

בית הספר למדיניות ציבורית
האוניברסיטה העברית בירושלים

ח' בסיון התשס"ד
28 במאי 2004

"עינים הייתי לעיור ורגלים לפסח אני"
(איוב, כ"ט 15)

לכבוד
יגאל בן שלום
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
ירושלים

קצבאות נכות:
אבחנה בין נכים לנכים
קווים מנחים לתכנון מדיניות
ניר מדיניות

רקע: נכים והוצאה על קצבאות נכים בישראל

אין בישראל מידע מעודכן על מספר האנשים עם מוגבלות הנמצאים בגיל העבודה (18-65). ההערכות נעות מ-6% ועד להיקף המקובל בעולם של 10% בקירוב¹. סך מקבלי קצבאות הנכות השונות בישראל מסתכם בכ- **240,000 איש**.

במונחי תוצר לאומי, ההוצאה על קצבאות נכות בישראל נעה בין 1.5% ל-2% בערך. רק המוסד לביטוח לאומי מעביר מדי שנה כ- **7.6 מיליארד ₪** קצבאות שונות לטובת נכים¹. בנוסף, תקציב אגף השיקום במשרד הביטחון המיועד לנכי צה"ל עומד על כ- **3.25 מיליארד ₪**.

להשוואות לעולם – ר' נספח.

השוני: השוואה בין קצבאות הנכים

הנכים בישראל נמנים על קבוצות התייחסות שונות, הכרוכות בסיבת נכותם ומקבלים קצבאות וזכאויות אחרות לפי הגדרה ורף רפואי משתנה בין סוגי הנכויות, מתוקף מספר חוקים וממקורות שונים. קיים קושי אובייקטיבי בהשוואה ובהעמדת נתונים מייצגים. ובכל זאת – מוסכם על כולם, כי הפער עמוק ומהותי במבחני הכניסה ובהגדרות, בשיעור הקצבאות, במגוון ההטבות והשירותים הנלווים ובאופן הטיפול.

ההערות במסמך מחולקות להערות (במספרים) המכוונות לסוף כל עמוד ונחוצות להבנת הרצף ולהפניות (במספרים רומיים) בסוף המסמך.
¹ הערכות האוצר (הכוללות גם הטבות ממשרדי ממשלה אחרים) מדברת על תקציב של כ-10.7 מיליארד רק לנכים הכלליים (!).

בראש הרשימה ניצבים **נכי צה"ל**, צמודים להם בתנאיהם **נפגעי פעולות האיבה**ⁱⁱ, ובתחתית הסולם – **הנכים הכלליים**, כשהשונות בין קבוצות אלה יכולה להגיע לעשרות ואף מאות אחוזי פער בין נפגעים במצב דומה.²

השוואת קצבאות המשלמות על ידי המוסד לביטוח לאומי³

מספר מקבלי הקצבה	נכות כללית ⁱⁱⁱ	נכי תאונות עבודה	נכי פעולות איבה	נכי צה"ל
157,000	23,000	2,200	49,000	
מקור חוק/תקציבי	חוק הביטוח הלאומי – <u>ביטוח</u>	חוק הביטוח הלאומי – <u>ביטוח</u>	חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה – <u>תקציב</u>	חוק הנכים - <u>תקציב</u>
אחראי מנהלי	הביטוח הלאומי	הביטוח הלאומי	הביטוח הלאומי	אגף השיקום, משרד הביטחון
תנאי זכאות מינימאליים המזכים בגמלה חודשית	40% נכות רפואית + 50% אי כושר להשתכר	20% נכות	20% נכות	20% נכות
גובה קצבה בסיסית	1,873 ₪	2,725 ₪ (ממוצע לשכיר)	3,291 ₪	3,909 ₪ ⁴ (?)
גמלה ממוצעת למקבל ⁵	2,955 ₪ (כולל שר"מ)	5,620 ₪	13,120 ₪	--
השוואה בין קצבאות ^{iv}				
100% נכות ואינו מסוגל לעבוד כלל	39	63	100	100
60% נכות ואינו מסוגל לעבוד כלל	31	32	100	100
35% נכות ומרוויח שכר ממוצע	0	94	100	100
גמלות כספיות נוספות	תוספת תלויים שירותים מיוחדים נידות	קצבה מיוחדת (שירותים מיוחדים) מענק מיוחד (ניידות) השלמת הכנסה קצבת תלויים	תגמול חוסר פרנסה דמי נסיעות עזרה לזולת (=שירותים מיוחדים+) הנחות מיסוי מענקים, מימון לימודים, ציוד, דיור ניידות סיוע בהקמת עסק וכו'	
שירותים בעין נוספים	שיקום מקצועי	טיפול רפואי שיקום מקצועי ציוד רפואי	טיפול רפואי שיקום מקצועי ציוד רפואי שירותי השמה בעבודה שירותים פסיכו-סוציאליים מועדונים תעסוקתיים-חברתיים	

מקור: מכון ברוקדייל⁶ ועיבוד נתוני הביטוח הלאומי

² פער שהוא גם תוצאה של שיקול דעת נרחב לפקידות במקרים מסוימים – עד כדי שונות בלתי מוסברת ולא עקבית.

³ נכי תאונות דרכים, הזכאים בעיקרון לנכות כללית מפוצים בהסדר ביטוח חובה נפרד ולא נכללים ברישומים. קיימות קבוצות נוספות: נפגעי נאצים והנלחמים בנאצים (שולם ע"י משרד האוצר בנפרד).

⁴ לא מצאתי בסיס לנתון, המופיע במחקר (ר' הערה IV) - ואינו מתיישב עם ההשוואה לנפגעי פעולות איבה.

⁵ סך התקציב שהמוסד לביטוח לאומי מוציא חלקי מספר מקבלי אותה קצבה.

התפתחות השוני: סקירה היסטורית^v

נכי צה"ל הוכרו ונתמכו כבר מ-1949 ותכנית הרווחה פורצת הדרך הזו היוותה ועדיין מהווה נקודת ציון ובעיקר נקודת התייחסות לכל התפתחות תכניות הרווחה והקצבאות לנכים בישראל.

הקרובים לנכי צה"ל בערכים המגולמים בסיבת נכותם (**לוחמים כנגד הנאצים**, **נפגעי פעולות איבה⁷** וכד') הוכרו במהלך השנים וזכו לתנאים דומים ומשופרים. תכנית רווחה לנכים האחרים (הנכים הכלליים) הוסדרה רק ב-1973 ובתשלומים ובהטבות הפחותים, כמוצג לעיל.

אדה ציבורית וארגוני נכים חזקים איפשרו לנכי צה"ל ודומיהם לשמר ולשפר את תנאיהם^{vi}.

השלכות הפערים

נכי צה"ל ופעולות איבה זוכים לרמת חיים גבוהה (לפי מחקרים – גבוהה אף יחסית לשאר האוכלוסייה^{vii}). קרוב למחצית מ**נכי העבודה** משתלבים שוב במעגל התעסוקה (מחציתם במשרה מלאה) ולמעשה זוכים לגמלה בנוסף וללא תלות במשכורת^{viii}.

לעומתם, מיעוט מבין הנכים הכלליים עובד (14.1%). הקצבאות הזעומות לא מאפשרות לתת מענה לצרכיהם הבסיסיים - שליש מהם מדווחים על צרכים לא מסופקים^{ix}. קרוב ל-30% זקוקים לתוספת שירותי תמיכה (טיפול אישי, עזרה והסעות) – צרכים המסופקים לנכי צה"ל ולנפגעי פעולות איבה⁸. כמו כן, רבה בקרבם תחושת הקיפוח וההזנחה של המדינה⁹.

עוד יצוין, כי רשויות הרווחה בשטח מתמודדות ללא תקציבים עם בעלי הנכות הכללית הזקוקים לשירותים ולתוספות, שאינם בנמצא.

שאלות המדיניות

- האם מוצדקת התפיסה לפיה **נפגעי פעולות איבה** זכאים לקצבת נכות **הגדולה** מזו המוענקת לנכים אחרים ברמה זהה?
- האם צריך להתייחס לסוג הפגיעה ללא קשר לסיבתה?

הנחות עבודה

⁶ **אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים**, ג'וינט-מכון ברוקדייל, תחום מחקר על מוגבלויות, אוקטובר 2003.

⁷ זכויות נפגעי פעולות איבה (שהיו בתחילה נפגעי אזורי הספר ואחרים) הוצמדו לפי חוק ב-1970 לנכי צה"ל. קודם לתיקון תנאיהם דמו לנפגעי עבודה. בכירי האוצר מצוטטים, כי שהיו מוכנים בזמנו לספוג את ההוצאה מאחר ומספר הנפגעים היה מועט ולא צפו את התגברות גלי הטרור והיקף הנפגעים הרב דהיום.

⁸ "עזרה לזולת".

⁹ שביתות הנכים הן עדות לכך.

- האבחנה בין קבוצות נכים קיימת הלכה למעשה ולכן שאלת המדיניות היא האם ההצדקות לדיפרנציאציה **שרירות ותקפות** עדיין והאם היישום מתקיים באופן **הגון וסביר**.
- מאחר והמוסד לביטוח לאומי אינו מופקד למעשה על זכויות נפגעי פעולות האיבה^x – **אין מקום להתייחס להפחתת זכויות**. לפיכך ומטעמים מובנים אחרים ייבחנו הקצבאות האחרות - ובמיוחד הנכות הכללית – ביחס לקצבת נפגעי פעולות איבה.
- כלל הנכים בישראל מהווים **קבוצה הומוגנית** להשוואה (ולא שאר האוכלוסיות הנתמכות על ידי הביטוח הלאומי)^{xi}.

בעד ונגד דיפרנציאציה בין הקצבאות

<u>טעמים לאיסור דיפרנציאציה בין קצבאות</u>	<u>הצדקות לדיפרנציאציה בין קצבאות</u> ^{xii}
<u>שוויון</u> הוא הוא הערך החברתי הראשון במעלה. אבחנה מותרת רק על בסיס שונות מהותית והנכים אינם נבדלים בצורכיהם.	המדינה מבקשת לקדם ערכים חברתיים מסוימים (כמו הקרבה ומסירות למדינה) ולהעלות על נס קבוצות מסוימות, המגלמות ערכים אלה.
אנליטית קשה למצוא היגיון באבחנה בין <u>אזרחים שונים</u> בעלי צרכים רפואיים וסוציאליים דומים. תיאורטית, אין בסיס לאבחנה בין הנכויות – ולפיכך זו אפליה אסורה בחסות המדינה.	יש לזכור, כי תעדוף וסדרי קדימויות הם אקסיומה בחלוקת משאבי המדינה ולגיטימי שמדינה תבכר לקדם ערך מסוים, כמו שירות צבאי, על ידי תגמול גבוה.
אין מקום לתמרץ שירותי צבאי, שהינו חובה ברובה ואף לא פעילות אזרחית רגילה.	כמו כן, יש בכך תמריץ כלכלי שהמדינה מספקת לעידוד פעולות רצויות ¹⁰ וקידום ערך חברתי רצוי בעיני החברה.
אלמנט האחריות של המדינה איננו קוהרנטי – שכן הפיצוי של נכי צה"ל כולל גם פיצוי לכאלה שנפגעו ממחלה או מתאונה "רגילה" ולא <u>דווקא מפעילות קרבית ממשית</u> . הטענה שהקטגוריה הרחבה נובעת משיקולים אדמיניסטרטיביים דווקא מצדיקה את ההפך – יצירת פיצוי שוויוני לגמרי שימנע כל צורך בקטגוריות.	הדיפרנציאציה בין הקצבאות מגלמת אלמנט של אחריות <u>ואשמה</u> של המדינה.
למדינה אחריות בפועל למעשים ולמחדלים רבים. ככלל, החיים בחברה המודרנית כרוכים בסיכונים רבים – ולכן ראוי לחסוך מאבקים להכרה באשמת המדינה ¹² ובעלויות אדמיניסטרטיביות ומשפטיות וליצור פיצוי אוניברסאלי לפגיעות זהות.	המדינה חשה אחריות מיוחדת כלפי שלוחיה בשדה הקרב ודומיהם. גם במקרים קרובים אחרים נוטלת המדינה אחריות, כמו פיצוי נפגעי הגזזת, פיצוי הנדבקים בנגיף האיידס דרך עירוי דם נגועים ועוד ¹¹ .
יש אולי מקום לפיצוי חד פעמי על כאב וסבל, אך מבחינת קצבאות הנותנות מענה לצרכים	אלמנט האשמה מזכיר את " התפיסה הפיצויית של דיני הנזיקין האזרחיים,

¹⁰ כלומר, עידוד שירות משמעותי בצבא ונטילת סיכונים, כמו גם – תמרוץ אזרחים להמשיך למרות סיכון הטרור באורח חייהם הרגיל (יציאה לקניונים ולבתי קפה, נסיעה באוטובוסים וכד').

¹¹ עדיין לא כולל את נפגעי הפשיעה החמורה.

¹² ור' נפגעי אסון ורסאי שפוצו עפ"י חוק (**חוק סיוע לנפגעי קריסת הרצפה באולמי ורסאי, התשס"ב - 2002**) וכן נפגעי הזיהום בקישון, שנלחמו על הוכחת אחריות המדינה והוכרו (חלקם) כנכי צה"ל.

– אין כל ביסוס לאבחנה.	המתייחסים להפסד האובייקטיבי של הנפגע ומפצים אף על כאב וסבל – כך שניתן לראות בהטבות העדיפות גילום של פיצוי נזיקי, זאת בניגוד לגישת הביטחון הסוציאלי, בה אין אשמה, המאפיינת את הקצבאות לנכים הכלליים.
------------------------	---

גם אם תוצדק דיפרנציאציה, יש מקום לאזכר טעמים להצמדת תנאי נכי פעולות איבה לאלה של נכי צה"ל:

- במלחמת הטרור כיום, יותר מתמיד, העורף הוא החזית ונפגעי פעולות איבה הם מעין חיילים פאסיביים בעל כורחם (ימי הזיכרון לחללים והקורבנות אוחדו אף הם).
- ההיקף המועט יחסית של נכים הנמנים על קבוצה זו מחייב (ולו אדמיניסטרטיבית) לחברם לאוכלוסיה הדומה להם במאפייניה.

בחירה בין הטעמים השונים היא ערכית ביסודה אך המסקנה דורשת תרגום למציאות. להלן מודלים יישומיים למימוש תפיסות שונות, העולות מההצדקות לעיל ולצידם ניתוח של משמעותם:

מודלים למדיניות

א. שוויון מהותי

השוואה מלאה של שיעורי הקצבאות לכל הנכים בישראל, ללא הבדל בשל עילת מוגבלותם.

זהו מודל אוטופי, שגם אם יש לו הצדקה תיאורטית מבוססת – טומן בחובו מספר קשיים משמעותיים:

רגישות גבוהה - בשלות נמוכה

- אמנם מדינות רבות בעולם צועדות בכיוון של האחדת מערכת הקצבאות, אך עובדה שרק מדינות בודדות עשו זאת באופן גורף וקיצוני¹³. אף אם היה הרעיון מאומץ במקומות רבים, יוזכר כי במדינות העולם לא נראה, כי תמיכה בצבא, בנפגעי ובקורבנות טרור רגישה ומקודשת כמו בארץ (והיקף נפגעים אלה שם מזערי).
- חשוב לומר, כי בשיח הציבורי והאקדמי הדרישה להשוואה זו אינה מצאה ביטוי נרחב¹⁴ ואף ארגוני הנכים הכלליים אינם שואפים להשוואה מלאה.

¹³ ראשונות היו הולנד וניו זילנד. ר' נספח.
¹⁴ ג' גל, הערה ו לעיל, עמ' 130.

- יוזכר, כי גם בקרב הבודדים שהציעו זה מכבר רפורמה מרחיקת לכת להשוואת הקצבאות, עלו קולות, שלמרות הצידוק האנליטי יש מקום לשונות בגלל "רחשי לב" לטובת נכי צה"ל^{xiii}.

ישימות נמוכה

- רגישות ציבורית: הרעיון לא יזכה לאהדה ציבורית או פוליטית.
- שיקולי תקצוב: עלות עצומה אם יוצע להשוות את תנאי הנכים הכלליים לנכי צה"ל.
- שיקולים פוליטיים: הצעה להפחית מזכויות נכי צה"ל ונפגעי פעולות איבה ואף נפגעי תאונות עבודה במסגרת השוואה כוללת, תוביל להתנגדות נחרצת של הארגונים המייצגים, להם כוח פוליטי וארגוני רב.

ב. שוויון פורמאלי

הענקת סל שירותים בסיסי וקצבה מינימאלית זהה ושוויונית לכל הנכים, ללא התייחסות לנסיבות מוגבלותם. המדינה רשאית לתגמל בנוסף קבוצות מסוימות.

נכים נזקקים יקבלו רשת ביטחון סוציאלית המתייחסת לצורכיהם הרפואיים, תוך הרחבת סל השירותים וקביעת "זכויות אישיות" בתחומי אבטחת קיום, השתלבות בעבודה, שיקום, ציוד, מכשור ופנאי.

זהו מודל המתמודד עם המצב הקיים דה-פקטו, אך מנסה לעשות סדר והגיון:

שיויון	רכיב התוצאה	קיום	צורכי נכות	מענה לצרכים רפואיים	בגמלה או בסל צבוע. סיוע במימון עלות החיים הגבוהה יותר לנכה. (פיתוח השר"מ דהיום)
			הבטחת הכנסה	תלוי יכולת והשתכרות בפועל	תוך תמרוץ לעבוד. (ע"ב רעיון הקצבה דהיום)
אבחנה	רכיב הסיבה	פיצוי	"פרמיית אחריות"	בדומה לפיצוי על נזקים לא ממוניים בנזיקין	בגמלה או בשירותים בעין.

רציונאל

אי מתן מענה לצרכים הבסיסיים של נכה בקצבתו או בסל ההטבות הנלוות אליה, זוהי אפליה בין נכים, שאין כל דרך להצדיק אותה מוסרית. אפשר להצדיק קצבה מוגדלת לקבוצות מסוימות ואולם לשם כך חובה עלינו להתייחס **קודם לכל לסוג הפגיעה – ללא כל קשר לסיבתה** – תוך מתן מענה לצורכי הנכה הבסיסיים.

רק מענה שוויוני לצרכי כלל הנכים הנובעים ישירות מתוצאת/אופי הפגיעה יאפשר הצדקת אבחנה על בסיס סיבת הנכות.

קשיים

- המודל מסביר בעיקר את השוני לעניין נכי צה"ל ואיבה למול הנכים הכלליים. אין הוא נותן מענה מספק לנושא נפגעי תאונות עבודה.
- קושי בהגדרת סל שירותים אחיד או קצבה המגלמת ריאלית צרכים רחבים יותר של נכים¹⁵.
- עלויות הרחבת הסל או הקצבה הן גבוהות ביותר.
- כל הטבה לנכים הכלליים – מפלה ציבור נצרכים רחב, הנמנה על לקוחות המוסד לביטוח לאומי (קשישים, ילדים).
- למעשה בפועל מודל זה ישמש להצדקת המשך המצב הקיים, כשרשת המינימום הנוהגת כיום – תאומץ כ"סל המשותף".

ג. אבחנה

שונות בתגמול ותמיכה בקבוצות אוכלוסיה נבדלות היא לגיטימית ומוצדקת.

זהו מודל מעין-תיאורי המספק במידה מסוימת הסבר וצידוק למצב הקיים.

רציונאל

במקום להסתתר מאחרי שאיפה לשוויון בתצורות שונות - צריך להודות על האמת, שיש כאן אבחנה והיא מותרת ומבוססת על תכונות נבדלות של קהלים נפרדים. לקבוצות בעלות צרכים מיוחדים המדינה מעניקה מינימום לקיום (ולמטה מכך). לאוכלוסיות מסוימות, שחפצה המדינה בייקורן, יש הטבות וחיזוקים. יודגש, כי הקבוצות כלל לא נמצאות על אותו סקלת התייחסות או השוואה.

קשיים

- זו למעשה הודאה בפשיטת רגל של עקרון השוויון ולגיטימציה להמשך קיפוח השכבות החלשות ביותר בחברה. בעיקר נכון הדבר כשהפער המוצג הוא עמוק ובלתי סביר.
- יחד עם זאת, אם נישאר נאמנים לרעיון השונות - נצטרך להיות עקביים ולבדוק אותו גם בהקשרים הבאים:

o מדוע לא ליצור שונות בין נפגעי פעולות איבה – לנכי צה"ל ?

¹⁵ מומחים בתחום מאמינים שניתן לעשות זאת בדומה לסל הסייעוד לקשישים, תוך הפקת לקחים.

o מדוע לא ננהיג קצבאות שונות בתוך נכי צה"ל לפי עילת הנכות (פציעה בקרב/אימון או תאונת דרכים, תאונה אחרת או מחלה?).

הערכה

☒ מודל השוויון המהותי המלא – יומו אולי יבוא אך הוא אינו ריאלי וגם לא בהכרח מוצדק במציאות הישראלית.

☒ מודל האבחנה – הוא הכרה במציאות פרועה ללא רציונאל מבוסס וקוהרנטי.

☛ מודל השוויון הפורמאלי מציע מסגרת מדיניות סדורה, המאפשרת ליצור שיטתיות הוגנת ושוויונית תוך שימת הדגש לא על אלה שמקבלים יותר מדי אולי – אלא על אלה שמקבלים פחות מדי.

נגזרות מדיניות מוצעות

לקידום הניתוח המוצע ומסקנותיו, עולות מספר חלופות:

המטרה: הרחבת בסיס התמיכה בנכים, תוך מתן סל שירותים (בקצבה ובעין) ריאלי, המשקף צרכים אמיתיים ומחירים.

1. הגדרת סל שירותים בסיסי

בדומה לנושאי אי השוויון והעוני – על המוסד לביטוח לאומי לחזור לתפקיד המוביל בחברה הישראלית בנושא דגל הרווחה והשוויון. המוסד צריך לעמוד בחזית הדאגה לחלש ולו בהצהרות ובקביעת תקן ורף להתייחסות.

בהקשר שלנו, על המוסד לקבוע סל שירותים בסיסי ולהציבו כיעד מדיניות ארוך טווח – גם אם אין ביכולת המוסד לממש את הכיוון לבדו.

2. מנהל עצמאי לנכים

על המוסד לביטוח לאומי לעודד ולתמוך באיגום משאבי הטיפול וההקצבה לנכים – מכל משרדי הממשלה, משרד הביטחון ואף מהמוסד לביטוח לאומי עצמו. דמותה, כפיפותה ותפקידיה של הרשות העצמאית ייבחנו בנפרד¹⁶.

גם הסתפקות ראשונית בטיפול בנכים הכלליים בגורם מאוחד – יש יתרונות ניכרים לעין.

3. העברת הטיפול בנפגעי פעולות איבה

כחלק מהרעיון של בסיס מינימאלי משותף בו יעסוק המוסד, יש מקום להתפנות מהנושאים בהם הוא עוסק כיום וחורגים מתפיסת יסוד זו.

¹⁶ הוועדה הציבורית בראשות השופט לרון אמורה לומר את דברה גם בהקשר זה.

על פניו נראה, כי אין כל הגיון בטיפול המוסד לביטוח לאומי בנפגעי פעולות איבה. המוסד תלוי בהנחיות חיצוניות, הנכים חשים מקופחים¹⁷ ובפועל נראה, כי הדבר פוגע בשגרת פעולתו ובעיקר ייעודו של המוסד. הכל ייצאו נשכרים משינוי בתחום זה והמועמד הטבעי לקליטת הטיפול הוא אגף השיקום במשרד הביטחון. מובן כי מלחמות יוקרה וסטטוס ושאלות כמו השארת הטיפול בנפגעים זרים¹⁸ עדיין יעמדו כמכשול, אך עצם העלאת הרעיון – גם אם לא ייצא על הפועל בשל סירוב משרד הביטחון, עשוי לעודד **ויכוח ציבורי** נרחב בנושא הטיפול בנכים, בשונות הקיימת ואולי אף לתמוך במימוש רעיון המנהל העצמאי בסמכויות נרחבות יותר.

סיכום

נייר המדיניות בחן את ההצדקות לקיום שונות בין קצבאות נכים וניסה להציע מודל לקראת יצירת סל זכויות ושירותים בסיסיים שוויוניים לכלל הנכים.

צביקה ארן

zvika-arran@013.net.il

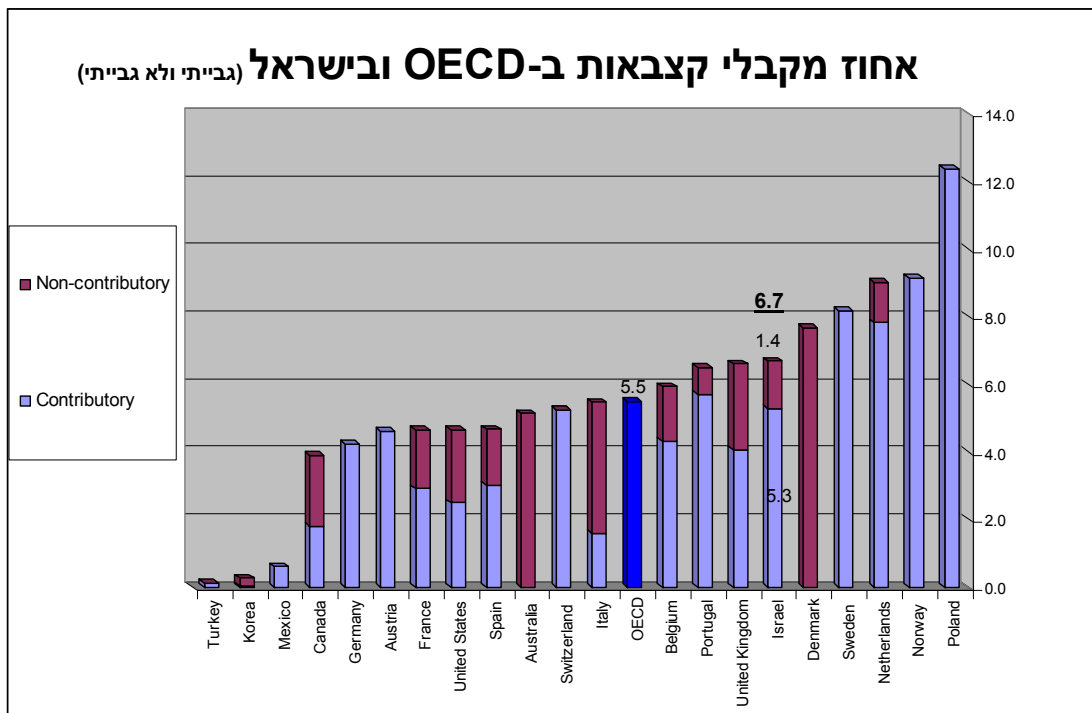
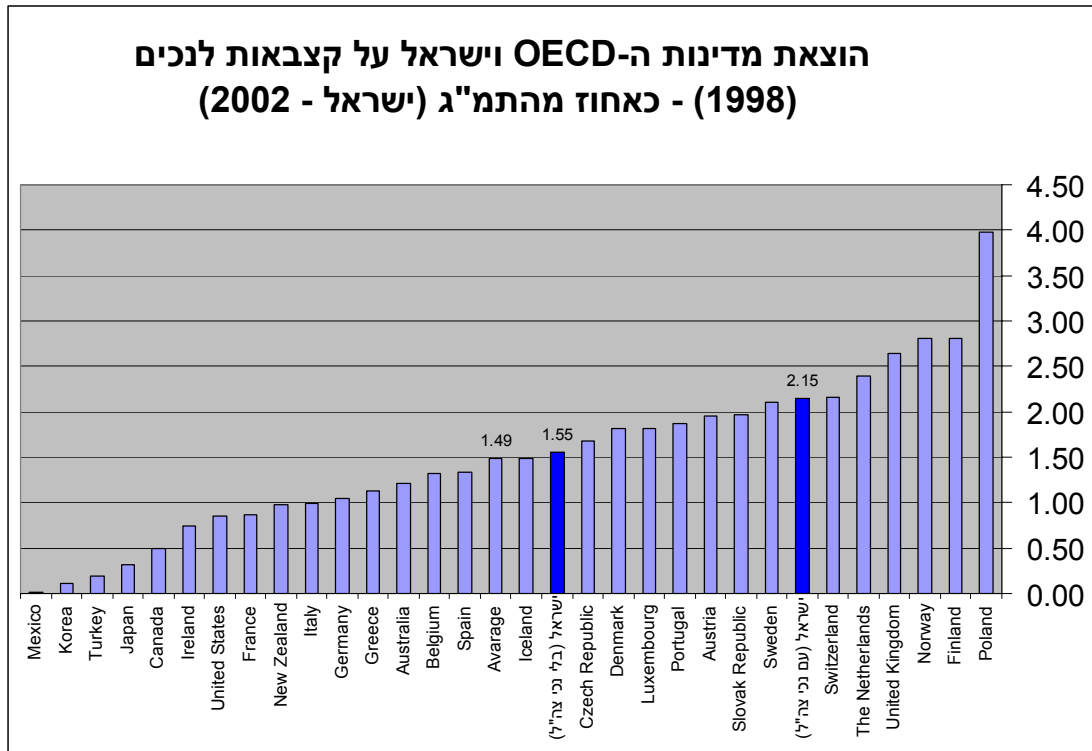
¹⁷ ור' דוח מבקר המדינה 54א בנושא, עמ' 253 והלאה.

¹⁸ אלה עלו בעת הדיון על החוק – ר' מאמרו של א' ינאי, הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה, בטחון סוציאלי 1993, 35-53, 40.

נספחים

נספח השוואה לעולם^{xiv}

ההשוואות הבינלאומיות בעיתיות ביותר בשל השוני המהותי בין ההגדרות של המדינות.



(ישראל - 2003, OECD - 1999)

עליה במספר מקבלי הקצבאות

בשנים האחרונות ישנה עלייה דרמטית במספר המוכרים כנכים (בשל שיפורים רפואיים, עלייה בתוחלת החיים ובשינויי הגדרות).

משבר מדינת הרווחה בכלל והנטל התקציבי בסעיף זה בפרט הביאו לבחינה מחדש של תכניות ולצמצום היקפן.

לדוגמא, במדינות ה-OECD חלה עליה של **22%** במספר סך מקבלי הקצבאות במהלך שנות ה-80' ועליה נוספת של **14%** במהלך שנות ה-90'.

מספר מקבלי הקצבאות והשינוי באחוזים - ישראל

שנה	סה"כ	שינוי באחוז	מקבלי קצבת נכות כללית	שינוי באחוז	מקבלי קצבת נכות עבודה	שינוי באחוז
1980	50,413		42,871		7,542	
1990	85,246	+69%	73,492	+71%	11,754	+56%
2000	155,161	+82%	135,348	+84%	19,813	+69%
2003	180,247	+16%	157,287	+16%	22,960	+16%

(הערה: יודגש, כי הטבלה מתייחסת רק לקבוצות העיקריות של הנכים הכלליים ונכי העבודה, היא אינה כוללת את כלל מקבלי הקצבאות וחסרה בגידול באוכלוסיה ובהשפעות גל העלייה).
מתוך: רבעון סטטיסטי, ינואר 2004, המוסד לביטוח לאומי. עיבוד עצמי.

מדיניות כללית: דיפרנציאציה ושיעור התגמול

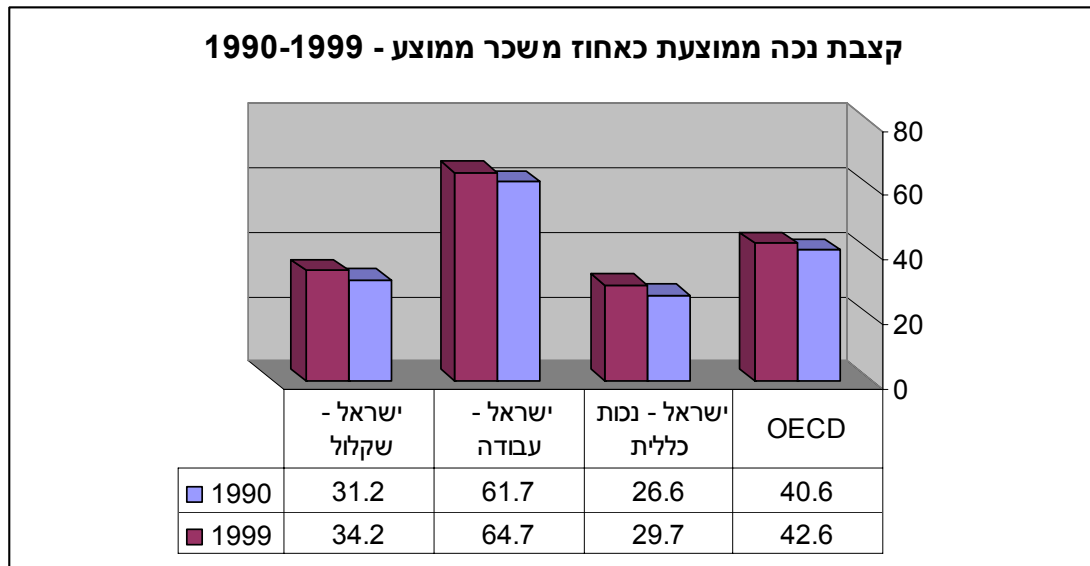
ברוב רובן של מדינות העולם קיימת אבחנה דומה לזו הקיימת בישראל. הולנד, ניו-זילנד ואוסטרליה היו הראשונות לצעוד זה מכבר בכיוון השוואת כלל הקצבאות.

ואולם, בחלק מהנתונים נעלם מקומם של הוטרנים בסטטיסטיקות ובהתייחסויות (שיעורם באוכלוסיה ככל הנראה מזערי יחסית לתכנית האחרות). גם מדינות שהלכו בכיוון של האחדת מערכת הקצבאות לא בהכרח החילו את ההסדרים על נכי צבא.

		<u>מדיניות התגמול</u>		
		הפחתה מסוימת	הפחתה חדה	השארית המצב
<u>מדיניות האחדת קצבאות</u>	החלה נרחבת	דנמרק בריטניה אוסטרליה	הולנד	פולין
	החלה מסוימת	נורווגיה שוודיה גרמניה אוסטריה ספרד	איטליה	קנדה ארה"ב צרפת קוריאה
	החלה שולית	בלגיה תורכיה פורטוגל מקסיקו	-	שווייץ

עוד יצוין, כי תכניות הרווחה בתחום הנכים הביאו להסתפחות **מובטלים** רבים (תופעה המכונה בספרות כ-Dutch Disease), דבר שהשפיע על החמרת המבחנים.

אגב, בנושא נפגעי טרור יצוין, כי מקובל לפצות חד פעמית את הנפגעים בסכום גבוה על ידי קרנות מיוחדות – בדומה לפיצויי נזיקין (דוגמת קורבנות 11.9).



מודל חשיבה על נקודת ההתייחסות להשוואה של הנכים הכלליים

נכים



נספח הערות אישיות

זהו איננו נייר מדיניות קלאסי. המסמך טומן בחובו בעיקר הכרעות **ערכיות** – ומעט מרחב תמרון למימוש העדפות אלה.

הנושא נוגע בעצבים חשופים בכל מובן, שנחשבים טאבו בחברה הישראלית, לא זוכים לדיון ציבורי אמיתי ונראה, כי בלתי ניתן לשנותם.

במהלך הכנת הנייר צפו וזעקו מספר נושאים בהם לא עסקתי במישרין, אך מצאתי לנכון להעלותם על הכתב. כל אחד מהם דורש טיפול פרטני ונייר מדיניות לכשעצמו.

1. שיקום נכים בישראל

מילת הקסם "שיקום", נראה כי מלל ותקציב רב טמונים בחובה אך מכל כיוון חשתי, כי היא לא יותר מאשר סיסמא ואשליה. יש מקום להעמיק ולבחון לעומק את המדיניות, ניצול המשאבים והתועלת הצומחת ממפעלי השיקום. ועדת לרון, למיטב הבנתי לא עסקה בנושא.

2. ארגון יציג לנכים הכלליים

יש חשיבות ראשונה במעלה לקדם קיום ארגון נכים כלליים יציג. כיום נושאי הנכים הכלליים מתפזרים בין שְׂבָרֵי ארגונים שלא מצליחים להתאחד לקול אחד. זהו אינטרס של המוסד לביטוח לאומי לסייע לקבוצת הענק לזכות בייצוג הולם. הדבר יקל על עבודת המוסד מול נציגי הנכים וייצור קבוצת לחץ מאורגנת שתקדם את מטרות המוסד. זהו אמנם לא תפקידו של הממסד וארגוני הנכים מפוצלים ללא קשר – אך המוסד יכול ולו לסייע ביצירת קרקע מתאימה להתגבשות כיוון זה.

3. המוסד לביטוח לאומי והחזון

במהלך ההכנה נתקלתי בציפייה מהמוסד לביטוח לאומי לחזור למקומו כקול הציבורי המרכזי המקדם רווחה חברתית במישור הלאומי.

מניסיוני התקשורת אני יכול לתרום את ההבנה, שצריך להעביר את המשקל מהמוסד לביטוח לאומי כבירוקרטיה אימתנית – אל היעדים והמעשים של האורגן. דימוי של ראשי המוסד, סיורים בשטח, דוחות ועבודה תקשורתית נכונה – יכולים "להחזיר עטרה ליושנה" ולהציב את המוסד במקומו הראוי. המוסד יכול להתנער מהכרסום במעמדו ומהפיכתו בדימוי הציבורי לצינור העברות ולקבלן ביצוע ותו לא.

תודות

יחזקאל בקל, המוסד לביטוח לאומי
יצחק פלוס, ראש ענף פעולות איבה, המוסד לביטוח לאומי
עירית פלדמן, ראש ענף נכות כללית, המוסד לביטוח לאומי
רבקה פריאור, מנהלת אגף נכויות, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי
דניס נאון, ראש תחום מוגבלויות, מכון ברוקדייל
ד"ר דינה פלדמן, נציבת שוויון לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים
עו"ד צחי ביטון, משרד עו"ד יעבץ ושות'
יהושע כהן, ראש ארגון נפגעי פעולות איבה
רוני שכטר, יועץ שר הרווחה לענייני נכים
יואב קריים, דובר מטה מאבק הנכים
דבורה יוגב, מנהלת מדור שיקום, באר-שבע, המוסד לביטוח לאומי
מיכל כהן, מנהלת מדור שיקום, אגף הרווחה, עיריית באר-שבע
נילי ארד, שופטת בית הדין הארצי לעבודה
פרופ' אורי ינאי, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית
ד"ר ג'וני גל, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית

הפניות

- ⁱ ג' גל, עקרון הפיזיו במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו, **עבודה, חברה ומשפט**, ט', 2002, 115-134 (הערה 28).
- ⁱⁱ נכי צה"ל מטופלים ע"י אגף השיקום של משרד הביטחון, נפגעי פעולות איבה – ע"י המוסד לביטוח לאומי, אך בהתאם להנחיות משרד הביטחון.
- ⁱⁱⁱ נכות כללית = מלידה, מחלות נפש, תאונות שאינן תאונות עבודה וכד'.
- ^{iv} J. Habib, H. Factor & V. Mor "Disability policy in Israel" Public Policy toward Disabled Workes (R. H. Haveman, V. Halberstadt & R. V. Burkhauser eds., Ithaca, NY, Cornell University Press, 1984).
- ^v Gal J. & Bar M., "The Needed and the Needy: The Policy Legacies of Benefits for Disabled War Veterans in Israel", **Journal of Social Policy**, 29, 4, 577-598, 2000, Cambridge.
- ^{vi} ציבורית נכי צה"ל ודומיהם זכו ועודם זוכים לסטטוס ציבורי גבוה ולפיכך נחשבים "נזקקים" – NEEDED, בעוד חבריהם הנכים הכלליים – הפחותים בחשיבותם, הדחויים, השוליים – מצטיירים כ"נצרכים" – NEEDEDY. ור' מאמרם של ג'וני גל ומיכל בר הנושא כותרת זו – V.
- ^{vii} ז' בן-סירא **ההישגים של פעולות השיקום של מערכת הביטחון**, המכון לחקר חברתי שימושי, תש"ם.
- ^{viii} המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית 2002-2003**, המוסד לביטוח לאומי, תשס"ד. ע' 323.
- ^{ix} **מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי קצבת נכות מעבודה בישראל: מאפיינים וצרכים בתחומי הבריאות והתפקוד הפיזי והנפשי**, ג'ונינט-מכון ברוקדייל, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2004. עורכי המחקר מדגישים, כי אלה עשויים להיות דיווחי חסר לעתים, בשל חוסר מודעות של הנזקקים.
- ^x הזכאים מתוקף חוק ולא הסדר ביטוחי ובהצמדה כאמור לנכי צה"ל ולהנחיות משרד הביטחון.
- ^{xi} ניתן לראות בקבוצת הנכים הכלליים כחלק מקבוצות עם צרכים מיוחדים, להם מעניקה המדינה רשת ביטחון לקיום מינימאלי (כמו קשישים וילדים בסיכון) – ואלה קבוצות ההתייחסות של הנכים הכלליים למולם יש לבחון שוני ודיפרנציאציה. יש הטוענים, כי כבר עתה מצבם של הנכים הכלליים משופר במעט מזה של קשישים ולכן כל הטבה לנכים הכלליים מפלה אותם לעומת הקשישים וההתייחסות פשטנית לכלל הנכים – מטעה ומזיקה. ר' טבלת המחשה בנספח מודל חשיבה על נקודת ההתייחסות להשוואה של הנכים הכלליים. יצוין, כי רק הנכים הכלליים ונכי העבודה זכו לשינוי ריאלי בתשלומי הגמלאות בשנים האחרונות (סקירה שנתית 2003-2003, עמ' 19).
- ^{xii} להרחבה ממצה בנושא ר' ספרם א' ל' מילר, א' פרוקצ'יה וד' קרצ'מר **זכויות הנכים בישראל: הצעות לקראת רפורמה**, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1979.
- ^{xiii} אפילו אחד הכותבים, שתמך בשוויון מלא הודה בהערת שוליים ובדעת יחיד, כי: "הטעמים האנליטיים אינם תומכים ביצירת דיפרנציאציה... ואולם קיימים רחשי לב חזקים להטבת תנאיהם של נכי צה"ל דווקא, ועל המחוקק להתחשב ברחשי הלב האלה אפילו ללא נימוקים אנליטיים". הערה XII לעיל, בהערה 10, עמ' 53-4 – בניגוד גמור לאופי ההצעה המהפכנית שלהם לכל אורך הספר.
- ^{xiv} Marin B. & Prinz C. **Facts and Figures on Disability Welfare**, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, 2003.
- Prinz C. Ed., **European Disability Pensions Policies**, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, 2003.