

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות
גבריאלה היילברון
מרים שמלצר

3.1 מבוא

כבשנתיים הקודמות, גם ב-2005 הורגשו ההשלכות של החקיקה המחמירה שהונהגה באמצע 2003 על מערכת הבטחת הכנסה, אם כי ההתפתחויות בשנה זו הושפעו גם מהשיפור המתמשך בשוק העבודה ובייחוד מיישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) באוגוסט 2005. כל אלה הובילו לירידה נוספת במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה עד לכ-136.6 אלף משפחות במחצית השנייה של 2005 – זאת לעומת רמת שיא של כ-159 אלף ברבע השני של 2003.

במוקד תשומת הלב הציבורית עמד היישום של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה שאושר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004. החוק אושר כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים ממועד הפעלתו הלכה למעשה – אוגוסט 2005. בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", הקרויה על ידי האחראים להפעלתה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"). מטרת התוכנית הניסיונית היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית". החוק פירט את מרכיבי תוכנית ההשבה לעבודה, את אוכלוסיית המשתתפים ואת הקמתם של מרכזי תעסוקה שיחליפו את שירות התעסוקה, האמון כיום על ביצוע מבחן התעסוקה כתנאי לקבלת גמלה להבטחת הכנסה. החוק קבע עוד כי ביצוע התוכנית הניסיונית ילווה במחקר הערכה.

המשתתפים בתוכנית לפי החוק הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך". מתכנני יעדי תעסוקה שיוצבו במרכזי התעסוקה הם אלה שיהיו מופקדים על ההשמה בעבודה ועל מתן הסיוע הנדרש וכן על בניית תוכנית אישית לכל משתתף. בשלב ראשון על המשתתף להשתלב בעבודה – אם בכוחותיו ואם בסיוע של מתכנן יעדי התעסוקה. אם המשתתף לא השתלב בעבודה או מצא עבודה חלקית, על מתכנן יעדי התעסוקה לבנות עימו תוכנית אישית כדי לקדם את יכולתו וסיכוייו להשתלב בעבודה. התוכנית האישית תכלול פעילות שבועית של 30-40 שעות ובה כלולות – נוסף על עבודה במשרה חלקית הפחותה ממכסת שעות זו – פעילויות שונות לקידום השילוב בעבודה.

התוכנית עשויה לכלול הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, סדנאות לחיפוש עבודה וכן עבודה מעשית כדי לרכוש הרגלי עבודה. עבודה אפשר שתהא עבודה בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת – אך רק בגופים שלא למטרות רווח או בפרויקטים מיוחדים של גופים ציבוריים. במקרים מיוחדים החוק מאפשר לצמצם את מספר שעות התוכנית האישית לכדי מחצית או אף יותר, בהתאם למגבלותיו של המשתתף.

במטרה לקדם את ההשתלבות בעבודה, מרכזי התעסוקה אמורים לסייע ולדאוג להסרתם של חסמים נוספים ליציאה לעבודה באמצעות שירותים תומכי עבודה: סיוע בטיפול ובשמירה על ילדים קטנים, תשלום נסיעות למקום העבודה וגם תשלום סובסידיה למעסיקים שיקלטו עובדים.

קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נותרת בסמכות המוסד לביטוח לאומי, אך על פי אישור מתכנן יעדי התעסוקה שהמשתתף אכן עמד בתוכנית שהוכנה בעבורו. אי עמידה במלוא התוכנית או בחלקה כרוכה בשלילת גמלה לחודש, וסירוב לקבל עבודה – בחודשיים. החוק דאג גם להגן על מקבלי הגמלה, ומי שיראה את עצמו נפגע מהחלטות מתכנן יעדי התעסוקה רשאי לערער לפני ועדת ערר.

במסגרת ההיערכות לביצוע החוק, נקבעו במהלך 2004 אזורי הניסוי ונבחרו על פי מכרז התאגידים מחו"ל ומישראל שיפעילו את מרכזי התעסוקה. במכרזים ובחוזים שנחתמו עם הזכיינים הוגדרו חובות המפעילים וזכויותיהם, דרכי העבודה ושיטת התגמול. כמו כן, משרדי הממשלה (תמ"ת ואוצר) והמוסד לביטוח לאומי נערכו לבניית המערכות הממוכנות ולהעברת המידע הנדרש לקביעת הזכאות לגמלה, כמו גם למחקר ולניהול הפיננסי של הניסוי.

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו ובעת יישומו. הוא משקף את העברת האחריות של ביצוע מבחן תעסוקה – שעמידה בו מהווה תנאי הכרחי לזכאות לגמלה האמורה להבטיח הכנסת מינימום לקיום – מהמדינה לגופים פרטיים. בידי גופים אלה הפועלים למטרות רווח לשלול זכאות לגמלה. בצד ההפרטה של הסמכות ניתן למרכזי התעסוקה שיקול דעת רחב אשר לאופיים של השירותים שיוענקו למקבלי הגמלה.

בצד הסיכויים לשלב מקבלי גמלה בעבודה ולשפר את רווחתם הכלכלית, החוק טומן בחובו סיכונים לניצול לרעה של מעמדו החלש של מקבל הגמלה. הסמכויות הרחבות שניתנו למרכזי התעסוקה ושיקול הדעת הרחב שניתן למתכנן היעדים התעסוקתי עלולים לפגוע בזכות לכבוד לרבות בזכות לקיום אנושי בכבוד ובזכות לפרטיות, שכן המשתתפים בתוכנית נדרשים למסור מידע ומסמכים ולעמוד לבדיקות רפואיות של מומחה מטעם המרכז. גם הזכות לשוויון עלולה להיפגע, בעיקר לאור העובדה שהמרכזים פועלים על פי נהלים פנימיים שונים ובאמצעות חברות שונות. לפיכך, מאחר שמדובר בתוכנית ניסיונית לשם הפקת לקחים וגיבוש מדיניות לעתיד, על המופקדים על המעקב המינהלי והמחקרי אחר ביצוע החוק מוטלת החובה לאתר את מוקדי הסיכונים.

באוגוסט 2005 נפתחו שעריהם של מרכזי התעסוקה בארבעה אזורים – חדרה, נצרת, אשקלון וירושלים, ובראשית דרכה התוכנית כללה קצת יותר מ-10% מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. הפרק מייחד מקום נכבד לניסיון שהצטבר במהלך חמשת החודשים הראשונים להפעלת החוק. הנתונים העומדים לרשותנו מבוססים על המידע הכלול בקובצי המוסד, שכן מחקר ההערכה מצוי בשלב הראיונות, והמידע שהועבר מהחברות המפעילות את המרכזים לרשויות המדינה הוא חלקי מאוד, ולפיכך השימוש בו מוגבל למדי. מטבע הדברים רק בתום תקופת מחקר ההערכה יהיה אפשר להסיק מסקנות בנוגע למידת ההצלחה של התוכנית ולשינויים שמן הראוי להנהיג בתוכנית ובכלליה.

שנת 2005 ראויה לציון גם בשל פרסום פסיקתו של בית המשפט הגבוה לצדק בעתירה שעתרו האגודה לזכויות האזרח, התנועה למלחמה בעוני ועמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי¹, כדי לבטל את הסעיפים בחוק ההסדרים המפחיתים את גובה הגמלה להבטחת הכנסה וכדי למנוע שינויים ו/או ביטולים של הטבות נלוות הניתנות למקבלי הגמלה. תיבה 3 מביאה לקוראים את פסיקתו של בג"צ – על דעת הרוב ודעת המיעוט שבה². על פי דעת הרוב, הקיצוץ אינו מהווה פגיעה בזכות כבוד האדם וחירותו.

¹ נוסף על עותרים אלה, צורפו לרשימת העותרים שני אזרחים שנפגעו ישירות מחוק ההסדרים.
² השתלשלות האירועים עד לשובו של בית המשפט לדין בעתירה המקורית, ראו פרק 3 בסקירה השנתית לשנים 2002-2003.

תיבה 3

**פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירה נגד ההפחתה בגמלאות שלפי
 חוק הבטחת הכנסה¹
 (בג"צ 366/03 ובג"צ 888/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי
 ואחרים נגד שר האוצר ואחרים, ניתן ביום 12.12.05)**

את העתירה נגד ההפחתה בגמלאות שלפי חוק הבטחת הכנסה הגישו עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, האגודה לזכויות האזרח בישראל, התנועה למלחמה בעוני וכמה מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה, והיא התמקדה בתיקונים לחוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, שנעשו במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2003, שלפיהם הופחת בין היתר שיעורן של הגמלאות.

לפי נתוני מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי שהוצגו לבית המשפט, מדובר בהפחתה ממוצעת בשיעור של 31% ובסכום של כ-670 ש"ח מהגמלה ששולמה קודם לכן למרבית הזכאים לגמלאות (כ-100,000 מבין 150,000 המשפחות המקבלות גמלה). הפחתה זו בגמלאות נוספה על שחיקת ערכן של הגמלאות בשיעור של 4% בשנים 2006-2002, שנעשתה במסגרת תוכנית החירום הכלכלית משנת 2002, ועל פגיעה בשורה של הקלות ופטורים שניתנו קודם לכן למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה, כגון הנחה של עד 70% בחיובי הארנונה, פטור מאגרת טלוויזיה והנחה בנסיעות בתחבורה הציבורית.

העתירה הוגשה בחודש ינואר 2003, סמוך לתחילת תוקפם של תיקוני החוק. בחודש ספטמבר 2004 החליט בית המשפט לדון בעתירה בהרכב מורחב, ופסק הדין ניתן בסוף שנת 2005, כשלוש שנים לאחר שהוגשה העתירה.

רוב השופטים תמכו בעמדת נשיא בית המשפט העליון, שלפיה יש לדחות את העתירה. מאידך, השופט אדמונד לוי סבר, שעל בית המשפט להצהיר כי יש לבטל את הסעיפים בחוק ההסדרים הנוגעים להפחתת שיעור גמלאות הבטחת הכנסה ואת החלטות הממשלה שלפיהן בוטלו הפטור מאגרת הטלוויזיה וההנחה בנסיעה בתחבורה הציבורית.

¹ התיבה הוכנה בידי עו"ד רות הורן, לשעבר היועצת המשפטית של המוסד לביטוח לאומי.

לאור המשמעות העקרונית של הנושא שפסק הדין עוסק בו, לאור הגישות השונות העולות מפסקי הדין של נשיא בית המשפט העליון ומפסק דינו של השופט אדמונד לוי שנותר כאמור בעמדת מיעוט, ולאור ההשלכות העשויות להיות לאמור בפסק הדין על שינויים עתידיים במערכת הגמלאות ובעיקר אלה שמטרתן הבטחת הקיום בסיסי, ראוי לעמוד, גם אם בתמצית, על עיקרי עמדות הרוב והמיעוט שבו.

עוד קודם לכן הכיר בית המשפט העליון בכך ש"הזכות לכבוד האדם וחירותו כוללת בחובה את הזכות למינימום של קיום בכבוד אנושי", המטילה על המדינה חובה כפולה: שלא לפגוע בזכות מחד ולהגן עליה מאידך.

נשיא בית המשפט העליון קבע בפסק הדין כי ניתן להניח שמחובת המדינה לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נגזרת החובה לקיים מערכת המבטיחה "רשת מגן" למעוטי אמצעים, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי.

לדעת רוב השופטים, משמעות החובה האמורה היא כי נדרש להבטיח שלאדם יהיו די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים, שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי משפחתו ולחסות מפני פגעי מזג אוויר; תנאי תברואה נסבלים; ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית.

השופט אדמונד לוי, שנותר בדעת מיעוט, סבור שהיקפה של הזכות לכבוד רחב יותר. לדעתו הזכות לתנאי מחיה בסיסיים וסיפוק צרכים חיוניים ובהם קורת גג לבוש ומזון אינה ממצה את הזכות לקיום אנושי בכבוד, וכי במסגרתה של הזכות האמורה יש לכלול זכות לתנאי מחיה נאותים, המקיימים גם מידה מינימלית של יחס לרמת החיים המקובלת בחברה ואשר אינם מונעים מהאדם הזדמנות בסיסית לפתח את עצמו, להגדיר את מטרותיו ושאיפותיו ולפעול להשגתן.

נשיא בית המשפט העליון עומד בפסק דינו על כך שלחובת המדינה שלא לפגוע ולהגן על כבוד האדם לא צמוד "תג מחיר" קבוע ואחיד. קיום חובת המדינה אינו מאופיין במנגנון מסוים של גמלאות, והזכות לקיום בכבוד אין משמעה זכות לגמלה חודשית בסכום מסוים. חובת המדינה להבטיח את זכות האדם לקיום בכבוד עשויה להתקיים בדרכים שונות; הגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה היא רק אחת מדרכים אלה, והיא אינה תנאי הכרחי

להבטחת כבוד האדם. הפגיעה בכבודו של האדם צריך שתעמוד בבחינת התוצאה, לאחר שמביאים בחשבון את כל מערכות התמיכה והסיוע הקיימים.

לפי דעת רוב השופטים, בית המשפט יגיע למסקנה כי המדינה לא מילאה את חובתה, רק אם יוכח שאכן בפועל נפגע כבודו של אדם מסוים (או קבוצת אנשים), לאחר שנבחן תפקודם של כלל מערכי התמיכה הקיימים.

רוב השופטים סברו, שלא הובאה בפני בית המשפט תשתית עובדתית המצביעה על כך שכבודם של אנשים מסוימים נפגע כתוצאה מהפחתת הגמלאות כשלעצמה, ולפיכך נדחתה העתירה.

השופט אדמונד לוי סבר מאידך, שההפחתה הכפולה בשיעור הגמלאות – זו שנעשתה בשנת 2003, וכן ההפחתה בשיעור של 4% בשנים 2002-2006 שנעשתה במסגרת התוכנית הכלכלית משנת 2002 – היא הפחתה דרסטית הכרוכה במשמעות כלכלית קריטית עבור מרבית מקבלי הגמלאות ומעוררת שאלות קשות אשר ליכולתם של יחידים ומשפחות לקיים עצמם בכבוד.

השופט לוי מסכים עם דעת רוב השופטים, שלפיה חוק הבטחת כנסה אינו הפתרון החוקי היחיד שמכוחו ניתן להקנות הגנה מפני פגיעה בזכות לקיום אנושי בכבוד. ואולם לדעתו יש לתת משקל נכבד לעובדה שחוק הבטחת הכנסה הוא הכלי המרכזי אשר בחר המחוקק כדי להגשים את חובת המדינה להבטיח זכות לקיום אנושי בכבוד, ולכן יש לבחון קיצוץ בגמלאות לאור מטרה זו של החוק. לדעת השופט לוי, רק אם הקיצוץ מתיישב עם תכליתו של חוק הבטחת הכנסה, ורק אם סכום הגמלה לאחר הקיצוץ, לעצמו או בצירוף אמצעים אחרים, מוסיף לאפשר קיום אנושי בכבוד – רק אז הקיצוץ לגיטימי ומותר.

לדעת השופט לוי, החומר שהוצג² מאפשר לבית המשפט לקבוע כי הזכות לקיום אנושי בכבוד נפגעה כתוצאה מן הקיצוץ, אף בשים לב לרשתות התמיכה האחרות שמספקת

² נתונים על הכנסותיהם והוצאותיהם לצורכי קיום בסיסיים של שניים מהעותרים, מחקר שערך המוסד לביטוח לאומי בשנים 1999-2000 בנושא איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה וחוות דעתה של יושבת ראש איגוד העובדים הסוציאליים בישראל.

המדינה, וכי "זכותם לכבוד אנושי של רבים מדי מבין אזרחיה ותושביה של מדינת ישראל אינה נשמרת".

דעות השופטים נחלקו גם בנוגע להחלטות הממשלה בנושא ההטבות הנלוות שניתנו למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה. בית המשפט מבחין בין החלטת הממשלה בקשר להנחה בארנונה, לבין ביטול הפטור מאגרת טלוויזיה וביטול ההנחה בתעריפי הנסיעה באוטובוס.

לעניין הארנונה, עומד בית המשפט על כך שהזכות להנחה לא בוטלה, אלא שבעקבות החלטת הממשלה ההנחה אינה ניתנת עוד באורח "אוטומטי" לכלל הזכאים לגמלאות הבטחת הכנסה, והיא מותנית בעמידה במבחני הכנסה אינדיבידואליים שייעשו מעתה בידי הרשויות המקומיות. דעת כל השופטים היתה, כי לא מדובר אלא בהחלפת מבחן ההכנסה הקודם במבחן חדש, שנועד לאותה מטרה ולפיכך אין פסול בהחלטת הממשלה. מאידך בביטול הפטור מאגרת טלוויזיה וההנחה בתעריפי הנסיעה באוטובוס מדובר בביטול זכות להנחות שלא הוצע להן מקור חלופי.

השופט ברק מכיר בכך שמדובר בהקשר זה בשירותים בסיסיים המאפשרים מימוש מהותי של זכויות יסוד כגון חופש הביטוי, הזכות למידע או חירות. ואולם לדעתו זכויות אלה אינן מטילות על המדינה חובה חוקית לפעול דווקא בדרך של סבסוד. לפיכך אין לדעתו פגם חוקי בהחלטה בדבר ביטול הפטור מאגרת הטלוויזיה וההנחה בתעריפי הנסיעה כשלעצמם, אף שלדעתו הזכאים לגמלאות יידרשו מעתה להפנות חלק מהכנסתם למימון תחבורה ושירות טלוויזיה במקום למימון צרכי קיום מידיים, או לחילופין לוותר על שירותים אלה, וזו היא תוצאה קשה.

בשונה מכך סבור השופט אדמונד לוי כי ההכנסה המקוצצת של מקבלי הבטחת הכנסה אינה מאפשרת קיום אנושי בכבוד. במצב דברים זה, הצורך להפנות חלק מההכנסה המצומצמת למימון אגרת טלוויזיה ושירותי נסיעה משמעו ויתור על סיפוק צרכי קיום חיוניים. לפיכך אפשרות זו אינה ריאלית. יוצא שמקבלי הגמלאות יאלצו, בלית ברירה, לוותר על הזדקקות לשירותים אלו. ויתור זה כרוך כשלעצמו בפגיעה בכבוד האנושי של מקבלי הגמלה (כאמור: פגיעה בחופש הביטוי, בזכות למידע ולחירות). לדעת השופט לוי,

הבחירה לסבסד שירותים אלו אינה יד המקרה – היא נועדה לאפשר למקבלי הבטחת הכנסה להשתתף בחיים החברתיים, ולמטרה זו זיקה הדוקה לזכות לקיום אנושי בכבוד.

השופט לוי קיבל את טענת המדינה, כי שמירה על יעדי התקציב, עמידה במגבלותיו, צמצום ממדי העוני והחתייה לשילוב בלתי מועסקים בשוק העבודה, הן תכליות חקיקה ראויות, ולכן אי אפשר לומר שההפחתה בגמלאות לא נועדה לתכלית ראויה.

עם זאת לדעתו אי אפשר לומר שהפגיעה בזכות לקיום אנושי בכבוד עומדת במבחן המידתיות הנדרש כדי להכיר בפגיעה בזכות יסוד כלגיטימית: השופט לוי עומד על כך שהנתונים שהוצגו לבית המשפט אינם מאפשרים לקבוע כי ההפחתה בגמלאות היא האמצעי הראוי להשגת התכליות האמורות, בהיותה אמצעי המביא באופן רצינולי ותוך הפגיעה הפחותה האפשרית בזכות לקיום אנושי בכבוד. כך גם לא הוכח שקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מההפחתה בגמלאות לבין היקף הפגיעה בזכות לקיום אנושי בכבוד.

השופט לוי עומד על כך שקיצוץ בגמלאות המיועד בין היתר לעודד יציאה לעבודה אינו עומד במבחן ההיגיון ככל שהוא נוגע למי שאינם ניתנים להשמה בעבודה כלשהי (כגון מחמת גיל, מצב בריאות, או הצורך להקדיש את עיקר הזמן לטיפול בבן-זוג או ילד חולה). השופט לוי גם מטיל ספק בקיומה של תופעת "מחוסרי תעסוקה מרצון", זאת לאחר שלא הוצגו לבית המשפט נתונים ועובדות המצביעים על קיומם ועל מספרם של מי שמעדיפים לקבל גמלה אף שהם כשירים לעבוד והוצעה להם עבודה.

לסיכום, דעת רוב השופטים היתה כאמור כי הפחתת הגמלאות כשלעצמה לא פגעה בזכות לכבוד, ולפיכך לא נדרשו רוב השופטים לשאלה אם הפגיעה בזכות עומדת במבחן התכלית והמידתיות. השופט אדמונד לוי מצא כאמור כי הזכות לכבוד נפגעה ולפיכך הוא נדרש בפסק דינו לבחינת תכלית הפגיעה ומידתיותה. לדעתו כאמור, הפגיעה בזכות אינה עומדת במבחן המידתיות ולפיכך היא פסולה.

3.2 עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השליכו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות. יישום הכללים החדשים של מבחן התעסוקה החל בינואר 2003 ונמשך במהלך שנה זו.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל – אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר³. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55⁴ שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שנמנים עם הקבוצה הראשונה נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהיתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים⁵. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; **לכל** המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם גמלה בשיעור המוגדל המופחת. בעקבות תיקוני החקיקה בוטלה הזכאות לשיעור המוגדל לבני 46-54, זאת בהמשך לביטול המעבר מהשיעור הרגיל לשיעור המוגדל למי ששהה שנתיים במערכת (תיקון שעוגן בחוק ההסדרים לשנת 2002 ויושם בינואר 2002). המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי רק לשיעור הרגיל המופחת.

³ השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

⁴ שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

⁵ זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני ה-1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

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. השינויים במבחן התעסוקה הוחלו על המצטרפים החדשים – החל בינואר 2003, ועל מצבת המקבלים – בהדרגה מיולי 2003 ועד ינואר 2004. כאמור, ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה הלכה למעשה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים.

3.3 ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2005 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 – ששללה גמלה בכ-5,000 משפחות והרחיבה את חובת העמידה במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות – והמשכה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה ומהשיפור במצב התעסוקה במשק בשנים 2004-2005. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 האיצה את המגמה. יישום החקיקה החדשה הוביל לירידה במספר המקבלים מרמת שיא של כ-160 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 לכ-145.5 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים – אם כי מתונה יותר – עד לכ-142 אלף ברבע השני של 2005. ייתכן כי גם תוכנית התמריץ הכספי שניתן לנשים חד-הוריות במסגרת התוכנית שהפעיל משרד התמיכה בתקופה זו תרמה אף היא, אם כי בשוליים, ליציאתן של נשים ממערכת

הבטחת הכנסה⁶. הפעלת תוכנית מהלי"ב באוגוסט 2005 חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד עד לכדי 136 אלף משפחות ברבע האחרון של 2005. סיכום ההתפתחות מאז יוני 2003 מלמד שמספר המקבלים גמלה בממוצע לחודש עלה ב-2.4% בלבד ב-2003, אך ירד בשיעור מצטבר של קצת יותר מ-10% בשנים 2004-2005. במהלך תקופה של 3 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-25 אלף משפחות. לוח 1 ותרשים א' ממחישים בבירור התפתחות זו.

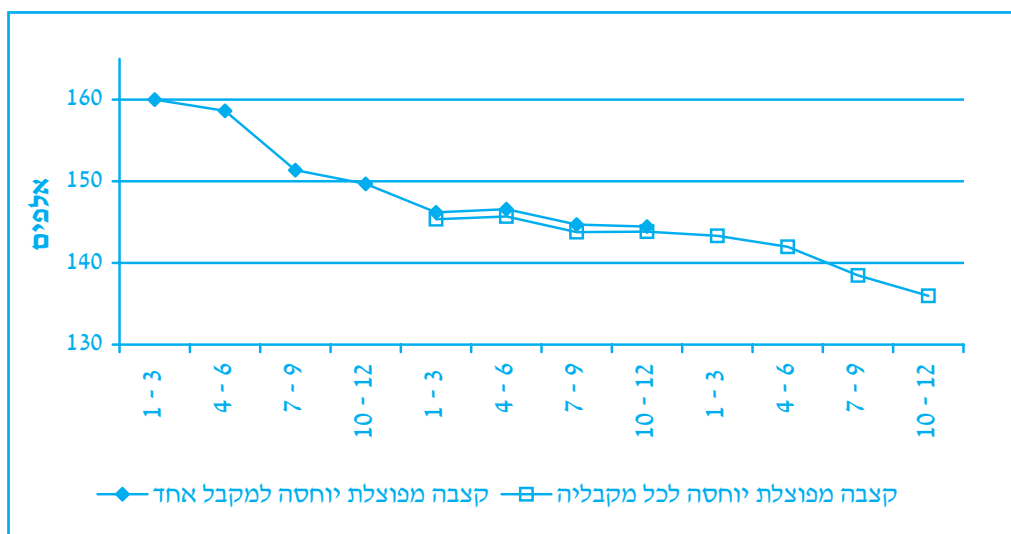
לוח 1: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ, 2000-2005

עולים		ותיקים		סך הכול		שנה
שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	
8.5	47,889	14.9	80,476	12.4	128,364	2000
5.6	50,576	13.4	91,264	10.5	141,840	2001
9.9	55,600	5.2	96,000	6.9	151,600	2002
-0.7	55,225	4.1	99,953	2.4	155,178	2003
--	57,317	--	101,211	--	158,528	5-1/ 2003
--	53,704	--	97,549	--	151,254	12-6 /2003
-8.1	50,720	-5.1	94,830	-6.9	145,550	2004
--	50,522	--	94,139	--	144,661	*2004
--	51,241	--	94,071	--	145,312	7-1/ 2004
--	49,515	--	94,234	--	143,749	12-8 /2004
-7.2	46,903	-1.2	93,037	-3.3	139,940	2005
-6.3	48,019	0.2	94,302	-2.1	142,321	**7-1 /2005
-8.4	45,339	-3.1	91,267	-5.0	136,606	**12-8 /2005

* בחישוב נתון זה ובנתונים הבאים אחריו בסדרה קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נוקפה למקבל אחד בלבד. בחישוב הנתונים הקודמים בסדרה כל מקבלי הגמלה המפוצלת נמנו עם כלל מספר המקבלים. שני הנתונים ל-2004 מורים על ההבדל שבין שוני הסדרות.
 ** בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

⁶ מרבית הנשים החד-הוריות שהחלו לעבוד או שהגדילו את הכנסתן מעבודה במסגרת התוכנית השתכרו שכן נמוך המזכה אותן עדיין בגמלה להבטחת הכנסה.

תרשים א': מספר מקבלים לפי רבעונים, 2003-2005 (אלפים)



מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב מראה שכ-140.3 אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת התוכנית (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות "מחוסרי תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-125.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. מקרב הקבוצה האחרונה כ-101.5 אלף משפחות קיבלו ביולי גמלה בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך – שהן העילות המקבילות לעילת מהל"ב. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי – דצמבר 2005. בתקופה של חמישה חודשים ירד מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ב-24% מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-11.3 אלף בדצמבר 2005. מספר המשפחות שקיבלו גמלה בשאר המערכת בכל העילות ירד בחודשים אלה בכ-2%, ומספר המשפחות שקיבלו גמלה בעילות שהן בנות השוואה לעילת מהל"ב ירד בכ-0.7% בלבד. בסך הכול מספר המקבלים גמלה בדצמבר 2005 עמד על כ-134.2 אלף, והיה נמוך בכ-6,100 משפחות מזה שנצפה ביולי 2005. 60% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב. בסעיף הבא של הפרק יוצגו לוחות הנוגעים לפרטים (ולא משפחות) ולזרמי הכניסה לתוכנית והיציאה ממנה בזיקה לרישומים במפות ההתייבבות ולמעברים בין עילות הזכאות.

לוח 2: משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי-דצמבר 2005

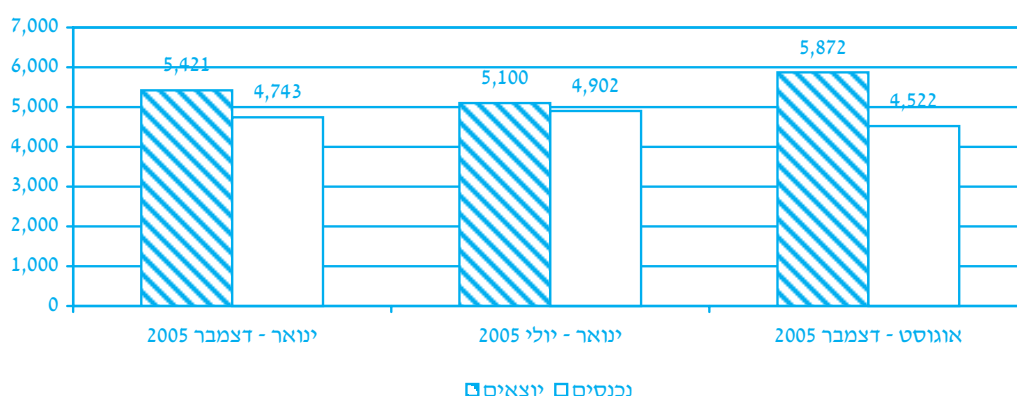
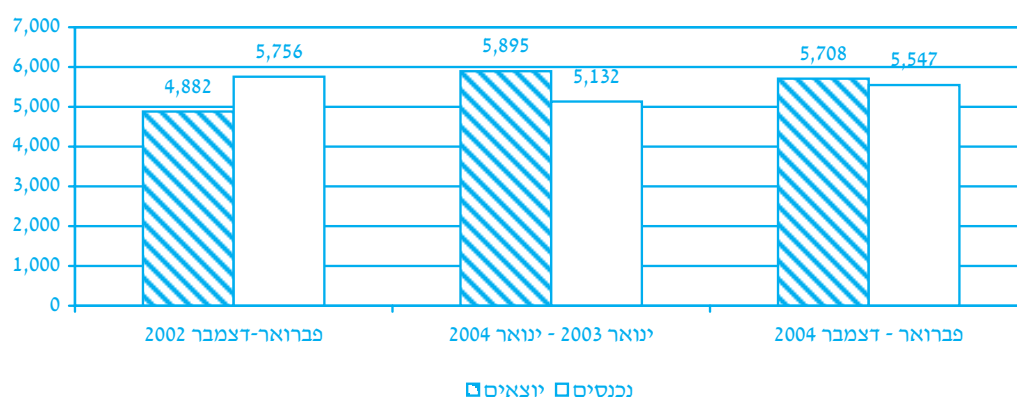
מזה:			סה"כ חוץ מתוכנית מהל"ב	סך הכול	
סה"כ תוכנית מהל"ב	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך			
14,940	23,854	101,543	125,397	140,337	יולי
13,636	23,197	101,683	124,880	138,516	אוגוסט
12,502	23,163	100,913	124,076	136,581	ספטמבר
12,604	22,667	10,294	124,961	137,565	אוקטובר
11,833	22,464	101,851	124,315	136,148	נובמבר
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224	דצמבר
-24.3	-736	-0.7	-2.0	4.4	שיעור השינוי בין דצמבר ליולי (אחוז)

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

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2002-2005 ובתת-תקופות בהן, כמתואר בתרשים ב', מלמד כמה דברים. ראשית, הירידה החדה בתקופה שמינואר 2003 עד ינואר 2004 מוסברת לא רק בהאצת היציאה מהמערכת אלא גם בהאטה ניכרת של הכניסה למערכת, בעיקר עקב שינויי החקיקה. בתקופה זו מספר המשפחות שיצאו (בממוצע לחודש) היה גבוה בכ-1,000 מזה שב-2002 ומספר המשפחות שנכנסו היה נמוך בכ-600 מזה שב-2002. שנית, בתקופה שמפברואר 2004 עד דצמבר 2004 מספר המשפחות שנכנסו למערכת היה נמוך במעט ממספר היוצאות ממנה (בכ-150) – תופעה המשתקפת בירידה המתונה שהסתמנה במספר המקבלים בממוצע לחודש בתקופה זו. המגמה שהסתמנה ב-2004 נמשכת גם בתקופה ינואר – יולי 2005: מספר היוצאים גבוה בכ-200 בממוצע לחודש ממספר הנכנסים, מה שמסביר את המשך הירידה המתונה של מספר המקבלים. הנתונים למחצית הראשונה של 2005 מראים גם על כך שהן מספר הנכנסים והן מספר היוצאים נמוך יותר מאשר ב-2004 – ובאופן ניכר. כלומר, שהמערכת פחות או

יותר התייצבה. ואולם, יישום תוכנית מהל"ב בתקופה אוגוסט-דצמבר 2005 שינה שוב את התמונה – הוא בעיקר האיץ את היציאה מהמערכת. נראה כי האטת הכניסה למערכת היא בהמשך של המגמה שהסתמנה במחצית הראשונה של 2005, אם כי ייתכן שהפעלת המרכזים גם הובילה להימנעותן של משפחות לפנות למערכת הבטחת הכנסה.

תרשים ב': משפחות שנכנסו* למערכת הבטחת הכנסה ומשפחות שיצאו ממנה, (ממוצע לחודש) 2005-2002



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

3.4 יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות, אוגוסט-דצמבר 2005

3.4.1 אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מהל"ב

כאמור, באוגוסט 2005 הוחל בהפעלת תוכנית מהל"ב במתכונת ניסיונית על-ידי תאגידים מחו"ל שחברו לחברות מישראל ושנבחרו לפי מכרז. התוכנית פועלת בארבעה אזורים בארץ שכל אחד מהם כלל בעת הגדרתו כ-4,000 משקי בית המוגדרים כמשתתפים בתוכנית. בכל אחד מאזורי הניסוי הוקם מרכז תעסוקה אחד לפחות.

* המרכז באזור נצרת מטפל באוכלוסיית נצרת ובחלק מאוכלוסיית נצרת עילית באמצעות שלושה סניפים.

* מרכז אחד באזור חדרה מטפל במי שגר ביישובים עין עירון, ערעה, כפר קרע, באקה-גית, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור.

* מרכז אחד בירושלים מטפל בחלק מאוכלוסיית העיר על שני חלקיה – המערבי והמזרחי.

* למרכז באזור אשקלון שני סניפים: בשדרות המרכז מטפל בתושבי העיר ובאשקלון בחלק מתושבי העיר.

מרכזים אלה אחראים לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי (במקום שירות התעסוקה) ומטפלים במקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובתובעי גמלה **המתגוררים** באזורי הניסוי **והחייבים** במבחן תעסוקה כתנאי לקבלת זכאות לגמלה. עילת הזכאות של החייבים במבחן תעסוקה (מחוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) באזורי הניסוי מכונה בשם התוכנית – עילת מהל"ב.

האוכלוסייה שמטופלת במרכזי התעסוקה מראשית אוגוסט 2005 כוללת שתי קבוצות של משתתפים:

- * המשפחות **שקיבלו** עד לראשית אוגוסט מהמוסד לביטוח לאומי מכתב המפנה אותם למרכזי תעסוקה להתייצבות ולהמשך הטיפול. עם קבוצה זו נמנים:
- מקבלי גמלה שב-1.8.05 היה ידוע שהם היו זכאים לגמלה ביולי 2005 ("מלאיי" או "רשימת פתיחה").
 - תובעים שהטיפול בתביעתם לא הסתיים בראשית אוגוסט ומחוסרי תעסוקה שהפסיקו לקבל גמלה לפרק זמן שאינו עולה על חודשיים עקב סירוב לעבודה או התייצבות חלקית בשירות התעסוקה ("מקבלי גמלה פוטנציאליים").
- * המשפחות **שלא קיבלו** מכתב בראשית אוגוסט אך הופנו בחודשים אוגוסט-דצמבר 2005 על ידי סניפי המוסד (הדלפק הקדמי) או פנו בעצמם למרכזי התעסוקה (בין היתר כולל תובעים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה שעברו מעילות אחרות ותובעי גמלה חדשים).

3.4.2 כמה ממקבלי המכתבים הופיעו במרכזים?

אחת ההשערות שהועלו ערב הפעלת התוכנית היא שחלק לא מבוטל ממקבלי הגמלה שיחיבו להתייצב במרכזי התעסוקה לא יופיעו כלל. זאת בעיקר על רקע הניסיון של הפעלת תוכניות מרווחה לעבודה בארה"ב, ועל בסיס ההנחה שמבחן התעסוקה הקפדני "יבריח" פרטים ממערכת הבטחת הכנסה. נתונים המאפשרים מעקב שיטתי אחר ההתייצבות במרכזים ואחר הזכאות לגמלה קיימים – לפחות בשלב זה – רק עבור פרטים (או משפחות) שקיבלו מכתבים: כ-15.5 אלף פרטים (ב-12.9 אלף משפחות) שנמנו עם "רשימת הפתיחה" וכאלפיים פרטים (בכ-1.7 אלף משפחות) שנמנו עם "מקבלי גמלה פוטנציאליים".

כל מקבלי המכתבים שהשתייכו למרכזי התעסוקה בחדרה ונצרת חויבו להתייצב באוגוסט, ואילו אלה שהשתייכו למרכזים בירושלים ובאשקלון חויבו חלקם להגיע באוגוסט וחלקם בחודשים ספטמבר-אוקטובר.

שתי הקבוצות של **מקבלי המכתבים** מובחנות זו מזו. אי-ההתייצבות של הפרטים במעמד של "מקבלי גמלה פוטנציאליים" אינה קשורה בהכרח לתוכנית. למשל, סביר שבאוגוסט לא יופיע במרכז תובע שתביעתו הוגדרה כפתוחה עד לראשית אוגוסט, אך במהלך אוגוסט נדחתה תביעתו ונמצא שאינו זכאי לגמלה ביולי. לפיכך, סוגיית ההופעה וההתייצבות של המקבלים גמלה או התובעים גמלה במרכזים רלוונטית רק למשפחות שנמנו עם "רשימת הפתיחה" ושהיו זכאים לגמלה ביולי 2005 (כפי שהיה ידוע בראשית אוגוסט 2005). עם קבוצה זו נמנים מרבית המשפחות שטופלו בידי המרכזים בחודשים הראשונים להפעלת התוכנית.

מהנתונים שעולים מלוח 3 עולה כי רק 4.5% – 563 פרטים – ממי שקיבלו מכתבים שעליהם להתייצב באוגוסט לא הופיעו וגם לא קיבלו גמלה בחודש זה. אמנם 857 לא הופיעו במרכזים, אך 294 מהם לא נעלמו מהמערכת, אלא קיבלו גמלה בגין עילות שאינן עילת מהל"ב (בעיקר מסיבות של "מצוקה מהל"ב"⁷, הריון, מחלה והשגחה תמידית). שיעור אי ההתייצבות עד דצמבר 2005 (המביא בחשבון גם את מי שחויבו להתייצב לאחר אוגוסט) עמד על 5.3%. זהו שיעור אי-ההתייצבות נמוך ביותר. כמובן ששיעור אי-ההופעה מקרב מקבלי המכתבים שנמנו עם קבוצת "מקבלי הגמלה הפוטנציאליים" גבוה (כ-40%), וזאת מהסיבות שצוינו קודם לכן.

לוח 3: מקבלי מכתבים ומתייצבים במרכזי התעסוקה (פרטים)

"מקבלי גמלה פוטנציאליים"		"רשימת פתיחה"		
עד דצמבר	אוגוסט	עד דצמבר	אוגוסט	
	1,985		15,485	סה"כ קיבלו מכתבים
1,985	1,912	15,485	12,642	מזה: חויבו להתייצב באוגוסט
856	1,366	891	857	לא הופיעו במרכזים
816	952	820	563	לא הופיעו ולא קיבלו גמלה
41	50	5.3	4.5	אחוז הלא-מופיעים *

* מתוך מקבלי המכתבים שחויבו להתייצב עד לחודש המצוין בלוח.

⁷ זכאות לגמלה בעילה של מצוקה מהל"ב ניתנה לפרטים שלא התייצבו באוגוסט מסיבות שהמוסד ראה אותן כמוצדקות.

3.4.3 רישומים במפות ההתייצבות שהועברו על ידי המרכזים

עמידה במבחן תעסוקה, שהיא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, נקבעה בעבור המשתתפים בתוכנית על פי הרישום של מצב הפעילות / התעסוקה במפת ההתייצבות שהמרכזים מעבירים למוסד לביטוח לאומי. סעיפי הרישום במפת ההתייצבות הם:

- * סירוב לעבודה שולל גמלה לחודש הסירוב ולחודש אחריו.
- * אי-שיתוף פעולה בפעילות מטעם המרכז, סירוב לבדיקה או למתן מידע והיעדרות לא מוצדקת (מעל ליומיים) שוללים גמלה לאותו חודש.
- * היקף שעות עבודה אינו מחייב פעילות במרכז, כלומר היקף העבודה הוא 30 שעות ויותר.
- * "זכאות אחרת" – זכאים לגמלה המבצעים פעילות של המרכז שיכולה להיות משולבת עם עבודה (שהיקפה פחות מ-30 שעות). בקבוצה זו נכללים זכאים לגמלה שעובדים חלקית או שאינם עובדים הממלאים אחר התוכנית האישית.
- * השמה בעבודה – שבוצעה באותו חודש.

השמה תירשם במפת ההתייצבות ככזו, במקרים של השמה של מי שלא עבד ונמצאה לו עבודה אצל מעסיק אחד או יותר, או של מי שעבד והיקף משרתו גדל אצל אותו מעסיק או שנמצאה לו משרה נוספת או אחרת אצל מעסיק חדש.

רישומים שוללי גמלה, רישומי זכאות ורישומי השמות⁸ – מספר המתייצבים בארבעת המרכזים בכל חודש היה יציב למדי ונע בין 17,270 ל-17,800 (לוח 4). מספר הרישומים ששללו זכאות לחודש או חודשיים עלה בהדרגה מ-557 באוגוסט 2005 בכל המרכזים (כ-3% מכלל הרישומים) ל-1,519 בדצמבר 2005 (כ-9% מכלל הרישומים). עיקר שלילת הזכאות היתה בגין היעדרות לא מוצדקת ואי-שיתוף פעולה (למשל, 996 וכ-425 בהתאמה,

⁸ יש להדגיש שברגע שנרשמת השמה במפת ההתייצבות, הגמלה מופסקת עד להגשת תלושי השכר שעל בסיסם נקבעת הזכאות לגמלה ורמתה. לפיכך, תיתכן הפסקת גמלה לחודש ההשמה ותשלום למפרע (רטרואקטיבי) בעבור חודש זה לאחר שנקבעה הזכאות.

בדצמבר). חלקן של השלילות עקב סירוב לעבודה של מקבל הגמלה היה נמוך למדי (33 בדצמבר). שלילת הזכאות יכולה להיות ממי שנמנה עם מקבלי הגמלה בחודש שקדם לחודש השלילה או ממי שתבע גמלה באותו חודש שנרשמה לו השלילה, ולפיכך הוא לא היה אמור להיות זכאי לגמלה באותו חודש⁹. כלומר הרישומים שוללי הגמלה גרמו לא רק ליציאה מהמערכת אלא גם לאי-מתן זכאות לתובעים חדשים. במקביל לעליית הרישומים השוללים גמלה, מספר הרישומים על זכאות ירד מכ-17,030 באוגוסט לכ-15,750 בדצמבר.

השמות – בחמשת החודשים הראשונים לפעילות המרכזים נרשמו 4,564 השמות. בחודשים ספטמבר ונובמבר נרשמו יחסית יותר השמות מאשר בחודשים האחרים. המידע על מהות ההשמות ממה שידוע כיום למשרד התמי"ת האחראי על ביצוע התוכנית או למוסד לביטוח לאומי הוא דל למדי. מתוך הפגשת המפות עם קובצי המוסד נדלו הממצאים הבאים:

* 4,564 השמות שנרשמו בחודשים אוגוסט-דצמבר 2005 נוגעות ל-3,932 משתתפים **שונים**, שכן ל-632 משתתפים היתה יותר מהשמה אחת במהלך חודשים אלה (ל-565 משתתפים היו 2 השמות. ל-67 משתתפים היו 3 השמות ויותר). כלומר, 701 השמות היו השמות חוזרות לאותם משתתפים.

* 1,493 השמות (מתוך 4,564) נרשמו למשתתפים שהיו זכאים לגמלה ביולי **ועבדו** ביולי 2005. כלומר, כ-33% מההשמות הן השמות שנרשמו למשתתפים שעבדו ערב הפעלת התוכנית. גם כאשר מנפים את ההשמות הכפולות עולה כי 32% מהמשתתפים שעבורם נרשמה השמה היו זכאים **ועבדו** ביולי 2005 (1,263 מתוך 3,932). המשמעות של השמה למי שעבדו ביולי היא הגדלת היקף המשורה אצל אותו המעסיק או החלפת מעסיק.

* 2,802 מתוך 3,932 המשתתפים שנרשמה להם השמה באחד מהחודשים אוגוסט – דצמבר, היו זכאים לגמלה בחודש ההשמה או באחד מהחודשים לאחר ההשמה. 1,088 לא היו זכאים לגמלה מחודש ההשמה ואילך.

⁹ מהפגשת הקבצים נמצא שבכל אחד מהחודשים היו כ-100 פרטים שנרשמה להם שלילה, אך קיבלו גמלה. הזכאות לגמלה נקבעה לאחר שהמרכז שלח את המפות ועל בסיס ראיות אחרות שהצטברו במוסד.

לוח 4: הרישומים שהופיעו במפות ההתייצבות שהועברו לביטוח הלאומי, אוגוסט-דצמבר 2005

דצמבר	נובמבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	
17,269	17,541	17,790	17,614	17,589	סה"כ
1,519	1,267	899	1,077	557	רישומים שוללי גמלה
15,750	16,274	16,891	16,537	17,032	רישומים על זכאות
838	1,191	573	1,118	844	השמות*

* כולל השמות שנרשמו ביחד עם רישומים שוללי גמלאות. (כ-10% מכלל ההשמות באוגוסט וכ-7%-4% בשאר החודשים).

3.4.4 רישומי התייצבות וזרמי כניסה ויציאה – תוכנית מהל"ב

מבחן התעסוקה חל על פרטים, ובמטרה לנסות ולהבין את המקורות לשינוי במספר הפרטים הזכאים לגמלה במסגרת התוכנית ובשאר המערכת נבדקו זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה וכן המעברים של פרטים מהתוכנית לשאר המערכת ולהפך. לוח 5 דומה במבנהו ללוח 2 שהוצג קודם לכן, אך הוא מתייחס לפרטים. התמונה העולה ממנו דומה לזו שהצטיירה בנוגע למשפחות. מספר הפרטים שקיבלו גמלה ביולי ואשר לפי הגדרת העילה והאזור שייכים לתוכנית, היה כ-10% מכלל מקבלי הגמלה וכ-15% מהפרטים החייבים במבחן תעסוקה ערב הפעלת התוכנית. מספר הפרטים (תובעים ובני זוגם) שנמנו עם המשפחות שקיבלו גמלה במסגרת התוכנית ירד בכ-26% מאז יולי עד דצמבר 2005 – מ-17.9 אלף ל-13.3 אלף, בהתאמה. בשאר המערכת מספר המקבלים ירד בכ-2.5%, וכשמדובר במקבלים בעילות של מחוסר תעסוקה ושכר נמוך בשאר המערכת – בכ-0.3%.

לוח 6 מראה את מספר הפרטים שיצאו מהתוכנית ונכנסו אליה מדי חודש בחודשו. חלק ממי שיצאו מהתוכנית לא יצאו לחלוטין ממערכת הבטחת הכנסה, אלא עברו לעילות אחרות שאינן עילת מהל"ב. במקביל, חלק ממי שנכנסו לתוכנית אינם מצטרפים חדשים למערכת, אלא כאלה שקיבלו גמלה בעילות אחרות שתוקפן תם. התמונה העולה מהלוח חד-משמעית: הירידה החדה במספר המקבלים במסגרת התוכנית משקפת את העובדה ששיעור היציאה מהתוכנית עמד על 10%-13% בחודשים השונים, והיה לפחות כפול

לוח 5: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (פרטים) בתוכנית מהל"ב ובשאר המערכת, לפי עילה, יולי – דצמבר 2005

שיעור השינוי בין דצמבר ליולי (אחוז)	חודש						
	דצמבר	נובמבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	
-4.8	172,727	175,573	177,493	176,242	178,901	181,388	סה"כ
-2.5	159,429	161,601	162,570	161,430	162,643	163,490	סה"כ חוץ מהל"ב
-0.3	120,311	121,473	121,842	120,238	120,946	120,685	מזה: מחוסר תעסוקה ושכר נמוך
0.2	98,968	100,105	100,490	98,701	99,423	98,723	מחוסר תעסוקה
-2.8	21,343	21,368	21,352	21,537	21,523	21,962	שכר נמוך
-8.6	39,118	40,128	40,728	41,192	41,697	42,805	סה"כ עילות אחרות
-8.1	5,163	5,315	5,430	5,678	5,912	5,618	באזורי מהל"ב
-8.7	33,955	34,813	35,298	35,514	35,785	37,187	שלא באזורי מהל"ב
-25.7	13,298	13,972	14,923	14,812	16,258	17,898	סה"כ תוכנית מהל"ב

משיעור הכניסה (כ-5%-4% במרבית החודשים)¹⁰. לעומת זאת בשאר המערכת שיעורי היציאה היו גבוהים אך במעט משיעורי הכניסה ועמדו על כ-5%-4%. חוץ מחודש אוגוסט – החודש הראשון לפתיחת המרכזים – לא נצפו פערים גדולים בין מספר המקבלים שעברו מהתוכנית לעילות אחרות לבין מספר המקבלים שעברו מעילות אחרות לתוכנית. בחודש אוגוסט עברו 685 פרטים מהתוכנית לעילות אחרות, לעומת 205 שעברו מעילות אחרות לתוכנית.

¹⁰ שיעור היציאה מוגדר כמספר היוצאים בחודש מסוים מתוך מלאי המקבלים בחודש הקודם. שיעור הכניסה שווה לאחוז הנכנסים מתוך מלאי המקבלים באותו חודש.

לוח 6: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בתוכנית מהל"ב, נכנסים ויוצאים, אוגוסט-דצמבר 2005

מזה: עברו מעילות אחרות	נכנסו לתוכנית	מזה: עברו לעילות אחרות	יצאו מהתוכנית	
205	759	685	2,339	אוגוסט לעומת יולי
244	753	208	2,220	ספטמבר לעומת אוגוסט
268	1,050	132	939	אוקטובר לעומת ספטמבר
166	674	169	1,624	נובמבר לעומת אוקטובר
159	778	196	1,453	דצמבר לעומת נובמבר
477	1,562	765	6,163	דצמבר לעומת יולי

* יצאו – היו בחודש הקודם אך לא בנוכחי.
נכנסו – לא היו בחודש הקודם והצטרפו בנוכחי.

לוח 7 מפרט את הסיבות ליציאה מתוכנית מהל"ב. הממצאים העיקריים העולים מהלוח הם: מספר הפרטים שתשלום הגמלה הופסק להם היה הגבוה ביותר בחודשיים הראשונים להפעלת התוכנית. בחודשיים אלה נצפה גם מספר גבוה של אנשים שלא התייצבו במרכזים. כך, למשל, 28.6% מהמשתתפים שיצאו באוגוסט עברו לעילות אחרות ולכ-40% הופסקה הגמלה בשל אי-התייצבות במרכז. לעומת זאת בדצמבר היציאות נובעות בעיקר עקב שלילת גמלה או יציאה מהמערכת לאחר התייצבות: לכ-36% מכלל המשתתפים שיצאו מהתוכנית נשללה הגמלה, בעיקר בשל אי-שיתוף פעולה או היעדרות בלתי מוצדקת, וכ-37% מהמשתתפים התייצבו אך לא קיבלו גמלה מסיבות שונות: השמה בעבודה שבצידה הכנסה השוללת גמלה, שלילת זכאות מסיבות שאינן קשורות למבחן התעסוקה כמו רכישת רכב ויציאה ללימודים, ושלילת גמלה בשל אי עמידה באחד מתנאי הזכאות בעילת מחוסר תעסוקה או בעילות אחרות.

בסעיף הבא של הפרק, הודן במאפיינים של כלל מקבלי הגמלה, יוצגו מאפייני המשתתפים בתוכנית מהל"ב בראשית התוכנית ובתום שנת 2005, בהשוואה למקבלי הגמלה בשאר אזורי הארץ.

לוח 7: מקבלי גמלה שיצאו מתוכנית מהל"ב לפי סיבת יציאה, אוגוסט – דצמבר 2005

אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר	
מספרים מוחלטים					
2,399	2,200	939	1,624	1,453	סה"כ יציאות
685	208	132	169	196	עברו לעילות אחרות
939	721	199	309	204	לא התייצבו במרכז
376	621	264	583	521	רישום שולל גמלה
399	650	344	563	532	התייצבו אך לא קיבלו גמלה
אחוזים מכלל היציאות					
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ יציאות
28.6	9.5	14.1	10.4	13.5	עברו לעילות אחרות
39.1	32.8	21.2	19.0	14.0	לא התייצבו במרכז
15.7	28.2	28.1	35.9	35.9	רישום שולל גמלה
16.6	29.5	36.6	34.7	36.6	התייצבו אך לא קיבלו גמלה

3.5 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאז אמצע 2003 לוותה גם בשינוי הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2005, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. לעומת זאת, כפי שיוצג בהמשך, תוכנית מהל"ב כמעט לא השפיעה בחמשת החודשים הראשונים ליישומה על הרכב האוכלוסייה. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל הפרטים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. במטרה להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה) ול-2005 לשתי תקופות: ינואר – יולי, ואוגוסט – דצמבר (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה).

לוח 8: מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ינואר-מרץ 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
ממוצע 2004						
100.0	100.0	100.0	50,522	94,139	144,661	סך הכול
40.8	41.9	41.5	20,624	39,480	60,105	יחיד
42.9	21.6	29.0	21,653	20,350	42,003	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.1	4,068	4,758	8,826	זוג
8.3	31.4	23.3	4,177	29,550	33,727	זוג + ילדים
ממוצע 2005						
100.0	100.0	100.0	46,903	93,037	139,940	סך הכול
43.2	43.0	43.1	20,284	39,980	60,264	יחיד
40.9	21.1	27.8	19,178	19,658	38,836	יחיד + ילדים
8.6	5.5	6.6	4,054	5,136	9,190	זוג
7.2	30.4	22.6	3,386	28,264	31,650	זוג + ילדים
ינואר-יולי 2005						
100.0	100.0	100.0	48,019	94,302	142,321	סך הכול
42.7	42.9	42.8	20,505	40,448	60,953	יחיד
41.2	21.0	27.8	19,792	19,836	39,628	יחיד + ילדים
8.6	5.4	6.5	4,131	5,129	9,260	זוג
7.5	30.6	22.8	3,590	28,889	32,480	זוג + ילדים
אוגוסט-דצמבר 2005						
100.0	100.0	100.0	45,339	91,267	136,606	סך הכול
44.1	43.1	43.4	19,975	39,324	59,299	יחיד
40.4	21.3	27.6	18,319	19,409	37,727	יחיד + ילדים
8.7	5.6	6.7	3,945	5,145	9,091	זוג
6.8	30.0	22.3	3,100	27,389	30,489	זוג + ילדים

הנתונים המוצגים בלוח 8 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון בלבד. הירידה במספר המשפחות החד-הוריות החלה ברבעון יוני – אוגוסט 2003 עם יישום החקיקה ושליטת הגמלה מכ-4,500 משפחות, אך היא נמשכה ברציפות עד סוף 2005. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מכ-53.2 אלף בממוצע לחודש בראשית 2003 לכ-42.0 אלף ב-2004 ולכ-38.8 אלף ב-2005. מספר הזוגות עם ילדים, שעמד על כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות לכ-31.7 אלף בממוצע לחודש ב-2005. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מכ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 לכ-60 אלף בממוצע לחודש בשנים 2004-2005. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-27.8% ב-2005 (בהשוואה לכ-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-22.6%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-43%, בהתאמה.

נתוני לוח 8 מראים גם שהרכב המשפחה של מקבלי הגמלה דומה למדי בשתי התקופות של 2005, ובשתייהן נמשכות המגמות שתוארו קודם לכן. יחד עם זאת, במחצית השנייה של השנה נצפתה לראשונה ירידה גם במספר היחידים שקיבלו גמלה. אם כי, כאמור, לא בשיעורם מכלל המקבלים.

לוח 9 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2004-2005 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמה שהסתמנה מאז 2003, בתקופה הראשונה של 2005 נמשכת העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים גמלה (אם כי מספרם נותר כמעט ללא שינוי בהשוואה לממוצע של 2004), והוא הגיע ל-61.7%. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ומעלה. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בחודשים אוגוסט – דצמבר 2005. בחודשים אלה, נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב (8.3% מכלל העילות), שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה בין התקופה השנייה של 2005 לשאר התקופות בלוח צריכה שתיעשה לגבי שלוש העילות המחייבות מבחן תעסוקה: חוסר תעסוקה, מהל"ב ושכר נמוך. הנתונים מורים שבאוגוסט – דצמבר 2005 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה עמד על 77.4% מכלל המקבלים, לעומת 76.4% בתקופה הראשונה של 2005 ו-74.9% ב-2004.

לוח 9: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תובעים ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2004-2005

אוגוסט-דצמבר 2005		ינואר-יולי 2005		ממוצע 2005		ממוצע 2004		העילה
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
176,187	100.0	184,061	100.0	180,780	100.0	187,213	100.0	סה"כ
99,647	56.6	113,584	61.7	107,777	59.6	113,135	60.4	מחוסר תעסוקה
2,748	1.6	4,666	2.5	3,867	2.1	5,298	2.8	בהכשרה או אבחון
14,696	8.3	-	-	6,123	3.4	-	-	מהלייב
9	0.0	9	0.0	9	0.0	44	0.0	בני"ל *
21,956	12.5	26,647	14.5	24,692	13.7	27,090	14.5	שכר נמוך
3,932	2.2	3,974	2.2	3,957	2.2	4,043	2.2	מתמכרים
8,914	5.1	9,856	5.4	9,464	5.2	10,834	5.8	בני"ל * (בני 55+)
15,813	9.0	17,046	9.3	16,532	9.1	18,452	9.9	אם / אב
8,472	4.8	8,281	4.5	8,360	4.6	8,319	4.4	אחר

* בלתי ניתן להשמה.

אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית מהלייב דומה במאפייניה לשאר מקבלי הגמלה בעילות של חוסר תעסוקה ושכר נמוך. ערב פתיחת המרכזים, שיעור הנשים בקרב שתי אוכלוסיות אלו היה כ-63% ושיעור העולים כ-32%¹¹. בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מבוגרת במעט מהלא-משתתפים, שיער החד-הוריות דומה אך שיעור הזוגות עם ילדים גבוה במעט.

¹¹ פירוט המאפיינים של משתתפי התוכנית מוצג ב"החוק לשילוב מקבלי גמלות בעבודה, ממצאים ראשוניים", מאת לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, מינהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.

בתום חמישה חודשים ליישום התוכנית עולה כי הירידה במספר המקבלים גמלה במסגרת התוכנית היתה אחידה למדי בין כל הקבוצות אם כי היא אפיינה קצת יותר את הגברים, את הצעירים (עד גיל 30), את הוותיקים ואת הזוגות עם ילדים. לכל אלה יש סיכויים טובים להיקלט בעבודה. לעומת זאת בשאר הארץ הסתמנו ירידה קלה בשיעור העולים, בשיעור המשפחות החד-הוריות ובשיעור הזוגות עם ילדים, ועלייה קלה בשיעור הזוגות עם ילדים. הנתונים המשווים את הדמוגרפיה בדצמבר 2005 לזו שביוני 2005 מפורטים בלוח 10.

לוח 10: מאפייני מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בתוכנית מהל"ב ובשאר הארץ

לא משתתפים בתוכנית (חייבי מבחן תעסוקה)		משתתפים בתוכנית		
דצמבר 2005	יוני 2005	דצמבר	יוני	
120,311	120,685	13,298	17,898	סה"כ – פרטים
100,871	101,543	11,309	14,940	סה"כ – משפחות
63.3	63.1	66.2	63.8	שיעור הנשים
30.4	31.2	34.8	32.1	שיעור העולים
16.5	16.5	11.4	13.1	שיעור הצעירים (עד גיל 30)
31.9	31.7	35.0	34.0	שיעור המבוגרים (מעל 50)
41.9	40.9	39.9	40.7	שיעור היחידים*
25.6	26.2	28.9	26.3	חד הוריות*
25.6	26.0	23.3	25.3	זוגות עם ילדים*

* מתוך כלל המשפחות. שאר השיעורים חושבו מכלל הפרטים.

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לזכאות לגמלה ברמותיה השונות, נמשכה ב-2005 העלייה בשיעור של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל – מכ-35% ב-2004 לכ-37% ב-2005. זאת לעומת כ-23% ב-2002. המשפחות החד הוריות (זכאיות קודמות או בנות 55 ויותר), שלהן שולמה גמלה בשיעור המיוחד, היו 26% מכלל המקבלים ב-2005 לעומת כ-28% ב-2002, כאשר ב-2005 רק כ-5% מתוכן הן בנות 55 ויותר, והן הוסיפו לקבל את השיעור המיוחד שהיה נהוג בטרם קוצצה הגמלה. השיעור המוגדל שולם לכ-37% מכלל המקבלים ב-2005 (לעומת כ-43% ב-2002): 45% מהם היו בני פחות מ-55, ולפיכך קיבלו גמלה בשיעור המוגדל המקוצץ, ולכ-55% מלאו 55 שנה והם קיבלו את הגמלה בשיעור המוגדל ה"לא מקוצץ". בהשוואה ל-2004, ב-2005 גדל חלקם של בני 55 ומעלה בסך המקבלים קצבה בשיעור המוגדל.

לוח 11, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה ב-2005 (בהשוואה ל-2004), לוותה ביציבות יחסית במספר המשפחות העובדות ובשיעורן בכלל המשפחות. ב-2005 מספר המשפחות העובדות עמד על 36.4 אלף (לעומת 36.9 אלף ב-2004), ושיעורן בכלל מקבלי הגמלה על 26% (לעומת 25.5% ב-2004). העלייה הקלה בשיעור העובדים אפיינה את כל הרכבי המשפחה. כשמדובר ביחידים אף גדל מספרם המוחלט של העובדים. התייחסות לשתי התקופות של 2005 מורה כי בחודשים ינואר – יולי 2005, קודם לפתיחת מרכזי התעסוקה, מספר המשפחות העובדות עמד על 37.2 אלף במוצע לחודש, ומספר זה ירד ל-35.2 אלף בחודשים אוגוסט – דצמבר 2005. הירידה במספר המשפחות העובדות בתקופה השנייה של 2005 נעוצה ככל הנראה בעובדה שיותר בעלי שכר נמוך מקרב המשתתפים בתוכנית מהל"ב יצאו מהמערכת בעקבות פעולת המרכזים להגדיל את שכרם או בשל העובדה שמשפחות עובדות שקיבלו גמלה חלקית בסכומים נמוכים מאוד "ויתרו" על ההתייצבות במרכזים, ולפיכך גם על הגמלה. שיעור המשפחות העובדות ב-2005 עלה במעט מקרב היחידים. הנתונים על רמת השכר מראים שבדומה ל-2004 גם ב-2005 עלה חלקן של המשפחות עם שכר נמוך. ב-2005 ל-65.8% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח בהשוואה ל-63.4% ב-2004. התפתחות זו, שאפיינה את שתי תת-התקופות של 2005, מלמדת שאומנם התעסוקה התרחבה, אך מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נקלטו בעבודות שהשכר בצידן נמוך מאוד.

לוח 11: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב משפחה ורמת ההכנסה, 2004-2005

הרכב משפחה	מספרים מוחלטים	שעור העובדים	שעור העובדים לפי רמת הכנסה *				
			1,000-1	1,500-1,000	2,000-1,500	3,000-2,000	3,500-3,000
			ממוצע 2004				
סה"כ	36,905	25.5	21.1	21.5	20.8	19.5	8.8
יחיד	8,748	14.6	42.6	28.9	19.9	8.5	0.1
יחיד + ילדים	17,586	41.9	15.0	19.3	21.4	22.6	10.4
זוג	2,164	24.5	28.2	36.1	15.6	15.2	3.7
זוג + ילדים	8,407	24.9	9.5	14.5	21.7	25.7	15.5
			ממוצע 2005				
סה"כ	36,401	26.0	22.7	22.0	21.1	19.3	7.7
יחיד	9,197	15.3	44.7	28.0	19.0	8.2	0.1
יחיד + ילדים	16,834	43.3	15.5	19.9	21.8	23.0	9.4
זוג	2,296	25.0	30.2	35.6	15.7	14.1	3.3
זוג + ילדים	8,074	25.5	10.3	15.8	23.7	25.6	13.9
			ינואר – יולי 2005				
סה"כ	37,240	26.2	22.5	21.9	21.1	19.2	7.8
יחיד	9,261	15.2	44.9	28.0	19.0	8.0	0.1
יחיד + ילדים	17,313	43.7	15.5	20.0	21.8	22.7	9.5
זוג	2,327	25.1	30.3	35.3	15.8	14.2	3.2
זוג + ילדים	8,340	25.7	10.1	15.6	23.4	25.6	14.2
			אוקט – דצמבר 2005				
סה"כ	35,227	25.8	22.9	22.1	21.2	19.5	7.4
יחיד	9,109	15.4	44.4	28.1	19.0	8.4	0.1
יחיד + ילדים	16,163	42.8	15.6	19.7	21.8	23.5	9.2
זוג	2,253	24.8	30.0	36.1	15.7	13.9	3.4
זוג + ילדים	7,702	25.3	10.6	16.1	24.2	25.6	13.5

* התפלגות העובדים לפי רמת הכנסה בכל הרכב משפחה.

3.6 נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות – הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, וב-2005 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – בשיעור של כ-4% לאחר ירידה מצטברת בשיעור של כ-12% בשנים 2003-2004. ב-2005 שולמו דמי מזונות לכ-23.6 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2005 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-73% מהן היו גרושות, כ-23% חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-5%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-82%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 64% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-7% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2005. 71% מהנשים קיבלו מזונות

לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-23% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,380 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 13). ב-2005 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-17% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כמחצית מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

לוח' 12: נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2005-2002

שנה	סך הכול		מצב משפחתי		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נשואה לחייב	גרופה	נשואה שנית
2000	24,709	100.0	24.9	65.3	6.6
2001	26,294	100.0	23.8	66.5	6.2
2002	27,956	100.0	22.5	68.1	6.0
2003	25,789	100.0	18.4	71.2	6.4
2004	24,596	100.0	16.5	72.1	7.0
2005	23,603	100.0	14.8	72.8	7.5

ב-2005 כ-45% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-15% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן

מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח' 13: נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2005-2000

שנה	סך הכול		סוג התשלום (אחוזים)	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	לפי תקנות	
			מלא	בהפחתה
לפי פסקי דין				
2000	24,709	100.0	3.7	15.5
2001	26,294	100.0	2.6	13.2
2002	27,956	100.0	3.4	16.2
2003	25,789	100.0	6.2	22.7
2004	24,596	100.0	6.2	22.3
2005	23,603	100.0	6.4	23.1

לוח' 14: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2005-2000

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		לפי פסקי דין	לפי התקנות		עובדות	לא עובדות
			מלא	מופחת		
2000	19.1	41.3	17.6	18.4	17.3	20.5
2001	19.5	44.0	18.9	18.9	17.9	20.7
2002	20.6	44.3	19.9	19.7	18.5	22.3
2003	18.8	37.6	16.3	18.0	14.6	21.7
2004	19.0	37.1	16.7	18.2	15.0	22.0
2005	19.3	36.4	17.4	18.4	15.5	22.5

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2005 כ-6,900 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה, לעומת 7,900 ב-2004, כ-8,800 ב-2003 ו-12,200 ב-2002. ב-2002 הן היוו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-30% ב-2005. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

