

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות
גדעון מאור-שביט
מרים שמלצר

3.1 מבוא

אחריות המדינה להבטיח הכנסת מינימום לקיום למשפחות בישראל הנתונות במצוקה כלכלית באה לידי ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות (הבטחת תשלום) וחוק ביטוח נכות כללית. בעוד ששני החוקים האחרונים מתייחסים לאוכלוסייה בגיל העבודה בלבד, חוק הבטחת הכנסה מיועד להבטיח הכנסת מינימום גם לאוכלוסייה הקשישה שפרשה מעבודה. מדובר בקשישים ובאלמנות/אלמנים המקבלים קצבת זיקנה או שאירים מהמוסד לביטוח לאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מלבד קצבתם זו או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד של הקשישים והשאירים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. לעומת זאת, זכאותה של האוכלוסייה בגיל העבודה לגמלה מותנית, נוסף על מבחן ההכנסות, גם במבחן תעסוקה, חוץ מקבוצות אוכלוסייה מסוימות כמו אימהות לילדים קטנים. חוק המזונות (הבטחת תשלום) מתנה את הזכאות של נשים לדמי מזונות במבחן הכנסות, אך לא במבחן תעסוקה.

בשנת 2003 הקיפו התוכניות להבטחת הכנסה כ-536 אלף משפחות בממוצע לחודש. הקבוצה העיקרית בגודל היתה של הקשישים והשאירים – כ-200 אלף משפחות. קבוצת הנכים וקבוצת מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה היו פחות או יותר דומות בגודלן – כ-155 אלף, ואילו הנשים המקבלות דמי מזונות מנו כ-25 אלף (שמתוכן כ-35% מקבלות גם גמלה להבטחת הכנסה).

פרק זה עוסק באוכלוסייה בגיל העבודה המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות (הבטחת תשלום). אוכלוסייה זו עמדה במוקד מדיניות הממשלה בשנת 2003. מדיניות הממשלה עוררה ויכוח ציבורי חריף, שלווה במחאה חברתית שבראשה עמדו המשפחות החד-הוריות ובעתירות לבית המשפט העליון. ואמנם, התוכניות הכלכליות שעליהן החליטה הממשלה, ובייחוד תיקוני החקיקה שעוגנו בחוק ההסדרים לשנת 2003, שינו ללא הכר את פניה של מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי: הם נגעו לרמת הגמלה המרבית, למבחן ההכנסות, למבחן התעסוקה ולמערכות הסיוע האחרות בתחומי הדיור, הבריאות והתחבורה הציבורית.

הגמלה להבטחת הכנסה בתוספת ההטבות למקבליה הואשמה בנדיבות מופרזת המעודדת תלות בתמיכה במקום יציאה לעבודה בשכר נמוך. נטען כי הגמלה גבוהה מדי, בעיקר ביחס לשכר המינימום במשק, וכי ההטבות הנלוות לקבלת הגמלה – הניתנות אוטומטית ולא על פי מבחן הכנסות המביא בחשבון את כל מקורות ההכנסה – יוצרות "מלכודת עוני": מצב שבו היציאה ממערכת הבטחת הכנסה לשוק העבודה כרוכה בהפסד הכנסה ניכר, שלא ניתן לפצותו בשכר הנמוך המוצע בשוק העבודה למקבלי הגמלה. טענות אלו הושמעו על רקע הגידול חסר התקדים במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מאז שלהי שנות השמונים ועל רקע הירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל. ואולם הצגת הדברים היתה מגמתית, ללא ניתוח מעמיק של ההתפתחויות האמיתיות והעיקריות בשוק העבודה ותוך נטייה להפחית מההשפעה של העולים החדשים ומאפייניהם הדמוגרפיים והכלכליים על היקף האוכלוסייה שקיבלה גמלה להבטחת הכנסה. התמונה שהוצגה התעלמה מהשינויים המבניים בשוק העבודה שהובילו לשחיקת השכר הנמוך במשק ולהתמעטות הזדמנויות העבודה לבעלי השכלה נמוכה, ולעתים התעלמה אף ממשברי האבטלה שפקדו שוב ושוב את שוק העבודה. בהרבה מהמקרים, נדיבות הגמלה ביחס לשכר הנמוך גדלה ברוב המקרים לא כתוצאה מהעלאת שיעוריה בחוק, אלא כתוצאה משחיקת השכר. תמונה מגמתית הוצגה גם ביחס לסוגיה של ההטבות הנלוות והשפעתן על התמריץ לעבודה. הדיון הציבורי בעניין זה התנהל כמעט ללא מידע לגבי היקף המשפחות הנהנות בפועל מהטבות אלו. להפך, הדיון נתמך בהצגת דוגמאות היפותטיות בלבד, ששכיחותן בקרב הגמלה כלל לא נבדקה, והוא הותיר את הרושם המוטעה שכל מקבלי הגמלה נהנים מכל ההטבות הנלוות, ושאוכלוסיית מקבלי הגמלה עשויה מקשה אחת. ממצאים ממחקר מקיף על הסיוע הממשלתי בדיוור לאוכלוסיות החלשות בכלל ולמקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בפרט – המוצגים בתיבה 3א' – מפריכים רושם זה. פחות משליש מכלל המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בראשית 2002 נהנו מסיוע בדיוור אם משכר דירה בשוק החופשי ואם במגורים בדיוור ציבורי. רוב הנהנים מסיוע הם עולים חדשים או משפחות חד-הוריות שמצבם הכלכלי אינו מאפשר להם לרכוש דירה.

גם הסיבות לכישלוננו של שירות התעסוקה להשים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או מקבלי דמי אבטלה בשוק העבודה לא נבדקו ממש; לא ברור אם שיעורי ההשמה הנמוכים נובעים מחוסר יעילותו של שירות התעסוקה או מהעובדה שהוא לא אימץ דרכי פעולה

שיש בהם כדי להבטיח הצלחה רבה יותר בהתמודדות עם הכשלים של שוק העבודה, ו/או ממחסור במשאבים – בכמות ובאיכות.

הביקורת נגד מדיניות הממשלה אינה באה ממקום המקל ראש בגידול הניכר במספר המשפחות שזקקו לגמלה ובצורך במדיניות תעסוקה פעילה, אלא מתוך העמדה כי על הממשלה היה לנקוט פעולות לשילוב נתמכים בשוק העבודה, לרבות הגדלת הביקוש להם באמצעות צמצום מספר העובדים הזרים, וכן לנקוט פעולות לשיפור ההכנסה הפנויה לעובדים בשכר נמוך, קודם להפחתה העמוקה בגמלאות. סביר כי צעדים אלה, יחד עם המדיניות כלכלית לצמצום האבטלה במשק, היו פועלים כשלעצמם להאטה בקצב הגידול במספר המקבלים. זאת ועוד: ההפחתה בגמלה להבטחת הכנסה היתה – כפי שיתואר בהמשך – בממדים בלתי סבירים בעליל, שנקבו ככברה את רשת הביטחון הסוציאלי למשפחות במצוקה כלכלית ושסיכנו באופן ממשי את יכולת הקיום שלהן. הפחתת הגמלה וצמצום ההטבות הנלוות לא פסחו גם על מי שחסרים יכולת לתעסוקה, שיכולתם לעבוד מוגבלת מסיבות של בריאות.

בעקבות המחאה החברתית של המשפחות החד-הוריות הוחלט על תוכנית למתן תמריץ כספי להורים יחידים (שמרביתם נשים) אשר שהו במערכות הבטחת הכנסה ודמי מזונות במאי 2003 (טרם שיושם הקיצוץ בגמלה). התוכנית תפעל במשך שנה אחת בלבד. התמריץ הכספי יוענק למי שהגדילה את הכנסתה מעבודה ב-1,200 ש"ח לפחות לחודש ועבדה לאחר מכן במשך ארבעה חודשים רצופים. עבודה לתקופה ארוכה יותר תזכה בהמשך תשלום המענק, אם כי בסכומים נמוכים יותר.

בעקבות הפגיעה העמוקה בהכנסתן של המשפחות עם ילדים הוחלט לשלם למשפחות עם שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה תוספת במסגרת ענף ילדים. מיולי 2004 תשולם תוספת של כ-100 ש"ח לילד השלישי וכן לילד הרביעי במשפחות אלו. כמו כן החליט משרד האוצר לתת פיצוי חד-פעמי למשפחות עם ילדים שנפגעו גם מהקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה וגם מהקיצוץ בקצבות הילדים. גודל הפיצוי נקבע בידי ועדה בראשותו של השופט קמה, והוא אמור להיות משולם באפריל 2004.

3.2 חוק הבטחת הכנסה – מאין ולאן?

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים בכל מרכיבי החוק המתייחסים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה משליכים גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 כשמדובר במקבלי גמלה להבטחת הכנסה ששהו במערכת.

3.2.1 רמת הגמלה להבטחת הכנסה עד ינואר 2003

חוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982 קבע, במועד חקיקתו, תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל היתה שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל עמדה על כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נבעה מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. **השיעור הרגיל** של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה – לא יותר משנתיים. **השיעור המוגדל** מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית. עד 1992 קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים, וכן נתמכים אחרים בגיל העבודה ששהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, היו זכאים לשיעור המוגדל, ואילו אלמנים ואלמנות היו זכאים גם לתוספת גדולה יותר מזו של שאר סוגי המשפחות בגין כל אחד משני הילדים הראשונים (7.5% מהשכר הממוצע במשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד החלת חוק משפחות חד-הוריות, הורחבה הזכאות לשיעור המוגדל גם למשפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרוש/ה או רווק/ה, גם אם לא שהו במערכת שנתיים מלאות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום העוני – צעדים משלימים (יוני 1995) הביאו לשינויים נוספים ברמת הקצבאות המובטחות

למשפחות מעוטות היכולת. באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, ולאומנים/ות בשיעור של 7% (מעבר לעדכון השוטיף). בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני שמקבלות משפחות עם ילדים – במסגרת הגמלאות המוענקות לקשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים המקבלות דמי מזונות ולהורים יחידים (כפי שהוגדרו בחוק משפחות חד-הוריות) – תוספת זו הוגדלה מ-5% או 7.5% מהשכר הממוצע (בהתאם לסוג המשפחה) ל-10% ממנו. עוד קבע החוק כי תובע בן 46 ויותר, שנמצא זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, יקבל אותה בשיעורה המוגדל גם אם הוא שווה פחות משנתיים במערכת. ביוני 1995 הועלתה הכנסת המינימום ב-7% גם למקבלי קצבות נכות כללית¹, ובכך הושוותה להכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאיירים. במועד זה הוחל בתשלום הגמלה בשיעורה המוגדל גם למשפחות חד-הוריות שלא הוגדרו כהורים יחידים בחוק ממשפחות חד-הוריות (כגון נשים נפרדות, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או במעצר), לרבות העלאת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים ל-10% השכר הממוצע. צעדים אלה הביאו להשוואת רמת הגמלה כמעט לכל המשפחות החד-הוריות². האוכלוסייה השירית – חוץ מן המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן בן 46 ויותר – כמעט לא זכתה בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים ובלי ילדים, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או המוגדל. השינוי היחיד שנגע למשפחות אלו הוא הגדלת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים מ-5% של השכר הממוצע ל-6% ממנו.

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

¹ העלאה זו חלה גם על קצבה לשירותים מיוחדים וקצבה לילד נכה.

² יוצאי דופן הם האלמנים/ות המקבלים קצבת שאירים, שלהם מובטחת קצבה הגבוהה ב-7% מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות וגם תוספת בגין כל אחד מהילדים, ולא רק תוספת בגין שני הילדים הראשונים.

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.

3.2.2 השינויים ברמת הגמלאות ב-2003

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 המעבר. החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55³ שנה לבין אלה 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 לינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים⁴. 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 תשתלם 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.

לוח מס' 1 מציג את שיעורי הגמלאות בינואר 2003 לעומת דצמבר 2002 למי שטרם מלאו לו 55 שנה – מבלי שתובא בחשבון ההפחתה הרוחבית של 4% במסגרת הוראת השעה

³ 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.

⁴ זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני ה-1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

לוח מס' 1: שיעור הגמלה לזכאים שטרם מלאו להם 55 שנה לפני החקיקה (דצמבר 2002) ולאחריה

הפרש באחוזים	הפרש בשקלים	בשקלים לחודש		באחוזים מהשכר הממוצע		הרכב משפחה
		2003	2002	2003	2002	

לזכאי חדש ולמי שהיה זכאי לשיעור הרגיל

0.0	0	1,393	1,393	20.0	20	יחיד*
8.9	-17.1	2,089	1,918	30.0	30 – נק. קצבה	יחיד עם ילד
0.1	3	2,333	2,336	33.5	36 – נק. קצבה	יחיד עם 2 ילדים
8.3	174	1,915	2,089	27.5	30	זוג*
16.7	418	2,089	2,507	30.0	36	זוג עם ילד
20.2	592	2,333	2,925	33.5	42	זוג עם 2 ילדים
16.3	456	2,333	2,789	33.5	42.5 – נק. קצבה	הורה יחיד עם ילד
						הורה יחיד עם 2 ילדים
22.1	769	2,716	3,485	39.0	52.2 – נק. קצבה	לפחות

לזכאי קודם – מי שהיה זכאי לשיעור המוגדל

10.0	174	1,567	1,741	22.5	25.0	יחיד*
4.0	108	2,333	2,441	33.5	37.5 – נק. קצבה	יחיד עם ילד
9.0	246	2,612	2,858	37.5	43.5 – נק. קצבה	יחיד עם 2 ילדים
20.0	523	2,089	2,612	30.0	37.5	זוג*
23.0	696	2,333	3,029	33.5	43.5	זוג עם ילד
21.0	731	2,716	3,547	39.0	49.5	זוג עם 2 ילדים
16.0	456	2,333	2,789	33.5	42.5 – נק. קצבה	הורה יחיד עם ילד
						הורה יחיד עם 2 ילדים
22.0	769	2,716	3,485	39.0	52.5 – נק. קצבה	לפחות

* הגמלה ליחיד או זוג ללא ילדים שלא מלאו להם 25 שנה נמוכה ב-2003 ב-20% מזו הנקובה בלוח, למעט חריגים.

** סכומי הגמלאות ל-2002 משולמים לבני 55 ומעלה גם לאחר ה-1 בינואר 2003.

לתקופה מארס 2002–דצמבר 2006. הגמלה בשיעור הרגיל פחתה ב-8%-20%, בהתאם להרכב המשפחה, והגמלה בשיעור המוגדל (בתקופת המעבר) או הגמלה ב"שיעור המיוחד" למשפחות חד-הוריות פחתה ב-10%-23%. הפגיעה העמוקה ביותר (16%-23%) היתה בגמלה למשפחות עם ילדים. הגמלה למצטרפים חדשים בני 46-54 ירדה בשיעורים בני 14%-32%, בהתאם להרכב המשפחה (השוואה בין הגמלה בשיעור המוגדל לפני ההפחתה לגמלה בשיעור הרגיל לאחר ההפחתה). זאת ועוד, תובעים יחידים שלא מלאו להם 25 שנה או זוגות ללא ילדים שלשני בני הזוג לא מלאו 25 שנה יהיו זכאים רק ל-80% מהגמלה ה"מופחתת"⁵, למעט חריגים המצוינים בחוק. כך, למשל, הגמלה לזוג ללא ילדים שהיה זכאי לגמלה בשיעור הרגיל לפני החקיקה, פחתה בכ-30%.

3.2.3 השינויים במבחן ההכנסה ב-2003

החקיקה החדשה הנהיגה שינויים בכל הפרמטרים של מבחן ההכנסה לזכאים שטרם מלאו להם 55 שנה.

- א. ההכנסה מעבודה (או מפנסיה) שאינה מובאת בחשבון לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה (disregard income) הוקטנה מ-13% של השכר הממוצע (905 ש"ח) ל-5% ממנו (348 ש"ח) כשמדובר ביחיד, ומ-17% ל-7% (מ-1,184 ל-487 ש"ח), כשמדובר בשאר הרכבי המשפחה. המשמעות היא שזכאים לגמלה יקבלו גמלה מלאה, רק אם הכנסתם אינה עולה על 348 ש"ח או 487 ש"ח, בהתאם להרכב המשפחה.
- ב. שיעורי הקיזוז מהגמלה על כל שקל נוסף מעבר להכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון יהיו בין 60% ל-70%, בהתאם להרכב המשפחה: 60% להורה יחיד; 62.5% לזוג עם שני ילדים ויותר; 67.5% ליחיד או זוג בשיעור המוגדל ולזוג עם ילד אחד בשיעור הרגיל; 70% לשאר הרכבי המשפחה.
- ג. ה"סכומים הקובעים"⁶ בוטלו ורמת ההכנסה מעבודה השוללת גמלה תיגזר, לכל הרכב המשפחה, מהסכומים המרביים החדשים של הגמלה, מהסכומים החדשים של

⁵ בנוסח החוק מצוין שתובעים ללא ילדים שלא מלאו להם 25 שנה אינם זכאים לגמלה, למעט חריגים, אלא הם הוכיחו שעשו כל מאמץ להשתלב בעבודה. עד עתה לא נקבעו תקנות שיביהירו מהו "כל מאמץ להשתלב בעבודה", נוסף על חובת ההתייצבות בשירות התעסוקה.

⁶ ה"סכום הקובע" נקבע כמגבלה ההכנסה הכוללת של המשפחה מעבודה ומגמלה להבטחת הכנסה. בשל הסכומים הקובעים, שיעורי הקיזוז הגיעו ל-100% במקרים רבים, כבר בהכנסה הגבוהה בשקל אחד מהסכום שאינו מובא בחשבון.

ההכנסה שאינה נחשבת ומשיעורי הקיזוז החדשים.

שיעורי הקיזוז מהגמלה למי שמלאו לו 55 שנה נותרו ללא שינוי והסכומים הקובעים שהיו נהוגים עד כה לא בוטלו לאוכלוסייה זו. לעומת זאת, השינויים בשיעורי הגמלאות ובפרמטרים של מבחן ההכנסות חלים גם על אוכלוסיית הנשים (שלא מלאו להן 55 שנה) הזכאיות לדמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.

לוח מס' 2 מציג את השינויים בסכום ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון וברמת ההכנסה מעבודה השוללת גמלה להבטחת הכנסה. שינויים אלה מוצגים באופן גרפי בתרשים א' להרכבי משפחה נבחרים. מהנתונים עולה כי הזכאות לגמלה תישלל ברמת הכנסה מעבודה שהיא במרבית המקרים נמוכה מהרמה ששללה גמלה לפני שהונהגו תיקוני החקיקה. הפער בולט בייחוד אצל המשפחות החד-הוריות. משמעות השינוי היא צמצום מספרם של בעלי שכר נמוך שהיו זכאים להשלמת הכנסה.

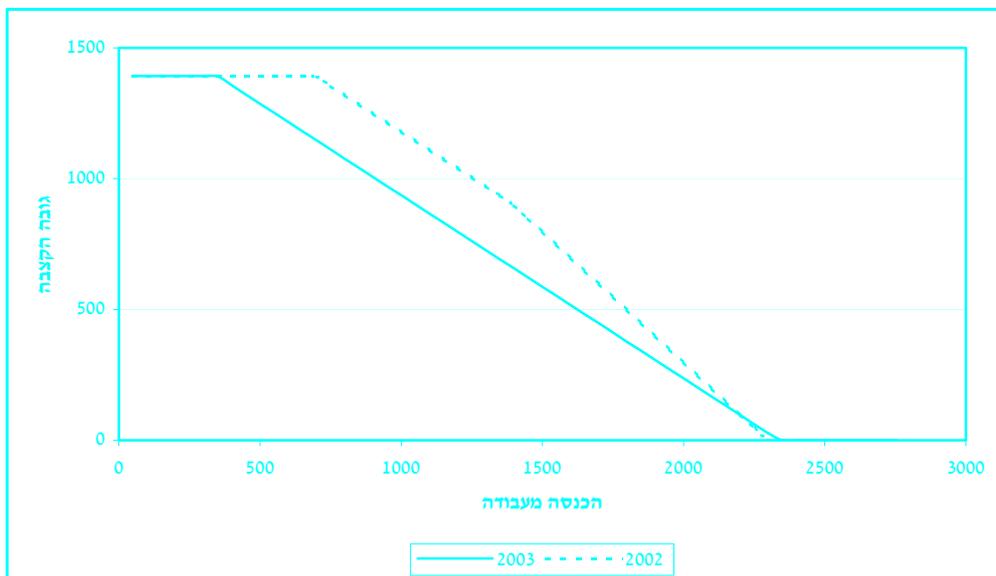
לוח מס' 2: הפרמטרים להתחשבות בהכנסות מעבודה לזכאים שטרם מלאו להם 55 שנה, לפני החקיקה ולאחריה

הכנסה מעבודה השוללת גמלה		הקיזוז מהגמלה עקב הכנסה מעבודה ב-2003*	הכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון		הרכב משפחה
2003	2002		2003	2002	
לזכאי חדש ולמי שהיה זכאי לשיעור הרגיל					
2,338	2,298	70.0	348	905	יחיד
3,223	3,273	70.0	487	1,184	זוג
3,583	3,691	67.5	487	1,184	זוג עם ילד
4,220	4,280	62.5	487	1,184	זוג עם 2 ילדים
לזכאי קודם – מי שהיה זכאי לשיעור המוגדל					
2,670	2,646	67.5	348	905	יחיד
4,376	5,832	60.0	487	1,184	הורה יחיד עם ילד
5,014	6,992	60.0	487	1,184	הורה יחיד עם 2 ילדים
3,583	3,795	67.5	487	1,184	זוג
3,944	4,213	67.5	487	1,184	זוג עם ילד
4,833	4,802	62.5	487	1,184	זוג עם 2 ילדים

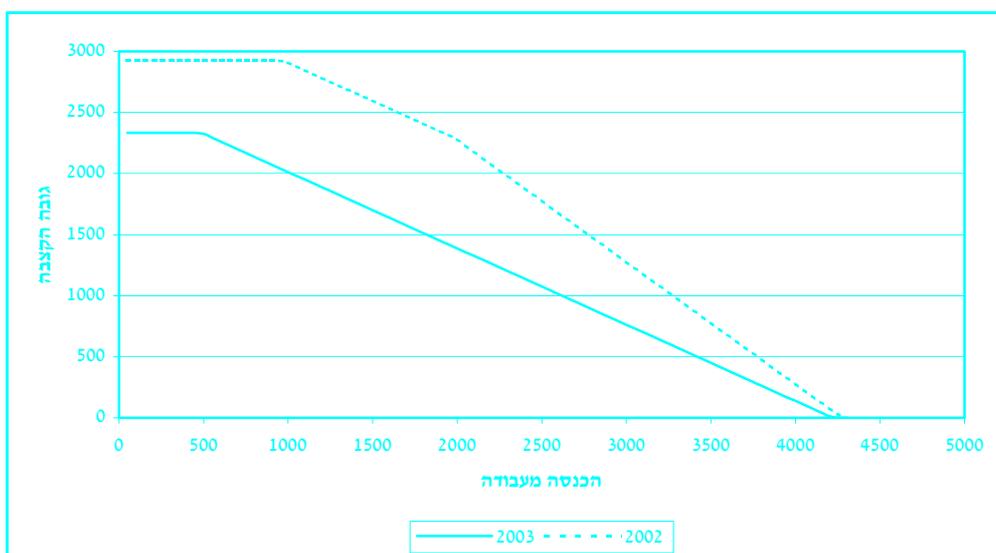
* על פי החוק ב-2002 שיעור הקיזוז היה 60% אולם באופן מעשי היה 100% במרבית המקרים בשל מגבלת ה"סכום הקובע".

תרשים א': הקשר בין הגמלה להבטחת הכנסה לבין ההכנסה מעבודה לפני שינויי החקיקה ולאחריהם

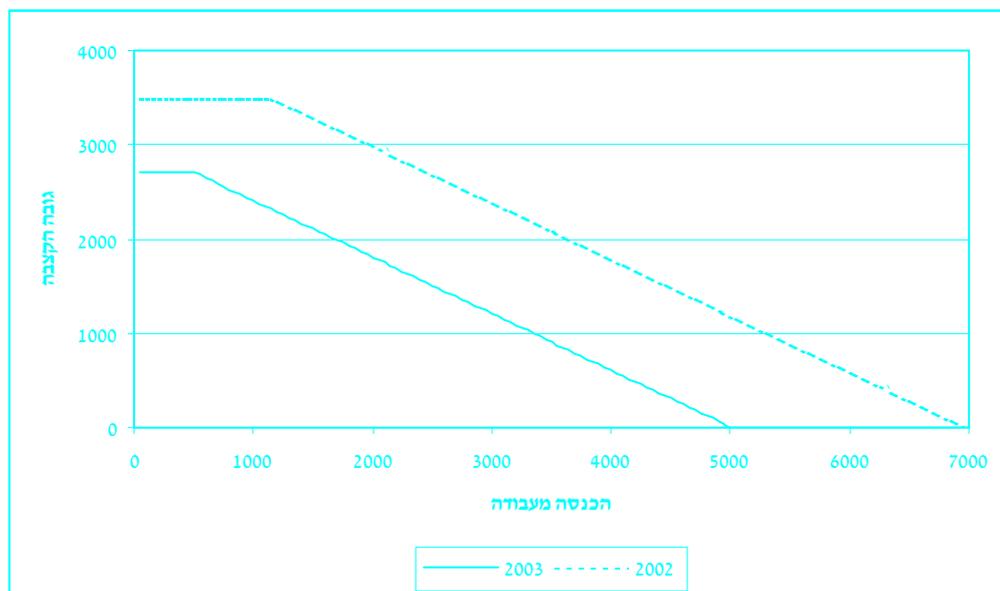
I. בשיעור הרגיל



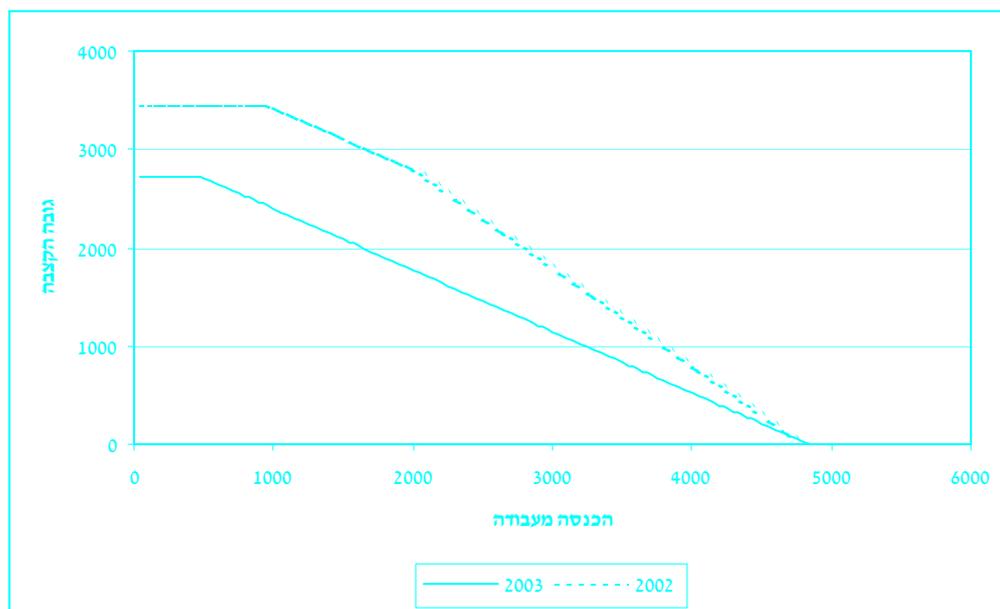
II. זוג עם שני ילדים ויותר בשיעור הרגיל



III. משפחה חד-הורית עם שני ילדים ויותר



IV. זוג עם שני ילדים ויותר בשיעור המוגדל (בתקופת המעבר)



3.2.4 שינויים במבחן התעסוקה

עד ינואר 2003 הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה הוגדרה באמצעות עילות זכאות רבות. היו מי שחייבים להתייצב בשירות התעסוקה כדי למצוא עבודה והיו מי שפטורים מהתייצבות זו על פי חוק. עם הפטורים מהתייצבות נמנו אמהות לילדים עד גיל 7, אלמנות לילדים ללא מגבלת גיל הילד, מכורים לסמים או אלכוהול, אסירים משוחררים, מי שמטפל בבן משפחה חולה, מי שנקלע למצוקה זמנית קשה ומי שמצוי בנסיבות שונות המפורטות בחוק. אולם גם בין מי שהיו חייבים להתייצב בשירות התעסוקה, השירות קבע כללים שונים למועדי ההתייצבות בלשכות התעסוקה, והכל בהתאם ליכולתם להשתלב בשוק העבודה. יכולת זו היתה אמורה להיקבע באמצעות ועדת ההשמה שפעלה במסגרת השירות. מי שהוגדר כמסוגל להשתתף באופן פעיל בשוק העבודה נדרש להתייצב פעם בשבוע ומי שנראה שאינו יכול להשתלב בשוק העבודה כלל, אם בגלל גילו המבוגר (55 ומעלה) ואם בגלל כושרו הגופני והבריאותי, נדרש להתייצב בשירות התעסוקה לעתים תכופות פחות. למשל, יש שנדרשו להתייצב פעם בשנה והם סווגו כבלתי ניתנים להשמה באופן זמני ויש מי שהוגדרו כבלתי ניתן להשמה לצמיתות ולא נדרשו להתייצב כלל בשירות התעסוקה.

החל בינואר 2003 שירות התעסוקה אינו רשאי יותר 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 לאימהות 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 הושווה 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 בחובת מבחן התעסוקה יושמו בהדרגה. החל בינואר 2003 כל האימהות לילדים קטנים שהצטרפו כ"חדשות" למערכת הבטחת הכנסה ושלילדן הצעיר מלאו שנתיים נשלחו להתייצב בשירות התעסוקה. מצטרפים חדשים לא הוכרו יותר כבלתי ניתנים

להשמה וכולם חייבים בהתייצבות בשירות התעסוקה. ביולי 2003 נשלחו לשירות התעסוקה כ-5,000 מקבלים גמלה להבטחת הכנסה שהוגדרו כבלתי ניתנים להשמה מטעמי גיל – כולם מעל גיל 55. לפי חוק ההסדרים 2003, מי שהוגדר כבלתי ניתן להשמה לצמיתות וגילו יותר מ-55 יישאר במערכת כזכאי לגמלה ללא צורך להתייצב כלל בשירות התעסוקה. הזכאים לגמלה לפי עילה זו שגילם נמוך מ-55 הופנו לשירות התעסוקה בהדרגה החל בחודש אוגוסט ועד לחודש דצמבר 2003, כ-2,000 מקרים מדי חודש. אימהות לילדים מעל גיל שנתיים הופנו לשירות התעסוקה החל מחודש ספטמבר 2003. עקב העיצומים בשירות התעסוקה ובמוסד לביטוח לאומי בשלהי 2003 הנתונים הקיימים בעת כתיבת שורות אלו עדיין אינם מספקים תמונה מלאה אשר למצבם של אלה שהופנו לשירות התעסוקה.

3.3 ההשלכות של שינויי החקיקה על מקבלי הגמלה

הערכת ההשלכות המיידיות של שינויי החקיקה על הגמלה ששולמה לזכאים לה ועל מספר המקבלים בוצעה באמצעות הדמיית השינויים על מצבת המקבלים ביוני 2002. השפעת החקיקה על המצטרפים החדשים למערכת בשנים הבאות תורגש בהדרגה. כך למשל השפעתו של ביטול השיעור המוגדל למצטרפים חדשים בני 46-54 והמעבר מהשיעור הרגיל למוגדל למי ששהו שנתיים במערכת יגיעו לכלל מיצוי רק בשנים הבאות. כמו כן, הקשחת הכללים לקבלת גמלה בעבור בעלי שכר נמוך תפעל להאטת קצב הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ניצניה של התפתחות זו ניכרו כבר ב-2003.

החקיקה הביאה לחיסכון מידי בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה בסכום של כ-800-850 מיליוני ש"ח במונחים שנתיים. מתוך כ-152 אלף משפחות שקיבלו גמלה באמצע 2002, לכ-103 אלף משפחות הופחתה או נשללה מהם הגמלה; לכ-97 אלף הופחתה הגמלה ומכ-5,000 היא נשללה. המשפחות שמהן נשללה הגמלה היו ברובן (80%) משפחות חד-הוריות. סכום ההפחתה בגמלה עמד על כ-620 ש"ח לחודש, בממוצע למשפחה שנפגעה. זו הפחתה של כ-29% מהגמלה הממוצעת ששולמה לפני שינויי החקיקה לאלו שנפגעו מהם. יש להדגיש שסכום זה אינו כולל את ההפחתה של 4% שבוצעה במאוס 2002 במרבית הקצבאות שהמוסד משלם.

לוחות מס' 3 ו-4 מציגים נתונים על המשפחות שנפגעו ועל סכומי ההפחתה בגמלה לפי הרכב המשפחה ולפי עילת הזכאות של מקבלי הגמלה. סכומי ההפחתה בגמלה נעו בין כ-230 ש"ח לחודש ליחיד לכ-860 ש"ח לחודש למשפחה חד-הורית עם שני ילדים. הפגיעה במשפחות החד-הוריות ובמשפחות שקיבלו גמלה בעילה של שכר נמוך היתה הקשה ביותר: הגמלה ששולמה למשפחות חד-הוריות עם 2 ילדים קטנה ב-33%, וזו ששולמה לעובדים בשכר נמוך – ב-44% (בכ-740 ש"ח לחודש).

התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על הנשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד. בנוסף לכך, חוק המזונות תוקן כך שהזכאות לדמי מזונות הותנתה בכך שהחייב בהם אינו גר תחת קורת גג אחת עם הזוכה בדמי מזונות. במהלך שנת 2003 הופסק התשלום לכ-2,750 נשים, ולכ-11 אלף נשים הופחת התשלום. שאר הזכאיות לדמי מזונות לא נפגעו מאחר שדמי המזונות שנפסקו להם בבית הדין היו נמוכים אף מהסכומים החדשים שבתקנות. ההפחתה הממוצעת בדמי המזונות, למי שנפגעו, הסתכמה בכ-640 ש"ח לחודש. החיסכון המיידית מהפעלת השינויים הסתכם בכ-85 מיליוני ש"ח לשנה, אך ברור כבר שב-2003 החיסכון היה גבוה יותר בשל הצמצום בהיקף של המצטרפים החדשים.

נוסף על ההפחתה בגמלה להבטחת הכנסה ובדמי המזונות, הממשלה החליטה בשנים 2002-2003 על קיצוץ בהטבות הנלוות או על ביטולן. ההנחה האוטומטית בשיעור של 70% בתשלומי הארנונה בוטלה למצטרפים החדשים למערכת הבטחת הכנסה או למערכת דמי מזונות, אף ללא הבחנה בין מי שהוא בן 55 שנה ומעלה לבין מי שטרם מלאו לו 55 שנה. כמו כן בוטלה למצטרפים החדשים ההנחה בתחבורה הציבורית והפטור מתשלום אגרת טלוויזיה. ההנחות בתשלום בעבור ביקורים אצל רופאים בוטלו לכלל האוכלוסייה ולא רק למצטרפים החדשים. הסיוע בשכר דירה הופחת לכלל מקבלי הסיוע, אך למצטרפים החדשים הוא קוצץ בשיעורים ניכרים – בין 40% ל-50%. תיבה 3' דנה בהרחבה במקבלי גמלה להבטחת הכנסה הזכאים גם הם לסיוע בשכר דירה ובמדיניות החדשה בתחום הסיוע בדיוור. בעקבות מכלול הפגיעות העמוקות בהכנסתן של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות הוגשה עתירה לבג"ץ שעיקריה מוצגים בתיבה 3'.

לוח מס' 3: השפעת השינויים בחוק הבטחת הכנסה על מקבלי הגמלה, לפי הרכב משפחה

גודל הפגיעה במוצע למשפחה שנפגעה		שיעור המשפחות שנפגעו (באחוזים)	סך כל המשפחות שנפגעו	מספר המשפחות שהופחתה להן הקצבה	מספר המשפחות שהופסקה להן הקצבה	הרכב משפחה
באחוזים	בשקלים					
29	617	68	102,500	97,600	4,900	סך הכול
15	226	34	18,000	17,740	260	יחיד
30	623	95	27,400	25,100	2,300	הורה יחיד עם ילד אחד
33	858	98	22,050	20,300	1,750	הורה יחיד עם שני ילדים
25	546	23	2,100	2,020	80	זוג
26	640	68	4,550	4,420	130	זוג עם ילד אחד
25	698	90	27,000	26,620	380	זוג עם שני ילדים
-	-	-	1,400	1,400	-	אחר

* במכלול שינויי החקיקה לא הובאה בחשבון הפחתת הגמלה ליחידים ולזוגות ללא ילדים שלא מלאו להם 25 שנה.

לוח מס' 4: השפעת השינויים בחוק הבטחת הכנסה על מקבלי הגמלה, לפי עילת הזכאות

גודל הפגיעה במוצע למשפחה שנפגעה		שיעור המשפחות שנפגעו (באחוזים)	סך כל המשפחות שנפגעו	מספר המשפחות שהופחתה להן הקצבה	מספר המשפחות שהופסקה להן הקצבה	עילה
באחוזים	בשקלים					
29	617	68	102,530	97,630	4,900	סך הכול
26	570	62	32,250	31,750	500	חוסר תעסוקה
24	526	74	7,800	7,550	250	לא ניתן להשמה
						לא ניתן להשמה
21	436	36	7,670	7,420	250	לצמיתות
44	737	92	23,450	21,450	2,000	שכר נמוך
27	683	99	25,780	24,580	1,200	אם לילדים
22	422	51	2,090	2,040	50	מתמכרים
27	475	62	3,490	2,840	650	אחר

* ראו הערה ללוח מס' 3.

תיבה 3א' הסיוע הממשלתי בדיוור למקבלי גמלה להבטחת הכנסה

הסיוע הממשלתי בישראל למשפחות במצוקה כלכלית לצורך מימון הוצאותיהן על שכר דירה ניתן באמצעות תמיכה כספית ישירה למשפחות השוכרות דירה בשוק החופשי ובאמצעות מגורים בדיוור ציבורי בשכר דירה בתעריף "מלא" או בתעריף מסובסד. בניגוד למדינות מערביות רבות, קצבת הדיוור בישראל ותנאי הזכאות אינם מעוגנים בחוק, אלא בכללי פעולה בלבד שנקבעו מעת לעת על-פי החלטות הממשלה או משרד הבינוי והשיכון. מסלולי הזכאות לסיוע בשכר דירה מגוונים: בחלקם הזכאות מותנית בקבלת גמלת קיום מהמוסד לביטוח לאומי, בחלקם היא מוענקת לפי מבחן הכנסות ובחלקם לפי ותק בארץ (לעולים חדשים). האחריות למתן הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ובדיוור הציבורי מוטלת על משרד הבינוי והשיכון ועל חברות הציבוריות האחראיות לאכילוס, לגביית שכר דירה ולאחזקת הדירות הציבוריות.

מחקר שערך מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי¹ מציג לראשונה תמונה מקיפה על היקף האוכלוסייה הנהנית מסיוע בדיוור ועל מאפייניה הדמוגרפיים והכלכליים על רקע דפוסי המגורים בישראל. כ-8.3% מכלל משקי הבית בישראל זכו בתחילת 2002 לסיוע כספי בשכר דירה (עבור שכירות בשוק החופשי או כמענקי דיוור לקשישים הגרים עם בני משפחתם) וכ-4.7% ממשקי הבית גרו בדיוור ציבורי בשכר דירה מסובסד. 81% ממקבלי הסיוע בשכר הדירה בשוק החופשי וכ-30% מהמתגוררים בדיוור ציבורי היו עולים חדשים.

בהתייחס למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, הממצאים העיקריים שעולים מהמחקר הם:
א. מתוך כ-188 אלף משפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי בתחילת 2002, כ-30 אלף הן משפחות שקיבלו באותה עת גמלה להבטחת הכנסה (לרבות משפחות שקיבלו מהביטוח הלאומי גם גמלה להבטחת הכנסה וגם קצבת נכות או דמי מזונות).
מתוך כ-80 אלף משפחות שהתגוררו בדיוור ציבורי המנוהל על-ידי ארבע חברות ציבוריות, כ-15 אלף קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. יוצא אפוא שפחות מחמישית מכלל המשפחות שקיבלו סיוע בשכר דירה היו משפחות שקיבלו גמלה להבטחת

¹ לאה אחדות ודליה גורדון, "הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?" מחקר מס' 81, ינואר 2004, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

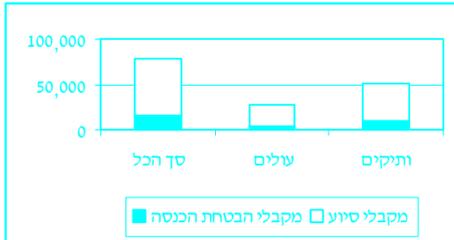
הכנסה.

- ב. מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שנהנו מסיוע בשכר דירה היוו 30% מכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, 20% נהנו מסיוע כספי למימון שכר הדירה בשוק החופשי וכ-10% נוספים ממקבלי הגמלה גרו בדיוור ציבורי בשכר דירה מסובסד.
- ג. כ-67% ממקבלי הגמלה שזכו בסיוע בשכר דירה בשוק החופשי היו עולים חדשים, בעיקר עולים שעלו לארץ משנת 1996 ואילך. חלקם של העולים החדשים בקרב המתגוררים בדיוור ציבורי עמד על כ-1/3.
- ד. כעשירית בלבד ממקבלי הגמלה הוותיקים קיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי.
- ה. המשפחות החד-הוריות היו 52% מהמשפחות שקיבלו גמלה וסיוע בשכר דירה בשוק החופשי ו-65% מהמשפחות שקיבלו גמלה והתגוררו בדיוור ציבורי.

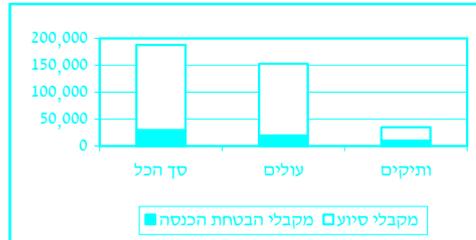
במסגרת מדיניות הממשלה לצמצום ההוצאה הציבורית ותחת הכותרת "הנעה להשתתפות בכוח עבודה – סיוע בדיוור" החליטה הממשלה על קיצוץ הסיוע בשכר דירה לשוכרים דירות בשוק החופשי. ביולי 2003 קוצץ הסיוע ב-4% **לכלל** המקבלים (ללא הגבלה בזמן), והסיוע למצטרפים חדשים מבין מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה קוצץ בשיעורים של 35%-50% למי שלא מלאו להם 55 שנה ובשיעורים נמוכים יותר לבני 55 ומעלה. הסיוע ליחידים בני 45-54 בוטל לחלוטין. זאת ועוד: במטרה "לגמול" אם המשפחות העניות מהתלות בסיוע בדיוור נקבע כי סכומי הסיוע לאלה עם ותק של שלוש שנים במערכת הסיוע יופחת בהדרגה ב-5% מדי שנה, מהשנה הרביעית ואילך לשהותם במערכת הסיוע בדיוור. במסגרת החלטות הממשלה על תקציב 2004 הוחלט על קיצוץ נוסף בשיעור של 7% בבסיס הסיוע בשכר הדירה בשוק החופשי.

הסיוע בשכר דירה הופחת לזכאים לו בכל מסלולי הסיוע, ללא הבחנה בין מי שאינו שנתמך בידי המוסד לביטוח לאומי לבין מי שנתמך (למעט נכים קשים), בין מי שעובד לבין מי שאינו עובד ובין מי שיש בכוחו לעבוד לבין מי שיכולתו לעבוד מוגבלת מטעמי בריאות. השיקול שהנחה את המדיניות היה בעיקרו חיסכון בתקציב. הפגיעה בסיוע בשכר דירה למקבלי גמלה להבטחת הכנסה בין ינואר 2002 לינואר 2004 בעקבות החלטות הממשלה מוצגת בלוח מס' 1. כך, למשל, הסיוע למשפחה חד-הורית "חדשה" הוקטן מ-1,170 ש"ח לחודש ל-536 ש"ח לחודש אם לא מלאו להורה היחיד 55 שנה ול-818 ש"ח לחודש אם מלאו לו 55 שנה. ראוי להדגיש שסכומי הסיוע לא עודכנו מאז 1999 ולפיכך הם נשחקו ריאליית בכ-10% עוד לפני שהופחתו במסגרת המדיניות הכלכלית החדשה.

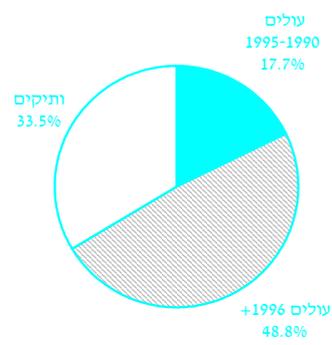
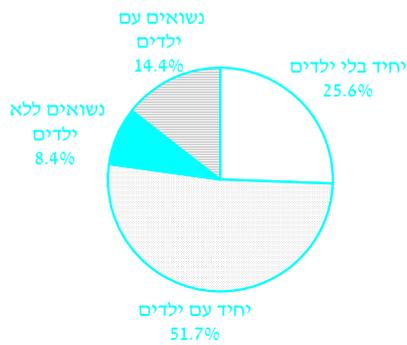
תרשים ב': מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שגרו בדיוור ציבורי מכלל המשפחות שגרו בדיוור ציבורי, לפי ותק בארץ



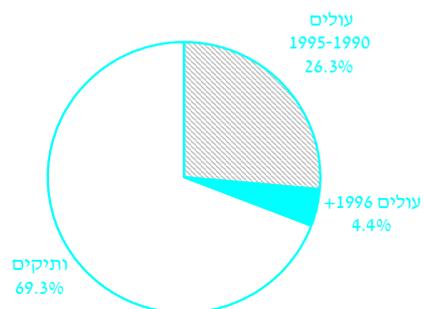
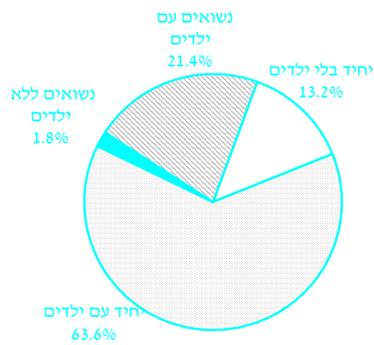
תרשים א': מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי מסך כל מקבלי הסיוע, לפי ותק בארץ



תרשים ג': מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שקיבלו סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, לפי ותק בארץ ולפי מצב משפחתי



תרשים ד': מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שגרו בדיוור ציבורי, לפי ותק בארץ ולפי מצב משפחתי



במסגרת החלטות הממשלה על תקציב 2004 הוחלט גם על ביטול שכר הדירה ה"מסובסד" בדיור הציבורי, על קביעה מחדש של שכר הדירה ה"מלא" (בהנחה שאינו משקף את שכר הדירה בשוק החופשי) ועל הענקת הנחות לפי מבחן הכנסה אחיד, שפרטיו טרם גובשו. המשמעות של החלטות אלו היא צמצום הסיוע בדיור הציבורי, אם כי בשלב זה לא ניתן להעריך את שיעורו ואת היקף האוכלוסייה שתיפגע.

רמת הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ודמי מזונות, לפי סוג המשפחה (ש"ח לחודש) לפני התוכניות הכלכליות (ינואר 2002) ולאחריהן (ינואר 2004)

מצטרפים חדשים*	סכום הסיוע החודשי				סוג המשפחה
	ינואר 2004		ינואר 2002		
	ממשיכים		הבטחת הכנסה בשיעור מוגדל	הבטחת הכנסה בשיעור רגיל	
					יחידים
0	482	482	540	540	גיל 45-54 – 3 שנים ראשונות
0	435	435	540	540	גיל 45-54 – שנה רביעית**
465	580	580	650	650	מגיל 55 ומעלה
					זוגות בלי ילדים
536	848	759	950	850	עד גיל 54 – 3 שנים ראשונות
483	764	685	950	850	עד גיל 54 – שנה רביעית**
759	848	759	950	850	מגיל 55 ומעלה
					זוגות עם ילדים ומשפחות חד הוריות***
536	1,044	857	1,170	960	עד גיל 54 – 3 שנים ראשונות
483	943	774	1,170	960	עד גיל 54 – שנה רביעית
818	1,044	857	1,170	960	מגיל 55 ומעלה

* לאחר יישומה של התוכנית הכלכלית הזכאות לסיוע מותנית בצבירה של 1,400 נקודות.
 ** לחישוב הסיוע לשנה החמישית ואילך יש להפחית 5%.
 *** הסיוע למשפחות חד-הוריות בהבטחת הכנסה הוא בשיעור מיוחד ולכן הן זכאיות לסיוע בדיור בסכומים הניתנים למקבלי גמלה בשיעור המוגדל. עם זאת, הירידה בגובה הסיוע למשפחות חד-הוריות שהן עולות חדשות ומצטרפות חדשות למערכת תהיה מדורגת בשלוש השנים הראשונות להפעלת השינוי. סכום הסיוע יקטן מ-1,044 ש"ח לחודש בשנה הראשונה ל-846 ש"ח בשנה השלישית. בשנה הרביעית לא תהיה הבחנה בין משפחות ותיקות למשפחות עולים בקרב המצטרפות החדשות.
 מקור: משרד הבינוי והשיכון.

תיבה 3ב'

העתירה נגד הקיצוץ בקצבות הבטחת הכנסה: תמונת מצב והתפתחויות

ב-26 בינואר 2003, עתרו האגודה לזכויות האזרח בישראל, התנועה למלחמה בעוני ועמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי¹, לבית המשפט הגבוה לצדק נגד המוסד לביטוח לאומי ונגד ממשלת ישראל במטרה לבטל את הסעיפים בחוק ההסדרים המפחיתים את גובה הגמלה להבטחת הכנסה שמשלם המוסד לביטוח לאומי. עוד דרשו העותרים, למנוע שינויים ו/או ביטולים של הטבות נלוות הניתנות לזכאים לגמלה.

העותרים קבלו על כך שהתיקון לחוק הבטחת הכנסה לא התבסס על המלצות של ועדה ציבורית או ממלכתית כלשהי. בדיוני ישיבות הכספים לא הוצגה תשתית מחקרים לבדיקת השלכות התיקון על הקיום המינימלי של מקבלי הבטחת הכנסה, וועדת הכספים התעלמה מהמלצת היועצת המשפטית לכנסת להעביר את הדיון לוועדת העבודה והרווחה. ככלל, על-פי העותרים, תהליך החקיקה המזורז והכוללני (במסגרת חוק ההסדרים המהווה אוסף של חוקים ותקנות המאוגדים יחד) אינו עולה בקנה אחד עם חשיבותו של חוק הבטחת הכנסה המעמיד בפני האוכלוסיות המוחלשות "רשת מגן אחרונה". לראיה ציינו העותרים כי בניגוד להליך התיקון, היה תהליך חקיקת חוק הבטחת הכנסה ארוך, יסודי ומבוסס על חוות דעת מקצועית. על פי עו"ד אביגדור פלדמן, המייצג את עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, העתירה היא רק חלק ממאבק כולל נגד השימוש הנרחב שעושה משרד האוצר בחוק ההסדרים.

הטיעון המשפטי המרכזי שעמד בבסיס העתירה כורך בין תיקון החוק האמור לבין חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. תחילה הביאו העותרים את פסיקת השופט ברק בפסק דין גמזו (2001), שבו מכיר בית המשפט במינימום קיום כחלק מכבודו של אדם. בשלב שני הם גרסו כי תיקון חוק הבטחת הכנסה גורע מידי הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה אמצעים חיוניים לקיום אנושי מינימלי, ומכאן פוגע בכבודם. בטיעון משלים שהגישו העותרים לבית המשפט ב-17 ביולי 2003, הם פירטו כי המלאכה של קביעת סף המינימום הדרוש למחיה בישראל נעשתה כבר בשנת 1963 עם הקמתה של "הוועדה לקביעת צרכיו של הנוקד", שהמליצה להעמיד את שיעור התמיכה למשפחה עם שני ילדים (משפחה

¹ נוסף על העותרים שכבר צוינו, צורפו לרשימת העותרים שני אזרחים הנפגעים ישירות מהסעיפים האמורים בחוק ההסדרים.

מייצגת) על 45% מן השכר הממוצע במשק. עוד הזכירו העותרים את המלצותיה של "ועדת ראש הממשלה" משנת 1971 שהמליצה על קביעת רמת הכנסה מינימלית למשפחה עם שני ילדים בגובה של 40% מהשכר הממוצע במשק, עם התאמה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע. על פי חישובי העותרים "רמת הבטחת ההכנסה לאחר התיקון יורדת מתחת לסף המינימום שאותו קבעה ועדת ראש הממשלה" (ועל אחת כמה הוועדה לקביעת צרכיו של הנזקק שכזכור קבעה שיעור של 45% מהשכר הממוצע). לבסוף טענו העותרים כי אם המדינה אינה מקבלת את המלצות הוועדה האחרונה או כל ועדה אחרת, עליה להגדיר בעצמה את הסף למינימום קיום בכבוד מן הטעם שהגנה על כבודו של אדם תיעשה רק אם נוכל לדעת מתי הוא נפגע. העותרים צירפו בנספח לטיעון המשלים סקירה השוואתית שערך ד"ר ג'וני גל מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית (יוני 2003). בנספח הובאו דוגמאות למגמות בפיתוח מדדים לקביעת מינימום קיום בכבוד במדינות שונות, בהן: ארצות הברית, בלגיה, שוודיה וצרפת.

תשובתה הראשונה של המדינה לעתירה ניתנה ב-21 במאי 2003, והיא התמקדה תחילה בנימוקים הכלכליים לתיקון החוק, שיעודד בין השאר, לטענתה, יציאה לעבודה באמצעות הורדת היחס בין גובה הקצבה לשכר המינימום. עוד קובעים המשיבים כי התיקון אינו פוגע בכבודם של מקבלי הגמלה מפני שיש להוסיף לסכום הגמלה אומדנים של הכנסה בעין כגון שירותי רווחה, שירותי חינוך, סיוע משפטי והכנסות נוספות מקצבות ילדים, סיוע בשכר דירה וכדומה. זאת ועוד: המשיבים קבעו כי הגמלה להבטחת הכנסה שמהווה חלק עיקרי ברשת המגן האחרונה צמודה למדד מקובל – השכר הממוצע במשק – וכוח הקנייה שלה (לאחר התיקון) אינו נופל מכוח הקנייה של הגמלה בעת שנחקק חוק הבטחת הכנסה בתחילת שנות ה-80. לבסוף גרסו המשיבים כי גם בהשוואה בינלאומית מדורגת מדינת ישראל באמצע סולם דירוג התמיכות. ב-26 בנובמבר 2003, השלימו המשיבים את תגובתם וטענו כי אין בסמכותו של בית המשפט להתערב בסוגיה זו הן מפני שהמדינה כבר מכירה בחובתה לפרוש רשת מגן אחרונה המוגדרת בכנסת ובממשלה, והן מפני שהתערבות זו נוגדת את עקרון הפרדת הרשויות.

ב-5 בינואר 2004 הוציא בית הדין הגבוה לצדק צו על תנאי המחייב את המדינה לקבוע בתוך 10 ימים רף לקיום אנושי בכבוד. ההרכב הדין בעתירה כלל את השופטים: דורנר (יו"ר ההרכב), חיות וג'ובראן. השופטת דורנר קבעה כי המדינה אינה מאפשרת לבית

המשפט לבצע ביקורת שיפוטית ודרשה מנציגת המדינה להציג נתונים שיאפשרו לבחון את מידת הפגיעה (אם בכלל) בחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו.

תשובתה של המדינה הוצגה כתצהיר של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר אורי יוגב, בפני בית הדין הגבוה לצדק ב-16 לפברואר 2004. בתצהיר נטען כי "אין בעתירות כל ביסוס לטעון כי קביעת סטנדרט כמותי להגנה על מינימום הקיום האנושי מתחייבת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". בהמשך לטענה זו, לפי המשיבים, הדרישה להגדרת רף המינימום לקיום האנושי אינה שונה מבחינה משפטית מהדרישה לרף מינימום להגנה על הגוף והרכוש, להגנה על פרטיות ועל זכויות נוספות הנגזרות מהחוק. מסקנתם היא כי הבסיס המשפטי שנדרש כדי לקשר בין קביעת רף מסוים, מוגדר וברור ובין חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו בנמצא בעתירות שהוגשו. בפרק ב' שבתצהיר הוסבר כי הקו המנחה את המדינה בקביעת רף מינימום הקיום האנושי, מושתת על "מודל המחסור הקיומי". משמעות ההנחה העומדת מאחורי המודל היא כי פגיעה בכבודו של אדם חלה הלכה למעשה רק אם הוא נותר ללא תנאי קיום בסיסיים. המשיבים גורסים כי בפסק הדין גמזו העלה נשיא בית המשפט ברק על הכתב את עקרון התנאים הבסיסיים: "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור... אדם הרעב לחם... אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים...". לדעתם של המשיבים, העובדה שגם השופט ברק לא קבע רף מדויק מלמדת כי גם על המדינה לא חלה חובה זו. לפיכך, טענתם היא כי ההפחתה בגמלאות הבטחת הכנסה לכשעצמה, אינה פוגעת בכבודם של מקבליה ובלבד שלא נותרו רעבים, חסרי כסות או מחסה.

בהינתן המודל הקיומי, טענו המשיבים כי לא זו בלבד שרשת המגן האחרונה שמעמידה הממשלה מספיקה למחסור הקיומי, אלא היא אף מספיקה מעבר לו. הראיות לטענה זו מפורטות ברשימה הכוללת בין השאר סיוע בדיוור, טיפול רפואי דחוף, סיוע ברישום למעונות יום, קצבאות ילדים וכדומה. לבסוף, הביאו המשיבים דוגמאות לחקיקה סוציאלית במדינות שונות בעולם, ולפיהן אין לדרישת בית המשפט (בצו על-תנאי) אחרע במשפט הסוציאלי העולמי.

ב-16 במארס 2004, החליט בית המשפט לבטל את הצו על תנאי שהוצא ב-5 בינואר 2004. ביטול זה נעשה בהסכמת הצדדים ובכך שב בית המשפט לדון בעתירה המקורית ובבקשת העותרים לבטל את הסעיפים האמורים בחוק ההסדרים.

3.4 התפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

מגמת הגידול במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שאפיינה את שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000 סימלה את משברי האבטלה והעלייה הגדולה כמו גם את ההתנתקות של מובטלים "כרוניים" ועובדים בעלי מאפיינים נחותים ממעגל העבודה. אוכלוסייה זו נאלצה להתמודד מול ירידה חדה בהיצע המשרות המתאימות להם.⁷ דומה שגידול זה נעשה מתון יותר בשנים 2001 ו-2002, שבהן הוא היה על 10.5% ו-6.9% בהתאמה, לעומת ממוצע של 13% עם פרוץ משבר האבטלה האחרון.⁸ המשך הגידול נבע מהמיתון הכבד ששרר במשק והצטרפותן של משפחות נוספות למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. בלוח מס' 5 רואים כי החקיקה החדשה הביאה עימה האטה של ממש במגמת הגידול במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. ב-2003 גדל מספרם של המקבלים גמלה ב-2.4% בלבד. את התמורות בחוק ניתן לראות רק בנתוני המחצית השנייה של שנת 2003. בתרשים ב' מוצג השינוי במספר המקבלים עם התחלת יישום תיקוני החקיקה ביוני של שנה זו.⁹ לאורך החודשים ינואר – מאי ניכר כי מספרם של המקבלים יציב ונע סביב 160,000. בחודש יוני חלה כצפוי ירידה חדה בעקומה המייצגת את מספרם והיא נמשכת לאורך החודשים הנותרים (חוץ מקפיצה קטנה בין ספטמבר לאוקטובר).

כדי לבחון את השפעת תיקוני החקיקה בצורה נאותה, עלינו לבחון כיצד יסתגלו המקבלים למציאות המשתנה, כיצד ישפיע סיווג מבחן התעסוקה המחודש על היציאה לעבודה, והאם באמצעות שינוי בתנאי הגמלה בלבד ניתן לשנות את הקשר של אוכלוסייה זו לשוק העבודה. כמו כן, יש לסייג ולומר שבמהלך המחצית השנייה של 2003 היו עיצומים בשירות התעסוקה. עיצומים אלה פגמו ביכולת להגיש תביעות חדשות ובחזרתם למערכת של מקבלי גמלה שנדרשו להתייצב בשירות התעסוקה, ולפיכך צפוי גל תביעות גדול בתחילת

⁷ הירידה בהיצע המשרות נובעת הן משינויים מבניים במשק הישראלי (כחלק מתהליך הגלובליזציה) והן בעקבות הכניסה המאסיבית של עובדים זרים המשתכרים בדרך כלל פחות משכר המינימום עקב אי-אכיפה של חוק שכר מינימום בקרב מעסיקים של עובדים זרים (גוטליב 2001).

⁸ הצמיחה שהייתה במחצית השנייה של 99 ותחילת 2000 לא השפיעה על מספר מקבלי הקצבה שכן היא התבססה על ענפי הטכנולוגיה העלית.

⁹ תיקוני החקיקה היו אמורים להיות מיושמים כבר במחצית הראשונה של 2003, אולם עקב העתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח בישראל, התנועה למלחמה בעוני ועמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי לבית המשפט הגבוה לצדק נגד המוסד לביטוח לאומי ונגד ממשלת ישראל (ראה תיבה), לא תגבה המדינה (בשלב זה) את ההפרשים בין התשלומים בפועל לבין התשלומים על פי התיקונים בחוק עבור המחצית הראשונה של 2003.

לוח מס' 5: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 2003-1990

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול
1990	30,820	18.7	30,818	18.7		
1991	33,912	10.0	33,894	10.0		
1992	57,520	69.6	41,885	23.6	15,635	
1993	69,195	20.3	45,774	9.3	23,420	49.8
1994	70,546	2.0	44,960	1.8-	25,586	9.2
1995	74,821	6.1	45,883	2.1	28,938	13.1
1996	80,784	8.0	47,835	4.3	32,949	13.9
1997	88,779	9.9	51,892	8.5	36,887	12.0
1998	100,790	13.5	60,051	15.7	40,739	10.4
1999	114,170	13.3	70,020	16.6	44,150	8.4
2000	128,364	12.4	80,476	14.9	47,889	8.5
2001	141,840	10.5	91,264	13.4	50,576	5.6
2002	151,600	6.9	96,000	5.2	55,600	9.9
2003	155,178	2.4	99,953	4.1	55,225	-0.7
1-5/ 2003	158,528		101,211		57,317	
6-12 /2003	151,254		97,549		53,704	

תרשים ב': מספר מקבלים לפי חודשים ב-2003



לוח מס' 6: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2002-2003

אחוזים			מספרים			מצב
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ממוצע 2002						
100.0	100.0	100.0	55,598	96,005	151,603	סך הכל
33.9	36.0	35.2	18,855	34,548	53,403	יחיד
32.4	11.6	19.2	18,020	11,097	29,116	יחיד + 1
12.3	8.3	9.8	6,836	8,007	14,844	יחיד + 2
4.1	6.4	5.5	2,252	6,123	8,375	יחיד + 3
7.6	4.7	5.8	4,244	4,511	8,755	זוג
2.7	5.2	4.3	1,474	5,037	6,512	זוג + 1
2.2	7.7	5.7	1,247	7,423	8,670	זוג + 2
4.8	20.1	14.5	2,670	19,258	21,982	זוג + 3
ינואר-מאי 2003						
100.0	100.0	100.0	57,317	101,211	158,528	סך הכל
35.3	37.3	36.6	20,247	37,751	57,998	יחיד
31.5	11.3	18.6	18,067	11,399	29,466	יחיד + 1
12.1	7.9	9.4	6,927	8,037	14,963	יחיד + 2
3.9	5.9	5.2	2,255	5,968	8,222	יחיד + 3
7.6	4.9	5.9	4,356	4,930	9,286	זוג
2.6	5.2	4.2	1,481	5,220	6,701	זוג + 1
2.2	7.7	5.7	1,258	7,770	9,028	זוג + 2
4.8	19.9	14.4	2,726	20,136	22,862	זוג + 3
יוני-דצמבר 2003						
100.0	100.0	100.0	53,705	97,549	151,254	סך הכל
38.8	40.3	39.8	20,864	39,345	60,209	יחיד
29.1	10.1	16.9	15,627	9,896	25,524	יחיד + 1
11.1	6.8	8.3	5,959	6,656	12,615	יחיד + 2
3.9	5.4	8.	2,113	5,220	7,333	יחיד + 3
7.8	5.0	6.0	4,170	4,844	9,014	זוג
2.4	4.9	4.0	1,29	4,821	6,117	זוג + 1
2.0	6.9	5.2	1,094	6,745	7,839	זוג + 2
4.8	20.5	14.9	2,582	20,021	22,603	זוג + 3

2004. עלינו לבחון את שינויי החקיקה רק לאחר חזרה של המערכת לשגרת עבודה תקינה שתאפשר לצבור מספיק נתונים מהימנים לאורך זמן.

השלכות ראשונות כבר החלו לצוץ אל פני השטח: מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי רק מהשינוי במבחן ההכנסות, שכזכור כולל הפחתה בגובה ההכנסה שלא נחשבת (disregard income) והגדלת המס השולי על שכר שמעבר להכנסה האמורה, נפלטו כ-4,600 מקבלי גמלה. שכרם של אלה חצה את הרף (על פי תיקוני החוק) שמעבר לו נשללת מהם הגמלה. מרבית המשפחות שנשללה מהן הקצבה היו חד-הוריות, ובעיקר עולות חדשות. לפיכך, ב-2003 הסתמנה אף ירידה של כ-1% במספר משפחות העולים שקיבלו גמלה.

עם זאת, חלקם של העולים החדשים באוכלוסיית מקבלי הגמלה מוסיף להיות גדול והוא עומד על כ-1/3 מסך המשפחות.

3.4.1 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

הגמלה להבטחת הכנסה משולמת על בסיס משפחתי, אולם לכל אחד מבני הזוג המרכיבים את התא המשפחתי נרשמת העילה שבגינה הוא זכאי לקצבה. בלוח מס' 7 נתונה התפלגות התובעים ובנות זוגם בשנים 2002 ו-2003, במספרים מוחלטים ובאחוזים. כאמור, שנת 2003 הייתה רצופה בשינויים מרחיקי לכת ולפיכך היא חולקה לשתי תקופות: המחצית הראשונה (ינואר – מאי) שבה עדיין לא יושמו תיקוני החוק, והמחצית השנייה (יוני – דצמבר) שבמהלכה החל המוסד לביטוח לאומי ליישם. בנוסף, כדי לקבל אומדן מדויק יותר של השפעת שינויי החקיקה על התפלגות העילות בקרב מקבלי הגמלה מוצגים בלוח מס' 7 גם נתוני חודש דצמבר 2003 המשמשים מעין נקודת קצה לנתונים הקיימים במערכת לעת עתה.

מנתוני הזרם הכולל של התובעים ובני הזוג ניכר שינוי המגמה שהחל במחצית השנייה של 2003. בחודש דצמבר הגיע מספרם לכ-190,000, לעומת ממוצע שעמד על כ-206,000 במחצית הראשונה של שנת 2003. בשנת 2002 שובצו קצת יותר ממחצית מהמקבלים לשתי עילות מרכזיות: עילת אם ועילת חוסר תעסוקה. עילות אלו נחלקו באופן כמעט שווה ביניהן (נתח של כרבע לכל אחת). שלוש העילות החשובות הנוספות היו: עילת שכר נמוך,

לוח מס' 7: מקפלי גמלה להבטחת הכנסה – תובעים בני זוג לפני עילת הזמנות, 2002-2003

	דצמבר 2003		ינוני – דצמבר 2003		מאי – ינואר		2002 ממוצע		העילה
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סך הכל	189,763.0	100.0	196,827.6	100.0	206,405.2	100.0	196,760.9	100.0	סך הכל
חוסר תעסוקה	115,643.0	51.1	100,539.9	35.7	73,628.4	27.7	54,564.1	27.7	חוסר תעסוקה
הכשרה או אבחון	4,298.0	2.2	4,391.1	2.3	4,713.0	1.8	3,510.8	1.8	הכשרה או אבחון
לא ניתן להשמה	4,139	2.7	5,283.3	4.8	9,922.6	9.0	17,704.6	9.0	לא ניתן להשמה
בנייל גיל	200.0	0.5	958.0	3.2	6,620.8	4.1	8,004.2	4.1	בנייל גיל
בנייל לצמיתות	12,388	9.5	18,647.3	11.9	24,524.4	13.4	26,315.3	13.4	בנייל לצמיתות
שכר נמוך	25,786.0	13.5	26,632.3	14.3	29,575.4	14.4	28,239.9	14.4	שכר נמוך
אם	19,210	15.6	30,784.4	24.5	50,598.4	25.6	50,450.7	25.6	אם
אחר	8,099	4.9	9,591.3	3.3	6,822.2	4.1	7,971.3	4.1	אחר

עילת "בלתי ניתן להשמה לצמיתות" ועילת "לא ניתן להשמה". ככלל, לא חלו שינויים מרחיקי לכת ב-2002 לעומת השנה הקודמת, והמבנה הכללי של ההתפלגות נשמר. אולם כבר במעבר למחצית הראשונה של 2003 חל שינוי בהתפלגות העילות. שני שינויים מאפיינים תקופה זו: הראשון הוא גידול של כ-8 נקודות האחוז בעילה של חוסר תעסוקה והשני הוא ירידה במספר המקבלים שאינם ניתנים להשמה עד כדי מחצית בהשוואה ל-2002 – מ-95% ל-4.8%. לעומת זאת עילת שכר נמוך כמו גם עילת אם נותרו ללא שינוי גם בהשוואה בין 2002 למחצית הראשונה של 2003. יש לציין ששירות התעסוקה לא היה רשאי לסווג מקבלים בעילה של בלתי ניתנים להשמה למצטרפים חדשים כבר מינואר 2003.

השפעת תיקוני החוק באה לידי ביטוי בנתוני המחצית השנייה של 2003 ובייחוד בחודש דצמבר. חיוב אימהות לילדים מעל גיל שנתיים להתייבב בשירות התעסוקה הוביל להפחתה של 10 נקודות האחוז בעילה זו בהשוואה בין ממוצע המחצית הראשונה של 2003 לבין המחצית השנייה של אותה שנה, ושל 15 נקודות האחוז בהשוואה לחודש דצמבר 2003. המשמעות של ירידה זו היא הצטרפותן של אימהות רבות למעגל דורשי העבודה ולעילת חוסר תעסוקה, למקבלים שנשארו במערכת לאחר שינוי החקיקה. הפגיעה באימהות בכלל ובחד-הוריות בפרט היא כפולה: הן נאלצו לספוג קיצוץ ניכר בגובה הקצבה וגם חלה עליהן חובת ההתייבבות בשירות התעסוקה. יציאה של האימהות לעבודה במקרה שאכן נמצאה משרה, מחייבת סיוע בטיפול והשגחה על ילדיהן הצעירים (כזכור בין גיל 7 לשנתיים) וכרוכה בהוצאה נוספת, ההופכת את שכרן לנמוך בהשוואה לנשים ללא ילדים או עם ילדים גדולים. תיקון החוק כלל גם אלמנות שלילדן הצעיר ביותר מלאו שנתיים לעומת גיל 18, לפני כן.

גם בעילת "בלתי ניתן להשמה לצמיתות" חלה מגמת ירידה לאורך התקופה המדוברת. במקרה זה הירידה מתונה יותר ומשקפת את הצטמקותה של הקבוצה בעקבות המעבר ההדרגתי של מקבלים מתחת לגיל 55 להתייבבות בשירות התעסוקה. על פי תיקוני החוק, תובעים או בני זוג חדשים לא יצורפו לקבוצה זו, וברבות השנים היא תלך ותיכחד עם הזדקנות חבריה. קבוצת המקבלים בעילת "בלתי ניתן להשמה-גיל" בוטלה לחלוטין וכל חבריה חויבו להתייבב בשירות התעסוקה. לפיכך, רואים בלוח מס' 7 את היעלמותה של

קבוצה זו, שחלקה היחסי עמד על כ-4% בשנת 2002, לחלק של 0.1% בלבד בדצמבר 2003. יש להניח שמספר זה ירד לאפס בתחילת 2004. חלקה של העילה השלישית הנוגעת לקשיים בהשמה, עילת "בלתי ניתן להשמה", פוחת אף הוא באופן ניכר לאורך כל התקופה הנידונה. ההפחתה חלה, ככל הנראה, בעקבות הפקעת סמכותו של רופא תעסוקתי של שירות התעסוקה לקבוע כי מצב הבריאות של דורש עבודה אינו מאפשר להשימו זמנית בעבודה. מספרם של אלה הרשומים בעילה זו פחת מ-17,704 בשנת 2002 ל-4,139 בלבד בדצמבר 2003. הקבוצה שנותרה כוללת מכורים לסמים, אלכוהוליסטים ומטופלים באמצעות קצין מבחן שהסמכות לסווגם כבלתי ניתנים להשמה נותרה בידי הרשויות המטפלות בהם¹⁰. חלקם של מקבלים השייכים לעילת שכר נמוך לא פחת באופן ניכר לאורך התקופה הנידונה (ירידה של כ-1%) למרות ההפחתה בגובה השכר שמעבר לו נשללת הקצבה. עם זאת, ניתן לראות כי חלה ירידה של כ-4,000 מקבלים בעילה זו לאורך 2003 וכי כבר ניכרת השפעה מסוימת של תיקוני החוק.

עילת חוסר תעסוקה גדלה בהיקף חסר תקדים וחלקה מבין כל העילות צמח והגיע עד ל-61% בדצמבר 2003 לעומת קצת פחות מ-28% ב-2002. התבוננות בלוח מלמדת כי בד בבד עם הצמצום בחלקן של כל העילות המרכזיות בלט הגידול המתמיד בחלקה של עילת חוסר התעסוקה והיא נהפכה למעין "בור ניקוז" של פליטי העילות שצומצמו במסגרת תיקוני החוק.

ראוי לומר כי מבחינת היחס בין העולים החדשים לוותיקים עמד מספרם של תובעים ובנות זוגם על כ-90% מהוותיקים. יחס זה הצטמצם לכ-50% בערך לאורך 2003 כולה. מגמה זו ניכרת גם בעילת אם, שם פוחת משקלן של העולות החדשות כמו גם בעילת חוסר תעסוקה. בעילת "בלתי ניתן להשמה לצמיתות" חלה ירידה בשיעור העולים במהלך רוב שנת 2003, אולם לקראת סיום שבים העולים לתפוס נתח נכבד בעילה זו.

הרכב המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לא השתנה שינוי של ממש לאורך התקופה האמורה. מהתבוננות בלוח מס' 6 עולה כי השינוי הגדול באופן יחסי בהשוואה

¹⁰ מרכזים לאבחון מתמכרים לסמים, מרכזי טיפול באלכוהוליסטים וקציני מבחן.

בין המחצית השנייה של 2003 לתקופה הקודמת (המחצית הראשונה של 2003 ושנת 2002) התרחש בחלקן של חד-הוריות עם ילד אחד, ששיעורן פחת ב-2.3 נקודות האחוז, ובמשקי הבית עם אדם יחיד ששיעורם עלה ב-4.6 נקודות האחוז. סביר להניח שהירידה במשקי הבית החד הוריים עם ילד אחד חלה בעקבות הנשירה הגדולה של חד-הוריות עובדות שהכנסתן מעבודה חצתה את הרף החדש השולל זכאות לגמלה. מספרן של אימהות אלו הוערך בכ-4,600 וזהו גם הפער בין שתי התקופות הנידונות. מעניין שבקרוב משפחות חד- הוריות עם שני ילדים או יותר לא חלה ירידה כזו: ייתכן שלאימהות חד הוריות עם ילד אחד קל יותר לצאת לעבודה ולכן ההכנסה של רבות מהן הופכת גבוהה מדי לאחר תיקוני החוק.

לוח מס' 8: מקור הכנסה עיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה, 2003

אחר	גמלאות	עבודה	ללא הכנסות	סך הכול	הרכב
33,706	12,847	39,374	66,906	152,833	סך הכול - מספרים
22.1	8.4	25.8	43.8	100.0	סך הכול - אחוזים
19.6	3.1	16.7	60.6	100.0	יחיד: בלי ילדים
18.1	19.5	36.8	25.6	100.0	עם ילדים
29.0	6.8	24.3	39.9	100.0	זוג: בלי ילדים
29.2	3.3	26.6	40.9	100.0	עם ילדים

בלוח מס' 8 נתון מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה. מהלוח עולה כי לכ-44% מהמשפחות אין מקור הכנסה נוסף והן תלויות בקצבה באופן מוחלט. לעומתן כ-26% מהמשפחות נשענות על שכר מעבודה כמקור פרנסה עיקרי. העובדה כי משפחות רבות אינן שייכות למעגל העבודה והן תלויות תלות כמעט מוחלטת בקצבה, מדאיגה לנוכח הקיצוץ העמוק שנעשה בגמלה, וזאת מבלי להתחשב בקשר הרופף של משפחות אלו לשוק העבודה. ללא סיוע אקטיבי בהסרת

החסמים המכשילים אוכלוסייה זו בכניסה למעגל העבודה, יהיה קשה לצפות להן עתיד ורוד. בהקשר זה ראוי לציין את החקיקה שנעשתה במסגרת הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 ובהתאם לה תוחל הפעלת התוכנית "מסעד לעבודה", שעליה המליצה ועדת תמיר. החוק אינו יורד לפרטי ההפעלה בפועל, ולכן רק אם התוכנית אכן תחזק את הקשר בין האוכלוסיות הנידונות לבין שוק העבודה ותעודד באופן אקטיבי השבחה של הון אנושי והצטרפות ארוכת טווח לשוק העבודה, נוכל לצפות להשתקמות והטבה במצבן של האוכלוסיות הללו. לעת עתה, הקצבאות קוצצו, אולם פרטי ההפעלה המדויקת של התוכנית ומועד יישומה עדיין לוטים בערפל.

עוד עולה, מלוח מס' 8, כי הרכב המשפחה השכיח ביותר בשייכות למעגל העבודה הוא החד-הוריות ואחריהן זוגות עם ילדים. מסתבר, שמשפחות עם ילדים נוטות לצאת לעבודה גם בעבור שכר זעום ו/או חלקי בלבד. גם קבלת גמלאות אחרות מהמוסד לביטוח לאומי שכיחה יותר בקרב המשפחות החד-הוריות, שכן כ-35% מנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי מקבלות גם גמלה להבטחת הכנסה.

בלוח מס' 9, נתונה התפלגות הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה השייכים למעגל העבודה, לפי רמות הכנסתם מעבודה בלבד. גם על-פי לוח זה ניכר השינוי שהביאו תיקוני החוק עימם. בהשוואה בין המחצית הראשונה של 2003 למחצית השנייה של אותה שנה חל גידול בהיקף המקבלים שהשתכרו שכר נמוך מ-3,168 ש"ח ובהתאם הצטמצם מספרם של מי שהשתכרו שכר גבוה יותר. שינוי זה, אף על פי שהוא נמדד לאורך תקופה קצרה יחסית, נובע ככל הנראה מהשינויים במבחן ההכנסות.

3.5 נשים המקבלות דמי מזונות

בשנת 2003 כ-26 אלף נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – ירידה של כ-8% לעומת השנה שעברה, בהשוואה לעלייה של כ-7.5% בממוצע לשנים 1998–2002. הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי – מגמה שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 ועד 2002 – נבע בדרך כלל מהגידול

לוח משי' 9: התפלגות הזמנים לגמולה להבטחת הכנסה בעלי הכנסה מעבודת, לפי רמות ההכנסה מעבודת, מאז נובמבר 2003

	הכנסה										סך הכל		
	+4,000	-3,500 4,000	-3,168 3,500	-3,000 *3,168	-2,500 3,000	-2,000 2,500	-1,500 2,000	-1,200 1,500	1,000-1	אחרים	מספרים		
	2003 מאז נובמבר												
1,421	2,785	3,235	1,052	3,054	4,589	7,948	9,173	7,765		41,022	סך הכל		
3.5	6.8	7.9	2.6	7.4	11.2	19.4	22.4	18.9		100.0			
0.0	0.1	0.1	0.1	0.8	7.7	19.7	32.0	39.6		100.0	יחיד		
4.6	8.8	8.3	3.4	9.3	12.7	19.9	20.7	12.3		100.0	יחיד 1 +		
5.4	6.0	6.4	2.7	8.3	11.7	20.3	22.2	17.2		100.0	יחיד 2 +		
0.0	1.2	2.7	1.4	5.3	8.4	15.9	38.1	27.1		100.0	זוג		
0.4	5.3	9.2	3.1	10.1	14.8	22.0	20.7	14.3		100.0	זוג 1 +		
5.3	13.0	17.3	4.0	10.9	12.3	18.1	11.5	7.6		100.0	זוג 2 +		
	נובמבר 2003												
1,011	2,140	2,458	903	2,658	4,111	7,452	8,010	7,508		36,251	סך הכל		
2.8	5.9	6.8	2.5	7.3	11.3	20.6	22.1	20.7		100.0			
0.0	0.1	0.0	0.0	1.0	7.8	20.6	29.6	40.9		100.0	יחיד		
3.7	8.7	8.2	3.4	9.4	13.1	20.8	19.5	13.3		100.0	יחיד 1 +		
4.7	5.3	5.9	3.1	8.2	11.5	21.4	21.6	18.3		100.0	יחיד 2 +		
0.0	1.3	1.9	1.0	5.5	8.9	16.1	36.1	29.3		100.0	זוג		
0.3	3.5	7.3	2.3	9.7	12.7	23.8	22.9	17.6		100.0	זוג 1 +		
4.4	10.8	14.5	3.9	10.9	13.1	20.3	13.4	8.7		100.0	זוג 2 +		

בשיעור הגירושיין בארץ (כולל פרידה בין בני הזוג), אולם הוא גם תוצאה של מצב התעסוקה במשק: כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין, וגדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה. כמו כן לעולות החדשות יש ייצוג יתר באוכלוסייה זו – כרבע מהנשים שקיבלו דמי מזונות בשנים האחרונות היו עולות חדשות. הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות שהסתמנה לראשונה מאז ראשית שנות השבעים, נעוצה כפי שצוין קודם לכן בתיקוני חוק הבטחת הכנסה ובתיקון לחוק המזונות שלפיו הזכאות לדמי מזונות מותנית בכך שהחייב אינו גר תחת קורת גג אחת עם הזוכה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2003 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-71% מהן היו גרושות, כ-25% חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-4%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-82%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-6% בלבד היו אימהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 16% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

תיקוני החוק השפיעו על שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ועל מאפייני התעסוקה שלהן. שיעור הנשים שקיבלו מזונות לפי פסקי דין, בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות ירד מכ-80% במוצע לשנים הקודמות ל-70% בלבד ב-2003. כמו כן, שיעור הנשים המועסקות מבין המקבלות דמי מזונות ירד, לראשונה מזה שנים רבות, מ-45% ל-41%. התפתחויות אלו מוסברות בהפחתת סכומי הגמלה שבתקנות וכן בהפחתת ההכנסה שאינה מובאת בחשבון (ה"דיסגרד"). חלק גדול למדי ממי שנפלטו מהמערכת היו נשים עובדות, והפגיעה בנשים עובדות שנותרו במערכת היתה עמוקה יותר. מבין הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי התקנות, 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב (לעומת 3% בשנים קודמות) וכ-23% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה (לעומת כ-15% בשנים קודמות). הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק, אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח מסי 12). ב-2003 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 38% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-16% למי שקיבלה שיעור

מופחת. זאת לעומת 44% ו-20%, בהתאמה, בשנים קודמות. 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 מס' 10: נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2003-1985

שנה	מצב משפחתי			סך הכול		שנה
	אחר	נשואה שנית	גרופה	נשואה לחייב	אחוזים	
1985	3.9	10.9	47.8	37.4	100.0	7,494
1990	3.3	9.5	50.1	37.1	100.0	12,910
1995	3.5	8.4	59.5	28.6	100.0	17,252
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

כאמור, ב-2003, כ-41% מהנשים שקיבלו דמי מזונות עבדו מחוץ למשק ביתן, לעומת 44% בכלל הנשים באוכלוסייה. 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 מס' 11: נשים שקיבלו דמי מזונות, לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2003-1985

שנה	סך הכול		סוג התשלום (אחוזים)	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	לפי תקנות	
			מלא	בהפחתה
1985	7,494	100.0	4.1	7.0
1990	12,910	100.0	8.7	12.5
1995	17,252	100.0	5.6	15.8
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

לוח מס' 12: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2003-1985

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		מלא	מופחת	לפי פסקי דין	עובדות	לא עובדות
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1
1995	19.6	40.1	17.9	18.4	17.7	20.9
2000	19.1	41.3	17.6	18.4	17.3	20.5
2001	19.5	44.2	18.9	18.9	17.9	20.7
2002	20.6	46.4	19.9	19.7	18.5	22.3
2003	18.8	49.9	16.3	18.0	14.6	21.7

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו 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. זאת כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2003 כ-8,800 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן היוו כ-36% מן הנשים שקיבלו דמי מזונות, לעומת 44% ב-2002. תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.