



16/11/2011

**הטבות כספיות מגופים ציבוריים שונים למקבלי גמלאות קיום מהביטוח לאומי –
האם הן יוצרות מלכודת עוני?**

מאת
תמי אליאב

תקציר

לעתים קרובות נשמעת הטענה כי מקבלי גמלאות שונות מהמוסד לביטוח לאומי זכאים, כפועל יוצא מקבלת הגמלה, לסל הטבות מגופים ציבוריים שונים המסתכם בשווי כספי ניכר ("מניית זהב"). הטענה המושמעת היא ששווי ההטבות כה גבוה עד אשר נוצרת "מלכודת עוני", היינו מצב לפיו למקבל הגמלה כדאי להמשיך ולקבלה בין היתר בגלל ההטבות הנלוות לה גם במחיר הישארות במעגל של תלות, אפילו אם קיימת לגביו האפשרות להשתלב בעבודה.

מסקנתנו, היא ש"סל ההטבות" הנלוות לקבלת גמלאות קיום, בגיל העבודה, צומצם בשנים האחרונות ואינו שונה באופן משמעותי מההטבות שניתנות לאנשים העובדים בשכר נמוך. כלומר לכאורה אין מדובר ב"מנייה של זהב" שתשנה את החלטה של פרט או משפחה בנוגע להמשך קבלת גמלה במקום יציאה לעבודה. עם זאת השיטה לפיה ניתנת ההטבה באופן אוטומטי למי שמקבל קצבה מהמוסד בעוד בעלי שכר נמוך נדרשים להשקיע מאמץ כדי לקבל את ההטבה עלול ליצור מעין מלכודת עוני. במסמך מוצע לפתור בעיה זו באמצעות הגברת הנגישות של כלל הציבור להטבות.

מסקנתנו נסמכת על סקירה מקיפה של ההטבות המוענקות לאוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות ממקורות שונים (גמלאות המוסד, עבודה בשכר נמוך ופנסיה), מגופים ממשלתיים וציבוריים.

בקרב הקשישים קיים פער ניכר בין קשישים המקבלים קצבת זקנה אשר הסכום שלה מוציא אותם מהזכאות לקבל תוספת של השלמת הכנסה לבין קשישים אשר רמת הפנסיה והקצבה שלהם מזכות אותם בהשלמת הכנסה מלאה. האחרונים נהנים מרמת הכנסה גבוהה יותר ואף יהיו זכאים להטבות הנלוות. מי שרמת הפנסיה שלו היא ברמה של הבטחת הכנסה יהיה זכאי גם לתוספת השלמת הכנסה. לכן במקרים אלה לא ייווצר הבדל בין קבוצות האוכלוסייה כיוון שבמבחן ההכנסות ישנה התייחסות שונה להכנסה לפי מקורה (קצבת זקנה מובאת בחשבון במלואה ואילו לפנסיה יש סכום שאינו נחשב כהכנסה (דיסריגרד), בדומה להכנסות מעבודה). הפער הכספי שנוצר בקרב קשישים בעלי הכנסה חודשית דומה ואף גבוהה יותר המתקבל ממקורות שונים הוא בעייתי משני היבטים: האחד הוא הפער הקשה להצדקה בין אוכלוסיות בעלות הכנסה דומה אך ממקורות שונים דבר היוצר אי שוויון אופקי. השני הוא ה"סיכון המוסרי" (moral hazard) - השפעה (שלילית) אפשרית על התנהגות אנשים בגיל העבודה בתחום החיסכון: יהיה פחות כדאי לעבוד ולקבל פנסיה מעבודה מאשר תוספת של השלמת הכנסה. להערכתנו השפעה זו זניחה ברמה האמפירית ולא נראה שנוצרת "מלכודת עוני".



מבוא

לעתים קרובות נשמעת הטענה כי מקבלי גמלאות שונות מהמוסד לביטוח לאומי זכאים, כפועל יוצא מקבלת הגמלה, לסל הטבות מגופים ציבוריים שונים המסתכם בשווי כספי ניכר ("מניית זהב"). הטענה המושמעת היא ששווי ההטבות כה גבוה עד אשר נוצרת "מלכודת עוני", היינו מצב לפיו למקבל הגמלה כדאי להמשיך ולקבלה בין היתר בגלל ההטבות הנלוות לה גם במחיר הישארות במעגל של תלות, אפילו אם קיימת לגביו האפשרות להשתלב בעבודה.

עוד נטען, כי קיים פער נוסף בין מקבלי פנסיה מעבודה והשלמת הכנסה הזכאים להטבות שונות מהיותם מקבלי גמלת קיום מהביטוח לאומי לבין מקבלי קצבת זקנה בלבד, ברמה דומה. בפער זה, אם קיים, אין יצירה של "מלכודת עוני" אולם נוצר אי שוויון בין אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה שוות ובכך מופר עיקרון הצדק האופקי, לפיו רצוי בהקשר הנוכחי שאנשים במצב כלכלי חברתי דומה יזכו בהטבות דומות.

מטרת מסמך זה לבדוק את מהות ההטבות שניתנות כהטבה נלווית לקבלת גמלה מהביטוח לאומי ואת שוויון הכספי ולענות על השאלה האם אכן נוצרת "מלכודת עוני" או שמופר הצדק האופקי.

במסמך זה נסקור את ההטבות הניתנות על ידי משרדי ממשלה או מוסדות ציבור שונים. נפרט את מהות ההטבה, שוויה הכספי, ככל שניתן, ואת קבוצות האוכלוסייה הזכאיות לה. כמו כן, ננסה להסיק מסקנות מהמידע שנצבר ולתת כמה המלצות לעתיד.

לוח מס' 1: ההטבות הניתנות לקבוצות אוכלוסייה שונות לפי המוסד המעניק והקבוצה הזכאית

המוסד המעניק	כלל האוכלוסייה – בעלי הכנסות נמוכות	מקבלי גמלאות קיום בגיל העבודה	מקבלי גמלת נכות	קשישים (אזרחים ותיקים)	משפחות חד-הוריות (עם ילדים עד גיל 21)
שלטון מקומי-הנחה בארנונה ¹	ניתנת הנחה בשיעורים שבין 40%-ל-90% מהארנונה תלוי בגודל המשפחה ובהכנסה החודשית	ניתנת הנחה אוטומטית בשיעור של 70% מהארנונה.	ניתנת הנחה בשיעור שבין 66%-ל-90% מהארנונה, תלוי בסוג הקצבה ובדרגת הנכות	30% עבור 100 מ"ר ראשונים אם סכום ההכנסות אינו עולה על השכר הממוצע (ליחיד) או 150% מהשכר הממוצע (לזוג). 25% עבור 100 מ"ר ראשונים, לבעלי הכנסות גבוהות יותר. במקבילים גם השלמת הכנסה ניתן פטור מלא מתשלום עבור	20%

¹ שיעורי ההנחה הנקובים בשורה זו מהווים את תקרת ההנחה אשר עד אליה כל רשות רשאית להחליט על כללים משלה.



המוסד המעניק	כלל האוכלוסייה – בעלי הכנסות נמוכות	מקבלי גמלאות קיום בגיל העבודה	מקבלי גמלת נכות	קשישים (אזרחים ותיקים)	משפחות חד-הוריות (עם ילדים עד גיל 21)
				100 מ"ר ראשונים	
משרד השיכון – סיוע בשכר דירה ו/או ברכישת דירה	ניתן סיוע - פירוט בסעיף 2 להלן	ניתן סיוע - פירוט בסעיף 2 להלן	ניתן סיוע - פירוט בסעיף 2 להלן	ניתן סיוע - השלמת הכנסה	ניתן סיוע רק אם נמנות על מקבלי גמלאות קיום/נכות
תשלומי הורים לבתי הספר	ניתנות הנחות בהתאם למצב כלכלי	-	-	-	-
תשלום לגני הילדים	ניתנות הנחות בהתאם למצב כלכלי	-	-	-	-
משפחתונים	ניתנות הנחות בהתאם למצב כלכלי	-	-	-	-
רשות השידור – אגרת רדיו וטלוויזיה	-	פטור מלא למקבלי גמלה ותיקים ² .	-	פטור מלא	-
בזק	-	הנחה של 50% החודשי הקבוע	הנחה של 50% בתשלום החודשי הקבוע	-	-
חברת חשמל	-	-	-	למקבלי השלמת הכנסה הנחה בשיעור 50% מהצריכה החודשית עד ל-400 קוט"ש	-
משרד התחבורה – תחבורה ציבורית	-	הנחה בשיעור 33% מעלות נסיעה באוטובוס לותיקים במערכת.	הנחה בשיעור 33% מעלות נסיעה באוטובוס לבעלי שיעור נכות של 75% ומעלה. עיוור זכאי להנחה של 50% בנסיעות בינעירוניות ופטור מלא בנסיעות עירוניות. נפגע איבה – 50% מעלות נסיעה ברכבת	הנחה של 50% מדמי נסיעה באוטובוס.	
דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות	עובדים בשכר מינימום - דמי ביטוח בריאות	דמי ביטוח בריאות בסך 97 ₪ לחודש. פטור	דמי ביטוח בריאות בסך 97 ₪ לחודש.	דמי ביטוח בריאות בסך 267 ₪ לזוג ו-	-

² "ותיקים" – קיבלו גמלת הבטחת הכנסה ב-31.12.2002



המוסד המעניק	כלל האוכלוסייה – בעלי הכנסות נמוכות	מקבלי גמלאות קיום בגיל העבודה	מקבלי גמלת נכות	קשישים (אזרחים ותיקים)	משפחות חד-הוריות (עם ילדים עד גיל 21)
	בסך 155 ₪ לחודש ודמי ביטוח לאומי בסך 20 ₪ לחודש	מדמי ביטוח לאומי	פטורים מדמי ביטוח לאומי	184 ₪ ליחיד לחודש למי שאינם זכאים להשלמת הכנסה. הזכאים לתוספת השלמת הכנסה משלמים דמי בריאות בסך 97 ₪ לחודש למשפחה. מקבלי קצבת זקנה פטורים מדמי ביטוח לאומי. קשישים עובדים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מינימאלי	
קופות חולים	-	פטור מתשלום עבור טיפולים בתחום התפתחות הילד.		הנחה של 50% על תקרת התשלום הרבעונית למשפחה. מקבלי השלמת הכנסה או נכים-אסירי ציון זכאים לפטור מלא מביקור אצל רופא/מרפאת חוץ ול-50% הנחה ברכישת תרופות.	-
מינהל מקרקעי ישראל	-	יכולים לדחות תשלום דמי חכירה שנתיים למועד עתידי	בעלי דרגת נכות של 80% לפחות, נפגעי איבה ועיוורים זכאים לפטור דמי הסכמה	מקבלי השלמת הכנסה זכאים לפטור מתשלום דמי הסכמה	-



פירוט ההטבות השונות הניתנות על ידי משרדי ממשלה/מוסדות ציבור

ההטבות העיקריות המוענקות לקבוצות באוכלוסייה עקב מצבן החברתי-כלכלי הן:

1. **עיריות ורשויות מקומיות – הנחה בארנונה³** – ארנונה היא מס שמטילה הרשות המקומית על נדל"ן שמחזיק תושב הרשות, ובאמצעותה היא מממנת, בין היתר, את מגוון השירותים שהרשות מעניקה לתושביה. כל מחזיק בנכס חייב בתשלום ארנונה אלא אם קיבל פטור במסגרת החוק. הארנונה מוטלת בשיעורים שונים הקבועים בחוק או בתקנות, לגבי כל סוג נכס. תעריפי הארנונה בכל רשות מקומית נעים בין גבולות התעריף המינימלי לתעריף המקסימלי שנקבעים בתקנות. הארנונה משולמת לפי שטח הנכס במ"ר. שיטת מדידת השטח איננה אחידה בין הרשויות השונות, דבר היוצר קושי להשוות בין גובה הארנונה ברשויות השונות.

ההנחות בארנונה למקבלי גמלאות מהביטוח לאומי, לבעלי שכר נמוך, למשפחות חד-הוריות ולקבוצות נוספות (כגון עולים חדשים ונכים המקבלים גמלאות ממדינות שונות) מעוגנות בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993. ההנחות הניתנות לקשישים נסמכות גם על חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן – 1989. גובה ההנחה מוגדר, עד לתקרה, באחוזים מהתשלום הרגיל, והרשות המקומית רשאית להחליט על שיעור ההנחה בגבול שבין אפס לשיעור המרבי. בחלק מהרשויות ובחלק מסוגי ההנחות, ההנחה מוגבלת לגודל מרבי של הנכס (במ"ר).

להנחה בארנונה יש משמעות כספית ניכרת. עם זאת, אין מידע מרוכז בדבר ההנחות הניתנות בכל רשות ורשות: גובה ההנחה, הסיבה בגינה היא ניתנת ומספר הנהנים ממנה. משכך, לא ניתן לכמת את השווי הכספי של הנחה בארנונה ואת השפעתה על עוני ותעסוקה.

האוכלוסיות הזכאיות להטבה:

• **מקבלי הבטחת הכנסה, מזונות (לפי חוק המזונות) וגמלת סיעוד** – זכאים להנחה בארנונה שלא תעלה על 70%.

• **מקבלי קצבת נכות** –

❖ נכים הזכאים לקצבת נכות מלאה מהביטוח הלאומי אשר דרגת אי כושר השתכרותם היא בשיעור 75% לפחות⁴, זכאים להנחה שלא תעלה על 80%.

❖ נכים אשר דרגת נכותם הרפואית היא בשיעור 90% ויותר, זכאים להנחה שלא תעלה על 40%, ובלבד שאין בבעלותם נכס נוסף.

³ מתוך אתר האינטרנט של מרכז השלטון המקומי, היחידה הכלכלית:

<http://www.iula.org.il/Open.asp?framesrc=/Main.asp>

⁴ נכה אשר דרגת אי הכושר שלו נקבעה ברמה של 75% לפחות זכאי לקצבת נכות מלאה.



❖ נכים המקבלים גמלה כאסירי ציון, זכאים להנחה שלא תעלה על 66% בעד 70 מ"ר משטח הנכס; אם גרים בבית 5 נפשות או יותר, ההנחה תינתן בעד 90 מ"ר משטח הנכס.

❖ בעלי תעודת עיוור, לפי חוק שירותי הסעד, זכאים להנחה שלא תעלה על 90%.

• **בעלי שכר נמוך** – בעלי הכנסה⁵ חודשית נמוכה (שגובהה נקבע בתקנות ומתעדכן מדי שנה), לפי מספר הנפשות המתגוררות בנכס, זכאים להנחה כמפורט בלוח שלהלן:

לוח מס' 2: שיעורי ההנחות בארנונה, לפי מספר הנפשות בבית והכנסה חודשית ממוצעת לשנת 2011⁶:

הכנסה חודשית ממוצעת בש"ח בשנת הכספים 2010			מספר נפשות
עד 1,994	1,995-2,293	2,294-2,592	1
עד 2,991	2,992-3,440	3,441-3,388	2
עד 3,469	3,470-3,989	3,990-4,510	3
עד 3,948	3,949-4,540	4,541-5,132	4
עד 4,800	4,801-5,520	5,521-6,240	5
עד 5,652	5,653-6,500	6,501-7,347	6
עד 80%	עד 60%	עד 40%	שיעור ההנחה
עד 6,504	6,505-7,479	7,480-8,455	7
עד 7,356	7,357-8,459	8,460-9,562	8
עד 8,208	8,209-9,439	9,440-10,670	9
עד 912 לנפש	913-1,049 לנפש	1,050-1,186 לנפש	10 ומעלה
עד 90%	עד 70%	עד 50%	שיעור ההנחה

• **משפחות חד הוריות** – הורה יחיד כהגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות, כולל הורה יחיד לילד המשרת שירות סדיר ובתנאי שגילו עד 21 ומתגורר עמו, זכאי להנחה שלא תעלה על 20%. הנחה זו לא מותנית במצב כלכלי.

⁵ "הכנסה" – הכנסה ברוטו של המחזיק בנכס ושל אלה המתגוררים איתו, מכל מקור הכנסה שהוא, לרבות תשלומים מביטוח לאומי אך לא כולל קצבאות ילדים וזקנה.

⁶ שיעור ההנחה בכל גובה הכנסה ומספר נפשות לשנת 2011 נקבע בתקנות **ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), (תיקון), התשע"א-2010**, קובץ תקנות 69604, 30.12.2010. תקנות אלה מותקנות ע"י שר הפנים ומתעדכנות מידי שנה.

⁷ ראו הערה 4.



• קשישים –

- ❖ "אזרח ותיק"⁸ המקבל קצבת זיקנה או קצבת שאירים, קצבת תלויים או נכות מעבודה, זכאים להנחה שאינה עולה על 25% בעד 100 מ"ר משטח הנכס.
- ❖ "אזרח ותיק" הגר בדירה לבדו זכאי להנחה בשיעור 30% אם סכום הכנסותיו, מכל מקור שהוא, אינו עולה על השכר הממוצע במשק המתפרסם ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. גרים בדירה שני אזרחים ותיקים או יותר תינתן ההנחה אם סכום ההכנסות של כל המתגוררים בדירה אינו עולה על 150% מהשכר הממוצע. ההנחה ניתנת בעד 100 מ"ר משטח הנכס.
- ❖ מקבלי גמלאות כנ"ל המקבלים השלמת הכנסה זכאים להנחה עד מלוא התשלום, בעד 100 מ"ר משטח הנכס.
- ❖ מקבלי קצבת זקנה שטרם הגיעם לגיל פרישה קיבלו קצבת נכות זכאים להנחה שלא תעלה על 80%, בדומה להנחה שזכאים לה מקבלי קצבת נכות⁹.
- ❖ מקבלי קצבת זקנה אשר לפני קבלת הקצבה נקבעה להם דרגת נכות הרפואית בשיעור 90% לפחות, זכאים להנחה שאינה עולה על 40% ובלבד שאין בבעלותם נכס נוסף.
- ❖ מקבלי גמלת סיעוד זכאים להנחה בשיעור של עד 70% לגבי כל שטח הדירה.

מלוח מס' 2 עולה כי משפחות שבהן עד 5 נפשות והכנסתן, שלא מגמלת הבטחת הכנסה, כמצוין בטור הראשון יהיו זכאיות להנחה של עד 80% מסכום הארנונה. משפחות המקבלות קצבת הבטחת הכנסה מלאה בשיעורים שבטבלה, או משתכרות ומקבלות השלמת הכנסה יקבלו באופן אוטומטי הנחה בשיעור של 70%, נמוך מהנקוב בטבלה. בפועל הסכומים שבלוח בטור הראשון, זהים לגובה קצבת הבטחת הכנסה מלאה בשיעור הגבוה כד שנוצר פער בשיעור ההנחה לטובת משפחות שאינן מקבלות קצבה והן ברמת הכנסה זהה. ההכנסה בטורים השני והשלישי בלוח שלעיל מקורה יכול להיות בעבודה בלבד או בשילוב של עבודה והשלמת הכנסה. משפחות שמקור הכנסתן מעבודה בלבד יקבלו שיעורי הנחה בארנונה נמוכים יותר מאלה שהכנסתם זהה אך מקורה גם בתשלום השלמת הכנסה, שכן אלה יקבלו את שיעור ההנחה שניתן למקבלי קצבת הבטחת הכנסה באופן אוטומטי (70% לעומת 60% או 40% תלוי בגובה ההכנסה). משפחות שבהן 5

⁸ גיל 67 לגבר ו-62 לאישה בכפוף לתקופת מעבר, כפי שקבוע בחוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004.

⁹ כיוון שהם זכאים להשלמת קצבת הזקנה שלהם לגובה קצבת הנכות שקיבלו (מכוח סעיף 251 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995).



נפשות ויותר שהכנסתן מעל 5,600 ₪ בחודש אינן מקבלות הבטחת הכנסה ואצלן שיעור ההנחה בארנונה הוא כנקוב בלוח. יחד עם זה, מרשימת הזכאים להנחה כפי שהוצגו להלן, עולה כי גם עובדים בשכר נמוך זכאים לקבל הנחה בארנונה, כך שה"כדאיות" בהישארות במערכת הבטחת הכנסה בגין הנחה זאת, מצטמצמת. אמנם ייתכן שבעלי שכר נמוך ממצים פחות את זכאותם להנחה כיוון שהם נדרשים לבקש אותה ולהציג מסמכים המעידים על זכאות, בעוד שרשימת מקבלי גמלאות המזכות בהטבה מועברות ישירות על ידי הביטוח לאומי לרשויות המקומיות.

2. משרד השיכון¹⁰

- משתתף בתשלום שכר דירה חודשי למשפחות חסרות דירה אשר שוכרות דירה בשוק החופשי. מטרת ההשתתפות בתשלום שכר דירה היא לסייע בדיור לאוכלוסיות שאין ביכולתן לממן תשלום זה ולסייע לעולים חדשים להיקלט בארץ. תנאי הסיוע משתנים בהתאם לקבוצה שאליה משתייכת המשפחה: עולים חדשים, משפחות חד-הוריות, מקבלי קצבאות קיום ועובדים בשכר נמוך.
- בנוסף, המדינה מעניקה תמיכה למתגוררים בדיור הציבורי. התמיכה ניתנת בדרך של הנחה בתשלום שכר הדירה ה"מלא" בדיור הציבורי ומיועדת לזכאים השרויים במצוקה כלכלית ותפקודית.
- מעניק סיוע ברכישת דירה למשפחות חסרות דירה לפי אותה חלוקה.

האוכלוסיות הזכאיות לסיוע בשכר דירה חודשי:

- **עולים חדשים** – מקבלים סיוע ללא מבחן הכנסות מהשנה השנייה לאחר סיום סל הקליטה ועד לתקופה מרבית של 5 שנים (מסלול אוטומטי) ומשפחות חד-הוריות עד לתקופה מרבית של 6 שנים. סכומי הסיוע הולכים ופוחתים לפי הוותק בארץ. הסיוע במסלול האוטומטי לא ניתן למי שהפכו קשישים לאחר עלייתם. גובה הסיוע החודשי תלוי באזור המגורים. למתגוררים באזור בעל עדיפות לאומית¹¹ ניתנת תוספת של 50% על הסיוע שהם מקבלים כעולים. עולים שסיימו את זכאותם במסלול האוטומטי זכאים לסיוע אם הכנסתם נמוכה או שהם מתקיימות מגמלאות קיום של הביטוח לאומי (הבטחת הכנסה, מזונות או נכות). כך גם לגבי עולים המבקשים לקבל סיוע גבוה יותר בגין קבלת קצבאות קיום.

¹⁰ מקור: אתר האינטרנט של משרד השיכון

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/schar_dira/Pages/schar_dira.aspx

¹¹ אזורים בעל עדיפות לאומית קבועים בחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 ובהחלטות ממשלה מעת לעת.



- **מקבלי גמלת הבטחת הכנסה – יחידים** מגיל 55, זוגות, זוגות עם ילדים ומשפחות חד הוריות. גובה הסיוע נקבע לפי איזור המגורים, הרכב המשפחה, שיעור הגמלה ומועד תחילת קבלת הגמלה. מקבלי הבטחת הכנסה מיוני 2002 ואילך זכאים לסיוע חודשי נמוך יותר מאלה שנמצאים במערכת הבטחת הכנסה בתקופה שקדמה ליוני 2002.

- **מקבלי מזונות (לפי חוק המזונות).**

- **מקבלי קצבת נכות**

- ❖ נכים הזכאים לקצבת נכות מלאה מהביטוח לאומי אשר דרגת אי כושר השתכרותם היא בשיעור 75% לפחות. גובה הסיוע נקבע לפי הרכב המשפחה: יחידים, זוגות, זוגות עם ילדים, משפחות חד-הוריות.

- ❖ נכים נפגעי נאצים עם 49% נכות ועם נזק ברמה 1-3.

- ❖ נכים, המתקיימים מגמלאות קיום, שהפכו קשישים.

- **קשישים – המקבלים השלמת הכנסה על קצבת הזקנה.** גובה הסיוע מותאם ליחיד או זוג.

- **בעלי שכר נמוך – עובדים הממציים כושר השתכרות והכנסתם ברוטו אינה עולה על הסכומים בלוח 3, זכאים לסיוע.** דרגת הסיוע נקבעת לפי הרכב המשפחה, והכנסותיה ביחס לסכום ההכנסה המזכה. שווייה הכספי של דרגת הסיוע תלוי באזור המגורים ובמספר הילדים במשפחה. פירוט השווי הכספי נמצא בלוח מס' 3.

לוח מס' 3: גובה הכנסה המזכה בסיוע בשכר דירה חודשי, לפי מספר הנפשות ודרגת הסיוע.

הרכב משפחה	דרגה 45	דרגה 46	דרגה 47
זוג	עד 4,186	4,187-5,233	
זוג עם ילד	עד 4,610	4,611-5,763	
זוג עם 2 ילדים או יותר	עד 5,652	5,653-7,065	
יחיד עם ילדים			עד 7,330



לוח מס' 4: סכום הסיוע החודשי בשכר דירה (בש"ח), לפי איזור מגורים, מספר ילדים ודרגת הסיוע.

אזורים א ו-ב' (פריפריה בדרום ובצפון)¹²

דרגה 47	דרגה 46	דרגה 45	
	392	536	זוג עם עד 3 ילדים
	450	600	זוג עם 4 ילדים ויותר
536			הורה יחיד עם עד 3 ילדים
600			הורה יחיד עם 4 ילדים ויותר

אזור ג' (מרכז הארץ)

דרגה 47	דרגה 46	דרגה 45	
	450	600	זוג עם עד 3 ילדים
	550	700	זוג עם 4 ילדים ויותר
600			הורה יחיד עם עד 3 ילדים
800			הורה יחיד עם 4 ילדים ויותר

במחקר שנערך במינהל המחקר¹³ נמצא שהעולים החדשים הם הנהנים העיקריים ממערכת הסיוע במימון שכר דירה בשוק החופשי. כ-81% ממקבלי הסיוע היו משפחות של עולים. בנוסף נמצא כי רק כ-20% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה נהנו מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, זאת כאשר – על פי המידע בסקר ההוצאות - כ-57% מהם (ב-2009) גרים בדירה שבבעלותם. יתרה מכך: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שזכו לסיוע היוו כ-16% בלבד מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה. גם בקרב אוכלוסיית מקבלי הגמלה עולה שוב שכ-67% ממקבלי הגמלה שזכו בסיוע היו עולים. גם אם לשיעור המשפחות המקבלות סיוע בשכר דירה בשוק החופשי יצורף שיעור המשפחות הגרות בדיוור הציבורי, הרי שרק כ-30%

¹² דרום – יישובים מבאר שבע ודרומה, צפון – יישובים מקו בית שאן וצפונה

¹³ אחדות ל', גורדון ד' (2004). **הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?**. מחקר מס' 81, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.



מהמשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה נהנות מסיוע כספי ישיר או משכר דירה מסובסד¹⁴.

3. מערכת החינוך

- **הנחה בתשלומי הורים לבתי הספר** – בחוזר מנכ"ל משרד החינוך¹⁵ העוסק בתשלומי הורים לבתי הספר נקבעו כללים בדבר הענקת סיוע לזכאים כדי לממן טיולים ופעילות העשרה לילדים שהוריהם אינם יכולים לעמוד בתשלומים. הורים שהכנסתם נמוכה יהיו זכאים לסיוע בכפוף לאישור מצבם הכלכלי. בנוסף, רשויות החינוך המקומית יכולות לקבוע הנחות והסדרי תשלומים נוספים לתלמידים מעוטי אמצעים. ההנחה ניתנת לפי הכנסה לנפש. אין "יתרון" למקבל קצבה על עובד בשכר נמוך, שכן אין הנחות אוטומטיות למקבלי גמלאות.
- **הנחה בשכר לימוד עבור גני ילדים** – בגני הילדים לבני 3-4, שעליהם לא חל חוק חינוך חובה, מפעיל משרד החינוך שכר לימוד מדורג. הסדר זה חל על גני ילדים שבבעלות רשויות החינוך המקומיות, ארגוני הנשים ובעלויות אחרות, חוץ מאותם יישובים שבהם קיים צו לימוד חובה¹⁶. הנחה בשכר לימוד תינתן בהתאם לקריטריון של הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו לנפש, לרבות קצבת ילדים. אין הנחות אוטומטיות למקבלי גמלאות.

4. **רשות השידור¹⁷ – הנחה בתשלום אגרת טלוויזיה ורדיו** – לפי החוק יש חובת תשלום אגרת טלוויזיה על "החזקת מקלט טלוויזיה", בין אם המקלט הוא בבעלות המחזיק בו ובין אם הוא נמצא בדירה שהמשתמש במקלט שכר או קיבל.

גובה האגרה בשנת 2011 עומד על 379 ₪.

האוכלוסיות הזכאיות להטבה:

- **מקבלי קצבת הבטחת הכנסה** – זכאים לפטור מלא (100%) מתשלום האגרה אם מתקיימים בהם שלושת התנאים האלה:
 1. הם מקבלים קצבה ביום בקשת ההנחה.
 2. הם היו זכאים לקצבה בחודש דצמבר 2002.
 3. החל מחודש מאי 2004 הם קיבלו את הגמלה ברציפות למשך 6 חודשים לפחות (הפסקה בקבלת הגמלה, אם הייתה, לא עלתה על 6 חודשים רצופים).

¹⁴ ר' שם, עמ' 4-5.

¹⁵ תשס"ג/א(9-11.3). נמצא באתר האינטרנט של משרד החינוך:

http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sc3ak3_11_9.htm

¹⁶ צו לימוד חובה (החלה בגני ילדים), התשנ"ט-1999, מחיל על יישובים המפורטים בצו, חינוך חובה לגילאי 3-4.

¹⁷ מקור: אתר האינטרנט של אגף הגבייה ברשות השידור www.iba.org.il/gvia/ וכן תקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשל"ד-1974.



שלושת התנאים הנ"ל משאירים בין מקבלי הפטור המלא אנשים שנמצאים במערכת הבטחת הכנסה זמן ארוך וברציפות ואינה ניתנת לזכאים "חדשים" (שהחלו לקבל גמלה להבטחת הכנסה משנת 2003 ואילך).

- **קשישים** – לאזרחים ותיקים הנחה בשיעור של 50% מאגרת רדיו וטלויזיה. קשישים המקבלים בנוסף גם השלמת הכנסה זכאים לפטור מלא מהאגרה.

5. **משרד התחבורה** – מעניק, באמצעות חברות האוטובוסים, הנחות בנסיעה בתחבורה ציבורית. משרד התחבורה מנפיק "תעודת זכאות" לפי רשימות המתקבלות מביטוח לאומי, שאיתה יכול בעל התעודה לממש את זכאותו להנחה בעת רכישת כרטיס/כרטיסיה באוטובוס. כמו כן, רכבת ישראל מעניקה הנחה על נסיעה ברכבת. **האוכלוסיות הזכאיות להטבה:**

- **מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ומזונות** – שקיבלו גמלה עד ל-31.12.02 זכאים להנחה של 33% מעלות נסיעה באוטובוסים. מקבלי גמלה שהחלו לקבל גמלה מ-1.1.03 אינם זכאים להנחה בתחבורה ציבורית.
- **מקבלי קצבת נכות** – בדרגת נכות יציבה שמעל 75% זכאים להנחה של 33% מעלות הנסיעה באוטובוסים. עיוור זכאי לפטור מלא מדמי נסיעה בנסיעות עירוניות ולהנחה של 50% מעלות נסיעה באוטובוס בנסיעות בינעירוניות.
- **קשישים** – אזרחים ותיקים זכאים להנחה של 50% מדמי נסיעה באוטובוס. ההנחה ניתנת באופן אוטומטי עם הצגת תעודת אזרח ותיק.
- **נפגעי פעולות איבה** – זכאים להנחה בשיעור 50% ממחיר נסיעה ברכבת ישראל.

6. **המוסד לביטוח לאומי -דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות** – משולמים לפי חוק על ידי כל אזרח. עובדים ועובדים עצמאיים משלמים לפי הכנסתם. דמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי לשכיר משולמים בשתי מדרגות: 3.1% מהשכר עד ל-60% מהשכר הממוצע לדמי ביטוח בריאות ו-0.4% מהשכר לדמי ביטוח לאומי, ו-5% מהשכר שמעל 60% מהשכר הממוצע לדמי ביטוח בריאות ו-7% מהשכר לדמי ביטוח לאומי.

- **מבוטחים שאינם עובדים ואינם עובדים עצמאיים ומקבלי קצבאות שאינן מחליפות שכר משלמים דמי ביטוח בריאות בשיעור מינימאלי של 97 ₪ לחודש¹⁸.**
- **מקבלי הבטחת הכנסה, מזונות, זקנה, שאירים ונכות, פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי.**

¹⁸ מעודכן ל-1.1.2011.



- דמי ביטוח בריאות בסך 267 ₪ לזוג ו-184 ₪ ליחיד לחודש למי שאינם זכאים להשלמת הכנסה.
 - קשישים עובדים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מינימאלי.
 - קשישים שאינם זכאים להשלמת הכנסה משלמים דמי ביטוח בריאות בסך 267 ₪ לזוג ו-184 ₪ ליחיד לחודש.
 - קשישים עובדים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מינימאלי
7. **משרד הרווחה (משפחתונים ומעונות יום)** – הנחות על תשלום למעונות יום, למשפחתונים ולצהרונים מוכרים. המטרה העומדת בבסיס מתן ההנחות היא להגדיל את השתלבותן של אמהות בשוק העבודה. אוכלוסיית היעד לקבלת הסיוע היא אמהות עובדות, אמהות לומדות, זכאיות לדמי אבטלה ואבות שהם הורים יחידים. דרגת ההשתתפות נקבעת על בסיס חישוב רמת ההכנסה לנפש במשפחה, ובנוסף מובא בחשבון גם מספר שעות העבודה השבועיות של האם ומספר הילדים שיש למשפחה במעון או במשפחתון. פטורים ממבחן הכנסה עולים חדשים ששני בני הזוג לומדים באולפן או מקבלים דמי אבטלה, עולים יוצאי אתיפיה השוהים במרכזי קליטה שילדיהם שוהים במעון שבמרכז הקליטה ואמהות חוזרות.
8. **קופות החולים**¹⁹ – מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי ניתן לקבל פטור מתשלום השתתפות עצמית או להנחה בתשלום, עבור ביקור אצל רופא. כמו כן, ניתנת הנחה ברכישת תרופות.
- האוכלוסיות הזכאיות להטבה:**
- **מקבלי הבטחת הכנסה** – פטורים מתשלום עבור טיפולים בתחום התפתחות הילד.
 - **קשישים** –
- ❖ אזרחים ותיקים המקבלים השלמת הכנסה בנוסף לקצבת זקנה או שהינם גם נכים המקבלים גמלה כאסירי ציון ולפני זכאותם לתגמול זה קיבלו גמלה להבטחת הכנסה במשך 6 חודשים לפחות, זכאים לפטור מלא מתשלום דמי השתתפות עצמית עבור ביקור אצל רופא ראשוני, שניוני ומרפאות חוץ. הם גם זכאים להנחה בגובה של 50% מדמי ההשתתפות ברכישת תרופות הכלולות בסל הבריאות.
- ❖ וותיקי מלחמת העולם השנייה המקבלים הבטחת הכנסה זכאים להנחה בגובה 75% מהתשלום עבור רכישת תרופות (כלומר הם זכאים ל-25%

¹⁹ מקור: אתר האינטרנט של משרד הבריאות:

<http://www.health.gov.il/pages/default.asp?mainact=73&catid=654&pageid=3840>



- הנחה נוספת מעבר להנחה הניתנת לאזרחים ותיקים המקבלים השלמת הכנסה או גמלה כאסירי ציון).
- ❖ נכי המלחמה בנאצים זכאים לפטור מלא מתשלום עבור רכישת תרופות לטיפול במחלות מסוימות.
 - ❖ משפחה שבה לפחות אחד מבני הזוג הוא בן 65 ויותר, זכאית להפחתת תקרת התשלום הרבעונית למשפחה בשיעור של 50%.
 - **עולים חדשים** – בשנתם הראשונה בארץ זכאים להפחתת תקרת התשלום הרבעונית למשפחה בשיעור של 50%.
 - **חולים כרוניים** (גם אלה שאינם מקבלים קצבת נכות) – זכאים משלמים דמי השתתפות עצמית עבור כל סוגי התרופות הכלולות בסל הבריאות עד לתקרה חודשית. בכל קופת חולים קיימת תקרת השתתפות שונה (מ-259 ₪ בכללית ועד ל-300 ₪ במאוחדת).
 - **חולים במחלות מסוימות** (דיאליזה, אונקולוגיה ועוד) – פטורים מכל תשלום עבור ביקור במרפאות חוץ ומכונים.

9. **חברת החשמל** – ממצחית שנת 2007 ניתנת הנחה בחשמל לגמלאים המקבלים מהביטוח הלאומי גמלה להשלמת הכנסה בנוסף לקצבת הזקנה. ההנחה היא בשיעור של 50% מהצריכה – עד 400 קוט"ש בכל חודש, ללקוח בתעריף ביתי בלבד ולדירה המשמשת למגורים.

10. **בזק** – הנחה על התשלום החודשי הקבוע. ניתנת למקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הודעה מהביטוח הלאומי בתנאי שהם בעלי קו טלפון אחד הרשום על שםם וקו הטלפון מותקן בדירה המשמשת למגורים. ההנחה היא בסך כ-26 ₪ (כולל מע"מ) בתשלום הקבוע. בנוסף, ניתנת למקבלי קצבת נכות הנחה דומה באמצעות משרד הרווחה.

11. **מינהל מקרקעי ישראל** – פטור מתשלום דמי הסכמה²⁰. דמי ההסכמה הם בשיעור של שליש מעליית ערך הקרקע. הפטור ניתן על סעיף זיכוי אחד בלבד (לא ניתן לצבור הנחות עקב מספר גורמים מזכים) ולחוכר שהיה בעל אותה זכות חכירה במשך ארבע שנים לפחות. הפטור מוגבל בתקרה הצמודה למדד המחירים.

האוכלוסיות הזכאיות להטבה:

²⁰ דמי הסכמה הם חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בעליית ערך הקרקע. הם משולמים למינהל בזמן מכירת דירה על קרקע של המינהל בחכירה לא מהווה. עקרונות לחישוב דמי ההסכמה והנחיות למתן פטורים נקבעו בהחלטה מס' 534 של מועצת המינהל מיום 29.6.92.



- **נכים המקבלים קצבה מכוח חוק הביטוח הלאומי** – דרגת הנכות לצמיתות ביום העברת הזכויות היא 80% לפחות ובלבד שהנכות לגבי כל פגימה תובא בחשבון רק פעם אחת.
- **נפגעי פעולות איבה** – כנייל
- **עיוורים**
- **קשישים המקבלים השלמת הכנסה**
- **מקבלי הבטחת הכנסה** – יכולים לדחות תשלום דמי חכירה שנתיים²¹, בבניה למטרת מגורים, בדרך של הקפאת תשלומים עד למועד בו תבוצע עסקה במוכר או מועד בו תפקע זכאותו של החוכר לקצבת הבטחת הכנסה.

²¹ דמי חכירה שנתיים הם תשלום שמשלם החוכר למינהל מידי שנה בשנה במהלך כל תקופת החכירה בגין שימוש בקרקע. גובה התשלום נקבע בחוזה החכירה. דחיית התשלום למקבלי הבטחת הכנסה התקבלה בהחלטה מס' 1030 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 2.5.05.



מסקנות

אפשר לחלק את האוכלוסייה שזכאית לקבל את ההטבות הנלוות לקצבאות קיום מהביטוח לאומי לשלוש קבוצות: מקבלי קצבאות נכות, מקבלי גמלאות בגיל העבודה וקשישים המקבלים השלמת הכנסה.

קבוצה ראשונה – מקבלי קצבאות נכות – אלה זכאים לסל הטבות משמעותי מחד אך מתומרצים לצאת לעבודה ולמצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות "חוק לרון". לקבוצה זו לא נתייחס במסקנות ובהמלצות שלהן.

קבוצה שנייה – מקבלי גמלאות קיום (הבטחת הכנסה ומזונות) בגיל העבודה – בקבוצה זו עלולה להיווצר "מלכודת עוני" אם השתייכות למקבלי הגמלאות מקנה הטבות כספיות ניכרות אשר אינן ניתנות לאנשים עובדים ברמות הכנסה נמוכות. מהסקירה שלעיל עולה בבירור כי למקבלי גמלאות קיימות שתי הטבות שלהן משמעות כספית ניכרת. האחת היא ההנחה בארנונה (אם כי לא ניתן לכמתה לכסף בגלל מגבלות מידע שהוזכרו) והשנייה היא הסיוע בשכר דירה. ליתר ההטבות משמעות כספית קטנה אשר לא מהווה כנראה גורם בהחלטה של פרט האם לקבל על עצמו עבודה בשכר נמוך או להמשיך לקבל גמלה (בהנחה שזוהי בחירה שבידי הפרט לקבלה). בשנת 2002 - כדי לצמצם את הסיכון למלכודת עוני כתוצאה מההטבות הנלוות לקבלת גמלאות קיום - צומצם מאוד היקף הטבות אלה וניתנה זכאות דומה המותנית בשכר לאנשים העובדים בשכר נמוך, שאינם מקבלי קצבה. יחד עם זאת, בגלל התהליך שמקבלי קצבאות קיום מקבלים הנחה אוטומטית בשיעור של 70% מגובה הארנונה, ומכיוון שאין התאמה בין שיעור ההנחה האוטומטי לשיעורי ההנחה הנקובים בלוח ההנחות לפי הכנסה חודשית, נוצר מצב לפיו עובדים המקבלים גם השלמת הכנסה לשכרם נהנים משיעור הנחה גבוה יותר מעובדים באותה רמת הכנסה המתקבלת מעבודה בלבד. ההפרש יכול להגיע למאות שקלים בחודש – תלוי בגובה הארנונה. בנוסף, לא ברור עד כמה קיימת מודעות להטבות של שכירים מעוטי הכנסה שלא מקבלים קצבה.

הנחות שניתנו בעבר בתחבורה ציבורית ובתשלום אגרת רדיו וטלוויזיה צומצמו מאוד והן ניתנות כיום רק למקבלי גמלה "וותיקים" (כאלה שנמצאים במערכת מתקופה שקדמה לשנת 2003). גם הנחות שניתנו בעבר בקופות החולים צומצמו מאוד.

גם להנחות הניתנות בתשלומי הורים במערכת החינוך ובתשלום עבור מעונות ומשפחתונים במשרד הרווחה ישנה משמעות כספית ניכרת אולם ההנחות ניתנות לפי הכנסה לנפש וקבלת גמלת קיום מהביטוח לאומי אינה מקנה זכאות אוטומטית להנחה.

המסקנה העולה מכל האמור לעיל היא ש"סל ההטבות" הנלוות לקבלת גמלאות קיום, בגיל העבודה, צומצם בשנים האחרונות ואינו שונה באופן משמעותי מההטבות שניתנות לאנשים העובדים בשכר נמוך. אולם ההנחה הניתנת בארנונה, שהיא אחת מההטבות שלהן שווי כספי ניכר, גבוהה יותר למקבלי השלמת הכנסה מאשר לעובדים ברמת הכנסה דומה. פערים אלה בהנחה בארנונה יכולים לעודד עובדים בשכר נמוך לא להגדיל את הכנסתם מעבודה ולהישאר בשילוב שבין עבודה וקבלת השלמת הכנסה מביטוח לאומי, שכן שילוב זה מקנה להם הטבה



שיכולה להסתכם במאות שקלים בחודש. מנהל המחקר והתכנון נמצא בשלבי בחינה של היקף הבעיה ברמה האמפירית.²²

בנוסף, הצורך לתבוע הנחות מן המוסדות (עירייה, משרד השיכון וכד') לעומת קבלה אוטומטית של הנחה יכולה ליצור בעיה של מיצוי זכויות. אין נתונים באשר למידת הידע בקרב כלל האוכלוסייה על ההנחות להן יכולים להיות זכאים בהתאם לרמת ההכנסה וכתוצאה מכך אין לדעת מהי רמת המיצוי של הזכאות להנחות.

יתר ההטבות, חלקן מעניקות סכומים קטנים וחלקן ניתנות לבעלי הכנסות נמוכות מכל מקור שהוא.

קבוצה שלישית – קשישים המקבלים השלמת הכנסה - בקבוצה זו קיים פער ניכר בין קשישים המקבלים השלמת הכנסה בתוספת לקצבת הזקנה הבסיסית, לבין קשישים שמקבלים רק קצבת זקנה והכנסתם הכוללת דומה לקבוצה הקודמת. לכאורה, "על הנייר" אין הבדל בין הקבוצות השונות בזכאות להטבה המשמעותית ביותר והיא ההנחה בארנונה כיוון שהטבלה המוצגת בלוח מס' 2 לעיל אמורה לחול על הכנסות מכל מקור שהוא. אולם בפועל קשישים נבחרים לפי ההטבות המוענקות לקבוצת הקשישים. לגבי הנחה בארנונה אין התאמה בין ההנחה הניתנת לקשישים בפועל לבין זכאותם לכאורה לפי לוח מס' 2 בו ניתנת הנחה גבוהה יותר ובכל מקרה שיעורי ההנחה למקבלי השלמת הכנסה גבוהים יותר. בסעיף 13א לחוק אזרחים ותיקים נקבעת לכאורה השוואה בזכאות להטבות השונות להן זכאים מקבלי השלמת הכנסה גם לקשישים באותה רמת הכנסה שמקורה בפנסיה ובקצבת זקנה לנכה. לא נעשית השוואה דומה לקשישים שמקור הכנסתם הוא קצבת זקנה בלבד. לא ברור מה רמת המיצוי של סעיפים אלה. גם הצורך לתבוע הנחה לעומת קבלה אוטומטית יכול ליצור פער בשל חוסר מיצוי.

בנוסף, בקבוצה זו קיים פער ניכר לגבי הנחות, שפורטו לעיל, בתשלום חשמל, טלפון, רכישת תרופות ותשלום מס בריאות מופחת. במצטבר, מדובר בהנחות בעלות שווי כספי ניכר. הפער הכספי שנוצר בקרב קשישים בעלי הכנסה חודשית דומה אך ממקורות שונים הוא בעייתי משני היבטים: האחד הוא הפער הקשה להצדקה בין אוכלוסיות בעלות הכנסה דומה אך ממקורות שונים דבר היוצר אי שוויון אופקי. השני הוא ה"סיכון המוסרי" (moral hazard) - השפעה (שלילית) אפשרית על התנהגות אנשים בגיל העבודה בתחום החיסכון: יהיה פחות כדאי לעבוד ולקבל פנסיה מעבודה מאשר תוספת של השלמת הכנסה. להערכתנו השפעה זו זניחה ברמה האמפירית.

²² אינדיקציה לשכיחות הבעיה יכולה להיות אם נמצא שאנשים עם קצבה נמוכה יחסית שוהים זמן רב יחסית בקצבה.



סיכום והמלצות:

1. רמת ההטבות הכספיות הניתנות כיום על ידי המדינה לאנשים בגיל העבודה המקבלים גמלאות קיום, לא מהוות, לדעתנו, תמריץ להישארות במעגל מקבלי הגמלאות ולוויתור מוחלט על עבודה. יחד עם זאת ייתכן שאנשים המקבלים השלמת הכנסה יעדיפו להמשיך ולקבל קצבה קטנה ביחס לשכר, כדי לשמר את רמת החזר בארנונה ואלי גם את הסיוע בשכר דירה זאת במקום להגדיל את השכר בעבודה. מסקנתנו נסמכת על המצב הקיים מאז שנת 2002 לפיו גם אנשים עובדים בשכר נמוך זכאים לקבל את ההטבות בעלות שווי כספי משמעותי (הנחה בתשלום ארנונה והשתתפות במימון שכר דירה) אולם בשיעורים נמוכים יותר. יתר ההטבות הן בעלות שווי כספי נמוך גם אם בוחנים אותן במצטבר. נראה שפיתרון לכך מצוי בשינוי התהליך באופן שגם אנשים עובדים בשכר נמוך יקבלו הנחות באותו שיעור להם זכאים מקבלי הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה מביטוח לאומי.
- אולם, כללי הזכאות להנחה אינם נקבעים בידי הביטוח הלאומי, אינם מפוקחים על ידיו והוא אינו אחראי על מימונם, ביצוען או הפעלתן. הביטוח לאומי מהווה צינור להעברת מידע ובכך הרשויות נותנות ההנחה חוסכות מעצמן ביצוע מבחן הכנסות על ידן.
2. אי אפשר לאמוד כמה מהעובדים בשכר נמוך מנצלים את זכאותם להנחות. אפשר להניח שבקרב המשתכרים שכר נמוך (צעירים, עולים חדשים, לא יהודים וכד'²³) המודעות לכך שיש להם זכאות לקבל הנחות שונות אינה גבוהה ולכן הם אינם ממצים זכות זו. פעילות יזומה של פרסום פומבי של הזכאות לקבל הנחות שונות ללא תלות בקבלת גמלת קיום, תעלה את המודעות בקרב האוכלוסייה כולה וכך תצמצם את "מלכודת העוני" אם היא קיימת.
3. חשוב לציין שמקבלי גמלאות קיום משלמים דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות פחותים (בכ-80 ₪ לחודש) בהשוואה לאנשים עובדים המשתכרים שכר מינימום.
4. בקרב קשישים ניתנות הטבות משמעותיות לזכאים להשלמת הכנסה בעוד שבעלי הכנסה דומה שאיננה מתקבלת מביטוח לאומי או שמתקבלת מקצבת זקנה בלבד, לא זכאים לאותן הטבות. כך נוצר פער לא צודק בין שתי קבוצות אוכלוסייה הדומות ברמת הכנסתן. הרחבת הזכאות להטבות השונות גם למקבלי פנסיה מעבודה שרמת הכנסתן נמוכה, בדומה להנחות הניתנות לאנשים העובדים בשכר נמוך היא פעולה מתבקשת לשיפור אי השוויון האופקי שנוצר בקרב קבוצה זו. כאמור, כללי הזכאות להנחה אינם נקבעים בידי הביטוח הלאומי, אינם מפוקחים על ידיו והוא אינו אחראי על מימונם, ביצוען או הפעלתן. הביטוח לאומי מהווה צינור להעברת מידע ובכך הרשויות נותנות ההנחה חוסכות מעצמן ביצוע מבחן הכנסות על ידן. נכון היה שהרשויות נותנות ההנחה

²³ אליאב ת', אנדבלד מ', גוטליב ד', קצינובסקי י' (2009). מגמות באי-ציות לשכר המינימום - המקרה הישראלי. מחקר מס' 99, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.



היו משנות את הכללים למתן הנחות באופן שיישמר השוויון האופקי בין אנשים בעלי הכנסות זהות אך ממקורות שונים.