

1. הבטחת הכנסה

ב-2013 עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-0.6% והגיע ל-104.4 אלף ב-2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה וב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה.

בשנת 2013 עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-0.6% והגיע ל-104.4 אלף בממוצע לחודש ובכך שינה את מגמת הירידה שהחלה בשנת 2003. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן של המשפחות המקבלות גמלה לשיא של 159 אלף, החלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה וב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה.

א. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה - השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים - בתום תקופת המעבר - כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

להלן השינויים העיקריים בחוק מ-2003 עד 2013 ועד בכלל:

- החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה השווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.
- ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.
- מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם לרכב נפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו.

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2003-2002.

2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1.1.2013, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

- בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו (לשינויים נוספים בחקיקה בנושא בעלות על רכב ראה בהמשך).
- ב-2007 הוחלו גם הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד שלוש פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.
- ביולי 2008 התקבל תיקון נוסף בחוק, שלפיו אם יחידנית⁴ תקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. התיקון נועד לסייע לאם יחידנית לרכוש השכלה הולמת כדי להשתלב בעבודה או לשפר את עבודתה, להשתכר שגר גבוה יותר או לצאת ממעגל מחוסרי העבודה. לגמלה זכאית מי שהתקיימו בה כל התנאים האלה: אם יחידנית, זכאית לגמלה להבטחת הכנסה; הגמלה שולמה בעבור 16 מ-20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסרת עבודה - לימודים המתקיימים בשעות הערב.
- בעקבות החלטת בג"ץ באוגוסט 2012 בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב (שאינו בעל נפח מנוע ושנת ייצור שאפשרו קבלת גמלה) שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה, ונקבע הסדר חלופי שלפיו תיזקף הכנסה חודשית מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי יותר מסכום זה לא יהיו זכאים לגמלה או לתוספת להשלמת הכנסה (לא כולל רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את שיעור הגמלה או את תוספת השלמת הכנסה, ושיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה גבוהה מ-25% מהשכר הממוצע). מי שהיה בבעלותו רכב וקיבל גמלה לפני שינוי החקיקה לעיל עשוי להיות זכאי לגמלה לפי הכללים הקודמים.
- ב-2012 הוכנס תיקון חשוב נוסף בחוק, הנוגע לזקיפת הכנסה מנכס. לפי התיקון, שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס (פיננסי או נדל"ן) בהתחשב בשווי ובשיעור התשואה לפי תנאי השוק ובתוספת זקיפת הכנסה מדורגת נוספת, ובהתאם להרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ הממוצע ל-12 חודשים האחרונים המפורסם בידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. שיעורן של מדרגות התוספת הנוספת, הנע בין 1.5% ל-5%, מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף. שיעור התשואה לשנת 2013 היה 2.7%. תשלומים לפי תיקון זה החלו במארכ 2013 וכללו גם תשלומים עבור התקופה ספטמבר עד דצמבר 2012. שינוי נוסף בחוק ב-2012 הוא תשלום גמלה להבטחת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות. נשים אלה יהיו זכאיות לגמלה בתנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו גמלה זו בחודש שקדם לשהותן במקלט.

באוגוסט 2012 בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה

ב-2012 הוכנס תיקון הנוגע לזקיפת הכנסה מנכס

ב. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

את התקופה יוני 2003 - דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, כנראה בשל המצב במשק באותה שנה. מ-2010 התחדשה הירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק. ב-2012 הסתמנה התמתנות של מגמה זו, וב-2013 חלה כאמור עלייה הנובעת בין היתר משינויי החקיקה בנושא רכב למקבלי הגמלה.

כאמור, בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8% ו-1.4% בהתאמה (לוח 1). הנתונים הרבעוניים (תרשים 1) מעידים שברבעון

בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8% ו-1.4% בהתאמה

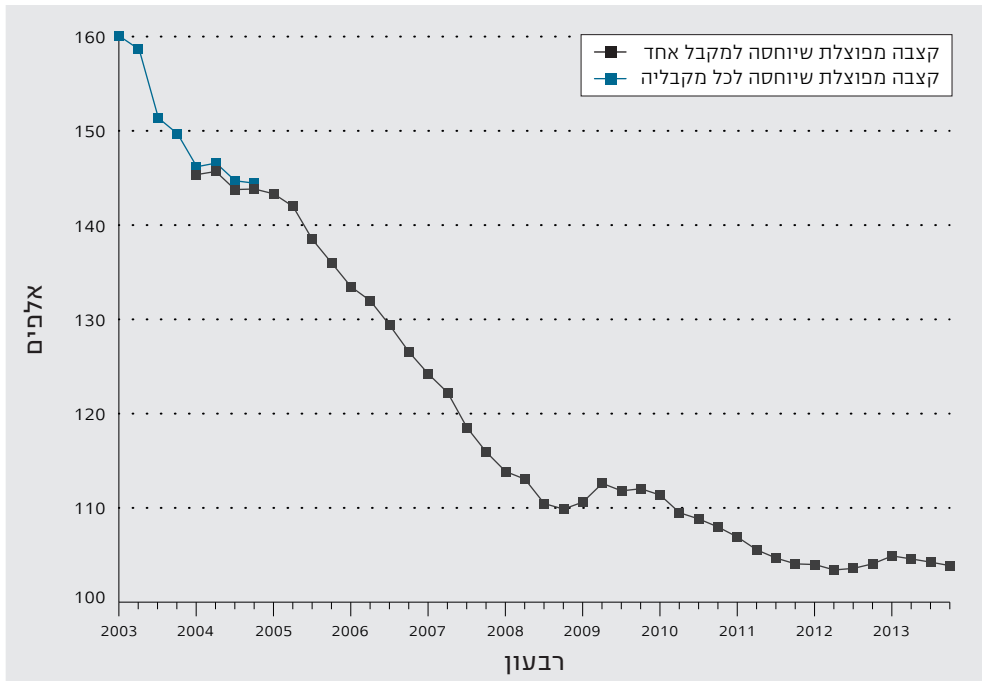
לוח 1
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ* (ממוצע לחודש), 2005-2013

| מועד | סך הכל | | ותיקים | | עולים | |
|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | מספר מוחלט | שיעור השינוי | מספר מוחלט | שיעור השינוי | מספר מוחלט | שיעור השינוי |
| 2005 | 139,940 | -3.3 | 93,037 | -1.2 | 46,903 | -7.2 |
| **1-7 /2005 | 142,321 | -2.1 | 94,302 | 0.2 | 48,019 | -6.3 |
| **8-12 /2005 | 136,606 | -5.0 | 91,267 | -3.1 | 45,339 | -8.4 |
| 2006 | 130,337 | -6.9 | 88,144 | -5.3 | 42,193 | -10.0 |
| **1-7 /2006 | 132,380 | -7.5 | 89,084 | -5.9 | 43,296 | -10.9 |
| **8-12 /2006 | 127,477 | -7.2 | 86,829 | -5.1 | 40,648 | -11.5 |
| 2007 | 120,218 | -7.8 | 82,488 | -6.4 | 37,730 | -10.6 |
| **1-7 /2007 | 122,748 | -7.3 | 83,931 | -5.8 | 38,817 | -10.3 |
| **8-12 /2007 | 116,677 | -8.5 | 80,469 | -7.3 | 36,208 | -10.9 |
| 2008 | 111,808 | -7.0 | 78,011 | -5.4 | 33,798 | -10.4 |
| **1-7 /2008 | 113,073 | -7.9 | 78,454 | -6.5 | 34,619 | -10.8 |
| **8-12 /2008 | 110,037 | -5.7 | 77,390 | -3.8 | 32,647 | -9.8 |
| 2009 | 111,765 | -0.04 | 79,461 | 1.9 | 32,304 | -4.4 |
| 2010 | 109,407 | -2.1 | 79,102 | -0.5 | 30,304 | -6.2 |
| 2011 | 105,292 | -3.8 | 77,443 | -2.1 | 27,849 | -8.1 |
| 2012 | 103,766 | -1.4 | 77,945 | 0.6 | 25,821 | -7.3 |
| 2013 | 104,399 | 0.6 | 80,084 | 2.7 | 24,315 | -5.8 |

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

תרשים 1

המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2003-2013



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

השלישי והרביעי בשנת 2012 חלה עלייה מדודה במספר המקבלים גמלה במוצע בחודש. העלייה המשיכה ברבעון הראשון ב-2013 ומאז הסתמנה ירידה איטית. סך הכול חלה עלייה של 0.6% במספר הממוצע לחודש של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2013 בהשוואה ל-2012.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), עלה לראשונה מספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה, כלומר הואט קצב הירידה של משפחות העולים. הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2010-2011 נבעה אפוא ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה. לעומת זאת, בשנים 2012 ו-2013 חלה עלייה במספר המשפחות הוותיקות המקבלות גמלה (0.6% ו-2.7% בהתאמה). לפיכך מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה במוצע ב-2012 נובעת מירידה במספר משפחות העולים, והיא מותנה בעלייה במספר משפחות הוותיקים. העלייה במספר המשפחות הממוצע ב-2013 נובעת מעלייה במשפחות הוותיקים, וזו מותנה בירידה במספר משפחות העולים.

2. הרכב משפחה וותק בארץ

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

העלייה במספר המשפחות הממוצע ב-2013 נובעת מעלייה במשפחות הוותיקים, וזו מותנה בירידה במספר משפחות העולים

הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה) ול-2010-2013.⁵

לוח 2

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ (מספרים ואחוזים), 2003, 2010-2012

| אחוזים | | מספרים | | | הרכב משפחה | |
|------------------------|--------|--------|--------|---------|------------|---------------|
| עולים | ותיקים | סך הכל | עולים | ותיקים | | |
| ינואר-מארס 2003 | | | | | | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 57,812 | 102,194 | 160,006 | סך הכל |
| 35.2 | 37.2 | 36.5 | 20,331 | 38,000 | 58,331 | יחיד |
| 47.6 | 25.1 | 33.2 | 27,529 | 25,662 | 53,191 | יחיד + ילדים |
| 7.6 | 4.7 | 5.9 | 4,398 | 5,070 | 9,468 | זוג |
| 9.6 | 32.7 | 24.4 | 5,554 | 33,462 | 39,016 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2010 | | | | | | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 30,304 | 79,103 | 109,407 | סך הכל |
| 52.0 | 44.4 | 46.5 | 15,749 | 35,155 | 50,904 | יחיד |
| 34.1 | 21.2 | 24.8 | 10,335 | 16,766 | 27,101 | יחיד + ילדים |
| 9.2 | 7.1 | 7.7 | 2,788 | 5,602 | 8,390 | זוג |
| 4.7 | 27.3 | 21.0 | 1,432 | 21,580 | 23,012 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2011 | | | | | | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 27,849 | 77,443 | 105,292 | סך הכל |
| 52.2 | 44.6 | 46.6 | 14,529 | 34,535 | 49,064 | יחיד |
| 33.8 | 21.3 | 24.6 | 9,416 | 16,473 | 25,888 | יחיד + ילדים |
| 9.4 | 7.2 | 7.7 | 2,619 | 5,541 | 8,159 | זוג |
| 4.6 | 27.0 | 21.1 | 1,285 | 20,895 | 22,179 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2012 | | | | | | |
| 100 | 100 | 100 | 25,821 | 77,945 | 103,766 | סך הכל |
| 52.7 | 44.7 | 46.7 | 13,607 | 34,879 | 48,487 | יחיד |
| 33.4 | 21.3 | 24.3 | 8,630 | 16,615 | 25,245 | יחיד + ילדים |
| 9.3 | 7.3 | 7.8 | 2,399 | 5,666 | 8,065 | זוג |
| 4.6 | 26.7 | 21.2 | 1,184 | 20,785 | 21,969 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2013 | | | | | | |
| 100 | 100 | 100 | 24,314 | 80,084 | 104,399 | סך הכל |
| 52.9 | 44.6 | 46.5 | 12,858 | 35,736 | 48,595 | יחיד |
| 33.4 | 21.3 | 24.2 | 8,125 | 17,091 | 25,216 | יחיד + ילדים |
| 9.1 | 7.4 | 7.8 | 2,220 | 5,909 | 8,129 | זוג |
| 4.6 | 26.7 | 21.5 | 1,111 | 21,348 | 22,459 | זוג + ילדים |

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

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים:

- חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם בשנים הבאות. ב-2013 הוא הגיע ל-24.2%.
- חלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010 ול-21.2% ב-2012. ב-2013 עלה חלקם ל-21.5%.
- במקביל לירידת מספר המשפחות עם ילדים בשנים 2003-2012 עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ב-2003 ל-46.4% ב-2009, והוסיף לעלות באיטיות ל-46.7% ב-2012. ב-2013, עם העלייה בשיעור הזוגות עם ילדים, ירד שיעור היחידים והגיע ל-46.5%.
- חלקם הקטן למדי של הזוגות גדל בהדרגה מ-5.9% ב-2003 ל-7.8% ב-2012 ונשאר ללא שינוי ב-2013.

הנתונים מצביעים אפוא על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005, על ירידה מתונה עד 2012 ועלייה קלה ב-2013 (מ-45.5% ל-45.7% בהתאמה) לשיעורן ב-2011. כאמור, ב-2013 רואים עלייה בשיעור המשפחות הוותיקות והמשך ירידה בחלקן של משפחות העולים. בקרב המשפחות הוותיקות יש עלייה בשיעור הזוגות עם ילדים ואילו במשפחות העולים עלייה בשיעור היחידים. שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בעלייה קלה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים.

השינויים בהרכבי המשפחה מתבטאים בעלייה קלה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים

3. עילות הזכאות לגמלה

בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נצפתה עלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים עד 2010 ועלייה מחודשת מ-2012, ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים עד 2008 וירידה איטית

לוח 3
תובעי גמלה להבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2009-2013

| העילה | ממוצע 2009 | | ממוצע 2010 | | ממוצע 2011 | | ממוצע 2012 | | ממוצע 2013 | |
|-------------------------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|
| | מספרים | אחוזים | מספרים | אחוזים | מספרים | אחוזים | מספרים | אחוזים | מספרים | אחוזים |
| סך הכל | 143,553 | 100.0 | 140,808 | 100.0 | 135,631 | 100.0 | 133,800 | 100.0 | 134,528 | 100.0 |
| מחוסר תעסוקה* | 93,381 | 65.1 | 94,222 | 66.9 | 88,615 | 65.3 | 88,843 | 66.4 | 89,701 | 66.7 |
| בהכשרה או אבחון | 1,612 | 1.1 | 1,202 | 0.9 | 1,455 | 1.1 | 984 | 0.7 | 505 | 0.4 |
| מהל"ב / אורות לתעסוקה | 4,652 | 3.2 | | | | | | | | |
| שכר נמוך | 16,583 | 11.6 | 18,650 | 13.2 | 19,782 | 14.6 | 17,952 | 13.4 | 17,340 | 12.9 |
| מתמכרים | 3,502 | 2.4 | 3,447 | 2.4 | 3,321 | 2.4 | 3,182 | 2.4 | 3,153 | 2.3 |
| לא ניתן להשמה (בני +55) | 2,473 | 1.7 | 1,639 | 1.2 | 1,183 | 0.9 | 765 | 0.6 | 260 | 0.2 |
| אם לילדים קטנים | 11,289 | 7.9 | 10,976 | 7.8 | 10,386 | 7.7 | 10,221 | 7.6 | 10,394 | 7.7 |
| אחר | 10,067 | 7.0 | 10,672 | 7.6 | 10,888 | 8.0 | 11,853 | 8.9 | 13,175 | 9.8 |

* בשנת 2010, המקבלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

מאז (חוץ מ-2013, שבה היתה עלייה קלה לרמה של 2012), וירידה בחלקם של הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר (לוח 3). הנתונים מורים שמ-2011 עד 2013 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.6% מכלל המקבלים ב-2013 לעומת 80.1% ב-2010. עם זאת, מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

נוסף על המגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים, ושב לרדת ב-2012. ב-2013 היה חלקם מכלל המקבלים 0.4%.

4. הכנסות מקבלי הגמלה

הירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מ-2004 עד 2008 לוותה בעלייה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6% (לוח 4). ב-2009 ירד שיעורן ועלה שוב ב-2010-2011. ב-2012 שב שיעורן לרדת והגיע ב-2013 ל-26.8%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (לפני החלת תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה.

כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2013 ירד והגיע לרמה הדומה לזו שהיתה ב-2006. בהשוואה ל-2012 היתה ירידה בשיעור המועסקים בכל הרכבי המשפחה וכן ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח (לוח 5). כלומר, לחלק קטן יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה אך רמת השכר השתפרה מעט אף שהיתה עדיין נמוכה. רק ל-10.5% מכלל המשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יש לזכור שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.

בהתאם לתיקון בחוק מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40,000 ש"ח (ראו סעיף 1א לעיל) יכולים לקבל גמלה להבטחת הכנסה. בתחילת 2012, לפני החלת החוק, היו כ-630 מקבלי הבטחת הכנסה שהחזיקו ברכב, עוד כ-700 משפחות החזיקו ברכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה וניידות), וכ-35 משפחות החזיקו ברכב לתקופת מעבר מוגבלת כדוגמת פיטורין. בתום השנה, בדצמבר 2012, החזיקו ברכב כ-2,600 משפחות. כ-830 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-40 לתקופת מעבר מוגבלת. בדצמבר 2013 החזיקו ברכב כ-5,600 משפחות, עוד כ-900 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-30 לתקופת מעבר מוגבלת. למרות העלייה במספר ואחוז מקבלי הגמלה המחזיקים ברכב שלא לצרכים רפואיים, שיעור השינוי במספרם יורד בהתמדה (תרשים 2). כלומר, העלייה במספר משפחות אלה הגיעה לשיאה בחודשים הראשונים לאחר השינוי ולאחר מכן הואט קצב העלייה במספרן.

מכלל המשפחות (כ-6,500) שברשותן היה רכב בדצמבר 2013, כ-40% קיבלו גמלה להבטחת הכנסה גם לפני תיקון החוק (קיבלו גמלה בינואר או בפברואר 2012). 4.5% לא קיבלו גמלה בחודשים שלפני התיקון והיו בעלי רכב לצרכים רפואיים. בנוסף, 5.5% החלו לקבל גמלה לאחר השינוי אך בתחילה קיבלו גמלה ולא היה ברשותם רכב ורק מאוחר יותר החלו להחזיק ברכב (כ-360 משפחות). כלומר, 55.5% מבין המשפחות שברשותן היה רכב בדצמבר 2013 החלו לקבל גמלה לאחר תיקון החוק והחזיקו ברכב שאינו לצרכים רפואיים (כולל רכב לתקופת מעבר קצרות), אם כי כ-10% מתוכם הצטרפו למערכת לפני שהיה ברשותם רכב.

שיעור המשפחות העובדות ב-2013 ירד והגיע לרמה הדומה לזו שהיתה ב-2006

55.5% מבין המשפחות שברשותן היה רכב בדצמבר 2013 החלו לקבל גמלה לאחר תיקון החוק

לוח 4

שיעור המשפחות שלהן הכנסה מעבודה,
לפי הרכב המשפחה, 2005, 2010-2013

| סך הכל | | מספרים מוחלטים | הרכב המשפחה |
|--------------------------|--|----------------|---------------|
| שיעור מכלל המשפחות | | | |
| ינואר - יולי 2005 | | | |
| 26.2 | | 37,240 | סך הכל |
| 15.2 | | 9,261 | יחיד |
| 43.7 | | 17,313 | יחיד + ילדים |
| 25.1 | | 2,327 | זוג |
| 25.7 | | 8,340 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2010 | | | |
| 28.4 | | 31,055 | סך הכל |
| 19.0 | | 9,658 | יחיד |
| 43.6 | | 11,820 | יחיד + ילדים |
| 26.7 | | 2,240 | זוג |
| 31.9 | | 7,337 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2011 | | | |
| 28.8 | | 30,297 | סך הכל |
| 19.3 | | 9,494 | יחיד |
| 42.7 | | 11,060 | יחיד + ילדים |
| 26.9 | | 2,196 | זוג |
| 34.0 | | 7,547 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2012 | | | |
| 27.9 | | 28,971 | סך הכל |
| 19.0 | | 9,228 | יחיד |
| 41.1 | | 10,386 | יחיד + ילדים |
| 25.8 | | 2,079 | זוג |
| 33.1 | | 7,279 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2013 | | | |
| 26.8 | | 27,957 | סך הכל |
| 18.4 | | 8,926 | יחיד |
| 39.3 | | 9,919 | יחיד + ילדים |
| 24.4 | | 1,984 | זוג |
| 31.7 | | 7,128 | זוג + ילדים |

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה ומובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות. 4.6% מהמשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי בשנת 2013 לעומת 5.7%-2012. סכום ההכנסה הממוצע לחודש של משפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה 1,740 ש"ח (לעומת 1,709 ב-2012) והגיע עד 7,048 ש"ח. ל-9,410 משפחות (9% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-3,062 ש"ח.

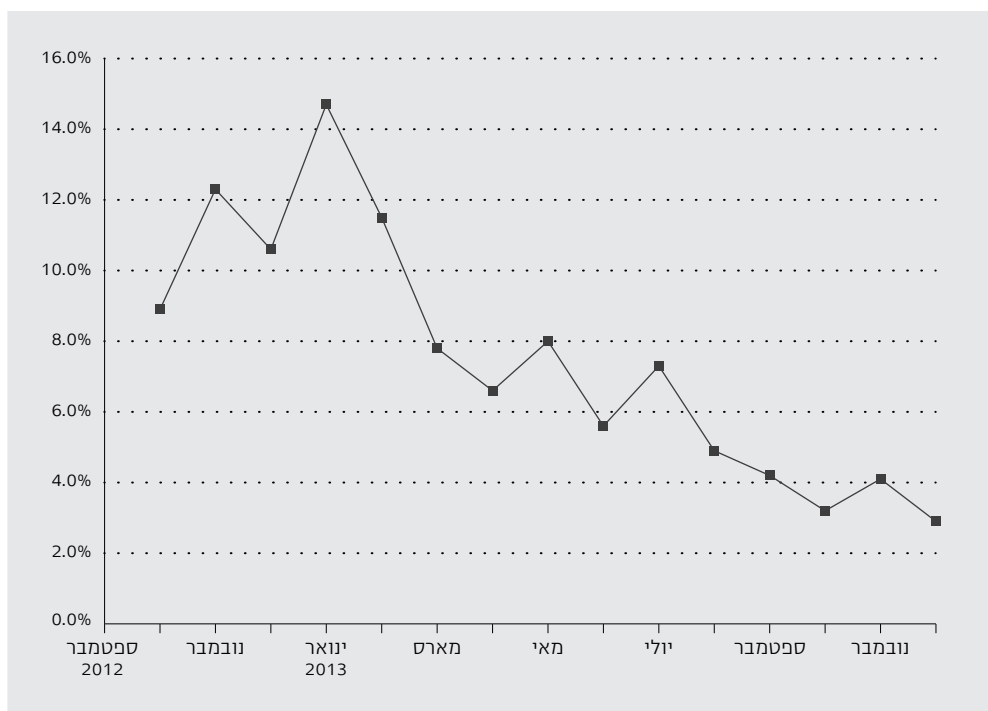
לוח 5

הכנסה מעבודה של משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה
לפי הרכב המשפחה, 2013-2012

| רמת הכנסה (ש"ח) | | | | | | הרכב המשפחה |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|--------------|
| 3,500+ | 3,500-3,000 | 3,000-2,000 | 2,000-1,500 | 1,500-1,000 | 1,000-1 | |
| ממוצע 2012 | | | | | | |
| 9.7 | 5.9 | 28.8 | 20.0 | 22.5 | 13.1 | סך הכל |
| 0.1 | 0.9 | 20.6 | 20.2 | 36.6 | 21.6 | יחיד |
| 16.8 | 9.0 | 33.2 | 17.2 | 14.0 | 9.9 | יחיד + ילדים |
| 6.2 | 5.1 | 22.6 | 22.5 | 29.1 | 14.6 | זוג |
| 12.7 | 8.0 | 34.7 | 23.1 | 15.0 | 6.4 | זוג + ילדים |
| ממוצע 2013 | | | | | | |
| 10.5 | 6.1 | 30.4 | 18.9 | 21.8 | 12.3 | סך הכל |
| 0.1 | 1.3 | 22.5 | 20.5 | 35.9 | 19.7 | יחיד |
| 17.8 | 9.0 | 34.0 | 15.9 | 13.9 | 9.4 | יחיד + ילדים |
| 7.9 | 5.6 | 24.8 | 21.6 | 27.5 | 12.6 | זוג |
| 13.8 | 8.2 | 36.9 | 20.5 | 13.8 | 6.8 | זוג + ילדים |

תרשים 2

שיעור השינוי במספר המשפחות מקבלות גמלה להבטחת הכנסה המחזיקות ברכב שלא לצרכים רפואיים, 2013-2012



הכנסה אפשרית נוספת היא זקיפת תשואה על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. ב-2013, רק כ-2,400 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות נכס פיננסי שערכו גרם להקטנת גמלתם. ההכנסה שנזקפה בממוצע למשפחה שגמלתה הופחתה היה 139 ש"ח. לכ-700 משפחות היתה הכנסה מעבודה וזקיפת הכנסה מנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של 2,041 ש"ח בממוצע וסכום ההכנסה שנזקפה מנכסים פיננסיים בממוצע היתה 116 ש"ח, נמוך במעט מהממוצע הכללי.

בדומה להכנסה הנזקפת מנכסים פיננסיים, נזקפת הכנסה מנכסי דלא נידי. ב-2013 מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נידי היה כ-2,700, שהן 2.6% מכלל המשפחות המקבלות גמלה, וההכנסה שנזקפה בממוצע לנדל"ן היתה 335 ש"ח. רק לכ-10 משפחות נזקפה הכנסה מנכס דלא נידי ומנכס פיננסי והיתה להם גם הכנסה מעבודה.

5. הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות המקבלות גמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-41.9% ב-2013, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-5%, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3% ב-2011 וירד ב-2012 ל-29.2% ונשאר כך גם ב-2013 (לוח 6). מניתוח שיעורי הגמלה לפי הרכבי משפחה, עולה כי שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עלה עד 2012 וירד ב-2013 ולחילופין שיעור המשפחות החד-הוריות ירד עד 2012 ועלה ב-2013. חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011 ובשנתיים האחרונות התייצב על שיעור נמוך יותר בעיקר כתוצאה מירידה בזוגות ללא ילדים בני 55 ויותר.

חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011 ובשנתיים האחרונות התייצב על שיעור נמוך יותר

לוח 6

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה (אחוזים), 2009-2013

| הרכב משפחה | דצמבר 2009 | דצמבר 2010 | דצמבר 2011 | דצמבר 2012 | דצמבר 2013 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| יחיד המקבל שיעור רגיל | 26.3 | 26.7 | 26.7 | 27.0 | 26.5 |
| יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים") | 4.2 | 3.5 | 3.0 | 2.7 | 2.5 |
| יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני +55) | 17.7 | 18.2 | 18.7 | 18.7 | 18.7 |
| אם יחידנית* (בנות 55 או פחות) | 21.5 | 21.4 | 21.1 | 20.8 | 20.9 |
| זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני +55) | 6.5 | 6.6 | 7.7 | 6.7 | 6.7 |
| זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל | 12.8 | 13.3 | 13.8 | 14.5 | 15.4 |
| זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים") | 4.3 | 3.7 | 3.3 | 2.9 | 2.5 |
| זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני +55) | 3.9 | 3.8 | 3.9 | 3.8 | 3.8 |
| אחר | 2.8 | 2.8 | 1.8 | 2.9 | 3.0 |

* ר' הערה 4 בפרק זה.

ג. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2013 נותרה רמת הגמלה כמעט ללא שינוי במחירים ריאליים, אך במונחי שכר ממוצע ירדה בכ-0.9% (ירידה של 0.1%), אך במונחי שכר ממוצע ירדה בכ-0.9%

ב-2013 נותרה רמת הגמלה כמעט ללא שינוי במחירים ריאליים (ירידה של 0.1%), אך במונחי שכר ממוצע ירדה בכ-0.9% (לוח 7). הירידה הריאלית נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינואר היה בשיעור של 1.4% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2012: נובמבר 2012 בהשוואה לנובמבר 2011), ואילו מדד המחירים הממוצע לשנת 2013 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2012) עלה בכ-1.5%. הירידה בגמלה במונחי שכר ממוצע נובעת מעלייה של 2.3% בשכר הממוצע לעומת 1.4% - שיעור עדכון הקצבאות.

קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף, משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 36.8% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 44.6% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2013 ל-2.58 מיליארד ש"ח

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2013 ל-2.58 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 2.1% לעומת השנה הקודמת (לוח 8). עלייה זו נבעה מהעלייה במספר המקבלים (0.6%), מעלייה בקצבה הממוצעת (0.4%) ומתשלומים למפרע בגין תיקוני החקיקה ברכב ובנכסים (כאחוז מהתשלומים).

לוח 7

הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק*, לפי הרכב המשפחה, 2009-2013

| שנה | יחיד | | זוג עם שני ילדים | | אם יחידנית ** עם שני ילדים | | שיעור רגיל | | שיעור מוגדל | |
|--|------------|-------------|------------------|-------------|----------------------------|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | מחירי 2013 (ש"ח) | מחירי 2013 (ש"ח) | מחירי 2013 (ש"ח) | מחירי 2013 (ש"ח) |
| למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה | | | | | | | | | | |
| 2009 | 1,686 | 19.3 | 1,897 | 21.7 | 3,287 | 37.6 | 2,824 | 32.3 | 3,287 | 37.6 |
| 2010 | 1,704 | 19.3 | 1,916 | 21.8 | 3,322 | 37.7 | 2,854 | 32.4 | 3,322 | 37.7 |
| 2011 | 1,685 | 19.1 | 1,896 | 21.4 | 3,286 | 37.2 | 2,822 | 31.9 | 3,286 | 37.2 |
| 2012 | 1,700 | 19.1 | 1,912 | 21.4 | 3,314 | 37.2 | 2,847 | 31.9 | 3,314 | 37.2 |
| 2013 | 1,697 | 18.9 | 1,910 | 21.3 | 3,310 | 36.8 | 2,843 | 31.6 | 3,310 | 36.8 |
| לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55 | | | | | | | | | | |
| 2009 | 2,107 | 24.1 | 2,107 | 24.1 | 4,251 | 48.6 | 4,172 | 47.7 | 4,172 | 47.7 |
| 2010 | 2,130 | 24.2 | 2,130 | 24.2 | 4,296 | 48.8 | 4,217 | 47.9 | 4,217 | 47.9 |
| 2011 | 2,106 | 23.8 | 2,106 | 23.8 | 4,248 | 48.0 | 4,170 | 47.2 | 4,170 | 47.2 |
| 2012 | 2,125 | 23.8 | 2,125 | 23.8 | 4,285 | 48.1 | 4,206 | 47.2 | 4,206 | 47.2 |
| 2013 | 2,122 | 23.6 | 2,122 | 23.6 | 4,296 | 47.8 | 4,201 | 46.7 | 4,201 | 46.7 |

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** ר' הערה 4 בפרק זה.

לוח 8

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2009–2013

| שנה | מחירים שוטפים | מחירי 2013 |
|------|---------------|------------|
| 2009 | 2,482 | 2,723 |
| 2010 | 2,527 | 2,699 |
| 2011 | 2,477 | 2,558 |
| 2012 | 2,493 | 2,531 |
| 2013 | 2,583 | 2,583 |