



## מבחן הכנסה להבטחת הכנסה לבעלי נכסים

מאת

דניאל גוטליב, מרים שמלצר, גבריאלה היילברון, מאור הוד

### תמצית

מבחני הכנסה נועדים לאנשים במצוקה כלכלית הזקוקים לקצבה כרשת ביטחון אחרונה. נצפה שמבחנים כאלה, במיוחד כשמדובר במי שאינו מסוגל לכלכל עצמו ואת משפחתו, יהיו רגישים לעקרון הצדק האנכי, אשר לפיו הקצבה גדלה עם המצוקה הכלכלית של המשפחה. המצוקה הכלכלית מתבטאת בחוסר היכולת של המשפחה ליצר לעצמה הכנסה באופן עצמאי. הכנסה משקפת תמיד תשואה על הון כלשהו בין אם מדובר בהון אנושי (הכנסה מעבודה) ובין אם מדובר בהון פיננסי (כגון הכנסה מריבית). במקרה שבו ההון האנושי הוא דל או אפסי, ההכנסה מריבית, דהיינו ההכנסה מהון פיננסי או מהון פיזי כמו נדל"ן או קרקע, היא התקווה היחידה לקיום מינימום למחיה בכבוד. לכן המחוקק מאפשר לקבל קצבה – תוך התחשבות בהכנסות מהון – גם אם קיים נכס פיננסי, נדל"ן או קרקע. לפיכך יש צורך בתקנות לגבי הכנסות מנכסים בדומה למבחן על הכנסות מעבודה.

מבחן ההכנסה שבוחן הכנסות כולל הכנסות מריבית נועד לקבוע את הזכאות לקצבה, את גודלה ואת התקרה, שמעבר לה אין לשלם גמלה. הריבית הזקופה המשמשת לקיזוז הקצבה נקבעה לפני שנים רבות באופן אבסולוטי ברמה של 8%. מאחר שלא שונתה מאז, נוצר עם הזמן עיוות שהלך וגדל במקביל לירידה בריבית הנומינלית. זו ירדה כמובן בעקבות התייצבות האינפלציה ברמה נמוכה בהתאם לניהול המדיניות המוניטארית המכוונת להשגת יעד האינפלציה (1-3%). ככל שהריבית במשק נמוכה יותר כך העיוות הוא יותר לרעת מקבל הגמלה, שכן על פי הכללים הביטוח הלאומי נאלץ לקזז למקבל הגמלה הכנסה זקופה של 8% לכל שקל המושקע בנכס פיננסי, אף על פי שהמשפחה נהנית בפועל מריבית נמוכה בהרבה מהריבית שמקוזזת מהקצבה. עיוות זה הגיע לשיא בשנת 2009 כאשר המשבר העולמי אילץ את בנק ישראל להפחית את הריבית במשק לרמה נמוכה מאוד, דבר שהשפיע כמובן גם להורדת הריבית על נכסים פיננסיים. כך קרה שהקצבה של בעלי נכסים פיננסיים צנועים נשחקה. הרפורמה המוצעת מביאה הצעת פיתרון לעיוות זה. הצוות המקצועי בביטוח הלאומי, ששקד על הכנת הרפורמה, התבקש להכין הצעה ללא עלות תקציבית נוספת מעבר לעלות הקיימת של הבטחת הכנסה. לנוכח הרמה המאוד נמוכה מלכתחילה של הבטחת הכנסה (ר' דיון על כך בסקירה השנתית 2009, פרק 2, תיבה 3, לוח 1, עמ' 100)<sup>1</sup> כידוע, קצבת הבטחת הכנסה, בפרט למשפחות גדולות עם ראש משק בית בגיל העבודה, נמוכה מאוד.

להלן הצעה אופרטיבית לפתרון הבעיה שמצליחה לשמור ואף להעמיק את עקרון הצדק האנכי. להצעה שלושה רכיבים:

(1) באשר לנכס פיננסי – בחירה של הריבית הזקופה שראוי שתשמש את הביטוח הלאומי לצורך עריכת מבחן ההכנסה,

<sup>1</sup> [http://www.btl.gov.il/Publications/Skira\\_shnatit/Pages/default.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx)



(2) בחירת מנגנון עדכון שוטף של אותה ריבית, אשר יצמצם את הפער שנפער בשנים האחרונות בינה לבין ריבית השוק ואשר ימנע היווצרות של פער כזה מחדש; באשר לנכס נדל"ן – שיעורי תשואה שיקבעו על-ידי השמאי הממשלתי;

(3) מנגנון של השתתפות עצמית שיתווסף לריבית הזקופה באופן פרוגרסיבי עם ערך הנכס העודף (מעבר לדיסריגארד) של מקבל הגמלה. סעיף זה מגביר את הצדק האנכי ומביא בחשבון את האחריות של בעל הנכס העודף לרמת החיים השוטפת שלו.

חשוב שהתשואה הזקופה תתבסס על תשואה לנכס פיננסי סחיר, סולידי וככל האפשר חסר סיכון, שפרסומו שוטף ונגיש לכל. על סמך שיקולים אלה מוצע לבחור את המלווה קצר המועד של בנק ישראל (מק"מ) כנכס המיצג נכסים פיננסיים. מוצע שמיצוע דו-שנתי של הריבית מאזן היטב בין הצורך לשמור על קרבה לריבית השוק לבין הצורך בהקטנת מרווח תנודות הריבית. בנוסף הריבית הזקופה תעודכן פעם בשנה. ב-2008/9 הריבית הממוצעת עמדה על 2.7%.

לגבי נכסי נדל"ן מוצע לעדכן את התשואה על פי דיווח חד-שנתי של השמאי הממשלתי. עבור 2009 השמאי הממשלתי העריך את התשואה לגבי נדל"ן ב-8.5% לגבי נדל"ן עסקי, 4% לגבי נכסי מגורים ואפס לגבי קרקע. אנו מציעים ששיעור התשואה לנדל"ן לא יפחת משיעור התשואה על נכס פיננסי דהיינו ריבית המק"מ.

מוצע שתוספת ההשתתפות העצמית תפעל רק מעל לדיסריגארד (disregard) - הוא חלקו של הנכס שלא נחשב לצורך קביעת גובה הקצבה. תפקידו של הדיסריגארד הוא לעודד חיסכון מינימאלי. שיעור ההשתתפות העצמית המוצע כולל ארבע דרגות – 0%, 1%, 3% ו-5%. מדרג זה מניב תוצאות סבירות לגבי הרכבי המשפחות העיקריים.

במסמך זה מוסבר כי, בעיתות של ריבית נמוכה, אילו היו מופעלים רק הרכיבים הראשון והשני של ההצעה (בחירת ריבית קיזוז מתאימה והתאמתה להתפתחות הריבית במשק), הדבר היה מזכה בקצבה גם אנשים בעלי ערך נכס גבוה יחסית ומאפשר להם לקבל קצבת קיום לאורך זמן ולהשאיר את הנכס לדורות הבאים. מצב זה סותר את העיקרון של רשת הביטחון הכלכלי האחרונה. יתרון חשוב של שיטת ההשתתפות העצמית המוצעת במסמך זה הוא העובדה שהיא מעמיקה את עקרון הצדק האנכי. ניתוח רגישות שבוצע מראה כי שיעור ההשתתפות העצמית הדרוש לאיזון המערכת נמוך למדי, כך שההצעה מהווה אופציה מעשית לפתרון הבעיה.

ההצעה הנוכחית מתייחסת בשלב זה רק לנכסים פיננסיים, נדל"ן וקרקעות ולא לנכסים אחרים כגון רכב ודירה בבעלות עצמית, אשר אופיים שונה מנכס פיננסי. מנהל המחקר של הביטוח הלאומי שוקד על רפורמה כוללת של מערך הבטחת ההכנסה שיכלול את כל הנכסים הרלוונטיים וייתייחס גם לגובה של הדיסריגארד עבור הרכבי משפחה שונים. לעת עתה מוגשת אפוא הצעת רפורמה שמהווה חלק ראשון למהלך עמוק יותר, שיוגש בזמן הקרוב.

העלות התקציבית הנגזרת מההצעה נמוכה למדי – כ-6.6 מיליון ₪ לשנה.<sup>2</sup> לכ-2.5% מהמשפחות הזכאיות לקצבה בגיל העבודה (כ-2,800 משפחות) יש נכסים שערכם עולה על הדיסריגארד. לרובם

<sup>2</sup> קיים קושי לחשב עלות של הצעות בתחום הבטחת ההכנסה. הקושי נובע מחד מדלות התצפיות הרלוונטיות בסקר ההוצאות, שכן יש צורך בחישוב ההשפעה של השינויים על מקבלים פוטנציאליים, שלא נכללים כיום בין מקבלי



(81%) ערך נכסים נמוך מ-100,000 ש"ח, אשר היה מקטין את הקצבה החודשית לפי הגישה החדשה לכל היותר בכ-200 ש"ח לחודש. בקצבת הזקנה והשארים רק לכ-1.5% ממקבלי השלמת הכנסה (2,400 משפחות) נכסים שערכם עולה על הדיסריגארד. ל-93% מהם נכסים פיננסיים שערכם מתחת ל-100,000 ש"ח. יצוין שיש מעט מאוד משפחות שמתובעות הבטחת הכנסה והן בעלות נכס פיננסי (ר' דיון בסוף המסמך).

## 1. כללי

במסגרת מבחן ההכנסות לצורך זכאות לגמלה להבטחת הכנסה נכללות בנוסף להכנסות מעבודה, פנסיה וקצבאות גם הכנסות מהון פיננסי ונדל"ן.<sup>3</sup> נשאלת השאלה מדוע לא לדרוש מהמשפחה הנזקקת לממש את הנכס שבידה טרם פנייתה למערכת הבטחת הכנסה. התשובה לכך היא שהמצוקה הכלכלית מתבטאת בחוסר היכולת של המשפחה ליצר לעצמה הכנסה באופן עצמאי. הכנסה משקפת תשואה על הון כלשהו. כך למשל הכנסה מעבודה נגזרת מרמת ההון האנושי של המפרנס הפוטנציאלי ובמקרה שלא ניתן לממש את ההון האנושי אזי המשפחה נאלצת להסתמך על הון חלופי שיפיק לה הכנסה, למשל הון פיננסי או נדל"ן; יתרה מזו אדם זקוק לחסכוניות מינימאליים כדי להבטיח עצמו ואת משפחתו מפני סיכונים שונים ובלתי צפויים במעגלי החיים וגם כדי להבטיח רמת חיים מינימאלית לנוכח אי-הוודאות לגבי אורך החיים של המפרנס ושל בני ביתו; חיוב האדם לממש את נכסיו המינימאליים היום מגדיל את סיכון ההזדקקות שלו במערכת הרווחה בעתיד. סיבה נוספת נעוצה באי-הוודאות לגבי המדיניות החברתית בעתיד, שכן היקף הביטוח הסוציאלי נתון לתפישות חברתיות של הממשלה המכהנת ורמתו אינה מוגנת בחוק יסודי, ותהפוכות המדיניות החברתית בשנים האחרונות מדגישות את החשיבות של כרית ביטחון פיננסית מינימאלית גם בזמן שהות במערכת הבטחת הכנסה. השוואה בין-לאומית מצביעה אף היא על כך שמבחינה נכסים פיננסיים ואחרים מקובלים במדינות מתקדמות.<sup>4</sup>

סוגי נכסים שמאופיינים בהכנסה מנכסים בעלי סחירות וזיליות מוגבלת מחייבים התייחסות לכך שגם ההכנסה מהנכס תהיה פחות יציבה.<sup>5</sup> ההכנסה הנגזרת מהם אינה שוטפת וקבועה. לכן יש צורך בזקיפת ריבית לגבי נכסים מסוימים בעת עריכת מבחן הכנסה. כך למשל במקרה של קושי בהשכרת הנדל"ן עקב מיקומו או בנכסים פיננסיים ארוכי טווח כגון קופת גמל, תכניות חסכון וכד', ההכנסה לא נזילה ומימוש הנכס עלול להיות כרוך בהפסד הכנסה ניכר.

הקצבאות. חישובים אלה מבוססים על סקר ההכנסות ובמקרים מסוימים על סקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. איכות החישובים מוגבלת בין היתר כתוצאה ממיעוט תצפיות בסקרים וכן עקב פערים באיכות הנתונים (כך למשל ידוע שנתונים על הכנסות מנכסים פיננסיים ברמת משק הבית הם בדרך כלל פחות מהימנים מהכנסות ממקור אחר – וזאת לא רק בישראל). כיום סקר ההוצאות מונה כ-6,200 תצפיות ואילו סקר ההכנסות (שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החליטה לבטל לקראת שנת 2012) מונה כ-14,000 תצפיות. לנוכח השונות גבוהה של ייצוג מקבלי הבטחת הכנסה לאורך השנים בסקרי הלמ"ס ידוע כי המשקלות לא מתקנים עבור הטיות בייצוג התצפיות בכלל האוכלוסייה.

<sup>3</sup> זקיפת שכר הדירה מדירת מגורים יחידה בבעלות עצמית לא נכללת כיום במבחן ההכנסה. זאת למרות שבעל הדירה מפיך הכנסה זקופה שוטפת מדיור בדירתו ולפיכך מצבו הכלכלי טוב יותר מזה של משפחה זהה מכל הבחינות מלבד הבעלות על דירה. נושא זה יידון במסמך אחר.

<sup>4</sup> מיכל קורא, גיוני גל ורפאלה כהן, 2007, "מבט בין-לאומי משווה על רשת הביטחון האחרונה בישראל", ביטחון סוציאלי, אוגוסט, מס' 74, 69-43.

<sup>5</sup> מושג הנזילות מתאר את המהירות והקלות שבהן ניתן להפוך נכס לכסף ואילו הסחירות משקפת פערים בין מחיר הקניה ומחיר המכירה של נכס. רצוי שמבחן ההכנסה יתחשב בנזילות וסחירות נמוכה.



במצב הקיים, כדי להעריך את השווי השוטף של ההכנסות הללו, נקבע בתקנות שיש לזקוף הכנסה שוטפת מנכסים אלו בשיעור של 8% מערך הנכס, כפי שהוא משתקף בדוחות פיננסיים (נכס פיננסי) או לפי הערכות של שמאי מוסמך (נדל"ן). יש לזכור שבמערכת זו של זקיפת הכנסה מנכס מופעל מנגנון של "סכום שאינו מובא בחשבון" (דיסריגרד) לצורך מבחן ההכנסה. קיזוז ההכנסה הזקופה של הנכסים מהקצבה מופעל רק מחלק הנכס הגבוה מהדיסריגרד (להלן "הנכס העודף"). מטרתו של הדיסריגרד היא לעודד חיסכון, כדי לעודד יצירת רוזבה להוצאות חד-פעמיות, בלתי צפויות וחיוניות (כגון למימון טיפולי שיניים, החלפת מקרר וכד').<sup>6</sup>

שיעור התשואה המייצג, המשמש את מבחן ההכנסה (להלן "הריבית הזקופה") בערך של 8% נקבע בתחילת שנות השמונים, בעת שהריבית שיקפה אינפלציה גבוהה. באותה תקופה ריבית של 8% אף נחשבה אף לריבית נמוכה בהשוואה לריבית השוק שהגיעה לעשרות אחוזים, בין היתר עקב היעדר שוק נכסים פיננסיים ראוי לשמו. לאחר שבשנים האחרונות הושגה יציבות מחירים בסביבת יעד האינפלציה של 1% עד 3% לשנה, מסתבר שריבית זקופה של 8% מחמירה ללא צורך על מקבלי קצבת קיום. מצב זה גורם להטיה כלפי מעלה של זקיפת ההכנסות מנכסים במבחן ההכנסה ולכן לפגיעה ברמת הקצבה וביכולת המימון של הזכות להבטחת הכנסה.

## 2. ההצעה

כדי לאפשר עדכון תקופתי של שיעור הריבית הזקופה יש צורך בבחירת ריבית שוק שתתאים למטרה זו. ההצעה הנוכחית כוללת בנוסף לזקיפת הריבית גם "השתתפות עצמית" של הזכאי לגמלה ברמות גבוהות יחסית. מוצע לקבוע שיעור השתתפות עצמית פרוגרסיבי מעודף הנכס מעבר לדיסריגרד (להלן "הנכס העודף"). ההשתתפות העצמית מקטינה את ערך הנכס המרבי שמעבר לו אין תשלום קצבה (להלן "הנכס המאפס").

### 2.א. בחירת הריבית ומנגנון העדכון שלה

רצוי שכלל החישוב של ההכנסה הזקופה יעמוד במבחן הזמן, כאשר ידוע שהתנאים הכלכליים במשק ועמם רמת הריבית משתנים כל הזמן. לשם כך אנו מציעים להגמיש את ריבית הזקיפה מהשיעור הקבוע בתקנות הבטחת הכנסה (8%) לריבית משתנה בהתאם להתפתחות הריבית במשק. מוצע לעדכן את הריבית פעם בשנה.

חשוב שריבית זו תהיה "חסרת סיכון" כיאה להשקעה סולידיט של תובע גמלת הבטחת הכנסה בעל נכס פיננסי. מטבע הדברים ריבית כזו נמוכה ויציבה יותר מהריבית על נכס מסוכן. ריביות מתאימות לכללים אלה הן בעיקר הריבית על אגרות חוב ממשלתיות לתקופות שונות, הריבית על מלווה קצר מועד של בנק ישראל (מק"מ) וריבית התפ"ס שניתן לקבל בבנקים מסחריים. השוק עמוק מבחינת היקפי המסחר בו והוא יציב יחסית. לעומת זאת אגרות החוב הממשלתיות, הן לתקופות קצרות וארוכות יותר, כאשר השוני בעומק השוק של כל נייר עלול ליצור פערים בשוונות התשואה ולכן בסיכונים, נזילותם וסחירותם. לפיכך הריבית הממוצעת שלהם עלולה להיות פחות

<sup>6</sup> יש לזכור שאנשים עניים בדרך כלל לא נהנים מהטבות המס בתחום החסכון (קרנות ההשתלמות, קופות גמל וחסכון פנסיוני אחר) מאחר שרובם לא עובדים ואם הם עובדים הם משתכרים מתחת לסף המס. לכן ניתן לראות את הדיסריגרד ככלי לעידוד החסכון של מעוטי יכולת.

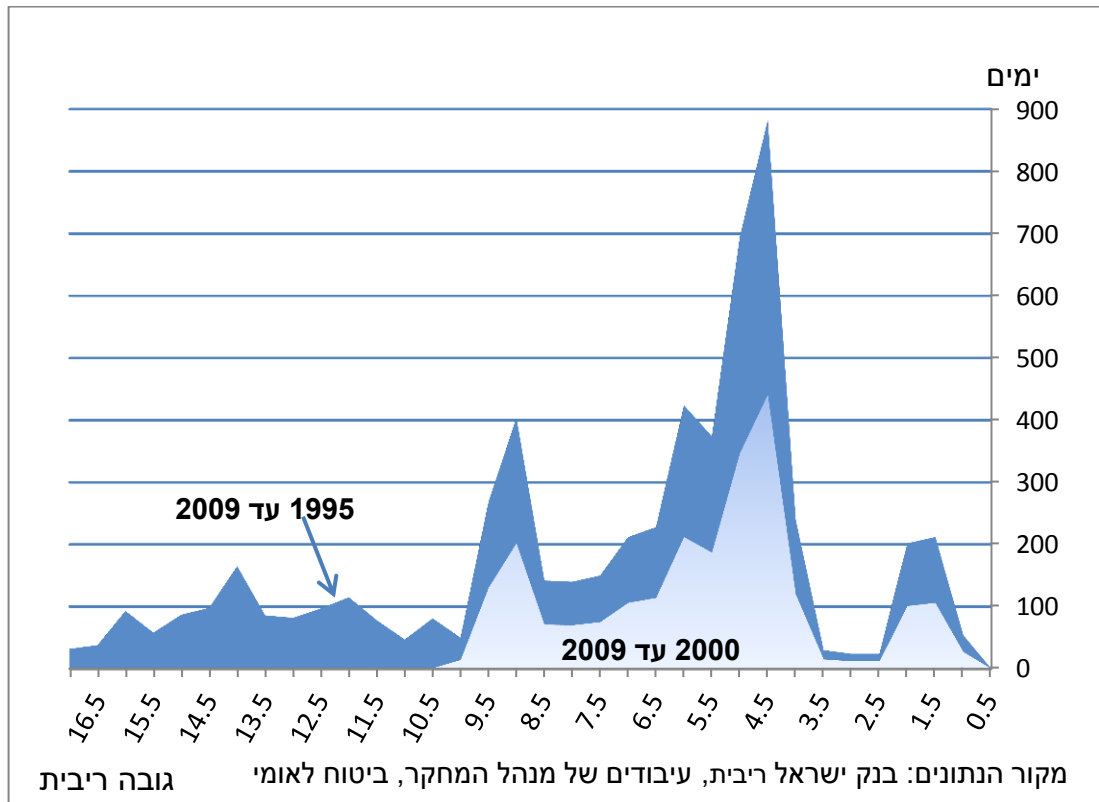


יציבה ולכן פחות מייצגת. גם ריבית התפ"ס לא מתאימה לשמש כריבית למבחן ההכנסה, שכן ריבית הזכות נמוכה במיוחד עקב פער התיווך הניכר בין ריבית הזכות לבין ריבית החובה.

הביטוח הלאומי מעוניין ש"האדם הסביר", כאשר הוא נזקק להשלמת הכנסה, ישקיע את נכסיו לתקופות קצרות וארוכות יותר, זאת כדי לשמור על נזילות נאותה של נכסיו בכל התקופות הנראות לעין. לפיכך רצוי שהריבית הזקופה תשקף ממוצע נע של כמה שנים של התשואה בדומה לתשואה על "סל חסכון". ריבית המק"מ של בנק ישראל ממלאת בצורה משביעת רצון אחר התנאים הנ"ל (ר' לוחות 1 ו-2 ומתרשים 1).

כדי לבחון את רמת הריבית השכיחה בחנו שתי תקופות שמאופיינות ביציבות כלכלית: האחת החל מהמחצית השנייה של שנות ה-90 והאחרת החל משנת 2000. התקופה הראשונה כוללת בתוכה תקופה של אי-וודאות כלכלית גדולה יותר שהתבטאה בין היתר ברמת אינפלציה גבוהה יותר שהשתקפה גם ברמת הריביות. תרשימים 1 ו-2 מצביעים על כך שבשתי התקופות הריבית השכיחה ביותר הייתה בסביבות 4.5 אחוזים. בהינתן ציפיות לאינפלציה שתואמות את יעד יציבות המחירים (1% עד 3%) שיעור זה משקף ריבית ריאלית בסביבות 2.5%. זוהי רמה מקובלת.<sup>7</sup> מיצוע חד-שנתי של הריבית יוצר בשנים האחרונות מרווח ריביות בין 1.4% לבין 8.8% (לוח 1). זהו מרווח גדול יחסית שמקשה על אימוץ ריבית זו כריבית זקופה לצורך עריכת מבחן הכנסה. מיצוע דו-שנתי או תלת-שנתי מביא לתוצאות דומות למדי וסבירות יותר מבחינת המרווח (5.0 ו-4.4 נקודות אחוז, במיצוע של שנתיים ושלוש בהתאמה וזאת בהשוואה ל-7.4 נקודות אחוז). המלצה זו גם עקבית עם השקעת נכסים לתקופות מגוונות כמצופה ממקבל גמלה, אשר שואף לאזן בין צרכי הנזילות והביטחון הכלכלי לטווחים ארוכים יותר.

<sup>7</sup> לפי מודל כלכלי מקובל (steady state), הריבית הריאלית צריכה להיות תואמת בטווח הארוך את שיעור גידול האוכלוסייה ארוך הטווח ואת הפרייון הכלכלי ארוך הטווח. ריבית ריאלית של 2-3% די תואמת מודל כזה.





שנה	שיעור הריבית
2000	8.8
2004	4.8
2005	4.3
2006	5.5
2007	4.3
2008	3.9
2009	1.4
<b>ממוצע דו-שנתי</b>	
ממוצע 2000-2001	7.7
ממוצע 2004-2005	4.6
ממוצע 2008-2009	2.7
<b>ממוצע תלת-שנתי</b>	
ממוצע 2000-2002	7.6
ממוצע 2001-2003	7.0
ממוצע 2002-2004	6.4
ממוצע 2003-2005	5.4
ממוצע 2004-2006	4.9
ממוצע 2005-2007	4.7
ממוצע 2006-2008	4.6
ממוצע 2007-2009	3.2

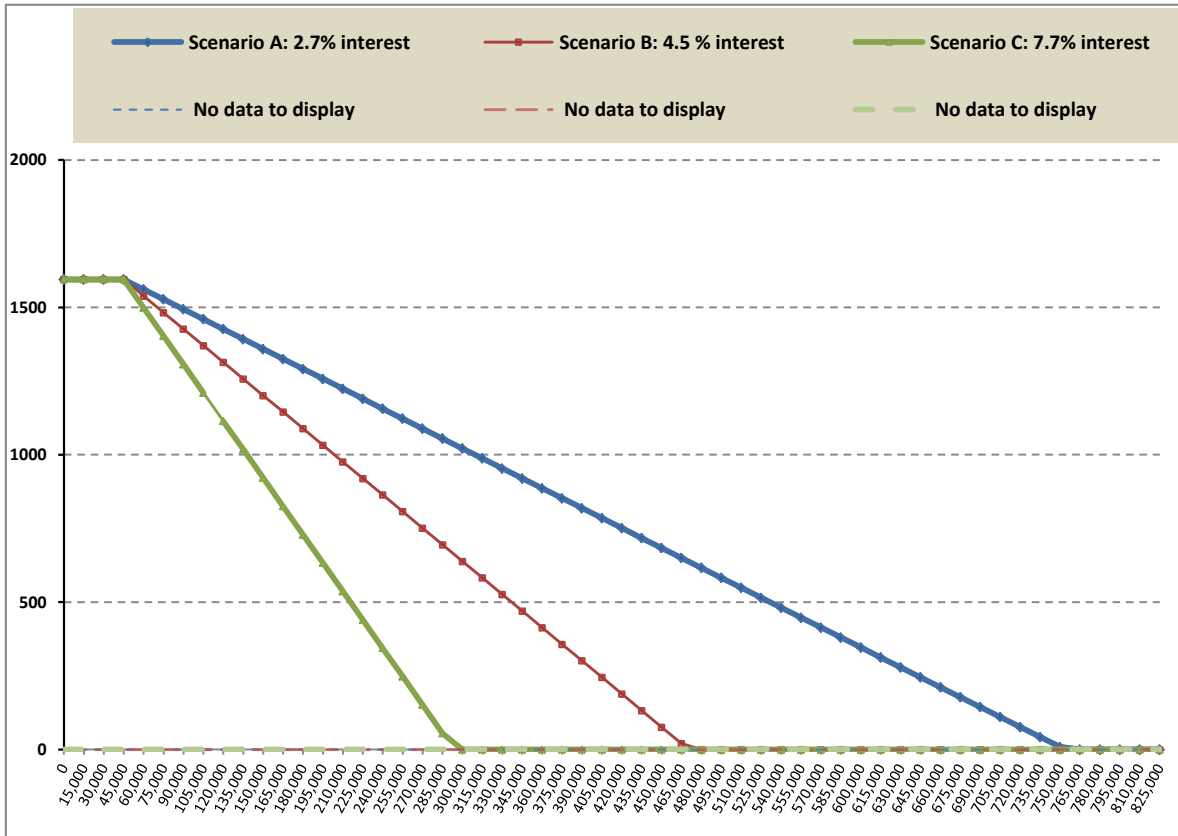
מניתוח זה ניתן לראות שהריבית השכיחה בשנים האחרונות היא כ-4.5% וזאת במיוחד בשנים היציבות יותר ולכן בחרנו ברמת ריבית זו כבסיס להשוואה.

ביצענו סימולציות כדי לבחון את ההשפעה של הגמשת הריבית הזקופה כמוצע לעיל. הסימולציה הראשונה מראה שהפחתה פשוטה של ריבית הקיזוז יוצרת זכאות ברמות גבוהות מאוד של נכסים, עובדה שלא הולמת תפישה של רשת ביטחון אחרונה. הסימולציה השנייה מצביעה על העיוות של הפעלת מגבלה אדמיניסטרטיבית והסימולציה השלישית מצביעה על הפיתרון האפשרי באמצעות ההשתתפות העצמית.



**סימולציה 1: הגמשת הריבית הזקופה - גמלה לפי השיטה הקיימת בריביות שונות (ריבית מק"מ שוטפת, ריבית מק"מ שכיחה והריבית הנהוגה כיום)**

הסימולציה ממחישה את השינויים הגדולים שחלים בקצבה לפי הנוסחה הקיימת אם שינוי השיטה היחיד הוא עדכון הריבית לתנאי המשק. הסימולציה מראה שלושה מצבים בהתאם ללוח



1 לעיל: הריבית (ממוצע דו-שנתי) הנמוכה ביותר בתקופה זו היא 2.7% שהתקיימה במהלך המשבר של 2008/9. הריבית השכיחה היא 4.5%, והריבית הגבוהה של 7.7% (הדומה לריבית הקיזוז הנוכחית - 8%). כאמור החיסרון העיקרי של עדכון פשוט של הריבית הוא שבמקרה כזה למשל גם יחיד עם נכס של 750,000 ₪ עדיין יהיה זכאי לקצבה וזו תגדל ככל שהריבית תרד. בריבית ממוצעת של 2009 הנכס המאפס היה גדל ל-1.4 מיליון ש"ח.

**תרשים 2: קצבה ליחיד ברמות ריבית שונות לאחר שינוי ריבית זקופה בלבד**

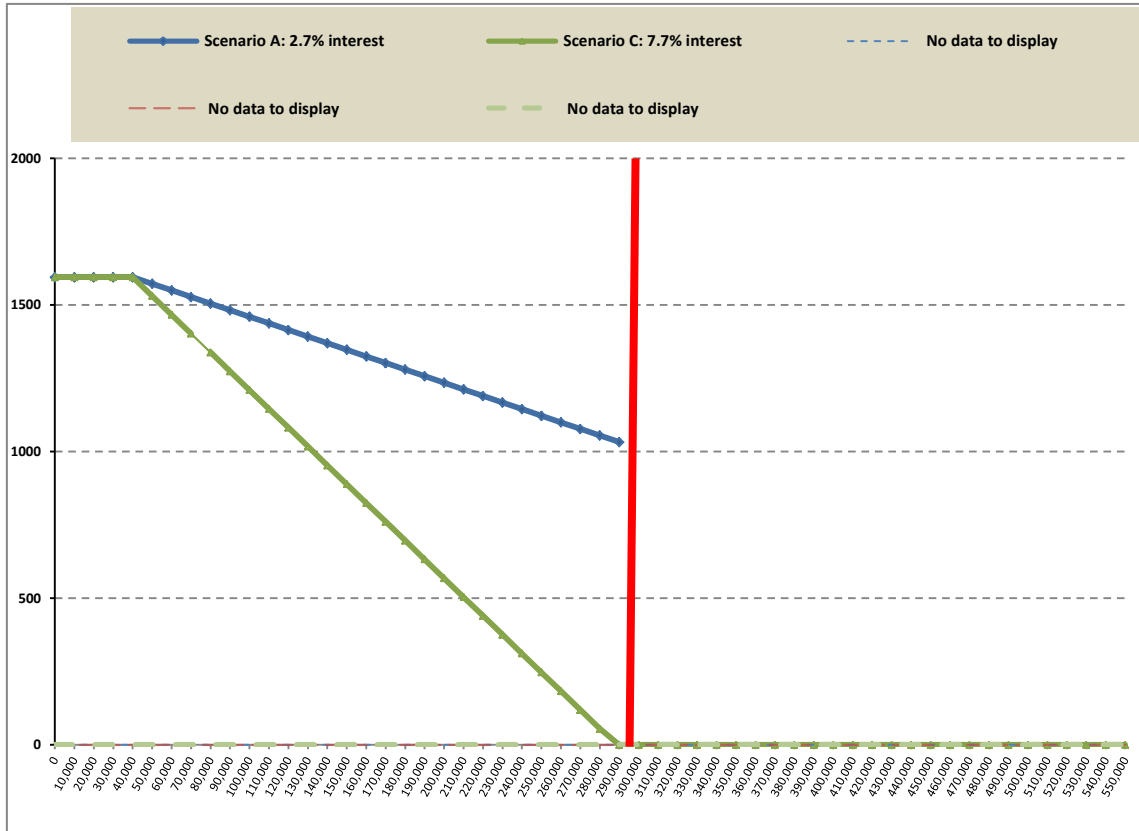
**סימולציה 2: גובה הגמלה בריבית מק"מ שוטפת (2.7%) עם מגבלה אדמיניסטרטיבית**

כדי למנוע תשלום קצבה לבעלי נכס גבוה אפשר כמונן להגביל באופן אדמיניסטרטיבי תשלום קצבה מעבר לרמת נכס מסוימת: למשל, ברמת ריבית של 8% ערך הנכס המאפס קצבה של יחיד הוא 271,000 ₪. מגבלה אדמיניסטרטיבית היא שרירותית, ובכך היא פוגעת בתחושת הצדק האופקי, שכן הפעלתה יוצרת פער בקצבה של שני אנשים בעלי נכס דומה למדי: מי שיחזיק בנכס של 270,999 ש"ח יהיה זכאי לקצבה של יותר מ-1000 ש"ח ואילו מי שיצהיר על שקל אחד נוסף בנכסיו לא יקבל מאומה. מצב כזה של חוסר רציפות יוצר תמריץ לדיווח חסר.



מכאן שמגבלה אדמיניסטרטיבית אינה רצויה הן משיקולים של צדק והן משיקולים של ביצוע מבחן הכנסה.

תרשים 3: גובה הגמלה עם מגבלה אדמיניסטרטיבית



התוצאות של שתי הסימולציות מבהירות את הצורך בהכנסת כלי נוסף לקביעת הקצבה כדי לאפשר עדכון הריבית תוך שמירה על מידתיות של גובה הנכס המזכה בקצבה.

ב.2. שיעור ההשתתפות העצמית

תיקון העיוות אינו מלאכה פשוטה, שכן בשיטת החישוב הקיימת התאמת הריבית שבתקנות (8%) לריבית עדכנית יותר, שהיא כידוע נמוכה כיום, משמעותה לאפשר לבעלי נכסים גבוהים יחסית להיות עדיין זכאים להבטחת הכנסה, שכן הנכס המאפס גמלה עולה ככל שהריבית הזקופה נמוכה יותר. יתרה מזו, בשיטה הקיימת מתאפשר לתובע הבטחת הכנסה לקבל גמלת קיום במשך שנים ולבסוף להוריש את נכסיו לדורות הבאים.

כדי למנוע מצב שבו גם בעל נכס גבוה יחסית יוכל לתבוע גמלת הבטחת הכנסה מוצע כאן לזקוף לזכאי שיעור השתתפות עצמית פרוגרסיבי. מטרת הפרוגרסיביות היא לשמור על עקרון הצדק האנכי, כך שמקבל הגמלה החלש יותר יקבל גמלה גבוהה מהמקבל בעל נכסים גדולים יותר. מוצע לקבוע 4 דרגות של השתתפות עצמית כשיעור מסוים מערך הנכס העודף (דהיינו מעל הדיסריגרד). סכום זה (הכפלת הנכס העודף בשיעור ההשתתפות העצמית) ייזקף להכנסה החודשית במבחן ההכנסה.

מוצע ששיעורי ההשתתפות העצמית יהיו תלויים בהרכב המשפחה בהתאם לדיסריגרד (יחיד ואחר) וגיל (עד 55 ו-55 ומעלה) לפי הלוח הבא:



לוח 2: שיעור ההשתתפות העצמית לפי הרכב משפחה וגיל - במכפלות של דיסריגרד

שיעור ההשתתפות	דיסריגרד	נכס בכפולות של דיסריגרד	הרכב משפחה וגיל
0%	1	6 מעל	יחיד עד גיל 55
1%	3	8 מעל	יחיד בגיל 55 ומעלה
3%	4	10 מעל	למי שעמו תלויים – עד גיל 55
5%	5	12 מעל	למי שעמו תלויים – בגיל 55 ומעלה

סכום ההשתתפות מחושב בדומה לחישוב מס הכנסה פרוגרסיבי. לדוגמא סכום ההשתתפות העצמית של יחיד שערך הנכס שלו הוא 200,000 - דהיינו מעל 6 פעמים הדיסריגרד ההשתתפות תהיה כדלקמן:

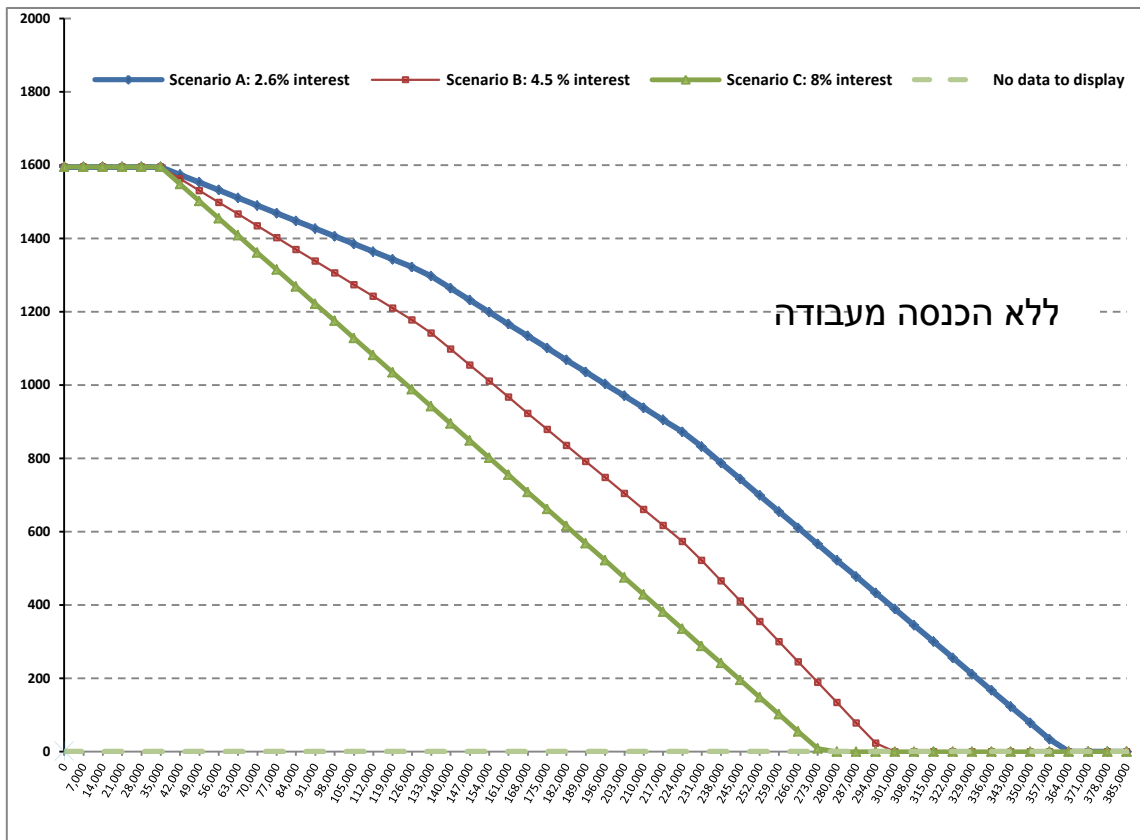
לוח 3: חישוב גובה ההשתתפות העצמית ליחיד עד גיל 55

מכפלות הדיסריגרד	מדרגות לחישוב ההשתתפות	מרווחים בש"ח	סכום ההשתתפות לשנה
דיסריגרד ליחיד	31,900	31,900	-
בין הדיסריגרד ו-3 פעמים הדיסריגרד	95,700-31,901	63,800	638
בין 3 פעמים ו-6 פעמים הדיסריגרד	191,400-95,701	95,700	2,871
מעל 6 פעמים הדיסריגרד	200,000-191,401	8,600	430
סה"כ נכס	200,000	200,000	3,939

כך תקטן הקצבה של מי שמחזיק נכס של 200,000 ש"ח ב-328 ש"ח לחודש (3,939 ש"ח לשנה). היא תקטן יותר ככל שהנכס גדול יותר. ההדרגתיות והשיעור המתון של הפעלת הכלי מבטיחים שיכולת התובע להיחלץ בעתיד ממצוקה כלכלית תישמר. לגבי משפחות החייבות בהשתתפות עצמית מרבית שיעור הריבית כולל ההשתתפות העצמית יהיה דומה ל-8% שאפיינו את המערכת עד כה.



תרשים 4: ערך הקצבה לפי ריביות משתנות ושיעור השתתפות עצמית



ג.2. רמת הנכס השולל גמלה לאחר הוספת ההשתתפות העצמית

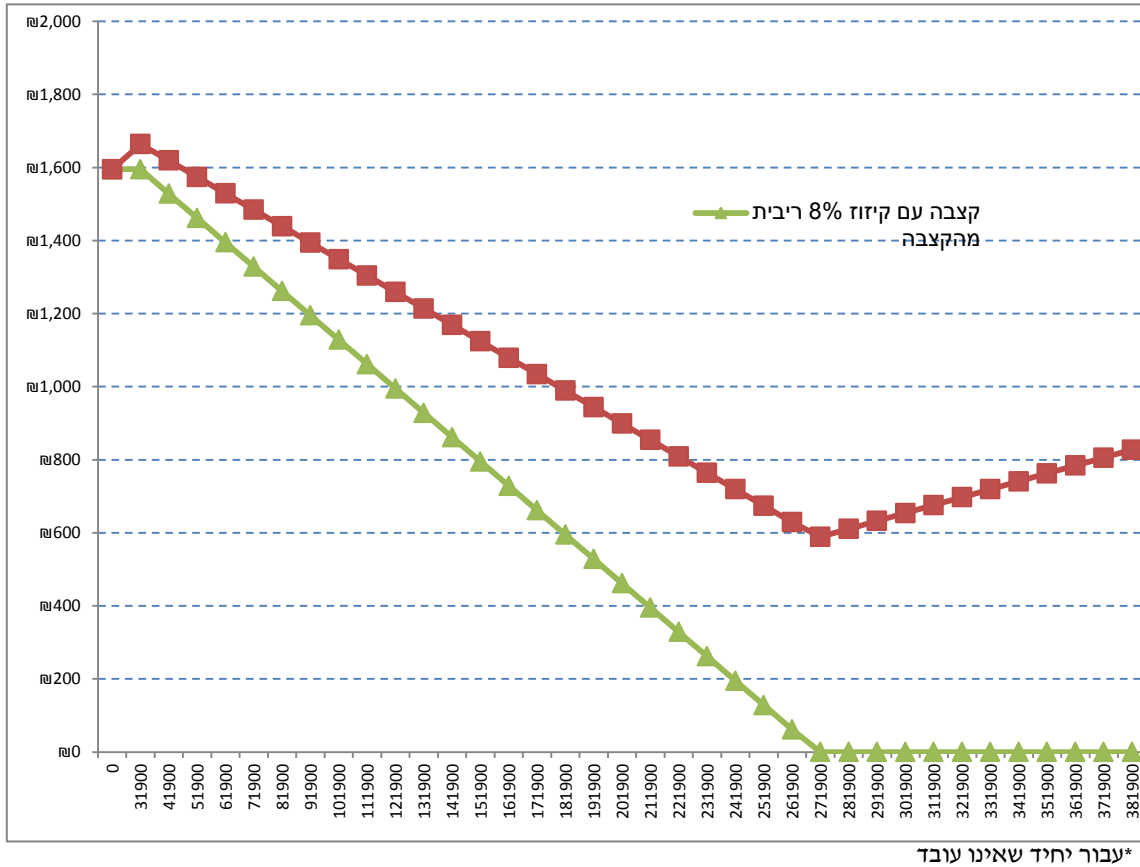
ההשתתפות העצמית מקטינה בחזרה את ערך הכנס המאפס גמלה לרמה נמוכה יותר הדומה לרמה לפני התיקון, זאת תוך שמירה על עקרון הצדק האנכי (תרשים 4). כזכור בתרשים 2 הנכסים המאפסים בריביות השונות היו 270,000, 460,000 ו-750,000 ש"ח עבור ריבית של כ-8%, 4.5% ו-2.7% בהתאמה. בתרשים 4 ניתן לראות את ההתכנסות של ערך הנכס המאפס לסכומים נמוכים בהרבה בהשוואה לסכומים המתקבלים ללא השתתפות עצמית. בריבית של 2.7% הערך של נכס מאפס יורד לכ-360,000 ש"ח בהשוואה ל-750,000 כאשר משנים רק את הריבית.

ג.2. מושג ההכנסה השוטפת

לצורך ניתוח השפעת ההצעה על רמת החיים של המשפחה הנוקקת, חשוב לבחון לא רק את הקצבה אלא גם את השפעת הדיסריגרד על ההכנסה שעומדת לרשות המשפחה. התרשים להלן מציג את גובה הקצבה ואת ההכנסות מריבית, שהמשפחה מקבלת על הנכס. בכל נכס נתון (המצוין בציר האופקי) ההכנסה העומדת לרשות המשפחה היא הסכום האנכי של שני רכיבי ההכנסה. כפי שניתן לראות בתרשים 5, על פי התקנות הקיימות הכנסתו השוטפת של מקבל הגמלה הולכת וקטנה (!) ככל שהנכס גדל, זאת בגלל הקיזוז המוגזם (8%) בהשוואה לריבית השוק על הנכס (2.6% בדוגמא).



תרשים 5: הכנסה שוטפת של יחיד מכל המקורות\* (קצבה לפי מצב קיים ועוד ריבית בפועל)

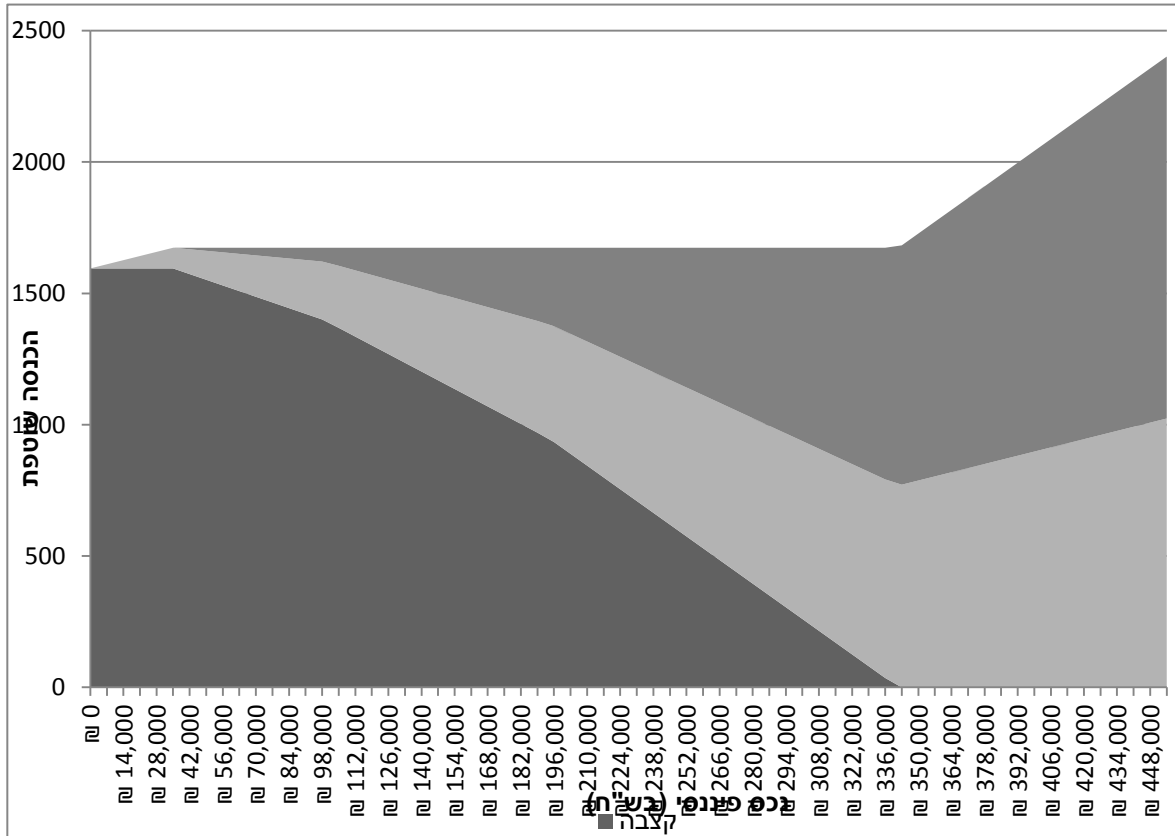


**ד.2. הכנסה שוטפת של מקבל הקצבה במצב החדש (כולל השתתפות עצמית)**

במקרה זה הכנסתו השוטפת של מקבל הקצבה מורכבת משלושה חלקים: (1) הקצבה לאחר זקיפת הריבית וההשתתפות העצמית; (2) הכנסה מריבית על הנכס; (3) השתתפות עצמית, שמצופה מהמשפחה לממש מנכסיה. הסכום האנכי (בתרשים 6) של שלושת החלקים, המתבטא בקו העליון מהווה את ההכנסה השוטפת של היחיד (במובן מסוים את "רמת החיים"). שיפור הצדק האנכי מתבטא בהשוואה בין ההצעה הנוכחית לבין המצב הקיים: הקצבה גדלה עקב הקיזוז המופחת בהשוואה למצב הקיים. קיזוז זה הולך וגדל עם גודל הנכס שברשות המשפחה.



תרשים 6 - הכנסה שוטפת של מקבל הגמלה - חלוקה למקורות הכנסה, (דוגמא עבור יחיד עד 55)



הסימולציות מראות שהשילוב של הכלים מצליח לשמור על איזון בין גובה הקצבה לבין גובה הנכסים הפיננסיים בתנאי ריבית משתנים, וזאת תוך שמירה על עקרון הצדק האנכי ואף העמקה שלו.

**המלצה:**

על בסיס הניתוח הנ"ל אנו ממליצים על שינוי התקנות והחקיקה כך שמבחן ההכנסה יכלול אפשרות של עדכון ריבית המק"מ פעם בשנה לפי הממוצע בשנתיים שקדמו ליום העדכון. נראה לנו שמיצוע דו-שנתי שומר מחד על קרבה לריבית השוטפת ומאידך מקטין את מרווח תנודות הריבית. מוצע ששיעור ההשתתפות העצמית יופעל באמצעות ארבע דרגות על ערך הנכס ברווחים שנקבעים לפי כפולות של הדיסריגרד לפי הרכב משפחה וגיל. ההשתתפות העצמית תחושב בשיעורים פרוגרסיביים של 0%, 1%, 3%, ו-5%.



**4. נתונים בסיסיים על מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שמחזיקים נכסים פיננסיים**

**4.א. הבטחת הכנסה**

לכ-2,600 משפחות זכאיות לקצבה (כ-2.4% מכלל מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה) נכסים שערכם עולה על הערך שאינו נחשב כנכס.<sup>8</sup>

ערך הנכס הממוצע לבעלי נכס מעל לדיסריגרד עומד על 60,100 ₪. רק ל-17% מתוך בעלי הנכסים יש גם הכנסות מעבודה. לרוב המכריע (98%) ערך נכסים נמוך מ-100,000 ₪ (רי לוח 3).

**לוח 3: התפלגות ערך הנכסים הפיננסיים מעל הדיסריגרד של מקבלי הבטחת הכנסה**

אחוז	מספר משפחות	ערך נכס פיננסי
26	649	עד 50,000
51	1,296	100,000-50,000
21	538	260,000-100,000
2	42	260,000 ומעלה
	2,525	סה"כ

**4.ב. מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים הזכאים לתוספת השלמת הכנסה**

לכ-2,600 מתוכם (כ-1.4% מכלל מקבלי השלמת הכנסה בזקנה ושאיירים) נכסים שערכם עולה על הערך שאינו נחשב כנכס (ראו הערה 6).

ערך הנכס הממוצע לבעלי נכס מעל לדיסריגרד עומד על 81,800 ₪. כפי שניתן ללמוד מלוח 4, ל-97% ממקבלי הקצבה שהם בעלי נכסים פיננסיים ערך הנכס הוא מתחת ל-100,000 ₪.

**לוח 4: התפלגות ערך הנכסים הפיננסיים מעל הדיסריגרד של מקבלי קצבאות ז'ש עם השלמת הכנסה**

אחוז	מספר משפחות	ערך נכס פיננסי
56	1,397	עד 50,000
36.5	908	100,000-50,000
9	228	260,000-100,000
0.5	14	260,000 ומעלה
	2,547	סה"כ

<sup>8</sup> הדיסריגרד הוא 4 פעמים הסכום הבסיסי ליחיד - 30,700 ו-6 פעמים למי שעמו תלויים - 46,000.



#### ג.4 עלויות

עלות ההצעה עבור נכסים פיננסיים נאמדת בהגדלת ההוצאה על גמלאות קיום של כ-3.3 מיליוני ₪ בשנה, כאשר שיעור התשואה הוא 4.5% ריבית מק"מ ושיעורי השתתפות עצמית המוצעים לעיל מלבד השיעור ברמה הראשונה שיעלה ל-1.5%. בהבטחת הכנסה (מקבלים קיימים) העלות תסתכם בכ-2.1 מיליוני ₪. העלות עבור מקבלי זקנה ושארים, הזכאים לתוספת של הבטחת הכנסה, מוערכת בעוד כ-1.2 מיליון ₪.

לכך תתווסף עלות נוספת לאנשים שעד כה לא היו זכאים לקצבה וזאת כיון שמבחן ההכנסה לא היה ריאלי ועקב זקיפת הכנסה גבוהה מדי נשארו זכאים פוטנציאליים מחוץ למערכת. במידה ששיעור התשואה היה מתאים לשיעור במשק היו אנשים אלו זכאים לקצבה כבר בעבר. קשה להעריך את מספרם ואת היקף נכסיהם. יחד עם זאת סביר להניח שמאחר שהם במצב כלכלי טוב יותר הקצבה שהם יזכו בה תהיה נמוכה.

#### 5. נכסים דלא ניידי

במסגרת זו של נכסים מסוגים שונים בבעלות תובעים גמלה להבטחת הכנסה וקצבת זקנה ושארים התובעים השלמת הכנסה נכללים גם נכסי דלא-ניידי כגון דירת מגורים נוספת להשכרה, נכס להשכרה למסחר, נחלה חקלאית וכד'.

#### א.5 שווי הנכס

שוויים של הנכסים נקבע כיום וגם כמובן בעתיד על ידי השמאי הממשלתי אשר המוסד התקשר איתו. בעת הערכת שווי הנכס השמאי לוקח בחשבון את הפרמטרים המקצועיים שיש להתחשב בהם, כולל מיקום הנכס, יעוד הנכס, יכולת מימוש הנכס ויכולת מימוש הכנסות שוטפות ממנו בין אם אלה הכנסות בפועל ובין אם הן פוטנציאליות בלבד. מתי וכיצד יש לעדכן שווי נכס זה? לשאלה זו התייחס השמאי הממשלתי בחוות דעתו (ראו נספח 1) והציע עדכון של שווי השומות פעם בשנה עד שנתיים.

**המלצה:** יש לפנות מדי תקופה לשמאי הממשלתי לקבלת חוות דעת לעדכון שווי הנכסים במבחני ההכנסה.

#### ב.5 שיעור התשואה מהנכס

במצב החוקי הנוכחי שיעור התשואה הנזקף לשווי נכס במערכת מבחן הכנסה קבוע לאורך זמן ברמה של 8%. שיעור זה אינו משקף נאמנה את התשואות בשוק הנכסים ולא את התפתחותן. בשוק ישנם נכסים מסוגים שונים הנושאים שיעורי תשואה המשתנים לפי סוג הנכס ולפי התפתחותם לאורך זמן. לכן לא ניתן להפעיל שיעור תשואה אחיד וקבוע.

כדי לשפר את מבחן ההכנסה בהקשר לנכסים ביקשנו חוות דעת רשמית מהשמאי הממשלתי גם בנושא של נכסי הנדל"ן: לפי חוות דעת השמאי יש לקבוע שיעורי תשואה כדלקמן לגבי שלושה סוגי נכסים:



(1) נכסי מגורים - 4%

(2) נכסים עסקיים בנויים (משרדים, תעשייה, חנויות וכו') - 8.5%

(3) קרקע - קרוב ל-0%.

על אף ששיעור התשואה של נדל"ן הוערך על ידי השמאי הממשלתי בערך 0 מוצע שמבחן ההכנסה ינכה מהקצבה את רמת התשואה הנורמטיבית (שמיוצגת על ידי ריבית המק"מ) וזאת לכל נכס שמניב תשואה נמוכה מכך. התשואה הנורמטיבית עדיפה מאחר שלגיטימי מבחינת מערכת הרווחה לצפות ממקבל קצבת הבטחת ההכנסה שישקיע את נכסיו כך שהם יסייעו לו בשמירה על רמת חיים מינימאלית. אם הוא מחזיק בנכס שערכו מניב תשואה אפסית אזי מצופה ממנו לשנות את הרכב נכסיו לטובת תשואה חסרת סיכון-נורמטיבית. הנכס המספק מינימום סיכון למשפחה - ולכן הוגדר כנכס נורמטיבי - זוהה בהצעה כנכס המניב תשואה שהיא הממוצע הנע של השנתיים האחרונות של ריבית המק"מ. לפיכך מוצע כי הביטוח הלאומי יזקוף לבעל הנכס שתשואתו מוערכת מתחת לתשואה הנורמטיבית את התשואה הנורמטיבית ולא את הערכת השמאי הממשלתי. רכיב זה של ההצעה יוצר חיסכון תקציבי.

#### ג.5. השתתפות עצמית

מוצע להפעיל אותו מנגנון כפי שמתואר בנכסים פיננסיים (סעיף 2.2.ב).

#### ד.5. עדכון שיעורי התשואה

מוצע כי שיעורי התשואה יעודכנו אחת לשנה (סמוך לינואר של כל שנה) לפי חוות דעת רשמית של השמאי הממשלתי. השמאי הממשלתי יפעל לפרסום חוות הדעת ברשומות או בצורה רשמית אחרת.

#### ה.5. נתונים ועלויות

לכ-2,400 משפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה ולכ-550 הזכאיות לקצבאות זקנה ושארים עם השלמת הכנסה יש נכסי דלא-ניידי. אין פירוט לגבי סוגי הנכסים. הורדת שיעורי התשואה המשתמעת מהמלצותינו תגרום בתרחיש הבסיסי (4.5%) לשיפור הביטחון הסוציאלי של מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה של קשישים בסך של כ-1.6 (שיעור ההשתתפות ברמה הנמוכה הוא 1.5%) מיליוני ₪ לזכאים הקיימים. ברור שצעד כזה גם יגרום להצטרפות זכאים פוטנציאליים חדשים, אם כי כנראה בשיעורי גמלה נמוכים. בשלב זה קשה להעריך את סדר הגודל של תוספת העלות הנובעת ממצטרפים חדשים.

**לסיכום:** ההשפעה המשולבת של השינויים המוצעים (ריבית נורמטיבית לנכס עם תשואה נמוכה מריבית זו והגדלת שיעור ההשתתפות העצמית) ושל התפתחות הריבית הצפויה מביאים בשנים הקרובות לעלות כוללת של ההצעה בסך 4.9 מיליון ₪. התפתחות הריבית בחודשים האחרונים נותנת משנה תוקף לתרחיש של ריבית של 4.5%.



סה"כ עלות	נדל"ן*		נכס פיננסי (ללא שינוי)		חלופה
	זו"ש	ה"ה	זו"ש	ה"ה	
	550	2,400	2,600	2,600	<b>מספר מקרים</b>
	(מיליוני ₪)				<b>שיעור ריבית 2.6%</b>
11.7	0.4	3.9	2.8	4.6	שיעורי השתתפות עצמית 1%, 3%, 5%
9.7	0.3	2.8	2.5	4.1	שיעורי השתתפות עצמית 1.5%, 3%, 5%
	(מיליוני ₪)				<b>שיעור ריבית 4.5%</b>
7.0	0.3	2.5	1.6	2.6	שיעורי השתתפות עצמית 1%, 3%, 5%
4.9	0.2	1.4	1.2	2.1	שיעורי השתתפות עצמית 1.5%, 3%, 5%

\* העלות עבור נדל"ן הם אומדים מכיוון שאין פירוט לגבי סוגי הנכסים.

לעלות תתווסף עלות נוספת לאנשים שעד כה לא היו זכאים לקצבה וזאת כיוון שמבחן ההכנסה לא היה ריאלי ועקב זקיפת הכנסה גבוהה מדי נשארו זכאים פוטנציאליים מחוץ למערכת. במידה ששיעור התשואה היה מתאים לשיעור במשק היו אנשים אלו זכאים לקצבה כבר בעבר. קשה להעריך את מספרם ואת היקף נכסיהם. יחד עם זאת סביר להניח שמאחר שהם במצב כלכלי טוב יותר הקצבה שהם יזכו בה תהיה נמוכה וכך גם העלות התקציבית.