

## פרק 5

### מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

#### זיקנה ושאימים

(גבריאלה היילבורן,  
רמסיס גרא)

#### סיעוד

(רמסיס גרא)

#### ילדים

(מיכל טל)

#### אמהות

(אסתר טולידנו)

#### נכות כללית

(רבקה פריאור,  
שנטל ורנט)

#### נפגעי עבודה

(רבקה פריאור,  
שולי בר)

#### נפגעי פעולות איבה

(רבקה פריאור,  
שולי בר)

#### שיקום

(לאה ענבר)

#### אבטלה

(אסתר טולידנו,  
גדעון מאור-שביט)

## 5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

### 5.1.1 כללי

במסגרת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הונהגה רפורמה מרחיקת לכת במערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה – קצבות הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה. מעבר לדחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה, החקיקה החדשה הנוגעת לקצבות הביטוח הלאומי תוביל לשחיקה מתמדת ברמת ההכנסה של הקשישים לאחר הפרישה מעבודה. במסגרת פרק זה נציג בתמצית את המצב ששרר עד לראשית 2002 ואת השינויים המבניים שהונהגו במערכת בשנים 2002-2003, ושלחם השפעות ארוכות טווח על האוכלוסייה הקשישה ועל היקף ההוצאה בעבור קצבאות לאוכלוסייה זו. אומדנים להשפעות אלה מוצגים בפרק המבוא לסקירה זו.

קצבות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל. קצבת הזיקנה מבטיחה הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים, וקצבת השאיירים מבטיחה הכנסה בסיסית לשאייריו של מבוטח לאחר פטירתם.

**קצבת הזיקנה** משולמת לכל מבוטח, באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות, מגיל 65 באשה ו-70 בגבר. לבנות 60-65 ולבני 65-70 משולמת הקצבה רק אם עמדו במבחן הכנסות (מעבודה ומהון). נשים עקרות בית, שאינן מבוטחות כעובדות, זכאיות לקצבה מגיל 65. לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים בביטוח זיקנה ושאיירים. התוספת לכל שנת ביטוח מעבר ל-10 השנים הראשונות שיעורה 2% מהקצבה, ושיעורה המצטבר אינו עולה על 50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לגיל שבין 60-65 שנה באשה ו-65-70 בגבר, עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה, עד לשיעור מרבי של 25%.

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

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

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

זכאים לגמלה זו בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל 60, ולכן אינן מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיים המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק.

שינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2002-2003 בתנאי הזכאות לקצבות זיקנה ושאיירים מפורטות בהרחבה במבוא לסקירה, ולפיכך במסגרת פרק זה נציג את עיקרם בלבד:

\* בשנים 2002-2003 לא עודכנו קצבות הזיקנה והשאיירים, במסגרת אי-עדכון כלל קצבות המוסד לביטוח לאומי הצמודות לשכר. עם ביטול הצמדת הגמלאות לשינויים החלים בשכר הממוצע, ייקבעו שיעורי קצבות זיקנה ושאיירים כאחוזים מ"סכום בסיסי", אשר יעודכן לפי עליית המחירים בלבד. בניגוד לקצבות אחרות של המוסד,

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

הגמלאות המשולמות בענף זיקנה ושאיירים אמור היו אמורות להתעדכן החל ב-2004 ולא ב-2006. ואולם, לאור ירידת המחירים ב-2003 לא חל שינוי ב-2004 ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים.

\* קצבת הזיקנה ששולמה למי שעבר מקצבת נכות לקצבת זקנה היתה כגובה קצבת הנכות האחרונה ששולמה. קצבה זו לא עודכנה עד אשר גובה קצבת הזקנה הגיע לגובה קצבה זו.

מינואר 2002 זכאי מי שעובר מקצבת נכות לקצבת זיקנה לקצבה בגובה קצבת הנכות, והיא תעודכן תמיד בשיעורי עדכון קצבת הנכות הכללית. כמו כן הוא יוסיף לקבל את ה"קצבה החודשית הנוספת" הניתנת למי שדרגת אי-הכושר שלו היא לפחות 75% ודרגת הנכות הרפואית היא 50% לפחות.

נוסף על כך, בוטל התנאי שלפיו אשה הזכאית לקצבת נכות כללית תהיה זכאית לקצבת זקנה רק אם קיבלה קצבת נכות 12 חודשים לפחות בתכוף לגיל זיקנה.

\* החל בינואר 2003 אלמנות עם ילדים מעל גיל שנתיים המקבלות קצבת שאירים עם השלמת הכנסה חייבות במבחן תעסוקה (התייצבות בשירות התעסוקה כדי למצוא עבודה). עד למועד זה אלמנות אלו היו פטורות ממבחן תעסוקה ללא קשר לגיל ילדיהן.

\* בינואר 2004 נכנס לתוקף חוק גיל פרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים. גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-70 מותנית במבחן הכנסה מעבודה. גיל הזכאות לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: קודם ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות לקצבה ללא מבחן הכנסות הועלה ל-70 בהדרגה, ולפיכך הזכאות בגילאים 64-70 מותנית במבחן הכנסות מעבודה. תיבה 5.1 א' מציגה את עיקרי החקיקה, על רקע השוואה בינלאומית בנוגע לדחיית גיל הפרישה.

### תיבה 5.1א' העלאת גיל הפרישה

בחוק גיל הפרישה התשס"ד-2004 החליטה הממשלה לאמץ את דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה (ועדת נתניהו, 2000). הוועדה המליצה על האחדת גיל הפרישה המזכה לקצבת זיקנה של גברים ונשים, והעלאתו בהדרגה מ-65 ל-67 אצל גברים ומ-60 ל-67 אצל נשים. יישום השינוי יעשה בקצב של העלאה בשנה מדי שלוש שנים. גיל הזכאות המוחלט גם ישווה לגברים ונשים – 70 שנה – וגיל הזכאות המותנה יועלה ל-67-69. הוועדה המליצה גם על הקמת ועדת מעקב שתבדוק אם במהלך החלת השינוי יחולו שיפורים במצב הנשים בשוק העבודה מבחינת שיעורי תעסוקה ופערי שכר בינן לבין הגברים. בחוק גיל הפרישה התשס"ד-2004 נקבע להעלות בהדרגה מחדש יולי 2004 את גיל הפרישה המזכה לקצבת זיקנה ל-67 לגברים ול-62 בשלב ראשון לנשים (להלן "גיל הפרישה"). הגיל המוחלט גם יועלה באופן מדורג ל-70 לנשים. לפיכך, עקרת בית תהיה זכאית לקצבת זקנה בזכות עצמה רק בגיל 70. בחוק נקבע ששר האוצר יקים ועדה ציבורית לבחינת המשך העלאת גיל הפרישה לנשים, לאחר תום ההעלאה הראשונה, ל-64 בשלב נוסף שיתחיל בשנת 2012. למעשה, בחוק נקבעה תקופת הפסקה של שלוש שנים שבמהלכן תבדוק ועדה ציבורית אם להוסיף ולהעלות את גיל הפרישה לנשים. מנוסח החוק משתמע שכל עוד ועדת הכספים של הכנסת אינה מאשרת המלצה של שר האוצר השונה מהמתוכנן, גיל הפרישה לנשים יועלה כמתוכנן ל-64 בתהליך מדורג. בחוק גם בוטלה המגבלה על תוספת דחיית הפרישה המרבית שהיא 25% כיום. העלאת גיל הפרישה גם תותאם לגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי. קצבאות כמו קצבת שאירים מלאה, קצבת נכות, קצבת שירותים מיוחדים, קצבת נידות, קצבה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה ישולמו עד גיל הפרישה, וגמלת הסיעוד תידחה עד לגיל הפרישה.

על פי נוסח חוק גיל הפרישה התשס"ד-2004, מחדש יולי 2004 יועלה גיל הפרישה ב-4 חודשים בכל שנה, אך גיל פרישה זה אינו חל בצורה אחידה על שנתון לידה מלא, כלומר על כל הנולדים באותה השנה. על חלק מהנולדים חל גיל פרישה אחד ועל השאר גיל פרישה אחר שהוא גדול ממנו בארבעה חודשים (לוח מס' 1). למעשה, חלק מהנולדים באותה השנה יקבל את הקצבה בדחייה של מספר החודשים שבו גיל הפרישה הועלה, והשאר יקבלו את הקצבה בדחייה של ארבעה חודשים נוספים.

**לוח מס' 1: מסלול העלאת גיל הפרישה לגברים ונשים**

שנה	נשים		גברים	
	גיל הפרישה	חודש לידה	גיל הפרישה	חודש לידה
2004	60 ו-4 חודשים	יולי עד אוגוסט 1944	65 ו-4 חודשים	יולי עד אוגוסט 1939
2005	60 ו-8 חודשים	ספט' 1944 עד אפריל 1945	65 ו-8 חודשים	ספט' 1939 עד אפריל 1940
2006	61	מאי עד דצמבר 1945	66	מאי עד דצמבר 1940
2007	61 ו-4 חודשים	ינואר עד אוגוסט 1946	66 ו-4 חודשים	ינואר עד אוגוסט 1941
2008	61 ו-8 חודשים	ספט' 1946 עד אפריל 1947	66 ו-8 חודשים	ספט' 1941 עד אפריל 1942
2011-2009	62	מאי 1947 עד דצמבר 1949	67	מאי 1942 ואילך
2012	62 ו-4 חודשים	ינואר עד אוגוסט 1950		
2013	62 ו-8 חודשים	ספטמבר 1950 עד אפריל 1951		
2014	63	מאי עד דצמבר 1951		
2015	63 ו-4 חודשים	ינואר עד אוגוסט 1952		
2016		ספטמבר 1952 עד אפריל 1953		
2017		מאי 1953 ואילך		

עמדת המוסד לביטוח לאומי היתה שגיל הפרישה יועלה בכל שנה בארבעה חודשים, אך הוא יחול על שנתון לידה מלא. כך למשל, ילידות 1945 מגיעות לגיל 60 בשנת 2005. גיל הפרישה לנשים שנולדו בחודשים ינואר עד אפריל 1945, בהתאם לנוסח החוק, יהיה 60 ו-8 חודשים, ולאילו שנולדו בחודשים מאי עד דצמבר 1945 יהיה 61. לפי עמדת המוסד לביטוח לאומי גיל הפרישה לכל הנשים שנולדו ב-1945 יהיה 60 ו-8 חודשים. תרשים \_\_\_ מתאר בצורה גרפית את מסלול העלאת גיל הפרישה לנשים לפי חוק גיל הפרישה ולפי עמדת המוסד לביטוח לאומי. לשם השוואה, נציין שעל פי מסלול העלאת גיל הפרישה בארצות הברית, למשל, גיל הפרישה חל על שנתון לידה מלא (לוח מס' 2). הממשל האמריקאי גם החליט על תקופת הפסקה של 11 שנים, במהלך תהליך ההעלאה, שאחריה התהליך יימשך ויושלם במלואו. לעומת זאת, על פי מסלול העלאת גיל הפרישה

באוסטרליה, גיל הפרישה אינו חל על שנתון לידה מלא ואין תקופת הפסקה במהלך תהליך ההעלאה.

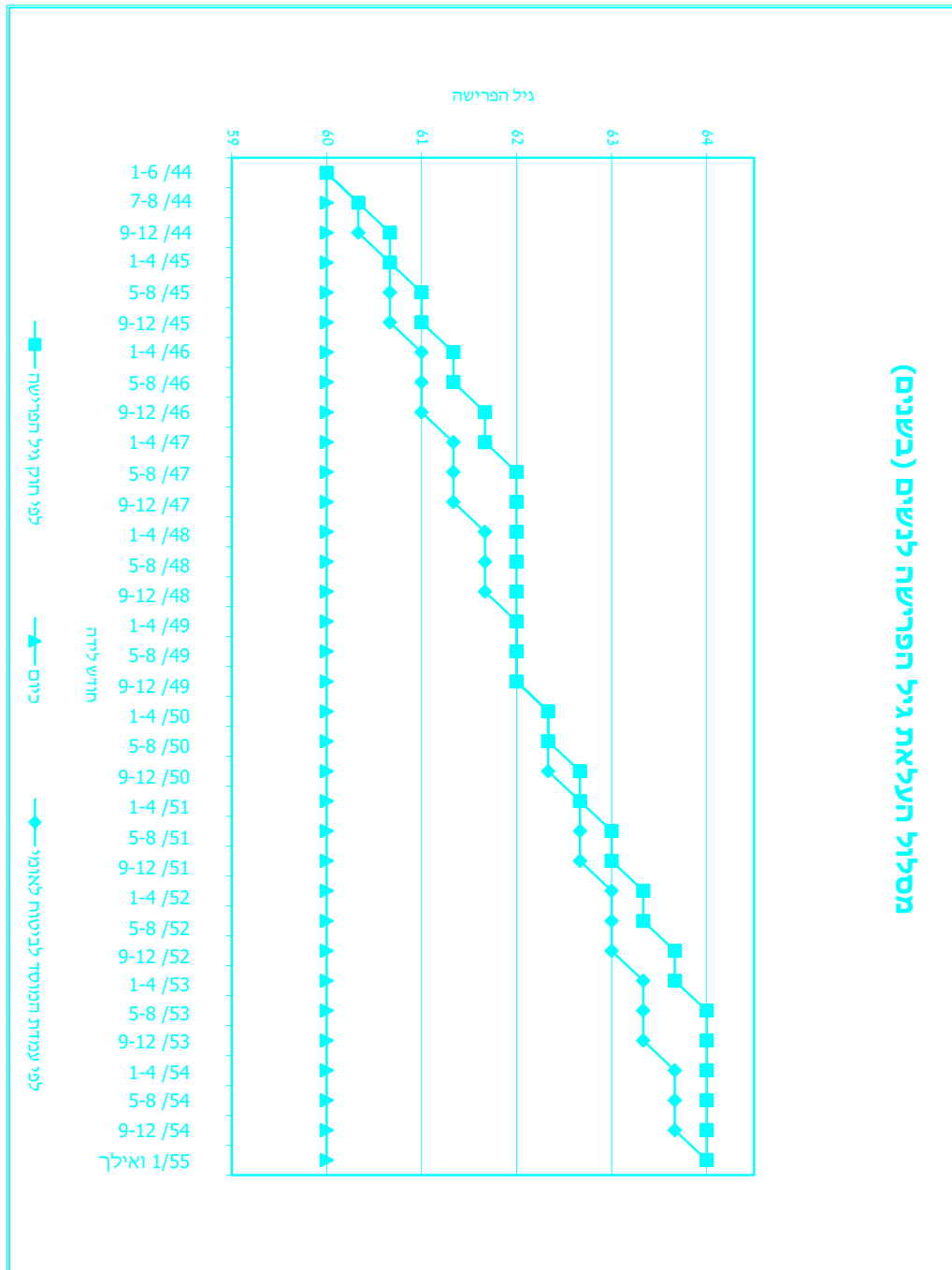
#### לוח מס' 2: מסלול העלאת גיל הפרישה לגברים ונשים בארצות הברית

שנה	גיל הפרישה	שנת לידה	שנה	גיל הפרישה	שנת לידה
2020	66 ו-2 חודשים	1955	2003	65 ו-2 חודשים	1938
2021	66 ו-4 חודשים	1956	2004	65 ו-4 חודשים	1939
2022	66 ו-6 חודשים	1957	2005	65 ו-6 חודשים	1940
2023	66 ו-8 חודשים	1958	5006	65 ו-8 חודשים	1941
2024	66 ו-10 חודשים	1959	2007	65 ו-10 חודשים	1942
2025	67	1960 ואילך	2019-2008	66	1954-1943

בשני המקרים, על פי חוק גיל הפרישה התשס"ד-2004 ועל פי עמדת המוסד לביטוח לאומי, העלאת גיל הפרישה לגברים ונשים (שלב ראשון) תסתיים ב-2009, והשלב הנוסף לנשים ב-2017, אלא שעל פי החוק ב-2018 התהליך כולו ימוצה במלואו, ועל פי עמדת המוסד לביטוח הלאומי התהליך כולו ימוצה ב-2021. בד בבד, גם העלאת גיל הזכאות המוחלט לנשים תסתיים ב-2020, אלא שעל פי החוק ב-2021 התהליך ימוצה במלואו, ועל פי עמדת המוסד לביטוח התהליך ימוצה ב-2025. בסוף התהליך הגיל המותנה יהיה 67-69 לגברים ו-64-69 לנשים (לעומת 65-69 לגברים ו-60-64 לנשים, כנהוג היום).

מדינות רבות הקדימו את ישראל בהתמודדות עם הבעיות במערכות הפנסיה שלהן על רבדיה השונים והעלו את גיל הפרישה<sup>1</sup>. הבעיות הללו משותפות גם לישראל והן נבעו מהשינויים הדמוגרפיים וההתפתחויות הקשורות לדפוסי ההשתתפות בשוק העבודה ולמאפייני שוק העבודה. אוסטרליה העלתה בשנת 1995 את גיל הפרישה של נשים מ-60 ל-65 בתהליך מדורג שיארך 20 שנה. אוסטרליה חוקקה בשנת 1992 חוק שייכנס לתוקף בשנת 2018. בחוק נקבע שגיל הפרישה של נשים יועלה בתהליך מדורג מ-56.5 ל-61.5, בדומה לגיל הפרישה של הגברים. כמו כן, הממשלה האוסטרלית מתכוונת להוסיף ולהעלות את גיל הפרישה של גברים ונשים ל-65 בתהליך מדורג שיסתיים בשנת 2029.

<sup>1</sup> ראו John Turner, "Raising the pensionable age in social security", 4<sup>th</sup> International research Conference On Social Security, Antwerp, May 2003





יפן העלתה בשנת 2000 את גיל הפרישה של נשים וגברים מ-60 ל-65. שווייץ העלתה בשנת 2001 את גיל הפרישה לנשים מ-61 ל-64 בתהליך מדורג. אנגליה חוקקה בשנת 1995 חוק להעלאת גיל הפרישה לנשים מ-60 ל-65 בתהליך מדורג. החוק ייכנס לתוקף בשנת 2010. גרמניה חוקקה בשנת 1989 חוק שנכנס לתוקף בשנת 1992. בחוק נקבע להעלות בתהליך מדורג את גיל הפרישה ל-65 לכל העובדים (במקום 60 ו-63 לחלק מהעובדים). יוון העלתה את גיל הפרישה לגברים ונשים מ-58 ל-65. החוק יחול על כל מי שיצטרף לעבודה לאחר שנת 1993. איטליה העלתה את גיל הפרישה מ-60 ל-65 לגברים ומ-55 ל-60 לנשים. ניו-זילנד העלתה בשנת 1991 את גיל הפרישה מ-60 ל-65 בתהליך מדורג. ארצות הברית העלתה את גיל הפרישה מ-65 ל-67 בתהליך מדורג, וכאמור עם תקופת הפסקה של 10 שנים במהלך תהליך ההעלאה. גיל הפרישה מועלה ב-2 חודשים בכל שנה.

לסיכום, מדינות רבות העלו את גיל הפרישה, בדרך כלל לגברים ונשים באופן דומה. רמת ההעלאה נעה בין שנה לשבע שנים, כאשר הרמה השכיחה חמש שנים. ההעלאה נעשתה בתהליך מדורג בקצב של 4-6 חודשים כל שנה. ההעלאה בדרך כלל נכנסה לתוקף באיחור של כמה שנים מיום חקיקת החוק.

### 5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2003 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-604.8 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-104.5 אלף שאירים בממוצע בחודש. במניין מקבלי קצבות הזיקנה כלולים 75.6 אלף קשישים המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (להלן קצבה משולבת). לוח מס' 1 מורה כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2003 ב-3.8% והוא דומה לשיעור של השנה הקודמת. מספר המקבלים קצבאות מיוחדות ירד זו השנה השנייה מאז גל העלייה של ראשית שנות התשעים בשיעור של 3.2%, זאת לאחר ירידה של 1.5% ב-2002. התפתחות זו באה לאחר שבמחצית השנייה של שנות התשעים ובשנת 2001 הסתמנה מגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מ-5.2% ב-1996 ל-0.9% ב-2001. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה בהיקף העלייה לארץ. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים

#### לוח מס' 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), שנים נבחרות

שיעור גידול שנתי				מספר המקבלים		סוג הקצבה
2003	2002	2001	2000	ממוצע 2002	ממוצע 2003	
2.3	2.3	3.0	3.4	692,936	709,287	סך הכול*
						<b>זיקנה</b>
2.7	2.9	3.5	3.9	588,258	604,780	סך כל המקבלים
3.8	3.8	4.1	4.1	491,246	510,775	לפי חוק הבי"ל
-3.2	-1.5	0.9	3.0	97,012	94,005	קצבאות מיוחדות
						<b>שאיירים</b>
-0.2	-1.1	0.7	0.7	104,678	104,507	סך כל המקבלים
-0.1	-1.1	0.8	0.7	104,063	103,915	לפי חוק הבי"ל
-3.9	-2.4	-1.7	-2.0	615	592	שאיירים עולים

\* עד 2002 חלק מהמקבלים קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים הופיעו גם במניין מקבלי קצבות זיקנה וגם במניין מקבלי קצבות שאירים. בנתונים השנתיים ל-2003 נכללו כל מקבלי הקצבה המשולבת במניין מקבלי קצבות הזיקנה בלבד. לפיכך ההשוואה בין ממוצע 2002 לממוצע 2001 ביחס למקבלי קצבת שאירים לפי חוק מסויגת במעט.

קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 16.5% בשנת 2002 ול-15.5% בשנת 2003. סך כל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2.7% בלבד ב-2003 – שיעור המשקף את העלייה הקלה בשיעור הגידול של מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי והירידה במספרם המוחלט של מקבלי קצבה שלא לפי חוק זה.

מספרם של המקבלים קצבת שאירים בלבד קטן במעט מהשנה הקודמת (-0.1%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-2003 ב-2.3%, שיעור דומה ל-2002, אך נמוך מהשיעור בשנתיים קודם לכן. תיבה 5.1 מציגה מבחר של מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של אלמנות המקבלות קצבת שאירים.

### 5.1.3 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

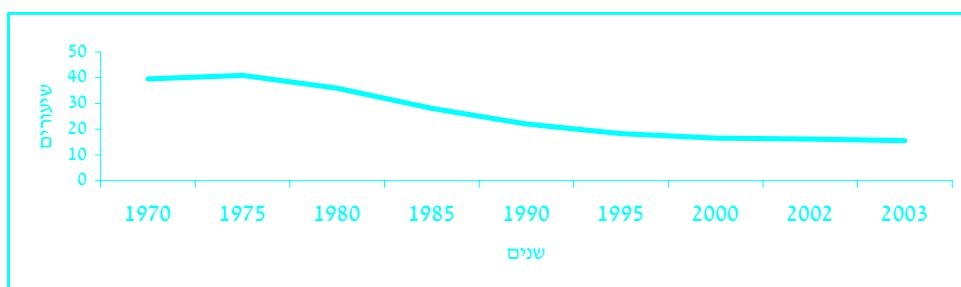
מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים השלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1995 עם הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למערכת, נבלם ב-1996, ובמחצית השנייה של שנות התשעים הסתמנה בו אף מגמה של ירידה הדרגתית. בדצמבר 2003 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים 27.9%, לעומת 34% ב-1993. הסיבה לירידה בשיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה נובעת הן מצמצום בעלייה והן מהירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי.

לוח מס' 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). בדצמבר 2003 15.5% מכל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם תוספת השלמת הכנסה. שיעור נמוך זה הוא תוצאה של המשך המגמה של שנים רבות – שהחלה עוד בראשית שנות השמונים – של ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בקרב

לוח מס' 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, דצמבר 2003

סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר	סוג הקצבה
714,647	520,504	175,195	10,552	8,396	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
27.9	23.8	40.4	23.9	28.2	% המקבלים השלמת הכנסה
518,259	453,792	60,588	2,499	1,380	קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל
15.5	13.0	33.3	29.2	50.4	% המקבלים השלמת הכנסה
92,265	66,680	24,799	396	390	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל
94.9	97.4	88.2	91.2	96.4	% המקבלים השלמת הכנסה
97,518	85,070	6,514	3,353	2,581	קצבת שאיירים לאלמנה לפי חוק הבי"ל
31.6	33.2	20.9	23.7	17.4	% המקבלים השלמת הכנסה
6,038	4,300	1,091	361	286	קצבת שאיירים לילדים לפי חוק הבי"ל
3.8	4.3	3.0	2.2	1.4	% המקבלים השלמת הכנסה
567	470	52	20	25	קצבת שאיירים שלא לפי חוק הבי"ל
75.7	74.7	78.8	75.0	88.0	% המקבלים השלמת הכנסה

שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה מתוך מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק



מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (ראו תרשים להלן). מגמה זו משקפת את הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות ואשר משולמת להם פנסיה ואת התגברות הנטייה לחסוך לעת זיקנה. גם בשנים של הרעה במצב הכלכלי לא נמצא גידול בשיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים בודדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-31.6% בדצמבר 2003. לוח מס' 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעיימם נמנים בעיקר העולים החדשים: בקרב מקבלי קצבת זיקנה הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, וב-2002-2003 הוא היה כ-95.0%. בקרב מקבלי קצבת שאירים שלא לפי חוק הוא עומד על 80.8% ב-2002 ועל 75.7% בדצמבר 2003.

#### 5.1.4 מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבות 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 אולם רק מחצית מקצבת השאיירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה לפי חוק. מקבלי קצבה שלא לפי חוק מקבלים קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאיירים.

בדצמבר 2003, היו זכאים לשתי הקצבאות 76,597 אלמנות ואלמנים, המהווים כ-13% ממקבלי קצבת זיקנה. כ-95% בהם הן נשים. שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע, ולו שתי סיבות: הסיבה האחת היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות ולכן ביכולתם להקנות זכות לקצבת שאירים לבנות-זוגן. הסיבה האחרת קשורה לשתי עובדות: נשים נשואות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לקצבה זו.

רמת שתי הקצבאות הממוצעת היתה כ-2,080 ש"ח ב-2003: כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה - 7.2% בלבד, מאחר שקצבת הזיקנה ומחצית קצבת השאיירים הם בסכום הקרוב מאוד לקצבה בתוספת השלמת הכנסה (24% לעומת 26.75% בהתאמה), ומאחר שתוספת הוותק (לקצבת זיקנה ו/או למחצית השאיירים) אף מעלה אותה לרמה השוללת תוספת השלמת הכנסה.

בקרב הגברים שיעור מקבלי השלמת הכנסה הוא יותר מכפליים שיעורן של הנשים בגלל שתי סיבות: האחת, אלמנים המקבלים קצבת שאירים חייבים במבחן הכנסות. עקב כך, הגברים המקבלים קצבת שאירים (במסגרת שתי הקצבאות או אלו המקבלים רק קצבת שאירים) ועמדו במבחן ההכנסות זכאים בשיעור גבוה יותר מהנשים להשלמת הכנסה. הסיבה האחרת היא שנשים זכאיות בדרך כלל לקצבה (מחצית שאירים) בסכום הגבוה יותר משל הגברים (625 ש"ח לעומת 734 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת מחצית השאיירים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבעליהן זכאות לקצבת שאירים (הבדל זה נצפה גם בקרב כלל המקבלים). הבדל זה בין המינים ניכר גם ברמת שתי הקצבאות. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, מאותה סיבה – קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה.

**לוח מס' 3: מאפייני מקבלי שתי הקצבאות, לפי מין\***

נשים	גברים	סך הכול	
73,097	3,500	76,597	מספר מקבלים
6.8	14.3	7.2	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,074	2,132	2,077	קצבה ממוצעת
734	625	738	מזה: חצי שאירים
76	78	76	גיל ממוצע

\* החלוקה לפי מין המבוטח בזיקנה.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מעט מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה. הגיל הממוצע לגברים היא 78 שנים לעומת 75 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76 לעומת 72, בהתאמה.

### תיבה 5.1'ב' מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של אלמנות המקבלות קצבת שאירים

חוק הביטוח הלאומי מעניק זכאות לקצבת שאירים לאלמנה ולילדי תושב/ת מבוטח/ת. הקצבה משולמת לשאיריו של המבוטח/ת לאחר הפטירה והיא נועדה להבטיח להם הכנסה בסיסית. בתיבה זו מוצגים מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים נבחרים של האלמנות המקבלות קצבת שאירים מהמוסד לביטוח לאומי. הניתוח מתבסס על הקבצים המנהליים של המקבלים קצבת שאירים בשנת 2002 ועל קובץ שכר לשנת 2000 של המוסד לביטוח לאומי.

מספר האלמנות המקבלות קצבת שאירים הגיע בסוף שנת 2002 לכ-166 אלף לוח מס' 1). כ-95 אלף מקבלות קצבת שאירים בלבד (קצבה רגילה), והשאר – כ-71 אלף – מקבלות קצבת זיקנה נוסף על מחצית מקצבת שאירים (קצבה משולבת). בקבוצה האחרונה של המקבלות נשים בנות 60 ויותר בלבד, ובה שני סוגים של אלמנות: האחד, נשים שהיו זכאיות לקצבת שאירים ועם הגיען לגיל זיקנה נהפכו לזכאיות גם לקצבת זיקנה, והאחר – נשים שהיו זכאיות לקצבת זיקנה ולאחר פטירת בן הזוג נעשו זכאיות גם לקצבת שאירים. בשני המקרים הללו זכאיות האלמנות לקצבת זיקנה ולמחצית מקצבת שאירים.

#### לוח מס' 1: מקבלות קצבת שאירים לפי מספר ילדים והשלמת הכנסה, דצמבר 2002

מקבלות תוספת השלמת הכנסה			קצבת שאירים משולבת	קצבת שאירים רגילה	סך כל המקבלות	מספר ילדים
קצבת שאירים משולבת	קצבת שאירים רגילה	סך הכול				
<b>אלפים</b>						
5.0	32.0	37.0	71.0	95.0	166.0	סך הכול
5.0	29.0	34.0	71.0	84.5	155.0	ללא ילדים
-	1.5	1.5	-	5.5	6.0	ילד אחד
-	1.5	1.5	-	5.0	5.0	שני ילדים ויותר
<b>אחוזים</b>			<b>אחוזים</b>			
7.0	33.7	22.3	100.0	100.0	100.0	סך הכול
7.0	34.3	21.9	100.0	88.9	93.4	ללא ילדים
-	27.3	25.0	-	5.8	3.6	ילד אחד
-	30.0	30.0	-	5.2	3.0	שני ילדים ויותר

\* אחוז המקבלות תוספת השלמת הכנסה מכלל המקבלות קצבת שאירים בקבוצה המתאימה.

על-פי החוק, ילד התלוי באלמנה המקבלת קצבת שאירים הוא מי שלא מלאו לו 18 שנה, ובמקרים מסוימים – 22 שנה (לומד, חייל וכד'). כצפוי, מי שמקבלות קצבת שאירים משולבת הן אלמנות ללא ילדים – גילן 60 ויותר, ילדיהן גדלו והם אינם נחשבים לתלויים זכאים. גם מרבית המקבלות קצבת שאירים רגילה הן ללא ילדים – 89%; כ-5.8% מהן ילד אחד; ולשאר – כ-5.2% – שני ילדים ויותר. בשנת 2002 הצטרפו למערכת כ-5,000 אלמנות המקבלות קצבת שאירים רגילה. שיעור האלמנות עם ילדים בקרב המצטרפות החדשות גדול יותר מהשיעור בקרב כלל המקבלות קצבת שאירים רגילה.

אלמנות שאין להן מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתן ממקורות נוספים נמוכה ביותר זכאיות לקבל השלמה לקצבתן מכוח חוק הבטחת הכנסה. שליש מהאלמנות המקבלות קצבת שאירים רגילה זכאיות להשלמת הכנסה זו. רק כ-7% מהמקבלות קצבה משולבת זכאיות להשלמת הכנסה. השיעור הנמוך הזה נובע בעיקר מההכנסה מקצבת שאירים נוסף על קצבת הזיקנה, שלעתים אף שוללת את הזכאות להשלמה גם אם אין הכנסה נוספת ממקורות אחרים. על פי חוק ההסדרים לשנת 2003, רק אלמנות המקבלות תוספת השלמת הכנסה לקצבתן ושיש להן ילדים שטרם מלאו להם שנתיים יהיו פטורות ממבחן תעסוקה – פטור הניתן לפני כן למי שעימה ילדים עד גיל 18. לפני קבלת חוק ההסדרים היו פטורות ממבחן תעסוקה כ-3,000 אלמנות – כ-8% מכלל המקבלות השלמת הכנסה. בעקבות השינוי בחוק יהיו פטורות ממבחן תעסוקה 100 נשים בלבד.

גובהן של קצבת שאירים בסיסית רגילה וקצבה ומשולבת מותנה במספר הילדים התלויים. בנוסף להן משולמות תוספת ותק בשאיירים ותוספות ותק ודחיית פרישה בזיקנה בתנאי שמתקיימים התנאים המזכים. גובהה של קצבה בסיסית רגילה ליחיד הוא 16% מהשכר הממוצע (1,069 ש"ח), ושל קצבה בסיסית משולבת ליחיד הוא 24% ממנו (1,604 ש"ח). בתוספת השלמת הכנסה שיעורן (ליחיד) של שתי הקצבות הבסיסיות הוא 26.75% מהשכר הממוצע (1,863 ש"ח).

ניתוח נתוני קובץ שכר לשנת 2000 מראה ששיעור העובדות מכלל האלמנות המקבלות קצבת שאירים היה כ-16.6%, לעומת כ-13.8% מכלל האלמנות בישראל (לוח מס' 2). שיעור העובדות יורד עם העלייה בגיל. כ-48.8% מן המקבלות הצעירות עד גיל 49 עבדו, לעומת כ-44.3% מהמקבלות בגיל 50-59 וכ-10.3% מן המקבלות בגיל 60 ויותר. ייתכן שהפער הקטן למדי בשיעור התעסוקה בין אלמנות המקבלות קצבת שאירים לכלל



האלמנות נובע מכך, שחלק מהאלמנות שאינן מקבלות קצבת שאירים כמו אלמנות נפגעי איבה ונפגעי צה"ל זכאיות לקצבה חלופית שבדרך כלל גבוהה יותר מקצבת השאיירים. סביר להניח גם שהאלמנות הללו צעירות יותר ומספר התלויים בהן גדול יותר, בהשוואה למקבלות קצבת שאירים. ייתכן ששני האפיונים הללו של אלמנות חללי איבה וחללי צה"ל גרמו להקטנת השתתפותן בכוח העבודה, ושיעור התעסוקה בקרב כלל האלמנות היה קטן יותר.

### לוח מס' 2: אלמנות לפי מצב תעסוקה, רמת הכנסה מעבודה\* וגיל

חציון ההכנסה מעבודה (ש"ח)	אחוז המשתכרות מעל לשכר הממוצע	אחוז המשתכרות מעל מחצית השכר הממוצע	אחוז העובדות	אלפים	גיל
---------------------------	-------------------------------	-------------------------------------	--------------	-------	-----

#### כלל האלמנות המקבלות קצבת שאירים

2,792	20.7	45.0	16.6	166.0	סה"כ
3,630	24.7	56.8	48.8	10.9	עד 49
3,963	29.7	60.3	44.3	18.4	59-50
1,737	14.0	31.7	10.3	136.7	60+

#### כלל האלמנות בישראל

2,210	18.0	39.6	13.8	254.8	סה"כ
3,148	21.6	50.2	46.4	15.7	עד 49
3,649	26.9	56.3	40.2	24.6	59-50
1,333	11.7	26.2	8.4	214.5	60+

\* הכנסה מעבודה שכירה ועצמאית בשנת 2000, בממוצע לחודש בשנה.  
\*\* גיל בשנת 2000.

בצד הפער הקטן למדי בשיעור התעסוקה בין אלמנות המקבלות קצבת שאירים לכלל האלמנות, קיים פער בהכנסה מעבודה. הכנסתן החדשית מעבודה שכירה ועצמאית של כ-20.7% מהמקבלות קצבת שאירים גבוהה מהשכר הממוצע במשק, ורמת ההכנסה החציונית כ-2,792 ש"ח (כ-45% מהשכר הממוצע). בקרב כלל האלמנות בישראל המספרים היו כ-18% וכ-2,210 ש"ח (כ-36% מהשכר הממוצע), בהתאמה. הפער בהכנסה החציונית עמד על כ-21%. ייתכן שהפער בהכנסה מעבודה בין כלל האלמנות לאלמנות המקבלות קצבת שאירים נובע מההבדל ביניהן במבנה התעסוקה, היקף שעות העבודה והוותק והרכב הגיל.

הנתונים מראים שמספרם של האלמנים המקבלים קצבת שאירים בסוף שנת 2002 היה קטן – כ-7,000. מחציתם מקבלים קצבה רגילה והשאר מקבלים קצבה משולבת. מספרם הקטן של אלמנים המקבלים קצבת שאירים נובע, בין היתר, מהעובדה שאלמן שאין עמו ילדים תלויים חייב במבחן הכנסה לצורך הזכאות לקצבת שאירים, ואילו אלמנה פטורה ממבחן זה. אלמנים שיש עמם ילדים תלויים פטורים ממבחן תעסוקה. למעשה, אלמן שאין עמו ילדים תלויים ומשתכר (הכנסה מכל המקורות) יותר מ-57% מהשכר הממוצע אינו זכאי היום לקצבת שאירים. האפליה הזו שנוצרה בחוק כנגד אלמנים נדרשה לדיון בבית המשפט העליון בעקבות עתירה שהוגשה, וטרם התקבלה החלטה בעניין. ביטול האפליה כרוך כמובן בחריגה מהתקציב הנוכחי. במידה שהממשלה לא תהיה מוכנה להגדיל את ההוצאה, ביטול האפליה בין אלמנים לאלמנות יהיה כרוך, ככל הנראה, בהחלת מבחן הכנסה אחיד לאלמנים ואלמנות. נציין בהקשר זה שאפליה כנגד אלמנים קיימת גם ברובד של הפנסיה מתעסוקה. כך, למשל, אלמנתו של גבר מבוטח בפנסיה תקציבית זוכה לאחר פטירתו לשיעור של 60% מהפנסיה שמגיעה לו. לעומת זאת אלמן של אשה מבוטחת בפנסיה תקציבית זוכה לאחר פטירתה לשיעור של 40% מהפנסיה שמגיעה לה.

### 5.1.5 תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, מגמה שאפיינה את השנים הקודמות, ומ-1996 מסתמנת אף מגמת ירידה, שנמשכה גם בשנת 2003. מגמה זו אפיינה את הגברים בלבד ולא את הנשים. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, אמנם במעט, והיא הגיעה ב-2003 ל-28.4% בקירוב מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו עומד על 35.9%). אחוז הגברים המקבלים תוספת ותק היה גבוה הרבה יותר מאשר הנשים: כ-93.2% לעומת 68.1%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה יותר מכפולה מזו שקיבלו הנשים: 40.4% מהקצבה הבסיסית לעומת 19.0% בלבד, בהתאמה.

המגמות שנצפו אפוא הן אלה:

א. **גידול בתוספת הוותק הממוצעת:** הגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או מרבית. בשנת 2003 16,820 מ-39,326 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה (כ-43%) קיבלו תוספת ותק של 50%, שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-33% מכלל המקבלים קצבת זיקנה. בקרב הגברים החדשים זכו כ-69.3% לתוספת הוותק המרבית, ואילו בקרב הנשים החדשות זכו לכך 21.1%. כאן המקום לציין שמספר הגברים החדשים המצטרפים למערך מקבלי קצבות הזיקנה הוא 17,682, לעומת 21,644 נשים. בולטת העובדה שמספר הנשים הזכאיות לתוספת ותק נמוך: נשים צוברות ותק רק בהיותן עובדות, ורק מיעוטן השתתפו בשוק העבודה 35 שנה. עם זאת, ראוי לציין שהעלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה הביא גם לעליית שיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק מרבית (מ-8.7% בסוף 1999 ל-12% בסוף 2003) – וזאת בעיקר בקרב הפורשות ה"חדשות" (מ-כ-15% ב-1999 לכ-23% ב-2003).

לוח מס' 4: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), שנים נבחרות (דצמבר)

שנה	אחוז המקבלים תוספת*			תוספת ממוצעת למקבל קצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
IV 1980	73.8	87.0	56.5	11.8	15.2	7.3
IV 1985	78.5	91.4	62.7	16.5	21.6	10.4
XII 1990	83.5	95.2	70.3	22.6	30.2	14.7
I 1995	84.5	96.7	72.3	25.8	35.4	16.2
I 2000	81.0	95.5	68.9	27.8	39.8	18.2
2001	79.6	94.1	67.9	27.9	40.2	18.2
**2001	72.5	86.5	61.6	28.7	40.6	19.0
2002	79.3	93.5	68.0	28.2	40.3	18.6
**2002	76.4	86.6	67.8	28.8	38.0	21.1
2003	79.1	93.2	68.1	28.4	40.4	19.0
**2003	80.3	90.2	72.1	30.4	38.8	23.5
תוספת דחיית קצבה						
IV 1980	22.0	27.0	15.4	3.5	4.3	2.4
IV 1985	21.1	26.2	15.0	3.4	4.2	2.3
IV 1990	18.3	21.4	14.7	2.9	3.4	2.3
I 1995	16.4	18.9	13.9	2.7	3.1	2.2
2000	14.5	16.4	12.9	2.2	2.7	2.1
2001	14.0	15.5	12.7	2.3	2.6	2.1
**2001	10.1	8.7	11.3	1.8	1.5	2.0
2002	13.8	15.0	12.8	2.3	2.5	2.1
**2002	11.0	9.5	12.4	1.9	1.6	2.1
2003	13.7	14.6	13.0	2.3	2.4	2.2
**2003	12.5	9.5	15.0	2.1	1.6	2.5

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

ב. ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם תופעה זו מוסברת בהצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 4, למצטרפים בשנת 2003 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של הנמצאים במערכת: אמנם תוספת הוותק הממוצעת גבוהה מזו של כלל המקבלים (30.4% לעומת 28.4 בכלל המקבלים), אך שיעור הזכאים לתוספת בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 90.2% לעומת 93.2% בהתאמה. אולם כשמדובר בנשים השיעור הוא דווקא גבוה יותר. 72.1% מן הזכאיות החדשות לעומת 68.1% בממוצע הכללי הזכות בתוספת זו. בשנת 2003 נרשם גידול בשיעור הממוצע של מקבלים תוספת זו בקרב המצטרפים לעומת 2002 – מ-76.4% ל-80.3%. העלייה בשיעור הנשים החדשות הזכאיות לתוספת ותק נובעת, ככל הנראה, מכך שלמערכת נכנסות יותר נשים שצברו זכות לקצבת זיקנה כנשים עובדות מחוץ למשק ביתן. גידול זה מיתן את השפעת עקרות הבית שאינן זכאיות לתוספת זו. גם העולות החדשות הנמצאות בארץ יותר מ-10 שנים החלו לצבור תוספת זו. תופעה זו גם מתבטאת בגידול בתוספת הוותק הממוצעת בקרב החדשות, שגדלה מ-21.1% ב-2002 ל-23.5% ב-2003. כשמדובר בגברים, יש להניח שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק (ראו להלן סעיף 5.1.7).

### 5.1.6 תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה ניתנת למי שהגיע לגיל פרישה, בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה – 65-70 בגבר, 60-65 באשה (עד מקסימום 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת זו משמעותית פחות, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

בדומה לשנים קודמות, בשנת 2003 הוסיף לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה, והוא הגיע ל-13.7% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לעומת 18.3% בראשית שנות התשעים. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה ב-2003 2.3% מן הקצבה הבסיסית. התוספת לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.4% ו-2.2%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למי שמקבל

תוספת זו היא כ-16.6%, כלומר דחיית פרישה של כ-3 שנים. פירוש הדבר, שגברים דחו את פרישתם מעבודה לגיל 68 ונשים לגיל 63.

בניגוד למגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בקרב כלל המקבלים, בקבוצת המקבלים החדשים עלה זה השנה השנייה ברציפות שיעור הזכאים לתוספת זו. כך למשל שיעור המקבלים החדשים שהם גברים המקבלים תוספת דחייה ירד מ-15.4% ב-1994 ל-8.7% ב-2001, אך גדל בשנת 2003 ל-9.5% (שיעור הזהה לזה שבשנת 2002 אך עדיין נמוך מהמוצע הכללי: כ-15.0% מן הגברים זכאים לתוספת דחיית פרישה). גם אצל הנשים חלה עלייה, אך בניגוד לגברים, שיעורן בקרב החדשות גדול יותר מאשר בקרב הממוצע הכללי – 15.0% ו-13.0% בהתאמה.

מעניין לציין ששיעור הנשים הזכאיות לתוספת דחיית פרישה בקרב הזכאים החדשים גבוה בשנים האחרונות מזה של הגברים. תופעה זו מוסברת בגיל פרישה גמיש המאפשר לנשים לעבוד עד גיל 65 ולקבל את מלוא תוספת דחיית הפרישה, בעוד הגברים חייבים לפרוש בגיל 65 ולכן אינם זכאים לתוספת זו. התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה היתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 2.1% לעומת 2.3%, בהתאמה. עם זאת תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים – 16.9%, לעומת 16.6% בקרב כלל מקבלי התוספת. מכאן שפורשים חדשים עובדים מעט יותר שנים מעל גיל פרישה מאשר הממוצע הכללי.

### 5.1.7 רמת הקצבאות

קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי, בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס' 5 מורה, כי ב-2002 רמת הקצבאות הבסיסיות ירדה במונחים ריאליים – בשיעור של כ-7% וב-2003 בעוד כ-3%. כלומר, בשנים 2002-2003 קצבת הזיקנה איבדה כ-10% מכוח הקנייה שלה.

בעקבות אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2003 "הפסידו" קצבות הזיקנה והשאיירים עדכון של 1.2% ממרץ 2002 ועד סוף שנה זו, ועוד עדכון של 0.9% בשנת 2003. לזאת יש להוסיף ההפחתה בשיעור של 4% ביולי 2002.

לוח מס' 5: סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2003-1975

שנה	אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד	
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)
1975	24.8	1,028	22.3	927	14.9	618
1980	26.3	1,320	20.3	1,021	13.5	680
1985	29.5	1,488	22.9	1,151	15.2	767
1990	30.7	1,871	23.8	1,450	15.9	968
1995	30.1	1,898	23.3	1,469	15.5	979
2000	29.0	2,118	22.4	1,640	15.0	1,094
2001	30.5	2,297	23.6	1,778	15.7	1,185
2002	30.8	2,178	23.3	**1,652	15.6	**1,102
2003	31.4	2,158	23.4	**1,604	15.6	**1,069

\* לא כולל קצבות ילדים.  
 \*\* לאחר הפחתה של 4%.

הפחתה זו חלה רק על מקבלי קצבת זיקנה שאינם זכאים להשלמת הכנסה, אך לא על מקבלי קצבות זיקנה הזכאים לתוספת השלמת הכנסה ומקבלי קצבאות השאיירים. תוקפה של הוראת השעה בדבר ההפחתה של 4% יפוג בסוף 2006. בעוד שקצבות הזיקנה ללא השלמת הכנסה איבדו כ-10% מכוח הקנייה שלהם בין 2001 ל-2003, קצבות הזיקנה עם השלמה וקצבות השאיירים ירדו ריאלית בשיעור מצטבר נמוך יותר – 6.0%.

לאור השחיקה שחלה בשכר במשק (בשיעור של כ-10%), נותרה על כנה בשנים 2002-2003 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל. לעומת זאת, קצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה עלתה מ-26.3% מהשכר הממוצע ב-2002 ול-27.1% ממנו בשנת 2003, וזאת כיוון שהקצבה עם השלמת הכנסה ירדה נומינלית בשיעור נמוך משיעור ירידת השכר במשק.

### 5.1.8 היקף התשלומים

ב-2003 לא היה שינוי בסכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים, שכן הירידה ברמת הקצבאות קוזה על ידי גידול במספר המקבלים – כ-2.2%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי קצבות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים המשיך לקטון, מ-21.9% בשנת 2001 ול-20.9% בשנת 2003.

#### לוח מס' 6: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ובמחירי 2001, 1998-2003

2003	2002	2001	2000	1999	1998	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
15,551	15,449	15,199	13,483	12,284	11,410.5	סך כל התשלומים
12,296	12,139	11,871	10,509	9,568	8,861.4	לפי חוק הבי"ל
3,255	3,310	3,326	2,974	2,716	2,549.1	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2002 (במיליוני ש"ח)						
15,551	15,572.2	16,144.4	14,509.2	13,218.1	12,922.6	סך כל התשלומים
12,296	12,232.0	12,635.4	11,308.8	10,306.3	10,035.7	לפי חוק הבי"ל
3,255	3,340.2	3,540.2	3,200.3	2,911.6	2,866.9	שלא לפי חוק הבי"ל

הגידול בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי – בשיעור של 0.5% – משקף גידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק זה וירידה ריאלית בסכום הקצבה הממוצעת, כפי שפורט לעיל. סכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירד בשיעור של 5.6% ב-2002 וב-2.6% ב-2003. ההפחתה בתשלומים הנובעת מאי-עדכון הקצבאות



בשיעור של 2.1% נאמדת בכ-325 מיליון ש"ח בשנת 2003. ההפחתה בתשלומים הנובעת מקיצוץ של 4% בקצבת הזיקנה בלבד נאמדת בכ-340 מיליון ש"ח בשנת 2003.

כפי שצוין, ב-2003 לא היה שינוי ריאלי בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים ואילו סך תשלומי הביטוח הלאומי ירדו ב-5.7%, ולכן חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד עלה מ-33.2% ב-2002 ל-35.2% ב-2002.

## 5.2 ביטוח סיעוד

### 5.2.1 כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי, ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאייריס, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שהיו בני 60 ויותר בעת הגיעם ארצה. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. מי שמתגורר במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה. מי שגר בבית אבות או בדיר מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין – דהיינו שירות סיעודי – נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש שגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושות אחיות מטעם אגודת בריאות הציבור – עמותת הקשורה עם משרד הבריאות. אולם בשל המחלוקת שנוצרה לאחרונה עם אגודה זו סביב התעריף למבחן התלות, המוסד לביטוח לאומי הפסיק את ההתקשרות עמה, והחליט להתקשר במישרין עם מעריכים מקצועיים שלא באמצעות אגודה זו. קבוצת המעריכים המקצועיים כוללת אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים, שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה בבית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק.

החוק קבע שתי רמות גמלה המותאמות לשתי רמות תלות: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד. החוק קבע עוד, שעל שר העבודה והרווחה 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.

בחוק ההסדרים לשנת 2003 היתה הצעה לחלוקה מחדש של רמות הזכאות לגמלת סיעוד, וסביב ההצעה נוצרה מחלוקת בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר. ההצעה לא אושרה בכנסת ובמקומה הוחלט לקצץ את הגמלה למי שזכאי לה ברמה הנמוכה. הגמלה הופחתה מחדש יולי 2003 בשיעור של 7% (כ-3/4 שעת טיפול). לפירוט הצעה זו והמחלוקת סביבה ראו תיבה 5.2א'. הפחתה זו באה לאחר ההפחתה בגמלת הסיעוד בשיעור של 4% עד לסוף 2006, בהוראת שעה. החלטה התקבלה גם להקפיא את הגמלה עד סוף 2005. לפיכך, גידול בתעריף לשעת טיפול סיעודי יקטין את מספר שעות טיפול המסופקות לזכאים במסגרת הגמלה, וזאת כדי לא לחרוג מסכום הגמלה הקבוע בחוק. ככל הנראה, התעריף לשעת טיפול יעלה בעתיד בשיעור גבוה משיעור העלייה בגמלה, בשל ההבדלים ביניהם בצורת העדכון. המוסד לביטוח לאומי במצב הזה ייאלץ להפחית באופן מתמיד את היקף שעות הטיפול המסופקות במסגרת הגמלה. במטרה להתגבר על בעיות אלו המוסד לביטוח לאומי פעל לשינוי השיטה שעל פיה תינתן הגמלה ביחידות שירות, כדי להבטיח את רמת הטיפול בקשישים הסיעודיים. שינוי השיטה גובש והתקבל על ידי משרד האוצר ונכלל בחוק ההסדרים 2003. אולם משרד האוצר חזר בו מהסכמתו, לאחר שנושאים אחרים שהובאו באותה מסגרת לא אושרו בוועדת הכספים של הכנסת.

הסוגיה של מתן גמלת סיעוד בכסף מלווה את קובעי המדיניות זה שנים רבות. שר הרווחה יזם הצעה לאפשרות מתן גמלת סיעוד בכסף במסגרת ניסוי, כדי לבחון את ההשלכות של מתן גמלה בכסף. יש לזכור שקשישים שקיבלו קצבה כספית לשירותים מיוחדים טרם הגיעם לגיל הפרישה, רשאים לבחור בין המשך תשלום קצבה זו לבין קבלת גמלה סיעוד. תיבה 5.2ב' מציגה היבט אחד של גמלה בעין לעומת גמלה בכסף – העומס המוטל על המטפלים הבלתי פורמליים בקשישים.

### תיבה 5.2א' חלוקה מחדש של רמות הזכאות לגמלת סיעוד

שיעורי גמלת סיעוד הנהוגים כיום מתאימים לשתי רמות זכאות. על פי הניסיון שהצטבר עם השנים נראה ששתי רמות זכאות בלבד אינן יכולות לאפיין את רמות המוגבלות. קבוצת הזכאים ברמת הזכאות הנמוכה כוללת טווח רחב מאוד של מוגבלויות, החל במוגבלויות קלות יחסית וכלה במוגבלויות חמורות. כל הנמצאים בטווח מקבלים, ללא הבחנה במצבם התפקודי, מספר שווה של שעות טיפול: חלקם אולי שעות יתר, באופן יחסי, ואילו למוגבלים ביותר נוצר חסר בשעות הטיפול. גם במדינות שבהן נהוג חוק סיעוד נהוגות כמה רמות זכאות. כך, למשל, בגרמניה נהוגות שלש רמות, ביפן שש רמות, באוסטריה שבע רמות ובהולנד הטיפול ניתן לפי התפקוד האישי של כל פרט (ראו ג' ברודסקי ואחרים, "ביטחון סוציאלי", מס' 60). אומנם ההשוואה למדינות אלו אינה פשוטה, לאור השוני בהיקף השירותים ובמספר השעות הניתנים בכל מדינה, אך העיקרון של הבחנה בין טווח רחב של רמות מוגבלות במתן הטיפול קיים יותר במדינות אלה.

המוסד לביטוח לאומי זים בעבר הצעה לקבוע שלש רמות זכאות במקום השתיים הנהוגות כיום, וזאת כדי ליצור חלוקה מתאימה וצודקת יותר של משאבי ענף סיעוד. ועדת הסיעוד של מועצת המוסד דנה בהצעה ובקשה מהמוסד להציג חלופה של ארבע רמות זכאות והכול בתקציב אפס. הצעה זו הוכנה על-ידי המוסד לביטוח לאומי ואומצה על-ידי משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003. אולם משרד האוצר ביקש להפחית את גמלת הסיעוד לקשישים המקבלים את שירותי הסיעוד שהם זכאים להם על פי החוק באמצעות עובדים זרים, ובכך לקצץ כ-130 מיליון ש"ח. המוסד התנגד לכרוך את סוגיית העובדים הזרים ברמת הגמלה שתשולם לקשישים סיעודיים, מתוך העיקרון שגובה הגמלה צריך לשקף את רמת המוגבלות בלבד. הפיתרון של סוגיית העובדים הזרים צריך להיות בזירה אחרת. כיום כ-8,000 קשישים שזכאים לגמלת הסיעוד מעסיקים מטפל זר במסגרת הגמלה.

התאמת הניקוד במבחן התלות לרמות הגמלה, על-פי ההצעה, נערכה על-ידי המוסד ומתבססת על ממצאי ניתוח אפיוני המוגבלות של הזכאים לגמלה הקיימים במערכת. הניתוח הראה שניתן לחלק את הזכאים לשלש או ארבע רמות זכאות המותאמות לרמות ניקוד במבחן התלות. ההצעה היתה אמורה להרע, בהשוואה לנהוג כיום, את מצבם של

חלק מהזכאים ברמה הנמוכה והם יקבלו מספר קטן יותר של שעות טיפול, אם כי הם מוגבלים קל יחסית. מנגד, ההצעה היתה אמורה להיטיב עם הזכאים ברמת הזכאות הגבוהה (150%) שהם המוגבלים ביותר והם יקבלו תוספת של שעות טיפול.

חילוקי דעות בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר התקיימו בנוגע לאופי יישום ההצעה. משרד האוצר גרס שהפחתת הגמלה או הגדלתה תחול על זכאים חדשים לרבות מקבלי גמלה שנבדקו מחדש. לעומת זאת, המוסד הציע להגדיל מיד את הגמלה לכל מקבלי הגמלה שזכאים על-פי ההצעה לגמלה מוגדלת, ולהפחית את הגמלה למי שעל-פי ההצעה יקבלו גמלה מופחתת רק לאחר בדיקה מחדשת. מצטרפים חדשים יזכו לגמלה על פי ההצעה.

ההצעה נדונה בכנסת ולא אושרה, ובמקומה התקבלה החלטה לקצץ את הגמלה למי שזכאי לה ברמה הנמוכה – במטרה להשיג את הקיצוץ המתוכנן על ידי משרד האוצר. הגמלה הופחתה החל בחודש יולי 2003 בשיעור של 7% (כ-3/4 שעת טיפול) ושיעורה החדש 93% מקצבת יחיד מלאה. בתהליך קבלת ההחלטות הופעלו לחצים גם על ידי ארגוני נותני השירותים (חברות הסיעוד) למנוע את יישום ההצעה בדבר הגדלת מספר רמות הזכאות בטענה שקיימת פגיעה בקשישים. כמו כן, מפעילי מרכזי היום טענו שקשישים שיהיו זכאים ל-5-6 שעות טיפול לא יוכלו להשתתף בפעילות של מרכזי היום. ההחלטה שנתקבלה עומדת בניגוד לרצון להבחין בין קשישים מוגבלים יותר למוגבלים פחות, שכן ההפחתה היתה רוחבית לכל הקשישים ברמת הזכאות הנמוכה.

**תיבה 5.2ב'  
הבדל בין מטפלים לא-פורמליים בקשישים המקבלים גמלת שירותים  
(סיעוד) לבין מטפלים לא-פורמליים בקשישים המקבלים גמלה בכסף  
(קצבה לשירותים מיוחדים)**

חוק הביטוח הלאומי מעניק זכאות לגמלת סיעוד לכל קשיש תושב ישראל (אשה מגיל 60 וגבר מגיל 65) התלוי במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום, או הזקוק להשגחה. הגמלה נועדה להשאיר את הזקן בקהילה זמן ממושך ככל האפשר באמצעות מתן טיפול אישי. החוק גם מעניק זכאות לקצבה לשירותים מיוחדים (שר"מ) לכל נכה קשה תושב ישראל התלוי במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. מי שזכאי לקצבת שר"מ רשאי להחליפה בגמלת סיעוד בהגיעו לגיל זיקנה. גמלת הסיעוד ניתנת בעין כסל שירותים וקצבת השר"מ ניתנת בכסף.

המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם מכון ברוקדייל ערך בשנתיים האחרונות מחקר שבדק הבדלים בין מטפלים לא-פורמליים במקבלי גמלת סיעוד (שירותים) לבין מטפלים לא-פורמליים במקבלי קצבת שר"מ (כסף). המאפיינים שנבדקו היו רמת הטיפול, סוג הטיפול והעזרה שקשיש מקבל, היענות לצורכי הקשיש, עומס על המטפל, הגמלה המועדפת על הקשיש והמטפל ועוד. המחקר לא בדק מקבלי גמלה ביישובים הערביים וביישובים היהודיים הקטנים. במחקר רואיינו הזקן והמטפל. לצורך המחקר נבנה מדגם מיוחד שנבחר מאוכלוסיית הקשישים המקבלים גמלת סיעוד ומאוכלוסיית הקשישים המקבלים קצבת שר"מ והסובלים מנכות פיסית בלבד. המדגם הורכב מזוגות של קשישים: בכל זוג היו מקבל גמלת סיעוד ומקבל קצבת שר"מ, הדומים בהרכב משק הבית, ותק בארץ, מין, גיל, רמת הגמלה, משך השהייה במערכת ויישוב המגורים. במדגם היו 235 זוגות של קשישים וכמספר הזה מטפלים לא-פורמליים. הצלחנו לקבל נתונים על 138 זוגות קשישים, אך רק על 70 מטפלים לא-פורמליים.

בתיבה זו מוצגים ממצאים נבחרים בלבד, הנוגעים להבדל בעומס המוטל על המטפל הבלתי פורמלי, בין מי שמטפלים במקבל גמלת שירותים לבין מי שמטפלים במקבל קצבה בכסף.

כדי לבחון את ההבדל בעומס על המטפל הלא-פורמלי ביצענו מבחן T למדגמים מזווגים על המשתנים התלויים. נציין שהתפלגות יחס הקרבה של התומך למקבל הגמלה היתה דומה ממש בין שתי קבוצות התומכים. יותר ממחצית המטפלים היו בן זוג של מקבל הגמלה וכ-40% נוספים היו בן או בת. במבחן T לא התגלה הבדל מובהק בתחומי עזרה בטיפול אישי, אולם התגלה הבדל מובהק בעזרה בחלק מתחומי ניהול משק הבית: כביסה, עריכת קניות ועזרה אחרת, כמו הכנת תרופות וביצוע תיקונים בבית. התברר שמי שמטפל במקבל גמלת סיעוד עוזר פחות בניהול משק הבית ובטיפול אישי ממי שמטפל במקבל קצבת שר"מ. הבדל זה נובע מסוג הגמלה: גמלת הסיעוד ניתנת כסל שירותים, הכולל בעיקר טיפול אישי בבית או במרכז יום, עזרה בבית, אספקת מוצרי ספיגה ושירותי מכבסה.

הממצאים מראים באופן מובהק שמי שמטפל במקבל גמלת שירותים עבודתו נפגעת פחות. הפגיעה בעבודה מתבטאת מהיעדרות שלא מרצון משוק העבודה או בתעסוקה בהיקף שעות קטן מהרצוי או בדאגה לקשיש בזמן העבודה. גם הזמן שנותר למטפל כזה לענייניו, לבילויים וכד' הצטמצם באופן מובהק פחות מן הזמן שנותר למקבל גמלה בכסף. ממצא דומה נצפה בתחומי עומס אחרים כמו מאמץ פיסי וקשיים רגשיים, אם כי ההבדל לא היה מובהק.

בחינת ההבדל בעומס הנפשי הראתה, שבניגוד למגמה שנצפתה בממדים הקודמים, העומס הנפשי על מטפל במקבל גמלת סיעוד היה באופן מובהק כבד יותר, ככל הנראה משום שבעלי ליקויים נפשיים הוצאו מאוכלוסיית המחקר של הקשישים המקבלים קצבת שר"מ מחד, וגם משום קיומם של תשושי נפש בקרב המקבלים גמלת סיעוד. תשושי הנפש שעל פי רוב סובלים מדמנציה גורמים לתחושות דיכאון וחרדה אצל התומך.

## הבדלים בעומס המוטל על המטפל הבלתי פורמלי, מבחן T למדגמים מזווגים

ערך T	רמה ממוצעת # (MEAN)		מספר מקרים (N)	מאפיין
	תומך במקבל קצבת שר"מ	תומך במקבל גמלת סיעוד		
<b>עזרה בטיפול אישי וניהול משק הבית</b>				
1.0	69	60	70	ניידות בתוך הבית
1.3	64	54	70	רחצה
1.3	69	59	70	הלבשה
1.1	34	26	70	אכילה
0.5	38	34	69	שימוש בשירותים
0.8	71	66	70	נטילת תרופות וטיפול רפואי
1.3	64	53	70	ניקיון הבית
**2.3	76	59	70	כביסה
1.7	81	70	70	הכנת ארוחות
*2.0	91	81	70	עריכת קניות
1.0	88	80	65	ליווי מחוץ לבית והסעות
1.6	91	83	70	סידורים
*2.0	6	1	70	עזרה אחרת
<b>שיבוש ופגיעה בעבודה</b>				
**4.0	54	25	33	אי השתתפות בעבודה או עזיבת העבודה
0.9	45	38	9	עבודה בהיקף שעות קטן מהרצוי
0.6	1.8	1.6	9	דאגה לזמן בומן העבודה
<b>עומס נפשי</b>				
**2.2	3.1	2.9	67	מדד המצב הנפשי
1.2	1.7	1.5	67	הרגשת דיכאון
1.2	1.3	1.2	67	הרגשת דאגה
0.7	2.1	2	67	הרגשת כעס
**2.1	80	64	68	<b>צמצום הזמן הפנוי</b>

\*  $P < 0.05$ \*\*  $P < 0.001$ 

# כל המאפיינים בלוח הם דיכוטומיים חוץ מן הפריטים של העומס הנפשי. לכן הרמה הממוצעת היא הפרופורציה של התומכים הבלתי פורמליים עם האפיון הנמדד.



5.2.2 תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

ב-2003 ירד מספר התביעות ירידה תלולה ולא צפויה, לראשונה זה 12 שנה, והגיע לכ-63,877, ירידה של כ-10% לעומת אשתקד (לוח מס' 1). למעשה מסוף שנות התשעים מסתמנת האטה בקצב הגידול במספר התביעות למרות העלייה בקצב הגידול במספר הקשישים. מספר התביעות ל-1,000 קשישים ירד מ-94 ב-2002 לכ-82 ב-2003. הירידה במספר התביעות ב-2003 נובעת בעיקר מהירידה במספר התביעות הראשוניות באותה שנה, כ-18.5%.

לוח מס' 1: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 1990-2003

שיעור תביעות חוזרות	שיעור תביעות שאושרו*	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
30.0	47.3	-9.0	27,734	1990
33.3	46.4	11.8	31,000	1991
39.6	50.6	6.9	47,460	1995
47.0	49.3	7.6	64,791	2000
48.5	48.7	5.1	68,100	2001
51.8	44.3	4.3	71,007	2002
55.7	43.4	-10.0	63,877	2003

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

השוואת מספר התביעות ב-2003 בתקופת העיצומים האחרונים שננקטו בסניפי המוסד לביטוח לאומי, למספרן בתקופה המקבילה אשתקד מראה שלעיצומים לא היתה השפעה על הירידה התלולה בתביעות. אין בידינו הסבר מלא לירידה החדה והבלתי צפויה במספר התביעות ב-2003, אך ברור שהיא נעוצה בחלקה בשינויים מנהליים וארגוניים. נצטרך להמתין להתפתחויות בשנה שנתיים הקרובות, כדי לוודא אם זו אכן מגמה או אירוע חד-פעמי.

שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות הוסיף לגדול והגיע ב-2003 ל-55.7% לעומת 51.8% אשתקד. העלייה הגדולה בשיעור התביעות החוזרות ב-2003 נובעת בעיקר מהירידה התלולה במספר התביעות הראשוניות באותה שנה. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת סיעוד יהיו קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישוּבו לתבוע גמלה שוב ושוב. נציין שעל-פי החוק קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו נדחתה.

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות שהוגשו בסוף שנות התשעים ירד לכ-48.3%, לאחר שהיה יציב לאורך זמן, כ-50%. בשנת 2002 הוסיף שיעור זה לרדת בקצב גדול יותר לכ-44.3% ובשנת 2003 הוא נותר יציב יחסית.. הירידה בשיעור התביעות שאושרו ב-2003 נובעת כולה מהירידה בשיעור התביעות החוזרות שאושרו מ-39.6% ב-2002 לכ-38.9% ב-2003. שיעור התביעות הראשונות שאושרו לא השתנה והיה 49.2%. הירידה ההדרגתית בשיעור התביעות שאושרו גורמת ככל הנראה לגידול המתמשך בשיעור התביעות החוזרות.

בשנת 2003 מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול אם כי בקצב איטי מאוד בהשוואה לשנים קודמות והגיע ל-113,305 בממוצע חודשי – גידול של 0.9% בלבד בהשוואה לשנה הקודמת, לעומת 6.5% ב-2002 וכ-9%-10%, בממוצע, לשנים 1996-2001 (לוח מסי 2). ניתוח של הכניסה והיציאה מהמערכת בשנתיים האחרונות מראה שהירידה התלולה והלא צפויה הזו בקצב הגידול של זכאי הגמלה נגרמה על-ידי הכניסה למערכת, וליציאה מהמערכת אין כל השפעה. מספר הנכנסים למערכת ב-2003 ירד ירידה תלולה, כ-15.4%. ירידה זו נובעת מהירידה במספר התביעות ובשיעור התביעות שאושרו באותה שנה, כפי שראינו מקודם.

קצב הגידול של זכאי גמלת סיעוד גבוה בהרבה מקצב הגידול של אוכלוסיית הקשישים בכלל ומקצב הגידול של בני 80 ויותר בפרט. בשנים 1991-2002 גדל מספר הקשישים בישראל ב-44.2%, ומספר בני ה-80 ויותר גדל ב-53.6%. שיעורי גידול אלה אינם מתקרבים לשיעור הגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד באותו פרק זמן – 26.1%. כלומר בשנים 1991-2002 גדל מספר הזכאים לגמלת סיעוד בשיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול במספרם של כלל הקשישים בישראל. לא נעשה שום ניתוח מקיף ומעמיק של הגידול הרב במספר הקשישים המקבלים גמלת סיעוד, ושל הפער בינו לבין הגידול במספר הקשישים,

אך ניתן להציע כמה הסברים אפשריים. על-פי האומדנים של מכון ברוקדייל<sup>1</sup>, שיעור המוגבלים מהקשישים בני 65 ויותר הגרים בקהילה עלה מ-11% בשנת 1990 ל-12.2% בשנת 2001. כמו כן, מספר המיטות לקשישים עצמאיים ותשושים לאלף קשישים בני 65 ויותר – מדד לשיעור המיסוד – ירד מ-25.7 בשנת 1990 ל-21.1 בשנת 2001 – ירידה של 17.9%. הירידה לבני 75 ויותר היתה גדולה יותר, כ-23.3%. יש להניח שהירידה בשיעור המיסוד הגדילה את מספר הקשישים החיים בקהילה והסיכוי ליכות בגמלת סיעוד. הסבר נוסף הוא הגידול הרב באחוז התביעות החוזרות בכלל התביעות לגמלת סיעוד. אחוז זה האמיר מ-33.3% בתחילת שנות התשעים לכ-55.7% בשנת 2003. זאת ועוד: משך השהייה של הזכאים לגמלה עד ליציאתם ממערכת סיעוד התארך על פני השנים<sup>2</sup>.

### לוח מס' 2: זכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה\* (ממוצע חודשי), 2003-1990

רמת הגמלה		סך הכול	סך הכול		שנה
150%	**100%		שיעור גידול שנתי	מספרים	
24.3	75.7	100.0	29.6	27,684	1990
23.3	76.7	100.0	12.2	31,058	1991
21.7	78.3	100.0	13.4	59,023	1995
23.8	76.2	100.0	8.7	95,754	2000
24.4	75.6	100.0	10.2	105,384	2001
25.3	74.7	100.0	6.5	112,250	2002
27.1	72.9	100.0	0.9	113,305	2003

\* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה חלקית בעקבות מבחן הכנסה.  
 \*\* הגמלה ברמה 100% הופחתה, החל מחודש יולי 2003, בשיעור של 7% ושיעור החדש הוא 93% מקצבת יחיד מלאה.

<sup>1</sup> ראו מכון ברוקדייל ואחרים, "קשישים בישראל – שנתון סטטיסטי 2001".  
<sup>2</sup> ראו ר' גרא ואחרים, "מקבלי גמלת סיעוד, 1999".

ל-72.9% מן הזכאים בשנת 2003 אושרה זכאות ברמה הנמוכה (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ול-27.1% אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150% (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), זאת לעומת 74.7% ו-25.3%, בהתאמה בשנה הקודמת. מתחילת שנות התשעים ועד שנת 1998 מסתמנת ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה, אולם משנת 1999 נצפתה שוב עלייה הדרגתית בשיעור זה, וזו התחזקה בשנה האחרונה. העלייה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בשנים

**לוח מס' 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים (ממוצע חודשי) באחוזים, 2003**

אחוזים	מאפיין
113,305	סך הכול (מספרים מוחלטים)
	<b>לפי גיל</b>
1.3	*64-60
6.3	69-65
14.0	74-70
21.9	79-75
25.5	84-80
31.0	+85
	<b>לפי הרכב משפחה</b>
46.3	גרים בגפם
40.5	גרים עם בן זוג
13.2	גרים עם בניהם או אחרים
72.1	אחוז הנשים בכלל המקבלים
23.9	אחוז העולים בכלל המקבלים

\* קבוצת הגיל 64-60 כוללת נשים בלבד.

האחרונות נובעת בחלקה מהירידה בשיעור התביעות שבהן התקבל 2.5 נקודות במבחן התלות באותה תקופה. הירידה בשיעור זה התבטאה ברובה בעלייה בשיעור התביעות שבהן התקבלו פחות מ-2.5 נקודות במבחן התלות, תוצאה המהווה סף זכאות, כלומר המינימום הדרוש כדי לזכות בגמלה ברמה הנמוכה.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים מעלה שיותר מחמישית (23.9%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, קרוב לשליש (31.0%) מן הזכאים הם בני 85 ומעלה, ויותר ממחציתם (56.5%) בני 80 ומעלה. רק 6.3% מן הזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (40.5%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (46.3%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (13.2%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח מס' 3). כל ההתפלגויות הללו של הזכאים ב-2003 היו דומות לאלו של הזכאים בשנה הקודמת.

### 5.2.3 ארגונים המספקים שירותי סיעוד ותוכניות טיפול

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרת רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד נחשבים גם קיבוץ או מושב שיתופי לארגונים מספקי שירותים.

התפלגות מקבלי השירותים לפי סוג ספק השירותים בשנת 2003 (לוח מס' 4) דומה במידה מסוימת להתפלגות בשנה הקודמת. כ-69.8% מן הזכאים המקבלים שירותים קיבלו אותם מארגון פרטי, 14.7% מארגון מט"ב, 15% מעמותות ציבוריות אחרות וכ-1% באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. באופן כללי, התפלגות זו היתה דומה להתפלגות סך שעות השירות שניתנו על-פי סוג ספק שירותים.

צמיחתו המהירה של המגזר הפרטי מאז הפעלת החוק היא התופעה הבולטת בשוק שירותי הסיעוד. בתחילת שנות התשעים הגיע נתח השוק של המגזר הפרטי ל-45.7%. מכלל השעות שסופקו באותו חודש. ב-2002 האמיר שיעור זה ל-69.5% וב-2003 ל-71.1%.

**לוח מס' 4: מקבלי שירותים ושעות שירות לפי ספק השירות (ממוצע חודשי), 2003**

שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים (אלפים)	אחוזים	מספרים	
100.0	5,795.0	100.0	137,858	סך הכול
15.5	898.0	14.7	20,234	מט"ב
12.8	741.9	15.0	20,665	עמותה**
71.1	4,118.1	69.8	96,241	ארגון פרטי***
0.6	36.7	0.5	718	קיבוץ/מושב

\* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. מי שמקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת. לכן סך כל מספר המקבלים שירותים גדול ממספר הזכאים לגמלה.  
 \*\* כולל "הקדש".  
 \*\*\* כולל שותפות.

**לוח מס' 5: זכאים לגמלת סיעוד לפי סוג תוכנית הטיפול ורמת הגמלה\* (ממוצע חודשי) באחוזים, 2003**

רמת הגמלה			זכאים לגמלה		סוג תוכנית הטיפול
150%	100%	סך הכול	אחוזים	מספרים	
27.2	72.8	100.0	100.0	**110,625	סך הכול
25.8	74.2	100.0	81.4	89,998	טיפול אישי בבית בלבד
30.9	69.1	100.0	2.1	2,283	טיפול אישי במרכז יום בלבד
19.8	80.2	100.0	2.9	3,249	טיפול אישי בבית ובמרכז יום
			12.3	13,551	טיפול אישי בבית ושירותים
34.0	66.0	100.0			אחרים
59.5	40.5	100.0	1.4	1,544	אחר

\* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה מופחתת בעקבות מבחן הכנסה.  
 \*\* מספר הזכאים שקיבלו תוכנית טיפול קטן ממספר הזכאים לגמלה (113,305), משום שטרם נקבעה תוכנית טיפול לחלקם בעת ניתוח הנתונים.

סוגי תוכניות הטיפול שניתנו לזכאים לגמלת סיעוד במהלך שנת 2003 היו דומים לאלו שניתנו בשנה הקודמת. ככלל, כ-81.4% מן הזכאים קיבלו טיפול אישי בבית בלבד, 2.1% קיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד, 2.9% נוספים קיבלו טיפול אישי בבית עם טיפול אישי במרכז יום (לוח מס' 5). כ-30.9% מן הזכאים שקיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה (כולל רמה גבוהה מופחתת). קבוצה גדולה (34%) של הזכאים שקיבלו טיפול אישי בבית ושירות נוסף אחד לפחות (בדרך כלל חיתולים חד-פעמיים ומשדר מצוקה) היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה. לעומת זאת, כ-25.8% ממקבלי טיפול אישי בבית בלבד היו זכאים ברמה הגבוהה.

#### 5.2.4 היקף התשלומים

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

- א. העברות לצורך תשלום גמלאות.
- ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

לוח מס' 6: סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג תשלום (אלפי ש"ח במחירי 2003), 1990-2003

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
1990	570.5	466.8	12.8	28.8	55.8	6.2
1995	1,088.7	903.3	35.8	22.8	121.0	5.7
2000	1,924.0	1,733.7	55.2	24.2	102.1	8.9
2001	2,278.1	2,073.2	58.9	20.3	118.5	7.1
2002	2,520.0	2,329.7	58.8	19.0	107.5	4.9
2003	2,461.1	2,278.5	57.7	23.0	98.9	3.0

\* העברות למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות לביצוע מבחני תלות ולהכנת תוכניות טיפול.

בשנת 2003 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה כ-2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2003): כ-2.3 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים, והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 98.9 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס' 6). כמו כן הועבר סכום של 57.7 מיליון ש"ח למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות, לביצוע מבחני התלות ולהכנת תוכניות הטיפול לזכאים.

בשנת 2003 ירדו תשלומי הגמלאות של ענף סיעוד ב-2.2% במחירים קבועים, וזאת למרות העלייה – 0.9% – במספר הזכאים לגמלת סיעוד. הירידה בתשלומי הגמלאות נובעת מהירידה ברמת הגמלה הממוצעת המשולמת במחירים קבועים. גמלה זו ירדה מ-1,913 ש"ח ב-2002 ל-1,830 ש"ח ב-2003, דהיינו כ-4.3%. הירידה ברמת הגמלה נובעת מההפחתה בגמלה בשיעור של 4% בהוראת שעה עד שנת 2006, ומההפחתה הנוספת, מחודש יולי 2003, בשיעור של 7% בגמלה ברמה הנמוכה.



## 5.3 ביטוח ילדים

### 5.3.1 כללי

הפגיעה במערכת קצבות הילדים בעקבות המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 היתה העמוקה ביותר. במסגרת מדיניות זו הונהגו במערכת קצבות ילדים שינויים מרחיקי לכת, שכללו לא רק שינוי מבני ברמת הקצבה לפי גודל משפחה אלא גם הפחתה חדה ברמת הקצבאות ובהוצאה הציבורית לתמיכה במשפחות עם ילדים. שינויים אלו עוגנו בארבע תוכניות כלכליות, ומתוכנית לתוכנית הלך והעמיק הקיצוץ בקצבות הילדים. השלבים הראשונים של המדיניות "החדשה" יושמו בשנים 2002-2003 והמשכה יבוצע בשנים 2004-2009 – חלק כהוראת שעה וחלק כהוראת קבע. לכשיושלם יישום של שינויי החקיקה ב-2009, קצבת הילדים תהיה שווה לכל ילד ללא קשר למיקומו הסידורי במשפחה, וברמה נמוכה אף מזו ששולמה לשני הילדים הראשונים בטרם הונהגה מדיניות זו. בהשוואה לראשית 2002, ב-2009 תפחת הקצבה בכ-17% לילד הראשון והשני, בכ-50% לילד השלישי ובשיעור של כ-80% לילד הרביעי ואילך. שיעורי ההפחתה במונחים ריאליים יהיו אף גבוהים יותר, בשל אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2005. היקף התשלומים לקצבות ילדים יעמוד ב-2009 (במחירי 2003 ובניכוי גידול אוכלוסייה) על פחות ממחצית היקף התשלומים ב-2001. עיקר הקיצוץ יתבצע עד ל-2005.

בשנים 2002-2003 ירדו תשלומי קצבות ילדים בכ-25% במונחים ריאליים, עקב הקיצוץ במספר נקודות הקצבה ששולמו למשפחות עם ילדים ואי-עדכון הקצבה בהתאם לאינפלציה. בשנים אלו נמשכה ההאטה בקצב הגידול במספר המשפחות עם ילדים ובמספר הילדים שבגינן שולמו קצבות ילדים; ב-2003 עלה מספר המשפחות עם ילדים שקיבלו קצבת ילדים ב-0.4% בלבד, לעומת 0.7% ב-2002. מספר הילדים שבגינן שולמה קצבה עלה ב-1% בלבד.

מלבד קצבת הילדים משולם גם מענק לימודים למשפחות חד הוריות ולמשפחות עם 4 ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. מענק הלימודים משולם במסגרת ענף ילדים וחלקו בסך התשלומים בענף הוא כ-3%. בשנים 2002 ו-2003 קיבלו כ-160,000 ילדים את מענק הלימודים (ממוצע שנתי).

### 5.3.2 השינויים במערכת קצבות הילדים בשנים 2002-2009

סדרת ההפחתות בקצבות הילדים החלה במארס 2002, עת יושם חוק ההסדרים לשנת 2002. עד מועד זה קצבת הילדים שולמה על פי מפתח של נקודת קצבה מלאה, שערכה עמד בינואר 2002 על 174 ש"ח לחודש. אולם במארס 2002 בוטל העדכון של נקודת הקצבה בשיעור של 1.4% שבוצע בינואר שנה זו, ורמת הקצבאות לכל המשפחות הופחתה ב-12%. בחודשים מארס-יוני 2002 הקצבאות שולמו לפי מפתח של 0.88 נקודת קצבה. תיקון נוסף בחוק תוכנית החירום הכלכלית הגדול, שיושם החל מיולי 2002, קבע הפחתה נוספת ברמת הקצבאות מ-12% ל-15%, והקצבאות חושבו לפי מפתח של 0.85 נקודת קצבה (146 ש"ח לחודש). בנוסף נקבע בתוכנית זו שקצבות הילדים לא יעודכנו בינואר 2003 בשיעור עליית המדד – 6.5%.

מסכת הקיצוצים בקצבות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה של 144 ש"ח לחודש לכל הילדים, ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבאות לכל הילדים לא תעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני<sup>1</sup>. 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. זאת ועוד, ילדים חדשים שנולדו ביוני 2003 ולאחריו יהיו זכאים לקצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (השווים ל-0.84 נקודת קצבה), ללא התחשבות במיקומם במשפחה.

תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת לגבי עדכון כל קצבות המוסד לביטוח לאומי; קצבות הילדים לא יעודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף 2005.

<sup>1</sup> בהזדמנות זו הופחתה הקצבה באופן קטנוני למדי מ-146 ש"ח ל-144 כדי "לחסוך" בהוצאה הציבורית כ-50 מיליון ש"ח.

שרשרת הקיצוצים בקצבות הילדים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. בעקבות הפחתת הקיצוץ המתוכנן בתקציב משרד הביטחון והצורך של הממשלה לעמוד ביעד ההוצאה שנקבע על ידי הוחלט על קיצוץ נוסף בסדר גודל של כחצי מיליארד ש"ח בקצבות הילדים. החלטה זו לא פסחה אף על המשפחות הגדולות. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 יופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח מהקצבאות לילד הרביעי ואילך בתקופה פברואר-יוני 2004, ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004-דצמבר 2005. בדיוני הממשלה על הפחתה זו שבה ועלתה המחלוקת על התניית תשלום קצבות ילדים במבחן הכנסה, במקום קיצוץ רוחבי בהן. תיבה 5.3 מציגה את הטעונוים בעד ונגד האוניברסליות של קצבות הילדים.

### 5.3.3 רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2009

סכום קצבת הילדים למשפחה נקבע על-פי נקודות קצבה. החוק קובע את מספר נקודות הקצבה לכל ילד על פי מיקומו במשפחה. החל ב-1987 ועד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בינואר 2001 נקודת הקצבה היתה 171.26 ש"ח, וממועד זה סכומי הקצבה לילד נקבעים על פי רמה זו. לוח מס' 1 מציג את ערכה הממוצע של נקודת הקצבה בשנים נבחרות בתקופה 1975-2003 וכן אומדניים לשנים 2004-2005, בהנחה שהמדד יעלה בכ-2% בכל אחת משנים אלו.

לוח מס' 1: ערך ממוצע של נקודת קצבה בשנים נבחרות (ש"ח, מחירי 2003)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1995	1985	1980	1975
165.5	168.9	171.3	172.9	183.1	183.1	180.6	182.1	141.6	182.3

ערכה הריאלי של נקודת קצבה נשמר מ-1985 ועד 2001. אי-עדכון נקודת הקצבה בשנים 2002-2005 יוביל לשחיקה ריאלית של כ-4.3%. מאחר שמדובר בערך של נקודת קצבה מלאה, שחיקה זו מבטאת רק את מדיניות אי-העדכון. לזאת יש כמובן להוסיף את ההפחתה במספר נקודות הקצבה להן זכאי כל אחד מילדי המשפחה.

בלוח מס' 2 מצוינות מספר נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2002-2009, ובלוח מס' 3 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור אותן שנים.

לוח מס' 2: נקודות קצבה למשפחה לפי מספר הילדים, 2002-2009\*

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
8.30	6.43	4.56	2.69	1.68	0.84	ינואר 2006**
6.95	5.51	4.06	2.61	1.68	0.84	ינואר 2007
6.02	4.87	3.72	2.57	1.68	0.84	ינואר 2008
5.04	4.20	3.36	2.52	1.68	0.84	ינואר 2009

\*החל במארס 2002 הבסיס לנקודת הקצבה הוא 171.26 ש"ח.  
 \*\*ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 0.84 נקודות קצבה, ללא תלות במיקומם במשפחה.  
 \*\*\*ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 0.7 נקודות קצבה, ללא תלות במיקומם במשפחה.

לוחות מס' 2 ו-3 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, ואינם כוללים את אי-העדכון של עליית המדד מ-2003 ועד סוף 2005. התבוננות בלוח מס' 2 במשפחות בעלות ילד אחד, ארבעה ושישה ילדים מעלה כמה עובדות:

- \* נקודת הקצבה למשפחה שבה ילד אחד ירדה מינואר 2002 לאוגוסט 2003 בכ-18% בעקבות חוק התוכנית להבראת המשק. בפברואר 2004 הנקודה יורדת בכ-17% נוספים בשל חוק המדיניות הכלכלית, ובינואר 2006 היא חוזרת למה שהיתה לפני תוכנית ההבראה – 0.84 עד 2009.
- \* משפחה שבה 4 ילדים קיבלה בינואר 2002 8 נקודות קצבה. עם תוכנית ההבראה מספר נקודות הקצבה ירד ל-5.5, הפחתה של כ-30%. בינואר 2009 היא צפויה לקבל 3.4 נקודות בלבד, כאשר הירידה הכוללת מראשית התקופה היא בשיעור של כ-60%.

\* משפחה שבה 6 ילדים קיבלה בינואר 2002 18 נקודות קצבה, באוגוסט 2003 – 11.6 נקודות קצבה, ירידה של כ-40%, ובינואר 2009 היא צפויה לקבל 5 נקודות קצבה. סך שיעור הירידה השנתי למשפחה שבה 6 ילדים הוא 72%.

**לוח מס' 3: קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים, 2002-2009 (ש"ח, מחירים נומינליים)\***

תוספת לכל ילד נוסף	5	4	3	2	1		
868	868	703	342	174	174	לילד	
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה	ינואר 2002
754	754	610	301	151	151	לילד	
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה	מארס 2002
724	724	586	289	146	146	לילד	
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה	יולי 2002
522	522	454	195	144	144	לילד	
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה	אוגוסט 2003*
498	498	430	171	120	120	לילד	
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה	פברואר 2004**
459	459	404	164	120	120	לילד	
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה	יולי 2004
401	401	360	156	120	120	לילד	
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה	ינואר 2005
320	320	320	173	144	144	לילד	
320	1,101	781	461	288	144	למשפחה	ינואר 2006*
248	248	248	159	144	144	לילד	
248	943	695	447	288	144	למשפחה	ינואר 2007
197	197	197	152	144	144	לילד	
197	834	637	440	288	144	למשפחה	ינואר 2008
<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	לילד	
144	720	576	432	288	144	למשפחה	ינואר 2009

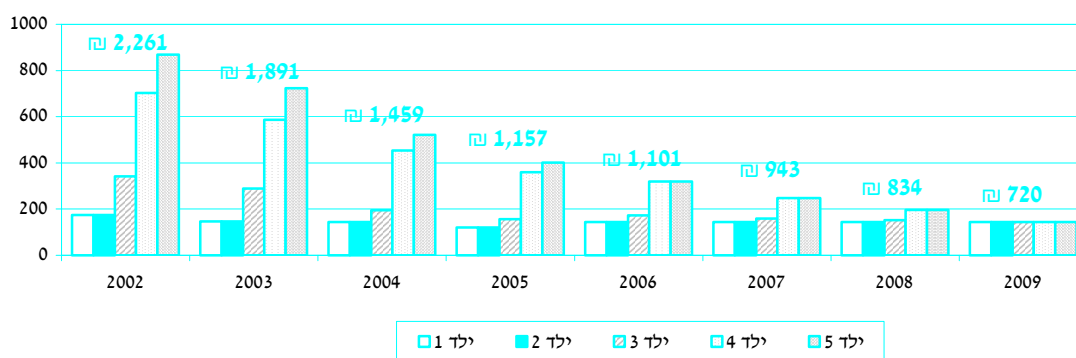
\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 144 ש"ח, ללא תלות במיקומם במשפחה.  
\*\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 120 ש"ח, ללא תלות במיקומם במשפחה.

נאמר שנית כי ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים החל באוגוסט 2003 מספר נקודות קצבה השווה לזה של שני הילדים הראשונים, כלומר מאוגוסט 2003 עד ינואר 2003 ומינואר 2006 ועד לדצמבר 2009 – 0.84 נקודות, מפברואר 2004 ועד דצמבר 2005 – 0.7 נקודות.

בלוח מס' 3 מובא התרגום של נקודות הקצבה למונחים כספיים בתקופה הנדונה, ועולה ממנו כי מראשית התקופה ועד סופה קצבות שני הילדים הראשונים יורדות ב-17%, וקצבות הילד השלישי, הרביעי, החמישי ואילך יורדות בשיעורים של 80% ו-84% בהתאמה. כמו כן, הקצבה הכוללת למשפחה שבה שלושה, ארבעה וחמישה ילדים פוחתת לאורך תקופה זו בשיעורים של 37%, 58% ו-68% בהתאמה.

נחתום את הסעיף הנוכחי בדוגמה המוצגת בתרשים א'. כאן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים מ-2002 ובמהלך שש השנים הבאות בעקבות הקיצוצים המדאיגים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו יורד בכל שנה החל ב-2002 וכלה ב-2009 ב-15% ממוצע שנתי. בסוף התקופה הפגיעה היא החמורה ביותר – כל ילד מקבל קצבה אחידה בסך של 144 ש"ח. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה הכוללת פוחתת ב-68% בקירוב ומגיעה לכדי סכום זעום של 720 ש"ח.

**תרשים א': סכומי קצבות הילדים, לפי המספר הסידורי של הילד, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים, בינואר כל שנה, 2002-2009 (ש"ח, מחירים נומינליים)**



### 5.3 תיבה אוניברסליות מול סלקטיביות בקצבות הילדים

מערכת קצבות הילדים בישראל היא אחד ממוקדי השיח הציבורי בנושא הביטחון הסוציאלי ומדינת הרווחה. המערכת הנהוגה בישראל מאז 1975 מבוססת על עיקרון האוניברסליות. עיקרון זה, שלו יתרונות רבים, עומד בסימן שאלה לעיתים קרובות בישראל.

מדינת ישראל, כמו מדינות רווחה מערביות אחרות, רואה חשיבות רבה בפרוגרסיביות של מערך תשלומי העברה והמיסים הישירים. הפרוגרסיביות האנכית בין משפחות בעלות רמות הכנסות שונות מושגת באמצעות שיעורי מס שוליים עולים, והאופקית מושגת באמצעות קצבות הילדים: הקצבה ניתנת לכל המשפחות עם ילדים ללא תלות בהכנסתן ועולה עם גודל המשפחה.

בשנים 2002-2003 שבו ונשמעו הקולות להתנות את קצבות הילדים במבחן הכנסה או לחילופין לחייב את מקבליהן במס. לאחרונה אף עלתה ההצעה לבטל את קצבות הילדים לשני העשירונים העליונים. הצעות אלו הועלו כתחליף לקיצוץ רחבי בקצבאות או כתחליף לקיצוץ בתקציביהם של משרדים אחרים. היו גם שסברו שלנוכח הקיצוץ העמוק בקצבות הילדים, בעיקר למשפחות הגדולות, והשלכותיו על העמקת העוני, יש לשוב ולבחון את חלוקת התקציב הקיים בין המשפחות האמידות לבין השכבות הנזקקות. הוויכוח בנושא של סלקטיביות לעומת אוניברסליות של קצבות הילדים חצה משרדי ממשלה, גופים כמו המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל והאקדמיה.

המצדדים בקצבות ילדים אוניברסליות מעלים את הצידוקים הבאים:

1. דירוג רמת קצבות הילדים באופן אוניברסלי על-פי מאפיין דמוגרפי – מספר הילד – מספק תמיכה גדולה יותר לנזקקים ללא צורך במבחני הכנסה. לעומת זאת, קצבאות סלקטיביות עלולות ליצור תמריץ שלילי לעבודה ומפלות לטובה הורים לא עובדים לעומת הורים עובדים. ככל שמבחן הכנסה יהיה מצמצם יותר, כך תגדל ההשפעה השלילית על היצע העבודה וכן תגדל הסכנה של יצירת מלכודת עוני. מרגע

שהקצבאות יותנו במבחן הכנסה, תגבר הנטייה של קובעי המדיניות לצמצם את היקף האוכלוסייה הזכאית לקצבאות, ובייחוד כמקור לחיסכון בהוצאה הציבורית. אפשר להשיג חלוקה צודקת יותר של ההכנסות באמצעות מערכת מס הכנסה. כך, למשל, במקום לבטל את תשלום הקצבאות לשני העשירונים העליונים אפשר להכביד את נטל המס עליהם. מאחר שפונקציית מס הכנסה אינה מתחשבת במספר הילדים, מיסוי הקצבאות בשיעורי המס השוליים הקיימים יכבידו במיוחד את הנטל על שכבות הביניים (ראו לוח מס' 1). טיעון זה מקבל משנה תוקף נוכח השינויים שהונהגו במערכת קצבות הילדים והקיצוץ של כ-50% בהיקף התשלומים.

2. מערכת אוניברסלית של קצבות הילדים פשוטה להחלה, מכיוון שהיא ניזונה מדיווחים של לידות חי ישירות מבתי החולים, בלא צורך להטריד את הפרט בהגשת תביעות אישיות. פישוט מינהלי זה גם משיג מיצוי זכויות מלא של המשפחות.

3. הדרת שכבות אוכלוסייה אמידות מהמערכת הסוציאלית עלולה לגרום ליצירת מערכות ביטוח משלימות פרטיות, דבר אשר לכשעצמו יביא להגדלת אי-השוויון באוכלוסייה. המעמד הבינוני והמעמד העליון הנושאים בעיקר נטל תשלומי דמי הביטוח ומימון תשלומי ההעברה יקטינו את תמיכתם במערכת הרווחה. במצב כזה, כוחם הפוליטי המוגבל של השכבות החלשות יפחת והם יתקשו לשמור על רמת רווחה נאותה.

בכל מקרה, מיסוי קצבות ילדים מחייב מידע מדויק על הכנסות המשפחות על בסיס חודשי. מידע כזה לא קיים בישראל, והקמתו כרוכה כמובן בהוצאה כבדה. ניסיונות למסות קצבות ילדים בהעדר מידע כזה נעשו בעבר באמצעות שימוש בשירותיהם של המעסיקים שבידיהם כמובן מצוי המידע על הכנסות השכירים. בשנים 1983-1984 מוסו קצבות הילדים – באמצעות המעסיק: המעסיק של האב חויב לגבות את המס על קצבת הילדים בהתאם לרמת שיעור המס שחל עליו ולהעבירו לביטוח הלאומי. ניסיון זה של הפעלת מהלך מינהלי מסובך, לא הצליח. מלבד העיוות שבמיסוי לפי הכנסת האב בלבד, שיעור הגבייה בדרך זו לא עמד בציפיות.



בשנים 1985-1993 נעשה ניסיון נוסף שבמסגרתו בוטלה הקצבה לילד הראשון (ולאחר מכן גם זו של השני). הקצבה שולמה בידי המעסיק בהתאם לרמת ההכנסה שנקבעה, והוא שופה על ידי הביטוח הלאומי. מובן שגם מהלך זה לא הצליח.

לסיכום, למערכת קצבות ילדים אוניברסלית יש יתרונות חשובים מבחינת יעילות, צדק, תרומה לשוויון האופקי ובעיקר – אי פגיעה במוטיבציה לעבודה. בכל מקרה הפעלת מבחני הכנסה תיתכן רק כאשר תקום מערכת דיווח מרכזית על הכנסות המשפחות.

**לוח מס' 1: משפחות עם ילדים ותשלומים לקצבות ילדים, לפי עשירונים (2002)**

עשירון	סך הכול משפחות עם ילדים מספרים מוחלטים	סך הכול ילדים מספרים מוחלטים	הכנסה ממוצעת למשפחה עם ילדים (ש"ח, מחירים שוטפים)	חלקו של עשירון בסך התשלום לקצבות ילדים (במונחי פברואר 2004)
סך הכול	893,500	2,085,600	10,100	4,620
1	95,600	292,200	2,780	753
2	90,100	297,800	4,740	849
3	89,000	252,500	5,700	637
4	91,600	225,000	6,960	510
5	95,100	199,400	8,150	404
6	95,200	199,700	9,840	392
7	92,100	178,800	11,290	321
8	88,200	169,500	13,670	301
9	87,900	156,600	16,460	266
10	68,700	114,100	25,970	186

מקור הנתונים: עיבודי מינהל המחקר מתוך סקר הכנסות משולב 2002, כולל מזרח ירושלים. הנתונים הם לאוכלוסייה קבועה. משתנה ממיין: הכנסה פנויה לנפש תקנית, כל עשירון מונה 10% מהנפשות באוכלוסייה.

## 5.3.4 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מס' 1 ו-2 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה, ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מספרם הסידורי במשפחה.

מלוחות אלו ניתן ללמוד על כמה מגמות עיקריות בשנים האחרונות. בשנת 2003 שולמו קצבות ילדים לכ-940<sup>2</sup> אלף משפחות בקירוב בממוצע לחודש, לעומת 935 אלף משפחות שקיבלו קצבות ילדים בשנת 2002 – עלייה בשיעור של כ-0.4%. עלייה זו מתונה יותר מזו שחלה מ-2001 ל-2002, שהייתה בשיעור של כ-0.7%. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים ב-2002 עלה מ-2,180 אלף ילדים בממוצע לחודש ל-2,200 אלף ילדים בממוצע לחודש ב-2003. זוהי עלייה של כ-20,000 ילדים, המהווה גידול בשיעור של 1%. עלייה דומה נצפתה משנת 2001 ל-2002.

לוח מס' 4: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2003

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
39.0	35.6	77.4	167.6	280.9	327.8	928.2	2001
39.9	36.6	78.1	169.1	283.4	327.9	935.0	2002
40.8	37.4	78.9	171.3	285.6	324.9	939.1	2003
אחוזים							
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	32.2	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

<sup>2</sup> 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.

עד שנת 1996 שולמה גם קצבת יוצאי צבא למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. בשנים 1994 עד 1996 היא בוטלה בהדרגה כך שמינואר 1997 היא נכללת כולה בקצבת הילדים, וכל המשפחות מקבלות קצבות ילדים ברמה שווה על פי מספר ילדיהן ללא קשר לשירות בכוחות הביטחון.

**לוח מס' 5: ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מיקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2000-2003**

שנה	סך כל הילדים	מיקומו של הילד במשפחה					
		ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי ושישי ואילך	
<b>מספרים (אלפים)</b>							
2000	2,118.8	912.5	591.5	314.6	148.9	72.6	78.7
2001	2,154.7	928.1	600.4	319.5	152.0	74.6	80.1
2002	2,178.8	935.0	607.1	323.7	154.6	76.5	81.9
2003	2,201.1	939.1	614.1	328.6	157.3	78.3	83.7
<b>אחוזים</b>							
2000	100.0	43.1	27.9	14.9	7.0	3.4	3.7
2001	100.0	43.1	27.8	14.8	7.1	3.5	3.7
2002	100.0	42.9	27.9	14.8	7.1	3.5	3.8
2003	100.0	42.7	27.9	14.9	7.1	3.6	3.8

**5.3.5 מענק לימודים**

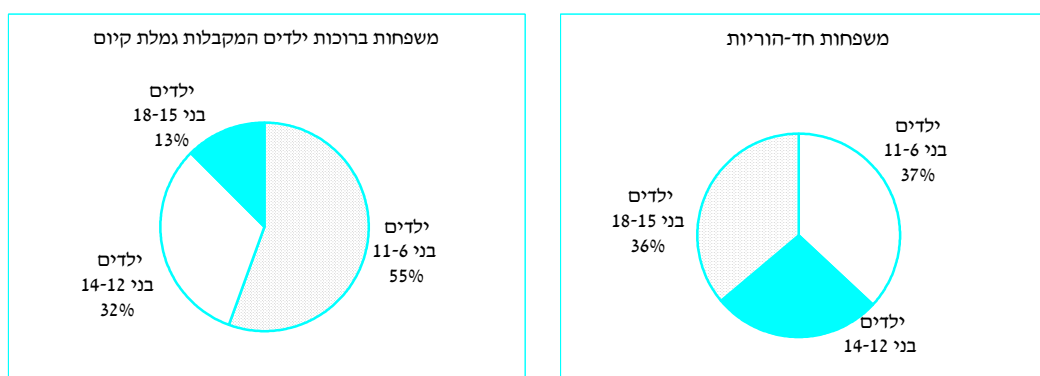
משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות (כמוגדר בחוק משפחות חד-הוריות תשנ"ב-1992), בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם מענק לימודים גם למשפחות עם 4 ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום הבאות: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים

ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהשכר הממוצע, ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו.

ב-2002 וב-2003 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-58,500<sup>3</sup> משפחות חד-הוריות בעבור כ-47,000 ילדים בני 6-11 וכ-34,400 ילדים בני 12-14. בשנים אלו, כבשלוש השנים האחרונות, שולם המענק גם למשפחות שלהן 4 ילדים ויותר המקבלות גמלאות להבטחת קיום. המענק שולם ל-28,700 משפחות כאלה במוצע לשנה, שבהן כ-50,000 ילדים בני 6-11 וכ-28,500 ילדים בני 12-14.

לאחרונה שבה ועלתה ההצעה להעניק מענק לימודים גם לילדים בגיל 14-18. לנוכח מגבלת התקציב, סביר שהעלאת הגיל המזכה במענק תחייב הפחתה מסוימת בגובה המענק הניתן כיום לילדים עד גיל 14.

### תרשים ב': התפלגות ילדים המקבלים מענק לימודים לפי גיל במשפחות חד-הוריות ובמשפחות ברוכות ילדים, ממוצעים שנתיים ל-2003-2003



תרשים ב' מראה את התפלגות הילדים המקבלים מענק לימודים (בממוצע לשנה) לפי קבוצות גיל בשנים 2002 ו-2003, ובנפרד בעבור משפחות חד-הוריות ומשפחות בעלות

<sup>3</sup> המספרים הם ממוצעים שנתיים לשנים 2002 ו-2003.

ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. בתרשים ניתן לראות גם את קבוצת הילדים בגיל 15-18, שאינם מקבלים את המענק היום, אך ייתכן שבשנים הקרובות כן יהיו זכאים לו.

### 5.3.6 היקף התשלומים

ב-2003 תשלומי קצבות הילדים ירדו ריאלית בכ-10% בהשוואה ל-2002 (ראו לוח מס' 6). בשל האטת קצב האינפלציה ירידה ריאלית זו מתונה יותר מזו שחלה בין 2002 ל-2001 (כ-16%). מקור ההפחתה נעוץ בירידה המשמעותית בערך נקודת הקצבה ובקיצוץ בסכומי קצבות הילדים על פי ערכה הנמוך.

#### לוח מס' 6: התשלומים בעבור קצבות ילדים 1980-2003 (מיליוני ש"ח, מחירי 2003)

שנה	סכום כולל*		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירי שוטפים	מחירי 2003	מחירי שוטפים	מחירי 2003	מחירי שוטפים	מחירי 2003
1980	2.3	3,251.9	2.0	2,765.7	..	0.0
1985	560.7	3,638.8	429.0	2,784.3	..	0.0
1990	1,649.9	4,237.3	1,227.6	3,152.8	..	0.0
1995	4,247.3	6,219.5	3,816.5	5,588.6	37.5	55.0
2000	6,941.7	7,465.6	6,808.7	7,326.9	128.8	138.6
2001	7,571.9	8,059.5	7,416.0	7,893.6	155.8	165.9
2002	6,706.0	6,752.9	6,554.0	6,599.9	152.0	153.1
2003	6,067.3	6,067.3	5,914.4	5,914.4	152.8	152.8

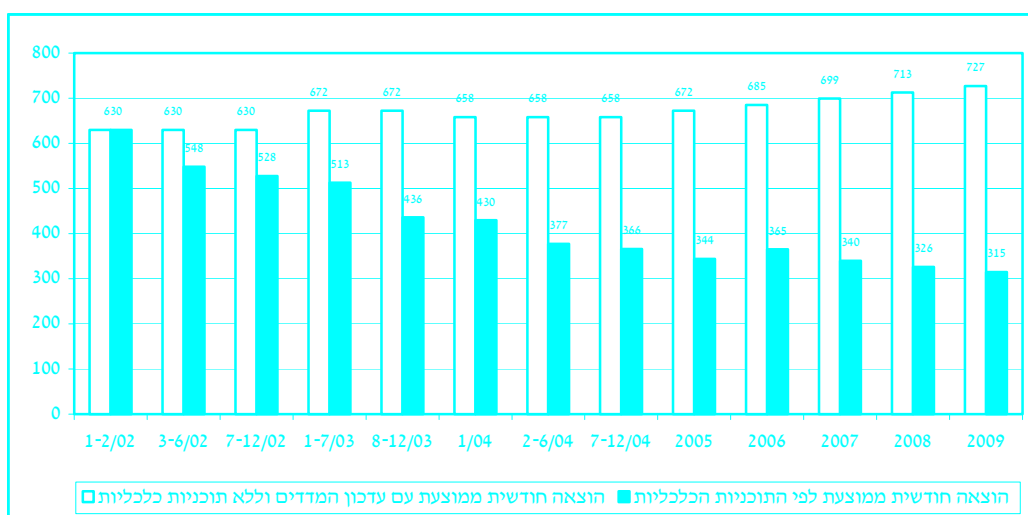
\*סך הכול – כולל גם תשלומים בעבור יוצאי צבא עד שנת 2001.

הירידה בהיקף התשלומים של קצבות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסה"כ כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירדו בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-14.4% ב-2002 ול-13.7% ב-2003.

בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 נקבע כי משפחות בעלות שלושה ילדים ויותר המקבלות הבטחת הכנסה או דמי מזונות יקבלו בעבור הילד השלישי והרביעי תוספת של 0.59 נקודות קצבה (101 ש"ח במחירי 2003). משנת 2004, תחילת יישומו של החוק, תוספת זו תיכלל בתוך התשלומים השייכים לענף ילדים. כך לדוגמה העלות של תשלומים אלו בשנת 2004 צפויה להיות כ-35 מיליון ש"ח.

תרשים ג' מציג את התשלומים בעבור קצבות ילדים בשנים 2002-2003 ועד לשנת 2009 לעומת התשלומים שהיו משולמים ללא התוכניות הכלכליות. בחישוב האחרונים עודכנו קצבות הילדים בראשית כל שנה בהתאם לשיטה שהיתה נהוגה עד למרץ 2002<sup>4</sup>.

**תרשים ג': התשלומים בפועל בעבור קצבות ילדים ואלו ללא התוכניות הכלכליות, 2002-2009 (אוכלוסייה קבועה של 2002, ש"ח, מחירים שוטפים):**



התבוננות בתרשים מעלה כי ההתפתחות של היקף התשלומים בפועל משקפת את שרשרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2002-2003 ואלו הצפויים לבוא. הקיצוצים החדים ביותר שהתרחשו בשנתיים האחרונות היו במארס 2002 ובאוגוסט 2003. הירידה בהיקף התשלומים במועדים אלו היתה בשיעור של כ-14% במוצע. הירידה ההדרגתית בהיקף

<sup>4</sup> 6.7% ו-1.9% ב-2002 ו-2003 בהתאמה, והונח מדד של 2% לשנים 2004-2009.

התשלומים ממשיכה עד לשנת 2009, ומצטברת לשיעור של כ-50%, בהשוואה לראשית התקופה. התשלומים ללא התוכניות הכלכליות משקפים כאמור את עליות המדדים בלבד, ולכן ההפרשים בין שני סוגי התשלומים מייצגים את החיסכון (או הפגיעה) הצפוי בענף ילדים בשנים הקרובות. כך לדוגמא, בשנת 2009 יתפנו כ-412 מליון ש"ח, שהיו מיועדים לתמיכה במשפחות עם ילדים ללא התוכניות הכלכליות, לצרכים אחרים.

## 5.4 ביטוח אמהות

### 5.4.1 כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדות הגמלאות האלה:

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

**מענק לידה** – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילדת. עד יולי 2002, שיעור המענק לילדת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות והוא עמד על 20% מהשכר הממוצע במשק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילדות ילד שני ואילך, והוא הועמד על 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים – 100% מהשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף – עוד 50% מהשכר הממוצע.

**דמי לידה** – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת – שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית – אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום, שהיו לילדת בשלושת



החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה, בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

**קצבת לידה** – הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודש. שיעורה נקבע באחוזים מהשכר הממוצע, והוא הולך ופוחת במהלך תקופת הזכאות.

**גמלה לשמירת הריון** – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע.

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

#### 5.4.2 מגמות עקריות

ב-2003 שולמו מענקי לידה ל-142 אלף יולדות בקירוב (לוח מס' 1) – עליה של כ-6% לעומת שנת 2002 שבמהלכה שולמו מענקים ל-134 אלף יולדות. כ-95,000 מהלידות ב-2003 היו לידות שניות ואילך, כולל כ-37,000 לידות שניות. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו

מענק לידה היה יציב – 100,000 בקירוב במוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספרן גדל בהתמדה: מ-1990 ועד 1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב, עקב העלייה הגדולה בשנים הללו והגידול הטבעי באוכלוסייה. בשנת 1996 שוב גדל מספר מענקי הלידה, לאחר שב-1995 הוא ירד בגלל ביטול הזכאות לתושבות השטחים. הגידול בשנים הבאות נובע בעיקר מהגידול הטבעי. בין מענקי האשפוז ששולמו בשנת 2003 כ-2,500 היו בעבור לידות פגים.

ב-2003 קיבלו דמי לידה 74 אלף נשים לעומת 71 אלף נשים ב-2002 – גידול של 3.6%. בשנים האחרונות הואט קצב הגידול במספר המקבלות דמי לידה. הסיבה נעוצה בשינוי שחל בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב נשים בגיל הפוריות: מנתוני הלמ"ס עולה שבשנים אלה היתה האטה בקצב העלייה של נשים (גילאי 25-34) שהיו מועסקות בכוח העבודה. האטה זו מתבטאת גם במספר הנשים שעבדו וילדו ומכוח זה היו זכאיות לדמי לידה.

**לוח מס' 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2003-2000**

שנה	קיבלו מענק אשפוז	קיבלו דמי לידה	
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז
2000	134,720	70,641	52.4
2001	132,044	71,176	53.9
2002	134,187	71,317	53.2
2003	142,363	73,948	51.9

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

גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה בשנים 2003-2002 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה – 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך שנים. כך גם נשמר חלקן הגדול למדי של בנות 40

ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה. בשנים אלו הן היוו 4.3% מכלל המקבלות לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

כ-95.5% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2.7% – עצמאיות, והיתר – חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

### 5.4.3 סכומי הקצבאות

**מענק אשפוז** – השינוי בסכום מענק האשפוז מושפע משני גורמים:

1. בחודש ינואר מדי שנה מעדכנים את מענק האשפוז על-פי נוסחה הקבועה בחוק, לפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג לא יעלה ולא יפחת מהסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.

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

בינואר 2003 היתה ירידה של 0.4% בגובה המענק המחושב לפי הנוסחה הקבועה בחוק. באוגוסט ירד מחיר יום האשפוז ביותר מ-10%, ובסך הכול בשנת 2003 ירד מענק האשפוז ריאלית בממוצע ב-2%.

בשנת 2002, **מענק הלידה** ירד ריאלית ב-5.9% לעומת שנת 2001. ירידה זו נובעת מהשחיקה בשכר הממוצע במשק ומהפחתת מענק הלידה ב-4% במסגרת יישום חוק תוכנית החירום הכלכלית מיולי 2002.

בשנת 2003 נמשכה הירידה הריאלית בסכום מענק הלידה: שיעור המענק ללידה ראשונה ירד ריאלית ב-3%, והיה ב-2002 וב-2003 19.7% מהשכר הממוצע, כפי שהיה בשנת 2001.

שיעור המענק מהשכר הממוצע לא השתנה למרות הירידה בערכו משום שבשנים אלה ירד גם השכר הממוצע עצמו.

#### לוח מס' 2: סכומי גמלאות האימהות, 1980-2003

שנה	מענק אשפוז (ממוצע ליולדת)	מענק לידה (ממוצע ליולדת)	דמי לידה ממוצעים ליום	שמירת הריון – ממוצע ליום
-----	---------------------------------	--------------------------------	-----------------------------	--------------------------------

מחירי 2003 (שקלים חדשים)

1980	3,332.8	771.6	75.3	0.0
1985	3,474.8	813.6	68.2	0.0
1990	5,296.5	1,173.0	90.3	0.0
1995	6,106.9	1,213.8	145.3	51.7
2000	5,902.2	1,359.0	176.2	137.8
2001	6,221.4	1,482.7	187.9	147.8
2002	6,237.9	1,395.0	182.8	142.9
2003	6,108.3	*1,354.0	177.1	137.4

#### כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר

1980	66.5	15.4	45.4
1985	69.0	16.2	40.6
1990	87.0	19.3	44.8
1995	96.8	19.2	68.9
2000	78.8	18.5	72.4
2001	82.6	19.7	74.8
2002	88.1	19.7	77.2
2003	89.0	<sup>1</sup> 19.7	77.4

\* מדובר על מענק של לידה ראשונה. כאמור, החל מאוגוסט 2003, המענק לילד שני ואילך הוא 6%.

שיעור הירידה בשיעור המענק ב-2003 בלט כמובן בייחוד בלידות שניות ואילך, בעקבות הורדת שיעורם, כאמור לעיל, ל-6% בלבד מהשכר הממוצע.

רמתם הריאלית של **דמי הלידה** הממוצעים ליום בשנים 2002 ו-2003 היתה אף היא נמוכה מרמתם ב-2001 בכ-3% בממוצע **לשנה**. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע היה 77% בקירוב – גבוה מאשר בשנים האחרונות.

**לוח מס' 3: מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע (מספרים מוחלטים ושיעורים), 2003-1980**

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד ¼ השכר הממוצע	1/4 – 1/2 השכר הממוצע	1/2 – 3/4 השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
2000	70,686	7.4	29.9	28.5	16.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2

מלוח מס' 3 עולה, שבשנים 2002 ו-2003 ההתפתחות בשכר הנשים שקיבלו דמי לידה ביחס לשכר הממוצע במשק דומה למגמה בשנים הקודמות, לפיה ירד חלקן של הנשים ששכרן נמוך מאוד (עד מחצית השכר הממוצע) ועלה שיעור הנשים ששכרן בינוני וגבוה (מעל 3/4 מהשכר הממוצע). משנת 1995, דמי לידה 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 להתפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:

א. סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2003 היה 177 ש"ח ליום, שהם כ-77% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 שיעור דמי הלידה עמד על כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא עמד על כ-95%, ולבנות 40 ויותר – על כ-99% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק ב-5%, ואילו בסניף טבריה, לדוגמה, סכום דמי הלידה היה כ-61% מהשכר הממוצע. בסניף נצרת, דמי הלידה ששולמו היו הנמוכים ביותר – 55% מהשכר הממוצע.

ג. סכום דמי הלידה ליום ששולם לעולות החדשות היה קטן מהסכום ששולם לוותיקות. העולות קיבלו בממוצע ליום כ-70% מהשכר הממוצע במשק, לעומת כ-79% ממנו שקיבלו יולדות ותיקות. יש לציין שהפער בין דמי הלידה של העולות החדשות לאלה של הוותיקות מצטמצם במהלך השנים.

#### 5.4.4 היקף התשלומים

לוח מס' 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שבשנים 2002 ו-2003 ירדו תשלומי הענף ריאלית בכ-1.5% בממוצע לשנה. התשלומים בעבור דמי לידה ושמירת הריון קטנו בכ-1% ו-3.1% בממוצע לשנה (בהתאמה). מחד היה גידול במספר המקבלות ומאידך היתה ירידה בגובה הגמלה שנבעה מירידה בשכר הריאלי בשנה זו.

התשלומים בעבור מענקי לידה המשולמים ליולדות קטנו בכ-4% בשנת 2002 הן בגלל ירידה ריאלית בשכר הממוצע והן בגלל הקטנת המענק ב-4% במחצית השנייה של השנה.

לוח מס' 4: תשלומים לגמלאות אימהות (מחירים שוטפים ומחירי 2003, מיליוני ש"ח),  
2003-1980

שמירת הריון	דמי לידה	מענק לידה	מענק אשפוז		סך הכול אשפוז ולידה	סך כול* תשלומי הגמלאות	שנה
			מזה: פגים	סך הכול			
<b>מחירים שוטפים</b>							
	170.7	50.0	--	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	--	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	--	208.0	260.1	394.4	1990
	470.0	90.0	--	493.0	583.0	1,053.8	1995
48.3	981.0	188.0	140.2	887.0	1,075.0	2,104.3	2000
53.7	1,079.5	231.6	153.0	963.8	1,195.4	2,328.6	2001
55.3	1,136.8	238.5	155.9	987.6	1,226.1	2,418.2	2002
53.8	1,135.0	177.8	160.7	1,044.1	1,221.9	2,410.7	2003
<b>מחירי 2003</b>							
-	242.1	70.7	-	305.6	376.2	618.3	1980
-	250.5	83.0	-	347.8	430.9	681.4	1985
-	348.5	130.4	-	520.4	650.7	999.2	1990
9.3	689.1	131.7	-	722.2	853.8	1,552.2	1995
52.0	1,055.6	202.3	150.8	954.5	1,156.9	2,264.5	2000
57.2	1,149.0	246.5	162.8	1,025.8	1,272.3	2,478.5	2001
55.4	1,142.9	236.6	157.0	996.9	1,233.6	2,431.9	2002
53.8	1,135.0	177.8	160.7	1,044.1	1,221.9	2,410.7	2003

\* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת הריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות והוצאות מינהל.  
\*\* מיליוני שקלים ישנים.

בשנת 2003 היתה ירידה חדה של 25% בתשלומים לילדות בעקבות שינוי חקיקה שחל ב-8/2003, אשר הביא לירידה של 70% בגובה המענק ללידות שניות ואילך.

התשלומים בעבור מענקי אשפוז קטנו בכ-2.8% ב-2002 ועלו ב-4.7% ב-2003.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2003 כ-6.1% – לעומת 5.9% בשנים 2001 ו-2002.



#### 5.4 תיבה

#### תשלום מענק לידה ולידות בבית

מענק לידה משולם מ-1954 עת חוקק חוק הביטוח הלאומי, לנשים שילדו בבתי חולים, והוא נמנה עם הגמלאות הראשונות ששולם המוסד. המענק יועד, עם חקיקתו, לתשלום בעבור אשפוז היולדת ותשלום בעבור ציוד ראשוני ליילוד שאפשר היה לקבלו בכסף או בעין.

ב-1986 נעשתה הפרדה בין מענק הלידה המיועד לרכישת ציוד ראשוני לרך הנוולד לבין המענק המיועד לכסות את הוצאות אשפוז היולדת והיילוד המשולם ישירות לבית החולים. במהלך השנים המענק לציוד ניתן בכסף בלבד, ולא ניתן לקבל במקומו חבילת ציוד ליילוד, כמו בתחילת הדרך. התניית מענק הלידה בלידה בבית חולים (ושלילתו אם הלידה אירעה בבית) נעשתה בעיקר כדי לעודד לידה בבית חולים.

מנתוני דוח ועדת קנב<sup>1</sup> עולה שהרוב המכריע של הלידות ביישוב היהודי שלפני קום המדינה היו בבתי חולים, אך ניכרו הבדלים גדולים בלידה בבית החולים לפי ארץ הלידה של האם. העלייה ההמונית של תחילת שנות ה-50, שחלקה הגדול היה מאסיה ואפריקה, הגדילה מאוד את תופעת הלידה בבית. באותה עת לידות בבית התקיימו בתנאי הגיינה לא נאותים ובצפיפות. במקביל חלה עלייה ניכרת בשיעור תמותת תינוקות: מ-29.2 לכל 1000 לידות חי ב-1947 ל-35.2 ב-1948 ול-51.9 ב-1949.

נראה שהעלייה בשיעור תמותת התינוקות היתה קשורה בקשר הדוק ללידה בבית ונוצר צורך לעודד נשים ללדת בבתי החולים. לכן נקבע מענק הלידה שנועד לממן ציוד ראשוני ליילוד ואשפוז היולדת והיילוד בבית חולים. יתרה מכך, כדי לאפשר לנשים מיישובים מרוחקים להגיע לבית החולים, הביטוח הלאומי כיסה אף את הוצאות הסעתה של היולדת לבית החולים.

<sup>1</sup> ועדה שמינתה הממשלה ב-1949 לשם עריכת תוכנית הביטוח הסוציאלי בישראל, והיא שהניחה למעשה את היסודות למערכת הביטוח הסוציאלי בישראל.

יש לציין שעוד לפני חקיקת חוק הביטוח הלאומי, אשפוז בגין לידה מומן בידי קופת חולים, אלא שלא כל האוכלוסייה היתה מבוטחת בקופת חולים והאשפוז היה יקר, כך שדווקא השכבות החלשות לא יכלו לממן בעצמן אשפוז בגין לידה. במהלך השנים, עם ההתפתחויות בתחום בריאות הציבור, עליית המודעות ללידה בבית חולים והירידה הניכרת בתמותת התינוקות, נקבע כנוהג במוסד לביטוח לאומי, שהתנאי של "לידה בבית חולים" מתקיים אף אם האישה ילדה מחוץ לבית חולים והגיעה לקבלת טיפול רפואי בתוך 24 שעות מהלידה.

בשנים האחרונות יש קבוצות נשים המעוניינות ללדת בבית מתוך רצון ללידה טבעית ככל האפשר, בתנאים ביתיים, בנוכחות המשפחה ובשימוש מינימאלי באמצעים רפואיים. הן מנמקות את דרישתן בזכותה של היולדת לבחור את מקום הלידה, להשתתף בהחלטות בקשר ללידה ובזכות האשה על גופה – הכול כחלק מהאוטונומיה שיש לאדם על גופו וזכותו להחליט על גורלו. אולם רופאי נשים רבים טוענים שהלידות בבית כרוכות בסיכון רב הן ליולדת והן ליילוד, סיכון שלא ניתן לצפותו מראש, גם לא בהריונות בעלי סיכון נמוך. לדעתם, לידות בבית **בלא מערך רפואי תומך** עלולות להגדיל את שיעור התחלואה והתמותה של יולדות ויילודים.

על-פי החוק, אשה רשאית לבחור ללדת בכל מקום, גם בביתה. המיילדת רשאית לסייע לה בלידה שמחוץ לבית חולים. עם זאת נשללות מהיולדת הטבות המותנות בלידה בבית חולים, כגון מענק לידה.

בישראל אין נתונים רשמיים על לידות בבית. מנתונים בלתי רשמיים שאספו מיילדות בבתי חולים ושהוגשו למועצה הלאומית לרפואת נשים, יש כ-200 לידות בבית בשנה, שהיו מתוכננות להיות בבית. הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים שבשנת 2001 99.5% מהלידות היו בבתי חולים והיתר (659 לידות) אירעו מחוץ לבית החולים. בקבוצה זו 159 נשים יהודיות, 470 נשים מוסלמיות (ברובן מבאר שבע) ו-30 נשים משאר הדתות. אולם אי אפשר להבחין בנתונים הללו בין נשים שילדו מחוץ לבית חולים באופן לא מתוכנן והגיעו אליו מיד לאחר הלידה או בתוך 24 שעות ממנה, לבין נשים שתכננו מראש ללדת בבית.

**מהי תמונת המצב במדינות אחרות?**

בפינלנד האם יכולה לבחור בין מענק כספי ליילוד לבין קבלת פרטי ציוד החיוניים לו. המענק משולם בעבור כל ילד שנולד, לנשים שהיו בהשגחה רפואית לפני סוף החודש הרביעי להריון, והוא יכול להינתן החל מחודשיים לפני הלידה. רוב הלידות מתקיימות בבתי חולים, והמדינה אינה מממנת לידות בבית.

בהולנד לא משולם מענק לידה לרכישת ציוד לנולד. לידות בבית נפוצות מאוד בהולנד: 70% מהנשים יולדות בבית, היתר יולדות בבתי חולים אם מבחירה ואם משום שמצבן הרפואי מחייב זאת. ההוצאות לתמיכה רפואית בלידה בבית או בבית חולים מסיבות רפואיות מוחזרות במלואן על-ידי הביטוח הרפואי. אם האשה בוחרת ללדת בבית חולים מבלי שיש לכך סיבה רפואית מיוחדת – היא מחויבת בהשתתפות קטנה בתשלום. יש לציין כי בהולנד קיים מערך מפותח של תמיכה רפואית בלידות בבית.

בנורווגיה משולם מענק חד-פעמי בעבור לידה של כל ילד רק למי שלא זכאית לדמי לידה ובתנאי שהיתה מבוטחת בביטוח לאומי בשלוש השנים שקדמו ללידה. לידה בבית חולים פטורה מתשלום. אם הלידה מתקיימת בבית, משולם בעבורה סכום חד פעמי כהחזר הוצאות. למענק הלידה או לדמי הלידה זכאית גם אשה שילדה בבית.

בקנדה לא משולם מענק לידה מטעם הממשלה הפדראלית של קנדה. הדבר תלוי בהחלטת כל מדינה.

עולה השאלה, אם כיום, כ-50 שנה לאחר שנחקק חוק ביטוח אמהות – כאשר מצד אחד מתרחבת המגמה לאפשר לפרט להחליט בנוגע לגופו כחלק מזכויות היסוד שלו ולהפחית את התערבות המדינה בהחלטות הפרט, ומצד אחר על המדינה לדאוג לבריאות הציבור ולשלמו – האם צריך עדיין להתנות את תשלום מענק הלידה במקום הלידה. בימים אלה ועדת מומחים שמונתה מטעם המועצה הלאומית לרפואת נשים דנה בעניין הלידות בבית והיא אמורה להגיש את מסקנותיה. הנושא גם תלוי ועומד בבית הדין הארצי לעבודה, עקב תביעה של אשה, שילדה בבית מתוך בחירה, לקבל את המענק.

## 5.5 ביטוח נכות כללית

### 5.5.1 כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות משולמות קצבאות 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 בניידות מחוץ לבית.

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות גם לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמים מאז 1994 קצבאות גם מכוח "החוק לפיצוי נפגעי גזת", שתמציתו מוצגת בתיבה 5.5ג'.

#### א. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות ניתן ככלל להבחין בשתי קבוצות עיקריות: "נכים משתכרים" אשר עבדו והשתכרו בטרם הפכו לנכים ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

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

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

קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית מורכבת משני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת רק לגבי משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 40% לפחות ולעקרת בית שנקבעה לה נכות רפואית ברמה של 50% לפחות. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה

מהסף האמור, תביעתו נדחתה על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק. החל בינואר 2004, במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, נקבע כי סף הנכות הרפואית יהיה 60% (למבוטח או לעקרת בית) למעט במקרים של ליקוי אחד לפחות, שאחוז הנכות הרפואי בו הוא 25% לפחות.

לאחר קביעת אחוז הנכות הרפואי, 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 המובטל.

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

ב-2002 בעקבות שביתת הנכים נוספה לחוק קצבה חודשית נוספת לנכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות, שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואי ונע בין 200 ל-300 ש"ח בחודש.

בשנת 2003 קצבות הנכות לא עודכנו בהתאם לעליית השכר הממוצע. הקפאת העדכון תימשך עד ראשית 2006, וממועד זה הקצבאות יעודכנו בשיעור עליית המחירים בלבד.

### ב. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979), משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, והתלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע.

בשנת 2002 בעקבות שביתת הנכים נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאי לקצבה לשירותים מיוחדים הסובל ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ-250 ש"ח לחודש לבין כ-750 ש"ח לחודש.

## ג. קצבה לילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לקצבה לילד נכה, וב-1981 החלו להפעילן בהדרגה. קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לקצבת ילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

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

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% עבור 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 עומד על כ-300 ש"ח.

#### ד. גמלה למוגבלים בניידות

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

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלמ"ס. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה ב"סל". החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת המכונית מרכיבים נוספים, כגון 3 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.

### תיבה 5.5'א' שיפורים במערך הגמלאות לנכים בעקבות ההסכם עם הנכים

בפברואר 2002 נחתם הסכם נוסף בין נציגי הממשלה לבין נציגי מטה המאבק של הנכים, ולפיו תשפר הממשלה את הגמלאות הניתנות לנכים בעלי מוגבלות קשה. מדיניות זו המשיכה את השיפורים שהונהגו בשנת 2000 בגמלאות נכות – בעיקר בגמלת הניידות ובאפשרות לקבל כפל גמלאות בעקבות שביתת הנכים הראשונה. בעקבות ההסכם החדש הונהגו כמה תיקוני חקיקה:

א. קצבת חודשית נוספת לנכים עם מוגבלות קשה – מתוך הכרה שקצבת הנכות המשולמת לפי חוק הביטוח הלאומי מספיקה אך בדוחק למימון צרכיו הבסיסיים ביותר של אדם עם מוגבלות, ושמי שסובל ממוגבלות קשה נדרש עקב כך להוצאות מיוחדות כדי לתפקד באופן עצמאי ככל האפשר, נקבע כי נכה עם דרגת אי-כושר של 75% לפחות ועם נכות רפואית של 50% לפחות יקבל תוספת לקצבה החודשית לפי הפירוט הזה:

- \* תוספת של כ-300 ש"ח (17% מקצבה מלאה ליחיד) למי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 80% לפחות.
- \* תוספת של כ-250 ש"ח (14% מקצבה מלאה ליחיד) למי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 70% עד 79%.
- \* תוספת של כ-200 ש"ח (11.5% מקצבה מלאה ליחיד) למי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 50% עד 69%.

מי ששוהה במוסד ומרבית הוצאות אחזקתו שם ממומנות מאוצר המדינה אינו זכאי לתוספת זו. יש לציין שזו הפעם הראשונה שגובה קצבה מותנה באחוז נכות רפואית ולא בדרגת אי-כושר. עד למועד זה אחוז הנכות הרפואית השפיע רק על סף הזכאות לקצבת נכות.

ב. קצבת חודשית נוספת למקבלי קצבה לשירותים מיוחדים – הקצבה לשירותים מיוחדים משולמת למי שזקוק לסיוע במרבית פעולות היומיום בשל מוגבלותו. הקצבה משולמת



כיום בשלוש רמות שונות, וסכום הקצבה הנוספת ישולם אף הוא בהתאם לרמות אלה, לפי הפירוט הזה:

- \* תוספת של כ-750 ש"ח (42.5% מקצבה מלאה ליחיד) אם הוא זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים בשיעור הגבוה.
- \* תוספת של כ-500 ש"ח (28.5% מקצבה מלאה ליחיד) אם הוא זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים בשיעור הבינוני.
- \* תוספת של כ-250 ש"ח (14% מקצבה מלאה ליחיד) אם הוא זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים בשיעור הנמוך.

ג. קצבה חודשית נוספת למקבלי קצבה לילד נכה – ילד נכה המקבל קצבה חודשית בשיעור של 100% זכאי לגמלה נוספת בסך של כ-300 ש"ח. תחולת שינוי החקיקה היא ממארכ 2002. בפועל התשלומים בוצעו למפרע מחדש נובמבר 2002.

בדצמבר 2003 קיבלו כ-159,681 נכים קצבת נכות. 93% מהם (148,700) מתגוררים בקהילה, אולם רק לכ-100,000 דרגת נכות רפואית בשיעור של 50% לפחות ודרגת אי-כושר של 75% לפחות. התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר מוצגת בלוח שלהלן:

#### מקבלי קצבת נכות בדצמבר 2003 לפי אשפה, דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית

לא מאושפזים – דרגת אי-כושר			מאושפזים	סך הכול	% נכות רפואית
100-75	עד 74	סך הכול			
120,226	28,429	148,655	11,026	159,681	סך הכול
16,566	6,728	23,294	501	23,795	49-40
34,612	10,766	45,378	1,262	46,640	59-50
18,955	5,894	24,849	1,726	16,575	69-60
17,249	2,861	20,110	2,103	22,213	79-70
10,748	1,262	12,010	635	12,645	89-80
22,096	918	23,014	4,789	27,813	100-90

בשנת 2003 שולמו כ-329 מיליון ש"ח כקצבה חודשית נוספת. התשלומים הנוספים למקבלי קצבה לשירותים מיוחדים הסתכמו בכ-114 מיליון ולילד נכה בכ-65 מיליון ש"ח.

מאחר שהקצבה החדשית הנוספת משולמת הן בהתאם לדרגת אי-הכושר והן לפי אחוז הנכות הרפואית, נעשה תיקון נוסף בחוק, ונכים יכולים להגיש ערר על אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם. מועד תחילתו של תיקון זה הוא אפריל 2003. לאור זאת, צפוי שהעלויות הכרוכות בביצוע ההסכם ושינויי החקיקה יגדלו בעתיד, שכן על פי הערכה, תהיה זליגה כלפי מעלה של אחוזי הנכות הרפואיים בעקבות חידושי דיון אלה. את השלכותיהם של שינויים אלה ניתן יהיה להעריך בתום 2004.

ד. המעבר מנכות לזיקנה – לפי הוראות החוק עד יום 31.12.2001, מי שקיבל קצבת נכות במשך 12 חודשים לפחות בתכופ להגיעו לגיל זיקנה היה זכאי לקצבת זיקנה בסכום שאינו קטן מסכום קצבת הנכות ששולמו לו.

בעקבות ההסכם עם הנכים הונהגו השינויים האלה:

- \* גבר שמגיע לגיל 65 ואשה לגיל 60 לאחר 1.1.2002 זכאים לקצבת זיקנה לנכה. קצבה זו תעודכן בשיעור העדכון של קצבת הנכות ובאותו מועד.
- \* מי שהיו זכאים לקצבה חודשית נוספת (התוספת החדשה שהונהגה במאסר 2002) יהיו זכאים לקצבה זו גם כשיקבלו קצבת זיקנה.
- \* בוטלה המגבלה של קבלת קצבת נכות במשך 12 חודשים לפחות כתנאי לקבלת קצבת זיקנה לנכה.

התשלום בעקבות שינוי זה בוצע לראשונה בחודש פברואר 2003, והעלות הכרוכה בו נאמדת בכ-64 מיליון ש"ח לשנת 2003.

ה. שיפורים קלים בהסכם הניידות:

- \* ההטבות מכוח הסכם הניידות ישולמו גם לאחר גיל 65.
- \* מתן הסיוע לרכישת מתקן הרמה מסוג רובוט בשיעור 95% מעלות המתקן נוסף על המתקן הקיים.
- \* סיוע במימון מחיר הרכב ללא מס יינתן גם למי שזכאי לרכוש רכב מסחרי עם אבזרים מיוחדים.

- ו. עידוד נכים לעבודה – הוחלט על הקמת צוות שידון בשינוי הכללים והתקנות, כך שמי שעונה על קריטריונים מסוימים יוכל להמשיך ולקבל קצבת נכות גם אם הוא משתכר עד לגובה שכר מינימום. הקריטריונים הם:
- \* הוא זכאי לקצבת נכות מלאה (דרגת נכות של 75% לפחות).
  - \* נקבעה לו נכות רפואית של 75% לפחות.
  - \* הוא מקבל קצבת נכות במשך 3 שנים.
- ז. הקמת ועדה ציבורית לדיון במכלול הסוגיות שהעלו הנכים – בראש הוועדה יושב שופט, וחבריה הם מומחים מתחום האקדמיה, הכלכלה, השיקום, העבודה סוציאלית, שוק העבודה, הממשלה וכמובן נציגי הנכים. נוסף על סוגיות בנוגע לגובה קצבת הנכות, הוועדה תדון גם בדרכים לעודד נכים לצאת לעבודה ובנושאים נוספים שיעלו הצדדים.
- עבודת הצוות לעידוד נכים והוועדה הציבורית לדיון בענייני הנכים מצויה בשלבי התקדמות ניכרים.

5.5.2 מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2003 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות לכ-157 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.0% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18-60 באשה, 18-65 בגבר). שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות בשנת 2003 (4.7%) נמוך מהשיעור שנרשם בעשר השנים האחרונות – בין 6% ל-7% לשנה. במקביל, גם שיעור הגידול של מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים (5.1%) נמוך לעומת 4 השנים האחרונות. מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים הגיע לכ-22 אלף בשנת 2003. מגמה דומה נצפתה גם בקרב מקבלי קצבת ניידות שמספרם גדל בכ-6.7% (לעומת 15% בשנת 2001 ו-8% בשנת 2002) והגיע לכ-22 אלף. סביר להניח ששינויי חקיקה בשנים 1999-2000, שהרחיבו את הזכאות לקצבאות אלו והתירו כפל גמלאות, הגיעו לידי מיצוי. מספר המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשנת 2003 בשיעור נמוך – 4.9% לעומת 7.6% בשנת 2001 ו-6.5% בשנת 2002 – והגיע לכ-18 אלף ילדים.

לוח מס' 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 1999-2003

	אחוז גידול שנתי					מספר המקבלים בממוצע שנתי			
	2003	2002	2001	2000	1999	2003	2002	2001	
נכות	4.7	5.7	5.2	6.4	6.3	157,287	150,512	142,440	
שירותים מיוחדים	5.1	9.2	14.0	15.8	22.2	21,660	20,614	18,878	
ילד נכה	4.9	6.5	7.6	8.5	5.9	18,360	17,510	16,441	
ניידות	6.7	8.2	15.0	17.1	2.0	23,310	20,901	19,318	

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2003 היו כ-4,200 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-21,123 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים שמופיעים בלוח מס' 2).

לוח מס' 2: מקבלי גמלאות, לפי סוג הגמלה (דצמבר 2003)

2003	סוג הגמלה	מספר גמלאות
159,681	נכות כללית	סך הכול
22,083	שר"מ*	
22,785	ניידות	
18,713	ילד נכה	
137,818	נכות בלבד	גמלה אחת בלבד
4,785	שר"מ בלבד	
9,846	ניידות בלבד	
15,996	ילד נכה בלבד	
12,339	נכות + שר"מ	2 גמלאות
5,284	נכות + ניידות	
783	שר"מ + ניידות	
2,717	ילד נכה + ניידות	
4,176	נכות + שר"מ + ניידות	3 גמלאות

\* שירותים מיוחדים.

### 5.5.3 קצבת נכות כללית

בדצמבר 2003 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-159,681. במספר מקבלי הקצבה הממוצע לחודש בשנת 2003 היה גבוה בכ-10% לעומת מספר המקבלים בשנת 2001. באוכלוסייה הכללית בישראל בספטמבר 2003 היתה גבוהה בכ-3.2% מהאוכלוסייה בסוף שנת 2001, כלומר הגידול במספר מקבלי קצבת הנכות גבוה יותר מהגידול באוכלוסייה. לוח מס' 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-50% ממקבלי קצבת נכות נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים המקבלות קצבה כמשתכרות, שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-32%, לעומת 47% בכלל הנשים. מן הראוי לציין שלמעלה מ-20% מהנשים, מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנה בהיותן נשואות.

לוח מס' 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת הנכות מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם

לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), דצמבר 2003

לא נשוי	נשוי	סך הכול		
		אחוזים	מספרים	
49.5	50.5	100.0	159,681	סך הכול
47.8	52.2	100.0	91,261	גברים
68.2	31.8	100.0	53,006	נשים משתכרות
-	100.0	100.0	15,414	עקרות בית

לוח מס' 4: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2003

מין			סך הכול		ליקוי עיקרי
עקרות בית	נשים משתכרות	גברים	אחוזים	מספרים מוחלטים	
15,414	53,006	91,261	100.0	159,681	מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0		אחוזים
26.5	30.5	32.1	31.0	49,561	נפשי – סך הכול
18.3	19.0	20.5	19.8	31,621	מהם: הפרעות פסיכוטיות
8.2	11.5	11.6	11.2	17,940	הפרעות פסיכונורוטיות
30.5	20.6	27.0	25.2	40,253	פנימי
3.4	14.6	10.9	11.4	18,224	פיגור שכלי
12.7	11.9	11.9	.12	19,162	נירולוגיה
7.3	5.3	5.6	5.7	9,056	ראייה
12.2	9.1	6.5	7.9	12,557	לוקומוטורי
4.8	3.6	2.3	3.0	4,782	אורוגניטלי
1.4	2.3	1.8	1.9	3,095	שמיעה
1.2	2.1	1.9	1.9	2,991	אחר

השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, ניתן לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינה תפקודית

ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים מופיעים בסדר השכיחות הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (3.4% לעומת 14.6% אצל הנשים המשתכרות ו-10.9% אצל הגברים). שיעור גבוה יחסית יש לנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי 30.5% לעומת 25.2% אצל כלל מקבלי הקצבה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה יחסית אצל עקרות הבית (12.2% לעומת כ-6.5% אצל הגברים).

#### לוח מס' 5: מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2003

ליקוי	סך הכול	דרגת אי-כושר			
		100	74	65	60
סה"כ (מספרים)	159,681	131,191	2,555	9,312	16,623
סה"כ (אחוזים)	100	100	100	100	100
נפשי-הפרעות פסיכוטיות	19.8	22.6	15.2	10.5	4.0
נפשי-הפרעות פסיכונורוטיות	11.2	12.0	8.2	9.0	7.1
פנימי	25.2	21.5	32.6	39.6	45.3
פיגור שכלי	11.4	13.4	3.1	2.5	1.7
נורולוגיה	12.0	12.5	13.6	9.7	8.9
ראייה	5.7	5.6	6.8	5.9	5.9
לוקומוטורי	7.9	6.3	13.7	14.7	15.4
אורוגניטלי	3.0	2.6	3.6	4.6	5.6
שמיעה	1.9	1.6	1.4	2.1	4.4
אחר	1.9	1.9	1.8	1.4	1.7

בלוח מס' 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מרבית הנכים (כ-82%) הם בדרגת אי-כושר מלאה וכ-10% הם בדרגת אי-כושר של 60%. בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100%, בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-35% לעומת 11% ו-20% בהתאמה בקרב בעלי דרגות אי

הכושר הנמוכות (60% ו-65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6.0% בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-15% 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.

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2003 היתה 2,325 ש"ח בחודש – גידול ריאלי של כ-4%. גידול זה נובע מהקצבה החודשית הנוספת המשולמת לבעלי דרגת כושר 75% לפחות עם נכות רפואית של 50% לפחות, בעקבות תיקון החוק שנעשה ב-2002 – נושא זה נדון בתיבה 5.5א'. תשלומי הקצבה החודשית הנוספת בממוצע למקבל עמדו על כ-242 ש"ח לחודש ובממוצע לכלל מקבלי הקצבה תרמה הקצבה החודשית הנוספת 158 ש"ח לחודש. כלומר, לולא תוספת זו הקצבה הממוצעת היתה כ-2,168 ש"ח, רמה הנמוכה בכ-3% מזו שהיתה בשנת 2002. בשנת 2003 קצבת הנכות היתה אמורה להתעדכן בשיעור של 0.9% אך בשל הקפאת השכר לצורך חישוב הגמלאות, לא עודכנה. ההקפאה שחלה על מרבית הקצבאות בשנת 2002 לא חלה על קצבת נכות כללית.

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

שנה	קצבת נכות	
	מחירי 2003	מחירים שוטפים
1985	1,655.0	255.0
1990	1,618.9	630.3
1995	1,856.8	1,268.0
2000	2,150.0	1,998.0
2001	2,334.2	2,193.0
2002	2,234.5	2,219.0
*2003	2,325.0	2,325.0

\* תשלומים אלה כוללים את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת שהונהגה בעקבות תיקון החוק שנעשה לאחר שביתת הנכים.



### תיבה 5.5ב' תעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית

הממצאים המוצגים בתיבה זו הם חלק מתוך מחקר<sup>1</sup> על שיעור המועסקים בקרב מקבלי קצבת נכות מעבודה ומקבלי קצבת נכות כללית, רמות השכר שלהם, מאפיינים של נכים שעובדים ואפיונים של נכים שאינם עובדים. המחקר הוא אחד בסדרת דוחות המבוססים על סקר שנערך בסוף 1998 ובמהלך 1999 בקרב מקבלי כל סוגי קצבות הנכות של המוסד לביטוח לאומי. נכללו בסקר נכים שגילם יותר מ-18 ופחות מ-65 (גברים) או 60 (נשים).

בתקופת הסקר היו מועסקים 14%-18% ממקבלי קצבת נכות כללית, ללא מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים (שיעור העובדים ביניהם הוא זניח) וללא עקרות בית. לשם השוואה, שיעור המועסקים בכוח העבודה האזרחי בכלל האוכלוסייה (גברים 18-65, נשים 18-60) היה 60.8% בתקופה זו. בלוחות מסוימים לא נכללו הלוקים בפיגור אשר מועסקים בעיקר במסגרות מוגנות ונתמכות ולא בשוק הפתוח.

מאחר שמדובר במקבלי קצבה מהמוסד לביטוח לאומי ולא בכלל הנכים, מראש מוציאים מהדיון חלק ניכר מאוכלוסיית הנכים הכלליים שעובדים ומשתכרים (מעל סף שכר) ואינם תובעים קצבת נכות. אוכלוסייה זו לא נחקרה בסקר.

#### לוח מס' 1: מקבלי קצבת נכות כללית לפי הליקוי העיקרי ושיעור העובדים

ליקוי עיקרי	נכים כלליים ללא שר"מ	שיעור העובדים
סך הכול	100.0	17.5
פנימי	11.9	10.6
לוקומוטורי	19.3	18.2
נפשי	30.9	18.4
פיגור	9.2	36.6
ראייה	7.1	11.9
לב	12.2	10.1
סרטן	2.1	16.9
אחר	7.3	17.2

<sup>1</sup> "מקבלי קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי: מאפייני תעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי קצבת נכות מעבודה" מאת שולי בר (יפורסם ב-2004). הסקר נערך ביוזמת המוסד לביטוח לאומי ובמימונו, ובשיתוף פעולה עם ג'וינט-מכון ברוקדייל. עוד השתתפו בסקר ברנדה מורגנשטיין, דניז נאון ונורית שטרסברג.

בין הלוקים בפיגור נמצא השיעור הגבוה ביותר של מועסקים. פתרונות התעסוקה לקבוצה זו נעים בין מרכז יום טיפולי, מסגרות עבודה מוגנות (מע"שים) ומסגרות תעסוקה נתמכת (קבוצתית ופרטנית). מי שמשותפים בתעסוקה נתמכת עובדים יותר שעות בממוצע ושכרם לשעה גבוה במובהק ממי שמשותפים בעבודה מוגנת, אך שכרם גם נמוך, באופן חוקי, משכר המינימום במשק. ניתוח של המועסקים במסגרות מוגנות ונתמכות לפי ליקוי עיקרי ודרגות נכות מגלה שכ-34% מהם לוקים בפיגור, 40% נפגעי נפש, ולכ- 14% יש ליקוי פיזי חמור; 48% מהם בדרגת נכות 40%-59%, 31% בדרגה 60%-79% ו-21% בדרגה 80 - 100. שיעור העובדים בקרב בעלי ליקוי פנימי, ליקוי ראייה וליקוי לב הוא נמוך.

המוגבלות התפקודית נבדקה בארבעה תחומים: ניידות מחוץ לבית ובתוכו, טיפול אישי וניהול משק בית. הנכים חולקו לשלוש רמות תפקוד: עצמאים, מוגבלים בניידות מחוץ לבית ו/או מוגבלים בניהול משק הבית, מוגבלים בטיפול אישי ו/או מוגבלים בניידות בתוך הבית. לוח מס' 2 (שבו לא כלולים הלוקים בפיגור או בנפש), מבטא את פוטנציאל התעסוקה הריאלי בקרב הנכים הכלליים בהתייחס למוגבלות התפקודית.

**לוח מס' 2: מקבלי קצבת נכות כללית ושיעור העובדים לפי המוגבלות בתפקוד**

שיעור העובדים	סך הכול	
14.1%	100.0%	סך הכול
26.2%	6.4%	עצמאים
		מוגבלים בניידות מחוץ לבית ו/או מוגבלים בניהול משק הבית
16.1%	51.0%	
9.9%	42.6%	מוגבלים בטיפול אישי* ו/או ניידות בבית

\* כולל מי שמוגבלים גם במשק בית או ניידות מחוץ לבית.

ככל שרמת ההשכלה בין מקבלי קצבת נכות כללית גבוהה, כך גם שיעור העובדים. מניתוח זה הוצאו הלוקים בפיגור אשר על פי חוק החינוך המיוחד חייבים בהשתלבות בבית ספר עד גיל 21.

שיעור המועסקים בקרב מקבלי קצבה בני 18-29 הוא הגבוה ביותר מבין כל קבוצות הגיל, ואילו באוכלוסייה הכללית שיעור המועסקים בקבוצת גיל זו הוא הנמוך ביותר. הסבר חלקי למשקל הגבוה של המועסקים בקבוצה זו הוא המשקל הגבוה יחסית של הלוקים בפיגור.

#### לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות כללית ושיעור העובדים לפי מספר שנות לימוד

מספר שנות לימוד	סך הכול	שיעור העובדים
סך הכול	100.0	15.6
6-1	12.0	8.4
8-7	20.0	8.5
12-9	42.0	18.2
+13	21.0	23.5

#### לוח מס' 4: שיעור העובדים בקרב מקבלי קצבת נכות כללית ובכלל האוכלוסייה לפי גיל

גיל	נכות כללית ללא שר"מ	כלל האוכלוסייה
סך הכול	17.5	60.8
29-18	27.0	47.7
44-30	21.5	70.5
65-45	12.6	65.5

מבין הנכים שאינם עובדים, 51% מעריכים שאינם יכולים לעבוד בגלל הנכות. מבין האחרים מיעוט מצהירים שאינם מעוניינים לעבוד (כ-9%), מיעוט מעוניינים לעבוד בכל תנאי (6%), ואחוז ניכר מעוניינים לעבוד בתנאים מסוימים. התנאים נוגעים **למסגרת העבודה** (חלקיות משרה, גמישות בשעות העבודה, הסעות, עבודה בבית); **אופי העבודה** (התאמתה לבעיות הבריאות, משלח היד שקדם לנכות, תחום העניין האישי, לא עבודה במסגרת מוגנת או נתמכת); **שכר עבודה** (שכר הולם, שהקצבה מביטוח לאומי לא תיפגע).

**5.5.4 קצבה לשירותים מיוחדים**

בדצמבר 2003 קיבלו 22,083 איש קצבה לשירותים מיוחדים. מספר זה גבוה בכ-15% ממספר מקבלי שר"מ בשנת 2001. כ-75% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-5% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-20% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (60 באשה, 65 בגבר). כ-4,200 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח מס' 7, המראה את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות, עולה כי אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, למעט הקבוצה של מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה. בקרב קבוצה זו יש משקל קטן יותר לבעלי רמת זכאות של 150% ושיעור גבוה למדי (כ-59%) של זכאים לגמלה ברמה הנמוכה ביותר.

**לוח מס' 7: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2003**

רמת הזכאות				סך הכול מספרים	סוג מקבל שר"מ*
150%	100%	50%	אחוזים		
18.4	26.7	54.9	100	22,083	סה"כ מקבלי שר"מ
19.0	26.3	54.7	100	16,515	מקבלי שר"מ ונכות כללית
15.6	25.8	58.6	100	1,123	מקבלי שר"מ מיוחד
17.8	28.6	54.6	100	4,445	מקבלי שר"מ קשישים

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח מס' 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים ומתוכם מקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי

הליקוי הנורולוגי הם כ-12% ממקבלי קצבת הנכות, כ-35% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-74% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות.

בעלי הליקויים הפנימיים, המהווים כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-21% ממקבלי השירותים המיוחדים, מהווים רק כ-8% מבין מקבלי שר"מ + קצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, ישנה גם בין בעלי הליקוי הנפשי (31% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.6% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

**לוח מס' 8: מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2003**

ליקוי	מקבלי שר"מ		סה"כ מקבלי קצבת נכות
	שר"מ וניידות	שר"מ ללא ניידות	
מספר	4,959	22,083	159,681
אחוזים	100	100	100
פנימי	7.9	20.4	25.2
אורוגניטלי	1.1	8.2	3.0
נורולוגי	73.8	34.8	12.0
נפש	1.6	8.0	31.0
לוקומוטורי	9.2	8.2	7.9
ראייה	1.6	9.2	5.7
פיגור שכלי	4.6	10.4	11.4
שמיעה	0.1	0.3	1.9
אחר	0.1	0.5	1.9

\* קצבה לשירותים מיוחדים.

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל התוספת הנובעת מההסכם עם הנכים) היתה בשנת 2003 1,853 ש"ח בחודש – גידול ריאלי של כ-20% לעומת שנת 2002. הקצבה

הממוצעת בשנת 2002 היתה נמוכה ריאלית בכ-5% לעומת הקצבה בשנת 2001. הגידול בשנת 2003 נובע מהתוספת לקצבה חודשית ששולמה למקבלי שר"מ בעקבות תיקון החוק שנעשה בעקבות שביתת הנכים. גובה הקצבה הנוספת בשנת 2003 היה כ-407 ש"ח בממוצע לחודש לכלל המקבלים. (ראו תיבה 5ה').

**לוח מס' 9: קצבת לשירותים מיוחדים ממוצעת לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2003 וכאחוז מהשכר הממוצע**

שנה	קצבה לשירותים מיוחדים	
	מחירי 2003	אחוז מהשכר הממוצע
1985	131.7	17.0
1990	407.2	17.2
1995	770.1	17.9
2000	1,373.4	20.2
2001	1,522.5	21.5
2002	1,533.0	21.8
2003	1,853.0	27.0

**5.5.5 קצבה לילד נכה**

בשנת 2003 קיבלו קצבת ילד נכה 18,360 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-4.9% לעומת 2002 וכ-12% לעומת שנת 2001 (לוח מס' 10). מרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-75% מן המקבלים קיבלו קצבה ברמה של 100% (קצבה השווה לקצבה מלאה ליחיד) או יותר, כ-17.1% קיבלו קצבה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו קצבה בחודש דצמבר 2003, כ-2,400 קיבלו את הקצבה המוגדלת בשל השתייכותם למשפחות שבהן יותר מילד נכה אחד.

הזכאות לקצבה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח מס' 4/1 בנספח הלוחות מפרט את

מקבלי קצבת ילד נכה בחודש דצמבר 2003 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי מחצית מהילדים הזכאים לקצבה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, וכ-45% חולים באחת מבין המחלות שבגינן משולמת הגמלה.

**לוח מס' 10: מקבלי קצבה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 1985-2003**

שנה	סך הכול	ג י ל		
		עד 3	7-3	18-8
1985	4,037	-	1,343	2,694
1990	5,700	350	2,050	3,300
1995	10,257	1,307	2,642	6,309
2000	15,277	1,780	3,863	9,634
2001	16,440	1,500	4,047	10,893
2002	17,510	1,545	4,290	11,675
2003	18,360	1,465	4,576	12,672

החל באוגוסט 2002 חלו שינויים בתקנות ילד נכה לפי הפירוט הבא:

- \* אין להפחית תשלום קצבה לילד נכה בשל גיל.
- \* לילדים עם ירידה בשמיעה תשלום קצבה בסיסית בשיעור 60% ותוספת לימודים בשיעור 40% גם מעל גיל 8.
- \* לילדים עם ירידה בראייה תשלום קצבה מלאה גם מעל גיל 14.
- \* לילדים המקבלים טיפול אימונוסופרסיבי תשלום קצבה בשיעור 100% גם מעל גיל 3.
- \* לילדים המקבלים טיפול בדיאליזה, צנתור שלפוחית השתן או עירווי דם – תשלום קצבה בשיעור 100% מעל גיל 14.
- \* סך כל הקצבה מעל גיל 14 לכל הקבוצות שלעיל תהיה בשיעור 100% ולא בשיעור של 120%.

עד לתיקון זה היו מקרים בהם קצבה לילד נכה פחתה רק בשל שינוי הגיל, בלי שחל כל שינוי במצב הבריאות של הילד הנכה.

הקצבה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת היחיד המלאה. בשנת 2003 היתה הקצבה הממוצעת 1,798 ש"ח לחודש ( 1,555 ש"ח לולא שולמה הקצבה הנוספת). רמה זו מהווה גידול של כ-20% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2002. בשנת 2002 היתה ירידה ריאלית בשיעור של כ-5% לעומת השנה שקדמה לה. הגידול בשנת 2003 נובע מהתוספת החודשית ששולמה למקבלי קצבה מלאה, בעקבות תיקון החוק שנעשה בעקבות שביתת הנכים (ראו תיבה 5ה').

הקצבה הממוצעת ב-2003 היתה כ-26.2% מהשכר הממוצע, לעומת כ-20% בשנים שקדמו. גידול זה נובע מהירידה בשכר הממוצע מחד ואי הורדת קצבת הנכות (בשונה משאר הקצבאות המשולמות על ידי המוסד) מאידך.

**לוח מס' 11: הגמלה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2003 וכאחוז מהשכר הממוצע**

קצבה לילד נכה			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003	מחירים שוטפים	
20.1	1,011.1	156.8	1985
20.6	1,254.3	488.4	1990
20.0	1,263.3	862.7	1995
19.5	1,426.3	1,324.9	2000
20.6	1,556.1	1,462.3	2001
21.1	1,498.9	1,488.5	2002
26.2	1,798.4	1,798.4	2003



## 5.5.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-19,318 בשנת 2001 ל-20,901 בממוצע לחודש בשנת 2002 והגיע ל-22,310 בשנת 2003 – גידול מצטבר של כ-15%. לוח מס' 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2003 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-14% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. כלל המשתכרים מהווים כ-24% מכלל מקבלי הקצבה וכ-76% אינם משתכרים.

לוח מס' 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי הנהיגה ברכב. כמו כן מוצגים גם מקבלי הקצבה כחסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-45% מבין חסרי הרכב וכ-30% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה יחסית משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 54. לגבי המבוגרים בני 65 ויותר, קבוצה זו מהווה כ-14% (20% בקרב הנוהגים וכ-4% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי עד שנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 הותנתה בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ומעלה היא חדשה למדי.

## לוח מס' 12: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2003

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	17,224	100.0	5,561	100.0	22,785	סך הכול
16.8	2,899	0	0	12.7	2,899	18-3
16.6	2,859	9.2	514	14.8	3,373	34-18
10.6	1,831	16.8	935	12.2	2,766	44-35
18.9	3,228	42.8	2,382	24.7	5,630	54-45
19.6	3,376	27.0	1,499	21.4	4,875	64-55
17.5	3,011	4.2	231	14.2	3,242	+65

**לוח מס' 13: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2003**

חסר רכב		לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	3,817	100.0	4,093	100.0	14,875	100.0	22,785	סך הכול
44.1	1,685	29.6	1,212	0.0	2	12.7	2,899	18-3
18.7	714	26.1	1,067	10.8	1,592	14.8	3,733	34-18
9.1	346	9.5	387	14.3	2,033	12.2	2,766	44-35
12.9	493	13.7	562	32.1	4,575	24.7	5,630	54-45
13.1	500	17.1	701	23.2	3,674	21.4	4,815	64-55
2.1	79	4.0	164	19.6	2,999	14.2	3,242	+65

לוח מס' 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בדצמבר של כל אחת מהשנים 1999 עד 2003. מהלוח רואים כי קבוצת חסרי הרכב הלכה וגדלה בהדרגה מ-1,700 בדצמבר 2000 לכ-3,800 בדצמבר 2003 (גידול של כ-40% לעומת גידול של כ-24% בכלל המקבלים).

**לוח מס' 14: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים 1999 עד 2003)**

דצמבר 2003	דצמבר 2002	דצמבר 2001	דצמבר 2000	דצמבר 1999	
22,785	21,493	20,083	18,380	14,523	<u>סך הכול</u>
15,072	14,519	13,898	13,319	12,700	נוהג
7,713	6,974	6,185	5,061	1,823	לא נוהג
3,817	3,697	3,595	2,701	101	מזה: חסרי רכב

כ-66% ממקבלי קצבת הניידות הם נוהגים וכ-34% אינם נוהגים בעצמם. כמחצית מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (בין 1,300 סמ"ק לבין 1,800), כ-37% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק. גידול זה נובע בעיקרו בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה

שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, בשנת 2001 עלה לכ-640 והגיע בדצמבר 2003 ל-1,800 מקבלים.

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2003 היתה 1,441 ש"ח וגדלה ריאלית בכ-5.7% לעומת שנת 2002.

#### לוח מס' 15: קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2003

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2003	מחירים שוטפים	
887.7	815.6	1999
1,028.2	955.1	2000
1,366.7	1,284.0	2001
1,362.9	1,353.4	2002
1,440.9	1,440.9	2003

#### 5.5.7 היקף התשלומים

בשנת 2003 שולמו כ-7.1 מיליארד ש"ח בענף נכות – גידול של כ-3.1% לעומת שנת 2002 ובשנת 2002, עלה סך התשלומים בענף ב-9% (ריאלית) לעומת שנת 2001 (לוח מס' 16). הגידול נובע בחלקו הגדול מהשיפורים שחלו בקצבאות ובתנאי הזכאות בעקבות תיקוני החקיקה שנכנסו לתוקף בעקבות שביתת הנכים. הגידול משקף הן עלייה במספר המקבלים והן עלייה ריאלית ברמת הקצבאות – נכות כללית, שר"מ, ילד נכה וניידות.

בחוק ההסדרים 2002 נקבע כי השכר הממוצע של חודש מארס 2002 יירד ויחזור לרמתו כפי שהיתה בשנת 2001. ירידה זו לא השפיעה על קצבאות הנכות אשר עודכנו בינואר 2002 ונשארו ברמה זו גם בשנת 2003.

לוח מס' 16: סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1990-2003

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2003)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1990	2,156.9	-	9.5
1995	3,169.9	-	10.6
2000	5,338.6	15.1	12.9
2001	6,298.2	18.0	13.4
2002	6,857.6	8.9	14.8
2003	7,069.3	3.1	15.7

לוח מס' 17: תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 1990-2003

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
2000	100.0	79.7	7.7	5.5	5.9	1.2
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי הנכות והשיקום, אשר היו למעלה מ-80% בשנת 1995, ירדו בהדרגה, ובשנת 2003 הם היו רק 75% מההוצאה בענף. במקביל חלה עלייה בתשלומי הניידות, השר"מ והילד הנכה.

### תיבה 5.5ג' חוק לפיצוי נפגעי גזת

בשנת 1994 חוקק החוק לפיצוי נפגעי גזת, שלפיו נפגעי גזת זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

מי שחלו בגזת (TINEA CAPITIS – RINGWORM OF THE SCALP) טופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן.

**נפגע** הוא מי שוועדת המומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת. נפגע שעקב המחלה שלקה בה נקבעה לו נכות או שאיריו של מי שנפטר בעקבות המחלה, זכאים לפיצוי כפי שיפורט להלן:

#### תשלומים לנכים

**פיצוי חד פעמי:** לבעלי דרגת נכות 75%-100% 140,200 ש"ח, ולבעלי דרגת נכות 40%-74% 70,100 ש"ח.

**קצבה חודשית:** נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100% סכום הקצבה הוא 25% מהשכר לפי חוק (במארס 2004 1,741 ש"ח).

**מענק במקום קצבה:** מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) כשהיא מוכפלת ב-70.

#### מענקים לשאירים

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

**בן זוג עם ילדים** – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (במארס 2004 – 63,450 ש"ח).

**בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי** – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע (במארס 2004 – 38,070 ש"ח).

מספר מקבלי הקצבה הגיע בחודש דצמבר 2003 לכ-2,800 איש (40% גברים ו-60% נשים) והקצבה הממוצעת עמדה על כ-1,000 ש"ח בחודש. כל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר, והגברים מבוגרים מעט יותר מהנשים.

לכ-45% ממקבלי הקצבה דרגת נכות 40%-49% ולכ-19% נוספים דרגת נכות של עד 59%. 38% סובלים מבעיות עור וכ-22% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים היותר קשים (מי שדרגת נכותם 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות וניורולוגיות.

מאז חוקק החוק הוגשו למוסד 10,100 תביעות שבגינן שולמו תגמולים לנפגעי הגזת. בשנת 2003 שילם המוסד 113.5 מיליון ש"ח כמענקים וקצבאות לנפגעי הגזת. מאז תחילת החוק שולם סך של כ-640 מיליון ש"ח.

לפי החוק, הזכאות לגמלה יכולה להיקבע מתחילת החוק, דהיינו מינואר 1995. בחוק ההסדרים 2002 הוצע לבטל את התשלומים לתקופה שלפני הגשת התביעה אולם הצעה זו נפלה במהלך הדיונים על החוק. בחוק ההסדרים 2003 עלתה הצעה להעביר את הוועדות הרפואיות והוועדות הקובעות זכאות לנפגעי הגזת ממשרד הבריאות למוסד לביטוח לאומי. הצעה זו נפלה במהלך החקיקה ולפיכך קביעת הזכאות לקצבה כמו גם קביעת דרגת הנכות נקבעת על ידי משרד הבריאות. המוסד לביטוח לאומי אחראי לביצוע תשלומים המגיעים לנפגעים. במהלך הדיונים, עלתה שוב הצעה להגביל את תקופת התשלום הרטרואקטיבי ל-12 חודשים שקדמו להגשת התביעה, וגם הצעה זו נפלה במהלך דיוני החקיקה.

## 5.6 ביטוח נפגעי עבודה

### 5.6.1 כללי

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

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עד התיקון בחוק ההסדרים 2002 התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה, בגין פגיעה אחת, היתה 26 שבועות. לאחר התיקון, שהוחל על מי שנפגעו החל ב-1.2.2002, קוצרה התקופה המרבית לתשלום, ועובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת בעבור 91 יום (13 שבועות) לכל היותר. עם קיצור התקופה המרבית לתשלום בוטל גם הסעיף בחוק לפיו גובה התשלום מתעדכן ביום ה-91. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

על פי תוכנית החירום הכלכלית ב-2002 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. הפחתה זו היתה אמורה להימשך עד סוף 2003. בתוכנית ההבראה במאי 2003 הוארכה ההפחתה עד סוף 2006.

לפי חוק ההסדרים במשק המדינה 2003, תוקן סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי בעניין תשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה, כך שלא יתאפשר לשלם דמי פגיעה בעד התקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה – לגבי תביעות לדמי פגיעה שהוגשו החל ב-1.7.2003 ואילך.

בחוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, הוחלט לנכות דמי ביטוח מדמי הפגיעה בעבודה, בשיעורים החלים על העובד. זאת נוסף על דמי ביטוח הבריאות המנוכים כבר היום. תוקפו של השינוי הוא מאוגוסט 2003.

ב. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 5% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, הניתן למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 5%-19%; וקצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת נכות מלאה למי שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. מי שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו. גובה מענק הנכות הוא 43 קצבאות חודשיות, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה.

עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, חישוב המענק היה מבוסס על 70 קצבאות. בחלק זה נקבע כי מי שנפגע ביום 1.7.2003 ואילך, המענק יהיה שווה ל-43 קצבאות. בנוגע למחלות מקצוע נקבעו כללים מיוחדים לעניין התחולה.

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

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

ג. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת



על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

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

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

## 5.6.2 דמי פגיעה

לוח מס' 1 מראה שמגמת הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה, שהסתמנה מ-1997, נמשכה גם ב-2003. מספר המקבלים היה כ-92,000 ב-1996, וירד לכ-70,000 בשנים 2001-2002 ולכ-62,000 בשנת 2003. הירידה החדה הנוספת בשנת 2003 נובעת ככל הנראה, לפחות בחלקה, מהעיצומים והשביתות במשק ברבעון האחרון של שנה זו. אם אכן זו הסיבה, סביר שבתחילת 2004 תהיה עלייה קלה במספר המקבלים. ברבעון האחרון של שנת 2003 היו במוצע 3,890 מקבלי דמי פגיעה חדשים לעומת כ-5,190 ברבעון המקביל בשנת 2002.

בשנת 1996 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-4.3% מכלל המועסקים (לרבות עובדים זרים בהיתר), ואילו בשנת 2003 הם היוו 2.6% בלבד מכלל המועסקים בהיתר. הירידה בכללותה מוסברת בעיקר על ידי תיקון החוק שנכנס לתוקף בראשית 1997 בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על חשבון המעסיק (וביטולו למי שאין להם מעסיק). אמנם נקבע בחוק שהמוסד לביטוח לאומי ישלם בעבור תשעת הימים הראשונים ויגבה את התשלום מן המעסיקים, אך חלק מהנפגעים בעבודה אינם פונים כלל למוסד שיאשר את התאונה כפגיעה בעבודה. גורם נוסף העשוי להשפיע על הירידה במספרם של מקבלי דמי פגיעה נעוץ בשפל בתעסוקה ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק מאז 1997,

בעיקר בענפים המועדים יותר לתאונות בעבודה (כמו ענף הבניין). מספר המועסקים בענף הבניין ירד בכ-19% משנת 1997, בחקלאות ירידה של כ-10% ובתעשייה ירידה של כ-5%.

#### לוח מס' 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2002-1987

שנה	מועסקים בהיתר*	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-עושר לנפגע
1990	1,605,800	56,700	1,407,900	24.8
1995	2,092,900	84,884	2,711,534	31.9
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4
2000	2,318,200	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,372,900	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,370,000	70,025	2,594,111	37.0
2003	***2,412,000	61,539	2,084,364	33.9

\* לפי נתוני משרד העבודה והרווחה – הרשות לתכנון כוח אדם, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים זרים בהיתר ותושבי שטחים בהיתר. עובד זר ועובד שטחים שאינו מועסק בהיתר זכאי אף הוא להטבות אם הוא נפגע בעבודה, אך הוא אינו נמנה עם מספר המועסקים. הנתון לשנת 2003 מבוסס על נתוני שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

\*\* החל ב-1997 כולל מקרים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק שחל בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2003 היה 52,402).

\*\*\* נוסף על מועסקים אלו היו בשנת 2003 120,000 עובדים זרים ללא היתר ו-10,000 עובדי שטחים ללא היתר. עד 2002 הרשות לתכנון כח-אדם לא כללה בדיווח את העובדים ללא היתר.

ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה שהיה בשנת 1990 – 25, גדל בהתמדה והגיע בשנים 1995-1997 לכ-32 יום. בעקבות תיקון החוק, בדבר תשלום דמי פגיעה בעד תשעת ימי הפגיעה הראשונים, נסק ממוצע ימי-הכושר בשנית והגיע לרמה של כ-40 יום בשנת 2001 – בעיקר בשל הצמצום במספר הפגיעות ה"קלות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח מס' 4). בשנת 2002, כפי שהוזכר תוקנה התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ועקב כך ירד ממוצע הימים ל-37. ירידה זו נמשכה ב-2003 – לכ-34 יום. ממצאים ראשוניים בדבר השלכות קיצור התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה על קבלת קצבת נכות מוצגים בתיבה 5.6 א'.

**תיבה 5.6א'  
קיצור התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה  
למי שנפגע החל ב-1.2.2002**

בחוק ההסדרים 2002 נקבע כי התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה למי שנפגע החל ב-1/2/2002 תהיה 91 יום במקום 182 ימים לאותו מועד. מי שבתום תקופה זו עדיין לא יוכל לחזור לעבודתו יוכל להגיש תביעה לקצבת נכות. צמצום התקופה המרבית השתקף בירידת מספר הימים שבגינם שולמו דמי פגיעה מכ-2.8 מיליון ימים בשנת 2000 לרמה של כ-2 מיליון ימים בשנת 2003. בעקבות תיקון החוק השתנתה התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי משך תקופת אי הכושר לעבוד, כמוצג בלוח להלן. יש להדגיש כי הירידה במספר מקבלי דמי פגיעה בשנת 2003 נבעה ככל הנראה גם מהשביתות והעיצומים שהיו ברבעון האחרון של השנה.

**לוח מס' 1: מקבלי דמי פגיעה לפי משך תקופת אי הכושר לעבוד,  
2003-2000**

מספר ימי אי-כושר	2000	2001	2002	2003
סך הכול	76,185	69,087	70,025	61,539
0 ימים	52	50	48	30
1-14 ימים	31,683	26,546	26,634	22,677
15-30 ימים	17,964	16,371	16,733	14,897
31-45 ימים	7,691	7,677	7,746	6,965
46-60 ימים	4,677	4,518	4,587	4,236
61-75 ימים	3,050	3,005	3,158	3,019
76-90 ימים	2,136	2,013	3,081	4,159
91 ימים	0	0	3,281	5,094
92 ימים ויותר	8,932	8,907	4,757	462

הנתונים מצביעים על ירידה באחוז מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם קצרה, ועלייה באחוז מקבלי דמי הפגיעה שתקופת אי הכושר שלהם ארוכה מ-75 יום.

בעת החקיקה ובדיונים שקדמו לה הועלתה השערה שחלק מהנפגעים שתקופת אי-הכושר שלהם ארוכה מ-91 ימים, יגישו תביעה לקצבת נכות, מאחר שמצבם הרפואי לא יאפשר להם עדיין חזרה לעבודה. בהנחה שבמהלך השנים האחרונות לא חלו שינויים מיוחדים באופי הפגיעות, הרי שהיה אפשר לצפות לירידה גם במספר התביעות לקצבת נכות מעבודה, במקביל לירידה במספר מקבלי דמי פגיעה. אולם בדיקת נתון זה מצביעה על מגמה הפוכה: מספר הבקשות הממוצע לרבעון בתקופה מאי 2001 – ינואר 2002 (לפני החלת התיקון של קיצור התקופה המרבית) היה 4,842 ואילו מספר הבקשות הממוצע לרבעון בתקופה מאי 2002 – ינואר 2003 (לאחר יישום התיקון) היה 5,732, כלומר עלייה של כ-18% בתביעות לנכות מעבודה. רצוי להדגיש כי ההשוואה נעשתה על נפגעי עבודה "חדשים" שהגישו תביעות בתקופות האמורות. העלייה במספר התביעות לקצבת נכות יכולה לרמז על השפעת קיצור התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה.

כדי למקד את הניתוח בקבוצות בנות השוואה הוגדרו שתי קבוצות: מתוך מקבלי דמי הפגיעה בשנים 2000 עד 2003 אותרו מגישי תביעות לקצבת נכות מעבודה בשתי תקופות, – האחת לפני התיקון (5/2001 – 1/2002) והשנייה אחריו (5/2002 – 1/2003), ובכל תקופה נכללו רק המקרים שתקופת הפגיעה שלהם היא רבעון אחד לפני כן.

מתוך 14,526 מגישי תביעות לנכות בתקופה 1/2002–5/2001, היו 9,393 מקבלי דמי פגיעה בשנים 2000–2003, בהם 4,349 (כ-30%) נפגעו ברבעון שקדם למאי 2001. מתוך 17,195 מגישי תביעות בתקופה 1/2003–5/2002, היו 11,702 מקבלי דמי פגיעה בשנים 2000–2003, בהם 5,548 (32%) שנפגעו ברבעון שקדם למאי 2002.

בדיקת היקף התביעות לגמלת נכות אין בה די כדי ללמד על ההשפעה של תיקון החוק; לשם הערכה ראשונית מקיפה יותר, בדקנו את דרגת הנכות הזמנית הראשונה של מגישי התביעות לנכות. ההנחה היא שבעקבות קיצור תקופת אי-הכושר המרבית יימצא שיעור גבוה יותר של מקרים עם נכות זמנית.

הנתונים מלמדים כי בתקופה שקדמה לתיקון החוק, לכ-25% ממי שתבעו קצבת נכות נקבעה דרגת נכות זמנית בקביעה הראשונה (ל-15% בשיעור של 100%), ואילו בתקופה שלאחר התיקון – ל-33% נקבעה דרגה זמנית (ל-23% בשיעור של 100%).

**לוח מס' 2: מקרים שנקבעה בהם נכות זמנית לפי דרגת נכות זמנית ראשונה  
ולפי מועד הפגיעה**

דרגת נכות זמנית							סך הכול	מגיש תביעות לנכות	
100	99-60	59-40	39-30	29-20	19-1	0			
<b>פגיעות לפני תיקון החוק</b>									
172	20	152	145	287	342	8	1,126	4,349	מספרים
15.3	1.8	13.5	12.9	25.5	30.4	0.7	100.0		אחוזים
							<b>35.3</b>		<b>דרגת נכות ממוצעת</b>
							<b>20.0</b>		<b>דרגת נכות חציונית</b>
<b>פגיעות לאחר תיקון החוק</b>									
419	48	271	248	422	446	3	1,857	5,548	מספרים
22.6	2.6	14.6	13.4	22.7	24.0	0.2	100.0		אחוזים
							<b>42.5</b>		<b>דרגת נכות ממוצעת</b>
							<b>30.0</b>		<b>דרגת נכות חציונית</b>

נוסף על דרגת הנכות יש משמעות גם למשך התקופה שנקבעה לה הנכות הזמנית. בתקופה שלאחר שינוי החוק, ל-21.5% נקבעה דרגת נכות מלאה לתקופה של יותר משלושה חודשים, לעומת 10% בלבד לפני שינוי החוק.

ממד נוסף שנבדק הוא מספר מקבלי קצבת נכות זמנית בשנה האחרונה לעומת קודמותיה. הממוצע הרב-שנתי בתקופה 1996-2001 של מקבלי נכות זמנית הוא 1,702 לחדש. בשנת 2003 היה גידול של 6.4% לעומת הממוצע הרב שנתי. יש לחזור ולבדוק בשנת 2004 האם הגידול היה חד-פעמי או קבוע, ואולי נבע משינוי החוק.

לאור העובדה שפרק הזמן בין מועד הפגיעה לבין התייצבות המצב הרפואי וקביעת דרגת הנכות הצמיתה של הנפגע הוא ממושך, עדיין מוקדם לבדוק אם חלו שינויים בהחלטות על דרגת הנכות הצמיתה בעקבות תיקון החוק. אולם, הניתוח שהוצג לעיל מורה כי ניתן

להגיע למסקנה שקיצור תקופת התשלום של דמי הפגיעה גרם לעלייה במספר תביעות לנכות, במספר הזכאים לקצבת נכות (זמנית) ובעומק הנכות הזמנית (חומרה ומשך).

את הממצאים ניתן לסכם בכמה נקודות עיקריות:

- \* מספר התביעות לקצבת נכות ושיעורן מתוך מקבלי דמי הפגיעה עלו.
- \* בקרב מגישי תביעות לקצבת נכות מעבודה שנפגעו לאחר שתיקון החוק נכנס לתוקף, לכ-35% היתה החלטה לנכות זמנית, לעומת כ-27% בקרב מגישי תביעות שנפגעו לפני כן.
- \* בין ההחלטות לנכות זמנית, היה משקל רב יותר להחלטות שפסקו דרגת נכות של 100% בקרב אלו שנפגעו "אחרי" (כ-25%) לעומת אלו שנפגעו "לפני" (כ-17%); דרגת הנכות הממוצעת היתה גבוהה יותר וכן גם דרגת הנכות החציונית; דרגת הנכות הממוצעת עלתה מ-35.3% ל-42.5% ודרגת הנכות החציונית עלתה מ-20% ל-30%.
- \* תקופת הזמניות הראשונה של מי שנקבעה להם דרגת נכות של 100% היתה ארוכה יותר בקרב אלו שנפגעו "אחרי".

לוח מס' 2: שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 1987-2002

שיעורי שינוי בממוצע לשנה			המקבלים כאחוז מכלל מועסקים	שנה
ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים		
5.66	-0.2	1.99	3.5	1990
5.72	9.94	6.07	4.1	1995
6.52	-10.69	1.58	3.3	1999
0.8	3.39	4.08	3.3	2000
6.38	-9.32	2.36	2.9	2001
-7.5	1.36	-0.1	3.0	2002
-19.65	-12.12	1.8	2.6	2003

ב-2003 נמשכה השחיקה הריאלית בדמי הפגיעה: דמי הפגיעה הממוצעים ליום ירדו ריאלית ב-3.7% לשכירים וב-2.4% לעצמאים. ירידה זו נובעת משתי סיבות עיקריות: האחת – הקיצוץ בשיעור של 4% בתשלומי דמי הפגיעה החל ביולי 2002 בהתאם לחוק תכנית החירום הכלכלית. הסיבה האחרת היא המשך השחיקה בשכר הממוצע הריאלי. רמת דמי הפגיעה כאחוז מהשכר הממוצע בשנת 2003 היתה דומה מאוד לזו של 2002 (לשכירים) ומעט גבוהה יותר לעצמאים.

לוח מס' 3: דמי פגיעה ממוצעים ליום, שנים נבחרות

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
102.6	208.3	81.1	61.7	124.9	48.8	1990
66.7	140.8	115.8	63.2	132.8	90.9	1995
71.4	173.9	161.6	65.1	158.6	147.4	2000
70.0	175.6	165.0	66.1	165.9	155.8	2001
72.7	171.7	170.5	67.2	158.8	157.7	2002
73.3	167.6	167.6	66.9	153.0	153.0	2003

שנת וינתר	מספר ימיו אי כוטר						סך הכול מקובלי דמי פגיעה	סך הכול ימיו אי-כוטר	סך הכול מועסקים ברוטר	שנה
	91	90-76	75-61	60-46	45-31	30-15				
92 וינתר	91	90-76	75-61	60-46	45-31	30-15	14-1	0 ימים		

## מספריים מוחלטים

7,528	1,889	2,941	4,643	8,228	21,862	45,401	72	92,564	2,990,363	2,133,800	1996
8,932	2,136	3,050	4,677	7,691	17,964	31,683	52	76,185	2,863,296	2,318,200	2000
8,907	2,013	3,005	4,518	7,677	16,371	26,546	50	69,087	2,765,654	2,372,900	2001
*4,757	3,281	3,081	4,587	7,746	16,733	26,634	48	70,025	2,594,111	2,370,000	2002
*462	5,094	4,159	4,236	6,965	14,897	22,677	30	61,539	2,084,364	2,412,000	2003
<b>אחוזים</b>											
8.1	2.0	3.2	5.0	8.9	23.6	49.0	0.1	100.0			1996
11.7	2.8	4.0	6.1	10.1	23.6	41.6	0.1	100.0			2000
12.9	2.9	4.3	6.5	11.1	23.7	38.4	0.1	100.0			2001
6.8	4.7	4.4	6.6	11.1	23.9	38.0	0.1	100.0			2002
0.8	8.3	6.8	6.9	11.3	24.2	36.8	0.0	100.0			2003

\* המודור בנמנים עד 1.1.2002 ו 31 שקיבלו דמי פגיעה בשנים 2002, 2003.

לוח מס' 4: מקובלי דמי פגיעה לפי מושך אי-המושך, 1996-2003



לוח מס' 5: מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין, 2003

גיל	מספרים			מועסקים* מספרים			מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים		
	שך הכול	גברים	נשים	שך הכול	גברים	נשים	שך הכול	גברים	נשים
עד 17	133	117	16	19,400	11,400	8,000	0.7	1.0	3.6
18-24	6,118	4,798	1,320	252,900	120,700	132,200	2.4	4.0	1.0
25-34	16,136	12,646	3,490	658,600	360,800	297,800	2.5	3.5	1.2
35-44	14,841	11,204	3,637	547,300	296,100	251,200	2.7	3.8	1.4
45-54	14,741	9,810	4,931	519,400	274,300	245,100	2.8	3.6	2.0
55-59	5,548	3,568	1,980	150,800	84,000	66,700	3.7	4.2	3.0
60-64	2,573	1,902	671	77,400	49,800	27,600	3.3	3.8	2.4
65+	1,449	1,120	329	58,600	40,800	17,700	2.5	2.7	1.9
שך הכול	61,539	45,165	16,374	2,284,400	1,237,900	1,046,300	2.7	3.6	1.6

\* המקור: סקרי כוח אדם 2002, לוח 4.

בין השנים 1996 ו-2003 ירד בבירור ובעקביות אחוז מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, ובמקביל עלה אחוז המקבלים שתקופת אי-הכושר שלהם היתה יותר מ-30 ימים.

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי הפגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה מ-19.8% ב-1995 ל-27% ב-2003 (לוח מס' ז/2 בנספח הלוחות).

בדיקת התפלגות זו על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 78%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-60) הם מהווים רק כ-66%.

לוח מס' 6 מראה את שיעורי הפגיעה השונים של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים. שיעור מקבלי דמי פגיעה תושבי ישראל מסך המועסקים הישראליים הוא 2.6%. הנתונים על המועסקים כוללים, החל ב-2002, גם מידע על העובדים הזרים ותושבי השטחים ללא היתר. לפי החוק עד 28.2.2003, עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא בהיתר. החל מ-1.3.2003 נשללה הגמלה מעובד זר נפגע עבודה שאינו שוהה כדין בישראל. עם עוזבו את הארץ תשולם לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום לא יכלול את התקופה שבה נשללה הקצבה. נכון להציג בקשר לעובדים הזרים ולתושבי השטחים את שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך המועסקים, ושיעור זה נמוך: 1.47% בין תושבי השטחים ו-0.23% בין העובדים הזרים. שיעור זה הוא נמוך במיוחד לאור העובדה שהן העובדים הזרים והן תושבי השטחים מועסקים בעיקר בענפים בעלי סיכון, כמו בנייה וחקלאות. השיעור הנמוך משקף כנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה ממעמדם החוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. הצגת שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב תושבי שטחים ועובדים זרים המועסקים בהיתר נעשתה כדי שיהיה אפשר להשוות את נתוני 2003 לשנים קודמות, שבהן לא היה בידינו הנתון של מועסקים שלא בהיתר (ואשר מקורו ברשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה) (לוח מס' ז/4 בנספח הלוחות).

בשנת 2003 עולה לראשונה ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים על זה של תושבי ישראל, כפי שצפוי להיות, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של עובדי השטחים נשאר גבוה (לוח מס' 4/ז בנספח הלוחות) אף שעיסוקם דומה לשל עובדים זרים.

לוח מס' 4/ז בנספח הלוחות בשילוב עם לוח מס' 6 מציגים את השינויים שחלו בשנים האחרונות בשיעור השתתפותם של תושבי השטחים והתושבים הזרים בקרב המועסקים, עקב סיבות גיאוגרפיות. מבחינת העובדים בהיתר, מספר העובדים תושבי שטחים ירד ירידה תלולה מ-34,100 בשנת 2000 ל-4,600 בשנת 2001 ועלה ל-12,000 בשנת 2003. מספר העובדים הזרים בהיתר עלה מ-68,900 בשנת 2000 ל-95,970 בשנת 2001 וירד ל-70,000 בשנת 2003. אנו צופים לשינויים גם בעתיד עקב תיקוני חקיקה ועקב הפעלתה של משטרת ההגירה.

**לוח מס' 6: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2003**

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
190,000	22,000	2,330,000	2,542,000	מועסקים – סך הכול*
70,000	12,000	2,330,000	2,412,000	מועסקים בהיתר*
438	323	60,778	61,539	מקבלי דמי פגיעה
0.23	1.47	2.61	2.42	שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך המועסקים
0.63	2.69	2.61	2.55	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בהיתר
35.5	48.1	33.8	33.9	ממוצע ימי אי כושר

\* לפני נתוני משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם. הנתון בשנת 2003 מבוסס על נתוני שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,525 ב-2003, ככל הנראה בעקבות שינוי החוק בדבר תשעת הימים, ובעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בגלל המצב הכלכלי.

לוח מס' 7: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2002 ו-2003

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
<b>2003</b>			
33.9	100.0	61,539	כלל המקבלים
32.4	89.4	55,014	שכירים
46.6	10.6	6,525	עצמאים
<b>2002</b>			
37.0	100.0	70,025	כלל המקבלים
35.3	89.2	62,460	שכירים
51.3	10.8	7,565	עצמאים

לפי לוח מס' 8, בין השנים 1996 ו-2003 גדל מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16%. לעומת זאת, לא השתנה מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה (כ-6%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות, ובכלל, מספר ימי אי הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים בעבודה גבוה באופן משמעותי משאר תאונות הדרכים (47 יום לעומת 39 בתאונות בדרך). ייתכן שההבדל נובע מהבדלים בתנועה בדרכים בין-עירוניות לעומת תנועה בדרכים עירוניות.

34% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2001 סבלו מחבורות וממכות יבשות, 18% סבלו מנקעים וממתיחות גידים, כ-12% סבלו מחתך בגפה עליונה, כ-9% סבלו מפגיעות בשלד ובשרירים ועוד כ-10% סבלו משבר בגפה עליונה או תחתונה. שברים גורמים להיעדרות ממושכת למדי מהעבודה: 64 יום בממוצע במקרים של שבר בגפה עליונה ו-78 יום במקרים של שבר בגפה תחתונה. חתכים וכוויות גורמים להיעדרות של כ-23 יום בממוצע (לוח מס' ז' 3/ בנספח הלוחות). יצוין כי התפלגויות אלה דומות לאלו שראינו בשנים הקודמות.

לוח מס' 8: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002, 2003

שנה	תאונות בעבודה			תאונות בדרך לעבודה		אחר
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	בדרך בלי רכב	
1996 מספרים	92,274	75,341	5,361	8,310	2,880	382
אחוזים	100.0	81.7	5.8	9.0	3.1	0.4
2002 מספרים	70,025	50,529	4,327	10,645	3,671	853
אחוזים	100.0	72.2	6.2	15.2	5.2	1.2
2002 – ממוצע ימי אי-כושר	37.0	35.9	47.1	38.5	36.0	39.3
2003 מספרים	61,539	43,344	3,910	10,123	3,390	772
אחוזים	100.0	70.4	6.4	16.4	5.5	1.3
2003 – ממוצע ימי אי-כושר	33.9	33.1	41.2	34.4	33.7	33.9

\* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

#### 5.6.4 גמלאות נכות מעבודה

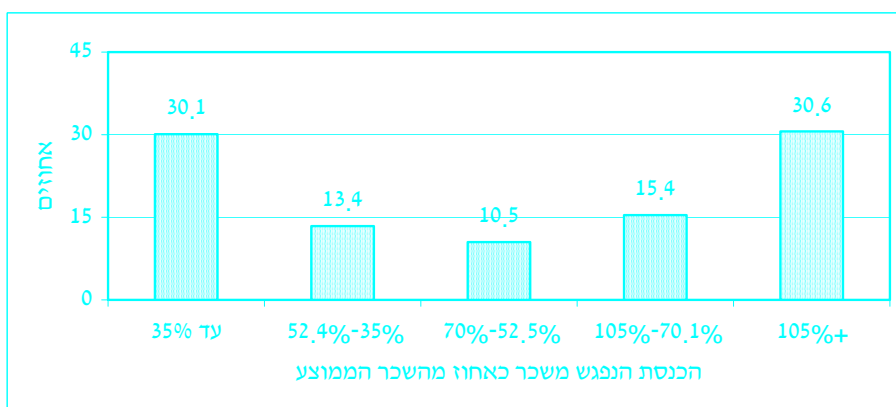
מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה בכאלף נכים, ובשנת 2003 הגיע ל-22,960. רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: 65% בדרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-20% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה בני יותר מ-65 ו-23% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח מס' 5/א בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה. בתיבה 5.6 ב' מוצגים ממצאים ממחקר שעסק בתעסוקה של מקבלי קצבת נכות מעבודה.

### תיבה 5.6' תעסוקה של מקבלי קצבת נכות מעבודה

הממצאים המוצגים בתיבה זו הם חלק מתוך מחקר<sup>1</sup> על שיעור המועסקים בקרב מקבלי קצבת נכות מעבודה ומקבלי קצבת נכות כללית, רמות השכר שלהם, מאפיינים של נכים שעובדים ואפיונים של נכים שאינם עובדים. המחקר הוא אחד בסדרת דוחות המבוססים על סקר שנערך בסוף 1998 ובמהלך 1999 בקרב מקבלי כל סוגי קצבות הנכות של המוסד לביטוח לאומי. בגלל הצורך להשוות את מקבלי הגמלאות השונות, נכללו בסקר נכי עבודה צמיתים שדרגת הנכות שלהם היא מ-40% ומעלה, וגילם יותר מ-18 ופחות מ-65 (גברים) או 60 (נשים).

לפי ארבעה מקורות שונים (שניים מתוך הסקר ושניים מקובצי המוסד לביטוח לאומי) עולה, כי 45%-53% מנכי עבודה בדרגות 40% ומעלה היו מועסקים בשנת 1998. מקובץ מקבלי קצבת נכות מעבודה, דצמבר 1998, שבו נכללו גם נכים בדרגות 20%-39% עולה, ששיעור העובדים הוא 68%. לשם השוואה, שיעור המועסקים בכוח העבודה האזרחי בכלל האוכלוסייה (גברים 18-65, נשים 18-60) היה 60.8% בתקופה זו.

#### תרשים א': נכי עבודה שעובדים, לפי רמת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע



<sup>1</sup> "מקבלי קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי: מאפייני תעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי קצבת נכות מעבודה" מאת שולי בר (יפורסם ב-2004). הסקר נערך ביוזמת המוסד לביטוח לאומי ובמימון, ובשיתוף פעולה עם ג'וינט - מכון ברוקדייל. עוד השתתפו בסקר ברנדה מורגנשטיין, דניז נאון ונורית שטרסברג.

פיזור רמות השכר של מקבלי קצבת נכות מעבודה שמועסקים הוא נרחב: לכ-30% היה שכר הנמוך מ-2,000 ש"ח (35% מהשכר הממוצע), אך לכ-31% היה שכר העולה על 6,000 ש"ח – 105% מהשכר הממוצע.

נמצאו הבדלים מובהקים בשיעור הנכים העובדים לפי הוותק במערכת נכות: בעלי ותק של 6-10 שנים בנכות עובדים בשיעור גבוה יותר (53%) לעומת בעלי ותק של עד 5 שנים בנכות (33%) ובעלי ותק של 11 שנים ויותר (48%). כצפוי, שיעור העובדים גבוה למדי (51%) בדרגות הנכות 40%-59% ואילו בדרגות הנכות הגבוהות שיעור העובדים נמוך יותר (33%). מבין נכי עבודה שמועסקים, כ-57% עובדים במשרה מלאה. נכים בדרגות 40%-79% עובדים במשרה מלאה יותר באופן מובהק לעומת נכים בדרגות 80%-100%: כ-60% לעומת כ-36% בהתאמה.

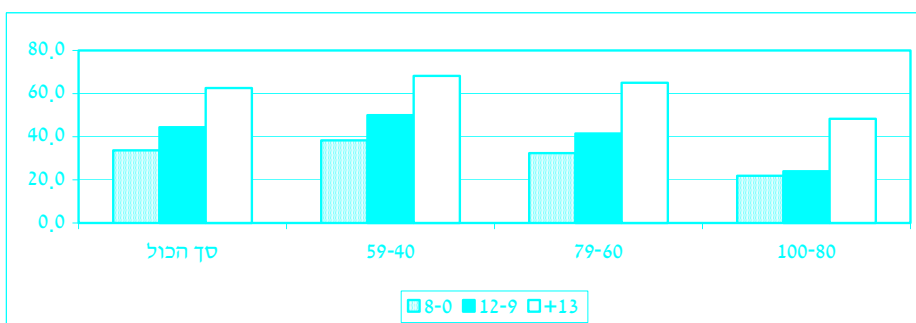
**לוח מס' 1: שיעור העובדים והיקף המשרה של מקבלי קצבת נכות מעבודה, לפי דרגת הנכות (באחוזים)**

דרגת הנכות (אחוזים)	שיעור העובדים לפי קובץ מקבלי גמלה דצמבר 1998	שיעור העובדים לפי שאלון הסקר	מתוכם: עובדים במשרה מלאה (לפי שאלון הסקר)
סך הכול	53.3	45.0	56.6
59-40	59.9	50.6	60.4
79-60	50.5	43.0	63.3
100-80	39.7	33.3	35.6

יש קשר בין רמת השכלה לסוג התעסוקה לפני הפגיעה: ברמת השכלה נמוכה משלח היד הצפוי הוא בעל סיכון גבוה לתאונת עבודה חמורה (חקלאות, תעשייה, בינוי ועבודה בלתי מקצועית), וברמת השכלה גבוהה משלח היד הצפוי הוא בעל סיכון נמוך לתאונת עבודה חמורה. הנתונים מורים על קשר חיובי בין רמת ההשכלה לסיכוי לחזור לשוק העבודה לאחר הפגיעה, בכל קבוצת שנות לימוד. נמצא שבאותה דרגת נכות יש הבדל בשיעור העובדים לפי מספר שנות לימוד.

בכל דרגת נכות, שיעור המועסקים בקרב נכים בעלי 13 שנות לימוד ויותר כמעט כפול מהשיעור בקרב נכים בעלי עד 8 שנות לימוד.

**תרשים ב': שיעור העובדים בין מקבלי קצבת נכות מעבודה, לפי דרגת נכות ומספר שנות לימוד (באחוזים)**



**לוח מס' 2: מקבלי קצבת נכות מעבודה ושיעור העובדים מתוכם, לפי רמת המוגבלות התפקודית (באחוזים)**

שיעור העובדים	התפלגות באחוזים	רמת מוגבלות תפקודית כללית
45.0	100.0	סך הכול
68.5	12.7	עצמאים
		מוגבלים בניידות מחוץ לבית ו/או מוגבלים בניהול משק הבית
53.3	45.3	מוגבלים בטיפול* אישי ו/או ניידות בבית

\* כולל מי שמוגבלים גם במשק בית או בניידות מחוץ לבית.

נוסף על המצב הכלכלי, אופן ההגעה לעבודה בקרב נכים שעובדים מושפע גם מהליקוי העיקרי של הנכה: ל-67% ממקבלי קצבת נכות מעבודה יש ליקוי עיקרי לוקומוטורי המגביל את הניידות. מבין המועסקים שבהם בשנת 1998, 18% קיבלו גם קצבת ניידות. קצבת הניידות ניתנה אז לבעלי מוגבלות בגפיים התחתונות שהיו בעלי רכב.

56% ממקבלי קצבת נכות מעבודה הם בעלי רכב פרטי. 62% מבין המועסקים שבהם מגיעים לעבודה ברכב פרטי; 11% מגיעים לעבודה בתחבורה ציבורית; כ-7% מגיעים בהליכה; כ-7% מגיעים בהסעה מיוחדת; כ-7% מוסעים על ידי מישהו אחר, כולל מונית.



לוח מס' 9: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2003-1985

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
1985	9,872	5.8	8,640	1,232
1990	11,754	4.9	10,299	1,455
1995	14,647	2.9	12,884	1,763
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
2001	20,810	5.0	18,309	2,501
2002	21,772	4.6	19,140	2,633
2003	22,960	5.5	20,176	2,784

הנתונים מאז 1998 שמופיעים בסקירות קודמות ובסקירה זו כוללים גם מקבלי קצבת נכות מעבודה שהיוונו חלק מקצבתם. בשנת 2003 הגיע מספרם ל-820.

לוח מס' 10: סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2003-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2003 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	1,472.5	29.3	217.2	1,409.5	28.1
1990	889.9	2,285.4	37.5	882.4	2,265.9	37.2
1995	1,580.4	2,313.9	36.7	1,703.8	2,494.9	39.5
2000	2,416.7	2,600.7	35.6	2,715.1	2,921.8	40.0
2001	2,667.1	2,838.8	37.7	3,019.3	3,213.7	42.7
2002	2,686.5	2,705.3	38.2	3,028.6	3,049.8	43.0
2003	2,743.0	2,743.0	40.0	3,074.7	3,074.7	44.8

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2003 היתה 2,743 ש"ח לשכירים ו-3,075 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה גבוהה אך במעט מזו ששולמה בשנת 2002. מדד הקצבאות המשמש בסיס לעדכון הקצבה ירד אמנם ב-2003 ב-0.17%, אך בשנה זו בוטלה ההפחתה בשיעור של 4% מקצבת הנכות לנפגעי עבודה (שהיתה בתוקף בחודשים יולי-דצמבר 2002). לפיכך, ב-2003 קצבת הנכות הממוצעת עלתה ב-1.4% במונחים ריאליים וב-4.7% ביחס לשכר הממוצע במשק שירד ב-2.3% בשנת 2003.

רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה הן לעצמאים והן לשכירים בשנת 2003. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2003 קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים.

### 5.6.5 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,306 בשנת 2003. קצב הגידול הוא כ-1.0%-1.5% בשנה (לוח מס' 11).

#### לוח מס' 11: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 1985-2003

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
1985	3,286	2.2	2,841	445
1990	3,520	1.4	3,027	493
1995	3,795	1.5	3,236	559
1996	3,880	2.9	3,318	562
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

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2003 כ-4,964 ש"ח לשכירים וכ-5,362 ש"ח לעצמאים. בשנים 2002-2003 ירדה הקצבה הממוצעת בכ-4.5% במונחים ריאליים, אך עלתה ביחס לשכר הממוצע. גמלאות התלויים לא פחתו ביולי 2002 ב-4% – בדומה לקצבות השאירים ולקצבות הזיקנה עם השלמת הכנסה. הירידה הריאלית ברמת הקצבאות נובעת, ככל הנראה, מהירידה הריאלית בשכר הממוצע.

#### לוח מס' 12: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 1985-2003

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	מחירים שוטפים	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2003 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
56.8	2,689.2	440.9	56.6	2,679.5	439.3	1985
73.1	4,181.7	1,733	71.2	4,076.3	1,688.7	1990
73.2	4,345.3	3,157.2	68.9	4,087.4	2,970.3	1995
70.2	4,233.4	3,423.5	65.7	3,962.2	3,204.0	1996
70.7	5,193.9	4,826.6	65.1	4,785.0	4,446.6	2000
74.5	5,608.7	5,269.3	69.1	5,215.4	4,889.8	2001
76.2	5,396.5	5,359.0	70.7	5,011.3	4,976.5	2002
78.1	5,362.4	5,362.4	72.3	4,964.4	4,964.4	2003

#### 5.6.6 היקף התשלומים

לוח מס' 13 מלמד כי סך כל התשלומים ששילם ב-2003 ענף נפגעי עבודה נותר ללא שינוי במונחים ריאליים לעומת 2002. זאת לעומת ירידה של כ-1% בין 2001 ל-2002.

א. הפחתה של 4% בתשלומי דמי פגיעה במחצית השנייה של השנה בעקבות חוק תוכנית החירום הכלכלית.

ב. צמצום התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה מ-182 ימים ל-91 ימים.

**לוח מס' 13: סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 1985-2003**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2003 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	651,373	-
1990	495,640	1,272,790	-
1995	1,283,786	1,879,699	-
1996	1,539,411	2,025,476	7.8
2000	2,212,449	2,380,991	12.1
2001	2,457,869	2,615,805	9.9
2002	2,572,500	2,590,508	-0.9
2003	2,590,000	2,590,000	-0.02

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

לוח מס' 14 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף. ובהמשך למגמה ארוכת שנים, חלקם בסך תשלומי הענף עלה ב-2003 ל-61%. לעומת זאת, בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה נמשכה הירידה מ-1996, שהסתכמה ב-10.8% מסך כל תשלומי הענף. בחלקם של תשלומי שאר הגמלאות לא חל שינוי של ממש ב-2003 – בהשוואה ל-2002, אם כי בעשור האחרון נרשמה מגמה של ירידה בחלקם של גמלאות התלויים והוצאות הריפוי, אך עלייה בחלקם של ההוצאות לשיקום. הוצאות השיקום הן עתה כ-4.7% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח מס' 14: סך כל התשלומים\* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים),  
2003-1985

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1
2001	100	15.6	57.0	11.0	11.9	4.5
2002	100	14.4	57.5	10.9	12.4	4.8
2003	100	10.8	61.0	11.1	12.4	4.7

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

תשלומי דמי הפגיעה שהיו בשנת 2001 כ-15% מכלל תשלומי הענף ירדו להיקף של כ-11%. באופן ריאלי ירד היקף תשלומי דמי הפגיעה בכ-30% משנת 2001 ועד 2003. ירידה זו נובעת משינויי החקיקה בדבר מספר ימי התשלום המרביים ומההפחתה בשיעור של 4%. סך תשלומי גמלאות הנכות ב-2003 גבוה בכ-6% יחסית לשנת 2001 וגמלאות התלויים בכ-2%. גידולים אלה נובעים בעיקר מהשינוי במספר המקבלים.

## 5.7 נפגעי פעולות איבה

### 5.7.1 כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק על ידי 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>.

#### פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- \* פגיעה מפעולות איבה של כוחות אויב.
- \* פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- \* פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כזאת, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר בזמן שעשה מעשה או עבר עבירה שיש בה זדון או רשלנות פושעת.

### 5.7.2 סוגי התגמולים

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

---

<sup>1</sup> 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 למאי 1948.

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 שווי ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

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

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

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

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

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

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

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן דוד אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה.

טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

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

5. **תגמול לתלויים** – משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה. **לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים**. סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע על פי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.



לתגמול חודשי קבוע זכאים הורים שכולים. שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה. שיעור התגמול להורים שכולים נקבע על פי הרכב המשפחה וגיל ההורה, וכפוף 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 לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

**מענקים לכיסוי הוצאות אבל** – משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר. המענק נועד לסייע בהוצאות הכרוכות באבל ואין הוא מכסה את כל ההוצאות.

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

### 5.7.3 פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. ריכוז הנתונים החל להתבצע רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. עם זאת ניתן להבחין בכך שהתקופה השקטה ביותר לפי לוח מס' 1 היא בין השנים 1958-1966, שבה היו בממוצע פחות משלושה אירועים לשנה. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1, לעומת 14 נפגעים לפעולת איבה אחת בשנת 2002, ו-11 נפגעים לפעולת איבה בשנת 2003, שנים שבהן היו פיגועים המוניים רבים. מתחילת אינתיפאדת אל-אקצה (סוף ספטמבר 2000) עלו מספר האירועים ומספר הנפגעים עלייה חדה. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים קשים.

## לוח מס' 1: מספר אירועי איבה ונפגעי איבה לפי שנים, 1947-2003

שנת פגיעה	מספר אירועים	מספר נפגעים	
		סך הכול	פצועים
סך הכול	2,859	11,325	9,910
1948-1947	87	127	98
1957-1949	57	62	49
1966-1958	24	25	21
1976-1967	326	620	441
1989-1977	323	560	394
1990	64	94	71
1991	121	272	184
1992	73	98	76
1993	104	143	103
1994	140	265	210
1995	133	305	278
1996	122	522	468
1997	114	686	646
1998	129	237	220
1999	74	165	157
2000	270	567	541
2001	357	2,109	1,937
2002	225	3,217	2,913
2003	116	1,251	1,103

## 5.7.4 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-30% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2003 לא היו

מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 31.5% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי-הכושר הממוצעת (לעבודה או תפקוד מלא) היא כ-73.9 יום. במקרים מסוימים המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח מס' 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-11,300 ש"ח (148.5 ש"ח ליום).

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

- \* מי שעבד לפני הפגיעה – זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה עד למקסימום הקבוע בחוק.
- \* מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי מספר הילדים וגילם. 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 מס' 2: מקבלי תגמול טיפול רפואי, 2003

מס' ימי אי-כושר	סך הכול	נפגעים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	מעסיקים שקיבלו תגמול טיפול רפואי
סך הכול	704	621	83
1-30 יום	270	224	46
31-90 יום	222	208	14
91 ומעלה	212	189	23

### תיבה 5.7 פגיעה נפשית בעקבות פעולת איבה

מ-1991, המועד שבו מוכנה מערכת הוועדות הרפואיות, קיים מידע בנוגע לסעיפי הליקוי הרפואיים שבגינם נקבעה דרגת הנכות לנפגעים בפעולות איבה.

#### לוח מס' 1: נכי פעולות איבה בעלי נכות צמיתה בוועדות רפואיות 1991-2003, לפי ליקוי עיקרי ודרגת נכות

ליקוי עיקרי	סך הכול*	פנימי	נורולוגי	נפשי	לוקומוטורי	ראייה	שמיעה	צלקות
	2,062	133	173	581	311	99	378	362
	100.0	6.5	8.5	28.5	15.3	4.9	18.6	17.8
דרגת נכות סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
9-1	407	3.8	13.3	28.1	13.5	16.2	20.4	22.4
19-10	734	26.3	16.8	35.6	31.8	14.1	52.4	42.0
39-20	488	32.3	20.8	24.3	24.4	23.2	22.2	23.5
59-40	210	23.3	15.0	7.2	12.9	27.3	4.2	7.7
79-60	101	8.3	7.5	3.3	10.3	13.1	0.8	2.8
99-80	48	4.5	6.9	1.0	5.1	4.0	0.0	1.1
100	49	1.5	19.7	0.5	1.9	2.0	0.0	0.6

\* כולל 25 נכים הסובלים מבעיות אא"ג או לסתות ושיניים עם דרגת נכות רפואית עד 60%.

בקובץ הוועדות הרפואיות של נפגעי איבה ניתן לכלול עד 20 סעיפי ליקוי לכל החלטה על נכות צמיתה. לכל סעיף ליקוי מוצמדת דרגת נכות, ובהתאם לכל סעיפי הליקוי נפסקת דרגת נכות משוקללת. ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי שבעטיו נקבע אחוז הנכות הגבוה ביותר.

מ-1991 ועד דצמבר 2003 נקבע דרגת נכות צמיתה ל-2,062 נכי פעולות איבה.

מנתוני הלוח שלעיל עולים הממצאים האלה:

\* לכ-29% מנכי איבה הליקוי העיקרי הוא נפשי; ל-19% הליקוי העיקרי הוא בשמיעה; לכ-18% הליקוי העיקרי הוא צלקות; לכ-15% הליקוי העיקרי הוא לוקומוטורי – פגיעות בעצמות ובפרקים, בגולגולת, עמוד השדרה, בית החזה, עצם הבריח ועצם השכם, עצמות ופרקים של הגפיים העליונות ושל הגפיים התחתונות.

\* דרגות נכות גבוהות למדי נקבעות לבעלי ליקוי נוירולוגי (לכ-27% מבעלי ליקוי עיקרי נוירולוגי נקבעה נכות צמיתה של 80% ומעלה).

\* בין בעלי ליקוי ראייה וליקוי לוקומוטורי יש פיזור רחב של דרגות הנכות.

\* בין בעלי ליקוי שמיעה וליקוי צלקות יש ריכוז בדרגות נכות נמוכות.

\* בין בעלי ליקוי נפשי כליקוי עיקרי, הריכוז הוא בדרגות נכות נמוכות.

ל-932 מ-2,062 נכי פעולות איבה בקובץ הוועדות הרפואיות (45.1%) נקבע סעיף ליקוי נפשי כלשהו (לאו דווקא ליקוי עיקרי). לכ-32% מהם – אחוז הנכות בסעיף הנפשי הוא עד 9%; לכ-63% מהם – 10%-39%; ורק לכ-5% מבעלי סעיף ליקוי נפשי אחוז הנכות בסעיף זה הוא 40% ומעלה.

באוקטובר 2000 נוסף תת סעיף (א34) לקובץ המבחנים לקביעת דרגת נכות לנפגעי איבה: תסמונת פוסט טראומטית Post Traumatic Stress Disorder<sup>1</sup>.

החשיפה לאירוע דחק/טראומה שיש בו סכנה לחיים או לשלמות הפיזית גורמת לתגובה נפשית. תגובה נורמטיבית טבעית זו, שאינה פתולוגית, נקראת "הלם" בלשון עממית (Acute Stress Reaction). הסימפטומים השכיחים של מצב זה הם צמצום שדה התודעה, הפרעות בקשב ומצב בלבולי, וכן יכול להתפתח מצב של מעין קיפאון, אי שקט וסימפטומים של פאניקה. המאפיין את הסימפטומים הוא הופעתם הפתאומית והיעלמותם כעבור שעות או ימים ספורים.

אם התגובה אינה יורדת בעוצמתה, נמשכת מעל מספר ימים, והיא מתבטאת בפחדים, חלומות, והיזכרות של מראות קשים, ללא חזרה לרמת תפקוד נורמלית בצורה הדרגתית – אז ניתן לדבר על הפרעה מסוג Acute Stress Disorder.

כאשר מופיעים סימפטומים גורמי סבל בעלי עוצמה מוגזמת לעומת התגובה הנורמלית לדחק, שאינם חולפים, ייתכן מצב פתולוגי של Post Traumatic Stress Disorder.

המרכיבים העיקריים של התגובה הפוסט-טראומטית הם:

<sup>1</sup> מתוך אליצור א', טיאנו ש', מוניץ ח' ונוימן מ', "פרקים נבחרים בפסיכיאטריה", בית ההוצאה לאור אוניברסיטת תל אביב, 2002.

1. חוויה חוזרת של האירוע הטראומטי על ידי תלונות חוזרות או מחשבות חודרניות בזמן העירנות, עד כדי חוויה כאילו חיים מחדש את האירוע הטראומטי.
2. סימפטומים שקשורים להימנעות והתרחקות מכל דבר שעלול להזכיר את האירוע הטראומטי וקשיים בזכירה של היבטים חשובים של האירוע הטראומטי.
3. קרירות רגשית – אובדן התעניינות, הרגשת אדישות, ריחוק וניכור וחוסר יכולת לחוש רגשי חיבה ואהבה ולהביעם.
4. סימפטומים שכוללים סף גירוי נמוך, חוסר יכולת לסבול רעש והתפרצויות זעם.
5. הפרעות רגשיות כגון חרדה, דיכאון, קשיים בריכוז ונדוני שינה.

אי אפשר לאבחן הפרעה זו בטרם חלפה תקופה של לפחות חודש מאז האירוע הטראומטי.

מאוקטובר 2000 ועד סוף דצמבר 2003 נקבע ליקוי בהתאם לסעיף 34א' ל-184 נפגעים, כאשר יותר ממחציתם בעלי נכות עד 9% בסעיף זה.

להערכת ד"ר שמואל שרייבר, מנהל השירות הפסיכיאטרי בבית החולים איכילוב, מבין האנשים שנפגעים פיזית באירוע, שיעור המפתחים PTSD הוא 17%-35%, ואילו מבין הנוכחים באירוע טראומטי ללא פגיעה, רק 5%-15% יפתחו PTSD.

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי יוזם קשר עם נפגעי הלם לאחר פיגוע, וכעבור שבוע הם משתתפים בקבוצת תמיכה. המטרה היא להתערב בשעת המשבר כדי למנוע התפתחות תסמונת פוסט טראומטית ולאתר נפגעים שעלולים לפתח בעיות נפשיות.

אחת משיטות הטיפול הייחודיות בנפגעי הלם היא הדיבוב המובנה:

- \* התהליך מתבצע על פי פרוטוקול קבוע ומובנה;
- \* האנשים המתאימים לקבוצה מאותרים על פי רשימות מבתי חולים, מגן דוד אדום ומחלקות השיקום של המוסד לביטוח לאומי;
- \* מי שנחשפו במשותף לפיגוע מכונסים בתוך שבוע מהאירוע הטראומטי למפגש מובנה שנמשך כשלוש שעות, לרוב בהנחיית עובדת שיקום<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> פרטים נוספים על השיטה מובאים בסקירה שנתית 2001, בפרק שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות, תיבה 5' עמ' 248.

### 5.7.5 נכים המקבלים תגמול

בשנת 2003 כ-2,200 נכים שנפגעו בפעולות איבה קיבלו בממוצע לחודש תגמולים. מספר מקבלי התגמולים ב-2003 עדיין אינו משקף את כל נפגעי האינתיפאדה הנוכחית, מאחר שחלקם עדיין בטיפול רפואי. מצבם הרפואי טרם התייצב והוועדות הרפואיות עדיין לא החליטו על דרגת הנכות שלהם. בלוח מס' 3 ניתן לראות גידול מדורג של מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 1995 עד 2003. בנוסף לנכים המקבלים תגמול חודשי שוטף, כ-360 נכים שדרגת נכות היתה בין 10% ל-19% קיבלו מענק חד פעמי.

לוח מס' 3: נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2003-1995

2003	2002	2001	2000	1996	1995	דרגת הנכות
2,195	1,807	1,720	1,692	1,581	1,414	סך הכול
1,539	1,207	1,176	1,166	1,113	997	עד 39%*
152	139	126	124	107	88	49%-40%
185	170	163	161	141	133	59%-50%
168	153	153	149	129	123	79%-60%
56	51	41	41	38	32	99%-80%
95	87	61	51	19	6	100%
0	0	0	0	34	33	לא ידוע

\* עד תחילת שנת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 – מענקים חד-פעמיים בלבד. פירוט של מקרים אלה ראו בלוח מס' 6.

מלוחות מס' 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 56% ממקבלי התגמול הם גברים, וקבוצות הגיל הפגיעות ביותר הן 20-29, 30-44 (משקלן באוכלוסייה ב-2002 קטן ממשקלן בקרב הנפגעים).

לוח מס' 4: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2003, לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה

הגיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול – מספרים באחוזים	2,353 100.0	1,314 100.0	1,039 100.0
עד 19	26.2	27.5	24.5
20-29	22.3	23.5	20.8
30-44	26.2	25.6	26.9
45-64	20.4	18.3	23.1
+65	4.9	5.1	4.7

הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (93%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה תקופתית של מצבם. 2 מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח מס' 5.

לוח מס' 5: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2003, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם, במחירי 2003

מעמד הנכה	מספרים	ממוצע תשלום חודשי בפועל*
סך הכול	2,353	2,964
רגיל	1,825	2,360
נצרך	84	12,983
מחוסר פרנסה	64	7,184
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	24	2,543
נכה בדרגה 10-19	355	
אחר	1	

\* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.



## 5.7.6 מקבלי קצבת תלויים

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

בשנת 2003 נספו 148 בני אדם בפעולות איבה ועד דצמבר 2003 כבר שולמו תגמולים למשפחות של 124 מנספים אלו. מכלל 1,288 נספים שבגינם שולמו תגמולים למשפחות בדצמבר 2003, 9.6% נספו בשנה האחרונה. בגין 1,288 נספים משולמים תגמולים ל-1,671 הרכבי משפחה – כ-52% להורים שכולים וכ-39.7% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר ניתן לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

**לוח מס' 6: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2003, לפי שנת פטירה**

נספים	שנת הפטירה
1,288	סך הכול
27	1957-1947
5	1966-1958
185	1976-1967
132	1986-1977
400	1999-1987
22	2000
154	2001
239	2002
124	2003

לוח מס' 7: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2003, לפי מין והגיל בעת הפגיעה

הגיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים	1,288	873	415
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	19.0	14.0	29.6
19-29	21.1	19.6	24.3
30-49	35.2	39.6	26.0
50-64	16.4	17.4	14.2
+65	7.8	9.1	5.3
לא ידוע	0.5	0.3	0.7

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

לוח מס' 8: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2003, לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי, במחירי 2003

הרכב המשפחה	מספרים	סך התגמולים	תגמול חודשי*	יתר ההטבות**
סך הכול	1,671	5,592	5,376	216
אלמנה שאין עמם ילדים	25	6,204	6,145	59
אלמנה שילדיהם בגרו	386	6,932	6,797	135
אלמנה עם ילדים	252	9,054	8,875	179
יתומים עצמאיים	37	3,812	3,685	127
הורים שכולים	870	4,477	4,182	295
אחר	100	1,959	1,959	0

\* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות, תוספת גיל.  
\*\* ללא הטבות חד-פעמיות.

## לוח מס' 9: היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 1994 – 2003 (באלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2003	מחירים שוטפים	שנה
21.7%	138,226	94,392	1995
11.1%	153,545	116,682	1996
2.7%	163,412	151,824	2000
31.9%	215,612	202,567	2001
41.0%	304,114	302,000	2002
15.1%	350,000	350,000	2003

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

משנת 1994 עד 2003 גדלו התשלומים לענף איבה פי 5 כמעט. בשנים 1997-2000 היה גידול הדרגתי בתשלומים, ומשנת 2001 חלה עלייה תלולה. בשנת 2003 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-350 מיליון ש"ח לגמלאות שונות – בכסף או בעין.

## 5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות

### 5.8.1 כללי

אנשים עם נכויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמנות (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים על פי חוק הביטוח הלאומי והוראותיו לשיקום מקצועי – תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלטות בעבודה המתאימה לכישוריהם וליכולתם. השירותים הניתנים במסגרת הטיפול 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 מימון לימודים ומימון הוצאות הנוגעות לאבחון. חלקם זכאים לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

ואלה הזכאים לשיקום מקצועי:

**נכה כללי** – לפי חוק ביטוח נכות משנת 1974, מבוטח זכאי לשיקום מקצועי אם אירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, בתנאי שהוא תושב ומתקיימים בו גם התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק, לפי הערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת.

**נפגע עבודה** – לפי חוק נפגעי עבודה משנת 1954, נפגע עבודה זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

**נפגע איבה** – משנת 1970 זכאי לשיקום מקצועי נפגע איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-20% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע

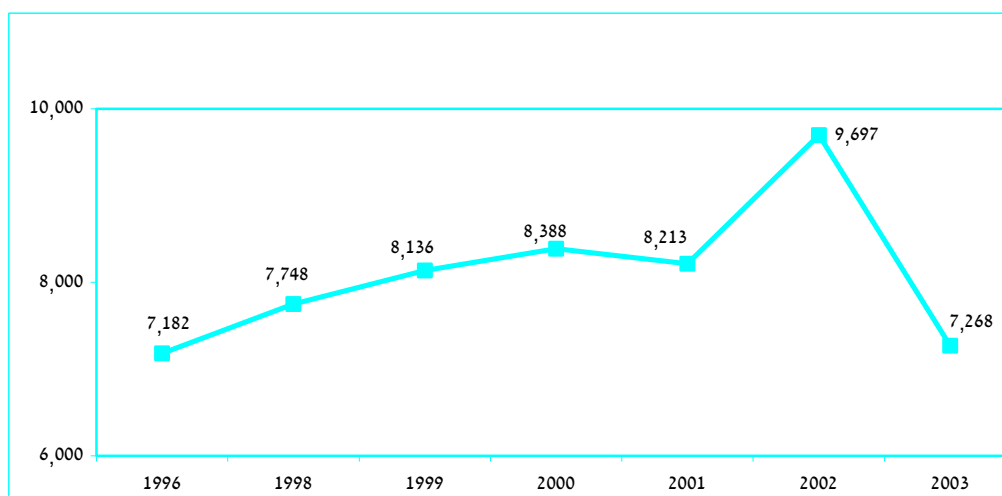
בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

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

### 5.8.2 פונים לשיקום (מקבלי טיפול שיקומי)

מדי שנה פונים לשיקום בממוצע כ-8,000 אנשים עם נכויות ואלמנות או אלמנים. אנו עדים למגמת עלייה במספרם מדי שנה (ראו תרשים א'), חוץ מן השנה האחרונה. שנת 2003 התאפיינה בירידה במספר הפונים לשיקום עקב עיצומים שנקטו משרדי הממשלה (כולל ביטוח לאומי) ברבע האחרון של השנה וכן בעקבות הירידה במספר בפיגועי טרור.

#### תרשים א': הפונים לשיקום בשנים 1996-2003 (מספרים מוחלטים)



לוח מס' 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הם נכים כלליים, דהיינו נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר.

**לוח מס' 1: פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1996-2003**

שנה	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
1996	7,182	100.0	71.4	14.6	3.2
1998	7,748	100.0	72.8	15.9	2.0
1999	8,136	100.0	75.7	14.4	1.3
2000	8,388	100.0	76.0	13.4	1.9
2001	8,213	100.0	67.7	12.4	10.9
2002	9,697	100.0	71.3	11.3	9.9
2003	7,268	100.0	76.4	11.1	4.9

58% מהפונים לשיקום בשנים 2002-2003 היו גברים. הם היוו רוב (89%) בקרב נפגעי עבודה (לוח מס' 2). גברים חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (11%), וזאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה, בעוד גברים, גם אם אינם עובדים, כן מזכים את בנות זוגם בקצבה. עוד יש לציין שזכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.

**לוח מס' 2: פונים לשיקום לפי מין ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2002-2003**

מין	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכול	16,965	100.0	12,465	1,901	1,320
גברים	9,811	57.8	58.8	89.3	49.1
נשים	7,154	42.2	41.1	10.7	50.9

מלוח מס' 3 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בני 18-45, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים במעגל העבודה. הנכים הכלליים הם הצעירים ביותר (בממוצע בני 36 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות. אלה פונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. האלמנות/אלמנים לעומת זאת הם המבוגרים ביותר (בממוצע בני 46 שנה). כמו כן לא מפתיע שבין נפגעי איבה בולט חלקם של הצעירים כמו גם חלקם של המבוגרים ביותר, שכן זכאותם של אלה, בשונה מהאנשים עם הנכויות האחרות, אינה מותנית בגיל והיא כוללת זכאות לשירותים שונים בנוסף לשיקום מקצועי.

### לוח מס' 3: פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2002-2003

גיל	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
סך הכול	16,965	100.0	12,465	1,901	1,320
עד 17	111	0.7	-	-	8.2
18-25	3,622	21.3	25.6	5.5	23.1
26-35	4,137	24.4	25.9	23.6	23.2
36-45	3,804	22.4	21.8	29.1	13.7
46-64	5,130	30.2	26.6	40.7	23.0
65 ומעלה	161	1.0	-	1.1	8.8
גיל ממוצע (שנים)		38	36	42	37
אלמנות/אלמנים					1,279

### 5.8.3 מסיימי טיפול שיקומי

לוח מס' 4 מורה על גידול במסיימי טיפול שיקומי בשנים 1996-2003, כמעט הכפלה (5,662 מסיימי טיפול לעומת 10,072, בהתאמה). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, חוץ מן הגידול בנפגעי איבה משנת 2001 ואילך לעומת השנים שקדמו.

## לוח מס' 4: מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1996-2003

שנה	ענף			סך הכול			
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוז גידול	מספרים	אחוזים
1996	11.1	2.2	13.4	73.4	*	5,662	100.0
1997	12.0	2.4	13.9	71.7	15.0	6,648	100.0
1998	11.0	2.6	14.5	71.9	5.0	6,985	100.0
1999	10.0	2.0	14.2	73.8	0.5-	6,950	100.0
2000	9.1	1.5	13.7	75.8	12.8	7,966	100.0
2001	8.9	4.9	13.2	73.0	7.3	8,591	100.0
2002	7.8	6.2	12.3	73.9	3.1	8,859	100.0
2003	8.0	5.6	11.5	74.9	13.7	10,072	100.0

\* הנתונים לשנת 1995, שבה החלה לפעול מערכת השיקום הממוחשבת, חלקיים, ולכן לא ניתן לחשב את אחוז הגידול לשנת 1996.

הטיפול העיקרי שעברו מסיימי טיפול שיקומי היה הכשרה מקצועית (29%) (לוח מס' 5), במסגרת קורסים שונים או במוסדות להשכלה גבוהה. 48% ממסיימי הטיפול היו במעקב שכלל פעולות למניעת היפלטות מהעבודה. כמחצית עברו תהליך אבחוני להכוון תעסוקתי או לאבחון יכולת כלכלית. ניתוח של תוכניות הטיפול לפי ענף מעלה שנפגעי עבודה עברו בעיקר תהליך לאבחון תעסוקתי וכן קיבלו סיוע כספי. נכים כלליים נזקקו יותר מהאחרים לסיוע בהשמה. הטיפול באלמנות כלל בעיקר מעקב ו/או הכשרה מקצועית. עוד עולה מנתוני הלוח שכצפוי, נפגעי איבה, יותר מהאחרים, קיבלו סיוע נפשי, פרטני וקבוצתי (עזרה פסיכולוגית) שנועד לסייע להם בהתמודדות עם הטראומה ועם השכול.

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות במעגל העבודה. מלוח מס' 6 עולה שבשנים 2003-2002 יותר משליש ממסיימי הטיפול השיקומי עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול. חלקם אף יצאו ממעגל מקבלי הקצבה (ראו תיבה 5.9).



לוח מס' 5: מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2002-2003

אלמנות/ אלמנים	ענף			סה"כ הכלול*	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
1,450	998	2,008	12,565	17,021	סה"כ מסיימי טיפול
9.2	4.2	18.0	19.0	17.0	טרום הכשרה
38.0	7.7	36.0	29.0	29.0	הכשרה מקצועית
15.0	1.3	20.0	27.0	24.0	סיוע בהשמה
0.1	-	0.8	4.9	3.7	הפניה לתעסוקה מוגנת
21.0	63.0	15.0	15.0	19.0	עזרה פסיכולוגית
46.0	53.0	51.0	47.0	48.0	מעקב ואחזקה
12.0	14.0	16.0	4.1	6.7	סיוע כספי
32.0	14.0	60.0	55.0	51.0	אבחון
31.0	21.0	19.0	17.0	19.0	ייעוץ קצר מועד בלבד

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

לוח מס' 6: מסיימי טיפול שיקומי, לפי עבודה בסיום טיפול שיקומי ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2003-2002

עבודה בסיום הטיפול השיקומי			סה"כ הכלול	ענף
לא ידוע	לא עובד	עובד		
4,781	7,431	6,719	18,931	סה"כ מספרים
25.2	39.3	35.5	100.0	אחוזים
25.1	42.8	32.1	14,060	נכים כלליים
26.4	29.2	44.4	2,247	נפגעי עבודה
33.2	31.9	35.0	1,098	נפגעי איבה
19.8	26.6	53.6	1,516	אלמנות/אלמנים

### תיבה 5.8 יציאה ממעגל מקבלי קצבת נכות

חוק ביטוח נכות כללית משנת 1974 מקנה לנכים כלליים זכויות לקצבת נכות. הזכאות מותנית בתנאים מקדמיים (תושבות, גיל וכו'), בקביעת נכות רפואית ונכות תפקודית: נכות רפואית בשיעור של 40% לפחות ונכות תפקודית (דרגת אי-כושר להשתכר) בשיעור של 50% לפחות.

אובדן כושר השתכרות של נכה כללי נקבע על ידי פקיד תביעות בסיוע של רופא ועובד שיקום. עובד השיקום מגבש חוות דעת מובנית על כושר השתכרות של הנכה, תוך שהוא לוקח בחשבון אפיונים דמוגרפים, רקע תעסוקתי וכך את סוג הליקוי וחומרנותו. קביעת דרגת כושר ההשתכרות ניתנת על ידו זמנית או לצמיתות. אובדן זמני של כושר השתכרות נקבע כאשר סיכוייו של נכה להחלים ולהשתקם טובים.

אחת המטרות של הטיפול השיקומי היא להביא את הנכה לכלל עצמאות כלכלית, כלומר לשלבו בשוק העבודה כך שיוכל לצאת ממעגל מקבלי הקצבה. כדי לבדוק איך התהליך השיקומי תורם לכך, נבדק מעמדו של הנכה במערכת הקצבה בשלושה מועדים: במועד הפנייה לשיקום, בסיום הטיפול ושנה לאחר מכן.

מלוח מס' 1 עולה כי שנה לאחר סיום הטיפול גדל אחוז הנכים הכלליים שלא היו זכאים לקצבה בהשוואה לאחוז בעת שפנו, מ 13% ו-15% ב-2003, ל-24% ו-26% ב-2004, בהתאמה, כלומר, לכ-700 נכים כלליים בכל אחת מהשנים הופסקה הקצבה.

כצפוי (ראו בלוח מס' 2) מי שהשתלבו בסיום הטיפול השיקומי בעבודה הפסיקו לקבל קצבה או קצבתם פחתה בשיעור גבוה יותר מאשר מי שלא עבד, 20% לעומת 13%, בהתאמה.

**לוח מס' 1: נכים כלליים מסיימי טיפול שיקומי, לפי הזכאות לקצבה במועדים שונים 2002-2003 (אחוזים)**

קצבה	שנה/מועד	סך הכול	מלאה	חלקית	לא זכאי
סך הכול מספרים אחוזים		12,861	9,434	1,627	1,800
		100.0	73.4	12.7	14.0
2002 בפנייה בסיום טיפול שנה מסיום הטיפול		6,045	4,501	786	758
		100.0	74.5	13.0	12.5
		100.0	66.5	14.5	19.0
		100.0	61.6	14.8	23.6
2003 בפנייה בסיום הטיפול שנה מסיום הטיפול		6,816	4,933	841	1,042
		100.0	72.4	12.3	15.3
		100.0	62.2	13.1	22.7
		100.0	60.7	13.5	25.9

**לוח מס' 2: נכים כלליים מסיימי טיפול שיקומי לפי שינוי\* בזכאות לקצבה ולפי עבודה בסיום הטיפול השיקומי 2002-2003 (אחוזים)**

שינוי בזכאות	סך הכול	עבודה בסיום הטיפול השיקומי		
		עובד	לא עובד	לא ידוע
סך הכול מספרים אחוזים	12,861	4,070	5,631	3,157
	100.0	31.8	43.8	24.4
לא חל שינוי הקצבה הופחתה/הופסקה	80.2	77.8	83.2	78.2
	17.8	20.2	13.5	18.5

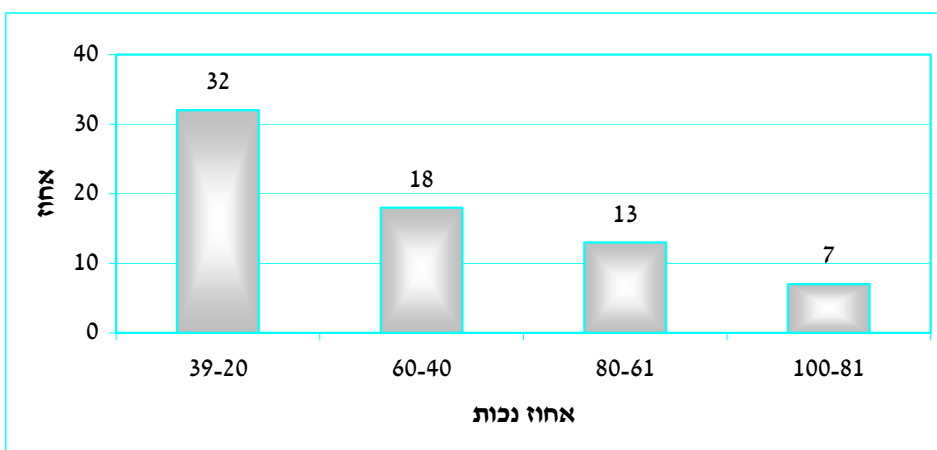
\* השינוי שחל בקצבה ממועד הפנייה לשיקום ועד שנה מסיום השיקום.

ניסיון לאפיין את הנכים שזכאותם לקצבה הופסקה או הופחתה שנה מסיום הטיפול העלה, שלסוג הליקוי היה קשר מובהק ליציאה ממעגל מקבלי הקצבה או להפחתה בקצבה. כך הקצבה הופחתה או הופסקה לנכים שלקו בלבם או בלחץ דם או מי שסבלו ממחלות בשיעור גדול יותר מאשר לנכים שסבלו מליקוי נפשי או שכלי, 25% ו 23% לעומת 7%, בהתאמה. ממצא זה אינו מפתיע, שכן בדרך כלל סיכוייהם להשתקם של הסובלים מליקוי נפשי או שכלי נמוכים, והם ממשיכים לקבל קצבת נכות.

וכך נמצא יחס הפוך בין אחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לנכים לבין שיעור הנכים שיצאו ממעגל מקבלי קצבה או שקצבתם הופחתה, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן.

#### הנכים הכלליים לפי הפסקת/הפחתת קצבה ואחוזי נכות רפואית (אחוזים),

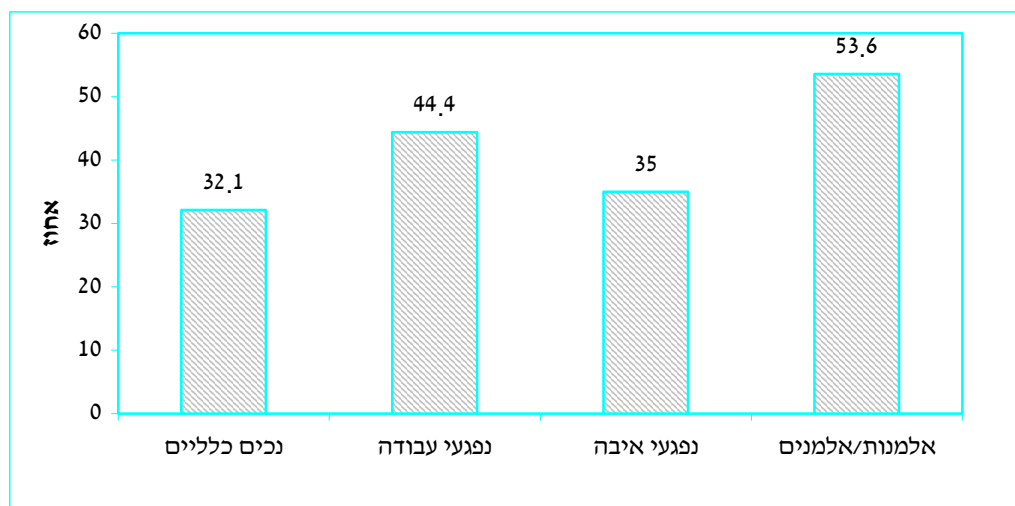
2003-2002



עוד יש לציין שככל שהנכים היו מבוגרים יותר הם המשיכו לקבל קצבת נכות זו אף לא הופחתה (93% מבני 61-65 לעומת 79% בקרב הצעירים ביותר- בני 18-25). לעומת זאת, חלקם של הגברים ביציאה ממעגל מקבלי הקצבה היה דומה, אם לא זהה לזה של הנשים – 17%.

כצפוי, נפגעי עבודה השתלבו במעגל העבודה יותר מאשר הנכים הכלליים (44% לעומת 32%, בהתאמה), (ראו תרשים ב'). אחרי הכול, אלה באים מעולם העבודה.

**תרשים ב': מסיימי טיפול שיקומי, לפי עבודה בסיום טיפול וענף (אחוזים),  
2003-2002**



#### 5.8.4 תשלומים נלווים לטיפול שיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים במימון הוצאות הכרוכות בתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים.

לוח מס' 7 מורה על מגמת גידול בהוצאה הכוללת על שיקום משתקמים, מ-101 מיליון ש"ח ב-1998 ל-155 מיליון ש"ח בשנת 2003 – גידול ריאלי של 44% בסך התשלומים.

ניתן לזקוף את הגידול בהוצאה הכספית למגמה מתמשכת בגידול במספר המשתקמים (לוח מס' 8), מ-7,812 בשנת 1996 ל-14,350 ב-2002. בשנת 2003 חלה ירידה כאמור, במספר המשתקמים, וסך התשלומים בשנה זו ירד בהתאם.

## לוח מס' 7: התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף (באלפי ש"ח), 1998-2003

מחירי 2003					סה"כ	שנה
שיעור שינוי ריאלי – סה"כ	אלמנות/אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
*	9,062	8,462	19,399	63,147	100,570	1998
17.5	9,177	8,533	24,257	75,330	118,161	1999
11.8	9,307	7,972	27,712	86,170	132,111	2000
4.1	9,918	12,705	27,996	85,952	137,551	2001
16.0	10,705	23,867	29,949	99,806	164,397	2002
5.5-	9,661	22,780	26,463	96,181	155,185	2003

\* המאגר הממוחשב הכולל נתונים כספיים החל לפעול בשנת 1998.

## לוח מס' 8: המשתקמים\* לפי ענף (מספרים מוחלטים), 1996-2003

ענף				סה"כ	שנה
אלמנות/אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
689	680	1,424	5,019	7,812	1996
707	953	1,661	6,287	9,607	1998
662	903	2,564	6,722	10,850	1999
666	918	3,228	7,441	12,252	2000
734	1,445	3,335	7,993	13,507	2001
851	1,498	2,086	9,915	14,350	2002
563	1,287	1,703	7,670	11,223	2003

\* מי שנמצא בטיפול שיקומי במהלך השנה הנידונה.

התשלומים בעבור שכר לימוד ודמי שיקום היו הגבוהים ביותר (לוח מס' 9). שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון. בשנים 2003-2002 חל גידול

(כמעט הכפלה) בסעיף ההוצאות האחרות לעומת השנים שקדמו להן. הסעיף כולל מימון עזרת בית לנפגעי איבה, מימון תרופות, נסיעות, תשלום בעבור בית אבות וכו'.

לוח מס' 9 : סך התשלומים\* הנלווים לשיקום לפי סוג תשלום, מחירים שוטפים (ש"ח), 2003-1998

הוצאות אחרות	סוג התשלום					סך הכול	שנה
	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד		
4,896	1,264	2,800	8,078	23,963	46,831	100,570	1998
5,366	1,577	2,471	10,822	27,824	60,560	118,161	1999
4,564	1,571	3,881	12,186	30,625	69,916	132,111	2000
7,021	2,297	4,543	12,345	33,132	69,891	137,551	2001
13,855	3,278	5,171	11,800	39,688	87,443	164,397	2002
12,349	2,530	4,404	10,500	39,230	83,361	155,185	2003

\* עבור מי שהיה בטיפול שיקומי במהלך השנה הנידונה.

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנים 2003-2002 היתה, בקירוב, כפולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח מס' 10 (21 אלף ש"ח לעומת 11 אלף ש"ח, בהתאמה), בשל משקלם המכריע של דמי שיקום בסך התשלומים המשולמים בעבור נפגעי עבודה (בממוצע 24 אלף ש"ח). לנפגע עבודה משולמים דמי שיקום גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגע איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור משתקמים אחרים.

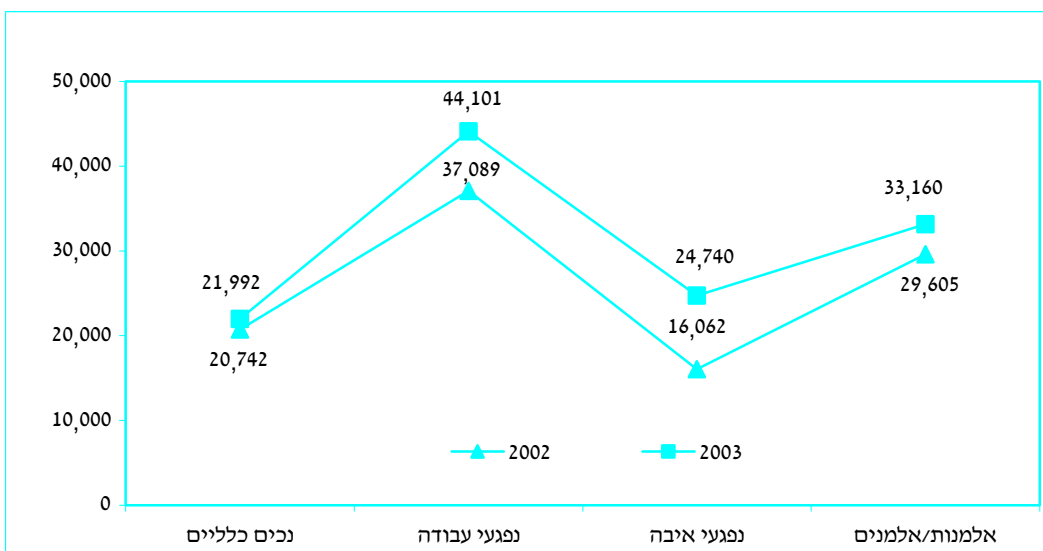
בחינת העלות הממוצעת של כל מהלך הטיפול השיקומי למסיים טיפול העלטה שהעלות הממוצעת של הטיפול בו הסתכמה בשנת 2003 ב-25 אלף ש"ח למטופל, לעומת 23 אלף ש"ח ב-2002 – גידול של כ-10%. כאשר עלות הטיפול בנפגע עבודה (ראו תרשים ג') היתה בממוצע כפולה מעלות הטיפול בנכה כללי: 44 אלף ש"ח לעומת 22 אלף ש"ח, כאמור, בשל העלות הגבוהה יחסית של דמי השיקום המשולמים לנפגעי עבודה.

לוח מס' 10: תשלומים ממוצעים\* למשתקם בטיפול בשנת 2003\*\*, לפי ענף ולפי סוג תשלום (ש"ח)

סוג תשלום	תשלום ממוצע כולל	תשלום ממוצע למשתקם			אלמנים / אלמנות
		נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	
סך הכול	12,888	12,254	21,380	11,488	17,099
שכר לימוד	8,080	7,546	8,244	8,131	8,050
דמי שיקום	14,455	14,601	23,547	11,211	12,547
נסיעות	1,419	1,192	1,874	1,341	1,479
מכשירים	2,004	990	1,174	2,310	561
שכר דירה	6,170	--	6,100	5,505	12,109
הוצאות אחרות	9,271	10,869	867	2,166	1,766

\* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2003  
 \*\* נתוני שנת 2002 דומים לנתוני 2003

תרשים ג': עלות ממוצעת למשתקם (ש"ח) שסיים טיפול שיקומי, לפי שנת סיום הטיפול ולפי ענף 2002-2003





## 5.9 ביטוח אבטלה

### 5.9.1 מבוא

במסגרת המדיניות הכלכלית לצמצום ההוצאה הציבורית הונהגו בשנים האחרונות שינויי חקיקה מקיפים בביטוח אבטלה: דמי האבטלה הופחתו, והתקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה והתנאים לקבלתם הוקשחו, בעיקר באמצעות הארכת תקופת האכשרה. עוד בטרם נכנסו לתוקף שינויי החקיקה, היה חוק ביטוח אבטלה בישראל אחד המחמירים במדינות המערב (גורדון וטולידנו, 1997) ועל אחת כמה וכמה לאחר מכן (דו"ח בנק ישראל 2002). סדרת השינויים בחוק ביטוח אבטלה מראשית שנות התשעים ועד 2003 מוצגת בתיבה 5.9 ד'.

בשנת 2002 הונהגו כמה מהשינויים המחמירים ביותר. מטרתם העיקרית הייתה לצמצם את ההוצאה בענף אבטלה במסגרת מדיניות כוללת של צמצום ההוצאה על תשלומי העברה, בייחוד למשפחות בגיל העבודה. ואולם המצדדים בשינויים אלה טענו שביטוח אבטלה מעודד ניצול לרעה של דמי אבטלה ואבטלה מרצון, והתעלמו מכך שהגידול במספר מקבלי דמי אבטלה בהיקף התשלומים לדמי אבטלה בשנים 1999-2002 הוא בראש ובראשונה תוצאה של מצב שוק העבודה. בשנים האמורות נסק שיעור האבטלה מ-6.7% ל-10.3% ומגמה זו נמשכה גם ב-2003, שבה עמד שיעור האבטלה על 10.7%. התרחבות ממדי האבטלה נבעה מהמיתון הכלכלי הפוקד את המשק מאז 1996, והיא משקפת את הצטמקות הביקוש לעבודה, בייחוד לבעלי השכלה נמוכה.<sup>1</sup>

חשוב לומר, שבניגוד לצמצום התקציבי שנוקטת מדינת ישראל כדי להקטין את ממדי האבטלה, מקצה הממשלה הפדראלית בארצות הברית, למשל, את תקציב ביטוח אבטלה ביחס ישר לשינוי בשיעור האבטלה מתוך הנחה ששיעורי אבטלה גבוהים נובעים בעיקר ממצבו של שוק העבודה. במילים אחרות, שיעורי אבטלה גבוהים גוררים הקצאה גדולה יותר של משאבים לשיפור מצבם של המובטלים, מפני שהאחריות למצוקת התעסוקה שאליה נקלעו מוטלת בראש ובראשונה על הממשלה.

<sup>1</sup> ראו המלצות למדיניות כלכלית 2003-2008, בנק ישראל מחלקת המחקר או דהן, מ', "מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי?", 2003 (טרם פורסם).

המדיניות שהונהגה בשנים האחרונות התעלמה גם מהתפקיד של ביטוח אבטלה. כבכל מערכת ביטוחית דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית להחלפת התצרוכת והם מסייעים למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש משרה המתאימה לכישוריהם.

כאמור, במהלך השנים 2002-2003 שונה חוק ביטוח אבטלה כמה פעמים<sup>2</sup>:

\* ביולי 2002 הוארכה תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה. עד מועד זה התקופה המזכה בדמי אבטלה היתה שישה חודשי עבודה מתוך השנה שקדמה לאבטלה, ואילו לאחר תיקון החוק נדרשה תקופה של 12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. על פי נתוני 2003, יותר מ-30% מהמובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה לולא תוקן החוק איבדו את זכאותם. הנפגעים העיקריים משינוי זה הם העובדים הממוקמים בתחתית שוק העבודה, כלומר עובדים זמניים, לרבות אלה המועסקים באמצעות חברות כוח אדם והמפוטרים בטרם מלאה שנה לתקופת העסקתם. זאת ועוד: הארכת תקופת האכשרה פגעה עוד יותר במובטלים העובדים על בסיס יומי, שכן תקופת האכשרה הנדרשת מעובדים אלו לאחר תיקון החוק, היא 300 ימי עבודה מתוך 18 החודשים (שהם 540 ימים) שקדמו לאבטלה<sup>3</sup>.

\* ביולי 2002 צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 25 מ-100 ימים ל-50 ימים.

\* ביולי 2002 הופחתו דמי האבטלה בשיעור של 4%, בדומה להפחתה הרוחבית במרבית קצבאות הביטוח הלאומי. תוקף ההחלטה עד ינואר 2007.

\* ביולי 2002 הופחתו דמי האבטלה למובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית ב-30%. הפחתה זו חלה על המצטרפים החדשים בלבד.

<sup>2</sup> חוק ביטוח אבטלה נחקק ב-1973 ובבסיסו עמד הצורך לעגן את זכויות המובטלים. המטרה המרכזית של מנסחי החוק היתה לאפשר למובטלים לתור אחר מקור פרנסה התואם את כישוריהם תוך שמירה על רמת חייהם הנוכחית לפרק זמן סביר שנקבע בחוק.

<sup>3</sup> בדרישה זו גלומה פגיעה כפולה במובטלים שעבדו על בסיסי יומי. ראשית, מניין ימי האכשרה הנמנה על בסיס יומי הוא "הדוק" בהשוואה למניין חודשי (במניין על בסיסי חודשי, חודש שלם מתווסף לתקופת האכשרה גם במקרה שתובע דמי אבטלה לא עבד באופן מלא). שנית, כדי למלא את סף הימים שנקבע (כאמור 300 יום) עליהם לעבוד שישה ימים בשבוע (בניגוד לעובדים על בסיס חודשי) במשך שנה רצופה (ללא חופשות ו/או חגים). דרישה זו מחמירה במיוחד לאור העובדה שבפועל עובדים אלה צוברים פחות ימי עבודה בהשוואה למי שעובדים על בסיסי חודשי.

- \* בינואר 2002 הוחל בהפעלתו של תיקון חוק מינואר 2001 אשר ביצעו נדחה מסיבות טכניות. על פי התיקון, מובטלים השבים למערכת אבטלה בטרם תמו ארבע שנים ממועד הכניסה הראשון, זכאים לתשלום שאינו עולה על 180% מתקופת הזכאות המרבית שלהם. נוסף על כך, דמי אבטלה שמשולמים למי שכבר צבר מספר ימי תשלום השווה לתקופת הזכאות המרבית (כלומר, לאחר שצבר כבר 100% מתקופת הזכאות המרבית והוא נמצא בחלק של 80% הנותרים) מופחתים ב-15%.
- \* בינואר 2003 הוגבלה תקופת תשלום דמי האבטלה למובטלים המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית, והיא אינה יכולה להיות ארוכה מזו של מובטל שאינו משתתף בהכשרה מקצועית, ולפיכך לא תמשך עד תום ההכשרה כפי שהיה בעבר. תיקון זה אינו חל על מובטלים בעלי השכלה הנמוכה מ-12 שנות לימוד.

תיקוני החקיקה הנידונים חוללו שינויים במספר הזכאים לדמי אבטלה ובמאפייניהם, במשך תשלום דמי האבטלה, בגובה דמי האבטלה ובהיקף התשלומים, במספר המשתתפים בהכשרה מקצועית ועוד. בהמשך הפרק נסקור את ההשלכות העיקריות של תיקוני החקיקה באמצעות נתוני המוסד לביטוח לאומי, תוך התייחסות למצבם של שוק העבודה בכלל ואוכלוסיית המובטלים בפרט.

### 5.9.2 נתונים, מגמות ושינויים

כאמור, לאורך מחצית השנייה של שנות ה-90 ובשנים הראשונות לעשור הנוכחי אנו עדים לשתי תופעות עיקריות המשנות את מצב האבטלה במדינת ישראל: האחת – גידול ניכר בשיעור האבטלה במשק שעמד על 10.7 נקודות האחוז ב-2003, והאחרת – כרסום מתמיד בזכויותיהם של מובטלים שנפלטו ממעגל העבודה. בלוח מס' 1 רואים כי שיעור האבטלה נמצא במגמת עלייה מ-1996, וחוץ מהשנים 1999-2000, הוא צמח בקצב מהיר שהוביל תוך פחות מעשור להכפלת מספרם של הבלתי מועסקים בכוח העבודה. הגידול במספר הזכאים לקבלת דמי אבטלה היה בתקופה זו גדול מ-70% ותאם את התרחבות ממדי האבטלה במשק. להשלמת התיאור נאמר כי ההפחתה בשיעור ההשתתפות של הגברים בכוח העבודה הישראלי החריפה בשנים 2002-2003 ומסמלת מגמה של ייאוש מחיפוש עבודה

בקרב מובטלים רבים. לעומת זאת, שיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה עלה ב-0.5% במוצע, כנראה בשל הירידה בהכנסותיהם של משקי בית רבים<sup>4</sup>.

תרשים א' משקף את ההחמרות בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בשנים 2002-2003, שהובילו לירידה תלולה במספר מקבלי דמי האבטלה: ממוצע חודשי של 105,000 מקבלי דמי אבטלה בשנת 2001 לממוצע חודשי של כ-70,000 מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003. בהתאם לכך, קטן שיעורם של המובטלים המקבלים דמי אבטלה מתוך סך הבלתי מועסקים מ-45% ב-2001 ל-25% ב-2003. בתקופה זו חל היפוך במגמת זרם המובטלים ששולמו להם דמי אבטלה. מאומדני המוסד לביטוח לאומי, מתברר שללא תיקוני החוק האחרונים היה גדל מספרם של המובטלים הזכאים לדמי אבטלה ב-21%, וזאת בניגוד להפחתה בשיעור של 44% שהתרחשה בפועל.

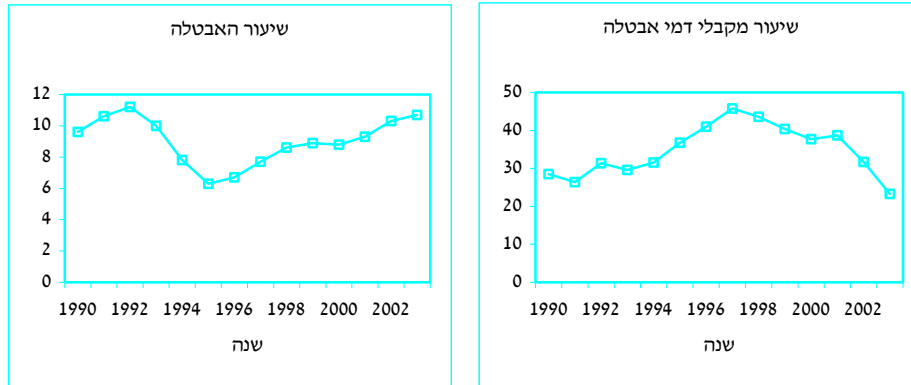
**לוח מס' 1: בלתי מועסקים, ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1995-2003**

שנה	בלתי מועסקים		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים	אחוז מכוח העבודה	סך הכול	
			מספרים	מחפשי עבודה*
1995	145,000	6.9	61,548	36.8
1996	144,100	6.7	67,908	41.0
1997	169,800	7.7	86,452	45.8
1998	195,000	8.6	95,926	43.6
1999	208,500	8.9	96,060	40.4
2000	213,800	8.8	92,596	37.7
2001	233,900	9.4	104,707	38.7
2002	262,400	10.3	97,000	31.7
2003	279,700	10.7	70,450	23.5

\* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית

<sup>4</sup> שיעור ההשתתפות הכללי עלה ב-2003 בשיעור של 0.2 נקודות האחוז והיה 54.3%.

### תרשים א': שיעורי אבטלה ומקבלי דמי אבטלה לאורך זמן\*



אף שלא חלף זמן רב מכניסת תיקוני החוק האמורים לתוקפם, ניכר כי לא זו בלבד שהם לא הביאו להפחתה בממדי האבטלה, אלא שמספר המובטלים הוסיף לעלות (גידול של 5% בשיעור הבלתי מועסקים מכוח העבודה במעבר מ-2002 ל-2003). ככל הנראה, אין ממש בטענה כי קיצוץ הקצבאות ממריץ ליציאה לעבודה משעה שהתוצר במגזר העסקי ממשיך לצנוח עד כדי רמה שלילית, המביאה בהכרח לצמצום במספר המשרות הפנויות. זאת ועוד: נתח נכבד מבין דורשי העבודה נאלצים להתחרות בעובדים זרים המציפים את שוק העבודה ומשתכרים מתחת לשכר המינימום<sup>5</sup>. המחסור בביקוש לעבודה בא לידי ביטוי גם בנתוני שירות התעסוקה, ולפיהם רק ל-14% מדורשי העבודה שפנו ללשכות התעסוקה הפזורות ברחבי הארץ, נמצא שיבוץ לעבודה כלשהי.

מהתבוננות בתמצית השינויים בחוק ביטוח אבטלה (ראו מבוא לפרק זה) עולה כי ההחמרות המשמעותיות ביותר בחוק נכנסו לתוקפן ביולי 2002. בלוח מס' 2 נמדדה השפעת תיקוני החוק על פני יחידות זמן קצרות יותר – חצאי שנים. מן הלוח עולה שהירידה התלולה במספר המובטלים חלה כצפוי במחצית השנייה של שנת 2002. יש לומר כי מספר המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית לא פחת באופן ניכר לאורך שנה זו, אלא

<sup>5</sup> גוטליב, ד', "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, תמונת מצב והמלצות מדיניות", מחלקת המחקר של בנק ישראל, יוני 2001.

היה נמוך מ-2,000 מובטלים עם תום שנת 2003, נתון המשקף נכונות לצמצם ואולי אף רק לאחר תיקון החוק מינואר 2003. מספרם של המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית לבטל כליל את ענף ההכשרה המקצועית (ראו להלן סעיף 5.9.4). לבסוף, המספרים בלוח מס' 2 משקפים את ההפחתה המתמדת בהוצאה על ביטוח אבטלה לאורך השנתיים האחרונות, מ-355 מיליוני שקלים לחודש בתחילת 2002 ל-195 מיליונים בלבד בשלהי 2003 (ירידה כוללת של 46%).

**לוח מס' 2: מספר מקבלי דמי אבטלה וסך התשלומים לדמי אבטלה, מספרים מוחלטים וממוצעים חודשיים - 2002-2003**

תשלומי דמי אבטלה (במיליוני ₪)		מקבלים			
מזה: בהכשרה מקצועית	סך הכל	מזה: בהכשרה מקצועית	אחוז שינוי	סך הכול	
<b>2002</b>					
48.0	307.0	14,905	-2.2	108,766	מחצית ראשונה
36.6	235.0	12,957	-21.5	85,338	מחצית שנייה
<b>2003</b>					
18.3	198.6	7,778	-15.1	72,475	מחצית ראשונה
3.6	192.5	1,756	-5.6	68,425	מחצית שנייה

**5.9.3 משך תשלום דמי אבטלה**

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים. חיילים משוחררים פטורים מתקופת האכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד. מכאן שמצב התעסוקה של אוכלוסייה זו מהווה כעין בבואה למצב התעסוקה במשק כולו. בלוח מס' 3 נתון חלקה של קבוצה זו מסך מקבלי דמי אבטלה מתחילת שנות ה-90 ועד היום.

## לוח מס' 3: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 1991-2003

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	

## סך הכול

26.5	16.8	26,748	6.9	83.2	132,557	9.7	159,305	1991
-23.9	9.4	16,349	8.6	90.6	157,575	4.4	173,924	1995
-6.3	8.0	15,315	11.8	92.0	176,126	10.1	191,441	1996
20.9	7.8	18,520	24.3	92.2	218,910	24.0	237,430	1997
1.4	7.2	18,776	10.5	92.8	242,000	9.8	260,776	1998
-9.8	6.5	16,934	0.7	93.5	243,588	-0.1	260,522	1999
-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

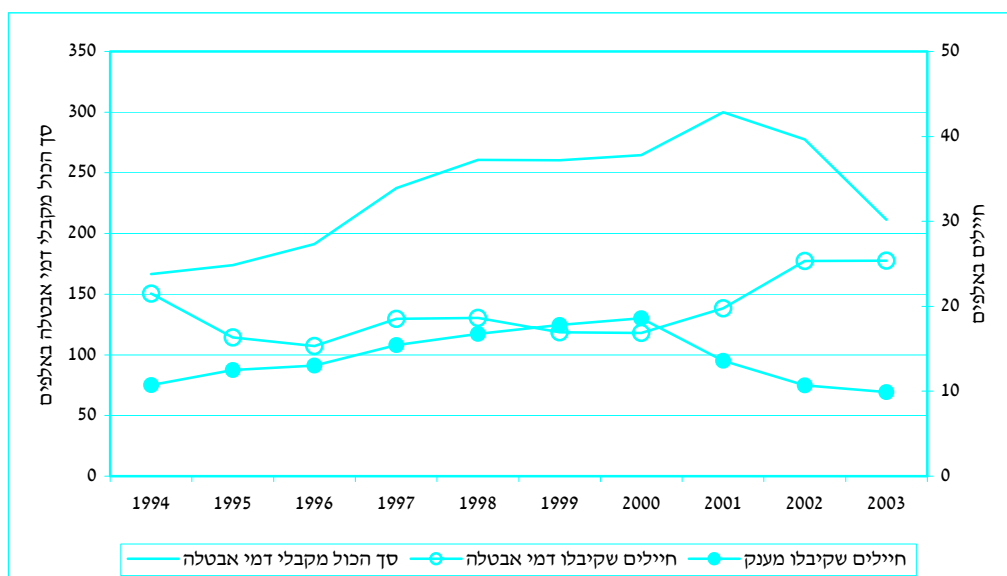
## ממוצע חודשי

5.5	7.0	4,308	6.3	93.0	57,240	6.3	61,548	1995
-5.4	6.0	4,074	11.5	94.0	63,834	10.3	67,908	1996
23.1	5.8	5,014	27.6	94.2	81,438	27.3	86,542	1997
3.3	5.4	5,180	11.4	94.6	90,746	11.0	95,926	1998
-11.0	4.8	4,611	0.8	95.2	91,449	0.1	96,060	1999
-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

כפי שניתן לראות, חלקם היחסי של החיילים המשוחררים בכלל מקבלי דמי אבטלה הוכפל לאורך תקופה קצרה יחסית, 2001-2003. כמו כן, מספרם המוחלט גדל בעשרות

אחוזים במשך אותה תקופה, בשיעור של 17 ו-28 נקודות האחוז ב-2001 ו-2002 בהתאמה. ב-2003 הואט קצב הגידול במספר החיילים המשוחררים שהצטרפו למערכת אבטלה והוא עמד על 9% בלבד, אולם בנתוני הממוצע החדשי נמשכה מגמת העלייה בקצב הגידול (של 13.3%) שמסמלת שהות ארוכה יותר במערכת (ראו סעיף 5.9.5 שלהלן). בעוד שהגידול בחלקה היחסי של קבוצה זו נובע בעיקר מצמצום חלקם של מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, הרי שהגידול במספרם המוחלט הוא ככל הנראה פועל יוצא של הקשיים השוררים בשוק העבודה. סברה זו מקבלת משנה תוקף אם מתייחסים לעובדה שחוק ביטוח אבטלה אינו נדיב כלפי חיילים משוחררים. תנאי התשלום שהם זכאים להם מאפשרים תקופה מרבית של 70 יום בלבד, במהלכם ערך דמי האבטלה מוגבל לתקרה של כ-80% מגבוה שכר המינימום. לפיכך, התמריץ העומד בפני חייל משוחרר לתבוע דמי אבטלה במקום להשתלב בשוק העבודה, בעבודה מועדפת או בכל עבודה אחרת, אינו גדול, על אחת כמה וכמה אם לוקחים בחשבון שהמענק בגין עבודה מועדפת מקוּוּזוּ ביחס של שקל כנגד שקל עם דמי האבטלה (גובהו של המענק זהה לגובה דמי האבטלה אם נוצלה כל תקופת הזכאות, כלומר 70 יום במקרה זה).

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





בתרשים ב' ניכר כי למרות התמריץ הנמוך לתבוע דמי אבטלה, עלה בשנתיים האחרונות שיעור החיילים המשוחררים שבחרו בחלופה זו, על חשבון גידול במספר המועסקים בעבודה מועדפת, ככל הנראה בגלל חולשתו של שוק העבודה<sup>6</sup> (בולטת במיוחד הירידה החדה במספר המשרות בענף התיירות שכלול ברשימת העבודות המועדפות).

**לוח מס' 4: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2003**

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	100.0	17.7	82.3
2001	100.0	86.7	13.3	100.0	20.7	79.3
2002	100.0	85.7	14.3	100.0	21.8	78.2
2003	100.0	93.3	6.7	100.0	23.4	75.6

ניתוח המאפיינים של החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה קל למדי, משום שמדובר בקבוצה הומוגנית מנקודת המבט של שוק העבודה, והקשיים שעמם נאלצים להתמודד גלויים וברורים. לא כך הדבר אם ברצוננו לבחון את המאפיינים של מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים טרם אבטלתם. חלוקת לשכות התעסוקה לאקדמאים וללא אקדמאים מאפשרת ניתוח ראשוני על בסיס השכלתם של מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים. בלוח מס' 4 מפורט שיעור האקדמאים ושיעור הלא אקדמאים מבין קבוצת המובטלים הנידונה. כמו כן, מוצג חלקם של המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית לעומת מובטלים מחפשי עבודה.

מנתוני הלוח עולה כי חלקם של מקבלי דמי אבטלה האקדמאים שמחפשים עבודה גדל בהתמדה במהלך ארבע השנים הראשונות של עשור זה והגיע ל-23.4% בשנת 2003. עלינו לזכור כי במהלך המחצית השנייה של העשור הקודם קטן דווקא חלקם של מובטלים

<sup>6</sup> ענף התעשייה הוסר מרשימת העבודות המועדפות ביולי 2001 אולם, בדצמבר 2002 הושב סעיף זה לרשימה (עם הפחתה של כ-20% בגובה המענק).

אקדמאים שקיבלו דמי אבטלה, משיעור של 21% ב-1996 ל-17.7% ב-2000 (ראו סקירה שנתית 2000). ההסבר לצמצום זה טמון לדעת רבים בירידה בהיצע העבודות המתאימות לעובדים לא אקדמאים (ראו למשל דהן 2003 או גוטליב ב-2001), אם בגלל שינויים מבניים שחלו במשק בשנים הללו ואם בעקבות הצפת שוק העבודה בעובדים זרים. נראה שבתחילת העשור הנוכחי נבלמה ההצטמקות בביקוש לעובדים לא אקדמאים (שככל הנראה הגיע לגבולו התחתון, בתנאים השוררים היום במשק), בעוד שהביקוש לאקדמאים, שנדמה היה כאילו המיתון פוסח עליהם, החל להצטמצם עם העמקת המיתון. המיתון הגלובלי בשוקי העולם, בשילוב עם המצב הביטחוני הקשה שישראל נקלעה אליו, רק חרפו מגמה זו. בנוסף, לאורך המחצית השנייה של שנות ה-90 גדל חלקם של האקדמאים בקרב אוכלוסיית המועסקים (ללא עובדים זרים שאינם כלולים בחוק ביטוח אבטלה) עקב היציאה המתמדת של לא אקדמאים ממעגל העבודה. מובן שעם הגידול בחלקם של האקדמאים בכוח העבודה, חלה גם עליה בחלקם היחסי בקרב המובטלים, מקבלי דמי אבטלה.

עם פרוש שנת 2004, כבר ידוע כי המיתון העולמי שייך לנחלת העבר ובהנחה שהמצב הביטחוני בישראל לא יורע או אף ישתנה לטובה, יש לצפות כי שיעורם של האקדמאים המובטלים בכלל ומקבלי דמי אבטלה בפרט מתוך הבלתי מועסקים יירד. בניגוד למגמה זו, עתידם של המובטלים הלא אקדמאים לוט בערפל. נראה כי ללא מדיניות של עידוד תעסוקה אקטיבי מצד אחד והפחתה במספרם של העובדים הזרים מצד אחר, לא יחול שיפור ניכר בשיעור ההעסקה של עובדים אלה.

#### 5.9.4 מקבלי דמי אבטלה שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית

עד שנת 2002, מובטל ללא מקצוע שרכש מקצוע שאינו נדרש בשוק העבודה והוא זקוק להסבה מקצועית, הופנה במסגרת שירות התעסוקה לאחד מקורסי ההסבה הנתונים לניהולו של האגף להכשרה מקצועית. לעתים נאלץ המובטל להמתין למועד פתיחת הקורס

### תיבה 5.9א' מדיניות הממשלה בתחום ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה – מאין ולאן?

עתידה של מערכת ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה לוט בערפל. מדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בחוק תוכנית החרום הכלכלית 2002 ובחוק ההסדרים 2003 החמירה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה בכלל ולדמי אבטלה בתקופה של הכשרה מקצועית בפרט. מדיניות זו, שנועדה בראש ובראשונה לצמצם את ההוצאה על תשלומי דמי אבטלה, התקבלה מבלי שנדונו לעומק השלכותיה על סיכויי ההשתלבות של מובטלים בשוק העבודה.

ההחמרות בנוגע לתקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה (ראו סעיף 5.9.1) הותירה מובטלים רבים – בעיקר עובדים זמניים שהם החוליה החלשה של המועסקים – ללא זכאות לדמי אבטלה ועל כן גם ללא הכשרה מקצועית שבצידה הבטחת מקור מחיה למובטל ולמשפחתו. ההחלטה לצמצם ב-30% את דמי האבטלה המשולמים בעת הכשרה מקצועית הקטינה במידה רבה את הנכונות להשתלבות בהכשרה מקצועית. אך יותר מכל פגעה פגיעה בנכונות להכשרה מקצועית ההחלטה להגביל משך תשלום דמי אבטלה בתקופת ההכשרה. בינואר 2003 הוחלט כי דמי אבטלה לנמצאים בהכשרה מקצועית יוגבלו לתקופה המרבית של כל מובטל (במקום עד לסיום הקורס כפי שהיה עד אז). זאת לגבי כל המובטלים. בתגובה הציג מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ממצאים (ראו להלן) המורים שתרומת ההכשרה להשתלבות בעבודה של הקבוצות החלשות בשוק העבודה ובתוכן בעלי השכלה נמוכה היא ניכרת. לאור ממצאים אלה תוקן החוק כך, שבעלי עד 11 שנות לימוד בהכשרה מקצועית יקבלו דמי אבטלה ל-138 יום גם אם התקופה המרבית המגיעה להם קצרה יותר. תיקון זה הוא בכיוון הרצוי אך כמובן אינו מספיק, מאחר שהוא מתייחס לקבוצה מצומצמת בלבד וגם לגביה – משך התשלום קצר מהמשך הממוצע ששולם עד אז ללומדים בהכשרה מקצועית (יותר מ-200 יום). ואמנם, כצפוי, בעקבות הקיצוץ העמוק בזכאות להכשרה מקצועית חלה ירידה תלולה במספר המשתלבים בהכשרה, מקרוב ל-15 אלף במארס-יולי 2002 לפחות מ-6,000 במארס-יולי 2003. ואם לא יחולו תיקונים בקיצוצים אלה קרוב לוודאי ההכשרה המקצועית למובטלים תיעלם לגמרי.

לעובדה זו משמעות חמורה ביותר, בייחוד לאחר שלא מומשה כוונת הממשלה להפנות את המשאבים שייחסכו בהכשרה מקצועית למובטלים להרחבת הכשרה מקצועית למקבלי הבטחת הכנסה: שיעור המובטלים בהכשרה מקצועית ירד מ-14.2% ל-8.2% (בין מארס-יולי 2002 למארס יולי 2003). אולם שיעור מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בהכשרה מקצועית נשאר נמוך ביותר וכמעט קבוע: הוא השתנה מ-1.3% ל-1.5% באותה תקופה. זאת למרות שאוכלוסיית דורשי העבודה במסגרת הגמלה להבטחת הכנסה דומה ביותר לאוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה, ועל כן ראוי שהמדיניות תגובש לפי מאפייני האוכלוסייה נשואת המדיניות ולא לפי תו התוכנית שהמובטל שווה בה. כמו כן ראוי שגיבוש מדיניות יסתמך על מידע על השלכותיה ולאחר בחינת הסוגיות השונות הקשורות בה.

תרומה ראשונית בכיוון זה נערכה במסגרת בדיקה של ההשפעה של ההכשרה המקצועית על שיעורי השתלבות בעבודה בטווח הקצר. זאת בהסתמך על נתונים מינהליים<sup>1</sup> (קובץ נתוני שכר והכנסה). במסגרת בדיקה זו נערך מעקב אחר התעסוקה של מקבלי דמי אבטלה שהתחילו את אבטלתם ב-1998, תוך הבחנה בין מי שהשתתפו בהכשרה מקצועית לבין מי שלא השתתפו. בדיקת התעסוקה התייחסה לשנת 2000, היינו **לפני** שינויי החוק שהגבילו מאוד את ההכשרה המקצועית לזכאי דמי אבטלה.

הנתונים מורים כי בעלי עד 11 שנות לימוד, מבוגרים – בני 46 ומעלה ובייחוד בני 56 ומעלה – נוטים פחות להשתתף בהכשרה מקצועית, וכי הנטייה להשתתף בהכשרה מקצועית עולה עם רמת השכר ערב האבטלה: נראה כי האוכלוסיות ה"חזקות" יותר נוטות להשתתף יותר בהכשרה מקצועית או מופנות יותר לקורסים. אולם, הממצאים גם מורים כי מובטלים שהשתתפו בהכשרה מקצועית השתלבו בעבודה לאחר מכן בשיעורים **גבוהים** מן המובטלים שלא השתתפו בהכשרה כזו: 80% מן המובטלים משנת 1998 שהשתתפו בהכשרה מקצועית עבדו בשנת 2000 לעומת 72% מבין המובטלים שלא עברו הכשרה כזו.

<sup>1</sup> מתודולוגיה זו אינה מושלמת להערכת התרומה קצרת-הטווח של הכשרה מקצועית בשל בעיית ה**ברירה** (מובטלים שפונים להכשרה מקצועית עשויים להיות בעלי מאפיינים ייחודיים). הטיפול בבעיה זו אינו פשוט, בעיקר משום שלא ברור באיזו מידה ההשתתפות בהכשרה מקצועית היא דרישה של שירות התעסוקה (המחייבת על פי החוק את המובטל) או פרי יוזמה של המובטל, וכך באיזו מידה הקורסים זמינים לכל הפונים מבחינת הדרישות המוקדמות, סוגי ההכשרה או תדירות פתיחת הקורסים באזורי הארץ השונים.

זאת ועוד: הממצא החשוב לעניינו מלמד כי על אף שהמובטלים ה"חזקים" יותר – צעירים, משכילים ובעלי שכר גבוה – השתלבו בהכשרה המקצועית בשיעור גבוה מן האחרים, **הקבוצות היותר חלשות באוכלוסייה הפיקו תועלת רבה יותר** מן ההכשרה – במונחים של השתלבות בעבודה: המבוגרים, הפחות משכילים ובעלי השכר הנמוך – שהשתתפו בהכשרה מקצועית, עבדו בשנת 2000 בשיעורים גבוהים יותר מעמיתיהם שלא השתתפו בהכשרה.

**שיעור מקבלי דמי אבטלה ב-1998 שעבדו ב-2000, לפי השתתפות בהכשרה מקצועית ומאפיינים אחרים**

הפרש	שיעור העובדים ב-2000		סך כל המקבלים	
	לא השתתפו בהכשרה	השתתפו בהכשרה		
8.5	72.0	80.5	7.32	סך הכול
				<u>לפי גיל המובטל</u>
				עד גיל 25
3.0	78.8	81.8	79.3	
6.3	74.6	80.9	75.6	35-26
7.1	72.9	80.0	74.0	45-36
11.4	67.1	78.5	68.2	55-46
22.7	49.6	72.3	50.3	+56
				<u>לפי מספר שנות לימוד</u>
				רגילים-סה"כ
8.2	71.1	79.3	72.1	
12.0	64.4	76.4	65.8	עד 11
4.9	74.9	79.8	75.6	12
9.1	74.5	83.6	75.8	+13
8.8	76.5	85.3	77.9	אקדמאים-סה"כ
				<u>לפי גובה דמי אבטלה (לפי גובה השכר)</u>
13.2	63.2	76.4	64.2	עד 75 ₪
7.5	71.5	79.0	72.4	100-76
8.2	73.0	81.2	74.3	125-101
6.9	74.8	81.7	75.9	+126

הפער בשיעור העובדים בין מי שהשתתפו בהכשרה מקצועית לבין מי שלא השתתפו, בקרב בני 55 ויותר היה כ-23 נקודות. האחו, לעומת 6-7 נקודות האחו בקרב בני 26 עד

45. הפערים לפי ההשכלה או השכר ערב האבטלה מצומצמים יותר: 12 נקודות האחוז בקרב בעלי עד 11 שנות לימוד לעומת 5 נקודות האחוז בקרב בעלי 12 שנות לימוד וכ-9 נקודות האחוז בקרב אקדמאים ומובטלים בעלי 13 שנות לימוד ומעלה. הפער בשיעור העובדים בין מי שהשתתפו בהכשרה מקצועית לבין מי שלא השתתפו בקרב מקבלי דמי האבטלה הנמוכים ביותר (השכר הנמוך יותר) היה 13 נקודות האחוז, לעומת כ-7-8 נקודות האחוז בשאר קבוצות השכר.

המתאים לו, אולם במהלך תקופת ההמתנה ואף במשך השהות בקורס הוא היה זכאי לקבל דמי אבטלה.<sup>7</sup>

כאמור, תיקוני החקיקה האחרונים הקטינו את מספר המובטלים המקבלים דמי אבטלה ובנוסף הופחתו דמי האבטלה כמו גם משך התשלום למובטלים שעברו הכשרה מקצועית. כתוצאה מהשינויים הללו בחוק, ירד שיעור המשתתפים ירידה חדה עד פחות מ-3% בלבד במחצית השנייה של שנת 2003, זאת לאחר תקופה ארוכה שבה נע שיעור המובטלים שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית מ-12% ל-14%. מניתוח שערך מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי עולה שתיקון החוק שנכנס לתוקפו בינואר 2003 (ראו מבוא בפרק זה), פוגע דווקא במובטלים המתקשים ביותר לשוב בכוחות עצמם לשוק העבודה. סוגייה זו נידונה בהרחבה בתיבה 5.9א'.

### 5.9.5 משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 50 יום, 70 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום, בהתאם לגיל ולמספר התלויים, ולחייל משוחרר – בהתאם למועד השחרור. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון.<sup>8</sup>

בלוח מס' 5 נתונה התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי פרק הזמן שקיבלו דמי אבטלה. התפלגות זו משקפת ירידה בפרק הזמן בקרב המובטלים שעבדו קודם לאבטלתם ועלייה בפרק הזמן בקרב חיילים משוחררים. נראה שבעקבות צמצום התקופה המרבית למובטלים עד גיל 25, (ביולי 2002) וההחמרות כלפי מובטלים השבים למערכת אבטלה בטרם תמו ארבע שנים ממועד כניסתם הראשון בינואר אותה שנה, הואץ קצב הירידה של משך השהות הממוצע, מירידה של יומיים ב-2002 לירידה של ארבעה ימים ב-2003. לעומת זאת, שיעור החיילים המשוחררים (שכזכור פטורים מתקופת אכשרה) הממציים את רוב

<sup>7</sup> עד 2002, תקופת ההכשרה לא נמנתה במניין ימי התשלום המגיעים למובטל. מי שלא מיצו את ימי התשלום יכלו לקבל דמי אבטלה גם עם תום ההכשרה, ובלבד שלא חלפה שנה או יותר מתחילת האבטלה.

<sup>8</sup> עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסי הכשרה מקצועית.

לוח מס' 5: מקבלי דמי אבטלה לפי פרק הזמן שקיבלו דמי האבטלה (אחוזים), \*2003-2000

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25	
							סך הכול	<b>סך הכול</b>
								<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>
121	40.0	3.2	4.1	24.4	11.9	9.9	6.5	100.0
118	38.3	2.9	4.1	25.4	13.0	10.0	6.3	100.0
113	37.4	2.7	4.4	22.8	15.7	12.0	5.1	100.0
								<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
124	42.3	3.4	4.3	26.2	8.8	9.2	5.9	100.0
122	40.7	3.1	4.4	27.3	9.4	9.3	5.8	100.0
119	41.4	3.1	4.8	25.7	9.3	11.3	4.4	100.0
								<b>חיילים משוחררים</b>
71	10.2	0.8	1.0	1.0	53.7	19.3	14.1	100.0
66	7.0	0.5	0.7	0.9	59.4	19.3	12.2	100.0
66	5.8	0.4	0.6	0.7	64.9	17.4	10.2	100.0
								<b>מחפשי עבודה</b>
								<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>
106	34.1	3.3	4.1	27.0	13.3	11.0	7.2	100.0
105	33.1	3.1	4.3	27.8	14.2	10.8	6.8	100.0
103	32.6	2.8	4.3	24.7	17.0	13.1	5.6	100.0
								<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
110	36.5	3.6	4.4	29.0	9.7	10.2	6.6	100.0
109	35.6	2.8	4.6	30.0	10.2	10.0	6.3	100.0
109	36.9	3.2	4.8	27.9	10.0	12.3	4.8	100.0
								<b>חיילים משוחררים</b>
56	-	-	-	-	63.0	21.4	15.6	100.0
57	-	-	-	-	66.4	20.5	13.1	100.0
57	-	-	-	-	70.2	18.7	11.1	100.0
								<b>בהכשרה מקצועית</b>
								<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>
229	84.1	2.2	3.9	5.1	1.9	1.6	1.2	100.0
239	88.4	1.5	2.8	2.3	1.3	2.2	1.6	100.0
210	82.2	3.1	5.6	4.5	3.0	1.3	0.4	100.0
								<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
231	84.7	2.0	3.8	5.2	1.6	1.5	1.2	100.0
242	89.0	1.4	2.6	2.1	1.2	2.2	1.6	100.0
214	83.9	2.8	5.3	4.1	2.5	1.2	0.3	100.0
								<b>חיילים משוחררים</b>
193	76.3	4.4	5.7	4.1	5.0	2.7	1.8	100.0
192	77.7	4.6	5.6	6.3	2.5	2.3	1.0	100.0
170	67.3	5.1	8.0	8.0	8.0	2.8	0.8	100.0

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



תקופת הזכאות (51-75 יום), גדל במהלך השנים הללו ונע סביב 70 נקודות האחוז ב-2003, לעומת 50 נקודות האחוז ב-2001.

**לוח מס' 6: מקבלי דמי אבטלה שסיימו זכאותם בשנת 2003, 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	100-75	75-51	50-25	עד 25	
						סך הכול
90.6	48.9	22.9	11.9	10.4	5.9	סך הכול
105.5	65.9	19.4	7.7	5.3	1.6	50 יום
94.8	51.6	19.1	12.6	11.0	5.7	70 יום
90.8	40.0	26.9	15.3	12.3	5.6	100 יום
89.6	51.1	21.1	10.7	10.6	6.5	138 יום
87.1	54.7	21.1	9.2	8.6	6.3	175 יום
						מחפשי עבודה
80.7	44.6	24.7	12.9	11.3	6.4	סך הכל
85.7	62.9	21.1	8.4	5.8	1.7	50 יום
80.7	47.7	20.6	13.5	11.9	6.2	70 יום
77.3	33.5	29.7	16.9	13.7	6.2	100 יום
80.5	46.3	23.1	11.6	11.8	7.3	138 יום
83.1	52.4	22.2	9.7	9.0	6.8	175 יום

שיעור מיצוי תקופת הזכאות המרבית בשנת 2003 מוצג בלוח מס' 6. מלוח זה אנו למדים כי עבור כל תקופות הזכאות הקיימות, 70% או יותר מהאוכלוסייה הנידונה מנצלים לפחות ¼ מסך התקופה המרבית לקבלת דמי האבטלה. גם אם לוקחים בחשבון את תופעת ה-moral hazard בביטוח אבטלה, דהיינו קיום תמריץ להארכת תקופת חיפוש

העבודה – הגידול בשיעור המיצוי מסמל ככל הנראה קושי של מובטלים רבים לשוב לשוק העבודה. טיעון זה עולה בקנה אחד עם נתוני לשכת התעסוקה (תחזית האבטלה לשנת 2004), ולפיהם משך חיפוש עבודה ממוצע היה ב-2002 28 שבועות, כמעט חודשיים יותר לעומת שבע שנים לפני כן (ב-1995 משך חיפוש עבודה ממוצע עמד על 21 שבועות).

### 5.9.6 גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) ההולך ופוחת עם עליית השכר ערב האבטלה.

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 של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

בעשור האחרון הונהגו מספר שינויים בנוסחת חישוב דמי האבטלה. תיבות 5.9ב' ו-5.9ג' מציגות שני שינויים שהחלישו את האלמנט הביטוחי, תוך הפחתת שיעור ההחלפה לבעלי שכר גבוה יחסית. תיבה 5.9ב' מצביעה על ההשלכות של תיקון החוק מ-1991 והשינויים שחלו בתיקון זה ב-2003, ותיבה 5.9ג' מנתחת את ההשלכות של הגבלת גובה דמי האבטלה על היצע העבודה של מובטלים ששכרם ערב האבטלה עלה על פעמיים השכר הממוצע, שהונהגה ב-1999.

בחוק ההסדרים לשנת 2003 הונהג תיקון חוק הפוגע בעיקר בשיעור ההחלפה של בעלי שכר נמוך. בעקבות ביטול הצמדת קצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק ועדכון לפי מדד המחירים בלבד, נקבע כי המדרגות בנוסחת החישוב של דמי האבטלה יוצמדו גם הן לעליית המחירים בלבד. עם זאת, התקרה לגובה דמי האבטלה נותרה ברמה של השכר הממוצע בחמשת החודשים הראשונים של תשלום דמי האבטלה וברמה של 2/3 ממנו מהחודש השישי ואילך. המשמעות של שינוי זה היא שחיקה הדרגתית במדרגות שבנוסחת

### תיבה 5.9' על שיעור החלפת השכר באמצעות דמי אבטלה

דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל ערב אבטלתו, בהתאם לנוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור הולך ופוחת של החלפת שכר. עד שנת 1991 חושבו דמי האבטלה בהתאם לארבע המדרגות האלה:

- 80% מחלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי);
- 50% מחלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד  $\frac{3}{4}$  ממנו;
- 45% מחלק השכר שמעל  $\frac{3}{4}$  השכר הממוצע ועד מלוא השכר הממוצע;
- 40% מחלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח.

ב-1991 התקבל תיקון חוק הקובע כי שיעור החלפת השכר למובטלים ששכרם ערב אבטלתם היה מעל השכר הממוצע יהיה 70% במדרגת השכר הראשונה במקום 80%. בעקבות שינוי זה היו מובטלים שקיבלו דמי אבטלה גבוהים יותר ממובטלים אחרים, אף ששכרם ערב האבטלה היה נמוך יותר. להמחשת העיוות נשווה את דמי האבטלה המשולמים למי שהשתכר שקל אחד פחות מהשכר הממוצע לאלה המשולמים למי שהשתכר שקל אחד יותר מהשכר הממוצע. מובטל ב-2002 שהשתכר ערב אבטלתו 6,963 ש"ח לחודש (שקל אחד פחות מהשכר הממוצע) קיבל דמי אבטלה בסכום של 4,439 ש"ח. לעומת זאת, מובטל ששכרו ערב האבטלה היה 6,965 ש"ח (שקל אחד מעל השכר הממוצע) קיבל דמי אבטלה בסכום של 4,092 ש"ח - 347 ש"ח פחות מהמובטל ששכרו היה נמוך בשקל אחד מהשכר הממוצע. פער של שני שקלים בשכר יצר פער של 10% בדמי האבטלה.

העיוות שבנוסחת חישוב דמי האבטלה בלט עוד יותר, עד כדי אבסורד, בדצמבר 2002 – המועד שבו שולמה תוספת היוקר לכלל השכירים במשק.

בדצמבר 2002 שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק – בשיעור של 2.1% עד תקרת שכר המינימום, אך השכר הממוצע לא עודכן עקב הוראות חוק ההסדרים 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית 2002. בעקבות זאת, עדכון בסיס השכר לתשלום דמי אבטלה בשיעור תוספת היוקר גרם להפחתה בדמי האבטלה ששולמו אפילו לכמה מהמובטלים

**שהיו כבר במערכת.** כך, למשל, מובטל שקיבל דמי אבטלה בנובמבר 2002 על בסיס שכר של 6,963 ש"ח (שקל פחות מהשכר הממוצע) קיבל דמי אבטלה בגובה של 4,434 ש"ח. לאחר העדכון בשיעור תוספת היוקר בדצמבר 2002, בסיס השכר לחישוב דמי האבטלה עלה על השכר הממוצע במשק, ועל כן דמי האבטלה ששולמו לו הופחתו ב-320 ש"ח. אילו השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי היה מתעדכן במקביל, גם אם בשיעור נמוך יותר משיעור תוספת היוקר, דמי האבטלה היו מופחתים בסכום נמוך יותר. גם מובטלים חדשים ברמות שכר דומות שהגיעו למערכת לראשונה בדצמבר 2002 קיבלו דמי אבטלה נמוכים יותר רק משום ששולמה תוספת יוקר במשק.

על רקע דברים אלה, המוסד לביטוח לאומי המליץ לשוב ולבחון את נוסחת חישוב דמי האבטלה. במטרה ליצור נוסחה המאפשרת קשר רציף והגיוני יותר בין דמי האבטלה לבין גובה השכר, יזם המוסד לביטוח לאומי תיקון חוק לפיו התאמת שיעור החלפת השכר לבעלי שכר גבוה תיעשה באמצעות הקטנת שיעור ההחלפה במדרגה העליונה ולא במדרגה הראשונה. ואמנם בחוק "התוכנית להבראת המשק יוני 2003" נקבע כי שיעור החלפת השכר בדרגה התחתונה יהיה 80% לכל המובטלים ואילו שיעור החלפת השכר בדרגה העליונה הורד ל-35%. בשל ההגבלה הקיימת על גובה דמי האבטלה בשכר הממוצע (ראו תיבה ט'4), שינוי חוק זה היה כרוך בעלות זניחה.

חישוב דמי האבטלה, מאחר שעל פי ניסיון העבר השכר במשק עולה בכ-2% במוצק לשנה. שחיקה זו תגרור בהכרח הפחתה בשיעור ההחלפה לכל מקבלי דמי אבטלה, שדמי האבטלה המגיעים להם נמוכים מהתקרה.

לאור הפגיעה במובטלים, ובעיקר באלה ששכרם ערב האבטלה היה נמוך, יש לשקול להשיב את המצב לקדמותו ולעדכן את מדרגות נוסחת דמי האבטלה בהתאם לשינויים בשכר במשק.

**לוח מס' 7: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2003-1980**

דמי האבטלה הממוצעים כ- % 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		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
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

השחיקה במדרגות שבנוסחת חישוב דמי האבטלה צפויה להפחית בשנים הבאות את שיעור דמי האבטלה הממוצעים מתוך השכר הממוצע במשק, אולם מגמה זו עדיין לא מופיעה בנתוני 2003. בלוח מס' 7 מוצג גידול עקבי במדד בארבע השנים האחרונות (2000-2004), שאף הגיע לשיא של 52% בשנת 2003. עוד עולה מהלוח, כי יותר מ-15% ממקבלי דמי אבטלה בשנת 2003 נהנו מתשלום יומי העולה על 2/3 מהשכר הממוצע

### תיבה 5.9 ג' איך משפיעה הגבלת גובה דמי האבטלה למובטלים בעלי שכר גבוה ערב אבטלתם על היצע העבודה שלהם?<sup>1</sup>

במסגרת השינויים המקיפים שנערכו בחוק ביטוח אבטלה נקבע בראשית 1999 כי דמי האבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק במהלך חמשת החודשים הראשונים של תקופת תשלום דמי האבטלה, ועל 2/3 ממנו מהחודש השישי ואילך. עד לקבלת תיקון חוק זה, דמי האבטלה המרביים היו 218.8% מהשכר הממוצע, שכן תקרת השכר המבוטח היתה 5 פעמים השכר הממוצע.

הגבלת גובה דמי האבטלה פגעה במובטלים ששכרם ערב האבטלה עלה על 120% מהשכר הממוצע. אוכלוסיית הנפגעים כחמישית מכלל המובטלים בשנת 1999 נחלקת לשתי קבוצות:

- א. מובטלים ששכרם ערב האבטלה היה בין 120% ל-200% מהשכר הממוצע נפגעו רק מהחודש השישי לאילך לקבלת דמי אבטלה.
- ב. מובטלים ששכרם ערב האבטלה עלה על פעמיים השכר הממוצע נפגעו במשך כל תקופת זכאותם ל דמי אבטלה. כך, למשל, דמי האבטלה המגיעים למובטל ששכרו ערב האבטלה היה שווה ל-3 פעמים השכר הממוצע פחתו מ-46% ל-33% לאחריו כשמדובר בחמשת החודשים הראשונים ול-22% לאחר מכן.

מחקרים שנערכו במדינות מערביות מראים כי הפחתת גובה דמי האבטלה מקצרת במקצת את תקופת האבטלה, אך מביאה עימה ירידת שכר במשרה הבאה והגדלת אי היציבות בתעסוקה – ממצאים המעידים על כך שטיב ההתאמה בין כישורי העובד למשרה פוחת כתוצאה מהרעת תנאי חיפוש העבודה.

שינוי החקיקה שחל באופן סלקטיבי על בעלי שכר גבוה יחסית מהווה מעין ניסוי טבעי<sup>2</sup>, ולפיכך הוא איפשר לבחון את ההשפעה של הפחתת שיעור ההחלפה על היצע העבודה.

<sup>1</sup> התיבה מבוססת על מאמר באותו השם של לאה אחדות, אסתר טולדנו, נועם זוסמן ודימטרי רומנוב (טרם פורסם).

<sup>2</sup> האוכלוסייה הנחקרת היא מקבלי דמי אבטלה שהשינוי חל עליהם, אך כאלה שאין להם פנסיה מעבודה. הפחתת שיעור ההחלפה לאוכלוסייה זו היה השינוי היחיד שחל בין 1998 ל-1999.

ואולם מאחר שמדובר בקבוצה קטנה יחסית שאינה מייצגת את הפרופיל הטיפוסי של מקבלי דמי אבטלה, אי אפשר להסיק מממצאי המחקר על התנהגות כלל המקבלים דמי אבטלה. ניתוח בשיטת הפרשי הפרשים (בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת בכל אחת מהשנים 1998 ו-1999) מעלה שהפחתת שיעור ההחלפה של דמי אבטלה כמעט לא השפיעה על היצע העבודה של בעלי שכר גבוה ערב האבטלה. היא קיצרה את השהות במערכת האבטלה של חלק מהנשים הצעירות (אלו הזכאיות לתקופה מרבית של 138 יום), המהוות **כעשירית** מכלל אוכלוסיות המחקר. שינוי החקיקה גם לא השפיע על שיעור מקבלי דמי אבטלה שהתחילו לעבוד בתום שנה לתחילת אבטלתם, למעט על גברים נשואים מבוגרים (שהם כרבע מהנחקרים). אוכלוסיית הגברים המבוגרים הנשואים בעלי שכר גבוה במיוחד שנותרה ללא עבודה לאחר שנה הצטמצמה בעקבות הפחתת שיעור ההחלפה.

בעקבות תקופת אבטלה פוחת השכר של אותם מובטלים שהתמזל מזלם ומצאו עבודה, וזאת בהשוואה לשכרם ערב האבטלה (להלן יחס השכר). יחס השכר של מקבלי דמי אבטלה ששכרם ערב האבטלה עלה על השכר הממוצע במשק ירד בכ-11%, בעוד ששכרם של מועסקים שהתמידו בעבודתם, והיו באותה רמת שכר ערב האבטלה, עלה בכ-6%. ירידת השכר מתרחשת בעיקר אצל מובטלים השוהים במערכת עד קרוב לסיום התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה. ממצאים אלה מעידים כנראה על כך שמובטלים השוהים במערכת עד סוף תקופת הזכאות מצוידים פחות בכישורים ההולמים את שוק העבודה או שהם בעלי כושר חיפוש עבודה נמוך או שאינם נכונים דיים להתפשר בהקדם על משרות המוצעות להם. אמידת ההסתברות לשפר את השכר לאחר האבטלה מלמדת שהפחתת שיעור ההחלפה לבעלי שכר גבוה ערב האבטלה הקטינה את יחס השכר בעיקר של מובטלים.

לסיכום, שינוי החקיקה הביא להפחתה ניכרת בשיעור ההחלפה של דמי אבטלה, אך לגידול זניח בהיצע העבודה. הוא החליש את הממד הביטוחי של החוק וגרם לירידה של ממש ברמת החיים של משפחות מובטלים בעלי שכר גבוה ערב אבטלם.

במשק, לעומת 12% ב-2002 ו-7% ב-2000.

הסיבה העיקרית לגידול בגובה דמי האבטלה נעוצה בגובה השכר ערב אבטלתם של מובטלים בשנים 2003-2000. כאמור, בשנים הללו גדל חלקם של האקדמאים ושל עובדים שצברו ותק רב יותר לעומת מובטלי שנות ה-90. אוכלוסייה זו השתכרה שכר גבוה יותר המזכה את חבריה בדמי אבטלה גבוהים יותר (בהתאם לנוסחת חישוב דמי האבטלה) המשתקפים בלוח מס' 7.

**לוח מס' 8: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2003-1990**

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2003)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,100	-0.3
2001	3,503	3,639	17.4
2002	3,524	3,454	-5.1
2003	2,410	2,420	-29.9

למרות העלייה בשיעור דמי האבטלה הממוצעים מתוך השכר הממוצע, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה פחתה באופן ניכר בשנתיים האחרונות. בלוח מס' 8 אנו רואים כי בשנת 2001 שיעור הגידול הריאלי בתשלומי דמי האבטלה היה 17.4 נקודות האחוז, זאת בעקבות התרחבות ממדי האבטלה. השפעת החקיקה שהונהגה ביולי 2002 ניכרת בנתוני שנה זו, ועוד יותר ב-2003. הצמצום הריאלי ב-2002 הוא מתון, מפני שהחקיקה נכנסה לתוקפה רק במחצית של שנה זו, אולם ב-2003 רואים את מלוא השפעת החקיקה על ההוצאה הכוללת לתשלום דמי האבטלה, הבאה לידי ביטוי בירידה ריאלית של 30 נקודות האחוז.



### תיבה 5.9ד' הפגיעות במקבלי דמי אבטלה מאז ראשית שנות התשעים

1991

- \* בוטל רכיב השכר בהגדרה "עבודה מתאימה" למובטלים שגילם עד 35.
- \* מי שהתפטרו מעבודה או סירבו לקבל עבודה כרוכה נשללה זכאותם לדמי אבטלה לשלושה חודשים.
- \* הופחתו דמי אבטלה למי ששכרם ערב האבטלה היה גבוה מהשכר הממוצע.

1993

- \* תקופת האכשרה של עולים השוותה לזו של ותיקים.
- \* מנוכים 60% מפנסיה (מעבודה) מדמי אבטלה.

1994

- \* מובטלים עד גיל 35 חייבים לקבל כל עבודה, ולא רק עבודה מתאימה.
- \* צומצמה תקופת הזכאות לדמי אבטלה לחיילים משוחררים מ-138 יום ל-70 יום.

1998

- \* מנוכה מלוא סכום הפנסיה מדמי אבטלה.
- \* התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה ב-30 יום למובטלים מתחת לגיל 35 שמסרבים לקבל עבודה.

1999

- \* דמי אבטלה בגובה השכר הממוצע במשק מוגבלים ל-5 החודשים הראשונים, ומהחודש השישי ואילך שיעורם 3/4 מהשכר הממוצע.

2000

\* התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה ל-100 יום במקום 138 יום למובטלים מתחת לגיל 35.

\* הוגבל משך תשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 45 שחזרו לקבל דמי אבטלה בתוך ארבע שנים, והופחת הסכום.

2002

\* התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 25 צומצמה מ-100 ימים ל-30 ימים.

\* הוארכה תקופת האכשרה: לדמי אבטלה זכאי רק מי שעבד טרם אבטלתו לפחות 12 חודשים בשנה וחצי שקדמו לאבטלה.

\* דמי אבטלה למובטלים בהכשרה מקצועית הופחתו ב-30%.

2003

\* מובטלים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה זהה לזו של מובטלים אחרים (חוץ ממובטלים שלהם השכלה נמוכה).