



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת
יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 –
הגדלת סכומי תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה**

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ב חשוון תשע"ז

13 בנובמבר, 2016

כתיבה: אליעזר שוורץ, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לקראת הדיון בנושא: **הגדלת סכומי תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה**, לפי סעיפים 140-142 **בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016**.

1. תיאור המצב הקיים

תוספת השלמת הכנסה בגיל זקנה¹ משולמת על-פי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: החוק), כתוספת לקצבאות הזקנה והשאירים. הקצבה משולמת לאזרחים שהגיעו לגיל הפרישה ואין להם הכנסות מלבד קצבת הזקנה או יש להם הכנסות נמוכות אחרות בהתאם למבחני ההכנסה הקבועים בחוק. תוספת זו נועדה להבטיח לקשישים מקבלי הקצבה הכנסה אשר תאפשר להם קיום סביר. תוספת השלמת הכנסה (בשיעורים זהים) משולמת גם לזכאים לקצבת זקנה מיוחדת.²

גובה הקצבה המרבית (קצבת הזקנה ותוספת השלמת ההכנסה) נקבע כאחוז מהסכום הבסיסי לחישוב גמלאות של המוסד לביטוח לאומי, אשר מתעדכן כל שנה לפי שיעור עליית מדד המחירים. שיעורי הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ביחס לסכום הבסיסי משתנים בהתאם למצב המשפחתי ולגיל הזכאים, כפי שמפורט בתוספת השנייה בחוק הבטחת הכנסה. בנוסף, נקבע בסעיף 5(א)(1) לחוק כי שיעורי קצבאות השלמת הכנסה המשולמות למי שהגיעו לגיל הפרישה יוגדלו ב-7%. לוח 1 להלן מציג את שיעורי הקצבה המרבית ואת סכומה לפי המצב המשפחתי המזכה.

לוח 1 – שיעורי וסכומי גמלת השלמת הכנסה (2016) לפי מצב משפחתי (ש"ח בחודש)³

שיעור הקצבה המרבית מהסכום הבסיסי ⁴			סכום הקצבה המרבית			הרכב משפחתי
מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	
34.05%	32.88%	32.21%	3,151	3,042	2,981	יחיד
53.82%	51.95%	50.85%	4,980	4,808	4,706	זוג
63.92%	62.05%	60.95%	5,915	5,742	5,640	זוג + ילד
74.02%	72.15%	71.05%	6,849	6,677	6,574	זוג + 2 ילדים ויותר
58.82%	56.95%	55.85%	5,303	5,130	5,028	יחיד + ילד ⁵
68.92%	67.05%	65.95%	6,237	6,064	5,962	יחיד + 2 ילדים ויותר ⁶

מהנתונים עולה, כי קצבת השלמת הכנסה המרבית (כולל קצבת הזקנה) ליחיד נעה בין 2,981 ש"ח למבוטח עד גיל 70 עד 3,151 ש"ח למבוטח מעל גיל 80. הקצבה לזוג נעה בין 4,706 ש"ח למבוטח עד גיל 70 עד 4,980 ש"ח למבוטח מעל גיל 80.

¹ גיל הזכאות המוחלטת לקצבת זקנה לגברים ונשים הוא 70 (לנשים שנולדו לפני 1950 גיל הזכאות הוא בין 65-70). גיל הזכאות המותנית לקצבת הזקנה (המותנית במבחני הכנסה) הינו 62 לנשים ו-67 לגברים.

² קצבאות זקנה מיוחדות, משולמות שלא על-פי חוק הביטוח הלאומי גם לקשישים שאינם מבוטחים בביטוח זקנה ושאינם זכאים לקצבת זקנה בגלל שעלו לארץ בגיל מאוחר יחסית (60-62), ולכן לא עומדים בקריטריון של תקופת אכשרה (תקופה מינימלית לתשלום דמי ביטוח לשם צבירת זכאות). שיעורי הגמלאות המיוחדות שווים לשיעורי קצבאות הזקנה הבסיסיות שעל-פי חוק הביטוח הלאומי (ללא תוספות בגין ותק ודחיה).

³ המוסד לביטוח לאומי, **זקנה – שיעורי הקצבה**, כניסה ב-9 בנובמבר 2016. הסכומים בגין בני שמונים ומעלה חושבו על ידי הוספת סכום של 86 ש"ח (כ-1% מהסכום הבסיסי) לכל אחד מהמצבים המשפחתיים.

⁴ השיעורים בלוח הם על פי השיעורים המפורטים בתוספת השנייה לחוק. משיעור הקצבה המשולמת למשק בית בו אלמנה, יחיד או הורה עצמאי עם ילדים, מופחת הסכום הבסיסי לילד (140 ש"ח). כאמור, השיעורים בלוח מוגדלים ב-7%.

⁵ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם ילד.

⁶ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם שני ילדים לפחות.



כאמור, הזכאות לקבלת תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה (או שאירים) מותנית בין היתר בעמידה במבחן הכנסות. במסגרת מבחן ההכנסות, מופעל **מנגנון ה"דיסרגארד"** (Dis-regard) המאפשר לא להביא בחשבון הכנסה עד רמה מסוימת בעת בדיקת סך ההכנסות. המשמעות של מנגנון זה היא כי סך ההכנסות בפועל של הזכאי עשויות להיות גבוהות מהסכום המרבי של קצבת הזקנה בתוספת השלמת הכנסה. ככל שהכנסה גבוהה יותר אינה מובאת בחשבון, כך גובה תוספת השלמת הכנסה שתשולם לזכאי תהיה גבוהה יותר, שכן ההכנסה העודפת מקוזזת מסכום המרבי של השלמת הכנסה. הסכומים שאינם מובאים בחשבון בעת מבחן ההכנסות קבועים בחוק כשיעורים מהשכר הממוצע, והם משתנים בהתאם למקור הכנסה, גיל המבוטח והמצב המשפחתי של המבוטחים.⁷ בחוק קבועים שני סוגי הכנסות לעניין זה, הכנסה מעבודה והכנסה ממקורות אחרים (הכנסה שמקורה בקצבה המשולמת מכוח חיקוק, דיני חוץ, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה). מבוטח שיש לו הכנסות משני הסוגים יכול לנכות בסך הכול משני הסוגים את השיעורים הקבועים ביחס להכנסה מעבודה.⁸ שיעורי הניכוי המותרים מכל אחד מסוגי ההכנסות ושיעורי הניכוי המרביים מפורטים בלוח 2 להלן.

לוח 1 – שיעורי הניכוי המותר ("דיסרגארד") למי שהגיעו לגיל הפרישה, כשיעור מהשכר הממוצע (2016)⁹

שיעור ניכוי מרבי כולל		הכנסה אחרת		הכנסה מעבודה		מצב משפחתי
סכום (בש"ח)	% מהשכר הממוצע	סכום (בש"ח)	% מהשכר הממוצע	סכום (בש"ח)	% מהשכר הממוצע	
1,893	20%	1,230	13%	1,893	20%	יחיד
2,271	24%	1,940	20.5%	2,271	24%	זוג

מהלוח עולה כי בעת חישוב הכנסתו של מבוטח לקביעת זכאותו לקצבת השלמת הכנסה לקצבת זקנה וסכומה, לא מובאת בחשבון הכנסה בסכום של 1,893-1,230 ליחיד ו-1,940-2,271 לזוג (או יחיד שבהחזקתו ילד).

2. השינוי המוצע

במסגרת החלטות הממשלה על המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 התקבלה החלטה על שיפור מצבם הכלכלי של הקשישים בישראל.¹⁰ בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מוצע כי שיעורי תוספת השלמת הכנסה לקשישים יוגדלו בשתי פעימות בשנים 2017 ו-2018. בנוסף, נקבע כי שיעור ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון יגדל, כך שסך ההכנסה המותרת מעבודה לפני איבוד הזכאות או הפחתת הקצבה תגדל.

2.1. הגדלת סכומי גמלת השלמת הכנסה

כאמור, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מוצע להגדיל את סכומי תוספת השלמת הכנסה המשולמת למקבלי קצבאות זקנה ושאירים. על פי המוצע, הגדלת הקצבה תעשה בשני שלבים: בחודש ינואר 2017 ובחודש ינואר 2018. בלוחות 3 ו-4 להלן מוצגים סכומי הקצבה לאחר השינוי המוצע ביחס לקצבה המשולמת כיום.

⁷ מבחן ההכנסות לקבלת תוספת השלמת הכנסה הוא מבחן משפחתי בו מובאות בחשבון ההכנסות של כל הנפשות במשק הבית.

⁸ נציין, כי בהתייחס להכנסה מעבודה, קיים ניכוי נוסף מעבר לניכוי המותר כאחוז מהשכר הממוצע. בעת חישוב ההכנסות, מההכנסה מעבודה הנותרת לאחר הפחתת השיעור המותר, מופחתים 40% נוספים. לדוגמה, יחיד שהכנסתו מעבודה 3,000 ש"ח, בשלב ראשון ינוכה סכום של 1,893 ש"ח מהכנסתו, ומהסכום הנותר (1,107 ש"ח) ינוכו 443 ש"ח נוספים. הכנסתו הנותרת בסכום של 664 ש"ח תחשב כהכנסתו לצורך קביעת זכאותו לקצבת השלמת הכנסה, ותנוכה מהקצבה המרבית.

⁹ סעיף 12ב לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁰ החלטת ממשלה מספר 1885 מיום ה-11 באוגוסט 2016: ["שיפור מצבם הכלכלי של הקשישים בישראל"](#).



לוח 3 - סכומי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה לפני השינוי המוצע ולאחר הפעימה הראשונה של

השינוי המוצע (ינואר 2017) לפי הרכב משפחתי (בש"ח לחודש)¹¹

הפרש			לאחר השינוי המוצע			המצב היום			הרכב משפחתי
מעל 80 גיל	מי שמלאו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו 70	מעל 80 גיל	מי שמלאו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו 70	מעל 80 גיל	מי שמלאו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו 70	
60	98	131	3,211	3,140	3,112	3,151	3,042	2,981	יחיד
95	154	212	5,075	4,962	4,918	4,980	4,808	4,706	זוג
95	154	212	6,010	5,896	5,852	5,915	5,742	5,640	זוג + ילד
95	154	212	6,944	6,831	6,786	6,849	6,677	6,574	זוג + 2 ילדים ויותר
95	154	212	5,398	5,284	5,240	5,303	5,130	5,028	יחיד + ילד ¹²
95	154	212	6,332	6,218	6,174	6,237	6,064	5,962	יחיד + 2 ילדים ויותר ¹³

מהנתונים בלוח עולה כי הסכום המרבי של קצבאות זקנה בתוספת השלמת הכנסה יעלה בחודש ינואר 2017 בכ- 60 ש"ח עד 131 ש"ח לחודש ליחיד בהתאם לגיל הזכאי, ויעלה ב-95 ש"ח עד 212 ש"ח לחודש בהרכבים משפחתיים אחרים בהתאם לגיל הזכאי. כפי שניתן לראות, התוספת הגדולה יותר היא לקבוצת המבוטחים שטרם מלאו להם 70, והקטנה ביותר למבוטחים מעל גיל 80. הפרש זה נועד לצמצם את הפער הקיים בין הקבוצות ביחס לקו העוני, כפי שיוסבר להלן. להלן מספר דוגמאות:

- קצבת השלמת הכנסה לקצבת זקנה ליחיד כיום, עומדת על 2,981 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, 3,042 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, ו-3,151 ש"ח לקשישים מעל גיל 80. לפי השינוי המוצע, החל מינואר 2017 גובה הקצבה יהיה 3,112 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, גידול של 131 ש"ח בהשוואה למצב היום, 3,140 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, גידול של 98 ש"ח בהשוואה למצב היום, ו-3,211 ש"ח לקשישים מעל גיל 80, גידול של 60 ש"ח בהשוואה למצב היום.
- קצבת השלמת הכנסה לקצבת זקנה לזוג כיום, עומדת על 4,706 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, 4,808 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, ו-4,980 ש"ח לקשישים מעל גיל 80. לפי השינוי המוצע, גובה הקצבה יהיה 4,918 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, גידול של 212 ש"ח בהשוואה למצב היום, 4,962 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, גידול של 154 ש"ח בהשוואה למצב היום, ו-5,075 ש"ח לקשישים מעל גיל 80, גידול של 95 ש"ח בהשוואה למצב היום.

¹¹ גובה הקצבה היום: המוסד לביטוח לאומי, [תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה - סכומי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה](#), כניסה ב-9 בנובמבר 2016; גובה הקצבה לאחר השינוי המוצע: חושב לפי הצעת החוק, יתכנו שינויים של שקל בעקבות עיגולים.

¹² סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם ילד.

¹³ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם שני ילדים לפחות.



לוח 4 - סכומי גמלת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה לפני השינוי המוצע ולאחר השלמתו (ינואר 2018) לפי

הרכב משפחתי (בש"ח לחודש)¹⁴

הפרש			לאחר השינוי המוצע			המצב היום			הרכב משפחתי
מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	
91	169	199	3,242	3,211	3,180	3,151	3,042	2,981	יחיד
144	267	320	5,124	5,075	5,026	4,980	4,808	4,706	זוג
144	267	320	6,059	6,009	5,960	5,915	5,742	5,640	זוג + ילד
144	267	320	6,993	6,944	6,894	6,849	6,677	6,574	זוג + 2 ילדים ויותר
144	267	320	5,447	5,397	5,348	5,303	5,130	5,028	יחיד + ילד ¹⁵
144	267	320	6,381	6,331	6,282	6,237	6,064	5,962	יחיד + 2 ילדים ויותר ¹⁶

מהנתונים בלוח עולה כי לאחר הפעימה השנייה בחודש ינואר 2018 הסכום המרבי של גמלאות זקנה בתוספת השלמת הכנסה יעלה (כתוצאה משתי הפעימות) בכ-91 ש"ח עד 199 ש"ח לחודש ליחיד בהשוואה למצב כיום בהתאם לגיל הזכאי, ויעלה ב-144 ש"ח עד 320 ש"ח לחודש בהרכבים משפחתיים אחרים בהתאם לגיל הזכאי. להלן מספר דוגמאות:

- גמלת השלמת הכנסה לקצבת זקנה ליחיד כיום, עומדת על 2,981 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, 3,042 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, ו-3,151 ש"ח לקשישים מעל גיל 80. לפי השינוי המוצע, גובה הקצבה החל משנת 2018 יהיה 3,180 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, גידול כולל של 199 ש"ח בהשוואה למצב היום, 3,211 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, גידול של 169 ש"ח בהשוואה למצב היום, ו-3,242 ש"ח לקשישים מעל גיל 80, גידול של 91 ש"ח בהשוואה למצב היום.
- גמלת השלמת הכנסה לקצבת זקנה לזוג כיום, עומדת על 4,706 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, 4,808 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, ו-4,980 ש"ח לקשישים מעל גיל 80. לפי השינוי המוצע, גובה הקצבה יהיה 5,026 ש"ח למי שטרם מלאו לו 70, גידול של 320 ש"ח בהשוואה למצב היום, 5,075 ש"ח למי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80, גידול של 267 ש"ח בהשוואה למצב היום, ו-5,124 ש"ח לקשישים מעל גיל 80, גידול של 144 ש"ח בהשוואה למצב היום.

מהנתונים בלוחות 3 ו-4 עולה כי סך התוספת לקצבה אינה אחידה לקבוצות הגיל, התוספת הגבוהה יותר היא למבוטחים שטרם הגיעו לגיל 70 והנמוכה ביותר היא למבוטחים בני 80 ומעלה. ההבדלים בתוספות לקבוצות הגיל נובעים מהפער הקיים כיום בין הקבוצות בסכום הקצבה כשיעור מקו העוני, מתוך כוונה להעביר את כלל הקבוצות

¹⁴ גובה הקצבה היום: המוסד לביטוח לאומי, [תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה - סכומי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה](#), כניסה ב-9 בנובמבר 2016; גובה הקצבה לאחר השינוי המוצע: חושב לפי הצעת החוק, יתכנו שינויים של שקל בעקבות עיגולים.

¹⁵ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם ילד.

¹⁶ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם שני ילדים לפחות.



מעבר לקו העוני. פער זה נובע מכך שכתוצאה מתוספות לקצבה שניתנו בעבר, שיעור הקצבה לבני 80 ומעלה ביחס לקו העוני גבוה באופן משמעותי ביחס לקבוצות הגיל האחרות, וככל שגיל המבוטח נמוך יותר שיעור הקצבה ביחס לקו העוני נמוך יותר, כפי שיפורט להלן.¹⁷

2.2. הגדלת שיעורי ההכנסה שאינה מובאת בחשבון ("דיסרגארד")

כאמור, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית כוללת גם הגדלה של שיעורי ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון לצורך קביעת הזכאות לקצבה וסכומה. לוח 5 להלן מציג את השינוי המוצע בשיעורי ה"דיסרגארד" של ההכנסה מעבודה ובשיעורי ה"דיסרגארד" מסוגי ההכנסות השונות.

לוח 5 – השינוי המוצע בשיעורי ה"דיסרגארד" (נתוני 2016)¹⁸

גידול בש"ח	על פי השינוי המוצע		המצב כיום		מצב משפחתי
	סכום	% מהשכר הממוצע	סכום	% מהשכר הממוצע	
142	2,035	21.5%	1,893	20%	יחידי
142	2,413	25.5%	2,271	24%	זוג

מהלוח עולה כי הסכום שאינו מובא בחשבון מהכנסה מעבודה יגדל ב-142 ש"ח ליחיד ולזוג. כמו כן, יוגדל הסכום המרבי שאינו מובא בחשבון משני סוגי ההכנסות בסכום דומה. בהקשר זה נציין, כי בהחלטת הממשלה שהתקבלה במסגרת ההחלטות על המדיניות הכלכלית נכתב כי סך סכום ההכנסה שאינה מובאת בחשבון יגדל לעומת המצב כיום ב-300 ש"ח עד שנת 2019.¹⁹ לדברי משרד האוצר, הכוונה היא לסך הגידול של הסכום הכולל בשנת 2019 לעומת המצב הקיים, הן כתוצאה מהתוספת הנוכחית (142 ש"ח) והן בגין עליית השכר הממוצע הצפויה? בשנים 2017-2019.²⁰ יש לקחת בחשבון שגידול כולל זה בהכנסה שאינה מובאת בחשבון אינו משקף רק שינוי לעומת המצב הקיים (תוספת של 142 ש"ח) אלא גם גידול בעקבות עליית השכר הממוצע הצפויה, גם של המבוטחים עצמם.

2.3. עדכון לוחות שיעורי הקצבאות

כאמור, על פי נוסח חוק הבטחת הכנסה כיום, שיעורי התוספת המרביים למבוטחים שהגיעו לגיל הפרישה המפורטים בתוספת השנייה לחוק, אינם משקפים את סכומי התוספת בפועל. שכן, הם מוגדלים ב-7% על פי סעיף 5(א)(1) לחוק. כדי לפשט את נוסח החוק ואופן חישוב הקצבאות, מוצע על ידי המוסד לביטוח לאומי לתקן את השיעורים המפורטים בתוספת השנייה (תיקון טכני), כך שיכללו גם את ההגדלה של ה-7.7% במקביל לתוקן ההוראה בסעיף 5(א)(1) על הגדלת השיעורים ב-7%, כך שהשיעורים המופיעים בלוחות בתוספת השנייה לחוק יכללו גם את ההגדלה ב-7%.

לוח 6 להלן מפרט את שיעורי הקצבה כפי שיופיעו בתוספת השנייה על פי השינוי המוצע.

¹⁷ מרים שמלצר, מנהלת תחום זקנה והבטחת הכנסה, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2016.
¹⁸ על פי המופיע בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁹ החלטת ממשלה מספר 1885 מיום ה-11 באוגוסט 2016: "שיפור מצבם הכלכלי של הקשישים בישראל".

²⁰ לדברי משרד האוצר, הסכום הכולל (הסכום הנוכחי בתוספת 142 ש"ח) צפוי לגדול עד לשנת 2019 בכ-300 מיליון ש"ח שכן התוספת במחירי שנת 2016 תתעדכן על פי השינוי בשכר הממוצע בשנים 2017-2019, והגידול השנתי החזוי לשנים אלו גבוה מ-2% בכל שנה. אייל מדן, רפרנט ביטוח לאומי, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2016.

²¹ נציין כי שינוי זה לא נכלל בנוסח הצעת החוק שהוגשה לכנסת, ולכן השיעורים המופיעים בנוסח הכחול (הצעת החוק בקריאה ראשונה) אינם כוללים את ההגדלה של ה-7%.



לוח 6 – עדכון שיעורי תוספת השלמת הכנסה²²

הפרש			לאחר השינוי המוצע			המצב היום			הרכב משפחתי
מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	
37.49%	37.13%	36.77%	37.13%	36.31%	35.99%	36.43%	35.18%	34.46%	יחיד
59.25%	58.68%	58.12%	58.68%	57.38%	56.87%	57.59%	55.59%	54.41%	זוג
70.06%	69.48%	68.92%	69.50%	68.18%	67.67%	68.39%	66.39%	65.22%	זוג + ילד
80.86%	80.30%	79.72%	80.30%	78.99%	78.47%	79.20%	77.20%	76.02%	זוג + 2 ילדים ויותר
64.60%	64.03%	63.46%	64.04%	62.72%	62.21%	62.94%	60.94%	59.76%	יחיד + ילד ²³
75.40%	74.83%	74.26%	74.84%	73.52%	73.01%	73.74%	71.74%	70.57%	יחיד + 2 ילדים ויותר ²⁴

3. משמעויות השינוי

3.1. הקטנת ממדי העוני בקרב קשישים

כאמור, מטרתה של תוספת השלמת ההכנסה לקצבאות הזקנה והשאירים היא לאפשר רמת קיום סבירה למבוטחים ללא הכנסות נוספות. הגדלת סכומי תוספת השלמת ההכנסה במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מהווה המשך להגדלות נוספות בסכומי הקצבה בעשור האחרון, האחרונה במסגרת אישור תקציב המדינה וחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015 ו-2016.²⁵ הגידול בקצבאות זקנה בתוספת השלמת הכנסה צפוי להגדיל את הכנסות משקי בית בראשם עומדים קשישים וצפוי להקטין את תחולת העוני בקרב משפחות קשישים. לוח 7 להלן מוצגים סכומי הקצבאות כשיעור מקו העוני בשנת 2016 ולאחר התוספת המוצעת הכוללת בשנת 2018 בעקבות השינוי המוצע, כפי שחושבו במוסד לביטוח לאומי.

לוח 7 – סכומי קצבאות זקנה עם תוספת השלמת הכנסה כשיעור מקו העוני בשנים 2016 ו-2018²⁶

קבוצת גיל			מצב משפחתי	שנה
מעל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרם מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70		
102.4	98.9	96.9	יחיד	2016
101.2	97.7	95.6	זוג	
105.4	104.4	103.3	יחיד	2018
104.1	103.1	102.1	זוג	

²² עו"ד שלומי מור, הלשכה המשפטית – המוסד לביטוח לאומי, דואל, 10 בנובמבר 2013. השיעורים ביחס למצב כיום חושבו על בסיס השיעורים בתוספת השנייה כשהם מוגדלים ב-7%.

²³ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם ילד.

²⁴ סכומים אלו משולמים גם לאלמנה או הורה עצמאי שעמם שני ילדים לפחות.

²⁵ להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית: הגדלת גמלת הבטחת הכנסה למקבלי קצבת זקנה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2015.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, [ניירות עבודה - עמדת הביטוח הלאומי ביחס לחוק ההסדרים 2017-2018](#), אוקטובר 2016.



מהנתונים עולה כי כיום קיים פער ביחס בין קצבת הזקנה עם תוספת השלמת הכנסה לבין קו העוני לפי הרכב משפחתי. בעקבות התוספות המוצעות במסגרת הצעת חוק המדיניות הכלכלית פערים אלו יצטמצמו, אם כי יישארו היחסים הקיימים כיום בין הקבוצות.²⁷ כך למשל, סכומי הקצבה של יחידים כשיעור מקו העוני גבוהים יותר לעומת זוגות, וכן סכומי הקצבה כשיעור מקו העוני של מבוטחים בני שמונים ומעלה גבוהים יותר. יחסים אלו נקבעו לאור ההנחה שההוצאות עולות עם הגיל ובהתחשב בסולם השקילות לתקנון נפשות במשק בית.²⁸

3.2. היבטים נוספים

הגדלת סכומי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה צפויה להגדיל את מספר הזכאים לקצבה, וכן להגדיל את סכום הקצבה המשולמת, שכן ככל שהקצבה גבוהה יותר, רף ההכנסות השולל את הזכאות עולה. בנוסף, הגדלת סכום ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון בעת קביעת הזכאות וגובה הקצבה צפויה גם כן לתרום לגידול זה.

עם זאת יש לציין, שבמסגרת הצעת חוק המדיניות הכלכלית מוצע גם לשנות את אופן חישוב תוספת הוותק לקצבת הזקנה, כך שקצבתם של מבוטחים שלא צברו את הוותק המרבי צפויה לגדול. שינוי זה עשוי להגדיל את קצבת הזקנה בסכומים של 306 ש"ח עד 671 ש"ח, בהתאם לקבוצת הגיל והמצב המשפחתי המזכה. לאור זאת, ייתכנו מצבים בהם התוספת לקצבת הזקנה כתוצאה מהגידול בתוספת הוותק עשויה לשלול את הזכאות לקבלת תוספת השלמת ההכנסה. סביר להניח ששכר ששכר השלמת ההכנסה כיום נמוך יותר (עקב הכנסות גבוהות יחסית), הסיכוי לאובדן הזכאות גבוה יותר. עם זאת, התוספת לסכומי השלמת ההכנסה והגדלת ההכנסה המותרת בניכוי, צפויות לצמצם את מספר המבוטחים שיאבדו את זכאותם. במצב זה, אמנם סך ההכנסות של המבוטחים לא יקטן אלא יגדל לעומת המצב הקיים,²⁹ אך המבוטחים יאבדו את הזכאות להטבות הנלוות הניתנות למקבלי השלמת הכנסה בגופים שונים.³⁰ נציין, כי לדברי המוסד לביטוח לאומי ישנה הסכמה להכללת סעיף שישמר את הזכאות להטבות הנלוות למי שהגידול בתוספת הוותק הביא לאיבוד זכאותו לתוספת השלמת הכנסה, אך סעיף זה לא נכלל בנוסח הצעת החוק שהוגשה לכנסת.³¹

3.3. עלות השינוי המוצע

על פי דברי ההסבר להצעת חוק המדיניות הכלכלית, **העלות בגין הגדלת סכומי תוספת השלמת הכנסה לקצבאות הזקנה והשאירים מוערכת בכ- 400 מיליון ש"ח**, 250 מיליון ש"ח בגין הפעימה הראשונה בשנת 2017, ו-150 מיליון ש"ח נוספים בגין הפעימה השנייה החל משנת 2018. עלות זו מתייחסת רק לגידול בסכום תוספת השלמת הכנסה המשולמת כיום. בנוסף, השינוי המוצע צפוי לצרף מבוטחים חדשים למקבלי השלמת הכנסה (גם אם בסכום נמוך יחסית) שיהיו זכאים גם להטבות הנלוות. על פי הערכה של משרד האוצר,³² העלות בגין מצטרפים אלו כוללת העלות בגין ההטבות (לגופים הנותנים את ההטבות) תסתכם בכ-100-150 מיליון ש"ח נוספים.

²⁷ נציין כי בתוספת שניתנה להשלמת ההכנסה במסגרת התקציב לשנים 2015 ו-2016, התוספת לזוג הייתה גבוהה מזו שליחיד. פער זה נועד לתקן עיוות שהיה קיים קודם בגובה הגמלאות ביחס לקו העוני. טרם השינוי המוצע סכום גמלת יחיד ביחס לקו העוני ליחיד היה גבוה מסכום קצבה לזוג ביחס לקו העוני לזוג, ובעקבות השינוי המוצע מתקבל יחס דומה בין הקצבה לקו העוני בין יחידים וזוגות. מרים שמלצר, מנהלת תחום זקנה והבטחת הכנסה, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 10 בספטמבר 2015.

²⁸ קיימת הנחה כי לגודל משק בית יש יתרונות מבחינת הצריכה. הרציונל הוא שתוספת ההוצאה הולכת וקטנה עם הגידול במספר הנפשות, בשל החיטוב בהוצאות הדיור האנרגיה והוצאות נוספות של משפחות גדולות לעומת משפחות קטנות. כדי להשוות רמות חיים של משקי בית שונים בגודלם פותח סולם שקילות המאפשר למדוד את הצרכים ביחס למשק בית בגודל בסיסי כלשהו. סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשק בית למספר הנפשות התקניות או הסטנדרטיות שבה. בסולם השקילות הנהוג בישראל נפש אחת במשק בית שווה ל-1.25 נפשות תקניות, שתי נפשות שוות לשתי נפשות תקניות ומ-3 נפשות ואילך מספר הנפשות התקניות במשפחה נמוך ממספרן בפועל.

²⁹ כל עוד תוספת הוותק הנוספת נמוכה מסכום השלמת הכנסה המשולם למבוטח, הרי שסך התשלום שיקבל (זקנה + השלמת הכנסה) לא ישתנה. אם הסכום בגין הגדלת תוספת הוותק גבוה מתוספת השלמת הכנסה, הרי שסך הכנסותיו של המבוטח מקצבאות הביטוח הלאומי יגדלו.

³⁰ להרחבה על ההטבות הנלוות הניתנות למקבלי תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה ראו: ענת לוי, [תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2014.

³¹ המוסד לביטוח לאומי, [ניירות עבודה - עמדת הביטוח הלאומי ביחס לחוק ההסדרים 2017-2018](#), אוקטובר 2016.

³² יוגב גרדוס, רכז רווחה וקליטה, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2016.

