

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2012 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-103.8 אלף בממוצע לחודש לעומת 105.3 אלף בשנת 2011 - ירידה של 1.4%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן של המשפחות המקבלות גמלה לשיא של 159 אלף, החלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה וב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה.

ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

משנת 2003 חוק הבטחת הכנסה מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה - השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת מעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור מוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים - בתום תקופת מעבר - כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה 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.

ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם לרכב נפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב זכאי

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2003-2002.
2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.
3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד שלוש פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

ביולי 2008 התקבל תיקון נוסף בחוק, שלפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. התיקון נועד לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, להשתכר שכן גבוה יותר או לצאת ממעגל מחוסרי העבודה. לגמלה זכאי מי שהתקיימו בו כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה - לימודים המתקיימים בשעות הערב.

ב-2011 הוחל תיקון בנוגע לפיצויים בעבור קרקע למפונים מגוש קטיף ומהשומרון בגין ההתנתקות. נעשתה הבחנה בין מקבלי הפיצוי בתשלום חד פעמי לבין מי שבחרו לקבל את הפיצוי בתשלומים חודשיים (156 תשלומים שווים).

בעקבות החלטת בג"צ באוגוסט 2012, בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב שאינו בעל נפח מנוע ושנת ייצור שאפשרו קבלת גמלה שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה, ונקבע הסדר חלופי שלפיו תיזקף הכנסה חודשית מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי מעל סכום זה לא יהיו זכאים לגמלה או לתוספת להשלמת הכנסה (לא כולל רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את שיעור הגמלה או את תוספת השלמת הכנסה, ושיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה גבוהה מ-17% מהשכר הממוצע) - 17,000 ש"ח לעומת 9,000 ש"ח לאחר.

ב-2012 הוכנס תיקון חשוב נוסף בחוק, הנוגע לזקיפת הכנסה מנכס. לפי התיקון, שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס (פיננסי או נדל"ן) בהתחשב בשווי ובשיעור התשואה המתאים לתנאי השוק ובתוספת זקיפת הכנסה מדורגת נוספת, הרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ הממוצע ל-12 חודשים האחרונים המפורסם בידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. שיעורן של מדרגות התוספת הנוספת, הנע בין 1.5% ל-5%, מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף.

שינוי נוסף בחוק הוא תשלום גמלה להבטחת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות. נשים אלה יהיו זכאיות לגמלה בתנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו גמלה זו בחודש שקדם לשהותן במקלט.

ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

את התקופה יוני 2003-דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך

המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, כנראה בשל המצב במשק באותה שנה. לעומת זאת, מ-2010 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק. ב-2012 הסתמנה התמתנות של מגמת הירידה. החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-159 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. המשך השפעת החקיקה בשילוב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים - אם כי מתונה יותר - עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד ל-130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת ל-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). בשנת 2009 נותר מספר המשפחות הממוצע לחודש כשהיה בשנת 2008, למרות העלייה במספרן בתחילת השנה. בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8% ו-1.4% בהתאמה (לוח 1). הנתונים הרבעוניים (תרשים 1) מעידים שברבעון השלישי והרביעי בשנת 2012 חלה עלייה מדודה במספר המקבלים גמלה בממוצע בחודש. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור את ההתפתחות במהלך השנים.

לוח 1

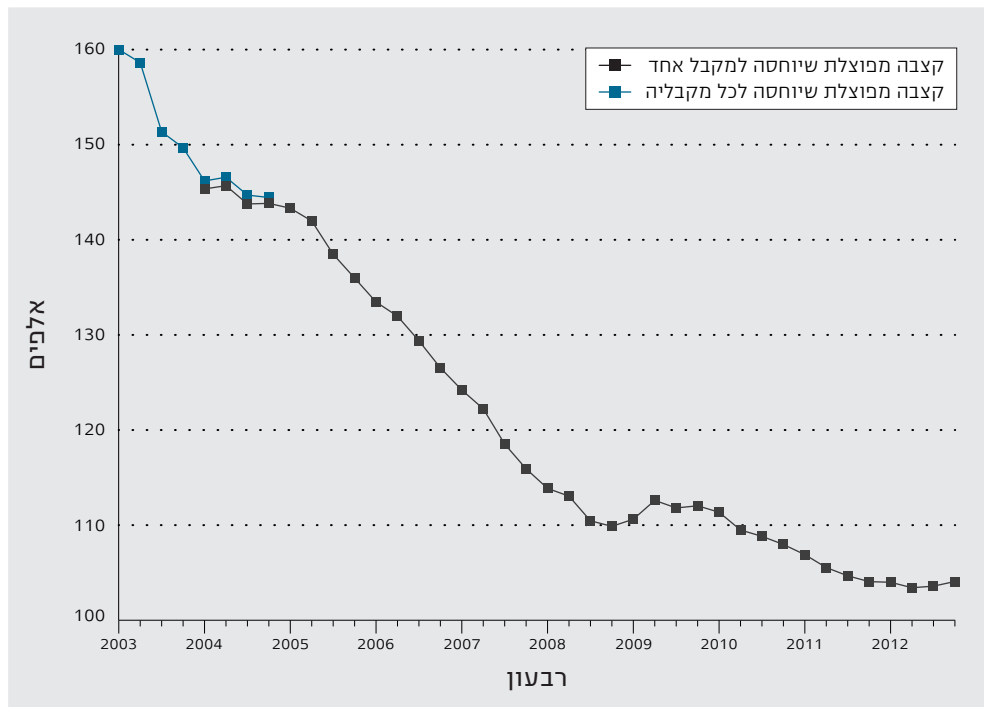
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בממוצע לחודש לפי ותק בארץ*, 2005-2012

מועד	סך הכל		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור	מספר מוחלט	שיעור
2005	139,940	-3.3	93,037	-1.2	46,903	-7.2
**1-7/2005	142,321	-2.1	94,302	0.2	48,019	-6.3
**8-12/2005	136,606	-5.0	91,267	-3.1	45,339	-8.4
2006	130,337	-6.9	88,144	-5.3	42,193	-10.0
**1-7/2006	132,380	-7.5	89,084	-5.9	43,296	-10.9
**8-12/2006	127,477	-7.2	86,829	-5.1	40,648	-11.5
2007	120,218	-7.8	82,488	-6.4	37,730	-10.6
**1-7/2007	122,748	-7.3	83,931	-5.8	38,817	-10.3
**8-12/2007	116,677	-8.5	80,469	-7.3	36,208	-10.9
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
**1-7/2008	113,073	-7.9	78,454	-6.5	34,619	-10.8
**8-12/2008	110,037	-5.7	77,390	-3.8	32,647	-9.8
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.11	79,102	-0.5	30,304	-6.2
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1
2012	103,766	-1.4	77,945	0.6	25,821	-7.3

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

תרשים 1

המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2012-2003



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה. כלומר, הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2010-2011 נבעה ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה. לעומת זאת, בשנת 2012 חלה עלייה מתונה במספר המשפחות הוותיקות המקבלות גמלה (0.6%). לפיכך מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה בממוצע נובעת מירידה במספר משפחות העולים אשר מותנה על-ידי העלייה במספר משפחות הוותיקים והאטה בקצב הירידה של משפחות העולים.

2. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה

עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה) ול-2010-2012⁴.

לוח 2

המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2012, 2008, 2010-2010

הרכב משפחה	מספרים			אחוזים		
	סך הכל	ותיקים	עולים	סך הכל	ותיקים	
ממוצע ינואר-מארס 2003						
סך הכל	160,006	102,194	57,812	100.0	100.0	
יחיד	58,331	38,000	20,331	35.2	37.2	
יחיד + ילדים	53,191	25,662	27,529	47.6	25.1	
זוג	9,468	5,070	4,398	7.6	4.7	
זוג + ילדים	39,016	33,462	5,554	9.6	32.7	
ממוצע 2008						
סך הכל	111,808	78,011	33,798	100.0	100.0	
יחיד	50,683	33,843	16,840	49.8	43.4	
יחיד + ילדים	29,401	17,024	12,377	36.6	21.8	
זוג	8,145	5,179	2,967	8.8	6.6	
זוג + ילדים	23,579	21,965	1,614	4.8	28.2	
ממוצע 2010						
סך הכל	109,407	79,103	30,304	100.0	100.0	
יחיד	50,904	35,155	15,749	52.0	44.4	
יחיד + ילדים	27,101	16,766	10,335	34.1	21.2	
זוג	8,390	5,602	2,788	9.2	7.1	
זוג + ילדים	23,012	21,580	1,432	4.7	27.3	
ממוצע 2011						
סך הכל	105,292	77,443	27,849	100.0	100.0	
יחיד	49,064	34,535	14,529	52.2	44.6	
יחיד + ילדים	25,888	16,473	9,416	33.8	21.3	
זוג	8,159	5,541	2,619	9.4	7.2	
זוג + ילדים	22,179	20,895	1,285	4.6	27.0	
ממוצע 2012						
סך הכל	103,766	77,945	25,821	100	100	
יחיד	48,487	34,879	13,607	52.7	44.7	
יחיד + ילדים	25,245	16,615	8,630	33.4	21.3	
זוג	8,065	5,666	2,399	9.3	7.3	
זוג + ילדים	21,969	20,785	1,184	4.6	26.7	

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

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם ב-2011 (24.6%) וב-2012 (24.3%), וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010 ול-21.2% ב-2012. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ב-2003 ל-46.4% ב-2009, והוסיף לעלות באיטיות ל-46.7% ב-2012. חלקם הקטן למדי של הזוגות גדל במתינות מ-5.9% ב-2003 ל-7.8% ב-2012. הנתונים מצביעים אפוא על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2012. כאמור, ב-2012 רואים עלייה בשיעור המשפחות הוותיקות והמשך ירידה בחלקן של משפחות העולים. בקרב המשפחות הוותיקות יש ירידה בשיעור הזוגות עם ילדים ואילו במשפחות העולים עלייה בשיעור היחידים. שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בירידה קלה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים.

3. עילות הזכאות לגמלה

בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נצפתה עלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים עד 2010 ועלייה מחודשת ב-2012, וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר (לוח 3). הנתונים מורים שבשנים 2011 ו-2012 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.8% מכלל המקבלים ב-2012 לעומת 80.1% ב-2010. שיעור מקבלי הגמלה בגין עילת שכר נמוך (13.4%) ירד לעומת 2011 אך היה דומה לזה שבשנת 2010, בעוד ששיעור המקבלים בגין עילת מחוסר תעסוקה (66.4%) עלה בהשוואה ל-2011 אך ירד לעומת 2010. עדיין מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה. נוסף על המגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים, ושב לרדת ב-2012 (0.7%).

לוח 3

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2008-2012

ממוצע 2012		ממוצע 2011		ממוצע 2010		ממוצע 2009		ממוצע 2008		העילה
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	133,800	100.0	135,631	100.0	140,808	100.0	143,553	100.0	143,640	סך הכל
66.4	88,843	65.3	88,615	66.9	94,222	65.1	93,381	63.4	90,970	מחוסר תעסוקה**
0.7	984	1.1	1,455	0.9	1,202	1.1	1,612	1.1	1,636	בהכשרה או אבחון
						3.2	4,652	3.8	5,526	מהל"ב / אורות לתעסוקה
13.4	17,952	14.6	19,782	13.2	18,650	11.6	16,583	11.6	16,723	שכר נמוך
2.4	3,182	2.4	3,321	2.4	3,447	2.4	3,502	2.5	3,619	מתמכרים
0.6	765	0.9	1,183	1.2	1,639	1.7	2,473	3.7	5,778	לא ניתן להשמה (בני +55)
7.6	10,221	7.7	10,386	7.8	10,976	7.9	11,289	8.2	12,682	אם / אב
8.9	11,853	8.0	10,888	7.6	10,672	7.0	10,067	6.0	9,318	אחר

* יחידים או שני בני הזוג.

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

4. הכנסות מקבלי הגמלה

הירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מ-2004 עד 2008 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6% (לוח 4). ב-2009 ירד שיעורן ל-27.9% ועלה שוב ב-2010 ל-28.4% וב-2011 ל-28.8%. ב-2012 שיעורן ירד שוב והגיע ל-27.9%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי **מספר** המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (לפני החלת תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה. ב-2012 ל-55.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח בהשוואה ל-65.3% ב-2006.

כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2012 ירד והגיע לרמתו ב-2009 וכן ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח. כלומר, לחלק קטן יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה אך רמת השכר השתפרה מעט אף שהיתה עדיין נמוכה. רק ל-9.7% מהמשפחות שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יש לזכור שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.

בהתאם לתיקון בחוק מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40,000 ש"ח (ראו סעיף ב1) יכולים לקבל גמלה להבטחת הכנסה. בתחילת 2012, לפני החלת החוק, היו כ-370 מקבלי הבטחת הכנסה שהחזיקו ברכב. עוד כ-740 משפחות החזיקו ברכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה וניידות), וכ-35 משפחות החזיקו ברכב לתקופת מעבר מוגבלת כדוגמת פיטורין. בתום השנה, בדצמבר 2012, החזיקו ברכב כ-1,400 משפחות. כ-530 החזיקו ברכב לצרכים רפואיים וכ-40 לתקופת מעבר מוגבלת. עד השינוי בחוק, אופנוע לא הובא בחשבון כרכב מנועי ולאחריו הוכר כרכב מנועי. חלק מהעלייה במספר בעלי הרכב נובע מרישומם של המחזיקים באופנוע העומדים בתנאים, שחלקם היו זכאים לגמלה עוד לפני השינוי.

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה ומובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות. 5.7% מהמשפחות במוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי בשנת 2012 לעומת 5.4% ב-2011. סכום ההכנסה הממוצע לחודש למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה 1,709 ש"ח (ב-2011 היה כ-1,700) והגיע עד 6,706 ש"ח. לכ-770 משפחות (0.7% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה במוצע כ-2,972 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא זקיפת תשואה על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2012 לכ-23,700 משפחות, המהוות 22.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים, וערך הנכס הממוצע למשפחה היה 16,580 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,200 משפחות, שהן 2.1% מכלל המשפחות, היו בעלות נכס שערכו גרם להקטנת גמלתם. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שגמלתה הופחתה היה כ-43,500 ש"ח.

לכ-8,900 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,130 ש"ח במוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,400 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

בדומה להכנסה הנזקפת מנכסים פיננסיים, נזקפת הכנסה מנכסי דלא נידי. מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נידי היה 3,150, שהן 3% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. ערך הנכס הממוצע היה

כ-101,900 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-76,050 ש"ח. רק ל-125 משפחות היו נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

לוח 4

משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2012-2010, 2008, 2005

הרכב המשפחה	רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכל		
	3,500+	3,000-3,500	2,000-3,000	1,500-2,000	1,000-1,500	1-1,000	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
ממוצע ינואר-יולי 2005									
סך הכל	7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	37,240	
יחיד	0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	
יחיד + ילדים	10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	
זוג	1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	
זוג + ילדים	11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	
ממוצע 2008									
סך הכל	8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	31,993	
יחיד	0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	
יחיד + ילדים	13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	
זוג	3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	
זוג + ילדים	11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	
ממוצע 2010									
סך הכל	8.6	5.3	25.8	21.4	22.4	16.4	28.4	31,055	
יחיד	0.1	0.1	16.3	20.2	34.4	28.9	19.0	9,658	
יחיד + ילדים	14.5	8.3	31.1	19.8	15.2	11.2	43.6	11,820	
זוג	4.4	4.4	18.0	22.5	33.1	17.6	26.7	2,240	
זוג + ילדים	11.6	7.7	32.1	25.5	15.1	8.0	31.9	7,337	
ממוצע 2011									
סך הכל	9.1	5.6	26.7	21.2	23.0	14.4	28.8	30,297	
יחיד	0.1	0.5	18.1	19.6	36.3	25.4	19.3	9,494	
יחיד + ילדים	15.6	8.4	31.9	19.1	15.0	10.0	42.7	11,060	
זוג	5.2	4.9	20.5	21.7	31.9	15.8	26.9	2,196	
זוג + ילדים	12.0	8.1	31.8	26.0	15.4	6.7	34.0	7,547	
ממוצע 2012									
סך הכל	9.7	5.9	28.8	20.0	22.5	13.1	27.9	28,971	
יחיד	0.1	0.9	20.6	20.2	36.6	21.6	19.0	9,228	
יחיד + ילדים	16.8	9.0	33.2	17.2	14.0	9.9	41.1	10,386	
זוג	6.2	5.1	22.6	22.5	29.1	14.6	25.8	2,079	
זוג + ילדים	12.7	8.0	34.7	23.1	15.0	6.4	33.1	7,279	

5. הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות מקבלות הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-41.5% ב-2012, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-5.6%, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3% ב-2011 וירד ב-2012 ל-29.2%. מניתוח שיעורי הגמלה לפי הרכבי משפחה, עולה כי שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים (לוח 5). חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011 ובשנה האחרונה ירד בעיקר כתוצאה מירידה בזוגות ללא ילדים בני 55 ויותר.

לוח 5

משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה (אחוזים) לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה, 2012-2007

הרכב משפחה	דצמבר 2007	דצמבר 2008	דצמבר 2009	דצמבר 2010	דצמבר 2011	דצמבר 2012
יחיד המקבל שיעור רגיל	24.9	25.3	26.3	26.7	26.7	27.0
יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	5.9	5.1	4.2	3.5	3.0	2.7
יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני +55)	16.0	16.9	17.7	18.2	18.7	18.7
הורה יחיד (בני 55 או פחות)	23.3	22.7	21.5	21.4	21.1	20.8
זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני +55)	5.9	6.1	6.5	6.6	7.7	6.7
זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל	11.6	12.1	12.8	13.3	13.8	14.5
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	5.9	5.1	4.3	3.7	3.3	2.9
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני +55)	3.7	3.9	3.9	3.8	3.9	3.8
אחר	2.7	2.8	2.8	2.8	1.8	2.9

ד. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2012 עלתה רמת הגמלה במחירים ריאליים בכ-0.8% אך ירדה במונחי שכר ממוצע בכ-0.5% (לוח 6). העלייה הריאלית בקצבאות נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינואר היה 2.6% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2011: נובמבר 2011 בהשוואה לנובמבר 2010), ואילו מדד המחירים הממוצע לשנת 2012 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2011) עלה בכ-1.71%. הירידה בגמלה במונחי שכר ממוצע נובעת מעלייה של 2.69% בשכר הממוצע לעומת 2.6% - שיעור עדכון הקצבאות. קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף, משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 37% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 46.5% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

לוח 6

הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק*, 2012-2007

זוג עם שני ילדים		הורה יחיד עם שני ילדים		יחיד		שנה
שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	
אחוז מהשכר הממוצע 2012 (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע 2012 (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע 2012 (ש"ח)	מחירי 2012 (ש"ח)	
35.1	3,126	30.2	2,686	35.1	3,126	**2007
44.5	3,968	44.5	3,968	45.4	4,044	***2007
36.2	3,201	31.1	2,750	36.2	3,201	**2008
45.9	4,062	45.9	4,062	46.8	4,139	***2008
37.6	3,237	32.3	2,781	37.6	3,237	**2009
47.7	4,109	47.7	4,109	48.6	4,187	***2009
37.7	3,272	32.4	2,811	37.7	3,272	**2010
47.9	4,154	47.9	4,154	48.8	4,232	***2010
37.2	3,236	31.9	2,780	37.2	3,236	**2011
47.2	4,107	47.2	4,107	48.0	4,184	***2011
37.0	3,264	31.7	2,804	37.0	3,264	**2012
46.9	4,143	46.9	4,143	47.8	4,221	***2012

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 *** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2012 ל-2.49 מיליארד ש"ח - ירידה של 1.1% לעומת השנה הקודמת. למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר, נצפתה ירידה בהיקף התשלומים בשל הירידה במספר המקבלים (1.4%) ועלייה נמוכה יותר בקצבה הממוצעת (של 0.8% בשנת 2012 לעומת 2011).

לוח 7

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2012-2007

שנה	מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)	מחירי 2012 (מיליוני ש"ח)
2007	2,419	2,777
2008	2,392	2,670
2009	2,482	2,682
2010	2,527	2,659
2011	2,477	2,520
2012	2,493	2,493

ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שביטחון הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא

הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה 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 לאישה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה ב-2003 השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנת 2012 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי שהחלה ב-2005 - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשלוש השנים לאחר מכן, הירידות היו מתונות יותר - 2.6% ב-2009, 1.2% ב-2010 ו-2.9% ב-2011. בשנת 2012, התחזקה הירידה ושוב הגיע לכ-4% בקירוב. בסך הכל, שולמו בשנת 2012 דמי מזונות לכ-18.7 אלף נשים במוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2012 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-68% מהן היו גרושות, כ-13% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-10%, היו ידועות בציבור. יש לציין כי מסתמנת בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-68.2% ב-2012 ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-9.4% ב-2012. ב-2012 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותר ללא שינוי בשנים 2004-2012. 74% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-21% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,820 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום ששולם לפי פסקי דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות. ב-2012 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 20% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36%

לוח 8

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2012

שנה	מצב משפחתי				סך הכל	
	אחר	נשואה שנית	גרושה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2007	5.9	8.2	72.1	13.8	100.0	21,771
2008	6.2	8.4	71.4	14.0	100.0	20,784
2009	7.0	8.7	70.6	13.7	100.0	20,253
2010	8.1	8.7	69.4	13.8	100.0	20,012
2011	8.9	8.7	68.7	13.7	100.0	19,438
2012	9.4	9.2	68.2	13.2	100.0	18,745

למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת (לוח 10). דמי המזונות כאחוז מהשכר הממוצע עלו - עלייה שעשויה להיות מוסברת בכך שמאחר שדמי המזונות (המעודכנים לפי מדד המחירים) עלו ביותר מהשכר הממוצע, שנותר פחות או יותר ללא שינוי בעשור החולף.

כ-45% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2012 עבדו (לעומת כ-75% בכלל הנשים הנשואות עם ילדים), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-17% 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 9

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2012-2007

שנה	סך הכל		סוג התשלום (אחוזים)	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מלא	לפי תקנות
2007	21,771	100.0	6.3	71.0
2008	20,784	100.0	6.2	70.3
2009	20,253	100.0	5.7	72.3
2010	20,012	100.0	4.9	73.5
2011	19,438	100.0	5.2	73.1
2012	18,745	100.0	4.9	74.2

לוח 10

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2012-2007

שנה	סך הכל	סוג התשלום			עבודה
		מלא	מופחת	לפי פסקי דין	
2007	19.1	35.0	17.2	18.3	22.6
2008	19.3	34.6	17.6	18.6	22.9
2009	20.3	36.2	18.6	19.6	23.8
2010	20.4	35.9	18.7	19.9	23.9
2011	20.6	35.8	18.8	20.1	24.2
2012	20.7	35.6	18.9	20.2	24.1

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, 3,910 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה ב-2012, לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-21% ב-2011.