

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

פרק 3

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2011 מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה הוסיף לרדת והגיע ל-105.3 אלף בממוצע לחודש לעומת 109.4 אלף בשנת 2010 - ירידה של 3.8%. מאהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן לשיא של 159 אלף, חלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008, ולאחר מכן התחדשה הירידה. הירידה במספר המקבלים גמלה ב-2011 הושפעה כנראה מהמצב הכלכלי במשק, שהראה סימני התאוששות מהמשבר שהתרחש בשנת 2008/2009.

בשנת 2011 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-105.3 אלף בממוצע לחודש לעומת 109.4 אלף בשנת 2010 - ירידה של 3.8%.

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 המעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² 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 קודמים³. 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 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

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 לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה 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.

הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (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 לקבל גמלה 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 שלוש 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 תכוני 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.

ב-2011 הוחל תיקון הקובע כיצד יש להביא בחשבון תשלום פיצויים עבור קרקע המשולמים למפונים מגוש קטיף ומהשומרון בגין ההתנתקות. נעשתה הבחנה בין מקבלי הפיצוי בתשלום חד פעמי לבין מי שבחרו לקבל את הפיצוי בתשלומים חודשיים (156 תשלומים שווים).

ב-2012 בג"צ קבע שבעלות על רכב לכשעצמה אינה יכולה לשלול גמלה להבטחת הכנסה וכי על המדינה למצוא חלופה אחרת ולאפשר גם לבעלי רכב על-פי מבחן הכנסה הולם לקבל גמלה זו.

ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

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 במשך באותה שנה. לעומת זאת, בשנים 2010 ו-2011 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק.

החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המקבלים, 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 המקבלים - 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 ל-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. בשנים 2010 ו-2011 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1% ו-3.8% בהתאמה. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מותמנתת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. קצב הירידה במספר משפחות העולים הוא: 8.1% ב-2011

בשנים 2010 ו-2011 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1% ו-3.8% בהתאמה

בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים

לוח 1

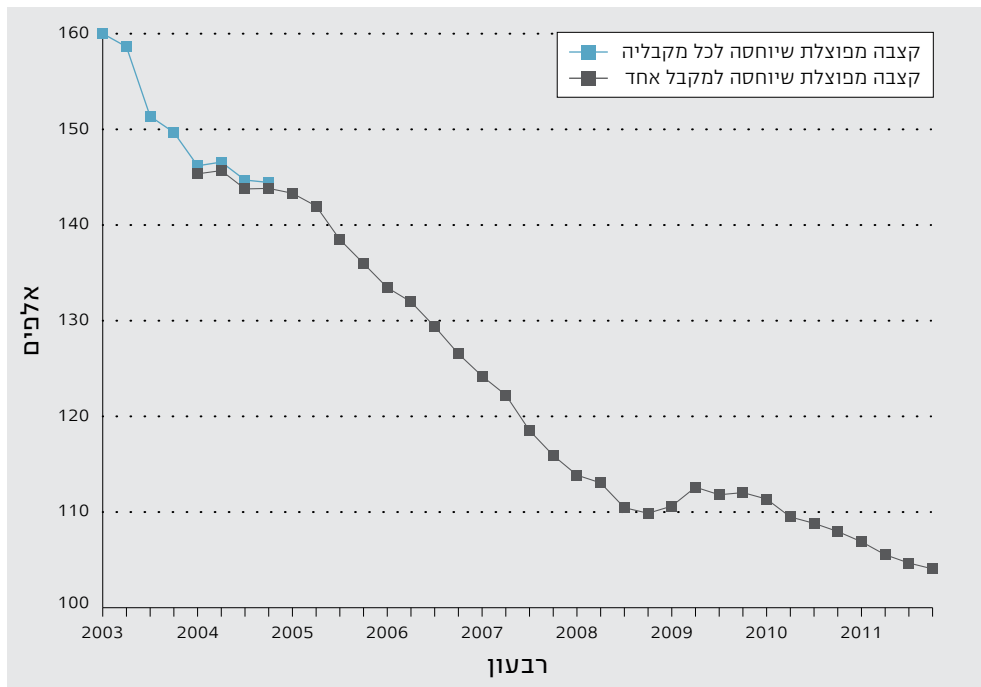
מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בממוצע לחודש לפי ותק בארץ*, 2005-2011

מועד	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור
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
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.
** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

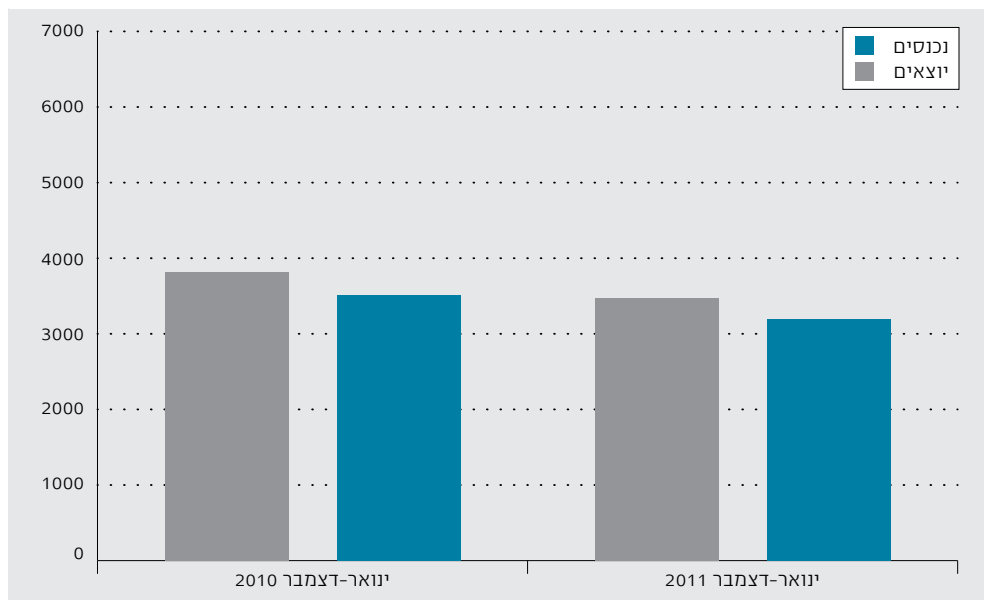
מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2010-2011



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

תרשים 2

משפחות שנכנסו* למערכת הבטחת הכנסה ומשפחות שיצאו ממנה (ממוצע לחודש), 2010-2011



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

בשנת 2011 היתה האטה בכניסה וביציאה ממערכת הבטחת הכנסה

לעומת 6.2% ב-2010. עם זאת, בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה. כלומר, הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנת 2010 נבעה ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה, ובשנת 2011 חלק נכבד מהירידה (כ-40%) נבע מירידה במשפחות ותיקות. ניתוח הכניסות למערכת והיציאות ממנה בשנים 2010-2011 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2011 ירד מספר הנכנסים והיוצאים בממוצע בחודש בהשוואה ל-2010 בשיעור דומה של כ-9%. כלומר, היתה האטה בכניסה וביציאה ממערכת הבטחת הכנסה. אך כיוון שמספר היוצאים היה גדול ממספר הנכנסים נצפתה ירידה במספר מקבלי הגמלה בשנת 2011.

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 הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינוי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינוי 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 שינוי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה), ל-2009 עד 2011⁴.

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם ב-2011 (24.6%), וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ל-21%, והיה 21.1% ב-2011. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.6%, וחלקם הקטן למדי של הזוגות גדל במתונות 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 2011.

(ב) עילות הזכאות לגמלה

לוח 3 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה בשנים 2007-2011 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים (עד ל-2010) וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. הנתונים מורים שבשנת 2011 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.9% מכלל המקבלים לעומת 80.1% ב-2010. כלומר מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

בנוסף למגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שנצפה ב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים. 3. הכנסות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

ב-2011 חלו שינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.6%

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

לוח 2

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ,

2011-2008, 2003

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ינואר-מארס 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
ממוצע 2008						
100.0	100.0	100.0	33,798	78,011	111,808	סך הכול
49.8	43.4	45.3	16,840	33,843	50,683	יחיד
36.6	21.8	26.3	12,377	17,024	29,401	יחיד + ילדים
8.8	6.6	7.3	2,967	5,179	8,145	זוג
4.8	28.2	21.1	1,614	21,965	23,579	זוג + ילדים
ממוצע 2009						
100.0	100.0	100.0	32,304	79,461	111,765	סך הכול
51.5	44.3	46.4	16,648	35,177	51,825	יחיד
34.8	21.3	25.2	11,240	16,906	28,145	יחיד + ילדים
8.9	6.8	7.4	2,862	5,421	8,283	זוג
4.8	27.6	21.0	1,555	21,957	23,512	זוג + ילדים
ממוצע 2010						
100.0	100.0	100.0	30,304	79,103	109,407	סך הכול
52.0	44.4	46.5	15,749	35,155	50,904	יחיד
34.1	21.2	24.8	10,335	16,766	27,101	יחיד + ילדים
9.2	7.1	7.7	2,788	5,602	8,390	זוג
4.7	27.3	21.0	1,432	21,580	23,012	זוג + ילדים
ממוצע 2011						
100.0	100.0	100.0	27,849	77,443	105,292	סך הכול
52.2	44.6	46.6	14,529	34,535	49,064	יחיד
33.8	21.3	24.6	9,416	16,473	25,888	יחיד + ילדים
9.4	7.2	7.7	2,619	5,541	8,159	זוג
4.6	27.0	21.1	1,285	20,895	22,179	זוג + ילדים

לוח 3
תובעי גמלה להבטחת הכנסה ובי זוגם לפי עילת הזכאות, 2007-2011

העילה	2011		2010		2009		2008		2007	
	ממוצע	מספרים	ממוצע	מספרים	ממוצע	מספרים	ממוצע	מספרים	ממוצע	מספרים
מחוסר תעסוקה*	100.0	135,631	100.0	140,808	100.0	143,553	100.0	143,640	100.0	154,427
בתעסוקה או אבחון	65.3	88,615	66.9	94,222	65.1	93,381	63.4	90,970	60.8	93,817
מה"ב / אורוות לתעסוקה	1.1	1,455	0.9	1,202	1.1	1,612	1.1	1,636	1.5	2,291
שכר נמוך	14.6	19,782	13.2	18,650	11.6	16,583	11.6	16,723	12.5	19,268
מתמכרים	2.4	3,321	2.4	3,447	2.4	3,502	2.5	3,619	2.5	3,788
לא ניתן להשמה (בני +55)	0.9	1,183	1.2	1,639	1.7	2,473	3.7	5,778	3.7	5,778
אם / אב	7.7	10,386	7.8	10,976	7.9	11,289	8.2	12,682	8.2	12,682
אחר	8.0	10,888	7.6	10,672	7.0	10,067	6.0	9,318	6.0	9,318

* בשנת 2010, המקובלים שביצעו מה"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילית מחוסר תעסוקה.

לוח 4, 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% וב-2011 ל-28.8%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות

לוח 4

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008-2011

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
3,500+	3,000-3,500	2,000-3,000	1,500-2,000	1,000-1,500	1-1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
ינואר-יולי 2005								
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
ממוצע 2008								
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
ממוצע 2009								
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
ממוצע 2010								
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
ממוצע 2011								
9.1	5.6	26.7	21.2	23.0	14.4	28.8	30,297	סך הכול
0.1	0.5	18.1	19.6	36.3	25.4	19.3	9,494	יחיד
15.6	8.4	31.9	19.1	15.0	10.0	42.7	11,060	יחיד + ילדים
5.2	4.9	20.5	21.7	31.9	15.8	26.9	2,196	זוג
12.0	8.1	31.8	26.0	15.4	6.7	34.0	7,547	זוג + ילדים

שיעור המשפחות
העובדות ב-2011 עלה
מעל לרמתו ב-2008
ושיעור המשפחות
המשתכרות עד 2,000
ש"ח ירד. כלומר,
לחלק גדול יותר
מהמשפחות המקבלות
גמלה היתה הכנסה
מעבודה ורמת השכר
השתפרה מעט אך
היתה עדיין נמוכה

(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-2011 ל-58.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2011 עלה מעל 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-9.1% מהמשפחות שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש.

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, 570 משפחות בממוצע לחודש שקיבלו גמלה השתכרו יותר מ-25% מהשכר הממוצע והיה בבעלותן רכב מתאים. בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, 12 משפחות שונות המשיכו במהלך השנה להיות בעלות רכב ולקבל גמלה לאחר הפיטורין. כמו כן, כ-570 משפחות החזיקו רכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה).

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה. בדצמבר 2011 5.4% מהמשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סכום ההכנסה הממוצע לחודש למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה כ-1,700 ש"ח והגיע עד לכ-6,400 ש"ח. לכ-700 משפחות (0.7% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-2,866 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא ריבית על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2011 לכ-23,100 משפחות, המהוות 22.2% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים כאשר ערך הנכס הממוצע למשפחה היה 16,788 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,300 משפחות, שהן 2.2% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת גמלתם. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שגמלתה הופחתה היה כ-44,000 ש"ח.

לכ-8,500 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,060 ש"ח בממוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,700 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

לכ-3,000 משפחות, שהן 2.9% מכלל המשפחות המקבלות גמלה, יש רכוש דלא נייד. ערך הנכס הממוצע היה כ-103,200 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-75,600 ש"ח. מבין המשפחות המקבלות גמלה רק ל-130 היה נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

ד. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2011 ירדה רמת
הגמלה להבטחת
הכנסה: במונחי שכר
ממוצע היא ירדה
בכ-4.7% ובמחירים
ריאליים - בכ-1.1%

נתוני לוח 5 מורים שב-2011 ירדה רמת הגמלה: במונחי שכר ממוצע היא ירדה בכ-4.7% ובמחירים ריאליים - בכ-1.1%. הירידה הריאלית בקצבאות נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינואר היה 2.3% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2010, נובמבר 2010 בהשוואה לנובמבר 2009), ואילו מדד המחירים הממוצע לשנת 2011 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2010) עלה בכ-3.5% והשכר עלה אף יותר,

לוח 5

גמלה חודשית להבטחת הכנסה במחזירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע בתשלום*, 2006-2011

שנה	יחיד				יחיד				זוג עם שני ילדים				יחיד			
	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	שיעור מוגדל
2006**	21.2	26.5	1,783	23.9	26.5	3,089	23.9	26.5	5.5	52.5	3,921	26.5	52.5	3,921	26.5	
2007**	20.7	20.7	1,774	23.3	20.7	3,073	23.3	20.7	34.6	40.3	3,073	20.7	34.6	3,073	20.7	
2008**	20.4	25.8	1,815	22.9	25.8	3,976	22.9	25.8	51.1	51.1	3,901	25.8	51.1	3,901	25.8	
2008***	20.4	20.4	1,815	22.9	20.4	3,147	22.9	20.4	34.1	39.7	2,703	20.4	34.1	3,147	39.7	
2009**	20.5	20.5	1,837	23.0	20.5	3,183	23.0	20.5	50.4	51.4	3,994	23.0	50.4	3,994	50.4	
2009***	25.6	25.6	2,041	25.6	25.6	4,117	25.6	25.6	50.7	51.6	4,040	25.6	50.7	4,040	50.7	
2010**	20.0	20.0	1,856	22.5	20.0	3,217	22.5	20.0	33.5	39.0	2,764	22.5	33.5	3,217	39.0	
2010***	25.0	25.0	2,063	25.0	25.0	4,161	25.0	25.0	49.5	50.5	4,084	25.0	49.5	4,084	49.5	
2011**	19.1	19.1	1,836	21.5	19.1	3,182	21.5	19.1	32.9	37.2	2,733	21.5	32.9	3,182	37.2	
2011***	23.9	23.9	2,040	23.9	23.9	4,114	23.9	23.9	47.2	48.1	4,038	23.9	47.2	4,038	47.2	

* כפי שמוגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 *** למחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

בכ-3.7%. 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 37.2% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 46.3% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

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-40.5% ב-2011, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-6.3% באותן שנים, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3%. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 6 אפשר לראות, כי לאורך זמן שיעור היחידים המקבלים בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים. כמו כן, חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011.

3. היקף התשלומים

לוח 6

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה ושיעור הגמלה, 2006-2011

הרכב משפחה	דצמבר 2006	דצמבר 2007	דצמבר 2008	דצמבר 2009	דצמבר 2010	דצמבר 2011
יחיד המקבל שיעור רגיל	25.2	24.9	25.3	26.3	26.7	26.7
יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	6.4	5.9	5.1	4.2	3.5	3.0
יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	14.3	16.0	16.9	17.7	18.2	18.7
הורה יחיד (בני 55 או פחות)	24.1	23.3	22.7	21.5	21.4	21.1
זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)	5.6	5.9	6.1	6.5	6.6	7.7
זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל	11.5	11.6	12.1	12.8	13.3	13.8
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	6.7	5.9	5.1	4.3	3.7	3.3
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	3.6	3.7	3.9	3.9	3.8	3.9
אחר	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	1.8

למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר נצפתה ירידה בהיקף התשלומים כתוצאה מהירידה במספר המקבלים ובקצבה הממוצעת

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2011 ל-2.47 מיליארד ש"ח - ירידה של 5.4% לעומת השנה הקודמת. למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר נצפתה ירידה בהיקף התשלומים כתוצאה מהירידה במספר המקבלים ובקצבה הממוצעת (ירידה של 4.1% בקצבה הממוצעת בשנת 2011 לעומת 2010).

לוח 7

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2006-2011

שנה	מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)	מחירי 2011 (במיליוני ש"ח)
2006	2,623	3,027
2007	2,419	2,777
2008	2,392	2,626
2009	2,482	2,637
2010	2,527	2,614
2011	2,474	2,474

ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית 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, ובשנת 2011 נמשכה הירידה שהחלה ב-2005 במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשלוש השנים האחרונות הירידות היו מתונות יותר - 2.6% ב-2009, 1.2% ב-2010 ו-2.9% ב-2011. בסך הכול, בשנת 2011 שולמו דמי מזונות לכ-19.5 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2011 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 כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-68.7% ב-2011 ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-9% ב-2011. ב-2011 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 הושפע ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותר ללא שינוי בשנים 2004-2011. 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-1,765 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות.

לוח 8

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

שנה	מצב משפחתי				סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרופה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
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
2011	8.9	8.7	68.7	13.7	100.0	19,438

לוח 9

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

שנה	סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול	
	לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים
		בהפחתה	מלא		
2007	71.0	22.7	6.3	100.0	21,771
2008	70.3	23.5	6.2	100.0	20,784
2009	72.3	22.0	5.7	100.0	20,253
2010	73.5	21.6	4.9	100.0	20,012
2011	73.1	21.7	5.2	100.0	19,438

לוח 10

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2011-2007

שנה	עבודה		סוג התשלום			
	לא עובדות	עובדות	לפי התקנות		סך הכול	
			מופחת	מלא		
2007	22.6	15.2	18.3	17.2	35.0	19.1
2008	22.9	15.3	18.6	17.6	34.6	19.3
2009	23.8	16.2	19.6	18.6	36.2	20.3
2010	23.9	16.3	19.9	18.7	35.9	20.4
2011	24.2	16.5	20.1	18.8	35.8	20.6

ב-2011 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת

לוח 10 מראה כי ב-2011 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת. הלוח מראה גם את העלייה של דמי המזונות כאחוז מהשכר הממוצע - עלייה שעשויה להיות מוסברת בכך שדמי המזונות (המעודכנים לפי מדד המחירים) עלו ביותר מהשכר הממוצע, שנותר פחות או יותר ללא שינוי בעשור החולף.

כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2011 עבדו (לעומת 75% בכלל הנשים באוכלוסייה הנשואות עם ילדים), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). 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.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת 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, 4,084 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה ב-2011, לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-21% ב-2011.