

אוכלוסיית הזקנים



# אוכלוסיית הזקנים\*

| ג'ני ברודסקי\*\* | ד"ר רנטה גורבטוב | דליה רוזניק |

## "מפני שיבה תקום והזרת פני זקן"

(ויקרא י"ט פסוק ל"ב)

### מבוא

בתחילת שנת 2009 מנתה אוכלוסיית ישראל 7.4 מיליון נפש, ואוכלוסיית הזקנים (בני +65) מנתה כ-715.3 אלף נפש. מאז שנת 1955, גדלה אוכלוסיית המדינה פי 4, ואוכלוסיית הזקנים גדלה פי 8.4 (מ-85,200 ל-715,300 זקנים). מסיבות היסטוריות, שמקורן בהחלטתו של ביסמרק בשנת 1880 לתת זכויות פרישה לאנשים בגיל 65 ומעלה, במדינות רבות בנות זמננו, יום ההולדת ה-65 התקבל כהגדרה מנהלית לגיל הזיקנה, ובארגון הבריאות העולמי התקבל גיל זה כהתחלת הזיקנה. עם זאת, הגדרה זו כוללת טווח רחב מאוד של גילאים, וכידוע, קיים קשר חזק בין גיל לבין מאפיינים וצרכים שונים. בישראל גיל הפרישה שונה לנשים ולגברים. בהתאם לכך, יש הבדל בגיל הזכאות לקצבת זיקנה מהמוסד לביטוח לאומי (ראה הסבר בהערת שוליים בעמוד הבא), לפנסיה הקשורה בעבודה, ולשירותים חברתיים, כגון שירותים על-פי חוק ביטוח סיעוד ושירותים מהמחלקות לשירותים חברתיים. מדינת ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, מתמודדת עם ההשלכות הנובעות משינויים דמוגרפיים המתבטאים הן בגודלה והן בהרכבה של האוכלוסייה.

\* תודה על הסיוע הרב בהכנת הפרק לצוות השירות לטיפול בזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובמיוחד למרים בר גיורא, מנהלת השירות; לשמואל באר, חוקר, מאירס-גיוינט, מכון ברוקדייל; למירי בן שמחון, סטטיסטיקאית, אגף בכיר לתכנון, מחקר והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

\*\* חוקרת בכירה, מאירס-גיוינט, מכון ברוקדייל.

<sup>1</sup> החלופה הבינונית לתחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחד השינויים הבולטים ביותר בשישים שנות קיומה של המדינה הוא השינוי במבנה הגילאי של החברה, המושפע במיוחד מהזדקנותה של האוכלוסייה. לפי תחזית האוכלוסייה<sup>1</sup>, אחוז בני 65+ באוכלוסייה בישראל צפוי לעלות ל-12% בשנת 2020 ול-14% בשנת 2030. יש לציין כי למרות ההאצה בקצב הזדקנות האוכלוסייה, אחוז הזקנים בישראל נמוך יחסית, ואינו צפוי להגיע לרמות הגבוהות החזויות במדינות מפותחות אחרות. זאת משום שרמת הפריון בישראל נותרה גבוהה יחסית. על אף שהחברה בישראל היא צעירה יחסית, קצב ההזדקנות בה היה מהיר הרבה יותר מאשר באירופה. העלייה שחלה באחוז הזקנים בישראל בחמישים שנות קיומה הראשונות, דומה לעלייה שחלה באירופה במשך כ-100 שנה.

הזדקנות האוכלוסייה מוסברת בעיקר על ידי שלושה גורמים: עלייה בתוחלת החיים, ירידה בילודה והגירה (עלייה). תוחלת החיים בלידה עולה בהתמדה, ומאז שנות ה-60 היא עלתה ב-9 שנים והגיעה בשנת 2008 ל-79.1 שנים לגברים ול-83 שנים לנשים. ראוי לציין כי תוחלת החיים בלידה בישראל היא בין הגבוהות בעולם. בשלושת העשורים האחרונים תוחלת החיים בגיל 65 עלתה בקצב מהיר יותר מאשר תוחלת החיים בלידה והגיעה ל-18.5 שנים לגברים בני 65 ו-20.7 שנים לנשים בנות 65.

תהליכים דומים עוברים גם על מדינות מפותחות אחרות. הירידה בתמותה בשלושים השנים האחרונות מתרכזת בקרב מבוגרים וזקנים הרבה יותר מאשר בעבר. השנים המתווספות לתוחלת החיים הן במידה רבה תוספת הבאה מירידה בתמותה בגיל הזיקנה כתוצאה מהתקדמות הרפואה.

גורם נוסף החשוב להסבר תופעת ההזדקנות בישראל קשור, בניגוד לארצות אחרות, בעלייה. גלי העלייה הראשונים הביאו תחילה להאטה בקצב ההזדקנות, אולם ההזדקנות של קבוצות אלו תרמה לעלייה משמעותית במיוחד באחוז הזקנים. יתרה מכך, גל העלייה האחרון ממדינות חבר העמים משנת 1990 ואילך, היה שונה בהרכב הגילי שלו מהרכב עליות קודמות והוא תרם תרומה מובהקת לגידול במספר הזקנים.

## חוקים

במדינת ישראל ישנם מספר חוקים ייחודיים המבטיחים את רווחת אוכלוסיית הזקנים:

**חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב),** התשנ"ה-1995: קצבת זיקנה נועדה להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית קבועה לעת זיקנה<sup>2</sup>.

**חוק הבטחת הכנסה,** התשמ"א-1980: תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה משולמת על פי חוק הבטחת הכנסה אם אין לאדם הכנסות, כדי להבטיח הכנסה מינימלית.

**חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב),** התשנ"ה-1995, פרק י', ביטוח סיעוד: על סמך חוק זה מוענקת גמלת סיעוד לזקנים מוגבלים בתפקודם והם מקבלים שירותים שונים לסיוע ביום-יום.

**חוק הפיקוח על המעונות,** התשכ"ה-1965: חוק זה קובע את תנאי המגורים והטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים.

**חוק האזרחים הותיקים,** התש"ן-1989: אזרח ותיק זכאי להנחות בתחומים שונים, כולל אגרת רשות השידור, תשלומי ארנונה כללית, דמי נסיעה באוטובוסים וברכבות ועוד. על פי חוק זה משרד הרווחה מעניק תעודת אזרח ותיק לכל תושב ישראל בהגיעו לגיל הקובע.

בנוסף לחוקים אלה קיימים עוד כמה חוקים שבהם יש התייחסות לזקנים והם:

**החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות),** התשי"ט-1959: קובע את זכותו של זקן לתבוע מזונות מבני משפחתו ורשות של משרדי הממשלה לתבוע מבני המשפחה לדאוג לזקן.

**חוק ההגנה על חוסים,** התשכ"ו-1966, **ותקנות בית-משפט:** מאפשרים לפקיד סעד לחוקק הגנה על חוסים לפנות לבית-המשפט בבקשה שיתן הוראת התערבות טיפולית, רפואית או נפשית כאשר קשיש חוסה עלול להפגע פגיעה חמורה בהעדר טיפול.

<sup>2</sup> קיימים שני מועדים הקשורים לקביעת הגיל המזכה בקצבת זיקנה: **גיל הפרישה** - הגיל שבו אדם זכאי לקצבת זיקנה, בתנאי שהכנסתו מעבודה אינה עולה, או עולה במעט על סכום ההכנסה המרבית. ההכנסה מפנסיה אינה נלקחת בחשבון. עד 30 ביוני 2004 גיל זה היה לגברים 65 ולנשים 60. מ-1 ביולי 2004 הגיל עולה בהדרגה עד 67 לגברים ו-64 לנשים. **גיל הזכאות** לקצבת זיקנה - הגיל שבו אדם זכאי לקצבת זיקנה ללא קשר להכנסות. עד 30 ביוני 2004 גיל זה היה לגברים 70 ולנשים 65. החל ב-1 ביולי 2004 הגיל לנשים עולה בהדרגה, עד 70 לגברים ולנשים.

**חוק העונשין**, התשל"ז-1977, **תיקון 26** (פגיעה בחסרי ישע), התש"ן-1989: בתיקון זה הוגדר המושג "חובת דיווח" לגבי זקנים שהם קורבנות של התעללות פיזית או נפשית בביתם או במעון.

**חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות**, התשכ"ב-1962: מינוי אפוטרופוס לקשיש בביתו או במעון.

**חוק למניעת אלימות במשפחה**, התשנ"א-1991: אפשרות נוספת להתערבות טיפולית והגנה על קשישים קורבנות אלימות.

### מקורות הנתונים

הנתונים נלקחו מהמערכות הממוחשבות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים: "נתוני יסוד" ו"מסגרות רווחה (מס"ר)", וכמו כן מהנהלת השירות לזקן ומהעובדים.

## 1 אוכלוסיית היעד - אוכלוסיית הזקנים בישראל

בתחילת שנת 2009 אוכלוסיית הזקנים בישראל היותה 715,300 נפש המהווה 9.7% מכלל האוכלוסייה בארץ. החל משנת 1955, קצב הגידול של אוכלוסיית הזקנים היה כפול מזה של כלל האוכלוסייה.

בשונה מאוכלוסיות אחרות, **משרד הרווחה והשירותים החברתיים רואה עצמו אחראי לטיפול בכלל הזקנים בארץ**, לפי צורכיהם ולפי תנאי הזכאות של השירותים השונים.

קיים קשר בין מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים של הזקנים לבין היקף הצרכים שלהם, סוגיהם, ודפוסי השימוש שלהם בשירותי רווחה. נציג כמה נתוני רקע **על כלל אוכלוסיית הזקנים** בטרם נציג את אוכלוסיית הזקנים הרשומה בלשכות לשירותים חברתיים:

- **מגדר** - יותר ממחצית (57%) מאוכלוסיית הקשישים הן נשים. בהשוואה לגברים, בקרב נשים יש יותר אלמנות, יותר נשים הגרות לבד ויותר נשים עניות.
- **קבוצות אוכלוסייה** - רק כ-20% מאוכלוסיית הזקנים נולדו בישראל (מהם 7% במגזר הערבי ו-13% במגזר היהודי); 24% מהזקנים עלו לישראל החל מ-1990 (מהם 21% מברית המועצות לשעבר - 151,000 נפש). אוכלוסיית הזקנים במגזר הערבי מונה כ-53,000 בני +65, והיא צעירה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית. בסוף שנת 2008 היו באוכלוסייה הערבית 3.5% בני +65, לעומת 11.3% בקרב יהודים ואחרים.

- **פיזור גיאוגרפי** - הרוב המכריע של בני 65+ (94%) גרים ביישובים עירוניים, וכשליש (30%) גרים בחמש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, ראשון לציון ואשדוד). 6% מבני 65+ גרים ביישובים כפריים. כמחצית מהזקנים גרים במרכז הארץ (מחוזות המרכז ותל אביב). חלקם של העולים בקרב כלל הקשישים במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב הוא כ-11%, לעומת כרבע במחוז הצפון ו-42% במחוז הדרום.
- **מצב משפחתי והסדרי מגורים** - מרבית הזקנים נשואים (56%). רובם המכריע הם גברים (78%), לעומת 40% בלבד נשים. רוב הקשישים שאינם נשואים הם אלמנים. אחוז הזקנים הנשואים יורד באופן משמעותי עם העלייה בגיל ובמיוחד בקרב הנשים. בגיל 75+ רק 25% מהנשים נשואות. בשנת 2008 כרבע מהזקנים בישראל גרו לבד, ואחוז הנשים הגרות לבד הוא כמעט פי שלוש מזה של הגברים (35% ו-12% בהתאמה).
- **השכלה** - אחד המאפיינים החברתיים החשובים הוא רמת ההשכלה, הן כאינדיקטור כללי למצב חברתי-כלכלי, והן בשל הקשר בין השכלה לבין מאפיינים אחרים, ביניהם תעסוקה, מצב בריאות, הרגלי בריאות, צרכים, דפוסי שימוש בשירותי בריאות ורווחה ודפוסי בילוי זמן. בשנת 2008 נמצא של-14% מהזקנים יש השכלה של עד ארבע שנות לימוד, ל-52% יש 5-12 שנות לימוד ול-34% יש 13 ויותר שנות לימוד.
- **השתתפות בכוח העבודה** - ב-2008 השתתפו בכוח העבודה 11% מבני 65 ומעלה: 17% מהגברים ו-5% מהנשים. בקרב בני 65-69 השיעור היה גבוה יותר והגיע ל-24%: 36% מהגברים ו-14% מהנשים. עם השנים, ירדו שיעורי ההשתתפות של גברים קשישים בכוח העבודה: בשנת 1970 היה שיעור ההשתתפות כפול לעומת השיעור בשנת 2007. בקרב הנשים לא נמצא שינוי בשיעור ההשתתפות בתקופה זו. עם זאת, בשנים 2000-2008 חלה עלייה בשיעור ההשתתפות של גברים ונשים בני 65 ומעלה בכוח העבודה.
- **התנדבות** - 12% מהקשישים מתנדבים. מתוך המתנדבים באופן קבוע, 67% עושים זאת במסגרת ארגון. להשוואה, בקרב בני 20+ שיעור המתנדבים הוא 14%.
- **הכנסות** - ב-2008 קיבלו 31% מהקשישים פנסיה שוטפת ממקום עבודה או מקופת פנסיה הקשורה בעבודה (לא כולל הכנסות שוטפות ממקור פרטי ופנסיות מחו"ל). 41% מהגברים קיבלו פנסיה, לעומת 26% מהנשים. 26% ממקבלי קצבת זיקנה ושארים קיבלו בשנת 2008 השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי.

- **עוני** - בשנת 2008 היו כ-93,700 משפחות עניות (לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים) שבראשן עמד קשיש (גברים בני 65+ ונשים בנות 60+), ובהן נמנו 150,000 נפשות. הם היוו כ-22% מכלל הנפשות החיות במשפחות אשר בראשן עומד קשיש. מספר המשפחות העניות אשר בראשן עומד קשיש (לפני תשלומי ההעברה) היה כ-231,000, והן היוו 56% מכלל המשפחות שבראשן עמד קשיש. כלומר, ירידה של 60% במספר המשפחות העניות בעקבות תשלומי העברה.
- **ניצולי שואה** - בסוף שנת 2009 נאמד מספר ניצולי השואה בישראל ב-220,000 איש. הניצולים בני 65+ מהווים כ-30% מכלל האוכלוסייה בגיל זה.
- **מאפיינים בריאותיים** - שכיחותן הגבוהה של בעיות בריאותיות בגיל הזקנה, בעיקר של מחלות כרוניות, הופך את מצב הבריאות לגורם מרכזי מאד באיכות החיים של הזקן ובהרגשתו הכללית. אין ספק שהמדד הטוב ביותר למצב הבריאות של הזקן הוא רמת התפקוד שלו. על פי סקר הבריאות הלאומי, 25% מבני 65+ מדווחים על בעיה גופנית שנמשכת שישה חודשים ויותר וגורמת קושי גדול או גדול מאוד בביצוע פעולות יום-יומיות, לעומת 10% מכלל האוכלוסייה.
- 20% מהקשישים המוגבלים הם **זיירי מוסדות** לטיפול ממושך ו-80% גרים בקהילה.

הטיפול באוכלוסיית הזקנים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מופקד בידי השירות לזקן והוא ניתן לגברים מעל גיל 66 ולנשים מעל גיל 61. הגדרת הגיל של אוכלוסיית היעד הולכת ומשתנה בהתאם לחוק הפרישה המיושם בשלבים ואמור להגיע ל-64 שנים לנשים ו-67 שנים לגברים.

השירות לזקן קבע סדרי עדיפויות לטיפול בקרב אוכלוסיית הזקנים. הקבוצות הנמצאות בעדיפות גבוהה לטיפול בידי השירות הן:

1. זקנים בודדים ללא משפחה או ללא קשר עם המשפחה;
2. זקנים עם ירידה בתפקוד;
3. זקנים המתקיימים מקצבת זיקנה והשלמת הכנסה;
4. ניצולי שואה;
5. זקנים נפגעי התעללות והזנחה.

קיים שיתוף פעולה רחב בין המשרד לגופים אחרים -- ציבוריים ופרטיים -- בתחום מתן שירותים לאוכלוסיית הזקנים: משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, גיוינט--אשל, משרד הקליטה, הסוכנות היהודית והמשרד



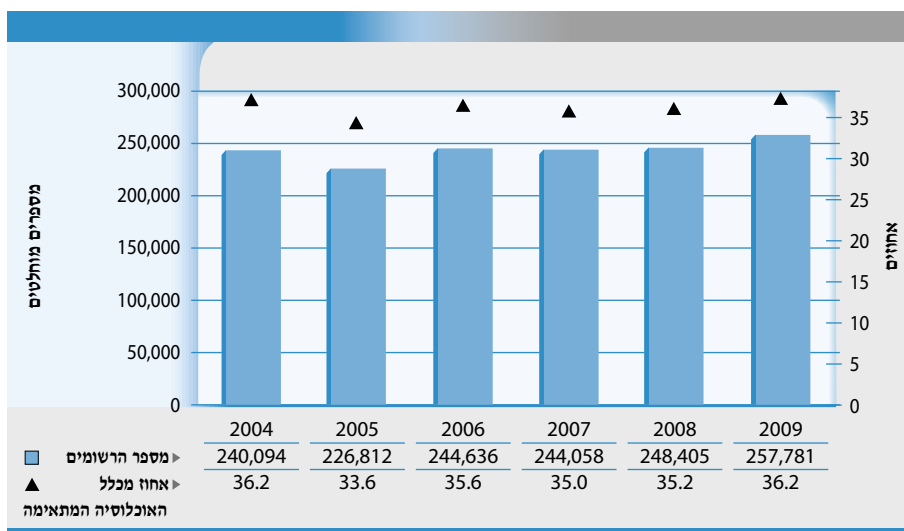
לענייני גמלאים. השירותים לאוכלוסיית הזקנים ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ובאמצעות כ-150 עמותות מקומיות למען הזקן.

## 1.1 אוכלוסיית הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים

### 1.1.1 אוכלוסיית הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לפי שנים

גרף 1 מציג נתונים לגבי אוכלוסיית הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים משנת 2004 עד שנת 2009. נתוני הגרף מראים כי בשנת 2009 היו רשומים 257,781 בני 65+ במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות. אין שינוי משמעותי במספר הזקנים הרשומים במהלך השנים 2004--2007, אולם בשנים 2007--2009 ישנה עליה של 5.6% במספר הזקנים הרשומים. בשנים 2004--2009 לא ניכר שינוי משמעותי בשיעור של זקנים הרשומים מכלל אוכלוסיית הזקנים בארץ, למעט ירידה קלה בשנת 2005.

גרף 1 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה, 2004-2009 (במספרים מוחלטים ובאחוזים מכלל האוכלוסייה המתאימה)



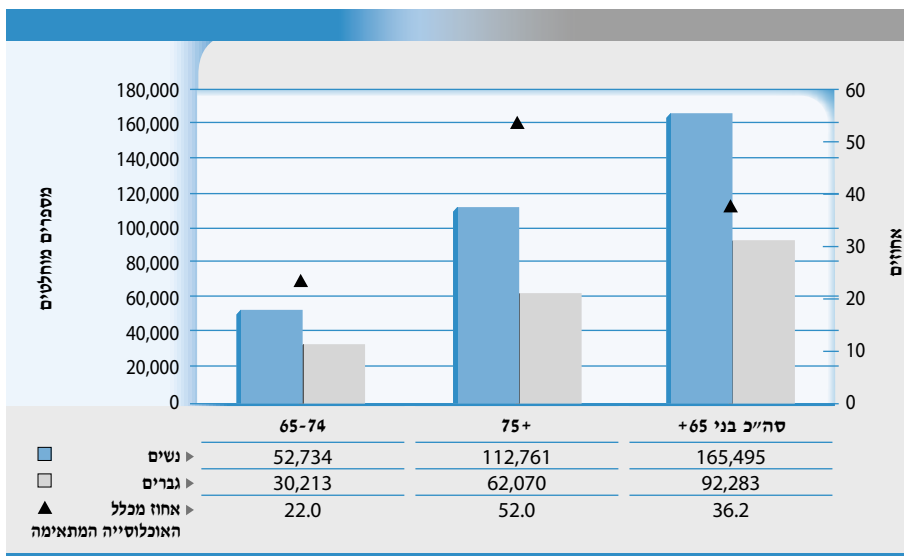
בשנת 2009, הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים היוו כ-36% מתוך האוכלוסייה הכללית בקבוצת גיל זו, וכ-20% מתוך סך כל הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בכל הגילאים. חשוב לציין כי יחסית למשקלם באוכלוסייה הכללית (9.6%), משקלם של הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הוא כפול.

לכ-78% מהזקנים (200,563) הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, הנזקקות המוגדרת על ידי העובד הסוציאלי היא "מוגבלות", הכוללת, בין השאר, בעיות הנובעות מזיקנה, מצב סיעודי, בעיות הנובעות ממחלות אקוטיות/כרוניות או ממגבלות ומומים פיזיים. לכ-8% מהזקנים (20,145) מוגדרת נזקקות "עוני וקשיי הכנסה".

### 1.1.2 גיל ומגדר

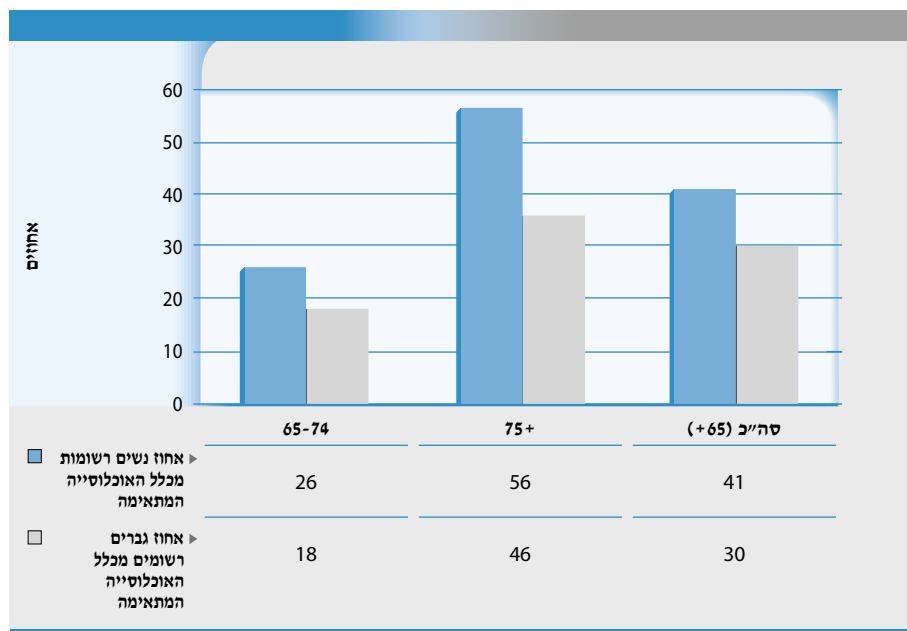
בגרף 2 מוצגים נתונים על אוכלוסיית הזקנים הרשומים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים לפי גיל ומגדר. נתוני הגרף מראים כי קבוצת הגיל +75 כוללת 174,831 זקנים, שהם כשני שלישים (67.8%) מכלל הזקנים הרשומים במחלקות, וזאת בהשוואה למשקלם בכלל אוכלוסיית הזקנים בארץ (52%).

גרף 2 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה לפי גיל ומגדר, 2009 (במספרים מוחלטים ובאחוזים מכלל האוכלוסייה המתאימה)



נתונים בגרף 2 מראים כי 165,495 נשים זקנות רשומות במחלקות לשירותים חברתיים, שהן כשני שלישי (כ-64%) מכלל הזקנים הרשומים. שיעור זה גבוה יותר מאשר שיעור הנשים הזקנות באוכלוסייה הכללית (כ-57%).

גרף 3 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה לפי גיל ומגדר, 2009  
(באחוזים מכלל האוכלוסייה המתאימה)



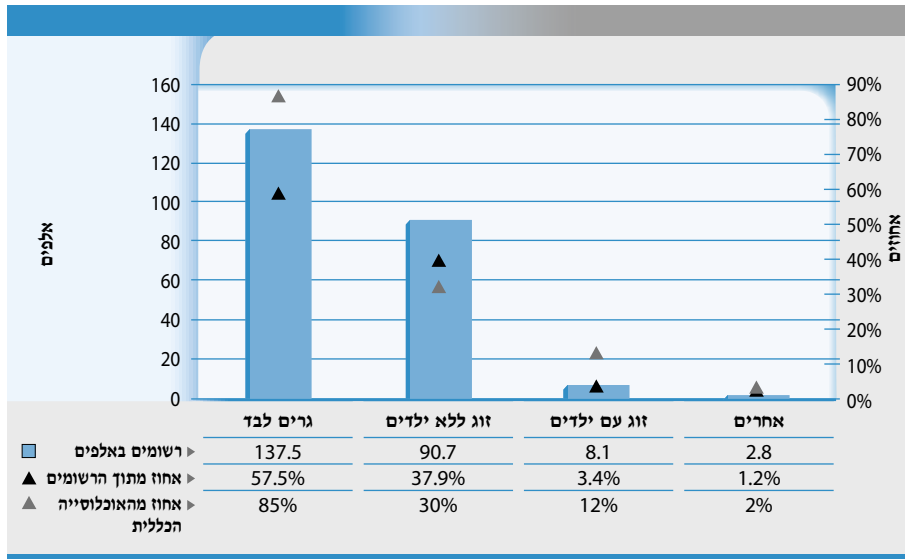
כפי שעולה מגרף 3, 30% מהגברים הזקנים מכלל האוכלוסייה רשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לעומת 41% מהנשים הזקנות. הדבר לא מפתיע משום שבקרב נשים זקנות יש יותר אלמנות, ויותר נשים חיות בגפן, מה שגורם להן לעתים למגבלות תפקודיות, ולאחוז גבוה יותר של עוני בהשוואה לגברים זקנים. לדוגמה, אחוז הנשים הזקנות הגרות לבדן באוכלוסייה הכללית הוא יותר מפי שלוש מזה של הגברים (11% מהגברים לעומת 35% מהנשים). כאמור, אלה הם המאפיינים של האוכלוסיות הנמצאות בעדיפות גבוהה בשירותי הרווחה.

### 1.1.3 סוג משק בית

מהנתונים בגרף 4 בולט שיותר ממחצית הזקנים (כ-57%) הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים גרים בגפם.<sup>3</sup> השיעור של קבוצה זו מכלל האוכלוסייה הרלוונטית גבוה אף יותר (85%) ומצביע על צורך חיוני של זקנים בודדים בסיוע מצד החברה. בולט גם האחוז הגבוה של זקנים שגרים עם בני זוג ללא ילדים (30%) שגם הם זקוקים לסיוע.

<sup>3</sup> נתון זה דורש בדיקה מעמיקה יותר. ישנם מקרים שבהם לזקן נפתח תיק במחלקה לשירותים חברתיים והוא רשום כמטופל בודד, למרות שבפועל הוא גר עם בני משפחה נוספים.

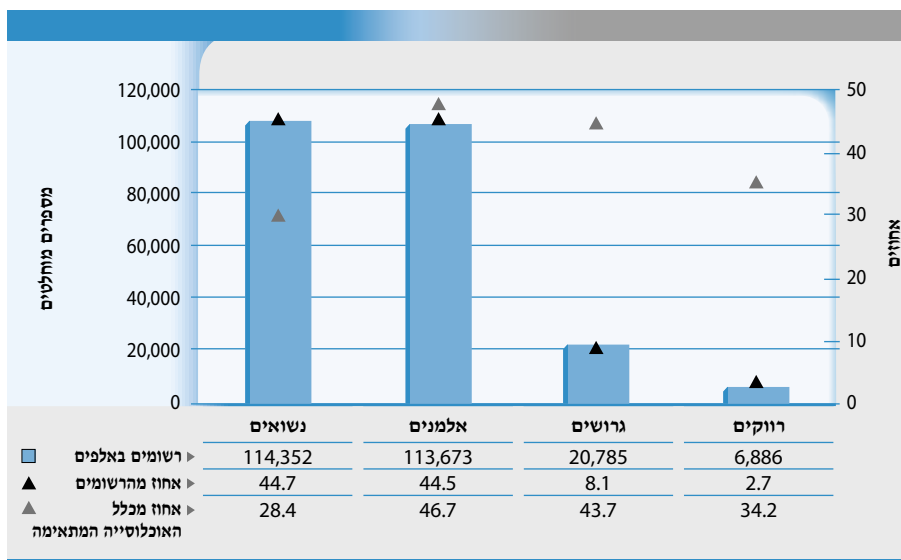
גרף 4 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים לפי סוג משק בית, 2008 (באלפים, באחוזים מהרשומים במשרד הרווחה ובאחוזים מכלל האוכלוסייה)



#### 1.1.4 מצב משפחתי

מהנתונים המוצגים בגרף 5 עולה כי 44.7% מהזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים נשואים וכ-44.5% אלמנים (היתר גרושים או רווקים). הנתונים על שיעורם מכלל אוכלוסיית הזקנים בני +65 מלמדים כי מקרב הזקנים הנשואים כ-28% רשומים במחלקות לשירותים חברתיים לעומת כ-47% מהזקנים שהינם אלמנים. תופעה דומה מתגלה בקשר לזקנים גרושים ורווקים, הרשומים במחלקות: שיעורם מכלל האוכלוסייה גבוה באופן משמעותי משיעור הנשואים הרשומים. נתונים אלה נמצאים בהלימה עם הנתונים לעיל (ראה סעיף 1.3 -- סוג משק בית) ואינם מפתיעים לאור העובדה שזקנים אלמנים, גרושים ורווקים מתגוררים בדרך כלל בגפם והם קבוצה בסיכון ובעדיפות גבוהה אצל שירותי הרווחה. תופעה זו נעלמת בקרב בני +75: אחוז הזקנים האלמנים הרשומים מגיע ליותר ממחצית (כ-52%) מכלל הזקנים הרשומים באותה קבוצת גיל והוא דומה לאחוז הזקנים האלמנים בני +75 מתוך האוכלוסייה הכללית (51%).

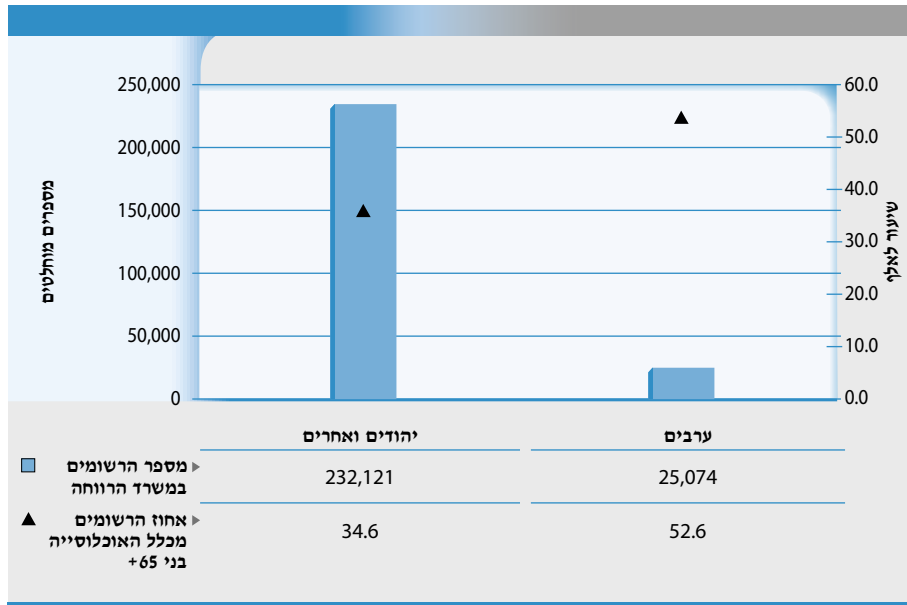
גרף 5 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים לפי מצב משפחתי, 2009 (במספרים מוחלטים, באחוזים מהרשומים ובאחוזים מכלל האוכלוסייה המתאימה)



### 1.1.5 לאום

הרוב המכריע של אוכלוסיית הזקנים הם יהודים. אי לכך מרבית הזקנים הרשומים בלשכות (232,121 איש, 90%), הינם יהודים. זקנים ערבים הם כ-7% מכלל הזקנים באוכלוסייה הכללית, ובמחלקות לשירותים חברתיים רשומים 25,074 זקנים ערבים, שהם 10% מכלל הזקנים הרשומים במחלקות (ראה גרף 6).

גרף 6 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה לפי לאום, 2009  
(במספרים מוחלטים ואחוזים מתוקננים מכלל האוכלוסייה המתאימה)



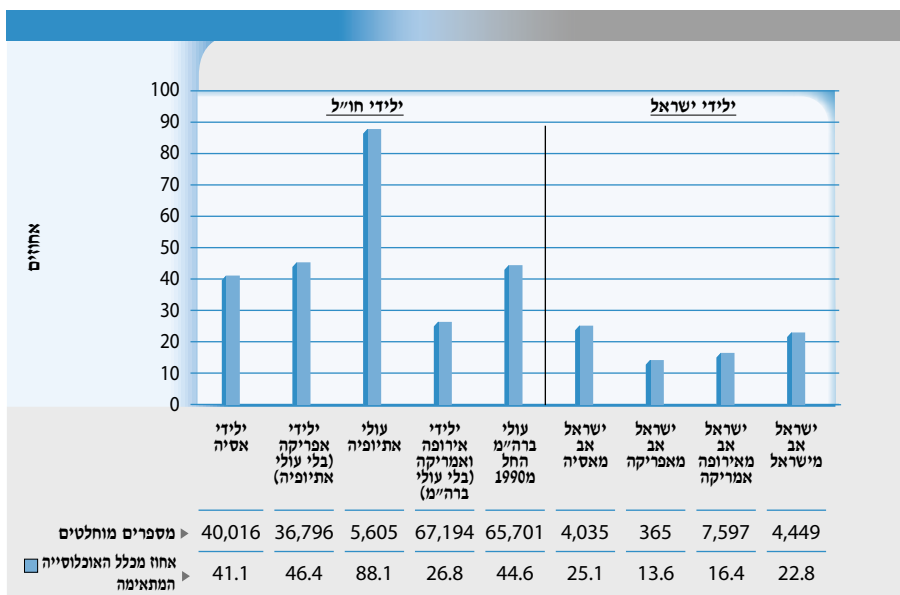
נתון נוסף מלמד כי מתוך הזקנים היהודים באוכלוסייה הכללית בארץ, 34.6% רשומים במחלקות לשירותים חברתיים לעומת 52.6% מהזקנים הערבים. בקרב זקנים ערבים בני 75+, גדל שיעור הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ל-62%.

### 1.1.6 יבשת/ארץ מוצא

גרף 7 מציג מידע לגבי ארץ מוצא של הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. רוב אוכלוסיית הזקנים היהודים בארץ הם ילידי חו"ל ולכן לא מפתיע שמרבית הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הם ילידי חו"ל (93.2%). יש לציין כי במחלקות רשומים 62,600 זקנים שעלו מברית המועצות לשעבר מאז שנות ה-90 ועוד 5,400 זקנים עולים מאתיופיה. עולים אלה מהווים 31.2% מכלל אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים. בולט במיוחד האחוז הגבוה של זקנים עולי אתיופיה הרשומים במחלקות (88.1%) מכלל אוכלוסיית הזקנים יוצאי אתיופיה, ובקרב בני 75+ הוא מגיע ל-90%. אחוז הזקנים עולי ברית המועצות לשעבר הרשומים

במחלקות מכלל אוכלוסיית הזקנים העולים ממדינות אלה מסתכם ב-44.6%. אחוזי הזקנים שנולדו בישראל והרשומים במחלקות לשירותים חברתיים נמוכים משמעותית מאלה שנולדו בחו"ל. האחוז הנמוך ביותר (13.6%) מכלל האוכלוסייה הרלוונטית נתגלה בקרב ילידי ישראל שאבותיהם נולדו באפריקה.

גרף 7 | יהודים בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה, לפי יבשת/ארץ המוצא, 2009 (במספרים מוחלטים ואחוזים מתוקננים\* מכלל קבוצת המוצא באוכלוסייה)



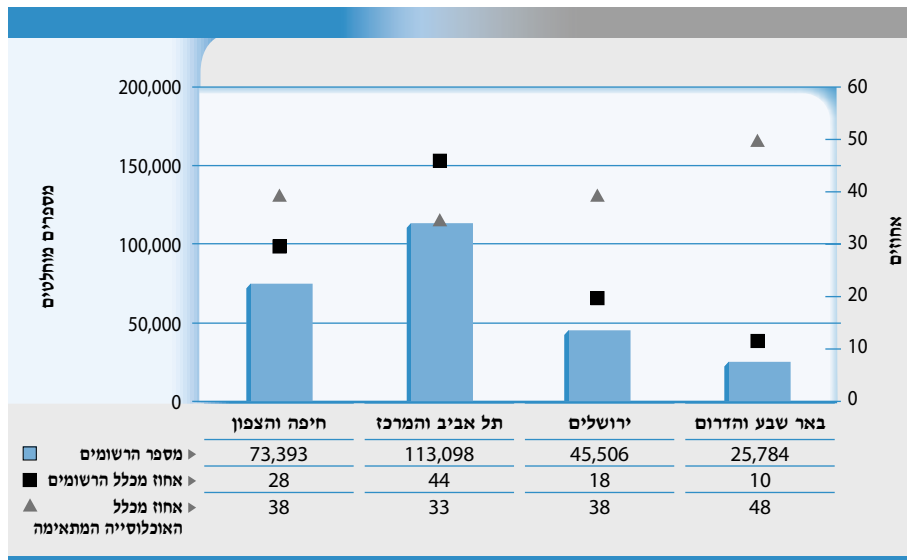
\* השיעורים מתוקננים לפי מבנה הגילים של כלל האוכלוסייה היהודית כדי לנטרל את השפעת ההבדלים במבנה הגילים בקבוצות המוצא השונות.

### 1.1.7 פיזור גיאוגרפי

בגרף 8 מוצגים נתונים על אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים לפי מחוזות ושיעורם מכלל האוכלוסייה בכל מחוז. התפלגות הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים באזורים שונים בארץ מראה כי אחוז הזקנים הגבוה ביותר הוא במחוז תל-אביב והמרכז (44%) ואחריו במחוזות ירושלים ובאר שבע והדרום (18% ו-10% בהתאמה). לעומת זאת, אחוז הזקנים הרשומים הגבוה ביותר (48%) מכלל אוכלוסיית הזקנים נמצא במחוז באר שבע והדרום כאשר בתל-אביב והמרכז אחוז הזקנים הרשומים הוא רק 33% מכלל הזקנים המתגוררים במחוז זה. פערים אלה יכולים להיות מוסברים בהבדלים במאפייני האוכלוסייה המשפיעים על דפוסי הצריכה ועל דפוסי השימוש בשירותים, וכן בגורמים הקשורים למערכת השירותים כגון זמינותם ונגישותם. בין הגורמים הקשורים למאפייני האוכלוסייה שכדאי

לבחון ניתן למנות מצב כלכלי ואחוז העניים בכל מחוז, הרכב הגילים, מצב משפחתי והסדרי מגורים של הזקנים.

גרף 8 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה לפי מחוז, 2009 (במספרים מוחלטים ואחוזים מסך הרשומים ומכלל האוכלוסייה המתאימה)



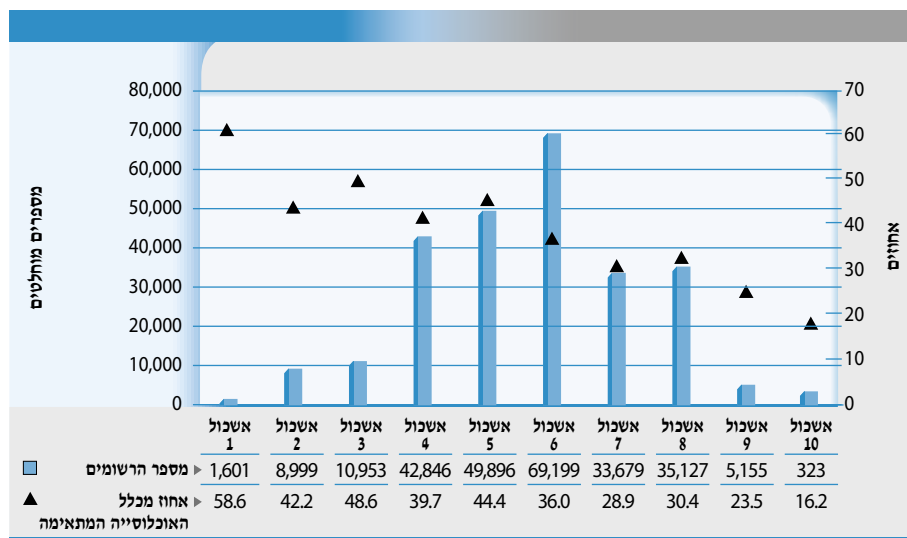
לעומת הבדלים שנמצאו לפי מחוז מגורים, לא נמצא הבדל באחוז הרשומים לפי צורת יישוב (יישובים עירוניים או כפריים). כמו בכלל האוכלוסייה, גם מרבית אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים החברתיים גרה ביישובים עירוניים (94%).

### 1.1.8 אשכול חברתי-כלכלי

אחד האינדיקטורים למצבם הכלכלי של הזקנים הוא מקום המגורים ביחס לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. אשכול 1 מציין את רמה הנמוכה ביותר בדירוג החברתי-כלכלי ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר בדירוג. הנתונים בגרף 9 מלמדים שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים משרת זקנים מכל האשכולות החברתיים-כלכליים ולא רק זקנים מאשכולות בעלי דירוג נמוך.



גרף 9 | בני 65 ומעלה הרשומים במשרד הרווחה לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2009 (במספרים מוחלטים ואחוזים מסך האוכלוסייה המתאימה)



הדבר קשור בחלקו למעורבות המשרד באספקת שירותי הסיעוד לזקנים (שירות המאופיין באוניברסליות יחסית). יחד עם זאת, נמצא קשר בין אחוז הזקנים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לבין השתייכותם לאשכול חברתי-כלכלי. אחוז הזקנים הרשומים במחלקות יורד ככל שעולה דירוג האשכול חברתי-כלכלי: 59% מהזקנים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 1 ו-42% המשתייכים לאשכול חברתי כלכלי 2 רשומים במחלקות, לעומת 23% באשכול חברתי-כלכלי 9 ו-16% מהזקנים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 10. יש לציין שמגורים בישוב המשתייך לאשכול חברתי-כלכלי גבוה אינם עדות לכך שהזקנים המתגוררים בו הם בהכרח לא עניים.

## 2 תשומות

### 2.1 כוח אדם

בשנת 2009 הועסקו בשירות לזקן 12 אנשי מטה. פירוט תפקידיהם מופיע בלוח 1.

לוח 1 | פירוט כוח אדם במטה של השירות לזקן

תקנים	תפקידים	סוגי תפקידים
1.5	מנהלת / סגנית	הנהלה
עובדים מקצועיים		
0.5	פקידת סעד	
2	פיקוח בקהילה	
1	פיקוח מעונות	
1	פיקוח ניצולי שואה	
1	אחות ארצית	
5.5	סה"כ עובדים מקצועיים	
עובדים מינהליים		
3	רכזים	
1	תקציבאית	
1	מזכירה קלדנית	
5	סה"כ עובדים מנהליים	
<b>12</b>		<b>סה"כ עובדי מטה</b>

בנוסף לעובדי מטה ישנם 11.5 עובדים מחוזיים. לוח 2 מציג את חלוקת כוח האדם בשירות לזקן לפי מחוזות.

לוח 2 | חלוקת כוח אדם בשירות לזקן לפי מחוזות

התפקיד	חיפה והצפון	ת"א והמרכז	ירושלים	דרום	סה"כ
פיקוח בקהילה	3	2.5	2	1	8.5
פיקוח מעונות	1	0.5	0.5		2
מרכזת		1			1
<b>סה"כ</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2.5</b>	<b>1</b>	<b>11.5</b>

בנוסף, ישנם עשרה מסייעים לפיקוח על מעונות (עובדים סוציאליים) ואחיות וכ-854 עובדים סוציאליים ברשויות מקומיות (לא במשרות מלאות), שעיקר

תפקידם הוא עבודה עם זקנים, מתוכם כ-379 מרכזי חוק ביטוח סיעוד. כוח-אדם זה ממומן על ידי הביטוח הלאומי.

## 2.2 תקציב השירות לזקן

סך כל תקציב של השירות לזקן בשנת 2010 מסתכם בכ-180 מיליון ש"ח.<sup>3</sup> כ-55% מהתקציב (99 מיליון ש"ח) מיועדים לשירותים חוץ ביתיים ו-45% (81 מיליון ש"ח) הם למימון שירותים בקהילה.

## 3 תפוקות -- שירותים המסופקים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים והשירות לזקן

כאמור, אוכלוסיית היעד של השירות לזקן והמחלקות לשירותי רווחה היא כלל הזקנים.

מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים היא השארת הזקן בקהילתו ומניעת העברתו למסגרת מוסדית, ככל שהדבר אפשרי. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהקצאת יותר משאבים לשירותים קהילתיים מגוונים. במסגרת מדיניות זו פיתח משרד הרווחה מערכת שירותים בקהילה שנועדה לסייע לזקן לשפר את תפקודו האישי והחברתי. מערכת שירותי הרווחה לזקנים מספקת מגוון פעילויות בקהילה במסגרות כגון מרכזי יום, מועדונים וקהילות תומכות. רוב השירותים מסופקים על ידי המגזר השלישי (יותר מ-100 עמותות מקומיות למען הזקן, ומלכ"רים), והמגזר הפרטי. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מממן אותם ומפקח עליהם.

כמו כן, המשרד ממונה ואחראי על העברת זקנים עצמאיים ותשושים למעונות (בתי אבות) ולמסגרות דיור מוגן ממשלתיות.

## 3.1 שירותים בבית ובקהילה

שירותים אלה כוללים:

- סיוע של עובדים סוציאליים בייעוץ, טיפול, תמיכה והכוונה פרטנית או קבוצתית;
- מתן שירותים לפי חוק ביטוח סיעוד - הכנת תכנית טיפול לזקן שנמצא זכאי לגמלת סיעוד, יישום תכנית הטיפול ומעקב אחר ביצוע;

<sup>3</sup> תקציב נטו - ללא השתתפות הרשויות בטיפול בזקנים.

- עזרה בניהול משק בית;
- סיוע בטיפול אישי לזקנים שאינם זכאי חוק ביטוח סיעוד;
- אספקת ארוחות מוכנות;
- קהילות תומכות;
- מועדונים חברתיים, תעסוקתיים ופעילות השכלה והתנדבות;
- מועדונים מועשרים;
- מרכזי יום לזקנים מוגבלים;
- סיוע באספקת ציוד ביתי בסיסי כגון מקרר, כיריים, דוד שמש;
- הסעות לטיפולים רפואיים;
- עזרה ברכישת מכשור רפואי שאינו במימון משרד הבריאות/קופ"ח;
- טיפולי שיניים;
- שירותים מיוחדים -- פעילות חברתית-טיפולית לניצולי שואה.

### 3.1.1 סיוע של עובדים סוציאליים -- ייעוץ, טיפול, תמיכה והכוונה פרטנית או קבוצתית

תהליך ההזדקנות הינו תהליך טבעי המלווה בקשיים. העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים מהווים כתובת לתמיכה וייעוץ עבור אוכלוסיית הזקנים בכללותה. נוסף לתפקידם באספקת שירותים דרך המחלקות, העובדים הסוציאליים מפנים זקנים לשירותים המסופקים על ידי משרדי ממשלה אחרים או גופים אחרים. כמו כן, העובדים הסוציאליים נותנים תמיכה באמצעות טיפול רגשי ומשפחתי המתבצע לעיתים ברמה פרטנית ולעיתים ברמה קבוצתית.

#### מניעת התעללות בזקנים והטיפול בתופעה

תופעות של התעללות כלפי זקנים המתבטאות באלימות מילולית, פיזית וכלכלית, נפוצות והמתעללים יכולים להיות אנשים מתוך המשפחה או אנשים אחרים שהזקן מכיר. במסגרת המאבק באלימות נגד זקנים, פועל השירות לזקן לקדם הצעות לשינוי חקיקה ומציע שירותי סיוע, כדלקמן:

- עובדים סוציאליים המאתרים ומטפלים בזקנים נפגעי אלימות;
- הפניית זקנים הסובלים מאלימות לנופשוניים לזקנים, כפתרון מיידי;
- הפניית זקנים מוגבלים נפגעי אלימות לבתי אבות;
- סגירת בתי אבות ללא רישיון שנמצאו בהם זקנים במצבי סיכון והזנחה;
- מתן סיוע משפטי.

התערבות פקידי סעד למתן טיפול בזקנים נפגעי אלימות או הזנחה מתבצעת על פי חוקי הגנה על זקנים. בשנת 2008 הופעלו 20 תוכניות לטיפול מרוכז בזקנים נפגעי התעללות ברחבי הארץ, ובהן שתי תוכניות לטיפול והגנה בזקנים במגזר הכפרי על רקע של בן ממשיך.

כמו כן, קיימים 24 מרכזים למניעת אלימות ברשויות מקומיות שונות, ובשנת 2009 קיבלו בהם סיוע 500 זקנים.

### 3.1.2 חוק ביטוח סיעוד

**גמלת סיעוד**<sup>4</sup> משולמת לזקנים הגרים בבתייהם ונזקקים לעזרת הזולת בפעולות היום-יום, או נזקקים להשגחה מתמדת כאשר הם מהווים סכנה לעצמם או לסביבה בגלל ירידה במצבם המנטלי. הגיל הקובע לקבלת גמלת סיעוד נקבע בהתאם לשינוי ההדרגתי בגיל הפרישה. ברוב המקרים הגמלה ניתנת כשירותים "בעין" בלבד, דהיינו כספי הגמלה אינם מועברים ישירות לזקן אלא ניתנים לספק השירותים.

במסגרת חוק ביטוח סיעוד ניתנים לזכאי גמלת סיעוד גם שירותים בעזרה ישירה בפעולות היום-יום ובניהול משק הבית. שירותים אלו ניתנים לפי צורכי הזקן ועל-פי החלטת ועדה מקומית מקצועית. בוועדה זו חברים גם עובדים סוציאליים מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבה מתגורר הזקן, והם אחראים, יחד עם אחות משירותי בריאות הציבור, על הכנת תכנית טיפול לזקן שנמצא זכאי לגמלת סיעוד, על יישומה ועל מעקב אחריה.

בשנת 2009, היו זכאים לגמלת סיעוד כ-136,000 זקנים, שהם כ-18% מכלל אוכלוסיית הזקנים בארץ. מספר הזכאים גדל ב-333% במהלך השנים 1991 - 2009. בשנת 2009 הסתכם סך גמלאות הסיעוד ותשלומים אחרים לזכאים ב-3.7 מיליארד ש"ח<sup>5</sup>.

### 3.1.3 סיוע בטיפול אישי ועזרה בניהול משק בית לזקנים שאינם זכאי חוק ביטוח סיעוד

שירותים אלה ניתנים מטעם השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים. במסגרת זו נכללים טיפול אישי, עזרה ביתית וטיפול כוללני המשלב טיפול אישי ועזרה ביתית.

<sup>4</sup> החל מינואר 2007, נקבעו שלוש רמות גמלה הנמדדות בהיקף שעות הטיפול השבועיות הניתנות לזכאי (9.75, 16 ו-18 שעות שבועיות בהתאם למידת תלותו של הזקן בזולת).

<sup>5</sup> הנתונים נמסרו ממנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי.

שירותים אלה נועדו לזקנים שאינם זכאים לגמלה לפי חוק סיעוד מכיוון שאינם מוגבלים דיים, אך נמצא שאינם מסוגלים לתפקד בכוחות עצמם. בשנת 2009 קיבלו 5,669 זקנים עזרה בניהול משק הבית מהמחלקות לשירותים חברתיים מטעם השירות לזקן. 904 קשישים קיבלו טיפול אישי ו-1,358 קיבלו טיפול כוללני (שילוב של טיפול אישי ועזרה בניהול משק הבית). בשנת 2009 קיבלו סיוע בסעיף צרכים מיוחדים (הסעות לטיפולים, השלמת ציוד בבית, ארוחות, מוצרי ספיגה וכדומה) למעלה מ-20,000 זקנים.

#### 3.1.4 אספקת ארוחות מוכנות

שירות זה כולל אספקת ארוחות מבושלות לבית הזקן. לרוב, השירות כולל אספקת כמה ארוחות למספר ימים מראש, אולם לעיתים מסופקת ארוחה חמה מדי יום. השירות מיועד לזקנים שאינם זכאים לשירות זה לפי חוק ביטוח סיעוד אבל גם אינם יכולים להכין לעצמם את ארוחותיהם. משרד הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימון בהתאם למבחן הכנסות. גובה ההשתתפות של הזקן נקבע על פי הכנסותיו. עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים דואגים לאספקת השירות. בשנת 2009, קיבלו שירות זה כ-600 זקנים.

#### 3.1.5 קהילות תומכות

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף עם עמותת "אשל" (האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל), יוזם ומקים ברחבי הארץ קהילות תומכות לזקנים. קהילות תומכות מיועדות לכלל הזקנים המתגוררים בקהילה במטרה לאפשר להם להמשיך להתגורר בבתיהם. במסגרת זו מסופקים מגוון שירותים, כגון: מוקד לקריאת חירום 24 שעות ביממה, אב שכוונה המסייע לחברים בתוכנית בצורכי יום-יום (לרבות ביצוע תיקונים קלים בדירה, או הזמנת בעלי מלאכה -- לפי הצורך). שירותים נוספים שניתן למצוא בקהילה תומכת הם: שירותי בריאות, פעילויות חברתיות ותרבותיות וכן שירותי ייעוץ. החברות בתוכנית כרוכה בתשלום חודשי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים מסבסד את הזקנים המקבלים השלמת הכנסה.

בסוף שנת 2009 פעלו בארץ כ-240 קהילות תומכות, שבהן היו חברים 44,215 זקנים. אחוז החברים בקהילה תומכת מתוך אוכלוסיית בני 65+ גבוה פי 3.3 ביישובים כפריים מאשר ביישובים עירוניים (15.2% לעומת 4.6%).

בעשר השנים האחרונות נרשם גידול מרשים במספר הקהילות התומכות ובמספר החברים בהן. כתוצאה מכך, אחוז הזקנים החברים בקהילות תומכות גדל פי 15 (מ-0.4% בסוף 1997 לכ-6% בסוף 2009).

### 3.1.6 מועדונים חברתיים

המועדונים הם מסגרת חברתית, תרבותית ותעסוקתית לפעילות בשעות הפנאי. במסגרת המועדונים מתקיימים חוגים, הרצאות, פעילות גופנית ומשחקי חברה, וניתנים שירותי רווחה וייעוץ. המועדונים מופעלים על ידי רשויות מקומיות וארגונים וולונטריים שונים. השירות מיועד לזקנים עצמאיים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל בשיתוף עם הרשויות המקומיות יותר מ-1,000 מועדונים לזקנים, שבהם לוקחים חלק כ-100,000 איש במסגרות יומיות. המועדונים מאפשרים מענה לצרכים חברתיים, לרצון להתנדב ולהעצמה, בהתאם לאופי המשתתפים בפעילות.

### 3.1.7 מועדוני תעסוקה

מועדוני תעסוקה נועדו לשמש מסגרת לתעסוקה בשכר עבור זקנים המעוניינים במסגרת חברתית שבצידה תוספת הכנסה. המטרות של מועדוני תעסוקה הן העלאת ההכנסות לזקנים מעוטי הכנסות, יצירת מסגרות לבילוי שעות הפנאי, יצירת קבוצת השתייכות והעלאת הדימוי העצמי של הזקן. התעסוקה בשכר מותאמת ליכולתם של הזקנים. בארץ פועלים כ-50 מועדונים תעסוקתיים המופעלים על ידי השירות לזקן ובהם למעלה מ-2,000 עובדים.

### 3.1.8 מועדונים מועשרים

מועדונים מועשרים מהווים מסגרת חברתית וטיפולית ביישובים שבהם אין מרכזי יום. מטרתה של מסגרת זו היא יצירת מסגרת חברתית מועשרת במועצות אזוריות וביישובים שאין בהם הצדקה חברתית וכלכלית להקמת מרכזי יום. במועדונים ניתנים שירותי הסעות, ארוחות קלות ופעילות חברתית משודרגת. בשנים 2008--2009 סייע המשרד להקמתם והפעלתם של מועדונים מועשרים ב-44 יישובים, שנתנו מענה לכ-2,000 זקנים.

### 3.1.9 מרכזי יום

מרכזי יום הוא מסגרת קהילתית יומית לטיפול בזקנים מוגבלים. מרכזי יום נועדו לתת מענה לצרכיהם של זקנים תשושים או תשושי נפש ומאפשרת לדחות או למנוע את יציאתם מהבית למסגרת מוסדית. מרכזי יום קולטים זקנים שהם זכאי חוק ביטוח סיעוד, וכן זקנים מוגבלים שאינם זכאים לחוק ביטוח סיעוד. הפניית זקנים למרכזי יום נעשית בידי עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית או מטעם הוועדה המקומית לחוק ביטוח סיעוד.

מרכז יום פועל כל יום משעות הבוקר עד שעות הצהריים. בין השירותים הניתנים במסגרת זו: הסעת הזקנים מבתיהם ובחזרה, ארוחות בוקר וצהריים, רחצה, פעילות חברתית, שירותי כביסה, שירותי עובד סוציאלי ואחות, פעילות תעסוקתית, פעילות חברתית-תרבותית ועוד.

מרבית מרכזי היום מופעלים על ידי עמותות מקומיות למען הזקן (81%), 14% על ידי גופים וולונטריים אחרים (כמו "מט"ב" ומלב"ב) ו-5% על ידי גופים פרטיים.

השירות ממומן על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות ובהשתתפות מדורגת של הזקנים הבאים למרכז היום.

בשנת 2009 פעלו בישראל 176 מרכזי יום - פי 3.3 יותר מאשר בשנת 1990 שבה פעלו 53 מרכזים.

מרכזי היום סִפְּקוּ ב-2009 שירותים לכ-13,000 זקנים (שהם כ-5% מאוכלוסיית הזקנים) לעומת 3,875 ב-1990 (0.9% מכלל הזקנים באותה שנה). כשני שליש מכלל המבקרים במרכזי היום הם זכאי חוק ביטוח סיעוד, והשירות ממומן בעבורם מכספי גמלת הסיעוד. משרד הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימון השהות במרכזי יום של זקנים שאינם זכאים לחוק ביטוח סיעוד. בשנת 2009 מימן המשרד ביקורים במרכז יום לכ-6,000 זקנים. אנשי השירות לזקן מפקחים על מרכזי היום ומנפיקים אישורי הפעלה.

### 3.1.10 סיוע באספקת ציוד ביתי בסיסי

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסייע לזקנים עניים באספקת ציוד ביתי בסיסי, כגון מקרר, כיריים ודוד שמש. עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים מפנים את הזקנים הנזקקים לגופים התנדבותיים קהילתיים.

### 3.1.11 הסעות לטיפולים רפואיים ועזרה ברכישת מכשור רפואי שאינו במימון משרד הבריאות / קופות החולים

טיפול רפואי ניתן בידי קופות החולים על פי "חוק הבריאות הממלכתי", התשנ"ד-1994. משרד הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימון של מכשירים רפואיים אך ורק כאשר לא ניתן לשאול אותם מארגוני מתנדבים או לקנותם באמצעות משרד הבריאות או קופות החולים על פי אישור רפואי. המשרד גם משתתף בהסעות לקבלת טיפול רפואי, וזאת לאחר הפחתת השתתפות קופות החולים בהסעות מיוחדות לזקנים שאינם יכולים לממן הוצאות אלה.



### 3.1.12 שירותים מיוחדים: פעילות חברתית-טיפולית לניצולי שואה

לפי אומדנים, בסוף שנת 2009 חיו בישראל כ-220,000 ניצולי שואה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מקדיש תשומת לב מיוחדת לניצולי שואה, בעיקר באמצעות מענה לצרכים חברתיים, אך גם על ידי טיפול בצרכים האישיים שלהם. בעקבות דו"ח ועדת איצקוביץ ודו"ח ועדת דורנר, הקצתה הממשלה 200 מיליון ש"ח לניצולי שואה. משרד הרווחה קיבל 5 מיליון ש"ח, ותיגבר את השירותים והזכויות לניצולי השואה, בתחומים הבאים:

- הקמת מרכז מידע ומיצוי זכויות לניצולי השואה, בשיתוף עם המשרד לענייני גמלאים. משרד הרווחה הקצה 3 מיליון ש"ח לנושא זה (נוסף על ה-5 מיליון ש"ח עבור תגבור שירותים אחרים). עד היום פנו למרכז כ-65,000 ניצולי שואה ופניותיהם נמצאות בשלבים שונים של טיפול.
- פניה באמצעי התקשורת לניצולי שואה כדי ליידע אותם על קיום המרכז.
- הרחבת התמיכה הכספית הניתנת לקרן הרווחה לניצולי שואה, כך שניצולים רבים יותר ייהנו מסיוע אישי. בשנת 2009, הוקצו לנושא הזה כ-165 מיליון ש"ח.
- פיתוח תוכניות חברתיות-טיפוליות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
- מתן סבסוד לניצולי שואה נזקקים במרכזי יום ובקהילות תומכות, על ידי ועדת התביעות ובמעורבות המשרד.
- הנחות לזקנים ניצולי שואה הנכנסים למעונות שבפיקוח המשרד.
- הגדלת הסבסוד לרכישת תרופות לניצולי שואה נזקקים.
- הרחבת הפעולות למתן ארוחות חמות לניצולי שואה נזקקים הגרים בבתיהם.

### 3.2 שירותים חוץ ביתיים

שירותים אלה כוללים:

- נופשונים;
- דיור מוגן לזקנים עצמאיים;
- בתי אבות לזקנים עצמאיים ותשושים.

**3.2.1 נופשונים**

הנופשון מיועד לתת מענה זמני (מימים ספורים עד שבועות מספר) לזקנים הזקוקים לשהות מחוץ לבית מסיבות כגון:

א. שחרור הזקן מבית חולים כללי וצורך בתקופת מעבר עד שיוכל לחזור לביתו;

ב. מצב מיוחד, כגון מחלה או נסיעה של המטפל העיקרי בזקן;

ג. צורך במנוחה לבני המשפחה המטפלים בזקן.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על השירות ומפקח עליו. השירות ניתן בהתאם למצבו של הזקן ובאישור המשרד, וקבלתו כרוכה בהשתתפות עצמית (תשלום על פי מבחני הכנסה). השירות מיועד לזקנים בתקופת מעבר, כאשר השהייה בנופשון יכולה להיות בהיקף של 15-45 יום.

בשנת 2009 היו 10 נופשוניים לזקנים, מרביתם מיועדים לזקנים תשושים. כמו כן, יש 3 נופשוניים לזקנים סיעודיים, הפועלים בשיתוף עם האגף לגריאטריה במשרד הבריאות. המיטות מיועדות לכ-500 זקנים בשנה.

**3.2.2 דיור מוגן לזקנים**

דיור מוגן הוא מסגרת מוגנת, הנמצאת ברצף שבין בית אבות (ראו בהמשך), המנוהל כמסגרת כוללנית, לבין ביתו של הזקן בקהילה. הדיור המוגן כולל מגוון רחב של מסגרות דיור המיועדות לזקנים עצמאיים בתפקודם, אשר מעוניינים לנהל משק בית עצמאי ואין בבעלותם דירה. יש הבדלים רבים בין התוכניות השונות של הדיור המוגן, מבחינת הגוף המפעיל (ציבורי/ממשלתי/ פרטי-מסחרי), הגודל, האוכלוסייה מקבלת השירות והשירותים הניתנים. עם זאת, ברוב התוכניות יש סל שירותים בסיסי הכולל: אם בית, היענות לקריאת מצוקה ומועדון חברתי. ייחודו של הדיור המוגן הוא יכולתו של הדייר הזקן להחליט אם ומתי לנצל את מגוון השירותים המוצעים לו בתוכנית.

לדיור המוגן הממשלתי מתקבלים רק זקנים הזכאים לכך על-פי כמה מדדי קבלה, הנותנים עדיפות לזקנים המתקשים לשכור דירה בקהילה ולזקנים בודדים.

הדיור המוגן הממשלתי נבנה באחריות משרד הבינוי והשיכון ומתוחזק באחריות משותפת של משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. הדיור המוגן מיועד לחסרי דיור והכנסה, רובם עולים, ומנהלת אותו חברה שזכתה במכרז. הזקן מחויב בתשלום השתתפות עצמית בגובה 8% מהכנסתו הכוללת לרבות קצבאות ופנסיה. משנת 2005 ואילך הועבר כל תקציב תחזוק הדיור המוגן למשרד הבינוי והשיכון.

בדרך כלל הדיור המוגן המסחרי מציע שירותים נוספים והוא מיועד לאוכלוסייה שיכולה לממן במלואם שירותים אלה.

בסוף שנת 2004 היו בארץ 165 תוכניות של דיור מוגן לזקנים, ובהן 21,315 יחידות דיור, שהן 33 יחידות דיור לאלף איש בני 65+, או 72 יחידות לאלף איש בני 75+. כ-60% מהתוכניות (שבהן כ-45% מיחידות הדיור), נהנות מסבסוד של הממשלה או של גופים וולונטריים. כ-40% מהתוכניות (עם כ-55% מיחידות הדיור), עלות השירות ממומנת במלואה על ידי הדיירים הגרים בהן. בשנים 2004--1990 גדל מספר מסגרות הדיור המוגן פי 2.4, מספר יחידות הדיור גדל פי 3.5, ושיעור יחידות הדיור לאלף יהודים בני 65+ גדל פי 2.2.

כיום, מסגרות הדיור המוגן הפרטיות אינן בפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים, והמשרד, בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים, מכין הצעת חוק אשר תסדיר את הפעלת מסגרות הדיור המוגן ותאפשר רישוי ופיקוח עליהם על ידי המשרד.

### 3.2.3 בתי אבות לזקנים עצמאים ותשושים

בשנת 2009 נכללו במוסדות לטיפול ממושך שבפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים 170 מעונות הנחלקים לשני סוגים: מעונות רגילים, שיש בהם מחלקה לזקנים תשושים או מחלקה לעצמאיים בלבד, ומעונות משולבים שיש בהם גם מחלקה לזקנים סיעודיים ו/או תשושי נפש.

#### פיקוח על מעונות

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על בתי-אבות ועל מעונות על פי "חוק הפיקוח על המעונות", התשכ"ה-1965. על-פי חוק זה, תנאי לפתיחת בית-אבות או מעון לזקנים הוא קבלת רשיון ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים, והם נתונים לבדיקה ולפיקוח מטעמו. בשנת 2009 מספר המיטות במעונות המפוקחים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים היה 9,360.

כ-41% מהמיטות ממומנות על ידי המגזר הוולונטרי ו-52% על ידי המגזר הפרטי. במהלך השנים 2009--1990 חלה ירידה של 50% בשיעור המיטות שבפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים לאלף בני 75+ (ירידה משמעותית בשיעור המיטות לעצמאיים וגידול קטן בשיעור המיטות לתשושים). בין הגורמים לירידה במספר המיטות שבפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ניתן לציין את ההתפתחות המואצת של השירותים בקהילה: גמלאות על-פי חוק ביטוח סיעוד, מרכזי יום, מסגרות דיור מוגן וגידול במספר העובדים הזרים

בתחום הסיעוד. בשנת 2009, משרד הרווחה והשירותים החברתיים השתתף במימון שירותים מוסדיים עבור 2,992 זקנים.

### **הפניית זקנים למעונות**

המעונות לטיפול ממושך מיועדים לזקנים עצמאיים או תשושים המבקשים להתגורר במעון. הקבלה למעונות אלו היא על-פי כמה מדדים ובהם מצבו הרפואי-תפקודי של הזקן, מצבו המשפחתי-חברתי ומצבו הכלכלי. לאחר ההחלטה על מעבר הזקן למוסד ניתנת לו (או למשפחתו) רשימת מעונות המתאימים לצרכיו.

הזקן ובני משפחתו משלמים דמי אחזקה חודשיים ותשלום כניסה חד-פעמי, לפי אפשרויותיהם הכספיות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסייע במימון השירותים המוסדיים רק לאחר מיצוי כל מקורות ההכנסה של הזקן וילדיו.

### **סגירת מעונות**

כ-50--60 מעונות פועלים ללא רשיונות ואינם עומדים בתנאי תקנות חוק הפיקוח על המעונות.

מעונות אלו מיועדים לשיפור או לסגירה באמצעות צו מינהלי, או להוראה על סגירה מבית משפט.

בלוח 2 מוצג סיכום השירותים המסופקים לאוכלוסיית הזקנים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ועל ידי המחלקות לשירותים חברתיים<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> בלוח 2 נכללו רק שירותים שהנתונים הכמותיים עליהם היו זמינים.

לוח 3 | פירוט השירותים המסופקים לאוכלוסיית הזקנים

שנה	מספר המסגרות	מספר הזקנים שקיבלו סיוע	סוג השירות
<b>1. שירותים בבית ובקהילה</b>			
2009		145,000	חוק סיעוד - הכנת תכנית טיפול לזקן שנמצא זכאי לגמלת סיעוד; יישום תכנית הטיפול ומעקב אחר הביצוע
2009		5,669 904 1,358	סיוע בטיפול אישי לזקנים שאינם זכאי חוק ביטוח סיעוד ועזרה בניהול משק בית: - ניהול משק בית - עזרה בטיפול אישי - טיפול כוללני (שילוב של טיפול אישי ועזרה בניהול משק הבית)
2009		למעלה מ-20,000 זקנים	סיוע בצרכים מיוחדים (הסעות לטיפולים, השלמת ציוד בבית, ארוחות, מוצרי ספיגה וכד')
2009	28 תכניות	כ-3,000 זקנים	מניעת התעללות בזקנים וטיפול בתופעה
2007	23	596	אספקת ארוחות מוכנות
2009	כ-240	44,215 זקנים	קהילות תומכות
אמדן לשנת 2008	1,000	100,000	מועדונים חברתיים
2009	כ-50 מועדונים	למעלה מ-2,000 זקנים	מועדוני תעסוקה
2008	44 ישובים	כ-2000 זקנים	מועדונים מועשרים
2009	176	13,000 (כ-6,000 במימון משרד הרווחה)	מרכזי יום
2009	5 מיליון ש"ח במימון המשרד	כ-65,000 ניצולי שואה נמצאים בשלבים שונים של הטיפול	שירותים מיוחדים לניצולי שואה - מרכז מידע ומיצוי זכויות

שנה	מספר המסגרות	מספר הזקנים שקיבלו סיוע	סוג השירות
<b>2. שירותים חוץ ביתיים</b>			
2009	10	500	נופשוניים
2009	170 (91 מסגרות כוללות מיטות לזקנים סיעודיים ותשושי נפש)	2,992 זקנים קיבלו סיוע במימון	בתי אבות לזקנים עצמאיים ותשושים