

7. ביטוח נכות כללית

א. גמלאות ענף נכות כללית

במסגרת ענף נכות כללית, משולמות על-פי חוק הקצבאות האלה:

- **קצבת נכות** - מבטיחה הכנסה מינימלית לקיום לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע. משולמת מ-1974.
- **קצבה לשירותים מיוחדים** - מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת, לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה. משולמת מ-1979.
- **גמלה לילד נכה** - משולמת (מ-1981) למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית. הענף מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי:
- **קצבת ניידות** - משולמת (מ-1975) למוגבלים בניידות¹, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית.
- **פיצוי לנפגעי גזת** - משולם (מ-1995) למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזת בשנים 1960-1946 ועקב כך חלה.
- **פיצוי לנפגעי פוליו** - משולם (מ-2007) למי שחלה במחלת הפוליו בישראל או טופל בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית.

מחקר שפורסם בשנת 2012, שעשה המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם ג'וינט-מכון ברוקדייל, העלה כי בישראל חיים כמיליון איש בגיל העבודה המגדירים עצמם (הגדרה סובייקטיבית) כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם². כרבע מהם, 258 אלף, קיבלו ב-2014 קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי - גידול שנתי של 2.3% במספר הזכאים. כ-100 אלף קיבלו קצבה ממשרד הביטחון או קצבה לנפגע עבודה מהביטוח הלאומי, והיתר - רמת הנכות שלהם אינה מספיקה כדי ליכותם בקצבה או שלא איבדו מכושרם להשתכר או שהם אינם ממצים את זכויותיהם.

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף. מספרם הממוצע בחודש הגיע ב-2013 ל-226,552, שהם כ-4.7% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (ממוצע לחודש), 2010-2014

שנה	נכות		שירותים מיוחדים		ילד נכה		ניידות	
	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי
2010	207,174	3.5%	33,134	6.2%	27,870	5.1%	31,616	4.1%
2011	212,951	2.8%	35,219	6.3%	29,483	5.8%	32,964	4.3%
2012	217,589	2.2%	37,825	7.4%	32,103	8.9%	34,087	3.4%
2013	222,641	2.3%	40,860	8.0%	36,006	12.2%	35,311	3.6%
2014	226,552	1.8%	46,214	13.1%	40,473	12.4%	36,601	3.7%

1 נכה הסובל מליקויים בגללים כמפורט בחוק.

2 נאון ואחרים (2012). בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל - שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקתי. המוסד לביטוח לאומי.

פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק (חוק לרון), התייצב שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים את הקצבה על כ-2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

לוח 2

מקבלי גמלאות נכות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2014

מספר גמלאות	סוג הגמלה	מספר המקבלים	שיעורי השינוי בהשוואה ל-2013
סך הכל	נכים בוגרים	258,588	2.27%
	נכות כללית	228,506	1.7%
	שירותים מיוחדים	48,846	16.2%
	ניידות	32,801	3.8%
	גזות	4,394	2.6%
	פוליו	4,251	0.7%
גמלה אחת	נכות כללית בלבד	183,981	-0.9%
	שר"מ בלבד	9,325	11.0%
	ניידות בלבד	11,314	4.4%
	גזות בלבד	3,724	5.1%
	פוליו בלבד	1,114	4.6%
שתי גמלאות	נכות כללית ושר"מ	26,768	23.9%
	נכות כללית וניידות	7,010	0.6%
	נכות כללית וגזות	299	-23.9%
	נכות כללית ופוליו	268	-6.6%
	שר"מ וניידות	2,552	13.5%
	שר"מ וגזות	136	10.6%
	שר"מ ופוליו	45	45.2%
	ניידות וגזות	65	20.4%
	ניידות ופוליו	1,368	0.1%
	גזות ופוליו	4	0.0%
שלוש גמלאות	נכות כללית, שר"מ וניידות	9,001	4.1%
	נכות כללית, שר"מ וגזות	64	-3.0%
	נכות כללית, שר"מ ופוליו	58	-24.7%
	נכות כללית, ניידות וגזות	19	-5.0%
	נכות כללית, ניידות ופוליו	573	-5.0%
	שר"מ, ניידות וגזות	52	6.1%
	שר"מ, ניידות ופוליו	379	15.9%
	שר"מ, גזות ופוליו	1	0.0%
	ניידות, גזות ופוליו	3	0.0%
ארבע גמלאות	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזות	27	-3.6%
	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	438	-4.6%

מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים גדל ב-2014 גידול חד, בזכות השינוי במבחני הזכאות לקצבה (הוספת מבחן ה-IADL) וגם בהשפעת הקטנת מספר ימי ההמתנה עד תחילת הזכאות לקצבה. מספר המקבלים גמלה לילד נכה הוסיף לעלות כתוצאה מהרחבת העילות המזכות בגמלה (תקנות אור-נוי 2). אפשר להניח שמגמה זו תימשך בשנים הבאות, אך לא בהכרח באותו קצב. מאידך, שיעור הגידול במספר מקבלי גמלת ניידות נותר ללא שינוי בהשוואה לשיעור הגידול בשנים הקודמות (כ-3.5%).

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל התנאים וההגדרות בחוקים ובתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת מענף נכות כללית בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2014 קיבלו 49,130 נכים בגירים ו-4,282 נכים קטינים (שהם כ-21% ממספר מקבלי הקצבות בענף) בו-זמנית שתי גמלאות או יותר (לוחות 2 ו-3). בולטות במיוחד הקצבה לשירותים מיוחדים, שכ-81% ממקבליה זכאים גם לקצבות נוספות (בדרך כלל קצבת נכות), והפיצוי לנפגעי פוליו, אשר כ-74% מהזכאים לה מקבלים גם קצבה נוספת (בעיקר ניידות).

לוח 3

מקבלי גמלאות נכות קטינים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2014

מספר הגמלאות סך הכל	סוג הגמלה נכים קטינים	מספר המקבלים	שיעורי השינוי
גמלה אחת	ילד נכה	42,481	11.16%
שתי גמלאות	ניידות	37,947	12.4%
	ילד נכה וניידות	252	0%
		4,282	1.7%

ב. קצבת נכות

1. עיקרי החוק

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמת קצבה חודשית למי שהוא תושב ישראל, מגיל 18 ועד גיל הפרישה, אשר עקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודה³. קצבה זו מבטיחה לזכאים הכנסה מינימלית לקיום⁴. החוק מגדיר שני סוגי זכאים לקצבה:

- **נכים משתכרים** - גברים או נשים שבעקבות ליקוי גופני, שכלי או נפשי, ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, איבדו מכושרם להשתכר, או שכושרם להשתכר הצטמצם ב-50% או יותר, או שהכנסתם החודשית מעבודה אינה עולה על הרף הקבוע בחוק. החוק מבחין בין שתי קבוצות זכאים: (א) בעלי לקות חמורה⁵ או בעלי זכאות ממושכת⁶, הזכאים לקצבה אם הכנסתם מעבודה אינה עולה על 60% מהשכר הממוצע. (ב) כל השאר: מי שהכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע.
- **עקרות בית** - נשים נשואות, שלא עבדו מחוץ למשק ביתן תקופות המוגדרות בחוק לפני שהגישו את התביעה לקצבה, ואשר עקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, איבדו 50% לפחות מכושרן לתפקד במשק הבית.

3 בקביעת הזכאות לקצבת נכות לא מובאת בחשבון להכנסה שלא מעבודה.
 4 קצבת נכות משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה בתוך 15 חודשים. בתביעה מאוחרת יותר, מועד תחילת התשלום מאוחר יותר.
 5 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפיגור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.
 6 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה במשך 60 חודשים לפחות ב-7 השנים שקדמו ל-1.8.2009.

2. תהליך קביעת הזכאות לקצבה

בתהליך קביעת הזכאות לקצבה כמה שלבים:

- **בחינת ההכנסות מעבודה במועד ההצטרפות:** גובה ההכנסות מעבודה המאפשרות תשלום קצבה אינו קבוע ומשתנה בהתאם למצב הרפואי ולקבוצה שהמבוטח שייך אליה.
- **קביעת נכות רפואית:** רופא מוסמך מטעם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבדיקות רפואיות ולמסמכים רפואיים, קובע את אחוזי הנכות הרפואית בהתאם למבחני הנכות הקבועים בחוק. האחוזים הרפואיים מבטאים את חומרת מצבו הרפואי של הנכה. במסגרת הבדיקות הרפואיות, הרופא ופקיד התביעות בודקים אם מתקיימים תנאי הסף הנדרשים להגדרת האדם כנכה: (א) נכה משתכר - נכות רפואית של 60% לפחות, או 40% כשיש ליקוי אחד לפחות בשיעור של 25% או יותר. (ב) עקרת בית - נכות רפואית של 50% לפחות.
- **קביעת דרגת אי-כושר השתכרות:** פקיד התביעות של הביטוח הלאומי, לאחר שנועץ ברופא המוסד ובפקיד השיקום, קובע באיזו מידה נפגע כושרו של הנכה להשתכר⁷ (דרגת אי-הכושר) - בהתאם למידת יכולתו לשוב לעבודתו (באופן מלא או חלקי) או באיזו מידה הוא יכול להשתלב בעבודה מתאימה אחרת, בכפוף להשכלתו, כושרו הגופני ומצבו הרפואי. קביעת דרגת אי-כושר מלאה או חלקית מבטאת אובדן מלא או חלקי של כושר ההשתכרות של הנכה, וקביעת דרגת אי-כושר קבועה או זמנית מצביעה על אובדן כושר ההשתכרות לצמיתות או לפרק זמן מוגבל.

3. "חוק לרון"

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (**חוק לרון**) שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולחזק את תדמיתם בעיני הציבור. ההשפעה העיקרית של התיקון היתה הגדלה של ההכנסה מעבודה מבלי לשלול את הזכאות לקצבה ואת ההטבות הנלוות לה ולהבטיח כי הסכום הכולל מהשכר ומהקצבה יהיה תמיד גבוה מסכום הקצבה בלבד⁸.

כדי להפריד בין בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה לבין מי שסיכוייהם לכך נמוכים יותר, הנכים חולקו לשתי קבוצות (ראו הסבר לעיל במונח **נכים משתכרים**), נוצרו גם רמות שונות של ההכנסות מעבודה לקביעת הזכאות לגמלה, במטרה לעודד את ההשתלבות בעבודה. כחלק מהתיקון גם נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד, המשולמת במקום קצבת נכות למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק, כלומר 45%-60% בהתאם לקבוצה, והוא היה זכאי לקצבת נכות 12 חודשים לפחות.

4. גובה הקצבה ותוספות

- נכה משתכר או עקרת בית שנקבעה להם דרגת אי-כושר מלאה (75% לפחות) זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי שהגדרתו בחוק - ב-2014 2,342 ש"ח.

7 אובדן כושר השתכרות נמוך מ-50% אינו מזכה בקצבה.

8 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה בהתאם להשכלתו של הנכה (כאשר הכנסתו מעבודה עלתה על 37.5/45/55% מהשכר הממוצע), וכעת היא מקווצת בהתאם ללוח ח1 שהגדרתו בחוק; בעבור הכנסות שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, הקצבה החודשית אינה משתנה; בעבור הכנסות של 21%-25% מהשכר הממוצע הקצבה מקווצת - ב-10%; בעבור הכנסות של 25%-68% היא מקווצת ב-30%; בעבור הכנסות של 68%-93% ב-40%; ובעבור הכנסות הגבוהות מ-93% - ב-60%.

- לנכים בדרגת אי-כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז הנכות הרפואית שלהם 50% לפחות (ממארס 2014 לאנשים עם סעיפי ליקוי 33 או 91 די ב-40% נכות), משולמת תוספת (קצבה חודשית נוספת) בסכום של 252-372 ש"ח (ב-2014). כ-68% ממקבלי הקצבה היו זכאים ב-2014 לתוספת זו.
- בעבור בן/בת זוג תושב ישראל (בין שהם נשואים ובין שהם ידועים בציבור), שהכנסתו החודשית אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע - משולמת תוספת של 50% מקצבת היחיד המלאה המשולמת לו. עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעבור שני הילדים הראשונים בלבד ולא בעבור בן זוגה.
- בעבור ילד תושב ישראל (כהגדרתו בביטוח הלאומי) משולמת תוספת של 40% מקצבת היחיד המשולמת לו (לשני הילדים הראשונים בלבד).
- מי שמקבלים תוספת בעד התלויים בהם ויש להם הכנסות שלא מעבודה - ינוכה מהתוספת בעד התלויים (בלבד) כל סכום ההכנסה שלא מעבודה.
- מלבד ההטבות במסגרת הביטוח הלאומי, מקבלי קצבת נכות או קצבת עידוד זכאים גם להטבות מגופים ציבוריים שונים בתנאים שונים⁹.

5. מקבלי קצבת נכות

מתחילת שנות ה-2000, שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות היה גבוה פי 2 ויותר בהשוואה לשיעור הריבוי הטבעי באוכלוסייה. לגידול זה כמה סיבות: (א) ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה לגברים ולנשים; (ב) הגידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה, שנבע מהעלייה בדיווח על מחלות ומהירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים; (ג) שינוי רף ההכנסות המאפשר בחינת זכאות לקצבת נכות והקיומו ההדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. עם מיצוי הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שנעשו זכאים בעקבות שינויים אלו, התייצב הגידול השנתי ברמה של 2% בשנה - קרוב מאוד לריבוי הטבעי באוכלוסייה (תרשים 1). למרות זאת, חלקם של מקבלי קצבת נכות באוכלוסייה בגיל העבודה מוסיף לעלות (4.7% בשנת 2014), בגלל כמה סיבות: הגידול בשיעור התחלואה, הירידה בשיעורי התמותה, והירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה.

כאמור, על אף הירידה בגידול השנתי במספר הזכאים, מספר התביעות לקצבת נכות כללית מוסיף לעלות (ב-2014 הגיע לכ-113 אלף) ללא שינוי של ממש בשיעור התביעות שנדחו. מנגד גדל מספר האנשים שיוצאים מהמערכת - דבר המשפיע על הגידול נטו במספר המקבלים.

למרות הגידול המתמשך במספר התביעות בשנה, כחלק משיפור השירות למבוטחים, הביטוח הלאומי הציב לו למטרה לצמצם במידת האפשר את משך זמן הטיפול בתביעה ממועד הגשתה ועד קבלת ההחלטה. מטרה זו הושגה: בהשוואה לשנת 2008, משך זמן הטיפול הממוצע בתביעה לקצבת נכות ירד בכ-20% והוא כיום 55 ימים בממוצע (תרשים 2).

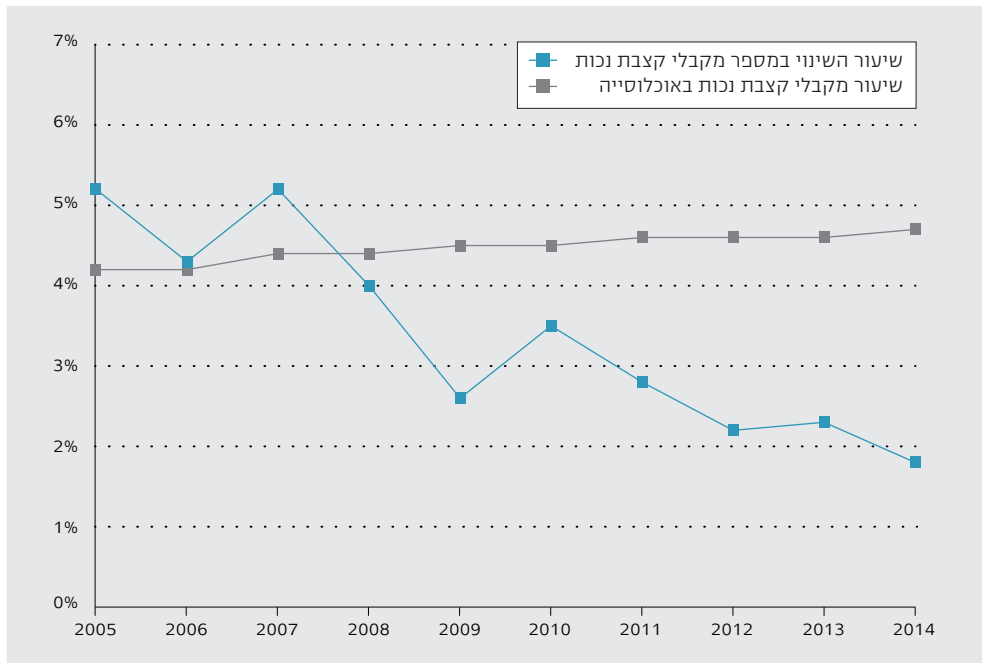
בדיקה של התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר 2014 לפי מין ודרגת האי-כושר שנקבעה להם¹⁰, מצביעה על פער ניכר בדרגות בין משתכרים לעקרות בית (לוח 4). לכ-84% מהמשתכרים (גברים

9 הטבות אלה כוללות בין היתר: פטור מתשלום דמי ביטוח לביטוח לאומי, פטור מתשלום מס הכנסה ומס רכישה למשרד האוצר, הנחות במיסי ארנונה ומיס, סיוע בשכר דירה או ברכישת דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון, הנחה במיסים המשולמים למינהל מקרקעי ישראל, הנחות בתחבורה ציבורית והטבות ממשרד הרווחה והטבות בתשלומים לקופות החולים. פירוט ההטבות אפשר למצוא אצל הגופים המעניקים את ההטבות.

10 ההתפלגות של מקבלי הקצבה לפי דרגות אי כושר ואחוזים רפואיים מופיעה בלוח 1/ו שבנספח.

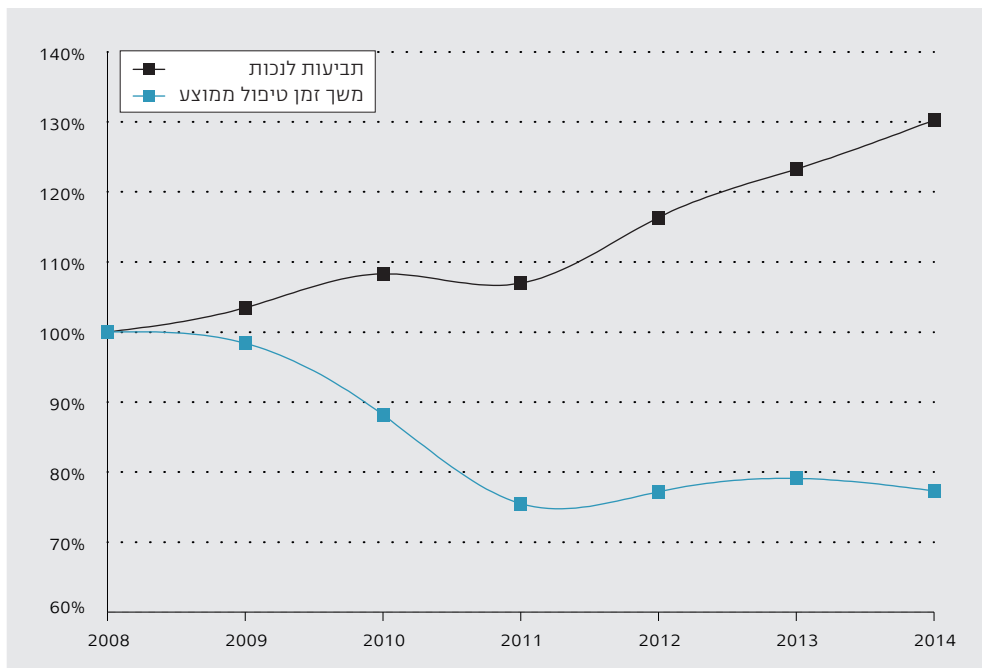
תרשים 1

מקבלי קצבת נכות והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2005–2014



תרשים 2

השינוי במספר התביעות לקצבת נכות ובמשך זמן הטיפול הממוצע בתביעה, 2008–2014



ונשים) נקבע אובדן כושר השתכרות מלא והם זכאים לגמלה מלאה, לעומת עקרות הבית, שרק לכ- 38% מהן נקבע אובדן כושר מלא. הבדלים אלה נובעים ממבחני הזכאות השונים בין שתי הקבוצות. כשליש מן המקבלים קצבת נכות לוקים בבעיה נפשית כליקוי עיקרי¹¹ (לוח 5). מאפייני הליקוי העיקרי משתנים בין אנשים בגילים השונים: בגיל צעיר בולטים הליקויים המולדים (כגון פיגור, חירשות וליקוי נפשי¹²), ובגיל מבוגר גדל שיעורם של הליקויים המתפתחים עם הגיל (כגון פנימי ואורוגניטלי¹³). בשנת 2014 הגיל הממוצע של מקבלי קצבת נכות היה 47.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	דרגת אי-כושר (אחוזים)				סך הכל	
	100%-75%	74%	65%	60%	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל מספרים אחוזים	183,729	5,020	16,543	23,213	100	228,805
גברים	80.4	2.2	7.2	10.2	100	132,577
נשים	84.1	1.6	5.5	8.8	100	95,929
סך הכל	75.3	3.0	9.6	12.0	100	80,129
משתכרות	82.6	1.9	6.5	9.0	100	15,800
עקרות בית	38.3	8.6	25.5	27.6	100	

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי גיל נוכחי, גיל ממוצע וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	גיל (אחוזים)						סך הכל	
	גיל ממוצע	55-גיל פרישה	54-45	44-35	34-25	24-18	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל מספרים אחוזים	47.0	80,733	54,884	42,237	33,812	16,840	100	228,506
נפשי	43.5	12.2	20.4	28.0	27.7	20.2	20.0	45,664
הפרעות פסיכונוריות	44.4	9.8	14.8	15.3	16.7	16.4	13.5	30,957
פיגור שכלי	38.6	3.8	7.6	13.6	19.1	22.3	10.1	23,193
פנימי	53.6	38.1	24.0	14.0	9.3	8.9	23.8	54,476
אורוגניטלי	51.7	4.3	3.7	2.3	1.5	1.3	3.2	7,237
ניורולוגי	46.5	12.9	11.6	12.4	13.0	16.0	12.8	29,148
לוקומוטורי	50.0	10.3	9.6	7.3	5.2	5.0	8.4	19,196
חושי	47.6	5.0	4.6	4.5	4.4	4.6	4.7	10,722
חירשות	44.1	2.1	2.1	2.1	2.8	4.8	2.4	5,497
אחר	52.3	1.4	1.5	0.5	0.4	0.4	1.1	2,416

11 הליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין הליקויים. אחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על-פי מחלות אלא על-פי האיברים ותפקודם.
 12 פיגור: כולל את הלוקים בתסמונת דאון; נפשי: כולל את הלוקים באוטיזם.
 13 פנימי: כולל מחלות דם, לב, כבד וריאות, סוכרת, אסתמה ומרבית חולי הסרטן; אורוגניטלי: כולל בעיות בכליות, בדרכי השתן והרבייה ובשלפוחית השתן (שכיח בקרב חולי סרטן הערמונית).

כ-47% ממקבלי קצבת נכות נשואים¹⁴ ועשויים להיות זכאים לכאורה לתוספת בעבור בן/בת זוג, אך כ-41% בהם מקבלים קצבת יחיד בגלל הכנסות גבוהות של הנכה (שלא מעבודה) או של בן/בת זוגו (מעבודה ושלא מעבודה) (לוח 6). שיעור הנשים המשתכרות הנשואות נמוך, משום שאישה נשואה, שלא עבדה לפני הגשת התביעה פרק זמן המוגדר בחוק, נחשבת לעקרת בית. עם זאת, שיעור הנשים המוגדרות עקרות בית הולך וקטן ואילו שיעור המוגדרות משתכרות גדל, בעיקר לאור הגידול בשיעור התעסוקה של נשים.

כ-47% ממקבלי קצבת נכות נשואים אך כ-41% בהם מקבלים קצבת יחיד בגלל הכנסות גבוהות של הנכה או של בן/בת זוגו

לוח 6

מקבלי קצבת נכות לפי הרכב התלויים ומצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

הרכב התלויים						סך הכל			
בן זוג + 2 ילדים	בן זוג + ילד	בן זוג	שני ילדים	ילד אחד	ללא תלויים	אחוזים	מספרים	מצב משפחתי	
15,821	6,944	15,578	21,485	17,634	151,044	100%	228,506	מספרים אחוזים	סך הכל
7%	3%	7%	9%	8%	66%				
15,503	6,790	15,390	15,890	10,288	43,681	47%	107,542	סך הכל	נשואים
13,825	5,855	13,555	5,572	3,870	22,363	28%	65,040	גברים	
1,678	935	1,835	5,751	3,928	12,575	12%	26,702	נשים משתכרות	
.	.	.	4,567	2,490	8,743	7%	15,800	עקרות בית	
318	154	188	5,595	7,346	107,363	53%	120,964	סך הכל	לא נשואים
292	136	156	2,283	2,833	61,837	30%	67,537	גברים	
26	18	32	3,312	4,513	45,526	23%	53,427	נשים משתכרות	

ג. קצבה לשירותים מיוחדים

1. עיקרי החוק

הקצבה לשירותים מיוחדים (להלן **שר"מ**) משולמת למבוטחים הזקוקים לעזרה בפעולות היום-יום לפי מבחן ADL (לבישה, אכילה, רחצה, הפרשות וניידות בתוך הבית) ולעזרה במשק הבית לפי מבחן IADL¹⁵ (הכנת מזון, אחזקת בית, נטילת תרופות, סידורים מוסדיים וכספיים, קניית מחוץ לבית, הפעלת מכשירים), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים¹⁶.

לקצבה עשויים להיות זכאים מי שמתגוררים בארץ ושלא הגיעו לגיל הפרישה לפני שהוגשה התביעה, ובלבד שמתקיימים בהם התנאים האלה:

- מקבלי קצבת נכות: אם שיעור הנכות הרפואית שלהם 60% ויותר (בסעיפי הליקוי המוכרים), ובתנאי שאינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר.

14 לא כולל מי שלהם ידוע/ה בציבור.

15 הוחל ביוני 2014.

16 בדומה לתנאי הזכאות לפי חוק ביטוח סיעוד סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

- מי שעובר טיפול אקטיבי במחלות אונקולוגיות ותלוי בעזרת הזולת או מי שנזקק לדיאליזה (לפחות פעמיים בשבוע) או מי שהושגל בגופו איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או שעבר השתלת מוח עצם עצמונית או מתורם זר.
- מי שאינם מקבלים קצבת נכות כללית, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) נקבעה להם נכות רפואית בשיעור של 75% לפחות והכנסתם החודשית מעבודה אינה גבוהה מ-5 פעמים השכר הממוצע (45,445 ש"ח ב-2014), והם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר. (ב) עולים חדשים (המחזיקים בתעודת עולה), שעדיין לא חלפה שנה ממועד עלייתם ארצה.
- מי שמקבל הטבות על-פי הסכם הניידות יהיה זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים רק אם ועדה רפואית קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 100% או שהוא מרותק לכיסא גלגלים או זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.
- מי שהיה זכאי לקצבת שר"מ לפני הגיעו לגיל פרישה, זכאי בגיל זה לבחור בין קצבה זו לבין גמלת סיעוד. מי שמאושפז במוסד שניתנים בו שירותי רפואה, סיעוד או שיקום אינו זכאי לקצבה.

2. גובה הקצבה

גובה קצבת שר"מ נקבע יחסית לקצבת נכות מלאה ליחיד (25% מהסכום הבסיסי), ומשולמת עליה גם תוספת (קצבה חודשית נוספת - קח"ן). לקצבה שלוש רמות, הנקבעות בהתאם למידת התלות (כל הסכומים נכונים ל-2014¹⁷):

- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בסיסית בשיעור 50% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 14% - בסך הכל 1,401 ש"ח בחודש.
- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור של 105% ולקח"ן בשיעור 28.5% - בסך הכל 2,922 ש"ח בחודש.
- מי שתלוי לחלוטין באדם אחר בעשיית כל פעולות היומיום בכל שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור 175% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 42.5% - בסך הכל 4,761 ש"ח בחודש.

3. מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים

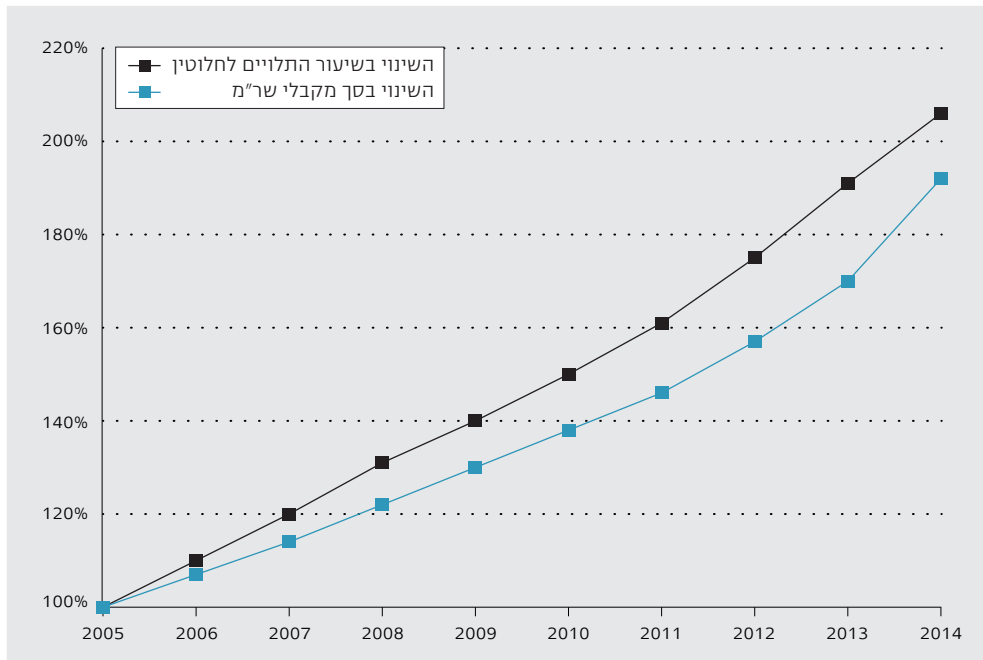
בדצמבר 2014 קיבלו 48,846 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-16% יותר מאשר בדצמבר 2013; ל-9,493 בהם זו השנה הראשונה. לגידול במספר מקבלי הקצבה כמה סיבות: (א) השיפור באיכות בטיפול הרפואי הניתן לחולים הקשים ומאריך את חייהם יותר מבעבר, המתבטא בגידול המתמשך במספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין בעזרת הזולת. (ב) יישום המלצת ועדת בן יהודה והוספת מבחן ה-IADL למבחני הזכאות לקצבה (ראו תיבה בפרק זה). המלצה זו היטיבה בעיקר עם העיוורים ועם הסובלים מבעיות נפשיות. (ג) הקצבה משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה לכל המאוחר בתוך 15 חודשים. מספטמבר 2012, בעלי נכות רפואית של 75% לפחות, שנקבעה להם זכאות לשישה חודשים לפחות - הקצבה משולמת להם מהיום ה-31.

בשנת 2014, לראשונה זה עשור, שיעור הגידול במספר מקבלי השר"מ היה גבוה משיעור הגידול במספר המקבלים התלויים לחלוטין בזולת - זאת בזכות החלת מבחן ה-IADL וההקלות בתנאי הזכאות, בעיקר לסובלים מעוורון.

בדצמבר 2014 קיבלו 48,846 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-16% יותר מאשר בדצמבר 2013

17 השיעורים תקפים מינואר 2009. עד אז שיעורי הקצבה היו 50%, 100% ו-150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

תרשים 3 השינוי במספר מקבלי קצבת שר"מ ובמספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין, 2014-2005



כאמור, מרבית מקבלי הקצבה קיבלו יותר מקצבה אחת: כ-74% קיבלו גם קצבת נכות (שר"מ רגיל) וכ-21% נוספים היו זכאים גם לקצבת זיקנה (שר"מ קשישים) (לוחות 2 ו-7). שיעור הקשישים הגבוה הוא תוצאה של הירידה המתמשכת בשיעורי התמותה בישראל¹⁸ וההבדלים בתנאי הזכאות בין קצבת שר"מ לגמלת סיעוד¹⁹.

אפשר להבחין בהתפלגות ליקויים שונה של מקבלי קצבת שר"מ לעומת מקבלי קצבת נכות כללית: למקבלי שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור (לוחות 5 ו-7). אחד ההסברים לכך הוא רף הנכות הרפואית הנדרש לצורך הזכאות לשר"מ, ומבחינת הזכאות לקצבה הבוחנים את הקושי בביצוע פעולות היום-יום והעזרה הדרושה לתפקוד במשק הבית. זאת ועוד: בקרב מקבלי השר"מ המיוחד, אשר כמחציתם עובדים, ניתן ליהנות שכחות גבוהה יותר של בעיות פנימיות או אורוגניטליות לעומת שתי קבוצות הזכאות האחרות, וכן שכחות נמוכה עוד יותר של פיגור או בעיות נפשיות. הגידול החד בשיעור מקבלי הקצבה הסובלים מבעיות חושיות מיוחס להוספת מבחן ה-IADL למבחני הזכאות לקצבה.

כ-13% ממקבלי השר"מ זכאים לקצבה בשל מצב רפואי מיוחד (6,285 מתוך 48,846) (לוח 8)²⁰. מספר מקבלי הקצבה עולה עם הגיל ובני 55-64 מהווים כשליש מן המקבלים. בקרב התלויים לחלוטין בזולת בולט השיעור הגבוה של הצעירים - בין היתר בגלל ייצוג גבוה של סובלים מבעיות נוירולוגיות.

למקבלי שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור

18 ראו: משרד הבריאות (2014). סיבות המוות המובילות בישראל 2000-2011.
19 קצבת שר"מ היא גמלה בכסף וגמלת סיעוד בדרך כלל בעין.
20 מקבלי שר"מ זכאים לקצבה באחת העילות האוטומטיות אך מצבם הרפואי הקשה מקנה להם קצבה בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות, נספרים כתלויים בזולת.

לוח 7

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי קבוצת הזכאות והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	סך הכל		קבוצת זכאות (אחוזים)		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	שר"מ רגיל	שר"מ מיוחד	שר"מ קשישים
סך הכל מספרים אחוזים	48,846	100	36,356	2,134	10,356
נפשי	3,356	6.9	6.9	0.9	8.1
פיגור שכלי	3,853	7.9	10.1	0.4	1.6
פנימי	11,372	23.3	21.0	47.0	26.5
אורוגניטלי	3,582	7.3	7.0	14.3	7.2
ניורולוגי	15,293	31.3	30.8	22.8	34.7
לוקומוטורי	3,910	8.0	7.3	5.7	11.0
חושי	7,364	15.1	16.8	7.8	10.6
אחר	116	0.2	0.2	1.1	0.3

מנגד, בקרב בני 65 ויותר קטן שיעורם של העוברים טיפול אקטיבי או השתלה, מאחר שבעבור עילות אלה משולמת קצבה לתקופה זמנית בלבד.

מצבם הרפואי של מקבלי קצבת שר"מ קשה בהשוואה למקבלי קצבת הנכות: לכ-62% מהם אחוז נכות רפואית גבוהה מ-90%²¹ (לעומת לכ-18% בקרב מקבלי נכות) (לוח 9). מחצית מן המקבלים נשואים וכ-10% מעסיקים עובד זר. כצפוי, בקרב המעסיקים עובדים זרים, שיעור בעלי הנכות הגבוהה מ-90% גבוה עוד יותר - כ-71%. שליש ממקבלי הקצבה מוגדרים כבודדים, כלומר הם אינם נשואים או שהם מתגוררים עם בן זוג שגם הוא נכה ולכן הם זכאים להטבות בגמלה.

לוח 8

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי גיל ועילת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

עילת הזכאות	מספרים מוחלטים	סך הכל					
		אחוזים	24-18	34-25	44-35	54-45	64-55
סך הכל מספרים אחוזים	48,846	100	4,003	4,954	5,776	8,360	15,524
עוברים טיפול אקטיבי	3,228	100	2.0	6.4	14.7	26.3	40.3
נוקקים לדיאלזה	2,959	100	2.0	6.4	11.7	22.7	36.9
עברו השתלה	98	100	7.1	15.3	14.3	22.4	31.6
זקוקים לעזרה ברוב פעולות היומיום	21,535	100	6.9	10.2	12.6	17.9	32.7
זקוקים לעזרה בכל פעולות היומיום	11,239	100	7.5	8.6	10.2	15.4	32.6
תלויים לחלוטין בזולת	9,787	100	15.8	14.2	11.1	12.5	24.6

לוח 9

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי אחוז הנכות הרפואית, המצב המשפחתי והעסקת עובד זר (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית לשר"מ (אחוזים)				סך הכל		העסקת עובד זר	מצב משפחתי
100-90	89-80	79-70	69-60	מספרים מוחלטים	אחוזים		
30,377	7,689	6,241	4,539	48,846	100	מספרים מוחלטים	סך הכל
62.2	15.7	12.8	9.3			אחוזים	
65.9	16.2	10.4	7.5	25,431	100	סך הכל	נשואים
67.8	19.0	8.8	4.4	2,248	100	מעסיקים עובד זר	
65.7	16.0	10.5	7.8	23,183	100	ללא עובד זר	
58.2	15.2	15.4	11.3	23,415	100	סך הכל	לא נשואים
70.6	15.3	9.5	4.6	2,490	100	מעסיקים עובד זר	
56.7	15.2	16.1	12.1	20,925	100	ללא עובד זר	

תיבה 1

שינוי מבחני הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים

קצבה לשירותים מיוחדים משולמת לאדם המתגורר בקהילה וזקוק לעזרה בטיפול האישי בו ובמשק ביתו. שנים רבות נקבעה הזכאות לגמלה על-פי היכולת לבצע את פעולות היומיום, כפי שהן באות לידי ביטוי במבחן ה-Activities of Daily Living (להלן ADL): רחצה, לבישה, אכילה, ניידות בבית והיגיינה אישית. לקצבה זכאי גם מי שזקוק להשגחה למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.

למרות זאת, קריטריונים אלה לא נתנו מענה למי שהם עצמאים מבחינה מוטורית, אך תלויים בזולת בפעולות הקשורות לתפעול משק הבית. לפני כשנתיים הוקמה ועדה ציבורית בראשות פרופ' אריה בן יהודה, שבחנה בין היתר את תנאי הזכאות לקצבה. בתום עבודתה המליצה הוועדה להוסיף לבדיקת הזכאות מבחן נוסף, שיבדוק את תפעול משק הבית - מבחן ה-Instrumental Activities of Daily Living (להלן IADL). מבחן זה בודק את היכולות של הכנת מזון, אחזקת בית, נטילת תרופות, סידורים מוסדיים וכספיים, קניות והפעלת מכשירים. ביוני 2014 החל הביטוח הלאומי לבדוק זכאות גם לפי מבחן זה.

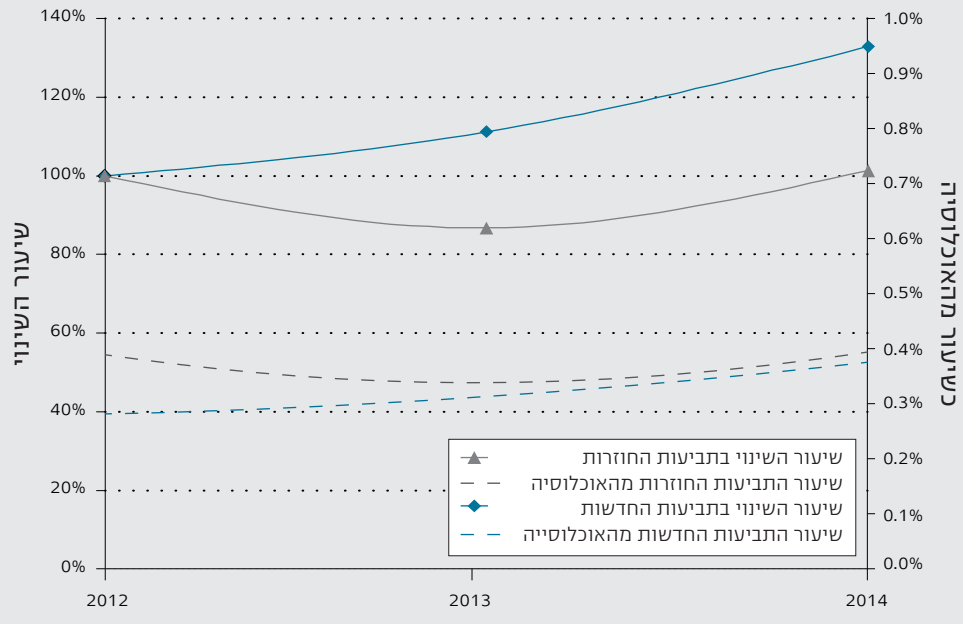
בדומה לפעולות ה-ADL, גם בשש פעולות ה-IADL נקבעו ארבע רמות תלות: עצמאי, זקוק לעזרה קלה, זקוק לעזרה רבה ותלוי לחלוטין. עם זאת, הבסיס לקביעת הזכאות היה ונתר מידת התלות בפעולות היומיום (ADL) ובדיקת ה-IADL מהווה רק נדבך נוסף. אשר על כן, הניקוד בשני המבחנים שונה: פעולות ADL - עצמאי=0, עזרה קלה=4, עזרה רבה=8, תלוי לחלוטין=12; פעולות IADL - עצמאי=0, עזרה קלה=1, עזרה רבה=2, תלוי לחלוטין=3.

חשוב להדגיש, כי הזכאות האוטומטית לחולים אונקולוגיים, חולי דיאליזה ומושתלי איברים לא בוטלה. כמו כן, עם יישום ההמלצות, נקבעה זכאות אוטומטית לכ-4,000 מקבלי קצבת נכות בעלי ליקוי ראייה בשיעור של 90% ויותר, בהתבסס על בדיקה שעשתה הוועדה ובה נמצא כי אלה יהיו זכאים לגמלה בסבירות גבוהה.

כחצי שנה לאחר החלת התיקון בדקנו את השפעותיו. ההיבט הראשון שנבדק היה מספר התביעות: שיעורי השינוי במספר התביעות החדשות (תביעות ראשונות) ובמספר התביעות

תרשים 1

שיעור השינוי במספר התביעות החדשות ובמספר התביעות החוזרות, ושיעור התביעות החדשות והחוזרות בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה, 2012-2014



החוזרות (תביעות להחמרה במצב) ושיעור התביעות בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה¹ (תרשים 1). בשנת 2014 גדלו מספר התביעות החדשות ומספר התביעות החוזרות. למרות זאת, הגידול החרוג במספר התביעות החדשות מוסבר כולו בתביעות האוטומטיות שזים הביטוח הלאומי לטובת בעלי ליקויי הראייה. ייתכן שזו תוצאה של מודעות נמוכה לזכויות או של חשש מפנייה לביטוח הלאומי. ההיבט השני שנבדק היה השפעת השינוי על מספר הזכאים לקצבה: שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים הכפיל עצמו בשנת 2014 (תרשים 2), אך גם במקרה זה קצב הגידול נובע ברובו מהזכאות האוטומטית שנקבעה לבעלי ליקויי הראייה.

היבט מעניין נוסף הוא גובה הקצבה שנקבעה לזכאים החדשים. בתרשים 3 מוצגים שיעורי השינוי במספר הזכאים החדשים לקצבה לפי שלוש רמות הקצבה: תלות במידה מועטה (50%), תלות במידה רבה (105%), תלות לחלוטין (175%). ועדת בן יהודה מצאה שצפוי שאנשים עם ליקויי ראייה יהיו זכאים לקצבה בשיעור של 50%, אם אין להם מגבלה נוספת המשפיעה על תפקודם, ולכן היה צפוי השנה גידול ניכר במספר הזכאים לקצבה בשיעור זה. שיעור השינוי במספר הזכאים החדשים בשתי הרמות הגבוהות קטן בחצי - ככל הנראה בשל הגידול היחסי במספר הזכאים החדשים ברמה הנמוכה או אולי בשל היכולת לבצע באופן עצמאי את המטלות הקשורות לתפעול משק הבית.

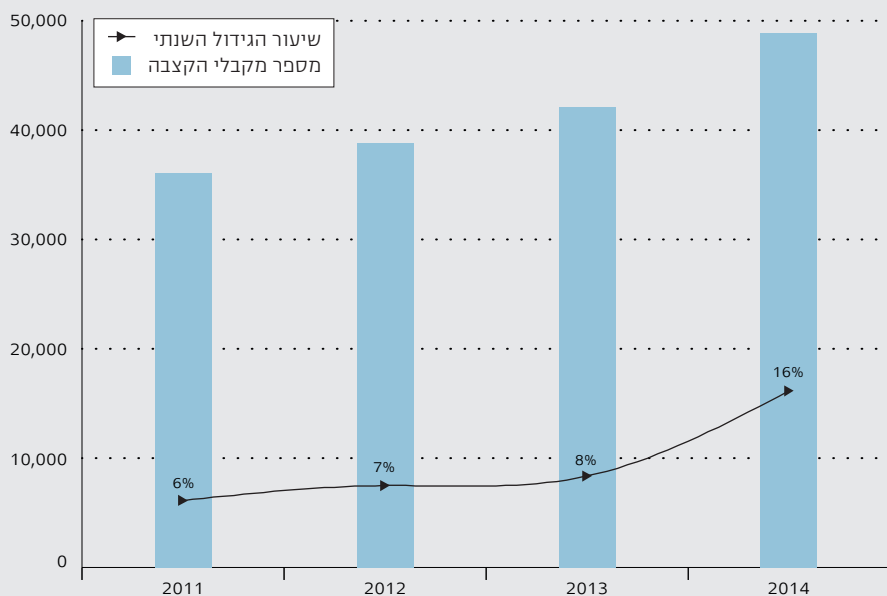
ההיבט האחרון שנבדק היה התפלגות רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-ADL וה-IADL. מרבית הזכאים החדשים הוגדרו כתלויים במידה מועטה בזולת באכילה, רחצה והלבשה (תרשים 4). מרביתם גם עצמאים בניידות בבית ובהיגיינה אישית. מרביתם

1 מאחר שהגידול במספר התביעות נובע כנראה מהגידול באוכלוסייה, מהנתונים המוצגים מנוכה הגידול באוכלוסייה.

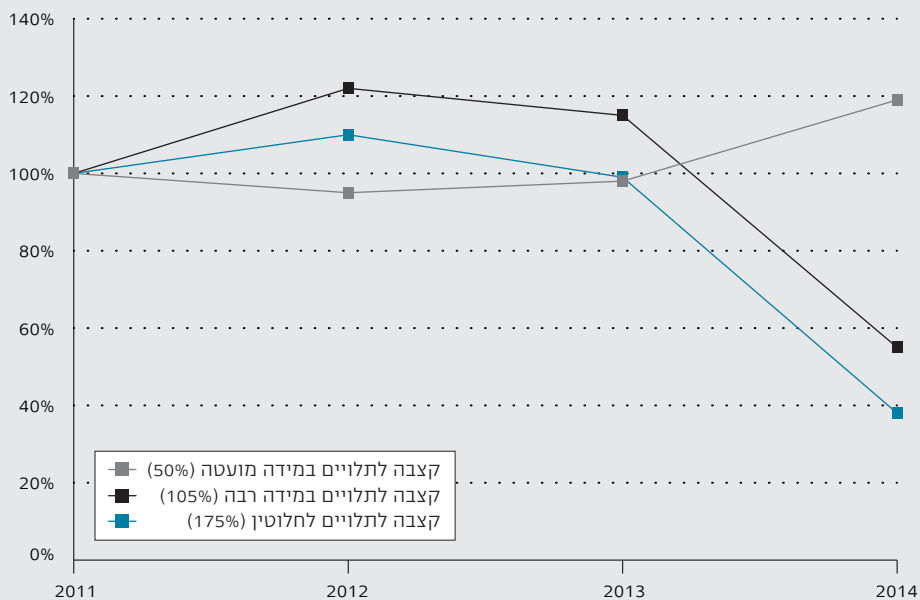
בשנת 2014 גדלו מספר התביעות החדשות ומספר התביעות החוזרות

שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים הכפיל עצמו בשנת 2014

תרשים 2 מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים ושיעור הגידול השנתי במספר המקבלים, 2011-2014



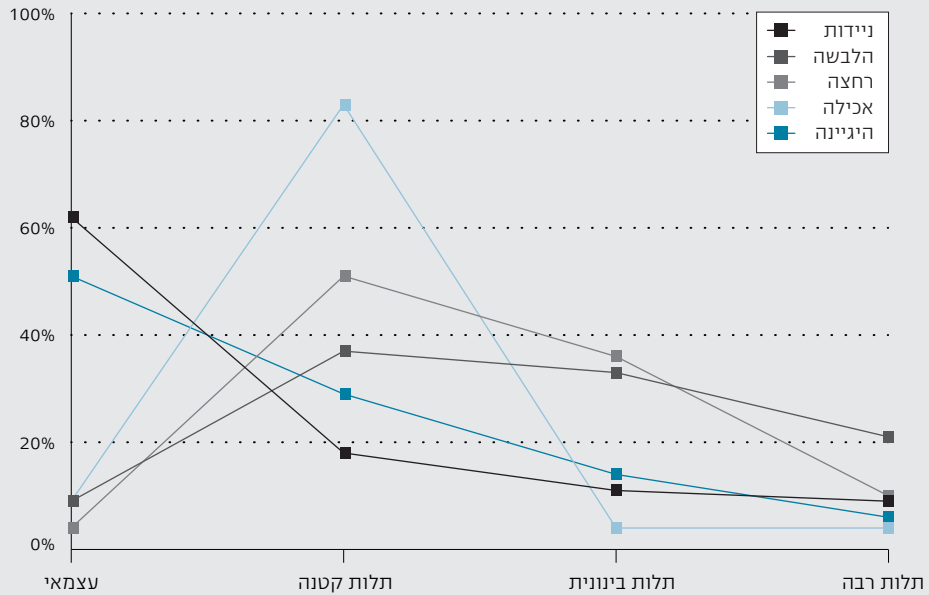
תרשים 3 השינוי בקצבה לזכאים החדשים (אחוזים), 2011-2014



תלויים בזולת באחזקת הבית, בקניית ובהכנת מזון, אך בהפעלת מכשירים, נטילת תרופות וביצוע סידורים מחוץ לבית - מרביתם עצמאים או תלויים במידה קטנה בזולת (תרשים 5).

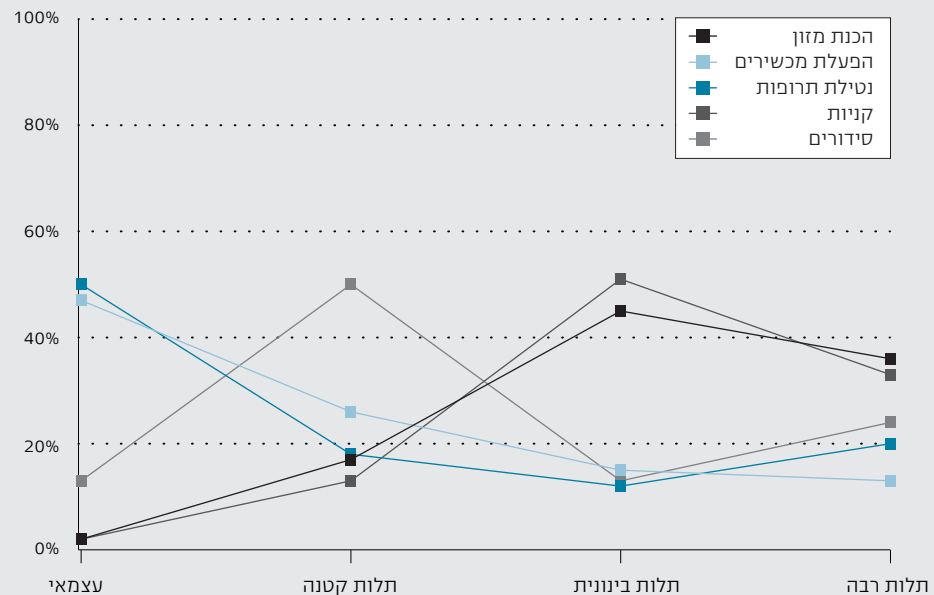
תרשים 4

רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-ADL, 2014



תרשים 5

רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-IADL, 2014



ד. גמלה לילד נכה

1. עיקרי החוק

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, ולעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

בתהליך קביעת הזכאות לגמלה שני שלבים. בשלב הראשון, פקיד התביעות מוודא שמתקיימים תנאי הזכאות המקדימים: הילד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, עדיין לא הגיע לגיל 18, הוא ילדו של מבוטח (או של מי שהיה מבוטח ונפטר בהיותו תושב ישראל)²² והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה²³ או במוסד (בתנאי פנימייה, שבו ניתנים שירותי ריפוי, סיעוד או שיקום)²⁴.

בשלב השני, רופא מומחה ברפואת ילדים בודק מטעם המוסד את הילד וקובע אם מתקיים בו אחד התנאים האלה:

- **הילד תלוי בעזרת הזולת:** ילד שמלאו לו 3 שנים, וכתוצאה ממחלה, תסמונת, תאונה או מום מלידה הוא תלוי בעזרת הזולת באופן חריג מהמקובל בקרב בני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית).
- **הילד זקוק לנוכחות מתמדת או להשגחה קבועה:** ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי אי אפשר להשאירו בלא השגחה קבועה או שהוא זקוק לנוכחות מתמדת של הזולת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- **הילד סובל מליקוי מיוחד הקבוע בתקנות²⁵:** עיכוב התפתחותי; סיוע בתקשורת; ירידה בשמיעה; ליקוי ראייה; אוטיזם או פסיכוזה; תסמונת דאון.
- **הילד זקוק לטיפול רפואי מיוחד:** מלאו לו 90 ימים ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד (כמפורט בחוק).

בשנים האחרונות נעשו כמה שינויים בתחום הגמלה לילד נכה, שהובילו להרחבת מספר הזכאים לקצבה ולהגדלת הקצבה החודשית המשולמת להם. השינויים הבולטים הם יישום המלצות ועדת אור-נוי, שבעקבותיהן גדל מספר העילות המזכות בגמלה; האחדת התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים לרמה של 20% מגובה הגמלה המלאה ומתן התוספת לכלל מקבלי הגמלה; והגדלת שיעור הגמלה המשולמת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת.

2. גובה הגמלה

על-פי התקנות, סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי²⁶. לגמלה שלוש רמות: 50%, 100% ו-128%. ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד, יהיה זכאי לגמלה אחת בשיעור הגבוה ביותר מביניהן. סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד המקבל גמלה בשיעור 100%

22 לרבות ילדים חורגים או מאומצים שעדיין לא מלאו להם 18 שנים.
 23 משפחת אומנה המחזיקה בילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה ממשרד הרווחה.
 24 חוץ ממקרים מיוחדים שבהם הילד מוחזק במוסד שהוריו נושאים בכל הוצאות אחזקתו.
 25 ילד שנמצא זכאי לגמלה בקטגוריה זו רשאי לקבל גמלה לילד נכה מיום לידתו.
 26 בניגוד לקצבת נכות, המושפעת מאחוזי נכות רפואית ודרגת אי כושר, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים באותה עילה. שיעורי הגמלה מופיעים בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 2: גמלה לסידורים מיוחדים.

היה ב-2014 2,189 ש"ח, שעליה התוספה קצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד - ש"ח 372.

משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה זכאית לתוספת של 50% (משיעור הגמלה לכל ילד) בעבור כל אחד מהילדים. משפחות שבהן שני ילדים עם צרכים מיוחדים, אשר אחד מהם אינו זכאי לגמלה (משום שהוא שוהה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), זכאית אף היא לתוספת זו.

ילדים שמלאו להם 18, והם עשויים להיות זכאים לקצבת נכות או לשר"מ, המוסד יוזם בעבורם תביעה למיצוי זכויותיהם בגמלאות אלה. תשלום הגמלה נמשך שלושה חודשים לאחר שמלאו להם 18, כדי לשמור על רצף תשלומים למשפחה.

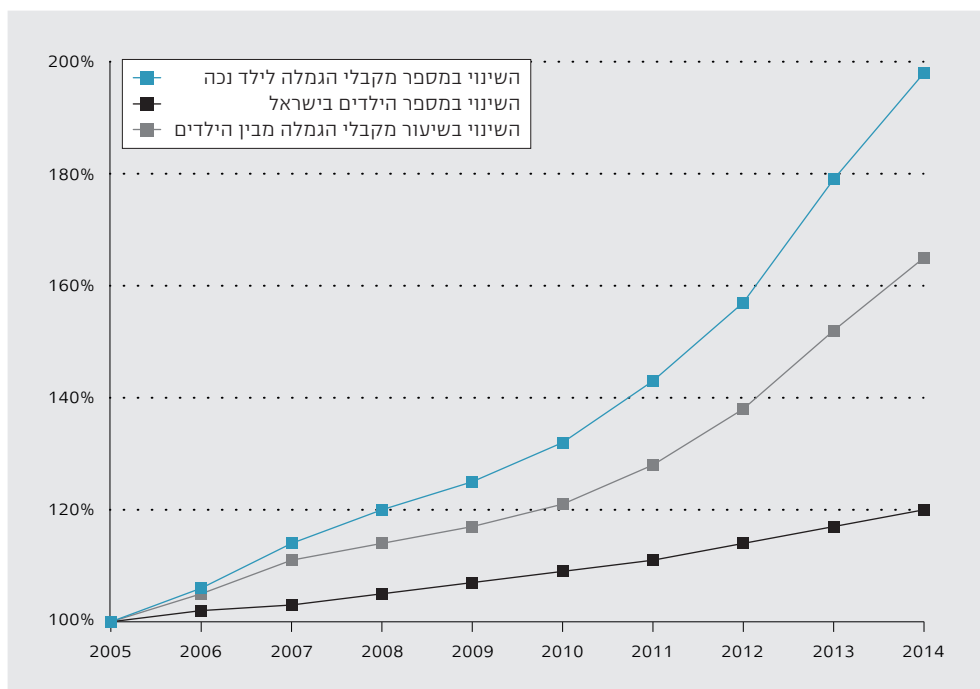
3. מקבלי גמלה לילד נכה

מחקר ארצי על ילדים עם נכויות, שנעשה בשנים 1995-1997 בידי הביטוח הלאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, העלה כי 7.7% מהילדים בישראל סובלים מבעיית תפקוד כרונית או זקוקים לטיפול רפואי קבוע למשך שנה או יותר. לפי אומדן זה, בדצמבר 2014 חיו בישראל כ-210 אלף ילדים עם צרכים מיוחדים, 42,063 בהם קיבלו גמלה לילד נכה - עלייה של כ-11% לעומת מספר המקבלים ב-2013. שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה גבוה משיעור השינוי במספרם של כלל הילדים בישראל (תרשים 4) בגלל שלוש סיבות עיקריות: (א) יישום מסקנות ועדר אור-נוי; (ב) החזרת עילת ההשגחה לרשימת העילות המזכות בקצבה (מספר הילדים הזקוקים להשגחה הכפיל עצמו גם בשנה האחרונה); (ג) הגידול במספר הילדים המאובחנים על הרצף האוטיסטי בישראל.

שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה גבוה משיעור השינוי במספרם של כלל הילדים בישראל

תרשים 4

מקבלי גמלה לילד נכה והתפתחות אוכלוסיית הילדים, 2005-2014



בדומה להתפלגות כלל הילדים עם הצרכים המיוחדים בישראל²⁷, כ-2/3 ממקבלי הגמלה לילד נכה הם בנים (לוח 10), בעיקר בגלל שכיחות האוטיזם הגבוהה יותר בקרב בנים לעומת בנות. גילאי הזכאות העיקריים הם 6-13, בשל הגדרות הזכאות לגמלה, הבוחנות את העומס המוטל על ההורים בעקבות הטיפול בילד בהשוואה למקובל בקרב בני גיל²⁸ והמושפעות גם מגיל המינימום הקבוע בתקנות בחלק מהעילות.

לוח 10
מקבלי גמלה לילד נכה, לפי גיל, מין וקבוצת זכאות
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	קבוצת זכאות	סך הכל		גיל (אחוזים)				
		מספרים מוחלטים	אחוזים	עד 3	3-5	6-9	10-13	14-17
סך הכל	מספרים אחוזים	42,063	100	3,120	7,687	10,461	10,752	10,043
בנים	סך הכל	27,550	65.5	59.0	66.5	68.5	65.8	63.3
	תלויים בעזרת הזולת	4,521	10.8	.	7.4	11.4	12.5	14.1
	זקוקים לנוכחות/להשגחה קבועה עם ליקוי מיוחד	5,662	13.5	13.9	12.5	15.4	14.0	11.4
	זקוקים לטיפול רפואי מיוחד	13,822	32.9	29.2	39.1	34.2	31.5	29.4
	סך הכל	3,545	8.4	15.8	7.4	7.6	7.8	8.4
בנות	סך הכל	14,513	34.5	41.0	33.5	31.5	34.2	36.7
	תלויות בעזרת הזולת	3,194	7.6	.	6.1	6.9	9.3	10.4
	זקוקות לנוכחות/להשגחה קבועה ליקוי מיוחד	3,067	7.3	10.5	7.8	7.0	6.8	6.7
	זקוקות לטיפול רפואי מיוחד	5,402	12.8	18.7	14.0	11.5	11.5	13.0
	זקוקות לטיפול רפואי מיוחד	2,850	6.8	11.9	6.1	6.0	6.7	6.6

לוח 11
מקבלי גמלה לילד נכה לפי שיעור הגמלה הבסיסי, הגורם המסייע ומספר הילדים הנכים במשפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

העסקת עובד זר	סך הכל	סך הכל		שיעור הגמלה הבסיסי (אחוזים)		
		מספרים	אחוזים	50%	100%	128%
סך הכל	מספרים אחוזים	42,063	100	12,106	24,557	5,400
מעסיקים עובד זר	סך הכל	846	100	3.1	36.3	60.6
	מהם: מקבלים גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים	117	100	3.4	40.2	56.4
לא מעסיקים עובד זר	סך הכל	41,217	100	29.3	58.8	11.9
	מהם: מקבלים גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים	6,363	100	22.5	65.8	11.7

27 נאון ואחרים (2000). ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים. ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.

טיפול בילד עם צרכים מיוחדים מקשה על ההורים, וטיפול ביותר מילד נכה אחד מקשה שבעתיים. ב-2014 היו 2,497 משפחות שבהן יותר מילד אחד המקבל גמלה לילד נכה - 30% יותר מהתקופה המקבילה ב-2013 (בסך הכל 6,901 ילדים); ל-317 בהן יש לפחות שלושה ילדים עם צרכים מיוחדים. התפלגות הליקויים השכיחים אצל אותם ילדים מעלה כי בכ-25% מן המשפחות שני ילדים או יותר עם אוטיזם, בכ-19% - הילדים סובלים מבעיות שמיעה, בכ-5% ילדים עם ליקוי ראייה, ובכ-35% ילדים התלויים בעזרת הזולת או זקוקים להשגחה/נוכחות קבועה למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים.

כ-2% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר

כ-2% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר, 60% בהם כיוון שהם תלויים לחלוטין בזולת בכל פעולות היומיום (אפשר לזהותם לפי שיעור הגמלה - 128%) (לוח 11). שיעור הילדים שמשולמת בעבורם תוספת משפחה כמעט זהה בקרב מי שמעסיקים עובד זר ומי שלא, אך ב-2014 גדל בכ-5% מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה, שילדיהן תלויים לחלוטין בזולת והן מעסיקות עובד זר. ייתכן שהגדלת הקצבה אפשרה ליותר משפחות לממן את עלות העסקתו של אותו עובד.

תיבה 2

בוגרים עם אוטיזם - השתלבות בחברה ובעבודה, 2003-2014¹

מאז הותקנו תקנות ילד נכה בשנת 1981, היו זכאים ילדים על הרצף האוטיסטי בתנאים מסוימים לגמלה מהביטוח הלאומי. משנת 2006, בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישו האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים (אלו"ט) והעמותה לילדים בסיכון, נקבע כי כל הילדים עם אוטיזם זכאים לגמלה, גם אם לא הוכח שהם תלויים בעזרת הזולת.

האוטיזם כולל לקויות קוגניטיביות ותפיסתיות, והילדים עם אוטיזם מאופיינים בקשיים בתחומי התקשורת, ההתנהגות והיחסים החברתיים. למרות זאת, הלקות אצל כל ילד באה לידי ביטוי בצורה שונה, והשונות ביניהם יכולה להיות גדולה מאוד.

בתיבה זו נציג נתונים על חייהם הבוגרים של הילדים הללו, שהוכרו כזכאים לגמלה לילד נכה מהביטוח הלאומי עד שמלאו להם 18.

מהלך החיים הרגיל של נער ישראלי מגיל 18 הוא בדרך כלל גיוס לצבא, השתלבות בלימודים על-תיכוניים, השתלבות בעבודה, חתונה והורות. תחנות אלה משפיעות על הזכויות והחובות בביטוח הלאומי.

בעשור האחרון התגייסו כ-70% בממוצע מהבנים בישראל וכ-58% מהבנות (נתוני מינהל הגיוס בצה"ל). כ-39% מהבנים וכ-52% מהבנות שסיימו תיכון ממשיכים ללימודים גבוהים, ומקבוצת הגיל של עד 30 נישאים מדי כשנה כ-15% מהגברים וכ-20% מהנשים. גיל הנישואין החציוני הוא 28 לגברים ו-26 לנשים (נתוני הלמ"ס).

1 המידע המוצג כאן נועד לאפשר אומדן לפחות חלק מן העלויות הכלכליות הנובעות מאוטיזם.

מינואר 2003 עד
דצמבר 2013 הגיעו
לגיל 18, 1,404 בוגרים
שהיו זכאים לגמלה
לילד נכה בגלל אוטיזם

מינואר 2003 עד דצמבר 2013 הגיעו לגיל 18, 1,404 בוגרים שהיו זכאים לגמלה לילד נכה בגלל אוטיזם. בלוח 1 מוצג שיעור הבוגרים בכל שנתון לפי המאפיינים האלה: מקבלי קצבת נכות כללית, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, התגייסו לצה"ל, התנדבו לשירות לאומי, השתתפו באחת מתוכניות ההכנה לעבודה של אגף השיקום בביטוח לאומי, השתלבו בלימודים אקדמיים, השתלבו בעבודה בשוק החופשי, נישאו והפכו להורים.

הנתונים המוצגים כאן מתבססים על נתוני הביטוח הלאומי. מן הסתם ככל שילד נולד בשנתון מוקדם יותר, סיכוייו להשתלב באחת מן התחנות הנבדקות גבוהים יותר כיוון שיש לו יותר שנים פוטנציאליות. עם זאת, עדיין יש נתונים הסותרים מגמה זו.

כ-89% ממקבלי הגמלה לילד נכה בגלל אוטיזם הוסיפו לקבל קצבת נכות כללית מהביטוח הלאומי בסכום ממוצע של 2,360 ש"ח לחודש, כאשר שיעור הזכאים קטן ביחס לשנת הלידה (לוח 1). הסיבה היא כנראה רמת התפקוד של מי שקיבלו את הגמלה בשנים הראשונות לעומת רמת התפקוד של הזכאים לה בשנים האחרונות: ככל שרמת המודעות להפרעה גדלה ותנאי הזכאות לגמלה היו מקלים יותר, כך היו זכאים לגמלה ילדים ברמת תפקוד גבוהה יותר, שלא בהכרח פוגעת בכושר ההשתכרות שלהם לאחר גיל 18. רמז לכך אפשר למצוא בירידה הקלה בשיעור הזכאים לקצבת שר"מ (הניתנת לאנשים התלויים בעזרת הזולת) במהלך השנים.

לוח 1
מקבלי גמלה לילד נכה בגלל אוטיזם שמלאו להם 18,
לפי שנת הלידה, סוג הקצבה ותחנות בחיים, 2003-2014

שנת לידה	מקבלי גמלה לילד נכה (מספרים)	הקצבה (אחוזים)					תחנות בחיים (אחוזים)			
		נכות כללית	שר"מ	גיוס לצה"ל	שירות לאומי	שיקום מקצועי	לימודים אקדמיים	השתלבות בעבודה	נישואין	הורות
סה"כ מספרים אחוזים	1,404	1,248	345	147	138	80	66	399	16	6
1985	28	89	25	10	6	14	5	28	1	0
1986	35	100	20	0	17	6	63	3	0	0
1987	49	96	27	4	8	18	10	53	2	2
1988	69	97	29	10	14	13	9	46	4	0
1989	75	93	25	13	13	17	15	52	1	0
1990	104	91	28	9	12	13	8	51	2	2
1991	121	90	21	11	16	3	6	30	3	2
1992	155	90	23	14	11	7	7	24	1	0
1993	200	86	25	16	13	4	4	23	1	1
1994	249	89	24	13	10	1	2	18	0	0
1995	319	83	24	6	3	0	1	14	0	0

שיעור המתגייסים לצה"ל עולה עם השנים, לצד ירידה בשיעור המתנדבים לשירות לאומי. אחד ההסברים לכך, הוא הפתיחות בצה"ל בשנים האחרונות לילדים עם צרכים מיוחדים, ביטול הפטור הגורף משירות בצה"ל שניתן לכלל הילדים עם אוטיזם בשנת 2008 והשקת מסלולי גיוס ייעודיים לילדים הללו, שבהם השתלבו ילדים שקודם לכן התנדבו לשירות לאומי. הילדים עם אוטיזם שנולדו לפני 1990 ושירתו בצה"ל, עשו זאת ככל הנראה במסלול של התנדבות. ובכל זאת, המספר החציוני של חודשי השירות הצבאי של הנערים הללו היא 24 חודשים, ושל השירות הלאומי - 12 חודשים.

בקרב ילידי 1990-1985, כ-16% בממוצע השתלבו באחת מתוכניות ההכנה לעבודה של אגף השיקום בביטוח הלאומי, חלקם אף עשו זאת במסגרת לימודים אקדמיים. זאת ועוד: כ-55% בממוצע מהילדים עם אוטיזם בשנתונים הללו השתלבו בעבודה בשוק החופשי עם יחסי עובד-מעביד. אין ברשותנו נתון המעיד על היקף המשרה שהועסקו בה, אך אנו יודעים לומר שהם עבדו כ-14 חודשים בממוצע והשתכרו כ-1,500 ש"ח בחודש. הנתון המעניין ביותר הוא ש-90% מן המשתלבים בעבודה עשו זאת ללא רקע אקדמי. מעטים נישאו והביאו ילדים לעולם.

בדקנו גם את גיל ההתחלה החציוני של כל אחת מתחנות החיים הללו (לוח 2). הגיל החציוני של הגיוס לצה"ל או ההתנדבות לשירות לאומי הוא 19. לכאורה אפשר לטעון שהדבר נובע מהתמשכות הלימודים, אך גיל תחילת העבודה מוקדם יותר (כ-18), ללא הבדל מהותי בין בנים ובנות. ייתכן שנערים אלה משתתפים לפני הגיוס בתוכנית המכשירה אותם להתמודד עם המסגרת החדשה, בין היתר גם באמצעות שילובם בעבודה.

הגיל החציוני של ההצטרפות לתוכניות הכנה לעבודה או ללימודים אקדמיים - 20 בקרב הבנים ו-22 ו-19 (בהתאמה) בקרב הבנות - מוקדם בהשוואה לבני גילם ללא האוטיזם, כנראה בשל השירות הצבאי הקצר (אם בכלל). גם גיל הנישואין קטן יותר יחסית לממוצע באוכלוסייה.

השינויים שחלו בשנת 2006 בתנאי הזכאות לגמלה לילד נכה בעילה של אוטיזם, צפויים לשפר בתוך כמה שנים את נתוני ההשתלבות בחברה של ילדים אלו לאחר גיל 18, ושיעור הילדים עם אוטיזם בתפקוד גבוה צפוי רק לעלות.

לוח 2

מקבלי גמלה לילד נכה בגלל אוטיזם שמלאו להם 18, לפי הגיל החציוני בתחילתה של כל תחנה בחיים, 2003-2014

גיל התחלה חציוני	מין	
	בנים	בנות
גיוס לצה"ל	19	19
שירות לאומי	19	19
שיקום מקצועי	20	22
לימודים אקדמיים	20	19
עבודה	18	19
נישואין	20	20
הורות	21	23

כ-55% בממוצע מהילדים עם אוטיזם השתלבו בעבודה בשוק החופשי עם יחסי עובד-מעביד

ה. גמלה למוגבלים בניידות

1. עיקרי החוק

גמלת ניידות מעניקה הטבות לנכים בעלי ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות²⁹. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על-פי הסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

מוגבל בניידות הוא תושב/ת ישראל בן/בת 3-67³⁰, אשר ועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 40% לפחות לצמיתות - לבעלי רשיון נהיגה בתוקף, או מוגבל בשיעור 60% ויותר לצמיתות - למי שאין רשיון נהיגה.

למוגבלים בניידות ניתנות ההטבות האלה:

- **קצבה חודשית** - להשתתפות בהוצאות השימוש ברכב³¹ (לבעלי רכב) או הניידות (לחסרי רכב)³². מי שהמרחק מביתו למקום עבודתו וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאי לתוספת קצבה. לגמלה מלאה זכאי רק מוגבל בניידות המוגדר כמשתכר³³.
- **הלוואה עומדת** - ניתנת לקונה רכב חדש, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב³⁴. סכום ההלוואה יהיה כסכום המיסים החלים על הרכב הקובע (כהגדרתו בחוק) שנקבע לנכה, ובהתאם לרמת מוגבלות בניידות ולא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב הנרכש. ההלוואה מוחזרת למוסד בכפוף לכללים שנקבעו.
- **קרן הלוואות** - מי שהוועדה הרפואית קבעה כי הוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים³⁵, או שהוא מוגבל בניידות בשיעור 90% לפחות, בעל רשיון נהיגה שלומד/עובד/נמצא בתהליך שיקום - זכאי לסיוע ברכישת הרכב הראשון בשיעור 80% מערך הרכב, ללא מיסים³⁶.
- **הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב³⁷** - מי שזקוק ומשתמש בכיסא גלגלים זכאי להלוואה למימון האביזרים המיוחדים הנדרשים לשימוש ברכב, אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים. אם יש ברשותו רכב מתאים - הוא זכאי גם לסיוע ברכישת מתקן הרמה.
- **החזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי** - מוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה בתוקף שהמכון לבטיחות בדרכים קבע כי דרושים לו אביזרים נוספים לצורך הנהיגה, בטיחות הנסיעה והשימוש ברכב, זכאי להחזר הוצאות בעבור אותם אביזרים שהותקנו.

ההטבות הניתנות למוגבל בניידות אינן מופסקות עם הגיעו לגיל 67, אך במצבים שבהם הוא זכאי להשתתפות בהוצאות הניידות מכוח חוקים אחרים, זכאותו להטבות מכוח הסכם הניידות נשללת.

29	כפוף לרשימת הליקויים המופיעה בתוספת א' להסכם הניידות.
30	בהסכם הניידות אין הבחנה בין גברים לנשים.
31	הוצאות בעבור דלק, ביטוח הרכב והאביזרים בו, תיקונים ושירותים ואמצעי מיגון.
32	הקצבה מתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיעור ההתייקרות של הוצאות החזקת רכב.
33	מוגבל בניידות משתכר הוא מי שעובד ומשתכר לפחות 25% מהשכר הממוצע, או שלו 80% מוגבלות בניידות ויותר, או שהוא זכאי לרכב לאביזרים מיוחדים. מוגבל בניידות לא-משתכר זכאי ל-50% מהגמלה המלאה.
34	הלוואה עומדת להחלפת רכב תינתן למוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה רק אם חלפו 42 חודשים ממועד קבלת הלוואה הקודמת; למי שאין רשיון נהיגה - רק אם חלפו 48 חודשים; לבעל רכב לאביזרים מיוחדים - רק אם חלפו 60 חודשים ממועד קבלת הלוואה העומדת הקודמת. אם הרכב נגנב או ניווק כליל בתאונה או שחלה החמרה במצב הרפואי והמכון הרפואי אישר שצריך להחליף את הרכב, אפשר לקבל הלוואה עומדת חדשה.
35	רכב לאביזרים מיוחדים הוא רכב שאפשר להיכנס לתוכו או לנהוג בו תוך ישיבה בכיסא גלגלים.
36	סכומים אלה הופכים למענק בתום 5 שנים.
37	גובה ההלוואה - 95% מערך האביזרים ועלות התקנתם, כולל המיסים החלים עליהם, והיא ניתנת בעבור אביזרים חדשים בלבד.

במקרים שלהלן, המוגבל בניידות אינו זכאי להטבות הנ"ל ועליו לבחור בגמלה אחת: (א) הוא מקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשיעור נמוך מ-100% ולא נקבעו לו 100% מוגבלות בניידות או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים. (ב) ילד המקבל גמלה לילד נכה ולא מלאו לו 3 שנים, או שמלאו לו 3 שנים ולא נקבעה לו מוגבלות בניידות גבוהה מ-80%, או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.

משפחה שבה שני ילדים או יותר, שלכל אחד מהם נקבעו 80% לפחות מוגבלות בניידות או שנקבע כי הם אינם מסוגלים ללכת בכוחות עצמם, והם מתגוררים באותה דירה, עשויה להיות זכאית גם לגמלה לילד נכה וגם להטבות לפי הסכם הניידות, גם אם עדיין לא מלאו לילדים 3 שנים.

2. מקבלי גמלת ניידות

בדצמבר 2014 קיבלו 37,335 איש הטבות גמלה מקבלים גמלה נוספת מענף נכוחות (2 ו-3), ו-2,185 נוספים זכאים לקצבת נכות מענף נפגעי עבודה. אפשר להניח כי שאר הזכאים שאינם מקבלים גמלה נוספת משתכרים שכר גבוה השולל קצבה או שהם נאלצים לוותר על גמלאות אחרות בשל הכפל עם ניידות.

בחינה של ההטבות למוגבלים בניידות במדינות אחרות במערב מלמדת, כי רק במדינות ספורות יש הטבה ייחודית למוגבלים בניידות כפי שיש בישראל. ההסבר העיקרי לכך הוא איכותה הנמוכה של התחבורה הציבורית המונגשת בישראל לעומת מדינות רבות וריבוי האפשרויות בהן: רכבות בינעירוניות ועירוניות, קווי אוטובוסים, ושירותי הסעה - עירוניים, בין-עירוניים וייעודיים. הסבר נוסף הוא שבמרבית המדינות התגמול למוגבלים בניידות כלול במסגרת ההטבות המשולמות לתלויים בזולת (המקבילות לקצבת שר"מ בישראל). בהשוואה למדינות שבהן משולם תגמול נפרד למוגבלים בניידות, ישראל היא המובילה בעולם המערבי במגוון ובהיקף ההטבות המשולמות, בפער ניכר מהיתר - חלק מכך נעוץ, ככל הנראה, בעלות רכישת הרכבים בארץ ובעלות האחזקה שלהם.

כאמור, היקף ההטבות המשולמות למוגבל בניידות תלוי בבעלותו על רכב, בגודל הרכב שנקבע לו (המסווג לפי נפח המנוע) ובמידת עצמאותו (נוהג בעצמו או לא). כ-80% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-35% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1300 סמ"ק) (לוח 12). כ-71%

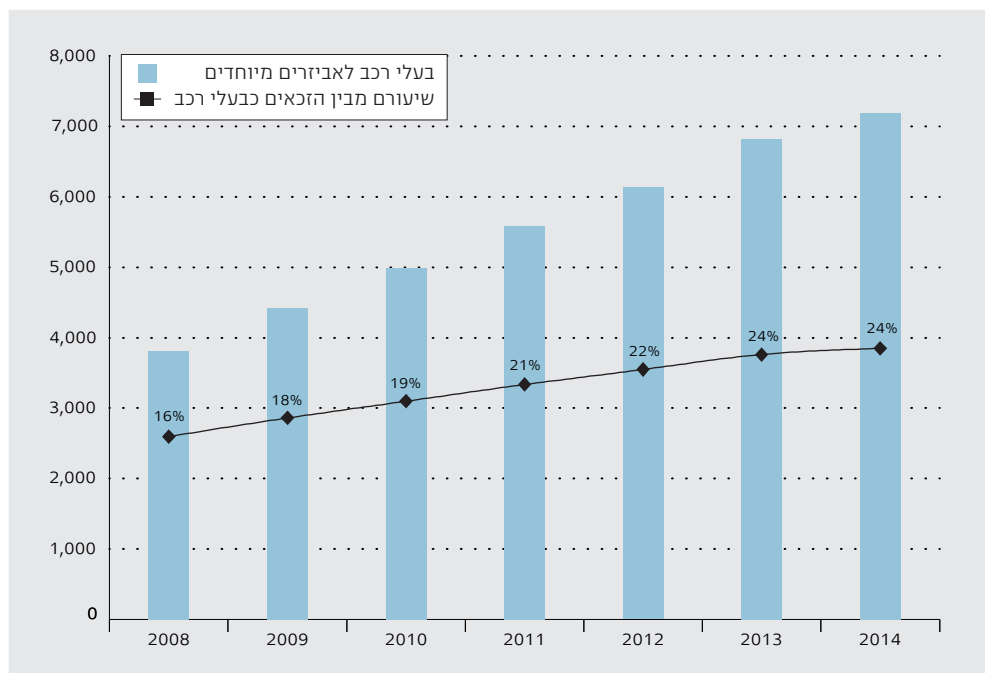
לוח 12

מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה, בעלות על רכב וגודל הרכב (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נהיגה (אחוזים)		סך הכל		נפח מנוע	בעלות על רכב
לא נוהג	נוהג בעצמו	אחוזים	מספרים מוחלטים		
16,227	21,108		37,335	מספרים מוחלטים	סך הכל
43.5	56.5	100		אחוזים	
20.8	79.2	100	10,554	1300	בעלי רכב
12.4	87.6	100	10,103	1800	
20.1	79.9	100	1,740	2000	
2.0	98.0	100	306	2500	
69.4	30.6	100	7,190	ואן	
100	.	100	7,442		חסרי רכב

תרשים 5

בעלי רכב לאביזרים מיוחדים ושיעורם בכלל בעלי הרכב, 2008–2014



מהמוגבלים בניידות שבבעלותם רכב נוהגים בעצמם. חריגים הם בעלי רכבי הוואן, שמרביתם דווקא לא נוהגים בעצמם ברכב - תוצאה של מצבם הרפואי הקשה והתלות שלהם בכיסא גלגלים.

בשנים האחרונות קטן שיעור המוגבלים שבבעלותם רכב פרטי וגדל שיעורם של המחזיקים ברכב לאביזרים מיוחדים, בין היתר בגלל היקף ההטבות לבעלי רכב כזה (תרשים 5). עובדה זו מגדילה כמובן את ההוצאה הציבורית על ביטוח הניידות.

למידת התלות של המוגבל בניידות בכיסא גלגלים השפעה מכרעת על שיעור המוגבלות שלו ועל גודל הרכב שנקבע לו. כ-92% מהמרותקים לכיסא גלגלים, גברים ונשים, ועוד כ-50% מהזקוקים ומשתמשים בכיסא, הם בעלי שיעור מוגבלות גבוה מ-90%. עוד בולט השיעור הגבוה של גברים שזכאים לגמלה (לוח 13).

כשליש ממקבלי הגמלה אינם בגיל העבודה: כ-12% מהם ילדים וכ-20% קשישים (לוח 14). רוב המוגבלים בניידות סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות (67%). ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשותקים גבוה יותר ושיעור הסובלים מליקויים אחרים נמוך יותר, זאת משום שמבוגרים סובלים גם ממוגבלויות המחמירות עם הגיל בעוד שמרבית הילדים סובלים ממומים מולדים.

כשליש ממקבלי הגמלה אינם בגיל העבודה: כ-12% מהם ילדים וכ-20% קשישים

גמלת הניידות מיועדת בין היתר לאפשר למקבליה לקיים אורח חיים רגיל, כולל השתלבות בתעסוקה. לכן נקבע כי מי שהמרחק מבתים למקום עבודתם וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאים לתוספת קצבה כפיצוי על ההוצאה הנוספת לדלק. למרות זאת, רק כ-17% ממקבלי הגמלה עובדים, מרביתם בסמוך למקום מגוריהם (ל-18% מהעובדים משולמת תוספת קצבה בשל המרחק בין מקום מגוריהם למקום עבודתם).

לוח 13

**מקבלי קצבת ניידות לפי אחוז המוגבלות, מין ותלות בכיסא גלגלים
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014**

מין	תלות בכיסא גלגלים	סך הכל		מוגבלות (אחוזים)						
		מספרים מוחלטים	אחוזים	100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40	
סך הכל	מספרים מוחלטים	37,335		12,981	9,857	4,301	3,236	3,496	3,464	
	אחוזים		100	35	26	12	9	9	9	
גברים	סך הכל	23,084	100	32	26	12	9	10	11	
	מרותקים	4,319	100	91	8	0	0	0	0	
	זקוקים ומשתמשים	5,502	100	49	36	6	6	2	2	
	ללא כיסא גלגלים	13,263	100	7	28	18	13	16	18	
	סך הכל	14,251	100	39	27	11	8	9	6	
	מרותקות	3,145	100	92	7	0	0	0	0	
	זקוקות ומשתמשות	4,070	100	50	35	6	6	2	1	
נשים	ללא כיסא גלגלים	7,036	100	8	31	19	13	16	12	

לוח 14

מקבלי קצבת ניידות לפי גיל וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	סך הכל		גיל (אחוזים)						
	מספרים מוחלטים	אחוזים	67 ויותר	66-60	59-50	49-40	39-30	29-18	17-3
סך הכל	37,335		6,883	8,095	6,782	4,149	3,462	3,419	4,545
אחוזים		100	100	100	100	100	100	100	100
שיתוקים	25,135	67	47	61	62	67	76	87	96
הגבלת תנועת המפרקים	4,902	13	21	17	15	13	10	5	1
אי ספיקה בעורקים	1,897	5	12	8	5	2	0	0	.
קטיעות	1,603	4	6	4	6	6	4	2	1
נקיעות	1,303	3	4	3	5	6	4	2	1
מפרקים מדומים	1,045	3	5	3	3	3	2	1	0
קשיונות	926	2	5	2	3	3	2	1	0
אחר	340	1	0	0	1	1	2	3	1

1. פיצוי לנפגעי גזת

1. עיקרי החוק

גזת (Tinea Capitis) היא מחלת עור פטרייתית אשר גורמת לרוב לכתמים וגירויים בעור. כיום נעשה שימוש בגלולות או במשחות לטיפול במחלה, אך עד 1959 לא היה לה טיפול תרופתי יעיל ונעשה שימוש בהקרנות רנטגן, שתופעות הלוואי שלהן התבררו כחמורות.

בשנת 1994 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי גזות, שנועד לפצות את מי שקיבלו הקרנות לטיפול במחלת הגזות בתקופה שבין 1.1.1946 ל-31.12.1960, על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או ההסתדרות הרפואית הדסה. הפיצויים ממומנים מאוצר המדינה ומשולמים בידי המוסד לביטוח לאומי.

על-פי החוק, זכאי לגמלה תושב ישראל שחלה בגזות ושוועדת מומחים קבעה שבעקבות הטיפול בהקרנה הוא סובל ממחלת הסרטן לסוגיה באזור הראש והצוואר או מגידולים שפירים במוח או מסרטן הדם, או שהוא סובל מחוסר בשיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת, וששיעור נכותו הרפואית היא 5% ויותר. הזכאות במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות אינה גורעת מזכויותיהם של הזכאים לגמלאות אחרות מביטוח לאומי ואינה תלויה בגילם.

אלה התשלומים הניתנים לנפגעי גזות (הסכומים נכונים ל-2014):

- **קצבה חודשית:** חולה עם 40% נכות רפואית ויותר זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע (על-פי חוק הביטוח הלאומי) מוכפל באחוזי הנכות הרפואית. סכום הקצבה בדרגת נכות 100% - 2,272 ש"ח.
- **פיצוי חד פעמי:** חולה עם 75% נכות רפואית ויותר זכאי לפיצוי בסכום של 187,518 ש"ח; חולה עם 40%-74% נכות רפואית זכאי למחצית הסכום - 93,759 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** חולה עם 5%-39% נכות רפואית זכאי למענק חד-פעמי, המחושב כאחוז מסכום הקצבה המלאה (בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפל ב-70.
- **מענק לשאירים:** בן זוג של חולה שיש עימו ילד זכאי למענק בגובה 36 קצבאות חודשיות מלאות - 81,792 ש"ח; בן זוג של חולה שאין עימו ילד או ילדו של חולה זכאים לקבל 60% מסכום הפיצויים המלא לשאירים - 49,075 ש"ח.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי גזות

בסוף שנת 2014 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות ל-4,394 (לוח 15). 242 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה ב-2014. גילם הממוצע של הזכאים (69.1) גבוה למדי בשל תקופות הזכאות, הקבועות בחוק. בניגוד למרבית הגמלאות שמשלם ענף נכות, רוב מקבלי קצבה זו (כ-61%) הם נשים, כנראה בשל תוחלת החיים הארוכה הממוצעת שלהן בהשוואה לגברים. מרבית מקבלי הקצבה סובלים מפגימות בעור (כ-62%), ושיעור נכותם נמוך, וכ-16% סובלים מליקוי פנימי, ולהם שיעור הנכות גבוה (בדרך כלל אלה החולים הקשים בסרטן) (לוח 16). מלבד ההבדלים באחוזי הנכות המוגדרים בספר הליקויים, יש ככל הנראה הבדלים בין חולים אלה גם בתוחלת החיים.

בסוף שנת 2014 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות ל-4,394

לוח 15

נפגעי גזות המקבלים קצבה חודשית, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	סך הכל	גיל (אחוזים)			
		70 ויותר	69-65	64-60	59-50
סך הכל	4,394	1,718	1,492	1,029	155
מספרים אחוזים	100	100	100	100	100
גברים	39	43	39	34	38
נשים	61	57	61	66	62

לוח 16

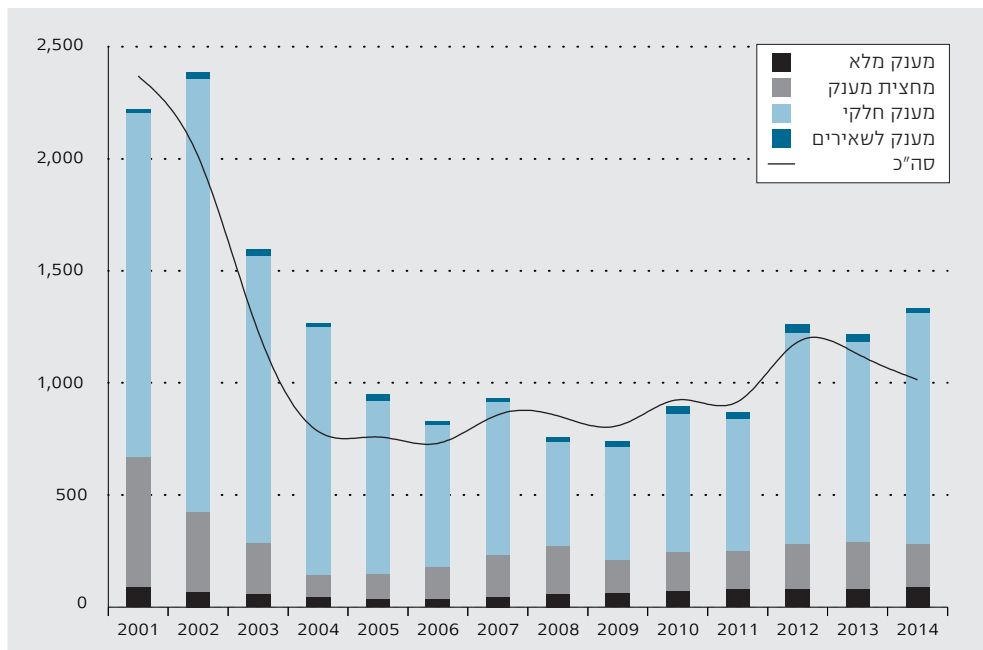
נפגעי גזזת המקבלים קצבה חודשית, לפי אחוז הנכות הרפואית והליקוי המזכה³⁸ (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית (אחוזים)				סך הכל		הליקוי המזכה
100-80	79-60	59-50	49-40	מספרים מוחלטים	אחוזים	
609	1,034	917	1,834	4,394		סך הכל מספרים אחוזים
100	100	100	100	100		
18	38	50	52	44	1,920	פגימות בעור
1	6	14	33	18	803	זלקות ופגימות בעור התקרחות
32	17	8	1	10	446	פנימי בלוטות הלימפה
4	6	7	6	6	262	פנימי-אחר
42	32	19	8	21	922	ניירולוגי
3	1	1	0	1	41	אחר

בתרשים 6 מוצגות התפלגות תשלומי הפיצויים לנפגעי גזזת ומספר מקבלי הפיצויים. התשלומים בתרשים נזקפים לשנה בה שולמו, אך מי שאושרו לו שיעורי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר תביעה חוזרת, נספר כזכאי לפיצויים במועד החדש. משנת 2002, לאחר הבשלת החוק, מספר מקבלי הפיצויים או המענקים בשל הגזזת הלך וקטן עד שנת 2011, אך בשנתיים האחרונות מספרם שוב הולך וגדל -

תרשים 6

מקבלי המענקים לנפגעי גזזת וסך התשלומים, 2001-2014



38 חשוב לציין כי הליקוי המזכה הוא לא בהכרח הליקוי הדומיננטי. לדוגמה, לכ-29% ממקבלי הקצבה ליקוי דומיננטי נפשי, שאינו בא לידי ביטוי כלל בלוח 16.

ייתכן שבעקבות הרחבת הפעילות למיצוי זכויות. השיעור הנמוך של מקבלי הקצבה בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים בא לידי ביטוח גם בשיעור הנמוך של מקבלי הפיצוי המלא.

ז. פיצוי לנפגעי פוליו

1. עיקרי החוק

מחלת הפוליו (Poliomyelitis) פוגעת בתאי העצב התנועתיים שבחוט השדרה, ועקב כך נפגעים סיבי העצבים והשרירים. כמחצית מן החולים מחלימים לחלוטין מהנגיף וכמחצית סובלים ממוגבלויות בדרגה משתנה. חוק הפיצויים לנפגעי פוליו התקבל בכנסת בשנת 2007. לפי החוק, זכאי לפיצוי מי שחלה בנגיף הפוליו בשטח מדינת ישראל או שעבר טיפול רפואי בשטחה עד סוף שנת 1969³⁹, ורופא מוסמך מטעם הביטוח הלאומי קבע כי הוא סובל מנכות רפואית או ממוגבלות בניידות שנגרמו מהמחלה או מהחמרה בה לאחר מכן (תסמונת פוסט-פוליו⁴⁰). פיצוי זה ממומן מאוצר המדינה ונועד לבטא את מחויבותה של המדינה לנפגעים.

אלה התשלומים הניתנים לנפגעי פוליו (הסכומים נכונים ל-2014):

- **קצבה חודשית:** מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות רפואית. קצבה מלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע (כהגדרתו בחוק) - 4,545 ש"ח.
- **פיצוי חד-פעמי:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית לצמיתות - עד 74% פיצוי בסכום 60,465 ש"ח; ל-75%-94 אחוזי נכות רפואית - 120,933 ש"ח; יותר מ-95% - 145,119 ש"ח.
- **מענק מחליף לקצבה:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית בשיעור הנמוך מ-20%, זכאי למענק במקום קצבה, המשולם באופן יחסי לאחוזי הנכות (מתוך הקצבה החודשית המלאה) ומוכפל ב-70. נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים ומכשירים רפואיים הנדרשים לנפגעי הפוליו לניהול שגרת חיים תקינה ושאינם נכללים בסל הבריאות. חשוב לציין כי הזכאות לפיצוי במסגרת חוק הפוליו אינה גורעת מהזכויות בתחומי ביטוח אחרים בביטוח לאומי.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי פוליו

בדצמבר 2014 הגיע מספר מקבלי הקצבה ל-4,251 - כמעט ללא שינוי בהשוואה לשנת 2013; כ-55% מהם גברים והיתר נשים. היציבות במספר המקבלים באה לידי ביטוי גם במספר האנשים שקיבלו את הקצבה לראשונה - 84 בלבד. 74% מן המקבלים מקבלים גמלה אחת נוספת לפחות מענף נכות (לוח 3). מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה, לפני שנכנס לשימוש החיסון נגד פוליו ב-1961. עם זאת, ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו לאחר מכן, כנראה בילדים או בוגרים שלא חוסנו (לוח 17). ממצא זה יכול להסביר את גילם הממוצע המבוגר יחסית של מקבלי הקצבה - 62.7. היתר הם בעיקר אנשים שחלו מחוץ לגבולות המדינה וטופלו בארץ או מי שסובלים מהתפרצות מאוחרת של המחלה, בהם גם כאלה שחלו כיוון שלא חוסנו.

כ-50% ממקבלי הקצבה סובלים מתסמונת פוסט-פוליו - תסמונת העלולה להתפרץ עד 45 שנה לאחר ההידבקות בנגיף. עוד רואים כי יש קשר בין סוג הליקוי לחומרתו: שיעורם של בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים הסובלים מהפרעות בעצבים הקרניאליים (עצבי הגולגולת) ותסמונת פוסט-פוליו, גבוה לעומת שיעור הסובלים משיתוקים בגפיים ופגימות בעצמות.

בדצמבר 2014 הגיע מספר מקבלי הקצבה ל-4,251 - כמעט ללא שינוי בהשוואה לשנת 2013

39 עד פברואר 2012, רק מי שחלה בשטח מדינת ישראל היה זכאי לפיצוי.

40 תסמונת פוסט-פוליו נגרמת כתוצאה משחיקת תאי העצב ומאופיינת בירידה בפעילות השרירים המלווה בחולשה וכאבים.

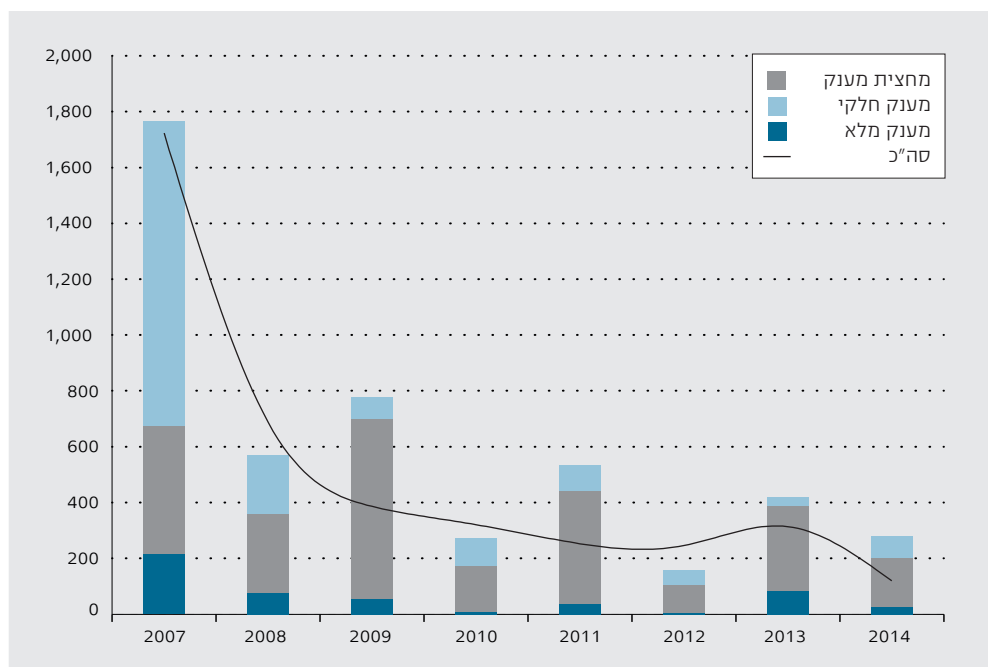
לוח 17

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי מין ומועד הופעת המחלה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין (אחוזים)		סך הכל		מועד הופעת המחלה	
נשים	גברים	אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים	סך הכל
1,888	2,363		4,251		
100	100	100			
11	10	10	442	לפני הקמת המדינה	
76	72	74	3,132	1959-1948	
8	11	9	399	1969-1960	
3	4	4	161	1979-1970	
3	3	3	117	עד היום	

תרשים 7

מקבלי המענקים לנפגעי פוליו וסך התשלומים, 2014-2007



מאז נכנס החוק לתוקף, סך התשלומים למענקים קטן מדי שנה. עם זאת, יש תנודות במספר המקבלים בין השנים, מאחר שמי שנקבעו להם אחוזי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר שהגישו תביעה חוזרת, נמנו כזכאים לפיצויים במועד הזכאות המחודשת. ראוי לציון הפער בין שיעור נפגעי הפוליו המקבלים גם קצבה חודשית וגם מענק חד פעמי (כ-90% מכלל המקבלים) לבין שיעור נפגעי הגזות המקבלים את שני התשלומים (כ-23% מכלל הנפגעים) - כנראה בגלל תנאי הזכאות הנדיבים יותר על-פי חוק הפוליו.

לוח 18

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז הנכות הרפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית (אחוזים)						סך הכל		ליקוי מזכה
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20	מספרים מוחלטים	אחוזים	
993	1,348	176	294	479	961	4,251		סך הכל מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	100	100		
32	12	15	15	13	11	17	722	הפרעות בעצבים הקרניאליים
2	5	38	48	27	65	25	1,044	שיתוק בעצבי הגפיים
6	5	8	11	8	16	9	365	מחלות ופגיונות בעצמות
60	78	39	26	53	8	50	2,120	פוסט-פוליו

ח. תשלומים

בשנת 2014 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-13 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 6% לעומת הסכום ששולם ב-2013. עיקר הגידול מוסבר ברפורמה במבחני הזכאות לקצבת שר"מ. התפלגות ההוצאה בענף לפי סוג התשלום מראה כי משקלם היחסי של התשלומים לגמלאות הנכות והשיקום הוסיף לרדת גם ב-2014 והגיע לכ-67% מההוצאה בענף (לוח 19). הסיבה העיקרית לכך היא הגידול היחסי בהיקף התשלומים לגמלאות האחרות - שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות. סך התשלומים לנפגעי גזת היה ב-2014 כ-155 מיליון ש"ח ולנפגעי פוליו כ-235 מיליון ש"ח.

בשנת 2014 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-13 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 6% לעומת הסכום ששולם ב-2013

לוח 19

תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2010-2014

שנה	סך הכל	נכות ושיקום	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
2010	100	70.6	9.3	7.8	11.6
2011	100	69.3	9.9	8.5	11.6
2012	100	67.8	10.3	9.2	12.0
2013	100	66.8	10.8	9.9	11.6
2014	100	66.1	11.3	10.4	11.3

אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות בכלל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי גדל בהשוואה ל-2013 והוא 18.7%, בדומה לשיעורו בשנים קודם לכן (לוח 20).

ככלל, ב-2014 נמשכה מגמת השחיקה של קצבאות הנכות (נכות כללית, שר"מ וילד נכה) בהשוואה לשכר הממוצע במשק - תוצאה של ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה לגידול בשכר.

גובה קצבת הנכות הממוצעת (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) מושפע ממשנתנים רבים: (א) שיעור הזכאים לגמלה מלאה; (ב) שיעור הזכאים לתוספת בעבור התלויים בהם; (ג) שיעור הזכאים שיש להם הכנסות מעבודה או הכנסות שלא מעבודה; (ד) שיעור המקבלים קצבת עידוד. ב-2014 הקצבה הממוצעת היתה 2,867 ש"ח לחודש - שהם 31.5% מהשכר הממוצע

ב-2014 הקצבה הממוצעת היתה 2,867 ש"ח לחודש - שהם 31.5% מהשכר הממוצע

לוח 20

תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2010-2014

שנה	תשלומי ענף נכות כללית	
	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	במיליוני ש"ח (מחירי 2014)
2010	5.0	11,144,634
2011	0.7	11,225,382
2012	5.9	11,890,840
2013	3.2	12,309,113
2014	5.9	13,037,774

לוח 21

קצבת נכות חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,658	2,833	32.2
2011	2,710	2,792	31.6
2012	2,774	2,810	31.5
2013	2,807	2,793	31.5
2014	2,867	2,867	31.3

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2014 2,467 ש"ח

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2014 2,467 ש"ח (לוח 22). הירידה בגובה הקצבה הממוצעת היא בין היתר תוצאה של שיעור הזכאים החדשים לקצבה ברמה הנמוכה.

גובה הגמלה הממוצעת לילד נכה (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) מושפע משלושה שינויים שהתרחשו בשנים האחרונות: (א) האחדה של התוספת ללימודים ולדמי מחיה, בעקבות המלצות ועדת אור-נוי, ותשלום תוספת לימודים לכלל מקבלי הגמלה¹; (ב) הגידול במקבלי הקצבה התלויים

לוח 22

קצבת שר"מ חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,324	2,478	28.2
2011	2,383	2,455	27.8
2012	2,449	2,481	27.8
2013	2,482	2,470	27.8
2014	2,467	2,467	26.9

לחלוטין בזולת; (ג) הגידול המאסיבי במקבלי הקצבה הזקוקים להשגחה. בשנת 2014 גובה הגמלה הממוצעת היה 2,414, שהם 26.4% מהשכר הממוצע - ירידה ריאלית של 0.5% לעומת 2013 (לוח 23).

ב-2014 היתה קצבת הניידות הממוצעת 2,137 ש"ח בחודש, שהם 23.3% מהשכר הממוצע - עלייה ריאלית של כ-0.8% לעומת 2013 (לוח 24). גידול זה נובע ברובו מהעלייה בשיעור הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים.

בדצמבר 2014 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזת היתה 1,285 ש"ח - גידול של 3.6% בהשוואה ל-2013, ולנפגעי פוליו 3,155 ש"ח בחודש - גידול ריאלי של 3.3%.

ב-2014 היתה קצבת הניידות הממוצעת 2,137 ש"ח בחודש, שהם 23.3% מהשכר הממוצע

לוח 23

גמלה לילד נכה חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,207	2,352	26.8
2011	2,266	2,334	26.5
2012	2,414	2,445	27.4
2013	2,439	2,427	27.4
2014	2,414	2,414	26.4

לוח 24

קצבת ניידות חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	1,828	1,948	22.2
2011	1,939	1,997	22.7
2012	2,036	2,063	23.1
2013	2,137	2,126	23.1
2014	2,143	2,143	23.4