

---

גמלאות - פעילות ומגמות

3



## הבטחת הכנסה

חוק הבטחת הכנסה נועד להקנות רשת ביטחון אחרונה למשפחות בעלות הכנסות נמוכות או משפחות שאין להן הכנסות מעבודה או ממקורות אחרים. החוק, שנכנס לתוקפו ב-1982, שילב במסגרת אחידה את תמיכות הסעד ששילם בעבר משרד העבודה והרווחה ואת תשלומי ההטבה הסוציאלית ששילם הביטוח הלאומי לקשישים ולשאיירים. התשלומים ממומנים על-ידי אוצר המדינה.

בשנת 2018 המשיכה הירידה הניכרת במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ומספרן הגיע לכ-76 אלף בממוצע לחודש – ירידה של 8.5% לעומת 2017. בהתחשב בגידול הטבעי באוכלוסייה (של כ-1.8% מדי שנה) הירידה הריאלית גבוהה אף יותר.

### תנאי הזכאות לגמלה

לגמלה להבטחת הכנסה זכאים תושבי ישראל בני 20 ויותר, החסרים מקור קיום או שהכנסתם נמוכה כמוגדר בחוק, והיא משולמת למשפחה (יחידים או זוגות, עם או בלי ילדים). תובעת/ת הגמלה ובן/בת הזוג (אם יש) נדרשים לעמוד במבחן תעסוקה, אלא אם כן החוק פוטר אותם מכך.

סכום הגמלה נקבע באחוזים מה**הסכום הבסיסי**<sup>1</sup> בהתאם להרכב המשפחה ומספר הילדים. בעבור ילד אחד או שני ילדים ויותר משולמת גמלה להבטחת הכנסה מוגדלת, ובעבור שלושה ילדים או ארבעה ויותר משולמת תוספת עם קצבת הילדים. שיעורי הגמלה עולים בגיל 55 עד גיל הפרישה. מי שהגיע לגיל פרישה ומי שמקבל קצבת אזרח ותיק, שאירים או תלויים לפי חוק הביטוח הלאומי, הגמלה משולמת לו לפי קבוצת הגיל (ראו בפרק אזרח ותיק ושאיירים).

### שינויי חקיקה

- בינואר 2017 נקבעה הקלה במבחן ההכנסות של אמהות עצמאיות<sup>2</sup> המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. שיעור הקיזוז מהגמלה של הכנסות מעבודה הגבוהות מהדיסריגרד (הסכום שאינו מובא בחשבון), ירד מ-60% ל-25% לשכר ברוטו עד 3,349 ש"ח (נכון ל-2018). מעבר לסכום זה נשאר שיעור הקיזוז 60%. אמהות עצמאיות יכולות לקבל מענק עבודה רק אם התוספת לגמלה בעקבות שינוי זה נמוכה ממענק העבודה. התוכנית הופעלה

1 ראו הערה 18 בפרק 1.

2 רוב ההורים העצמאיים הם נשים ולכן נקטנו לשון נקבה.

כהוראת שעה לשנתיים והוארכה בינואר 2019 לשנתיים נוספות (ראו גם תיבה בפרק זה).  
מענק העבודה משולם על-ידי רשות המיסים.

- מינואר 2018 פטורות ממבחן תעסוקה אמהות עצמאיות שרוב זמןן מוקדש ללימודים או ללימודים ועבודה (בהיקף של 30 שעות בשבוע לפחות, ומינואר 2019 – 36 שעות לפחות).
- ממאי 2018 משפחה עם ילד עד גיל שנתיים, לרבות הורים מאותו מין, יכולה לבחור מי מן ההורים יהיה פטור ממבחן התעסוקה (עד התיקון – הפטור ניתן לאמהות בלבד או לאבות יחידניים).

שינויי חקיקה נוספים בחוק הבטחת הכנסה הנוגעים למקבלי קצבאות אזרח ותיק מפורטים בפרק אזרח ותיק ושאיירים.

## מקבלי הגמלה – מגמות ומאפיינים

### מספר המשפחות

מיוני 2003 עד דצמבר 2008 ירד ברציפות מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. מגמה זו החלה עם החקיקה המחמירה ביוני 2003<sup>3</sup> והמשיכה עקב ההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה והשיפור בתעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה.

לוח 1: המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ\* (ממוצע לחודש), 2008-2018

מועד	סך הכל		ותיקים		עולים	
	מספרים מוחלטים	השינוי (%)	מספרים מוחלטים	השינוי (%)	מספרים מוחלטים	השינוי (%)
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.1	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
2013	104,399	0.6	80,084	2.7	24,315	-5.8
2014	102,993	-1.3	80,262	0.2	22,731	-6.5
2015	98,347	-4.5	77,316	-3.7	20,982	-7.7
2016	90,934	-7.5	71,754	-7.2	19,181	-8.6
2017	83,626	-8.0	66,013	-8.0	17,614	-8.2
2018	76,533	-8.5	60,587	-8.2	15,946	-9.4

\* הוותק נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

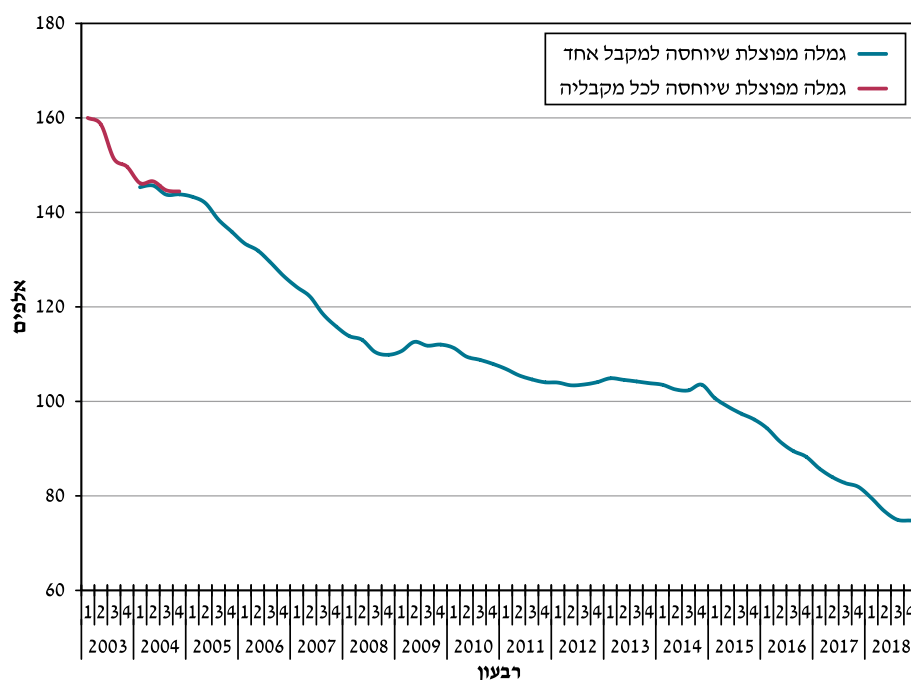
3 פירוט השינויים בסקירה שנתית 2002-2003.

## הבטחת הכנסה

ב-2009 חל מפנה – מספר המשפחות המקבלות עלה במחצית הראשונה של השנה, כנראה בשל המשבר הכלכלי והעלייה באבטלה (לוח 1). ב-2010 התחדשה הירידה, וחוף מעלייה חד-פעמית ב-2013, בין היתר בשל הרחבת הזכאות לגמלה גם לבעלי רכב, הוסיף מספר המשפחות לרדת – ביתר שאת מ-2015 ואילך – לוח 1 לא מראה זאת. ב-2016 והלאה השיעור יותר גבוה מ-2015

ב-2018 ירד מספר המשפחות הממוצע לחודש והיה הנמוך ביותר מ-1996, בין היתר בגלל העלייה בשיעורי התעסוקה בשנים האחרונות, הירידה בשיעור העולים בקרב מקבלי הגמלה (ראו להלן) והשחיקה ברמת הגמלה. הירידה במספר המשפחות נמשכה בכל הרבעונים (תרשים 1). שיעור הירידה ב-2018, 8.5%, הוא הגבוה ביותר מ-2007. מ-2013 ירד מספרן בשיעור מצטבר של כ-27%.

תרשים 1: המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ב-2018 לפי רבעון (אלפים). 2018-2003



## ותק בארץ

ב-2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים המקבלות גמלה, עלה לראשונה מ-2004 מספר משפחות הוותיקים (לוח 1). ב-2010 השתנתה שוב המגמה, ומספר המשפחות בשתי הקבוצות ירד תוך האצה בירידה בקרב העולים. המשך הירידה בשתי הקבוצות ב-2010-2011 נבע ברובו מירידה במספר משפחות העולים. לעומת זאת, ב-2012 ו-2014 עלה מספר משפחות הוותיקים (ב-2.7% וב-0.2% בהתאמה), כך שמגמת הירידה בכלל המשפחות נבעה מירידה בקרב העולים שמותנה עקב העלייה בקרב הוותיקים. ב-2015-2018 מספר משפחות הוותיקים הוסיף לרדת כמו גם מספר משפחות העולים – כך שהירידה במספר

המקבלים הואצה. ב-2018 היו שיעורי הירידה בקרב הוותיקים והעולים 8.2% ו-9.4% בהתאמה.

### תיבה 1: השינוי בשכר ובקצבה של אמהות עצמאיות בעקבות ההקלה במבחן ההכנסות

בינואר 2017 נקבעה הקלה במבחן ההכנסות מעבודה לאמהות עצמאיות<sup>1</sup> המקבלות מהביטוח הלאומי גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, ובמסגרתה השתנה אופן ההתחשבות בהכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון לצורך הזכאות לגמלה. ההקלה, שנקבעה כהוראת שעה לשנתיים ובינואר 2019 הוארכה לשנתיים נוספות, חלה על נשים עובדות המקבלות מהביטוח הלאומי גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות או קצבת שאירים עם תוספת השלמת הכנסה. עד השינוי הובאו בחשבון 60% מההכנסה שמעל לדיסריגרד אשר קוזזו מהגמלה, ולאחריו נקבעו שני שיעורי קיזוז: עד 33.81% מהשכר הממוצע (3,270 ש"ח ב-2017) קיזוז של 25%, ומעל סכום זה 60% (ללא שינוי) (לוח 1).

#### לוח 1: סכום ההכנסה מעבודה שאינו מובא בחשבון לזכאות לגמלה (דיסריגרד) (ש"ח). 2017

גיל	הסכום שאינו מובא חשבון (ש"ח)
עד 55	677
55 ויותר	1,644

#### לוח 2: שיעור הקיזוז מהגמלה לפי רמת ההכנסה מעבודה. (אחוזים)

שכום ההכנסה מעבודה	שיעור הקיזוז לפני 2017	שיעור הקיזוז מ-2017
עד סכום הדיסריגרד	0	0
יותר מהדיסריגרד ועד 3,270 ש"ח (נכון ל-2017)	60	25
יותר מ-3,270 ש"ח (נכון ל-2017)	60	60

#### לוח 3: אמהות עצמאיות שקיבלו ב-2017 גמלה מהביטוח הלאומי

הגמלה	מספר המקבלות
<b>סך הכל</b>	<b>45,020</b>
1 הבטחת הכנסה (לרבות מקבלות דמי מזונות)	27,667
2 דמי מזונות	16,604
מהן: מקבלות הבטחת הכנסה	2,497
3 אזרח ותיק ושאיירים	3,246

1 מרבית ההורים העצמאים הם נשים, לכן נקטנו לשון נקבה.

## הבטחת הכנסה

כחלק מפעולותיו למיצוי זכויות ולעדכון האוכלוסייה הרלוונטית בדבר הרחבת זכויותיה, יזם הביטוח הלאומי פנייה לאמהות עצמאיות שלא היו זכאיות למענק בשל הכנסותיהן מעבודה לפני החלת הוראת השעה, ולמקבלות הבטחת הכנסה או מזונות שלא עבדו או שעבדו בשכר נמוך, כדי לעודד אותן לצאת לעבודה או להגדיל את שכרן.

במסגרת השינוי תוקן גם חוק מענק עבודה, כך שגובה המענק ייקבע על-פי הסכום שבו גדלה הגמלה בעקבות התיקון, ולכן מופחת מהמענק סכום זה. כך המענק ישולם למי שזכאית למענק הגבוה מהסכום שבו גדלה גמלתה.

מענק העבודה משולם החל ביוני בכל שנה בעבור השנה הקודמת, ולפיכך המענק ל-2017 שולם ב-2018. הביטוח הלאומי מעביר לרשות המיסים את הנתונים הנדרשים לחישוב. אין בידי המוסד נתונים על מספר הזכאיות למענק, מספר הנדחות והסכום ששולם, כך שהניתוח כאן מתבסס על הנתונים הקיימים בביטוח הלאומי בלבד.

### השינוי בתעסוקה ובהכנסות

ב-2017 כ-45 אלף אמהות עצמאיות קיבלו גמלה מהמוסד לביטוח לאומי לפי חוק הבטחת הכנסה או חוק המזונות למשך חודש אחד לפחות (לוח 3). כדי לבדוק באיזו מידה השפיעו ההקלות, נבחנו נתוני התעסוקה וההכנסות של כלל המקבלות הבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד בשנה הראשונה של התיקון – ינואר לעומת נובמבר 2017<sup>2</sup>. בקרב המקבלות הבטחת הכנסה שיעור המועסקות עלה מ-50% ל-53%, ובקרב המקבלות דמי מזונות – מ-54% ל-55%. השכר של מקבלות הבטחת הכנסה עלה ב-266 ש"ח בממוצע (כ-20%) ושל מקבלות המזונות ב-189 ש"ח בממוצע (כ-12%).

עוד עולה מהנתונים כי כ-45% מן המקבלות הבטחת הכנסה עבדו בשני המועדים הללו ושכרן עלה ב-297 ש"ח (11%), ובקרב המקבלות מזונות 48% עבדו ושכרן עלה ב-291 ש"ח (10%) (לוח 4). למרות זאת שיעור הבלתי מועסקות עדיין נותר גבוה (41% ממקבלות הבטחת הכנסה ו-38% מדמי מזונות).

מבדיקה של השינוי בהכנסות מהגמלה ובהכנסות מהשכר גם יחד, נמצא כי בהתאם למטרה שהוצבה, שני הסכומים גדלו (לוח 5). לדוגמה, הגמלה להבטחת הכנסה עלתה ב-601 ש"ח בממוצע, וההכנסה הכוללת מהשכר והגמלה עלתה בממוצע – מ-4,580 ש"ח ללא הוראת השעה ל-5,181 ש"ח לאחר הנהגת שיעורי הקיזוז החדשים.

לסיכום, הנתונים מצביעים על שיפור בגמלתן ובשכרן של אמהות עצמאיות המקבלות מהביטוח הלאומי גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה או דמי מזונות, אך היקף השיפור תלוי בסוג הגמלה. יש לציין שמי שהכנסותיה גדלו בשל השינוי בקיזוז עלולה לקבל מענק עבודה מופחת או לא לקבלו כלל, וכך יוצא שקובעי המדיניות מעבירים לנשים אלה מסרים סותרים בכל הנוגע לתמריץ לעבודה.

2 בשל העלאת שכר המינימום בדצמבר 2017 והשפעתו האפשרית על השכר, נעשתה ההשוואה בין ינואר לנובמבר 2017.

**לוח 4: השכר הממוצע של אמהות עצמאיות שקיבלו הבטחת הכנסה או דמי מזונות (ש"ח) - ינואר 2017 לעומת נובמבר 2017**

שכר ממוצע בנובמבר	שכר ממוצע בינואר	אחוזים	מספרים	
				<b>מקבלות גמלה להבטחת הכנסה</b>
1,583	1,317	100.0	17,088	קיבלו גמלה בינואר ונובמבר
3,019	2,722	45.0	7,682	עבדו בינואר ונובמבר
2,368	0	10.0	1,630	התחילו לעבוד (לא עבדו בינואר ועבדו בנובמבר)
0	1,984	5.0	801	הפסיקו לעבוד (עבדו בינואר ולא בנובמבר)
0	0	41.0	6,975	לא עבדו בינואר ונובמבר
				<b>מקבלות דמי מזונות</b>
1,785	1,596	100.0	10,745	קיבלו גמלה בינואר ונובמבר
3,298	3,007	48.0	5,154	עבדו (בינואר ונובמבר)
2,686	0	8.0	814	התחילו לעבוד (לא עבדו בינואר ועבדו בנובמבר)
0	2,716	6.0	608	הפסיקו לעבוד (עבדו בינואר ולא בנובמבר)
0	0	38.0	4,169	לא עבדו בינואר ונובמבר

**לוח 5: אמהות עצמאיות שקיבלו גמלה מהביטוח הלאומי - הכנסתן הממוצעת מגמלה ומשכר לפני השיעור הקיזוז ולאחריו (דצמבר)**

הגמלה	גמלה ממוצעת (ש"ח)		הכנסה ממוצעת משכר וגמלה (ש"ח)	
	קיזוז קודם	קיזוז חדש	קיזוז קודם	קיזוז חדש
גמלה להבטחת הכנסה	1,574	2,175	4,580	5,181
דמי מזונות	1,415	1,849	4,670	5,104
קצבת שאירים	1,832	2,059	5,504	5,731

**הרכב משפחה**

הירידה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, בעקבות הקיצוץ החד בגמלה וההחמרה בתנאי הזכאות, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של המקבלים: מספרן של המשפחות שבראשן אמהות עצמאיות ושל זוגות עם ילדים ירד ושל היחידים גדל. נוסף על השפעתם של שינויי החקיקה מ-2003 ואילך, ייתכן כי השינוי בהרכב המשפחה נבע גם מהעדר הזדמנויות תעסוקה שוות לכל, למרות הצמיחה במשק. הנתונים שלהלן ממחישים את השינויים שחלו בהרכב המקבלים בעקבות שינויי החקיקה<sup>4</sup> (לוח 2):

- חלקן של המשפחות שבראשן הורה עצמאי ירד בהדרגה, מ-33.2% בתחילת 2003 ל-24.3% ב-2014, אך מאז עלה במעט והגיע ל-28.4% ב-2018.
- חלקם של הזוגות עם ילדים ירד, מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010, ועד 2016 נע שיעורם בין 20.8% ל-21.8%. מ-2017 ירד חלקם עוד והגיע ב-2018 ל-17.9%.

4 על השינויים בהרכב המשפחה של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית 2008.



## הבטחת הכנסה

- במקביל לירידה בשיעור המשפחות עם ילדים ב-2003-2012, עלה במידה ניכרת חלקם של היחידים – מ-36.5% ב-2003 ל-46.7% ב-2012, ומאז ירד במתינות עד 44.8% ב-2018.
- חלקם הקטן למדי של הזוגות ללא ילדים גדל בהדרגה מ-5.9% ב-2003 עד 8.9% ב-2018.

שינויי החקיקה, שפגעו בעיקר במשפחות עם ילדים, הובילו לירידה חדה בשיעורן בקרב מקבלי הגמלה מ-2003 עד אמצע 2005, ירידה מתונה עד 2012, התייצבות עד 2015, ושוב ירידה ב-2016. ב-2017 עלה שיעורן של המשפחות שבראשן אם עצמאית, כנראה עקב השינוי באופן שבו ההכנסות מעבודה מנוכות מהגמלה (ראו **שינויי חקיקה**), ומגמה זו המשיכה גם ב-2018. בקרב יחידים עם ילדים יש מעטים שאינם זכאים לגמלה כהורה עצמאי. ניתוח של המקבלות גמלה להורה עצמאי בלבד מצביע על עלייה בשיעורן בין 2017 ל-2018 – מ-24.0% ל-25.7% בהתאמה, לעומת המשך הירידה בחלקם של הזוגות עם ילדים והיחידים.

**ותק בארץ:** כאמור, ב-2018 חלה ירידה הן בשיעור משפחות הוותיקים והן במשפחות העולים בכלל המשפחות. בקרב הוותיקים עלה שיעורם של היחידים עם ילדים וירד שיעורם של היחידים ללא ילדים, ובקרב העולים עלה שיעורם של היחידים עם ילדים בעוד שבשאר הקבוצות חלה ירידה.

## עילות הזכאות

בהמשך לשינויים הדמוגרפיים של משפחות שהסתמנו מ-2003, נצפו בעילות הזכאות המגמות האלה (לוח 3):

- חלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים הבטחת הכנסה עלה עד 2013, אך ירד בעקביות בין 2014 ל-2018. מנגד, מ-2013 עלה שיעור המועסקים בשכר נמוך, עלייה שהתחזקה ב-2016 והמשיכה ב-2018. תנודות אלה פירושו שבשנים 2011-2013 ירד רק במעט השיעור הממוצע של הזכאים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (העדר תעסוקה ושכר נמוך), התייצב ב-2014 וירד שוב מ-2015. הירידה מ-2015 בעילה של העדר תעסוקה היא ככל הנראה תוצאה של הגברת המאמצים של שירות התעסוקה במציאת עבודה ושל התיקון בחוק שהיטיב עם הורים עצמאים בעניין חישוב הגמלה לפי השכר מעבודה. עם זאת, כ-2/3 ממקבלי הגמלה עדיין חייבים במבחן תעסוקה.
- חלקן של האמהות לילדים קטנים ירד עד 2012 ונותר מאז יציב למדי.
- חלקם של הבלתי ניתנים להשמה לצמיתות בני 55 ויותר ירד עד 2014, ומ-2015 לא נותרו כאלה במערכת.
- שיעור המקבלים גמלה בעילה של הכשרה מקצועית או אבחון מקצועי ירד – מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% ב-2010. ב-2013-2017 נע השיעור בין 0.4% ל-0.5%, וב-2018 עלה ל-0.9%.
- מספר המקבלים גמלה בגין שיקום או התמכרות לסמים או לאלכוהול נמצא בעלייה איטית והגיע ב-2018 ל-3.3%. עיקר העלייה היתה בקרב המכורים שאובחנו כמי שאינם יכולים להשתתף בתוכניות שיקום. עם זאת, מרבית המתמכרים (75.2%) משתתפים בתוכנית שיקום.

**לוח 2: משפחות המקבלות הבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה – עולים חדשים\* לעומת ותיקים (מספרים ואחוזים), 2003, 2015–2018**

אחוזים			מספרים			הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכל	עולים	ותיקים	סך הכל	
<b>ינואר-מארס 2003</b>						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכל
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2015</b>						
100.0	100.0	100.0	20,982	77,316	98,298	סך הכל
53.2	43.3	45.4	11,165	33,467	44,632	יחיד
34.4	22.0	24.7	7,221	17,045	24,265	יחיד + ילדים
7.8	8.2	8.1	1,636	6,357	7,992	זוג
4.6	26.4	21.8	961	20,448	21,408	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2016</b>						
100.0	100.0	100.0	19,180	71,754	90,934	סך הכל
53.3	43.3	45.4	10,211	31,074	41,285	יחיד
34.7	22.6	25.1	6,665	16,197	22,862	יחיד + ילדים
7.6	8.9	8.7	1,456	6,413	7,868	זוג
4.4	25.2	20.8	849	18,070	18,919	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2017</b>						
100.0	100.0	100.0	17,614	66,013	83,627	סך הכל
52.0	43.2	45.1	9,164	28,547	37,712	יחיד
36.9	24.0	26.7	6,493	15,837	22,330	יחיד + ילדים
7.1	9.5	9.0	1,259	6,264	7,523	זוג
4.0	23.3	19.2	697	15,366	16,063	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2018</b>						
100.0	100.0	100.0	15,946	60,587	76,533	סך הכל
51.2	43.1	44.8	8,161	26,088	34,249	יחיד
38.7	25.7	28.4	6,173	15,576	21,749	יחיד + ילדים
6.5	9.6	8.9	1,028	5,813	6,841	זוג
3.6	21.6	17.9	583	13,110	13,693	זוג + ילדים

\* מי שעלו לארץ מ-1990.

**תעסוקה, הכנסות ובעלות על רכב**

- **תעסוקה:** הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2004-2008 לוותה בעלייה בשיעור המשפחות העובדות באותן שנים מ-25.5% ל-28.6%. ב-2009 ירד שיעורן ועלה שוב עד 2011, ב-2012 שב שיעורן לרדת וב-2013 הגיע ל-26.8% (לוח 4). ב-2014 שב ועלה שיעור המשפחות העובדות והגיע ל-36.4% ב-2018. כלומר לכשליש מהמשפחות המקבלות גמלה יש הכנסה מעבודה. העלייה במספר המשפחות העובדות בשנים האחרונות באה לידי ביטוי

הבטחת הכנסה

גם בעילות לקבלת הגמלה (עלייה בשיעור המקבלים בגין שכר נמוך). יצוין שהעלייה בשיעור התעסוקה בתקופה זו התרחשה בכלל המשק, לא רק בקרב מקבלי הגמלה.

לוח 3: תובעי הבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2014-2018

ממוצע 2018		ממוצע 2017		ממוצע 2016		ממוצע 2015		ממוצע 2014		העילה
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	97,068	100.0	107,211	100.0	117,723	100.0	127,699	100.0	133,618	סך הכל
51.4	49,874	54.9	58,904	59.3	69,827	63.0	80,477	66.1	88,294	מחוסר תעסוקה
0.9	868	0.4	470	0.4	469	0.5	587	0.4	564	בהכשרה או אבחון
21.6	20,977	19.8	21,235	17.3	20,367	14.9	19,041	13.1	17,524	שכר נמוך
3.3	3,187	3.1	3,285	2.8	3,246	2.4	3,123	2.3	3,103	מכורים
								0.1	89	לא ניתן להשמה לצמיתות (בני 55+)
7.8	7,568	7.7	8,284	7.8	9,145	7.9	10,051	7.8	10,415	אם לילדים קטנים
15.0	14,594	14.0	15,034	12.5	14,669	11.3	14,419	10.2	13,629	אחר

- מנייתו של שיעור התעסוקה לפי הרכב משפחה עולה, כי שיעור המועסקים ירד ב-2018 בקרב כל הרכבי המשפחה, חוץ מיחידים עם ילדים – בקבוצה זו שיעור המועסקים עלה בחדות ב-2017 ובמידה מתונה יותר ב-2018 (מ-50.1% ל-51.8%). שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח ירד, ושל המשפחות המשתכרות 2,000 ש"ח ויותר – עלה והגיע ל-69.1% מכלל המשפחות המשתכרות (לוח 5). כלומר, ההכנסה מעבודה של משפחות רבות יותר השתפרה במעט, כצפוי לנוכח העלייה בשכר המינימום ובשכר הממוצע במשק, אם כי עדיין נותרה נמוכה. רק ל-19.3% מכלל המשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יצוין שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.
- **בעלות על רכב:** מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40,760 ש"ח (נכון ל-2018) זכאים לגמלה להבטחת הכנסה. בדצמבר 2018 כ-13% מכלל המשפחות החזיקו ברכב (10,054 משפחות) (לא כולל רכב לצרכים רפואיים) – כ-150 משפחות פחות מדצמבר 2017. למרביתן (כ-66%, שהם כ-6,700 משפחות), סכום הגמלה נשאר בעינו למרות החזקת הרכב. למשפחות הנותרות הופחתה הגמלה ב-230 ש"ח בממוצע. כ-1,400 משפחות נוספות החזיקו בדצמבר 2018 ברכב לצרכים רפואיים (לעומת כ-1,300 בדצמבר 2017).
- **הכנסות מגמלאות:** גמלאות מובאות בחשבון גם הן במבחן ההכנסות. 6.1% מן המשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות ב-2018 לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי לעומת 7.1% ב-2017, והכנסתן הממוצעת לחודש מהן (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היתה 2,018 ש"ח (לעומת 1,816 ש"ח ב-2017). לכ-9,200 משפחות (12%) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות הביטוח הלאומי, בסכום ממוצע של 3,800 ש"ח למשפחה. בהשוואה ל-2017 ירד מספר המשפחות שלהן הכנסה מגמלאות ומשכר

ועלה סכום ההכנסה – עלייה העולה בקנה אחד עם העלייה בשיעור המשפחות המשתכרות וברמת השכר.

**לוח 4: משפחות עם הכנסה מעבודה לפי הרכב משפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים). 2018-2013**

שיעור בכלל המשפחות (%)	מספרים מוחלטים	הרכב המשפחה
<b>ממוצע 2013</b>		
<b>26.8</b>	<b>27,957</b>	<b>סך הכל</b>
18.4	8,926	יחיד
39.3	9,919	יחיד + ילדים
24.4	1,984	זוג
31.7	7,128	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2014</b>		
<b>27.4</b>	<b>28,272</b>	<b>סך הכל</b>
18.8	8,895	יחיד
39.9	9,970	יחיד + ילדים
23.6	1,932	זוג
33.3	7,475	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2015</b>		
<b>28.9</b>	<b>28,445</b>	<b>סך הכל</b>
19.5	8,695	יחיד
40.9	9,933	יחיד + ילדים
22.5	1,801	זוג
37.4	8,015	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2016</b>		
<b>31.6</b>	<b>28,711</b>	<b>סך הכל</b>
20.7	8,534	יחיד
43.5	9,952	יחיד + ילדים
23.5	1,852	זוג
44.3	8,373	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2017</b>		
<b>35.3</b>	<b>29,562</b>	<b>סך הכל</b>
22.6	8,534	יחיד
50.1	11,188	יחיד + ילדים
25.0	1,880	זוג
49.5	7,959	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2018</b>		
<b>36.4</b>	<b>27,848</b>	<b>סך הכל</b>
20.0	7,542	יחיד
51.8	11,562	יחיד + ילדים
23.6	1,780	זוג
43.4	6,964	זוג + ילדים

הבטחת הכנסה

לוח 5: הכנסה מעבודה של משפחות המקבלות הבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה, 2014-2018

ההכנסה (ש"ח)						הרכב המשפחה
+3,500	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1	
<b>ממוצע 2014</b>						
10.7	6.4	31.0	18.6	21.6	11.7	סך הכל
0.2	1.7	23.7	20.6	35.2	18.7	יחיד
18.1	9.4	33.9	15.4	14.1	9.2	יחיד + ילדים
8.2	6.0	28.4	20.8	24.6	11.9	זוג
14.1	8.1	36.6	19.9	14.6	6.7	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2015</b>						
11.1	6.6	33.1	18.7	20.3	10.3	סך הכל
0.2	2.0	26.3	21.9	33.0	16.7	יחיד
18.7	9.5	34.5	15.2	13.7	8.3	יחיד + ילדים
10.0	6.1	30.2	20.3	22.1	11.2	זוג
13.7	8.0	39.3	19.2	14.4	5.6	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2016</b>						
11.8	6.9	36.5	20.0	15.8	9.0	סך הכל
0.3	2.4	30.9	25.1	26.6	14.8	יחיד
19.6	9.7	36.4	16.0	11.0	7.3	יחיד + ילדים
11.3	7.0	34.0	21.4	17.2	9.1	זוג
14.4	8.1	43.1	19.4	10.2	4.9	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2017</b>						
15.4	7.7	39.5	19.5	10.0	7.9	סך הכל
0.7	3.1	37.1	26.3	18.8	14.0	יחיד
26.3	10.5	36.1	14.9	6.3	5.8	יחיד + ילדים
12.5	7.2	36.1	23.9	11.9	8.4	זוג
16.7	8.8	47.4	17.7	5.3	4.1	זוג + ילדים
<b>ממוצע 2018</b>						
19.3	8.7	41.2	16.9	7.8	6.1	סך הכל
1.2	3.9	42.4	25.3	15.3	11.7	יחיד
32.1	11.7	35.8	11.8	4.5	4.1	יחיד + ילדים
14.7	8.1	38.5	22.5	9.7	6.2	זוג
18.8	8.9	49.2	15.1	4.7	3.2	זוג + ילדים

• **הכנסות מהון או מנדל"ן:** בדצמבר 2018 היה לכ-2,000 משפחות (2.6% מן המשפחות המקבלות גמלה) הון שבעטיו הוקטנה גמלתם, לעומת 2.5% בדצמבר 2017. ההכנסה הממוצעת שנוקפה למשפחה כזו היתה 89 ש"ח. לכ-750 משפחות היתה הכנסה מעבודה וזקיפת הכנסה מנכסים פיננסיים: הכנסה מעבודה – 2,812 ש"ח בממוצע, והכנסה מנכסים פיננסיים – 57 ש"ח בממוצע (הנמוכה מהממוצע הכללי).

כ-2,300 משפחות (3%) היו בעלות נכסי נדל"ן בדצמבר 2018 (לעומת 3.3% בדצמבר 2017). ההכנסה הממוצעת שנוקפה לנדל"ן היתה 373 ש"ח. רק ל-15 משפחות שלהן היתה הכנסה מעבודה נוקפה הכנסה גם מנדל"ן וגם מהון.

## רמת הגמלה

הקיצוץ החד בגמלה בשנים 2002-2003 נותן את אותותיו עד היום. בעקבותיו השתנה מאוד הרכב המשפחות לפי שיעור הגמלה. שיעור המקבלים גמלה מוגדלת למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים"<sup>5</sup>) צנח מ-22% ב-2008 ל-2.2% ב-2018, ועלה בקרב בני 55 ויותר – מ-21% ב-2004 ל-30.3% ב-2011, ובשנים 2012-2018 מ-29.2% ל-35% (לוח 6).

לוח 6: משפחות המקבלות הבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה (אהוזים), 2014-2018 (דצמבר)

דצמבר 2018	דצמבר 2017	דצמבר 2016	דצמבר 2015	דצמבר 2014	הרכב משפחה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
22.6	22.9	23.9	25.0	26.1	יחיד המקבל שיעור רגיל
1.2	1.5	1.8	2.0	2.3	יחיד המקבל שיעור מוגדל (פחות מ-55, "זכאים קודמים"*)
22.5	21.9	21.2	19.9	18.9	יחיד המקבל שיעור מוגדל (+55)
25.1	23.8	21.7	21.4	21.1	אם עצמאית** (פחות מ-55)
8.2	8.1	7.9	7.3	6.9	זוג המקבל שיעור מוגדל (+55)
11.9	12.8	14.2	15.3	15.7	זוג + ילדים המקבל שיעור רגיל
					זוג + ילדים המקבל שיעור מוגדל (פחות מ-55, "זכאים קודמים"*)
1.0	1.3	1.6	1.9	2.2	
4.3	4.3	4.3	4.1	3.9	זוג + ילדים המקבל שיעור מוגדל (+55)
3.2	3.4	3.4	3.1	2.9	אחר

\* מי שהחלו לקבל הבטחת הכנסה בשיעור זה לפני יוני 2003.  
\*\* גם אב.

חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור הרגיל נמצא בירידה מ-2013 והגיע ל-34.5% ב-2018. שיעור היחידים בהם עלה עד 2012 ונמצא מאז בירידה, אך הם עדיין הרוב המכריע בקבוצה זו. חלקם של הזוגות עם ילדים היה בעלייה עד 2014 ומאז ירד – מ-15.7% ל-11.9% ב-2018. שיעור המשפחות החד-הוריות עד גיל 55 ירד עד 2012 ומאז עלה – ל-25.1% ב-2018, כנראה עקב שינויי החקיקה שפורטו לעיל.

## רמת הגמלה והיקף התשלומים

ב-2018 עלו סכומי הגמלה ב-0.3% בהתאם לעליית המדד שעל פיו הגמלאות מעודכנות. במחירים ריאליים ירדה הגמלה ב-0.5% ובמונחי שכר ממוצע נשחקה בכ-3% (לוח 7).

קצבת הילדים מגדילה את רמת ההכנסה של משפחות עם ילדים. משפחות שבהן שלושה ילדים או יותר זכאיות לתוספת לילד השלישי והרביעי המשולמת עם קצבת הילדים. כך למשל, אם עצמאית עם שלושה ילדים שטרם מלאו לה 55, ואשר לפי חוק הבטחת הכנסה

5 מי שהחלו לקבל הבטחת הכנסה בשיעור זה לפני יוני 2003.

**הבטחת הכנסה**

מקבלת 39% מהסכום הבסיסי (שהם 33.2% מהשכר הממוצע במשק) – קיבלה בפועל, עם קצבת הילדים והתוספת לשלושה ילדים, 39.3% מהשכר הממוצע.

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2018 ל-1.94 מיליארד ש"ח – ירידה ריאלית של 8.7% לעומת 2017 (לוח 8) וירידה מצטברת של כ-25% מאז 2013 (לוח 8) הירידה ב-2018 היא בעיקר תוצאה של הירידה החדה במספר המקבלים (8.5%, לוח 1) וכן בשל ירידה קלה בקצבה הממוצעת – 0.3%.

**לוח 7: הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק\*, לפי הרכב המשפחה, 2013-2018**

שנה	יחיד		זוג עם שני ילדים				אם עצמאית**		אם עם שני ילדים	
	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל	
	מחירי 2018 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2018 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2018 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2018 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2018 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
<b>למבוגר במשפחה לא מלאו 55 שנה</b>										
2013	1,703	18.9	1,916	21.2	3,321	36.8	2,853	31.6	3,321	36.8
2014	1,728	18.9	1,943	21.2	3,368	36.8	2,893	31.6	3,368	36.8
2015	1,739	18.5	1,956	20.8	3,390	36.0	2,911	31.0	3,390	36.0
2016	1,748	18.1	1,966	20.3	3,408	35.3	2,927	30.3	3,408	35.3
2017	1,744	17.6	1,962	19.7	3,400	34.2	2,920	29.4	3,400	34.2
2018	1,735	17.0	1,952	19.2	3,383	33.2	2,906	28.5	3,383	33.2
<b>לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55</b>										
2013	2,129	23.6	2,129	23.6	4,310	47.7	4,215	46.7	4,215	46.7
2014	2,159	23.6	2,159	23.6	4,394	48.0	4,275	46.7	4,275	46.7
2015	2,173	23.1	2,173	23.1	4,422	47.0	4,302	45.7	4,302	45.7
2016	2,185	22.6	2,185	22.6	4,446	46.0	4,326	44.8	4,326	44.8
2017	2,179	21.9	2,179	21.9	4,435	44.6	4,316	43.4	4,316	43.4
2018	2,169	21.3	2,169	21.3	4,414	43.3	4,294	42.1	4,294	42.1

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\*\* גם אב.

**לוח 8: תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2013-2018**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2018
2013	2,583	2,592
2014	2,597	2,593
2015	2,496	2,509
2016	2,266	2,290
2017	2,110	2,127
2018	1,943	1,943