



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת
יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 –
שינוי שיטת חישוב תוספת הוותק 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

כתיבה: אליעזר שוורץ, כלכלן

13 בנובמבר, 2016

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לקראת הדיון בנושא: **שינוי שיטת חישוב תוספת הוותק לקצבת זקנה**, לפי סעיפים 136 (12) ו-139 **בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016**.

1. תיאור המצב הקיים

פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: החוק) דן בביטוח זקנה ושאיירים. קצבת זקנה בסיסית משולמת לכל המבוטחים העומדים בתנאים הקבועים בחוק, וקבועה כשיעור מהסכום הבסיסי.¹ קצבת זקנה בסיסית ליחיד היא בשיעור של 17.7% מהסכום הבסיסי ושיעורי הקצבה משתנים בהתאם למצב המשפחתי. התוספת בגין בן זוג (שאינו מבוטח בפני עצמו)² היא בשיעור של 8.9% מהסכום הבסיסי, והתוספת בגין ילד (עד 2 ילדים מזכים) היא בשיעור של 5.6% מהסכום הבסיסי.³ בנוסף, מבוטחים בני 80 ומעלה זכאים לתוספת לקצבה הבסיסית בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי. בחוק מוגדרות שתי תוספות הניתנות לקצבה הבסיסית (בכפוף לעמידה בתנאי הזכאות):

תוספת דחיה – תוספת זו משולמת למבוטחים שלא קיבלו קצבת זקנה בגיל הזכאות המותנה, ושיעור התוספת היא 5% מהקצבה הבסיסית בגין כל שנה בה לא שולמה להם הקצבה.⁴

תוספת וותק – תוספת המשולמת למי שהיה מבוטח כעובד למעלה מעשר שנים, בשיעור של 2% מהקצבה הבסיסית בגין כל שנה נוספת. לדוגמה, אדם שהיה מבוטח כעובד במשך 30 שנה יהיה זכאי לתוספת וותק של 40% (2% בגין 20 השנים הנוספות). תוספת הוותק המרבית אותה ניתן לצבור היא בשיעור של 50% מהקצבה הבסיסית, כלומר התוספת המרבית נצברת במשך 35 שנות עבודה מלאות. נציין כי תוספת הוותק מחושבת על בסיס הקצבה הבסיסית (לפי מצב משפחתי), כולל התוספת לבני 80 ומעלה. תוספת הוותק משולמת גם עבור קצבת שאירים המשולמת לשאיריו של מבוטח שצבר שנות וותק.

מבוטחים בעלי הכנסות נמוכות עשויים להיות זכאים לתוספת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה, בהתאם להוראות והסכומים המפורטים בחוק השלמת הכנסה, התשמ"א-1980.⁵ לוח 1 להלן מציג את שיעורי וסכומי קצבת הזקנה הבסיסית לפי הרכב המשפחה.

¹ בחוק הביטוח הלאומי מוגדרים מספר סכומים בסיסיים המשמשים לחישוב סכומי הקצבות השונות, וסכומים אלו מתעדכנים בכל שנה בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן. הסכום הבסיסי המשמש בין היתר לחישוב קצבת הזקנה, עומד בשנת 2016 על 8,648 ש"ח. המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי מ/9, **לוח 1.10 - הסכום הבסיסי, שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, משרות שכיר, שכר חודשי ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, כניסה ב-9 בנובמבר 2016.

² שני בני זוג שכל אחד מהם עומד בתנאי הזכאות לקצבת זקנה, יקבלו כל אחד בנפרד קצבה ליחיד. התוספת בגין ילדים תשולם רק לאחד מבני הזוג (מקבל הקצבה הגבוהה יותר). ילד: עד גיל 18.

³ התוספות בגין תלויים אינן משולמות לאישה המקבלת קצבה כעקרת בית (על פי ההגדרה בחוק).

⁴ גיל הזכאות המותנה הוא טווח השנים בין גיל הפרישה (62 לנשים (נכון לשנת 2016) ו-67 לגברים) לגיל הזכאות המוחלטת לקצבת זקנה – 70 לנשים וגברים. בתקופת הזכאות המותנית קצבת הזקנה עשויה להיות מופחתת בגין הכנסות מעבר להכנסה המרבית המוגדרת בחוק, עד לקצבה מזערית בשיעור של 10% מסכום הקצבה הבסיסית. מתחת לשיעור זה לא משולמת הקצבה עד גיל הזכאות המוחלטת, ובגין כל שנת דחיה משולמת תוספת. גם מבוטחים שקצבתם לאחר ההפחתה בהתאם לשכרם גבוהה מ-10% מהקצבה הבסיסית, רשאים לוותר על קבלת הקצבה עד הגיל המוחלט ולקבל תוספת בגין כל שנת דחיה.

⁵ להרחבה על 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.



לוח 1 – סכום קצבת זקנה בסיסית חודשית לפי מצב משפחתי (בש"ח, 2016)⁶

מצב משפחתי מזכה	סכום הקצבה הבסיסית		סכום הקצבה עם תוספת ותק מלאה (50%)	
	עד גיל 80	מעל גיל 80	עד גיל 80	מעל גיל 80
יחיד	1,531	1,617	2,297	2,426
זוג	2,301	2,387	3,452	3,581
יחיד + ילד	2,015	2,101	3,023	3,152
יחיד + 2 ילדים ויותר	2,499	2,585	3,749	3,878
זוג + ילד	2,785	2,871	4,178	4,307
זוג + 2 ילדים ויותר	3,269	3,355	4,904	5,033

מהנתונים עולה כי סכום קצבת הזקנה הבסיסית לחודש בשנת 2016 נע בין 1,531 ש"ח ליחיד שטרם מלאו לו שמונים, ועד 3,355 ש"ח לזוג עם שני ילדים מזכים כשבן הזוג המבוטח הוא בן 80 ומעלה. סכום הקצבה החודשית המשולמת לעובדים שצברו את תוספת הוותק המרבית (50%) נע בין 2,297 ש"ח ליחיד שטרם מלאו לו 80, ועד 5,033 ש"ח לזוג עם שני ילדים מזכים כשבן הזוג המבוטח הוא בן 80 ומעלה.

המשמעות של שיטת החישוב הקיימת של תוספת הותק היא, שככל שאדם יתחיל לעבוד בגיל צעיר יותר ובמשך תקופה ארוכה יותר, תוספת הוותק שתשולם לו מגיל הפרישה תהיה גבוהה יותר עד התוספת המרבית, וממילא אנשים שהצטרפו למעגל העבודה בגיל מאוחר יותר או לא עבדו במשך מספר שנים אינם זכאים לתוספת המרבית. נציין, כי גם אנשים שאינם זכאים לקצבת זקנה על פי החוק, עשויים להיות זכאים לקצבת זקנה מיוחדת בכפוף לעמידה בתנאי הזכאות, וכן לתוספת השלמת הכנסה לקצבה. עם זאת, לקצבת הזקנה המיוחדת לא ניתנת תוספת ותק.⁷

2. תיאור השינוי המוצע

כאמור, תוספת הוותק מחושבת כיום בגין השנים שמעבר לעשר השנים הראשונות בהן היה הזכאי מבוטח כעובד. כיום, ישנן מספר קבוצות של מבוטחים שצבירת הוותק שלהם נמוכה יחסית, לרבות עולים חדשים שעלו בגיל מבוגר יחסית ונשים שהוגדרו כעקרות בית למשך תקופה ממושכת.⁸

על פי המוצע בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, החל משנת 2020 שנות הוותק לעניין חישוב התוספת יימנו החל מהשנה הראשונה בה היה הזכאי מבוטח כעובד, במקום מהשנה האחת עשרה כיום. **המשמעות היא הגדלת תוספת הוותק לזכאים בשיעור של עד 20% מהקצבה הבסיסית ועד לתוספת המרבית של 50%**, וממילא הגדלת סכום קצבת הזקנה החודשית. בתקופת הביניים בשנים 2017-2019, יגדל בהדרגה מספר השנים המזכות בתוספת וותק באופן הבא:

- **משנת 2017** שנות הוותק יימנו **החל מהשנה העשירית** – תוספת פוטנציאלית של עד 2% לתוספת הוותק;
- **משנת 2018** שנות הוותק יימנו **החל מהשנה התשיעית** – תוספת פוטנציאלית של עד 4% לתוספת הוותק;
- **משנת 2019** שנות הוותק יימנו **החל מהשנה החמישית** – תוספת פוטנציאלית של עד 12% לתוספת הוותק.

⁶ 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. סכומי תוספת הוותק המלאה חושבו על ידי הגדלת הקצבה הבסיסית ב-50%.

⁷ קצבת זקנה מיוחדת משולמת לעולים שבעת עלייתם לארץ היו בני 60-62 ומעלה ולכן הם אינם מבוטחים בביטוח זקנה על-פי חוק הביטוח הלאומי. הקצבה המיוחדת ממומנת מתקציב המדינה (ולא מתקציב המוסד לביטוח לאומי).

⁸ על פי סעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי עקרת בית מוגדרת כ: "אשה נשואה, למעט עגונה, שבן זוגה מבוטח לפי פרק זה (ביטוח זקנה ושאיורים), שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית



כאמור, משנת 2020 שנות הוותק יימנו החל מהשנה הראשונה – תוספת פוטנציאלית של עד 20% לתוספת הוותק. לוח 2 להלן מציג את התוספת המרבית האפשרית לקצבת הזקנה (20% מהקצבה הבסיסית) בגין השינוי המוצע, בהתאם לסכום קצבת הזקנה.

לוח 2 – התוספת החודשית המרבית בגין השינוי המוצע (בש"ח)⁹

התוספת המרבית בגין השינוי המוצע		סכום קצבת זקנה בסיסית		מצב משפחתי מזכה
מעל גיל 80	עד גיל 80	מעל גיל 80	עד גיל 80	
323	306	1,617	1,531	יחיד
477	460	2,387	2,301	זוג
420	403	2,101	2,015	יחיד + ילד
517	500	2,585	2,499	יחיד + 2 ילדים ויותר
574	557	2,871	2,785	זוג + ילד
671	654	3,355	3,269	זוג + 2 ילדים ויותר

מהנתונים עולה כי התוספת המרבית לקצבת הזקנה בעקבות השינוי המוצע, תהיה בסכום של עד 306 ש"ח למבוטחים עד גיל 80 ו-323 ש"ח למבוטחים בני 80 ומעלה. התוספת הפוטנציאלית המרבית היא לזוג בני שמונים ומעלה עם שני ילדים – תוספת חודשית של עד 671 ש"ח. לוח 3 להלן מציג את התפלגות מקבלי קצבת הזקנה לפי המצב המשפחתי המזכה.

לוח 3 – התפלגות מקבלי קצבת זקנה לפי מצב משפחתי מזכה¹⁰

נתון	ללא תלויים	עם תלוי אחד	עם 2 תלויים	עם 3 תלויים ויותר	סך-הכול
כלל מקבלי הקצבה	705,094	41,777	2,409	1,186	750,466
משקל מסך הכול	93.95%	5.57%	0.32%	0.16%	100%

מהנתונים עולה כי כ-93.95% מכלל מקבלי קצבת הזקנה מקבלים קצבה ליחיד, כ-5.57% מקבלים תוספת בגין תלוי אחד והיתר בגין שני תלויים ויותר. המשמעות היא שביחס לרוב מקבלי קצבת הזקנה, התוספת הפוטנציאלית המרבית בגין השינוי המוצע תגיע לסכום של 306-323 ש"ח לחודש.

3. ניתוח השינוי המוצע

1.1. נתונים על מקבלי תוספת ותק

על פי דברי ההסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, מטרת השינוי המוצע היא לשפר את מצבם הכלכלי של הקשישים בישראל. משמעות השינוי המוצע היא כי ניתן יהיה לצבור את התוספת המרבית לאחר 25 שנות ביטוח כעובד לעומת 35 שנים הנדרשות כיום. לוח 4 להלן מציג את נתוני הוותק הממוצעים בקרב נשים וגברים בשנים 2014-2015, תוך הבחנה בין כלל מקבלי קצבת זקנה לאלו שהצטרפו באותה שנה למקבלי הקצבה. נדגיש כי התוספת

⁹ 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. סכומי התוספת המרבית חושבו על ידי הכפלת הקצבה הבסיסית ב-20%.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי מ/9, **לוח 1.10 - מקבלי קצבות זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומספר תלויים**, כניסה ב-9 בנובמבר 2016.



הממוצעת מחושבת בקרב כלל מקבלי קצבת זקנה, ולא רק בקרב מקבלי תוספת ותק, כך שהתוספת הממוצעת בקרב מקבלי תוספת ותק גבוה יותר.

לוח 4 – שיעור המקבלים תוספת ותק והתוספת הממוצעת בשנים 2014-2015 (באחוזים)¹¹

התוספת הממוצעת		שיעור המקבלים תוספת ותק		שנה	קבוצה
נשים	גברים	נשים	גברים		
24.9	42.2	78.1	94.8	2014	כלל מקבלי קצבת זקנה
25.7	42.3	79.3	95.2	2015	
31.4	42.9	90.3	98.5	2014	מצטרפים באותה שנה
31.5	43.5	87.9	98.7	2015	

מהנתונים ניתן לראות כי קיימים פערים בין גברים ונשים הן בשיעור המקבלים תוספת ותק מכלל מקבלי קצבת זקנה, והן בשיעור תוספת הוותק הממוצעת. בשנת 2015 שיעורם של הגברים המקבלים תוספת ותק היה 95.2% מכלל הזכאים לקצבות זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, ושיעור הנשים היה 79.3%. בקרב המצטרפים למקבלי קצבת זקנה בשנת 2015, שיעור מקבלי תוספת ותק עמד על 98.7% בקרב הגברים, ו-87.9% בקרב הנשים (נתון זה מהווה ירידה לעומת שנת 2014 בה שיעור מקבלות תוספת ותק בקרב המצטרפות החדשות היה 90.3%. תוספת הוותק הממוצעת בקרב מקבלי תוספת ותק בלבד (ולא כלל מקבלי קצבת זקנה) גבוהה יותר, ובשנת 2015 עמדה על 44.5% לגברים (לעומת 42.3% בקרב כלל מקבלי קצבת זקנה) ו-32.4% לנשים (לעומת 25.7% בקרב כלל מקבלות קצבת זקנה).

כאמור, תוספת ותק נמוכה מאפיינת שתי קבוצות עיקריות: עולים חדשים שעלו בגיל מאוחר יחסית, ונשים שהוגדרו כעקרות בית למשך תקופה ארוכה בגיל התעסוקה. השינוי המוצע צפוי להיטיב עם שתי קבוצות אלו,¹² כך שתוספת הוותק הממוצעת שלהם תגדל. לוח 5 להלן מציג נתונים (משנת 2014) על תוספת הוותק הממוצעת בקרב עולים שעלו בגיל 42 (25 שנים לפני גיל פרישת חובה) ומעלה ומקבלים קצבת זקנה עם תוספת ותק.

לוח 5 – תוספת הוותק (באחוזים) המשולמת לעולים החדשים, לפי הגיל בעת העלייה¹³

נשים	גברים	הגיל בעת העלייה
13.4	27.9	42
11.8	25.8	43
10.1	23.9	44
8.4	21.9	45
6.5	20.1	46
4.9	18.1	47
3.3	16.0	48
1.7	13.8	49
0.9	11.3	50

¹¹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2015, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח זקנה ושאיירים, ספטמבר 2016.
¹² בהתייחס לעקרות בית, השינוי המוצע ייטיב עם נשים שלא הוגדרו כעקרות בית במשך כל שנות גיל התעסוקה, שכן תוספת ותק ניתנת רק בגין השנים בהן מבוטחים כעובדים, וממילא נשים שהוגדרו באופן קבוע כעקרות בית לא יוטבו משינוי זה.
¹³ גבריאלה היילבורן, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 7 ביולי 2014. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



מהנתונים בלוח עולה כי :

- תוספת הוותק הממוצעת עולה ככל שהגיל בעת העלייה נמוך יותר, שכן ההשתלבות בשוק העבודה נעשית בגיל צעיר יותר.
- תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים גבוהה מזו המשולמת לנשים שעלו באותו גיל. סביר להניח שפער זה נובע בעיקר מכך שגיל הפרישה של נשים מוקדם יותר, וממילא מספר שנות העבודה בהן נצברת התוספת קטן יותר.
- תוספת הוותק הממוצעת בקרב כל קבוצות הגיל, הן אצל הנשים והן אצל הגברים, נמוכה מ-30%, כלומר כל אלו שהתוספת שלהם היא ממוצעת ומטה יוכלו ליהנות מתוספת של 20% נוספים בהתאם לשינוי המוצע, מבלי להגיע לתוספת המרבית של 50%.

1.2. משמעויות השינוי

השינוי המוצע מיטיב מעיקרו עם מקבלי קצבת זקנה שלא צברו את תוספת הוותק המרבית. השינוי יביא הן להגדלת תוספת הוותק לזכאים כיום (עד התוספת המרבית) והן למתן תוספת ותק למבוטחים שאינם זכאים כיום, אך היו מבוטחים כעובדים במשך תקופה של עד 10 שנים בשיעור של עד 20%. גידול בתוספת הוותק מהווה למעשה הגדלה של קצבת הזקנה החודשית (בעיקר לאלו שאינם זכאים לתוספת השלמה) לחלק מהמבוטחים, אם כי לא מדובר בהגדלת הקצבה הבסיסית. בהקשר זה נציין כי קצבת הזקנה בשיעורה הנוכחי (17.7% מהסכום הבסיסי) לא השתנתה מאז שנת 2011.¹⁴ לעומת זאת, תוספת השלמת ההכנסה הוגדלה גם במסגרת התקציב לשנים 2015 ו-2016.¹⁵ כך, השינוי המוצע מיטיב במידה מסויית גם עם אוכלוסיות שלא הוטבו מהשינויים הקודמים, אם כי קצבת הזקנה הבסיסית בישראל עדיין נמוכה יחסית למדינות אחרות.¹⁶

כאמור, תוספת הוותק משולמת רק למבוטחים הזכאים לקצבת זקנה מתוקף החוק ולא למקבלי קצבת זקנה מיוחדת, כך שהשינוי המוצע לא צפוי לשפר את מצבם הכלכלי. עם זאת, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מוצע להגדיל גם את סכומי השלמת ההכנסה לקצבת הזקנה, כך שסך הכנסתם של מקבלי קצבת זקנה מיוחדת ותוספת השלמת הכנסה תגדל. מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי כ-90% ממקבלי קצבת זקנה מיוחדת, מקבלים גם תוספת השלמת הכנסה.¹⁷

בהתייחס למקבלי תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה, הרי שהגדלת הקצבה בגין תוספת ותק, תביא להפחתת השלמת ההכנסה בסכום זהה, עד לאיבוד הזכאות במקרה שהתוספת לקצבת הזקנה תהיה בסכום הגבוה מהסכום המשולם כהשלמת הכנסה. סכום השלמת ההכנסה תלוי בגובה ההכנסות של הזכאי ממקורות נוספים, וממילא הגידול בתוספת הוותק ישפיע באופן שונה על מבוטחים שונים.¹⁸ בהקשר זה נציין כי במסגרת הצעת חוק ההתייעלות, מוצע גם להגדיל את הסכומים המרביים של השלמת ההכנסה, כך שגם מצבם של מקבלי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה יוטב לעומת המצב הקיים. עם זאת, ייתכנו מצבים בהם הגידול בתוספת הוותק יביא לאובדן הזכאות להשלמת הכנסה, למרות הגדלת סכומי הקצבה המרביים. במצב זה, אמנם סך ההכנסות של

¹⁴ במסגרת ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בשנת 2009 הוחלט על הגדלת שיעור קצבת הזקנה הבסיסית מ-16.7% ל-17.7% במספר פעימות. הפעימה האחרונה נכנסה לתוקף בחודש ינואר 2011.

¹⁵ 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.

¹⁶ להרחבה ראו: ענת ירון, סקירת קצבאות נבחרות של המוסד לביטוח לאומי ודיון בסוגיות מרכזיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביוני 2016.

¹⁷ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי מ/9, [לוח 2.6 - מקבלי קצבת זקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומין](#), כניסה ב-9 בנובמבר 2016. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁸ במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מוצע גם להגדיל את סכום ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון בעת קביעת הזכאות לתוספת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה. המשמעות היא שסכום הקצבה עשוי לגדול לבעלי הכנסות מעבודה, וממילא מספר המבוטחים הפוטנציאלי העשויים לאבד את זכאותם לקצבה כתוצאה מהגדלת תוספת הוותק - יקטן.



המבוטחים לא יקטן אלא יגדל לעומת המצב הקיים,¹⁹ אך המבוטחים יאבדו את הזכאות להטבות הנלוות הניתנות למקבלי השלמת הכנסה בגופים שונים.²⁰ נציין, כי לדברי המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר 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, וצפוי להתווסף במהלך ההכנה לקריאה שנייה ושלישית.²¹

אין בידינו נתונים על מספר המבוטחים שעשויים לאבד את זכאותם להשלמת הכנסה בגין הגידול בתוספת הוותק, אך להערכת המוסד לביטוח לאומי יהיו מבוטחים כאלה. להלן מספר דוגמאות תיאורטיות לאפשרות זו:

- על פי השינוי המוצע בחוק המדיניות הכלכלית, תוספת השלמת הכנסה ליחיד עד גיל 80 תגדל החל מחודש ינואר 2018 בכ-199 ש"ח. על פי הנתונים שהוצגו בלוח 2 לעיל, תוספת הוותק למבוטח עם מאפיינים אלו עשויה לגדול בעד 306 ש"ח. בהנחה שסכום תוספת השלמת הכנסה כיום נמוך יחסית, בגין הכנסות ממקורות שונים (עבודה, פנסיה וכדומה), ובהנחה שלא יחולו שינויים בסך הכנסותיו של המבוטח שלא מובאות בחשבון בעת חישוב סכום תוספת השלמת הכנסה, הרי שכל גידול בקצבת הזקנה בסכום שמעל ל-199 ש"ח בתוספת סכום ההשלמה כיום, עשוי להביא לאובדן הזכאות לתוספת השלמת הכנסה.
- על פי השינוי המוצע בחוק המדיניות הכלכלית, תוספת השלמת הכנסה ליחיד בן 80 ומעלה תגדל החל מחודש ינואר 2018 בכ-91 ש"ח. על פי הנתונים שהוצגו בלוח 2 לעיל, תוספת הוותק למבוטח עם מאפיינים אלו עשויה לגדול בעד 323 ש"ח. בהנחה שסכום תוספת השלמת הכנסה כיום נמוך יחסית בגלל הכנסות ממקורות שונים, ובהנחה שלא יחולו שינויים בסך הכנסותיו של המבוטח שלא מובאות בחשבון בעת חישוב סכום תוספת השלמת הכנסה, הרי שכל גידול בקצבת הזקנה בסכום שמעל ל-91 ש"ח בתוספת סכום ההשלמה כיום, עשוי להביא לאובדן הזכאות לתוספת השלמת הכנסה.

1.3. העלות התקציבית בגין השינוי המוצע

השינוי המוצע צפוי להביא להגדלת סכומי קצבת הזקנה למבוטחים שלא צברו את תוספת הוותק המרבית. קצבאות הזקנה משולמות מתקציב המוסד לביטוח לאומי, וממילא סך התקציב המיועד לתשלום קצבאות הזקנה יגדל. לוח 6 להלן מציג את תוספת העלות בגין השינוי המוצע, בהתאם לפעילות ועד להבשלה מלאה בשנת 2020.

לוח 6 – תוספת העלות בגין השינוי המוצע (במיליוני ש"ח)²²

פעימה	שנת הביטוח כעובד בה מתחיל מניין שנות הוותק	תוספת מרבית באחוזים לקצבה	תוספת עלות מצטברת (במיליוני ש"ח)
פעימה ראשונה – 2017	שנה עשירית	2%	96
פעימה שנייה – 2018	שנה תשיעית	4%	198
פעימה שלישית – 2019	שנה חמישית	12%	663
פעימה רביעית – 2020	שנה ראשונה	20%	1,398

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ המוסד לביטוח לאומי, [ניירות עבודה - עמדת הביטוח הלאומי ביחס לחוק ההסדרים 2017-2018](#), אוקטובר 2016. יוגב גרדוס, רכז רווחה וקליטה, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 13 בנובמבר 2016.

²² המוסד לביטוח לאומי, [ניירות עבודה - עמדת הביטוח הלאומי ביחס לחוק ההסדרים 2017-2018](#), אוקטובר 2016.



מהנתונים עולה כי תוספת העלות הכוללת בגין השינוי המוצע תסתכם בכ-1.4 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה של המהלך בשנת 2020. נציין, כי תוספת עלות זו היא בגין מבוטחים המקבלים כבר כיום קצבת זקנה שאינם זכאים לתוספת הוותק המלאה. עם זאת, העלות בפועל של השינוי המוצע תהיה גבוהה יותר שכן היא תשפיע גם על מבוטחים שטרם הגיעו לגיל המזכה בקצבת זקנה, ותוספת הוותק העתידית שלהם תגדל.

כאמור, השינוי המוצע יביא להפחתה מסכומי קצבת השלמת הכנסה המשולמים למקבלי קצבת זקנה. **להערכת המוסד לביטוח לאומי סך החיסכון מהפחתה זו יעמוד על כ-400 מיליון ש"ח בשנה**. עם זאת, תשלום קצבת הבטחת הכנסה הוא במימון משרד האוצר, ולא מתקציב המוסד לביטוח לאומי, כך שלא מדובר על הפחתה של תוספת העלות הנדרשת בתקציב המוסד. בהקשר זה נציין כי בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית מוצע להגדיל את שיעור השיפוי הניתן למוסד לביטוח לאומי מאוצר המדינה בגלל הגידול בעלויות הנובעות משינוי זה ושינויים אחרים המוצעים בהצעת החוק, אך **להערכת המוסד לביטוח לאומי התוספת בסכום השיפוי אינה מפצה במלואה על הגידול בהוצאות המוסד ואובדן הכנסות כתוצאה מכלל השינויים המוצעים**.²³ המשמעות של אי פיצוי מלא, היא הגדלת גירעונות המוסד על חשבון עודפי המוסד המושקעים במסגרת קרן המוסד לביטוח לאומי.²⁴

²³ המוסד לביטוח לאומי, **ניירות עבודה - עמדת הביטוח הלאומי ביחס לחוק ההסדרים 2017-2018**, אוקטובר 2016.

²⁴ להרחבה בנושא ראו: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי, העברות מהממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בפברואר 2014.

