



**המוסד לביטוח לאומי**  
**מינהל המחקר והתכנון**      **הלשכה המשפטית**  
**משרד ראשי**

## **הערות המוסד לביטוח לאומי**

### **למחליטים של חוק ההסדרים של 2011 ו-2012**

הוכן על ידי מינהל המחקר והתכנון, הלשכה המשפטית,  
תוספת הערות ממינהל הגביה, מינהל הגמלאות ולשכת המנכ"ל

**ג' באב תש"ע, 14 ביולי 2010**

## **התייחסות המוסד להצעת המחליטים – חוק ההסדרים לשנים 2011 ו-2012**

### **הערה למבוא הכללי בדבר יעדי העוני וגודל התקציב למאבק בעוני**

1. בסעיף יעדי המדיניות, היעד המוצהר בתחום החברתי הוא "צמצום אי-השוויון". אמנם זהו נושא חשוב וראוי להתייחסות של מדיניות הממשלה אך יחד עם זאת הושמט, היעד לצמצום העוני, אשר זכה להתייחסות מפורשת בתקציבי המדינה הקודמים. הביטוח הלאומי שותף לדאגה לגבי אי-השוויון בישראל אך נושא העוני מהווה בעיה דחופה יותר הן מבחינה אנושית והן מבחינת העלות למשק. לכן יש להוסיף במפורש את הצורך במיגור העוני ביעדי הממשלה המרכזיים (ראו עמ' 4 של מסמך האוצר).

2. רצוי להשאיר סכום מיוחד בתקציב למאבק בעוני, ולהצהיר שאם תובא לממשלה תכנית משכנעת היא תמומן מסכום זה. סכום סביר לשנה במשך שלוש השנים הקרובות הוא בסביבות חצי מיליארד ₪ לשנה. יש לשמור סכום בסדר גודל זה (1 מיליארד ₪) בתקציב הדו-שנתי. התכנית תכלול בין היתר רפורמה של מערכת הבטחת ההכנסה שמהווה את רשת הביטחון האחרונה למי שנשאר חסר אמצעים לדאוג לעצמו ולמשפחתו. הביטוח הלאומי מסיים בקרוב הצעה כוללת להבטחת הכנסה וכן תכניות נוספות אשר מטרתן להעצים את האוכלוסייה החלשה כלכלית, כגון מענק העצמה, שיפור החלוקה של הטבות בתחום החיסכון, שיפור בתחום פנסיה חובה ועוד. על הממשלה להחליט מה היקף התקציב שהיא מוכנה להקציב למאבק בעוני.

### **להצעה בדבר צמצום הגרעון במערכת תשלומי ההעברה (עמ' 177)**

סעיף 6 להצעה מבקש להטיל על המנהלת הכללית במוסד להקים מערכת בקרה כספית על כלל הגמלאות שמשלם המוסד, שתאפשר למוסד לאתר תשלומי כפל, וזאת לא יאוחר מ-1 בינואר 2011.

### **עמדת המוסד**

המנהלת הכללית פועלת להקמתה של מערכת כספית כאמור, ואולם לאור מורכבות הנושא ומשאבי כח האדם הנדרשים לעניין, יש לאפשר זמן סביר להשלמת הקמת המערכת, עד ליום 1 ביולי 2011, ולהחילה בהדרגה על מערכת הגמלאות.

## **להצעה בדבר ייעול הגבייה מחייבי מזונות באמצעות הוצאה לפועל (עמ' 180)**

מוצע כי המוסד יעביר את הטיפול בגביית חובות המזונות למוסד לעורכי דין חיצוניים, תוך שייקבעו הסדרי פיקוח ובקרה וכן הנחיות לשירותים אלו, על ידי ומאת היועץ המשפטי למוסד. האוצר מציע כי פעולה זו תיעשה תוך 90 יום ממועד קבלת ההחלטה.

כן, מציע האוצר כי העברת הטיפול לעורכי הדין החיצוניים ובקשה לביצוע פסק דין בלשכת ההוצאה לפועל תיעשה בתוך 30 ימים ממועד התשלום לזוכה מאת המוסד.

בנוסף, במסגרת דלעיל, מציע האוצר להציב למוסד יעד להגדלת היקף גביית חובות המזונות ב- 50 מליון ש"ח בשנת 2011, ו- 50 מליון ש"ח בשנת 2012, כך בהתאמה יופחתו הסכומים מתקציב ההעברות מאוצר המדינה למוסד בגין תשלומים לפי חוק המזונות, בכל אחת משנים אלו.

### **עמדת המוסד**

#### **המוסד מסכים להצעת האוצר, תוך הסתייגות בעניינים הבאים:**

1. המוסד סבור כי אין די ב- 90 ימים לצורך הפעלת ההחלטה וכי **יש לשנות את הצעה כך שהפעולה תבוצע 180 יום מיום בחירת הזוכים במכרז שיבצע המוסד או במכרז החשב הכללי לעניין מתן שירותי הוצאה לפועל** למשרדי הממשלה, ובכפוף לכך שהמוסד יהיה רשאי להשתמש בשירותים אלו מכח תקנה 34(8) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.
2. לעניין היקפי הגבייה והפחתת תקציב ההעברות, המוסד מדגיש כי מדובר בהערכות העשויות להשתנות. לכן, **מוצע לתקן הנוסח ולהבהיר כי "צפויה עלייה בהיקף גביית חובות המזונות ובהתאם לעלייה בפועל, יופחתו הסכומים מתקציב ההעברות מאוצר המדינה למוסד"**.
3. מטבע הדברים, לעניין הפעלת ההצעה האמורה, לצורך הפיקוח, הבקרה ומתן ההנחיות על ידי ומאת היועץ המשפטי למוסד, במסגרת מתן השירותים על ידי עורכי הדין החיצוניים, **כרוכה בהקצאת משאבים מתאימים**.

### **להצעה בדבר תכנית ארצית לשילוב בתעסוקה (עמ' 74)**

ההצעה מבקשת "להחיות" את הוראת השעה שהתייחסה לניסוי בדבר שילוב בתעסוקה באזורים מסוימים (תכנית ויסקונסין), אגב הרחבתה לכלל שטחי ישראל.

במסגרת זו מוצע לתקן את הוראת השעה המקורית, כפי שיוסכם בין **שר התעשייה ושר האוצר**.

### **עמדת המוסד**

המוסד מסכים להצעת האוצר, אך זאת בהבהרה הבאה- הזכות לגמלה שלפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, הינה חלק בלתי נפרד מתכנית ויסקונסין (משהזכות לגמלה זו מוענקת רק למי שעמד בדרישות התכנית).

משכך, תיקוני החקיקה המתוכננים בעניין זה כוללים תיקונים גם לחוק הבטחת הכנסה.

**אשר על כן, ראוי שתיקונים אלה ייערכו, למצער, בהיוועצות גם עם שר הרווחה, האחראי על חוק הבטחת הכנסה.**

## להצעה בדבר הגברת היציבות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי (עמ' 209)

**סעיף 1 בהצעה** מבקש לתקן את חוק הביטוח הלאומי כך שהתוספות לקצבאות הילדים שאמורות להינתן באפריל 2011 ובאפריל 2012, יידחו בשנה וכי התוספות בעד ילד שלישי ואילך שנולדו לפני 1.6.2003 יידחו אף הן בשנה.

עוד מוצע כי הקצבאות ישובו להתעדכן במנגנון ההצמדה הקבוע בינואר 2014 במקום בינואר 2013.

### **עמדת המוסד**

הגדלת קצבאות הילדים אשר נקבעה בעקבות חוק ההתייעלות הכלכלית 2009, נועדה לשפר את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים- בעד 4 הילדים הראשונים בכל משפחה. **עצירת התהליך לפני השלמתו פוגעת במטרה זו.**

יש לציין כי יש פגם בשינויי מדיניות תכופים מדי, שכן הם מונעים אפשרות של תכנון מדיניות ארוך טווח, או בחינת השפעותיה.

זאת ועוד- התיקון בחוק שקבע את מנגנון ההגדלה כאמור, כלל גם מנגנון מקביל של **הפחתת** קצבת הילדים, לגבי הורה שלא דאג לחסן את ילדיו בהתאם להנחיות משרד הבריאות. תחילתו של מנגנון ההפחתה האמור נקבע לראשית 2011, ולא יאוחר מחודש מרץ 2011.

**למיטב הידיעה, בשנת 2009 התנה היועץ המשפטי לממשלה את מנגנון ההפחתה האמור, במתן התוספות לקצבת הילדים, כך שערך הגמלה הבסיסי יישמר, וזאת לאור חשיבותה של קצבה זו במיוחד בקרב משפחות דלות אמצעים.** משכך, דחיית מתן התוספות כאמור, תחייב גם דחיית מנגנון ההפחתה.

החיסכון הנובע מהחלטה זו, לפי חישובי המוסד, גדול מזה שהוצג בנוסח הצעת המחליטים – כ- 360 מיליון ₪ בשנת 2011 ו-200 מיליון ₪ בשנת 2012, דהיינו חסכון נוסף של 120 מיליון ₪ ב-2012.

מבחינת הפרט, בחודש אפריל 2011 לא תוגדל הקצבה לילד שני ב-57 ₪ לכל המשפחות עם 2 ילדים ויותר, בחודש אפריל 2012 לא יוגדלו הקצבאות לילד שני עד רביעי ב-7 ₪ לחודש, וערך הקצבה לא יעודכן בשנת 2013.

**סעיף 2 בהצעה עניינו פגיעה במנגנון ההצמדה של גמלאות המוסד.** מוצע כי בשנים 2011-2012, יעודכנו הגמלאות הניתנות מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה – 1995 (להלן – "החוק"), לרבות מכוח הסכמים לפי סעיף 9 לחוק, חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980, וחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב – 1972, בשיעור מופחת, כך ששיעור העדכון הקבוע היום לפי החוקים או ההסכמים, יופחתו 1.5 נקודות האחוז. עוד מוצע כי מנגנון הצמדה מופחת זה, לא יחול על קצבאות נכות, זקנה לאחר נכות, וכן על קצבאות המשולמות לפי חוק הגזת הגזת, חוק הפוליו והסכם הניידות. החיסכון הצפוי מהחלטה זו הוא כ- 560 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים.

### **תיאור המצב הקיים; רקע כללי**

עד לשנת 2006 היו כלל קצבאות הביטוח הלאומי צמודות לשכר הממוצע במשק, **וזאת מתוך הכרה בחשיבות הקשר שבין רמת החיים הכללית במשק (המתאפיינת בממוצע השכר), ובין שיעור הקצבה המשתלמת לאוכלוסיות החלשות, לרבות כאלו המודרות משוק העבודה.**

החל בראשית שנת 2006 שונה מנגנון העדכון במסגרת חקיקת הסדרים, ונקבע כי כל קצבאות הביטוח הלאומי תוצמדנה למדד המחירים לצרכן. **שינוי שיטת ההצמדה כאמור משמעו שחיקה מתמדת בשיעורי כלל הקצבאות, ביחס לרמת החיים הכללית במשק.**

בשנת 2002, לראשונה מאז אמצע שנות השבעים, התקבלה החלטה שלא לעדכן את הקצבאות, ומדיניות ההקפאה נמשכה עד לסוף שנת 2007, שאז בוטלה ההצמדה לשכר הממוצע, **ותחתיה אומצה ההצמדה למדד המחירים לצרכן.**

### **עמדת המוסד**

המוסד סבור כי יש להתנגד להצעה כאמור, וזאת מהטעמים המפורטים להלן –

1. התמונה המקרו-כלכלית של ישראל סבירה בהשוואה לזו של משקים אחרים בעולם ואין הצדקה להגדיל הפגיעה במקבלי קצבאות הביטוח הלאומי באמתלה של חסכון תקציבי. לפיכך מוצע כי אם יש צורך בקיצוצים נוספים יש למצוא את המקורות בסעיפים מחוץ לביטוח הלאומי, זאת לנוכח העובדה שרמת הביטחון הסוציאלי עדיין לא התאוששה מהקיצוצים בשנים האחרונות, כמפורט לעיל, ושיעור הביטחון הסוציאלי עדיין נמוך משמעותית מהממוצע של מדינות OECD.

2. לפי המוצע, מנגנון ההצמדה המופחת לא יחול על קצבת נכות כללית (לפי פרק ט לחוק) וקצבת זיקנה לאחר נכות, וכך על גמלאות מכוח הסכם הניידות, חוק הגזות, וחוק הפוליו. יחד עם זאת, ההצעה חלה על גמלאות קיום אחרות הניתנות ע"י הביטוח הלאומי, והמבטיחות מינימום מחייה בכבוד, כגון הבטחת הכנסה ומזונות. (אף שהזכות לקיום אנשי מינימאלי כבר הוכרה כזכות חוקתית. ראו בג"צ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר ואח'**). בהקשר זה נזכיר כי סעיף 10 לחוק תוכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנותה כספים 2002 ו-2003), התשס"ב 2002, ערך הבחנה ברורה בין גמלאות שונות מכוח הביטוח הלאומי, ופטר גמלאות רבות נוספות מההפחתה שנקבעה בידי האוצר דאז (כגון- שאירים ותלויים, זקנה, ונכות מעבודה).
3. מכל מקום, יש להבהיר כי ככל שתתקבל ההחלטה בניגוד לאמור לעיל, יש לקבוע את מנגנון ההצמדה המופחתת בהתאמה לשיעור המדד (**כך שלא יוצר מצב של הצמדה "שלילית", בשל מנגנון ההפחתה**).



## סעיפים 3, 4 ו-5 בהצעה עוסקים בכל אלה-

- א. הגדלת שיעור הגבייה ממעסיקים (בסך כולל של 700 מיליון ש"ח לשנה);
- ב. העלאת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות;
- ג. הפחתת ההשתתפות האוצר המתחייבת לפי סעיף 32 לחוק;
- ד. הפחתת הקצבות האוצר בשנים 2011-2012 בסכום כולל של 400 מיליון ₪.

מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי (בהוראת שעה) ולהעלות את ההכנסה המרבית לעניין דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות כך שבשנת 2011 היא תעמוד על 8 פעמים הסכום הבסיסי ובשנת 2012 על 7 פעמים ממנו (במקום 5).

תיקון זה יגדיל את הגבייה בשנת 2011 לביטוח לאומי בכ – 440 מיליון ₪ ולביטוח בריאות בכ – 180 מיליון ₪.

בשנת 2012 הגבייה לביטוח לאומי תגדל בכ – 350 מיליון ₪ ו-140 מיליון ₪ לביטוח בריאות. **לפי ההצעה, העלאת התקרה לתשלום דמי ביטוח אינה מלווה בהעלאה מקבילה של הגמלאות מחליפות השכר, ולפחות חלק מהגבייה העודפת "יוחזר" ישירות לאוצר המדינה.**

### תיאור המצב הקיים

על פי המצב החוקי הקיים, ההכנסה המרבית לעניין דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עתידה לשוב ולעמוד בראשית 2011 על 5 פעמים הסכום הבסיסי. זאת לאחר שהוגדלה במסגרת הוראת שעה והועמדה על 10 פעמים הסכום הבסיסי, עד ליום 31.12.2010.

### עמדת המוסד

המוסד סבור כי העלאת שיעור דמי הביטוח מהמעסיקים והעלאת התקרה ישפרו את האיתנות הפיננסית שלו אך הפחתת השתתפות האוצר בהתאם מקטינה יתרונו של צעד זה. הפחתת הנוספת של 400 מיליון ₪ בשנתיים הקרובות מקטינה יתרונו של הצעד האמור עוד יותר.

העלאת תקרות תשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות נעשתה בעבר, אך עד לשנת 2009 לא לוותה בהפחתת השתתפותו של האוצר. התוצאה במקרים הקודמים (למעט התיקון משנת 2009, כאמור), הייתה שלקופת המוסד, נכנסו כספים רבים יותר, ושופרה איתנותו הפיננסית באופן המממש את התכלית שלשמה הוקם – מתן זכויות סוציאליות על פי החוק, בהתאם לצורך.

חוק הביטוח הלאומי הוא ביסודו של דבר חוק סוציאלי מן המעלה הראשונה, המבוסס על שילוב מאזן ועדין בין מרכיבים ביטוחיים וחברתיים. אין לכרוך בחוק הביטוח הלאומי חקיקה, שתכליתה פיסקאלית טהורה, והשיקולים שביסודה הם בעלי אופי מיסויי בלבד.

מערכת הביטוח הלאומי, איננה חלק מן המערכת הפיסקאלית הכללית של המדינה, וודאי שאין לראות במוסד כזרוע מבצעת לעניין גביית מס. אין לקבל חקיקה הרואה במוסד כיחידה של משרד האוצר.

**העלאת התקרה לתשלום דמי ביטוח, ללא העלאה מקבילה של התקרה לתשלום הגמלאות היחסיות, מהווה פגיעה משמעותית בעיקרון הביטוחיות ומקטינה את הקשר בין דמי הביטוח לבין הגמלאות. האמור מקבל משנה תוקף שעה שחלק ניכר מהסכומים שנגבו בידי הביטוח הלאומי "מוחזר" לקופת אוצר המדינה. בכך הופכים דמי הביטוח-למיסוי, במקום למקור מימון לביטוח סוציאלי.**

כעקרון ההכנסה המשמשת בסיס לחישוב דמי הביטוח, מהווה בסיס גם לחישובן של הגמלאות מחליפות שכר. כלל בסיסי זה מביא לידי ביטוי את הפן הביטוחי שבמערכת הביטוח הלאומי, לצד עקרונות של ביטוח הדדי והבטחת קיום מינימאלי. ביטול הקשר בין ההכנסה המחייבת בתשלום דמי ביטוח לבין זו שלפיה מחושבת גמלאות מחליפת שכר, משמיטה בסיס עקרוני שביסוד החוק, ואין לה כל הצדקה שעה שהכסף שנגבה כאמור אינו משמש לביטוח, אלא מועבר לאוצר המדינה.

לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, הממשלה מחויבת להעביר לביטוח הלאומי את השתתפותה במימון דמי הביטוח. על פי המוצע עתה, לא רק שהמדינה פוטרת עצמה מהשתתפות במימון הביטוח בגין תוספת הגבייה שתעשה על ידי המוסד, אלא שהאוצר מבקש עתה להפחית סך נוסף של 400 מליון ₪, על חשבון תוספת הגבייה כפי שנאמדה על ידו, בעקבות התיקון המוצע.

לעניין זה יודגש כי אין כל ערובה לכך שתוספת הגבייה בגין הגדלת התקרה אכן תהיה בסכומים שהוערכו. הדבר תלוי, בין היתר, בהתנהגותם ובדרך היאגדותם של בעלי ההכנסות הגבוהות בישראל. ניסיון העבר מוכיח שציבור המעסיקים והעצמאיים מתווים דרכים להימנע מן התשלום המוגדל של דמי הביטוח, כגון על ידי הפיכת המעסיק או העצמאי לתאגיד. **מוצע לפיכך שככל שתבוצע הפחתה כאמור, זו תעשה באחוז מסך הגבייה הנוספת בגין הגדלת התקרה, ולא כסכום קבוע שאינו תלוי בהשפעה בפועל שתהא לתיקון על קופת המוסד.**

## להצעה בדבר מימון הגרעון בענף אבטלה (עמ' 233)

ההצעה מבקשת לקבוע שהוראת השעה, שעניינה מימון הגרעון בענף אבטלה באמצעות ענף ילדים, תהפוך להוראת קבע בינואר 2011.

### עמדת המוסד

סעיף 33 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי כל גירעון שנצבר בענף ביטוח אבטלה יכוסה במישרין מאוצר המדינה.

ברם, מאז החל ביטוח ענף אבטלה להיות גירעוני (בשנת 1998), מעולם לא העביר האוצר סכום כלשהו לכיסוי הגרעון. במקום זאת, דאגו שרי האוצר שכיהנו באותה עת להכניס תיקוני חקיקה זמניים שהורו (מעת לעת), על העברות כספים, תחילה מחשבון ענף מילואים ולאחר מכן מחשבון ענף ילדים, לטובת כיסוי הגרעון באבטלה.

סעיף 28ב' בחוק הביטוח הלאומי הורה על העברת סכומי כסף מענף ביטוח ילדים לטובת כיסוי הגרעון בענף ביטוח אבטלה. תוקפה של הוראת שעה בסעיף זה אמור לפוג ביום 31.12.2010 ומאותו יום ואילך שבות וחלות הוראות סעיף 33 לחוק.

### **נבהיר כי חובת כיסוי הגרעון, המעוגנת בהוראת סעיף 33 לחוק, נסמכת על שני אדנים:**

**הראשון** הוא מעורבות הממשלה בקביעת מכלול הפרמטרים המשפיעים על שוק העבודה, מעורבות שיש בצידה אחריות גם לשיעור המובטלים במשק.

**השני** נעוץ בעובדה שדמי הביטוח הנגבים לטובת ענף ביטוח אבטלה, הופחתו באופן משמעותי במשך השנים, כדי להזיל את עלויות השכר במשק, ובכך נוצר הפער (בין סך הגבייה לסך הגמלאות) שהוביל בסופו של דבר לגרעון הנוכחי.

עתה מציע האוצר לתקן את חוק הביטוח הלאומי באופן שיקבע כי הוראת השעה, שתוקפה עתיד להסתיים כאמור, תהפך להוראת קבע, באופן שיפטור את אוצר המדינה מאחריותו לענף ביטוח אבטלה.

מזכיר כי עד כה נשחקו משאבי הביטוח הלאומי, במשך השנים, בעשרות מיליארדי ₪ בעקבות הוראות השעה שתוארו לעיל. מדובר במהלך שמשמעו הגדלת גירעון המוסד, מדי שנה, בסכום של כ-1.8 מיליארד ₪.