



הגדלת קצבאות הנכות דוח מעקב אחר השלכות תיקון 200 לחוק הביטוח הלאומי¹

א. מבוא

במסגרת ההסכם שנחתם עם ארגוני הנכים מ-2018, הוחלט על שינויי חקיקה לטובת מקבלי גמלאות הנכות מהביטוח הלאומי (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וקצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות). התיקונים בחוק נועדו בין היתר להגדיל את קצבת הנכות הכללית לכלל מקבליה ולעודד אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. נקבע כי הגדלת הקצבאות תיעשה בשלוש פעימות כך שבשנת 2021 סכום קצבת הנכות לא יפחת מ-3,700 ₪ ומ-2022 תוצמד הקצבה לשכר הממוצע. זהו הדוח השני מאז תיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי ובו מוצגים נתונים עד לסוף שנת 2021.

ב-2020 לא היה תקציב מדינה ולא ניתן היה לחוקק העלאה של הקצבאות. לכן בספטמבר אותה שנה התקבלה הוראת שעה ולפיה שולמו מענקי "חלף קצבה" למקבלי קצבאות אלה: נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות (מקבלי קצבת נכות שהגיעו לגיל הפרישה וקצבת הנכות היתה גבוהה מקצבת אזרח ותיק) שהיו זכאים לקצבה בינואר 2020 ואילך. מענקים אלו שולמו עד המחצית השנייה של שנת 2021.

חוק ההתייעלות הכלכלית 2021-2022

חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022 כולל שינויים נוספים בקצבאות הנכות ובתקנות ש"מ וילד נכה שהוחלו רטרואקטיבית מינואר 2021. להלן השינויים שחלו ב-2021 (הסכומים המפורטים נכונים ל-2021):

1. **קצבת נכות כללית** "חודשית מלאה" ליחיד בדרגת אי כושר מלאה הועלתה ל-3,700 ₪ (למי שאינו שוהה במוסד) – תוספת של 379 ₪ שהם 17% מ"קצבת יחיד מלאה". סכומי הקצבאות בדרגות אי-כושר חלקיות הועלו בהתאמה.
2. **תוספת השלמה לנכות** - תוספת ההשלמה לסכום קצבת הנכות למקבלי קצבת אזרח ותיק שאינם שוהים במוסד הינה לפי תאריך הזכאות לקצבת אזרח ותיק:
 - למי שהחל להיות זכאי מינואר 2021 סכום התוספת לקצבת הנכות היה 379 ₪, שהם 17% מ"קצבת יחיד מלאה", בהתאם לדרגת הנכות.
 - למי שהחל להיות זכאי לקצבת אזרח ותיק לפני ינואר 2021 (ואינו שוהה במוסד) נקבעה תוספת של 8.52% מקצבת יחיד מלאה עבור שנת 2021 (190 ₪) שהיא כ-50% מההעלאה בקצבת הנכות הכללית שמשולמת לפני גיל הפרישה. החל בינואר 2022 שיעור זה עולה ל-12.74% מקצבת יחיד מלאה שהוא 75% מההעלאה למי שטרם הגיע לגיל הפרישה.

¹ הדוח נכתב על ידי לירז אביטן, גבריאלה היילברון, ליאור דוידסון



3. **הדיסריגרד להכנסות מעבודה** בגובה שכר המינימום, 5,300 ₪ (50.23% מהשכר הממוצע) עוגן באופן קבוע בחוק הביטוח הלאומי החל ביולי 2021 לאחר שהופעל כהוראת שעה מיולי 2020.
4. **תוספת למונשם** בגמלת ילד נכה ובשירותים מיוחדים עלתה מ- 1,850 ₪ ל-8,462 ₪.
5. **בקצבת ילד נכה** המשיכו לשלם "מענק חלף קצבה" במהלך כל שנת 2021 בשני סכומים (83 ₪ לרמות 50%-100% ו-490 ₪ לרמות 188% ולמי שצבר 8 או 9 נקודות בהערכת התלות).
6. **גמלה מיוחדת למקבל שירותים מיוחדים** הסובל ממוגבלות קשה הועלתה ב-100 ₪ עד 300 ₪ בהתאם לרמת הקצבה.
7. **בקצבאות שירותים מיוחדים וילד נכה** נקבעה תוספת בסך 5,641 ₪ לזכאים ברמה 188% שאינם זכאים לתוספת מונשם ומעסיקים 2 עובדים (בהתאם לתנאים בתקנות).
8. **נקבעה תוספת בגין ילד מתחת לגיל 3 לזכאים לשר"מ** בסך 954 ₪ עבור כל ילד (עד 2 ילדים), החל מאוקטובר 2021.

להלן ניתוח של השינויים במספר המקבלים לאורך זמן ובסכומי הגמלה לכל אחת מהגמלאות - נכות כללית, גמלת ילד נכה, שירותים מיוחדים ומקבלי קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות, וכן את נתוני התעסוקה של מקבלי נכות כללית.

ב. סכום הגמלאות והתפתחות מספר המקבלים

1. מענקים ושינויים בסכומי הקצבאות 2020 עד 2021

מענקי חלף קצבה שולמו בפעילות, שתיים ב-2020 ושתיים במחצית הראשונה של 2021 (למעט המענקים בגמלת ילד נכה ששולמו עד תום 2021), להלן הפירוט לפי שנה.
שנת 2020: באוקטובר לאחר פרסום הוראה השעה, שולמו מענקים לאלה שהיו זכאים לקצבה בחודשים ינואר-אוקטובר (לפי מספר החודשים שבהם היו זכאים לקצבה), ובדצמבר שולמו מענקים בגין זכאויות בחודשים נובמבר-דצמבר. המענקים שולמו לפי דרגת אי כושר או רמת הקצבה (לוח 1), ונקבע שלא ייחשבו כהכנסה לעניין חוק הביטוח הלאומי ולעניין כל דין אחר.



לוח 1: סכומי המענקים לפי סוג הגמלה ודרגה בשנת 2020

קצבה	דרגה	סכום מענק חודשי ב-2020 (ש"ח)
נכות כללית	100%	190
	74%	141
	65%	124
	60%	114
שירותים מיוחדים	188%	300
	112%	200
	50%	100
ילד נכה	188%	490
	ניקוד תלות 8 ו-9 נק'	
	100%	83
	50%	83
מונשם (ילד / בוגר)		5,341
אזרח ותיק עם השלמה לנכות	100%	190
	74%	141
	65%	124
	60%	114

שנת 2021: שלומו מענקים בגין שני הרבעונים הראשונים של השנה - במאסר בגין זכאות בחודשים ינואר עד מארס וביוני בגין אפריל-יוני.

בחודש נובמבר 2021 בעקבות חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו סכומי הקצבאות. סכום קצבת נכות כללית הועלה ל-3,700 ₪ לבעלי דרגת אי כושר מלאה ובהתאמה לדרגות החלקיות (לוח 2). ההשלמה לסכום הקצבה החדש שולמה רטרואקטיבית בשתי פעימות. ביולי 2021 שולמה ההשלמה כמענק בגין חודשים ינואר עד יוני כך שיחד עם מענק חלף קצבה ששולם במחצית הראשונה של השנה השלים לקצבה מלאה. בנובמבר שולמה ההשלמה בגין חודשים יולי עד נובמבר, חודשים עבורם לא שולם מענק חלף קצבה ולכן סכום ההשלמה היה גבוה מזה של הפעימה הראשונה. סכום זה נחשב כחלק מהקצבה ולא כמענק. סכומי הגמלה החדשים והתשלומים הרטרואקטיביים מוצגים בלוח 2. החל מדצמבר 2021 שולמו סכומי הקצבאות החדשים באופן שוטף.

למקבלי קצבת שר"מ הועלה סכום הגמלה המיוחדת לבעלי מוגבלות קשה. במרץ וביוני 2021 שולם הסכום כמענק חלף קצבה עבור חודשים ינואר עד יוני ובנובמבר שולם תשלום חד פעמי עבור החודשים יולי עד נובמבר 2021. החל מדצמבר 2021 שולמו סכומי הקצבאות החדשים באופן שוטף.



לוח 2: תשלומי מענקים לשנת 2021 לקצבאות נכות כללית ושירותים מיוחדים לפי דרגת אי

כושר/נכות

סכום ההשלמה לקצבה חודשית עבור יולי עד נובמבר 2021	סכום חודשי עבור ינואר עד יוני 2021		סכום הגמלה החל בינואר 2021	דרגת אי כושר/נכות	קצבה
	מענק *1	מענק **2			
379	189	190	3,700	100%	נכות כללית
280	139	141	2,522	74%	
246	122	124	2,273	65%	
227	113	114	2,135	60%	
300		300	5,641	188%	שירותים מיוחדים
200		200	3,534	112%	
100		100	1,527	50%	

* מענקי חלף קצבה ששולמו במחצית הראשונה של 2021

** מענק חלף קצבה ששולם בנובמבר 2021.

בקצבת ילד נכה המשיכו תשלומי המענקים בשנת 2021 כפי ששולמו בשנת 2020 עד סוף השנה (83 ש"ו-490, לוח 1).

למקבלי קצבת נכות שהגיעו לגיל פרישה החל בינואר 2021, שולמו מענקים בדומה למקבלי קצבת נכות שטרם הגיעו לגיל הפרישה (לוח 2): מענק חלף קצבה בהתאם לדרגת אי הכושר בגין חודשים ינואר עד יוני (בשתי פעימות) בסכום שנע בין 114 ש"ו ל-190 ש"ו, ובנובמבר מענק לחודשים ינואר עד נובמבר 2021 להשלמה לסכום הקצבה החדש, דהיינו בסכום שנע בין 113 ש"ו ל-189 ש"ו. החל מדצמבר 2021 שולמו סכומי הקצבאות החדשים באופן שוטף.

למקבלי קצבת נכות שהגיעו לגיל פרישה קודם למועד זה וקיבלו קצבת אזרח ותיק עם השלמה לנכות שולם מענק בסכום של 190 ש"ו בהתאם לדרגת אי הכושר שלהם בגין המחצית הראשונה של 2021 בשתי פעימות ובנובמבר שולם 190 ש"ו ללא קשר לדרגת אי הכושר שלהם בגין החודשים יולי עד נובמבר 2021. החל מדצמבר 2021 שולם 190 ש"ו באופן שוטף.

2. התפתחות בסכום הגמלה ובמספר המקבלים לאורך זמן

נכות כללית

לוח 3 מראה את השינויים בסכום הקצבה ליחיד לנכה בדרגת אי כושר מלאה ובסכום הקחי"ן² מ-2016 עד 2021. עד לשנת 2021 קצבת הנכות התעדכנה לפי העלייה במדד המחירים לצרכן. מכיוון שמדד המחירים לצרכן לא עלה בין השנים 2015 ל-2017 סכום הגמלה נותר יציב. בינואר 2018 עודכנה הגמלה בהתאם לעליית המדד ב-0.3%. בעקבות תיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי החל במרץ 2018 עלה סכום הגמלה לסכום של 3,272 ש"ו הכולל את הקחי"ן. בשנים 2019 ו-2020 עלתה שוב הקצבה בהתאם לעדכון המדד ובנוסף ב-2020 שולמו מענקי חלף קצבה. בשנת 2021 מכיוון שמדד המחירים המשמש לעדכון הקצבאות ירד סכומי הקצבאות נותרו כפי שהיו בשנת 2020 אך

² קחי"ן – קצבה חודשית נוספת לנכים בדרגת אי-כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ושרמת הנכות הרפואית שלהם 50% לפחות (לאנשים עם סעיפי ליקוי 33 או 91 – 40% נכות).



כאמור שולמו מענקים וסך הקצבה עלה לסכום של 3,700 ש"ח. כתוצאה מתיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי, מתחילת 2018 עלה סכום הקצבה (ללא קח"ן) ב- 1,350 ₪ במחירים שוטפים וב- 1,284 ₪ במחירים קבועים (לאחר ניכוי המדד) - עלייה של כ-53% במחירים קבועים (הגמלה עם קח"ן עלתה ב-28%).

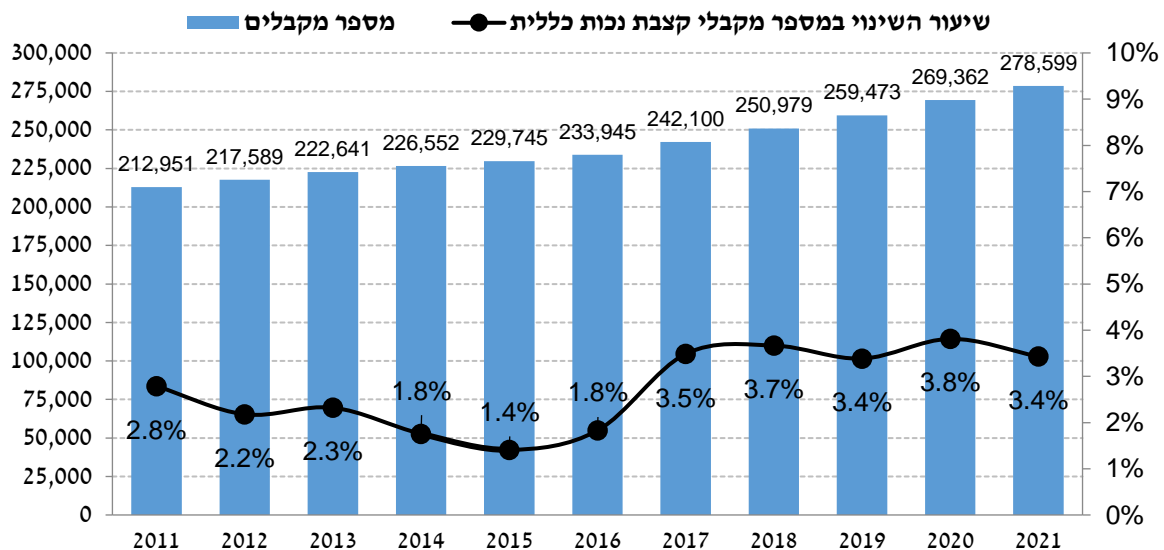
לוח 3: סכום קצבה חודשית מלאה ליחיד בתוספת קח"ן במחירים שוטפים וקבועים [סכום גמלה עם קח"ן] (₪), 2016-2021

שנה	קצבת יחיד במחירים שוטפים*	קח"ן במחירים שוטפים	סה"כ קצבת יחיד במחירים שוטפים	קצבת יחיד במחירים קבועים (מחירי 2021)
2016	2,342	372	2,714	[2,790] 2,408
2017	2,342	451	2,793	[2,865] 2,402
1-2/2018	2,350	452	2,802	[2,881] 2,416
3-12/2018	3,272	-	3,272	3,322
2019	3,312	-	3,312	3,342
2020	3,321+190	-	3,511	3,563
2021	3,700	-	3,700	3,700

* סכום הקצבה כולל מענק חלף קצבה והשלמה לקצבה מלאה בשנים 2020 עד 2021. לפירוט ראה לעיל "מענקים ושינויים בסכומי הקצבות 2020 עד 2021".

מספר מקבלי קצבת נכות כללית גדל בכל שנה וב-2021 עמד על כ-278,600 מקבלים במוצע לחודש (תרשים 1). שיעור השינוי קטן בהדרגה בשנים 2011-2015 מ-2.8% ל-1.4%, ועלה ל-1.8% ב-2016. בעקבות שינויי חקיקה ב-2017 וב-2018 עלה שיעור השינוי ל-3.5% ו-3.7% בהתאמה. בשנת 2019 ירד שיעור השינוי ל-3.4% ועלה ב-2020 ל-3.8% בעקבות הארכת זכויות זמניות בתקופת הקורונה, לאחר מכן בשנת 2021 שב והתמתן שיעור השינוי וחזר ל-3.4%.

תרשים 1: מספר מקבלי קצבת נכות כללית (ממוצע שנתי), 2011-2021





קצבת שירותים מיוחדים

קצבת שירותים מיוחדים מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום או הזקוקים להשגחה מתמדת, לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה. קצבה זו משולמת מ-1979. לוח 4 מתאר את השינויים בסכום קצבת שירותים מיוחדים משנת 2013 לפי רמה (המוגדרת כאחוזים מקצבת יחיד מלאה). במהלך השנים התוספות לסכום הגמלה ניתנו לרוב למקבלים בשתי הרמות הגבוהות. במרץ 2018, כתוצאה מתיקון החקיקה, הוגדלו הסכומים לדרגה הבינונית והגבוהה ב-200 ש' כלומר, ב-6.5% וב-4.0% בהתאמה. בשנים 2020 ו-2021 ניתנו תוספות לכל הרמות באמצעות מענקי חלף קצבה - 100 ש' לרמה הנמוכה, 200 ש' לרמה הבינונית ו-300 ש' לרמה הגבוהה. כתוצאה מתיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי, מתחילת 2018 עלה סכום הקצבה במחירים קבועים (לאחר ניכוי המדד) בין 6.8% ברמה הנמוכה ל-11.4% ברמה הבינונית.

לוח 4: סכום קצבת שר"מ* בתוספת גמלה מיוחדת לסובל ממוגבלות קשה (ש), 2013-2021

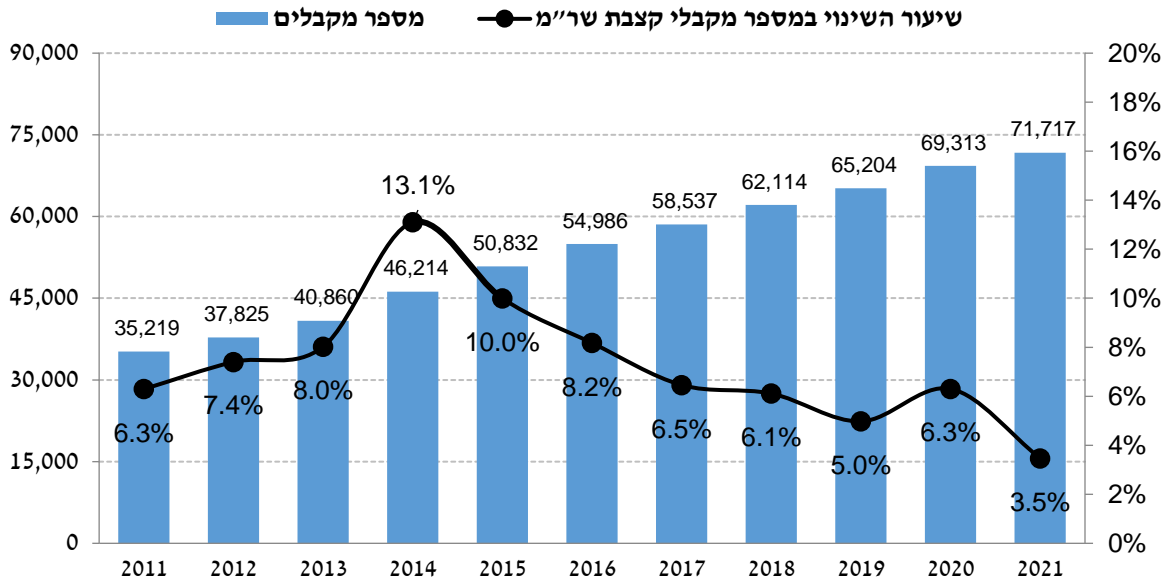
מחירים קבועים במחירי 2021			מחירים שוטפים			שנה
תלויים בעזרה רבה מהזולת			תלויים בעזרה רבה מהזולת			
188%	112%	50%	188%	112%	50%	
4,772	2,928	1,405	4,674	2,868	1,376	2013
4,838	2,969	1,242	4,761	2,922	1,401	2014
4,896	3,005	1,433	4,761	2,922	1,401	1-3/2015
5,149	3,139	1,433	5,045	3,076	1,401	4-12/2015
5,187	3,163	1,440	5,045	3,076	1,401	2016
5,174	3,155	1,437	5,045	3,076	1,401	2017
5,204	3,173	1,430	5,061	3,086	1,405	1-2/2018
5,342	3,336	1,430	5,261	3,286	1,405	3-12/2018
5,372	3,355	1,435	5,324	3,325	1,422	2019
5,725	3,587	1,550	5,641	3,534	1,527	2020
5,641	3,534	1,527	5,641	3,534	1,527	2021

* סכום הקצבה כולל מענק חלף קצבה והשלמה לקצבה מלאה בשנים 2020 עד 2021. לפירוט ראה לעיל "מענקים ושינויים בסכומי הקצבות 2020 עד 2021".

כפי שניתן לראות בתרשים 2 המתאר את התפתחות מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים מ-2011, מספרם גדל מדי שנה ועמד על ממוצע של כ-71,700 בשנת 2021. שיעור הגידול עלה בהדרגה בין השנים 2011-2013 מ-6.3% לשנה ל-8% לשנה. את הגידול בשנים 2014 ו-2015 (13.1% ו-10% בהתאמה) ניתן לייחס ליישום המלצת ועדת בן יהודה לבדיקת מבחני הזכאות לשר"מ ולהוספת מבחן ה-IADL למבחני הזכאות והקלות בתנאי הזכאות, בעיקר לאנשים עם לקות ראייה. משנת 2015 עד לשנת 2018 שיעור השינוי נמצא בירידה עד לכ-6% בשנת 2018. בשנים 2019-2021 אנו רואים תנודתיות בשיעור השינוי בעקבות משבר הקורונה והשינויים בחוק ההסדרים. בשנת 2020 שיעור הגידול עלה ל-6.3% לעומת 5% בשנת 2019 בעקבות הארכת זכאויות זמניות בתקופת הקורונה. בשנת 2021 אנו רואים את המשך התמתנות הגידול במספר המקבלים שהחלה ב-2015.



תרשים 2: מקבלי קצבת שירותים מיוחדים (ממוצע שנתי), 2011-2021



קצבת ילד נכה

קצבת ילד נכה משולמת מ-1981 למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית. רמות הגמלה השתנו באופן תכוף מאז 2013. עד 2021 היו קיימות 3 רמות גמלה – 50%, 100% ו-188% מקצבת יחיד מלאה לנכה. לוח 5 מפרט את סכומי הגמלה החל מ-2016. ב-2010 סכום הגמלה נע בין 389 ש"ח ברמה הנמוכה ל-2,334 ש"ח ברמה הגבוהה. בתחילת 2015 סכום הגמלה ברמה הנמוכה (כולל גמלה מיוחדת) היה 1,095 ש"ח וברמה הגבוהה (כולל גמלה מיוחדת) היה 3,831 ש"ח. בחודש אפריל 2015 עלתה הגמלה ברמה הגבוהה ל-4,487 ש"ח. בשינויי החקיקה ב-2018 נוספה גמלה מיוחדת לדרגה הנמוכה של הגמלה בסכום של 151 ש"ח לחודש (6.88% מקצבת יחיד מלאה) ובדרגה הגבוהה הועלתה הגמלה המיוחדת מ-373 ש"ח ל-573 ש"ח (26.09% מקצבת יחיד מלאה). הגמלה המיוחדת ברמה האמצעית נותרה כשהייתה, 373 ש"ח (17% מקצבת יחיד מלאה). כתוצאה, הגמלה לרמה הנמוכה גדלה ב-13.8% והרמה הגבוהה ב-4.4%. בשנת 2021 סכומי הגמלה המיוחדת לרמה הנמוכה היתה 153 ש"ח, לרמה האמצעית 379 ש"ח ו-582 ש"ח לרמה הגבוהה, ובנוסף שולמו מענקים בסכום של 83 ש"ח ו-490 ש"ח בהתאם לרמה וניקוד התלות. כתוצאה מתיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי, מתחילת 2018 עלה סכום הקצבה ברמה הנמוכה בכ-20% ולרמה הגבוהה בכ-14% במחירים קבועים (לאחר ניכוי המדד).



לוח 5: סכום קצבת ילד נכה* כולל גמלה מיוחדת לפי רמה במחירים שוטפים וקבועים (₪),

2021-2016

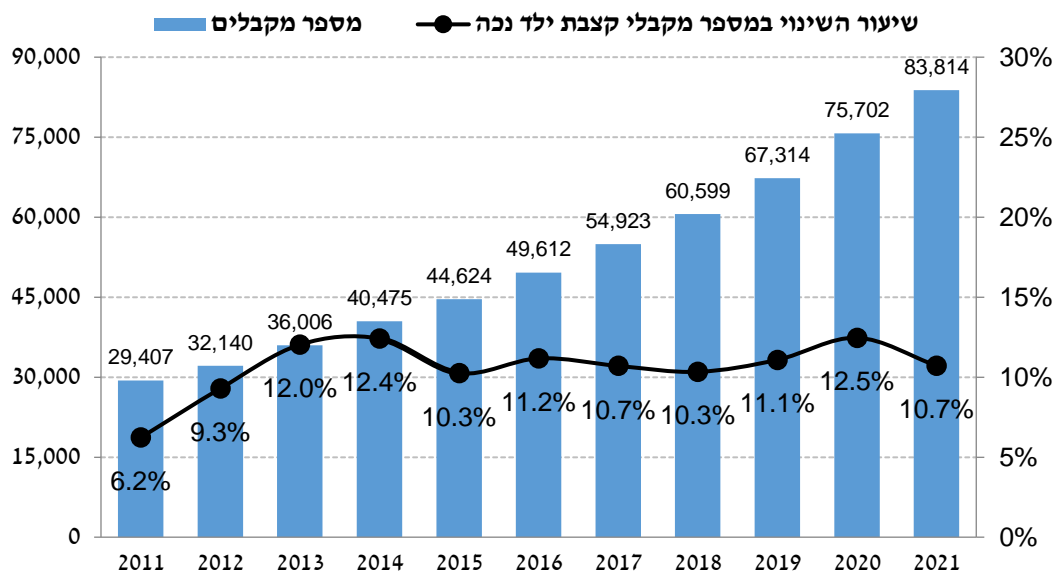
מחירים קבועים (מחירי 2021)			מחירים שוטפים			שנה
188%	100%	50%	188%	100%	50%	
4,613	2,633	1,126	4,487	2,561	1,095	2016
4,602	2,627	1,123	4,487	2,561	1,095	2017
4,628	2,633	1,129	4,501	2,569	1,098	**01-02/2018
4,773	2,571	1,268	4,701	2,569	1,249	03-12/2018
4,800	2,623	1,275	4,757	2,600	1,264	2019
5,342	4,731	1,371	5,263	2,691	1,351	2020
5,263	2,691	1,351	5,263	2,691	1,351	2021

* סכום הקצבה כולל מענק חלף קצבה בשנים 2020 עד 2021. לפירוט ראה לעיל "מענקים ושינויים בסכומי הקצבות 2020 עד 2021".

** לשם ההצגה בלבד הסכומים בינואר ובפרוור 2018 אינם כוללים את התוספת לגמלה מיוחדת ברמה הנמוכה והגבוהה ששולמה רטרואקטיבית מינואר 2018. החל ממרץ 2018 התוספת כלולה בסכומים המוצגים.

מספר המקבלים קצבת ילד נכה גדל מדי שנה ועמד על ממוצע חודשי של כ-83,800 בשנת 2021 (תרשים 3). בשנים 2011 עד 2014 שיעור הגידול עלה מ-6.2% לשנה ל-12.4% לשנה. משנת 2015 עד לשנת 2021 שיעור הגידול נע בטווח צר יותר - בין 10.3% ל-10.7% לשנה. שיעור זה גדול בהשוואה לשיעור הגידול במספר הילדים בישראל העומד על כ-1.7% בממוצע בשנים אלו.

תרשים 3: מקבלי קצבת ילד נכה (ממוצע שנתי), 2011-2021



קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות

קצבת נכות משולמת עד גיל הפרישה ומגיל הפרישה משולמת קצבת אזרח ותיק. בעקבות תיקוני חקיקה מ-2002 לשיפור גמלאות לאנשים עם מוגבלות, הקצבה המשולמת למקבל קצבת נכות עם



הגיעו לגיל הפרישה כוללת את סכום קצבת אזרח ותיק המגיעה לו ותוספת המשלימה לסכום קצבת הנכות לה היה זכאי ערב הגיעו לגיל הפרישה (כאשר סכום קצבת הנכות גבוה מזה של קצבת אזרח ותיק). בשינויי החקיקה ב-2018 הוגדלה קצבת הנכות. מקבלי השלמה לנכות שהגיעו לגיל פרישה לפני מארס 2018 קיבלו תוספת של 235 ₪ (נכון ל-2018) לקצבה. סכום זה הוא מחצית מהסכום שהועלתה קצבת נכות כללית טרום גיל הפרישה (470 ₪ נכון ל-2018). למי שהגיע לגיל פרישה במארס 2018 ואילך סכום קצבת הנכות, אליה הושלם סכום קצבת אזרח ותיק, היה זהה לסכום שלפני גיל הפרישה.

כאמור, ב-2020 שולמו מענקי חלף קצבה בסכום של 190 ₪ לכל מקבלי קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות בהתאם לדרגת אי הכושר בעת הגיעם לגיל פרישה והם המשיכו לקבל סכום זה גם ב-2021 (מחצית ראשונה של השנה כמענק ומיולי כתוספת לקצבה) ואילך. למי שהגיעו לגיל פרישה ב-2021 הסכומים ומתווה התשלום דומה לזה של מקבלי קצבת נכות כללית שטרם הגיעו לגיל הפרישה (לפירוט ראה "מענקים ושינויים בסכומי הקצבאות 2020 עד 2021").

מכיוון שסכום קצבת אזרח ותיק שונה בהתאם לנתונים אישיים (כגון תוספת ותק) כך גם סכום ההשלמה לקצבת הנכות. לפיכך להלן מוצג ניתוח של השינויים בתוספת הממוצעת המשלימה את סכום קצבת אזרח ותיק לסכום קצבת נכות שקדמה לגיל הפרישה. לוח 6 מפרט את סכום התוספת הממוצעת שמשולמת למקבל קצבת אזרח ותיק עם השלמה לנכות. ניתן לראות כי קודם לשינוי החקיקה, בשנים 2015 עד 2017, סכום התוספת הממוצעת היה 534 ₪ עד 595 ₪ ואילו ב-2018 בעקבות תיקון החקיקה עלה סכום זה ל-765 ₪ בממוצע ונותר יציב גם בשנת 2019. בשנת 2020 סכום התוספת (כולל סכום מענק חלף קצבה) עלה ל-968 ₪ (גידול של כ-200 ₪ לאדם, בעיקרו כתוצאה מהמענק של 190 ₪) ובשנת 2021 סכום התוספת עלה ל-1,006 ₪ (גידול נובע מתוספת של 379 ₪ (השלמת קצבת הנכות לסכום של 3,700) למי שהגיעו לגיל פרישה בשנת 2021 בלבד. מכיוון שסכום התוספת למקבלי אזרח ותיק עם השלמת הכנסה תלוי במועד בו הגיעו לגיל הפרישה והסכום גדול יותר עבור מי שהגיעו לגיל פרישה החל מינואר 2021 הרי שסכום התוספת הממוצעת צפוי להמשיך לעלות עם הזמן.

לוח 6: סכום קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות* (₪), 2015-2021 (דצמבר)

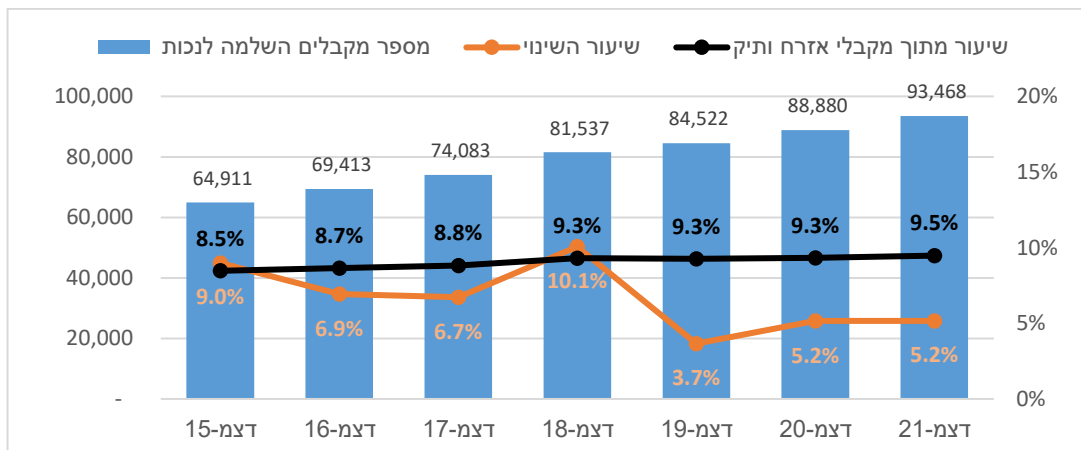
שנה	קצבת אזרח ותיק עם השלמה לנכות ממוצעת	מזה: תוספת השלמה לנכות ממוצעת
2015	2,750	536
2016	2,808	534
2017	2,898	595
2018	3,080	765
2019	3,153	764
2020	3,360	968
2021	3,392	1,006

* למקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי.



מספרם של מקבלי השלמת לנכות גדל בהתמדה וכך גם מספר מקבלי קצבת אזרח ותיק. שיעור המקבלים תוספת השלמה לנכות מקרב מקבלי קצבת אזרח ותיק עלה בהדרגה מ-8.5% ל-8.8% בין דצמבר 2015 לדצמבר 2017. בדצמבר 2018, בעקבות הפעימה הראשונה גדל שיעורם ל-9.3% מהמקבלים (תרשים 4). לאחר מכן נמשכה מגמת העלייה המתונה עד ל-9.5% בדצמבר 2021. הגדלת קצבת הנכות גורמת לכך שנכים רבים יותר המגיעים לגיל פרישה זכאים לתוספת השלמה לנכות. ב-2018, לאחר הפעימה הראשונה, שיעור הגידול במספר המקבלים עלה באופן חד ל-10.1% (תרשים 4). ב-2020 שולמו מענקים רק למי שהיו זכאים לתוספת השלמת לנכות עוד קודם לתשלום המענק ולכן המענק לא השפיע על מספר המקבלים תוספת השלמה לנכות מעבר לגידול הטבעי במספרם. ב-2021 שיעור הגידול אינו גדל למרות הפעימה השנייה. מרבית מקבלי קצבת נכות שעוברים לקצבת אזרח ותיק הם ברמת אי כושר מלאה ולכן היו זכאים כבר לתוספת השלמה לנכות בפעילות הקודמות. לכן הפעימה השנייה הגדילה את סכום הקצבה אך לא הגדילה את מספר האנשים הזכאים לתוספת השלמה לנכות מעבר לגידול הטבעי.

תרשים 4: מקבלי קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות*, 2015-2021 (דצמבר)



* למקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי.

ג. תעסוקה ושכר של מקבלי נכות כללית

נוכח שינויי החקיקה שאירעו בשנים 2017-2021, אשר שינו את תנאי הזכאות לקצבת נכות כללית ואת סכומי הקצבה, נבחנה ההשפעה של השינויים הללו על שיעור השכירים והשכר של מקבלי קצבת נכות כללית. לשם כך התבססנו על נתוני שכר של מקבלי הקצבה השכירים בלבד שברשות מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי.³

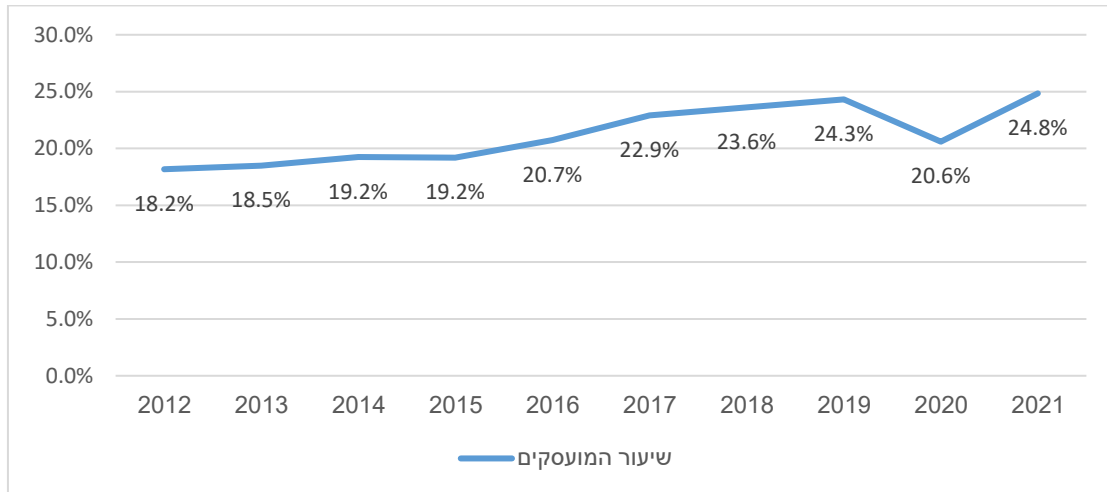
ניתן לראות כי שיעור מקבלי נכות כללית המועסקים כשכירים נמצא בעלייה הדרגתית לאורך השנים (למעט בשנת 2020 שהייתה שנה לא מייצגת עקב משבר קורונה). כ-25% ממקבלי הקצבה היו מועסקים בדצמבר 2021 (תרשים 5), עלייה של כמחצית נקודת אחוז משנת 2019 (לפני

³ יש לציין כי תעסוקה מוגנת לא נכללת בקבצי השכר שברשות מינהל המחקר והתכנון, לכן מדובר רק בתעסוקת שכירים ב"שוק החופשי".



הקורונה). שיעורם של מקבלי נכות כללית המועסקים כשכירים בקרב כלל השכירים עולה גם הוא בהדרגה ועמד על כ-2% בדצמבר 2021.

תרשים 5: שיעור השכירים בקרב מקבלי נכות כללית, 2012-2021 (דצמבר)



לוח 7 מציג את פירוט הנתונים עליהם מתבסס תרשים 5 לעיל. ניתן לראות כי שיעור השכירים בין לוח 2017 ל-2019 עלה בכ-0.7 נקודות האחוז בכל שנה ועמד על 24.3% בדצמבר 2019. בשנת 2020 היתה ירידה באחוז השכירים ככל הנראה בשל משבר הקורונה ובשנת 2021 חזר ועלה אחוז המועסקים ועמד על 24.8%.

לוח 7: מקבלי קצבת נכות כללית לפי סטטוס תעסוקתי ושיעור המועסקים כשכירים

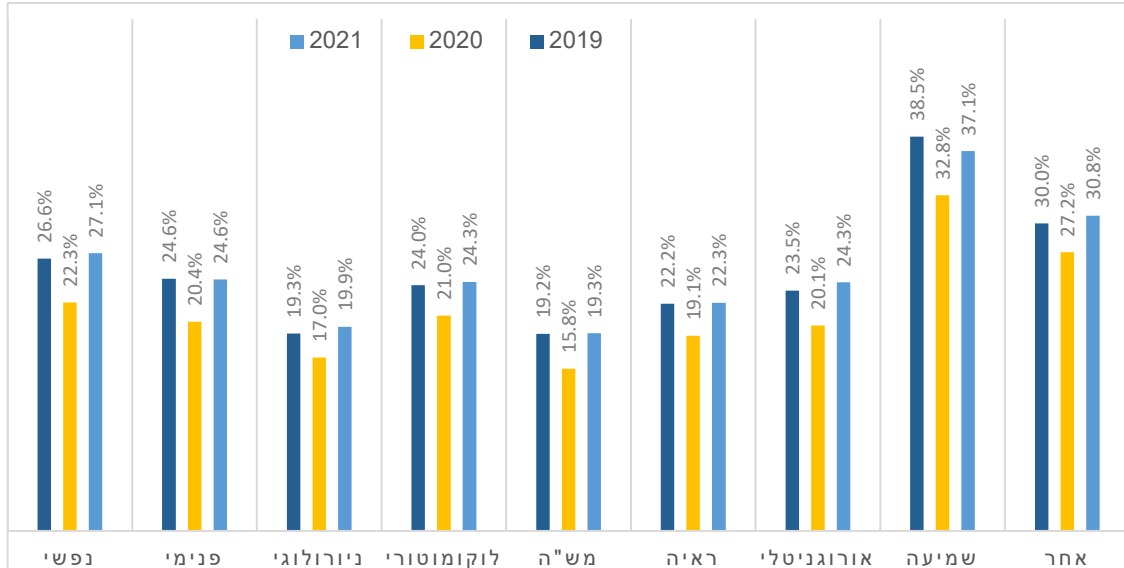
מתוך המקבלים, 2017-2021 (דצמבר)

שנה	מספר מקבלי נכות כללית	מספר מקבלי נכות שכירים	שיעור השכירים מתוך המקבלים (%)
2017	246,259	56,398	22.9%
2018	253,567	59,951	23.6%
2019	262,686	63,907	24.3%
2020	272,150	56,023	20.6%
2021	282,620	70,209	24.8%

שיעור מקבלי נכות כללית השכירים בחודש דצמבר בשנים 2019-2021 לפי סעיף ליקוי עיקרי (ליקוי בגינו נקבעו לזכאי אחוזי נכות הגבוהים ביותר מכלל הליקויים שיש למקבל קצבה). ניתן לראות כי העלייה הכללית בשיעור התעסוקה מאפיינת גם את המגמה בסעיפי הליקוי השונים (תרשים 6) – כמעט בכל סעיפי הליקוי נצפיתה עלייה בשיעור השכירים (למעט שמיעה ומחלות פנימיות).



תרשים 6: שיעור השכירים לפי ליקוי עיקרי, 2019-2021 (דצמבר)



שינוי משמעותי בחקיקה שלו השלכות על תעסוקה היה הגדלת סכום הדיסריגרד להכנסות מעבודה (הסכום שאינו נלקח בחשבון במבחן ההכנסות). הסכום הוגדל בצורה משמעותית בתקופה בין 2017 עד 2021 ולמעשה סכומו כמעט והוכפל. בחוק ההסדרים לשנת 2017 נקבע שהדיסריגרד יועלה מ-21% מהשכר הממוצע ל-29% מהשכר הממוצע, ב-2018 הוגדל ל-37.35% מהשכר הממוצע, וביולי 2020 בהוראת שעה הוגדל סכומו לשכר המינימום, 5,300 ₪ (50.23% מהשכר הממוצע) לעומת 3,941 ₪ עד אז ולאחר מכן שולב באופן קבוע בחוק הביטוח הלאומי.

מטרת הדיסריגרד לתמרץ שילוב בתעסוקה באמצעות הגדלת ההכנסה של המשתכרים מעבודה ומקצבה המשפרת את מצבם הכלכלי של מקבלי הקצבה המועסקים. צעד זה מקטין את "המס השוליי" על השכר למי שהשתכר מעל לדיסריגרד הקודם ועד לנקודת הקיטום – גובה השכר שמעליו מתאפסת הזכאות לקצבה (בדצמבר 2021 עמד הסכום על 12,885 ₪ ליחיד ו-18,052 ₪ לזוג עם שני ילדים). כעת אפשר להשתכר סכום גבוה יותר ללא ניכוי מהקצבה וכתוצאה מה"כ ההכנסה מגמלה ומעבודה גבוהה יותר.

בנוסף לשיעור השכירים בדקנו את השכר הממוצע ואת התפלגות השכר ביחס לשכר המינימום (שמיולי 2020 הינו גם סכום הדיסריגרד). נצפיתה עלייה מתמדת בשכר הממוצע של מקבלי הגמלה המועסקים כשכירים מאז 2018 (לוח 8). בשנת 2021 חלה עלייה של 5% (במחירים קבועים) לעומת 2020, הגבוהה מהעלייה ב-2020 וב-2019. השכר הממוצע לשכירים המקבלים קצבת נכות עלה בין דצמבר 2018 לדצמבר 2021 ב-14% (במחירים קבועים). עם זאת השכר הממוצע נמוך משכר המינימום ובדצמבר 2021 עמד על כ-86% ממנו.



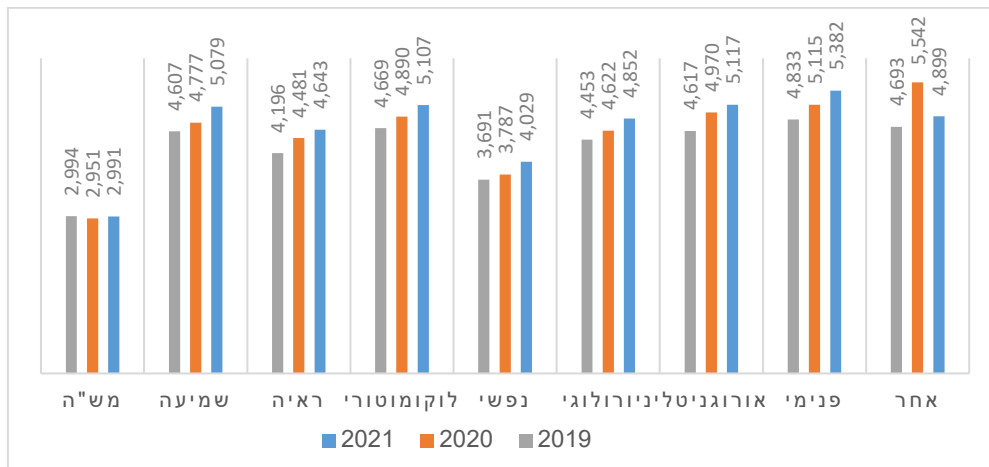
לוח 8: מקבלי קצבת נכות כללית המועסקים כשכירים, שכרם ושיעור הגידול בשכר, דצמבר

2021-2018

שנה	שכר ממוצע (מחירים שוטפים)	שיעור השינוי	שכר ממוצע (מחירי 2021)	שיעור השינוי
2018	3,933	7.9%	3,995	7.0%
2019	4,111	4.5%	4,150	3.9%
2020	4,257	3.6%	4,328	4.3%
2021	4,545	6.8%	4,545	5.0%

תרשים 7 מציג את השכר הממוצע למקבל נכות כללית שכירים בכל סוג ליקוי עיקרי בשנים 2021-2019 (דצמבר). ניתן לראות שונות גדולה בשכר לפי סעיף הליקוי לצד עלייה בשכרם של מקבלי נכות כללית במרבית סעיפי הליקוי (במחירים שוטפים ובמחירים קבועים). עם זאת, אין בהכרח קשר בין שיעור השילוב בעבודה לפי סעיף ליקוי לבין השכר. למשל, שיעור השכירים בקרב אנשים עם ליקוי פנימי הוא נמוך מזה של אלו עם ליקוי בשמיעה (25% בהשוואה ל-37% בדצמבר 2021) (תרשים 6) אך שכרם הממוצע הינו גבוה מזה של אנשים עם ליקוי שמיעה ואף גבוה מהשכר הממוצע בקרב כלל מקבלי קצבת נכות כללית השכירים (4,545 ₪ בדצמבר 2021).

תרשים 7: שכר ממוצע של מקבלי נכות כללית שכירים לפי סעיף ליקוי עיקרי (₪, מחירים שוטפים), 2021-2019 (דצמבר)



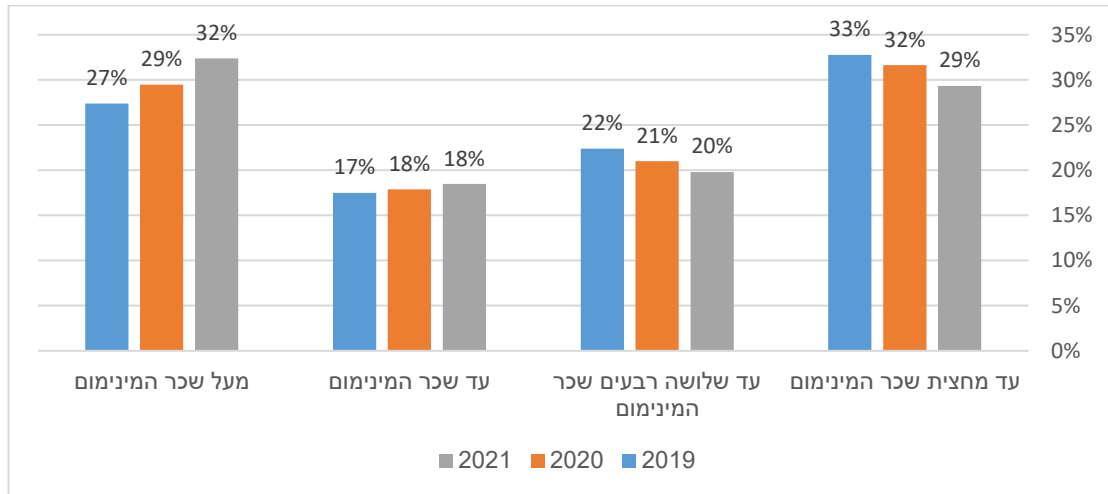
העלייה בשכר הממוצע בקרב כלל מקבלי הקצבה השכירים משתקפת בשינוי בהתפלגות השכר. בשנים 2021-2019 כשליש מהמועסקים כשכירים השתכרו עד למחצית שכר המינימום⁴ (2,650 ₪) אך חלקם יורד במתינות עם השנים מ-33% ל-29%. במקביל שיעור המשתכרים מעבר לשכר

⁴ אין משמעות הנתונים כי אין עמידה בחוק שכר המינימום. בידי מינהל המחקר והתכנון נתונים על שכר בלבד ללא היקף המשורה ולכן לא ניתן לבדוק עמידה בחוק זה.



המינימום עומד אף הוא על כשליש ועלה מ-27% ל-32% (תרשים 8). שיעורם של אלו המשתכרים שלושה רבעים עד שכר המינימום נשאר יציב למדי בשנים אלו.

תרשים 8: התפלגות השכר של השכירים ביחס לשכר המינימום, דצמבר 2019-2021



לשינויי החקיקה שהונהגו בשנים האחרונות עשויים להיות תמריצים מנוגדים בהקשר לתעסוקה. העלאת סכום הדיסריגרד מטרתו לתמרץ להשתלב בעבודה ולהגדיל את השכר. אך יחד עם זאת, הגדלת הסכום מגדילה את ההכנסה הפנויה למשתכרים מעל הדיסריגרד הקודם גם ללא הגדלת היקף התעסוקה. להגדלת סכום הקצבה עשויה להיות השפעה באותו הכיוון - הקטנת התמריץ להשתלב בעבודה ולהגדיל את השכר.

שיעור השכירים בקרב מקבלי נכות כללית עולה באופן מתון מאז 2018, זהו המשך מגמת העלייה שהחלה עוד טרם השינויים ב-2018. לא נצפתה האצה בשיעור התעסוקה עקב העלאת סכום הדיסריגרד והעלייה עומדת על 0.7% בשנים 2017 עד 2019. עם זאת השכר הממוצע של השכירים עלה מאז התיקון והגיע לכ-4,500 ₪ והודות להעלאת סכום הדיסריגרד לכשני שלישים מהמועסקים לא הופחתה הגמלה עקב קיזוז השכר מהקצבה.

ד. סיכום הממצאים

בדוח זה מוצגים השינויים בסכומי גמלאות הרלוונטיות לאורך זמן והתמקדות בשינויים בשנים 2020-2021 בהן שולמו מענקי "חלף קצבה" עקב היעדר תקציב מדינה. כמו כן, מוצגת ההתפתחות במספר המקבלים לאורך זמן בכל אחת מגמלאות אלו. מספר מקבלי הקצבאות בין השנים 2021-2018 עלה - בנכות כללית בכ-11%, שר"מ ב-15% וילד נכה ב-38% בממוצע לחודש. מספר מקבלי קצבת אזרח ותיק עם השלמה לנכות על כ-15%.

בעקבות תיקון 200 עלה סכום קצבת נכות כללית ליחיד בדרגת אי כושר מלאה ב-53% למי שלא קיבל קח"ן לפני התיקון וב-28% למקבלי קח"ן, קצבת שירותים מיוחדים עלתה בין 6.8% ברמה הנמוכה ל-11.4% ברמה הבינונית וקצבת ילד נכה בכ-20% ברמה הנמוכה ולרמה הגבוהה בכ-14%



במחירים קבועים (לאחר ניכוי המדד). למקבלי קצבת אזרח ותיק התוספת הממוצעת של השלמת קצבת אזרח ותיק לקצבת נכות עלתה בכ-31% אם כי קיימים הבדלים מובנים בחוק בסכום התוספת בין מי שהגיעו לגיל פרישה לפני 2021 לבין מי שהגיעו לגיל זה מ-2021 ואילך.

בנוסף מוצג ניתוח נתוני התעסוקה של מקבלי נכות כללית. שיעור המועסקים כשכירים בקרב מקבלי נכות עלה בהתמדה בין השנים 2012 עד 2021 (למעט 2020) מ-18% ל-25% ובשנים מאז תיקון 200, 2018 עד 2021, עלה במתינות מ-23.6% ל-24%. בתקופה זו עלה סכום הדיסריגרד באופן משמעותי מ-29% מהשכר הממוצע ל-50.23%, שהם 5,300 ₪ (שכר המינימום). השכר הממוצע של מקבלי קצבת נכות כללית נמצא אף הוא בעלייה מתמדת בשנים 2018 ואילך ועמד על כ-4,550 ₪ שהינו 86% משכר המינימום ומהדיסריגרד.