



הכנסת
מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

ירושלים, ז' באב תשע"ג
14 ביולי 2013

לכבוד

חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הנידון: הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 – תשלום דמי ביטוח לאומי על ידי עקרות בית

מצ"ב ניתוח של מרכז המחקר והמידע לקראת הדיון בנושא: **תשלום דמי ביטוח לאומי על ידי עקרות בית**, לפי סעיפים 56(4) ו-8) ו-59(ד) ו-ט) בהצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 (להלן: הצעת החוק).

1. המצב הקיים

בסעיף 238 בחוק הביטוח הלאומי מוגדרת עקרת בית כ"אשה נשואה, למעט עגונה, שבן זוגה מבוטח לפי פרק זה (ביטוח זקנה ושאיירים), שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית". כיום, עקרות בית פטורות מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. למרות שאינן משלמות דמי ביטוח לאומי, עקרות בית זכאיות כיום לקבלת קצבת זקנה, אך הזכאות היא לקצבה בסיסית בלבד ללא התוספות המפורטות בחוק בגין תלויים, וותק או דחיה. כמו כן, עקרות בית זכאיות לקצבת זקנה מגיל הזכאות בלבד ולא מגיל הפרישה, בניגוד למבוטחת רגילה שייתכן ותהיה זכאית מגיל הפרישה בהתאם להכנסתה.¹ עם זאת, ייתכן מצב בו עקרות בית עבדו בעבר וצברו את תקופת האכשרה הנדרשת לקצבת זקנה לפני שהפכו לעקרות בית,² וממילא הן זכאיות לקצבת זקנה כמו מבוטחות רגילות לרבות התוספות השונות.

הגדרה זו של עקרת בית משמשת בסיס (בשינויים שונים) גם להגדרת עקרת בית נכה ולקביעת זכאותה לקצבת נכות. בהתייחס לעקרת נכה נקבע בחוק (סעיף 198) כי "השר, באישור ועדת העבודה והרווחה, יקבע כללים, מבחנים ותנאים לזכויותיה של עקרת בית נכה לגמלה לפי פרק זה, לרבות כללים ותנאים לבדיקת אי-כושרה לתפקד", כלומר אופן חישוב הזכאות לקצבת נכות של עקרת בית נכה שונה מזה של נכה שאינה עקרת בית.

2. השינוי המוצע

מוצע לשנות את הגדרת עקרת בית בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי כך שהגדרה תכלול עמידה בשני תנאים:

א. אשה נשואה, למעט עגונה, שבן זוגה מבוטח לפי פרק זה (ביטוח זקנה ושאיירים), שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית.

ב. היא נולדה לפני שנת 1964 (כלומר, בנות 49 ומעלה).

¹ גיל הזכאות לקצבת זקנה של נשים נע בין 67 שנים ושמונה חודשים לבין גיל 70, בהתאם לשנת לידתה של הזכאית. גיל הפרישה של נשים עומד כיום על 62 שנים ועל פי החוק הקיים הוא צפוי לעלות ל-64 עד שנת 2022.

² בסעיף 246 לחוק הביטוח הלאומי נקבע כי תקופת האכשרה הנדרשת לקצבת זקנה היא תקופת האכשרה המזכה לקצבת זקנה היא אחת מאלה: "1) 60 חודשים, בין שהם רצופים ובין שאינם רצופים, שבהם היה אדם מבוטח תוך עשר השנים האחרונות שקדמו לגיל המזכה אותו בקצבת הזקנה; 2) 144 חודשים שבהם היה אדם מבוטח, בין שתקופה זו רצופה ובין שאינה רצופה".

המשמעות של שינוי זה היא שנשים שנולדו לאחר ה-1 בינואר 1964 לא יכללו בהגדרת עקרת בית, וממילא יידרשו לשלם דמי ביטוח לאומי. תשלום דמי ביטוח לאומי יאפשר להן לעמוד בתקופת האכשרה הנדרשת, ולקבל גם את התוספות השונות הניתנות לקצבת הזקנה הבסיסית (בכפוף לעמידה בתאי הזכאות), בהנחה שלא היו זכאיות להן על בסיס עבודתן בעבר.

השינוי בהגדרת עקרת בית יביא למעשה לשינוי גם בהגדרת עקרת בית נכה, ונשים נשואות שנולדו לאחר ה-1 בינואר 1964 לא יחשבו כעקרות בית וממילא יידרשו לעמוד בתנאי הזכאות לקצבת נכה החלים על כלל המבוטחים. עם זאת, מוצע לשנות את ההגדרה של עקרת בית נכה, כך שמי שהוגדרה כעקרת בית נכה וזכאית כיום לקצבת נכות, תמשיך להיות זכאית בהתאם להגדרה הישנה גם אם היא נולדה לאחר ה-1 בינואר 1964, ובתנאי שלא תאבד את זכאותה למשך תקופה העולה על שנים עשר חודש.

כיוון שעקרות הבית אינן עובדות הן יחויבו החל משנת 2014 בתשלום דמי ביטוח לאומי בסכום המזערי העומד כיום על 61 ש"ח בחודש, למעט אלו שנולדו לפני שנת 1964 וממשיכות להיחשב כעקרות בית הפטורות מתשלום דמי ביטוח לאומי.

בהקשר זה נציין, כי במסגרת הצעת החוק מוצע במקביל להטיל על עקרות בית גם חובת דמי ביטוח בריאות בסכום חודשי של 101 ש"ח,³ והצעה זו נדונה בוועדת הכספים.

3. ניתוח השינויים המוצעים

- על פי האמור בדברי ההסבר, הפטור הניתן כיום לעקרות בית מדמי ביטוח לאומי ומדמי ביטוח בריאות הינו ייחודי, שכן אוכלוסיות אחרות שאינן עובדות (סטודנטים, מובטלים, מקבלי הבטחת הכנסה ועוד) מחויבות על פי חוק בתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. למרות הפטור מחובת התשלום, זכאיות עקרות הבית לקבלת שירותי בריאות מלאים וכן לקבלת זכויות חלקיות במוסד לביטוח לאומי לרבות קצבת זקנה כאמור. ביטול הפטור לעקרות בית יגביר לכאורה את השוויוניות בהשתתפות במימון הביטוח הלאומי ושירותי הבריאות בישראל.

- בהתייחס לחיוב בדמי ביטוח בריאות חשוב לציין כי בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (חוק ההסדרים), בוטלה נקודת הזיכוי בגין בן-זוג שאינו עובד (סעיף 37 לפקודת מס הכנסה) עבור מוטבים שלא הגיעו לגיל פרישה. בדברי ההסבר לשינוי זה נכתב "... בשל הקשיים לגביית מס בריאות המוטל על עקרות בית, מוצע לבטל את הסעיף האמור ועל ידי כך להטיל, בעקיפין, על עקרת הבית חובת תשלום מס בריאות". החיוב של עקרות בית בדמי ביטוח בריאות מהווה בעצם תשלום כפול עבור אותה מטרה (דמי ביטוח בריאות) המוטל על משקי בית בהן יש עקרות בית.⁴ כמו כן, כיוון ששווי נקודת הזיכוי שבוטלה הוא כפול מדמי ביטוח בריאות מזעריים, הרי שביטול נקודת הזיכוי מהווה למעשה תשלום דמי ביטוח בשווי הגבוה מהשיעור המזערי של דמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי העומד כיום על 162 ש"ח.

- כאמור, תשלום דמי ביטוח לאומי על ידי עקרות הבית יאפשר להן לקבל תוספות לקצבת הזקנה, במקרים שהן לא צברו את הזכאות בגין עבודתן לפני שהפכו לעקרות בית.⁵ תוספת הוותק נקבעת בהתאם למספר השנים בהן שולמו דמי ביטוח, וכל שנה מעבר לעשר שנים מזכה בתוספת של 2% לקצבה הבסיסית עד לתוספת מרבית של 50%. קצבת זקנה בסיסית ליחיד עומדת כיום על 1,502 ש"ח, כך שתוספת הוותק

³ נציין, כי בהתייחס להצעה לחיוב עקרות בית בתשלום דמי ביטוח בריאות נקבעו הוראות מיוחדות לגבי עקרת בית ובן זוגה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה, כך שלא בהכרח תחויב בתשלום הסכום המזערי.

⁴ להרחבה בנושא ראו מכתבה של הגב' סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לשעבר של וועדת הכספים, לחברי ועדת הכספים, 16 ביולי 2007. וכן: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הטלת מס בריאות על עקרות בית – השלכות חברתיות](#), כתיבה: צדיק עמי, 19 ביולי 2007.

⁵ תשלום דמי ביטוח לאומי תאפשר קבלת תוספות מסוימות גם לקצבת נכות.

המרבית תוסיף כ-750 ש"ח בחודש. מבדיקות שערך מרכז המחקר והמידע עולה כי במקרים רבים סך התוספות שיינתנו לקצבת הזקנה בגין תוספת הוותק גבוהות מסך דמי הביטוח שייגבו מעקרת בית, אך ייתכנו מקרים בהם התוספת לקצבת הזקנה עשויה לפגוע בזכאות להשלמת הכנסה בגיל הזקנה. כמו כן, עקרת בית שעבדה שנים רבות וכבר צברה את התוספת המרבית או קרובה לכך, תידרש לשלם דמי ביטוח מבלי שהדבר יגדיל את קצבתה החודשית באופן משמעותי אם בכלל. להלן שתי דוגמאות:

- אישה שתהיה עקרת בית מגיל 18 (גיל תשלום דמי ביטוח לאומי) תשלם לאורך השנים בסך-הכול 18,868 ש"ח (61 ש"ח לחודש * 12 חודשים * 46 שנות תשלום עד לגיל הפרישה בערכים מהווניים) בגין דמי ביטוח לאומי. בהנחה שהיא תקבל קצבת זקנה במשך 20 שנים (עד לגיל 82), הרי שסך התוספות בגין הוותק יסתכמו בכ-36,164 ש"ח (750 לחודש * 12 חודשים * 20 שנים בערכים מהווניים).⁶ מדוגמה זו עולה כי התוספת העתידית בערכים מהווניים גבוהה פי 1.9 מהתשלומים השוטפים בערכים מהווניים.
- עקרת בית שנולדה בשנת 1965 ותחויב בתשלום דמי ביטוח החל משנת 2014, תגיע לגיל הפרישה בשנת 2029. עד לשנה זו היא תשלם דמי ביטוח לאומי בסכום של 9,470 ש"ח (61 ש"ח * 12 חודשים * 15 שנים בערכים מהווניים), וסכום התוספות שתקבל בגין תוספת ותק תעמוד על 19,610 ש"ח (תוספת 2% לשנה * 5 שנים * 12 חודשים * 1,500 קצבה בסיסית בערכים מהווניים). מדוגמה זו עולה כי התוספת העתידית בערכים מהווניים גבוהה פי 2.1 מהתשלומים השוטפים בערכים מהווניים.

נדגיש כי הדוגמאות להלן מתייחסות רק לתשלום בגין דמי ביטוח לאומי וקבלת תוספת לקצבת הזקנה החודשית בגין תוספת ותק, בכפוף להנחות שהוצגו ואינן מביאות בחשבון את התשלום בגין דמי ביטוח בריאות (שכן מדובר בחיוב מתוקף חוק אחר). כאמור, השינוי המוצע יביא גם להקדמת הזכאות של עקרות בית מגיל הזכאות לגיל הפרישה (הקדמה של עד שש שנים בטווח הרחוק – מ-70 ל-64) וכן לקבלת תוספת דחייה במקרה של דחייה בקבלת הקצבה לגיל הזכאות עקב הכנסות גבוהות. שינויים אלו, צפויים להגדיל אף הם את סך ההכנסות הנוספות בגין השינוי המוצע. מנגד, אם מכלילים גם את תשלום דמי ביטוח בריאות בחישוב, או משנים את אחת ההנחות, הרי שהתוצאה יכולה להשתנות.

- השינוי המוצע מבקש לחייב את כלל עקרות הבית (למעט עקרות בית נכות) שנולדו לאחר ה-1 בינואר 1964 בתשלום דמי ביטוח לאומי, ללא התחשבות במעמדן הכלכלי. כאמור, בהתייחס לתשלום דמי ביטוח בריאות נקבעו הוראות מיוחדות לגבי עקרת בית שהיא ובעלה מקבלים גמלת הבטחת הכנסה. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי בשנת 2011 היו כ-360,000 עקרות בית, מתוכן כ-56.3% יהודיות וכ-43.7% ערביות.⁷ על פי נתונים אלו, כ-46.4% מעקרות הבית משתייכות לשני עשירי הכנסה הנמוכים וכ-21.8% משתייכות לעשירונים שלוש וארבע (לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית). על-כן, חיוב בתשלום דמי ביטוח לאומי בסכום אחיד על כלל עקרות הבית, משפיע יותר על השכבות החלשות (להן אפשרויות ההשתכרות מצומצמות יותר), בהן סכום זה מהווה שיעור גבוה יותר מכלל ההכנסה הפנויה של משק הבית, וממילא מעמיק את אי השוויון בין הקבוצות השונות באוכלוסייה. לדברי המוסד לביטוח לאומי, תחולת העוני בקרב עקרות הבית גבוהה ביותר מפי שניים מתחולת העוני בקרב כלל האוכלוסייה.⁸ סביר להניח שסכום דמי הביטוח משמעותי יותר למשפחות בגיל העבודה, להן הוצאות מרובות, לרבות על ילדים. עם זאת, הגדלת קצבאות הזקנה בגיל הפרישה, כפי שפורט לעיל, עשויה לסייע בצמצום תחולת העוני בקרב קשישים.

⁶ הנחות: מחירים שוטפים, תעריפים הקיימים כיום, בערכים מהווניים לפי שיעור היוון של 3%, עקרת הבית לא צברה תוספת וותק בגין שנות עבודה.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים על עקרות בית מסקר הכנסות 2011 – חומר רקע לקראת הדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ב-15 ביולי 2013. הבדיקה נעשה בקרב נשים נשואות שאינן עובדות בגילאים 18-67 ושאין מקבלות קצבת זקנה.

⁸ המוסד לביטוח לאומי, [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים לשנים 2013 ו-2014](#), 29 במאי 2013.

• להערכת משרד האוצר, תוספת ההכנסות בגין גביית דמי ביטוח לאומי מעקרות בית תסתכם בכ-225 מיליוני ש"ח והגבייה בגין דמי ביטוח בריאות תסתכם בלמעלה מ-450 מיליוני ש"ח.⁹ להערכת המוסד לביטוח לאומי הגבייה בפועל תהיה נמוכה יותר מהערכת משרד האוצר. לדברי המוסד לביטוח לאומי, קים קושי בגביית דמי ביטוח מאוכלוסיות עניות, וכן נדרשות תוספות משמעותיות של כוח-אדם ומשאבים להרחבת מערך הגבייה וביצוע ההתאמות הטכניות הנדרשות.¹⁰ אם אכן יורחב מערך הגבייה ויבוצעו ההתאמות הנדרשות, ייתכן והגבייה בפועל אכן תהיה גבוהה יותר. בהקשר זה נציין כי בעבר צוין כי אחת הבעיות בגביית דמי ביטוח בריאות מעקרות הבית היא אי גביית דמי ביטוח לאומי מהן. אם אכן תותאם המערכת לגביית דמי ביטוח לאומי, הרי שסביר להניח שהדבר יקל גם על גביית דמי ביטוח בריאות. במקרה זה, הכנסות המוסד לביטוח לאומי מגביית דמי הביטוח יעלו, אך במקביל יעלו גם הוצאות היחסיות של משקי הבית בהם עקרות בית בכלל, ואלה המשתייכים לעשירונים הנמוכים בפרט.

כאמור לעיל, לצד הגידול בהכנסות בגין גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מעקרות הבית, הרי שתהיה גם עלייה בהוצאות העתידיות של המוסד לביטוח לאומי בגין תשלום התוספות השונות לעקרות הבית שאינן זכאיות כיום. לאור זאת, יש לבחון כיצד תוספת הוצאה זו נטו תשפיע בטווח הרחוק על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. בהקשר זה נציין כי בהצעת החוק מוצע להפחית את העברות המדינה למוסד לביטוח לאומי, בין היתר בגין הסכום שייגבה מעקרות הבית, ולאור הניתוח שהוצג לעיל לגבי תוספת ההוצאה ייתכן ויש מקום לבחינה עתידית של הגדלת העברות המדינה למוסד לביטוח לאומי.

לדברי משרד האוצר התיקון המוצע נועד בראש ובראשונה לתקן את העיוות הקיים לגבי חובת תשלום דמי ביטוח לאומי בין עקרות הבית ליתר האוכלוסייה, ולהביא להגדלת הכנסות המדינה בטווח הקצר כחלק מהעמידה במסגרת הפיסקלית.¹¹

כתיבה: אליעזר שוורץ

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

⁹ משרד האוצר, [התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014](#), עמוד 246, מאי 2013.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים לשנים 2013 ו-2014](#), 29 במאי 2013.

¹¹ דב בארי, רכז ביטוח לאומי ורווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 14 ביולי 2013.