

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

**פרק 3**



## 1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2010 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-109.4 אלף בממוצע לחודש לעומת 111.8 אלף בשנת 2009 – ירידה של 2.1%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספר המשפחות לשיא של 159 אלף, חלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. הירידה במספר המקבלים גמלה ב-2010 הושפעה כנראה מהמצב הכלכלי במשק הישראלי, שהראה סימני התאוששות מהמשבר שהתרחש בשנת 2009/2008. עם זאת, בשנים האחרונות הלך ופחת שיעור הכיסוי של המינימום למחיה שמכוסה על ידי הקצבה, כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי (ר' פרק 2).

באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה שהחלה באוגוסט 2005 בהתאם לחוק ההסדרים ב-2004. מטרת התוכנית היתה "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצא את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית" (לשון החוק). כזכור, בחוק היתה מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה" באזורים מסוימים, שנקראה תחילה "מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה". החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו והוסיף לעורר תשומת לב ציבורית רבה במהלך יישומו ובייחוד בדיונים שהתקיימו בכנסת בסוף 2009 ובתחילת 2010. באפריל 2010 החליטו חברי הכנסת שלא לחדש את תוקפה של התוכנית ולא להרחיבה לשאר חלקי הארץ.

## ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר<sup>1</sup>. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר<sup>2</sup> לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003). בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים<sup>3</sup>. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.  
2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבות מענף נמנעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.  
3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

בשנת 2010 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-109.4 אלף בממוצע לחודש בשנת 2009 - ירידה של 2.1%

תיקוני החקיקה שהוחלו ב-2010: תוקנו שיעורי הניכוי של מקבלי הבטחת הכנסה בעלי יכולת תעסוקה מופחתת; הופסקה תוכנית "אורות לתעסוקה"; גם מי שטרם מלאו לו 24 יוכל להיחשב "ילד" לתשלום גמלאות

המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.

כאמור, ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם הרכב שבבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב יהיה זכאי להגיש תביעה לגמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה – 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

בנוסף, ביולי 2008 התקבל תיקון בחוק לפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. מטרת התיקון בחוק לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, כך שישתכר שכר גבוה יותר ויציא ממעגל מחוסרי העבודה. הזכאות לגמלה תינתן אם התקיימו במבקש הגמלה כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה – לימודים המתקיימים בשעות הערב. בדצמבר 2009 הוחלט להאריך את התוכנית אורות לתעסוקה עד 29 באפריל 2010.

ב-2010 הוחלו תיקוני החקיקה האלה:

- תוקנו שיעורי הניכוי (דיסריגרד מעבודה ושיעור ניכוי הנוסף מהכנסה) של מקבלי הבטחת הכנסה בעלי יכולת תעסוקה מופחתת לרמתם לפני הקיצוצים שהונהגו ב-2003 (למשל, מקבלי גמלה בעילת העסקה במפעל מוגן).
- הופסקה התוכנית "אורות לתעסוקה" בסוף אפריל.

- שונתה הגדרת ילד לפי חוק הביטוח הלאומי כך שמי שטרם מלאו לו 24 יוכל להיחשב כילד תלוי לצורך תשלום גמלאות.
- אפשר לשלם גמלה לילד שהורהו האחד אינו תושב והורה השני תושב ונמצא במעצר או במאסר, באמצעות תשלום להורה שאינו תושב.
- אפשר לפטור ממבחן תעסוקה מי שנמצא במעצר בית ותנאי המעצר מונעים ממנו להשתלב בעבודה. כמו כן אפשר לפטור ממבחן תעסוקה תובע שבפיקוחו ילד/בן או בת זוג הנמצאים במעצר בית ותנאי המעצר מונעים מהתובע להשתלב בעבודה בשל ערבות זו.
- אפשר לשלם לעציר ששהה 6 חודשים רצופים במעצר גמלה להבטחת הכנסה בחודשיים הראשונים לשחרורו.
- אפשר שלא להביא בחשבון כהכנסה דמי מזונות שנפסקו לאשה נפרדת ולא שולמו בפועל.
- שונה הנוהל בנושא הכנסות קבועות מתמיכה משפחתית או מתמיכה של גופי צדקה. על פי הנוהל שנקבע, הכנסה קבועה (6 חודשים רצופים או 6 מתוך 9 חודשים) מתמיכה כלשהי שעולה על 13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד או 17% מהשכר הממוצע במשק למשפחה, תובא בחשבון כהכנסה במבחן ההכנסות.

## ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

### 1) ההתפתחות במספר המשפחות המקבלות גמלה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 – אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004–2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, וזו כנראה השפעתו של המצב במשק באותה שנה. לעומת זאת, בשנת 2010 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק הישראלי (למרות סגירת התוכנית מרווחה לעבודה).

החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה, משיא של כ-159 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. המשך השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המשפחות – אם כי מתונה יותר – עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת ל-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). בשנת 2009 נותר מספר המשפחות הממוצע לחודש כשהיה בשנת 2008. למרות העלייה במספר המשפחות הזכאיות לגמלה ב-2009, מ-109.7 אלף בתחילת השנה ל-112.9 במאי, מספרן בסוף השנה היה נמוך ממספרן בתחילת 2008 (112,057 לעומת 113,852 בהתאמה). לפיכך הממוצע לחודש במהלך שנת 2008 ו-2009 דומים. במהלך שנת 2010 ירד מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מ-112.4 אלף משפחות בינואר ל-107.7 אלף משפחות בסוף השנה (ירידה של 4.2%).

במהלך 2010 ירד מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה ל-107.7 אלף משפחות בסוף השנה (ירידה של 4.2%)

לוח 1

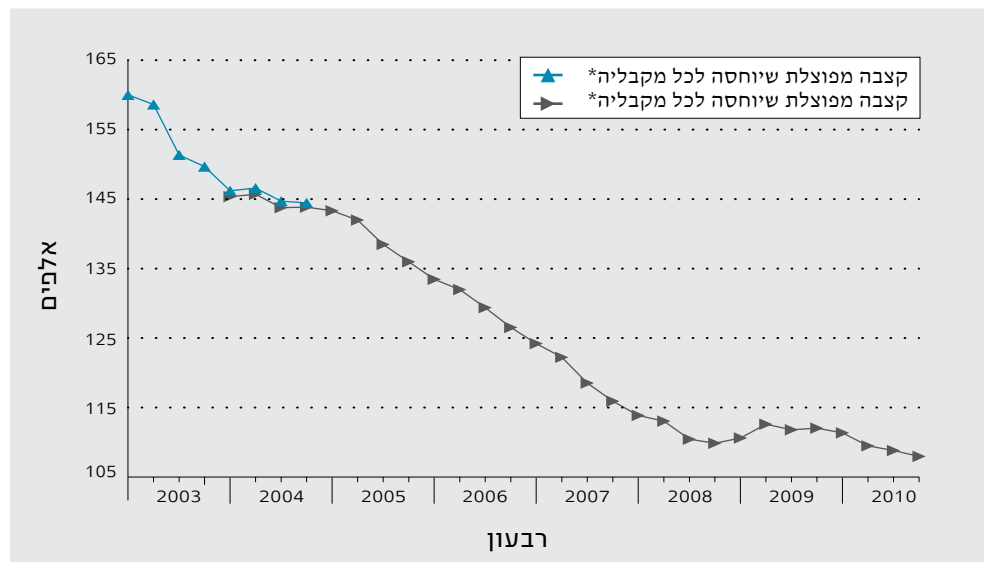
מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ\* (ממוצע לחודש), 2010–2005

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים**	
	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני
2005	139,940	-3.3	93,037	-1.2	46,903	-7.2
***1-7/2005	142,321	-2.1	94,302	0.2	48,019	-6.3
***8-12/2005	136,606	-5.0	91,267	-3.1	45,339	-8.4
2006	130,337	-6.9	88,144	-5.3	42,193	-10.0
***1-7/2006	132,380	-7.5	89,084	-5.9	43,296	-10.9
***8-12/2006	127,477	-7.2	86,829	-5.1	40,648	-11.5
2007	120,218	-7.8	82,488	-6.4	37,730	-10.6
***1-7/2007	122,748	-7.3	83,931	-5.8	38,817	-10.3
***8-12/2007	116,677	-8.5	80,469	-7.3	36,208	-10.9
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
***1-7/2008	113,073	-7.9	78,454	-6.5	34,619	-10.8
***8-12/2008	110,037	-5.7	77,390	-3.8	32,647	-9.8
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.11	79,102	-0.5	30,304	-6.2

\* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.  
 \*\* עולה הוא מי שעלה לארץ מ-1990 ואילך.  
 \*\*\* בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (אלפים) לפי רבעון, 2010–2003



\* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 משתנה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

מבדיקת התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה (לוח 2) עולה שכ-139.3<sup>4</sup> אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר אזורי הארץ. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 - 2010.

בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 50.9% (התוכנית החלה עם 14.9 אלף משפחות ובדצמבר 2006 היו בה 7.6 אלפים). בתקופה ינואר-יולי 2007 נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית, ובאוקטובר חלה ירידה עקב יציאת בני 45-50 אשר בחרו שלא

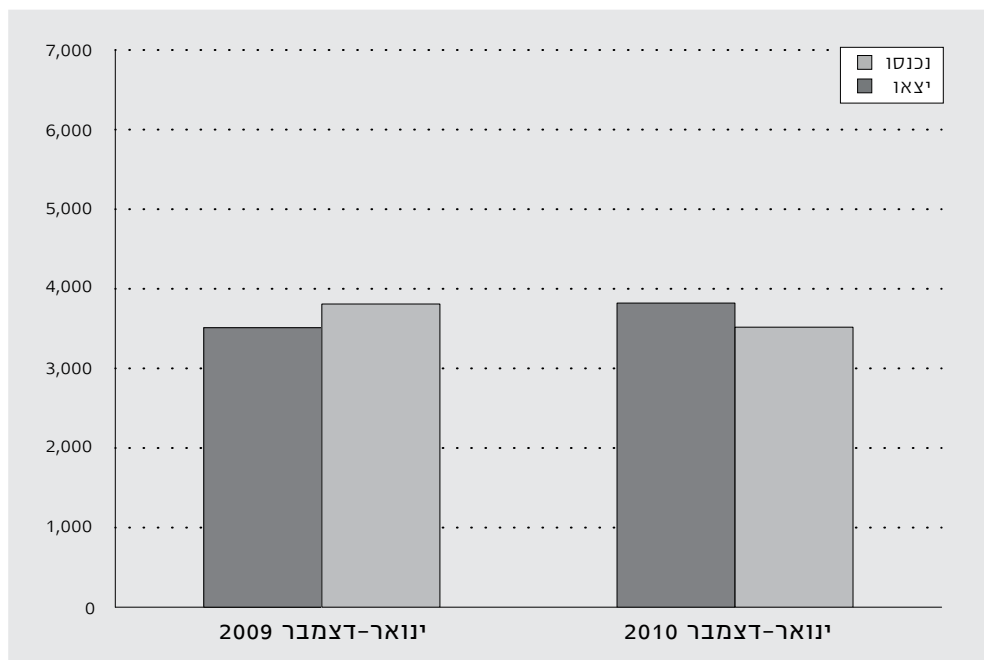
**לוח 2**  
**משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה\* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים,**  
**יולי 2005-אפריל 2010**

מועד	סך הכול	סך הכול	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה		תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה
			עילות "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך"	עילות אחרות	
<b>2005</b>					
יולי	139,271	124,394	100,743	23,651	14,877
דצמבר	134,224	122,915	100,871	22,044	11,309
<b>2006</b>					
יולי	130,370	121,770	100,306	21,464	8,600
דצמבר	125,559	117,986	96,949	21,037	7,573
<b>2007</b>					
יולי	119,918	112,437	92,639	19,798	7,481
דצמבר	114,969	109,031	90,142	18,889	5,938
<b>2008</b>					
יולי	110,795	105,719	87,944	17,775	5,076
דצמבר	109,572	104,823	87,939	16,884	4,749
<b>2009</b>					
יולי	111,722	107,329	90,828	16,501	4,393
דצמבר	112,057	107,933	91,871	16,062	4,124
<b>2010</b>					
אפריל	109,607	105,712	89,883	15,829	3,895

\* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.

4 נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסם הביטוח הלאומי).

**תרשים 2**  
**משפחות שנכנסו\* למערכת הבטחת הכנסה ומשפחות שיצאו ממנה (ממוצע לחודש),**  
**2010–2009**



\* "נכנסים למערכת" הוגדרו כמי שנכנסו לראשונה או לאחר הפסקה של לפחות חודשיים מכניסתם הקודמת. מי שלא קיבלו גמלה לפרק זמן של לפחות חודשיים הוגדרו כ"יצאו מהמערכת".

להשתתף בתוכנית ובני 50 ויותר שהופנו לשירות התעסוקה. בינואר 2008 חלה עלייה של 3.0% בעקבות הרחבת אזורי הניסוי בדצמבר 2007. במרס 2008 חלה ירידה ניכרת בשיעור של 11.8% בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה (אלו בני 45-50 שהשתתפו בחודשיים הראשונים בתוכנית לפני המעבר לשירות התעסוקה), ומאז ועד סוף 2008 הירידה הצטברה לכדי 12%. במהלך 2009 לא היו שינויים נוספים בתוכנית ומספר המשפחות ירד בשיעור של 12.4%, מ-4.7 אלף משפחות בתחילת השנה ל-4.1 אלף משפחות בסופה. ערב סיום התוכנית, באפריל 2010, השתתפו בתוכנית 3.9 אלף משפחות – ירידה של 5.2% בשנת 2010 ושל 27.8% מארס 2008, שבו יושם השינוי האחרון בתוכנית. מספר המשפחות המקבלות גמלה בגין העילות המקבילות בשאר אזורי הארץ עלה מינואר 2009 עד דצמבר 2009 בשיעור של 3.8%, וב-2010 ירד בשיעור של 3% עד סיום התוכנית באפריל 2010. יש לזכור כי בני 45-50 המתגוררים באזורי הפעלת התוכנית ובחרו שלא להשתתף בה, ובני 50 ויותר הגרים באזורי התוכנית ובשאר הארץ, נכללים בעילות אלה. לשם השוואה בדקנו את שיעורי השינוי באוכלוסייה שטרם מלאו לה 45 והמקבלות גמלה בעילות המקבילות. בעוד שבאזורי התוכנית חלה ירידה של 5.4% בין ינואר לאפריל 2010 במספר המקבלים, הרי שבשאר הארץ היתה ירידה נמוכה רק במעט – של 4.8% במספרם.

מספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד בשיעור של 2.9% במהלך 2009. בין דצמבר 2009 לאפריל 2010, עת הופסקה התוכנית, נצפתה ירידה של 1.5%. בסך הכול מספר המשפחות המקבלות גמלה בממוצע לחודש בשנת 2010 ירד בשיעור של 1.9% לעומת הממוצע ב-2009.

מספר המשפחות המקבלות גמלה בממוצע לחודש בשנת 2010 ירד בשיעור של 1.9% לעומת הממוצע ב-2009



בשנת 2010 היתה האטה בכניסה למערכת הבטחת הכנסה בד בבד עם הגברת היציאה מהמערכת

ניתוח הכניסות למערכת והיציאות ממנה בשנים 2009-2010 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2010 ירד מספר הנכנסים ועלה מספר היוצאים בממוצע בחודש בהשוואה ל-2009. כלומר, היתה האטה בכניסה למערכת הבטחת הכנסה בד בבד עם הגברת היציאה מהמערכת. למעשה מספר היוצאים בממוצע לחודש ב-2010 היה דומה למספר הנכנסים ב-2009 בעוד מספר הנכנסים ב-2010 היה דומה למספר היוצאים ב-2009. שינויים אלה מסבירים את הירידה במספר המקבלים במהלך 2010.

2) מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

א) הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה

לוח 3  
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ,  
2003, 2008-2010

הרכב משפחה	מספרים			אחוזים		
	סך הכול	ותיקים	עולים	סך הכול	ותיקים	עולים
<b>ינואר-מארכ 2003</b>						
<b>סך הכול</b>	<b>160,006</b>	<b>102,194</b>	<b>57,812</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
יחיד	58,331	38,000	20,331	35.2	37.2	36.5
יחיד + ילדים	53,191	25,662	27,529	47.6	25.1	33.2
זוג	9,468	5,070	4,398	7.6	4.7	5.9
זוג + ילדים	39,016	33,462	5,554	9.6	32.7	24.4
<b>ממוצע 2008</b>						
<b>סך הכול</b>	<b>111,808</b>	<b>78,011</b>	<b>33,798</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
יחיד	50,683	33,843	16,840	49.8	43.4	45.3
יחיד + ילדים	29,401	17,024	12,377	36.6	21.8	26.3
זוג	8,145	5,179	2,967	8.8	6.6	7.3
זוג + ילדים	23,579	21,965	1,614	4.8	28.2	21.1
<b>ממוצע 2009</b>						
<b>סך הכול</b>	<b>111,765</b>	<b>79,461</b>	<b>32,304</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
יחיד	51,825	35,177	16,648	51.5	44.3	46.4
יחיד + ילדים	28,145	16,906	11,240	34.8	21.3	25.2
זוג	8,283	5,421	2,862	8.9	6.8	7.4
זוג + ילדים	23,512	21,957	1,555	4.8	27.6	21.0
<b>ממוצע 2010</b>						
<b>סך הכול</b>	<b>109,407</b>	<b>79,103</b>	<b>30,304</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
יחיד	50,904	35,155	15,749	52.0	44.4	46.5
יחיד + ילדים	27,101	16,766	10,335	34.1	21.2	24.8
זוג	8,390	5,602	2,788	9.2	7.1	7.7
זוג + ילדים	23,012	21,580	1,432	4.7	27.3	21.0

הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004 – 2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה), ל-2009 ול-2010.<sup>5</sup>

הנתונים המוצגים בלוח 3 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של מקבלי הגמלה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21%. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.5%, וחלקם הקטן יחסית של הזוגות גדל במתינות מ-5.9% ל-7.7%. כלומר הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2010.

הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים

#### ב) עילות זכאות

לוח 4 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה בשנים 2005, 2007 ו-2009-2010 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. הנתונים מורים שבשנת 2010 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה, שכר נמוך ומהל"ב) היה 80.1% מכלל המקבלים לעומת 79.9% ב-2009. כלומר מרבית מקבלי הגמלה, 80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. מרבית מקבלי הגמלה, 80%, היו חייבים במבחן תעסוקה

הירידה בשיעור הזכאים לגמלה בעילת מהל"ב מ-8.3% בתחילת התוכנית (אוגוסט 2005 – דצמבר 2005) ל-3.2% ב-2009, למרות הרחבת התוכנית, נבעה משתי סיבות עיקריות: הצלחת התוכנית בהוצאת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהמערכת, והוצאתם של בני 45+ מהתוכנית (אוקטובר 2007) והשבתם לשירות התעסוקה בעילת מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך (חוץ מבני 45-49 שבחרו להמשיך להשתתף בתוכנית). לפיכך חלק מהעלייה בשיעור מחוסרי התעסוקה מ-60.8% ב-2007 ל-65.1% ב-2009 ובשאר אזורי הארץ) מוסברת בתופעה זו. ב-2010 שיעור המקבלים בעילת מחוסר תעסוקה היה 66.9%, והוא כולל את המקבלים בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה.

בנוסף למגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010.

#### ג) הכנסות

לוח 5, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 עד שנת 2008 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6%. ב-2009 ירד שיעורן ל-27.9% ועלה שוב ב-2010 ל-28.4%. עיקר העלייה

5 לפירוט השינויים בהרכב המשפחות של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2008.

לוח 4  
מקלבי גמלה גמלה להבטחת הכנסה - תוניעים ובני זוגם, לפי עילת הזכאות, 2007, 2005, 2009, 2010-2010

2010 ממוצע		2009 ממוצע		2007 ממוצע		*2005 דצמבר		2005 יולי-ינואר		תעילה
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	140,808	100.0	143,553	100.0	154,427	100.0	176,187	100.0	184,061	סך הכול
66.9	94,222	65.1	93,381	60.8	93,817	56.6	99,647	61.7	113,584	מחוסר תעסוקה**
0.9	1,202	1.1	1,612	1.5	2,291	1.6	2,748	2.5	4,666	בהכשרה או אבחון
		3.2	4,652	4.8	7,486	8.3	14,696	-	-	מהל"ב / אורח לתעסוקה
13.2	18650	11.6	16,583	12.5	19,268	12.5	21,956	14.5	26,647	שבר נמוך
2.4	3,447	2.4	3,502	2.5	3,788	2.2	3,932	2.2	3,974	מתמכרים
1.2	1,639	1.7	2,473	3.7	5,778	5.1	8,914	5.4	9,856	לא ניתן להשמה (בני +55)
7.8	10,976	7.9	11,289	8.2	12,682	9.0	15,813	9.3	17,046	אם / אב
7.6	10,672	7.0	10,067	6.0	9,318	4.8	8,472	4.5	8,281	אחר

\* החלה תוכנית מהל"ב בשנת 2010, המקובלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.  
\*\* בשנת 2010, המקובלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (טרם יישום תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה. ב-2010 ל-60.2% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח. רק ל-8.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. שיעור המשפחות העובדות ב-2010 עלה וחזר לרמתו ב-2008 וירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח. כלומר, לחלק גדול יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה ורמת השכר השתפרה מעט אך היתה עדיין נמוכה. רק ל-8.6% מהמשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש.

ב-2010 ל-60.2% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח. רק ל-8.6% מהמשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש

### לוח 5

#### מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008-2010

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
3,500+	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
<b>ינואר-יולי 2005</b>								
7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	37,240	סך הכול
0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	יחיד
10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	יחיד + ילדים
1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	זוג
11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2008</b>								
8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	31,993	סך הכול
0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	יחיד
13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	יחיד + ילדים
3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	זוג
11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2009</b>								
8.3	5.6	25.2	21.6	22.0	17.4	27.9	31,128	סך הכול
0.1	0.1	14.4	20.4	33.3	31.7	18.3	9,499	יחיד
13.6	8.5	31.1	20.2	15.3	11.2	44.1	12,411	יחיד + ילדים
3.4	4.4	17.5	22.7	34.1	17.8	25.9	2,149	זוג
11.4	8.3	31.5	25.3	14.7	8.8	29.9	7,025	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2010</b>								
8.6	5.3	25.8	21.4	22.4	16.4	28.4	31,055	סך הכול
0.1	0.1	16.3	20.2	34.4	28.9	19.0	9,658	יחיד
14.5	8.3	31.1	19.8	15.2	11.2	43.6	11,820	יחיד + ילדים
4.4	4.4	18.0	22.5	33.1	17.6	26.7	2,240	זוג
11.6	7.7	32.1	25.5	15.1	8.0	31.9	7,337	זוג + ילדים

בהתאם לתיקון בחוק, משנת 2007 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה המשתכרים יותר מ-25% מהשכר הממוצע רשאים להחזיק ברכב שמתקיימים בו התנאים המוגדרים בחוק. בשנת 2010, 600 משפחות בממוצע לחודש שקיבלו גמלה השתכרו יותר מ-25% מהשכר הממוצע והיה בבעלותן רכב מתאים. בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, 10 משפחות שונות המשיכו במהלך השנה להיות בעלות רכב ולקבל גמלה לאחר הפיטורין. כמו כן, כ-490 משפחות החזיקו רכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה).

גמלאות נוספות שהמשפחה להן זכאית מהוות גם הן מקור הכנסה. בדצמבר 2010, 4.2% מהמקבלים היו זכאים לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. שיעור המשפחות שלהן היתה הכנסה מגמלה נוספת מהביטוח הלאומי היה 5.3%. סכום ההכנסה הממוצע למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה כ-1,618 ש"ח ונע בין 14 ל-5,502 ש"ח. לכ-700 משפחות (0.6% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-2,857 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא ריבית על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2010 לכ-23,300 משפחות, המהוות 21.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים כאשר ערך הנכס הממוצע למשפחה היה כ-17,400 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,500 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת קצבתם. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שקצבתה הופחתה היה כ-42,700 ש"ח.

לכ-8,500 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,010 ש"ח בממוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,700 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד דומה למספר המשפחות בעלות נכסים פיננסיים - כ-2,600 משפחות, שהן 2.4% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. ערך הנכס הממוצע היה כ-101,400 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-83,000 ש"ח. מבין המשפחות המקבלות גמלה רק ל-113 היה נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

בדצמבר 2010 לכ-23,300 משפחות, המהוות 21.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים

רק כ-2,500 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת קצבתם

## מערכת מס הכנסה שלילי והשפעתה על מקבלי גמלה להבטחת הכנסה<sup>1</sup>

אין הבדלים כיום בתנאי הזכאות לקבלת מס הכנסה שלילי למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ולשאר האוכלוסייה. במתכונת הנוכחית המס השולי על הכנסה מעבודה למקבלי הגמלה עשוי להגיע עד לכ-104%<sup>2</sup> - כלומר ברמות שכר מסוימות קיים תמריץ שלילי להגדלת הכנסה מעבודה. לפיכך יש עיוות במערכת תמריצי היציאה לעבודה למקבלי הגמלה וכן חשש ממשי ששילובן של התוכניות של מס הכנסה שלילי ושל הבטחת הכנסה במתכונת הנוכחית עלול ליצור מלכודת עוני.

בדיקת מערכת התמריצים: נבדוק את העלות האלטרנטיבית השולית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בעבור הכנסה מעבודה. ראשית נגדיר את העלות האלטרנטיבית השולית כסך הניכויים מהשתכרות של שקל אחד נוסף מעבודה, כולל דמי ביטוח בריאות וביטוח לאומי, מס

1 התיבה הוכנה בידי מאור הוד.

2 לא כולל הפרשה לפנסייה - אילו נוסף את ההפרשות לפנסייה נגיע לשיעור גבוה אף יותר.

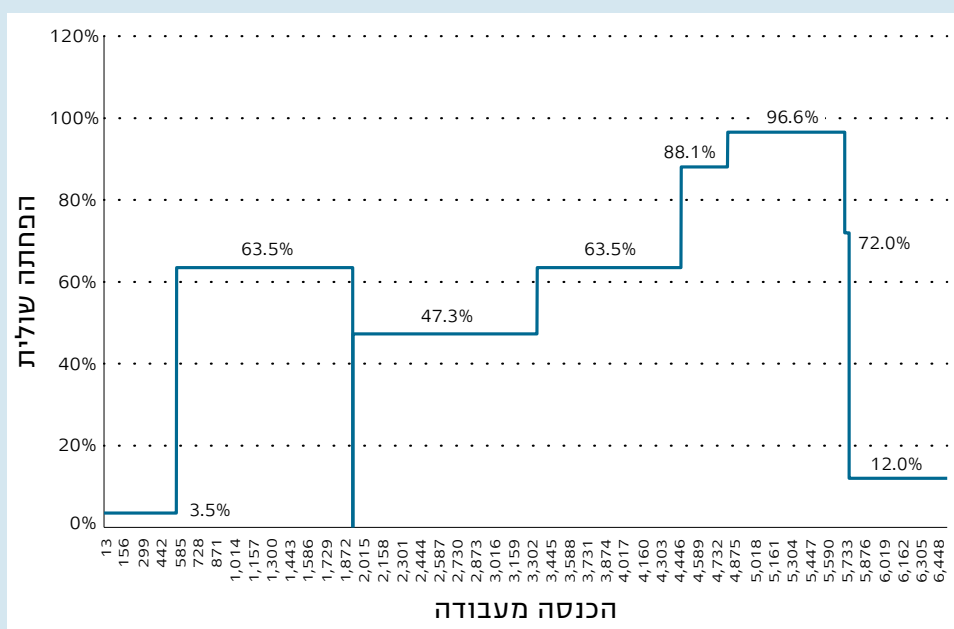
הכנסה, ניכוי קצבת הבטחת הכנסה ומענק מס הכנסה שלילי. במסגרת הדיון נדון במערכת התמריצים ובכדאיות של הפרט כאשר משתנה ההחלטה של הפרט הוא הכדאיות בהכנסה מעבודה של שקל אחד נוסף.

כדי לבדוק את התמריץ השולי נתבונן במערכות המשפיעות על ההכנסה הפנויה של מקבל הגמלה להבטחת הכנסה – מערכת מס הכנסה על-פי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה, תשלומי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, גמלה להבטחת הכנסה וכן מענק מס הכנסה שלילי. נבחן טיפוס מייצג עובד המקבל גמלה להבטחת הכנסה.

נדון בטיפוס מסוג אם חד-הורית עם שני ילדים שטרם מלאו לה 5.55. לאשה זו גמלה מרבית של 3,110 ש"ח. אשה זו לא תקבל גמלה כלל כאשר הכנסותיה מעבודה מגיעות ל-5,744 ש"ח. שיטת הפחתת הגמלה לאשה זו בנויה כדלקמן: סכום של 7% מהשכר הממוצע, 561 ש"ח, אינו נחשב כהכנסה. על כל שקל הכנסה נוסף הקצבה מופחתת ב-60 אג' (כלומר שיעור ניכוי של 60%). נציין ששיעור ניכוי מהכנסות מעבודה של 60% הוא השיעור הנמוך ביותר הקיים במערכת – למשל עבור טיפוס מסוג יחיד שיעור הניכוי הוא 70% – מה שמחריף עוד יותר את התמריץ השלילי ליציאה לעבודה ברמות שכר מסוימות.

מענק מס הכנסה שלילי מתחיל ברמה של 1,920 ש"ח (חצי שכר מינימום) ומסתיים ב-5,710 ש"ח.

### תרשים 1 העלות השולית לאחר הטבות, קצבאות ותשלומי חובה

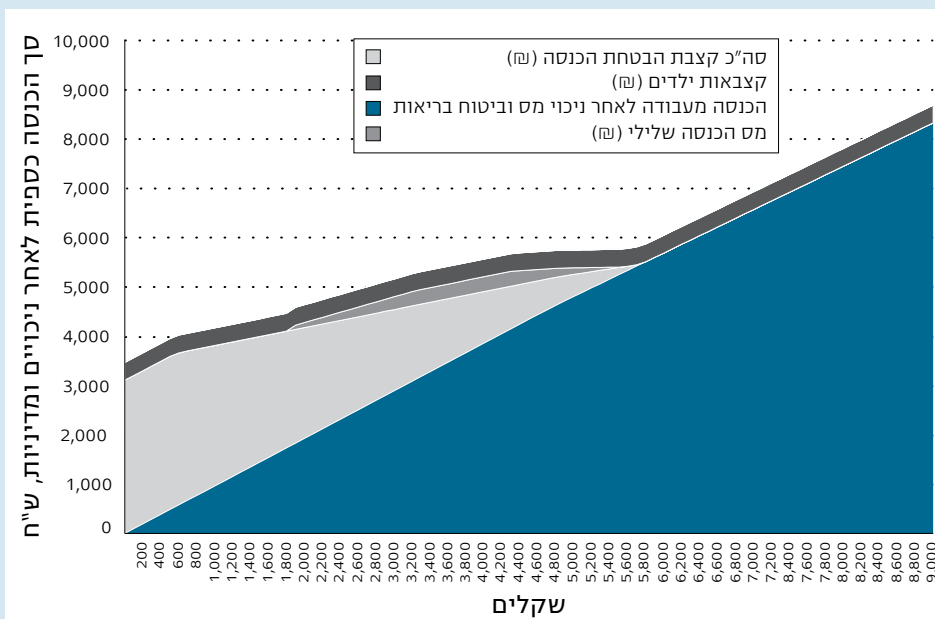


נתבונן בתרשים 1 ונבחן את שיעורי העלות השולית:

נדגים את העלות השולית ליציאה לעבודה לפרט הנ"ל ברמת שכר של 4,451 ש"ח. ברמת שכר זו העלות האלטרנטיבית של הפרט היא 88.1%, כלומר עבור הכנסה של שקל נוסף מעבודה יישארו

העלות האלטרנטיבית השולית	רמת הכנסה (ש"ח)	נקודה	הסבר
3.5%	560-0	A	ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי 3.5%
63.5%	1,920-561	B	קצה דיסריגרד 561 ש"ח, תחילת שיעור ניכוי 60%
47.5%	3,340-1,921	C	מענק מס הכנסה שלילי תוספת שולית 16% (כולל ניכוי הבטחת הכנסה, ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי)
63.5%	4,450-3,341	D	מענק מס הכנסה שלילי קבוע - 310 ש"ח
88.1%	4,809-4,451	E	ניכוי שולי של 24.5% ממקסימום מענק מס הכנסה שלילי (כולל ניכוי ה"ה, ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי)
96.6%	5,710-4,810	F	הגדלת שיעור גבייה ביטוח בריאות וביטוח לאומי מ-3.5% ל-12%
72%	5,744-5,711	G	יציאה ממערכת מס הכנסה שלילי (הפסקת ניכוי 24.5%)
12%	5,744 ואילך	H	יציאה ממערכת הבטחת הכנסה (מאחר שלטיפוס הנ"ל יש מספר נקודות זיכוי גבוה - בין 3.75 ל-5.75 - ברמת שכר של 5,744 ש"ח אין ניכוי מס הכנסה)

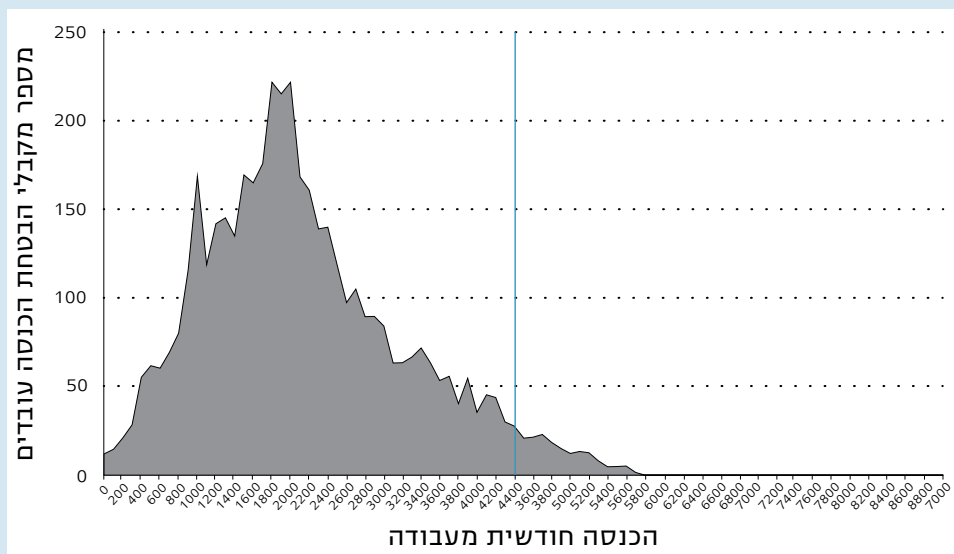
**תרשים 2**  
**סה"כ הכנסה כספית (בש"ח) לאחר ניכויים, כולל הכנסה מקצבאות ומס הכנסה שלילי (לפי סוג הכנסה)**



לפרט זה 11.9 אג' - 3.5 אג' ניכוי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, 60 אג' ניכוי מגמלת הבטחת הכנסה ו- 23.6 אג' ניכוי ממענק מס הכנסה שלילי מקסימלי.

בתרשימים 1 ו-2 אפשר לראות כי ברמת הכנסה מעבודה בין 4,450-5,710 ש"ח – כלומר בחלק היורד (בעל השיפוע השלילי) של הטרפז במודל מס הכנסה השלילי – המס השולי מהכנסה על שקל עבודה נוסף נע בין 88.1% עד כ-96.5%. כלומר עבור טיפוס מסוג "אם חד הורית + 2 ילדים לפחות", עבור כל שקל הכנסה מעבודה בטווח שבין 4,450-5,710 ש"ח נשארת הכנסה פנויה של בין 11.9 אג' ל-4.5 אג'. לטיפוסים במערכת בעלי שיעור ניכוי מעבודה הגבוה מ-60% המצב יכול להיות אף חמור יותר.

### תרשים 3 התפלגות מקבלי הבטחת הכנסה בעלי הכנסה חודשית מעבודה (לטיפוס מסוג: אם חד הורית עם 2 ילדים לפחות)



כל הפרטים הממוקמים מימין לקו סובלים מתמריץ נמוך מאוד להגדיל את הכנסתם מעבודה. כיום יש במערכת כ-200 משפחות חד הוריות עם שני ילדים הממוקמות מצידו הימני של הקו, כלומר מעל 4,400 ש"ח. לפיכך אפשר להמליץ למתן את השינויים הקיימים במס השולי על פני התוכניות השונות, כדי שהמס השולי יהיה פחות תנודתי ויעלה בצורה רציפה יותר לימין.

## ד. תשלומים

### 1) רמת הגמלה

נתוני לוח 6 מורים שב-2010 עלתה במעט רמת הגמלה. במונחי שכר ממוצע עלתה רמת הגמלה בכ-3% ובמחירים ריאליים בכ-1%. קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 38.8% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 47.1% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

ב-2010 עלתה מעט רמת הגמלה במונחי שכר ממוצע - בכ-3%, ובמחירים ריאליים - בכ-1%



לוח 6

גמלה חודשית להבטחת הכנסה במחזירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע בתשלום\*, 2006-2010

שנה	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		יחיד		יחיד		שנה
	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	
2006	18.4	1,532	20.7	2,986	35.9	2,986	20.7	1,724	2006
2006	23.0	1,914	22.9	3,863	46.4	3,863	22.9	1,914	2006
2007	18.0	1,524	20.3	2,971	35.1	2,971	20.3	1,715	2007
2007	22.5	1,904	22.5	3,843	45.5	3,843	22.5	1,904	2007
2008	18.6	1,560	21.6	3,042	36.2	3,042	21.6	1,755	2008
2008	24.0	1,950	24.0	3,934	46.8	3,934	24.0	1,950	2008
2009	19.3	1,578	21.7	3,077	37.6	3,077	21.7	1,776	2009
2009	24.2	1,973	24.2	3,979	48.6	3,979	24.2	1,973	2009
2010	19.9	1,595	22.4	3,110	38.8	3,110	22.4	1,794	2010
2010	24.9	1,994	24.9	4,022	50.2	4,022	24.9	1,994	2010
ממוצע	20.3	1,610	21.6	3,110	39.5	3,110	21.6	1,750	

\* כפי שמודדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.  
 \*\*\* לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

2) הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות מקבלות הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-40% ב-2010, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-7.2% באותן שנים, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55+ עלה מ-21% ל-28.6%. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 7 אפשר לראות, כי לאורך זמן שיעור היחידים המקבלים בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים. חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2010.

לאורך זמן, שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד-הוריות יורד

לוח 7

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה ושיעור גמלה, 2010-2005

דצמבר 2010	דצמבר 2009	דצמבר 2008	דצמבר 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	הרכב משפחה ושיעור הגמלה
26.7	26.3	25.3	24.9	25.2	23.9	יחיד המקבל שיעור רגיל
3.5	4.2	5.1	5.9	6.4	8.7	יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני פחות מ-55, "זכאים קודמים")
18.2	17.7	16.9	16.0	14.3	10.9	יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
21.4	21.5	22.7	23.3	24.1	25.9	הורה יחיד (בני פחות מ-55)
6.6	6.5	6.1	5.9	5.6	4.8	זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)
13.3	12.8	12.1	11.6	11.5	10.7	זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל
3.7	4.3	5.1	5.9	6.7	9.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני פחות מ-55, "זכאים קודמים")
3.8	3.9	3.9	3.7	3.6	3.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	אחר

3) היקף תשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2010 ל-2.5 מיליארד ש"ח – וזו ירידה של 0.9% לעומת השנה הקודמת. ירידה זו הושפעה מהירידה במספר המקבלים אך מותנה על-ידי העלייה ברמת הקצבה.

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2010 ל-2.5 מיליארד ש"ח

לוח 8

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2010-2006

שנה	מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)	מחירי 2010 (במיליוני ש"ח)
2006	2,623	2,926
2007	2,419	2,685
2008	2,392	2,538
2009	2,482	2,549
2010	2,527	2,527

## ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבת הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנים 2005-2010 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשנתיים האחרונות הירידה היתה מתונה יותר, של 2.6% ב-2009 ו-1.2% ב-2010. בסך הכול שולמו דמי מזונות לכ-20 אלף נשים בממוצע לחדש. נוסף על כך, כפי שציין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2010 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-69% מהן היו גרושות, כ-14% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-8%, היו ידועות בציבור. יש לציין כי עולה בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כול המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-69.4% ובמקביל עולה אחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-8% ב-2010. ב-2010 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2010. 73% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-22% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,696 ש"ח לחדש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 10). ב-2010 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 20% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי

בסך הכול שולמו דמי מזונות לכ-20 אלף נשים בממוצע לחדש

ב-2010 73% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות

### לוח 9

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006-2010

שנה	מצב משפחתי				סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרושה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2006	5.5	7.8	72.3	14.4	100.0	22,712
2007	5.9	8.2	72.1	13.8	100.0	21,771
2008	6.2	8.4	71.4	14.0	100.0	20,784
2009	7.0	8.7	70.6	13.7	100.0	20,253
2010	8.1	8.7	69.4	13.8	100.0	20,012

התקנות – 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת. ב-2010 כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של אלה לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-16% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

ב-2010 כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו, אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת

### לוח 10

#### נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006–2010

שנה	סך הכול		סוג התשלום (אחוזים)	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מלא	לפי תקנות
2006	22,712	100.0	6.1	71.6
2007	21,771	100.0	6.3	71.0
2008	20,784	100.0	6.2	70.3
2009	20,253	100.0	5.7	72.3
2010	20,012	100.0	4.9	73.3

### לוח 11

#### תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2006–2010

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה
		מלא	לפי התקנות	לפי פסקי דין	
2006	19.0	35.8	17.2	18.1	22.1
2007	19.1	35.0	17.2	18.3	22.6
2008	19.3	34.6	17.6	18.6	22.9
2009	20.3	36.2	18.6	19.6	23.8
2010	20.4	35.9	18.7	19.9	23.9

המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2010 כ-4,300 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היוו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-22% ב-2010.

ב-2010 כ-4,300 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה