



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

**השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה
בעשור האחרון:
הפוטנציאל לתעסוקה**

ברנדה מורגנשטיין
מרים שמלצר

ירושלים, טבת התשס"א, ינואר 2001

תוכן עניינים

עמוד

3	מבוא
5	רקע
9	תמורות בעשור האחרון
25	הכנסה מעבודה
29	קבוצות יעד
34	סיכום ודיון
36	ביבליוגרפיה

מבוא

בישראל, בדומה למספר מדינות מערביות אחרות, קיימת השאיפה לסייע לאוכלוסייה הנתמכת במערכת הבטחת הכנסה להשתלב במקומות עבודה. דבר זה נכון במיוחד לגבי קבוצות שמאפיינת אותן אבטלה ממושכת. כחלק מן המגמה להעמיק את מאמצי המערכת לשלב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה, מינה שר העבודה והרווחה ועדה "לרפורמה במדינות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלאות קיום מתמשכות". בראש הוועדה עומד פרופ' יוסף תמיר. ועדה זו אמורה לתכנן ניסוי בארבעה אזורים בישראל שבהם יוקמו מרכזי תעסוקה אשר יספקו את השירותים הנדרשים כדי לקדם את השילוב בעבודה, מתוך גישה, שיש צורך בהגברת המחוייבות לעבודה וסיכויי התעסוקה בקרב המובטלים לטווח הארוך, ובעיקר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה. מגמה זו מצדדת באימוץ גישה פעילה יותר מצד המערכת המכוונת ותומכת באמצעות מתן הכשרה ושירותים נרחבים. שירותים אלה יותאמו לצורכי הפרט ומשפחתו, שיקבלו לוווי אישי לאורך זמן. המטרה היא לסייע לאדם התלוי בגמלאות ובתמיכות כספיות להשתלב בעולם העבודה.

אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה אינה קבוצה הומוגנית מבחינת סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה ואין להתייחס אליה כאילו היתה עשויה ממקשה אחת. אחת השאלות העיקריות העומדת מאחורי הגישה המדגישה והמעודדת מדיניות של תעסוקה היא, אלו הן הקבוצות שיש להן סיכוי לקחת חלק פעיל במדיניות החדשה? מטרת דו"ח זה להצביע על קבוצות יעד המקבלות היום גמלאות הבטחת הכנסה, שיש להם פוטנציאל להשתלב בשוק העבודה, ולאמוד היקפיהם ואפיוניהם של קבוצות אלה. כמו-כן מודגשת החשיבות של הכרה בהבדלים בין קבוצות היעד השונות הן מבחינת קביעת היעדים של התוכנית לשילוב בעבודה והן מבחינת תכנון האמצעים – השירותים התומכים וההטבות – הדרושים כדי לסייע לקבוצות אלה.

דו"ח זה מתאר את השינויים בהיקף ובאפיוני האוכלוסייה שקיבלה גמלאות להבטחת הכנסה בעשור האחרון על רקע התפתחויות חברתיות וכלכליות שהתרחשו באותה תקופה. חשוב להבין התפתחות זו, שהעידה על יכולת המערכת לתת מענה רב-ערך בהבטחת מינימום הכנסה לקבוצות נצרכות בתקופה בה היו שינויים בממדי האבטלה וגל עלייה גדול שפקד את ישראל. כתוצאה מכך התרחש שינוי בסוג האוכלוסייה הנתמכת ומקבוצה קטנה יחסית של מקבלי סעד לשעבר בשנת 1982 הגענו בשנת 1999 לקבוצה גדולה והטרורגנית של עולים וותיקים, צעירים ומבוגרים, משפחות "רגילות" ומשפחות חד-הוריות. משום כך הדו"ח מתמקד בזיהוי אפיוני האוכלוסייה המקבלת הבטחת הכנסה היום, תוך ניסיון לאפיין את אותה אוכלוסייה בעלת פוטנציאל תעסוקתי.

הדו"ח אינו מתייחס להיבט חשוב, ואף מכריע, הוא לרמת התעסוקה במשק ואפשרות השילוב בשוק העבודה בישראל. הפוטנציאל התעסוקתי אינו נמדד רק על-פי אפיוני אוכלוסייה, אלא גם על-פי המציאות הקיימת בשוק העבודה. אין ספק, שכל תוכנית לשילוב בעבודה חייבת להיות

מבוססת על בחינה לעומק של שוק העבודה באזורים שייבחרו לעריכת הניסוי האמור, לשם הקמת מרכזי תעסוקה. בחינה זו תתייחס לרמת האבטלה במקום, למספר המשרות הפנויות, לסוגים ולרמות המוצעים של התעסוקה, לרמות השכר המוצעות, להיקף העובדים הזרים באזור ועוד. אומנם הדו"ח מתמקד כאמור באפיון קבוצות אוכלוסייה ברמה הארצית, כדי להעריך את סדר הגודל ואפיוני העובדים הפוטנציאליים, אבל בשלב השני יהיה חשוב לבחון באיזו מידה קיימת הלימה בין פוטנציאל זה ובין יכולת השוק לקלוט עובדים באזורים שונים.

רקע

מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל מבטיחה רמת הכנסה מינימלית לאוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית קשה בשל סיבות של חוסר תעסוקה או שכר נמוך, נכות או סיבות חברתיות אחרות. אחריות זו באה לידי ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, המספק הכנסה ברמה מינימלית לבני אדם בגיל העבודה וגם כהשלמה לקצבת הזקנה של קשישים חסרי פנסיה תעסוקתית, שאין להם מקורות הכנסה נוספים; חוק המזונות, המבטיח תשלום לנשים גרושות ונפרדות, שביית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב במזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן; וחוק הביטוח הלאומי – ביטוח נכות המעניק זכאות לקצבת נכות לנכה שכושרו להשתכר צומצם ב-50% כתוצאה מנכות פיזית, שכלית או נפשית.

הדו"ח בוחן את הגידול באוכלוסיית¹ מקבלי גמלאות במסגרת חוק הבטחת הכנסה והשינויים בסוגי הקבוצות הזכאיות. מדובר כאן רק במקבלי גמלת הבטחת הכנסה בין גילאי העבודה, ולא בקבוצת הקשישים המקבלים השלמת הכנסה לקצבאות זקנה ושאינם על פי חוק הבטחת הכנסה. כמו-כן, הנתונים אינם כוללים את מקבלי הגמלאות במסגרת חוק מזונות.

חוק הבטחת הכנסה נכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982. לפני החלת החוק קיבלה אוכלוסייה זו סיוע בתור נתמכי סעד, אבל זכויותיהם לא היו מעוגנות בחוק. מאז 1982 הבטחת הכנסתם של בני אוכלוסייה שירית זו, שאינם זכאים לגמלאות אחרות של המוסד – כגון אבטלה ונכות – מובטחת באמצעות חוק, ובמימון אוצר המדינה.

חקיקת חוק הבטחת הכנסה ב-1982 המשיכה תהליך חקיקה שהחל בשנות ה-70 בתחומים של אבטלה, נכות ותוספות לילדים, אשר נועדו להבטיח רמת הכנסה מינימלית לקבוצות מוגדרות המאופיינות בגיל, במצב משפחתי (זקנה ושאינם), בנכות או באבטלה. החוק החליף שורה של תוכניות רווחה והטבות שונות וקבע כללי זכאות שוויוניים לגמלאות על-פי תנאים המוגדרים בחוק והניתנים במסגרת מינהלית אחת – המוסד לביטוח לאומי. החוק אף הביא לכלל מכנה משותף את רמת ההכנסה המינימלית שהמדינה מבטיחה בתוכניות חברתיות שונות. בכך שינה החוק את פני הרווחה החברתית בישראל (Morginstin, Shamai and Haron, 2000).

כאמור, הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגילאי עבודה (20-59 לגבי נשים, 20-64 לגבי גברים) נועדה להגן על קבוצות אוכלוסייה מלהיפגע מבחינה כלכלית, כאשר תושב ישראל אינו מצליח לפרנס את עצמו ואת משפחתו כדי קיום. הגמלה מהווה רשת מגן כלכלית אחרונה, המיועדת להבטיח רמת קיום מינימלית לשלוש קבוצות עיקריות: מחוסרי תעסוקה, שאינם זכאים לדמי אבטלה או שמיצו את זכויותיהם בחוק ביטוח אבטלה; חסרי יכולת עבודה כלל, שאינם ניתנים להשמה בעבודה, בעיקר מטעמי גיל גבוה או בעקבות בעיות בריאות או בעיות

¹ יש לשים לב שהדו"ח מתייחס לעיתים למשפחות מקבלות הבטחת הכנסה ולעיתים לפרטים, כלומר לטה"כ מקבלי הבטחת הכנסה, התובעים ובני זוגם.

חברתיות, ואשר אינם זכאים לגמלאות במסגרת ביטוח הנכות; ועובדים בשכר נמוך הזקוקים להשלמת הכנסה.

הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסה משפחתיים. הגמלה משולמת למשפחה חסרת הכנסות או בעלת הכנסה נמוכה על פי מבחן הכנסות שנערך במוסד לביטוח לאומי. כמו-כן נדרש כל אחד מבני הזוג בגיל העבודה להתייבב מדי שבוע בשירות התעסוקה לצורך השמה בעבודה ולקבל כל עבודה המוצעת להם. הפונים יהיו זכאים לגמלת הבטחת הכנסה רק אם לא נמצאה להם עבודה. החוק פוטר ממבחן תעסוקה סוגי אוכלוסייה אחדים: חולים, בני אדם שאינם ניתנים להשמה בעבודה לתקופה זמנית או צמיתה, למשל בשל גיל מבוגר, אמהות לילדים עד גיל 7, מתמכרים ואסירים.

קדמו להפעלת החוק ב-1982 דיונים מעמיקים בדבר מטרתו של החוק (דורון וזיסקינד, 1978). על-פי התכנון, מערכת זו מיועדת למלא תפקיד חשוב בהבטחת הכנסת המשפחה, במיוחד בתקופות של שפל כלכלי ואבטלה, כאשר צפוי שקבוצות גדולות של עובדים יהיו חשופות לחוסר עבודה ולמצוקות כלכליות. הרעיון היה, שחוק הבטחת הכנסה ייתן מענה בעיקר למצוקה כלכלית ולחוסר תעסוקה זמניים, ולא נועד לספק גמלאות ארוכות טווח למי שיצא לגמרי משוק העבודה. תפקיד זה הועד בעיקר למערכות נכות וזקנה.

בנוסף למבחן תעסוקה מופעל כאמור גם מבחן הכנסה משפחתי, כולל הכנסה מעבודה, פנסיה, שכר דירה, דיווידנדים, חסכון והון. שני בני הזוג חייבים לעמוד במבחני תעסוקה ובמבחני הכנסה ולפי מבחנים אלה נקבעת זכאות המשפחה וגובה הקצבה. כדי ליצור תמריץ לעבודה, גובה ההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה נחשבת כהכנסה (13% מהשכר הממוצע ליחיד ו-17% למי שיש עמו תלויים), מה שמכונה בלשון המקצועית *disregard* או "זכויים". הזכאות לגמלה נפסקת כאשר ההכנסה המשפחתית עוברת סכום מקסימלי המוגדר בחוק. סכום זה מוגדר עבור כל הרכב משפחה כ"סכום-קובע". אם למשפחה יש הכנסה מתחת לסכום הקובע היא מקבלת גמלה בשווי ההפרש בין הסכום הקובע ובין ההכנסה. מי שבידו הכנסה בגובה הסכום הקובע אינו זכאי לגמלה כלל. מי שיש בחזקתו רכב נדחה על הסף ואינו זכאי לגמלה. למעשה, בשל המבנה המיוחד של הסכומים הקובעים, שגובהם נקבע כסכום של גובה הגמלה לפי הרכב משפחה וה"זכויים", שיעור המס האפקטיבי על כל שקל מעל הזיכוי הוא 100%. יוצאות דופן הן המשפחות החד-הוריות, אשר לגביהן המס הוא 60%. למעשה, לא קיים סכום קובע למשפחות חד-הוריות, כך שמשפחה כזאת יכולה להגיע להכנסה כוללת מעבודה ומגמלה גבוהה יחסית (ראה לוח מס' 1 ותרשים מס' 1).

קיימות שלוש רמות של קצבה :

א. קצבה בשיעור הרגיל, למי ששוהה במערכת הבטחת הכנסה בשנתיים הראשונות. קצבה זו שיעורה ליחיד 20% מהשכר הממוצע לפי חוק, וליתר הרכבי המשפחה הקצבה גדלה בהתאם : לזוג – 30%, לזוג עם ילד אחד – 36%, ולזוג עם שני ילדים – 42%.

ב. קצבה בשיעור מוגדל, למי ששוהה למעלה משנתיים במערכת או למי שמלאו לו 46 שנה. הקצבה ליחיד היא בגובה 25% מהשכר הממוצע, לזוג – 37.5%, לזוג עם ילד – 43.5% ולזוג עם שני ילדים – 49.5%. ההנחה שעמדה מאחורי קביעת שני שיעורי גמלה בהבטחת הכנסה היתה, שהשנתיים הראשונות הן זמניות ויש לצמצם את התמריץ להישאר במערכת הבטחת הכנסה עד כמה שניתן.

ג. קצבה בשיעור מיוחד למשפחות חד-הוריות: 42.5% מהשכר הממוצע פחות נקודת קצבה² לאם (או לאב) חד-הוריים עם ילד אחד, ו-52.5% פחות נקודת קצבה למשפחה חד הורית עם שני ילדים.

עצם הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מקנה זכאות לשורה נוספת של הטבות והנחות, כמו הנחות בארנונה, באגרת הטלוויזיה, בתחבורה הציבורית, הנחה בשירותי בריאות, שיעורי דמי ביטוח בריאות מופחתים, עזרה בדיוור, הנחות במעונות יום לילדים והטבות אחרות. הניסיון בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, מראה, שבשל הערך של הטבות אלה היציאה ממערכת הבטחת הכנסה והשילוב בעבודה כרוכים בשיעור מיסוי שולי גבוה בהרבה מ-100%, ויוצרים תמריץ חזק להישאר במערכת (אחדות, 1976; גל ודורון, 2000).

הזכאות לגמלה נקבעת לפי עילת זכאות. כל זכאי לגמלה מסווג לפי עילה המגדירה את הקטגוריה, או הסיבה לזכאות, והאם חל עליו מבחן תעסוקה. העילות העיקריות כוללות דורשי עבודה שלא נמצאה להם עבודה, בני אדם שאינם ניתנים להשמה בשל מוגבלויות בריאות או מוגבלויות חברתיות, או בשל גיל, (55-59 לנשים ו-60-64 לגבי גברים), אימהות לילדים עד גיל 7, התמכרות לסמים או לאלכוהול, מחלה זמנית וכו'.

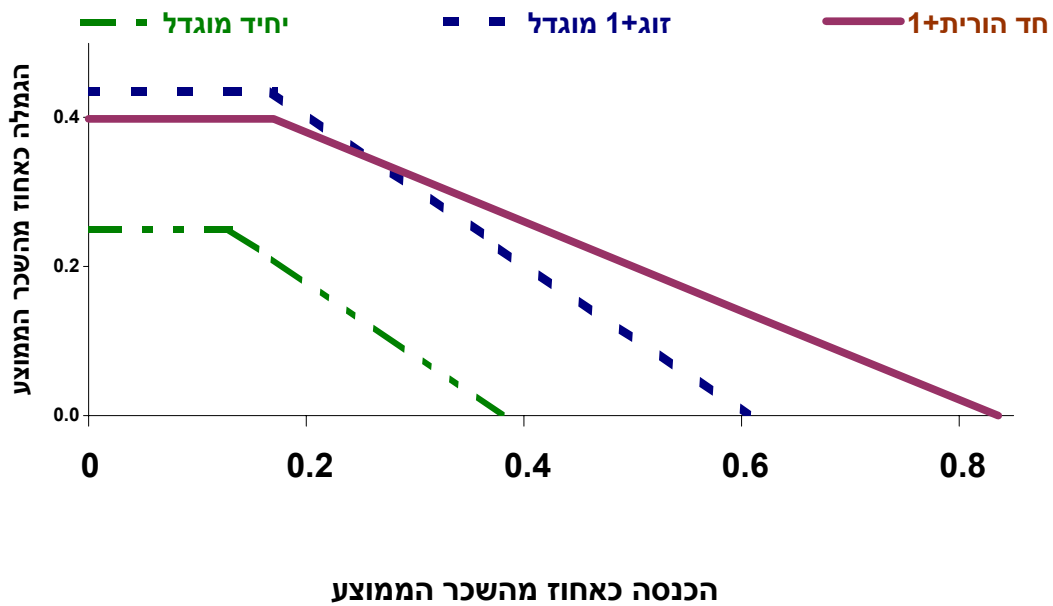
² נקודת קצבה המשולמת בקצבאות הילדים עבור הילד הראשון עמדה בינואר 2000 על 171 ש"ח. הרכב הגמלה למשפחה חד-הורית התפתח בעקבות החלטה להתייחס למשפחה חד-הורית כאל זוג וגם בעקבות סדרה של שינויי חוק, אשר הגדילו את התוספת לילד בהבטחת הכנסה.

לוח מס' 1: שיעורי הגמלה בשיעור המוגדל והסכומים הקובעים כאחוז מהשכר הממוצע

הרכב משפחה	הגמלה כאחוז מהשכר הממוצע	הסכום הקובע כאחוז מהשכר הממוצע
יחיד	25.0	38.0
הורה יחיד עם ילד	42.5 פחות נקודת קצבה	83.3
הורה יחיד עם 2 ילדים	52.5 פחות נקודת קצבה	100.0
זוג	37.5	54.5
זוג עם ילד	43.5	60.5
זוג עם שני ילדים	49.5	66.5

השכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי עמד בינואר 2000 על 6,347 ש"ח.

תרשים מס' 1: גמלה להבטחת הכנסה כפונקציה של ההכנסה



תמורות בעשור האחרון

העשור האחרון בישראל התאפיין בתמורות רבות מבחינת מערכת הבטחת הכנסה. תמורות אלה באו לידי ביטוי בשינויי חוק מהותיים ובשינויים משמעותיים בהיקף ובהרכב של מקבלי הגמלה. השינויים התרחשו בעיקר בעקבות גל העלייה הגדול ממזרח אירופה ומאתיופיה. אלא שמלבד התוספת החשובה לאוכלוסיית ישראל, למשאבי האנוש שלה, ותרומת העלייה לצמיחה הכלכלית, עלייה זו כללה גם עולים מבוגרים ומיעוטי יכולת וקבוצות נוספות שהתקשו להיקלט במקומות עבודה בשל בעיות שפה ומקצוע. יתר על כן, במקביל לתנופת העלייה התאפיינה תקופה זו בתנודות במימדי האבטלה: עלייה בשיעור האבטלה בתחילת העשור, צמצום די גדול בין השנים 1993-1996, ושוב עלייה בשנים האחרונות. כמו-כן, כמו במדינות מפותחות אחרות, התרחשו בעשור זה שינויים בשוק העבודה, בעקבות תהליכי גלובליזציה והפרטה, ושינויים במגזרים טכנולוגיים מפותחים.

בעשור זה מילא מערכת הבטחת הכנסה תפקיד חברתי חשוב בהספקת הכנסה מינימלית לקיום לקבוצות אוכלוסייה נזקקות שונות, ובמיוחד לעולים בשנים הראשונות של היקלטותם בישראל ולאלה שהגיעו בגיל מבוגר ואשר סיכויי קליטתם הכלכלית היתה נמוכה מלחתחילה. המערכת הוכיחה את עצמה כגמישה בכך שמלאה תפקיד חיוני במאמץ לאומי וחברתי גדול ואפשרה לקבוצת העולים תנאים מינימליים לקיום בשנותיהם הראשונות בישראל. להלן נפרט את השינויים העיקריים אשר יש להם השלכה ישירה על הגידול במספר המקבלים ובאפיוניהם.

שינויים בחוק

מספר שינויים בחוק השפיעו על היקף מקבלי הגמלאות להבטחת הכנסה בעשור האחרון. באופן כללי שינויים אלה הרחיבו זכויות במסגרת החוק ואף הקלו על הכניסה וההישארות במערכת.

1. אמהות לילדים

בשנת 1992 שונתה הגדרת העילה, המזכה בגמלה אם המטפלת בילדים. על פי התיקון, אם לילד היא מי שמטפלת בילד אחד שטרם מלאו לו שבע שנים. לפני התיקון חלה עילה זו על אם שטיפלה בשני ילדים שטרם מלאו להם 10 שנים, או בילד אחד עד גיל 5.

2. חוק משפחות חד-הוריות

שינוי חשוב מאוד היה חוק משפחות חד-הוריות שהתקבל בכנסת בשנת 1992. לפי חוק זה הוגדרו אילו משפחות נחשבות חד-הוריות והוגדלה מאוד הגמלה להבטחת הכנסה למי שזכאי על-פי חוק זה. עד אפריל 1992 שיעור הגמלה היה כמו ליחיד עם ילדים. מתאריך זה ואילך הושוו הגמלאות למשפחות חד-הוריות לאלה של אלמנות עם ילדים – כמוגדר ב"תוספת לחוק הבטחת הכנסה". גמלתן גדלה ב-37% בערך. כמו-כן אושרו הטבות נוספות לאוכלוסיית המשפחות החד-הוריות, כגון קדימויות בשיכון וזכאות למעונות יום לילדים.

3. שינוי משך השהות בארץ המזכה עולה בגמלה

באפריל 1992 שונה חוק הבטחת הכנסה והגדיר זכאות לגמלה לעולה חדש לאחר 12 חודשי שהות בלבד, לעומת 24 חודשים של שהייה בארץ שמחוייבים בהם מי שאינם עולים חדשים. שינוי זה בא לעזור לעולים חדשים שסיימו את תקופת הזכאות במשרד הקליטה ועדיין לא נקלטו בישראל מבחינה כלכלית. תיקון חוק זה הקל על הכניסה למערכת הבטחת הכנסה והרחיב מאוד את אוכלוסיית הזכאים בשנים הראשונות להיכנסו לתוקף.

4. החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות

במסגרת החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, שנחקק בשני שלבים בשנים 1994 ו-1995, נעשו שינויים חשובים בחוק הבטחת הכנסה (אחדות ואחרים, 1995; 1994): שיעורי הגמלאות הוגדלו במידה רבה, במיוחד למשפחות חד-הוריות, אך גם למשפחות אחרות עם ילדים; כמו-כן הורחבה הזכאות לגמלה בשיעור המוגדל, לא רק למי שנמצא במערכת הבטחת הכנסה 24 חודשים, אלא גם למי שמלאו לו 46 שנה. שינוי נוסף היה הגבלת גיל הכניסה למערכת הבטחת הכנסה. גיל זה עלה מ-18 ל-20 (פרט לסיבות מיוחדות המאפשרות לקבל גמלה גם בגיל הנמוך מ-20).

העלייה בעשור האחרון

העשור האחרון אופיין בגל עלייה גדול אשר הביא לישראל עולים רבים ללא מקורות הכנסה. גל העלייה התחיל בסוף שנת 1989 והגיע לשיא בשנים 1990 ו-1991, כאשר הגיעו לישראל כמעט 200,000 עולים לשנה, והוא התייצב בשנים לאחר מכן (לוח מס' 2).

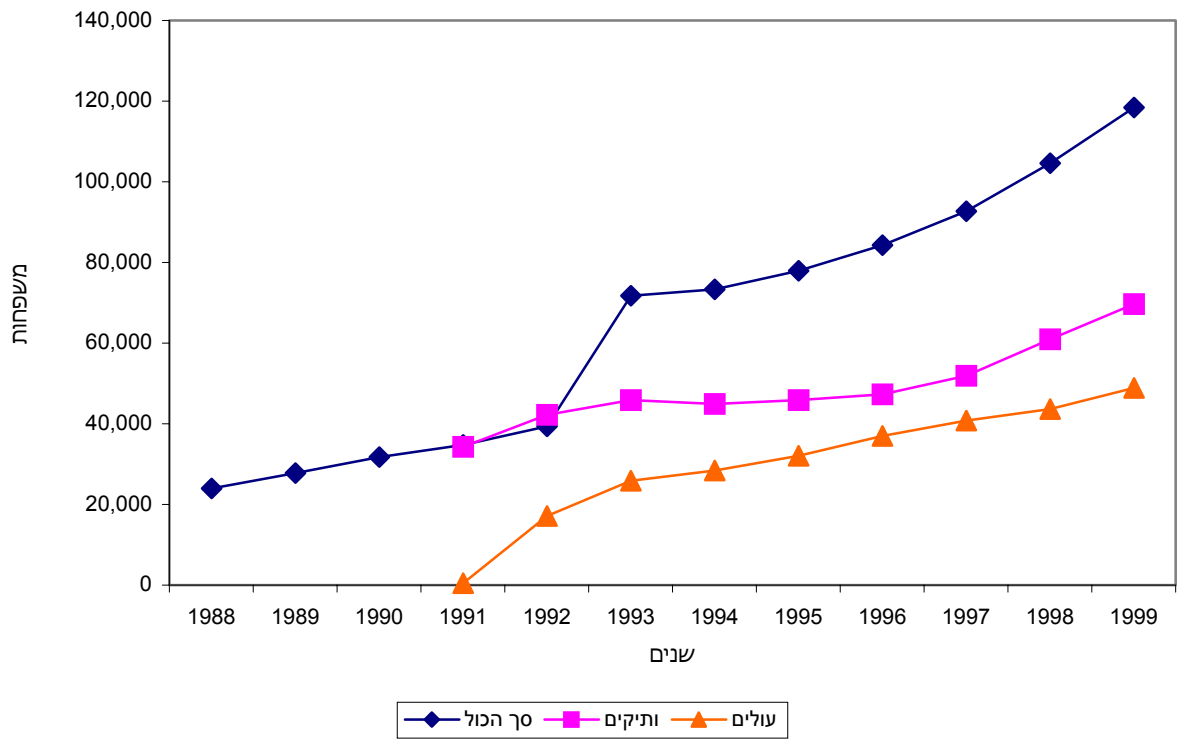
לוח מס' 2: מספר העולים לישראל לפי שנה

מספר עולים		שנה
מצטבר	בשנה	
199,500	199,500	1990
375,600	176,106	1991
452,700	77,100	1992
529,500	76,800	1993
609,300	79,800	1994
685,700	76,400	1995
756,600	70,900	1996
822,800	66,200	1997
879,500	56,700	1998

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במהלך השנה הראשונה של שהותם בישראל עולים ממדינות מצוקה זכאים לקבל ממשרד הקליטה "סל קליטה" שהוא סל שירותים והטבות בסיסי: הכנסה חודשית, הטבות בדיוור, ציוד

תרשים מס' 2: משפחות מקבלות גמלת הבטחת הכנסה בשנים 1990-1999 לפי וותק בישראל



למשק הבית, הלוואות וכו'. הטבות אלה הן נדיבות יחסית וניתנות לעולים לצורך התארגנות ולימוד שפה, תוך ציפייה שבתקופה זו העולה גם ימצא את מקומו בשוק העבודה.

כדי לסייע בקליטת גל העלייה הגדול, נקבע בשנת 1992 הסדר מיוחד, שעל פיו קוצרה תקופת האכשרה לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה משנתיים לשנה אחת. כמו-כן קוצר התהליך המינהלי הדרוש, כדי להבטיח מעבר יעיל יותר ממשרד הקליטה למוסד לביטוח לאומי לעולים אשר לא עלה בידיהם להשתלב בשוק העבודה. מהלך זה היה חיוני כדי להבטיח רמת חיים מינימלית כחלק ממערכת ההטבות המיועדת לאוכלוסייה הכללית, במקום במערכת ההטבות הנפרדת הניתנת במסגרת משרד הקליטה (אליאב ואחרים, 1995; ערד, 1996). מאידך גיסא, אפשר ששינויים אלה, שנועדו לאפשר מעבר למערכת הבטחת הכנסה הממוסדת, ולהשוות את מצב העולים לכלל תושבי ישראל, הופעלו עוד בטרם התנסה העולה מספיק בחיפוש מקום עבודה.

לפי המצב הקודם נדרש העולה לחפש עבודה במהלך שנתיים לפני קבלת גמלת הבטחת הכנסה. לאחר שינויי החוק הועמדה תקופה זו של שנה אחת בלבד של הסתגלות וקבלת סל שירותים בסיסי. עולה יכול, אם עדיין לא השתלב בשוק העבודה, להיות זכאי לגמלת הבטחת הכנסה, על-פי כללי הזכאות הרגילים: מבחן תעסוקה של שירות התעסוקה ומבחן הכנסות. לעומת זאת, המערכת הקשתה על העולים בכך שצומצמו הזכויות לדמי אבטלה בתקופה זו. עד 1992 נדרשו עולים לעבוד רק שלושה חודשים, בהשוואה לשישה חודשים שנדרשו לעבוד הותיקים. כחלק ממהלך להנהיג תמריץ לעבודה שונה ב-1993 החוק אשר השווה את תקופת העבודה הנדרשת לדמי אבטלה לותיקים ולעולים. קיים חשש, שמהלך זה כוון עולים למערכת התמיכה של הבטחת הכנסה בשלב שעדיין הייתה אפשרות להשאירם בכוח העבודה, תוך תשלום דמי אבטלה. כלומר, עולה שעבד רק שלושה חודשים, במקום לקבל דמי אבטלה ולחפש עבודה לתקופה נוספת של שלושה חודשים, נזקק לפנות למערכת הבטחת הכנסה. כאמור, שינויי הוראות אלה קיבלו ביטוי בקליטה המסיבית של העולים במערכת הבטחת הכנסה החל משנת 1992.

הגידול בהיקף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

מספר המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלאות הבטחת הכנסה בישראל גדל באופן מתמיד בעשור האחרון ואף שילש את עצמו. אם בשנת 1990 היו זכאים לגמלה בערך 32,000 משפחות בממוצע חודשי, בשנת 1999 עמד מספר זה על יותר מ-118,000, ובאפריל 2000 הגיעו ל-129,000. מספר הנפשות בממוצע חודשי גדל מ-47,300 ב-1990 ל-150,500 ב-1999 (כולל גברים בני 60-65 המקבלים גמלאות הבטחת הכנסה בענף זקנה)³.

³ קיימת קבוצה מיוחדת של עולים אשר בשל סיבות מנהליות מקבלים גמלאות הבטחת הכנסה במסגרת ענף הזקנה. קבוצה זו כוללת גברים ונשים נשואים, שלאחד מבני הזוג מלאו 60 (באשה) ו-65 (בגבר). קשישים אלה עדיין אינם זכאים על פי חוק לקצבאות זקנה בשל העובדה שהגברים ביניהם הינם בגיל העבודה והנשים אינן זכאיות לקצבת זקנה. משפחות אלה מקבלות גמלאות הבטחת הכנסה. הגברים בהיותם בגיל העבודה, נכללו רק באותם הלוחות המציגים בדו"ח זה את שיעורי המקבלים מתוך כלל האוכלוסייה העובדת. קבוצה זו לא נכללה בלוחות אחרים בשל היעדר מידע עליהם. בכל לוח נאמר האם קבוצה זו נכללה בו.

לוח מס' 3: מספר המשפחות* המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי שנה

שנה	מספר משפחות			% שינוי		
	סך הכל	ותיקים	עולים	סך הכל	ותיקים	עולים
1985	24,564					
1990	31,818			29.5		
1991	34,725	34,250	475	9.1		
1992	59,372	42,156	17,216	71.0		
1993	71,774	45,910	25,864	20.9	19.8	28.9
1994	73,388	44,899	28,489	2.2	3.4	12.5
1995	77,991	45,867	32,124	6.3	1.2	12.8
1996	84,334	47,307	37,027	8.1	5.5	11.6
1997	92,633	51,868	40,765	9.8	9.6	10.1
1998	104,570	60,891	43,679	12.9	17.4	7.1
1999	118,556	69,617	48,839	13.3	16.8	8.5

* ממוצע חודשי.
 כולל זוגות עולים בגילאי 60-65 המקבלים הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה, בשל סיבות מינהליות. בשנת 1999 עמד מספר משפחות אלה על 4,000 בערך. מספר זה אינו נמנה עם מקבלי הבטחת הכנסה בפרסום הסטטיסטיקה הרבעוני של המוסד לביטוח לאומי.
 בשנת 1992 נקלטו העולים במערכת הבטחת הכנסה.

בשנים 1993-1995 כאשר החלה האבטלה לרדת, סך-כל מספר המקבלים גדל בשל המשך קליטתם של עולים למערכת הבטחת הכנסה. כמו-כן, באותה תקופה כאמור, צומצמה הזכות לדמי אבטלה. ניתן לראות בלוח מס' 3 שבין השנים 1993-1996 עיקר הגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה נבע מהיתוספות העולים למעגל הזכאים, בעוד שבשנים האחרונות הגידול נבע בעיקר מן הגידול באוכלוסיית הוותיקים שהצטרפו. גידול אחרון זה מבטא באופן בולט את השפעת הגידול בשיעורי האבטלה בשנים 1998-1999 על אוכלוסיית הוותיקים בישראל. אצל העולים התמתן שיעור הגידול בשנים האחרונות.

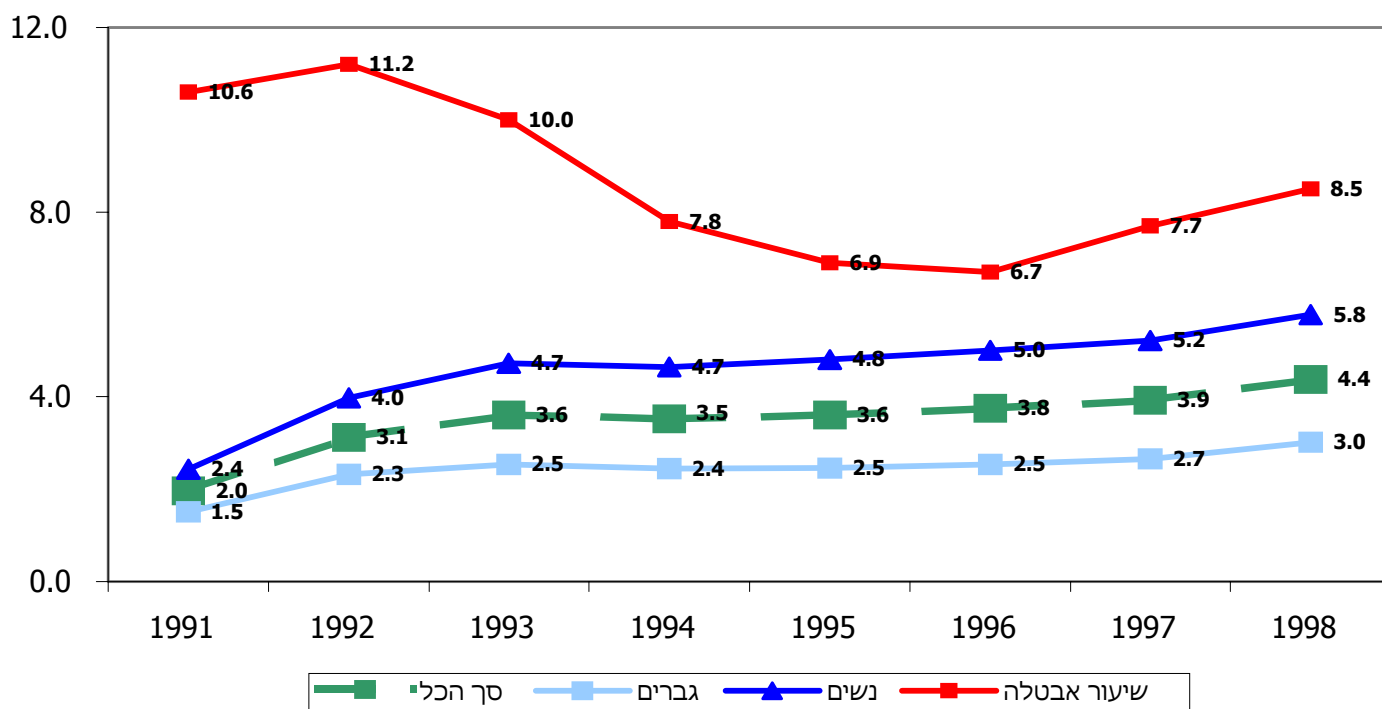
היקף האוכלוסייה המקבלת גמלאות הבטחת הכנסה גדל אף יותר מאשר הגידול הרב באוכלוסיית ישראל בעשור האחרון. אם נבחן את מספר מקבלי הגמלה מתוך כלל אוכלוסיית הבוגרים בגילאי עבודה (גברים בגילאי 20-64 ונשים בגילאי 20-59), נמצא, ששיעור מקבלי הבטחת הכנסה הוכפל, מ-2% בערך בשנת 1991 ל-4.4% בשנת 1998, בעוד שהאוכלוסייה גדלה ב-25% בערך (תרשים מס' 3). כלומר, שיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היה פי ארבעה מן הגידול של כלל האוכלוסייה בגילאי העבודה.

שיעור הנשים המקבלות הבטחת הכנסה הינו גבוה מזה של הגברים והגיע בשנת 1998 ל-5.8% מכלל הנשים בגילאי עבודה, לעומת 3.0% בקרב הגברים. יש לשער, שהגידול בהיקף הנשים בשנים האחרונות מבטא את כניסתן למערכת של מספר רב של נשים חד-הוריות – הן בעקבות גל העלייה הגדול שהגיע לישראל והרכבו הדמוגרפי והן עקב חקיקת חוק משפחות חד-הוריות

באפריל 1992, אשר הרחיב כאמור את הזכויות של משפחות חד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה.

המספרים משקפים רק במידת מה את התנודות בשיעורי האבטלה במשק. בשנת 1992, יחד עם הגידול באבטלה, אבל בעיקר בעקבות המספר הרב של עולים שהגיעו לישראל ונקלטו במערכת הבטחת הכנסה, חל גידול חד בשיעורי מקבלי הבטחת הכנסה. בשנים 1992-1996, למרות הצמצום בשיעורי האבטלה, המשיך שיעור מקבלי הבטחת הכנסה לעלות. בשנים אלה המשיכו להיקלט בארץ קבוצות גדולות של עולים.

תרשים מס' 3 : שיעור האבטלה ושיעור מקבלי הבטחת הכנסה * בקרב האוכלוסייה ** בגילאי העבודה



מגמות בהבטחת הכנסה

לאור כל השינויים הללו, אין זה פלא שאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היום שונה מאוכלוסיית המקבלים בתחילת העשור (לוח מס' 4). ב-1999 בערך 40% ממקבלי הגמלה היו משפחות של עולים. שיעור המשפחות החד-הוריות גדל מ-29% ב-1990 ל-37% ב-1999, ובמקביל גדל שיעור הנשים המקבלות גמלה מ-60% ל-66%. כמו-כן, מקבלי הבטחת הכנסה היום שוהים יותר זמן במערכת, כפי שניתן לראות ממספר חודשי השהות של המשפחות, שעלה מממוצע של 21 חודשים ל-32 חודשים ב-1999. במקביל, אחוז המשפחות שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל ב-1999 הגיע ל-79%, לעומת 52% ב-1991.

זאת, כאמור, למרות שבתפיסה המקורית מערכת הבטחת הכנסה נועדה להוות רשת מגן זמנית לבני אדם שאינם יכולים להשתכר כדי מחייבתם ואשר אינם זכאים לגמלאות אחרות של הביטוח הלאומי, כמו דמי אבטלה או קצבת נכות.

לוח מס' 4: מגמות במקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1991-1999

שנה	מספר משפחות	חודשי השהות ממוצעת של משפחה*	% משפחות עולים**	% משפחות חד הוריות	% משפחות המקבלים בשיעור מוגדל ומיוחד***	אחוז נשים מסה"כ מקבלים (פרטים)
1991	34,370	21.3	0.3	28.8	51.6	60.4
1999	114,170	32.0	39.0	36.8	79.2	66.1

* שהות: מספר החודשים שבהם נתקבלה גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת הבטחת הכנסה.

** עולים: משפחות שעלו החל משנת 1990.

*** שיעור מיוחד: למשפחות חד-הוריות.

הערה: לא נכללו בלוח עולים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

כאשר בוחנים את שיעורם של מקבלי גמלות הבטחת הכנסה ב-1998 בכל קבוצות הגיל (לוח מס' 5), ניתן לראות ששיעור זה עולה, כצפוי, עם הגיל, מ-1.6% בגילאי 20-24 ל-7.4% בקרב בני 55-64. מגמה זו משקפת את הירידה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והעלייה בשיעורי האבטלה לפי גיל. חוץ מן הבוגרים ביותר, בכל קבוצת הגיל, שיעור הזכאות של הנשים גבוה יותר. בגילאים הצעירים, 20-34, הבדל זה בין גברים לנשים גדול במיוחד, כנראה בעיקר בשל הנשים החד-הוריות. שיעור המקבלות הגבוה מוסבר גם במשקל הגדול יחסית של עולות בקרב המקבלות.

שיעורי המקבלים בקרב העולים גבוה יותר מאשר בקרב הוותיקים, בכל קבוצות הגיל. בגילאי העבודה, 11% מבין העולים, לעומת 3% מבין הוותיקים, מקבלים גמלאות הבטחת הכנסה. ההבדלים בין עולים לוותיקים הולכים וגדלים ככל שהגיל עולה. בגילאי 55-64, 3.3% מכלל הוותיקים ו-25% מכלל העולים זכאים לגמלה. בולט במיוחד ההבדל בין גברים לנשים. אצל

הגברים ההבדלים בין עולים לוותיקים בשיעור המקבלים מתבטאים בעיקר בגילאים הגבוהים (55-64). לעומת זאת, לגבי הנשים ישנם הבדלים משמעותיים בין ותיקות לעולות בכל קבוצות הגיל.

כלומר, ניתן לראות דפוס ברור של אי-השתלבות בשוק העבודה אצל העולים הגברים המבוגרים, ובמיוחד תלות במערכת הבטחת הכנסה בעשור שלפני גיל הפרישה. ממצא זה מצביע על מגמה של "פרישה מוקדמת" של עולים במיוחד בסמוך לגיל הפרישה, בשל קשיי השתלבות בשוק העבודה. השאלה היא, האם ניתן יהיה לצמצם דפוס זה לגבי אלה שהם היום בגיל 45-54. זוהי קבוצה שהשתלבותה בתעסוקה היתה ונשארת קשה. ממצאים דומים נמצאו לגבי גברים עולים מחבר העמים גם בשנת 1995 (Habib, Morginstin and Zipkin, 1998).

גם אצל הנשים ההבדל בין ותיקים לעולים בכל קבוצות הגיל ב-1998 דומה להבדלים שנמצאו ב-1995. לנשים קשה יותר להשתלב בשוק העבודה בכל קבוצות הגיל. כמו-כן, בקרב העולים יש יותר נשים חד-ההוריות המקבלות הבטחת הכנסה ובכלל יש יותר משפחות חד-הוריות בקרב העולים. יש להניח, שהסיבות לכך הן רמת הגמלה הגבוהה מצד אחד, ומצד שני הסכום הקובע הגבוה, אשר מאפשר לנשים חד-הוריות להכנס ולהישאר במערכת הבטחת הכנסה גם ברמות הכנסה מעבודה גבוהות יותר, דבר שאינו נכון אצל הגברים. לנקודה זו נתייחס בהרחבה בהמשך.

לוח מס' 5: שיעור מקבלי הבטחת הכנסה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה לפי גיל, מין, וותק בארץ, 1998 (ממוצע חודשי)*

סה"כ	סה"כ	24-20**	34-25	44-35	54-45	64-55***
סה"כ	4.2	1.6	3.6	4.8	4.6	7.4
וותיקים	3.0	1.3	3.0	3.9	3.2	3.3
עולים	11.0	3.4	6.9	9.3	12.4	25.1
גברים						
סה"כ	3.0	0.6	1.9	3.1	2.8	9.0
ותיקים	2.3	0.6	1.9	3.1	2.4	4.0
עולים	7.3	1.0	2.1	3.2	5.2	33.0
נשים						
סה"כ	5.4	2.5	5.3	6.4	6.2	6.1
ותיקים	3.7	2.1	4.2	4.7	3.9	2.8
עולים	14.2	5.7	11.2	14.7	18.9	19.1

* הלוח מתייחס לפרטים (לא למשפחות), כולל גברים בני 60-64 המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף הזקנה.

** על פי אומדן של כוח עבודה בגיל זה. מספר המקבלים גמלאות בגיל 18-19 הינו זניח ומשום כך לא נכללה קבוצה זו בחישוב כאן. המספר בכל תא הוא אחוז מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (תובעים ובני זוגם) מתוך כלל האוכלוסייה בכוח העבודה בקבוצה זו.

*** נשים בגילים 55-59.

שהות ממוצעת במערכת הבטחת הכנסה

קיימים שלושה דפוסים עיקריים של שהייה בהבטחת הכנסה: יש כאלה הנכנסים לתקופה אחת – כלומר יוצאים ואינם חוזרים; יש כאלה המקבלים הבטחת הכנסה, הנכנסים למערכת ויוצאים ממנה בתקופות שונות, ויש קבוצה הנכנסת לתקופה ארוכה. לצורך הניתוח שלהלן הוגדרה השהות במערכת כמספר חודשי קבלת גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת.

קיימים הבדלים בשהות הממוצעת במערכת הבטחת הכנסה של קבוצות שונות (לוח מס' 6). מבחינת הרכב המשפחה ניתן לראות, שהיה גידול בשהות הממוצעת בכל הקבוצות, גם בקרב הותיקים. מפתיע הגידול בשהות ממוצעת של יחידים אשר חלק גדול מהם צעירים, שהיה אפשר לצפות שישתלבו בשוק העבודה מהר יותר. מספר חודשי השהות של יחידים ב-1999 גבוה במיוחד בקרב העולים: זמן שהייה של עולים יחידים במערכת הוא בממוצע 34 חודשים, לעומת 26 חודשים בקרב היחידים הוותיקים. מגמה זו מדאיגה במיוחד לאור העובדה שיחידים מהווים יותר משליש מכלל מקבלי הבטחת הכנסה (לוח מס' 7).

ככל שעולה הגיל, כן עולה הגידול היחסי במספר חודשי השהות. בין השנים 1991-1999 עלה הגידול בקרב בני 50 ומעלה מ-26 חודשים ב-1991 ל-40 חודשים בערך ב-1999. בגילאים הגבוהים אין הבדל גדול בין וותיקים לעולים, אולי בשל כניסתם של עולים למערכת הבטחת הכנסה בצמוד לעלייתם בגיל מבוגר, כאשר עדיין לא צברו מספר חודשי וותק בישראל. דפוס נוסף הוא, שחלק מן העולים המגיעים לישראל מנסים תחילה לעבוד ואף נקלטים באופן חלקי בשוק העבודה, ולאחר שהם נפלטים משוק העבודה הם מגיעים למערכת הבטחת הכנסה (Habib, Morginstin and Zipkin, 1998).

מקבלים גמלה בשיעור המוגדל

בין השנים 1991-1999 גדל שיעור המקבלים גמלה בשיעור המוגדל מ-52% ל-79%. הסיבה לכך נעוצה בגידול משך השהיה במערכת וכתוצאה משינוי חוק, שהקנה לשתי הקבוצות שלהלן זכאות לשיעור המוגדל מיד עם כניסתן למערכת: משפחות חד-הוריות, הזכאיות מיד לשיעור המיוחד (42.5% מן השכר הממוצע⁴ להורה יחיד עם ילד); יחידים או משפחות שאחד מבני הזוג שלהן הוא בן 46 ומעלה.

⁴ פחות נקודת קצבה.

לוח מס' 6: חודשי שהות* במערכת של משפחות מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, ממוצע חודשי, לפי מין, הרכב משפחה וגיל

1999		סך הכול	1991	
עולים	ותיקים			
34.2	30.1	31.6	21.3	סה"כ
				<u>מין:</u>
29.2	27.6	28.0	20.4	גברים
36.0	31.7	33.4	22.5	נשים
				<u>הרכב משפחה:</u>
33.5	26.1	28.9	15.8	יחיד
37.1	35.5	36.3	25.7	יחיד עם ילד
31.8	30.7	31.3	20.5	זוג
30.8	29.7	29.9	22.7	זוג עם ילד
				<u>גיל התובע:</u>
23.2	16.8	18.5	14.0	29-20
32.2	28.8	29.7	22.9	39-30
36.0	34.1	39.7	24.6	49-40
35.5	36.8	36.2		55-50
39.3	40.5	39.9	25.8	55-59
38.9	43.1	40.4		**60+

* מספר החודשים שבהם נתקבלה גמלה מאז הכניסה האחרונה למערכת.
 ** לא כולל את העולים המקבלים את גמלת הבטחת הכנסה מענף זקנה.

הרכב משפחה וגיל

הגידול בשיעור הנשים מ-60% בשנת 1991 ל-66% ב-1999 מוסבר בחלקו בעזרת הגידול בהיקף המשפחות החד-הוריות שהיו ב-1999 37% מכלל המשפחות. כמעט כל הגידול במשפחות החד-הוריות מקורו בקבוצת העולים (לוח מס' 7). שיעור המשפחות החד-הוריות בקרב משפחות העולים הינו גבוה במיוחד: 48% מכלל העולים מקבלי הבטחת הכנסה לעומת 30% בקרב הוותיקים. לעומת זאת, שיעור המשפחות "הרגילות" – זוג עם ילדים – נשאר גבוה בקרב הוותיקים – 31% – לעומת כ-10% בלבד בקרב העולים.

לוח מס' 7: משפחות מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי וותק בישראל והרכב המשפחה – 1991 ו-1999 (ממוצע חודשי)

1999			1991	הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול		
44,553	69,617	114,170	34,370	סך הכול מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
33.7	35.3	34.7	31.8	יחיד
47.7	29.8	36.8	28.8	יחיד עם ילד/ים
8.7	4.3	6.0	3.6	זוג
9.9	30.6	22.5	35.8	זוג עם ילד/ים

כאשר בוחנים את כלל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה – התובעים ובני זוגם – אפשר לראות, שאוכלוסיית המקבלים היתה יחסית מבוגרת יותר ב-1999 (לוח מס' 8). בערך 55% מן המקבלים היו מעל גיל 40, לעומת 42% ב-1991. העולים הינם מבוגרים מן הוותיקים, ממצא המצביע על הקושי הצפוי בקליטה בעבודה של בני אדם העולים לישראל בגיל מבוגר. 43% מבין העולים המקבלים הם בני 50 ומעלה, לעומת 22% בערך בקרב הוותיקים. אם נוסיף גם את העולים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה, נגלה שהעולים הם קבוצה עוד יותר מבוגרת.

לוח מס' 8: פרטים* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי גיל, 1991-1999

1999			1991	גיל
עולים	ותיקים	סך הכול		
52,798	93,707	146,505	47,394	
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
13.1	20.2	17.7	24.9	עד 29
21.0	30.9	27.4	33.1	30-39
23.0	26.2	25.1	20.7	40-49
16.9	11.6	13.5	9.3	50-55
12.0	6.6	8.5	7.0	56-59
13.9	4.5	7.9	5.1	60+**

* כלל מקבלי הבטחת הכנסה: תובעים ובני זוגם.
לא כולל עולים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

עילות זכאות

בין השנים 1991 ל-1999 התרחש שינוי בהתפלגות מקבלי גמלה לפי עילה (לוח מס' 9). לעומת 50% ב-1991, בסוף 1999 היו בערך 60% מן המקבלים הבטחת הכנסה זכאים בגין עילות

תעסוקה שונות: מחוסר תעסוקה, לא ניתן להשמה, ושכר נמוך. ההבדל הבולט הוא הגידול בשיעור המקבלים שהוגדרו כבלתי ניתנים להשמה בשל בעיות חברתיות, התנהגותיות ובריאות, המקשות על ההשתלבות בעבודה (לא כולל גיל והתמכרות). משקלה של קבוצה זו הוכפל – מ-13% בערך ב-1991 ל-25% בשנת 1999. שיעור גבוה של לא ניתנים להשמה קיים הן בקרב הוותיקים (26%) והן בקרב העולים (23%). קבוצה נוספת של בלתי ניתנים להשמה מוגדרים כך בלשכת התעסוקה בשל סיבות של גיל גבוה: גברים מעל גיל 60 ונשים מעל גיל 55. שיעור זה גדל מ-5% ב-1991 ל-9% ב-1999, כאשר השיעור בקרב העולים עומד על 16.2%, לעומת 4.5% בקרב הוותיקים. כאמור, לקבוצה זו יש לצרף עוד כ-4,000 גברים נשואים שעלו לישראל לאחר שהגיעו לגיל 60 והמקבלים, בשל סיבות מינהליות, גמלה להבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה.

לוח מס' 9: פרטים* מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי ותק בישראל והעילות העיקריות

1999			1991		עילה עיקרית
עולים	ותיקים	סך הכול	(ממוצע)		
52,798	93,707	146,505	47,394		סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0		מספרים אחוזים
13.9	21.8	19.0	22.9		מחוסר תעסוקה**
22.6	26.3	25.0	12.6		בלתי ניתן להשמה
21.8	10.9	14.8	13.0		שכר נמוך
22.1	28.4	26.1	35.2		אם לילד
16.2	4.5	8.7	4.8		גיל מבוגר***
0.9	4.3	3.1	7.6		מתמכרים
2.4	3.9	3.3	3.9		אחר

* כלל מקבלי הבטחת הכנסה: תובעים ובני זוגם.

** כולל הכשרה מקצועית.

*** קבוצה זו אינה כוללת עוד בערך 4,000 גברים נשואים בני 60-64 אשר מקבלים גמלת הבטחת הכנסה בענף זקנה.

שתי עילות עיקריות מסווגות את מקבל הגמלה כשייך לשוק העבודה: היותו מחוסר תעסוקה, והיותו מקבל השלמת הכנסה בשל שכר נמוך. לגבי מחוסרי תעסוקה לא היה שינוי משמעותי בעשור האחרון מבחינת היקף המקבלים: 19% מהמקבלים ב-1999, לעומת 23% ב-1991, מקבלים גמלה בתור מחוסרי תעסוקה שלא מצאו עבודה בחודש הקודם. אלה ממשיכים להתייצב מדי שבוע בלשכת התעסוקה בהתאם לנדרש, ומקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אם לא נמצאה עבורם עבודה באותו חודש. גם בגין עילה זו קיים הבדל בין וותיקים לעולים: 22% מהוותיקים נדרשים לחפש עבודה באופן פעיל במסגרת עילה, זו לעומת 14% בלבד בקרב העולים. הבדל זה נובע בעיקר מההבדלים במבנה הגילאי בין עולים לוותיקים.

קבוצה נוספת אשר עדיין שייכת לשוק העבודה וחייבת במבחן תעסוקה היא קבוצת העובדים בשכר נמוך. 15% מבין המקבלים זכאים לכך בגין שכר נמוך. הם זכאים לגמלה ברמה המשלימה את שכרם באופן קבוע ושוטף כל עוד הם נשארים ברמת שכר נמוכה המאפשרת לקבל גמלה. גם כאן קיים הבדל גדול בין וותיקים לעולים: פי שניים מהעולים מקבלים השלמה לשכר נמוך (22%, לעומת 11% מהוותיקים). לא ברור באיזו מידה מופעל מבחן התעסוקה הלכה למעשה לגבי קבוצת מקבלים זאת. הדבר תלוי בעיקר בתנאי שוק העבודה באיזור מגוריו של מקבל הגמלה, והאם הוא עובד במשרה מלאה או חלקית.

מכלל המקבלים ב-1999 26% היו אמהות לילדים, בהשוואה ל-35% בשנת ב-1991. 3% מהמקבלים זכאים בגין עילות אחרות כגון: אסיר משוחרר או שהורשע ונידון לעבודות חוץ, ילדים נטושים, הריון, מחלות, אשפוז, השגחה של בני משפחה וכדומה. שיעור המקבלים בשל סיבות של התמכרות לסמים לאלכוהול ירד מ-8% ב-1991 ל-3% ב-1999.

שיעור הנשים המקבלות גמלה בגין עילה של היותן אמהות לילד בשנת 1999 נראה לכאורה נמוך יחסית לאור העובדה ש-40% בערך ממקבלי הגמלה הם משפחות חד-הוריות, מרביתם נשים. אבל מתברר, שלא כל המשפחות החד-הוריות נכללות בעילה של אם לילד. כאשר בוחנים את התפלגות העילות לפי הרכב המשפחה, מגלים ש-16% בערך מן הותיקות החד-הוריות, ו-37% מן העולות הוגדרו כמשתכרות שכר נמוך. עוד 11% בערך מכלל המשפחות החד-הוריות מוגדרות "מחוסרי תעסוקה" ו-12% "אינם ניתנים להשמה" (לוח מס' 10).

אם נראה בקבוצת מחוסרי תעסוקה את קבוצת היעד הראשונה בעלי פוטנציאל לשילוב בעבודה, יתברר שמקבלים אלה נמצאים בכל הרכב משפחה. הקבוצה הגדולה ביותר של מחוסרי תעסוקה הם יחידים, ובעיקר וותיקים. אבל מחוסרי תעסוקה נמצאים גם בכל הסוגים האחרים של משפחות: חד-הוריות, זוגות וזוגות עם ילדים. הקבוצה הגדולה ביותר של בלתי ניתנים להשמה, שהם מהווים את קבוצת היעד השנייה מבחינת פוטנציאל השילוב בעבודה, נמצאת בקרב היחידים והזוגות. במקרים אלה יש להניח, שנסיון ההשמה יהיה קשה יותר, בשל סיבות של בריאות לקויה ובעיות חברתיות.

לוח מס' 10: פרטים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה, עילה וותק בישראל, 1999

אחר	אם לילד	שכר נמוך	לא ניתן להשמה בשל גיל	לא ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	סך הכול		
						אחוזים	מספרים	
6.4	26.1	14.8	8.7	25.0	19.0	100.0	146,505	<u>סך הכול</u>
13.2	0.0	8.1	15.7	32.3	30.7	100.0	39,317	יחיד
2.7	46.9	26.5	1.0	12.3	10.5	100.0	42,112	יחיד+ילד
6.3	0.0	6.5	35.2	40.5	11.5	100.0	13,723	זוג
5.2	35.1	12.6	2.7	25.6	18.9	100.0	51,353	זוג+ילד
8.2	28.4	10.9	4.5	26.3	21.8	100.0	93,716	<u>וותיקים</u>
17.9	0.0	6.4	7.0	31.3	37.4	100.0	24,418	יחיד
3.6	53.3	16.1	0.8	15.0	11.2	100.0	20,865	יחיד+ילד
10.2	0.0	5.5	23.5	46.5	14.3	100.0	5,985	זוג
5.7	35.3	11.6	2.2	26.1	19.2	100.0	42,439	זוג+ילד
3.3	22.1	21.8	16.2	22.6	13.9	100.0	52,798	<u>עולים</u>
5.6	0.0	10.9	30.0	33.9	19.6	100.0	14,899	יחיד
1.7	40.7	36.7	1.2	9.7	9.9	100.0	21,247	יחיד+ילד
3.4	0.0	7.3	44.2	35.8	9.3	100.0	7,738	זוג
2.7	34.1	17.3	4.9	23.2	17.8	100.0	8,914	זוג+ילד

בנוסף לסוג משק הבית, אחד המאפיינים החשובים ביותר בהקשר של הפוטנציאל לעבודה הוא הגיל. התבוננות בנתוני 1999, בהתפלגות הזכאים בעילות התעסוקה השונות לפי גיל מראה, ש-58% ממחוסרי תעסוקה גילם למטה מ-40 ועוד 30% בערך גילם בין 40-49. רק 14% הינם מעל גיל זה. עולים המקבלים גמלה בגין חוסר תעסוקה הם מבוגרים יחסית לותיקים: 25% מהם הם בגיל של יותר מ-50 לעומת 9% בקרב הוותיקים.

בקרב הבלתי ניתנים להשמה בולטת העובדה, שרק 15% הינם בגיל צעיר יחסית – עד גיל 40, ויש להם סיכוי גדול יותר להשתלב בעבודה. 32% מכלל הבלתי ניתנים להשמה בקרב הוותיקים ו-20% בקרב העולים מצויים בגילאים בין 40 ל-50, והיתר מבוגרים יותר. בקרב מקבלי השלמת שכר בולטת גם כן העובדה, שכמעט 50% מן הוותיקים ו-37% מבין העולים הם בני פחות מגיל 40 (לוח מס' 11).

לוח מס' 11: פרטים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילות נבחרות ולפי גיל, 1999
(ממוצע חודשי)

גיל	סך הכול	מחוסר תעסוקה	בלתי ניתן להשמה	השלמת שכר	אם לילד
סך הכול מספרים	146,505	27,786	36,563	21,698	38,267
אחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
29-20	17.7	27.8	3.8	7.9	34.9
39-30	27.4	30.1	11.3	33.5	44.7
49-40	25.1	28.8	28.8	38.2	18.5
55-50	13.5	9.7	33.9	14.2	1.6
59-56	8.5	2.3	13.6	3.9	0.3
60+	7.9	1.3	8.6	2.2	0.0

אשר לאימהות לילדים, כצפוי, מרביתן צעירות: 35% מהן בגיל של פחות מ-30 ועוד 45% הן למטה מגיל 40. גיל הנשים בגין עילה זו בקרב העולות צעיר יחסית לגיל הותיקות.

מן הראוי להצביע על העובדה, שקיימת מידת מה של תחלופה בין סוגי העילות השונות בהבטחת הכנסה (מורגנשטיין, הרון וזיפקין 1997). מקבל גמלה יכול להיות זכאי לקבלה בגין עילות זכאות שונות במרוצת שהייתו במערכת: הוא יכול להתחיל לקבל את הגמלה בעילה אחת ולהמשיך את זכאותו בעילה אחרת, עם יציאה וכניסה מחדש או בהמשך רצוף. למשל, חלק מן הזכאים שעילתם האחרונה היתה "מחוסר תעסוקה", שהו קודם במשך תקופה ממושכת במערכת כ"בלתי ניתנים להשמה", ורק אחרי-כן הועברו לעילת "מחוסר תעסוקה", סווג שמחייב אותם לקבל כל עבודה שתוצע להם בלשכת התעסוקה. המשמעות של תחלופה זו היא, שגם בין מקבלים המוגדרים כבלתי ניתנים להשמה קיימת קבוצה אשר ניתן לראותה כבעלת פוטנציאל

תעסוקתי. ניתן להניח, שפוטנציאל זה קיים במיוחד בין הבלתי ניתנים להשמה שהם מעל גיל 40, שאולי קשיי ההשמה ומצב שוק העבודה עמדו בשיקולי לשכות התעסוקה להעבירם מעילת מחוסרי תעסוקה לעילת בלתי ניתנים להשמה. כלומר, יתכן שהפוטנציאל התעסוקתי בקרב הבלתי ניתנים להשמה קיים דווקא בקרב בני ה-40-55, המהווים 63% מן המקבלים בעילה זו. בגילאים הצעירים יותר, בלתי ניתנים להשמה מסווגים כך בעיקר בשל בעיות בריאות ובעיות חברתיות. אסטרטגיות השילוב בעבודה לשתי קבוצות אלה יהיו בוודאי שונות מאוד.

לוח מס' 12: עולים וותיקים יחידים* לפי מין וגיל (ממוצע חודשי)

עולים		וותיקים		גיל
נשים	גברים	נשים	גברים	
9,971	4,928	13,738	10,680	סה"כ
100.0	100.0	100.0	100.0	
8.0	14.2	33.1	24.4	29-20
3.2	11.5	17.3	25.9	39-30
15.9	12.0	19.2	25.0	49-40
33.8	12.2	16.3	10.9	55-50
26.9	8.7	11.2	5.3	59-56
12.1	41.4	2.2	8.6	60+

* לא נשואים, ללא ילדים

המספר הגדול של יחידים מקבלי הבטחת הכנסה הוא מפתיע במיוחד והגיע בשנת 1999 ליותר מ-39,300. מלוח מס' 12 ניתן לראות, שהיחידים הוותיקים צעירים בהרבה מאשר היחידים העולים: 50% מן הגברים והנשים הוותיקים הינם פחות מגיל 40, לעומת 25% מן הגברים היחידים ו-11% מן הנשים היחידות בקרב העולים.

הכנסה מעבודה

גם כאשר אדם מקבל גמלת הבטחת הכנסה הוא יכול לעבוד ולהשתכר עד גובה הסכום הקובע (אם אין הכנסות נחשבות אחרות), שנקבע בהתאם להרכב המשפחה. כאמור, בשל העובדה שאין למעשה, סכום קובע החל על משפחות חד-הוריות, טווח ההכנסה אשר מאפשר להן עדיין להישאר במערכת להבטחת הכנסה גדול יותר.

לוח מס' 13 מציג את שיעור מקבלי הבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה עבור קבוצות מקבליים שונות. ניתן לראות, ששיעור בעלי הכנסה מעבודה גבוה במיוחד בקרב העולים, ובמיוחד אצל הנשים העולות. בעוד ש-15% בערך מבין הוותיקים עובדים, שיעור זה הוא כפול – 32% – בקרב העולים, ומגיע אף ל-37% בקרב הנשים העולות. שיעורי המשתכרים הגבוהים ביותר נמצאים כצפוי בקרב המשפחות החד-הוריות: 27% מבין המשפחות החד-הוריות הוותיקות ו-51% מבין משפחות העולים עובדות. יתר על כן, בכל סוג הרכב משפחה שיעור העובדים בקרב העולים הוא פי שניים לעומת הוותיקים. נראה, שבקרב העולים קיימת נטייה גדולה יותר בקרב העולים לשלב את התעסוקה יחד עם התלות במערכת הבטחת הכנסה.

שיעור העובדים הגבוה מאוד בקרב המשפחות החד-הוריות מעיד מצד אחד על תמריץ עבודה חיובי בשל היעדר סכום קובע. אולם, עובדה זו מעידה גם על הקלות היחסית של כניסה למערכת הבטחת הכנסה עבור קבוצה זו, ועל הקלות להישאר בה, מבחינת רמת השכר שניתן לקבל ויחד עם זאת להמשיך ולקבל גמלה. מבחן ההכנסה הליברלי, בשילוב עם האילוצים החברתיים והתעסוקתיים הנובעים מהיות המשפחה חד-הורית, משתקפים במספר הגדל והולך של משפחות חד-הוריות במערכת.

לוח מס' 13: שיעור* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה לפי מין, הרכב משפחה וותק בישראל – 1999 (ממוצע חודשי)

עולים	ותיקים	סך הכול	
52,798	93,707	146,505	סך הכול מספרים
31.8	15.3	21.3	סך הכול שיעור בעלי הכנסה
			מין
17.4	14.8	15.5	גברים
36.9	15.6	24.2	נשים
			הרכב משפחה
19.3	9.4	13.1	יחיד
51.0	26.8	39.0	יחיד + ילדים
14.3	7.6	11.4	זוג
22.4	14.2	15.6	זוג + ילדים

* המספר בכל תא מהווה את אחוז הפרטים (תובעים ובני זוגם) בעלי הכנסה מעבודה מתוך סך כל מקבלי הבטחת הכנסה בקבוצה זו.

לוח מס' 14: שיעור* בעלי הכנסה מעבודה לפי גיל וותק בישראל – 1999 (ממוצע חודשי)

עולים	ותיקים	סך הכול	גיל
52,798	93,707	146,505	סך הכול
20.4	10.5	13.2	עד 29
45.1	18.1	25.5	30-39
47.6	19.3	28.7	40-49
30.8	14.1	21.6	50-55
16.1	9.2	12.7	56-59
11.4	6.9	9.8	60+

* ראה הערה בלוח מס' 13.

גם כאשר בוחנים את שיעור העובדים לפי גיל, שיעור גדול יותר, יחסית, של עולים עובדים מאשר הוותיקים בכל קבוצת גיל. בגילאים הצעירים (30-49) הבדל זה מגיע ליותר מפי שניים. מפתיע שיעור העובדים הנמוך בקרב הצעירים למטה מגיל 30 : ל-13% בלבד יש הכנסות מעבודה. שיעור המשתכרים הגבוה ביותר נמצא בקרב מקבלי הבטחת הכנסה בגילאי 40-49 והוא יורד עם הגיל.

השתכרות מעבודה קיימת לא רק בקרב מקבלי הבטחת הכנסה בעילת שכר נמוך, אלא גם בקרב מקבלים בגין עילות אחרות, כולל מחוסרי תעסוקה, אמהות לילדים קטנים ואף מקבלים המוגדרים כבלתי ניתנים להשמה. מן הראוי יהיה לבחון באילו דרכים ניתן יהיה להגדיל את היקף העובדים ומספר שעות העבודה, בעזרת תוכנית התערבותית ותמיכה פעילה בשילוב בעבודה לקבוצות שונות אלו.

לוח מס' 15: שיעור* מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסות מעבודה לפי עילה וותק בישראל-1999 (אחוזים - ממוצע חודשי)

עולים	ותיקים	סך הכול	עילה
52,798	93,707	146,505	סך הכול
31.8	15.3	21.3	שיעור העובדים
13.0	4.4	6.7	חוסר תעסוקה
7.9	2.1	4.4	בלתי ניתן להשמה
100.0	100.0	100.0	שכר נמוך
21.3	9.0	12.7	אם לילד
9.3	3.2	5.4	אחר

* ראה הערה בלוח מס' 13.

כאשר בוחנים את רמת ההכנסה מעבודה למי שעובד, ניתן לראות כצפוי, שרוב העובדים משתכרים מסביב לסכום ה-disregard, העומד בתקופה זו על 825 ש"ח ליחיד ו-1,079 ש"ח לזוג. כמו-כן, יש קשר בין רמות השכר והסכומים הקובעים לכל סוג משפחה.

לוח מס' 16: הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסה מעבודה, לפי רמת ההכנסה מעבודה, מרס 2000

סכום קובע	הכנסות מעבודה (ש"ח)											משפחה הרכב	
	3,501+	- 3,101 3,500	- 2,939 3,100	- 2,799 2,938	2,798 (שכר המינימום)	- 2,659 2,797	- 2,501 2,658	- 2,001 2,500	- 1,501 2,000	- 1,001 1,500	1-1,000		
	8.1	8.1	4.7	4.9	1.4	3.1	3.6	10.8	15.5	20.8	19.1	100.0	סך הכול
2,412	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	18.3	32.0	45.6	100.0	יחיד
5,288	11.5	10.2	5.0	4.8	0.5	3.9	4.9	12.4	15.6	18.8	12.4	100.0	יחיד + 1
6,347	11.4	6.6	4.0	3.6	0.3	3.3	4.1	12.8	16.4	21.3	16.1	100.0	יחיד + 2
3,459	0.0	3.0	3.0	2.8	0.4	2.4	2.1	8.6	14.4	28.2	35.1	100.0	זוג
3,840	2.4	7.3	6.5	6.9	2.1	4.3	3.9	14.6	15.5	20.7	15.9	100.0	זוג + 1
4,392	9.1	13.9	8.5	10.6	5.1	4.2	4.1	11.8	12.2	12.9	7.6	100.0	זוג + 2

הערה: הזיכוי ליחיד: 13% מהשכר הממוצע: 825 ש"ח
 הזיכוי לזוג: 17% מהשכר הממוצע: 1,079 ש"ח.

קבוצות יעד

מי הן הקבוצות העיקריות בקרב עולים וותיקים התלויות היום במערכת הבטחת הכנסה והמהוות קבוצות יעד לשילוב בעבודה? לצורך זיהוי סדר הגודל של קבוצות יעד עיקריות אנו מציגים נתונים מעודכנים למרס 2000, לפי המין, סוג המשפחה והגיל. בשל העובדה שחלק גדול מאוכלוסיית המקבלים הם עולים, יש הבחנה לפי וותק בישראל. אם נניח, שהפוטנציאל לעבודה נמצא בעיקר בקרב אנשים שגילם למטה מ-50, ניתן לזהות שלוש קבוצות יעד עיקריות (לוח מס' 17):

- א. זוגות נשואים בקרב הוותיקים בעיקר, וקבוצה קטנה יותר של נשואים בין העולים.
- ב. קבוצה גדולה של נשים חד-הוריות, הן בקרב הוותיקים והן בקרב העולים.
- ג. קבוצה גדולה של גברים ונשים יחידים בקרב הוותיקים.

באופן כללי הנשים מהוות 74% מכלל העולים המקבלים גמלאות, לעומת 65% בקרב הותיקים. הקבוצות הגדולות ביותר הן נשים חד-הוריות בגילאים 20-49, וקבוצות קטנות יותר של נשים יחידות ונשואות עם ילדים עד גיל 50.

אם בקרב הוותיקות ניתן לזהות שלוש קבוצות גדולות של נשים – נשים נשואות עם ילדים, נשים חד-הוריות וקבוצה ניכרת של נשים לא נשואות – המצב שונה בקרב העולות, אשר קבוצת היעד העיקרית בקרבן נמנית עם הנשים החד-הוריות.

בלוח מס' 17 ניתן לראות, שאין קבוצות גדולות של גברים עולים בגילאים צעירים יחסית היכולים להוות קבוצת יעד לשילוב בעבודה. הקבוצה הגדולה ביותר של גברים עולים מתרכזת בגברים נשואים בני 30-50. קיימת גם קבוצה קטנה יחסית של גברים לא נשואים עד גיל 50. מבין הגברים הוותיקים קבוצת המקבלים הגדולה ביותר היא של גברים נשואים בגילאי 20-50. יתר על כן, בניגוד לגברים העולים, בקרב הותיקים בולטת גם קבוצה גדולה של גברים לא נשואים בגילאי 20-50.

חשוב לבחון שלוש קבוצות יעד אלה לא רק על-פי גיל אלא גם על-פי העילות העיקריות שלהן. מהתבוננות בלוח מס' 18 בולט, שיש יותר מ-40,000 גברים ונשים נשואים – דהיינו, בערך 20,000 משפחות – בגילאים 20-50 אשר במחציתם בערך הבעל מסווג כמחוסר תעסוקה ששירות התעסוקה לא הצליח להציע לו עבודה, ורוב הנשים הן אימהות לילדים צעירים.

קבוצת הנשואים היא קבוצת היעד הגדולה ובעלת הצרכים הדוחקים ביותר. מתוך קבוצה זו רבע בערך מבין הגברים הם בלתי ניתנים להשמה, חלקם לאחר תקופה כמחוסרי תעסוקה. יש להניח שגם בקרבם קיים פוטנציאל לשילוב בעבודה תוך מתן ההכשרה, השירותים והתמיכה הנדרשים. ב-20% ממשפחות אלה הבעל עובד ומקבל השלמה לשכר נמוך.

לוח מס' 17: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בישראל, מין, הרכב משפחה וגיל, ינואר-מרס 2000

נשים					גברים					סך הכל	גיל
זוג + ילדים	זוג	יחיד + ילדים	לא נשוי	סך הכל	זוג + ילדים	זוג	יחיד + ילדים	לא נשוי	סך הכל		
28,976	7,574	42,945	25,525	105,020	29,057	7,590	1,469	17,688	55,804	160,823	סך הכל
24,293	3,607	21,288	15,383	64,570	24,574	3,626	858	12,230	41,288	105,859	ותיקים
5,644	414	4,310	5,168	15,536	2,778	285	68	3,136	6,266	21,802	29-20
9,042	171	8,230	2,660	20,103	8,629	243	221	3,029	12,122	32,225	39-30
6,651	513	6,698	2,865	16,727	7,366	234	335	3,061	10,995	27,722	49-40
2,214	1,100	1,670	2,590	7,574	2,953	582	136	1,372	5,042	12,616	55-50
743	1,411	379	2,099	4,631	2,843	2,283	99	1,633	6,864	11,493	56+
4,683	3,967	21,657	10,142	40,449	4,483	3,964	611	5,458	14,515	54,965	עולים
957	33	4,290	800	6,080	305	19	15	828	1,167	7,246	29-20
1,525	36	7,797	334	9,692	1,115	27	122	663	1,926	11,619	39-30
1,391	261	7,146	1,650	10,447	1,277	118	246	697	2,337	12,784	49-40
638	1,429	2,048	3,790	7,906	790	549	132	721	2,192	10,098	55-50
172	2,208	376	3,568	6,324	996	3,251	95	2,550	6,892	13,218	56+

הערה: המספרים המודגשים הם הקבוצות הגדולות ביותר של מקבלי הבטחת הכנסה בגילים עד 49.

הקבוצה השנייה בגודלה כוללת כמעט 40,000 משפחות חד-הוריות שבראשן עומדת אשה. כאן קיים הבדל בין הנשים הוותיקות ובין העולות. בעוד ש-60% מן הוותיקות מסווגות בתור אמהות לילדים קטנים, ורק 16% מהן בתור עובדות בשכר נמוך, 37% מן העולות מקבלות השלמה בגין שכר נמוך.⁵

הקבוצה השלישית בגודלה כוללת בערך 20,000 גברים ונשים בקרב הוותיקים שאינם נשואים. בולט השיעור הגבוה ביניהם – 43% בקרב הגברים היחידים ו-57% מן הנשים היחידות – שסווגו בגין עילת חוסר תעסוקה. עוד רבע בערך הם בלתי ניתנים להשמה ויש לבחון את מידת היכולת שלהם להשתלב בשוק העבודה. למעלה מ-20%, מן הגברים בקבוצה זו מקבלים גמלת הבטחת הכנסה בשל היותם מתמכרים לסמים או לאלכוהול.

אפשר שבעוד שהמבוגרים מקבלי הבטחת הכנסה, עולים ווותיקים יחד, נמצאים במערכת בעיקר בשל הקושי למצוא עבודה, הנשים הצעירות במערכת – הן הנשואות והן החד-הוריות – נמצאות במערכת בשל סיבות אחרות. כאמור, חלק נכבד מהן מקבלות גמלות בגין הטיפול בילדים קטנים (עד גיל 7). נוסף לכך, לגבי החד-הוריות אין להתעלם מתמריץ נוסף להישאר במערכת. הגמלה שהן מקבלות גבוהה יחסית לשאר הקבוצות וכן הכנסתן המותרת מעבודה גבוהה יותר. לחלק מנשים אלה, רמת הכנסה שלהן מהקצבה ומעבודה גם יחד מגיעה לרמה גבוהה בהשוואה ליכולת השתכרותם שלהן בשוק. למשל, אשה עם שני ילדים יכולה להגיע להכנסה המתקרבת לשכר הממוצע במשק. אם נוסיף לכך את ההטבות הנלוות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה אשר נפסקת כאשר האשה יוצאת ממערכת הבטחת הכנסה, אזי קיים תמריץ חזק להישאר במערכת. קבוצת נשים נוספת משמעותית בקרב הוותיקות היא זו של הנשים הלא נשואות, רובן צעירות. חלק מהן מחוסרות תעסוקה וחלקן מוגדרות כבלתי ניתנות להשמה. יהיה חשוב מאוד לבחון במהלך הזמן איזה תוכניות ושירותים לשילוב בעבודה דרושים ומתאימים לנשים אלו.

משמעות הנתונים היא שיש לתכנן ולמקד תוכניות לשילוב בעבודה, את אסטרטגיות הטיפול, את סוגי השירותים והתמיכות הדרושים, על-פי איפיוני וצרכי קבוצות אלה. למשל, נשים שהן הורים יחידים, הן בקרב הוותיקות והן בקרב העולות, מהוות אוכלוסייה ייחודית. יש לזכור, שחלק נכבד מהן כבר עובדות, במיוחד בקרב העולות. לעומת זאת, ניתן לראות מלוח מס' 18 שקבוצה גדולה למדי מבין החד-הוריות מסווגות כאימהות לילדים או בלתי ניתנת להשמה. קבוצה גדולה נוספת היא זו של הנשים הנשואות הוותיקות. כצפוי, רובן המכריע הינן מסווגות בעילת אִם לילדים צעירים. קבוצה גדולה נוספת של נשים וותיקות יחידות זכאיות בעילת חוסר תעסוקה.

⁵ כאמור, שיעורים גבוהים יותר בין המשפחות החד-הוריות עובדות (לוח מס' 13), אך לא כולם מסווגים בעילת שכר נמוך.

לוח מס. 18: קבוצות יעד* נבחרות לשילוב בעבודה לפי עילה, מרס 2000

אחר	מתמכרים	אם לילדים	שכר נמוך	בלתי ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	סך הכל		
						אחוזים	מספרים	
סך הכל								
גברים ותיקים								
8.7	21.6	-	2.5	23.8	43.4	100.0	9,226	לא נשואים
3.5	6.0	-	20.4	23.3	46.7	100.0	18,773	יחיד + ילדים
נשים ותיקות								
9.7	2.4	-	9.9	21.1	56.9	100.0	10,693	לא נשואות
1.8	0.1	80.2	2.8	9.5	5.5	100.0	21,337	יחיד + ילדים
משפחות חד-הוריות**								
2.0	0.6	59.8	15.5	10.7	11.4	100.0	19,283	ותיקים
1.3	0.1	45.4	37.4	6.1	9.7	100.0	19,233	עולים

* קבוצות היעד כוללות את מקבלי הגמלה הניתנים עם המספרים המודגשים בלוח מס' 17.

** שבראשן עומדת אשה.

אשר לגברים, כאשר אנו בוחנים את העילות של קבוצות היעד שזוהו, יש כאמור שתי קבוצות עיקריות: ותיקים יחידים ובעלי משפחות. בקרב היחידים, יש קבוצה גדולה של מחוסרי תעסוקה ועוד קבוצה של בלתי ניתנת להשמה. כמו-כן כשליש הינם מתמכרים. מחוסרי תעסוקה מהווים כ-47% מהגברים בעלי המשפחות.

אפשר שיש להפנות את המאמץ לשילוב מלא בעבודה בעיקר לגברים נשואים, במיוחד לוותיקים. למעשה, קיים מספר גדול של זוגות בגילאים צעירים יחסית אשר יכללו בתוכניות לשילוב בעבודה ויש לתכנן תוכניות משפחתיות, ולא רק אינדיבידואליות, כדי לסייע לאוכלוסייה חשובה לצמצם את תלותה במערכות התמיכה, אפילו בעבודה חלקית. בנוסף לכך, אצל הגברים והנשים גם יחד קיימת קבוצה נכבדה של בודדים שיהיה צורך לגביהם באבחון לעומק בכל הנוגע ליכולתם לעבוד ובאשר לסוגי ההכשרה והסיוע הדרושים לכך.

סיכום ודיון

בדו"ח זה ביקשנו לתאר את השינויים בחוק בהבטחת הכנסה ולעקוב אחר התמורות שהתרחשו בהיקף מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה ובהרכבם בעשור האחרון, על רקע שיעורי האבטלה ובמיוחד בעיקבות גל העלייה הגדול. עלייה זו הביאה לישראל קבוצות מעוטי יכולת שהיו זקוקות למערכת הבטחת הכנסה כדי להבטיח רמת חיים מינימלית. כמו-כן, ניסינו לאפיין את מקבלי הבטחת הכנסה היום במטרה לזהות את קבוצות היעד העיקריות לשם תכנון תוכניות לשילובן בתעסוקה, מתוך הגישה שיש לפתח אסטרטגיות התערבות שונות בהתאם לאפיוני קבוצות היעד.

לא התייחסנו בדו"ח למספר אפיונים חשובים שגם הם מהווים אינדיקציה חשובה למידת הסיכוי להשתלבות בעבודה ולסוגי הסיוע הדרושים לשם כך. בעיקר חסרים בדו"ח נתונים על רמת ההשכלה של מקבלי הבטחת הכנסה, דפוסי ההצטרפות למערכת והיציאה ממנה, מידע מפורט על רמות הכנסה, רקע תעסוקתי ומקצועי וכו'. כמו-כן, לא התייחסנו לאילוצי שוק העבודה באזורי המגורים של הקבוצות, שזוהו כבעלי פוטנציאל לשילוב בעבודה.

אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה היא אוכלוסייה הטרוגנית מבחינת המין, הגיל, הרכב המשפחה והעילה, שכולם משפיעים על סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה. על-פי הממצאים, יש להבחין בין מספר קבוצות יעד עיקריות. יתכן גם שיש מקום להגדיר בצורה שונה את המטרה העיקרית של תוכניות השילוב שלהן בעבודה. עבור כל קבוצה יש לשקול, האם המטרה הריאלית תהיה שילוב בעבודה תוך הישארות במערכת הבטחת הכנסה, אפילו ברמות גמלה נמוכות, או ניתוק מוחלט מן המערכת. שאלה זו היא רלבנטית לאימהות עם ילדים קטנים, ובעיקר לגבי הנשים חד-הוריות, ותיקות ועולות גם יחד. חלק מהן כבר עובדות. מבנה הגמלה והעדר סכום קובע עבורן מאפשר הישארות במערכת מצד אחד, ומהווה באותו זמן תמריץ חזק לעבודה. היום משפחה חד-הורית יכולה להגיע להכנסה גבוהה מגמלה ומעבודה גם יחד. כמו-כן, ההטבות הנלוות הן בעלות ערך כלכלי גדול. אין ספק, שללא פתרון שיאפשר השתכרות גבוהה יחסית, והמשך מתן הטבות ושירותי טיפול מסובסדים לילדים במסגרות החינוך השונות, אי אפשר יהיה לנתק אוכלוסייה זו ממערכת הבטחת הכנסה. למשפחות אלה בעלי הורה יחיד חשובה תחושת הביטחון שמקנה מערכת תומכת בעיתות משבר, עקב פיטורים וכדומה. לפיכך התמריץ לעבודה וליציאה מהמערכת חייב להתבסס על מתן הנחות ושירותים לא רק למי שמקבל הבטחת הכנסה, אלא גם למי שיוצא ממערכת התמיכות ועובד בשכר נמוך.

קבוצת מקבלי הבטחת הכנסה שאינם נשואים – גברים ונשים – מהווים יעד בולט ומיידי לתוכניות שילוב בעבודה, אפילו בעבודה מוגנת. חלק גדול מקבוצה זו הם בני אדם צעירים יחסית ויש להקצות את מירב המשאבים כדי לצמצם בעוד מועד את התלות במערכת תמיכות במקום לעבוד.

קבוצת היעד הגדולה ביותר היא קבוצת המשפחות – גברים ונשים נשואים עם ילדים. כל תוכנית לשילוב בעבודה תהיה חייבת להתייחס ליחידה המשפחתית מבחינת השירותים הנחוצים לסייע ביציאה לעבודה. יתכן שיש לתכנן מספר שלבים של שילוב בעבודה: יציאה הדרגתית של האימהות עם ילדים לעבודה חלקית ושילוב הבעל בעבודה מלאה, תוך מתן אפשרות להישאר במערכת במקרים של שכר נמוך. כמו ביתר הקבוצות, האפשרות לקבל הכשרה ולהעלות את יכולתם להשתכר, האפשרות של המשך קבלת הנחות ושירותים (במיוחד שירותי חינוך וטיפול בילדים), יעמדו מול עיניה של המשפחה הבוחנת את הכדאיות הכלכלית – של הינתקות ממערכת הבטחת הכנסה, וסיכויי המשפחה להמשיך להתקיים ולתפקד כראוי.

המבחן האמיתי לגבי הסיכוי להשתלב בשוק העבודה לא ימצא רק בקרב מקבלי הבטחת הכנסה היום. אם שוק העבודה לא יוכל לספק תשובה תחליפית לגמלה, דהיינו סיכוי לעבודה ברמות שכר שהן גבוהות מן הערך הכלכלי הטמון בקבלת הגמלה, ולהציע קריירה תעסוקתית המובססת על השבחת ההון האנושי ואפשרויות קידום לאורך זמן, התוכנית לא תוכל להצליח.

מה תהיה רמת השכר שבעלי פוטנציאל תעסוקתי מבין מקבלי הבטחת הכנסה יכולים לצפות לה? האם רמת השכר הצפויה, ואפשרויות הקידום יוכלו להבטיח קיום בכבוד, תוך הינתקות ממערכת הבטחת הכנסה? כאמור, יתכן שדפוס השילוב בעבודה, עבור חלק מן הקבוצות, יהיה חלקי, ואלה יצטרכו להמשיך ולקבל, גם בהיותם מועסקים, גמלה משלימה לשכרם בעבודה. בבואנו לתכנן ניסוי לשילוב בעבודה, מן הראוי לזכור שהמטרה אינה רק לנצל את הפוטנציאל התעסוקתי הגלום באוכלוסייה, אלא גם להעלות ולשפר פוטנציאל זה באמצעות הכשרה ולימוד, ולהבטיח תנאי חיים נאותים, תוך הכרה שחלק מהאוכלוסייה ימשיך להישען על הסיוע החיוני של מערכת הבטחת הכנסה.

ב ב ל י ו ג ר פ י ה

אחדות ל., מערכת התמיכות בישראל. המוסד לביטוח לאומי, 1976.

אחדות, ל. י. עוואד, י. שאול, ונ. ישראלי, "ממדי עוני ואי-שוויון התחלקות ההכנסות בישראל", סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי 1994-95, 1995-96.

אליאב ת., א. זיפקין, א. טולידנו, ש. נאון, ל. ענבר, ר. פריאור ומ. שמלצר, עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, 1995.

גל, ג'. ודורון, א., "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי", ביטחון סוציאלי מס' 58, 2000.

דורון, א. וצ. זיסקינד, 1978: גמלאות להבטחת הכנסה: הצעה לתוכנית, המוסד לביטוח לאומי, 1979.

זיפקין, א., מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995, המוסד לביטוח לאומי, 1997.

מורגנשטיין, ב., ת. הרון וא. זיפקין, תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1988-1995, המוסד לביטוח לאומי, 1997.

מורגנשטיין, ב., נ. שמאי ות. הרון, "חוק הבטחת הכנסה בישראל רקע וחקיקה בעתיד", ב: ספר מנחם גולדברג, בעריכת א. ברק, ס. אדלר, ר. בן-ישראל, י. אליאסוף ונ. פיינברג (עומד להתפרסם).

התפרסם גם ב: Kim, J.Y. and Svenson, P.G. (eds), *Domain Linkages and Privatization in Social Security*, International Studies in Social Security, vol. 6, FISS, Ashgate, pp. 327-241.

ערד, י., תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העליה, 1996.

שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Habib, J, Morginstin, B. and Zipkin, A., "Jobs versus income support: Integrating Soviet immigrants into the Israeli job market", Research Papers no. 71, Jerusalem, National Insurance Institute of Israel.