

רשת הביטחון הסוציאלי בהיבט מיגדרי

גליון מספר 2, נובמבר 2003

קצבת הבטחת הכנסה

ברברה סבירסקי

מ ר כ ז
א ד ו ה א ו
A D V A
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדו" - מידע על השוויון והצדקה החברתית בישראל

מדוע קצבת הבטחת הכנסה חשובה יותר לנשים?

שלוש נסיבות בחייהן של נשים גורמות לכך שקצבת הבטחת הכנסה רלבנטית להן יותר מאשר לגברים.

ראשית, נטל הטיפול: נשים הן אלה המטפלות בילדים ובבני משפחה אחרים. הטיפול בילדים, במיוחד בצעירים שבהם, מונע מנשים לעבוד משמרות ארוכות או לעבוד בחלקים מסוימים של היממה. הוא גם גורם להיעדר רצף בתעסוקה ולהקטנה בזכויות הפנסיה.

שנית, קשיי ההשתכרות: נשים משתכרות, בממוצע, פחות מגברים – בחישוב חודשי, שכר הנשים הממוצע עומד על 61% משכר הגברים, ובחישוב לפי שעה, על 81% משכר הגברים (סבירסקי, ש. וקונוור – אטיאס, 2003, בדפוס). פערי השכר קיימים בכל ענפי המשק והם מתרחבים עם הגיל (הלמ"ס, 2002: 7).

יש לומר כי נשים רבות בישראל, ובמיוחד אלה הערביות, כלל לא מגיעות לכדי השתתפות בכוח העבודה: שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בשוק העבודה (15%) נמוך משמעותית מזה של היהודיות (53%) (שם: 6). השכלתן הנמוכה והיעדר הזדמנויות תעסוקה ביישוביהן מהווים מחסום בפני השתתפות בשוק העבודה ומקטינים את כושר ההשתכרות שלהן.

שלישית, אריכות החיים היחסית: תוחלת החיים של נשים ארוכה מזו של גברים (81.2 לעומת 77.3) (הלמ"ס, 2003: 42-43). לא זו בלבד שהן מאריכות ימים, אלא שהן גם אינן נוטות להינשא לאחר מות בן הזוג. כיוון שכך, רבות מהן נותרות גלמודות ותלויות לקיומן במספר מקורות אפשריים: קצבת זקנה או קצבת שאירים של המוסד לביטוח לאומי; פנסיה תעסוקתית עצמית, אם יש; או 60% מהפנסיה של בן זוג שנפטר, אם הנפטר היה בעל ביטוח פנסיוני.

כיצד נערכה המדינה אל נוכח נסיבות חייהן המיוחדות של הנשים בישראל? בעיקר, באמצעות רשת הביטחון הסוציאלי, המכילה אמצעי הגנה שנבנו במיוחד עבור אמהות, נשים (וגברים) בעלות שכר נמוך וקשישות/ים. אמצעי הגנה אלה כוללים, בין השאר, מענק לידה, חופשת לידה ודמי לידה; תשלום דמי מזונות לילדים באמצעות

המוסד לביטוח לאומי; וקצבת ילדים, המועברת ישירות לחשבון הבנק של האם.

חוק הבטחת הכנסה, שבו דן מסמך זה, לא נועד באופן ייחודי לנשים, דווקא – אך כפי שנראה להלן, הוא שילב בתוכו אמצעי הגנה יעילים ביותר עבור חלק מן הנשים. בין השאר, הוא כלל הכרה בעבודת האם – בכך שהוא איפשר לאמהות לילדים קטנים לקבל קצבת הבטחת הכנסה בעילת "אם", ללא מבחן תעסוקה (דהיינו, בלא שנדרשו להוכיח כי חיפשו עבודה אך לא מצאו).

במחצית השנייה של שנות התשעים החלה להתערער מחויבות המדינה לרשת הביטחון הסוציאלי, ובתוך זה, להגנות שהיטיבו עם נשים שהן אמהות, עובדות בשכר נמוך או קשישות. המדיניות הממשלתית החלה להתבסס יותר ויותר על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית הדוגלת ב"כלכלת שוק" ובהקטנת המדינה ומחויבויותיה. אחד הקורבנות הראשונים של המדיניות החדשה היתה קצבת הבטחת הכנסה.

הבטחת הכנסה – מהי?

קצבת הבטחת הכנסה היא תשלום חודשי הניתן למשק בית (לפי מספר הנפשות בו) שאין לו הכנסה מינימלית למחיה. גובה ההכנסה המוגדר כמינימלי נקבע בחוק.

הקצבה משולמת לפי קריטריונים אוניברסליים שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה – 1980, אשר נכנס לתוקף בשנת 1982.

הקצבה ממומנת על ידי קופת המדינה (שלא כמו קצבאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי, הממומנות, לפחות בחלקן, על ידי דמי ביטוח לאומי הנגבים מן התושבים).

הגוף הקובע את זכאותו של משק בית לקצבה הוא המוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי הוא גם זה המבצע את התשלום.

לדברי מעצבי החוק, אברהם דורון וציפי זיסקינד, מטרת הקצבה היא "להבטיח לכל אדם ולכל משפחה בישראל, כגימלה המעוגנת בחוק, את המשאבים הכספיים לסיפוק הצרכים החיוניים לקיום" (דורון וזיסקינד, 1978: 9). הקצבה לא נועדה לספק את כל צרכיה של המשפחה הנזקקת: "נקודת המוצא של התוכנית היא, כי הגמלאות בכסף ובעין שתובטחנה לא תמלאנה תפקיד זה באופן עצמאי, אלא במשולב עם המערכת הרחבה יותר של השירותים החברתיים הפועלים או חייבים לפעול בחברתנו: היינו, שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית, שירותי הרווחה הנלווים לעבודה, חינוך, בריאות, שיכון, שירותי הטיפול סוציאלי-אישי ושירותים קהילתיים אחרים" (שם).

הקצבה נועדה, מחד גיסא, למנוע עוני ומצוקה כלכלית, ומאידך גיסא, "לבטא בצורה ברורה יותר את האחריות הציבורית ואת רגש הסולידריות החברתית, במטרה ליצור קו מגן של הבטחת קיום נאות לכל" (שם: 11).

נניח אשה, הזכאית לקצבת הבטחת הכנסה, שעובדת ושכרה מגיע ל-2,500 ₪. כאשר באים לחשב מה יהיה גובה "השלמת הכנסה" שהיא תקבל, מעניקים לה, ראשית, "פטור" של 1,184 ₪. יתרת ההכנסה מעבודה היא, על כן, 1,316 ₪ (2,500 ₪ פחות 1,184 ₪). את היתרה הזאת אין מביאים בחשבון במלואה – אלא רק 60% ממנה, דהיינו – 789.6 ₪. השלמת הכנסה תעמוד, אם כן, על ההפרש בין 789.6 ₪ ובין גובה הקצבה שלה זכאית האשה.

אולם, אליה וקוץ בה: משרד האוצר, שלא הבין את חשיבות התמריץ לעבודה, הביא להוספת סעיף בחוק שהוביל, למעשה, לניכוי של כמעט מאה אחוזים של כל שקל הכנסה שמעל לסכום ה"פטור". כיצד? על ידי קביעה של תקרה לסך ההכנסה שזכאי/ת להשלמת הכנסה יכול/ה לקבל מעבודה + קצבה. רק המשפחות החד-הוריות קיבלו פטור מתקרה זו: במלים אחרות, האמהות הללו זכו לתמריץ גדול יותר לעבוד (גל ודורון, 2000: 128–129).

הבטחת הכנסה תחת התקפה

בשנים האחרונות אנו עדים להתקפה חזיתית מצד ממשלות ישראל, בניצוחו של משרד האוצר, על עצם הלגיטימיות של קצבת הבטחת הכנסה. בשנת 1999 הקימה הממשלה שתי ועדות שנתבקשו לגבש המלצות לביצוע "ניסויי ליעול מבחן הזכאות התעסוקתי לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה". ניסוי זה, שאמור להתחיל בשנת 2004, ידוע בשם "תוכנית ויסקונסין". ייעודו: דחיפת מקבלי קצבת הבטחת הכנסה לשוק העבודה, כדי שיתקיימו מעבודה במקום מקצבה. ההנחה העומדת ביסוד הניסוי היא שמקבלות/י קצבת הבטחת הכנסה (כמוהם כמקבלות/י דמי אבטלה) מעדיפות/ים שלא לעבוד. תשומת לב מיוחדת ניתנה לאמהות העומדות בראש משפחות חד-הוריות: בראיונות שהעניק שר האוצר לתקשורת, הללו הוצגו כמי ש"מנצלות" את הפטור ממבחן תעסוקה כדי להישאר בבית עד שילדן הצעיר ביותר מגיע לגיל 7, במקום לעבוד כאזרחיות מן השורה.

חוק ההסדרים לשנת 2003 הנחית מכה קשה על מקבלות/י הקצבה: הפחתה של כ-30%, בממוצע, בגובה הקצבה (המוסד לביטוח הלאומי, 2003ב: 4). משמעות הקיצוץ היא הקטנה משמעותית ביותר בהכנסה הפנויה של משקי בית נזקקים. בדיקה של ההוצאה החודשית של משקי בית עם ילדים, המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, מצאה כי בשנת 2001, ההוצאה הממוצעת שלהם על מזון, לנפש סטנדרטית, עמדה על 486 ₪ – בהשוואה ל-580 ₪ לחודש במשקי בית בעשירון החמישי ול-626 ₪ במשק בית ממוצע (סבירסקי ואטקיין, 2003: 9). ההוצאה של משקי בית אלה על שירותי בריאות, חינוך, תחבורה ותקשורת היתה נמוכה (שם). נראה כי קיצוץ הקצבה בממוצע של 30% יוריד את ההוצאה של מקבלי הבטחת הכנסה על סעיפי תצרוכת אלה לרמה נמוכה ביותר.

כדי להסיר כל ספק, ציינו מחברי התוכנית במפורש כי אין כל כוונה ליצור קצבה שתבוא במקום שוק העבודה. הקצבה נועדה להתמודד עם מקרים שבהם שוק העבודה אינו ממלא את תפקידו: "הדגש של התוכנית הוא על היותה רשת מגן בלבד, מתוך ראייה כי הדרך העיקרית בחברתנו להבטחת הכנסה לכל אדם היא באמצעות פעילות כלכלית במשק, היינו עבודה" (שם: 9).

גובה הקצבה

כאשר באו דורות וזיסקינד לקבוע את רמת הקצבה, הם התבססו על עבודת ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, בראשות ד"ר ישראל כץ, אשר קבעה בדו"ח מאוקטובר 1972 כי גובה ההכנסה המינימלית עבור משפחה המורכבת מזוג ושני ילדים הוא 40% מהשכר הממוצע במשק. עוד קודם לכן, בשנות השישים של המאה הקודמת, הוקמה "ועדה לקביעת צרכיו של הנזקק", שהגיעה למסקנה כי ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה עבור זוג עם שני ילדים היא 45% מהשכר הממוצע במשק, לערך (דורון, 2003). דורות וזיסקינד קבעו שתי רמות של קצבת הבטחת הכנסה: האחת, שנועדה למי שיזדקק לקצבה לטווח קצר (פחות משנתיים), עמדה על 40% מהשכר הממוצע במשק עבור זוג עם שני ילדים; והשנייה, שנועדה למי שיזדקק לקצבה לטווח ארוך, עמדה על 47.5% מהשכר הממוצע עבור משפחה באותו הרכב (דורות וזיסקינד, 1978: 47).

גובה הקצבה – 40% או 47.5% מהשכר הממוצע במשק – הוא גובהה של קצבה מלאה. מובן, כי א/נשים שעובדים/ות, והכנסתם מעבודה וממקורות אחרים אינה מגיעה להכנסה המינימלית הקבועה בחוק, מקבלים/ות סכום נמוך יותר, הקרוי השלמת הכנסה.

התוכנית של דורות וזיסקינד קבעה שני עקרונות לחישוב גובה הקצבה של זכאים שיש להם הכנסה מעבודה:

(1) מתן זיכוי על הוצאות הקשורות ישירות ביציאה לעבודה (כמו נסיעות).

עקרון זה התקבל כחלק מחוק הבטחת הכנסה: הוא ידוע בשם "פטור", ובאנגלית – disregard, והוא נקבע בגובה של 17% מהשכר הממוצע במשק (ביולי 2002 – 1,184 ₪). זהו הסכום המזוכה בעת חישוב ההכנסה של זכאיות/ים עובדות/ים.

(2) ניכוי נמוך מ-100% על יתרת ההכנסה מעבודה, "למניעת היווצרות תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, ולהבטיח תמריץ כספי חיובי לעושים מאמץ להשגת הכנסה מעבודה" (שם: 39).

גם העיקרון השני התקבל בחוק: החוק קובע כי עבור כל שקל הכנסה נוסף, מעבר לסכום ה"פטור" (דהיינו, מעבר ל-1,184 ₪) יופחתו מקצבת הזכאי/ית רק 60 אגורות (במקום שקל).

הבטחת הכנסה בגיל העבודה: הנתונים

לקצבת הבטחת הכנסה זכאים הן משקי בית שראשיהם בגיל העבודה והן משקי בית שראשיהם בגיל הפרישה.

נבחן תחילה משקי בית שראשיהם בגיל העבודה: גילאי 20-59 לנשים וגילאי 20-64 לגברים. הרף העליון נמוך יותר לנשים כי גיל הפרישה של אישה נמוך מזה של גבר: לנשים, גיל הפרישה ברשות הוא 60 וגיל הפרישה המוחלט הוא 65; לגברים, גיל הפרישה ברשות הוא 65 וגיל הפרישה המוחלט הוא 70. לעניין הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, גיל הרשות הוא הגיל הקובע.

באשר לגיל המינימום לזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, חוק ההסדרים לשנת 2003 מחודש דצמבר 2002 קבע, למעשה, רף תחתון חדש של גיל 25, במקום 20 (למעט כמה מקרים: ר' המוסד לביטוח לאומי, 2003ג').

הקיצוץ, שהופעל ביולי 2003, הקטין את הקצבה של משפחה של זוג + שני ילדים (שלא משפחה טרם מלאו 55 שנים), הזכאית לקצבה לטווח קצר, מ-42% מהשכר הממוצע במשק ל-33.5% ולמשפחה הזכאית לקצבה לטווח ארוך (שראשו מתחת לגיל 55), מ-45.9% מהשכר הממוצע ל-39%. על הקיצוצים הללו נוספת הפחתה של 4%, בהתאם להחלטה קודמת של הממשלה.

הקיצוץ למשפחות חד-הוריות היה גדול עוד יותר: מ-42.5% מהשכר הממוצע במשק ל-33.5% עבור אם + ילד/ה, ומ-52.5% מהשכר הממוצע במשק, בניכוי נקודת קצבה (171 ש"ח) ל-39% מהשכר הממוצע במשק, בניכוי נקודת קצבה, עבור אם + 2 או יותר. על הקיצוצים האלה נוספת הפחתה של 4%, בהתאם להחלטת ממשלה (המוסד לביטוח לאומי, 2003ב'). הקיצוץ למשפחה חד-הורית עם שני ילדים היה גדול יותר מזה של משפחה דו-הורית עם שני ילדים. סיבה מעשית אחת: הקצבה שלה הייתה גדולה יותר, בעקבות חוק משפחות חד-הוריות (1992) והחוקים לצמצום ממדי העוני (1994), 1995). סיבה אפשרית אחרת: האמהות החד-הוריות הן אלה שנתפסו בעיני ראשי האוצר כ"נצלניות" וכמי שמפרות את הנורמה הבורגנית של משפחה דו-הורית שבה יש "גבר מפרנס".

לוח 1. מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, לפי הרכב משק הבית, 2001

חד הוריים		יחידים		זוגות עם ילדים		זוגות ללא ילדים		סך הכל
מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	
49,774	35%	49,711	35%	34,067	24%	8,458	6%	142,011
מתוכם:		מתוכם:						
97% נשים		60% נשים						

מקור: מזכר, אגף גמלאות ארוכות מועד, המוסד לביטוח לאומי, 22.12.02.

המקבלות קצבת הבטחת הכנסה, מ-15,508 בשנת 1992 ל-21,148 – גידול של 36%. מאז 1993, מספר משקי הבית המקבלים קצבת הבטחת הכנסה המשיך לטפס כלפי מעלה, ובתוכם גם המשפחות החד-הוריות.

ב-1992, היו עולים חדשים כ-28% ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה; ב-1997 42%, וב-2000 – 37% (המוסד לביטוח לאומי, 2002: 24). בקרב העולים מקבלי הקצבה, משקל המשפחות חד-הוריות גבוה יותר מאשר בקרב הוותיקים מקבלי הקצבה: ב-2000 – 48% (21,368 נשים), בהשוואה ל-28% (19,675 נשים) מן הוותיקים שקיבלו קצבה (חושב משם: 25).

הגידול במספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בכלל, ושל המשפחות החד-הוריות בקרבן בפרט, משך את תשומת לבם של אנשי האוצר. בעיניהם, היה הגידול סימן בדוק לכך שהקצבאות גבוהות מדי ושהן מושכות את הזכאים לקצבה משוק העבודה אל תוך "מלכודת העוני" של מערכת הקצבאות (ר' למשל זוסמן ורומנוב, 2002). כדי לתקן את המעוות הציעו זוסמן ורומנוב להפחית את הקצבאות בשליש – עצה שהתקבלה ויושמה בסופו של דבר בתקציב המדינה לשנת 2003. הם גם הציעו להגדיל את ה"פטור" (disregard) (שם: 91-92), על מנת להגדיל את התמריץ לעבוד; אלא שעצה זו לא התקבלה: במקום להגדיל את סכום ה"פטור", הסכום דווקא הוקטן.

החוקרים ג'וני גל ואברהם דורון, לעומת זאת, מצאו כי "מלכודת העוני" היא תוצאה לא רק של מבנה הקצבאות, אלא גם "של השכר הנמוך הקיים במשק הישראלי ושל החשש של קובעי המדיניות במשרד האוצר שזיכויים נדיבים יותר בתוכנית הבטחת הכנסה יביאו למעגל מקבלי הבטחת הכנסה חלק גדול של עובדים המשתכרים שכר נמוך" (גל ודורון, 2000: 129). הם מציינים, עם זאת, כי המקרה של המשפחות החד-הוריות הוא דווקא יוצא מן הכלל: אלה קיבלו תמריץ גדול יותר לעבוד, וזאת בגלל "החלטה מכוונת לפטור אמהות גרושות עם ילדים מן התקרה של שכר, כדי לעודד את שובן לשוק העבודה" (שם: שם). אלא שאנשי האוצר החליטו לשנות את ההסדר הזה, חרף ההמלצות של אנשי המקצוע מתחום הרווחה והכלכלה.

התמריץ הגדול יותר שניתן למשפחות חד-הוריות דווקא הוכיח את עצמו: בדיקה שנעשתה על ידי המוסד לביטוח לאומי, לגבי שנת 1999, מצאה כי בקרב משפחות חד-הוריות, שיעור המדווחות על הכנסה מעבודה עמד על 39%, בהשוואה ל-13%, לערך, מקרב היחידים, 11% מקרב הזוגות ללא ילדים ו-16% מקרב הזוגות עם ילדים (מורגנשטיין ושמלצר, 2001: 24).

אותה בדיקה העלתה כי משפחות חד-הוריות מקבלות קצבת הבטחת הכנסה במשך תקופה מעט ארוכה יותר מזו של משפחות אחרות: חד-הוריות קיבלו את הקצבה, בממוצע, במשך כ-36 חודשים, בעוד שהנתונים לגבי משקי בית אחרים היו: יחידים – 29 חודשים, זוגות – 31 חודשים וזוגות עם ילדים – 30 חודשים (שם: 16). הדבר מוסבר בכך ששכרן של נשים נמוך יותר, וגם בכך שבמקרה של

הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה היא של משק הבית ולא של יחיד/ה; אך קיימים משקי בית המורכבים מאדם אחד בלבד. על מנת לקבל קצבת הבטחת הכנסה, על כל המבוגרים המתגוררים במשק הבית לעבור מבחן הכנסה ומבחן תעסוקה. מבחן הכנסה הוא בדיקה של כל ההכנסות של הפרט, ומטרתו לוודא שסך ההכנסות של בני/ות משק הבית אינן גדולות מהסכום הקבוע בחוק. מבחן תעסוקה הוא התייצבות של כל המבוגרים במשק הבית בשירות התעסוקה כדי לחפש עבודה. במקרה של בן/בת בוגר/ת המתגורר/ת בבית ההורים, הוא/היא נחשב/ת, לצרכי קביעת הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, למשק בית נפרד (דורון וזיסקינד, 1978: 22).

לוח 1 להלן מראה את ההתפלגות של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בשנת 2001, (ממוצע חודשי) לפי סוג משק הבית: (1) זוגות ללא ילדים; (2) זוגות עם ילדים; (3) יחידים (כולל בוגרים ובוגרות המתגוררים בבית הוריהם); (4) ומשפחות חד-הוריות. מתוך 142,000 משקי בית שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה, 6% היו זוגות ללא ילדים, 24% היו זוגות עם ילדים, 35% היו יחידים ו-35% היו משפחות חד-הוריות.

משפחות חד-הוריות

בראש הרוב הגדול (90.7%) של המשפחות החד-הוריות בישראל עומדות נשים (סבירסקי, ש. ואחרים, 2002: 1). לכן אין זה מפתיע כי בשנת 2001, בראש קרוב ל-97% מהמשפחות החד-הוריות שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה עמדו נשים. שיעור זה אינו משתנה כמעט על פני השנים, מאז החלת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1982 (ר' לוח 2 להלן).

בשנים הראשונות להחלת החוק, היה משקלן של המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי הקצבה גבוה יותר מהיום – מעל 45%. אכן, בהצעה שהיוותה בסיס לחוק הבטחת הכנסה, ציינו דורון וזיסקינד את המשפחות החד-הוריות כקבוצה השנייה בגודלה שתזדקק לקצבה (אחרי הקשישים; דורון וזיסקינד, 1978: 28). שיעור המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי הבטחת הכנסה קטן בהדרגה, עד ל-27% בשנת 1992. בשנת 1993 הוא החל שוב לגדול, בעקבות העלייה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, עד לשנת 1997. בשנת 2001 הוא עמד על מעט יותר משליש – 35%.

השנה שבה התרחשה הקפיצה הגדולה ביותר במספר המשפחות החד-הוריות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה הייתה 1992, שנת השיא של העלייה ממדינות חבר העמים (מ-9,773 בשנת 1991 ל-15,508 בשנת 1992, קפיצה של 59%). זו גם השנה שבה שונו תקנות חוק הבטחת הכנסה, כדי שעולים חדשים יהיו זכאים לקצבה בתום שנה אחת לשהותם בארץ (במקום שנתיים עד אז). גם בשנת 1993 נרשמה קפיצה גדולה במספר המשפחות החד-הוריות

**לוח 2. משפחות חד-הוריות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה,
לפי מין, 1982-2001**

שנה	מספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה	משפחות חד-הוריות כ- % מכלל מקבלי קצבת הבטחת הכנסה	משפחות שבראשן נשים כ- % מכלל המשפחות החד-הוריות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה
1982	1,195	46.8%	97.5%
1983	8,750	46.0%	97.5%
1984	13,168	44.3%	97.9%
1985	20,380	39.4%	98.1%
1986	32,762	33.5%	97.6%
1987	32,550	35.7%	97.3%
1988	32,469	35.8%	97.3%
1989	25,957	32.8%	97.2%
1990	30,820	29.9%	96.9%
1991	33,912	28.8%	97.1%
1992	57,520	27.0%	97.2%
1993	69,195	30.6%	97.1%
1994	70,546	33.8%	97.1%
1995	74,821	36.1%	97.0%
1996	80,784	37.8%	97.1%
1997	88,777	38.2%	97.1%
1998	100,790	37.7%	96.9%
1999	114,170	36.8%	96.7%
2000	128,428	35.6%	96.6%
2001	142,011	35.0%	96.7%

הערה: מקבלי קצבה = ממוצע חודשי.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 22.12.02.

יחידים/ות

העובדה שלמעלה משליש מכלל מקבלי קצבת הבטחת הכנסה הן משפחות חד-הוריות אינה מפתיעה, שהרי נשים העומדות בראש משפחות אלה נושאות בנטל כפול של פרנסה וגידול ילדים.

לעומת זאת, הממצא הבא הוא פחות צפוי: מעל שליש ממקבלי הבטחת הכנסה הם משקי בית של אדם אחד, ורובם - כ-60% - הם משקי בית של נשים בודדות (ר' לוח 3 להלן). הנתונים מראים כי גם בקרב מקבלי הקצבה שהם יחידים, הקפיצה הכמותית הגדולה ביותר התרחשה בין השנים 1991 ו-1992, מ-10,851 ל-21,957 - גידול של יותר ממאה אחוזים. באותה שנה גדל חלקם של היחידים בקרב מקבלי הקצבה מ-32% ל-38.2%. מאז ידע שיעור זה עליות וירידות קטנות.

אמהות חד-הוריות אין "תקרת הכנסה", דבר המאפשר להן להמשיך ולקבל קצבה חלקית גם ברמת הכנסה גבוהה מזו של משקי בית אחרים.

האם הקצבה ממלאת את ייעודה העיקרי, מניעת עוני? בדו"ח של המוסד לביטוח לאומי על ממדי העוני בשנת 2002, צויין כי 56% מהמשפחות החד-הוריות היו עניות לפי ההכנסה הכלכלית שלהן; לאחר קבלת קצבאות המוסד לביטוח לאומי ותשלום מסים ירד שיעור גבוה זה לכדי 25.2% (המוסד לביטוח לאומי, 2003 א': 19). ניתן לומר, אם כן, כי קצבת הבטחת הכנסה, יחד עם קצבת הילדים, הורידה של תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות ב-55%.

ביותר: רק 16%, בהשוואה ל-39% בקרב היהודים הוותיקים ול-23% בקרב היהודים העולים החדשים (שם: 67). שיעור ההשתתפות בקורסים מקצועיים היה נמוך עוד יותר בקרב הנשים הערביות מקבלות הקצבה: 14.2% (המוסד לביטוח לאומי והג'וינט-מכון ברוקדייל, עיבוד מיוחד, 2003). קרוב ל-80% מכלל הנשים הערביות במדגם דיווחו שאין להן מקצוע (שם).

ממצאי הסקר מאפשרים גם לעמוד על החסמים העיקריים בפני מציאת עבודה בקרב הצעירים והצעירות. בקרב כלל המרוויינים הערבים והערביות, מדווח על שכיחות גבוהה של חסמים לעבודה. החסם הראשון הוא השכלה נמוכה: 41% מתוך הערבים במדגם דיווחו על השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד; בקרב הנשים הערביות בנות 18-35, לא פחות מ-60.3% דיווחו על פחות מ-12 שנות לימוד ו-22% דיווחו על פחות משמונה שנות לימוד (שם). מעל למחצית (53.8%) מהנשים הערביות בנות 18-35 במדגם היו חסרות ניסיון בתעסוקה. 74% דיווחו כי אין להן מקצוע וקרוב ל-80% דיווחו שלא למדו אף פעם בקורס להכשרה מקצועית (שם).

השילוב של השכלה נמוכה, היעדר מקצוע או הכשרה מקצועית וחוסר הזדמנויות תעסוקה ביישוביהן, הופך את הערביות הרווקות למועמדות לקבלת הבטחת הכנסה. כמו הנשים, גם הגברים הערביים בני 18-35 דיווחו על השכלה נמוכה (אצל כ-73%, פחות מ-12 שנות לימוד) ועל אי השתתפות בהכשרה מקצועית (86%). אולם, לעומת הנשים, רק מעטים בקרבם - 10% - דיווחו כי לא עבדו מעולם, ושיעור נמוך מזה של הנשים (42% לעומת 74%) מסרו כי הם חסרי מקצוע (שם). נראה, כי השכלה נמוכה מהווה מחסום משמעותי פחות לגברים. כמו כן, היעדר מקומות עבודה במקום המגורים מהווה חסם עבור נשים יותר מאשר עבור גברים.

אפשר להקטין את מספר הצעירים והצעירות הערביים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה בשתי דרכים: שינוי מבנה ההזדמנויות התעסוקתיות במגזר הערבי - או שינוי הקריטריונים לקבלת הבטחת הכנסה. הממשלה בחרה, כצפוי, באפשרות השנייה: חוק ההסדרים לשנת 2003 מדצמבר 2002 העלה את גיל המינימום לקבלת קצבה הבטחת הכנסה עבור יחידים, מ-20 ל-25. בעקבות שינוי זה, צפויה ירידה במספר הצעירים והצעירות הערביים שיהיו זכאים לקצבת הבטחת הכנסה.

נתוני הסקר של המוסד לביטוח לאומי והג'וינט-מכון ברוקדייל היו צריכים להדליק נורה אדומה אצל קובעי המדיניות - אבל אנשי האוצר לא הבחינו בה. נשים ערביות רבות לא זכו לשתיים עשר שנות לימוד, להכשרה מקצועית ולמקצוע. כיצד ניתן לצפות שתפרנסנה את עצמן או תתרומנה לפרנסת משפחותיהן? נתוני הסקר מראים בבירור כי המדינה התרשלה בתפקידה לגביהן. עתה, במקום לשנות את מדיניותה ולשפר את הזדמנויות ההשכלה וההכשרה המקצועית, בחרה הממשלה להעניש את הנשים.

חלקן של הנשים בקרב היחידים מקבלי הבטחת הכנסה גדל, בשנת השיא של העלייה ממדינות חבר העמים, מ-52% בשנת 1991 ל-62% בשנת 1992. מאז הוא נשאר באותה הרמה.

כיצד ניתן להסביר את הגידול בחלקם של היחידים בכלל, ושל היחידות בפרט, בקרב מקבלי הבטחת הכנסה? שוב, נראה שהמפתח הוא בגלי העלייה של שנות התשעים. מחקרים רבים מצביעים על הקושי במציאת עבודה בשנים הראשונות שלאחר ההגעה לישראל (למשל, נוה, נועם ובניטה, 1995). יתרה מזאת, בקרב העולים, שיעור המבוגרים היה גבוה, יחסית: 31% מהעולים שהגיעו בין השנים 1990-2001 היו בני 50 ומעלה; בקרב העולות, 34% היו בנות 50 ומעלה. לשם השוואה, שיעור בני 50 ומעלה בכלל אוכלוסיית היהודים בישראל (כולל העולים החדשים) עומד על 25% ושיעור בנות 50 ומעלה בכלל הנשים היהודיות, 27% (הלמ"ס, 2002ב: לוחות 2.21, 2.25).

שיעורי ההשתתפות של העולים בשוק העבודה עלה עם הזמן: בסקר שנערך בשנת 1992, נמצא כי שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של עולים ועולות בני/ות 25-34 היה דומה לזה של ישראלים ותיקים בני אותם גילאים, אולם זה של עולים בני 55-64 היה נמוך יותר - 27%, בהשוואה ל-48% בקרב הוותיקים. ובאשר לנשים: 12% מהעולות החדשות בנות 55-64 השתתפו בשוק העבודה, בהשוואה ל-31% מהוותיקות (נוה, נועם ובניטה, 1995: 8).

במלים אחרות, חלק משמעותי מן היחידות והיחידים הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה הם עולים חדשים בני ובנות 50 ומעלה, המתקשים למצוא עבודה מפאת גילם.

קבוצה אחרת של יחידים המקבלים הבטחת הכנסה מורכבת מצעירים וצעירות. כיצד ניתן להסביר את הימצאותם של צעירים בקרב מקבלי הקצבה? סקר שערכו המוסד לביטוח לאומי והג'וינט-מכון ברוקדייל, בתקופה שבין דצמבר 1999-מרץ 2000, בקרב מדגם מייצג של 1,246 מקבלי הבטחת הכנסה, מצא כי כשליש (34%) ממקבלי הקצבה הם צעירים מתחת לגיל 35 (קינג ושות', 2003: "עיקר הממצאים"). בדו"ח שהגישו עורכי הסקר לא מוצגת התפלגות של הצעירים לפי סוג משק בית (יחיד/ה, זוג, הורה יחיד/ה). אך הנתונים עבור כלל בני 18-35 יכולים לסייע לנו לפענח את הסיבות לקבלת קצבה בקרב היחידות/ים: לפי ממצאי הסקר, 40% מבני/ות 18-35 המקבלים קצבה הבטחת הכנסה דיווחו כי הם מעולם לא עבדו (שם: 14). לדברי מחברות הדו"ח, מדובר בקבוצה שבה שיעור גבוה של בעלי/ות השכלה נמוכה מאד (פחות מ-8 שנות לימוד), שבקרבה יש רוב של נשים ערביות (שם: 18).

במלים אחרות, חלק משמעותי נוסף של היחידים/ות מקבלי הבטחת הכנסה הן נשים ערביות צעירות בעלות פחות משתיים-עשרה שנות לימוד, החסרות ניסיון והזדמנויות תעסוקה. עיבוד מיוחד של תוצאות הסקר הנ"ל העלה כי בקרב הנשים הערביות במדגם, 42% היו בנות 18-35, ו-27% היו יחידות. בקרב כלל הנסקרים הערבים, נשים וגברים, שיעור ההשתתפות בקורסי הכשרה מקצועית היה נמוך

**לוח 3. יחידים/ות המקבלי/ות קצבת הבטחת הכנסה
לפי מין, 1982–2001**

שנה	מספר היחידים/ות המקבלים/ות הבטחת הכנסה	היחידים/ות כ-מכלל מקבלי הבטחת הכנסה	נשים כ-מכלל היחידים/ות
1982	347	29.0%	47.2%
1983	2,374	27.1%	50.2%
1984	3,629	27.6%	46.6%
1985	5,021	24.6%	46.2%
1986	7,842	23.9%	45.9%
1987	7,660	23.5%	45.5%
1989	6,809	26.2%	47.9%
1990	8,754	28.4%	47.6%
1991	10,851	32.0%	52.0%
1992	21,957	38.2%	62.0%
1993	25,605	37.0%	65.5%
1994	24,861	35.2%	65.5%
1995	25,383	33.9%	64.9%
1996	27,173	33.6%	64.3%
1997	30,381	34.2%	62.8%
1998	34,983	34.7%	61.2%
1999	39,561	34.7%	60.2%
2000	44,673	34.8%	59.5%
2001	49,711	35.0%	60.3%

הערה: מקבלי קצבה = ממוצע חודשי.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 22.12.02.

זוגות

בשנת 2001, 30% ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה היו זוגות. ל-80% מהזוגות הללו היו ילדים.

אצל זוג המקבל קצבת הבטחת הכנסה, הקצבה מיועדת למשק הבית ולא לפרט – ועל כן שני בני הזוג נחשבים למקבלי הקצבה. כאשר אחד מבני הזוג מגיש/ה תביעה לקצבה, על שני בני הזוג לעמוד במבחן הכנסה ובמבחן תעסוקה.

גם אצל הזוגות, הקפיצה הגדולה במספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה התרחשה ב-1992 (גידול של 51%), בעקבות העלייה ממדינות חבר העמים (ר' למשל מורגנשטיין, הרון וזיפקין, 1997: 4). שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדל עם הזמן, אולם בשנים הראשונות, ההזדקקות לקצבה היתה גדולה. כפי שצויין לעיל, תקנות חוק הבטחת הכנסה שונו אז על מנת לאפשר לעולים לקבל את הקצבה בתום שנה לעלייתם, במקום שנתיים (בשנה הראשונה לעלייתם, הם היו זכאים ל"סל קליטה").

מי מבני הזוג מגיש תביעה לקצבה? ברוב המקרים (94% בשנת 2001) זהו הגבר, וזאת כי לפי החוק, קצבה הניתנת עבור זוג משולמת לגבר שבמשפחה (חוק הבטחת הכנסה – 1980, סעיף 6ג). במקרים בהם הגבר חולה או נמצא במוסד, האשה היא התובעת את הקצבה. מקרה אחר שבו האשה היא התובעת הוא כאשר אשה חד-הורית, הזכאית לקצבת הבטחת הכנסה, מתחנת, ומשק הבית עדיין זקוק לקצבה.

גידול נוסף במספר הזוגות המקבלים קצבת הבטחת הכנסה נצפה אחרי 1997, כאשר התחיל המיתון הכלכלי המתמשך עד היום.

במקרה של זוגות, נראה כי החוק מבוסס על הנחות סותרות. מצד אחד, שני בני הזוג מוגדרים כמקבלי הקצבה ועל שניהם לעמוד במבחני הכנסה ותעסוקה. מצד שני, הקצבה משולמת לגבר, והחלק

זקנה של עקרות בית: בעלה קיבל עבודה תוספת לקצבת הזקנה שלו, בגובה מחצית הקצבה. חוק הביטוח הלאומי שונה ב-1996, ומאז, עקרות בית המגיעות לגיל פרישה (65) זכאיות לקצבה מלאה בזכות עצמן; הן תובעות את הקצבה בעצמן ומקבלות אותה ישירות לחשבון הבנק.

נראה כי הגיע הזמן לעשות תיקון מקביל גם במקרה של בת זוג הזכאית להבטחת הכנסה.

של הקצבה המיועד לצרכיה של האשה (והילדים, אם יש) משולם גם הוא לגבר, כאילו המצב הקיומי היחידי האפשרי עבור האשה (והילדים) הוא של תלות בו. תוספת הקצבה המיועדת לאשה היא בגובה מחצית הסכום המיועד לגבר: לפני הקיצוצים האחרונים, במקרה של קצבה רגילה, יחיד היה זכאי לקצבה בגובה 20% מהשכר הממוצע במשק, וזוג - ל-30%. במקרה של קצבה מוגדלת, יחיד היה זכאי לקצבה בגובה 25% מהשכר הממוצע במשק, וזוג - ל-37.5%. במלים אחרות, בת זוג הייתה שווה מחצית מ"ראש המשפחה". זהו מצב דומה לזה ששרר בעבר גם במקרה של קצבת

לוח 4. זוגות מקבלי קצבת הבטחת הכנסה 1982-2001

שנה	מספר הזוגות המקבלים קצבת הבטחת הכנסה	הזוגות כ- % מכלל מקבלי הבטחת הכנסה	אחוז בנות הזוג התובעות את הקצבה
1982	289	24.2%	1.5%
1983	2,355	26.9%	2.8%
1984	3,711	28.2%	5.2%
1985	7,327	36.0%	5.0%
1986	13,947	42.6%	4.1%
1987	13,263	40.7%	4.0%
1988	13,182	40.6%	4.5%
1989	10,632	41.0%	4.5%
1990	12,838	41.7%	7.2%
1991	13,288	39.2%	8.0%
1992	20,055	34.9%	6.9%
1993	22,442	32.4%	6.5%
1994	21,850	31.0%	6.4%
1995	22,442	30.0%	6.4%
1996	23,114	28.6%	6.4%
1997	24,451	27.5%	6.2%
1998	27,849	27.6%	6.0%
1999	32,590	28.5%	5.7%
2000	38,081	29.7%	5.6%
2001	42,526	29.9%	5.7%

הערה: כולל זוגות ללא ילדים וזוגות עם ילדים. מקבלי קצבה = ממוצע חודשי. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 8.1.03.

הרוב הנשי בולט עוד יותר בקרב מקבלי הקצבה (הכוללים, כאמור, גם את בנות הזוג של תובעים גברים): מאז החלת חוק הבטחת הכנסה, מהוות הנשים רוב של בין 60% ל-67% ממקבלי הקצבה.

רוב מקבלי קצבת הבטחת הכנסה הן נשים

נשים מהוות רוב בקרב תובעי קצבת הבטחת הכנסה; מאז החלת חוק הבטחת הכנסה, להוציא את התקופה שבין 1985 ל-1991, היו נשים מעל 50% מתובעי הקצבה (המוסד לביטוח לאומי, מזכר, דצמבר 2002).

לוח 5. מקבלי/ות קצבת הבטחת הכנסה (תובעים ובני/ות זוג),
לפי מין, 1982–2001

שנה	סך כל מקבלי הקצבה	מזה: גברים	מזה: נשים	מזה: נשים
1982	1,486	482	997	67.1%
1983	11,116	3,601	7,465	67.4%
1984	16,809	5,730	11,119	65.8%
1985	27,771	10,156	17,577	63.3%
1986	46,807	18,431	28,359	60.6%
1987	45,946	17,740	28,189	61.4%
1988	45,791	17,629	28,145	61.5%
1989	36,780	14,424	22,355	60.8%
1990	43,883	17,709	26,174	59.6%
1991	47,394	18,787	28,607	60.4%
1992	77,792	28,837	48,955	62.9%
1993	91,846	31,874	59,972	65.3%
1994	92,595	31,118	61,477	66.4%
1995	97,403	32,137	65,266	67.0%
1996	104,008	33,722	70,286	67.6%
1997	113,324	36,734	76,590	67.6%
1998	128,735	42,586	86,149	66.9%
1999	146,871	49,722	97,149	66.1%
2000	166,626	57,752	108,874	65.3%
2001	184,660	63,913	120,747	65.4%

הערה: בין השנים 1982 ו-1988 טורי הנשים והגברים אינם מסתכמים לטור סך-כל מקבלי הקצבה מאחר והיו תובעים שמינם לא היה ידוע. מקבלי קצבה = ממוצע חודשי.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 22.12.02.

עילות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה

בשנת 2002, היו 31 עילות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה (המוסד לביטוח לאומי, 2002ב': 16). המוסד לביטוח לאומי נוהג לדווח על מקבלי הקצבה לפי העילות העיקריות המזכות אותם בקצבה. הלוח הבא מראה את אחוז הנשים המקבלות את הקצבה, לפי סוג העילה.

הלוח מראה כי אצל הנשים, העילה הנפוצה ביותר לקבלת קצבת הבטחת הכנסה היא "אם": כמעט 40% מהנשים שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה בשנת 2001 היו זכאיות לקצבה בגין היותן מטופלות בילדים מתחת לגיל 7 (במקרה של אלמנות: מתחת לגיל 18; שם). בשנת 2000, כ-62% מהנשים שקיבלו את הקצבה בגין היותן אמהות לילדים רכים היו אמהות חד-הוריות; היתר היו אמהות לילדים רכים החיות עם בני זוג (מחושב מהמוסד לביטוח לאומי, 2002ב': 20, 29).

לוח 6. מקבלי/ות קצבת הבטחת הכנסה, לפי עילה ולפי מין, 2001

עילה	נשים	גברים
אם	39.4%	
סיבות הקשורות לשוק העבודה	33.1%	50.0%
מזה: חוסר תעסוקה		38.4%
שכר נמוך		11.5%
בלתי ניתן להשמה	24.0%	39.8%
מזה: בלתי ניתן להשמה לצמיתות		20.1%
בלתי ניתן להשמה		13.5%
בלתי ניתן להשמה בגלל גיל		6.1%
סיבות אחרות	3.5%	10.3%
סה"כ	100%	100%

הערות:

1. העילה הרשומה היא העילה העיקרית לקבלת הקצבה.
 2. "אחר" כולל מכורים לסמים וסיבות אחרות.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 8.1.03.

מחפשות עבודה על-ידי התייצבות סדירה בשירות התעסוקה אולם אין מוצאים להן משרה מתאימה. "שכר נמוך" משמעו, שהנשים עובדות במשרה מלאה (אלא אם כן שירות התעסוקה קובע אחרת, בגלל אי יכולת להציע משרה מלאה), אך השכר שהן מקבלות נמוך מהסכום הקבוע בחוק ועל-כן הן זכאיות להשלמת הכנסה.

העילות "חוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך" מבטאות את מחויבות המדינה לאלה מתושביה העובדים לפרנסתם, אך שכרם אינו מאפשר להם קיום ברמה מינימלית. הניסיון של שר האוצר בנימין נתניהו להחזיר חלק מהסכום שקוצץ מקצבת הבטחת הכנסה, בצורה של "מענק עידוד" לראשי משפחות חד-הוריות שיגדילו את היקף משרותיהן בשליש לפחות, מעיד על הנחת-יסוד ולפיה הנשים "אשמות" בחוסר יכולתן לפרנס את משפחותיהן ברמה גבוהה יותר. בה בעת נותן משרד האוצר עצמו יד לצמצום מספר המשרות במשק, בדרך של קיצוץ משרות ופיטורים נרחבים בשירות הציבורי - שהוא המעסיק הבודד הגדול ביותר של נשים.

כאמור, עד לאישור חוק ההסדרים לשנת 2003, אמהות היו זכאיות להבטחת הכנסה ללא מבחן תעסוקה אם היה להן ילד/ה מתחת לגיל 7. ההסדר הזה איפשר לאמהות לבחור בין לעבוד מחוץ לבית או לטפל בילדיהם ב"משרה מלאה". מבחינה זאת, ההסדר העניק הכרה לטיפול בילדים רכים כעבודה שווה ערך לעבודה בשכר. ההסדר הזה תרם לקליטת העלייה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, שבקרבה משקל הנשים החד-הוריות היה גבוה מאשר באוכלוסייה הותיקה. בעשור האחרון של המאה הקודמת גדל שיעור המשפחות החד-הוריות בישראל מכ-5% לכ-10% (סבירסקי, ש. ואחרים, 2002: 2). את רוב הגידול ניתן ליחס לעלייה ממדינות חבר העמים (סיקרן, 1998: 33), אולם גם מאתיופיה הגיעו משפחות חד-הוריות רבות (סבירסקי, ש. ואחרים, 2002: 2).

כשליש מהנשים שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה היו זכאיות לה בגלל סיבות הקשורות לשוק העבודה: 17.3% בגלל "חוסר תעסוקה" ו-15.8% בגלל "שכר נמוך". "חוסר תעסוקה" משמעו, שהנשים

מאז 1995 חל גידול בשיעור מקבלי הקצבה בעילה של "חוסר תעסוקה"; הגידול המשמעותי ביותר נרשם בקרב הגברים: מ-19.2% ב-1995 ל-38.4% ב-2001; אצל הנשים, הגידול הוא מ-13.8% ב-1995 ל-17.3% ב-2001 (חושב מתוך מזכר המוסד לביטוח לאומי, 8.1.03).

הבטחת הכנסה בגיל הפרישה

ההזדקקות של הנשים להבטחת הכנסה אחרי גיל הפרישה נגזרת מצירוף של שכר נמוך במהלך שנות העבודה – ומכאן רמת חיסכון נמוכה יותר, ושל תקופת תעסוקה קצרה יותר (בשל העדרויות מהעבודה בגלל לידות וטיפול בילדים ובבני משפחה אחרים), ומכאן שיעור צבירה נמוך יותר לפנסיה, במידה ויש להן פנסיה. שיעור הנשים בנות 60 ומעלה שעדיין עובדות לפרנסתן הוא נמוך – 10% (הלמ"ס, 2003א': לוח 1.3, 1.4). על כך יש להוסיף תוחלת חיים ארוכה יותר, ונטייה שלא להינשא שוב אחרי מות בן הזוג, מה שמוביל לכך שהן נשארות בגפן שנים ארוכות.

בשנת 1970, קרוב למחצית (45.6%) ממקבלי קצבת זקנה היו זכאים גם להשלמת הכנסה; 57.7% מקרבם היו נשים.

הלוח מראה כי מאז 1970, נשים מהוות רוב בקרב מקבלי השלמת הכנסה. החל ב-1995, הרוב הזה גדל בהתמדה. יתכן שההסבר לכך טמון בתיקון חוק משנת 1996, שהיטיב עם נשים: הודות לאותו תיקון, עקרות בית המגיעות לגיל 65 זכאיות לקצבת זקנה משל עצמן; עד אז, בעליהן קיבלו בעבורן תוספת של 50% מהקצבה שלהם. (ייתכן שבזכות העובדה שעקרות בית מקבלות קצבת זקנה בזכות עצמן, קטן שיעור הזוגות הזקוקים – או זכאים – להשלמת הכנסה. על פי החוק, הגבר הוא זה אשר בדרך כלל תובע קצבת הבטחת הכנסה עבור הזוג; כיוון ששיעור הזוגות שבשמשם תובעים גברים השלמת הכנסה קטן, גדל בהתאם משקלן של הנשים החיות בגפן התובעות את הקצבה).

כרבע מהנשים שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה היו זכאיות לה בגלל סיבות המוגדרות כבעיות "השמה": זאת, כאשר שירות התעסוקה קבע כי לא ניתן למצוא להן עבודה, אם בגלל גילו – 50 לנשים ו-55 לגברים ("בלתי ניתן להשמה בגלל גיל"); אם בגלל בעיות בריאות או בעיות אחרות שאינן צפויות להשתפר ("בלתי ניתן להשמה לצמיתות"); ואם בגלל בעיות אחרות, המוגדרות כזמניות ("בלתי ניתן להשמה").

העילה "בלתי ניתן להשמה" משחררת את הזכאי/ת, באופן זמני, ולמשך תקופה שלא תעלה על שנה, מחובת התייצבות בשירות התעסוקה (מבקר המדינה, 2000: 454). על התופעה כתב מבקר המדינה: "במקרים רבים ניתן מעמד של 'בלתי ניתן להשמה' לנשים מעל גיל 50 ולגברים מעל גיל 55, שלמרות ניסיונות השמה רבים של שירות התעסוקה לא השתלבו בעבודה, וכן לתובעי גמלה להבטחת הכנסה שיוכלתם לעבוד מוגבלת – ולא רק מסיבות רפואיות – אשר נכשלו במציאת עבודה במשך תקופה ארוכה. זאת, מתוך הערכה שמוטב להניח להם, ולהתמקד בהשמת דורשי עבודה בעלי סיכויי השמה גבוהים יותר" (שם).

חוק ההסדרים לשנת 2003 ביטל שתיים מן העילות: "בלתי ניתן להשמה בגלל גיל", שנוספה לרשימת העילות בשנות התשעים, בעקבות העלייה; ו"בלתי ניתן להשמה לצמיתות" (למעט מקרים של אנשים המכורים לסמים ולאכזריות), שנוספה לרשימת העילות ב-1998, במטרה להקל על שירות התעסוקה בבואו לטפל במובטלים שעבורם לא הצליח למצוא עבודה. הנימוק שניתן לביטול העילות היא שעל מקבלי הקצבה לעבוד לפרנסתם. הרעיון הוא שאנשים עם "בעיות השמה", כולל מבוגרים שעד כה לא מצאו עבודה ואנשים עם בעיות בריאות, נדרשים "ללכת לעבוד".

השוואה בין נשים לגברים בכל הנוגע לעילות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה מעלה כי אצל הגברים, העילה הנפוצה ביותר היא "חוסר תעסוקה" (38.4%), לעומת 17.3% אצל הנשים. בקרב הגברים, שיעור הזכאים לקצבה בגין שכר נמוך – 11.5%, נמוך מזה של הנשים – 15.8%. לעומת זאת, שיעור גבוה יותר של גברים מקבל את הקצבה בגלל בעיות "השמה" – 39.8%, בהשוואה ל-24% בקרב הנשים. שיעור הגברים המקבלים את הקצבה בגין "סיבות אחרות", לגברים – בעיקר בגלל התמכרות לסמים, עמד על 10.3% – בהשוואה ל-3.5% בקרב הנשים.

הסקר המשותף של המוסד לביטוח לאומי והג'וינט-מכון ברוקדייל מאפשר לנו הצצה אל העילות שביגין נשים ערביות מקבלות קצבת הבטחת הכנסה. שיעור המקבלות את הקצבה בגין היותן מטופלות בילדים רכים – קרוב ל-50% – גבוה יותר מאשר אצל כלל הנשים – כ-40%. שיעור המקבלות את הקצבה בגין חוסר עבודה או שכר נמוך עמד על 17%, בהשוואה ל-33% אצל כלל הנשים. לעומת זאת, שיעור הערביות המקבלות קצבה בגין בעיות "השמה" דומה לזה של כלל הנשים (המוסד לביטוח לאומי – הג'וינט-מכון ברוקדייל, עיבוד מיוחד, 2003; עיבוד של נתוני מזכר המוסד לביטוח לאומי, 8.1.2003).

**לוח 7. מקבלי/ות קצבת זקנה ומקבלי השלמת הכנסה,
לפי מין, 1970–2001**

שנה	מספר מקבלי/ות קצבת זקנה	שיעור הנשים מכלל מקבלי קצבת זקנה	מקבלי השלמת הכנסה כ- % מתוך מקבלי/ות קצבה זקנה	נשים כ- % מכלל מקבלי קצבת זקנה + השלמת הכנסה
1970	140,077	49.8%	45.6%	57.7%
1975	210,284	47.8%	49.1%	53.8%
1980	267,308	45.0%	43.2%	50.5%
1985	301,081	46.7%	33.8%	53.9%
1990	353,031	48.2%	28.7%	55.7%
1995	452,051	51.9%	32.3%	61.4%
2000	552,072	56.0%	30.4%	64.9%
2001	571,200	56.4%	30.0%	65.0%

הערה: הלוח כולל גברים ונשים המקבלים קצבת על-פי חוק הביטוח הלאומי ואלה שמקבלים את הקצבה לא על-פי חוק (בעיקר עולים חדשים שלא הספיקו לצבור שנות אכשרה).
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך המוסד לביטוח לאומי, דבעון סטטיסטי, שנים שונות.

כיום, אי אפשר עוד להניח בוודאות כי מגמות אלה תימשכנה גם בעתיד. בשנים האחרונות נרשמו פגיעות משמעותיות בשוק העבודה, בשכר, בתנאי העבודה ובתנאי הפנסיה. בין השאר צומצם כוח האדם בשירותים הציבוריים; התרחבה התעסוקה בענפים חדשים, כדוגמת ההיי-טק, שבהם העובדים אינם מאוגדים ולא חלים עליהם הסכמים קיבוציים; גברה ההפרטה של חברות ממשלתיות ושל שירותים חברתיים; התפשטה ההעסקה באמצעות חברות כוח אדם; ונפגעה מערכת הפנסיה. כל אלה עלולים להוריד את שיעור העובדות והעובדים המבוטחים בקרן פנסיה, ולהקטין את גובה הפנסיה החודשית של הגמלאים המבוטחים. יש להוסיף עוד כי בישראל אין חוק פנסיה חובה, וכתוצאה מכך אין ודאות כי שיעור המבוטחים יגדל, בייחוד לאור המצב הכלכלי כיום. נשים הן הנפגעות העיקריות ממגמות אלה. התוצאה תהיה גידול בהיקף הנזקקות להשלמת הכנסה בגיל הפרישה.

שיעור מקבלי השלמת הכנסה – גברים ונשים – מתוך כלל מקבלי קצבת זקנה, נמצא במגמת ירידה. הוא עלה מעט בתחילת שנות התשעים, בעקבות גל העלייה, ולאחר מכן שב וירד. הסיבה למגמת הירידה היא הגידול בשיעור הפורשים מעבודה שלהם פנסיה תעסוקתית, ובמקביל, הגידול בשיעור האלמנות שבעליהן היו מבוטחים בפנסיה מקיפה (מורגנשטיין, שמלצר וגרא, 2000: 7; מורגנשטיין, זיפקין ושמלצר, 1992: 5). פנסיה מעבודה מעלה את ההכנסה החודשית בגיל הפרישה בכ-50% בממוצע (טרקל וספיבק, 2001: 332); כיוון שכך, מקבלי פנסיה תעסוקתית אינם זקוקים (או זכאים) להשלמת הכנסה.

עירעור המחויבות למקבלי/ות שכר נמוך:

הגידול שחל בעשור האחרון במספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה גרר תגובת נגד, שניזונה מאידיאולוגיית השוק החופשי, שאומצה על ידי כל מפלגות השלטון. הגידול במספר מקבלי הקצבה נתפסה כסימן לכך שבישראל חי מספר גדול של אנשים שאינם ממלאים כראוי את תפקידיהם הכלכליים. כיוון שכך, הופחתה מחויבות המדינה כלפיהם. כפי שראינו, נשים, הנזקקות לתמיכה הרבה יותר מגברים, הן הנפגעות העיקריות משינוי זה במדיניות.

עירעור מחויבות המדינה כלפי קשישים/ות

קצבת זקנה משולמת לקשישים מאז שנת 1957. כיוון שהקצבה הבסיסית היא נמוכה מאוד, נקבע כי קשישים שהכנסתם נמוכה מן המינימום הקבוע בחוק, יהיו זכאים ל"השלמת הכנסה", שהיא סוג של קצבת הבטחת הכנסה.

ביטוי נוסף של מחויבות המדינה לרווחת הקשישים הוא חוק הסיעוד (שהופעל ב-1988). החוק מעניק "שעות סיעוד" לקשישים (ובעיקר לקשישות) המתקשים לבצע את פעולות היום-יום ללא עזרת הזולת.

ביטויים נוספים של הדאגה לקשיש/ה: ערבות ממשלתית לקרנות הפנסיה; הקצאה תקציבית לסיבסוד האשפוז הסיעודי; הנחות בשירותי רפואה לקשישים המקבלים השלמת הכנסה; וחוק האזרחים הוותיקים, המעניק הנחות נוספות לכל איש/ה בגיל פרישה.

בשנת 2002 הופחתה קצבת הזקנה ב-4%. באותה שנה הוגשה גם הצעה להקטין את השלמת הכנסה של מקבלי קצבה זקנה, אך ארגוני הגמלאים הצליחו להדוף אותה.

"התוכנית להבראת כלכלת ישראל - שלב א", שאושרה על ידי הממשלה ביוני 2003, קבעה שינויים מרחיקי לכת בפנסיה התעסוקתית; הגרוע שבהם הוא נסיגה מן הערבות הממשלתית לכספי הפנסיה. אותה תכנית גם הקטינה את מספר שעות הטיפול המוענקות במסגרת חוק הסיעוד.



קצבת הבטחת הכנסה היא ביטוי של מחויבות המדינה כלפי מקבלי שכר נמוך - מחויבות שהיא חשובה במיוחד בישראל, שהמשק שלה מאופיין בשכר נמוך, יחסית. הקצבה היא גם ביטוי של מחויבות המדינה כלפי קשישים, כולל אלה שהגיעו לישראל כעולים חדשים בגיל שלא איפשר להספיק ולהפריש משכרם לרשת הביטחון הסוציאלי. לבסוף, הקצבה היא גם ביטוי של מחויבות המדינה כלפי אמהות, כחלק מן המדיניות לעידוד הילודה והעלייה.

בשנים האחרונות אנו עדים לעירעור המחויבות האלה. עירעור זה, כפי שראינו, פוגע במיוחד בנשים.

עירעור המחויבות לאמהות

עירעור המחויבות כלפי אמהות קיבל ביטוי ראשון בדו"ח הביניים של ועדת תמיר (2001), שהמליץ על תוכנית ניסיונית שנועדה "לעודד" מקבלי קצבאות בגיל העבודה לחזור לשוק העבודה. הרוב בוועדה המליץ לכלול בניסוי אמהות לילדים מעל לגיל שנתיים. בכך נפרצה הדרך לשינוי תנאי הזכאות של אמהות לקצבת הבטחת הכנסה.

המלצה זו יושמה בחוק ההסדרים לשנת 2003, שאושר בדצמבר 2002. החוק החדש קבע כי אמהות תחוייבנה במבחן תעסוקה בהגיע לדם לגיל 2 - במקום לגיל 7 עד אז.

על כך יש להוסיף כי "התוכנית להבראת כלכלת ישראל", שאושרה ביוני 2003, הפחיתה את מענק הלידה ללידות שאינן ראשונות, ואף קיצצה את קצבאות הילדים.

עוד קודם לכן, חוק התקציב לשנת 2003 הפחית את גובה קצבת הבטחת הכנסה לכל הזכאים, ובמיוחד למשפחות החד-הוריות. כמו כן הורעו הכללים לקבלת מזונות עבור הילדים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

המסר העומד מאחורי כל הצעדים הללו הוא כי נשים שהן אמהות לילדים קטנים אמורות לנהוג כמו "האדם הנורמטיבי", הלא הוא זה שמכלכל את עצמו, בלי הנחות ובלו "פינוקים". עבודת הטיפול בילדים איבדה הרבה מערכה.

מקורות

- הכנסה בקרב קשישים בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 91 (פברואר).
- נוה, גדליה, גילה נועם ואסתר בניטה. 1995. מצבם התעסוקתי והכלכלי של העולים: ממצאים נבחרים מתוך סקר תעסוקה ארצי בקרב עולים מברית המועצות. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- סבירסקי, שלמה ואלון אטקין. 2003. מאבדים אחיזה: הכנסות והוצאות של משקי בית עם ילדים המקבלים הבטחת הכנסה, 2001. תל-אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי שלמה ואתי קונור-אטיאס. 2003. תמונת מצב חברתית, תל-אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה, ורד קראוס, אתי קונור-אטיאס וענת הרבסט. 2002. "אמהות חד הוריות בישראל". מדע על שוויון, גליון מס' 12. תל-אביב: מרכז אדוה.
- סיקרון, משה. 1998. דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית המועצות לשעבר, 1990-1995. ירושלים: י"ל מאגנס.
- קינג, יהודית, ברנדה מרגנשטיין, מרים שמלצר, דניז נאון, תמר אהרוני ותמר הרון. 2003. מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי הסיוע להשתלבות בעבודה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, מחקרים וסקרים מיוחדים מס. 79 (פברואר).
- קינג, יהודית, ברנדה מרגנשטיין, מרים שמלצר, דניז נאון, תמר אהרוני ותמר הרון. 2003. מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי הסיוע להשתלבות בעבודה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, מחקרים וסקרים מיוחדים מס. 79 (פברואר). עיבוד מיוחד של ממצאי הסקר שהוכן על-ידי יהודית קינג.
- גל, ג'וני, ואברהם דורון. 2000. "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי". ביטחון סוציאלי, נובמבר (מס. 58).
- דורון, אברהם. 2003. "התפתחות ספי הכנסת מינימום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית". דעת מומחה שהוגשה לבג"ץ.
- דורון, אברהם, וציפי זיסקינד. 1978. גמלאות להבטחת קיום: הצעת תוכנית. המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). 2003. שנתון סטטיסטי 2003. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2003ב'. הודעה לעיתונות: לקט נתונים לרגל יום הקשיש הבין-לאומי, ירושלים: אוקטובר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2002א'. נשים וגברים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2002ב'. שנתון סטטיסטי 2002. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי. 2003א'. ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק; 2003 - ממצאים עיקריים. ירושלים: אוקטובר. אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי. 2003ב'. עדכון קצבאות יולי-אוגוסט 2003. יולי, אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי. 2003ג'. מערכת הביטוח הלאומי בישראל: מרס 2003. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי. 2002א'. חוק ההסדרים לשנת 2003: עיקרי החלטות הממשלה המתייחסות למוסד לביטוח לאומי והשלכותיהן על מקבלי הגמלאות ועל פעילות המוסד. ירושלים, אוקטובר.
- המוסד לביטוח לאומי. 2002ב'. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, 1996-2000. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי. רבעון סטטיסטי. שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות ארוכות מועד. מזכר, 22.12.2002.
- המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות ארוכות מועד. מזכר, 8.1.2003.
- זוסמן, נעם ודימיטרי רומנוב. 2002. תמורות במערכת הבטחת הכנסה בישראל - מידע לדיון, סקר בנק ישראל 74 (אוגוסט).
- טרקל, ערן ואביה ספיבק. 2001. "הכיסוי הפנסיוני בישראל". רבעון לכלכלה (אוקטובר).
- מבקר המדינה. 2000. דו"ח מבקר המדינה. כרך 50ב'.
- מורגנשטיין, ברנדה ומרים שמלצר. 2001. השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (ינואר). דפי דיון מס. 14.
- מורגנשטיין, ברנדה, מרים שמלצר ורמסיס גרא. 2000. המצב הכלכלי של הקשישים בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (דצמבר), דפי דיון מס. 13.
- מורגנשטיין, ברנדה, תמר הרון ואלן זיפקין. 1997. תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1995-1998. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מורגנשטיין, ברנדה, אלן זיפקין ומרים שמלצר. 1992. מקבלי השלמת

המחברת

גב' ברברה סבירסקי היא סוציולוגית, מנהלת מרכז אדוה.

הוועדה האקדמית המייעצת

ד"ר מאג'ד אל חאג'א
ד"ר נתן גובר
ד"ר זאב דגני
ד"ר הנרייט דהן
פרופ' אברהם דורון
ד"ר מוחמד חביב-אללה
ד"ר חאתם כנאענה
ד"ר שושנה מאיר-יאנג
ד"ר אנדרה מזאווי
ד"ר מרים מרעי
פרופ' מרילין ספר
ד"ר לינדה עפרוני
ד"ר אילן פפה
גב' יעל צדוק
פרופ' יוסי קטן
ד"ר דבורה קלקין-פישמן
פרופ' פרנסס רדאי
פרופ' הנרי רוזנפלד
ד"ר סעדיה רחמים
פרופ' יהודית שובל
פרופ' אלה שוחט
פרופ' אריה שירום

הוועד המנהל של מרכז אדוה

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר
גב' גילברט פינקל, גזברית
ד"ר איסמעיל אבו-סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
ד"ר יוסי יונה
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יון
ד"ר רבקה סויה
ד"ר יצחק ספורטא
ד"ר דני פילק
ד"ר רחל קלוש
ד"ר אורי רם

ועדת ביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
עו"ד דורי ספיבק

צוות קבוע

ברברה סבירסקי, מנהלת
שלמה סבירסקי, מנהל פרויקט ניתוח תקציב המדינה
אתי קונור-אטיאס, רכזת מחקר
אלון אטקין, כלכלן
נטע סילוני, מנהלת הדרכה וקשרי חוץ
קטי רון, רכזת פיתוח משאבים
יעל אייזנברג, רכזת מנהלית

המחברת מבקשת להודות לגב' ענת הרבסט על איסוף מידע ועיבוד נתונים; לגב' אתי קונור-אטיאס ממרכז אדוה על עיבוד נתונים; לגב' תמר הרון, אגף גמלאות ארוכות מועד במוסד לביטוח לאומי, על הכנת סדרות נתונים לפי מגדר; ולגב' יהודית קינג ג'וניט-מכון ברוקדייל על עיבוד מיוחד של נתונים מסקר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שנערך על-ידי המוסד לביטוח לאומי והג'וניט-מכון ברוקדייל.

הכנת הגיליון הזה התאפשרה הודות למענקים נדיבים מ-

Heinrich Boell Foundation
US-Israel Women to Women

פעילות מרכז אדוה נתמכת על-ידי

הקרן החדשה לישראל
עיריית תל-אביב-יפו
Jacob and Hilda Blaustein Foundation
Ford Foundation
Richard & Rhoda Goldman Fund
Mr. Howard Horowitz and Ms. Alisse Waterston
Levi Lassen Foundation
MAZON: A Jewish Response to Hunger
Middle East Peace Dialogue Network/Richard Goodwin
National Council of Jewish Women
NOVIB

א ד ו ה א ד ו A D V A I R C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדוה» - מידע על השוויון והצדק החברתי והאזרחי בישראל

מרכז אדוה ח.ד. 36529, תל-אביב 61364. מל': 5608871 (03); פקס: 5602205 (03)

Published by Adva Center. P.O. Box 36529, Tel-Aviv 61364, Israel.

Tel 972-3-5608871, Fax 972-3-5602205

Email: advainfo@bezeqint.net Web site: www.adva.org