

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

גבריאלה היילברון
מרים שמלצר

3.1 מבוא

כבשלוש השנים הקודמות, גם ב-2006 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-125.6 אלף משפחות בסוף שנת 2006 – זאת לעומת רמת שיא של כ-159 אלף ברבע השני של 2003.

במוקד תשומת הלב הציבורית עמדה הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה שאושר בשנת 2004. החוק אושר כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים ממועד הפעלתו הלכה למעשה – אוגוסט 2005. כזכור, בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", הקרויה על ידי האחראים להפעלתה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), והמוכרת גם כ"תוכנית ויסקונסין". מטרת התוכנית 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 בביצוע מבחן התעסוקה כתנאי לקבלת גמלה להבטחת הכנסה למשתתפי התוכנית. החוק קבע עוד כי ביצוע התוכנית הניסיונית ילווה במחקר הערכה.

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. במהלך הפעלת התוכנית עיקר המחלוקת נסובה סביב שיטת התיגמול ואופן היישום בעיקר לאוכלוסיות חריגות. יש קושי לשלב אוכלוסיות חריגות בעבודה או בתוכנית אישית מפאת חסמים שונים כגון גיל או חסמים נפשיים ומפאת מצבים אחרים כגון חד הוריות או ילד חולה/מאושפז. מתחילת התוכנית הוקמו כמה ועדות אשר המליצו להכניס שינויים בתוכנית – ועדת דינור הראשונה, ועדת תמיר וועדת דינור השנייה. בין השינויים

היו הפחתת מספר שעות השתתפות במרכז לקבוצות מוגדרות, כגון לאנשים הקרובים לגיל הפרישה, משתתפים שנקבעו להם אחוזי אי-כושר על-ידי המוסד לביטוח לאומי ומשפחות חד הוריות, וביצוע אבחון מקצועי ושיקום תעסוקתי לזקוקים לכך. כמו כן הומלץ לשנות את שיטת התיגמול כך שיתוגמלו השמות איכותיות וארוכות טווח (למשתתף ולמרכז) ויצומצם התיגמול להפחתת גמלאות.

במהלך 2006, בעקבות צמצום מספר המשתתפים במרכזים ובהתאם לחוזה שנחתם עם המפעילים, נידונה אפשרות להרחיב את אזורי הניסוי כדי להמשיך ולהפעיל את המרכזים בהיקף אוכלוסייה מלא, כפי שהוגדר בתחילת התוכנית.

תיבה 5¹:

תכנית מהל"ב - שלב ראשון של המחקר - תמצית וממצאים נבחרים²

תכנית מהל"ב מופעלת מאז אוגוסט 2005 בארבעה אזורים בארץ ואליה מופנים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה. החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, המעגן בתוכו את התוכנית, קבע כי ביצועה ילווה במחקר הערכה. המחקר נערך בשלוש נקודות זמן: שלב ראשון נערך עם תחילת התוכנית ובו נאסף מהמשתתפים מידע דמוגרפי ותעסוקתי. השלב השני נערך כשבעה חודשים לאחר תחילת התוכנית (פברואר-מארס 2006) ובו נאסף מידע על תעסוקה מאז תחילת התוכנית, על הפעילות במרכזים, שביעות הרצון מהפעילות, קבלת גמלת הבטחת הכנסה, קבלת סיוע מגורמים נוספים בקהילה וכיו"ב. השלב השלישי נערך בחודשים אלה (פברואר-אפריל 2007) ובו נאסף מידע מעודכן על המשתתפים בתוכנית. הראיונות נערכו הן בקרב קבוצת ניסוי והן בקרב קבוצת ביקורת הכוללת מקבלי הבטחת הכנסה, בעלי מאפיינים דומים למשתתפים בניסוי, מאזורים אחרים בארץ.

המטרה הכללית של המחקר היא לסייע לממשלה ולכנסת לגבש את המדיניות לעתיד בהיבטים השונים של מבחן התעסוקה, שעמידה בו היא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה. המטרות העיקריות של המחקר הן: לזהות את דפוסי הפעולה של מרכזי התעסוקה, את מדיניות הטיפול במופנים לתכנית ואת סוגי השירותים המוענקים להם; לבחון את תרומת התוכנית למקבלי גמלה להבטחת הכנסה אשר להשתלבות בעבודה, איכות העבודה, היקפה והתמורה עבורה; לעקוב אחר היציאה של משפחות ממערכת הבטחת הכנסה ולעמוד על הסיבות להפסקת הזכאות לגמלה ועל מקורות ההכנסה העומדים לאחר מכן לרשות המשפחות; לעקוב אחר עמדות המשתתפים בתוכנית כלפי התוכנית ומפעיליה ושביעות הרצון שלהם מהשירותים שניתנו להם בידי מרכזי התעסוקה; ולהצביע על התרומה של התכנית לרווחת המשפחה, הילדים ולתפקוד ההורים.

במאמר זה יוצגו ממצאים עיקריים מהמחקר, מהשלב השני, מתחום התעסוקה והפעילות במרכזים.

¹ התיבה נכתבה בידי תמי אליאב.

² המחקר נערך בידי מכון ברוקדייל ומינהל המחקר במוסד לביטוח לאומי.

אוכלוסיית המחקר

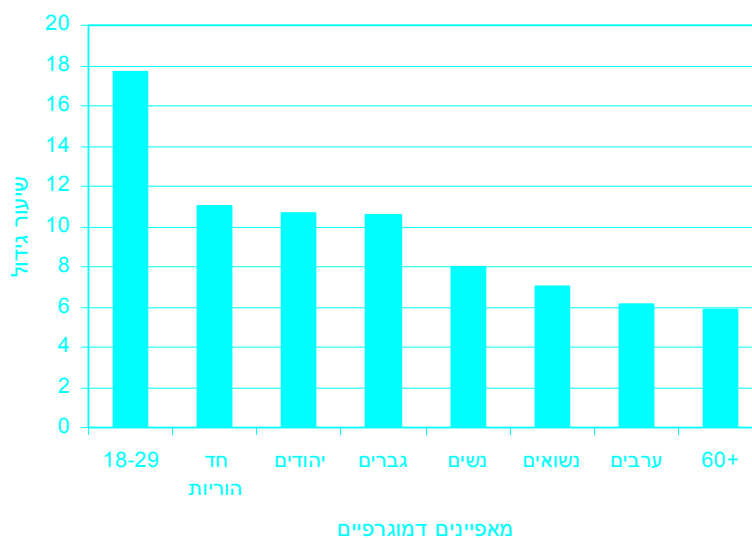
- * מחקר זה נערך על ה"מלאי" בלבד, כלומר אנשים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ביולי 2005 והופנו לתוכנית. הוא אינו מתייחס לפונים חדשים לאחר תחילת התוכנית.
- * הנתונים המוצגים הם רק על אוכלוסיית הניסוי.

ממצאים עיקריים

שינויים בתעסוקה מתחילת התוכנית עד פברואר 2006

- * 3,590 אנשים שהיוו כ-25% מהמופנים היו מועסקים ערב תחילת התוכנית והשתכרו שכר נמוך המזכה אותם בהבטחת הכנסה. כ-80% מתוכם היו מועסקים במשרה חלקית ורק 20% במשרה מלאה.
- * עד פברואר 2006 שיעור העובדים עלה בהדרגה והגיע ל-33.5%. מדובר בתוספת של כ-1,300 עובדים וזהו גידול של כ-9 נקודות האחוז.

תרשים א': גידול בשיעור העובדים מתחילת התוכנית לפי מאפיינים דמוגרפיים



* נמצאו הבדלים ניכרים בגידול בשיעור העובדים לפי מאפיינים דמוגרפיים: בקרב הגברים שהועסקו נצפתה עלייה גבוהה קצת יותר מזו של הנשים (10.6% לעומת 8% בהתאמה); בקרב יהודים יותר מאשר בקרב הערבים (10.7% לעומת 6.1% בהתאמה); בשיעור המועסקים הצעירים נצפה גידול גבוה יותר מאשר ביתר הגילאים - גידול של 17.7% בקרב בני 18-29 לעומת גידול של 5.9% בקרב בני 60+; בקרב המשפחות החד-הוריות שיעור העובדים גדל ב-11% לעומת גידול בשיעור של 7% בקרב הנשואים.

* הגידול בתעסוקה היה הדרגתי וההשמה בעבודה התפרסה פחות או יותר באופן אחד על פני שבעת החודשים הראשונים. כמעט בכל המקרים היתה רק השמה אחת שבה התמידו ממועד ההשמה עד לתקופת הריאיון.

* בסה"כ כ-17% מהמופנים עברו שינוי חיובי במצבם התעסוקתי, כלומר החלו לעבוד או הגדילו את היקף משרתם לאחר תחילת התוכנית.

* כ-30% ממי שעבדו בתחילת התוכנית והוסיפו לעבוד עד פברואר 2007 הרחיבו את היקף משרתם. 5% דיווחו על הקטנת משרתם ואצל 65% לא חל שינוי בהיקף המשרה.

* בניתוח רב-משתני לוגיסטי נמצא שהסיכוי להשתלב בעבודה למי שלא עבד ערב תחילת התוכנית היה **נמוך** יותר אצל מבוגרים יותר, נשים נשואות עם ילדים, ערבים, חסרי מקצוע, חסרי ניסיון בתעסוקה, מי שסובל ממצוקה נפשית ומי שחסר הרגלי עבודה.

* חלק ניכר מהמופנים שהושמו בעבודה הועסקו כעובדי שירותים (26%) וכעובדים בלתי-מקצועיים (37%).

* 60% מהמופנים שהושמו בעבודה הביעו שביעות רצון ביחס לעבודה.

הפסקת תשלום גמלה בדיקה לשינויים במצב התעסוקה בקרב משפחות

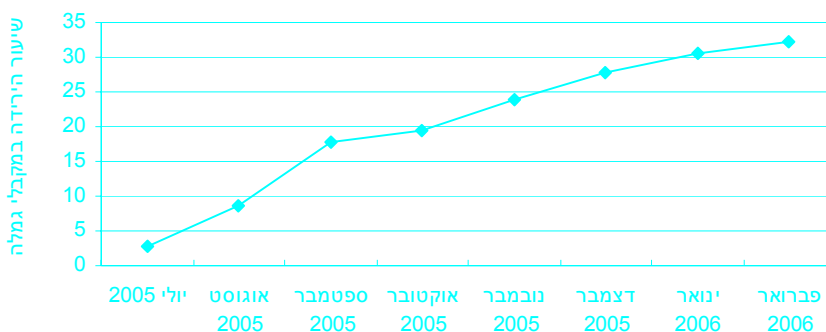
למידע שדווח בידי המשתתפים בניסוי צורף מידע על קבלת גמלה מתוך הקובץ המנהלי של המוסד לביטוח לאומי. השימוש במידע משני המקורות מאפשר לעקוב אחר הפרטים

ומשקי הבית שהפסיקו לקבל גמלה בכל אחד מהחודשים אוגוסט 2005 – פברואר 2006 ולנתח את התופעה בזיקה לשינוי במצב התעסוקה. עם זאת לא ניתן לקבוע בוודאות שההשתלבות בעבודה או שהגדלת היקף המשרה של המשתתפים הן הסיבה להפסקת הגמלה.

* הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה מקרב "מלאי" המשפחות שהופנה לתוכנית ביולי 2005 היתה הדרגתית והגיעה ל-32.6% בפברואר 2006. בהנחה שהשיפור בתעסוקה הוא הסיבה להפסקת הזכאות לגמלה, הרי שהשיפור החיובי מסביר לכל היותר כ-28% מכלל הירידה במספר המשפחות שקבלו גמלה בתחילת התוכנית.

תרשים ב': שיעור הירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה,

יולי 2005 – פברואר 2006



* 45% מהמשפחות שאצלן חל שינוי חיובי בתעסוקה עד פברואר 2006 הפסיקו לקבל גמלה. תוצאה זו נובעת בעיקר מהשיעור הגבוה של הפסקת תשלום גמלה למי שהחל לעבוד לאחר התחלת התוכנית.

* 28% מכלל המשפחות שלא שינו את מצב התעסוקה או היקפה עד פברואר 2006 הפסיקו לקבל גמלה; 41% מהמשפחות שמצב התעסוקה שלהן הורע בתקופה זו הפסיקו לקבל גמלה.

* מתוך כלל המשתתפים שהגמלה הופסקה להם (באחד החודשים) 72% לא חזרו לקבל אותה ממועד ההפסקה ועד פברואר 2006; 7% חזרו לקבל אותה באופן רצוף עד פברואר 2006; 9% חזרו לקבל אך תשלום הגמלה הופסק להם בשנית.

שירותים שניתנו בידי המרכזים

במרכזי התעסוקה ניתנו פעילויות ושירותים משני סוגים:

1. כדי להקנות כלים למציאת עבודה ניתנה פעילות הקשורה לתעסוקה מטעם המרכזים (במרכז או מחוצה לו) כגון: אבחון מקצועי; הכשרה לחיפוש עבודה, סדנאות לכישורי חיים, לימודי מקצוע, הפניה לחיפוש עבודה, שירות בקהילה וכיו"ב.

2. שירותים וסיוע: א. שירותים תומכי עבודה בתקופת הפעילות במרכז: סיוע בסידור יולדים עד גיל 10, סיוע בתחבורה. ב. הפניה לגורמים ציבוריים המעניקים סיוע או עזרה כספית כמענה לצרכים מיוחדים.

* כמחצית מכלל המשתתפים לא השתתפו בשום פעילות של הכשרה, סדנאות או לימודים. שיעור זה היה גבוה בירושלים ובנצרת (60%) ונמוך באשקלון (37%).

* כמחצית מהמופנים לתכנית דיווחו על שהפעילות העיקרית שבה השתתפו היתה חיפוש עבודה באופן עצמאי. חיפוש העבודה נעשה במרכז או מהבית.

* לסדנאות להכשרה לחיפוש עבודה הופנו כ-30% מהמשתתפים, לסדנאות לכישורי חיים כ-24%, ללימודים עיוניים – בעיקר עברית – הופנו כ-20% מהמשתתפים.

* כ-13% השתתפו בלימודי מקצוע (בעיקר הכרת המחשב).

* המרכזים כמעט לא ערכו אבחון מקצועי לפונים אליהם. כך גם רק מעטים הופנו לסדנאות לשיקום תעסוקתי.

* כ-24% מהמשתתפים בתוכניות במרכזים השתתפו בשירות בקהילה, שנועד להקנות הרגלי עבודה. ואמנם לכ-39% מהמשתתפים בשירות בקהילה לא היה ניסיון כלשהו

כשהחלה התוכנית ועוד ל-29% לא היה ניסיון תעסוקה בחמש השנים האחרונות. לעומת זאת, לכשליש היה ניסיון תעסוקה בחמש השנים האחרונות.

* המרכזים נבדלים זה מזה בדגש שהם שמו על פעילויות הקשורות לתעסוקה: בעוד שבאשקלון המשתתפים עסקו יותר בפעילויות של הכשרה ולימודים, בחדרה ובנצרת הפנו שיעור גבוה יותר של משתתפים לשירות בקהילה (48%-ו-37% בהתאמה). המרכז בירושלים כמעט לא הפנה ללימודים עיוניים או מקצועיים (5%-ו-4% בהתאמה לעומת 5% באשקלון ו-14% בירושלים).

* בתחום שירותים תומכי עבודה, המרכזים סיפקו בעיקר שירותי תחבורה. 43% מהמשתתפים היו זקוקים לסיוע כזה ומהם 86% קיבלו אותו. ל-19% מהמשתתפות בפעילות יש ילדים קטנים עד גיל 10 ולכן זכאיות לסיוע בטיפול בילדים. כמחצית מהן (10% מכלל המשתתפות) דיווחו על הצורך בו, ומעטות (כ-13%) קיבלו אותו.

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 המעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55² שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שמלאו להם 55 נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהיתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; **לכל** המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשלום גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשלום גמלה בשיעור המוגדל המופחת. בעקבות תיקוני החקיקה בוטלה הזכאות לשיעור המוגדל לבני 46-54, בהמשך לביטול המעבר מהשיעור הרגיל לשיעור המוגדל למי ששהה שנתיים במערכת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי רק לשיעור הרגיל המופחת.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות

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

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

³ זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

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 האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים.

המשתתפים בתוכנית הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך". מתכנני יעדי תעסוקה המוצבים במרכזי התעסוקה הם המופקדים 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, ולאחרונה אף אבחון תעסוקה. 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.

כדי 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 ועוד.

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. באוגוסט 2005 נפתחו שעריהם של מרכזי התעסוקה בארבעה אזורים – חדרה, נצרת, אשקלון וירושלים, שטיפלו אז בקצת יותר מ-10% מהמשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. פרק זה מייחד מקום נכבד לניסיון שהצטבר במהלך השנה וחמשת החודשים הראשונים להפעלת החוק. הנתונים העומדים לרשותנו מבוססים על המידע הכלול בקובצי המוסד. בתיבה שבפרק זה משולבים נתוני מחקר הערכה שנעשה בשיתוף המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.

3.3 ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2006 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 – ששללה גמלה לכ-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 במשך בשנים 2004-2006. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 האיצה את המגמה.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 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 במשך הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים – אם כי מתונה יותר – עד לכ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006.

סיכום ההתפתחות מאז יוני 2003 מלמד על ירידה מתמשכת במספר המקבלים גמלה במוצע לחודש בשיעור מצטבר של כ-16%. במהלך תקופה של 3.5 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-25.5 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 השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	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
-10.0	42,193	-5.3	88,144	-6.9	130,337	2006
-10.9	43,296	-5.9	89,084	-7.5	132,380	***7-1/2006
-11.5	40,648	-5.1	86,829	-7.2	127,477	***12-8/2006

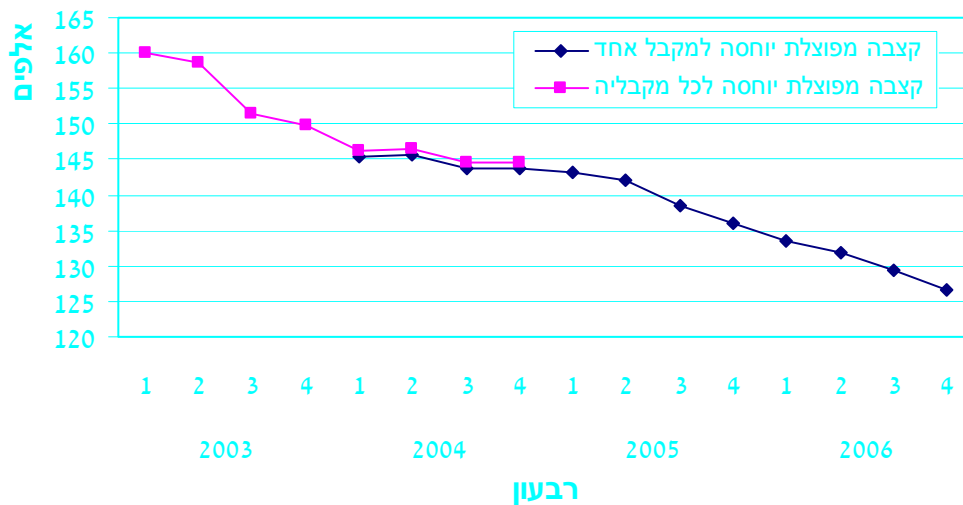
* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

** בחישוב נתון זה ובנתונים הבאים אחריו בסדרה, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נזקפה 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.

תרשים א': מספר מקבלים לפי רבעונים, 2006-2003 (אלפים)



מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב מראה שכ-139.3⁴ אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת התוכנית (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. בקרב הקבוצה האחרונה, כ-100.7 אלף משפחות קיבלו ביולי גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך" – שהן העילות המקבילות לעילת מהל"ב. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 ו-2006. בתקופה של 17 חודשים ירד מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ב-49.1% – מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-7.6 אלף בדצמבר 2006. מספר המשפחות שקיבלו גמלה בשאר המערכת בכל העילות ירד בחודשים אלה בכ-5.2%, ומספר המשפחות שקיבלו גמלה בעילות שהן בנות השוואה לעילת מהל"ב ירד בכ-3.8% בלבד. בסך הכול מספר המקבלים גמלה בדצמבר 2006 היה כ-125.6 אלף, והיה נמוך בכ-13,700 משפחות מזה שנצפה ביולי 2005. 53.3% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב. בסעיף 3.4 של הפרק יוצגו לוחות הנוגעים לפרטים (ולא משפחות) לגבי אוכלוסיית המשתתפים, רישומים במפות ההתייצבות, שינויים במספר הזכאים ומאפיינים דמוגרפיים.

⁴ נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסמנו).

לוח 2: משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי 2005 ודצמבר 2006

תוכנית מהל"ב	מחוץ לתוכנית מהל"ב			סך הכול	סך הכול	
	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך	סך הכול			
2005						
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271		יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224		דצמבר
2006						
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370		יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559		דצמבר
שיעור שינוי בין						
49.1	11.1	3.8	5.2	9.8		דצמבר 2006 ליוולי 2005

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

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2002-2006 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 מהמערכת (בממוצע לחודש) היה גבוה בכ-1,000 ממספרן שב-2002 ומספר המשפחות שנכנסו היה נמוך בכ-600 ממספרן 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, עובדה המסבירה את המשך הירידה המתונה של מספר המקבלים. הנתונים למחצית הראשונה של 2005 מראים גם

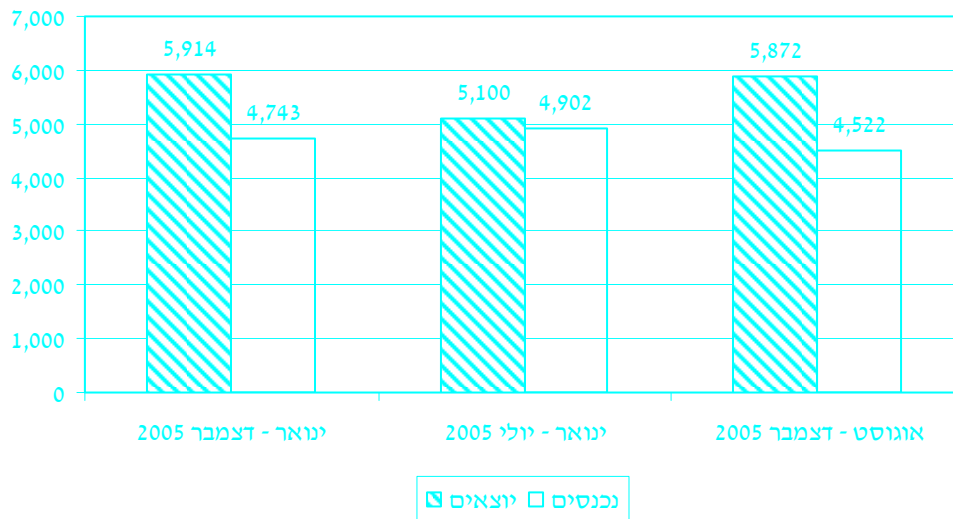
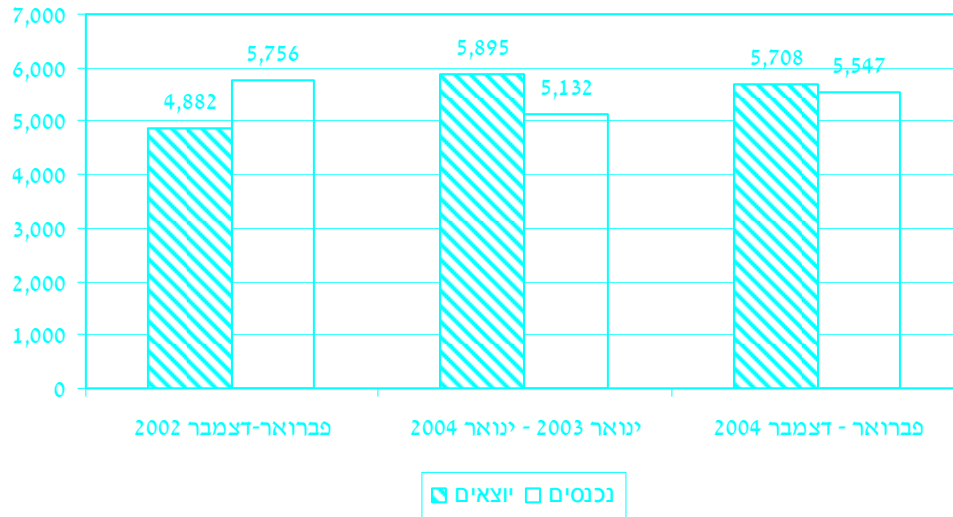
שהן מספר הנכנסים והן מספר היוצאים נמוך יותר מאשר ב-2004. יישום תוכנית מהל"ב בתקופה אוגוסט-דצמבר 2005 שינה שוב את התמונה – הוא בעיקר האיץ את היציאה מהמערכת. נראה כי האטת הכניסה למערכת היא המשך של המגמה שהסתמנה במחצית הראשונה של 2005, אם כי ייתכן שהפעלת המרכזים גם הובילה להימנעותן של משפחות מלפנות למערכת הבטחת הכנסה.

מספר הנכנסים למערכת הוסיף לרדת גם בשנת 2006, אך בניגוד למחצית השנייה בשנת 2005 פחת גם מספר היוצאים, למרות המשך יישום תוכנית מהל"ב. נתוני המחצית הראשונה ב-2006, שלפיהם הפער בין מספר הנכנסים למספר היוצאים הצטמצם לאין ערוך לעומת תחילת יישום תוכנית מהל"ב (בחלק השני של 2005), מתבטאים בהאטת הירידה במספר המקבלים בתקופה זו לעומת קודמתה. בחודשים יולי – דצמבר 2005 פחת מספר המקבלים בשיעור של כ-5% אחוזים (כ-1% בממוצע לחודש) ואילו בחודשים ינואר-יולי 2006 שיעורם הצטמצם בכ-2% בלבד (כ-0.4% בממוצע לחודש).

לעומת זאת, בחלק השני של 2006 (אוגוסט-דצמבר) אנו עדים להאצת הירידה במספר המקבלים כתוצאה מירידה נוספת במספר הנכנסים למערכת ועלייה במספר היוצאים ממנה. שיעור השינוי בתקופה זו היה כ-3% (0.8% בממוצע לחודש). הגברת קצב הירידה במספר מקבלי הגמלה במחצית זו נובע מירידה, שנצפית לראשונה מאז תחילת יישום תוכנית מהל"ב, במקבלי גמלה בגין עילת "מחוסר תעסוקה" שאינם נכללים בתוכנית מהל"ב. עד לתקופה זו היתה יציבות ואף עלייה קלה במספר המקבלים בגין עילה זו.

נתוני המחצית הראשונה והשנייה של 2006 נמוכים מאלו שבחלק השני של שנת 2005 (שיעורי כניסה ויציאה והפער ביניהם). מגמה זו מעידה על האטת קצב הירידה במספר מקבלי הגמלה בעיקר במסגרת תוכנית מהל"ב.

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 בעבודה, אוגוסט 2005–דצמבר 2006

3.4.1 אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מהל"ב

כאמור, באוגוסט 2005 הוחל בהפעלת תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לביטחון בתעסוקה) במתכונת ניסיונית על-ידי תאגידי 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. המרכזים פועלים בנצרת, חדרה, ירושלים ואשקלון. 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.

3.4.2 רישומים במפות ההתייצבות שהועברו בידי 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. הרישומים במפת ההתייצבות קובצו לכמה קטגוריות:

- * סירוב לעבודה השולל גמלה לחודש הסירוב ולחודש אחריו.
- * אי-שיתוף פעולה בפעילות מטעם המרכז, סירוב לבדיקה או למתן מידע והיעדרות לא מוצדקת (יותר מיומיים) השוללים גמלה לאותו חודש.
- * היקף שעות עבודה שאינו מחייב פעילות במרכז, כלומר היקף העבודה הוא 30 שעות ויותר.

* "זכאות אחרת" – זכאים לגמלה המשתתפים בפעילות 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 – שנעשתה באותו חודש.

השמה תירשם במפת ההתייצבות ככזו, כאשר נמצאה עבודה אצל מעסיק אחד או יותר למי שלא עבד, או – למי שעבד – כאשר גדל היקף משרתו אצל אותו מעסיק או נמצאה לו משרה נוספת או אחרת אצל מעסיק חדש.

רישומים שוללי גמלה, רישומי זכאות ורישומי השמות⁵ – מספר המתייצבים בארבעת המרכזים בכל חודש בשנת 2005 היה יציב למדי ונע בין 17,270 ל-17,800. אך במהלך 2006 ירד מספר המתייצבים בהתמדה, מ-16,738 ל-10,636. לוח 4 מציין את הירידה במספר המתייצבים בממוצע לחודש בשנים אלה. מספר הרישומים ששללו זכאות לחודש או חודשיים עלה בהדרגה במהלך 2005 מ-557 באוגוסט 2005 בכל המרכזים (כ-3% מכלל הרישומים) ל-1,519 בדצמבר 2005 (כ-9% מכלל הרישומים). ב-2006 ירד המספר המוחלט של רישומים אלה מ-1,713 ל-720, אך שיעורם מכלל הרישומים נע במהלך חודשי השנה בין כ-10% לכ-7% בממוצע לחודש. שיעור הרישומים שוללי גמלה בממוצע לחודש היה גבוה ב-2006 לעומת 2005 – 8.4% לעומת 6%, בהתאמה. כמו בשנת 2005, עיקר שלילת הזכאות היתה בגין היעדרות לא מוצדקת ואי-שיתוף פעולה (למשל, 982 ו-133 בהתאמה, בפברואר; 744 ו-29 בהתאמה בדצמבר). חלקן של השלילות עקב סירוב לעבודה של מקבל הגמלה היה נמוך למדי (59 בפברואר, 86 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 חודש⁶. כלומר הרישומים שוללי הגמלה גרמו לא רק ליציאה מהמערכת אלא גם לאי-מתן זכאות

⁵ 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.

⁶ 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.

לתובעים חדשים. במקביל לתנודות בשיעור הרישומים שוללי גמלה, נע גם שיעורם של הרישומים על זכאות במהלך חודשי 2006, בין 90% ל-93%.

השמות – בשנת 2006 נרשמו סה"כ 10,364 השמות. שיעור ההשמות הממוצע לחודש מכלל הרישומים במפות עלה ב-2006 לעומת 2005 מ-5.3% ל-6.5%.

14,084 ההשמות שנרשמו מספטמבר 2005–דצמבר 2006 נוגעות ל-8,781 משתתפים **שונים**, שכן ל-3,335 משתתפים היתה יותר מהשמה אחת במהלך חודשים אלה (ל-2,068 משתתפים היו שתי השמות, ל-1,272 משתתפים היו שלוש השמות ויותר). כלומר, 5,303 השמות היו השמות חוזרות לאותם משתתפים.

לוח 4: הרישומים שהופיעו במפות ההתייבבות שהועברו לביטוח הלאומי, (בממוצע לחודש), אוגוסט 2005 - דצמבר 2006

2006	2005	
ינואר-דצמבר	אוגוסט-דצמבר	
13,264	17,560	סה"כ
1,112	1,062	רישומים שוללי גמלה
12,153	16,498	רישומים על זכאות
864	** 930	השמות*

* כולל השמות שנרשמו ביחד עם רישומים שוללי גמלאות.

** לנוכח אי-הבהירות ברישומי ההשמות באוגוסט 2005, הממוצע מתייחס לחודשים ספטמבר-דצמבר 2005.

3.4.3 שינויים במספר הזכאים

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% מן

החייבים במבחן תעסוקה ערב הפעלת התוכנית. מספר הפרטים (תובעים ובני זוגם) שנמנו עם המשפחות שקיבלו גמלה במסגרת התוכנית ירד בכ-51% מאז יולי 2005 עד דצמבר 2006, מ-17.9 אלף ל-8.7 אלף, בהתאמה. בשאר המערכת מספר המקבלים ירד ב-5.8% עד סוף 2006 – וכשמדובר במקבלים בעילות של מחוסר תעסוקה ושכר נמוך בשאר המערכת – ב-3.0%.

לוח 5: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (פרטים) בתוכנית מהל"ב ובשאר המערכת, לפי עילה, יולי – דצמבר 2006

שיעור השינוי בין דצמבר ליולי (אחוז)	2006		2005		אזור
	דצמבר	יולי	דצמבר	יולי	
-10.3	161,437	167,698	172,727	179,965	סה"כ
-5.8	152,775	157,799	159,429	162,151	סה"כ חוץ מהל"ב
-3.0	116,135	119,897	120,311	119,707	מחוסר תעסוקה ושכר נמוך
-1.8	96,152	99,638	98,968	97,910	מחוסר תעסוקה
-8.3	19,983	20,259	21,523	21,797	שכר נמוך
-13.7	36,640	37,902	39,118	42,444	סה"כ עילות אחרות
-18.2	4,604	5,108	5,163	5,628	באזורי מהל"ב
-13.0	32,036	32,794	33,955	36,816	שלא באזורי מהל"ב
-51.4	8,662	9,899	13,298	17,814	סה"כ תוכנית מהל"ב

* נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסמנו).

לוח 6 מפרט את השינויים שחלו במספר הזכאים לגמלה במרכזים השונים. בין יולי 2005 לדצמבר 2006 מספר הפרטים המקבלים גמלה ירד בשיעור הגבוה ביותר בחדרה, כ-58%, ולאחריה באשקלון – כ-53%. תמונה דומה מתקבלת כאשר בוחנים את שיעור הירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה בתקופה זו. מספר המשפחות שקיבלו גמלה בדצמבר 2006 היה נמוך בכ-13,700 מזה שהיה ערב הפעלת התוכנית. גם במונחים מוחלטים הירידה במספר המשפחות בלטה בחדרה ובאשקלון.

יש לציין כי למרכז בחדרה היתה נקודת פתיחה "טובה יותר" במובן שמספר המתייצבים בו, על-פי מספר מפות ההתייצבות, באוגוסט 2005 היה הנמוך ביותר: כ-3,920 לעומת כ-4,700 בנצרת ובירושלים וכ-4,200 באשקלון. פירוט של נתונים אלה ומדדים נוספים להשוואה בין מרכזי התעסוקה פורסמו בדוח מעקב מס' 2 אחר יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה, תוכנית מהל"ב.

לוח 6: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, יולי 2005 – דצמבר 2006

סה"כ	מרכזים				
	אשקלון	ירושלים	חדרה		נצרת
					מספר המקבלים גמלה ביולי 2005
17,814	4,373	4,558	4,342	4,541	פרטים
14,877	3,819	3,832	3,657	3,569	משפחות
					מספר המקבלים גמלה בדצמבר 2006
8,662	2,051	2,332	1,800	2,479	פרטים
7,573	1,856	2,057	1,645	2,015	משפחות
					שיעור הירידה במספר המקבלים
51.4	53.1	48.8	58.5	45.4	פרטים
49.1	51.4	46.3	55.0	43.5	משפחות

3.4.4 מאפיינים דמוגרפיים

אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית מהל"ב 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%.⁷ בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מבוגרת במעט מהלא-משתתפים, ושיעור החד-הוריות ושיעור הזוגות עם ילדים דומים בשתי האוכלוסיות. הנתונים מפורטים בלוח 10.

בתום שנה וחמישה חודשים ליישום התוכנית עולה כי הירידה במספר המקבלים גמלה במסגרת התוכנית אפיינה יותר את הגברים, את הצעירים (עד גיל 30), את הוותיקים, את הזוגות עם ילדים ואת היחידים ללא ילדים. לכל אלה יש סיכויים טובים יותר להיקלט בעבודה, אם כי היציאה מהמערכת אינה נובעת רק מהיקלטות בשוק העבודה. לעומת זאת בשאר הארץ הסתמנה בדצמבר 2006 בהשוואה ליולי 2005 ירידה במספר המקבלים בקרב העולים, הצעירים והמשפחות החד-הוריות.

לסיכום, בהשוואת השינויים בקרב משתתפי התוכנית לשינויים בקרב מי שאינם בתוכנית בולטות ההתפתחויות האלה:

* שיעור הנשים עלה בקרב משתתפי מהל"ב בעוד שבקרב גברים הוא לא השתנה.

* השינויים בקרב היחידים, המשפחות החד הוריות ובקרב העולים הם במגמה הפוכה בשתי קבוצות האוכלוסייה: בקרב העולים והמשפחות החד-הוריות יש עלייה ניכרת אצל משתתפי התוכנית וירידה בשיעורם בקרב האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית. בקרב היחידים התמונה הפוכה.

⁷ פירוט המאפיינים של משתתפי התוכנית מוצג ב"החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, ממצאים ראשוניים", מאת לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, מינהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.

לוח 10: מאפייני מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בתוכנית מהל"ב ובשאר הארץ,
יולי 2005, דצמבר 2005, דצמבר 2006

לא משתתפים בתוכנית (חייבי מבחן תעסוקה)			משתתפים בתוכנית			
דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	
63.5	63.3	63.1	70.9	66.2	63.8	שיעור הנשים
29.0	30.4	31.2	38.2	34.8	32.1	שיעור העולים
14.5	17.2	16.5	7.8	12.0	13.1	שיעור הצעירים (עד גיל 30)
35.4	31.0	31.7	41.1	34.0	34.0	שיעור המבוגרים (מעל 50)
42.7	41.9	40.9	35.7	39.9	40.7	שיעור היחידים*
24.6	25.6	26.2	35.5	28.9	26.3	חד הוריות*
25.2	25.6	26.0	20.5	23.3	25.3	זוגות עם ילדים*

* מתוך כלל המשפחות. שאר השיעורים חושבו מכלל הפרטים.

3.5 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

3.5.1 הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003 לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2006, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. לעומת זאת, תוכנית מהל"ב, כפי שיוצג בהמשך, כמעט לא השפיעה 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. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה); ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה); ל-2005 (שתי תקופות: ינואר-יולי, ואוגוסט-דצמבר) (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה); ול-2006 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית מהל"ב).

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. במהלך רוב התקופה הירידה במספר המשפחות החד-הוריות החלה ברבעון יוני-אוגוסט 2003 עם החלת החקיקה ושלילת הגמלה מכ-4,500 משפחות, אך היא נמשכה ברציפות עד סוף 2006. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מכ-53.2 אלף במוצע לחודש בראשית 2003 לכ-42.0 אלף ב-2004, לכ-38.8 אלף ב-2005 ולכ-35.7 אלף ב-2006. מספר הזוגות עם ילדים, שהיה כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות לכ-28.7 אלף במוצע לחודש ב-2006. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מכ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 לכ-60.9 אלף במוצע לחודש במחצית הראשונה של 2005 ולאחר מכן החל לרדת עד לכ-57.3 אלף במוצע לחודש ב-2006. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-27.4% ב-2006 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-22.0%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-44%, בהתאמה.

לוח 7: 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						
10.0	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
ממוצע 2006						
100.0	100.0	100.0	42,193	88,144	130,337	סך הכול
45.3	43.4	44.0	19,110	38,222	57,332	יחיד
39.7	21.5	27.3	16,735	18,922	35,657	יחיד +
8.8	5.6	6.7	3,718	4,975	8,694	זוג
6.2	29.5	22.0	2,629	26,025	28,655	זוג +

לוח 8: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תופעים (בני זוגים, לפי עילת הזכאות, 2004-2005)

העילה	2006 ממוצע		2005 ממוצע		2005 ינואר-יולי		2005 ממוצע		2004 ממוצע		העילה
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סר"י	167,685	100.0	176,187	100.0	184,061	100.0	180,780	100.0	187,213	100.0	
מחוסר תעסוקה	98,751	56.6	99,647	61.7	113,584	59.6	107,777	60.4	113,135	58.9	
בהכשרה או אבחון	2,538	1.6	2,748	2.5	4,666	2.1	3,867	2.8	5,298	1.5	
מהל"ב	10,382	8.3	14,696	-	-	3.4	6,123	-	-	6.2	
שכר נמוך	21,142	12.5	21,956	14.5	26,647	13.7	24,692	14.5	27,090	12.6	
מתמכרים	3,909	2.2	3,932	2.2	3,974	2.2	3,957	2.2	4,043	2.3	
בני"ל * (בני +5)	7,354	5.1	8,914	5.4	9,856	5.2	9,464	5.8	10,834	4.4	
אם / אם	14,510	9.0	15,813	9.3	17,046	9.1	16,532	9.9	18,452	8.7	
אחר	9,100	4.8	8,472	4.5	8,281	4.6	8,360	4.4	8,319	5.4	

* בלתי ניתן להשמה.

3.5.2 עילות זכאות

לוח 9 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2004-2006 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 למוצע של 2004), והוא הגיע ל-61.7%. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בשנת 2006. מאוגוסט 2005 נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב, שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה בין 2006 לתקופות הקודמות לאוגוסט 2005 בלוח צריכה שתיעשה לשלוש עילות המחייבות מבחן תעסוקה: חוסר תעסוקה, מהל"ב ושכר נמוך. הנתונים מורים שבשנת 2006 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה היה 77.7% מכלל המקבלים, לעומת 76.2% בתקופה הראשונה של 2005 ו-74.9% ב-2004.

3.5.3 שיעורי הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לזכאות לגמלה ברמותיה השונות, נצפתה עלייה בשיעור של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל – מכ-35% ב-2004 לכ-37% ב-2005, לעומת כ-23% ב-2002. בשנת 2006 חלה התייצבות ושיעור המקבלים גמלה בשיעור הרגיל נותר כשהיה ב-2005, כ-37%. המשפחות החד הוריות (זכאיות קודמות או בנות 55 ויותר), שלהן שולמה גמלה בשיעור המיוחד, היו 25.5% מכלל המקבלים ב-2006 לעומת כ-28% ב-2002, כאשר ב-2006 רק כ-6% מתוכן היו בנות 55 ויותר, והן הוסיפו לקבל את השיעור המיוחד שהיה נהוג בטרם קוצצה הגמלה. השיעור המוגדל שולם לכ-37% מכלל המקבלים ב-2006 (לעומת כ-43% ב-2002): 36.5% מהם היו בני פחות מ-55, ולפיכך קיבלו גמלה בשיעור המוגדל המקוצץ, ול-63.5% מלאו 55 שנה והם קיבלו את הגמלה בשיעור המוגדל ה"לא מקוצץ". בהשוואה ל-2004 ול-2005, ב-2006 גדל חלקם של בני 55 ויותר בסך המקבלים קצבה בשיעור המוגדל.

3.5.4 הכנסות מעבודה

לוח 11, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה ב-2006 (בהשוואה לשנים קודמות) לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות. ב-2006 שיעור המשפחות העובדות עמד על 26.6% (לעומת 25.5% ב-2004). העלייה הקלה בשיעור העובדים אפיינה את כל הרכבי המשפחה, וכשמדובר ביחידים מספרם המוחלט של העובדים אף גדל. בדיקה של שתי התקופות של 2005 מראה כי בחודשים ינואר-יולי 2005, קודם לפתיחת מרכזי התעסוקה, מספר המשפחות העובדות היה 37.2 אלף בממוצע לחודש, והוא ירד ל-35.2 אלף בחודשים אוגוסט-דצמבר 2005. הירידה במספר המשפחות העובדות בתקופה השנייה של 2005 נעוצה ככל הנראה בשתי עובדות: האחת, שיותר בעלי שכר נמוך מקרב המשתתפים בתוכנית מהל"ב יצאו מהמערכת בעקבות פעולת המרכזים להגדיל את שכרם, והאחרת, משפחות עובדות שקיבלו גמלה חלקית בסכומים נמוכים מאוד "ויתרו" על ההתייצבות במרכזים, ולפיכך גם על הגמלה. מספר המשפחות העובדות הוסיף לרדת גם בשנת 2006. הנתונים על רמת השכר מראים שבדומה ל-2004 גם ב-2005 עלה חלקן של המשפחות עם שכר נמוך וב-2006 נותר יציב. ב-2006 ל-65.3% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח בהשוואה ל-63.4% ב-2004 ו-65.8% ב-2005. עלייה זו בשיעור המשפחות עם שכר נמוך, אפיינה את שתי תת-התקופות של 2005 ומלמדת שאמנם התעסוקה התרחבה עם יישום תוכנית מהל"ב, אך מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נקלטו בעבודות שהשכר בצידן נמוך מאוד. בשנת 2006 לא נצפה גידול בשיעור המשפחות עם שכר נמוך אך מספרן עדיין עמד על כשני שלישים מכלל המשפחות העובדות.

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

הרוב משפחה	מספרים מוחלטים	שיעור מכלל המשפחות	שיעור המשפחות לחן הכנסה מעבודה לפי רמת הכנסה				
			1,000-1	1,500-1,000	2,000-1,500	3,000-2,000	3,500-3,000
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	8.5	0.1	0.0
יחיד + ילדים	17,586	41.9	15.0	21.4	10.4	11.3	11.3
זוג	2,164	24.5	28.2	15.6	3.7	1.2	1.2
זוג + ילדים	8,407	24.9	9.5	21.7	15.5	13.0	13.0
2005							
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	8.2	0.1	0.0
יחיד + ילדים	16,834	43.3	15.5	21.8	9.4	10.3	10.3
זוג	2,296	25.0	30.2	15.7	3.3	1.1	1.1
זוג + ילדים	8,074	25.5	10.3	23.7	13.9	10.7	10.7
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	8.0	0.1	0.0
יחיד + ילדים	17,313	43.7	15.5	21.8	9.5	10.5	10.5
זוג	2,327	25.1	30.3	15.8	3.2	1.2	1.2
זוג + ילדים	8,340	25.7	10.1	23.4	14.2	11.2	11.2
אוקטוס – 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	8.4	0.1	0.0
יחיד + ילדים	16,163	42.8	15.6	21.8	9.2	10.1	10.1
זוג	2,253	24.8	30.0	15.7	3.4	0.9	0.9
זוג + ילדים	7,702	25.3	10.6	24.2	13.5	10.0	10.0
2006							
ממוצע 2006							
סה"כ	34,681	26.6	22.2	21.9	21.2	20.3	6.8
יחיד	9,321	16.3	43.0	28.4	9.6	0.1	0.0
יחיד + ילדים	15,625	43.8	14.5	21.8	8.8	11.5	11.5
זוג	2,296	26.4	27.2	15.9	3.8	1.6	1.6
זוג + ילדים	7,439	26.0	10.5	24.6	12.1	11.0	11.0

3.6 נשים המקבלות דמי מזונות

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

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנים 2005-2006 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – בשיעור של כ-4% בכל שנה לאחר ירידה מצטברת בשיעור של כ-12% בשנים 2003-2004. ב-2006 שולמו דמי מזונות לכ-22.7 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-2006 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-72% מהן היו גרושות, כ-23% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-5%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-81%) 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 2004-2006. 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-1,426 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 13). ב-2006 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), 2006-2000

שנה	מצב משפחתי			סך הכול		
	אחר	נשואה שנית	גרושה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2000	3.1	6.6	65.3	24.9	100.0	24,709
2001	3.5	6.2	66.5	23.8	100.0	26,294
2002	3.4	6.0	68.1	22.5	100.0	27,956
2003	4.0	6.4	71.2	18.4	100.0	25,789
2004	4.4	7.0	72.1	16.5	100.0	24,596
2005	5.0	7.5	72.8	14.8	100.0	23,603
2006	5.5	7.8	12.3	14.4	100.0	22,712

ב-2006 כ-46% 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), 2006-2000

סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול		שנה
לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים	
	בהפחתה	מלא			
80.8	15.5	3.7	100.0	24,709	2000
84.1	13.2	2.6	100.0	26,294	2001
80.4	16.2	3.4	100.0	27,956	2002
71.1	22.7	6.2	100.0	25,789	2003
71.5	22.3	6.2	100.0	24,596	2004
70.5	23.1	6.4	100.0	23,603	2005
71.6	22.3	6.1	100.0	22,712	2006

לוח' 14: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2000-2006

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		לפי התקנות	לפי פסקי דין	לא עובדות	עובדות	
						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
2006	19.0	35.8	17.2	18.1	15.2	22.1

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנוקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין 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-2006 כ-6,000 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 6,900 ב-2005, 7,900 ב-2004, כ-8,800 ב-2003 ו-12,200 ב-2002. ב-2002 הן היו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-27% ב-2006. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

