



הצעה לשינוי ההתייחסות לשימוש ברכב במבחן ההכנסה של הקצבה להבטחת הכנסה

מאת

דניאל גוטליב, מאור הוד, גבריאלה היילברון, אלכסנדר פרומן, מרים שמלצר¹

תמצית ההצעה

- **המוטיבציה** לשינוי החקיקה בנושא רכב בהבטחת הכנסה נובעת מההכרה שרכב הוא נכס חשוב לתפקוד היומיומי וזאת במיוחד לגבי מי שמעוניין לשמור על עבודתו או להעמיק את השתלבותו בשוק העבודה. המצב הנוכחי יוצר מספר בעיות:
 - (1) קיים אי-צדק אופקי ואנכי בהשוואה בין מקבלי ה' שהם בעלי רכב מאושר מבחינת הבטחת הכנסה ולהם נכסים אחרים בהיקף המותר לבין כאלה שהם באותו מצב נכסים אך ללא רכב, זאת בגלל העובדה שהרכב לא נכלל במניין הנכסים;
 - (2) המגבלות האדמיניסטרטיביות לגבי סוג הרכב שרירותיות למדי ומעודדות החזקת רכב מיושן, גם אם קיים רכב חדש יותר במחיר דומה. מטרת השינויים המוצעים במסמך זה ואחרים היא להביא בסופו של דבר לטיפול אחיד בכל הנכסים המותרים בהבטחת הכנסה, דבר שיגביר את הצדק האופקי ("טיפול שווה במקבלים שנמצאים במצב דומה") בין מקבלי הבטחת הכנסה. השינויים המוצעים גם מחזקים את עקרון הצדק האנכי ("הכנסת פרוגרסיביות באמצעות השתתפות עצמית").
- מוצע אפוא לכלול את הרכב במניין הנכסים הרלוונטיים לעניין הבטחת הכנסה ולהתייחס אליו לפי אותם הכללים שהוצעו לגבי נכסים פיננסיים, נדל"ן וקרקעות, דהיינו שוויו יכלל בדיסריגרד וחרیגה ממנו תגרור אחריה קיזוז של הריבית המנהלית על בסיס המק"מ ושל ההשתתפות העצמית כמוסבר במסמך קודם בנושא זה.²
- שווי הרכב ייקבע לפי נוסחה שלא תאפשר דין ודברים בין התובע לבין הפקיד: הגישה מבוססת על עדכון טכני של מחירון רשות המסים בעת יבוא הרכב לפי שער החליפין בעת הבאת סוג הרכב החדש לישראל לבין עליית המחירים מאז ועד למדד הידוע ביום התביעה, תוך תיקון שווי הרכב לפי שיעור פחת הולך ופוחת.³
- בשנים האחרונות נקבעה קצבת הבטחת הכנסה ברמה נמוכה מאוד, כך שלגבי משפחות גדולות היא מגיעה לרמה של כשליש בלבד מרמת חיים מינימלית סבירה.⁴ עקב כך נשמעת הטענה שרמת הקצבה הנוכחית כלל לא מספיקה כדי להחזיק רכב. כדי להתחשב בטענה זו מוצע שהקצבה של מי שהחליט להחזיק רכב תוקטן בגובה העלות השוטפת הוודאית של אחזקת רכב – היא עלות רשיון הרכב וביטוח החובה.⁵
- **עלות ההצעה ומספר הממשים הצפוי:** העלות חושבה לפי הנחה מקובלת של מיצוי חלקי.⁶ לפיכך עלות הרפורמה בתחום הרכב צפויה להגיע לכ-19.7 מיליון ₪. מספר הממשים השנתי נאמד בכ-2,100. הקצבה הממוצעת הנגזרת מכך היא כ-780 ₪ לחודש.

¹ שמות המחברים לפי סדר א-ב;

תודתנו הרבה לשאול נמרודי ממנהל המחקר והתכנון, על ביצוע סקר מדגמי לצורך אמידת ערך רכב על בסיס מאגר המידע של יצחק לוי של רכבים "יד שניה". תודתנו גם לאורנה וורקוביצקי, לצוות העובדים באגף הבטחת הכנסה במנהל הגמלאות של הביטוח הלאומי, אשר עמם ניהלנו דיונים מפורטים, שעזרו לנו לגבש את ההצעה, כך שתתחשב בקשיי היישום תוך שמירה על מטרת הרפורמה. תודה גם לשרית דמרי ולרועי קרת מלשכת היועץ המשפטי של הביטוח הלאומי, שליוו את פיתוח המודל מזווית החקיקה. כמובן שהאחריות על טעויות היא של המחברים בלבד.

² ר' "מבחן הכנסה להבטחת הכנסה לבעלי נכסים", 2010, מאת דניאל גוטליב, מרים שמלצר, גבריאלה היילברון ומאור הוד, מנהל המחקר והתכנון.

³ שיעורי הפחת חושבו על ידי אלכס פרומן באמצעות מודל אמפירי ראשוני שהוכן במנהל המחקר על בסיס מאגר עסקאות הרכב של יצחק לוי. סיענו במאמץ שאול נמרודי ומאור הוד. ר' נספח א של מסמך זה.

⁴ ר' סקירה שנתית 2009, פרק ב', לוח 1, עמ' 100

⁵ פיתרון אחר יכול להיות הגדרת רף מינימום למחיייה שממנו תיגזר רמת קצבה סבירה ואם מינימום זה גם יאפשר החזקת רכב אזי ניתן יהיה לבטל מגבלה זו.

⁶ מחקרים על מיצוי זכויות במדינות מערביות מצביעים על אי-מיצוי ניכר בקצבאות הבטחת הכנסה. תוצאות ראשוניות של מחקר שנעשה על ידי מנהל המחקר בשיתוף עם בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית מצביע על תוצאה דומה עבור ישראל. המחקר התייחס בשלב זה לנתונים אדמיניסטרטיביים של הביטוח הלאומי של 2006.



- העלות הכוללת של הרפורמה המוצעת בנכסים וברכב כחלק מזה מגיעה אפוא לכ-26 (20+כ-6 מיליוני ₪). זוהי עלות ניכרת, שהשפעתה העיקרית היא סילוק עיוותים ותמריצים שגויים, דהיינו רציונליזציה במערכת הבטחת הכנסה ובהתייחסות לנכסים. כן יושג שיפור בצדק האופקי והאנכי, אם כי ההשפעה על העוני צפויה להיות מועטה. חשיבות הרציונליזציה טמונה בשיקול של רשת הביטחון, שכן במקרה חרום (חלילה) שבו נאלצים להגדיל את הרשת באופן זמני בצורה משמעותית, אזי מובטחים הצדק החברתי והחוסן החברתי בצורה טובה יותר.

הצעה שאין לגביה הסכמה בצוות המשותף של המחקר, הגמלאות והיעוץ משפטי

- **צמצום אפשרי של העלות**, כמובן במחיר של פגיעה בגובה הקצבה הממוצעת ובמספר המשתמשים בה יושג על ידי **צמצום הדיסריגרד במחצית למי שיעדיף להחזיק ברכב**.⁷ כך למשל תופחת העלות צמצום של מחצית הדיסריגרד יוריד את העלות מכ-20 מיליון ₪ לכ-8 מיליון ₪ ואילו סך העלות של הרפורמה בנכסים כולל רכב תגיע לכ-14 מיליון ₪.⁸ האומדן למספר הממשים השנתי הממוצע יורד לכ-1,335 והקצבה הממוצעת הנגזרת מכך מצטמצמת לכ-500 ₪ לחודש. הרציונל מאחרי הצעה זו היא שקיימת תחליפיות מסוימת בין מתן האפשרות להחזיק ברכב לבין הדיסריגרד בהכנסה מעבודה, שכן שתי האפשרויות מחזקות את יכולת ההשתכרות.

אפשרות חלופית שלא נבדקה עדיין בצוות החשיבה

- (1) הנכס העיקרי, אשר לא מתחשבים בו כיום, הוא דירת המגורים שבעלות עצמית. אין כיום הבדל בגובה הקצבה בין מקבל שחי בדירה של עצמו לבין מקבל שאין לו דירה ואין לו תמיכה של משרד השיכון או שהתמיכה שווה פחות משכר הדירה. הוא נאלץ לממן את שכר הדירה או חלק ממנו בעצמו ומצבו הכלכלי לכן פחות מזה של בעל הדירה. בהמשך ייבדק הפוטנציאל לחלוקה מחדש בתוך אוכלוסיית מקבלי קצבת הבטחת הכנסה מתוך התקציב הקיים.
- (2) שינוי כזה מהווה מדיניות מורכבת שכן הוא מבטא מעין שיפור הצדק תוך חלוקה מחדש בין משפחות שכולן קשות יום בצורה כזו או אחרת. לכן יעשה גם שיקול של ריפוד ההצעה באמצעות **matching** של המדינה במטרה לצמצם את הקושי במעבר. **גורם זה מהווה אפוא גורם מימון פוטנציאלי חשוב להצעות הנ"ל בתחום הנכסים הפיננסיים, הנדל"ן, הקרקעות והרכב ואולי אף יאפשר להגדיל את הקצבה במעט.**

⁷ הדיסריגרד בעבודה נע כיום בין כ-560 ₪ לבין 1,360 ₪ בהתאם למצב המשפחתי.

⁸ כמובן שהעלות היא פונקציה עולה של שיעור הצמצום של הדיסריגרד מעבודה למי שבוחר באופציה של החזקת רכב. במנהל המחקר חושבה מטריצה שלמה עם רצף של הפחתת דיסריגרד מחד (לרעת המבוטח) והפחתת רמת השכר המזכה באפשרות להחזיק ברכב (לטובת המבוטח).



1. מבוא

ההצעה הנוכחית היא נדבך שני בהצעת רפורמה כוללת של התייחסות למבחני הבטחת הכנסה במסגרת קיום נכסים פיננסיים ואחרים, שקורמת עור וגידים במנהל המחקר והתכנון, בשיתוף פעולה עם מנהל הגמלאות והלשכה המשפטית. מטרת הרפורמה לסלק עיוותים במבחני ההכנסה הקיימים תוך חיזוק הצדק חברתי (הגברת הצדק האנכי והאופקי)⁹ של קצבת קיום זו. המסקנות שהוסקו לגבי הנדבך הראשון, המסדיר את הטיפול בנכסים פיננסיים, נדליין (לא כולל בשלב זה את הזירה בבעלות עצמית שבה גר מקבל הקצבה) וקרקעות במבחן ההכנסה שולב גם בהצעה הנוכחית. בתוספת למסמך הקודם ההצעה הנוכחית מגדירה כלי רכב כנכס לכל דבר, שכן גם במגבלות הקיימות הוא עשוי להוות כיום בסביבות שליש מהדיסריגרד הקיים בנכסים פיננסיים.

התעלמות מהיבט הנכסים מהווה אפוא פגיעה בצדק האופקי בהשוואה בין מקבלי קצבה שמחזיקים את נכסיהם בנכסים פיננסיים בלבד לבין משפחות בעלות סך נכסים שווה ערך אך עם הרכב שכולל גם רכב. במערכת הקיימת קיים גם תמריץ מעוות לטובת אחזקת רכב מיושן ולכן פחות בטוח וסביר שעם הזמן הוא יהיה גם פחות תואם מגבלות אקולוגיות. השיטה המוצעת להלן תשפר את הצדק האופקי והאנכי של הקצבה ותשחרר את הצורך בהצבת מגבלות אנאכרוניסטיות על הרכב, מגבלות שצוינו לרעה בדוח החברתי של ה-OECD על ישראל (2010).

בנדבך הראשון הוצע לתקן את הבעיות במבחן ההכנסה מנכסים פיננסיים, קרקעות ונדליין. הבעיה המרכזית שטופלה בנדבך זה היא שמבחן הנכסים הפיננסיים הקיים פוגע בגובה קצבת המבוטח עקב קיזוז יתר של הקצבה. עיוות זה נוצר עקב שיעור קיזוז של 8% מהכנסות הריבית על נכסים פיננסיים, שכן הריבית הזקופה הקובעת את גובה הקיזוז נשארה מסיבות היסטוריות על רמה זו, שהייתה מתאימה בתקופות אינפלציה גבוהה. העיוות הולך וגדל עם הפער בין ריבית המבחן הקיימת לבין ריבית השוק הנמוכה יותר.

השיטה המוצעת מאפשרת להתאים את ריבית הקיזוז בהדרגה לריבית ולתשואות הקיימות בפועל בשוקי הכספים והנכסים. בנדבך הראשון פותחה אפוא שיטה שמאפשרת להתייחס לתנודות הריבית תוך שמירה על עקרונות הצדק ועל מידתיות ההתחשבות בהיקף הנכסים שרצוי לאפשר למשפחה. עיקרון חשוב נוסף של הרפורמה היא צמצום ככל האפשר של חוסר הרציפות בגמלה יחסית לרמת הנכסים או לרמת ההכנסה מעבודה בשכר נמוך, זאת כדי למנוע ככל האפשר תמריצים שליליים הנובעים מסבסוד לא רצוי. כדי לתקן את העיוותים המתוארים לעיל תוך שמירה על עקרונות הצדק מוצעים התיקונים הבאים:

- (1) מנגנון עדכון שוטף של הריבית הזקופה (על הנכס הפיננסי) המשמשת למבחן ההכנסה שיצמצם את הפער בינה לבין ריבית השוק; מוצע שהעדכון יתבצע לפי ממוצע נע על בסיס שנתיים של ריבית המק"מ (מלווה קצר המועד) של בנק ישראל;

⁹ עקרון הצדק האנכי נועד לצמצם פערים בין אנשים או משפחות במעמד כלכלי-חברתי שונה, למשל באמצעות מדרגות מס או כללי מבחן הכנסה פרוגרסיביים. עקרון הצדק האופקי נועד להשיג טיפול שווה בין אנשים או משפחות שמצבם החומרי דומה. דוגמא לכך היא ההתחשבות בגודל המשפחה בהבטחת הכנסה, שכן מטרתה להביא למכנה משותף מבחינה סוציו-כלכלית משפחות בגודל שונה.



(2) מנגנון של תוספת פרוגרסיבית לריבית הזקופה, בדמות של השתתפות עצמית¹⁰, שהולכת וגדלה עם ערך הנכס העודף מעבר לדיסריגארד ;

התפישה שעומדת ביסודה של קצבה כספית, להבדיל מקצבה בעין, היא שהמשפחה סוברנית להחליט על השימוש האופטימאלי בה. כיום מקבל הגמלה צריך לא רק לעמוד במגבלת ההכנסות של מבחן ההכנסה מכל המקורות (עבודה ונכסים) אלא שהקצבה עלולה להישלל בגלל הרכב הנכסים שלו, דהיינו בגלל העובדה שהחליט להשקיע חלק מנכסיו ברכישת והחזקת כלי תחבורה. המחוקק מתערב אפוא בהקצאת המקורות שנראית בעיני מקבל הקצבה ומשפחתו כהקצאה אופטימאלית. מסתתרת מאחורי גישת זו מעין התנשאות של המחוקק לגבי מסוגלותו או זכותו של מקבל הגמלה לבחור בעצמו את הרכב הנכסים הרצוי לו. במילים אחרות מסתתרת מאחורי גישה זו האמונה שהמחוקק יודע טוב מהמשפחה איזה הרכב נכסים יסייע למשפחה בצורה הטובה ביותר.

טענה אחרת שנשמעת היא שהעלות השוטפת של רכב גבוהה מדי בכדי להיכלל בקצבה. טענה זו מניחה שלמשפחות יש דפוס מסוים של הרכב הוצאות שהוא הנכון. במציאות יש אפשרויות רבות של תחלופה בין סעיפי הוצאות. משפחה אחת יכולה למשל להחליט לצמצם בסוגי המזון, אחרת בהוצאות הדיור או בהוצאות הביגוד וההנעלה וכד'. משפחה אחרת עשויה להחליט שדווקא כלי תחבורה הוא חיוני להגדלת הסיכוי להשתלב בשוק העבודה, לשמור על תעסוקתו או להרחיב אותה ולהקל על המשימות המשפחתיות החיוניות. לעיתים גם הזמן הרב המבוזבז על פעילויות משפחתיות חיוניות בהיעדר היכולת להיעזר בשירותים שונים, עשויה לפגוע ביכולת המפרנס הפוטנציאלי להשתתף בשוק העבודה בגלל עתירות הזמן שנדרש לביצוע משימות משפחתיות ואחרות בלי כלי תחבורה.

עם זאת נכון שבמקרה של קצבה נמוכה במיוחד, כפי שהמצב בישראל כיום, לא ברור איך המשפחה יכולה להחזיק ברכב מבלי להפר חלק מהכללים. הפיתרון הנכון לסתירה זו הוא לא לשלול שימוש ברכב אלא להגדיל את הקצבה כך שהיא תספיק לרמת חיים מינימאלית סבירה. כך למשל מאפשרת רמת הקצבה הנוכחית של משפחה עם 3 ילדים ומעלה (כולל קצבת ילדים) מימון של מעט יותר משליש של רמת חיים מינימאלית, כפי שנאמדה באמצעות שילוב של מודל אמריקאי וקנדי של צריכה הולמת.¹¹

נוק מרכזי של מדיניות קצבאות שיוצרת פער בלתי סביר בין התנאים המזכים בסיוע לבין רמת החיים המינימאלית ההולמת דוחפת אנשים נורמטיביים בעל כורכס לעבור על חוק הביטוח הלאומי בעניין זה. לכן על המחוקק להיות מודע לכך ולקבוע את רף הגמלה ברמה שמשפחה סבירה שנקלעה למצוקה תוכל לעמוד בה. קביעת רף נמוך מדי, שלא ניתן לעמוד בו, היא מדיניות מכשילה והקלון הוא עליה לא פחות מאשר על מי שמנסה לשרוד על בסיס רשת ביטחון מצומקת מדי.

¹⁰ הפרמטר של השתתפות עצמית גם מסייע לכוון את מערכת הקצבאות לנקודות אפוס קצבה סבירות של רמת הנכס, לאחר שנעשתה התאמה של שיעור הריבית ושל הטיפוס המשפחתי.

¹¹ ר' סקירה שנתית, 2009, פרק 2, תיבה 3, עמ' 99-106, בפרט עמ' 100. רמת החיים המינימאלית הולמת נקבעת בגישה זו על פי הוצאות על סל מזון הולם, דיור, ביגוד והנעלה, סעיפי בריאות חיוניים עד כמה שניתן לקבוע על בסיס סעיפי סקר הוצאות ומעט הוצאות אישיות של ממוצע ההוצאה של המאיון ה-30 עד ה-35.



בפועל המחוקק קובע שבעלות על רכב מותרת רק במקרה שהתובע מתפרנס בשכר גבוה מ-25% מהשכר הממוצע במשק או שעבר רק זמן קצר מאז שפוטר מעבודתו האחרונה. כך שמי שמובטל זמן רב מדי או שהכנסתו נמוכה מדי, אינו זכאי לקצבה. משמעות הדבר, שהמדינה מקשה על מי שחלש בשוק העבודה יותר מאשר על מי שעל פניו מצליח יותר בשוק העבודה. האפשרות של שימוש ברכב למקבל הבטחת הכנסה דווקא תגביר את הסיכוי שלו להשמה וגם את איכות ההשמה. יחד עם זאת ברור שמתן האפשרות להחזקת רכב גם למשפחות ללא מפרנס תגדיל מאוד את עלות הרפורמה. לפיכך הגבלנו את ההצעה בשלב זה למשפחות עובדות הזקוקות להשלמת הכנסה.

ההצעה הנוכחית ממתנת גישה זו על ידי התמקדות בגודל הנכס המרבי וההכנסה המופקת ממנו בין אם בפועל בין אם באופן פוטנציאלי. במקום שהבעלות על רכב תשלול את קבלת הקצבה לחלוטין מוצע שמי שמחליט להחזיק ברכב, קצבתו תהיה קטנה מזו של מי שמחזיק את אותה רמה של נכסים מותרים בהשקעה פיננסית סולידי. כך מדיניות הקצבאות תתמוך בצורה טובה יותר ביכולת התובע להעמיק את השתתפותו בשוק העבודה. יתרה מזו היא תצמצם תמריצים שליליים במבחן ההכנסה.

יתר על כן מוצע להרחיב את החוק לכל אמצעי התחבורה המנועיים (כולל אופנועים, שהחוק מתעלם מהם כיום). ההיגיון מאחורי הצעה זו הוא שהתובע יבחר בכלי תחבורה זול ככל האפשר. כך הוא יבטיח לעצמו סיכוי מוגבר לשמור על יכולת ההשתכרות שלו מבלי לאבד את זכותו לקבלת קצבה.

2. חישוב ערך הרכב לצורך קביעת 'הנכס העודף'

באופן עקבי עם ההצעה הראשונה גם כאן נקודת המוצא היא שהביטוח הלאומי יתייחס לרכב כאל נכס במבחן ההכנסה ויפחית מהגמלה את ההכנסה הנובעת מהנכס אילו היה מושקע כולו בהשקעה פיננסית נורמטיבית¹². דרך אחת הייתה לנסות ולחשב את התשואה הנגזרת מרכב ולאחר דיונים מעמיקים הגענו למסקנה שגישה זו מובילה למבוי סתום ולאין ספור סיבוכים בין התובע לבין הפקיד. דרך יותר מבטיחה היא להתייחס להפסד הריבית שנגרמת לתובע עקב החלטתו להעדיף את הרכב על פני תקבולי הריבית מנכס פיננסי באותו גודל. כך הביטוח הלאומי מאותת שבמסגרת התנהגות סבירה של מקבל הגמלה המוסד משאיר את ההחלטה על הרכב הנכסים בידי מקבל הגמלה. הביטוח הלאומי פשוט מפחית מהגמלה את שווה הערך של תקבולי ריבית כאילו התובע היה מחזיק בנכס פיננסי במקום ברכב. יתרה מזו הביטוח הלאומי גם מפחית מהקצבה את הוצאות החובה על החזקת רכב – אגרת הרשיון ודמי ביטוח החובה. הריבית מופעלת, בדומה למקרה של נכס פיננסי, על עודף הנכס מעבר לדיסריגארד וכך גם לגבי ההשתתפות העצמית. ההתייחסות לתקבולי הריבית ההיפותטיים עדיפים גם משיקול נוסף: אחזקת נכס פיננסי היא נורמטיבית מבחינת הביטוח הלאומי, שכן היא מקנה לתובע הבטחת הכנסה תקבולי ריבית בטוחים ויציבים.

¹² כמתואר במסמך הראשון, המוזכר לעיל, הוצע שם שהנכס הפיננסי הנורמטיבי הוא המלווה קצר המועד (מק"מ) של בנק ישראל.



מכאן שיש צורך בקביעת ערך לרכב, זאת כדי לקבוע את היקף הנכס העודף. כידוע קיימים מספר מאגרי מידע שמפרטים ערכים לרכבים משומשים וחדשים. ערכים אלה משמשים קונים ומוכרים רבים בשוק הרכב בניהול משא ומתן על מחיר העסקה. המחירים המדווחים גם משקפים גורמי ביקוש והיצע רבים כגון מצב שוק הרכבים יד שנייה, התפתחויות בשער החליפין של מטבע המדינה שבה הרכב יוצר, התפתחויות דמוגרפיות וכד'. הביטוח הלאומי אינו צריך להיות מעוניין כלל לשקף השפעות כאלה בקביעת הגמלה. יחד עם זאת הביטוח הלאומי כן מעוניין בקביעת ערך שיש לו זיקה סבירה למחיר השוק על פי המאגר. שללנו את השימוש הישיר במאגר בגלל הסיבות שהוזכרו לעיל וכן כדי למזער את האפשרות של חילוקי דעות מתמשכים בין התובע לבין פקיד התביעה לגבי אביזרי רכב למיניהם וכד'. לכן הצעתנו היא לחשב ערך "אדמיניסטרטיבי", שניזון ממחיר המחירון של רשויות המכס בעת הבאת המכונית ארצה. גישה זו תמנע הרבה ויכוחים לגבי מחיר הרכב. זה גם נלקח בחשבון על ידי המדינה בקביעת אגרת הרישוי. המודל האדמיניסטרטיבי לערך הרכב בעת תביעת הגמלה הוא כדלקמן:

החישוב

1. מחיר רשות המכס בש"ח בעת הבאת הרכב החדש, מעודכן לפי עליית המחירים לצרכן מתאריך היבוא עד לתאריך התביעה¹³

פחות

2. אומדן פחת אדמיניסטרטיבי שמבוסס על מחקר של שיעורי פחת ממוצעים של דגמי הרכב השונים. מודל חישוב הפחת כלל את המשתנים הבאים לצורך קביעת וקטור הפחת:

נפח המנוע,
שנת ייצור הרכב
דגם הרכב

3. אומדן הערך האדמיניסטרטיבי של הנכס

פחות

4. הדיסריגארד

5. אומדן ערך הנכס האדמיניסטרטיבי העודף ("הנכס העודף")

6. חישוב הקצבה: הקצבה הגולמית פחות ערך הנכס העודף * שיעור ממוצע דו-שנתי של ריבית המק"מ פחות ההשתתפות העצמית (שמחושבת על ידי שיעור פרוגרסיבי 0, 1, 3, 5%) של הדיסריגארד ומכפלותיו.

7. יופחתו תשלומי החובה מהקצבה של מחזיק הרכב בכל רמת נכס כולל בדיסריגארד.

3. מודל הפחת האדמיניסטרטיבי

לפי בדיקה מדגמית שנערכה על ידי צוות של מנהל המחקר והתכנון בעזרת השיטה הסטטיסטית של כריית נתונים (Data Mining) נמצא שהמודל של מנהל המחקר והתכנון מצליח לאמוד את מחירי הרכב בצורה סבירה, בפרט כשמדובר ברכב זול יחסית. המודל ופיתוחו מוצגים בנספח.

¹³ עדכון זה נחוץ כדי להביא את מחיר הרכב הנומינאלי למונחי מחירים של השנה השוטפת (מחיר ריאלי של סוף תקופה)



היישום האמפירי של המודל הראה שהמשתנים החשובים לקביעת ערך הנכס האדמיניסטרטיבי הם שנת היצור ונפח המנוע. שני פריטי מידע אלה מופיעים ברישיון הרכב, כך שאין לצפות לקושי בקביעת גובה הקצבה. הבדיקה שבוצעה על ידי מנהל המחקר והתכנון העלתה שתוצאות המודל סבירות בהשוואה לערכים הרשומים במאגר מידע מקובל של רכבים יד שנייה.¹⁴ זאת במיוחד לגבי רכבים זולים יחסית, כמצופה מתובעי הבטחת הכנסה פוטנציאליים. בדרך כלל הייתה למחיר המחושב במודל הטיה כלפי מטה. הטיה זו מקלה עוד יותר על השימוש במודל שכן המשמעות היא שהריבית האלטרנטיבית שנקזו תהיה נמוכה מזו שהייתה מקוזזת אילו היינו משתמשים במחיר מאגר המידע. לעומת זאת המודל לא היה משביע רצון לגבי מחירים של רכבים יוקרתיים. כמוכן שהסיכוי שבעלי רכבים יוקרתיים יהיו גם תובעי הבטחת הכנסה שואף לאפס.

4. הפחתת הקצבה

לצורך עקביות בטיפול בנכסים במסגרת מבחן ההכנסה מוצע לטפל ברכב בהיבט של ויתור על החזקת נכס פיננסי. לפי השיטה המוצעת אין צורך להתחשב בהוצאות על אחזקת רכב אלא שהפרט החליט בעצמו על סדרי עדיפויותיו במסגרת ההכנסות שעומדות לרשותו כולל הקצבה. במילים אחרות הביטוח הלאומי מתייחס רק לסך ערך הנכסים בהשוואה הדיסריגארד, ללא קשר להרכב החזקת הנכסים. לפיכך החזקת הרכב מונעת מהמשפחה הכנסות ריבית על נכס פיננסי. מאחר שהביטוח הלאומי לא מתערב בהרכב תיק הנכסים מוצע שיתייחס להכנסות הפוטנציאליות של החזקת הרכב כאילו הוחזק כנכס פיננסי. הקצבה לבעלי רכב שערכו עולה על הדיסריגארד (המתאים לנכס פיננסי) תופחת בהתאם לשיטה שמופעלת לגבי נכס פיננסי. דהיינו ריבית המק"מ שחושבה לאותה שנה תופעל על הערך העודף של ערך הרכב כאילו היה שווי הרכב מופקד בבנק.

5. השתתפות עצמית

בדומה לטיפול בנכסים האחרים בהצעה זו נכלל גם רכיב של השתתפות עצמית הנגזרת מעודף הנכסים מעבר לנכס שלא נחשב לצרכי מבחן ההכנסה (דיסריגארד). זאת משני טעמים:

1. רכיב זה מייצג תפישה עקרונית של צדק אנכי (קרי – תמיכה גדולה יותר לנזקק יותר) לפיה חשוב שהקצבה לבעל נכסים מסוים תהיה קטנה מזו שמשולמת למישהו במצב דומה אך עם נכסים קטנים יותר.
2. השתתפות עצמית מאפשרת למערכת הבטחת הכנסה לשלוט טוב יותר בגובה הנכס המאפס גמלה.

6. עלות ההצעה

חישובים שבוצעו על בסיס סקר ההוצאות העלו ששחרור מגבלת הפרנסה המינימלית של מקבלי הקצבה (כלומר פתיחת האפשרות שגם משפחות ללא מפרנס יוכלו להחזיק רכב) מגדילה את העלות באופן משמעותי. הכללת סוגיה זו נדחית אפוא לדיון יותר עקרוני על גובה קצבת הבטחת

¹⁴ נעזרנו במאגר של יצחק לוי מיוני 2010.



הכנסה יחסית להלימת הקצבה למינימום למחייה. לכן הוחלט לשמור בשלב זה על המגבלה הקיימת גם כיום, לפיה קבלת קצבה עם החזקת רכב מותנית בהכנסה מינימלית מעבודה (מעל רבע שטר ממוצע).

שימוש ברכב ודיסריגרד בנכסים: על פי סימולציות שבוצעו במנהל המחקר נראה כי ביטול המגבלות על נפח מנוע ועל ותק הרכב בשילוב עם הפעלת כללי מבחן הנכסים גם בהקשר לרכב יביאו לעלות גבוהה יחסית. עקב כך בחנו אפשרות לצמצום העלות של מהלך זה באמצעות תחליפיות מול הדיסריגרד לעבודה, שאת מתוך שיקול שיתר חופש הפעולה בתחום אחזקת רכב הוא מעין תחליף לדיסריגרד בהכנסה מעבודה, שכן גם הדיסריגרד וגם האפשרות להחזקת רכב תומכים ביכולת ההשתכרות של מקבל הקצבה. שיפור יכולת זו היא מטרה מרכזית של מערכת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה. לכן מוצע שהמפרנס הפוטנציאלי יבחר בין שתי אפשרויות חלופיות – האחת לשמור על מלוא הדיסריגרד ללא רכב והאחרת לותר על חלק מהדיסריגרד בתמורה להחזקת רכב. הדבר מאפשר לבחור בין אופציות סבירות מבחינת עלות המהלך. כך למשל מביא קיזוז של מחצית הדיסריגרד בתמורה לאפשרות של החזקת רכב במסגרת המגבלות הנכסיות הכלליות הנ"ל לעלות של כ-11 מיליון ₪ ואף לפחות מזה אם חלק יעדיפו את הדיסריגרד על פני החזקת רכב.

7. יתרונות השיטה המוצעת על פני השיטה הקיימת

השיטה ממצרת את התמריץ להפרת כללי הקצבה: לפי השיטה המוצעת גובה הקצבה יורד באופן הדרגתי, זאת עקב ההתייחסות לתשואה האלטרנטיבית של ערך הרכב (ההפסד של הריבית האלטרנטיבית) בכל רמות הקצבה. תשלומי חובה אלה מתואמים חיובית עם גובה האגרה והביטוח, דבר שמקטין את הקצבה של בעלי רכב ככל שהרכב יוקרתי יותר, זאת עד כדי איפוס הקצבה. במילים אחרות אין עוד צורך במגבלות אדמיניסטרטיביות כדי למנוע זכאות לקצבה של בעלי רכב יקר מדי. ההדרגתיות של צמצום הקצבה מביחה שהמתח בין תובע הקצבה לבין פקיד התביעה אינו גדול, כי הפרשים בקצבה נובעים מאלמנטים כגון שנתון, דגם רכב ונפח מנוע שלא ניתנים לזיוף. מן הסתם בעל רכב יוקרתי מחזיק גם בנכסים אחרים ביניהם פיננסיים, כך שערך כלי התחבורה המשפיע על גובה הגמלה מוגבל בהפרש שבין גובה סך הנכסים הפיננסיים לבין ערך הנכסים המאפס גמלה לאותו טיפוס משפחה.

השיטה מקלה על הכניסה או החזרה לשוק העבודה ועל התפקוד היומיומי: יתרון חשוב של השיטה המוצעת הוא שהוא מקל על החזרה לשוק העבודה. יתרון נוסף הוא שאין עוד צורך בהצבת מגבלות אדמיניסטרטיביות לגבי שנתון של רכב או נפח מנוע, שכן הפרמטרים של תשואה, השתתפות עצמית, שיעורי הפחת הרב-שנתיים ותשלומי החובה על רכב משאירים לקובעי המדיניות מספיק דרגות חופש לקביעת רמת הקצבה.



כידוע, במצב הנוכחי אחזקת רכב "חדיש מדי" מונעת כליל זכאות להבטחת הכנסה. הקריטריון הנוסף לזכאות לקצבת הבטחת הכנסה של בעל רכב היא שהכנסתו מעבודה מספיק גדולה כדי להצדיק את הצורך ברכב למטרות פרנסה.¹⁵

השיטה מעניקה טיפול שווה למשפחות עם רמת נכסים כוללת זהה מבלי להפלות בגלל הרכב נכסים שונה. בכך הגישה תורמת לשיפור הצדק האופקי, קרי שוויון של משפחות במעמד כלכלי דומה במסגרת הבטחת הכנסה.

השיטה מבטלת את ההטיה של השיטה הנוכחית לטובת אחזקת רכב לא בטיחותי, לנוכח מגבלת ותק הרכב. יתרה מזו, משפחה שמחזיקה רכב בהתאם לתנאי מבחן ההכנסה, זוכה לקצבה גבוהה יותר ממשפחה בעלת מאפיינים זהים מלבד העובדה שהיא מחזיקה בנכס פיננסי בסכום זהה ולא ברכב.¹⁶ זאת מאחר שרכב "מותר" לא כלול במניין הנכסים.

ההצעה עקבית עם דרישת ה-OECD בדבר הצורך בסילוק מגבלת הרכב, זאת כדי לישר קו עם המדינות החברות בארגון.

¹⁵ נדרש מתובע הגמלה, שהכנסתו מעבודה תהיה גבוהה מ-21% מהשכר הממוצע. אם התובע מובטל הוא זכאי גם בשבועות הראשונים לאבטלה.

¹⁶ הקצבה של משפחה זו תקטן ב-8% על כל שקל מעבר לדיסריגארד. מנהל המחקר כבר הגיש הצעה לשיפור מבחן ההכנסה על נכסים פיננסיים, קרקע ונדל"ן שמשפרת את הצדק החברתי של תובעי הבטחת הכנסה ופותרת עיוותים הקיימים במסגרת מבחן ההכנסה הקיים.



נספח 1

בחינת מודל לחישוב מחיר רכב משומש לצורך מבחן הכנסה בהבטחת הכנסה

מאת

אלכס פרומן

מטרת הבדיקה לבנות מודל פשוט לחיזוי מחיר הרכב של תובע הבטחת הכנסה לצורך התחשבות בנכס בחישוב מבחן ההכנסה. המודל נבנה בעזרת משתנים בסיסיים (כגון: וותק רכב, מחיר התחלתי, נפח מנוע). לשם בדיקת תיקוף המודל נבנה מסד נתונים עבור 710 רכבים עם פרמטרים שמאפיינים הרכבים מתוך מאגר רכבים של רשות המיסים. שנות יצור של הרכבים במדגם נע מ-2000 עד 2009. כדי להשוות את המחיר המחושב על פי המודל למחיר שוק נעשה חיפוש עבור כל רכב לפי "מחירון לוי יצחק" (בהמשך -"המחירון"). כל החישובים וההשוואות נעשו בעזרת כלי סטטיסטי SAS Data Miner (רגרסיות ועצי החלטה).

בשלב הראשון הופעל מודל אינטואיטיבי של שיעורי פחת. התוצאות הושוו למחירים ונמצא כי הסטיות ממחיר השוק שהתקבלו נטו ברוב המקרים להיות גבוהים יותר מהמחירון. סדר הגודל של הסטייה היה כ- 19% בממוצע. בשלב שני הוחלט לנתח את המחירון ולתקן את שיעורי הפחת בהתאם לתוצאות הניתוח. נבנתה רגרסיה שמסבירה את שיעורי הפחת ע"י וותק הרכב:

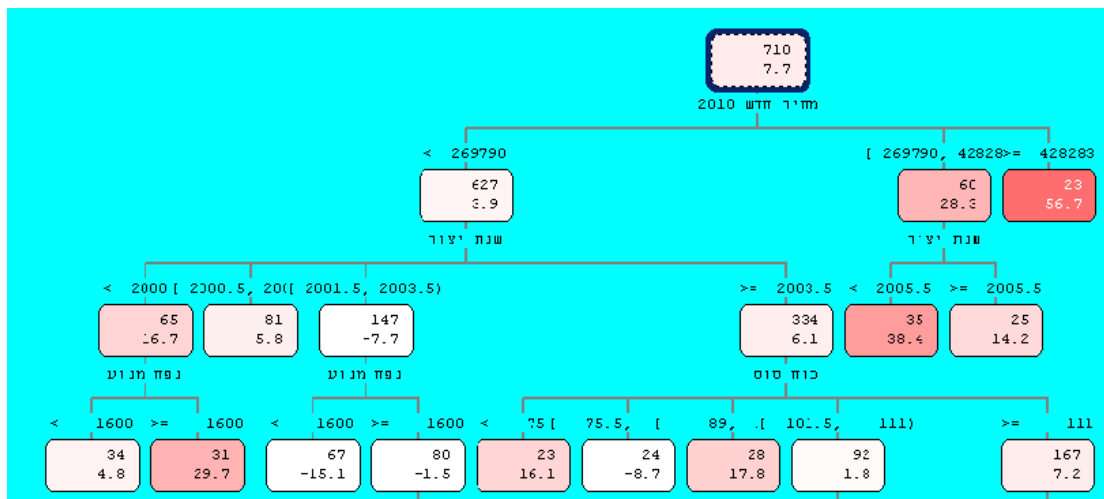
ותק	שנות	מקדם	t	p-value
Intercept		0.5937	208.83	<.0001
vetek	1	-0.4046	-33.77	<.0001
vetek	2	-0.2809	-31.56	<.0001
vetek	3	-0.1233	-15.76	<.0001
vetek	4	-0.0148	-2.01	0.0445
vetek	5	0.0637	7.67	<.0001
vetek	6	0.1082	12.52	<.0001
vetek	7	0.1157	14.03	<.0001
vetek	8	0.1285	17.12	<.0001
vetek	9	0.1849	24.63	<.0001

על סמך התוצאות ובאמצעות שימוש בממוצע נע נקבעו שיעורי פחת כדלקמן:



שיעורי ותק	פחת הרכב מצטבר
1	16%
2	30%
3	43%
4	54%
5	63%
6	70%
7	74%
8	76%
9	78%
10	80%

לאחר השוואה נוספת של המודל החדש מול המחירון נמצא שאומדן המחיר הני"ל עדיין גבוה מהמחירון, אך נמוך מתוצאות המודל הקודם (כ-8%). גם נמצא שלפרמטר של "נפח מנוע" כוח הסבר טוב והוא מצמצם את ההבדלים הללו. לפיכך הוחלט לשלב את המשתנה "נפח מנוע" במודל שלנו. יצוין שגם כיום הביטוח הלאומי מתייחס לנפח מנוע בהקשר לזכאות להבטחת הכנסה.



כפי שניתן לראות מודל זה עדיין מטה את המחיר כלפי מעלה בהשוואה למחיר השוק. עקב כך שופר המודל באמצעות הוספת נפח מנוע. הרגרסיה החדשה הניבה את התוצאות הבאות:



		מקדם	T	p-value
Intercept		0.607	184.52	<.0001
engine	1500-1600	-0.0366	-6.59	<.0001
engine	1700	0.00563	0.62	0.5326
engine	1800	0.0178	1.87	0.0621
engine	1900	-0.0143	-2.72	0.0067
engine	2000-2900	0.0176	2.61	0.0092
engine	>2900	0.0476	4.18	<.0001
vetek	1	-0.4116	-36.08	<.0001
vetek	2	-0.2812	-33.1	<.0001
vetek	3	-0.1216	-16.36	<.0001
vetek	4	-0.0139	-2	0.0459
vetek	5	0.0567	7.17	<.0001
vetek	6	0.113	13.79	<.0001
vetek	7	0.1194	15.2	<.0001
vetek	8	0.1309	18.36	<.0001
vetek	9	0.1841	25.75	<.0001

על סמך התוצאות ובשימוש בממוצע נע נקבעו שיעורי פחת מעין דו-שלביים שבהם שיעור הפחת עקב הוותק מתוקן לפי נפח מנוע:



ותק הרכב	שיעור פחת מצטבר
1	20%
2	36%
3	50%
4	62%
5	69%
6	74%
7	76%
8	78%
9	80%
10	82%

להלן התיקון לפי נפח מנוע לפי הטבלה:

נפח מנוע	שיעור התיקון לפחת
1500-1600	-4%
1800	2%
1900	-1%
2000-2900	2%
מעל 2900	5%
כל השאר	0%



מנהל מחקר ותכנון

המוסד לביטוח לאומי

המחירים של המודל המשולב הוא בממוצע נמוך בכ-4% ממחיר המחירון. ברכבים בעלי ערך "נמוך" המודל ברוב המקרים נותן תוצאה יותר נמוכה מהמחירון, אך ברכבים היוקרתיים המחיר המחושב גבוה מהמחירון.

