



**המוסד לביטוח לאומי**

מינהל המחקר והתכנון

**תובעים וזכאים  
במערכת הבטחת הכנסה**

**1995 — 1988**

---

**סקר מס' 145**

---



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

**תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה  
1988-1995**

ברנדה מורגנשטיין

תמר הרון

אלן זיפקין

## ה ק ד מ ה

הפרסום המוצג בזה על "תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה" הוא נסיון ראשון להכרת כלל אוכלוסיית תובעי ומקבלי גמלת הבטחת הכנסה מאז 1988, על מאפייניהם הסוציודמוגרפים ובהתאם למשך שהותם במערכת.

החוברת מכילה נתונים על משך שהיה, כניסות ויציאות מהמערכת וכן על שינויים בעילות הזכאות במשך שהיית הזכאים במערכת הבטחת הכנסה.

עבודה זו רוכזה והוכנה על ידי תמר הרון בסיועו של אלן זיפקין, באגף מחקר בגמלאות ארוכות מועד, בראשונה של ברנדה מורגנשטיין.

יש לציין במיוחד את עבודתו המסורה של אלכסנדר גאליה שלא חסך מאמץ לפתרון הבעיות שעמדו בהכנת הקובץ המצטבר ובעיבוד הנתונים.

תודות לאורלי אבוטבול שהדפיסה את הדו"ח.

שלמה כהן

סמנכ"ל מחקר ותכנון

## תוכן העניינים

### עמוד

1	מבוא
2	ממצאים
2	תובעים וזכאים בשנים 1982-1995
4	אוכלוסיית התובעים והזכאים 1988-1992
5	הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה: דפוסי שהיה
12	עילות לזכאות
13	מסלולי המעברים בין העילות
20	עילה עיקרית
22	דפוסי שהיה לפי עילה עיקרית
23	סיכום
26	נספח: הגדרות של עילות הזכאות

## מבוא

ב-1 בינואר 1997 מלאו 15 שנה להחלת חוק הבטחת הכנסה בישראל. חוק זה מבטיח גמלת קיום מינימלית המשולמת באמצעות המוסד לביטוח לאומי והממומנת על ידי אוצר המדינה, לאותה אוכלוסייה שאינה מסוגלת לפרנס את עצמה ואשר אין לה מקורות הכנסה אחרים. היקף האוכלוסייה המקבלת את גמלת הבטחת הכנסה, לא כולל קשישים מקבלי השלמת הכנסה, שאירים ושאר מקבלי קצבאות המוסד, גדל מ-14,000 משפחות בקירוב בשנת יישום החוק ל-75,000 משפחות בממוצע בשנת 1995, והוא ממשיך לגדול.

הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה נקבעת על פי מבחן תעסוקה אשר נעשה לשני בני הזוג על ידי פקיד השמה בלשכות התעסוקה, ועל פי מבחן הכנסה משפחתי אשר מתבצע על ידי פקידי התביעות בסניפי המוסד. גובה הגמלה המשולמת תלוי בהרכב המשפחה. אפשר להעריך שמשפחה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה גם אם היא זכאית לקצבת ילדים, וגם לפטורים ולהנחות שונים מכוח היותה זכאית להבטחת הכנסה, אינה רחוקה מקו העוני, ומכאן שאוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה נמנית על האוכלוסייה הענייה בישראל.

דו"ח זה מציג מאפיינים של המשפחות שתבעו גימלת הבטחת הכנסה בשנים 1988 ועד פברואר 1995.

הדו"ח מתמקד בשני סוגים של מאפיינים:

- א. מאפיינים הקשורים למערכת כגון: משך השהיה במערכת, שהיא סך כל החודשים של זכאות לגימלת הבטחת הכנסה ומספר הכניסות למערכת, ועילות הזכאות.
- ב. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה שקיבלה גימלה להבטחת הכנסה בשנים אלה, לפי משך שהיה.

מתוך נתונים אלה נוכל לזהות דפוסים שונים של שהיה במערכת הבטחת הכנסה: בעיקר נוכל לזהות את ה"גרעין הקשה" של מקבלי הגימלה, כלומר אותם זכאים שנמצאים במערכת תקופה ממושכת ואינם מצליחים להחלץ ממנה. לעמוד על מאפייניהם, לעומת קבוצות זכאים אחרות אשר שוהות במערכת תקופות קצרות יותר.

יש להדגיש שהדו"ח מבוסס על קובץ היסטורי ולכן מתייחס לכל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה בתקופה הנדונה, ולא לאוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה היום.

## הממצאים

### תובעים וזכאים בשנים 1982-1995

כאמור, דו"ח זה מבוסס על עיבוד קובץ הבטחת הכנסה מצטבר, המכיל את כל המשפחות אשר תבעו גימלה להבטחת הכנסה בשנים 1988 ועד פברואר 1995. עיבוד זה אינו משקף את השינויים לאורך השנים וגם אינו מציג תמונה מעודכנת על התובעים והמקבלים כיום.

עם זאת, מן הראוי להציג נתונים לגבי כלל האוכלוסייה, התובעים והזכאים לגימלת הבטחת הכנסה, מאז כינון החוק בשנת 1982, וזאת כדי לאמוד את היקף האוכלוסייה אשר קיבלו אי-פעם גמלת הבטחת הכנסה. לוח מס. 1 מתייחס ל-326,465 תובעים ובני זוגם שתבעו גמלאות מן השירות להבטחת הכנסה מיום הקמתו ועד ל-13 בפברואר 1995. יש לשים לב, שלעומת יתר הלוחות בדו"ח אשר יחידת הניתוח הינו המשפחה, לוח מס. 1 מתייחס לכל הבוגרים, התובעים ובני זוגם, שתבעו גמלה בשנים הנידונות.

210,153 איש, שהם 64% מכלל התובעים הוכרו כזכאים לגמלה וזה אומר כי 36% מהתובעים לא נמצאו זכאים לגימלה במשך כל התקופה הני"ל.

לוח מס. 1 מציג את התפלגות התובעים והזכאים לפי אזור מגוריהם (לפי סניף הביטוח הלאומי אליו הם שייכים), ואת שיעור האנשים שקיבלו גימלה בקרב האוכלוסייה הבוגרת בסניף. יש להתייחס לנתונים אלה בזהירות: יודגש שמספר הזכאים הוא המספר המצטבר של כל הזכאים שקיבלו אי פעם גמלת הבטחת הכנסה, והוא כולל גם נפטרים. לעומת זאת אוכלוסיית הסניף היא האוכלוסייה מגיל 18 ומעלה השייכת לפי מקום מגוריה לסניף בנקודת זמן מסוימת בשנת 1995. מכאן שאחוזי הזכאים בכל סניף אינם מדויקים אבל יכולים לתת תמונה על ההבדלים בין הסניפים השונים, במה שנוגע להיקף האוכלוסייה אשר קיבלה גימלת הבטחת הכנסה לפחות חודש אחד, במהלך 15 השנים האחרונות.

לוח מס. 1: התובעים, לפי סניף, 1982-1995 (באחוזים)

סניף	תובעים*	זכאים*	% הזכאים מבין אוכלוסיית חסניף**	% הזכאים מתוך כלל התובעים
סך הכל (במספרים) (באחוזים)	326,465	210,153	3,533,236	64
טבריה	5	5	11	65
עפולה	3	3	9	63
נצרת	9	8	17	57
נהריה	7	7	11	65
קריות	4	4	8	65
חיפה	7	7	6	63
חדרה	4	4	8	60
נתניה	5	5	8	67
הרצליה	3	3	3	55
פתח תקוה	3	3	4	62
רמלה	4	4	9	61
רחובות	13	14	7	71
תל אביב	4	4	3	57
יפו	8	7	8	63
רמת גן	4	4	3	57
ירושלים	7	7	4	67
באר שבע	11	12	12	69

\* יחידים, תובעים ובני זוגם, מצטבר משנת 1982 עד פברואר 1995 כולל נפטרים.

\*\* אוכלוסיית המבוטחים בשנת 1994, מגיל 18 ומעלה.

שיעור הזכאים מקרב כלל התובעים בשנים 1982-1995 הוא כ-64%. שיעורי זכאות נמוכים נמצאו בקרב התובעים בהרצליה, תל אביב ורמת גן הנחשבות כערים מבוססות, אך גם בנצרת. שיעור גבוה של זכאות בקרב התובעים נמצא ברחובות, באר שבע, נתניה וירושלים.

כאמור, יש להזהר בדרך כלל בהצגת נתונים מצטברים של מקבלי גמלאות כיוון שאינם משקפים את השינויים לאורך השנים<sup>1</sup>. עם זאת, נתונים באשר לשיעורי האנשים שקיבלו אי-פעם גמלת הבטחת הכנסה בסניפים השונים יכולים לשמש כאינדיקטורים להבדלי העוני באיזורים שונים בארץ בתקופה הנדונה. ניתן לראות מלוח מס. 1, כי שיעור מקבלי הבטחת הכנסה בין השנים 1982-1995 היה 7% בקרב האוכלוסייה הבוגרת בסניפים, כשהוא עולה מ-3% בסניפים תל אביב ורמת גן עד 11% בטבריה ונהריה 13%, בבאר שבע ו-17% בנצרת.

<sup>1</sup> ראה פרסומים תקופתיים של המוסד לביטוח לאומי על מקבלי הבטחת הכנסה.

## אוכלוסיית התובעים והזכאים 1988-1995

כמאפייני מערכת הגדרנו את המשתנים הבאים :

1. משך שהות כוללת : משך הזמן המצטבר של שהייה במערכת בשנים.
2. מספר הכניסות למערכת. יציאה וחזרה תוך חודשיים לא חושבו ככניסות נפרדות.
3. עילה עיקרית לקבלת הבטחת הכנסה - העילה שהיתה הממושכת ביותר בין עילות הזכאי.
4. קבוצות שהייה המוגדרות על פי משך השהייה ומספר הכניסות למערכת.

**לוח מס. 2 : כניסות ויציאות של כל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, לפי שנים, 1988-1994**

שנה	נכנסו	יצאו	היו במערכת בסוף השנה
1988	**37,853	15,168	*22,685
1989	24,623	19,390	27,918
1990	27,948	25,735	30,131
1991	30,707	25,948	34,890
1992	73,965	45,400	63,455
1993	61,376	59,830	67,080
1994	51,199	50,657	67,622

\* חסרים כ-9,000 זכאים שנתוני הכניסה שלהם לפני 1988 נופו מהמערכת. מספר האנשים שנשארו במערכת בסופה של כל שנה, מתקבל מהפחתת מספר היוצאים ממספר הנכנסים והוספתן לנשארים מהשנה הקודמת.

\*\* כולל הנכנסים בשנים 1982-1987.

לוח מס. 2 מפרט את מספר כל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי שנת הכניסה ושנת היציאה מהמערכת, החל משנת 1988. אפשר לראות בלוחות את הקפיצה הגדולה במספר הנכנסים בשנת 1992, כאשר העולים החדשים נקלטו במערכת<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> בשנת 1992 נקלטו במערכת העולים החדשים שעלו לארץ מסוף שנת 1989 וקיבלו הטבות ממשרד הקליטה בשנה הראשונה של שהותם בארץ. זאת כמובן על פי כללי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה.



הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה: דפוסי שהייה

הנתונים המוצגים בהמשך מתייחסים לזכאים בין השנים 1988-1995, כ-125,000 זכאים<sup>3</sup>, לאחר שנופו הקבוצות הבאות:

1. הזכאים בשנים 1988-1982 שנתוניהם נופו ע"י המערכת בגלל עומס יתר עליה (כ-9,000 איש).
2. עולים חדשים שנכנסו למערכת אחרי ינואר 1990 (כ-60,000 איש).
3. זכאים שנכנסו למערכת אחרי ינואר 1993 ולא יצאו ממנה עד יום הוצאת הנתונים (כ-8,000 איש).
4. כ-8,000 זכאים שעבורם לא היו נתונים מלאים.

מתוך סך כל הזכאים במערכת הבטחת הכנסה הופחתו העולים החדשים שנכנסו למערכת אחרי ינואר 1990, כיון שזו אוכלוסייה מיוחדת, שנכנסה למערכת התמיכה לא כל כך בגלל מאפיינים אישיים וחברתיים כמו בגלל עצם עקירתה מסביבתה הרגילה והשינוי בתנאים העומדים לרשותה למציאת פרנסה. גם המצטרפים למערכת הבטחת הכנסה אחרי ינואר 1993 ואשר לא יצאו ממנה עדיין, הוצאו מן המערכת, כיוון שמוקדם מדי לעמוד על דפוס שהייה שלהם - אם תהיה זו שהייה קצרה או ארוכה, מתמידה או בעלת כניסות ויציאות - שהיא - כאמור המשתנה הניזון בדו"ח זה. חשוב להדגיש שהוצאתם מן העיבודים של הזכאים שנקבעה זכאותם לאחר ינואר 1993 ולא יצאו מן המערכת, מפחיתה את משקלה האמיתי של קבוצת האוכלוסייה בעלת משך שהייה הגדול משנתיים, כיון שבחלקה היא כבר שנתיים במערכת ומשך שהייה הסופי עדיין לא ידוע.

לוח מס. 3: הזכאים, לפי משך שהות כוללת במערכת ומספר הכניסות, 1988-1995  
(באחוזים)\*

שנות שהות**	מספר כניסות					סך הכל	
	4+	4	3	2	1	אחוזים	מספרים
סך הכל	1	1	5	18	75	100	125,118
עד שנה	-	-	-	8	92	100	48,538
משנה עד שנתיים	-	1	6	23	70	100	32,072
מ-2 שנים עד שלוש	1	4	10	26	59	100	12,810
מ-3 שנים עד ארבע	1	3	9	24	63	100	9,753
4 שנים ויותר	1	2	8	26	63	100	21,945

\* ללא עולים ונכנסים למערכת לאחר 1/93.

\*\* סך כל השנים במערכת כזכאים, גם אם תקופות אלה אינן רצופות.

<sup>3</sup> סך כל הזכאים משתנה מלוח ללוח בגלל העדר נתונים בכמה מקרים.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות הזכאים לפי סך משך שהותם במערכת ומספר הכניסות, ומאפשר להבחין בין הזכאים המהווים את הגרעין הקשה של הזכאים, כלומר ששהו 3 שנים ומעלה במערכת, לבין אלה שנכנסו לתקופה קצרה בלבד. בממוצע שהו הזכאים במערכת 2.5 שנים. קבוצת הזכאים השוהים תקופה קצרה עד שנתיים מונה 65% מכלל הזכאים. קבוצת הזכאים שהיו עד שנה במערכת ונכנסו פעם אחת בלבד מהווה את הקבוצה הגדולה ביותר, ומונה 36% מכלל הזכאים. מתוך השוהים למעלה משנתיים במערכת, כ-60% נכנסו פעם אחת בלבד.

לוח מס. 4 מראה כי יש עליה קלה, עם השנים, בשיעור הזכאים השוהים במערכת עד שנתיים, וירידה בשיעור השוהים ארבע שנים ומעלה, אך יתכן וזה קשור לאורך התקופה הנחקרת. עיבודים נוספים דרושים גם לבדיקת התנהגות הזכאים בכניסות השונות: למשל - האם התקופה הראשונה ארוכה או קצרה יותר מתקופות שהיה שבאו אחריה, והאם יש קשר בין אורך התקופה הראשונה לבין מספר הכניסות למערכת.

**לוח מס. 4: הזכאים, לפי שנת כניסה ראשונה למערכת ומשך שהות כוללת 1995-1988**

שנת כניסה	סך הכל		שנות שחייה			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנח עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך הכל	124,984	100	39	26	10	8
*1988	31,273	100	20	19	11	9
1989	15,495	100	32	25	10	7
1990	15,827	100	36	26	10	7
1991	16,399	100	36	28	12	13
**1992	21,783	100	43	30	14	13

\* כולל את אלה שנכנסו לפני 1988.

\*\* השנים 1994-1993 לא נכללו בלוח זה כיוון שחלק מהזכאים שנכנסו למערכת בשנים אלה הוצאו מהעיבודים. ראה לעיל.

בדקנו את משך שהייה במערכת לפי נתונים דמוגרפיים, כדי לאפיין את הגרעין הקשה השווה זמן רב במערכת, לעומת קבוצות שהיה אחרות. לוחות 5-11 מציגים את התפלגות הזכאים לפי משך שהייה במערכת ולפי:

1. יחידה משפחתית - גברים יחידים, נשים יחידות וזוג,
2. מצב משפחתי אחרון של התובע;
3. מספר ילדים נוכחי;
4. מספר שנות לימוד של התובע;
5. ותק בארץ בזמן הגשת התביעה;
6. גיל בארץ בזמן הגשת התביעה.

ממוצעי השהיה בכל קטיגוריה של המשתנים הסוציו-דמוגרפים מופיעים בלוח מס. 12.

**לוח מס. 5: הזכאים, לפי יחידה משפחתית ומשך שהות כוללת במערכת  
1995-1988**

מין	סך הכל		שנות שהייה			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך הכל	124,898	100	39	26	10	8
גברים יחידים	31,389	100	53	26	8	5
נשים יחידות	51,481	100	37	25	10	3
זוג נשוי	42,028	100	30	26	12	9

מלוח מס. 5 אפשר לראות כי זוגות ונשים נוטות לשהות הרבה שנים במערכת. כאמור, הזכאות היא משפחתית ומאושרת לשני בני הזוג ביחד. יש לזכור שזוהי התפלגות הזכאים שעל שמם תיק התביעה: לנשואים מביניהם יש גם בני זוג, וכיוון שבדרך כלל נרשמת התביעה על שם הבעל, ישנן 35,878 נשים נוספות במערכת שבעליהם מופיעים כזכאים ושאינן מופיעות בהתפלגות זו (בסך הכל מהוות הנשים, כולל בנות הזוג של התובעים הגברים, 56% מסך היחידים הזכאים במערכת). כיוון שגברים נשואים נוטים להיות בקבוצות השהיה הארוכה (לוח מס. 7), גם נשותיהם שוהות זמן רב במערכת.

כאמור, אצל הנשים שיעור גבוה יותר שוהה במערכת תקופה ארוכה, בעיקר בקרב הנשים הבודדות - גרושות ואלמנות - אשר קרוב ל-40% מהן שוהות 4 שנים ויותר במערכת (לוח מס. 6). בקרב הגברים שוהים יותר זמן במערכת הגברים הנשואים אך גם גרושים ואלמנים (לוח מס. 7). הרווקים משני המינים שוהים במשך הזמן הקצר ביותר במערכת.

**לוח מס. 6: הנשים הזכאיות, לפי משך שהות כוללת במערכת ומצב משפחתי  
1995-1988**

מצב משפחתי	סך הכל		שנות שהייה			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך הכל	57,761	100	36	26	10	8
רווקות	29,113	100	49	29	8	5
נשואות	6,228	100	28	28	14	9
אלמנות	1,422	100	26	15	12	13
גרושות	16,621	100	16	18	14	14
נפרדות	3,534	100	39	27	10	9
נטושות	843	100	37	29	11	6

**לוח מס. 7: הגברים הזכאים, לפי משך שהות כוללת במערכת ומצב משפחתי  
1995-1988**

מצב משפחתי	סך הכל		שנות שהייה			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך הכל	67,357	100	41	26	10	7
רווקים	23,396	100	59	26	6	3
נשואים	35,878	100	31	26	12	9
אלמנים	629	100	29	25	17	9
גרשים	5,758	100	36	24	11	9
נפרדים	1,506	100	42	28	12	7
נטושים	190	100	44	27	11	8
ארבע שנים ויותר						16

**לוח מס. 8: הזכאים, לפי משך שהות כוללת במערכת ומספר ילדים**

מספר הילדים	סך הכל		שנות שהייה			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך הכל	120,479	100	37	26	11	8
אין ילדים	67,828	100	48	28	9	6
ילד אחד	14,771	100	25	25	14	12
שני ילדים	15,081	100	26	25	13	11
שלושה ילדים ויותר	22,799	100	23	22	12	11
ארבע שנים ויותר						18

העליה במשך השהיה במערכת עם עלית מספר הילדים בולטת מאד: שיעור המשפחות ללא ילדים השוהים עד שנה בלבד במערכת כפול משיעור המשפחות בעלות 3 ילדים ויותר, ורק 16% מהמשפחות ללא ילדים נשארות למעלה מ-3 שנים לעומת 43% מהמשפחות בעלות 3 ילדים ומעלה.

**לוח מס. 9: הזכאים, לפי משך שהות כוללת במערכת ומספר שנות לימוד  
1995-1988**

מספר שנות לימוד	שנות שהייה					סך הכל	
	עד 3 שנים	מ-2 שנים עד 3 שנים	מ-1 שנה עד 2 שנים	משנח עד שנתיים	עד שנה	מספרים	אחוזים
סך הכל	8	10	26	39	100	125,118	
עד 8 שנים	11	13	21	24	100	15,346	
8 שנים	10	11	24	30	100	20,235	
10-9	8	11	26	36	100	25,212	
12-11	5	9	29	48	100	43,848	
13 ומעלה	8	10	26	46	100	5,819	
לא ידוע	8	10	23	38	100	14,658	

כצפוי, עם עליית מספר שנות לימוד יורד משך השהייה במערכת, יש להניח שלבעלי השכלה יותר קל להחלץ ממערכות התמיכה והתלות.

**לוח מס. 10: הזכאים, לפי משך שהות כוללת וותק בארץ, 1995-1988**

ותק בארץ	שנות שהייה					סך הכל	
	עד 3 שנים	מ-2 שנים עד 3 שנים	מ-1 שנה עד 2 שנים	משנח עד שנתיים	עד שנה	מספרים	אחוזים
סך הכל	8	10	26	39	100	125,118	
ילידי הארץ	7	10	26	40	100	100,518	
5-1 שנים	12	10	23	27	100	3,542	
10-6	8	10	25	29	100	2,018	
20-11	8	11	27	40	100	4,618	
30-21	9	12	24	31	100	6,232	
40-31	10	12	23	32	100	4,871	
41 ומעלה	14	15	29	37	100	3,391	

הממצאים לפי הוותק בארץ, בלוח מס. 10, אינם מצביעים על מגמה ברורה. הקבוצות השוהות יותר זמן יחסית לאחרות במערכת הם הזכאים הנמצאים בארץ עד עשר שנים. לעומתם, ילידי הארץ וכמותם העולים הנמצאים בארץ בין 11 ל-20 שנה, שוהים תקופות קצרות יחסית במערכת.

**לוח מס. 11: הזכאים לפי משך שהות כוללת במערכת וגיל בעת הגשת התביעה הראשונה,  
1995-1988**

גיל	סך חכל		שנות שהיית			
	מספרים	אחוזים	עד שנת	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע
סך חכל	125,118	100	39	26	10	8
עד 21	26,098	100	57	30	6	3
22 עד 30	38,799	100	42	26	10	7
31 עד 40	28,338	100	31	24	12	9
41 עד 50	15,818	100	28	22	12	10
51 ומעלה	16,005	100	26	23	14	12

ככל שעולה הגיל בעת הגשת התביעה הראשונה כן עולה משך שהיה (לוח מס. 11), עד גיל 30 קיים סיכוי נמוך (יחסית) להשאר במערכת מעל ארבע שנים, ואילו מעל גיל זה שיעור השוהים תקופה ממושכת הינו כ-25%. דהיינו, אנשים שנכנסים למערכת בגיל גבוה יותר נוטים להשאר במערכת זמן רב יותר. קבוצת הצעירים מתחת לגיל 21 שוהה ברובה פחות משנתיים במערכת וכניסתה למערכת נראית יותר כמזדמנת וזמנית. מעל גיל 51 משך שהיה מוגבל כמובן עד גיל 60 לנשים ו-65 לגברים, כאשר הזכאי מתחיל לקבל קצבת זקנה ויוצא ממערכת הבטחת הכנסה, הוא עשוי לקבל תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה.

יצויין כי חלק מהמשתנים הסוציודמוגרפים שנבדקו אינם בלתי תלויים ביניהם: ותק בארץ קשור לגיל ומספר הילדים קשור למצב המשפחתי. מסיבה זו קשה גם לבדוק מודל רב-משתני.

לוח מס. 12 מציג את הקבוצות הדמוגרפיות שנבחנו בדוח זה על פי משך שהייה ממוצע ושיעור הקבוצה באוכלוסיית המחקר.

**לוח מס. 12: ממוצע השהיה של קבוצות סוציודמוגרפיות ושיעורם באוכלוסיית הזכאים שנכללו במחקר בשנים 1988-1995**

שיעור הקבוצה באוכלוסיית המחקר (באחוזים)	ממוצע שהיה (בחודשים)	המשתנה
25.1	12.8	גברים (לא נשואים)
41.2	22.2	נשים (לא נשואות)
33.7	24.2	זוג
42.0	12.3	רווק
34.0	24.2	נשוי
17.5	32.5	גרוש
1.7	30.5	אלמן
4.0	18.3	נפרד
0.8	19.3	נטוש
56.3	14.9	אין ילדים
12.3	27.3	ילד אחד
12.5	27.7	שני ילדים
18.9	31.3	שלושה ומעלה ילדים
21.0	9.0	20-17 ועד בכללי
15.0	14.0	25-21
16.0	21.8	30-26
13.0	24.9	35-31
10.0	26.0	40-36
7.0	27.1	45-41
5.0	30.2	50-46
5.0	34.0	55-51
5.0	26.6	60-56
3.0	16.0	61 ומעלה
80.3	19.9	יליד הארץ
11.2	23.8	עלה עד 1970
8.4	21.5	עלה אחרי 1970
12.4	29.6	עד 7 כתות ועד בכלל
16.3	26.3	8 כתות
20.1	20.9	9-11 כתות
34.7	12.7	12 כתות
4.8	15.4	13 כתות ומעלה
11.7	22.7	לא ידוע***

\* בגילאי 56 ומעלה ממוצע השהיה יורד בשל יציאה ממערכת הבטחת הכנסה למערכת קצבאות זקנה ושאימים.  
 \*\* גיל וותק בארץ בעת הגשת התביעה.  
 \*\*\* אין הבחנה בין 0 שנות לימוד לבין "לא ידוע".

עיבודים אלה התייחסו לכלל אוכלוסיית הזכאים. יש צורך בהתייחסות נפרדת לחתכים של קבוצות מיוחדות: למשל - כמה זמן שוהים במערכת נשים בודדות שהן אמהות לילדים לפי גילים שונים, או רווקים בעלי השכלה מסוימת בגילים מסוימים, עיבודים על תת-קבוצות אשר יחדו את ההבדלים במשכי שהיה בקרב קבוצות יעד שונות יוצגו בפרסום נפרד.

## עילות לזכאות

24 סוגי עילות לזכאות קיימות במערכת הבטחת הכנסה כאשר הזכאי, לאורך שהייתו במערכת, יכול לעבור מעילה אחת לאחרת, אך יכול להיות בעל עילה אחת בלבד בזמן נתון. לוח מס. 13 מציג את התפלגות הזכאים לפי העילה האחרונה ולפי העילה העיקרית שהיא העילה בה שהו את משך הזמן הממושך ביותר.

**לוח מס. 13: הזכאים, לפי העילה האחרונה ולפי העילה הממושכת ביותר**  
**1995-1988**

התפלגות הזכאים לפי העילה העיקרית	התפלגות הזכאים לפי העילה האחרונה	עילת זכאות*
125,118	125,118	סך הכל - מספרים אחוזים
100.0	100.0	
34.4	39.4	1. דורש עבודה
6.8	6.4	2. הכשרה מקצועית
2.9	2.6	3. אבחון תעסוקתי
10.8	6.4	4. לא ניתן להשמה
11.6	12.1	5. השלמת שכר נמוך
3.7	4.9	6. אסיר משוחרר
0.0	0.0	7. נדחה בזקנה
1.6	1.6	8. אסיר בעבודות חוץ
0.1	0.1	9. עקרת בית נכה
3.5	2.3	10. נרקומן
0.6	0.3	11. אלכוהוליסט
2.4	1.2	12. גיל
13.4	12.8	13. אם/אלמנה
0.0	0.1	14. אב בודד
0.2	0.2	15. קטן נטוש
0.1	0.1	16. יתום
0.0	0.0	17. אב הורה יחיד
0.2	0.1	18. שיקום (נרקומנים)
0.0	0.0	19. שיקום (אלכוהוליסטים)
0.5	1.4	20. הריון
6.1	7.0	21. מחלה
0.0	0.1	22. אשפוז
0.4	0.4	23. השגחה תמידית
0.4	0.4	24. מצב מצוקה חמור

\* ראה הגדרות בנספח.



מתוך לוח מס. 13 אפשר לראות ש"דורשי עבודה", כלומר זכאים שתבעו בעקבות "אי השמה בעבודה" על ידי לשכת התעסוקה בגלל העדר הצעות עבודה מתאימות, מהווים את הקבוצה הגדולה ביותר של מי שהיה זכאי לגמלת הבטחת הכנסה בשנים 1988-1995. הקבוצה השנייה בגודלה היא של אמהות לילדים עד גיל 7 ונשים אלמנות שאינן חייבות במבחן תעסוקה, כלומר אינן חייבות לדאוג לפרנסתן באופן עצמאי.

אפשר לראות מן הלוח:

1) נשים הזכאיות כאם לילד קטן נשארות בעילה זו זמן ממושך ;  
2) בעילת "דורש עבודה" שיעור הזכאים שזו להם העילה הממושכת ביותר קטן משיעור הזכאים להם עילה זו היא העילה האחרונה שקיבלו, כלומר הם יוצאים מן המערכת או עוברים לעילה אחרת אחרי זמן קצר יחסית.  
הקבוצה השלישית בגודלה היא של זכאים העובדים בשכר נמוך וזכאים לתוספת להכנסתם. הקבוצה הרביעית היא של זכאים בעילת מחלה, ואחריהם - התובעים שלדעת פקידי השמה בלשכות התעסוקה אינם ניתנים להשמה בעבודה בגלל בעיות רפואיות, נפשיות וכדומה.

ההבדל בשיעורים בין העילה האחרונה והעילה הממושכת ביותר היא שהעילה האחרונה אינה תמיד גם העילה בתקופת הזכאות הארוכה ביותר. למשל, חלק מהזכאים שעילתם האחרונה היתה "דורשי עבודה", שהו במשך תקופה ממושכת במערכת כ"בלתי ניתנים להשמה", ורק אחרי כן הועברו לעילת "דורש עבודה" מה שמחייב אותם לקבל כל עבודה שתוצע להם בלשכת התעסוקה.

#### מסלולי המעברים בין עילות

כאמור, זכאי יכול להיות בעל עילות זכאות שונות במרוצת שהייתו במערכת: הוא יכול להתחיל לקבל את הזכאות בעילה מסויימת ולהמשיך את זכאותו בעילה אחרת, עם יציאה וכניסה מחדש או בהמשך רצוף. מערכת הבטחת הכנסה נוהגת לבדוק באופן תקופתי את המשך הזכאיות של מקבלי הגימלה, בעילות השונות.

להכרת מסלול המעבר בין עילות, כלומר השינוי בעילות הזכאות בתקופות השונות של שהייה במערכת הבטחת הכנסה, בדקנו את השינויים בעילות מאז העילה בתביעה הראשונה ועד לעילה בתביעה השלישית אצל ארבע קבוצות מקרב הזכאים:

קבוצה ראשונה - 52,252 זכאים שנכנסו למערכת בעילת "דורשי עבודה"  
קבוצה שנייה - 8,509 זכאים שנכנסו למערכת בעילת "לא ניתן להשמה"

קבוצה שלישית - 16,097 זכאים שנכנסו למערכת בעילת "השלמת שכר נמוך"  
קבוצה רביעית - 17,009 זכאיות שנכנסו למערכת בעילת "אם".

לוחות מס. 14-17 ממחישים את המעברים בין העילות בקרב קבוצות אלה. כל לוח מראה את ההסתעפות מתוך סך כל הזכאים בעילה מסויימת, שהיתה העילה הראשונה, בלי לקחת בחשבון כמה זמן שהו במערכת באותה עילה.

לוח מס. 14 מראה את התפלגות הזכאים שנקבעו זכאים בפעם הראשונה בעילת "דורש עבודה". ל-51% מהם אין עילה שניה ו-14% נוספים נשארו באותה עילה גם בתביעה השניה. בדיקת המעבר בין העילות מראה שקיימת תחלופה מסויימת בין שלושת העילות, דורש עבודה בלתי ניתן להשמה והשלמת שכר נמוך: 12% מתוך אלה שקבלו לראשונה גמלה כ"דורשי עבודה", כלומר, אנשים שפקידי ההשמה בלשכות העבודה ניסו לישמם בעבודה, הופכים בשלב שני ל"לא ניתנים להשמה", ושליש מהם חוזר שוב להיות "דורש עבודה". קבוצה נוספת חשובה, 10% מתוך אלה שהיו זכאים לראשונה בעילת "דורש עבודה", קבלו בשלב שני עילה של "השלמת שכר נמוך", ו-45% מהם חזרו שוב להיות "דורשי עבודה".

התרשים הבא מציג את אותם הנתונים תוך התייחסות למעברים בין העילות רק עבור האנשים אשר נכנסו למערכת הבטחת הכנסה בעילת דורשי עבודה ועברו לעילה שניה.

בסך הכל מדובר באוכלוסיה של 25,590 איש. התרשים אינו מביא בחשבון את האוכלוסייה שעילתה השניה היתה בעלת משקל קטן. מתוך קבוצה זו, ל-29% העילה השניה היתה גם היא דורש עבודה (אינו מופיע בתרשים). 20% מהאוכלוסיה עברה לעילת שכר נמוך, 24% עברה לעילה לא ניתן להשמה, ו-19% עברה להכשרה או אבחון מקצועי. מתוך שלושת הקבוצות האלה, 40% (6,412 מתוך 16,117) חזרו לדורשי עבודה כעילה שלישית.

קביעת העילה של "בלתי ניתן להשמה" הוא בסמכות שרות התעסוקה, מלבד מספר מקרים שפקיד התביעות אינו מפנה לשירות התעסוקה.

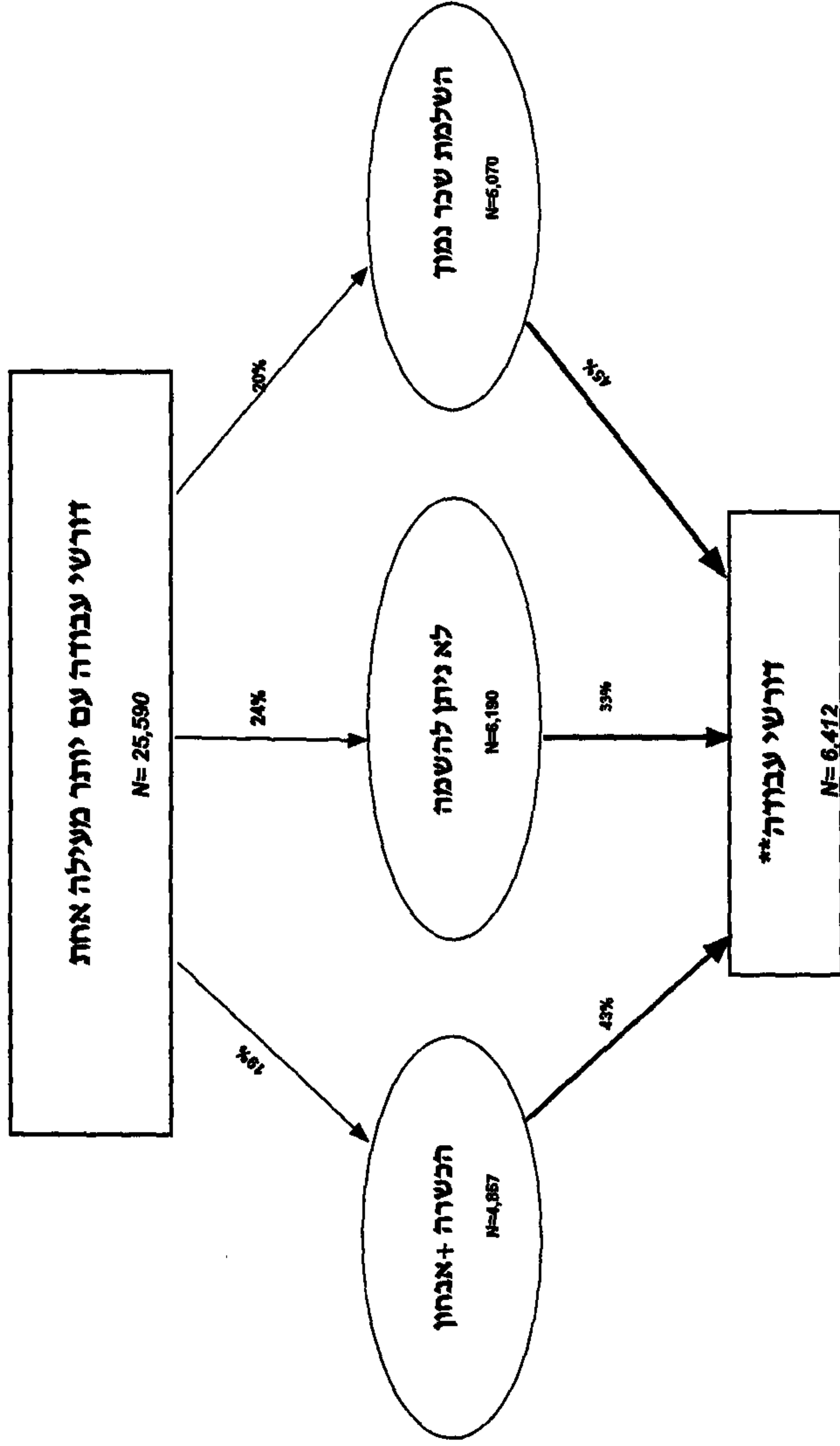
זכאות בעילה זו לרוב נבדקת מדי שנה, ע"י פקיד התביעות, גם אם היא נקבעה ע"י שרות התעסוקה לצמיתות. לוח מס. 15 מציג את הסתעפות העילות של הזכאים שנכנסו למערכת לראשונה בעילת "לא ניתן להשמה".

**לוח מס. 14: התפלגות העילות השניה והשלישית אצל הזכאים בעילה ראשונה של דורשי עבודה**

אחר	אין עילה שלישית	מחלה	לא ניתן להשמה	השלמת שכר נמוך		הכשרה + אבחון	דורשי עבודה	%	סך הכל		עילה שניה שלישית
				שכר נמוך	שכר נמוך				מספרים	אחוזים	
3	73	1	3	2	2	2	16	100	100	52,404	סך הכל עילה ראשונה דורשי עבודה
3	51	2	8	9	8	8	19	100	14	7,343	דורשי עבודה
2	38	2	8	4	3	3	43	100	9	4,857	הכשרה + אבחון
14	46	1	5	1	-	-	33	100	12	6,190	לא ניתן להשמה
-	42	3	2	6	2	2	45	100	10	5,070	השלמת שכר נמוך
2	36	2	10	2	2	2	46	100	2	1,149	מחלה
-	100	-	-	-	-	-	-	100	51	26,814	אין עילה שניה
-	-	-	-	-	-	-	-	100	2	981	אחר

# תרשימים זרימה של זכאים בעלי יותר מעילה אחת

דורשי עבודה



עילה ראשונה

עילה שנייה \*

עילה שלישית

\*כולל רק זכאים עם עילה שניה בשלמות הקטגוריות המוצגות.  
\*\*כולל רק את אלה אשר עילתם השלישית הינה דורש עבודה.

לוח מס. 15: התפלגות העילות השניה והשלישית אצל זכאים בעילה ראשונה של "לא ניתן להשמה"

אחר	אין עילה שלישית	עילה שלישית	מחלה	לא ניתן להשמה	השלמת שכר נמוך	הכשרה + אבחון	דורש עבודה	%	סך הכל		עילה שלישית
									מספרים	אחוזים	
68	7	3	1	15	2	4	100	100	100	8,509	סך הכל עילה ראשונה
11	3	1	4	69	6	7	100	100	17	1,445	דורש עבודה
24	12	2	4	33	7	17	100	100	2	196	הכשרה + אבחון
48	19	-	-	14	3	16	100	100	8	638	לא ניתן להשמה
49	12	2	7	13	1	17	100	100	1	123	השלמת שכר נמוך
33	23	27	1	4	8	4	100	100	8	718	מחלה
18	59	-	2	12	1	2	100	100	24	1,949	אין עילה שניה
100	-	-	-	-	-	-	100	100	40	3,440	אחר

לוח מס. 16: התפלגות העילות השניה והשלישית אצל זכאים בעילה ראשונה של "השלמת שכר נמוך"

אחר	אין עילה שלישית	מחלה	לא ניתן להשמה	השלמת שכר נמוך	הכשרה + אבחון	דורש עבודה	%	סך הכל		עילה שלישית	עילה שניה
								אחוזים	מספרים		
76	2	1	10	3	2	6	100	100	16,097	סך הכל עילה ראשונה	דורשי עבודה
25	1	3	36	13	8	13	100	18	2,843	דורשי עבודה	דורשי עבודה
31	1	3	21	11	5	28	100	1	219	הכשרה + אבחון	הכשרה + אבחון
43	16	2	8	9	2	20	100	2	266	לא ניתן להשמה	לא ניתן להשמה
64	2	4	14	1	1	14	100	13	2,027	השלמת שכר נמוך	השלמת שכר נמוך
35	2	3	28	11	1	20	100	4	645	מחלה	מחלה
-	-	-	-	-	-	-	100	4	603	אין עילה שניה	אין עילה שניה
100	-	-	-	-	-	-	100	60	9,494	אחר	אחר

pirsum2

גם כאן ניתן לראות תחלופה מסויימת בין עילות: אמנם למעלה מ-40% מקרב הזכאים בעילות "לא ניתן להשמה" אינם עוברים לזכאות בעילה אחרת כלומר, אין להם עילה שניה. ל-19% מהם נעשה נסיון של השמה בעבודה דרך הכשרה מקצועית או רישום בלשכת עבודה. 69% מקרב אלה שעברו לעילת "דורש עבודה", חזרו להיות זכאים בעילת "השלמת שכר נמוך".

מקרב זכאים בעילות "השלמת שכר נמוך" (לוח מס. 16) למעלה מ-60%, לא קבלו עילת זכאות שניה ועוד 13% חזרו באותה עילה. גם כאן, רק 18% הופנו ללשכת העבודה ו-1% בלבד להכשרה מקצועית (לוח מס. 16).

**לוח מס. 17: התפלגות העילות השניה והשלישית אצל זכאים בעילה ראשונה של "אם-אלמנה"**

אין עילת שלישית	אתר	הריון	אם אלמנה	דורש עבודה	%	סך הכל		עילת שלישית עילת שניה
						אחוזים	מספרים	
73	10	1	9	7	100	100	17,009	סך הכל עילה ראשונה "אם"
29	44	4	6	13	100	8	1,346	דורש עבודה
36	34	-	5	25	100	1	191	לא ניתן להשמה
49	21	1	8	21	100	5	777	השלמת שכר נמוך
55	10	1	28	6	100	25	4,259	אם
15	2	1	81	1	100	1	124	הריון
-	-	-	-	-	100	9	1,455	אחר
100	-	-	-	-	100	52	8,857	אין עילה שניה

בקרוב הזכאיות בראשונה בעילת "אם" - ל-52% אין עילה שניה ו-25% חזרו שנית באותה עילה. רק 8% הופנו להשמה בעבודה (לוח מס. 17).

## עילה עיקרית

העילה העיקרית הוגדרה על-פי העילה של תקופת הזכאות הארוכה ביותר. לוח 18 מתאר את התפלגות הזכאים לפי עילה עיקרית ומשך הזמן בה שהו בעילה זו. העילות קובצו בחמש קבוצות הכוללות את העילות השכיחות ביותר, ובסך הכל מהוות 86% מכלל העילות:

1. קבוצת דורשי עבודה. כלולים בה דורשי עבודה, הכשרה מקצועית ואבחון תעסוקתי;
2. קבוצת בלתי ניתנים להשמה;
3. קבוצת השלמת שכר נמוך;
4. קבוצת מתמכרים. כלולים בה מתמכרים לסם ואלכוהול והנמצאים בשיקום בשל התמכרות;
5. קבוצת האמהות והריון.

הזכאים בעילות אחרות לא נכללו בעיבודים: בחלקם זמנם קצוב כמו זכאים בעילת "אסיר" ו"נדחה בזקנה", ובחלקם, מספרם בעילות אלה היא זניח.

**לוח מס. 18: הזכאים, לפי שיעור השהות בכל קבוצת עילה עיקרית, מתוך סך כל השהות במערכת (באחוזים)**

עילה*	סך הכל		שיעור השהות*		
	מספרים	אחוזים	עד 70%	70%-90%	100%
סך הכל	126,009	100	27	9	64
דורשי עבודה	55,616	100	26	4	70
לא ניתן להשמה	13,614	100	51	21	28
השלמת שכר נמוך	14,664	100	29	11	60
מתמכרים	5,095	100	41	22	37
אמהות	17,560	100	17	14	69
אחר	19,460	100	19	2	97

\* מספר החודשים בעילה מסויימת מתוך סך כל חודשי הזכאות במערכת.



ניתן לראות כי העילות "דורשי עבודה", "אימהות" ו"השלמת שכר נמוך", מהוות העילה היחידה עבור הזכאים בעילות אלה (60% - 70% מהזכאים). לעומתם, רק אצל 28% מהזכאים בעילה עקרית של "לא ניתן להשמה" ו-37% מהזכאים בעילת התמכרות, היתה זו העילה היחידה שלהם.

לצורך תכנון וקביעת מדיניות חשוב לאפיין את הזכאים על פי עילה ומשך השהות במערכת. בתוך כל עילה יש להבחין בין קבוצות הנשארות תקופה קצרה ונחלצות מהתלות בגימלת הבטחת הכנסה, לבין קבוצות הנשארות במערכת תקופות ממושכות וסיכוייהן להחלץ נמוכים יותר. מלוח 19 ניתן לראות כי 80% ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה, הנמצאים עדיין בשוק העבודה, אם כדורשי עבודה או באבחון והכשרה, והמהווים כ-43% מהזכאים, נחלצים, לאחר כשנתיים מן המערכת, ורק 7% שוהים 4 שנים ומעלה. קבוצה נוספת הדורשת התיחסות בתכנון מדיניות היא קבוצת העובדים בשכר נמוך, המקבלים השלמת הכנסה, כאשר 21% מהזכאים בקבוצה זו נשארים כמקבלי הבטחת הכנסה, לתקופת ארבע שנים ויותר. עם זאת 55% מקרב הזקוקים להשלמת הכנסה שוהים תקופה של שנה-שנתיים ונחלצים מהמערכת. לעומתם יותר משליש מקרב הזכאים בעילות "התמכרות" ו"אימהות", נמצאים ארבע שנים ומעלה במערכת הבטחת הכנסה.

**לוח מס. 19: הזכאים, לפי קבוצת העילה העיקרית ומשך השהות הכוללת במערכת (באחוזים)**

עילה	סך הכל		שנות שהות			
	מספרים	אחוזים	עד שנה	משנה עד שנתיים	מ-2 שנים עד שלוש	מ-3 שנים עד ארבע ומעלה
סך הכל	125,118	100	39	25	10	8
דורשי עבודה	54,561	100	50	30	8	5
לא ניתן להשמה	12,614	100	14	25	15	13
השלמת שכר נמוך	14,425	100	23	32	14	10
מתמכרים	5,004	100	9	20	17	15
אימהות	17,447	100	20	21	12	12
אחר	21,067	100	60	15	6	6

## דפוסי שהיה לפי עילה עיקרית

הזכאים חולקו לפי דפוסי שהייה שלהם במערכת. נקבעו 5 דפוסי שהייה המבוססים על משך שהייה ומספר הכניסות:

- קבוצה א': אלה ששהו עד שנה במערכת.
- קבוצה ב': אלה ששהו משנה עד שלוש שנים ונכנסו פעם אחת בלבד.
- קבוצה ג': אלה ששהו משנה עד שלוש שנים ונכנסו יותר מפעם אחת למערכת.
- קבוצה ד': אלה ששהו למעלה משלוש שנים ונכנסו רק פעם אחת למערכת.
- קבוצה ה': אלה ששהו למעלה משלוש שנים ונכנסו יותר מפעם אחת למערכת.

### לוח מס. 20: הזכאים, לפי קבוצות עילה עיקרית וקבוצות שהייה

עילה	סך חבל		קבוצות שהייה				
	מספרים	אחוזים	קבוצה א'	קבוצה ב'	קבוצה ג'	קבוצה ד'	קבוצה ה'
סך הכל	110,074	100	34	26	12	18	10
דורשי עבודה	58,422	100	48	24	13	9	6
לא ניתן להשמה	13,377	100	16	31	8	32	13
השלמת שכר נמוך	14,915	100	22	34	13	17	14
מתמכרים	5,398	100	13	20	18	29	21
אימהות	17,962	100	19	25	8	32	16

לוח מס. 20 מציג את התפלגות הזכאים לפי קבוצת עילה עיקרית וקבוצת שהייה. נמצא כי בעילות דורשי עבודה כמעט מחצית היו פחות משנה במערכת, ובשתי קבוצות שהייה הארוכה הם מועטים ומונים 15% בלבד. לעומתם כמעט מחצית האימהות נמצאות בשתי קבוצות שהייה הארוכה ו-2/3 מקבוצה זו נכנסו רק פעם אחת למערכת. אפשר לראות שאת הגרעין הקשה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה מהווים הזכאים בעילות של אמהות והתמכרות לסמים או אלכוהול.

## סיכום

בסקירה זו מתפרסמים לראשונה נתונים מקיפים תוך ראייה כללית על הזכאים לגימלת הבטחת הכנסה לאורך תקופה ארוכה. בעוד הנתונים התקופתיים המתפרסמים לגבי אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה, מהווים חתך של התובעים והמקבלים בנקודת זמן מסויימת, ומאפשרים בכך לעקוב אחר השינויים המתהווים במערכת במשך הזמן, הנתונים בסקירה זו מתארים את כלל האוכלוסייה שהזדקקה לגמלאות הבטחת הכנסה בשנים 1988-1995.

הדו"ח מציג מאפיינים של שהייה במערכת לצורך הבחנה בין הזכאים לגימלה לתקופה קצרה ומצליחים להחלץ ממערכת התמיכה, לבין "הגרעין הקשה", זכאים השוהים במערכת תקופה ממושכת, ובמידה שהם מצליחים להחלץ ממנה הם חוזרים אליה אחרי זמן קצר. מידע זה שופך אור ראשון על אוכלוסייה מיוחדת זו של נתמכים בישראל לאורך זמן ואף יש בו כדי להציע כיווני מחקר רצויים, הן מבחינת המשך עיבודם של נתוני קובץ הבטחת הכנסה, והן מבחינת מחקרי שדה על קבוצות נידגמות. במיוחד חשוב לבחון במחקר שדה מהם הגורמים, מלבד שינויים במצב תעסוקתי ורמת הכנסה, הקשורים לדפוסי שהייה ויציאה ממערכת הבטחת הכנסה. כמו כן, חשוב לבחון לעומק את ההשלכות על משפחות שונות, הורים וילדים, של תלות במערכת הבטחת הכנסה הן לתקופות קצרות, ובמיוחד לתקופות שהייה ארוכות.

לכן, בדיקת מאפייני קבוצות "הגרעין הקשה" של מקבלי גימלת הבטחת הכנסה התלויים תקופה מתמשכת, לעומת קבוצות המקבלות גמלה בצורה מזדמנת, היא כיוון מחקרי חשוב. מחקרים בינלאומיים מצביעים על כך שבכל נקודת זמן רוב האנשים במערכת הם אנשי "הגרעין הקשה" הקשורים למערכת לאורך זמן. ארך בסך הכל, רוב הנכנסים למערכת נכנסים לתקופה קצרה וזקוקים לתמיכה ארעית. לכן, מוקד ההתעניינות היא קבוצת הנתמכים הנשארת לתקופה ממושכת. השוואת תכונותיהם הסוציו-דמוגרפיות, משך השהייה, סוגי העילות לזכאות ומסלולי המעברים ביניהם, יכולים להצביע על כוונים ראשוניים בלבד:

1. דגשים שונים הדרושים במדיניות הרווחה;
2. קבוצות יעד לתוכניות התערבות ופיתוח שירותים;
3. אפשרויות שונות של פיתוח תמריצים ותעסוקה לקבוצות שונות.

עם זאת, אך דרוש מחקר שדה לעומק כדי להבין יותר את מימדי ההזדקקות למערכת התמיכה, את ההשלכות של החיים בעוני על המשפחה ואת הגורמים החברתיים והאישיים הקשורים להחלצות או השארות במערכת הבטחת הכנסה.

## הממצאים העיקריים בדו"ח הם:

1. בחמש השנים 1988-1992 הצטמצם משך השהייה במערכת: שיעור השוהים במערכת תקופה קצרה, כלומר שנה ופחות, גדל מ-20% ב-1988 ל-43% בשנת 1992 (הנתונים לגבי השנים המאוחרות יותר עדיין לא סופיים). מכאן שהתחלופה של המקבלים גדלה אף היא במהלך השנים. יתכן שהסיבה לתופעה זו היא הגידול באבטלה בשנים 1989-1993 ובעיקר בשנת 1992, שבה הזכאים אשר מיצו את זכויותיהם במערכת האבטלה עברו למערכת הבטחת הכנסה, אולם לא לתקופה ארוכה אלא ניסו בכוחות עצמם לחזור ולהשתלב במעגל העבודה.

2. המשתנים שזוהו כמאפיינים של "הגרעין הקשה" הם כדלקמן:

- א. **מין ומצב משפחתי**: נמצא שמשפחות אשר בראשן עומדת אשה, שהו במערכת זמן רב יותר מאשר משפחות אשר בראשן עומד גבר. מבחינת המצב המשפחתי, גרושות ואלמנות הן הנשארות זמן ממושך יותר מכל האחרים במערכת הבטחת הכנסה. אצל הגברים, האלמנים והנשואים היו הקבוצות בעלות משך השהייה הארוכה ביותר.
- ב. **שנות לימוד**: ככל שגדל מספר שנות הלימוד יורדת משך השהייה במערכת הבטחת הכנסה.
- ג. **ותק בארץ**: הקבוצה בעלת משך השהייה הארוך ביותר היא של עולים השוהים בארץ עד חמש שנים.
- ד. **גיל**: ככל שעולה הגיל עולה משך השהות במערכת.

3. הקבוצות הנוטות לשהות יחסית זמן רב הן קבוצות הזכאים בעילות הבאות:

- א. התמכרות לסמים ולאלכוהול (54% שהו למעלה משלוש שנים);
- ב. בלתי ניתן להשמה (46%);
- ג. השלמת שכר נמוך (31%);
- ד. אם לילד צעיר (47%).

קבוצות אלו מונות 39% מכלל המקבלים בשנים 1988-1995, כלומר כ-49,500 משפחות.

הקבוצה ששהתה יחסית זמן קצר במערכת היא קבוצת הזכאים בעילת "דורשי עבודה", שהיא העילה השכיחה ביותר במערכת. הקבוצה המקבלת גמלה בעילה זו מהווה כ-44% מכלל אלה שקיבלו.

4. רוב הזכאים אינם משנים את עילת הזכאות במשך תקופת שהייתם במערכת. מצאנו מעברים בעיקר בין העילות "דורש עבודה", "בלתי ניתן להשמה" ו"השלמת שכר נמוך". יתכן כי קיימת חפיפה מסויימת בין עילות אלה.

המצאים האלה ממקדים את תשומת הלב במשפחות מעוטות הכנסה המתקשות להחלץ מהעוני, נשארות זמן רב במערכת ודורשות התייחסות והתערבות של תוכניות רווחה ותעסוקה כדי להקל על החיים בעוני וכדי למנוע דורות נוספים של נתמכים מקבלי קיצבאות. שימת לב מיוחדת יש לתת לתופעה של שהיה ארוכה במערכת אצל נשים, במיוחד אמהות לילדים קטנים ואמהות חד-הוריות. תופעה זו הפכה להיות בעית הרווחה הקשה ביותר במדינות מערביות כמו ארה"ב ואנגליה ויש לעקוב בדריכות אחר קבוצה זו מבחינת תכנון שירותים, כמו מעונות יום, אשר יאפשרו ויעודדו את היציאה לעבודה.

ממעקב אחרי הנסיונות לשקם נשים בעבודה על ידי מימון הכשרה מקצועית נמצא שמספר הנשים שעזב את המערכת התומכת ויצא לפרנסה עצמאית היה קטן. יתכן והשכר הנמוך של נשים עובדות, בצד העדר מסגרות לילדים, ובנוסף העובדה שהקיצבה הגבוהה במיוחד עבור משפחות חד-הוריות ניתנת אוטומטית ללא מבחן תעסוקה, כל אלה מהווים תמריץ שלילי ליציאה מהמערכת.

החפיפה לכאורה בין שתי העילות "דורש עבודה" ו"בלתי ניתן להשמה" דורשת התייחסות מיוחדת. שינוי העילה מ"דורש עבודה" ל"בלתי ניתן להשמה" מוריד אמנם את שיעור האבטלה (מבחינה סטטיסטית), באשר דורשי עבודה נימנים על המובטלים, אך משחרר את הבלתי ניתנים להשמה ממאמץ להשתלב בעבודה. כמו כן, יש לתת את הדעת על העובדה ששליש מקבוצת הזכאים לתמיכה בעילת השלמת שכר נמוך, נשאר ושוהה במערכת למעלה משלוש שנים.

דו"ח זה, לצד דו"חות תקופתיים של המוסד לביטוח לאומי לגבי מקבלי הבטחת הכנסה, זורה אור על אוכלוסייה ההולכת וגדלה של משפחות התלויות בתמיכות כדי לקיים אורח חיים ברמות הכנסה בסיסיות ומינימליות. זיהוי השוני בין קבוצות המקבלים השונים, מבחינת סוגי העילה ודפוסי השהייה במערכת, מאפשר התייחסות ייחודית לקבוצות יעד מבחינת מדיניות, תכנון ותוכניות התערבות המיועדות לספק שירותים חברתיים ותעסוקתיים דרושים לקבוצות שונות אלה.

## נספח

### הגדרות של עילות הזכאות

1. דורש עבודה: אדם הרשום בלשכת שירות התעסוקה כ"מתוסר עבודה", ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו "עבודה מתאימה" התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני, ולא הכשרה או הסבה מקצועית.
- 2-3. הכשרה מקצועית ואבחון תעסוקתי: אדם הרשום בלשכת התעסוקה כ"מתוסר עבודה", ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו "עבודה מתאימה", אך הציעה לו והוא הופנה על ידי שירות התעסוקה להכשרה מקצועית או לאבחון תעסוקתי.
4. לא ניתן להשמה: תובע אשר שירות התעסוקה אישר שהוא אינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי. מדובר בדרך כלל באדם מוגבל שאינו נקלט בשוק העבודה עקב סיבות רפואיות, סוציאליות, בשל גיל או מצב שוק העבודה.
5. השלמת הכנסה: עובד בעבודה שההכנסה ממנה נמוכה מהסכום הקובע והוא רשום בלשכת התעסוקה ושם לא הוצעה לו עבודה מתאימה שההכנסה ממנה אינה פחותה מהסכום הקובע החל לגביו.
6. אסיר משוחרר: אסיר שריצה תקופת מאסר של 6 חודשים רצופים לפחות זכאי לגמלה במשך חודשיים מיום שיחרורו.
- 7-8. אסיר בעבודות חוץ: תובע המועסק מחוץ לבית הסוהר.
9. עקרת בית נכה: תובעת המקבלת קצבת נכות כעקרת בית נכה.
- 10-11. נרקומון ואלכוהוליסט: תובע שאובחן כמכור לסמים או לאלכוהול.
12. גיל: גבר שמלאו לו 65 שנה ואישה שמלאו לה 60 שנה, או שנשואה לאדם שהוא בן 65 שנה או שהיתה נשואה לאדם שמלאו לו 65 שנה והתאלמנה, שאינם זכאים לקצבת זיקנה או זכאים בנוסף להשלמת הכנסה.

13-14. אם לילדים או אם הורה יחיד: אם או אם הורה יחיד אשר בהחזקתם ילד הנמצא עימם וטרם מלאו לו 7 שנים.

(לגבי אם אלמנה: אם לילד הנמצא עמה ובהחזקתה עד גיל 18 או עד גיל 20 אם הוא תלמיד תיכון).

15. אב בודד: אם נשוי שבהשגחתו הבלעדית ילד אחד שלא מלאו לו חמש שנים.

15-16. קטין, נטוש ויתום: ילד שניטש על ידי שני הוריו וילד יתום משני הוריו או שאחד מהוריו נפטר והשני נעדר.

18-19. שיקום נרקומנים ואלכוהוליסטים: מתמכרים לסמים או לאלכוהול הנמצאים בתהליכי גמילה ושיקום במסגרת המוכרת על ידי המוסד ובכפוף לתנאים קובעים.

20. הריון: אשה הרה החל מהשבוע ה-13 להריון שאינה עובדת.

21-22. מחלה ואישפוז: תובע שאינו מסוגל לעבוד בעבודה כלשהי עקב מחלה הנמשכת יותר מ-30 ימים רצופים, בין אם הוא בביתו או מאושפז בבית חולים.

23. השגחה תמידית: תובע שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בילדו או בבן זוגו או בהורה חולה הזקוקים להשגחה תמידית - השגחה ברוב שעות היממה.

24. מצב מצוקה חמור: תובע שנקלע למצב מצוקה חמור, בלתי צפוי, ללא אמצעי קיום, ואינו מסוגל לעבוד או לדרוש עבודה.

ניתן להזמין פרסומים במוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון,  
שד' ויצמן 13, ירושלים 91909, טל. (02)6709579