלימות לילדים, במתן הכשרה מקצועית ועוד. בשנת 1999 הציבה הממשלה הבריטית את הטיפול ב"הדרה חברתית" ובעוני כיעד כלכלי-חברתי לאומי במדיניות ארוכת טווח<sup>4</sup>. יעד זה משתלב במטרה שהציבו ראשי מדינות האיחוד האירופי למיגור העוני במדינות אירופה. לשם כך נקבעו ארבע מטרות עיקריות:

א. מיגור העוני בקרב ילדים: הורדת העוני בקרב ילדים במחצית עד לשנת 2010 וביעור העוני כליל עד שנת 2020. זאת מתוך תפיסה שכדי לשבור את מעגל העוני בחברה יש לטפל בראש וראשונה בעוני בקרב ילדים.

ב. הגדלת מקורות התעסוקה והגדלת ההשתלבות במעגל העבודה.

ג. גישה לשירותים איכותיים בתחום הרווחה הבריאות והחינוך.

ד. טיפול באפליה בין וכלפי קבוצות שונות בחברה: גברים ונשים; אזורים גיאוגרפיים; קבוצות אתניות; נכים.

בהתאם להנחה שבבסיס התוכנית, שלפיה עבודה היא הדרך הטובה ביותר לחילוץ מעוני, הוקדש מאמץ לפתוח את שוק העבודה בפני כל מי שיכול לעבוד. עם זאת פותחה והורחבה מערכת התמיכות כדי לספק רשת ביטחון לכל אלה שאינם יכולים לעבוד. המדיניות של הקטנת העוני בקרב ילדים כללה עידוד ועזרה להורים, בייחוד לאמהות חד הוריות, להשתלב בעבודה או בהכשרה מקצועית; הקמת מסגרות שהייה לילדים באיכות גבוהה; הגדלת דמי לידה וחופשת הלידה; ועוד. במקביל ניתנו זיכויים ותמיכות כספיות דרך מערכת המס (CTC ו-WTC).

באפריל 1999 גם הועלתה ריאלית קצבת הילדים בעבור הילד הראשון בכ-20%. בכך עלה ריאלית ערכה של הקצבה הזו מעל ערכה ב-1979, המועד שבו כאמור בוטלו הזיכויים במס כתחליף לקצבת ילדים. ערכה הריאלי של הקצבה, מהילד השני ואילך, עדיין נותר נמוך משיעורה ב-1979. שינוי נוסף מלבד הגדלה ניכרת בגובה קצבאות הילדים היה הרחבת מעגל הזכאים כפי שיפורט להלן.

4 United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pension; Working Together United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2006-2008, Department for Work and Pension

המדיניות הממשלתית המתוארת הביאה לירידה ניכרת בשיעור העוני בקרב ילדים, מ-27% ילדים עניים ב-1997/98 ל-22% ב-2004/05. שיעור זה דומה לשיעור של הילדים העניים במדינות האיחוד האירופי (כ-20%)<sup>5</sup>. כדי לעמוד ביעדים שהוגדרו התקיים שיתוף פעולה בין כל הגורמים שיש להם נגיעה לעניין החברתי: הממשלה וארגונים חברתיים חוץ ממשלתיים.

### להלן תיאור קצר של התשלומים השונים הנהוגים כיום בעבור ילדים:

#### א. קצבת ילדים (Child Benefit)<sup>6</sup>

קצבת ילדים אוניברסלית, ללא תלות בהכנסה, משולמת בבריטניה בעבור כל ילד עד גיל 16. אם הילד לומד (נמצא במסגרת של לימודים לפחות 12 שעות בשבוע) משולמת קצבת הילדים עד הגיעו לגיל 19. גם ילדים בני 16-17 שהפסיקו ללמוד אבל נרשמו לתעסוקה או להכשרה מקצועית זכאים לקצבת ילדים. הקצבה משולמת מדי ארבעה שבועות ישירות לחשבון בנק. תדירות התשלום למשפחות חד הוריות או משפחות שבהן ההורה או בן זוגו מקבלים הבטחת הכנסה או דמי אבטלה גבוהה משל יתר המקבלים (מדי שבוע במקום מדי חודש).

הקצבה המשולמת לילד הבכור (או היחיד) מגיעה לכ-4% מהשכר הממוצע והקצבה לכל ילד נוסף לכ-2.7% ממנו. יצוין כי ברוב המדינות באירופה נהוג מודל הפוך, שבו שיעור הקצבה לילד הראשון נמוך משיעורה לשאר הילדים. במדינות אחדות גובה הקצבה משתנה לפי גיל הילד.

עד שנת 2006/7 ילדים במשפחה חד-הורית שקיבלה גמלה להבטחת הכנסה או דמי אבטלה, קיבלו קצבת ילדים גבוהה יותר מאשר הקצבה ששולמה בעבור ילדים במשפחות דו הוריות. משנת 2007/8 משולמת קצבה אחידה לכל סוגי המשפחות.

5 העוני בקרב ילדים בישראל היה בשנת 2006 35.8%. במדינות אירופה נהוג סולם שקילות שונה מזה הנהוג בישראל. גם בשימוש לפי סולם השקילות האירופי העוני בקרב ילדים בישראל נע בשנים האחרונות סביב 30%.

6 מקור: אתר האינטרנט של ממשלת בריטניה HM Revenue&customs (www.hmrc.gov.com).

באפריל 2006 נכנסו לתוקף כמה שינויים המרחיבים את מספר הילדים שיהיו זכאים לקצבת ילדים, באמצעות הרחבת גיל הזכאים ותשלום קצבה גם לילדים עובדים. הרחבה נוספת של הזכאים לקצבת ילדים שנכנסה לתוקף בסוף 2005 נוגעת לזוגות מאותו מין (Civil Partner): לצורכי קצבת ילדים זוגות בני אותו מין החיים תחת קורת גג אחת יטופלו כמו זוגות נשואים או שאינם נשואים החיים יחד.

**ב. מזונות<sup>7</sup> (Child Support):** גמלה נוספת המשמשת כמכשיר במדיניות להקטנת העוני בקרב ילדים.

### ג. קרן חיסכון לילדים<sup>8</sup> (Child Trust Fund)

זהו חיסכון לטווח ארוך פטור ממס שהמדינה משקיעה בו את הסכום הראשוני. מספטמבר 2003 זכאי כל ילד שנולד לאחר ספטמבר 2002, בתנאי שהוא זכאי לקצבת ילדים וגר בבריטניה, לתשלום בגובה 250 ליש"ט לפחות להפקדה ראשונית. ההפקדה הראשונית הזו משמשת לפתיחת חשבון חיסכון מיוחד שאותו הוא יוכל לפתוח בגיל 18. אפשר להוסיף לחשבון זה, באופן עצמאי, עד 1,200 ליש"ט לשנה. משפחות בעלות הכנסה נמוכה יקבלו 250 ליש"ט נוספים ובסך הכל יעמדו לרשותם 500 ליש"ט. תשלום נוסף בגובה 250 ליש"ט יינתן כשהילד יהיה בן 7.

7 מתוך:

Working Together United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2006-2008, Department for Work and Pension.

8 מקור:

United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pension [directgov.gov.uk](http://directgov.gov.uk) ואתר האינטרנט

#### ד. זיכויים בעבור ילדים במערכת המס<sup>9</sup>

##### זיכוי במס לילדים (Child Tax Credit - CTC)

כחלק ממדיניות הפחתת העוני ועידוד התעסוקה ניתן בבריטניה זיכוי במס בעבור ילדים (בנוסף לקצבה האוניברסלית). הזיכוי ניתן לפי קריטריונים החופפים את תנאי הזכאות לקצבת ילדים ותלוי בתקרת הכנסה. לזיכוי במס בעבור ילדים זכאי מי שמטפל בהם בפועל והוא אינו חייב להיות הורה הילד. סכום הזיכוי למשפחה תלוי במספר הילדים שבה, בשאלה האם יש ביניהם נכים ובסך הכנסתה השנתית.

גם במערכת הזיכויים במס חלו שינויים בשנים האחרונות כחלק מהמגמה הכוללת שהוצגה לעיל בדבר הגדלת השתתפות הממשלה בהוצאות גידול ילדים. התוכנית הנוכחית הופעלה כאמור מאפריל 2003 והחליפה את זיכויי המס שהונהגו עד מועד זה: הזיכוי במס למשפחות עובדות (Working Families Tax Credit), לנכים (Working Tax Credit Disabled) וזיכויי המס לילדים (Children's Child Credit). בנוסף, באפריל 2004 הם החליפו רכיבים שתלויים בילדים המשולמים דרך הקצבה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה. לזיכויים הללו אין קשר למערכת המס הרגילה והם אינם תלויים בגובה המס שמוטל על הפרט או על המשפחה.

##### זיכוי במס לעובדים (Working Tax Credit) WTC

נוסף על זיכוי במס בעבור ילדים ישנה מערכת של זיכוי במס ("מס הכנסה שלילי") לעובדים שכירים ועצמאיים – WTC (Working Tax Credit). הזיכוי במס מיועד לאוכלוסיות עובדות ששכרן נמוך יחסית (במקרה של זוגות מדובר בהכנסה המשותפת של שני בני הזוג) והוא כולל גם עובדים עם נכויות. הזיכוי החדש מחליף בין השאר את המרכיבים שאינם תלויים בילדים שנכללו בזיכויים הישנים (הזיכוי במס למשפחות עובדות ולנכים). זיכוי זה כולל גם מרכיב של תמיכה בעבור הוצאות מוכרות לטיפול בילדים, שמגיע ל-80% מהוצאות אלה.

9 מקור: מסמך של המוסד לביטוח לאומי, הצגה של התוכנית החדשה לזיכוי במס לילדים ולעובדים בבריטניה, לא פורסם; ו- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005.

## ז. היקף התשלומים

מנתוני לוח 7 עולה כי בשנת 2007 התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאליית בשיעור של כ-0.6% לעומת 2006. ירידה זו נובעת משתי סיבות: ראשית, ירידה ריאליית של כ-6% בתשלומים לתוספת המשפחה, מכ-62 מיליון ש"ח ב-2006 לכ-58 מיליון ב-2007, ושנית, כניסתם של ילדים חדשים למערכת, שבעבורם משולמת קצבה נמוכה בהשוואה לילדים הותיקים שיוצאים ממנה (הכוונה כמובן לילדים שמקומם במשפחה הוא שלישי ומעלה).

הירידה בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.7% ב-2007.

### לוח 7

#### התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2007), 2000-2007

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
143.5	128.8	7,588.5	6,808.7	7,732.1	6,941.7	2000
171.7	155.8	8,175.3	7,416.0	8,347.3	7,571.9	2001
158.6	152.0	6,835.5	6,544.0	6,994.0	6,706.0	2002
158.2	152.8	6,125.5	5,914.4	6,284.0	6,067.3	2003
159.2	153.0	4,766.2	4,583.5	4,954.9	4,765.0	*2004
156.4	152.4	4,357.1	4,244.6	4,579.0	4,460.7	2005
156.6	155.8	4,755.5	4,730.0	4,973.7	4,947.0	2006
157.1	157.1	4,725.4	4,725.4	4,940.4	4,940.4	2007

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

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2007-2001 במחירים קבועים. ההתפתחות של היקף התשלומים משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2005-2002. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004, שבעקבותיו ירד

היקף התשלומים ביותר מ-20%. בשנת 2006 עלה בכ-400 מיליוני ש"ח היקף התשלומים בזכות העלייה בקצבת שלושת הילדים הראשונים.

לולא הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות בשנים האחרונות, ההוצאה החזויה לקצבאות הילדים ב-2007 היתה אמורה להיות קרוב ל-8 מיליארד ש"ח, כפול מזו שהיתה בפועל.



## 5. ביטוח אמהות

### א. כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות ליולדת הגמלאות האלה:

**מענק אשפוז** – המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועבר למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

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

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

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

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

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

**מענק לידה** – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין ליולדת. עד יולי 2002 שיעור המענק ליולדת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק ליולדות

ילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים – סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף – עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי.

**דמי לידה** – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת – שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית – אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. (לפני שתוקנה במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

**קצבת לידה** – הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מ"הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

**גמלה לשמירת היריון** – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר

1 ראו הערה 7 בפרק 1.



הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע, והיום הוא מלוא הסכום הבסיסי.

**קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד** – קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע במשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת במשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. בשנת 2007 קצבה זו שולמה ל-11 מקרים.

## ב. מגמות עיקריות

ב-2007 שולמו מענקי לידה ל-148 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של כ-3% לעומת שנת 2006, שבמהלכה שולמו מענקים לכ-144 אלף יולדות. יש לציין כי מספר הלידות של השנתיים האחרונות הוא הגבוה ביותר שהתקבל מאז תחולת החוק.

כ-45,000 מהלידות ב-2007 היו לידות ראשונות, כ-40,000 היו לידות שניות וכ-63,000 היו שלישיות ואילך כמוצג בלוח 2. אפשר לומר כי במהלך השנים שיעור הפיריון של נשים שילדו ירד כמוצג בתיבה בפרק זה. התיבה מציגה ממצאי בדיקה של קבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי, ולפיה עולה כי הפיריון של נשים שילדו ירד במהלך השנים בכל המגזרים.

בשנת 2007 נמשכה הירידה בלידות ראשונות ובמקביל נמשכה העלייה בלידות שלישיות ואילך.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הפיריון שהיה בירידה רצופה מאז שנות ה-60, לראשונה בשנת 2006 עלה מ-2.84 ב-2005 ל-2.88 ב-2006.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2007, כ-2,400 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ב-2007 ומספרם עלה בכ-2.5%.

ב-2007 קיבלו דמי לידה כ-88 אלף נשים לעומת כ-83 אלף נשים ב-2006 – עלייה של כ-6%. כתוצאה מכך, עלה חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה מסך כל הנשים שקיבלו

מענק לידה מ-58% ב-2006 לכ-60% ב-2007. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה ממשיך לעלות והגיע לכ-30 ב-2007 לעומת 28.7 ב-1988 והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה. כ-96% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 91% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – 4% – עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

כצפוי, פריון של הנשים שקיבלו דמי לידה נמוך לעומת שאר היולדות, 3 ילדים ו-4 ילדים בהתאמה.

לוח 1

**נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2000-2007**

קיבלו דמי לידה			קיבלו מענק אשפוז		שנה
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	סך הכול	אחוז שינוי	מספרים מוחלטים	
70.0	52.4	70,641	8.5	134,720	2000
68.8	53.9	71,176	-2.0	132,044	2001
68.2	53.2	71,317	1.6	134,187	2002
69.3	51.9	73,948	6.1	142,363	2003
70.6	54.1	77,505	0.7	143,387	2004
66.8	53.9	77,025	-0.3	142,890	2005
70.0	58.0	83,285	0.6	143,688	2006
70.6	59.7	88,285	2.8	147,767	2007

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

לוח 2

**התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה, 2000-2007**

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

במהלך שנת 2007 עודכן מענק האשפוז פעם אחת; בינואר, על פי הנוסחה הקבועה בחוק, ועל פי תוספת שנקבעה בחוק ההסדרים.

בשנת 2007 היתה בממוצע עלייה נומינלית של 11.4% במענק אשפוז ללידה רגילה ובלידת פג, בהשוואה לשנת 2006. בשל הימשכות הקפאת הקצבאות ב-2007, גובה מענק הלידה נשאר ללא שינוי במונחים נומינליים אך ירד ריאלית בכ-0.5%.

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

לוח 3

**התפלגות מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000**

שיעור דמי הלידה ליום (אחוזים)					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	70,641	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
19.6	15.4	28.1	28.2	8.7	83,285	2006
20.0	15.9	28.4	27.3	8.5	88,285	2007

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

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

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2007 היה 194 ש"ח ליום, שהם כ-76% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-41% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שלנשים מעל גיל 35 הוא היה כמעט בגובה השכר הממוצע במשק.
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל-אביב וכפר סבא, לדוגמה, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה קרוב למחצית השכר הממוצע.

### ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שבשנת 2007 חלה עלייה חדה בתשלומים מכל סוג גמלה אך בעיקר בתשלומי דמי לידה, וזאת בעקבות תיקון חוק שנכנס לתוקף במאי 2007 שהגדיל את תקופת תשלום דמי לידה מ-12 שבועות ל-14 שבועות כאמור. גם תשלומי מענק האשפוז עלו בעקבות תוספת שנקבעה בחוק ההסדרים 2007.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-5.9% ב-2006 ל-6.7% ב-2007.

#### לוח 4

#### תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2007 (מיליוני ש"ח), 2000-2007

שנת הריון	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
53,829	1,096,998	209,517	988,136	2,358,182	2000
59,117	1,179,959	255,673	1,061,262	2,564,913	2001
57,667	1,188,436	247,788	1,029,687	2,532,669	2002
55,720	1,178,315	184,248	1,081,313	2,508,648	2003
55,722	1,226,848	130,518	1,096,621	2,519,433	2004
60,087	1,218,353	125,949	1,218,826	2,634,893	2005
74,050	1,328,347	137,275	1,280,723	2,832,170	2006
84,910	1,579,330	137,170	1,504,720	3,318,650	2007

## תיבה 12

### מאפיינים של יולדות בשנים 1995-2007

במהלך השנים עלה ברציפות מספר הלידות – מכ-80 אלף בשנות ה-70 לכ-150 אלף ב-2007. תיבה זו תעסוק בהבדלים במאפיינים של נשים יולדות ובשינוי שחל בפריזון בין השנים 1995-2007. הבדיקה התבססה על קובץ מנהלי של קצבאות ילדים של המוסד לביטוח לאומי (מעודכן למארס 2008).

לוח 1 מצביע על כך שבמהלך השנים ירד שיעור הנשים הצעירות בכלל הנשים שילדו ובמקביל עלה שיעור הנשים שילדו בגיל מתקדם יותר. הגיל הממוצע של היולדות עלה מ-28.6 ב-1995 ל-29.9 ב-2007.

כדי לבדוק אם עלייה זו בגיל הממוצע היא הומוגנית בכל שכבות האוכלוסייה, נבחרו ארבע ערים בעלות מאפיינים סוציו-כלכליים וחברתיים שונים: תל אביב וכפר סבא – הנמצאות בעשירונים הגבוהים ומוגדרות כחילוניות; רהט – עיר ערבית שבה שיעור עוני גבוה; ובני ברק – גם היא בעלת שיעור עוני גבוה ומוגדרת כחרדית. השוואה בין ערים אלה מצביעה על כך שגיל הממוצע של יולדת הנמוך ביותר הוא בבני ברק – 28.5, ורהט מתקרבת לגיל זה – 29. תל אביב-יפו וכפר סבא הם ערים שבהן הגיל הממוצע של היולדת הוא הגבוה ומגיע ל-31.7 (לוח 2).

השוואה בין השנים מראה כי בניגוד ליישובים אחרים ולכלל הארץ, בבני ברק הגיל הממוצע של היולדת הולך וקטן – מ-29.2 ל-1995 ל-28.5 ב-2007. בשלוש הערים האחרות הגיל הממוצע עלה: מכ-30 ב-1995 ל-31.7 ב-2006 בתל אביב-יפו וכפר סבא, ומ-27.5 ל-29 ברהט.

לוח 1

נשים שילדו לפי גיל ושנת הלידה, 2007-1995

גיל ממוצע	גיל היולדת בעת הלידה				סה"כ לידות		שנה
	+36	35-31	30-26	עד גיל 25	אחוזים	מספרים מוחלטים	
28.6	13.6	22.1	31.3	33.1	100.0	120,232	1995
28.7	13.9	22.2	31.7	32.2	100.0	123,895	1996
28.8	13.9	22.8	32.2	31.1	100.0	125,980	1997
28.9	14.0	22.3	32.6	31.1	100.0	130,138	1998
28.9	14.0	22.6	33.0	30.3	100.0	130,631	1999
29.0	14.0	23.1	33.4	29.5	100.0	134,410	2000
29.1	14.1	23.8	33.3	28.8	100.0	134,405	2001
29.3	14.6	24.5	33.3	27.5	100.0	137,685	2002
29.4	14.7	25.2	33.4	26.7	100.0	141,964	2003
29.5	15.0	26.0	32.7	26.4	100.0	141,114	2004
29.6	15.4	26.5	32.6	25.5	100.0	140,345	2005
29.7	15.9	27.3	31.9	25.0	100.0	143,709	2006
29.9	16.5	28.4	31.5	23.7	100.0	143,357	2007

לוח 2

גיל ממוצע של נשים שילדו, ערים נבחרות, 2007-1995

כפר סבא	עיר			סה"כ	שנה
	בני ברק	תל אביב	רהט		
30.2	29.2	30.0	27.5	28.6	1995
30.6	29.3	30.2	27.7	28.7	1996
30.8	29.4	30.2	28.0	28.8	1997
30.3	29.4	30.4	28.1	28.9	1998
30.6	29.3	30.3	27.7	28.9	1999
30.6	29.2	30.5	28.2	29.0	2000
30.7	28.9	30.6	28.2	29.1	2001
30.9	29.0	30.7	28.4	29.3	2002
30.9	28.7	31.0	28.7	29.4	2003
31.3	28.7	31.3	28.7	29.5	2004
31.5	28.6	31.4	28.8	29.6	2005
31.4	28.5	31.6	28.9	29.7	2006
31.7	28.5	31.8	29.0	29.9	2007

לוח 3 מצביע על ירידה קלה בחלקן של הנשים שבעת הלידה לא היו להן ילדים וגם בחקן של הנשים שהיו להן 7 ילדים ויותר ובמקביל על עלייה בחלקן של הנשים עם שני ילדים. בסך הכול, מספר הילדים הממוצע שהיו לנשים בעת הלידה ירד מ-1.86 ב-1995 ל-1.81 ב-2007, כאשר במהלך השנים היו תנודות קלות.

השוואה בין ארבע הערים הנבחרות מצביעה כצפוי על פריון גבוה של נשים שילדו ברהט (ארבעה ילדים) ולאחר מכן בני ברק (שלושה). בתל אביב וכפר סבא מספר הילדים בממוצע שהיו בעת לידה לנשים שילדו היה כילד אחד (לוח 4). מגמת הירידה בפריון של נשים אלה נמצאה בכל הערים.



לוח 3  
נשים שילדו לפי מספר ילדים ושנת לידה, 1995-2006

ממוצע מספר ילדים	מספר הילדים שהיו לילדת לפני הלידה								מספרים מוחלטים	שנה
	7	6	5	4	3	2	1	0		
1.86	4.1	2.2	3.6	5.9	10.8	18.3	25.3	29.7	120,232	1995
1.84	4.1	2.2	3.5	5.8	10.5	18.3	25.4	30.2	123,895	1996
1.84	4.1	2.2	3.4	5.8	10.5	18.2	25.5	30.3	125,980	1997
1.83	4.1	2.1	3.4	5.9	10.3	18.1	25.8	30.3	130,138	1998
1.84	4.2	2.1	3.4	5.8	10.4	18.1	25.9	30.1	130,631	1999
1.85	4.2	2.2	3.5	5.9	10.4	18.0	25.8	30.2	134,410	2000
1.86	4.2	2.2	3.4	6.1	10.1	18.1	26.2	29.7	134,405	2001
1.87	4.3	2.2	3.6	5.9	10.2	18.1	26.2	29.5	137,685	2002
1.85	4.2	2.1	3.5	5.8	10.0	18.2	26.6	29.6	141,964	2003
1.83	4.1	2.1	3.5	5.5	9.8	18.4	26.8	29.9	141,114	2004
1.82	3.9	2.2	3.4	5.6	9.8	18.6	27.1	29.5	140,345	2005
1.80	3.9	2.0	3.2	5.5	9.8	19.0	27.4	29.2	143,709	2006

לוח 4

מספר ילדים ממוצע של נשים שילדו, ערים נבחרות, 1995-2007

שנה	סה"כ	עיר		
		רהט	תל אביב	בני ברק
1995	1.86	4.22	1.16	3.48
1996	1.84	4.19	1.19	3.51
1997	1.84	4.26	1.13	3.56
1998	1.83	4.23	1.2	3.50
1999	1.84	4.01	1.11	3.48
2000	1.84	4.20	1.08	3.46
2001	1.85	4.11	1.13	3.36
2002	1.86	4.23	1.06	3.25
2003	1.87	4.16	1.04	3.17
2004	1.85	4.07	1.03	3.15
2005	1.83	4.05	0.98	3.09
2006	1.80	3.99	0.94	2.99
2007	1.81	3.85	0.93	3.02

לוח 5 מצביע על ירידה בשיעור הפרייון של יולדות בכל קבוצות גיל חוץ מבצעירות, ששיעור הפרייון שלהן נשאר קבוע – 0.74. הירידה הניכרת ביותר היתה בקרב נשים בנות 31-35. אצלן ירד הפרייון בכ-18% בין השנים 1995 ל-2007, לעומת ירידה של 10% בקבוצות גיל אחרות.

השוואה בין הערים הנבחרות כאשר מתייחסים לבנות 36 ויותר שילדו, מראה כי בבני ברק פרייון נשאר פחות או יותר קבוע במהלך השנים ואף עלה בשנת 2007. בערים אחרות היתה ירידה. (ראו לוח 6).

לוח 5

מספר ילדים ממוצע של נשים שילדו, לפי גיל, 1995-2007

גיל היולדת בעת הלידה				שנה
+36	31-35	26-30	עד גיל 25	
3.93	2.67	1.58	0.74	1995
3.92	2.60	1.53	0.73	1996
3.90	2.57	1.51	0.73	1997
3.90	2.56	1.50	0.74	1998
3.89	2.55	1.50	0.74	1999
3.97	2.50	1.49	0.74	2000
3.95	2.46	1.50	0.75	2001
3.94	2.42	1.50	0.74	2002
3.89	2.34	1.46	0.74	2003
3.78	2.31	1.43	0.74	2004
3.71	2.25	1.44	0.72	2005
3.59	2.20	1.41	0.72	2006
3.49	2.17	1.42	0.73	2007

לוח 6

מספר ילדים ממוצע של נשים בנות 36 ויותר שילדו, ערים נבחרות, 1995-2007

עיר				סה"כ	שנה
כפר סבא	בני ברק	תל אביב	רהט		
2.12	6.88	1.83	9.24	3.93	1995
2.07	6.89	1.95	8.90	3.92	1996
2.13	6.97	1.73	9.24	3.90	1997
2.00	7.01	1.95	8.95	3.90	1998
2.23	6.94	1.83	9.05	3.89	1999
2.01	7.13	1.75	9.24	3.97	2000
1.93	7.12	1.78	9.34	3.95	2001
1.97	6.96	1.72	9.67	3.94	2002
1.93	7.00	1.62	9.04	3.89	2003
1.90	6.97	1.57	8.87	3.78	2004
1.71	6.90	1.53	9.09	3.71	2005
1.70	6.85	1.44	8.97	3.59	2006
1.90	7.41	1.48	8.60	3.49	2007

## 6. ביטוח נכות כללית

### א. כללי

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

- א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. 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 לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמות מאז 1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת, ומ-2007 גם פיצוי לנפגעי הפוליו.

### 1) קצבת נכות

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

**נכה משתכר:** מבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאוונה 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 שהגדרתו 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, תאוונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען צומצם ב-50% לפחות.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית שני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת לנכה משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות – אז הנכות הרפואית הנדרשת היא 40%. הסף הרפואי לעקרת בית הוא 50%. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

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

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

## 2) קצבה לשירותים מיוחדים

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

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ-253 ש"ח לחודש לכ-769 ש"ח לחודש ב-2007.

---

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

### 3) קצבה לילד נכה

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

ילד זכאי לקצבת ילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

א. הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות. (כמפורט בהמשך)

ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.

ג. הוא נמצא בישראל.

ד. הוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות 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 מיידים.

4. **ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה:** ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).

5. ילד בן 90 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

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

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

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת המשולמת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות. גובה הקצבה הנוספת כ-308 ש"ח.

#### 4) גמלה למוגבלים בניידות

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

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

## 5) תשלומים לנפגעי גזת

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

נפגע הוא מי שוועדת המומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת.

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

### תשלומים לנכים:

1. פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 158,812 ש"ח (בדצמבר 2007), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 79,406 ש"ח.
2. 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 (1,884 ש"ח).
3. מענק במקום קצבה: מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד-פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) מוכפלת ב-70.

### מענקים לשאירים:

- בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהסכום הבסיסי (67,824 ש"ח).
- בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהסכום הבסיסי (40,694 ש"ח).



### תיבה 13

## נפגעי פוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007

במאוס 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו, שנועד לפצות את מי שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם.

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

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

בשנת 2007 קיבלו כ-1,800 איש הטבות מכוח חוק הפיצוי לנפגעי הפוליו. לכ-44% היתה דרגת נכות של 75%-94% והם קיבלו פיצוי בסכום של 100,000 ש"ח, 33% היו בדרגת נכות של 95% לפחות וקיבלו פיצוי בסכום של 120,000 ש"ח, והשאר קיבלו פיצוי בסכום של 50,000 ש"ח (דרגת נכות עד 75%). גובה הקצבה הממוצעת הגיע לכ-3,075 ש"ח והמענק הממוצע למי שאינו מקבל קצבה הסתכם ב-37,260 ש"ח.

בדיקת נתונים בקצבאות אחרות מראה שהרוב המוחלט של נפגעי הפוליו, כ-92%, מקבלים לפחות גמלה אחת נוספת על הטבות לפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו, מתוכם 46% מקבלים גמלה נוספת אחת ו-29% שתי גמלאות נוספות (ראו בלוח שלהלן).

מקבלי הטבות לפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו לפי הגמלאות הנוספות, 30.12.2007

הסכום הממוצע של גמלת הניידות (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לשירותים מיוחדים (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לנכות כללית (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לנפגעי פוליו (ש"ח)	מספר המקבלים	סוג גמלה	מספר הגמלאות
1683	2,556	2,111	3,075 1,992 2,865 2,332 3,399 2,968 3,235	1,805 147 824 137 5 682 519	נפגעי פוליו נפגעי פוליו סד המל פוליו + נכות כללית פוליו + שר"מ פוליו + ניידות סד המל	סה"כ (קצבה או מענק) נפגעי פוליו בלבד נפגעי פוליו + גמלה אחת
1,676 2,973 3,022	1,685 2,201 2,345	2,199 2,281 2,347	2,819 3,098 3,691 3,659	31 353 135 315	פוליו + נכות כללית + שר"מ פוליו + נכות כללית + ניידות פוליו + ניידות + שר"מ פוליו + נכות כללית + שר"מ + ניידות	נפגעי פוליו + שתי גמלאות נפגעי פוליו + שלוש גמלאות

יש לציין שכ-27% מקרב נפגעי הפוליו המקבלים גם קצבת נכות כללית ו/או קצבה לשירותים מיוחדים, עובדים. שיעור זה גבוה יחסית למצבם של מקבלי נכות כללית ו/או גמלה לשירותים מיוחדים, ששיעור העובדים בהם הוא 10%.

כ-82% מנפגעי הפוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007 קיבלו גם קצבת ניידות. השוואה עם סך מקבלי קצבת ניידות מראה כי קבוצת הנוהגים בעצמם גדולה במיוחד בקרב נפגעי פוליו (כ-94% לעומת כ-62% בכלל מקבלי קצבת ניידות). התפלגות לפי סוג הרכב מצביעה על כך ש כ-69% משתמשים ברכב בינוני, ושימוש בסוג רכב זה מהווה כ-37% מסך מקבלי קצבת ניידות.

## ב. מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2007 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-188 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות הגיע ל-5.2%. גידול זה גבוה יותר מהגידול הממוצע שאפיין את השנים 2006-2001 (4.7% בממוצע). יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה, שהוא ב-2007 66 ו-4 חודשים לגברים ו-61 ו-4 חודשים לנשים. בסוף 2007 קיבלו קצבת נכות כ-4,900 נשים בנות 60 ויותר וכ-4,100 גברים בני 65 ויותר (סך הכול כ-4.7% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). המצטרפים החדשים בשנת 2007 היוו כ-8% מקרב נכים מעל גיל 60 / 65.

לוח 1

### מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2001-2007

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
<b>מספרים מוחלטים</b>				
2001	142,440	18,878	16,441	19,318
2002	150,512	20,614	17,510	20,901
2003	157,287	21,660	18,360	22,310
2004	162,382	22,701	19,540	23,524
2005	170,861	24,044	20,955	24,903
2006	178,263	25,648	22,208	26,078
2007	187,525	27,424	23,810	27,306
<b>שיעורי שינוי</b>				
2001	5.2	1.4	7.6	15.0
2002	5.7	9.2	6.5	8.2
2003	4.5	5.1	4.9	6.7
2004	3.2	4.8	6.4	5.4
2005	5.2	5.9	7.2	5.9
2006	4.3	6.7	6.0	4.7
2007	5.2	6.9	7.2	4.7

גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה ובקרב מקבלי קצבת שר"מ ניכרת מגמה דומה: בשניהם עלה מספר מקבלים ב-7% בהשוואה לשנת 2006. מספר מקבלי קצבת ילד נכה

הגיע לכ-24 אלף ומספר מקבלי קצבת שר"מ הגיע לכ-27 אלף. לעומת זאת שיעור הגידול במקבלי גמלת ניידות נשאר כפי שהוא היה בשנת 2006, דהיינו 4.7%. יש לציין שמשנת 2001, אז הוחל ביישום שינויי חקיקה שהרחיבו את הטבותיהם של מוגבלים בניידות, שיעור הגידול קטן בהתמדה: מכ-15% בשנת 2001 הוא הגיע ל-2.7% בשנת 2007. סביר להניח ששינויי החקיקה האמורים הגיעו לידי מיצוי בקרב מוגבלים בניידות.

לוח 2

**מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2007**

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
<b>189,146</b>	<b>נכות כללית</b>	<b>סך הכול</b>
28,233	שר"מ*	גמלה אחת בלבד
27,964	ניידות	
24,353	ילד נכה	
160,612	נכות בלבד	
5,335	שר"מ בלבד	
10,399	ניידות בלבד	
20,891	ילד נכה בלבד	שתי גמלאות
15,493	נכות + שר"מ	
6,810	נכות + ניידות	
1,229	שר"מ + ניידות	שלוש גמלאות
3,462	ילד נכה + ניידות	
6,176	נכות + שר"מ + ניידות	

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2007 היו 6,176 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-26,994 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

### ג. קצבת נכות כללית

בדצמבר 2007 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-189,146 – גידול של כ-4.1% לעומת דצמבר 2006. שיעור גידול זה מצוי בטווח הממוצע של השנים האחרונות והוא גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.6% מהאוכלוסייה.

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

לוח 3

#### מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 2007

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים	
48.6	100.0	189,146	סך הכול
51.2	57.2	108,197	גברים
31.8	33.9	64,132	נשים משתכרות
100.0	8.9	16,817	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת דרגת הנכות הרפואית מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, 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 (3.1% לעומת 13.6% אצל הנשים המשתכרות ו-10.4% אצל הגברים). שיעור הנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה – 29% לעומת 24.8% בהתאמה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (13.8% לעומת כ-6.3% אצל הגברים).

לוח 4

**מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2007**

ליקוי עיקרי	מין			סך הכול	
	עקרות בית	נשים משתכרות	גברים	אחוזים	מספרים מוחלטים
<b>מספרים אחוזים</b>	<b>16,817</b>	<b>64,132</b>	<b>108,197</b>	<b>100.0</b>	<b>189,146</b>
נפשי	26.8	31.9	32.7	31.9	60,389
הפרעות פסיכוטיות	18.0	19.0	21.1	20.1	38,101
הפרעות פסיכונורוטיות	8.8	12.9	11.6	11.8	22,288
פנימי	29.0	19.9	27.0	24.8	46,882
פיגור שכלי	3.1	13.6	10.4	10.9	20,565
נירולוגיה	13.2	12.2	12.2	12.4	23,529
ראייה	7.0	5.2	5.3	5.4	10,188
לוקומוטורי	13.8	9.3	6.3	8.0	15,135
אורוגניטלי	4.9	3.7	2.5	3.1	5,945
שמיעה	1.4	2.3	1.8	2.0	3,719
אחר	0.9	1.7	1.5	1.5	2,794

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

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100% בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-36% בעוד שקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות הם מהווים 12% (לדרגת כושר 60%) ו-20% (לדרגת כושר של 65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-16% מהנכים בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת

של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: 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 2007**

ליקוי	סך הכול	דרגת אי-כושר		
		100	74	60
<b>מספרים - סה"כ</b>	<b>189,646</b>	<b>154,191</b>	<b>2,521</b>	<b>21,526</b>
<b>אחוזים - סה"כ</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
נפשי-הפרעות פסיכוטיות	20.1	23.2	15.7	3.7
נפשי-הפרעות פסיכונירוטיות	11.8	12.5	10.1	7.8
פנימי	24.8	20.8	30.3	45.3
פיגור שכלי	10.9	13.0	2.9	1.4
נירולוגיה	12.4	13.0	13.7	9.3
ראייה	5.4	5.4	7.1	5.3
לוקומוטורי	8.0	6.3	14.4	16.0
אורוגניטלי	3.1	2.7	3.5	5.5
שמיעה	2.0	1.6	1.2	4.3
אחר	1.5	1.5	1.3	1.4

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2007 היתה 2,394 ש"ח בחודש – ירידה ריאלית קלה (כ-0.7%) לעומת שנת 2006.



לוח 6

**קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים  
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2007-2001**

אחוז מהשכר הממוצע	קצבת נכות		שנה
	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
31.0	2,417.6	2,193.0	2001
31.5	2,314.2	2,219.0	2002
33.9	2,408.0	2,325.0	*2003
33.4	2,445.7	2,352.0	2004
32.4	2,402.0	2,340.0	2005
32.1	2,410.9	2,398.0	2006
31.4	2,394.0	2,394.0	2007

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

**ד. קצבה לשירותים מיוחדים**

בדצמבר 2007 קיבלו 28,233 איש קצבה לשירותים מיוחדים – בכ-7.1% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2006. כ-77% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-19% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (61 ו-4 חודשים באשה, 66 ו-4 חודשים בגבר). 6,176 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

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

לוח 7

**מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2007**

רמת הזכאות			סך הכול		
150%	100%	50%	אחוזים	מספרים	
20.4	27.5	52.1	100.0	28,233	<b>סך הכול מקבלי שר"מ *</b>
21.2	27.2	51.6	100.0	21,669	מקבלי שר"מ ונכות כללית
16.5	27.0	56.5	100.0	1,280	מקבלי שר"מ מיוחד
18.1	28.8	53.1	100.0	5,284	מקבלי שר"מ קשישים

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנוירולוגי 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-21% ממקבלי השירותים המיוחדים, מהווים רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ + קצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי (32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.5% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

לוח 8

**מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות,  
לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2007**

מקבלי שר"מ* וניידות	מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי קצבת נכות	ליקוי עיקרי
6,754	28,233	189,146	<b>מספר</b>
100.0	100.0	100.0	<b>אחוזים</b>
8.7	21.4	24.8	פנימי
1.3	8.0	3.1	אורוגניטלי
72.3	35.6	12.4	נוירולוגי
1.5	7.6	31.9	נפש
9.5	8.4	8.0	לוקומוטורי
1.7	8.4	5.4	ראייה
4.8	9.9	10.9	פיגור שכלי
0.1	0.3	2.0	שמיעה
0.1	0.4	1.5	אחר

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים,  
במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע**

קצבה לשירותים מיוחדים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
21.5	1,678.9	1,522.5	2001
21.8	1,598.9	1,533.0	2002
27.0	1,919.2	1,853.0	2003
26.4	1,868.0	1,855.7	2004
25.9	1,918.3	1,869.1	2005
25.9	1,943.1	1,932.7	2006
25.5	1,947.0	1,947.0	2007

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2007 1,947 ש"ח בחודש: היא עלתה קצת – ב-0.2% – לעומת שנת 2006 במונחים ריאליים, אבל ירדה במונחי השכר הממוצע: מ-25.9% בשנת 2006 ל-25.5% בשנת 2007. שינוי זה נובע מכך שהחל בינואר 2006 מוצמדות קצבאות המוסד לביטוח לאומי ל"סכום הבסיסי" ולא לשכר הממוצע.

## ה. גמלה לילד נכה

בשנת 2007 קיבלו גמלה לילד נכה 23,810 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-7.2% לעומת 2006. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-73% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, כ-16% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2007, 3,541 קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתן יש יותר מילד נכה אחד. גם בשנת 2007 קבוצה זו גדלה בשיעור גבוה מזה של כלל מקבלי גמלה לילד נכה (10.4% ו-7.2% בהתאמה).

לוח 10

### מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2001-2007

שנה	סך הכול	גיל	
		עד 3	8-3
2001	16,440	1,500	4,047
2002	17,510	1,545	4,290
2003	18,360	1,465	4,576
2004	19,540	1,584	4,863
2005	20,955	1,708	5,202
2006	22,208	1,812	5,478
2007	23,810	1,898	5,847

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח ו/4 בנספח הלוחות מפרט את מקבלי גמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2007 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 41% מהילדים הזכאים

לגמלה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-17% חולים ב-P.D.D. (Perversive Development Disorders) וכ-21% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2007 גובהה הממוצע היה 1,839 ש"ח לחודש והיא ירדה במקצת (ב-0.7%) לעומת שנת 2006 במונחים ריאליים.

לוח 11

**גמלה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לילד נכה	
	מחירי שוטפים	מחירי 2007
2001	1,462.3	1,509.0
2002	1,488.5	1,552.4
2003	1,798.4	1,862.6
2004	1,809.1	1,881.2
2005	1,802.0	1,849.7
2006	1,842.0	1,851.9
2007	1,838.9	1,838.9

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

**ו. קצבת ניידות**

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-26,078 בשנת 2006 ל-27,306 בשנת 2006 – גידול של כ-4.7%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2007 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 נמשכה גם בשנת 2007: כ-20% ב-2007 לעומת 21% בשנת 2006.

לוח 12

**מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2007**

קבוצת גיל	לא משתכר		משתכר		סך הכול	
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים
<b>סך הכול</b>	<b>100.0</b>	<b>22,299</b>	<b>100.0</b>	<b>5,665</b>	<b>100.0</b>	<b>27,964</b>
18-3	16.5	3,690	0	0	13.2	3,690
35-18	15.8	3,522	9.5	536	14.5	4,058
44-35	9.9	2,203	13.4	757	10.6	2,960
54-45	15.6	3,481	31.1	1,764	18.8	5,245
64-55	24.8	5,532	38.5	2,183	27.6	7,715
+65	17.4	3,871	7.5	425	15.3	4,296

לוח 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל, לפי הנהיגה ברכב ולפי בעלות על רכב. כמו כן מוצגים מי שמקבלים את קצבתם והם חסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-42% מבין חסרי הרכב וכ-29% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 64. המבוגרים, בני 65 ויותר, מהווים כ-15% (21% בקרב הנוהגים וכ-8% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי משנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 אינה מותנית עוד בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ויותר היא חדשה למדי.

לוח 13

**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2002 – דצמבר 2007**

קבוצת גיל	חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים	
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים
<b>סך הכול</b>	<b>100.0</b>	<b>4,545</b>	<b>100.0</b>	<b>6,234</b>	<b>100.0</b>	<b>17,185</b>	<b>100.0</b>	<b>27,964</b>
18-3	41.5	1,885	28.9	1,802	0.0	3	13.2	3,690
34-18	15.0	683	26.1	1,623	10.2	1,752	14.5	4,058
44-35	8.6	391	8.8	550	11.8	2,019	10.6	2,960
54-45	12.2	554	11.1	693	23.3	3,998	18.8	5,245
64-55	18.1	822	17.3	1,080	33.8	5,813	27.6	7,715
+65	4.6	210	7.8	486	20.9	3,600	15.3	4,296

לוח 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בדצמבר של כל אחת מהשנים 2002 עד 2007. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא נוהגים מהווה כ-37% מכלל מקבלי קצבת ניידות כאשר קבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-63%. חלוקה זו בין נוהגים ללא נוהגים נשארה כפי שהיתה בשנת 2006. גם משקלם של חסרי הרכב נשאר כפי שהוא בשנת 2006, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000.

כ-57% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-37% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק. גידול זה נובע בעיקרו בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה 219 בשנת 1999, בשנת 2001 הוא עלה לכ-640 ובדצמבר 2007 הגיע ל-3,551 מקבלים.

לוח 14

**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים),  
דצמבר 2002 – דצמבר 2007**

2007	2006	2005	2004	2003	2002	
<b>27,964</b>	<b>26,619</b>	<b>25,491</b>	<b>24,243</b>	<b>22,785</b>	<b>21,493</b>	<b>סך הכול</b>
17,493	16,808	16,041	15,761	15,072	14,519	נוהג
10,471	9,811	9,550	8,482	7,713	6,974	לא נוהג
4,545	4,373	4,213	4,028	3,817	3,697	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2007 היתה 1,533.6 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה משנת 2006 בכאחוז במונחים ריאליים.

לוח 15

**קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2007**

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	
1,415.4	1,284.0	2001
1,411.5	1,353.4	2002
1,492.3	1,440.9	2003
1,519.3	1,461.0	2004
1,520.3	1,481.0	2005
1,521.5	1,513.3	2006
1,533.6	1,533.6	2007

### ז. קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2007 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,351. מספר זה גבוה ב-6% לעומת מספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2006. 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 2007

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
2,115	949	287	3,451	מספרים - סך הכול
58.9	64.1	66.9	61.0	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 17

#### מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2007

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
233	191	286	476	687	1,478	3,351	מספרים - סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
45.1	26.7	26.9	22.3	11.1	3.9	14.1	פנימי
29.6	32.5	17.5	14.7	9.3	2.8	10.6	נוירולוגי
7.3	17.8	21.0	24.0	31.0	27.9	25.4	נפשי
2.2	10.0	19.6	29.0	36.2	44.4	33.5	צלקות מחלות ופגיעות בעור
15.8	13.0	15.0	10.0	12.4	21.6	16.4	אחר*

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

לוח 17 מורה שלכ-44% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 40%-49% ולכ-21% נוספים אחוז נכות רפואית של 50%-59%. כ-34% סובלים מבעיות עור וכ-25% נוספים



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

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

לוח 18

**מקבלי קצבת גזת לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2007**

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
<b>3,351</b>	<b>גזת</b>	<b>סה"כ</b>
2,523		אין קצבה נוספת
568	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
62	שר"מ	
31	ניידות	
83	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
34	נכות כללית וניידות	
12	שר"מ וניידות	
38	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,084 ש"ח בדצמבר 2007 – עלייה של כ-1.4% במונחים ריאליים לעומת שנת 2006.

**ה. היקף התשלומים**

בשנת 2007 שולמו כ-8.8 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-7.6% מזה ששולם בשנת 2006.

## לוח 19

## סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2001-2007

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2007)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2001	6,522.9	18.0	13.4
2002	7,102.3	8.9	14.9
2003	7,321.6	3.1	16.4
2004	7,390.7	0.9	17.2
2005	7,697.9	4.2	18.0
2006	8,144.3	5.8	18.3
2007	8,765.4	7.6	19.2

מלוח 19 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2001 והגיע ל-19.2% בשנת 2007. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שבתתם. לעומת זאת, בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות.

## לוח 20

## תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2001-2007

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרון לפיתוח שירותים
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3
2004	100.0	74.2	9.5	7.5	7.4	1.4
2005	100.0	73.9	9.5	7.6	7.6	1.4
2006	100.0	72.8	10.5	7.9	7.6	1.2
2007	100.0	73.4	10.2	8.0	7.5	0.9

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי גמלאות הנכות והשיקום עלו בשנת 2007 לעומת 2006 והגיעו לכ-73.4% מההוצאה בענף. יש לציין שעליה זו מופיעה אחרי שנים רבות של ירידה מתמדת. הסיבה לכך היא תחילת התשלומים לנפגעי פוליו, המהווים כ-2.7% מההוצאה בענף.

## 7. ביטוח נפגעי עבודה

### א. כללי

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

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות. עם קיצור התקופה המרבית לתשלום בוטל גם הסעיף בחוק שלפיו גובה התשלום מתעדכן ביום ה-91. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

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

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

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

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

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

תשלומי **מענקי נכות** לנפגעי עבודה עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד 2003 המענק היה בגובה 70 קצבאות. מ-1.7.2003 ואילך מי שנפגע מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע). בשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% – לתאונות עבודה ולמחלות מקצוע. בתיבה שבפרק זה מובאים נתונים מפורטים על מקבלי מענקי נכות.

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

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

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

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

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

שינויים שחלו בגמלאות נפגעי עבודה בשנת 2006:

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

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

ב. בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי"<sup>1</sup>, שמחליף את השכר הממוצע לצורך חישוב הגמלאות. הסכום הבסיסי המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות ערב ההקפאה, וגובהו 7,050 ש"ח. ב-1 בינואר בכל שנה מתעדכן הסכום הבסיסי בשיעור עליית המדד. בינואר 2007 הסכומים הבסיסיים נשארו כפי שהיו בינואר 2006 (7,250 ש"ח) וזאת עקב ירידת מדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2005 לבין נובמבר 2006.

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

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

---

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

## ב. דמי פגיעה

לוח 1 מראה שבשנת 2007 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה, והוא היה כ-67,700 (גידול של 5.2% לעומת שנת 2006).

99.1% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2007 נפגעו לאחר 2005.1.4, כלומר מספר ימי אי הכושר על חשבון המעסיק (לשכירים) הוא 12, ואילו העצמאים סופגים את 12 ימי אי הכושר הראשוניים. תקרת ימי אי הכושר היא 91.

יש לציין שמבין 61,661 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2007, כ-18,394 מועסקים באמצעות "מעסיקים מורשים" לפי תקנה 22, דהיינו המוסד לביטוח לאומי לא מחזיר למעסיק דמי פגיעה ששילם בעד 12 ימי הזכאות הראשוניים. תקנה 22 קובעת כי המוסד לביטוח לאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה, ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש תביעה בגין תאונת העבודה של העובד שנפגע למוסד לביטוח לאומי, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק לא מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2005-2007 הם היוו 2.3%. הירידה ההדרגתית משנת 1996 ועד 2005 (לוח 2) חלה במקביל לשינויי חקיקה: חיוב התשלום בעבור דמי פגיעה בגין הימים הראשוניים על חשבון המעסיק וביטולו למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד עם ירידת מספרם של מקבלי דמי פגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי כושר היה בשיאו בשנת 2001 (40 יום). מאז חלה ירידה חדה (לוח 1) שנבעה משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה בממוצע ימי אי כושר נעצרה בשנת 2003 ומאז ועד שנת 2007 הממוצע הוא כ-34 יום.

לוח 1

**מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2007**

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

\* לפי נתוני הלמ"ס 2007 – חשבונאות לאומית, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

\*\* החל ב-1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2007 היה 58,188).

לוח 2

**שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2007**

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2000	3.0	2.1	3.39	0.80
2001	2.7	1.6	-9.32	6.38
2002	2.7	0.4	1.36	-7.50
2003	2.4	0.8	-12.12	-19.65
2004	2.5	1.7	6.90	-0.10
2005	2.3	3.4	-2.90	-1.40
2006	2.3	2.9	0.70	2.40
2007	2.3	4.4	5.20	0.30

לוח 3  
מקובלי דמי פגיעה לפי מושד אי-הכושר, 1996-2000, 2007

שנה	סך כל המועסקים בהיתר	סך כל ימי אי-הכושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91	92 ויותר	מספר ימי אי-הכושר											
													מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים אחוזים
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	1,889	2,941	2,990,363	2,133,800	1996								
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	2,136	3,050	2,863,296	2,388,800	2000								
2001	2,398,000	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907	2,013	3,005	2,765,654	2,398,000	2001								
2002	2,402,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	4,757*	3,081	3,158	2,594,111	2,402,200	2002								
2003	2,435,600	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	5,094*	4,159	3,019	2,084,364	2,435,600	2003								
2004	2,496,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456*	4,750	3,259	2,204,345	2,496,000	2004								
2005	2,600,600	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	4,768*	4,919	3,069	2,109,993	2,600,600	2005								
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101*	5,182	3,218	2,170,751	2,685,000	2006								
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476*	5,424	3,432	2,291,149	2,807,100	2007								
1996			100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	2.0	3.2			1996								
2000			100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	2.8	4.0			2000								
2001			100.0	0.1	38.4	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	12.9	2.9	4.3			2001								
2002			100.0	0.1	38.0	23.9	11.1	6.6	4.5	4.4	6.8	4.4	4.5			2002								
2003			100.0	0.0	36.8	24.2	11.3	6.9	4.9	6.8	8.3	6.8	4.9			2003								
2004			100.0	0.1	37.3	24.1	11.3	7.2	5.0	7.2	8.3	7.2	5.0			2004								
2005			100.0	0.1	37.4	24.2	11.3	6.8	4.8	7.7	8.3	7.7	4.8			2005								
2006			100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	8.3	8.1	5.0			2006								
2007			100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	8.0	5.1			2007								

\* מדובר בנפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.



במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 ל-13.4% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר, מ-2001 ועד 2007 לכ-20%-21% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר.

בלוח 4 מוצגים נתונים על המועסקים (המקור הוא החשבונאות הלאומית בלמ"ס) ומקבלי דמי פגיעה של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2007. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה ביניהם, בשים לב לענפים הכלכליים מרובי הסיכון שהם מועסקים בהם (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין להם ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם ישירות את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שבשנת 2007 טופלו 2,094 עובדים זרים בחדרי מיון של בתי חולים, פי 3.9 ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2007. 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. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר שנפגע בעבודה 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. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים עד לשנת 2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. בשנת 2007 עלה מספר העובדים הזרים המדווחים והבלתי מדווחים.

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2000-2007

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
				<b>2000</b>
206,000	95,900	2,217,900	2,519,800	מועסקים
953	1,552	73,680	76,185	מקבלי דמי פגיעה
0.5	1.6	3.3	3.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.7	46.5	37.4	37.6	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2001</b>
246,300	47,800	2,264,900	2,559,000	מועסקים
950	290	67,847	69,087	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.6	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
37.3	56.1	40.0	40.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2002</b>
255,500	30,300	2,284,400	2,570,200	מועסקים
979	146	68,900	70,025	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.5	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
36.8	63.4	37.0	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2004</b>
195,800	37,400	2,400,800	2,634,000	מועסקים
372	262	65,142	65,776	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.7	2.7	2.5	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
34.5	53.1	33.4	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2005</b>
182,700	46,300	2,493,600	2,722,600	מועסקים
411	178	63,267	63,856	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.3	52.1	33.0	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2006</b>
180,300	47,100	2,573,600	2,801,000	מועסקים
599	175	63,522	64,296	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
28.4	44.8	33.8	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
				<b>2007</b>
185,400	48,700	2,691,000	2,925,100	מועסקים
543	246	66,868	67,657	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.5	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.8	42.5	33.9	33.9	ממוצע ימי אי-כושר

\* מקור: חשבונאות לאומית - למ"ס.

בשנת 2007 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל. הוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של עובדי שטחי יהודה ושומרון נמוך אמנם משנת 2006 אך נשאר גבוה, אף שעיסוקם דומה לשל עובדים זרים.

תחום אחר שבו קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה הוא חברות כוח אדם וקבלני כוח אדם. חברות אלו אינן מאופיינות בקוד ייחודי של ענף כלכלי, משלח יד או מעמד משפטי של המעסיק.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר המועסקים בידי חברות אלו גדל בכ- 21% בין השנים 2004 ו-2007. מדובר בשכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם, כאשר מקום העבודה אחראי לביצוע עבודתם ולבטיחותם. בקבוצה זו לא נכללים מועסקים העובדים באמצעות קבלני משנה, אשר ניתן לאפינם בדרך כלל בענפי שמירה, אבטחה, ניקיון או מטפלות בית.

בעיה זהה קיימת גם בחברות קבלן אשר אינן מספקות עובדים אלא שירותים, ולכן החובות שחלות על חברות כוח אדם, ביחוד חובת רישוי, לא חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא מילוי חוקי עבודה ובטיחות בעבודה.

הקושי לאתר קבוצות אלה גורם לכך שאי אפשר לבדוק האם העובדים הללו חשופים לסכנות כמו כל העובדים האחרים והאם עובדת היותם "חורגים" אצל המעסיק גורמת להקטנת אחריותו כלפיהם.

לוח 5 מבחין בין שכירים לעצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,996 בשנת 2007 (מ-11.3% ל-8.9%), הן בעקבות שינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן בעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בתקופת המיתון הכלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-45% מזה של שכירים (47 ימים לעומת 33, בהתאמה).

לוח 5

**מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2007**

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
33.9	100.0	67,657	כלל המקבלים
32.6	91.1	61,661	שכירים
47.3	8.9	5,996	עצמאים

בין השנים 1997 ו-2007 לא נצפו שינויים גדולים בהתפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים. כ-23% עבדו בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון), ו-10% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (43 ימים), אחריו ענפי התחבורה והאחסנה (כ-36 ימים), מסחר ובתי מלאכה (34 ימים), שירותים עסקיים וחקלאות (כל אחד עם 32 ימים) ותעשייה (כ-30 ימים).

## לוח 6

## מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2007 ודצמבר 2006

2006			2007			ענף כלכלי
ימי אי-כושר	אחוזים	מקבלים	ימי אי-כושר	אחוזים	מקבלים	
<b>2,170,751</b>		<b>64,296</b>	<b>2,291,149</b>		<b>67,657</b>	<b>סך הכול</b>
1,889,356	100.0%	58,352	2,007,784	100.0%	61,661	סך הכול שכירים
62,594	3.3	1,940	65,631	3.3	2,025	חקלאות
375,997	22.1	12,887	412,168	22.6	13,948	תעשייה
17,849	1.1	654	18,865	1.0	631	חשמל ומים
256,551	10.4	6,076	269,732	10.2	6,286	בינוי
264,868	13.3	7,739	282,935	13.5	8,303	מסחר, תיקון רכב
92,907	5.7	3,338	103,830	5.7	3,533	אירוח ואוכל
160,644	7.6	4,422	158,947	7.2	4,453	תחבורה, אחסנה
22,412	1.4	809	26,626	1.5	901	בנקאות, ביטוח
220,969	11.7	6,806	241,229	12.1	7,444	נדל"ן, שירותים עסקיים
151,104	9.3	5,446	154,665	9.0	5,580	שירות ציבורי
72,505	4.1	2,407	68,600	3.7	2,317	חינוך
57,692	2.6	1,521	63,383	2.7	1,666	שירות קהילתי
107,127	6.2	3,626	120,019	6.6	4,049	בריאות, רווחה
26,137	1.2	681	20,954	0.9	525	אחר ולא ידוע
281,395		5,944	283,365		5,996	עצמאים

## ג. 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-29.2% ב-2007 (לוח ז' 2/ בנספח הלוחות). הגיל החציוני של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 44 ואילו הגיל החציוני של גברים הוא 39. בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 77%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-63%. ממוצע ימי אי-כושר של נשים נמוך מזה של גברים: 29.6 לעומת 35.6 (לוח 7).

לוח 7  
מקבלי דמי פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2007

גיל	מקבלי דמי פגיעה			מועסקים ישראלים*			מועסקים – מספרים			מקבלי דמי פגיעה – מספרים			גיל
	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
סה"כ	1,811	67,657	47,928	19,729	2,682,000	144,1900	124,0100	2,5	3.3	1.6	3.5	65+	
עד 17	273	237	36	46,626	26,581	20,019	0.6	0.9	0.2	3.5	3.5	עד 17	
18-24	7,375	1,632	343,906	343,906	163,721	180,527	2.1	3.5	0.9	3.0	3.0	18-24	
25-34	16,970	4,081	779,643	779,643	422,682	356,904	2.2	3.0	1.1	3.3	3.3	25-34	
35-44	15,407	4,168	628,301	628,301	337,033	291,280	2.5	3.2	1.4	2.7	2.7	35-44	
45-54	15,234	5,463	569,925	569,925	300,937	269,078	3.2	4.0	2.0	3.8	3.8	45-54	
55-59	6,874	2,743	181,447	181,447	102,385	78,984	4.0	5.2	3.5	5.1	5.1	55-59	
60-64	3,713	1,193	73,372	73,372	48,454	24,771	5.1	3.5	4.8	3.1	3.1	60-64	
65+	1,811	413	58,781	58,781	40,107	18,536	3.1	3.5	2.2			65+	

\* המקור: אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם, לוח 2.2: מועסקים לפי מין.

**מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה** בין השנים 1996 ו-2007 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-14% (לוח 8). לעומת זאת, מספר **תאונות הדרכים במסגרת העבודה** נשאר יציב (כ-6%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. כמו כן, מספר ימי אי הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים **בעבודה** גבוה באופן ניכר משאר תאונות הדרכים (39 ימים לעומת 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) משתנה רק במידה מועטה בין השנים. הגורם העיקרי לפגיעה בעבודה הוא **נפילה**: בשנת 2006 17,600 מקרים, כ-27% ממקבלי דמי פגיעה, נפגעו מנפילות (ממוצע של 39.5 ימי אי-כושר לנפגע). יש להבחין בין נפילות מסולם, פיגום או מנוף (2,086 מקרים עם ממוצע של 49 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע) ונפילות מבניין או מבנה (1,748 מקרים עם 47 ימי אי כושר בממוצע לנפגע) לבין נפילות כתוצאה מהחלקה או מעידה במדרגה (2,782 מקרים עם 37 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע). 10,668 נפילות קרו במישור כתוצאה מהחלקה, מעידה או הידחפות. כ-41% מהנפילות גרמו למכה יבשה, וכ-31% גרמו להימחצות. היתר גרמו למתיחות ולנקעים (7%), לשבר בגפיים (13%) ולפגיעות בשלד ובשרירים.

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2007

תאונות בדרך לעבודה			תאונות בעבודה			שנה
אחר	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
<b>1996</b>						
	382	2,880	8,310	5,361	75,341	92,274
	0.4	3.1	9.0	5.8	81.7	100.0
<b>2002</b>						
	853	3,671	10,645	4,327	50,529	70,025
	1.2	5.2	15.2	6.2	72.2	100.0
	39.3	36.0	38.5	47.1	35.9	37.0
<b>2004</b>						
	1,140	3,455	9,655	4,638	46,888	65,776
	1.7	5.3	14.7	7.0	71.3	100.0
	36.7	33.9	33.3	40.6	32.8	33.5
<b>2005</b>						
	1,671	3,612	9,570	3,907	45,096	63,856
	2.6	5.7	15.0	6.1	70.6	100.0
	35.9	33.0	32.5	38.5	32.6	33.0
<b>2006</b>						
	2,175	3,575	9,339	3,833	45,374	64,296
	3.4	5.6	14.4	6.0	70.6	100.0
	37.5	33.9	32.3	39.1	33.4	33.8
<b>2007</b>						
	2,246	3,991	9,571	4,092	47,757	67,657
	3.3	5.9	14.2	6.0	70.6	100.0
	37.0	35.4	32.9	38.9	33.4	33.9

\* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

הגורם השני בשכיחותו לפגיעה בעבודה הוא תאונות דרכים: בשנת 2006 נפגעו מהן כ- 24% ממוקבלי דמי פגיעה, עם ממוצע של 35.4 ימי אי כושר לנפגע. הגורם השלישי



הוא מכונות, כלים ומכשירים (29 ימי אי-כושר בממוצע) – כ-13% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מכך ב-2006. גורם רביעי הוא מכה מגוף (13% מהנפגעים, 30 ימי אי כושר לנפגע בממוצע). גורם חמישי הוא מאמץ יתר (10% מהנפגעים, 36 ימי אי-כושר לנפגע בממוצע). ממוצע ימי אי-כושר הגבוה ביותר מופיע במחלת מקצוע – 50 יום. רשימת מחלות המקצוע היא אמנם סגורה, אך במקרים שבהם המחלה אינה מופיעה ברשימה, ועל פי חוות דעת מומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה – תוכר המחלה כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

הפגיעה השכיחה אך לא החמורה ביותר היא **מכה יבשה** – כ-23% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2006 נפגעו כך, וממוצע ימי אי הכושר לפגיעה זו הוא 34. בנוסף, 23% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מהימחצות, עם 34 ימי אי-כושר בממוצע. פגיעה שכיחה (כ-20% מהמקרים) עם 32 ימי אי-כושר בממוצע, הנקשרת בדרך כלל לסיבות ארגונומיות, היא **נקע** (sprain/strain) – מצב שבו נגרמת מתיחה לרצועות המחזיקות את הפרק כאשר העצם נותרת במקומה. **חתכים** נגרמים לכ-11% ממקבלי דמי פגיעה, בעיקר בגפה העליונה. חומרת הפגיעה אינה מהגבוהות וממוצע ימי אי-כושר הוא כ-27 יום. **שברים בגפיים** נגרמו לכ-7% ממקבלי דמי פגיעה, כאשר ההיעדרות הממושכת יותר מעבודה היא בין נפגעי גפיים תחתונות: 63 יום בממוצע לעומת 56 בין נפגעי גפיים עליונות. גם **פריקה** (dislocation) ללא שבר גורמת להיעדרות ממושכת יחסית מעבודה – 55 יום (פירוט בלוח 3/ז בנספח).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-14% ממקבלי דמי פגיעה. היעדרות ממושכת מעבודה באה בעקבות פגיעה במערכות פנימיות כמו מערכת הדם (64 יום).

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

ההבדל בדמי הפגיעה הממוצעים ליום בין עצמאים ושכירים נותר ללא שינוי בשנים 2005-2007, והם עלו ב-2007 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 9

**דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2007-2000**

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
71.8	180.2	161.6	65.5	164.4	147.4	2000
72.5	181.9	165.0	68.4	171.7	155.8	2001
70.8	177.8	170.5	65.5	164.6	157.7	2002
69.1	173.6	167.6	63.1	158.5	153.0	2003
72.2	181.2	174.2	62.8	157.6	151.6	2004
65.3	164.0	159.7	62.4	156.6	152.6	2005
64.7	162.4	161.5	61.5	154.3	153.5	2006
66.1	167.9	167.9	62.9	159.9	159.9	2007

**ד. גמלאות נכות מעבודה**

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000 נכים, ובשנת 2007 הגיע ל-27,799. 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 הם בני יותר מ-65 ו-25% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח 4/ז בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה.

לוח 10

**מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2007-2000**

שנה	סך הכול		שנה
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
שכירים	עצמאים		
2000	17,445	2,371	6.5
2001	18,309	2,501	5.0
2002	19,140	2,633	4.6
2003	20,176	2,784	5.5
2004	21,083	2,920	4.5
2005	22,120	3,059	4.9
2006	23,216	3,227	5.0
2007	24,406	3,393	5.1

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת בשנת 2007 היתה 2,817 ש"ח לשכירים ו-3,144 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה במידה קטנה לעצמאים ועלתה במעט לשכירים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2006 קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים.

לוח 11

**סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2007-2000**

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2007	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים	מחירי 2007	אחוז מהשכר הממוצע
	(ש"ח)	(ש"ח)		(ש"ח)	(ש"ח)	
2000	2,416.7	2,693.6	35.8	2,715.1	3,026.1	40.2
2001	2,667.1	2,940.1	39.0	3,019.3	3,328.4	44.2
2002	2,686.5	2,801.8	37.2	3,028.6	3,158.7	41.9
2003	2,743.0	2,840.9	37.7	3,074.7	3,184.4	42.3
2004	2,752.3	2,862.1	38.0	3,086.0	3,209.0	42.6
2005	2,740.6	2,813.3	37.4	3,086.4	3,168.2	42.1
2006	2,817.4	2,832.6	37.6	3,144.4	3,161.4	42.0
2007	2,823.0	2,823.0	37.0	3131.1	3131.1	41.1

**ה. מענקי נכות**

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו היא יציבה ופחותה מ-20% אך אינה פחותה מ-9%. סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה במענקי הנכות הממוצעים: בשנת 2003 היה המענק הממוצע (במחירי 2005) לשכיר כ-46,000 ש"ח ולעצמאי כ-41,170 ש"ח. בשנת 2007 היה המענק הממוצע לשכיר כ-26,700 ש"ח ולעצמאי 24,975 ש"ח.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה משולם מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5%. כך הצטמצם מספר המענקים: בשנת 2007 שולמו 9,966 מענקים לעומת 11,807 בשנת 2006, 87.5% מהם שולמו לשכירים. מספר המענקים יוסיף לרדת עד להבשלה מלאה של החוק.

לוח 12

**מענקי נכות ממוצעים לפי מעמד בעבודה (בש"ח), 1996-2007**

עצמאים		שכירים		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
40,688	29,865	36,027	26,444	1996
36,692	29,356	39,067	31,256	1997
40,129	33,850	39,786	33,561	1998
43,740	38,813	43,039	38,192	1999
48,621	43,630	48,568	43,582	2000
50,688	45,992	50,928	46,209	2001
45,925	44,040	51,574	49,458	2002
42,647	41,171	47,660	46,010	2003
38,217	36,742	42,288	40,656	2004
29,993	29,218	33,580	32,713	2005
26,071	25,931	29,281	29,124	2006
24,975	24,975	26,688	26,688	2007

## ו. גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,482 בשנת 2007. קצב הגידול הוא כ-0.8%-1.5% בשנה (לוח 13).

לוח 13

### מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

שנה	סך הכול		שכירים	עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי		
2000	4,158	1.4	3,564	594
2001	4,199	1.0	3,601	598
2002	4,253	1.3	3,647	606
2003	4,306	1.2	3,698	608
2004	4,349	1.0	3,740	609
2005	4,399	1.1	3,792	607
2006	4,446	1.1	3,834	613
2007	4,482	0.8	3,868	614

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2007 כ-5,185 ש"ח לשכירים וכ-5,451 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ועלתה מעט במונחים ריאליים לשכירים.

לוח 14

### קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	4,446.6	4,955.9	65.8	4,826.6	5,379.3	71.4
2001	4,889.8	5,401.5	71.7	5,269.3	5,808.9	77.1
2002	4,976.5	5,190.1	68.9	5,359.0	5,589.1	74.2
2003	4,964.4	5,141.6	68.3	5,362.4	5,553.8	73.7
2004	4,955.7	5,153.2	68.4	5,353.1	5,564.4	73.9
2005	5,007.5	5,140.3	68.3	5,395.5	5,538.5	73.5
2006	5,126.7	5,154.4	68.4	5,449.8	5,479.2	72.8
2007	5,185.3	5,185.3	68.0	5,451.1	5,451.1	71.5

## ז. היקף התשלומים

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 2.8 מיליארד ש"ח בשנת 2007. לוח 15 מלמד כי סכום זה מהווה ירידה של 0.15% במונחים ריאליים לעומת 2006.

לוח 15

### סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2007-2000

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	שנה
17.60	2,465,989	2,212,449	2000
9.90	2,709,185	2,457,869	2001
-1.00	2,682,985	2,572,500	2002
-0.02	2,682,459	2,590,000	2003
2.30	2,744,304	2,639,114	2004
-0.90	2,719,880	2,649,630	2005
1.40	2,757,743	2,742,931	2006
-0.15	2,753,714	2,753,714	2007

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

לוח 16 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף, 62.4% בשנת 2007. בתשלומי גמלאות תלויים לא חל שינוי ב-2007 בהשוואה ל-2006. לעומת זאת מספר מענקי נכות והתשלומים בעבורם ירד, כפי שהוסבר בסעיף 5.6.5. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכך). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 (21.9%) עד 2006 (9.1%), כנראה בגלל שינויי חקיקה שהוזכרו בפרק, ובשנת 2007 חלקם בכלל התשלומים עלה בחצי אחוז. הוצאות הריפוי עלו בהדרגה בין השנים 2001 ו-2005 ובשנים 2006-2007 ירד היקפם. הוצאות השיקום בשנת 2007 היו כ-5.2% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 16

**סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2007-2000**

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

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

## 8. ביטוח נפגעי פעולות איבה

### א. כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות 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 כיום<sup>1</sup>. החידושים שהביא עימו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

**פגיעת איבה היא אחת מאלה :**

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי.
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה, כאמור אף אם לא הופעל, למעט פגיעה שנפגע בה אדם בגיל 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.

---

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



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

זכאי לגמלה מי שהוא אחד מאלה:

- אזרח ישראל שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב;
- מי שנכנס לישראל כחוק;
- תושב חוץ העובד אצל מעסיק ישראלי מאושר בחו"ל ונפגע בפעולת איבה בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו;
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ונפגע בתחום הקו הירוק;
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ונפגע בתחום הקו הירוק.

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

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה – 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים וכן של הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה. שר העבודה והרווחה מינה ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעמהן נדרשים להתמודד מי שנותרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם את

הטיפול ביתומים. בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק הנוגעים ליתומים משני הוריהם שנפגעו בפעולת איבה (פירוט בסעיף 5.7.3 להלן).

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א'). עם זאת ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד.

הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי (סעיף 4 בהגדרה) או שמעשה האלימות בוצע בידי ארגון טרור (סעיף 5 בהגדרה).

### **ג. הטיפול הראשוני בנפגעים ובבני משפחות הנספים**

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

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

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

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

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

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

#### ד. סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** – מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא למעשה פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

2. **תגמולי נכות** – מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגימות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בין התגמולים המיוחדים:

**תגמול לנכה נצרך** – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.

**תגמול לנכה מחוסר פרנסה** – משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות לתגמול נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.

**תגמול בעבור נכה איבה שנפטר** – מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך 3 שנים, לבן המשפחה שעליו הוצה הנכה.

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

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

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

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

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

**לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים.** סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע 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 בפעולת איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 30 במועד שבו נספה הורהו, זכאי לתשלום מענק המשולם להורה שכול בודד (סכום המענק באוגוסט 2007 הוא 42,704 ש"ח).

יתום ששני הוריו נספו כתוצאה מפעולת איבה, וטרם מלאו לו 35 שנים, יהיה זכאי לתגמול של 80% מהתגמול המשולם ליתום עצמאי (גובה התגמול באוגוסט 2007 – 2,917 ש"ח) למשך 24 חודשים, בכפוף לתנאים האלה: התגמול משולם ליתום שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 35 שנה; אם שולמו תגמולים לפני גיל 21 – מופחתים החודשים שבהם התקבל התגמול מ-24 החודשים להם זכאי.

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

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות **לשיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים 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.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים אך ורק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

#### תיבה 14

### נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפגוע טרור המוני

במלחמת לבנון השנייה יזם המוסד לביטוח לאומי נוהל חדשני לטיפול בנפגעי חרדה שמטרתו לתת לנפגעים טיפול ראשוני עוד בטרם הוכרו כנפגעי איבה הזכאים לתגמולים ולטיפולים מכוח החוק (כלומר עדיין לא הוכרו על ידי הרשות המאשרת של משרד הביטחון). הנוהל גובש בשיתוף עם משרד הבריאות. לאור התגובות החיוביות שלהן זכתה העבודה לפי נוהל זה בצפון, הוא מיושם עתה גם במרכז הקהילתי לבריאות הנפש בשדרות.

הרציונל לתהליך הטיפול החדש מושתת על הצורך הדחוף לטפל בנפגעי חרדה בהקדם האפשרי, כדי למנוע תסמונת פוסט טראומטית כרונית העלולה לחבל מאוד במהלך החיים התקין, ולכן הוחלט שלא להמתין עד שיתקבלו כל האישורים מן הרשות המאשרת.

הספרות המקצועית מבחינה בין שלושה שלבים של פגיעת חרדה:

- acute stress reaction – תגובה מיידית לאירוע טראומטי. הביטוי הטיפוסי הינו הלם וביטויי חרדה, כעס וכדודך. שלב זה יכול להימשך עד יומיים ועשוי לחלוף.
- acute stress disorder – שלב קריטי המלווה במצוקה וקשיי תפקוד. הנפגעים נמצאים בסיכון מוגבר לפתח הפרעות פוסט טראומטיות בהמשך, ולפיכך המצב מחייב טיפול בתוך מספר שבועות למניעת המצב הכרוני.
- post traumatic stress disorder – מצב כרוני הגורם למצוקה ניכרת, תסמינים חרדתיים אופייניים וירידה ניכרת בתפקוד.

המטרה היא לאבחן את אוכלוסיית היעד (נפגעי חרדה שהגיעו לחדרי המיון או למרכזי דחק) בהליך יעיל וקצר, ולספק טיפול מונע שעשוי להפחית את מספר הנפגעים הכרוניים.

עובדי המרכזים מתקשרים לאוכלוסיית היעד ומקיימים עמם ריאיון טלפוני באמצעות שאלון מובנה ויוצרים הערכה ראשונית. לפי התוצאה נבחרת תוכנית פעולה. בכ-30% מהנפגעים אין צורך בהמשך טיפול (לפי הניסיון עד כה). בשאר הנפגעים מטפלים כדלקמן:

1. מתקשרים בטלפון לנפגע אחרי כשבוע. בהתאם להערכה מתקבלת החלטה אם צריך טיפול נוסף, ואז נקבעת פגישת אינטייק (שעשויה להוביל להחלטה סופית שאין צורך בטיפול).
2. הנפגע מוזמן לפגישת אינטייק (ראיון ראשוני) (הניסיון מלמד שכ-85% מהמוזמנים מגיעים), הוא מאובחן ונקבע לו המשך טיפול.
3. נערך המשך טיפול לפי אחת מהחלופות הבאות (הניסיון מלמד שכ-50% מגיעים להמשך הטיפול):
  - א. טיפול קבוצתי קוגניטיבי (5-6 איש).
  - ב. טיפול פרטני בשיטות שונות.
  - ג. טיפול בתרופות הרגעה למשך שבוע ואחר כך מעקב.
  - ד. טיפול בתרופות אנטי דיכאוניות.
  - ה. טיפול ממושך.

את התשלום לטיפולים מעביר למרכזים המוסד לביטוח לאומי, על חשבון האוצר. נקבע תעריף לשלב הריאיון הטלפוני (100 ש"ח), לאינטייק (500 ש"ח) ולטיפול הפסיכותרפויטי (1,520 ש"ח). לגבי האחרון התעריף הוא גלובלי ללא קשר לחלופת הטיפול וללא קשר למספר הטיפולים שיינתנו. המשוב שנמסר על-ידי המרכזים למוסד לביטוח לאומי כולל את סוג הטיפול ואת מספר המפגשים בפועל.<sup>1</sup>

הפעלת נוהל החרדה החלה במרכז הדחק בשרות באוקטובר 2006. לפי הדיווחים, בשנת 2007 טיפל המרכז בכ-500 נפגעים שהתפנו אליו, שבעבורם שילם המוסד כחצי מיליון שקלים. כל הטיפולים בחרדה נעשו באמצעות מרפאת המרכז הקהילתי לבריאות הנפש/מוקד הדחק (נפגעי החרדה אינם מופנים בדרך כלל לבית החולים ברזילי). בסך הכול היו כ-5,000 מגעים עם אוכלוסיית היעד, שכללה אז גם ילדים.

1 מתוך "נוהל טיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפיגוע טרור המוני", מסמך מאת א' שרייבמן, סמנכ"לית גמלאות בביטוח הלאומי, וד"ר י' פולאקוביץ, ראש שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, 12.2.2008.

בשנת 2008 מטופלים ילדים ובני נוער עד גיל 18 בידי פסיכולוגים של מערכת החינוך. הפסיכולוגים מפנים את מי שנמצאו סובלים מתסמונת נפשית זמנית או קבועה להגיש תביעה לביטוח הלאומי. נפגעים שלא פונו למרכזי דחק מגיעים לסניפי המוסד להגיש תביעה בגין חרדה, מופנים למרפאת בריאות הנפש והם נכללים בנוהל החרדה.

בסניף אשקלון של הביטוח הלאומי נערכה בדיקה מקיפה על 192 פונים לפי נוהל חרדה בשדרות בחודשים יוני 2007 וכן באוקטובר-דצמבר 2007 (באומדן שנתי לפי מקור זה ב-2007 היה מספר הפונים 576). מתוך 192 פונים למרפאת בריאות הנפש במסגרת נוהל חרדה, 80 הגישו תביעות למוסד להכרה כנפגעי איבה, 56 מוכרים כנפגעי איבה מאירועים קודמים, ל-108 מהפונים בוצע ריאיון טלפוני, ול-81 מהפונים בוצע אינטיק.<sup>2</sup>

---

2 מתוך מצגת "נוהל חרדה בריאות הנפש בשדרות", מאת מ' חברוני, סניף הביטוח הלאומי באשקלון.



## ה. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1949-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות איבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 הוא 1:14. בשנים 2003-2005 חלה ירידה במספר פעולות איבה, כפי שניתן לראות בלוח 1.

בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית.

בשנת 2007 הוכרו 87 אירועי איבה, כ-52 בהם התרחשו בעוטף עזה, כולל שדרות, רובם מחודש מאי ועד סוף השנה. מתוך 141 נפגעי איבה בשנת 2007, 76 היו תושבי שדרות עצמה.

הנתונים בלוח 1 מציגים לכאורה תמונת מצב אופטימית בנוגע לפיגועי איבה, אולם מהמבט בסוף מארס 2008, בעת כתיבת הפרק, אנו יודעים שאין זה כך.

לוח 1

**מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי איבה לפי שנים, 2007-1947**

הרוגים	מספר נפגעים		מספר אירועים	שנת פגיעה*
	פצועים	סך הכול		
<b>1,617</b>	<b>13,924</b>	<b>15,541</b>	<b>3,140</b>	<b>סך הכול</b>
44	139	183	146	1957-1947
184	437	621	355	1976-1958
331	734	1,065	683	1993-1977
187	1,635	1,822	608	1998-1994
6	128	134	53	1999
25	427	452	190	2000
177	1,553	1,730	305	2001
303	2,281	2,584	183	2002
154	944	1,098	124	2003
87	627	714	133	2004
44	498	542	91	2005
67	4,388	***4,455	**182	2006
8	133	141	87	2007

\* 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), בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.  
 \*\* כל אחד מימי המלחמה בצפון עם פעילות ארטילרית (12.7.2006-14.8.2006) הוגדר כאירוע נפרד.  
 \*\*\* מקורות המידע היו חדרי מיון בבתי חולים ומרכזי דחק.

**1. מקבלי תגמול טיפול רפואי**

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-29% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2007 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 30% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) היא כ-80 יום. במקרים מסוימים (מעסיקים

ממשלתיים לדוגמה) המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-13,523 ש"ח (167 ש"ח ליום).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמדו התעסוקתי של הנפגע לפני האירוע:

- \* מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים השכר הממוצע).
- \* מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- \* ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.

לוח 2

**מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2007**

מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי	מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי	מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי - סך הכול	ימי אי-כושר
72	469	541	סך הכול
29	196	225	1-30 ימים
16	144	160	31-90 ימים
27	129	156	91 ימים ויותר

**ז. נכים המקבלים תגמול**

בשנת 2007 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,274 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 ניתן לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2000 עד 2007. בשנת 2007 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם כ-766 נכים שדרגת

נכותם היתה בין 10% ל-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח 3

**נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי),  
לפי דרגת נכות, 2001-2007**

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

לוח 4

**נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2007,  
לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
<b>1,551</b>	<b>1,864</b>	<b>3,415</b>	<b>סך הכול – מספרים</b>
100.0	100.0	100.0	אחוזים
22.7	25.4	24.2	עד 19
20.3	22.2	21.3	20-29
26.3	26.9	26.6	30-44
24.9	20.7	22.6	45-64
5.9	4.8	5.3	+65

מלוחות 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 55% ממוקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (68%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.7%) או מחוסרי פרנסה (2.7%). 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 2007, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2007)**

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד הנכה
<b>2,341</b>	<b>3,415</b>	<b>סך הכול</b>
2,249	2,335	רגיל
11,972	126	נצרך
6,085	91	מחוסר פרנסה
3,120	22	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
**	841	נכה בדרגה 10%-19%

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

**ח. מקבלי תגמולי תלויים**

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

לוח 6

**הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2007,  
לפי שנת הפטירה**

נספים	שנת הפטירה
<b>1,458</b>	<b>סך הכול</b>
23	עד 1957
6	1966-1958
171	1976-1967
127	1986-1977
383	1999-1987
22	2000
161	2001
242	2002
137	2003
72	2004
43	2005
61	2006
10	2007

לוח 7

**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2007,  
לפי מין והגיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
<b>472</b>	<b>986</b>	<b>1,458</b>	<b>סך הכול - מספרים</b>
100.0	100.0	100.0	אחוזים
27.8	14.1	18.5	עד 18
25.1	19.8	21.5	19-29
26.3	40.6	36.0	30-49
15.2	17.4	16.7	50-64
5.6	8.1	7.3	+65

בגין 1,458 נספים שולמו בדצמבר 2007 תגמולים ל-1,900 הרכבי משפחה – בהם כ-52% להורים שכולים וכ-42% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר משולם ניתן לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

בלוח 9 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה.

לוח 8

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2007,  
לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי (מחירי 2007)**

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב המשפחה
<b>6,477</b>	<b>1,900</b>	<b>סך הכול</b>
6,372	26	אלמן/ה שאין עמם ילדים
7,880	440	אלמן/ה שילדיהם בגרו
9,106	329	אלמן/ה עם ילדים
3,434	49	יתומים עצמאיים
5,123	982	הורים שכולים
.....	74	אחר

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

לוח 9

**היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000-2007 (אלפי ש"ח)**

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2007	מחירים שוטפים	שנה
-	169,244	151,824	2000
31.9%	223,309	202,567	2001
41.0%	314,970	302,000	2002
14.6%	360,978	348,536	2003
-2.3%	352,512	339,000	2004
0.5%	354,147	350,000	2005
2.2%	361,944	360,000	2006
-1.64%	356,000	356,000	2007

לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2001, חלה עלייה תלולה של 32% בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה. בשנת 2002 התשלומים עלו באחוז גבוה יותר (41%), ובשנת 2003 היתה עליה נוספת, של 15%. משנת 2004 התשלומים התייצבו ברמה של 350-360 מיליון ש"ח. בשנת 2007 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-356 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין.



## 9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

### א. כללי

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

זכאים לשיקום מקצועי:

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

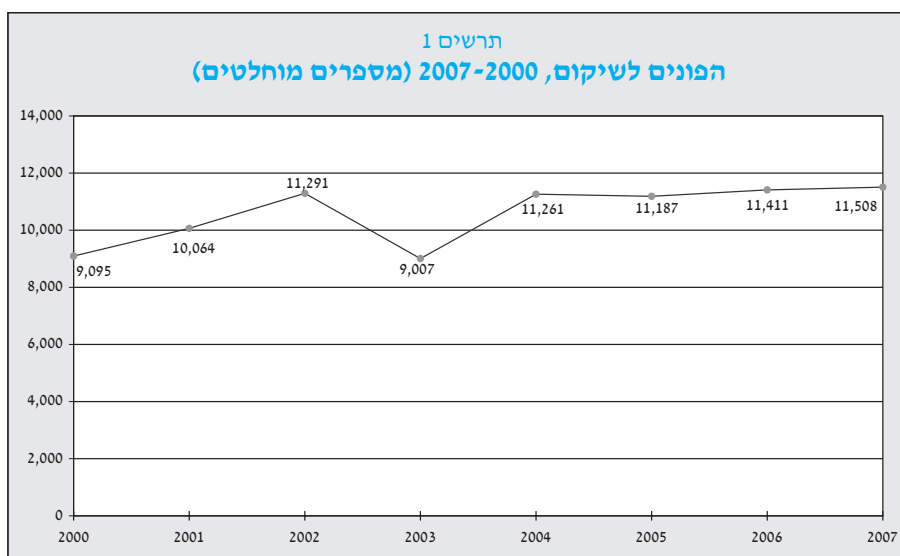
**נפגע עבודה** – מי שהוא נפגע עבודה אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי ועקב עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות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

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

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

## ב. מאפייני הפונים לשיקום

מתרשים 1 עולה כי מספר הפונים לשיקום גדל במעט ב-2007 בהשוואה ל-2006 והגיע לכ-11,500 נכים ואלמנות. עוד בולט שמספר הפונים לשיקום בשנת 2003 ירד בהשוואה לשנתיים שקדמו. בשנים הללו ניכרה עלייה גדולה בנפגעי איבה. העומס שהוטל על השיקום בעקבות הטיפול בנפגעי איבה צמצם את הטיפול בנכים כלליים ובנפגעי עבודה. משקלם הגדול יחסית של נכים כלליים, גרם בסך הכול לירידה במספר הפונים לשיקום. לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות בלוח הם אם כן נכים כלליים, דהיינו נכים שכאמור אירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר. שנת 2007 התאפיינה בעלייה בשיעור נפגעי איבה לעומת השנתיים שקדמו לה, בעיקר עקב פגיעה של אזרחים במהלך מלחמת לבנון השנייה.

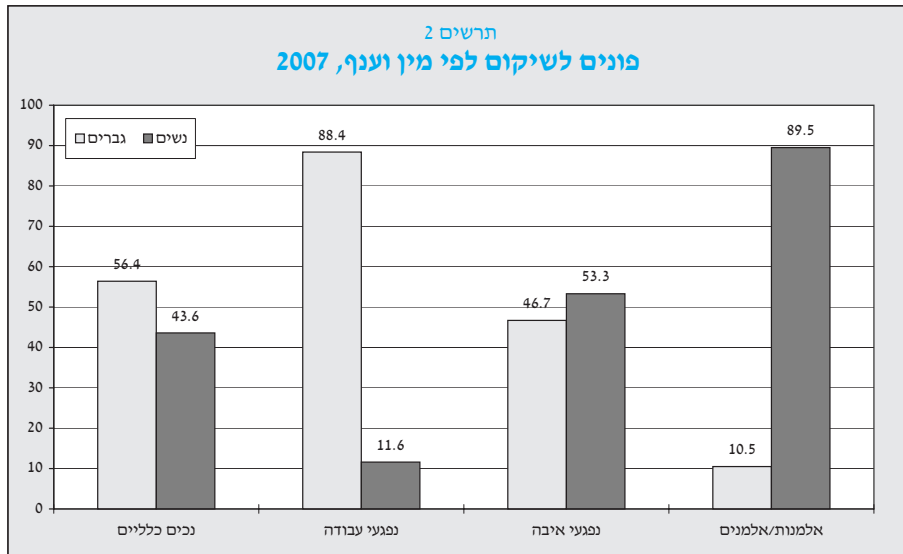


לוח 1

**פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000**

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

57% מהפונים לשיקום בשנת 2007 היו גברים. הם היוו רוב (88%) בקרב נפגעי עבודה (ראו תרשים 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 (11%), זאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה. גברים, גם אם אינם עובדים, מזכים את בנות זוגם בקצבה. כמו כן זכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.



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

**לוח 2**  
**פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007**

גיל	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	
<b>סך הכול</b>	<b>869</b>	<b>1,083</b>	<b>1,498</b>	<b>7,721</b>	<b>100.0</b>	<b>11,182</b>
עד 17	-	12.4	-	-	0.6	72
17-25	1.4	15.9	4.5	25.5	19.3	2,156
25-35	10.1	14.8	19.5	24.6	22.0	2,457
35-45	26.5	12.2	26.0	21.3	22.0	2,466
45-64	61.8	31.8	43.1	28.5	34.0	3,807
65 ויותר	0.2	13.0	6.8	0.2	2.0	224
<b>גיל ממוצע (שנים)</b>	<b>46</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	

### ג. מסיימי טיפול שיקומי

לוח 3 מראה על גידול של כ-51% במסיימי טיפול שיקומי בין שנת 2000 לשנת 2007 (מ-8,207 ל-12,396 בהתאמה). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, חוץ משינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2007 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול ירד בהשוואה ל-2006.

לוח 3

#### מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000

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

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

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

עבודה ובעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 23% מהמשתקמים בשנת 2007 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר בענף הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות.

- סיוע בהשמה, שנועד לאתר מקום עבודה באמצעות הפניית המשתקם לשירות תעסוקה או באמצעות הפנייתו לשירותי השמה ייחודיים תוך ליווי ומעקב אחריו. כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2007 בשירותי השמה – נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (19% לעומת 8%, בהתאמה).

- מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות מהעבודה. ב-2007 כשליש מהמשתקמים קיבלו שירותים אלה.

- סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של המשתקמים. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 10% מהמשתקמים ב-2007 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (50%) ונפגעי עבודה (26%).

- עבודה במסגרת מוגנת, המיועדת לאנשים עם נכויות שאינם מסוגלים לעבוד בתנאי תחרות בשוק החופשי, כלומר שהם בעלי כוח עבודה מופחת ותפוקה נמוכה. 2% מהמשתקמים ב-2007 הופנו לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).

- טיפול פסיכולוגי-פרטני, הניתן לכשליש מנפגעי איבה ולהם בלבד, במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטרואומה ועם השכול.

- אבחון שנועד להתאים למשתקמים תוכנית שיקום ספציפית – ניתן ב-2007 לכ-2/3 מהמשתקמים.

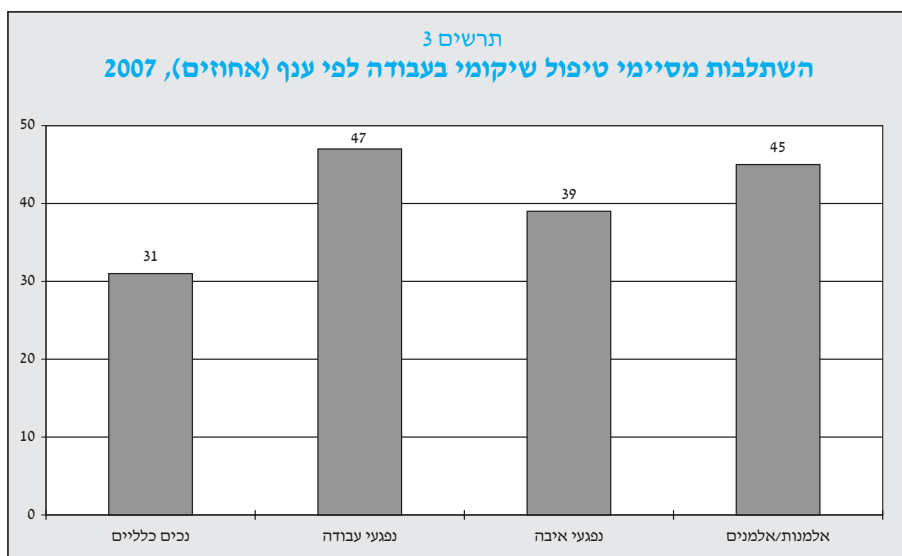
לוח 4

**מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף  
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007**

אלמנות/ אלמנים	ענף			סך הכול*	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
1,005	850	1,921	8,615	12,396	סה"כ מסיימי טיפול
					<b>אחוזים</b>
11.1	5.9	9.3	16.9	15.4	טרום הכשרה
27.8	10.4	18.6	25.1	23.0	הכשרה מקצועית
10.0	1.8	8.2	18.9	15.4	סיוע בהשמה
-	-	0.5	2.7	2.0	הפניה לתעסוקה מוגנת
-	31.8	-	-	2.2	טיפול פסיכולוגי
28.9	65.6	33.3	37.4	38.1	מעקב ואחזקה
5.4	50.5	25.6	3.3	10.1	סיוע כספי
53.1	20.8	60.4	68.9	63.1	אבחון
36.5	7.2	18.9	17.0	18.2	ייעוץ קצר מועד בלבד

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

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות של המשתקמים בעבודה. מתרשים ג' עולה כי בשנת 2007 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה בשיעור גבוה יותר מאשר נכים כלליים (47% לעומת 31%, בהתאמה). אחרי הכול אלה באים ממעגל העבודה.



#### ד. התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים כאמור במימון תשלומים שנלווים לתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים. לוחות 5 ו-6 מציגים את היקף התשלומים לפי ענף ולפי סוג התשלום הנלווה לשיקום. סך התשלומים הנלווים לשיקום ירדו ריאלית ב-2007 בכאחוז לעומת 2006.

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



לוח 5

התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף, מחירי 2007 (אלפי ש"ח), 2001-2007

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

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2007 היתה גדולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 7 (17 אלף ש"ח לעומת 12 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 20,000 ש"ח). אלה גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגעי איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור האחרים.

לוח 6

שך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג התשלום העיקרי (אחוזים), 2007-2001

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

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

לוח 7

**תשלומים ממוצעים\* למשתקם בטיפול בשנת 2007,  
לפי ענף ולפי סוג התשלום העיקרי (ש"ח)**

ענף				תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	סוג תשלום עיקרי
אלמנים / אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
13,500	15,831	16,714	11,975	13,119	סך הכול
6,406	8,209	7,716	7,778	7,750	שכר לימוד
9,635	17,960	19,619	10,795	12,544	דמי שיקום / מחיה
991	1,412	1,451	1,269	1,280	נסיעות
1,052	633	893	2,846	2,445	מכשירים
8,974	10,081	7,039	6,632	6,741	שכר דירה
21,360	16,439	416	567	14,782	הוצאות אחרות**

\* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2007.

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

## 10. ביטוח אבטלה

### א. מבוא

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

**דמי אבטלה** משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק – 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה<sup>1</sup>. 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 מהבית. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם על ידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי<sup>2</sup>. מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם 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 האלה:
    - \* 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
    - \* 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
    - \* 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו לעיל).
    - \* 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
    - \* 138 יום: לתובע שגילו 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 המובטל<sup>3</sup> 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:** עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. החל מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של 6 חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו על מנת להיות זכאי לדמי אבטלה. דמי האבטלה לחייל משוחרר עומדים על 80% משכר המינימום, למשך תקופה מרבית של 70 יום.

**מענק לחייל משוחרר:** חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו זכאי למענק בסכום של 7,578 ש"ח (במחירי 2007). חייל שמציה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

## ב. שינויי חקיקה לשנת 2007

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

- במאוס 2007 צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים בגילאים 28-25 מ-100 יום ל-67 יום.
- במאוס 2007 הופחתו דמי אבטלה למובטלים עד גיל 28 בכ-25%.

3

מעל גיל 28	עד גיל 28	חלק השכר של המובטל
80%	60%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	40%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	35%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	25%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

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

### ג. נתונים ומגמות

בשנת 2007 נמשכה הירידה בממדי האבטלה, שהחלה בשנת 2004: ב-2003 שיעור הבלתי מועסקים הגיע לשיא של 10.7%, ובשנת 2004 התהפכה המגמה לירידה עקבית שהגיעה ל-6.7% ברבעון האחרון של שנת 2007.

צמצום ממדי האבטלה מלווה בשיפור בתעסוקה: כ-84 אלף איש התווספו למספר המשתתפים בכוח העבודה ב-2007 לעומת 2006. תוספת זו מורכבת מעלייה של 108 אלף במספר המועסקים וירידה של כ-24 אלף במספר הבלתי מועסקים.

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

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

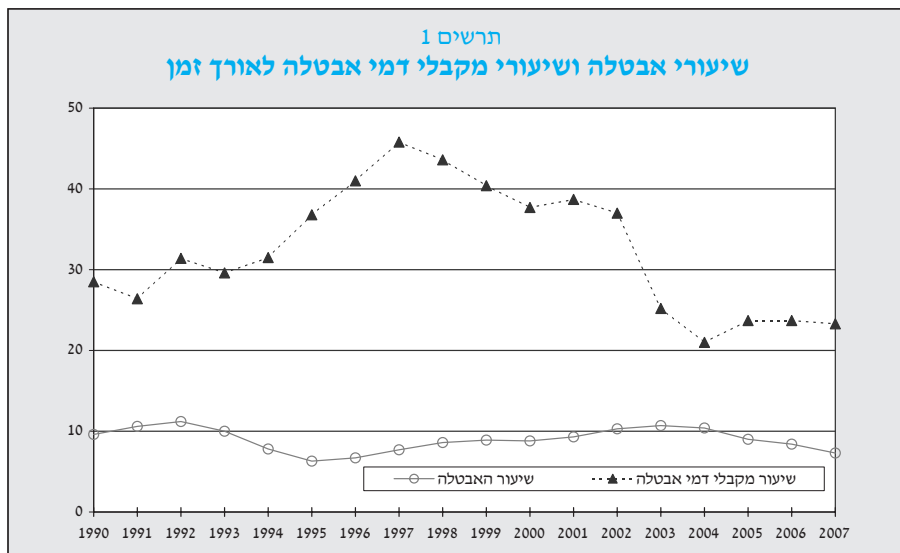
#### לוח 1

#### בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2007-2000

שנה	מהם: מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים	
	מחפשי עבודה*		סך הכול		מכוח העבודה	מספרים מוחלטים
	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים		
2000	37.7	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800
2001	38.7	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900
2002	31.7	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400
2003	23.5	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700
2004	20.7	57,572	21.0	58,350	10.4	277,700
2005	23.6	58,176	23.9	58,830	9.0	246,400
2006	23.4	55,294	23.7	55,941	8.4	236,100
2007	23.3	49,348	23.5	49,817	7.3	211,800

\* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים 1 מראה את המגמות מאז ראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק אל מול המגמות בשיעור האבטלה.



#### ד. חיילים משוחררים שקיבלו דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. גם את החיילים המשוחררים יש לחלק לשתי תקופות שונות: לפני יולי 2007 ולאחר מכן. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד.

תיקוני החקיקה של שנים 2002-2003 שהחמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה לא חלו על החיילים המשוחררים, ולפיכך מצב התעסוקה שלהם עד 2006 שיקף את התנודות של מצב התעסוקה במשק. עם זאת, מצב התעסוקה של החיילים המשוחררים הושפע גם משינויים שהונהגו בכללי הזכאות למענק בגין עבודה מועדפת.

הקשיים ששררו בשוק העבודה בשנים 2001-2003 במשולב עם הסרת ענף התעשייה מרשימת העבודות המועדפות ביולי 2001 (אם כי בדצמבר 2002 הושב הענף לרשימה עם

הפחתה של 20% בגובה המענק) מסבירים את הגידול הניכר במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים אלה. מספר זה הגיע, כפי שמראה לוח 2, לשיא של 7,000 בממוצע לחודש ב-2003, לעומת ממוצע של 4,000-5,000 בשנים 1995-2000. ב-2004 התהפכה המגמה ומספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד בכ-20%, לכ-5,500 בממוצע לחודש. ירידה זו נזקפת בעיקר לעובדה שבין השנים 2003-2004 התווספה עבודת האבטחה לרשימת העבודות המועדפות, אם כי השיפור בתעסוקה והצמצום במספר העובדים הזרים במשק תרמו אף הם לירידה זו. עבודות האבטחה במוסדות חינוך ובתחבורה הציבורית זיכו במענק לתקופה מוגבלת בלבד (מספטמבר 2003 ועד מארס 2004 במוסדות חינוך ומאוקטובר 2003 עד יוני 2004 בתחבורה הציבורית), וייתכן שבכך יש להסביר, ולו באופן חלקי, את התחדשות העלייה במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים 2005 ו-2006: על אף השיפור הניכר במצב התעסוקה במשק בשנים אלה מספרם גדל בכ-18% ב-2005 ועלה עוד ב-2% ב-2006 ובמחצית הראשונה של שנת 2007.

החל ביולי 2007, בעקבות שינוי החקיקה, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,000 במחצית הראשונה של השנה לפחות מ-800 בדצמבר. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה הצטמק לפחות מ-2% בסוף השנה בהשוואה לכ-12% במחצית הראשונה של השנה (ראו לוח 2).

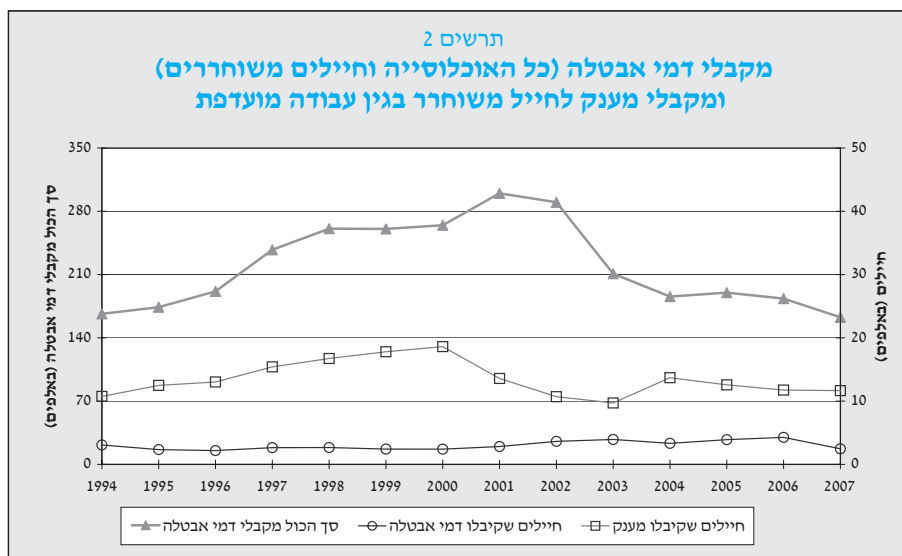
## לוח 2

### מקבלי דמי אבטלה שהיו מובטלים בשנת 2007, לפי חודש אבטלה

מזה: חיילים משוחררים	סך הכול		תקופה	
	מספרים מוחלטים	אחוזים		
12.2	5,624	100.0	51,768	6-1
8.0	4,123	100.0	51,423	7
5.8	2,976	100.0	51,634	8
4.4	2,090	100.0	47,902	9
3.3	1,558	100.0	46,772	10
2.3	1,029	100.0	44,913	11
1.7	759	100.0	44,259	12

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק. בשנת

2007 הסיבה ליחס ההפוך היא ירידה חדה במספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה, בעקבות שינוי חקיקה שכנראה יחסל את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה. בתיבה שבפרק זה מוצגות תוצאות של מעקב תעסוקתי אחר החיילים שקיבלו מענק והצעירים שלא היו זכאים למענק והשוואה ביניהם.



### ה. מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה

גם במספר מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה היתה ירידה אם כי מתונה, משום שירידה זו היא תוצאה של ירידה בשיעור האבטלה, לעומת ירידת מספר המקבלים בקרב חיילים משוחררים שהיא תוצאה של שינוי החקיקה כאמור.

בשנת 2007 היו כ-50 אלף מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש (ירידה של כ-11% לעומת שנת 2006), מהם כ-46 אלף (ירידה של כ-7%) היו מועסקים בכוח העבודה וכ-4,000 (ירידה של כ-42%) היו חיילים משוחררים (כמוצג בלוח 3).



לוח 3

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2007-2000

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	% מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	% מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
<b>סך הכול</b>								
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598	2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896	2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418	2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957	2003
-12.0	13.1	24,306	-11.7	86.9	161,940	-11.7	186,246	2004
19.9	15.4	29,154	-0.8	84.6	160,658	1.9	189,812	2005
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
-42.3	10.6	17,253	-5.2	89.4	145,506	-11.3	162,759	2007
<b>ממוצע חודשי</b>								
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596	2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707	2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000	2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450	2003
-21.5	9.4	5,498	-16.7	90.6	52,852	-17.2	58,350	2004
18.2	11.0	6,496	-1.0	89.0	52,334	0.8	58,830	2005
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006
-41.6	7.8	3,881	-6.8	92.2	45,936	-11.0	49,817	2007

לוח 4

**מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה  
(אחוזים), 2000-2007**

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	הנמצאים בהכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	17.7	82.3
2001	100.0	86.7	13.3	20.7	79.3
2002	100.0	85.7	14.3	21.8	78.2
2003	100.0	93.3	6.7	23.4	75.6
2004	100.0	98.7	1.3	24.8	75.2
2005	100.0	98.9	1.1	24.9	75.1
2006	100.0	98.8	1.2	26.1	73.9
2007	100.0	99.1	0.9	26.8	73.2

נתוני לוח 4 מראים על המשך עלייה בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם (27%) ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית – פחות מ-1%. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה, ובייחוד בעת הכשרה מקצועית, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

**ו. משך תשלום דמי אבטלה**

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 70 יום לחייל משוחרר שטרם חלפה שנה ממועד שחרורו<sup>4</sup> ובמשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום – למובטלים אחרים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם<sup>5</sup>. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון<sup>6</sup>.

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

5 ראו הערה 2 בפרק זה.

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

הנתונים בלוח 5 מראים כי בדומה ל-2006 גם בשנת 2007 התקצר משך תשלום דמי אבטלה לכלל המובטלים – מי שמחפשים עבודה ומי שמצויים בהכשרה מקצועית. משך התשלום למי שמחפשים עבודה התקצר מ-109 ימים ב-2002 ל-107 ימים ב-2004 ול-95 ימים ב-2007, ולמי שמתפתים בהכשרה מקצועית התקצר משך התשלום מ-239 יום ב-2002 ל-114 יום ב-2004 ל-106 יום ב-2007. נתונים אלה מראים שהחקיקה, שהחמירה את כללי זכאות לדמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית, הובילה לביטולו הכמעט מוחלט של הפער במשך תשלום דמי אבטלה שהיה לטובת המשתתפים בהכשרה מקצועית. נתוני הלוח מראים עוד כי התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נצפתה בקרב מקבלי דמי אבטלה שעבדו ערב אבטלתם. בקרב החיילים המשוחררים לא היו שינויים.

התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נזקפת גם היא, ככל הנראה, להמשך שיפור במצב התעסוקה במשק.

לוח 6

**מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2006 וב-2007, לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה (כאחוז מתקופת הזכאות המרבית) ולפי תקופת הזכאות המרבית**

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-76	75-51	50-25	עד 25	
<b>2006</b>						
79.4	44.7	23.2	12.2	11.2	8.7	סך הכול
90.9	55.7	21.6	9.4	8.7	4.7	50 יום
75.8	41.9	21.8	13.6	12.3	10.4	70 יום
76.8	34.7	28.1	15.7	13.1	8.4	100 יום
78.3	44.1	22.2	11.4	12.6	9.8	138 יום
81.6	51.8	21.0	9.8	9.2	8.3	175 יום
<b>2007</b>						
77.8	42.8	22.9	12.5	12.2	8.6	סך הכול
89.6	52.9	23.3	9.7	8.7	5.4	50 יום
74.3	40.5	21.6	13.6	12.6	11.7	70 יום
75.5	32.8	28.3	15.6	14.0	9.3	100 יום
76.4	41.7	21.5	12.4	13.9	10.5	138 יום
79.7	50.2	20.0	10.0	10.6	9.2	175 יום

בלוח 6 מוצגים שיעורי המיצוי של תקופת התשלום ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק. שיעורי המיצוי של הזכאים ל-175 ימי תשלום ול-50 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות, והם משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שבהשוואה ל-2006 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.

## ז. 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: השיקול הביטוחי – ביטוח כנגד אבטלה, כאשר הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול השני – של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

לוח 7

### מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2007-2000

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
46.5	-	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	-	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	-	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	-	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	-	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004
49.3	-	13.1	30.1	43.1	7.2	6.5	100.0	2005
48.7	-	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
46.9	-	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007

נתוני לוח 7 מראים כי ב-2007 נמשכה הירידה בשיעור דמי אבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק. ירידה זו החלה בשנת 2004 לאחר עלייה רצופה בארבע השנים הקודמות. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק ירד מ-49% ב-2004 ל-43% ב-2005 ולכ-38% ב-2007, ובמקביל עלה אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע – מכ-50% ב-2004

ל-60% ב-2007. הפחתה של כ-25% בדמי אבטלה של הצעירים עד גיל 28 כתוצאה משינוי חקיקה שחל על מובטלים שהצטרפו לראשונה למקבלי דמי אבטלה, במרץ 2007, תרמה במעט לירידה של דמי אבטלה ממוצעים.

לוח 8

**תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2007-2000**

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2006)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,206	-0.3
2001	3,503	3,763	17.4
2002	3,524	3,572	-5.1
2003	2,410	2,502	-29.9
2004	2,100	2,172	-12.9
2005	1,993	2,035	-6.3
2006	1,957	1,957	-3.8
2007	1,757	1,748	-10.7

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה המשיכה לקטון גם ב-2007 – בשיעור ריאלי של כ-11%. בשנה זו עמד היקף התשלומים על פחות מ-1.8 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-3.8 מיליארד ב-2001 – במחירי 2006). הירידה בהיקף התשלומים ב-2007 מוסברת בעיקר בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה. ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה היוותה ב-2007 3.8% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי לעומת 4.4% ב-2006, 5.8% ב-2005 ו-7.9% ב-2001.

### תיבה 15

#### חיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה בענף התעשייה

ביוני 1988 נכנס לתוקף תיקון לחוק ביטוח אבטלה, שלפיו חייל משוחרר שעבד ב"עבודה מועדפת" – עבודה שהוגדרה חיונית למשק – במשק שישה חודשים בשנתיים מאז שחרורו, זכאי למענק מיוחד. ענף התעשייה הוא אחד הענפים המזכים במענק.

במהלך השנים חלו שינויים ברשימת העבודות המזכות במענק, בין היתר בענף התעשייה. כיום, חייל שעובד בעבודה בתעשייה זכאי למענק מופחת של 80% מהמענק המלא.

תיבה זו תעסוק בהבדלים בתנאי העבודה בענף התעשייה בין צעירים שקיבלו מענק לבין אלה שלא קיבלו מענק. הבדיקה התבססה על קובץ נתונים שהופק מתוך קובץ מינהלי של המענקים של המוסד לביטוח לאומי וקובצי שכר של מס הכנסה. נמצא כי שיעור הצעירים שעבדו בתעשייה מתוך כלל הצעירים שעבדו גבוה יותר בקרב הצעירים שקיבלו מענק – פי שניים.

### לוח 1

#### מספר חודשי עבודה במשרה ראשונה של צעירים, 1999-2004

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	14.2	8.6
2000	12.9	8.2
2001	11.6	8.2
2002	10.7	7.8
2003	10.2	6.3
2004	8.8	4.7

לוח 1 מצביע על כך שהצעירים שקיבלו מענק התמידו יותר במקום העבודה מצעירים אחרים. הבדלים במשך התעסוקה במשרה הראשונה נמצאו גם כשבדקנו את מספר חודשי עבודה בכל מקומות עבודה, בהם עבדו ברציפות (ראה לוח 2).

לוח 2

**מספר חודשי עבודה ברציפות של צעירים, 1999-2004**

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	20.6	14.3
2000	19.2	13.3
2001	17.8	12.7
2002	15.5	11.4
2003	13.9	8.7
2004	11.1	6.3

לוח 3 מצביע על כך שהשכר של הצעירים שקיבלו מענק גבוה מהשכר של הצעירים אחרים, אם כי הוא עדיין קרוב לשכר המינימום. וייתכן שהסיבה לכך היא שתנאי הזכאות למענק הוא עבודה במשרה מלאה.

לוח 3

**שכר חציוני של צעירים (ש"ח), 1999-2004**

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	3,302	2,565
2000	3,467	2,730
2001	3,571	2,892
2002	3,495	2,790
2003	3,744	2,569
2004	3,817	2,655

ככלל אפשר לומר כי המענק לעבודה מועדפת השיג את יעדיו לעידוד השתלבות מיידית ולאורך זמן של צעירים בעבודות חיוניות למשק הישראלי.



## 11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

### א. 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 למעסיקהם כל מקור כספי או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל.

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

גמלאות הענף לעובדים ולקופות גמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2007 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות ממשלתית בשיעור דומה (ב-2007 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 ב"סכום הבסיסי"<sup>1</sup> כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

### ב. מקצת ההגדרות בחוק

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

---

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

2. **עובד** : כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי פיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
3. **קופות גמל** : כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי, חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

### ג. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק

#### 1. גמלאות לעובד

**שכר** : סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו – שכר עבודתו, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד – לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום (מינואר 2007 – 3,710 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק.

**פיצויי פיטורין** : פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק. ב-2007 לשכר ולפיצויי הפיטורין נקבעה תקרת גמלה מרבית עד ל-10 פעמים הסכום הבסיסי (71,520 ש"ח).

2. **גמלאות לקופות גמל** : להבטחת רציפות זכויות של עובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (14,304 ש"ח ב-2007).

#### ד. בעיות בביצוע החוק

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

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

### ה. המעסיקים בפשיטת רגל או בפירוק

לוח 1 מציג נתונים על מספר המעסיקים החדשים בפשיטת רגל ובפירוק ותביעות העובדים וקופות הגמל לגמלאות ענף פשיטת רגל בשנים 2003-2007. הנתונים מעידים על השפעתם של המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנים 2003-2005 ושינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף.

בשנת 2007 חלה עלייה מתונה במספר המעסיקים החדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף. מספרם היה 450 – גידול של 2.5% לעומת שנה קודמת. בשנה זו אושרו בענף 8,400 תביעות של עובדים – עלייה של 31.3% לעומת השנה הקודמת, כתוצאה מטיפול מזורז במלאי התביעות שהצטבר בענף בשנים האחרונות.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2007 היה 1,060 – ירידה של 70% לעומת 2006.

לוח 1

**מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2003-2007**

עובדים שבעדם שולם לקופות גמל	תביעות חדשות של קופות גמל		תביעות חדשות של עובדים		מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	שנה
	אושרו*	התקבלו	אושרו*	התקבלו		
1,350	230	170	7,100	6,500	395	2003
1,440	190	220	8,400	7,500	425	2004
3,220	310	330	7,600	9,000	520	2005
3,470	290	330	6,400	7,500	440	2006
1,060	190	180	8,400	7,000	450	2007

\* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2 מציג את התחלקות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול הענף בשנים 2003-2007 לפי מספר תביעות העובדים שטופלו בכל תיק מעסיק. מלוח זה מתברר כי אושרו בין אחת לחמש תביעות לתיק במחצית המעסיקים שהתקבלו לטיפול הענף.

לוח 2

**מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2003-2007**

מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			סך הכול מעסיקים מס' מוחלטים	שנת קבלת התיק
+26	25-6	5-1		
15.3	36.8	47.9	386	2003
16.4	39.0	44.6	408	2004
11.9	36.9	51.2	504	2005
11.3	32.8	55.9	424	2006
4.3	26.9	68.8	349	2007

לוחות 3-4 מראים את התפלגות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ואת התפלגות העובדים החדשים שתביעתם אושרה לפי ענפים כלכליים. בשנת 2007 התרכזו המעסיקים האלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (34.2% מהסה"כ), שירותים (30% מהסה"כ) ובנייה ותשתית (15.1% מהסה"כ). בשנה זו היו עובדי השירותים שתביעותיהם אושרו 45.7% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו. שכיחות גבוהה של עובדים שתביעותיהם אושרו נמצאה גם בענף המסחר (24.4%).

לוח 3

**מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי, 2007-2003**

מזה: לפי ענף כאחוז מסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות שונות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
28.1	4.8	23.0	17.5	16.5	7.1	3.0	395	2003
26.6	4.7	29.9	14.1	11.5	9.2	4.0	425	2004
26.0	3.9	29.8	17.5	11.5	6.9	4.4	520	2005
26.5	3.2	31.6	15.2	14.8	7.3	1.4	440	2006
30.0	3.3	34.2	15.1	8.7	5.8	2.9	450	2007

\* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4

**תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2007-2003**

מזה: לפי ענף – כאחוז מהסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות אחרות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
37.8	10.0	12.2	11.1	16.8	8.8	3.3	7.100	2003
42.2	2.2	15.4	17.8	10.5	5.5	6.4	8.400	2004
33.5	2.8	24.3	13.7	13.2	8.5	4.0	7.600	2005
35.7	2.7	28.9	12.3	8.9	7.1	4.4	6,400	2006
45.7	1.7	24.4	8.2	9.9	5.0	5.1	8,400	2007

\* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

**ו. גמלאות לעובדים וקופות גמל**

בשנת 2007 שולמו 218.1 מיליון שקלים לעובדים ולקופות גמל – עליה של 43.3% לעומת שנת 2006. מסכומי התשלומים ששולמו לעובדים בשנת 2007, 79.7% שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 16.9% בעבור שכר בלבד ו-3.4% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5

**תשלומים לעובדים ולקופות גמל, והתשלום לפי סוג הגמלה  
כאחוז מסך כל התשלומים, 2007-2003**

התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			שנה
פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	קופות גמל	עובדים	סך הכול	
4.6	23.6	71.8	8.7	179.5	188.2	2003
6.0	19.0	75.0	7.2	192.1	199.3	2004
6.3	17.3	76.4	17.4	209.8	227.2	2005
3.3	23.7	73.0	12.6	139.6	152.2	2006
3.4	16.9	79.7	5.4	212.7	218.1	2007

בלוח 6 מוצגים נתונים על עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית בגין שכר ופיצויי פיטורין ובמסגרת קופות גמל, בשנים 2007-2003.

80 עובדים, שהם כ-0.1% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2007 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 27.2% מהעובדים שבשמו הוגשו תביעות קופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות.

לוח 6

**עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2007-2003**

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
2003	523	7.5	273	20.1
2004	320	3.8	210	14.6
2005	153	2.0	480	14.9
2006	129	1.9	1,174	33.8
2007	80	0.1	288	27.2

**ז. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל**

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה<sup>2</sup> בסכום שלא יעלה הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. בשנת 2007 עמד הסכום בדין קדימה על סך 8,380 ש"ח לשכר בלבד ו-12,570 ש"ח לשכר ופיצויי פיטורין. בנוגע לגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (71,520 ש"ח ב-2007), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי הצמדה 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.

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

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 2003-2007 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 2007 38% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2007 המוסד הצליח לגבות 6.1 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר המהווים 7.4% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

**חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2003-2007**

שנה	החוב בדין קדימה		גבייה ממפרקים	
	סכום במיליוני ש"ח	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום במיליוני ש"ח	כאחוז מחוב בדין קדימה
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
2006	56.3	37.0	5.9	10.5
2007	83.0	38.0	6.1	7.4