



המוסד לביטוח לאומי
מינהל מחקר ותכנון

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1996-2000

ירושלים, אייר התשס"ב, מאי 2002

פתח דבר

פרסום זה מציג נתונים מרכזיים על האוכלוסייה שקיבלה גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 ועל השינויים בהיקפה ובמאפייניה. בפרסום כלולים גם נתונים מפורטים על קבוצות אוכלוסייה ספציפיות כמו המשפחות החד-הוריות והעולים החדשים ועל מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה. בצד נתונים אלה מוצג גם ניתוח של מספר אינדיקטורים למשך השהות של מקבלי הגמלה במערכת הבטחת הכנסה.

האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה נמצאת כיום במוקד הדיון הציבורי. היקפה גדל בשיעורים מדאיגים במהלך שנות התשעים: מכ-25 אלף במוצע במחצית השנייה של שנות השמונים לכ-140 אלף ב-2001. הגורמים לגידול זה אינם שנויים במחלוקת. אולם, יש המדגישים את השפעת משברי האבטלה במשק בשלהי שנות השמונים ובמחצית השנייה של שנות התשעים בצד השפעת העלייה ההמונית ומאפייניה בראשית שנות התשעים, ולעומתם יש המדגישים את כישלונה של מדיניות התעסוקה להשמת מחוסרי תעסוקה בשוק העבודה ואת ההטבות הנלוות הנדיבות המוענקות למקבלי הגמלה. בצד אבחנה זו, יש לציין גם את אלה העושים מלאכה קלה, בכך שהם מתעלמים כמעט לחלוטין מההסברים האובייקטיביים לגידול במספר מקבלי הגמלה ונוטים לתלות התפתחות זו בהעדר רצון לעבוד ובבחירה להיות תלויים במערכת התמיכות.

אין עוררין על כך שיצירת מקומות עבודה במשק וצמצום ממדי האבטלה – שהגיעה בשלהי 2001 לשיא חדש – הם המתווה החשוב ביותר להקטנת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בשנים האחרונות רק דחקה יותר ויותר מובטלים למערכת הבטחת הכנסה. גם הרפורמה לשילוב נתמכים בשוק העבודה ברוח המלצות ועדת תמיר יכולה לשמש נדבך חשוב בפעולות לצמצום התלות במערכת הבטחת הכנסה, אלא שיישום הרפורמה, האמורה להתרכז בעיקר בהשקעה בהון אנושי ובטיפול כולל במשפחה, מתמהמה.

במקום זאת, מדיניות האוצר לפגוע ברמת הגמלה או ברמת ההטבות הנלוות לכלל מקבלי הגמלה ללא הבחנה בין מקבלי גמלה עם פוטנציאל לתעסוקה לבין אלה החסרים פוטנציאל זה וללא הבחנה בנסיבות אחרות של הזדקקות למערכת התמיכות, עלולה להיות כרוכה במחיר של פגיעה במשפחות שהפיתרון היחיד למצוקתם הכלכלית היא הגמלה להבטחת הכנסה.

הממצאים המוצגים בדו"ח זה מלמדים שהאוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה אינה עשויה מקשה אחת, להפך – היא הטרוגנית בהרכבה. זאת ועוד: חלק לא מבוטל מן המקבלים שוהה באופן זמני במערכת הבטחת הכנסה – כ-40% ממקבלי הגמלה נשארים במערכת לתקופה שאינה עולה על שנה אחת, ברציפות או שלא ברציפות – כלומר, שהות זמנית בלבד. קרוב ל-60% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה במהלך שנת 2000 אפילו לחודש אחד נכנסו למערכת בשנות המשבר בשוק העבודה – בשנים 1997-2000. נתונים אלה, שאין בהם כדי להתעלם מהגרעין

הקשה של מקבלי הגמלה, אינם תומכים ברושם שמנסים להטמיע בציבור, כאילו שמקבלי הגמלה הם ברובם כאלה שאינם רוצים לעבוד.

ניתוח מציאותי יותר וכן יותר של התרחבות הנזקקות למערכת התמיכות – גם על בסיס ממצאי דו"ח זה – מעלה סוגיות ודילמות בתחום המדיניות שפיתרון דורש חשיבה ופעולה במערכות הכלכלה והרווחה לסוגיהן.

תודתי נתונה לגבי תמר הרון ששקדה על הכנת הדו"ח, למר אלכסנדר גאליה שסייע רבות בעיבוד הנתונים ולגבי מיה עורב הטל על העריכה הלשונית.

לאה אחדות
סמנכ"לית מחקר ותכנון

תמצית

בחודש דצמבר 2000 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מהמוסד לבטוח לאומי למעלה מ- 133,000 משפחות שבהן כ- 173,000 בוגרים בגיל העבודה. הגמלה להבטחת הכנסה משולמת למי שאין ביכולתם לדאוג לפרנסתם או לקבל גמלאות אחרות מכל מקור שהוא.

אוכלוסיה זו אינה הומוגנית במאפייניה הסוציו-דמוגרפים: 65% מקרב כלל הבוגרים הן נשים ו- 20% קיבלו גמלה בגלל חוסר תעסוקה. בקרב ראשי המשפחות 37% היו עולים שעלו לארץ לאחר ינואר 1990, 20% הם צעירים בני 18-30, 34% הם יחידים ללא ילדים, ו- 35% הם יחידים עם ילדים.

כ- 6% ממוקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 צברו עד לבדיקה שהייה של חצי שנה במערכת. רבע מהמקבלים באותה שנה צברו 3-4 שנים ו- 11% צברו 9 שנים ויותר.

עוד נמצא שכ- 57% מקרב המשפחות שקבלו גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 הצהירו על הכנסות ממקורות שונים. לכ- 27% היו הכנסות מעבודה.

נתונים אלה ועוד מוצגים בפרסום זה על האוכלוסייה הנמצאת במצבי המצוקה הקשים ביותר בישראל, תוך בדיקת אפשרויות לחלצה ממערכות תומכות ועידודה להתפרנס באופן עצמאי.

תוכן העניינים

עמוד

1	תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה
1	כללי
4	תביעות לגמלה להבטחת הכנסה
6	מקבלי גמלה להבטחת הכנסה
14	מאפייני אוכלוסיית מקבלי גמלה להבטחת הכנסה
14	השוואת המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה למאפייני כלל האוכלוסייה
16	עילות הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה
23	עולים חדשים
27	משפחות חד הוריות
31	אינדקטורים למשך השהייה במערכת הבטחת הכנסה
	השינויים בעילת הזכאות במהלך השהות במערכת הבטחת הכנסה של מקבלי הגמלה בשנת 2000
35	
39	מקורות ההכנסה וגובה ההכנסות
48	סיכום
50	ביבליוגרפיה

תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה

כללי

הגמלה להבטחת הכנסה נועדה להבטיח הכנסת מינימום לקיום לאוכלוסייה בגיל העבודה המצויה במצוקה כלכלית. מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית שאין לה כיסוי מלא במסגרת התוכניות הביטוחיות של המוסד לביטוח לאומי ואף לא פיתרון הולם במסגרת חוק המזונות: יש בה משפחות בלא מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אשר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה, כאלה הסובלים ממוגבלות ומבריאות לקויה, והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר עבודה מוגבל, משפחות חד-הוריות ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך – במשרה מלאה או חלקית.

הגמלה משולמת למשפחה הגרעינית, כיחידה, בין אם היא יחיד (בדרך כלל מעל גיל 18), זוג או חד-הורית. במקרה של זוגות, הזכאות להבטחת הכנסה נבדקת בנפרד לכל אחד מבני הזוג; אחד מבני הזוג הוא "התובע" והשני הוא "בן זוגו".

הזכאות לגמלה של רוב האוכלוסייה השירית מותנית בעמידה בשני מבחנים: מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות. לפי דרישות מבחן התעסוקה – המבוצע על ידי שירות התעסוקה – חייב תובע הגמלה להבטחת הכנסה לקבל כל עבודה המתאימה לכושרו ומצב בריאותו שמוצעת לו על ידי לשכת התעסוקה באזור מגוריו. נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסה קובע את רמת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה, את גובה ההכנסה (מעבודה או מפנסיה) שאינו מובא כלל בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלה ואת אופן הפחתת הגמלה עם עליית רמת ההכנסה¹.

הגמלה המרבית קבועה בחוק כשיעור מהשכר הממוצע, והיא משתנה בהתאם להרכב המשפחה של התובע, גילו, מצבו המשפחתי ומשך הזמן ששהה במערכת הבטחת הכנסה. לוח מס' 1 מציג את סכומי הגמלה לפי הרכב משפחה בשיעור הרגיל (בשנתיים הראשונות לשהות במערכת), בשיעור המוגדל (למי ששהה יותר משנתיים במערכת² ולזכאים שמלאו להם 46 שנה) ובשיעור המיוחד

¹ חישוב הגמלה נעשה תוך עידוד הזכאים לציאה לעבודה. חלק מן ההכנסות מעבודה או מפנסיה אינו מובא כהכנסה בחישוב גובה הגמלה: מן ההכנסות האלה מנוכה סכום השווה ל-13% מהשכר הממוצע ליחיד ו-17% ליחיד עם בן זוג או עם ילדים, ומיתרת ההכנסות מובאים בחשבון ההכנסות רק 60% ממנה. בכל מקרה, ההכנסה הכוללת של המשפחה (ממקורותיה העצמיים ומהגמלה), אינו יכול לעלות על סכום מסוים הקרוי "הסכום הקובע". תביעתה של משפחה שהכנסותיה עולות על הסכום הקובע נדחית על הסף. מגבלת הסכום הקובע אינה חלה על המשפחות החד-הוריות, ולפיכך רמת ההכנסה המרבית מעבודה השוללת גמלה נקבעת רק על פי הפרמטרים של מבחן ההכנסות.

² ברציפות או שלא ברציפות.

(להורים יחידים).

השיעור המוגדל של הגמלה גבוה בכ-25% מהשיעור הרגיל, ואילו במסגרת השיעור המיוחד של הגמלה המוענקת להורים יחידים התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים היא 10% מהשכר הממוצע ולא 6% ממנו. לוח מס' 1 מציג גם את ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בגמלה להבטחת הכנסה (המחושבת בנפרד להורים יחידים ולשאר סוגי המשפחות).

לוח מס' 2 מציג את הגמלאות הממוצעות ששולמו בפועל לאחר הפחתת ההכנסות, לפי הרכב המשפחה. גובה הגמלה ששולמה בפועל נע מ-75% משיעור הגמלה המיוחד אצל הורים יחידים, עד ל-95% אצל יחידים ללא ילדים המקבלים גמלה בשיעור רגיל. כפי שיתואר בהמשך, השיעור של בעלי הכנסה מעבודה גבוה יחסית בקרב ההורים היחידים, בהשוואה למשפחות אחרות. כמו כן, ההכנסה הממוצעת מעבודה של המשפחות החד-הוריות גבוהה יותר מזו של משפחות אחרות.

לוח מס' 1: סכומי הגמלאות להבטחת הכנסה – דצמבר 2000

ההכנסה מעבודה המאפסת את הגמלה	סכום קובע המאפס את הגמלה		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		הרכב המשפחה
	בשיעור המוגדל בשי"ח	בשיעור הרגיל בשי"ח	% מהשכר הממוצע	סכום הגמלה בשי"ח	% מהשכר הממוצע	סכום הגמלה בשי"ח	
	2,412	2,095	25.0	1,587	20.0	1,296	יחיד
5,288			*42.5	2,526			הורה יחיד עם ילד
6,347			*52.5	3,161			הורה יחיד עם 2 ילדים ויותר
	3,459	2,983	37.5	2,380	30.0	1,904	זוג
	3,840	3,364	43.5	2,761	36.0	2,285	זוג עם ילד זוג עם שני ילדים ויותר
	4,392	3,916	49.5	3,142	42.0	2,666	

* השיעור המיוחד להורים יחידים. הסכום פחות נקודת קצבה.

לוח מס' 2: גמלה ממוצעת של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – דצמבר 2000

אחוז הגמלה מתוך השיעור			גמלה ממוצעת בש"ח				סך הכול	הרכב המשפחה
בשיעור המיוחד	בשיעור המוגדל	בשיעור הרגיל	בשיעור מיוחד	בשיעור המוגדל	בשיעור הרגיל			
			2,100.1	1,913.2	1,509.1	1,890.9	סך הכול	
	91.2	94.8		1,446.8	1,203.1	1,344.1	יחיד	
75.0			1,893.4			1,896.6	הורה יחיד עם ילד	
74.7			2,361.1			2,361.0	הורה יחיד עם 2 ילדים ויותר	
	82.4	86.9		1,960.6	1,655.4	1,941.1	זוג	
	78.8	84.4		2,174.9	1,928.7	2,102.8	זוג עם ילד	
							זוג עם שני ילדים ויותר	
	80.2	81.9		2,519.4	2,184.5	2,425.0		

בלוח מס' 3 מוצגת התפלגות המשפחות שקיבלו גמלה בשנת 2000 לפי שיעורי הגמלאות שקיבלו. מתוך הלוח אפשר לראות ששיעור המקבלים את הגמלה בשיעור המוגדל (43%) כמעט כפול משיעור המקבלים בשיעור הרגיל (22%). כלומר חלק הארי מקרב המקבלים, למעט המשפחות החד-הוריות, שוהים במערכת למעלה משנתיים או שגילם גבוה מ-46. בקרב הקבוצה הקטנה יחסית של הזוגות ללא ילדים (כשהכוונה לילדים עד גיל 18), יש שיעור גבוה של מקבלי גמלה בשיעור המוגדל והם כנראה מבוגרים או שוהים זמן רב במערכת. אחוז היחידים ללא ילדים המקבלים גמלה בשיעור המוגדל, לא גבוה במיוחד – חלקם צעירים יותר המצליחים לצאת מהמערכת לאחר תקופה קצרה וחלקם מבוגרים והם יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה למערכת קצבות הזקנה. את השיעור המיוחד, המיועד למשפחות חד הוריות, מקבלים 35% מכלל הזכאים לגמלה.

לוח מס' 3 : משפחות (תובעים) המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה – ממוצע 2000 (אחוזים)

מיוחד	מוגדל	רגיל	סך הכל		הרכב המשפחה
			אחוזים	מספרים	
35.1	42.5	22.4	100.0	128,429	סך הכול
	57.4	42.6	100.0	44,673	יחיד
100.0			100.0	25,458	הורה יחיד עם ילד
					הורה יחיד עם 2 ילדים
100.0			100.0	20,216	ויותר
	93.6	6.4	100.0	7,642	זוג
	69.7	30.3	100.0	5,456	זוג עם ילד
	70.1	29.9	100.0	24,984	זוג עם 2 ילדים ויותר

תביעות לגמלה להבטחת הכנסה

תהליך הזכאות מתחיל בהגשת תביעה בסניף המוסד על ידי אנשים הרואים עצמם זכאים לגמלה כאשר אין הם מפרנסים את עצמם ואת משפחתם מסיבות שונות.

למעלה מ-89 אלף תביעות לגמלת הבטחת הכנסה הוגשו בסך הכול במהלך שנת 2000 למוסד לביטוח לאומי. כמחציתן תביעות חדשות ומחציתן תביעות חוזרות. התביעות החוזרות הן של אנשים שכבר היו במערכת ויצאו ממנה לחודשיים לפחות, לאחר שהשתנו התנאים אשר זיכו אותם ועתה הם מבקשים לחזור למערכת. לוח מס' 4 מציג את מספר התביעות שהוגשו בשנים 1995-2000 וכך את התביעות האינפורמטיביות שגם בהם מטפלים פקידי התביעות בסניפים: אלו בדיקות לעדכון תקופתי (בתקופה בין שנה לשנתיים), שבהן הזכאים נשאלים האם חלו שינויים בתנאים שזיכו אותם בגמלה, המשפיעים על הזכאות ועל גובה הגמלה, כגון שינוי בהכנסות או בהרכב המשפחה.

לוח מס' 4: תביעות שהוגשו לגמלה לבטחת הכנסה ותביעות שאושרו – 2000-1995

שיעור האישורים מסך התביעות	תביעות שאושרו	שיעור גידול	סך הכול	
			119,447	1995 סך הכול
53.7	17,306		32,212	חדשות
57.5	20,435		35,547	חוזרות
			51,688	אינפורמציה
		3.6	123,731	1996 סך הכול
54.8	18,049	2.3	32,945	חדשות
62.1	20,946	-5.2	33,710	חוזרות
		10.4	57,076	אינפורמציה
		-2.6	120,573	1997 סך הכול
48.6	15,414	-3.7	31,727	חדשות
51.7	18,172	4.3	35,156	חוזרות
		-5.9	53,690	אינפורמציה
		27.0	153,113	1998 סך הכול
46.2	19,364	32.2	41,957	חדשות
51.9	22,434	22.9	43,205	חוזרות
		26.6	67,951	אינפורמציה
		-2.2	149,703	1999 סך הכול
48.7	21,953	7.4	45,063	חדשות
64.8	26,472	-5.5	40,840	חוזרות
		-6.1	63,800	אינפורמציה
		6.1	158,815	2000 סך הכול
51.6	24,855	6.8	48,127	חדשות
66.9	27,481	0.6	41,080	חוזרות
		9.1	69,608	אינפורמציה

מספר מגישי התביעות לגמלת הבטחת הכנסה עלה מאז 1995 והגיע מ-67,760 תביעות חדשות וחוזרות בשנת 95 ליותר מ-89,000 תביעות בשנת 2000 (ממוצע חודשי של 5,600 תביעות לממוצע של 7,400 תביעות), וזו עלייה של 32%. נוסף על כך, פקידי התביעות מעדכנים מדי חודש כ-5,000 זכאויות בתביעות האינפורמטיביות (התקופתיות)³.

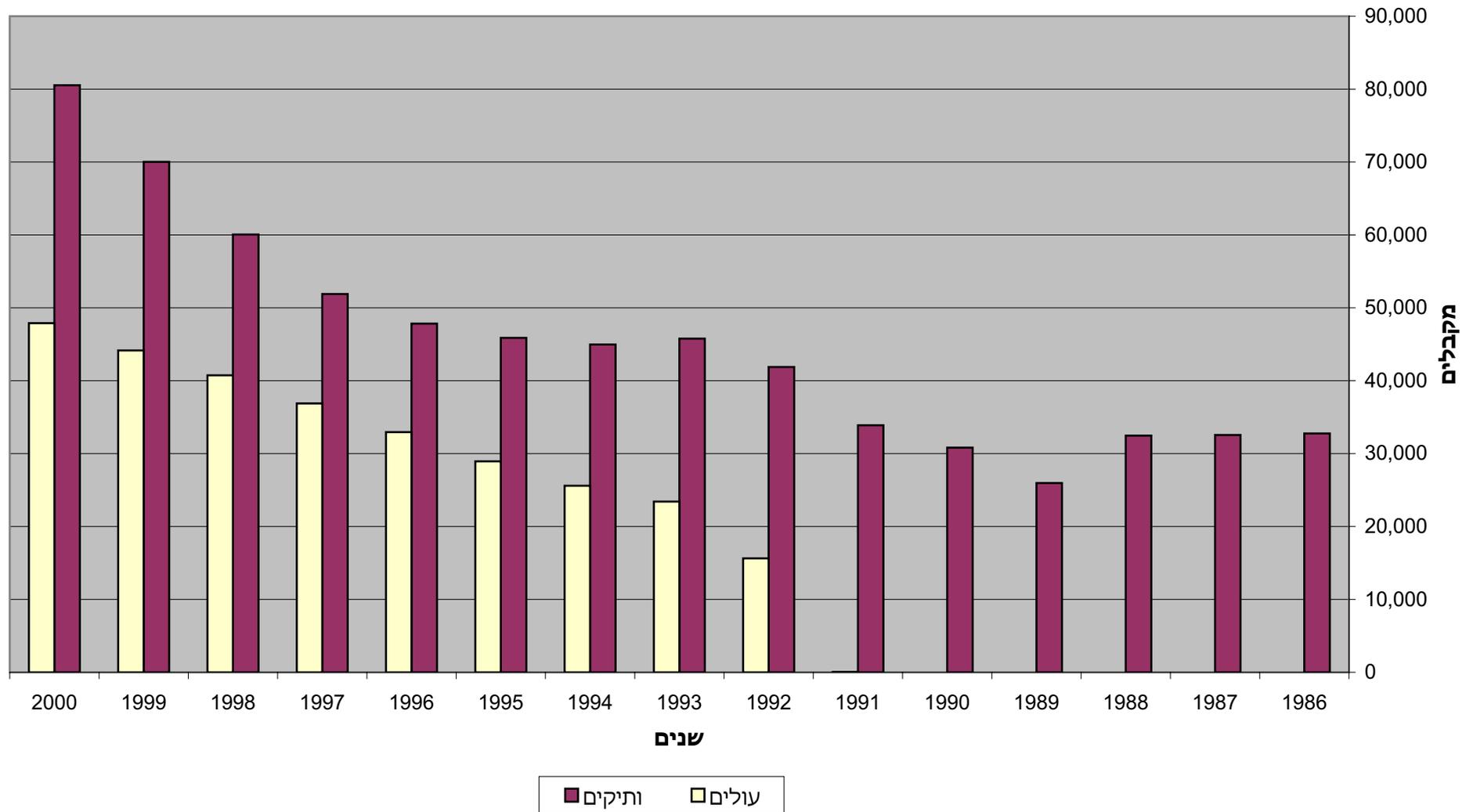
התביעות המוגשות נבדקות לפי כללי הזכאות בחוק, ושיעור האישורים לזכאות עמד בשנים 1995 עד 2000 על ממוצע של 54% אצל כלל התובעים ושל 59% אצל העולים. עולים מוגדרים כמי שהגיעו לארץ אחרי ינואר 1990. בשנת 2000 שיעור האישורים עלה לממוצע שנתי של 66.9%, ובכל זאת עדיין יותר משליש מן התביעות נדחות על הסף או לאחר בדיקה בגלל רכוש, הכנסות, רכב, לימודים או סיבה אחרת.

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

עם הפעלתו של חוק הבטחת הכנסה ב-1982, הטיפול במקבלי תמיכות סעד הועבר בהדרגה למוסד לביטוח לאומי. הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשנים 1982-1986 שיקף את הקליטה ההדרגתית של נתמכי הסעד ושל האוכלוסייה במצוקה שהפכה להיות זכאית לגמלה מתוקף הכללים החדשים של חוק הבטחת הכנסה. בהשוואה לשנים 1986-1988, שבמרוצתן ירד מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, בשנים 1989-2001 הסתמנה מגמה של עלייה רצופה וחדה בהיקף האוכלוסייה השורית הנתמכת מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המשפחות שקיבלו גמלה עלה מכ-22 אלף בינואר 1989 לכ-135 אלף בינואר 2001 – כלומר פי 6 בקירוב. מגמה זו מוסברת בעיקר בהתפתחויות שחלו בשוק העבודה ובתעסוקה בעשור האחרון ובשינויים הדמוגרפיים שאפיינו את החברה הישראלית – היקף העלייה מחבר העמים מאז 1989 וכן הגידול במספר המשפחות החד-הוריות. גורמים אלה אינם מסבירים את כל הגידול החד במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. להם יש להוסיף גורמים נוספים: היעדר תמריצים חיוביים לצאת ממערכת הבטחת הכנסה ולהשתלב בשוק העבודה; הצלחה מועטה של המערכות הממשלתיות האחראיות על תהליכי ההשמה בעבודה של מקבלי גמלה עם פוטנציאל לתעסוקה; והשינויים שהונהגו בחוק הבטחת הכנסה בכל הקשור לרמת הגמלה.

³ עם זאת יש לציין את הירידה בתביעות האינפורמטיביות משנת 1998 לשנת 1999, והיציבות שבין 1999 ל-2000. הירידה היתה יזומה על ידי האגף להבטחת הכנסה כדי להקל את העומס על פקידי תביעות. בסוג מסוים של תביעות, שלגביהן הוברר שאין שינויים תכופים המשפיעים על גובה הגמלה, הוגדל הרווח שבין התביעות האינפורמטיביות משנה לשנתיים.

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה - 1986-2000 ותיקים עולים



התבוננות בתרשים מס' 1, המתאר את העלייה במספר המשפחות שקיבלו גמלה מאז שלהי שנות השמונים, תוך הבחנה בין הוותיקים לעולים החדשים, מלמדת על הקשר ההדוק שבין רמת האבטלה במשק והצטרפותם של העולים למערכת הבטחת הכנסה לבין מספר המשפחות שנתמכו על ידי מערכת הבטחת הכנסה.

משבר האבטלה שפקד את המשק בשנים 1989-1992 נבע בראשיתו מירידה בביקוש לעובדים ולאחר מכן מהצטרפותם של העולים לכוח העבודה. הוא אופיין תחילה בעלייה במספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, כאשר רק מ-1992, שבמהלכה החלה ירידה הדרגתית בשיעור האבטלה במשק, נצפתה כניסה המונית של עולים חדשים למעגל מקבלי גמלה להבטחת הכנסה: בשנים 1992-1993 הצטרפו למערכת כ-25 אלף משפחות עולים ובינואר 1997 הגיע מספרן לכ-36 אלף. לעומת זאת, הירידה הדרגתית בשיעור האבטלה בשנים אלו אופיינה ביציבות יחסית במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה (כ-46 אלף) מקרב האוכלוסייה הוותיקה. משבר האבטלה הנוכחי, שניצניו נראו כבר במחצית השנייה של 1996, גרם להתחדשות מגמת העלייה במספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ולהמשך מגמת העלייה בקרב העולים החדשים, אם כי בשיעור נמוך יותר מזה שאפיין את השנים 1995-1997. כמו כן יש להדגיש, שמשבר האבטלה האחרון פגע בוותיקים יותר מאשר בעולים החדשים. בינואר 2001 כ-50.5 אלף משפחות עולים וכ-83.4 משפחות ותיקים קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. יוצא איפוא שכ-37% מהמקבלים הם עולים חדשים, כאשר שיעורם באוכלוסייה הוא 16% בלבד.

כאמור, העלייה ההמונית לישראל ומשברי האבטלה בשנות התשעים היו גורמים מרכזיים לגידול במספר המקבלים גמלה, אך ניתן לציין גורמים נוספים. ראשית, בעשור האחרון נמשכה המגמה הדמוגרפית-חברתית של הגידול במספרן של המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי הגמלה, שהיה גבוה מן הגידול בכלל האוכלוסייה: מספרן גדל בשנים האחרונות בקצב של 8%-13% לשנה. בקרב העולים החדשים השיעור גבוה כמעט פי שניים משיעורן באוכלוסייה הוותיקה (49% בהשוואה ל-27%, בהתאמה). גורם שני הוא הגידול ברמת הגמלה בעשור האחרון מכוח חוק משפחות חד-הוריות (1992) ומכוח החוקים לצמצום העוני (1994 ו-1995). העלאת רמת הגמלה גררה את העלאת גובה ההכנסה המרבית המזכה בגמלה, ולפיכך אפשרה למשפחות נוספות עם שכר נמוך להצטרף למקבלי הגמלה. עוד ייתכן, כי העלאת הגמלה הגבירה את התמריץ השלילי לעבודה, בעיקר לנוכח הקשיים למצוא מקום עבודה בעתות של אבטלה גבוהה והשכר הנמוך המוצע למחפשי עבודה השייכים לאוכלוסייה הנתמכת. בנוסף מספר מקבלי הגמלה גדל גם משום ששירות התעסוקה לא השכיל לשנות את דרכי פעולתו בשילובם של נתמכים בשוק העבודה ולא אימץ גישות חדשניות בכל הנוגע ליישום בפועל של מבחן התעסוקה וליצירת מסלולי הכשרה מקצועית המתאימים לאופיים המיוחד של הנתמכים לסוגיהם. לבסוף יש לציין כי לא היו כל תמריצים כלכליים שיעודדו מקבלי גמלה בעלי פוטנציאל לתעסוקה לצאת לעבודה או להגדיל את הכנסתם מעבודה לרמה שתוציאם

מקבוצת מקבלי הגמלה. נדרש שינוי של ממש במבנה הגמלה ותנאי הזכאות לה: יש להוריד את שיעור המס על הכנסות מעבודה (שיעורו היום 100%) ולפעול למתן הטובת בעין, בהתאם לרמת ההכנסה גם למי שזכאותם לגמלה נשללה עקב הכנסה מעבודה. נדרש שינוי של ממש בתמריצים הכלכליים הגלומים במבנה של הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה (בעיקר בכל הנוגע לשיעור מס של 100% על הכנסה מעבודה) והזכאות להטבות בעין למקבלי הגמלה: יש להוריד את שיעור המס על הכנסות מעבודה ולפעול למתן הטבות (בהתאם לרמת ההכנסה) גם למי שזכאותם לגמלה נשללה עקב הכנסה מעבודה.

לוח מס' 5: הגידול השנתי במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה

חודש	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר	שיעור גידול שנתי	מספר	שיעור גידול שנתי	מספר	שיעור גידול שנתי
ינואר 1986	29,728					
ינואר 1987	27,927	-6.1				
ינואר 1988	20,459	-31.2				
ינואר 1989	22,370	-24.8				
ינואר 1990	28,473	-4.2				
ינואר 1991	32,752	10.2				
ינואר 1992	38,822	30.6				
מרץ 1992*	52,036	75.0	38,360		13,676	
ינואר 1993	70,773	138.1	46,336	20.8	24,437	78.7
ינואר 1994	71,624	140.9	46,842	1.1	24,782	1.4
ינואר 1995	73,492	147.2	45,605	-2.6	27,887	12.5
ינואר 1996	78,398	163.7	46,662	2.3	31,736	13.8
ינואר 1997	86,339	190.4	50,214	7.6	36,125	13.8
ינואר 1998	94,697	218.5	54,952	9.4	39,745	10.0
ינואר 1999	108,705	265.7	65,673	19.5	43,032	8.3
ינואר 2000	122,904	313.4	76,368	16.3	46,536	8.1
ינואר 2001	134,920	353.8	84,334	10.4	50,586	8.7

* במרץ 1992 הועברו העולים למערכת הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי.

לוח מס' 6 מציג את מספר המקבלים גמלה בממוצע לחודש בשנים 1990-2000 ובמקביל את מספר מקבלי הגמלה השונים במהלך השנה, במונחי משפחות, מבוגרים ונפשות. מספר המקבלים גמלה בממוצע לחודש מביא לידי ביטוי את מספר החודשים שהמשפחה קיבלה גמלה במהלך השנה, ואילו

לוח מס' 6: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – משפחות, מבוגרים* ונפשות, שנים נבחרות**

יחס בין ממוצע לסך הכול	גודל משפחת עולים	גודל משפחה בממוצע	עולים			ותיקים			סך הכול			שנה
			נפשות	מבוגרים	משפחות	נפשות	מבוגרים	משפחות	נפשות	מבוגרים	משפחות	
מקבלי גמלה בממוצע לחודש												
		3.71				114,290	43,880	30,820	114,280	43,880	30,820	1990
	2.37	3.15	78,080	40,170	32,950	176,550	63,840	47,840	254,620	104,010	80,780	1996
	2.37	3.14	87,240	44,450	36,890	190,960	68,880	51,890	278,390	113,710	88,780	1997
	2.39	3.16	97,230	48,860	40,740	220,860	80,060	60,050	318,100	128,730	100,790	1998
	2.41	3.20	106,570	52,470	44,150	259,310	94,400	70,020	365,880	146,870	114,170	1999
	2.25	2.96	116,265	56,630	47,900	301,650	110,000	80,530	417,900	166,630	128,430	2000
מקבלי גמלה במהלך השנה												
0.62		3.34				164,770	69,190	49,270	164,770	69,190	49,270	1990
0.72	2.30	2.99	102,850	55,260	44,690	233,130	89,860	67,750	335,980	145,120	112,440	1996
0.72	2.30	2.98	114,340	61,020	49,800	251,570	96,710	73,160	365,910	157,730	122,960	1997
0.73	2.31	2.99	126,040	66,150	54,460	289,540	111,970	84,350	415,590	178,130	138,810	1998
0.73	2.34	3.05	135,410	69,780	57,800	340,060	131,630	97,960	475,470	201,400	155,760	1999
0.75	2.36	3.09	149,490	75,790	63,350	382,490	147,330	108,790	531,980	223,300	172,140	2000

* מספר המשפחות הוא מספר התובעים.
 ** מספר המבוגרים הוא מספר התובעים ובני זוגם.

על מספר המקבלים במהלך השנה נמנים כל מי שקיבלו גמלה בשנה מסוימת, בלי קשר למשך השהות במערכת במהלך השנה.

שני נתונים אלה יהיו בהכרח זהים כאשר כל המקבלים שוהים במערכת כל השנה. לעומת זאת אם המקבלים, כולם או חלקם, שוהים פחות מ-12 חודשים מספר המקבלים במוצע לחודש יהיה נמוך ממספר המקבלים השונים במהלך השנה, והיחס ביניהם יהיה קטן מ-1. יחס זה מהווה אינדיקציה לתנועת הכניסות למערכת והיציאות ממנה ולמשך השהות של המקבלים במהלך השנה.

נתוני לוח מס' 6 מורים על עלייה ביחס שבין מספר המשפחות שקיבלו גמלה במוצע לחודש לבין מספר מקבלי הגמלה במהלך השנה, מ-0.62 ב-1990 ל-0.75 ב-2000. עלייה זו התרחשה בעיקרה בשנים 1996-1990 (מ-0.62 ל-0.72), ובשנים לאחר מכן הסתמנה יציבות יחסית. התפתחות זו מעידה על כך שבהשוואה ל-1990. בשנת 1996 יותר משפחות – ותיקים ועולים כאחד – קיבלו גמלה לפרקי זמן ממושכים יותר, לעומת זאת, מגמה זו אינה עולה מהנתונים לשנים 1996-2000.

חישוב המקבלים נעשה בדרך כלל לפי משפחות. בכל משפחה יש תובע אחד, אף שגם בת/בן הזוג חייב להיות זכאי לגמלה. ההבדל בסך כל המקבלים לפי משפחות או לפי מבוגרים, תובעים ובני זוגם, יהיה שונה בהתאם ליחס שבין משפחות של יחידים ומשפחות של שני בני זוג. נתון נוסף המוצג בלוח מס' 6 הוא סך כל הנפשות שהתקיימו באותה שנה על גמלת הבטחת הכנסה, כולל שני בני הזוג וילדיהם. ניתן לראות שמשפחה של עולים קטנה ממשפחה של ותיקים.

קרוב ל-418,000 אלף נפשות, שהן 7.4% מתוך 5.7 מיליון אזרחי המדינה (נשים עד גיל 60, גברים עד גיל 65 וילדיהם), התקיימו בשנת 2000 על גמלה להבטחת הכנסה, מלאה או חלקית. לוח מס' 7 משקף גם את החלוקה לפי סניפים ואת שיעור המקבלים בכלל המטופלים על ידי הסניף. אפשר לראות שבסניף באר שבע היה המספר הגדול ביותר של מקבלים: 76,300 נפשות, שהן 17% מכלל האוכלוסייה המטופלת בסניף, שהוא גם בין הסניפים הגדולים ביותר. זהו השיעור הגבוה ביותר בקרב הסניפים של אוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה. מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהווים כ-15% מהאוכלוסייה המטופלת בסניף אשקלון ו-16% מן המטופלים בסניף נצרת. לעומתם בסניפים כפר סבא, רמת גן, פתח תקווה וירושלים השיעור נמוך ואינו עולה על 4%.

כ-35% מן המקבלים חיים בערים הגדולות שבהן למעלה מ-100 אלף תושבים, כאשר כלל התושבים בהן מהווים 44% מאוכלוסיית המדינה. בייחוד בולט ההבדל בין שיעור המקבלים הגרים בירושלים, 10.5%, לבין שיעור בכלל האוכלוסייה – 5.9% בלבד. 28.7% ממקבלי הגמלה מתגוררים ביישובים יהודים שבהם 20 עד 100 אלף תושבים (מההווים 23.3% מכלל האוכלוסייה במדינה); 7% נוספים ביישובים שבהם אלפיים עד 20 אלף תושבים מההווים 20% בכלל האוכלוסייה; ו-25% מתגוררים

ביישובים לא-יהודים (שתושביהם מונים 12.9% מכלל האוכלוסייה במדינה). 4% ממקבלי הגמלה מתגוררים ביישובים קטנים, מושבים, קיבוצים, שבטי בדואים ומוסדות. אפשר לראות כי בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה יש ייצוג יתר של לא-יהודים, ותת-ייצוג ליישובים היהודים שבהם 2000 עד 20 אלף תושבים (לוח מס' 8)

לוח מס' 7 : אוכלוסיית המדינה ומספר הנפשות במשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי סניף – שנת 2000*

שיעור מקבלי הגמלה	מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (נפשות)	האוכלוסייה בטיפול בסניף	סניף **
7.4	417,900	5,653,800	סך הכול
7.4	15,200	204,900	טבריה
6.4	9,800	151,900	עפולה
15.9	53,400	336,700	נצרת
9.0	26,900	300,100	נהריה
9.2	13,000	141,400	קריות
6.7	20,300	303,200	חיפה
8.4	23,200	277,700	חדרה
7.6	19,700	260,000	נתניה
1.8	5,700	318,500	כפר סבא
3.1	9,000	286,400	פתח תקוה
5.2	14,300	278,200	רמלה
8.7	37,700	432,900	רחובות
3.5	6,400	181,600	ראשון לציון
14.9	18,100	121,500	אשקלון
3.1	8,900	288,500	תל אביב
8.4	22,300	265,100	יפו
3.2	10,000	315,500	רמת גן
3.8	27,800	741,100	ירושלים
17.0	76,300	448,500	באר שבע

* לא כולל קשישים.
** הכוונה לאזור המטופל על ידי הסניף במקום.

לוח מס' 8: נפשות במשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי צורת היישוב – ממוצע 2000

הנפשות במשפחות המקבלות גמלה		מספר התושבים		צורת יישוב
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	417,900	100.0	6,209,813	סך הכול
5.9	26,420	10.4	646,200	ירושלים
3.8	17,090	5.6	349,100	תל אביב – יפו
4.3	10,310	4.3	268,200	חיפה
21.2	94,420	22.9	1,419,300	יהודים – 100-200 אלף
10.3	45,700	9.7	604,100	יהודים – 50-100 אלף
18.4	82,000	16.9	1,050,860	יהודים – 20-50 אלף
4.6	20,370	4.5	279,240	יהודים – 10-20 אלף
2.3	10,200	4.5	277,920	יהודים – 2-10 אלף
2.4	10,890	0.9	58,300	לא יהודים – 50-100 אלף
6.9	30,480	2.6	161,800	לא יהודים – 20-50 אלף
6.6	29,380	3.8	235,300	לא יהודים – 10-20 אלף
9.1	40,410	5.3	326,650	לא יהודים – 2-10 אלף
0.7	2,890	3.0	184,541	מושבים
0.0	100	0.3	16,228	מושבים שיתופיים
0.1	450	1.9	115,681	קיבוצים
0.0	10	0.2	11,973	מוסדות יהודיים
0.3	1,190	0.8	50,622	כפרים אחרים יהודיים
0.2	950	1.1	69,404	ישובים כפריים קהילתיים
0.8	3,440	0.5	30,648	כפרים לא יהודיים
1.9	8,620	-	-	שבטי בדואים

מאפייני אוכלוסית מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

השוואת המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה למאפייני כלל האוכלוסייה

אחד המאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היא היותם קבוצה חלשה בכל מה שנוגע לאפשרויות תעסוקה ופרנסה: אנו יודעים שנשים מתקשות בתחום זה יותר מגברים, בייחוד משום שהן מטפלות בילדים קטנים; מבוגרים מתקשים יותר מצעירים להיקלט בעבודה ועולים חדשים שזה מקרוב עלו – יותר מתושבים ותיקים. לפיכך נצפה לייצוג יתר של קבוצות אלה בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה.

מקבלי הגמלה, תובעים ובני זוגם, שייכים לאוכלוסייה בגיל העבודה בני 18-60 אצל נשים ו-18-65 אצל גברים. בהשוואה של מספר המקבלים לאוכלוסייה הארצית בגיל העבודה אפשר לראות, כי בעוד מספר הגברים והנשים בארץ כמעט שווה (50.9% גברים ו-49.1% נשים בשנת 1999), הרי במערכת הבטחת הכנסה חלקן של הנשים גדול יותר: בשנת 2000 הן היו 60% מכלל התובעים. מתוך כלל הבוגרים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה (תובעים ובנות/בני זוגם) עמד שיעור הנשים בדצמבר 2000 על 65.4%. נתון זה מאשר כי הנשים קבוצה חלשה יותר מן הגברים מבחינה כלכלית, אך ישנה כאן גם השפעה של כללי הזכאות השונים החלים על אימהות לילדים קטנים. בהתפלגות הגילים בקרב מקבלי הגמלה אפשר לראות את הייצוג הנמוך יותר של הצעירים בני 18-29 בהשוואה לחלקם באוכלוסייה, ואילו חלקם של בני 30 ומעלה בקרב מקבלי הגמלה גדול מחלקם בכלל האוכלוסייה. ככל שהאדם מבוגר יותר קשה לו למצוא פרנסה. לוח מס' 9 מציג את התפלגות האוכלוסייה בגיל העבודה מול מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מיין וגיל בשנים 1990, 1995 ו-2000.

בדצמבר 2000 29.8% מכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה היו עולים שעלו עד 1/1/96 ו-8.4% עולים שעלו לאחר מכן, בעוד חלקם בכלל האוכלוסייה היה 11.5% בלבד. נתון זה מדגיש עד כמה העולים נזקקים למערכת הבטחת הכנסה, בהשוואה לוותיקים.

**לוח מס' 9: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, תובעים ובני זוגם, לפי מין וגיל – שנים נבחרות
(אחוזים)**

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה			אוכלוסייה			גיל	שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול		
26,174	17,709	43,883	1,181,400	1,244,200	2,425,600	סך הכול – מס'	1990
100	100	100	100	100	100	אחוזים	
28.5	20.2	25.1	36.8	36.4	36.6	29-18	
34.5	32.8	33.8	28.0	26.2	27.1	39-30	
20.0	20.7	20.3	20.3	18.7	19.5	49-40	
15.3	16.9	16.0	7.7	12.4	10.1	59-50	
1.7	9.4	4.8	–	5.5	2.8	64-60	
65,266	32,137	97,403	1,458,300	1,524,800	2,983,100	סך הכול – מס'	1995
100	100	100	100	100	100	אחוזים	
19.7	10.9	16.8	37.0	36.0	36.5	29-18	
28.3	26.4	27.7	25.3	24.1	24.7	39-30	
25.4	21.2	24.0	23.6	21.7	22.6	49-40	
23.5	22.4	23.2	7.0	11.7	9.4	59-50	
3.0	19.1	8.3	–	5.4	2.7	64-60	
108,875	57,753	166,628	1,632,800	1,696,000	3,328,800	סך הכול – מס'	2000
100	100	100	100	100	100	אחוזים	
21.0	13.8	18.5	37.0	36.0	36.6	29-18	
28.4	25.3	27.3	24.1	22.6	23.3	39-30	
25.8	23.8	25.1	23.1	21.0	22.0	49-40	
22.3	21.1	21.9	9.8	14.4	12.1	59-50	
2.5	16.0	7.2	–	5.6	2.9	64-60	

עילות הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה

המצב המזכה בגמלת הבטחת הכנסה – "עילת הזכאות" – צריך להיות אחד מ-31 המצבים המוגדרים בתקנות, עמידה במבחני הכנסה ותעסוקה והמצאת אישורים בהתאם. פטורים ממבחן תעסוקה: אמהות לילדים עד גיל 7, אלמנות, אבות במשפחה חד-הורית, מכורים לסמים או לאלכוהול, גברים בני 60 ומעלה ונשים בנות 55 ומעלה. הקריטריונים והדרישות מורכבים ולפיכך אין לראות בתמצית התנאים המוצגים בדו"ח זה את התקנות המוסמכות.

כאשר מתברר שהתובע אכן אינו מתפרנס כלל למחייתו, או מתפרנס במידה בלתי מספקת, מברר פקיד התביעות בסניף מברר את הנסיבות לכך וקובע לתובע את עילת הזכאות שלו. שני בני זוג החיים במשק בית משותף חייבים להיות זכאים כל אחד מכוחו הוא, ואפשר שיהיו זכאים בעילות שונות. אם ואחד מהם אינו זכאי לגמלה, המשפחה אינה זכאית כלל. פירוט התפלגות העילות כולן בממוצע לשנת 2000, לפי ותק בארץ, מופיע בלוח מס' 10. עולים נחשבים מי שעלו לאחר ינואר 1990, שנות העלייה ההמונית. עם זאת, לאחר יותר מעשר שנים כדאי לבדוק את ההבדלים בין העולים הוותיקים יחסית לבין מי שעלו לאחרונה. הפרדנו בין שתי קבוצות: בקבוצה הראשונה מי שעלו לאחר 1/190 ועד 1/1/96, ובקבוצה האחרת מי שעלו לארץ לאחר 1/1/96.

מלוח זה עולה שהעילה השכיחה ביותר בקרב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנת 2000 הייתה "אם - אלמנה", והיא מזכה בגמלה נשים רווקות, נשואות או גרושות, שהן אמהות לילדים עד גיל 7 ואלמנות אמהות לילדים עד גיל 18. למעלה מ-43 אלף נשים בממוצע לחודש קיבלו גמלה להבטחת הכנסה בעילה זו, והן מהוות 26% מכלל מקבלי הגמלה. העילה השכיחה ביותר אחריה הייתה עילת "השלמת שכר נמוך", ולפיה מקבלים את הגמלה עובדים המשתכרים פחות מההכנסה המרבית המזכה בגמלה, והם כ-14% מכלל המקבלים. שיעור הזכאים לגמלה בעילה של "שכר נמוך" גבוה במיוחד בקרב העולים החדשים (כ-22% לעומת 10% בקרב ותיקים). שכיחות שלישית בגודלה היא "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות" – 15%, אשר יחד עם ה"בלתי ניתנים להשמה כללי" המהווים 10%, הם מהווים רבע ממוקבלי הגמלה. עילות אלה נקבעות על ידי שרות התעסוקה וקובעות את סדרי ההופעה וההרשמה בלשכות התעסוקה. "בלתי ניתן להשמה בגלל גיל" היא עילה נוספת ששיעורה גבוה יחסית (7%), בעיקר בקרב העולים החדשים, והיא ניתנת בלשכת התעסוקה לדורשי עבודה בגיל מתקדם שאינם ניתנים להשמה. יש גם בלתי ניתנים להשמה בגלל התמכרויות לסמים ולאלכוהול, שבחלקם נמצאים ביחידות גמילה ושיקום. שכיחות שאר העילות כפי שאפשר לראות בלוח מס' 10 הן בשיעורים נמוכים של פחות מאחוז.

לוח מס' 10: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, תובעים ובני זוגם, לפי ותק בארץ ועילה – ממוצע 2000

עולים** מינואר 96	עולים* עד ינואר 96	כלל העולים	ותיקים	סך הכול	העילה
21,436	35,196	56,632	109,996	166,628	סך הכול
3,457	4,444	7,901	25,634	33,536	דורש עבודה
352	193	545	1,133	1,678	הכשרה מקצועית
261	223	484	1,280	1,764	אבחון – שיקום
1,317	2,115	3,432	12,599	16,031	בלתי ניתן להשמה
3,257	6,525	9,782	15,065	24,846	בלתי ניתן להשמה לצמיתות
72	197	269	428	697	בלתי ניתן להשמה נכות
3,544	3,557	7,101	3,880	10,982	בלתי ניתן להשמה – גיל
37	136	173	1,937	2,110	נרקומן
13	44	57	240	297	אלכוהוליסט
67	203	279	1,503	1,773	נרקומן בשיקום
22	35	57	122	180	אלכוהוליסט בשיקום
17	19	37	22	58	דרי רחוב
6	19	24	208	232	מעצר בית
4,209	8,213	12,422	11,026	23,448	השלמת שכר
4,315	8,271	12,586	30,765	43,351	אם – אלמנה
14	40	54	291	345	אסיר משוחרר
14	59	73	116	189	נדחה בזקנה
10	35	45	380	425	אסיר חוץ
53	166	220	625	844	עקרת בית נכה
32	49	80	238	318	קטין נטוש
57	58	114	18	132	יתום
29	33	62	134	196	אב יחיד
111	130	241	487	728	הריון
95	144	239	864	1,103	מחלה
1	1	2	4	6	אשפוז
63	272	335	814	1,149	השגחה
1	1	2	99	101	תושב חוץ
0	1	1	1	2	זכאי נכות
0	0	0	1	1	אם – מעבר
0	1	1	8	8	בית דין
11	14	25	75	100	שיקול דעת

* עלו אחרי 1 בינואר 1990 ועד 1 בינואר 1996.
** עלו אחרי 1 בינואר 1996.

בדרך כלל מרכזים את העילות בחמש קבוצות:

1. עילת "דורש עבודה" ניתנת לתובע אם הוא בגיל העבודה וכשיר לכך ולכן חייב לעבור מבחן תעסוקה בלשכה ולקבל כל עבודה המוצעת לו. כאשר פקיד ההשמה בלשכה אינו מספק לדורש העבודה מקום תעסוקה, בגלל העדר מקומות תעסוקה פנויים בכלל בשוק העבודה או בתעסוקה המתאימה לפונה, הפונה מוגדר "דורש עבודה" ומופנה לסניף לקבלת גמלת להבטחת הכנסה. לעתים הפונה מופנה ל"אבחון או שיקום מקצועי" או לקורס "הכשרה מקצועית" והעילה מוגדרת בהתאם. שלושת המצבים האלה הקובעים למעשה שלוש עילות שונות, מקובצים בקבוצה של "חסר תעסוקה". תוקף העילה הזו הוא חודשי, ועל הפונה להתייצב מדי יום בלשכת התעסוקה.
2. פונים שאינם מתאימים לעבודות המוצעות להם אם בגלל מגבלות גיל, מצב בריאות, סיבות פסיכו-סוציאליות או מצב שוק העבודה, מופנים על ידי שרות התעסוקה לוועדה מטעם הקובעת את מידת יכולתו של האיש לעבוד, אם בכלל, ואם אי יכולתו לעבוד היא זמנית או צמיתה. חוות הדעת של הוועדה מועברת לסניף המוסד לביטוח לאומי ושם הפונה מוגדר בעילה המתאימה: "בלתי ניתן להשמה", "בלתי ניתן להשמה בגלל נכות" ו-"בלתי ניתן להשמה בגלל גיל". במקרים של מתמכרים לסמים ולא לכוהול התובע מופנה לאבחון ההתמכרות במרכזים הקשורים למוסד לביטוח לאומי, ואם הוא אכן מובחן כמתמכר עילתו נקבעת ל-"נרקומן", או "אלכוהוליסט". במקרים בהם המתמכר נמצא ביחידת גמילה או שיקום הוא מקבל עילה של "נרקומן בשיקום" ו"אלכוהוליסט בשיקום" בהסתמך על חוות הדעת של מטפל מוסמך. עילות אלה יחד עם "דייר רחוב", מקובצות בקבוצה של "בלתי ניתן להשמה", והן תקפות לשנה עד שנתיים. לאחר תקופה זו נעשית הערכה מחדש של הזכאי.
3. עילה חדשה יחסית, משנת 1998, היא "בלתי ניתן להשמה לצמיתות". גם היא נקבעת בלשכות התעסוקה, והיקפה עלה מדי שנה במהירות רבה. תוקף עילה זו הוא אכן לצמיתות, אך יש והזכאי מצליח למצוא עבודה, בדרך כלל משרה חלקית או בשכר נמוך. אם הוא מצא עבודה לפני שפנה ללשכה ולא הצהיר עליה, הוא מופנה שנית לשינוי העילה ל"שכר נמוך". במקרים שהזכאי מצא עבודה לאחר שהיה בלשכה ונקבעה לו עילת "בני" לצמיתות", נשארת עילה זו למרות היותו עובד. כ-5% מן הזכאים ה"בלתי ניתנים להשמה" הם עובדים ובעלי הכנסות מעבודה.
4. עילת "השלמת שכר נמוך" מזכה בעלי שכר הנמוך מסכום מסוים לקבל השלמה לגובה הסכום.
5. עילת "אם-אלמנה" מזכה בגמלה אמהות לילדים עד גיל 7, ולא למנות, עד שלילדיהן ימלאו 18 שנה.

חמש קבוצות אלו הן קבוצות הזכאים העיקריות. שאר הקבוצות מרוכזות בקבוצה תחת הכותרת "אחר". התפלגות קבוצות עילות אלה מוצגת בלוח מס' 11 לפי ותק בארץ. נתוני הלוח מתייחסים לתובעים ולבני זוגם, שכן כל אחד מהם חייב לעמוד בתנאי הזכאות.

בשנת 2000, כ-37 אלף איש ואשה בממוצע לחודש התייצבו בלשכות התעסוקה אך לא נמצאה להם עבודה מתאימה ללשכות התעסוקה לא הפנו אותם כלל לעבודה (לוח מס' 11). בעקבות כך קיבלו דורשי עבודה אלו גמלה להבטחת הכנסה. כ-1,800 מהם הופנו לאבחון תעסוקתי וכ-1,700 דורשי עבודה נוספים הופנו לקורסים להכשרה מקצועית, בעיקר קורסים של משרד העבודה והרווחה או קורסים באישורו, שבמהלכם הם ממשיכים לקבל גמלת הבטחת הכנסה. שלושת המצבים האלה מהווים כאמור את קבוצת מחוסרי התעסוקה והם מהווים 22% מכלל המקבלים. בקרב הוותיקים עומד שיעור מחוסרי התעסוקה הוא רבע מקרב המקבלים, ואילו בקרב העולים שיעורם נמוך יותר, רק 16%.

23,450 עובדים, שהם 14% מקרב המקבלים, קיבלו גמלה להבטחת הכנסה להשלמת שכרם הנמוך. לעומת העילה הקודמת, עילה זו שכיחה יותר בקרב העולים מאשר בקרב הוותיקים: 22% בקרב העולים לעומת 10% בקרב הוותיקים.

43,350 נשים קיבלו גמלה בזכות היותן אמהות לילדים מתחת לגיל 7 או בהיותן אלמנות ואמהות לילדים מתחת לגיל 18, והן אינן חייבות במבחן תעסוקה. שכיחות המקבלות בעילה זו גבוה מעט יותר בקרב הוותיקות (28%) לעומת 22% בקרב העולות (בהתאם לשנת העלייה).

ל-32 אלף איש ואשה שהוגדרו "בלתי ניתנים להשמה", ול-24,800 נוספים שהוגדרו "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות", לשכות התעסוקה אפילו אינן מחפשות תעסוקה והם מקבלים פטור מהתייצבות לשנה או לצמיתות, בהתאם להגדרתם.

4/5 מקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה אינם עובדים כלל, ורק 20% הצהירו שהם עובדים (לוח מס' 11א). ל-15% מכלל המקבלים, שזכאותם נקבעה בגלל שכר נמוך, יש להוסיף את האימהות לילדים קטנים (לרבות החד-הוריות), שלהן הכנסה מעבודה (13% מהן), ואת אלה העובדים אך מקבלים גמלה מסיבות אחרות (בין 4% ל-6% מהם). שיעור העובדים בקרב הוותיקים עומד על 14.4% בלבד, לעומת 32.6% בקרב העולים החדשים. שיעור העובדים בקרב העולים החדשים בכל העילות מלבד "שכר נמוך" ו"אם" נע בין 8% ל-13%, בעוד שבין הוותיקים בעילות המקבילות שיעור העובדים נע בין 2% ל-4%. 23% מהעולות החדשות המקבלות גמלה בעילת "אם" עובדות, בעוד שבקרב הוותיקות עובדות 9% בלבד.

לוח מס' 11: מקבלי גמלה להבטחת, תובעים ובני זוגם, הכנסה לפי עילות וותק בארץ – ממוצע 2000

אחוזים					מספרים				עילה
עולים			סך הכול	עולים		ותיקים	סך הכול		
מ-1/96	עד 1/96	סך הכול		מ-1/96	עד 1/96				
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	21,436	35,196	109,996	166,628	סך הכול
19.0	13.8	15.8	25.5	22.2	4,070	4,860	28,047	36,977	חוסר תעסוקה
23.7	17.9	20.1	18.8	19.3	5,089	6,306	20,733	32,128	בלתי ניתן להשמה*
15.2	18.5	17.3	13.7	14.9	3,257	6,525	15,065	24,846	בלתי ניתן להשמה לצמיתות
19.6	23.3	21.9	10.0	14.1	4,209	8,213	11,026	23,448	שכר נמוך
20.1	23.5	22.2	28.0	26.0	4,315	8,271	30,765	43,351	אם
2.3	2.9	2.7	4.0	3.5	496	1,020	4,360	5,877	אחר

* כולל בלתי ניתן להשמה בגלל גיל, בגלל התמכרויות ודרי רחוב.

לוח מס' 11א: תובעים ובני זוגם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, מצב התעסוקה והעילות – ממוצע 2000 (אחוזים)

עולים			ותיקים			סך הכול		סך הכול		עילה
לא עובדים	עובדים	סך הכול	לא עובדים	עובדים	סך הכול	לא עובדים	עובדים	אחוזים	מספרים	
22.9	11.1	30.0	56.5	9.5	66.0	79.4	20.6	100.0	166,628	סך הכול
21.0	3.1	24.2	72.8	3.1	75.8	93.8	6.2	100.0	36,977	דורש עבודה
32.8	2.7	35.5	63.2	1.4	64.5	95.9	4.1	100.0	32,128	לא ניתן להשמה
35.5	3.8	39.4	58.9	1.8	60.6	94.4	5.6	100.0	24,846	לא ניתן להשמה לצמיתות
0	53.0	53.0	0	47.0	47.0	0	100.0	100.0	23,448	שכר נמוך
22.3	6.8	29.0	64.7	6.3	71.0	87.0	13.0	100.0	43,351	אם
22.8	3.0	25.8	71.0	3.2	74.2	93.7	6.3	100.0	5,879	אחר

לוח מס' 12: מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (תובעים ובני זוגם) בעילות עיקריות – לפי שנים

אחר		אם	בלתי ניתן להשמה בגלל גיל		מתמכרים		שכר נמוך		בלתי ניתן להשמה לצמיתות		בלתי ניתן להשמה		חוסר תעסוקה		סך הכול	שנה
נשים	גברים	נשים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשיים	גברים		
949	897	16,460	1,385	568	245	3,155	1,988	4,265			2,317	2,715	2,826	6,110	43,860	1990
2,115	1,559	25,990	8,105	3,744	433	3,605	9,141	7,013			10,461	10,044	9,020	6,172	97,400	1995
2,244	1,637	27,750	9,194	4,207	458	3,701	10,796	6,753			11,424	11,233	8,421	6,191	104,007	1996
2,483	1,743	29,780	9,570	4,715	486	3,922	11,937	6,269			11,653	11,412	10,679	8,675	113,327	1997
2,758	1,849	33,510	8,856	4,957	488	4,047	13,435	6,296	2,755	2,808	11,926	11,684	12,417	10,877	128,755	1998
3,056	1,950	38,389	7,914	4,913	479	4,012	15,175	6,524	9,240	9,070	19,316	8,936	13,526	13,932	146,871	1999
3,447	2,432	43,351	6,582	4,399	479	3,882	16,766	6,682	12,822	12,024	8,711	8,075	16,717	20,260	166,628	2000
2.2	2.1	37.5	3.1	1.3	0.5	7.2	4.5	9.7			9.0	14.7	6.4	13.9	100.0	1990
2.2	1.6	26.7	8.3	3.8	0.4	3.7	9.4	7.2			19.5	17.9	9.3	6.3	100.0	1995
2.2	1.6	26.7	8.8	4.0	0.4	3.6	10.4	6.5			20.3	18.4	8.1	6.0	100.0	1996
2.2	1.5	26.3	8.4	4.2	0.4	3.5	10.5	5.5			10.5	17.7	9.4	7.7	100.0	1997
2.1	1.4	26.0	6.9	3.9	0.4	3.1	10.4	4.9	2.1	2.2	16.5	16.1	9.6	8.4	100.0	1998
2.1	1.3	26.1	5.4	3.4	0.3	2.7	10.3	4.4	6.3	6.2	12.1	12.2	9.3	9.6	100.0	1999
2.1	1.5	26.0	4.0	2.6	0.3	2.3	10.1	4.0	7.7	7.2	9.5	9.8	10.0	12.2	100.0	2000

בהשוואת העילות המקובצות לפי מין התובעים ובני זוגם, בשנים 1990, 1995 ו-2000, בלוח מס' 12, אפשר לראות את התנודות בשיעורי מקבלי גמלה בגלל "חוסר תעסוקה". בשנת 1990 מספר הגברים הזכאים על פי עילה זו היה יותר מכפליים ממספר הנשים, לעומת מצב הפוך בשנת 1995 (מספר הנשים גבוה פי 1.5 ממספר הגברים). בשנת 1999 נצפה מספר דומה של נשים וגברים חסרי תעסוקה, אך בשנת 2000 הסתמנה עלייה גבוהה יותר במספר הגברים חסרי התעסוקה. מלוח זה אפשר לראות גם את הצמיחה המהירה של מספר המקבלים שהם "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות", מ-5,500 איש ואשה ב-1998 לכמעט 25 אלף בשנת 2000, כשההתפלגות בין גברים ונשים זהה במשך כל שלושת השנים. אמנם במקביל ירד מספר המקבלים שהם "בלתי ניתנים להשמה", אבל בשנת 1999 היתה ירידה של כ-6,000 מקבלים לעומת עלייה של למעלה מ-13 אלף, ובשנת 2000 היתה ירידה של כ-3,500 במספר המקבלים ה"בלתי ניתנים להשמה" ועליה של כ-7,000 במספר המקבלים ה"בלתי ניתנים להשמה לצמיתות".

מעניין לראות את השינוי לגבי עילת "שכר נמוך". גם כאן היחס בין שיעורי הגברים והנשים התהפך: ב-1990 היה שיעור הגברים 9.7% לעומת 4.5%, לעומת שנת 2000, שבה שיעור הנשים הוכפל ושיעור הגברים ירד לפחות ממחצית שיעור הנשים: 4.4% לעומת 10.3% בהתאמה.

עולים חדשים

הגירה לארץ חדשה גורמת בדרך כלל לזעזועים רבים ליחיד ולמשפחתו ופוגעת בתפקודם הרגיל. ככל שהמשאבים העומדים לרשותו, כגון מקצוע, שפה, גיל צעיר והרכב משפחה נוח מצומצמים יותר כך קטנה יכולתו של העולה החדש להיקלט ולהסתגל, ותלותו בגורמים מסייעים גדלה. בשנת 1990, עם גל העלייה מחבר העמים ומאיתופיה, נקבע שבשנתיים הראשונות לשהותם בארץ יעזרו העולים על ידי משרד הקליטה. בשנת 1992 צומצם משך הזמן שהעולים מקבלים סל קליטה ממשרד הקליטה משנתיים לשנה, ובמקביל צומצם משך השהות בארץ המזכה עולים בגמלה להבטחת הכנסה (משנתיים לשנה, בעוד שלאחרים נשארה תקופה של שנתיים). מאותה שנה החלו העולים לבלוט בנוכחותם במערכת הבטחת הכנסה. לוח מס' 13 מציג את התפלגות המקבלים לפי ותק בארץ משנת 1988 ועד 2000.

מלוח מס' 13 אפשר לראות את שיעורם הגבוה למדי של העולים במערכת הבטחת הכנסה: בשנת 2000 הם היו 16% מהאוכלוסייה אך 37.3% בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה.

שיעורי הגידול במערכת של העולים שונים משיעורי הגידול של הוותיקים: בעוד שבשנים 1995-1997 היו שיעורי הגידול של העולים גדולים יותר מאשר של הוותיקים, בשנת 1998 נצפו שיעורי גידול דומים, ובשנים 1999-2001 התהפכה המגמה ושיעורי הגידול בקרב הוותיקים גבוהים מאלה של

העולים (לוח מס' 5 עמ' 9). התהפכות המגמה נזקפת לא רק להאטה בהיקף העלייה לארץ, אלא גם לעובדה שמשבר האבטלה הנוכחי פגע קצת יותר בוותיקים מאשר בעולים החדשים: שיעור חסרי התעסוקה בקרב הוותיקים עלה מ-17% ב-1998 ל-23% בשנת 2000 (עלייה של 40%), ואילו שיעור העולים המקבלים גמלה בעילה זו עלה מ-11% ב-1998 ל-12.5% בשנת 2000 (עלייה של 14%).

**לוח מס' 13: משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ, בממוצע לחודש –
2000-1988 (אחוזים)**

שנה	סך הכל		ותיקים	עולים
	מספרים	אחוזים		
1988	32,469	100.0		
1989	25,957	100.0		
1990	30,820	100.0		
1991	33,912	100.0	99.7	0.3
1992	57,520	100.0	72.4	27.6
1993	69,196	100.0	65.8	34.2
1994	70,546	100.0	63.3	36.7
1995	74,821	100.0	60.9	39.1
1996	80,784	100.0	58.2	41.8
1997	88,779	100.0	58.0	42.0
1998	100,790	100.0	60.4	39.6
1999	114,170	100.0	60.8	39.2
2000	128,364	100.0	62.7	37.3

מאפייני העולים שונים ממאפייני הוותיקים. נתוני לוח מס' 6 הראו שמשפחות העולים קטנות ממשפחות הוותיקים: לעומת ממוצע של 2.96 נפשות במשפחות כלל הזכאים, במשפחות עולים 2.18 נפשות בלבד בממוצע. לוח מס' 14 משקף את הרכבי המשפחות אצל הוותיקים, העולים שעלו עד ינואר 1996 והעולים שעלו לאחר תאריך זה, בשנים 1990, 1995 ו-2000. אפשר לראות את השיעור הגבוה של משפחות חד-הוריות אצל העולים, בעיקר בקרב הקבוצה שעלתה בין 1990 ל-1996: בשנת 2000 היה שיעורן של המשפחות החד-הוריות בקרב הוותיקים 28% לעומת 49% בקרב העולים ה"וותיקים" יותר ו-36% בקרב העולים שעלו לאחר בינואר 1996. מלבד זה, יש ככלל מגמה של ירידה בשיעור המשפחות שבהן יותר מילד אחד.

לוח מס' 14: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (תובעים) לפי הרכב המשפחה – ממוצע בשנה (אחוזים)

2000				1995			1990		הרכב משפחה
עולים מ-1/96	עד 1/96	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	ותיקים	סך הכול	
13,047	31,103	70,021	128,430	28,938	45,883	74,821	30,820	30,820	סך הכול מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
32.8	34.3	35.4	34.8	34.6	33.5	33.9	28.4	28.4	יחיד
34.1	31.6	12.3	19.8	29.5	14.6	20.3	11.8	11.8	יחיד + 1
12.4	17.6	15.8	15.7	12.4	17.8	15.7	18.2	18.2	יחיד + 2
11.4	6.6	4.5	5.9	10.7	3.8	6.5	3.4	3.4	זוג
3.4	2.1	5.3	4.2	2.8	4.4	3.8	4.8	4.8	זוג + 1
5.9	7.8	26.8	19.4	9.9	25.9	19.7	33.4	33.4	זוג + 2

לוח מס' 15: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, תובעים ובני זוגם, לפי מין, ותק ומצב משפחתי – ממוצע 2000

עולים אחרי 1/96			עולים עד 1.96			ותיקים			סך הכל			מספרים	מצב משפחתי
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	אחוזים				
									נשים	גברים	סך הכול		
9.3	3.6	12.9	15.8	5.4	21.1	40.3	25.7	66.0	65.3	34.7	100.0		סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	166,628	סך הכול
16.3	10.2	14.6	16.6	13.0	15.7	21.0	16.6	19.3	19.3	15.4	17.9	29,868	רווק
24.5	61.9	34.9	19.3	54.4	28.2	44.3	67.8	53.5	35.4	65.1	45.7	76,187	נשוי
9.7	4.8	8.4	7.4	4.5	6.6	0.8	0.5	0.7	3.7	1.6	2.9	4,901	אלמן
44.9	18.6	37.6	52.6	24.8	45.5	27.7	11.7	21.5	36.2	14.4	28.6	47,718	גרוש
4.7	4.5	4.6	4.1	3.4	3.9	6.1	3.4	5.0	5.4	3.5	4.7	7,911	נפרד
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	44	נטוש

קבוצת העולים שעלו בין השנים 1990 עד 1995 ועד בכלל, אשר עדיין נמצאים במערכת הבטחת הכנסה ולא הצליחו להשתלב בתעסוקה, היא חלשה במיוחד: יש בה ייצוג גבוה של נשים, של מבוגרים, של משפחות חד-הוריות ושל גרושים, וסביר שסיכוייהם לצאת ממערכת התמיכות קלושים ביותר.

לוח מס' 15 מציג את התפלגות המקבלים המבוגרים (תובעים ובני זוגם) לפי מין, מצב משפחתי והוותק בארץ (בממוצע לחודש) בשנת 2000. בעוד שבקרב הוותיקים מהוות הנשים 60% מן המקבלים, בקרב העולים הוותיקים הן מהוות 76%, ובקרב העולים החדשים יותר הן מהוות 72%.

שיעור הנשואים גדול יותר בקרב הוותיקים מאשר בשתי קבוצות העולים – מי שעלו עד ינואר 1996 ומי שעלו לאחר מכן. הקבוצה הגדולה ביותר היא של המשפחות שבראשן עומד תובע גרוש. שיעור הגרושים בקרב העולים גבוה יותר מאשר בקרב הוותיקים: 21.5% גרושים בקרב הוותיקים לעומת 45.0% בקרב העולים ה"וותיקים", ו-37.6% בקרב העולים שעלו לאחר ינואר 1996. שיעור הגרושים כפול אפוא בקרב העולים שעלו עד ינואר 1996, וגבוה ביותר מ-50% בקרב העולים מי שעלו לאחר מכן.

משפחות חד-הוריות

משפחות חד-הוריות נחשבות לקבוצה חלשה במיוחד, מאחר שהורה אחד בלבד מפרנס ומטפל בילדים. עקב כך נקבעו סכומי גמלה וסכומים של "תקרת הכנסה מזכה מעבודה" גבוהים יותר למשפחות אלו מאשר לשאר הזכאים. לוח מס' 16 מציג את הגידול במספר המשפחות החד-הוריות ואת התוספת הגדולה שתרמה העלייה, שהייתה בעיקרה מברית המועצות לשעבר, למספר המשפחות החד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה. אפשר לראות שבשנת 1997 מספר המשפחות החד-הוריות בקרב העולים גבוה ממספר המשפחות החד-הוריות הוותיקות: 61% מן המשפחות החד-הוריות הן משפחות העולים. עם זאת יש לציין שבשנים 1999-2000 ירד במידת מה שיעור המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בעיקר בשל ההאטה המשמעותית במספר העולים לארץ. בשנת 2000 50% מהמשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה היו עולות וכ-50% ותיקות.

לוח מס' 17 מציג את התפלגות העילות לגמלה להבטחת הכנסה של המשפחות החד-הוריות בשנים 1990, 1993 ו-2000, ואילו לוח מס' 18 מציג את התפלגות המשפחות החד-הוריות לפי עילות הזכאות, הוותק בארץ ומצב התעסוקה שלהן.

לוח מס' 16: משפחות חד-הוריות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה – ממוצע לשנה

עולים מ-1/1/90 (באחוזים)		ותיקים	שיעור גידול	סך הכל		שנה
מ-1.1.96	עד 1.1.96			אחוזים	מספרים	
	0.0	100.0		100.0	9,229	1990
	0.4	99.6	5.9	100.0	9,773	1991
	27.9	72.1	58.7	100.0	15,508	1992
	39.8	60.2	36.4	100.0	21,148	1993
	43.2	56.8	12.7	100.0	23,835	1994
	45.6	54.4	13.3	100.0	26,996	1995
	47.8	52.2	13.0	100.0	30,497	1996
3.2	57.5	39.3	11.3	100.0	33,945	1997
9.3	51.6	39.1	11.8	100.0	37,958	1998
13.8	46.9	39.3	10.7	100.0	42,119	1999
18.0	32.6	49.4	8.2	100.0	46,575	2000

כמחצית מכלל המשפחות החד-הוריות מקבלות את הגמלה בעילת "אם" (אמהות לילדים עד גיל 7, מלבד לגבי אלמנות), אם כי יש לציין ששיעור זה ירד מ-69% ב-1990 ל-47% בשנת 2000. גם כאשר לילדים מלאו גיל 7 האמהות מתקשות להתפרנס באופן עצמאי: חלקן יצאו אמנם לעבוד, אך לרבות מהן שכר נמוך המזכה אותן בגמלה.

שיעור הפונות ללשכת העבודה עלה בשנים 1990 עד 1993 מ-7.2% ל-20.3%, אך שב וירד ל-10.2% בשנת 2000. השיעור הנמוך של משפחות חד-הוריות שהן "דורשי עבודה", למרות ההקלות בניכוי שכרן מהגמלה המשולמת, דורש חקירה לעומק: ייתכן ששוק העבודה לא מכיל די מקומות עבודה ונשים הן הראשונות להיפלט, ואולי אינו פתוח דיו לקליטת נשים, נוסף על היעדר הסדרי סיוע לטיפול והשגחה על ילדים. כמו כן ייתכן שלנשים מוצעות עבודות במשרות חלקיות בלבד או שהן עצמן מעוניינות במשרות חלקיות. לפני שנים מספר נעשה ניסיון ראשון של המוסד לביטוח לאומי לשקם נשים חד-הוריות במסגרת של הכשרה מקצועית וליווי לעומק. תוצאות הפרויקט הראו על עלייה בשיעור הנשים מקבוצת הניסוי שהצליחו לצאת ממערכת הבטחת הכנסה וכן על העלאת רמת המקצועיות של הנשים, עובדה הרומזת על אפשרויות תעסוקה רבות יותר. עם זאת, לטווח ארוך שיעור ההיחלצות ממערכת הבטחת הכנסה היה דומה בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת (גורדון ואליאב, 1994).

לוח מס' 17: משפחות חד הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי עילת זכאות –

שנים נבחרות

2000		1993		1990		עילה
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
	128,430		69,774		31,818	סה"כ מקבלים
100.0	45,575	100.0	21,148	100.0	9,229	סה"כ חד-הוריות
98.5	–	129.2	–	–	–	שיעור הגידול במשפחות חד הוריות
9.6	5,485	18.3	3,856	6.1	565	דורש עבודה
0.5	286	1.3	270	0.3	32	הכשרה מקצועית
0.6	347	0.7	146	0.8	77	אבחון – שיקום
5.8	3,283	6.7	1,411	5.9	548	בלתי ניתן להשמה
5.2	2,965	–	–	–	–	בלתי ניתן להשמה לצמיתות
1.2	681	–	–	–	–	בלתי ניתן להשמה נכות
0.8	432	1.5	308	1.4	126	בלתי ניתן להשמה – גיל
0.2	133	0.5	110	1.1	104	נרקומן
0.0	12	0.1	22	0.4	35	אלכוהוליסט
0.2	109	0.0	1	–	–	נרקומנים בשיקום
0.0	5	–	–	–	–	אלכוהוליסטים בשיקום
0.0	1	–	–	–	–	מעצר בית
26.6	15,141	18.5	3,899	13.3	1,225	השלמת שכר
47.0	26,754	50.5	10,666	68.8	6,342	אם – אלמנה
0.0	5	0.0	8	0.1	8	אסיר משוחרר
0.0	9	0.0	6	0.0	3	אסיר חוץ
0.2	130	0.3	66	0.3	30	עקרת בית נכה
0.4	241	0.3	68	0.0	1	אב יחיד
0.3	194	0.4	84	0.4	36	הריון
0.3	193	0.5	96	0.5	43	מחלה
0.8	428	0.4	95	0.3	25	השגחה
0.0	1	–	–	–	–	זכאי נכות
0.0	1	0.0	1	–	–	אם – מעבר
0.0	3	0.0	4	0.2	15	בית דין
0.0	24	0.0	7	0.0	1	שיקול דעת
44.4		30.1		18.8		שיעור מקבלות ה"ה מתוך אוכלוסיית החד-הוריות בארץ

לוח מס' 18: משפחות חד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה לפי ותק בארץ, מצב התעסוקה והעילות – ממוצע 2000 (אחוזים)

עולות			ותיקות			סך הכול		סך הכול		עילה
לא עובדות	עובדות	סך הכול	לא עובדות	עובדות	סך הכול	לא עובדות	עובדות	אחוזים	מספרים	
24.3	26.3	50.6	35.8	13.5	49.4	60.2	39.8	100.0	45,575	סך הכול
34.3	10.4	44.7	48.7	6.6	55.3	83.0	17.0	100.0	4,652	דורש עבודה
50.8	6.9	57.6	39.4	2.9	42.4	90.2	9.8	100.0	278	הכשרה מקצועית
52.5	7.3	59.8	38.5	1.7	40.2	91.0	9.0	100.0	229	אבחון תעסוקתי
35.4	4.1	39.5	57.4	3.1	60.5	92.8	7.2	100.0	6,105	לא ניתן להשמה
0.1	69.9	70.0	0.1	30.0	30.0	0.2	99.8	100.0	12,103	השלמת שכר נמוך
32.1	12.5	44.6	46.3	9.2	55.4	78.4	21.6	100.0	21,200	אם - אלמנה
25.3	11.0	36.3	54.7	9.0	63.7	80.0	20.0	100.0	1,008	אחר

אינדיקטורים למשך השהייה במערכת הבטחת הכנסה

מערכת הבטחת הכנסה היא מערכת דינמית, ותנועת הזכאים אליה וממנה בהתאם לשינויים במצבים המזכים בגמלה היא גדולה בהשוואה למערכות אחרות במוסד לביטוח לאומי. קיים במערכת גרעין קשה של מקבלי גמלה לאורך שנים רבות שאינם מצליחים לצאת ממנה. מקבלי גמלה אחרים יוצאים מן המערכת אך חוזרים אליה אחריה תקופה לא ארוכה, ולעומתם יש כאלה המקבלים גמלה לפרק זמן קצר בלבד, יוצאים ממנה ואינם חוזרים.

במטרה לבחון את משך השהות במערכת הבטחת הכנסה בשנים האחרונות ולזהות את המאפיינים של הגרעין הקשה של האוכלוסייה הנתמכת לאורך זמן, נבחנה האוכלוסייה שקיבלה גמלה מ-1993 ועד סוף שנת 2000, וחושב מספר החודשים ששולמה להם הגמלה בשנים אלה, ברציפות או שלא ברציפות⁴. לוח מס' 19 מציג את מספר המצטרפים ה"חדשים" לפי שנת הכניסה הראשונה שלהם למערכת בכל אחת מהשנים 1993-1999 (אלה שנכנסו בשנת 2000 עדיין לא צברו שהות משמעותית במערכת). כמו-כן מציג הלוח את התפלגותם לפי מספר החודשים שבהם קיבלו גמלה בשנים 1993-2000. השהות במערכת נבחנה לפי 8 קבוצות – החל בתקופה של 6 חודשים וכלה בתקופה העולה על 6 שנים. אי קבלת גמלה במשך תקופה של עד חודשיים בלבד לא נחשבה ליציאה מן המערכת, כיוון שבדרך כלל היא תוצאה של העדר אישורים מתאימים או הכנסות גבוהות במעט מאוד מעל הסכום הקובע ולא תוצאה של עצמאות כלכלית. תקופה זו של חודש עד חודשיים נצברה למשך השהות.

כמובן שלא ניתן עדיין לחשב את השהות של כל המצטרפים, שכן חלק מהמצטרפים בשנים המאוחרות יותר לא יכלו להספיק ולצבור שהות ממושכת במערכת. על אף שניתוח נתוני לוח מס' 19 אינו אידיאלי לבחינת השהות במערכת ולמידת ההזדקקות לגמלה להבטחת הכנסה לאורך זמן, יש בנתונים אינדיקציה מסוימת לגבי הנזקקים "זמנית" לעומת הגרעין הקשה של האוכלוסייה במצוקה ששוהה במערכת זמן ממושך ברציפות או שנוטה להיכנס ולצאת מן המערכת.

נתוני לוח מס' 19 מורים שכ-25%-30% מן המצטרפים למערכת בשנים 1993-1999 (כולל מי שנכנסו יותר מפעם אחת בשנים אלו) שהו בשנים הללו תקופה (מצטברת) שאינה עולה על 6 חודשים. כ-13% -16% קיבלו גמלה לתקופה של 6-12 חודשים, ברציפות או שלא ברציפות, במהלך תקופה זו. בחינת השהות במערכת לתקופות ממושכות מאוד רלוונטית רק לאלה שהחלו לקבל גמלה בשנים המוקדמות של התקופה הנסקרת. כך, למשל, כ-36% מאלה שנכנסו למערכת ב-1994, ואפילו קרוב ל-40% מאלה שנכנסו למערכת ב-1995 וב-1996, כבר צברו שהות העולה על 36 חודשים בתקופה

⁴ מקבל גמלה שנכנס למערכת יותר מפעם אחת במהלך שנים אלה נספר פעם אחת בלבד, בעת הכניסה הראשונה למערכת. מי שנכנסו למערכת לפני 1992 ויצאו ממנה לפני 1992 אך שבו אליה בשנים 1993-2000, הכניסה הראשונה שצוינה לגביהם היא זו שהיתה לאחר 1993.

שחלפה מאז כניסתם ועד סוף 2000. רק כ-17% מאלה שהחלו לקבל גמלה ב-1994 מקבלים גמלה פרק זמן העולה על 6 שנים מאז כניסתם ועד סוף 2000. סביר להניח שאלה מהווים את הגרעין הקשה ביותר של אוכלוסיית המצוקה.

לוח מס' 19: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי שנת הכניסה הראשונה ומשך השהייה במערכת (אחוזים)

שנה	מקבלים "חדשים"		6 חודשים	בין 6 חודשים לשנה	בין שנה 2-ל-שנים	בין 2 ל-3 שנים	בין 3 ל-4 שנים	בין 4 ל-5 שנים	בין 5 ל-6 שנים	מעל 6 שנים
	סך הכל	%								
1993	27,814	100.0	19.6	16.6	15.2	8.9	6.7	5.7	5.4	21.9
1994	24,903	100.0	30.8	13.3	12.1	7.7	5.8	5.7	7.6	16.9
1995	23,144	100.0	26.3	13.4	11.8	7.8	7.0	10.2	*	*
1996	24,219	100.0	25.2	13.2	11.7	8.7	11.4	*	*	*
1997	26,931	100.0	25.7	13.4	13.1	13.2	*	*	*	*
1998	32,956	100.0	27.6	13.3	18.5	*	*	*	*	*
1999	36,397	100.0	28.7	16.9	*	*	*	*	*	*

* לא ידוע עדיין.

בלוח מס' 20 נבחנת השהות במערכת של מקבלי הגמלה בממוצע לחודש **בשנת 2000**. השהות במערכת ומספר הכניסות חושבו **רק בהתייחס לשנים 1992-2000**, כאשר ברור שחלק מהמקבלים גמלה בשנת 2000 צברו חודשי גמלה לפני 1993, אם כי מספרם לא גדול.

לוח מס' 20: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בממוצע לחודש בשנת 2000, לפי מספר כניסות ומשך

השהייה (אחוזים)

כניסה	סך הכול		עד שנה	עד שנה	2-1 שנים	4-3 שנים	8-5 שנים	+9 שנים
	מספרים	אחוזים						
סך הכול	127,960	100.0	5.9	10.4	19.2	25.5	28.4	10.7
1	89,316	100.0	7.8	12.6	20.7	23.8	21.9	13.1
2	26,360	100.0	2.1	6.5	17.2	27.8	39.1	7.1
3	8,701	100.0	0.6	3.4	13.3	30.7	50.9	0.8
4	2,687	100.0	0.3	1.5	11.0	34.0	52.7	0.0
+5	1,024	100.0	0.0	1.3	9.6	38.2	49.6	0.0

לרוב המשפחות שקיבלו גמלה בשנת 2000 – 70% מתוך כ-128 אלף משפחות – נצפתה כניסה אחת למערכת. לכ-21% מהמשפחות נצפו שתי כניסות, ואילו כ-10% מהן נכנסו למערכת שלוש פעמים ומעלה. ניתוח המשפחות המקבלות גמלה בשנת 2000 לפי מספר החודשים שהן קיבלו גמלה בפועל (מ-1992 עד 2000) מלמד שכ-16% קיבלו גמלה לתקופה של עד שנה, כ-20% לתקופה של שנה עד שנתיים, כ-25% לתקופה של 3-4 שנים וקרוב ל-40% לתקופה העולה על 4 שנים (לוח מס' 20). **שהות זו היתה רציפה או שלא רציפה**. המשפחות שלגביהן נצפתה במערכת שהות קצרה (עד שנה) הצטרפו ברובן המכריע בשנתיים האחרונות (1999-2000), אם כי חלק מהם כבר הספיק לעזוב את המערכת.

ניתוח השהות במערכת של המשפחות שנכנסו **פעם אחת בלבד למערכת** ועדיין מקבלות גמלה בשנת 2000 (שהן 70% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה בשנת 2000) מאפשר לנו לראות את השהות הרציפה במערכת (לוח מס' 21). כ-35% ממשפחות אלו כבר צברו **ברציפות** תקופת קבלת גמלה העולה על 4 שנים. 46%-53% מהמשפחות שנכנסו יותר מפעם אחת למערכת (כ-30% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה בשנת 2000) צברו **שלא ברציפות** תקופת קבלת גמלה העולה על 4 שנים (לוח מס' 20).

ניתוח המאפיינים של מקבלי הגמלה ב-2000, שזו **כניסתם היחידה** למערכת, מלמד שרובם (65%) נכנסו למערכת בשנים 1997-2000 (לוח מס' 21). מובן שאלה ששהותם במערכת קצרה יחסית נכנסו בשנים המאוחרות יותר (1999-2000), ואילו אלה השהוים במערכת תקופה ממושכת החלו לקבל גמלה כבר בראשית שנות התשעים.

לוח מס' 21: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 שהיתה להם כניסה אחד בלבד למערכת,

לפי שנת הכניסה (אחוזים)

שנת הכניסה	סך הכול	6-1 חדשים	12-6 חודשים	2-1 שנים	4-2 שנים	8-4 שנים	9+ שנים
סך הכל מספרים אחוזים	89,541 100.0	6,963 7.78	11,217 12.53	18,555 20.72	21,333 23.82	19,662 21.96	11,812 13.19
עד 1989	3.56	0.03	0.02	0.06	0.00	0.23	26.41
1990	1.53	0.00	0.00	0.02	0.00	0.11	11.36
1991	2.16	0.00	0.01	0.01	0.00	0.16	16.07
1992	6.17	0.03	0.01	0.05	0.03	2.12	43.06
1993	4.10	0.01	0.03	0.02	0.04	18.35	0.44
1994	4.47	0.02	0.05	0.05	0.05	19.93	0.45
1995	5.81	0.03	0.03	0.03	0.09	26.09	0.34
1996	7.66	0.01	0.11	0.07	2.34	31.96	0.40
1997	9.96	0.08	0.10	0.13	41.24	0.19	0.38
1998	14.34	0.09	0.14	4.95	55.37	0.26	0.32
1999	22.16	5.71	16.01	94.05	0.50	0.22	0.40
2000	18.01	93.90	83.40	0.49	0.21	0.31	0.34

השינויים בעילת הזכאות במהלך השנות במערכת הבטחת הכנסה של מקבלי הגמלה בשנת 2000

לוח מס' 23 מתאר את התפלגות כל המשפחות שקיבלו גמלה במהלך שנת 2000 (אפילו לחודש אחד בלבד) לפי שנת הכניסה שלהם למערכת ולפי עילת הזכאות של התובע בעת הכניסה למערכת, ואילו לוח מס' 24 מציג את ההתפלגות לפי שנת הכניסה למערכת ולפי עילת הזכאות האחרונה בשנת 2000.

קרוב למחצית (47.5%) מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ב-2000 נכנסו למערכת בנקודות זמן שונות בגלל חוסר תעסוקה של ראש המשפחה (דורשי עבודה ומי שמצויים בתהליך אבחון או הכשרה מקצועית). 11% מהם נכנסו בעילה של "בלתי ניתן להשמה" ושיעור דומה בגלל שכר נמוך. לוח מס' 23 מראה באופן ברור ששיעור הנכנסים בגלל חוסר תעסוקה עלה בשנים 1997-2000 בהשוואה לשנים 1995-1996, ובמקביל ירד שיעור המקבלים שנכנסו למערכת בגלל שכר נמוך או בעילה של "אם".

עם התמשכות השנות במערכת, חלק מהתובעים נעשים זכאים לגמלה מסיבות אחרות. לוח מס' 24 מראה שבשנת 2000 רק 31% קיבלו גמלה בגלל חוסר תעסוקה (לעומת 47.5% בעת כניסתם למערכת). כלומר לפחות ל-17% מכלל המקבלים שונתה העילה מחוסר תעסוקה לעילות אחרות. הלוח מראה עוד, שיותר תובעים שנכנסו למערכת לגמלה בגלל היותם בלתי ניתנים להשמה עברו לעילה זו, לרבות "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות"; 13% מהמקבלים בשנת 2000 נכנסו בעילה זו, והיום הם מהווים כ-33%. מגמה דומה הסתמנה במעבר לעילה של שכר נמוך: ב-2000 16% מהתובעים קיבלו גמלה בגלל שכר נמוך, אך רק 11% מהם נכנסו בשל כך למערכת.

ניתוח כל המעברים בין העילות הוא מורכב להצגה בלוחות. לפיכך, הממצאים הבאים מתמקדים במעבר "חוסר תעסוקה" לעילות האחרות. לוח 24א' מראה שכ-81 אלף מתוך כ-170 אלף תובעים שקיבלו גמלה בשנת 2000 נכנסו למערכת בגלל חוסר תעסוקה, וכ-25% ממי שנכנסו מסיבה זו נכנסו בשנת 2000. שאר מחוסרי התעסוקה נכנסו למערכת בעיקר בשנים 1997-1999. רבים מאלה שנכנסו למערכת בשנת 2000 בגלל חוסר תעסוקה, עדיין מקבלים בשל כך גמלה. אולם רוב הנכנסים מסיבה זו בשנים מוקדמות יותר (ועדיין שוהים במערכת) מקבלים גמלה ב-2000 לפי עילת זכאות אחרת. כך, למשל, ניתוח המקבלים שנכנסו למערכת ב-1996 בעילה של חוסר תעסוקה מלמד שכרבע מהם נשארו זכאים בעילה זו, אך 19% מהם הועברו ל"בלתי ניתן להשמה" וכ-19% נוספים ל"בלתי ניתנים להשמה לצמיתות". כ-15% החלו לקבל גמלה בעילה של "שכר נמוך". מובן שניתן לערוך ניתוח דומה למעברים בין עילות אחרות.

לוח מס' 23 : התפלגות משפחות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000, לפי שנת הכניסה למערכת ועילת הכניסה (אחוזים)

אחד	לא ניתן להשמה לצמיחות	אם	שכר נמוך	בלתי ניתן להשמה	דורש תעסוקה	סך הכול		שנה
						אחוזים	מספרים	
9.7	1.6	18.5	11.3	11.4	47.5	100	170,407	סך הכל
8.6	0.0	22.4	10.9	8.0	50.0	100	40,929	1982-1993
12.0	0.0	21.6	14.2	10.3	41.9	100	9,353	1994
11.6	0.0	23.6	15.4	14.3	35.1	100	10,081	1995
10.2	0.0	24.0	15.1	16.7	34.0	100	11,834	1996
9.8	0.0	20.5	12.7	15.6	41.4	100	14,053	1997
8.5	3.6	17.2	10.5	13.4	46.8	100	19,081	1998
8.4	4.0	14.8	10.4	11.4	51.0	100	27,491	1999
11.1	2.5	12.9	9.3	10.4	53.8	100	37,585	2000

לוח מס' 24 : התפלגות כל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 לפי שנת הכניסה למערכת ועילת הזכאות האחרונה (אחוזים)

אחר	לא ניתן להשמה לצמיתות	אם	שכר נמוך	בלתי ניתן להשמה	דורש תעסוקה	סך הכול		שנה
						אחוזים	מספרים	
4.8	13.5	16.0	15.9	19.1	30.6	100	170,407	סך הכול
3.7	19.9	14.3	17.8	23.8	20.4	100	40,929	1982-1993
3.8	16.4	16.6	20.0	23.2	19.9	100	9,353	1994
4.2	16.0	17.7	21.8	21.7	18.5	100	10,081	1995
3.4	15.2	20.0	20.8	21.0	19.7	100	11,834	1996
3.2	15.3	19.6	18.7	20.8	22.4	100	14,053	1997
3.0	15.3	17.7	15.6	18.5	29.9	100	19,081	1998
4.0	10.8	16.0	13.4	16.1	39.6	100	27,491	1999
9.1	5.1	13.9	10.5	13.6	47.8	100	37,585	2000

**לוח מס' 24א': מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 שנכנסו בעילה של חסרי תעסוקה, לפי
שנת הכניסה ועילת הזכאות האחרונה (אחוזים)**

אחר	לא ניתן להשמה לצמיתות	אם	שכר נמוך	לא ניתן להשמה	חסר תעסוקה	סך הכול		שנה
						אחוזים	מספרים	
	2,327	10,336	18,640	7,853	11,344	30,365	80,865	סך
	2.9	12.8	23.1	9.7	14.0	37.6	100	100
								הכול עד
	3.5	21.2	25.7	11.5	20.4	17.7	100	14,464
	3.3	20.0	19.5	13.2	22.1	21.9	100	3,914
	2.8	20.4	18.9	15.2	20.7	22.1	100	3,537
	2.7	19.4	19.5	15.0	19.0	24.4	100	4,013
	2.6	17.8	21.0	14.7	16.6	27.4	100	5,853
	3.0	12.9	23.9	11.3	13.1	35.8	100	8,933
	2.8	7.8	25.5	7.4	10.1	46.5	100	14,112
	2.3	3.3	21.7	5.0	6.5	61.3	100	20,420

מקורות ההכנסה וגובה ההכנסות

72,500 משפחות, שהן 56.5% ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה, הצהירו במהלך שנת 2000 על הכנסות ממקורות שונים המנוכים מגמלתם (בהתאם לסוג ההכנסה, הרכב המשפחה ומשתנים אחרים). במטרה לעודד השתכרות מעבודה, ההכנסות מעבודה ומפנסיה מקוזזות בשונה משאר ההכנסות, שמהן מנוכה שקל גמלה בעבור כל שקל הכנסה: סכום השווה ל-13% מהשכר הממוצע ליחיד ו-17% מהשכר הממוצע למי שבני משפחה תלויים בו לפרנסתם - אינו מובא כלל בחשבון. מן הסכום הנותר מקוזזים מהגמלה 60% בלבד. כאשר ההכנסה עוברת את הסכום הקובע, (ראה לוח מס' 1), התובע אינו זכאי לגמלה. בפועל, מגבלת הסכום הקובע גורמת להפחתת הגמלה בשיעור "מס" של 100% בעבור הכנסות הגבוהות מההכנסה שאינה מובאת כלל בחשבון לכל הרכבי המשפחה, חוץ מן ההורים היחידים, הפטורים ממגבלה זו.

לוח מס' 25 מציג את הנתונים האלה: ההכנסה הממוצעת לחודש לפי מקורות ההכנסה העיקריים (הממוצע חושב רק בעבור מי שדיווחו על הכנסה); שיעור מקבלי הגמלה עם הכנסה מכל אחד ממקורות ההכנסה, וחלקה של הכנסה מכל אחד מהמקורות בסך כל ההכנסה של כלל מקבלי הגמלה. הממצאים בלוח מס' 25 מוצגים לשנת 2000, ולוח מס' 26 מציג את הנתונים (למקורות ההכנסה העיקריים בלבד) לשנים נבחרות בתקופה של 1992-2000.

לוח מס' 25 מפרט 26 סוגי הכנסות שעליהן הצהירו מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ב-2000. ל-27% ממקבלי הגמלה היתה הכנסה מעבודה, שהיוותה כ-70% מכלל ההכנסות שדווחו על ידי מקבלי הגמלה. ההכנסה הממוצעת מעבודה למקבל גמלה שהיתה לו הכנסה ממקור זה עמדה על כ-2000 ש"ח במחירי שנת 2000. גם ההכנסות מחסכוניות בבנקים היתה שכיחה יחסית בקרב מקבלי הגמלה – 26%, אך הכנסה זו (ריבית על החיסכון) היתה נמוכה למדי – 72 ש"ח לחודש בממוצע למי שדיווח עליה.

לכ-8.5% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היתה הכנסה מדמי מזונות ששילם הביטוח הלאומי ולכ-4.5% קצבת נכות. התייחסות לכלל הגמלאות של הביטוח הלאומי מראה שכ-14% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מקבלים מן המוסד גם גמלה אחרת.

בחינת מקורות ההכנסה העומדים לרשות מקבלי הגמלה מ-1992 מלמדת שבין השנים 1992-1995 גדל באופן ניכר השיעור של בעלי הכנסה מעבודה – מ-15% ל-26.6%. מגמה זו נזקפת בעיקרה לשתי התפתחויות: הגידול בחלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים (מאז נכנס לתוקף חוק משפחות חד-הוריות) והצטרפות העולים למערכת הבטחת הכנסה מאז 1992. שתי אוכלוסיות אלו

מאופיינות בשיעור גבוה יותר של מקבלי גמלה שיש להם הכנסה מעבודה. עם זאת, יש לציין שחלקה של ההכנסה מעבודה בסך כל ההכנסה שעליה דיווחו מקבלי הגמלה גדל אך במעט בשנים 1992-1995 (מ-70% ל-73.4%). המשמעות היא שעדיין רבים ממקבלי הגמלה העובדים משתכרים שכר נמוך, בעיקר בשל עבודה במשרה חלקית. לעומת זאת, בשנים 1995-2000 הסתמנה יציבות בשיעור המקבלים גמלה שיש להם הכנסה מעבודה.

שיעור המקבלים גמלה שדיווחו על הכנסה מחסכונות עלה מ-2.3% ב-1992 ל-15.5% ב-1995 ול-26% ב-2000. בולט גם גידול בחלקם של מקבלי קצבת נכות ודמי מזונות בכלל מקבלי הגמלה.

לוח מס' 27 מציג את שיעור בעלי הכנסה (מכל אחד מהמקורות העיקריים) בקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי גיל התובע. שיעור המקבלים גמלה שיש להם הכנסה מעבודה עולה עם גיל התובע עד לכ-35% כאשר התובע בן 40-49 שנה, ולאחר מכן יורד ל-17% לתובעים בני 60 ומעלה. שיעור מקבלי הבטחת הכנסה עם קצבת נכות עולה ברציפות עם הגיל – מ-1% בגיל עד 29 ל-9% בגיל 60 ומעלה. דמי מזונות כמקור הכנסה שכיחים ביותר בקבוצות הגיל הצעירות (כשהילדים צעירים בגילם), וחסכונות כמקור הכנסה שכיחים יותר בגילאי הביניים מאשר בקבוצות הצעירים או המבוגרים.

בחנית מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מין התובע (לוח מס' 28) מראה שנשים עובדות יותר (32% לעומת כ-20% בקרב גברים), וההכנסה הממוצעת מעבודה של גברים אינה גבוהה באופן משמעותי מזו של נשים. שיעור מקבלי קצבת נכות גבוה יותר בקרב הגברים, שיעור בעלי הכנסה מחסכונות דומה במידה רבה בקרב נשים וגברים. כצפוי, כמעט אין גברים המקבלים דמי מזונות מהביטוח הלאומי או מנשותיהם לשעבר. לסיכום, לכ-62% מהנשים שתבעו הבטחת הכנסה יש הכנסה ממקור כלשהו, לעומת 49% מהגברים.

לוח מס' 29 מראה שהכנסה מעבודה שכיחה יותר בקרב יחידים עם ילדים מאשר בקרב זוגות (עם ובלי ילדים), ושכיחה עוד יותר מאשר בקרב יחידים. ל-47% מהיחידים עם ילד אחד היתה הכנסה מעבודה, לעומת כ-13% בקרב יחידים ללא ילדים. קצבת נכות שכיחה ביותר אצל זוגות ללא ילדים (13.8%), ופחות אצל יחידים ללא ילדים (2.8%).

בהבחנה בין ותיקים לעולים חדשים (לוח מס' 30), עולה כצפוי השיעור הגבוה של עובדים בקרב העולים החדשים (38% לעומת כ-20% אצל הוותיקים). ממצא זה נכון לכלל העולים, מי שעלו לפני 1995 ומי שעלו לאחר מכן. שיעור המקבלים הכנסה מגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי או ממקורות הכנסה שאינם מעבודה נמוך יותר בקרב העולים (בייחוד בקרב מי שעלו לארץ לאחר 1995) מאשר אצל הוותיקים. ניתוח הרכב ההכנסות של המשפחה לפי עילת הזכאות לגמלה (לוח מס' 31), מלמד שהשיעור הנמוך ביותר של בעלי הכנסה ממקור כלשהו מאפיין את מקבלי הגמלה שאי אפשר

להשימם בעבודה מפאת גיל מבוגר. מי שאי אפשר להשימם בסיבות אחרות אינם שונים מבחינה זו ממחוסרי תעסוקה (לכ-43% ממשפחותיהם יש הכנסה כלשהי). כ-9% ממי שאי אפשר להשימם בעבודה מקבלים קצבת נכות, שיעור גבוה מזה שבשאר העילות.

לוח מס' 25: הכנסותיהם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה במוצע לחודש בשנת 2000

סוג הכנסה	מקבלים	שיעור בעלי ההכנסות מסך כל המקבלים	הכנסה ממוצעת*	% ההכנסה מתוך סך כל ההכנסות
סך כל המקבלים	128,364	100.0		
סך כל המקבלים בעלי הכנסות מפנסיה	72,497	56.5	1,372	100.0
מעבודה	721	0.6	1,400	1.0
עבודת מוגנת	34,167	26.6	2,006	68.9
קצבת נפגעי עבודה	257	0.2	836	0.2
קצבת נכות	901	0.7	901	0.8
דמי מזונות מן המוסד לב"ל	5,734	4.5	1,723	9.9
דמי אבטלה	10,875	8.5	1,069	11.7
רנטה	802	0.6	1,422	1.1
דמי לידה	26	0.0	783	0.0
זקנה ושאיירים	92	0.1	1,361	0.1
שירות מילואים	51	0.0	906	0.0
גמלאות אחרות	38	0.0	690	0.0
דמי מזונות אחרים	10	0.0	551	0.0
הכנסה מנכס	3,347	2.6	868	2.9
נפגעי איבה	2,703	2.1	442	1.2
רכב מעסיק	23	0.0	837	0.0
נכות ילדים	8	0.0	921	0.0
שכר דירה	519	0.4	1,052	0.5
הפקדות בנק	181	0.1	709	0.1
תשלומי בן-זוג	10	0.0	955	0.0
הפחתת מזונות	138	0.1	725	0.1
חסכוניות בנק	48	0.0	1,218	0.1
מימוש נכס	33,624	26.2	72	2.4
חד פעמית מעבודה	1,120	0.9	154	0.2
חד פעמי אחרת	3,436	2.7	96	0.3
אחרת	1,303	1.0	166	0.2
	626	0.5	476	0.3

* ממוצע למשפחה עם הכנסה ממקור ההכנסה הספציפי.

**לוח מס' 26: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות מסוגים נבחרים ובשנים נבחרות
במחירים שוטפים**

2000	1998	1995	1992	סוג הכנסה
128,364	100,790	74,821	57,520	סך כל המקבלים
1,372	1,343	1,097	688	הכנסה ממוצעת
56.5	53.3	47.4	29.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
100	100	100	100	שיעור ההכנסות (%)
מפנסיה				
1,400	1,212	860	593	הכנסה ממוצעת
0.6	0.5	0.5	0.4	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.0	0.9	0.9	1.3	שיעור ההכנסות (%)
מעבודה				
2,006	1,818	1,390	936	הכנסה ממוצעת
26.6	27.5	27.5	15.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
68.9	69.9	73.4	70.1	שיעור ההכנסות (%)
קצבת נכות				
1,723	1,569	1,124	616	הכנסה ממוצעת
4.5	4.8	4.4	2.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
9.9	10.5	9.6	8.0	שיעור ההכנסות (%)
דמי מזונות				
1,069	947	651	436	הכנסה ממוצעת
8.5	8.8	8.3	6.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
11.7	11.6	10.4	13.3	שיעור ההכנסות (%)
דמי אבטלה				
1,422	1,329	1,040	630	הכנסה ממוצעת
0.6	0.7	0.6	0.5	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.1	1.3	1.1	1.5	שיעור ההכנסות (%)
דמי מזונות אחרים				
868	793	556	379	הכנסה ממוצעת
2.6	2.7	2.4	1.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.9	3.0	2.6	2.5	שיעור ההכנסות (%)
הכנסה מנכס				
442	235	190	81	הכנסה ממוצעת
2.1	4.0	3.1	4.7	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.2	1.3	1.1	1.9	שיעור ההכנסות (%)
חסכוניות בנק				
72	57	48	40	הכנסה ממוצעת
26.2	21.3	15.5	2.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.4	1.7	1.4	0.5	שיעור ההכנסות (%)

**לוח מס' 27: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות, לפי גיל וסוגי הכנסות נבחרות
ממוצע 2000, מחירים שוטפים בש"ח**

גיל						סך הכול	סוג הכנסה
+60	59-56	55-50	49-40	39-30	29-0		
7,613	12,610	17,989	32,500	34,273	23,462	128,446	סך כל המקבלים
2,603	5,916	10,048	20,775	21,393	10,551	72,285	מזה: עם הכנסות
938	918	1,194	1,594	1,579	1,083	1,371	הכנסה ממוצעת (נח) שיעור בעלי הכנסות בכלל המקבלים*
47.3%	46.9%	55.9%	63.9%	62.4%	45.0%	56.3%	
							מפנסיה
1,496	1,428	1,463	1,291	1,161	602	1,397	הכנסה ממוצעת
2.5	1.4	0.9	0.4	0.1	0.1	0.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
8.5	4.7	1.9	0.5	0.2	0.1	1.0	שיעור ההכנסות (%)
							מעבודה
1,317	1,372	1,728	2,183	2,231	1,806	2,007	הכנסה ממוצעת
17.1	17.2	26.6	34.5	31.4	16.4	26.5	שיעור בעלי הכנסות (%)
50.7	54.9	69.0	73.9	71.1	60.9	68.8	שיעור ההכנסות (%)
							קצבת נכות
1,496	1,529	1,578	1,897	1,996	1,659	1,720	הכנסה ממוצעת
9.1	7.5	7.0	5.0	2.6	1.1	4.4	שיעור בעלי הכנסות (%)
30.6	26.7	16.6	9.4	5.2	3.8	9.8	שיעור ההכנסות (%)
							דמי מזונות
1,063	836	884	1,018	1,131	1,073	1,069	הכנסה ממוצעת
0.2	0.9	3.4	9.3	13.6	10.3	8.5	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.4	1.7	4.6	9.3	15.6	22.8	11.7	שיעור ההכנסות (%)
							דמי אבטלה
1,166	1,279	1,276	1,579	1,540	1,140	1,423	הכנסה ממוצעת
0.4	0.4	0.5	0.8	0.6	0.6%	0.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.9	1.2	1.0	1.2	1.1	1.4	1.1	שיעור ההכנסות (%)
							דמי מזונות אחרים
532	639	709	881	901	861	867	הכנסה ממוצעת
0.0	0.4	1.4	2.7	3.9	3.5	2.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.0	0.7	1.4	2.3	3.6	6.2	2.9	שיעור ההכנסות (%)
							הכנסה מנכס
486	565	467	436	342	261	440	הכנסה ממוצעת
4.2	3.8	2.9	2.0	1.6	0.8	2.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
4.7	50	2.0	0.8	0.6	0.4	1.2	שיעור ההכנסות (%)
							חסכוניות בנק
104	97	86	73	61	51	72	הכנסה ממוצעת
21.4	23.0	25.8	29.7	28.6	20.9	26.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
5.0	5.2	3.3	2.1	1.8	2.2	2.4	שיעור ההכנסות (%)

* משפחה עם הכנסה משני מקורות ויותר נספרה פעם אחת. שיעור המשפחות עם הכנסה ממקור כלשהו מחושב מסך כל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. שיעור נפח ההכנסה ממקור כלשהו מחושב מסך כל נפח ההכנסה של כלל מקבלי הגמלה.

לוח מס' 28 : מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות, לפי מין וסוגי הכנסות נבחרות – ממוצע 2000, בש"ח במחירים שוטפים

נשים	גברים	סוג הכנסה
72,802	55,644	סך כל המקבלים
44,981	27,304	
1,491	1,174	הכנסה ממוצעת
61.8	49.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
100	100	שיעור ההכנסות (%)
		מפנסיה
1,161	1,463	הכנסה ממוצעת
0.2	1.0	שיעור בעלי הכנסות %
0.3	2.6	שיעור ההכנסות %
		מעבודה
1,953	2,122	הכנסה ממוצעת
31.9	19.6	שיעור בעלי הכנסות %
67.6	72.0	שיעור ההכנסות %
		קצבת נכות
1,784	1,669	הכנסה ממוצעת
3.4	5.7	שיעור בעלי הכנסות (%)
6.7	16.5	שיעור ההכנסות (%)
		דמי מזונות
1,069	1,092	הכנסה ממוצעת
14.6	0.5	שיעור בעלי הכנסות (%)
16.9	0.9	שיעור ההכנסות (%)
		דמי אבטלה
1,405	1,463	הכנסה ממוצעת
0.5	0.8	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.7	2.1	שיעור ההכנסות (%)
		דמי מזונות אחרים
869	532	הכנסה ממוצעת
4.6	0.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
4.3	0.0	שיעור ההכנסות (%)
		הכנסה מנכס
251	495	הכנסה ממוצעת
0.8	3.7	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.2	3.2	שיעור ההכנסות (%)
		חסכוניות בנק
64	83	הכנסה ממוצעת
27.5	24.2	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.9	3.5	שיעור ההכנסות (%)

לוח מס' 29: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות, לפי הרכב המשפחה וסוגי הכנסות

נבחרות – ממוצע 2000

הרכב המשפחה						סוג הכנסה
זוג וילדים	זוג וילד	זוג	יחיד וילדים	יחיד וילד	יחיד	
24,991	5,458	7,645	20,218	25,459	44,675	סך כל המקבלים
1,370	1,167	1,055	1,658	1,817	651	הכנסה ממוצעת
62.3	59.1	55.1	75.6	74.6	33.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
100	100	100	100	100	100	שיעור ההכנסות (%)
מפנסיה						
1,648	1,449	1,507	1,381	1,411	1,031	הכנסה ממוצעת
0.8	1.6	2.0	0.1	0.2	0.4	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.6	3.5	5.3	0.1	0.2	2.1	שיעור ההכנסות (%)
מעבודה						
2,431	1,967	1,421	2,112	2,226	1,135	הכנסה ממוצעת
28.0	23.8	22.5	30.5	46.9	13.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
79.9	67.9	55.0	51.4	77.1	69.1	שיעור ההכנסות (%)
קצבת נכות						
2,120	1,736	1,412	2,329	1,971	1,054	הכנסה ממוצעת
4.5	8.0	13.8	3.6	4.2	2.8	שיעור בעלי הכנסות (%)
11.1	20.2	33.6	6.8	6.1	13.7	שיעור ההכנסות (%)
דמי מזונות						
969	924	1,308	1,194	883	1,094	הכנסה ממוצעת
0.7	0.4	0.0	31.5	16.3	0.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.8	0.6	0.0	30.0	10.6	1.5	שיעור ההכנסות (%)
דמי אבטלה						
1,678	1,242	1,087	1,821	1,485	764	הכנסה ממוצעת
1.2	1.0	0.6	0.5	0.5	0.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.4	1.8	1.2	0.8	0.6	1.2	שיעור ההכנסות (%)
דמי מזונות אחרים						
586	711	452	919	820	529	הכנסה ממוצעת
0.1	0.1	0.0	9.4	5.2	0.2	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.0	0.1	0.0	6.9	3.2	0.5	שיעור ההכנסות (%)
הכנסה מנכס						
495	589	523	323	260	197	הכנסה ממוצעת
5.0	6.3	4.7	0.8	0.7	0.9	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.9	5.4	4.2	0.2	0.1	0.8	שיעור ההכנסות (%)
חסכוניות בנק						
73	75	103	59	57	88	הכנסה ממוצעת
32.8	27.4	20.8	33.7	30.6	17.1	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.8	3.0	3.7	1.6	1.3	6.9	שיעור ההכנסות (%)

**לוח מס' 30 : מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות, לפי וותק בארץ וסוגי הכנסות
נבחרות – ממוצע 2000**

ותק בארץ			סוג הכנסה
עולים אחרי 1995	עולים בין 1990-1995	ותיקים	
22,318	25,581	80,547	סך כל המקבלים
1,610	1,562	1,239	הכנסה ממוצעת (₪)
51.2	64.7	55.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
100	100	100	שיעור ההכנסות (%)
			מפנסיה
1,412	1,189	1,405	הכנסה ממוצעת (₪)
0.0	0.1	0.8	שיעור בעלי הכנסות %
0.1	0.1	1.7	שיעור ההכנסות %
			מעבודה
1,944	2,028	2,026	הכנסה ממוצעת
36.8	39.6	19.5	שיעור בעלי הכנסות (%)
86.8	79.6	58.1	שיעור ההכנסות (%)
			קצבת נכות
1,751	1,741	1,709	הכנסה ממוצעת
2.8	4.4	4.9	שיעור בעלי הכנסות (%)
5.9	7.5	12.3	שיעור ההכנסות (%)
			דמי מזונות
1,091	980	1,090	הכנסה ממוצעת
2.8	8.0	10.2	שיעור בעלי הכנסות (%)
3.7	7.8	16.3	שיעור ההכנסות (%)
			דמי אבטלה
1,485	1,480	1,386	הכנסה ממוצעת
0.5	0.7	0.6	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.0	1.1	1.2	שיעור ההכנסות (%)
			דמי מזונות אחרים
860	828	879	הכנסה ממוצעת
1.0	2.7	3.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.1	2.2	3.9	שיעור ההכנסות (%)
			הכנסה מנכס
161	150	470	הכנסה ממוצעת
0.2	0.8	3.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
0.0	0.1	2.1	שיעור ההכנסות (%)
			חסכוניות בנק
54	53	81	הכנסה ממוצעת
16.4	29.2	27.8	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.1	1.5	3.3	שיעור ההכנסות (%)

לוח מס' 31: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות, לפי עילות וסוגי הכנסות נבחרות – ממוצע 2000, בש"ח במחירים שוטפים

עילה						סוג הכנסה
אחר	אם	בנייל גיל	שכר נמוך	לא ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	
4,331	23,147	8,176	21,395	37,786	33,610	סך כל המקבלים
984	1,285	760	2,412	869	677	הכנסה ממוצעת
42.4	65.4	35.6	99.8	43.3	43.8	שיעור בעלי הכנסות (%)
100	100	100	100	100	100	שיעור ההכנסות (%)
						מפנסיה
1,073	1,282	1,466	1,078	1,423	1,321	הכנסה ממוצעת
0.4	0.1	1.8	0.1	1.1	0.3	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.0	100	9.6	0.0	4.2	1.4	שיעור ההכנסות (%)
						מעבודה
1,640	1,795	1,040	2,314	1,332	1,329	הכנסה ממוצעת
9.5	21.3	11.7	99.5	8.7	9.7	שיעור בעלי הכנסות (%)
37.4	100	45.0	95.6	30.7	43.3	שיעור ההכנסות (%)
						קצבת נכות
1,628	2,181	1,399	1,533	1,730	1,685	הכנסה ממוצעת
8.0	2.0	6.1	0.9	9.3	2.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
31.3	100	31.6	0.6	42.9	11.2	שיעור ההכנסות (%)
						דמי מזונות
1,033	1,167	882	872	956	1,063	הכנסה ממוצעת
5.3	24.8	0.5	9.3	3.4	4.7	שיעור בעלי הכנסות (%)
13.1	100	1.6	3.4	8.7	16.7	שיעור ההכנסות (%)
						דמי אבטלה
1,220	1,715	1,467	1,130	1,265	1,430	הכנסה ממוצעת
0.4	0.3	0.1	0.2	0.1	1.8	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.2	100	0.5	0.1	0.4	8.8	שיעור ההכנסות (%)
						דמי מזונות אחרים
746	916	668	790	731	882	הכנסה ממוצעת
1.4	8.5	0.3	2.8	0.9	1.0	שיעור בעלי הכנסות (%)
2.5	100	0.7	0.9	1.7	3.1	שיעור ההכנסות (%)
						הכנסה מנכס
412	265	479	272	485	441	הכנסה ממוצעת
1.2	0.8	2.2	0.9	3.5	2.2	שיעור בעלי הכנסות (%)
1.2	100	4.0	0.1	4.5	3.3	שיעור ההכנסות (%)
						חסכוניות בנק
85	54	87	66	81	78	הכנסה ממוצעת
21.0	31.6	17.4	32.4	22.4	25.2	שיעור בעלי הכנסות (%)
4.3	100	5.6	0.9	4.8	6.6	שיעור ההכנסות (%)

סיכום

- * בשנים 2000-2001 נמשכה המגמה של גידול מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה – מגמה שאפיינה את המערכת מאז שלהי שנות השמונים. מספר המקבלים גמלה בינואר 2001 הגיע לכ-135 אלף משפחות, ובמהלך השנה הוא המשיך לגדול עד לכ-144 אלף בדצמבר 2001. זאת לעומת כ-25 אלף משפחות שקיבלו גמלה במוצע לשנה במחצית השנייה של שנות השמונים.
- * משברי האבטלה שפקדו את המשק בשנים 1989-1992 ובשנים 1997-2001 והעלייה ההמונית לישראל במחצית הראשונה של שנות התשעים מסבירים את רוב הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אם כי אין להתעלם מהשפעתם של גורמים אחרים המצוינים גם בסד"ח זה. בשנים 1994-1996, שבמהלכן ירד שיעור האבטלה במשק, הסתמנה יציבות במספר המקבלים גמלה בקרב הוותיקים.
- * בשנת 2000 מערכת הבטחת הכנסה תמכה בכ-128.5 אלף משפחות במוצע לחודש. במשפחות אלו חיו כ-418 אלף נפשות, בהן כ-250 אלף ילדים. הנפשות הנתמכות באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה מהוות כ-7.4% מכלל האוכלוסייה (בגיל העבודה בישראל). שיעור המקבלים גמלה מכלל האוכלוסייה גבוה במיוחד בשלושה סניפים של המוסד לביטוח לאומי: באר שבע, נצרת ואשקלון. 65% מתוך כלל הבוגרים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה (תובעים ובניות זוגם) הן נשים.
- * ניתוח עילות הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה של התובעים גמלה ובניות זוגם מראה שעילת "אם אלמנה" היא השכיחה ביותר – 26% מכלל מקבלי הגמלה. קבוצת דורשי העבודה (לרבות אלה המצויים באבחון או בהכשרה מקצועית) מהווים כ-22% מכלל המקבלים, ואילו "מי שאינם ניתנים להשמה כללי" מהווים 10%. מי שאינם ניתנים להשמה לצמיתות ועקב גיל מבוגר מהווים ביחד 22% מכלל המקבלים. רק כ-14% מהתובעים ובני זוגם זכאים לגמלה עקב שכר נמוך, אם כי לכ-20% יש הכנסה מעבודה.
- * בשנת 2000 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה כ-46.6 אלף משפחות חד-הוריות במוצע לחודש, כמחציתן בגלל היותן אמהות לילדים קטנים. רק כ-10% מהן קיבלו גמלה בשל היותן "דורשות עבודה", ולכ-40% מהן יש הכנסה מעבודה.

* בשנת 2000 כ-48 אלף משפחות של עולים (שעלו בראשית שנות התשעים) קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. הם היו 37.3% מכלל המקבלים גמלה, בעוד שחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה עומד על 1.6%. קרוב לרבע מן העולים שקיבלו גמלה בשנת 2000 עלו לארץ מ-1996 ואילך.

בהשוואה לוותיקים, המאפיינים הייחודיים לעולים החדשים הם:

- משפחות קטנות יותר בגודלן (2.2 נפשות בממוצע למשפחה בהשוואה ל-2.96 בכלל המקבלים).
- שיעור גבוה למדי של משפחות חד-הוריות (41% לעומת 21% בקרב הוותיקים). כ-50% מן המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה הן משפחות עולים. לעומת זאת, שיעור הנשואים בקרב הוותיקים גבוה יותר.
- שיעור גבוה יותר של מקבלי גמלה בגלל שכר נמוך (כ-22% לעומת כ-10% בקרב הוותיקים) וכן שיעור גבוה יותר של מקבלי גמלה עם הכנסה מעבודה (32.6% לעומת 14.4% בקרב הוותיקים). לעומת זאת שיעור המקבלים גמלה עקב חוסר תעסוקה (דורשי עבודה) נמוך יותר בקרב העולים החדשים (כ-16% לעומת כרבע בקרב הוותיקים).

* 72,500 משפחות – כ-57% מכלל המשפחות המקבלות גמלה – הצהירו על הכנסות ממקורות שונים המנוכים מגמלתם. ל-27% היתה הכנסה מעבודה. ההכנסה מעבודה היוותה כ-71% מנפח ההכנסות שעליהן דיווחו מקבלי הגמלה.

כ-8.5% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מקבלים גם דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי וכ-4.5% מקבלים גם קצבת נכות כללית. כ-14% מקבלים קצבה אחרת מהביטוח הלאומי, נוסף על גמלה להבטחת הכנסה. לכ-26% יש הכנסה מחסכונות בבנקים (ריבית על החיסכון) אך בסכומים קטנים מאוד.

* כ-25%-30% ממקבלי הגמלה שהצטרפו למערכת בכל אחת מהשנים 1993-1999, כולל מי שנכנסו למערכת יותר מפעם אחת בשנים אלו, שהו בה לכל היותר שישה חודשים. עוד כ-13% שהו חצי שנה עד שנה. נתון זה מוכיח שכ-40% שוהים במערכת **באופן זמני**. ניתוח המצטרפים למערכת ב-1994 מראה שרק כ-36% שהו במערכת (ברציפות או שלא ברציפות) יותר משלוש שנים.

* קרוב לכ-60% מתוך כלל המשפחות שקיבלו גמלה **במהלך שנת 2000 אפילו לחודש אחד** נכנסו למערכת לראשונה או שיצאו אך חזרו בשנים 1997-2000, שהן שנות משבר באבטלה. כ-18% נוספים נכנסו בשנים 1994-1996, ואילו השאר לפני 1994.

ביבליוגרפיה

מורגנשטיין, ב., הרון, ת., זיפקין, א., (1997): תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1995-1988. סקר מס' 145, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, אייר תשנ"ז, מאי 1997.

גורדון, ד., אליאב, ת., (1994): הכשרה מקצועית של אמהות חד הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. סקר מס' 123, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, טבת תשנ"ה, דצמבר 1994.

Elwood, d. (1990). "Understanding Dependency: Choice, Confidence, or Cultural?" in FOCUS (1990).